

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 124

Pekka Hallberg

**HALLINTO-
OIKEUDELLISEN
VALITUKSEN
KÄYTTÖALASTA**

Mit deutscher Zusammenfassung

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 124

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 124

HALLINTO- OIKEUDELLISEN VALITUKSEN KÄYTTÖALASTA

PEKKA HALLBERG

ANWENDUNGSBEREICH DER
VERWALTUNGSRECHTLICHEN
BESCHWERDE

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA

JAKAJA

HALLINTO- OIKEUDELLISEN VALITUKSEN KÄYTTÖALASTA

KIRJOITTANUT

PEKKA HALLBERG

OIKEUSTIETEEN LISENSIAATTI
HALLINTOSIHTTEERI

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa II lauantaina maaliskuun 11 päivänä 1978 kello 10.

SUOMALAINEN LAKIMIESTYHDISTYS

Vammala 1978. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 951-9068-78-3 nid.
ISBN 951-9068-79-1 sid.
ISBN 978-951-855-591-2 (pdf)

ALKUSANAT

Väitöskirjan kirjoittaminen on kuin pitkän matkan laturetki. Taipa-leelle käyvä tarvitsee kokeneiden ohjausta, ystävien ymmärrystä ja hyvää huoltoa.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Aarne Nuorvala on vuosien varrella avartanut näkökulmaani kansalaisten oikeusturvaongelmiin. Hän on auttanut tutkimushankettani kaikin tavoin luovuttaen myös käyttööni arvokasta aineistoa ja lukien käsikirjoituksen. Hänen tuellaan on ollut korvaamaton merkitys.

Samoin professori Toivo Holopainen on aina auliisti antanut apuaan ja ystävällisesti jo lähtövaiheessakin kantanut huolta tutkimusedellytyksistäni. Professori Eero Vilkkosen kanssa käymäni keskustelut ovat olleet antoisia ja hänen neuvonsa ovat edistäneet matkan taittumista.

Maalia nyt lähestyessäni kiitän sydämellisesti myös muita työtäni edistäneitä. Professori Veli Merikoski johdatteli kokoamassaan jatko-opiskelijoiden keskustelupiirissä minut muutoksenhakukysymyksiin. Tapaamiset tätä aihepiiriä tutkineiden, professori Edward Anderssonin ja Tukholman yliopiston professorin Hans Ragnemalmin kanssa ovat edelleen auttaneet tutkimukseni suuntaamisessa. Hallintoneuvos Eino Örlund on lukenut käsikirjoituksen ja antanut arvokkaita neuvoja. Professorit Kari S. Tikka ja Mikael Hidén ovat viime vaiheessa antaneet tarvitsemaani tietopuolista apua. Oikeustieteen lisensiaattien Timo Konstarin (väitellyt), Kai Kaliman ja Antero Ignatiuksen kanssa olen yleensäkin pohtinut tutkimustyöhön liittyviä kysymyksiä. Oikeustieteen kandidaatit Marja-Leena Mansala ja Tapio Vanamo ovat tutkimusapulaisina ahkeroineet säädös- ja ratkaisuaaineiston kokoamisessa. Valtiotieteen tohtori Eero Heikkonen on antanut aineiston määrällistä käsittelyä helpottavia ohjeita sekä filosofian maisteri Veli Rantanen auttanut aineiston tietokonekäsittelyssä.

Olen kiitollinen perhepiirissä saamastani ymmärryksestä, vanhem-

pieni ja veljeni läheisestä huolenpidosta sekä appivanhempieni tuesta. Appeni, kouluneuvos Rolf Ali-Melkkilä on lukenut käsikirjoituksen historiajakson ja antanut sille elävyyttä. Vaimoni, varatuomari Taru Hallberg on taivaltanut uupumatta rinnallani ja hänen terve kritiikkinsä on karsinut osan tutkimuksen tarpeettomista mutkallisuuksista.

Valtion yhteiskuntatieteellisen toimikunnan nuorempana tutkijana olen voinut päätoimisesti keskittyä tutkimustyöhön. Sitä ovat myös edistäneet valtion yhteiskuntatieteelliseltä toimikunnalta, Suomen Kulttuurirahastosta, Maaliskuun 25. päivän rahastosta sekä Jenny ja Antti Wihurin rahastosta saamani apurahat. Kiitän saamastani taloudellisesta tuesta.

Osoitan myös kiitokseni yhteenvedon kääntäneelle filosofian tohtori Bernd Assmuthille, tutkimuksen puhtaaksi kirjoittaneelle Terttu Pekkoselle, Eduskunnan kirjaston henkilökunnalle, teoksen julkaisusarjaansa hyväksyneelle Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle sekä Vammalan Kirjapainolle ja sen henkilökunnalle.

Olen pyrkinyt kokoamaan valitussäännökset ja niiden soveltamiskäytännön mahdollisimman laajalti. Siksi olen usein vaivannut varsinkin työtovereitani korkeimmassa hallinto-oikeudessa sekä lääninoikeuksien ja eräiden keskusvirastojen henkilökuntaa. Esitän saamastani avusta parhaat kiitokset. Toivon tutkimuksestani olevan hyötyä käytännön ratkaisutilanteissa.

Helsingissä, 31 päivänä tammikuuta 1978.

Pekka Hallberg

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat	V
Sisällysluettelo	VII
Lähdekirjallisuus	XI
Käytetyt lyhennykset	XXXVII
 1. JOHDANTO	 1
1.1. Tutkimustehtävä	1
1.2. Tutkimuksen näkökulma ja käytetty aineisto	8
1.3. Tutkimuksen jäsentely	11
 2. VALITUKSEN KEHITYSTAUSTAA	 13
2.1. Kehityksen lähtökohtia ja ryhmittelyä	13
2.1.1. Muutoksenhakuoikeuden varhaistaustaa	13
2.1.2. Valituksen kehityksen jaksottaminen	18
2.2. Ruotsin vallan aika	20
2.2.1. Muutoksenhakujärjestelmän yleiset kehityspiirteet	20
2.2.2. Muutoksenhaun erityispiirteistä paikallishallinnossa	31
2.3. Autonomian aika	33
2.3.1. Muutoksenhakuoikeuden täsmentyminen säädännäisiin puitteisiin valtionhallinnossa	33
2.3.2. Muutoksenhakujärjestelmän kehitys paikallista itsehallintoa uudistettaessa	41
2.4. Itsenäisyyden aika	45
2.4.1. Ensi vuosikymmenten organisaatiouudistukset valituksen käyttöalaa muuttavana tekijänä	45
2.4.2. Päätösten valituskelpoisuuden yleisten edellytysten jäsentyminen kunnallishallinnossa	49
2.4.3. Valitusoikeuden säätäminen yleiseksi hallintovalituslailla ..	51
 3. VALITUS HALLINNON OIKEUSSUOJAJÄRJESTELMÄN OSANA ..	 57
3.1. Valituksen käyttöalan perusteista Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan	57
3.1.1. Valitussäännösten rakenteesta	57
3.1.2. Valituksen käyttöalasta suhteessa muihin muutoksenhakukeinoin	64
3.2. Muutoksenhaun ulottuvuudesta oikeusvertailevalta kannalta	69

3.2.1. Muutoksenhakujärjestelmien tyypittelystä	69
3.2.2. Hallintotuomioistuinjärjestelmän maat	70
3.2.3. Muut maat	79
3.3. Kokoaivia näkökohtia muutoksenhakuoikeuden perusteista	91
3.3.1. Muutoksenhausta oikeusturvakeinona	91
3.2.2. Valituksen käyttöalasta päättäminen	96
4. VALITUKSEN KÄYTTÖALAN SÄÄNTELYSTÄ	98
4.1. Valitussäännökset normijärjestelmän osana	98
4.1.1. Valitusta koskevasta norminantovallasta	98
4.1.2. Lakia alemmanasteisten valitussäännösten jälkikontrollista ..	109
4.1.3. Valitussäännösten voimaantulosta	116
4.2. Valituksen käyttöalan sääntelystä hallintovalituslain voimassaolo-	
aikana	123
4.2.1. Valitussäännösten määrästä ja luokittelun perusteista	123
4.2.2. Valituksen positiivinen sääntely	126
4.2.3. Valituskiellot	134
4.3. Valituksen käyttöalan sääntelyn perusteleimisesta	144
4.3.1. Valitussäännösten perustelut	144
4.3.2. Valituskieltojen perusteiden arviointia	149
5. VALITUSSÄÄNNÖSTEN SOVELTAMISESTA	155
5.1. Valitussäännösten soveltamisratkaisujen yleispiirteitä	155
5.1.1. Valitussäännösten soveltamisen lähtökohtia	155
5.1.2. Valitukseen edellytysten ennakkoluonteisuusjärjestyksestä	163
5.1.3. Valitussäännösten soveltamisongelmien määrästä	169
5.2. Hallintopäätösten valituskelpoisuuden yleisten edellytysten sovel-	
tamiskäytännön selvittämisestä	185
5.2.1. Valituskelpoisuuden kriteereitä koskevista käsityksistä	185
5.2.2. Soveltamiskäytännön määrällistä erittelyä	190
5.2.3. Soveltamiskäytännön sisällön esittämisjärjestyksestä	197
6. ASIAN RATKAISEMISTA EDELTÄVIEN TOIMENPITEIDEN VALI-	
TUSKELPOISUUS	205
6.1. Asian vireillepanotoimet	205
6.1.1. Viranomaisen esitys	205
6.1.2. Muut vireillepanotoimet	215
6.2. Asian valmistelutoimet	221
6.2.1. Menettelyä koskevat toimenpiteet	221
6.2.2. Asiassa annetut lausunnot	232
7. ASIASSA ANNETTUIJEN PÄÄTÖSTEN VALITUSKELPOISUUS	244
7.1. Asian jääminen tutkimatta	244
7.1.1. Päätös asian tutkimatta jättämisestä	244
7.1.2. Asian siirtäminen	254

7.1.3. Viranomaisen passiivisuus	260
7.2. Hakemuksen ja siihen verrattavan vireillepanotoimen johdosta annetut päätökset	263
7.2.1. Yleisiä näkökohtia	263
7.2.2. Kantelun hylkäävä päätös	272
7.2.3. Muun petitio-tyyppisen vaatimuksen hylkäävä päätös	278
7.3. Periaatepäätökset	288
7.3.1. Sitovat ennakkotiedot	288
7.3.2. Muut ennakkokannanotot	298
7.4. Normin asettaminen	304
7.4.1. Yleisiä näkökohtia muutoksenhausta normipäätöksiin	304
7.4.2. Normipäätökset valtionhallinnossa	312
7.4.3. Kunnalliset säädökset	320
7.4.4. Kunnalliset kaavapäätökset	324
7.5. Normin noudattamisen valvonta	329
7.5.1. Kehotukset ja muistutukset norminmukaiseen käyttäytymiseen	329
7.5.2. Tarkastus- ja valvontatoimet	331
7.6. Sisäiset viranomaistoimet	347
7.6.1. Virkakäskyt ja niihin verrattavat määräykset	347
7.6.2. Virastokoneiston järjestelyä koskevat päätökset	362
7.6.3. Viranomaisen tai virkamiehen menettelyn johdosta tehty päätökset	365
7.7. Päätökset muussa järjestyksessä ratkaistavissa asioissa	377
7.7.1. Muutoksenhaun yleisistä edellytyksistä sitovuutta vailla olevaan päätökseen	377
7.7.2. Valituksen käyttöalan rajanvetoa muussa järjestyksessä ratkaistavissa asioissa	378
7.8. Asian palauttaminen	399
7.8.1. Palautuspäätösten valituskelpoisuuden perusteista	399
7.8.2. Prosessuaaliset palautuspäätökset	403
7.8.3. Asiaratkaisun sisältävät palautuspäätökset	410
7.8.4. Palautuspäätösten valituskelpoisuuden merkityksestä	416
8. ASIAN RATKAISEMISEEN LIITTYVIEN TOIMENPITEIDEN VALITUSKELPOISUUS	419
8.1. Päätöksen perusteleminen	419
8.1.1. Päätöksen perustelut muutoksenhaun kannalta	419
8.1.2. Muutoksenhausta päätöksen perusteluihin oikeuskäytännössä	
8.2. Päätöksen täytäntöönpano	431
8.2.1. Täytäntöönpanotoimet muutoksenhaun kannalta	431
8.2.2. Täytäntöönpanotoimet hallintovalituksen kohteena	437
8.2.3. Täytäntöönpanotoimet kunnallisvalituksen kohteena	452
9. ZUSAMMENFASSUNG	460
9.1. Die Forschungsaufgabe	460

9.2. Der Entwicklungshintergrund der Beschwerde	462
9.3. Über die heutigen Grundlagen der Klageerhebung	464
9.4. Über die Regelung des Anwendungsgebiets der Beschwerde	466
9.5. Über die Anwendung der Klagebestimmungen	469
9.6. Über die Kriterien der Klagefähigkeit bei Verwaltungsbeschlüssen	470
9.7. Klagbarkeit (Anfechtbarkeit) von Verwaltungsbeschlüssen in der Rechtspraxis	471
 LIITTEET	
1. Vuosilta 1951—1973 koottu säädösaineisto	478
2. Valitussäännösten soveltamisratkaisut	484
3. Oikeustapaushakemisto	498
4. Asiahakemisto	507

KIRJALLISUUSLUETTELO

Milloin luettelossa on vain yksi saman tekijän julkaisu, viittaus suoritetaan mainitsemalla tekijän sukunimi. Useampien samannimisten osalta käytetään viittauksissa lisäksi etunimeä, mikäli se selvyuden vuoksi on tarpeen. Aikakauslehdissä julkaistuihin kirjoituksiin viitataan mainitsemalla myös asianomaisen lehden lyhenne ja vuosikerta. Muissa tapauksissa lyhennetty viittaustapa ilmaistaan sulkeissa, ellei se ole itsestään selvä.

Hallituksen esitykset ja muu lainlaadinta-aineisto on otettu kirjallisuusluetteloon vain siltä osin, kuin tällaiseen aineistoon viitataan useamman kuin yhden kerran ja on ollut tarpeen käyttää lyhenteitä.

- Aalto, Jorma S.*: Näkökohtia kansalaisen oikeusturvasta. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 3.9.1900—1975. Helsinki 1975. ss. 269—277.
- Aarnio, Aulis*: Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammala 1971.
- » — Laki, teko ja tavoite. Tutkimus tavoitteellisuudesta lain tulkinnassa ja sen soveltamisessa. Forssa 1975. (Aarnio).
- » — Teoreettisen tutkimuksen merkityksestä oikeustieteelle. LM 1976 ss. 547—581.
- Adophson, Yngve*: Att delegera beslutanderätt. FT 1973 ss. 90—106.
- Ahla, Eino J.*: Seurakunnan hallintoelimet. Luottamusmiesten käsikirja. Pieksämäki 1956.
- Ahmavaara, Yrjö*: Yhteiskuntatieteen kyberneettinen metodologia. Posivismin kriittikki. Helsinki 1969.
- Ahtee, Aaro*: Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. Vammala 1950. (Ahtee).
- » — Om den sakliga skillnaden mellan egentlig förvaltningsverksamhet och förvaltningsrättslig lagskipning. NAT 1952 ss. 176—185.
- » — Johto ja valvonta hallinto-oikeudessa. LM 1953 s. 298 ss.
- Alanen, Aatos*: Oikeuslähde ja laintulkintaoppi. Helsinki 1961. (moniste).
- » — Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus. Toinen uusittu painos. Porvoo 1965. (Alanen).
- Alanen, Aulis J.*: Suomen historia vapaudenajalla. Porvoo 1963. (Aulis Alanen).
- Alexandersson, Erik*: Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden. FT 1961 s. 1 ss.
- van Alstyne, Arvo*: Judicial Protection of the Individual against the Executive in the United States of America. Gerichtsschutz II ss. 1123—1178. Köln 1971.
- Andersen, Poul*: Dansk forvaltningsret. Almindelige emner. Femte udgave. København 1969. (Andersen).

- » — Domstolskontrollen med förvaltningen. Diskussionen. NAT 1955 s. 378 ss. *Andersson, Edward*: Överklagbarhet och besvärsmätt i förvaltningsrätten. Första upplagan 1964. Omtryck, Vammala 1970. (Andersson).
- » — Efterbeskattning och grundbesvär vid stats- och kommunalbeskattningen. Helsingfors 1964. (Efterbeskattning och grundbesvär).
- » — Synpunkter på förvaltningsrättskipningens utveckling. JFT 1970 s. 244 ss.
- » — Överklagande av statsrådets och ministeriernas beslut i rättspraxis 1951—1970. Helsingfors 1971. (Överklagande).
- » — Bindande förhandsbesked i skattefrågor och andra förvaltningsfrågor. NAT 1973 ss. 261—275.
- » — Johdatus vero-oikeuteen. Toinen täydennetty painos. Helsinki 1974.
- » — Besvär över statsrådets och ministeriernas beslut i Finland. FT 1971 ss. 277—293.
- » — HFD som besvärsmyndighet för beslut av statsrådet. Ars boni et aequi. Juhlajulkaisu Y J Hakulisen 70-vuotispäivänä 21. 1. 1972. Helsinki 1972. ss. 43—53. (HFD som besvärsmyndighet).
- Anners, Erik*: Europas rätthistoria. Del 1. Några huvudlinjer. Göteborg 1971.
- Antonioli, Walter*: Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien 1954.
- Apala-Arlander, Terttu*: Yleislausekkeista. Oikeussäännösten muotoamiseen ja soveltamiseen liittyviä kysymyksiä. Vammala 1972.
- Aris, Reinhold*: Verwaltungskontrolle in England. Staatsbürger und Staatsgewalt I. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. ss. 369—403. Karlsruhe 1963.
- Arndt, Hans-Joachim*: Der Plan als Organisationsfigur und die strategische Planung. Politische Vierteljahresschrift 1968 ss. 177—196.
- Aspegren, Lennart*: Förenklade besvärregler i Italien. FT 1972 s. 204 ss.
- Aubert, Wilhelm*: Rettsosiologi. Oslo 1968.
- Aura, Matti*: Korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta ja hallituksen päätöksistä valittaminen. JFT 1929 ss. 316—347.
- » — Onko kadun kunnossapitovelvollisuutta koskeva riita kaupunkikunnan ja kaupunkitontin omistajan välillä käsiteltävä maistraatissa vai RO:ssa. JFT 1930 ss. 226—243.
- » — Kansalaisten oikeussuojat ja Korkein hallinto-oikeus. DL 1939 s. 1 ss.
- » — Muutoksenhaun järjestäminen hallintoasioissa. LM 1947 ss. 418—436.
- » — Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja sen käyttämiseen vaikuttavat oikeussäännökset. LM 1950 ss. 6—22.
- Autere, Tenho*: Palauttamispäätöksen oikeusvoimasta erityisesti hallintolainkäytössä. LM 1970 ss. 456—485.
- Bachof, Otto*: Reflexwirkungen und subjektive Rechte im öffentlichen Recht. Forschungen und Berichte aus dem Öffentlichem Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek. ss. 287—307. München 1955. (Gedächtnisschrift).
- » — Der Verfassungsrichter zwischen Recht und Politik. Summum ius summa iniuria. Individualgerechtigkeit und der Schutz allgemeiner Werte im Rechtsleben. Tübinger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen. Band 9. ss. 41—57. Tübingen 1963. (Summum Ius).

- Bachof, Otto:* Über einige Entwicklungstendenzen im Gegenwärtigen Deutschen Verwaltungsrecht. Staatsbürger und Staatsgewalt II. ss. 3—18. (Staatsbürger und Staatsgewalt II).
- » — Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates. Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays. ss. 201—258. Darmstadt 1968. (Rechtsstaatlichkeit).
- Backman, Eero:* Rikoslaki ja yhteiskunta I. Vammala 1976.
- Backman, Eero — Mäenpää, Olli:* Todellisuus vai tavoite. Oikeus 1976:1 ss. 31—39.
- Badura, Peter:* Saksan Liittotasavallan perustuslaki ja valtiosääntöuudistus. Suomen Lakimiesliiton XXIV lakimiespäivien pöytäkirja. ss. 46—57. Vammala 1973.
- Bauer, Horst:* Gerichtsschutz als Verfassungsgarantie. Zur Auslegung des Art. 19 Abs. 4 GG. Berlin 1973.
- Becker, Franz — König, Klaus:* Allgemeine Einleitung. Verwaltungsverfahrensgesetze des Auslandes, ss. 3—84. Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Band 31/I—II. Berlin 1967.
- Benno, Carl:* Förvaltningslagen och dess förarbeten. Stockholm 1972.
- Bergendahl, Sven:* Bidrag till den svenska rättsmedlens historia. Uppsala 1916.
- Beittermann, Karl August:* Über die Legitimation zur Anfechtung von Verwaltungsakten. Der Staat als Aufgabe. Gedenkschrift für Max Imboden. ss. 37—57. Basel 1972.
- Björkstén, S. R.:* Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929. (Björkstén).
- » — Regeringen som besvärinstans. JFT 1929 ss. 348—362.
- Black, H. K. — Latham Brown, D. J.:* An outline of English Law, London 1966.
- Bleckmann, Albert:* The Aim of Judicial Protection: Protection of the Individual or Objective Control of the Executive Power. The Role of locus standi. Gerichtsschutz III s. 19 ss. Köln 1971. (Bleckmann).
- » — Summary Report on the Discussions at the Colloquium. Gerichtsschutz III s. 167 ss. Köln 1971. (Bleckmann).
- Blom, Raimo:* Yhteiskuntarakenne, oikeustarpeet ja oikeustietoisuus. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 3.9.1900—1975. Helsinki 1975. ss. 247—257. (Juhlajulkaisu).
- » — Luottamus oikeuslaitokseen. Tampere 1970. (Blom).
- Blomstedt, Yrjö:* Laamannin- ja kihlakunnantuomarinvirkojen läänittäminen ja hoito Suomessa 1500- ja 1600-luvuilla (1523—1680). Oikeushallintohistoriallinen tutkimus. Helsinki 1958. (Blomstedt).
- » — »... itselleen oikeudelle ja oikeudenmukaisuudelle voimaksi ja edistykseksi». LM 1974 ss. 1—9.
- Blümel, Willi:* Raumplanung, vollendete Tatsachen und Rechtsschutz. Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag. ss. 133—161. München 1967.
- Bradley, A. W.:* Judicial protection of the Individual against the Executive in Great Britain. Gerichtsschutz I ss. 327—372. Köln 1971.
- Bramstäng, Gunnar:* arvostelu teoksesta Ragnemalm, Hans, Förvaltningsbesluts överklagbarhet. FT 1971 s. 67 ss.

- Brotherus, K. R.*: Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys. Helsinki 1963.
- Brunner, Georg*: Verwaltungsverwaltungspflege in Ungarn. Macht und Recht im kommunistischen Herrschaftssystem. s. 19 ss. Köln 1965.
- Brusiin, Otto*: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938. (Brusiin).
— » — Rechtsvergleichung in Finnland im 17. Jahrhundert. Ius privatum Gentium. Tübingen 1969. ss. 235—246. (Ius privatum Gentium).
— » — Joustavat normit oikeudenkäytössä. DL 1938 ss. 286—293.
- Boisman, A. W.*: Om rättskontrollerna i den svensk-finska civila inre förvaltningen med särskildt afseende å I den judiciella sjelfstyrelsen i häradet (domsagan) eller det svensk-finska »selfgovernment». Helsingfors 1908.
- Buermeyer, Volker*: Rechtsschutzgarantie und Gerichtsverfahrensrecht. Berlin 1975.
- Buerstedde, Ludger*: Kontrolle der rechtsetzenden Gewalt durch den Conseil constitutionnel und Conseil d'Etat nach der französischen Verfassung vom 4. 10. 1958. JÖR NF Bd. 12. 1963 ss. 145—200.
- Bullinger, Martin*: Comparative Aspects of Judicial Protection against the Executive. Gerichtsschutz III s. 193 ss. Köln 1971.
- Bühler, Ottmar*: Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung. Stuttgart 1914. (Bühler).
— » — Altes und Neues über Begriff und Bedeutung der subjektiven öffentlichen Rechte. Forschungen und Berichte aus dem Öffentlichem Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek. ss. 269—286. München 1955. (Gedächtnisschrift).
- Byse, Clark — Riegert, Robert A.*: Das amerikanische Bundesverwaltungsverfahrensgesetz von 1946. Staatsbürger und Staatsgewalt I. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. Karlsruhe 1963. ss. 405—439.
- Böckenförde, Werner*: Der allgemeine Gleichheitssatz und die Aufgabe des Richters. Ein Beitrag zur Frage der Justitiabilität von Art. 3 Abs. 1 des Bonner Grundgesetzes. Berlin 1957.
- Campbell, C. M.*: Comparative Law. Judicial Review 1966 s. 150 ss.
- Castberg, Frede*: Innledning til forvaltningsretten. 3. utgave. Oslo 1955.
- Castrén, U. J.*: Om ordnandet av den förvaltningsrättsliga lagskipningen. NAT 1938 s. 165 ss.
— » — Eräs 50-vuotismuisto. LM 1941 ss. 195—202.
— » — Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 25 vuotta. Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 ss. 7—17. Helsinki 1943. (KHO 1918—1943).
— » — Oikeudesta valittaa kirkkokokouksen ja kirkkovaltuuston päätöksen tarkoituksenmukaisuudesta. LM 1937 ss. 335—354. (Castrén)
- Cederberg, A. R.*: Suomen historia vapaudenajalla I—II. Porvoo 1942 ja 1947. (I, II).
- Christensen, Bent*: Forvaltningsrettens grænseområder. NAT 1969 ss. 239—254.
— » — Der gerichtliche Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber der vollziehenden

- Gewalt in Dänemark. Gerichtsschutz I ss. 113—126. Köln 1971. (Christensen).
- Danielson-Kalmari, J. R.*: Suomen valtio- ja yhteiskuntaelämää 18:nella ja 19:nnellä vuosisadalla. Aleksanteri I:n aika. II, 1. Porvoo 1922.
- David, René*: Nykyajan suuret oikeusjärjestelmät I—II. Helsinki 1970 ja 1973. (David I, II).
- David, René—de Vries, Henry P.*: The French Legal System. New York 1958.
- Eckhoff, Torstein*: Impartiality, Separation of Powers and Judicial Independence. Scandinavian Studies in Law 1965 ss. 9—48.
- » — Rettferdighet of rettssikkerhet. Oslo 1966. (Eckhoff).
- Eek, Hilding*: Administrativ process i Förenta staterna. FT 1950 s. 152 ss.
- » — Judiciell förvaltningskontroll i Förenta staterna. FT 1950 s. 233 ss.
- Eichenberger, Kurt*: Die Richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem. Bern 1960.
- Ekelöf, Per Olof*: Rättsmedlen. Sjätte omarbetade upplagan. Uppsala 1972.
- Eklund, Per*: Rätten i klasskampen. En studie i rättens funktioner. Stockholm 1974.
- Ellilä, Tauno*: Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa. Erityisesti silmällä pitäen ulosmittausmenettelyä. Vammala 1947. (Ellilä).
- » — Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla. Voimassa olevan oikeuden järjestelyjä sekä lainuudistuksellisia probleemeja hallinto- ja prosessioikeuden yhtymäkohdilta. Porvoo 1952. (Täytäntöönpanokeinoista).
- » — Oikeuspaikkaväitteen prosessuaalinen käsittely. LM 1958 ss. 142—172.
- » — Hallintokanteiden lajeista. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira — U. J. Castrén. ss. 54—71. Vammala 1961 (Juhlajulkaisu).
- » — Muuan prosessivertailuva huomio korkeimman hallinto-oikeuden uusimmasta lainkäytöstä verovalitusasioissa. LM 1961 ss. 770—775.
- » — Oikeudenkäynti ja täytäntöönpano. Prosessioikeutta oikeustapausten valossa. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1965. (Oikeudenkäynti).
- » — Ulosotto-oikeuden yleiset opit. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1970. (Yleiset opit).
- » — Korkein oikeus muutoksenhakuasteena. Nykytilasta lainuudistuksiin. Vammala 1973. (Korkein oikeus).
- von Engelhardt, Olaf-Roman Baron*: Der Rechtsschutz gegen Rechtsnormen. Berlin 1971.
- Erich, Rafael*: Suomen valtio-oikeus I—II. Porvoo 1924—1925. (Erich I—II).
- » — Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. JFT 1924 ss. 72—157.
- Erichsen, Hans-Uwe*: Verfassungs- und verwaltungsrechtsgesichtliche Grundlagen der Lehre vom fehlerhaften belastenden Verwaltungsakt und seiner Aufhebung im Prozess. Frankfurt(Main) 1971.
- Eriksson, Lars D.*: Värderingar, fakta och juridik. JFT 1969 ss. 414—429.
- » — Rakenneselitykset marxilaisessa oikeusteoriassa. LM 1972 ss. 151—161.
- » — Hegel och rättsfilosofins förnyelse. JFT 1975 ss. 51—78.
- » — För ett dynamiskt legitimitetsbegrepp. TFR 1975 ss. 145—157.

- Ermacora, Felix*: Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte. Ein kommentar zu den österreichischen Grundrechtsbestimmungen. Wien 1963.
- Fellner, Michael*: Grundfragen des Verwaltungsverfahrens. Staatsbürger und Staatsgewalt II. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, ss. 345—363. Karlsruhe 1963.
- Fleiner, Fritz*: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 6—7 Auflage. Tübingen 1922.
- Forsell, Harry*: Strukturomvandling och kommunala beslut. Umeå 1972.
- Forsell, Arne*: Ministerier och kollegier. Studier i departementalreformens förhistoria till 1812. Stockholm 1918.
- Forsthoff, Ernst*: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil. 10, neubearbeitete Auflage. München 1973. (Forsthoff).
- » — Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. Stuttgart 1959. (Rechtsfragen).
- » — Verfassungsprobleme des Sozialstaats. Rechtstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays. ss. 145—164. Darmstadt 1968. (Verfassungsprobleme).
- » — Der Staat der Industriegesellschaft. 2. Auflage. München 1971.
- Friedmann, W.*: Law in a Changing Society. Second Edition. London 1972.
- Friedrich, Carl J.*: Der Verfassungsstaat der Neuzeit. Würzburg 1953.
- Frihagen, Arvid*: Villfarelse og ugyldighet i forvaltningsretten. Oslo 1966. (Villfarelse).
- » — Forvaltningsloven — oversikt over innhold og forarbeider. 2. opplag. Høpenheim 1968. (Frihagen).
- » — Forvaltningsrett 2 ja 3. Bergen 1975.
- Forvaltningskomitéen*. Innstilling fra Komitéen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning. Justisdepartementet 1958. (Forvaltningskomiteen).
- Fromont, Michel*: La protection juridictionnelle du particulier contre le pouvoir exécutif en France. Gerichtsschutz I ss. 221—276. Köln 1971.
- Fundamentals of Soviet Law*. Edited by P S Romashkin. Moscow 1960. (Fundamentals).
- Förslag till Regeringsform för Storfurstendömet Finland* 1887.
- Gardner, Warner W.*: The Administrative Process. Legal institutions today and tomorrow. The centennial inference volume of the Columbia law school. Edited by Monrad G Paulsen ss. 108—148. New York 1959.
- Garner, J. F.*: Administrative Law. London 1967.
- Gellhorn, Walter*: When Americans Complain. Governmental Grievance Procedures. Cambridge, Massachusetts 1966.
- Ginsburgs, Georges*: Judicial Controls over Administrative Acts in the Soviet Union. The Current Scene. Osteuropa-Recht 1968 s. 1 ss.
- Granfelt, Hj*: Ehdotus oikeudenkäyntilaitoksen uudistamiseksi v. 1923. Suomen-tanut M. A. Hovila. Helsinki 1925.
- Gsovski, Vladimir — Grzybowski, Kazimierz (toim.)*: Government Law and Courts in the Soviet Union and Eastern Europe I. London 1959.
- Gutteridge, H. C.*: Comparative Law. Second edition. Cambridge 1949.

- Hagerup, F.*: Oikeus ja kulttuuri XIX vuosisadalla. Suomentanut M. A. Hovila. Porvoo 1923.
- Hainari, O. A.* — *Grotenfelt, Kustavi*: Suomen historia Ruotsin mahtavuuden aikakaudella 1617—1721. Jyväskylä 1922.
- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Halila, Aimo*: Suurvalta-aika. Suomen historian käsikirja. Edellinen osa. ss. 398—470. Porvoo 1949. (Suomen historian käsikirja I).
- Hallberg, Pekka*: Yleinen muutoksenhakuoikeus ja sen rajoitukset. Kansalaisten oikeusturva hallinnossa. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisu 1975:3 ss. 61—78. Helsinki 1975.
- Hallituksen esitys* Suomen Eduskunnalle laiksi Korkeimmasta Hallinto-oikeudesta. HE 7/1917 vp.
- » — Kunnallisen jaoituksen muuttamista koskevasta lainsäädännöstä. HE 62/1924 vp.
- » — kaupunkien kunnallisen keskushallinnon uudestaanjärjestelystä. HE 23/1927 vp.
- » — kunnallislainsäädännön koonnasta. HE 125/1947 vp.
- » — laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa. HE 40/1949 vp.
- » — laiksi eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta. HE 40/1954 vp.
- » — laiksi lääninoikeudesta. HE 41/1954 vp.
- » — laiksi kunnallisen jaoituksen muuttamisesta annetun lain muuttamisesta. HE 21/1962 vp.
- Hammar skjöld, Hj. L.*: Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt. Underdånigt betänkande. Stockholm 1907.
- Hannus, Arno*: Selitysten antamisesta kunnanvaltuuston päätöksistä tehtyihin valituksiin. MK 1957 ss. 790—794.
- » — Uusi kunnallislaki. Porvoo 1977. (Hannus).
- Harder, Erik*: Om ændring af administrative afgørelser. Tre afhandlinger. København 1962.
- Hassler, Åke*: Svensk civilprocessrätt. Lund 1963.
- Heady, Ferrel*: Offentlig förvaltning. En internationell jämförelse. Översättning av Ingvar Lindblom. Lund 1971.
- Heckscher, Gunnar*: Svensk statsförvaltning i arbete. Andra reviderade upplagen. Stockholm 1958.
- Heldrich, Andreas*: Sozialwissenschaftliche Aspekte der Rechtsvergleichung. RabelsZ 1970 s. 427 ss.
- Hellner, Jan*: Argumentation de lege feranda. SvJT 1975 ss. 401—420.
- Helsingfors Dagbladet* (perustettu 1847, 1869 alkaen Uusi Suometar) 1860—1880 lukujen vuosikerrat.
- Hemmer, Ragnar*: Några blad ur den svenska rättens äldre historia i Finland. JFT 1931 ss. 315—354.
- » — Omaa ja vierasta oikeutemme kehityksessä. JFT 1959 ss. 41—51.
- » — Suomen oikeushistorian oppikirja I. Kolmas painos. Porvoo 1968. (Hemmer).
- Henke, Wilhelm*: Zur Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht. Im Dienst an

- Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag. ss. 495—514. Berlin 1974.
- Herlitz, Nils*: Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Femte upplagan Stockholm 1957. (Herlitz).
- » — Förvaltningsrättsliga grunddrag. Stockholm 1943. (Grunddrag).
- » — Förvaltningsrättsliga plikter III. Stockholm 1949. (Plikter).
- » — Förvaltningsrättsliga framtidsperspektiv. FT 1955 s. 81 ss.
- Hermanson, R. F.*: Inhemsk förvaltningsrätt. Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar. Utgivna af H. Nyqvist. Helsingfors 1898. (Hermanson).
- » — Om lagstiftningen, dess begrepp och förhållande till övriga statliga funktioner. Helsingfors 1881. (Om lagstiftningen).
- » — Lausuntoja ja mietintöjä. Helsinki 1933.
- » — Oikeus ja uskonnolliset totuudet. Olaus Petri-luennot. Porvoo 1921.
- » — Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Toimittanut Kaarlo Kaira. Porvoo 1965. (Hermanson—Kaira).
- Herrnritt, Rudolf Herrmann*: Grundlehren des Verwaltungsrechtes. Tübingen 1921.
- Hesse, Konrad*: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Karlsruhe 1969.
- Hidén, Mikael*: Prokuraattorijärjestelmästä Neuvostoliitossa. DL 1969 ss. 126—145.
- » — Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970.
- » — Säädösvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. Vammala 1974. (Säädösvalvonta).
- » — Hallitusmuodon yhdenvertaisuusnormi ja lainsäätäjän. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 3. 9. 1900—1975. ss. 23—46. Helsinki 1975. (Juhlajulkaisu).
- Hinden, Jakob*: Die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde. Zürich 1961.
- Hinze, Jan*: Sammenligning mellem svensk og dansk skatteprocess. Svensk Skattemytt 1963 s. 13 ss.
- Holopainen, Toivo*: »Oikeuden jakamisesta». LM 1965 ss. 894—918.
- » — Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969. (Holopainen).
- » — Lainkäyttö kansalaisten kannalta. Kansalaisten oikeusturva hallinnossa. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisu 1975:3 ss. 12—27. Helsinki 1975.
- » — Kunnallisen itsehallinnon nykyisistä ongelmista Suomessa. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen. 3. 9. 1900—1975. ss. 47—53. Helsinki 1975. (Juhlajulkaisu).
- » — Kunnallisoikeuden pääasiat. Helsinki 1977.
- Honkasalo, Brynolf*: Suomen rikosoikeus. Erityinen osa III. Hämeenlinna 1962.
- Hornborg, Eirik*: Suomen historia. Porvoo 1965.
- Hosiaislouma, Aatto*: Kunnallistalous. I osa Taloussuunnittelu ja -hallinto. Helsinki 1969.
- Hyvönen, Veikko O.*: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. Helsinki 1974 (Hyvönen)
- Ignatius, Antero*: Kommentaari oikeustieteen kohteeseen. Oikeus 1975:1 ss. 9—15.
- Ikkala, A. K.*: Ulosmittaus- ja maksuunpanovalituksista ja niiden käsittelystä. LM 1930 ss. 118—139.

- Ikkala, A. K.*: Oikaisuvaatimusmenettely virkamiehen palkkauksen turvana. LM 1953 ss. 114—134.
- » — Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa. LM 1955 ss. 153—212.
- » — Lainsäädännöllisestä valtuutuksesta erityisesti eläkettä koskevissa asioissa. LM 1956 ss. 743—757.
- » — Valtion valitusoikeus hallintoasioissa. LM 1960 ss. 285—328.
- Ikkala, Olli*: Kunnan yleinen toimivalta. Vammala 1959. (Olli Ikkala).
- Imboden, Max*: Der Schutz vor staatlicher Willkür. Zürich 1945 (Imboden).
- » — Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung. Basel 1962 (Gesetz).
- Jaakkola, Jalmari*: Suomen historia III. Suomen varhaiskeskiaika. Kristillisen Suomen synty. Porvoo 1938. Suomen historia IV. Suomen sydänkeskiaika. Itämaan synty ja vakiintuminen. Porvoo 1944. (Jaakkola, III, IV).
- Jaakkola, Risto*: Law in books & Law in action. KHO-komitean mietintö I 1967: 897. Esittely. Sosiologia 1969 ss. 90—92.
- Jatkola, Tapani*: Yleiskatsaus rakennuslainsäädäntöön rakentamisen sääntelijänä. Kysymyksiä rakentamisen alalta. ss. 9—27. Vammala 1970.
- Jellinek, Georg*: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Auflage. Tübingen 1919. (Georg Jellinek).
- Jellinek, Walter*: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung. Zugleich ein System der Ungültigkeitsgründe von Polizeiverordnungen und -verfügungen. 1913. (Gesetzesanwendung).
- » — Verwaltungsrecht. Dritte Auflage. Unveränderter Neudruck. Offenburg 1948. (Walter Jellinek).
- » — Förvaltningsrättskipningens senaste utveckling i Tyskland. FT 1948 s. 125 ss.
- Jennings, Ivor*: The Law and the Constitution. (5 ed.). London 1958.
- Jensen, Claus Haagen — Nørgaard, Carl Aage*: Administration og borger. Forvaltningsret i grundtræk. København 1973. (Jensen—Nørgaard).
- Johanson, L. O.*: Delegering av beslutanderätten inom kommunalförvaltningen. NAT 1962 ss. 152—166.
- Johansson, K. H.*: Svensk sockensjälvstyrelse 1686—1862. Studier särskilt med hänsyn till Linköpings stift. Lund 1937. (K. H. Johansson).
- Johansson, Lars W.*: Om självrättelse inom förvaltningsrätten. JFT 1972 ss. 135—145.
- Jurina, Josef*: Types of Proceedings: The System of Actions and Judgements. Gerichtsschutz III s. 107 ss.
- Jutikkala, Eino*: Uuden ajan taloushistoria. Porvoo 1965. (Taloushistoria).
- » — Luentoja Suomen valtiojärjestyksen historiasta. Hämeenlinna 1972. (Luentoja).
- Jutikkala, Eino — Pirinen, Kauko*: Suomen historia. Helsinki 1966.
- Juva, Einar W. — Juva, Mikko*: Suomen kansan historia 1—4. Keuruu 1964 (Juva—Juva. 2, 3, 4).
- Jägerskiöld, Stig*: Om allmän förvaltningsrätt. Anteckningar och rättsåskådning. Uppsala 1968. (Jägerskiöld).

- Jägerskiöld, Stig*: Tjänstemannarätt I—II. Uppsala 1956 ja 1959. (I, II).
- » — Offentlig rätt. Uppsala 1973.
- Kafka, Gustav E.*: Der gesetzgebende Richterspruch. Grundprobleme der verfassungsgerichtlichen Normenkontrolle in Österreich. Graz 1967.
- Kaijser, Fritz*: De kommunala besvärsgrunderna i historisk belysning. FT 1964 ss. 303—332.
- » — De kommunala besvärsgrunderna i nutida rättspraxis. FT 1965 ss. 1—29.
- Kaira, Kaarlo*: Milloin laki tulee voimaan. JFT 1961 ss. 360—369.
- Kalela, Jorma*: Historian tutkimusprosessi. Metodinen opas oman ajan historiaa tutkiville. Toinen painos. Jyväskylä 1976.
- Karlhom, Rolf*: Montesquieus maktodelningslära. StvT 1956 ss. 95—122.
- Kasper, Franz*: Das subjektive Recht — Begriffsbildung und Bedeutungsmehrheit. Freiburger rechts- und staatswissenschaftliche Abhandlungen. Band 25. Karlsruhe 1967.
- Kastari, Paavo*: Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1940. (Kastari).
- » — Kansalaisten perusoikeuksista ja niiden turvaamisjärjestelmän erikoisluonteesta Suomessa. LM 1950 ss. 735—750.
- » — Suomen pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955. (Suomen pankin erikoisasema).
- » — Mannermaisien ja englantilaisperäisen oikeuden vertailua. LM 1967 ss. 145—159.
- » — Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972. (Perustuslainturva).
- Kauppi, Aaro*: Veron määrittäminen I. Oulu 1950.
- Kehittyvä hallintolainkäyttö*. Näkökohtia hallintolainkäytön järjestelmästä, nykytilasta, kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisusarja 1/1972. Helsinki 1972 (KHO 1972: 1).
- Kekkonen, Urho*: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan, Helsinki 1936.
- Kekomäki, Paavo*: Virkamiestä vastaan käytetyn kurinpitorangeistuksen suhteesta varsinaiseen rikosoikeudelliseen rangaistukseen. LM 1924 ss. 130—163.
- Keller, Hans Gustav*: Montesquieus »Espirito des Lois«. Eine methodologische Studie. JÖR NF 1968 ss. 33—63.
- Kelsen, Hans*: Puhdas oikeusoppi. Toinen, kokonaan uudistettu painos. Suomentanut Olli Nikkola. Porvoo 1968. (Kelsen).
- Kerimow, D. A.*: Freiheit, Recht und Gesetzlichkeit in der sozialistischen Gesellschaftsordnung. Übersetzt von Ina Friedenthal. Berlin 1962.
- Kilpi, Lassi*: Ennakkopäätösten merkityksestä verolain tulkinnassa. DL 1952 ss. 86—95.
- » — Perustevalituksen sisällöstä verotuslain mukaan lähinnä oikeuskäytännön valossa. LM 1963 ss. 79—119.
- » — Oikeustiede ja tuomioistuinkäytäntö. Korkein hallinto-oikeus 1918—1968 ss. 93—102. Helsinki 1968. (KHO 1918—1968).

- Kilpi, Pekka:** Oikeusturvasta julkisessa hallinnossa. LM 1972 ss. 63—83. (Pekka Kilpi, LM 1972).
- Kinnane, Charles Herman:** A first book on anglo-american Law. Second edition. Indianapolis 1952.
- Kiuasmaa, Kyösti:** Suomen yleis- ja paikallishallinnon toimet ja niiden hoito 1500-luvun jälkipuoliskolla (vv. 1560—1600). Helsinki 1962.
- Kivimäki, T. M.:** Lainkäytön ja oikeustieteen oikeutta kehittävästä merkityksestä. LM 1937 ss. 474—484.
- Kivivuori, Antti:** Oikeustieteen ongelmia. JFT 1969 s. 407 ss.
- » — Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I. Rikoslainsäädäntö 1809—1975. Joensuu 1969. (Kivivuori).
- Klami, Hannu Tapani:** Logiikka ja oikeusturva. Lainanalogiaprobleemasta. DL 1968 ss. 379—386.
- » — Yksityisoikeuden historian metodiikkaa. Näköaloja antiikkiin, Turku 1969. s. 198 ss. (Näköaloja).
- » — Historialliset aspektit positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa. LM 1970 ss. 47—66.
- » — Oikeushistoriallisesta ja oikeusvertailevasta tutkimusintressistä. LM 1976 ss. 582—592.
- Klein, Hans:** Rechtsqualität und Rechtswirkung von Verwaltungsnormen. Festgabe für Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag. ss. 163—187. München 1967.
- Komiteanmietintö 1860:1:** Alamainen ehdotus Asetukseksi Kunnallishoidosta maalla Suomen Suuriruhtinaanmaassa. Helsinki 1860.
- » — 1864:1: Evankelis-luterilaisen seurakunnan kirkollislaki Suomen suuriruhtinaanmaassa. Turku 1864.
- » — 1917:7: Perustuslakikomitean mietintö. Helsinki 1917.
- » — 1923:15: Kaupunkikuntien keskushallinnon uudistamista varten asetetulta komitealta. Helsinki 1923.
- » — 29. 11. 1950: KHO:n työmäärän vähentämiskomitean mietintö.
- » — 1964: B 102: Korkeimman hallinto-oikeuden lainsäädäntökomitean mietintö. Helsinki 1964. (monistettu).
- » — 1967: B 9: KHO-komitean mietintö 1. Helsinki 1967.
- » — 1971: B 112: Oikeuslaitostoimikunnan mietintö. Helsinki 1971.
- » — 1973: 110: Korkein oikeus-komitean mietintö. Helsinki 1973.
- » — 1973: 114: Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö. Hämeenlinna 1973.
- » — 1973: 60: Kunnallishallintokomitean mietintö. Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait. Helsinki 1973.
- » — 1974: 27: Valtiosäätökomitean välimietintö. Helsinki 1974.
- Konstari, Timo:** Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. Tutkimus yleisten asiakirjain julkisuudesta hallinnon kontrollivälineenä. Vammala 1977.
- Kopp, Ferdinand O.:** Verwaltungsgerichtsordnung. München 1974.
- Korhonen, Arvi:** Suomalaisen kansanvallan juuret. Suomalaisen kansanvallan kehitys. Historian aitta XIII. Tutkielmia — kuvauksia — muistelmia. s. 7 ss. Porvoo 1965.
- Korkeimman hallinto-oikeuden** esitys 2.9.1943 tasavallan presidentille lainsää-

- däntötoimeen ryhtymisestä muutoksenhakua hallinnon alalla koskevien säännösten ja määräysten tarkistamiseksi ja yhtenäistämiseksi (KHO 1943 III 5).
- Korkeimman hallinto-oikeuden* julkaisu 1976: 4. Lainvalmisteluaineistoa hallinto-lainkäytön ja muutoksenhakekeinojen kehittämistä. (KHO 1976: 4).
- » — lausunto 7.5.1947 valtioneuvostolle ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa (KHO 1947 III 2).
- » — toimintakertomukset 1969—1976.
- Koski, P. G.*: Laki yksityisistä teistä selityksineen. 3. painos. Rauma 1960.
- Koski, Tapani — Simula, Topi — Vintturi, Aulis*: Uusi valtiosuuslainsäädäntö. Vantaa 1975.
- Koskinen, Pekka*: Yksitekoisesta rikosten yhtymisestä. Vammala 1973.
- Kotiniemi, Lauri*: Kunnallisvalituksesta asuntolaina-asioissa. LM 1974 ss. 584—587.
- Kotonen, Anton*: Missä tapauksissa voidaan hakea muutosta keskusvirastojen ja lääninhallitusten päätöksiin virkanimitysasioissa? LM 1925 s. 280 ss.
- Kramer, Ernst A*: Topik und Rechtsvergleichung. RabelsZ 1969 s. 1 ss.
- Krarup, Ole*: Judicial control of administrative powers. Scandinavian studies 1972 ss. 143—162.
- Krarup, Ole — Mathiasen, Jørgen*: Forvaltningsret. København 1967.
- Kucherov, Samuel*: The organs of Soviet administration of justice: Their history and operation. Leiden 1970.
- Kulla, Heikki*: Valtio-oikeudellinen positivismi ja vallanjako. Oikeus 1975:2 ss. 22—28.
- Kuopus, Jorma*: Reformatio in Peius -kiellosta hallintolainkäytössä (lisensiaattitutkimus). Helsinki 1977.
- Kurvinen, Pekka*: Pääasialratkaisuista hallintoprosessissa. LM 1975 ss. 616—635.
- » — KHO:n tiedotuksia 1975:1 (KHO 1975:1).
- Kuuskoski, Reino*: Uusi kunnallislaki. Porvoo 1949. (Kuuskoski).
- » — Valitussäännösten koonta. Laki muutoksenhausta hallintoasioissa kunnallismiehen näkökulmasta. SKL 1950 s. 243 ss.
- » — Muutoksenhaku valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiin. LM 1953 ss. 437—451.
- » — Överklagande av regeringsbeslut i Finland. NAT 1954 s. 22 ss.
- » — Mietteitä lääninoikeuksien toiminnan alkaessa. LM 1955 ss. 531—544.
- » — Näkökohtia kunnallisvalituksista. Kunnallisasiajn käsikirja 1961 ss. 225—234.
- » — Muutoksenhakemusten supistamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. LM 1965 s. 121 ss.
- Kuuskoski, Reino — Hannus, Arno*: Kunnallislaki. Seitsemäs painos. Porvoo 1973. (Kuuskoski—Hannus).
- Laakso, Seppo*: Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, geneetikasta, tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä. Vammala 1975.
- Laband, Paul*: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I. 4. Auflage. Leipzig 1901.
- Lager, Irma*: Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa. Helsinki 1972.

- Lagergren, Bo — Wennergren, Bertil*: Skatteprocess, Stockholm 1962.
- Lahti, Raimo*: Toimenpiteistä luopumisesta rikosten seuraamusjärjestelmässä erityisesti silmällä pitäen tuomitsematta jättämistä. Vammala 1974 (Lahti).
- Lainvalmistelukunnan julkaisuja* 1936:5. Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Helsinki 1936. (Lvk 1936:5).
- » — 1939:3. Tarkistettu ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Helsinki 1939. (Lvk 1939:3).
- » — 1941:6. Lainvalmistelukunnan mietintö kunnallislainsäädännön koonnasta. Helsinki 1941. (Lvk 1941:6).
- » — 1944:5. Mietintö muutoksenhausta hallintoasioissa. Helsinki 1945. (Lvk 1944:5).
- » — 1952:6. Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi lääninoikeudesta. Tarkistettu ehdotus. Helsinki 1952. (Lvk 1952:6).
- » — 1960:5. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa. Helsinki 1960. (Lvk 1960:5).
- » — 1965:5. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (tarkistettu ehdotus). Helsinki 1965. (Lvk 1965:5).
- Laki- ja talousvaliokunnan mietintö* 5/1927 vp. HE 23/1927 vp. johdosta kunnallisen keskushallinnon uudestaanjärjestelystä. (Laki- ja talvm 5/HE 23/1927 vp.)
- Laki- ja talousvaliokunnan lausunto* lakivaliokunnalle 8.11.1949 n:o 15 HE 40/1949 ja ed. Kanniston ym. lakialoitteesta 53/1949 vp. johdosta laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa. (Laki- ja talvi 15/HE 40/1949 vp).
- Lando, Ole*: Komparativ ret som emne for forskning och undervisning. JFT 1966 s. 261 ss.
- Langrod, Georges*: Verwaltungsreformen in Frankreich. Verwaltungsarchiv 1968 ss. 1—16.
- Larenz, Karl*: Methodenlehre der Rechtswissenschaft. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin 1975.
- Larma, Otto*: Päätämismallien, toimeenpanon ja hallinnon käsitteistä kunnallislakien mukaan. LM 1944 ss. 387—400.
- » — Valtionvalvonnan perusteet. Kunnallisasiain käsikirja 1961. ss. 39—47. (Kunnallisasiain käsikirja).
- » — Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Kunnallisasiain käsikirja 1961 s. 49 ss.
- » — Hallintopäätösten perusteleminen. Korkein hallinto-oikeus 1918—1968 ss. 103—114. Helsinki 1968 (KHO 1918—1968).
- » — Kaavoitus ja maanomistajan oikeussuoja. Suomen lakimiesliiton XXI lakimiespäivät 1970 ss. 161—175. (Lakimiespäivät 1970).
- » — Rakennuslaki ja -asetus. Vammala 1976. (Larma).
- Larsson, Sven*: Rättskaftlärans identitetsterminologie. TfR 1974 ss. 404—427.
- von Laun, Rudolf*: Das freie Ermessen und seine Grenzen. Leipzig und Wien 1910.
- Lavin, Rune*: Domstol och administrativ myndighet. Stockholm 1972.

- Lawson, F. H. — Bentley, D. J.*: Constitutional and Administrative Law. London 1961.
- Lehmann, Günter — Schultz, Hans-Joachim*: Rechtliche Mittel und Massnahmen der Rechtspflegeorgane zur weiteren Festigung der sozialistischen Gesetzlichkeit. Staat und Recht 1973 s. 1771 ss.
- Lehtinen, J. N.*: Mitä oikeus on? Tutkielma oikeuden luonteesta yhteiskunnallisena ilmiönä. Eräiden oikeustieteessä esitettyjen perinnäisten käsitysten arvostelua. Vammala 1949.
- Lehtinen, Uolevi*: Päättös, päätöksenteko ja päätösprosessi. Liiketaloudellinen aikakauskirja 1968 ss. 56—63.
- Letourneur, Maxime*: Die Staatsräte (Conseils d'Etat) als Organe der Verwaltungsrechtsprechung. Staatsbürger und Staatsgewalt I s. 337 ss. Karlsruhe 1963.
- Lidberg, C. G.*: Till frågan om motivering av förvaltningsbeslut. FT 1962 ss. 5—19.
- Lizelius, Johan* (Bilmark, Johan): Undersökningen om lagskipningen uti Finland i de äldre tider. Åbo 1772. (Lizelius).
- Loeber, Dietrich A.*: The Soviet Procuracy and the rights of the individual against the state. Journal of the international comission of jurists 1957 ss. 59—105.
- Lorch, Robert S.*: Towards Administrative Judges. Public administrative review 1/1970.
- Lorenz, Werner*: Rechtsvergleichung als Methode zur Konkretisierung der allgemeinen Grundsätze des Rechts. Juristenzeitung 1962 s. 269 ss.
- Luhmann, Niklas*: Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung. Berlin 1966.
- Lundquist, Lennart*: Förvaltningen i det politiska systemet. Lund 1974.
- Lång, Ulla*: Yksilön oikeusturva sosiaalihuollossa. Uudistuva sosiaalihuolto. ss. 47—60. Helsinki 1967.
- Lääninoikeuspäivät 1969. Pöytäkirja. (LO-päivät).
- Lönnfors, Henry*: Ändringssökande i skatteärende. Åbo 1975. (moniste).
- Maas, Udo*: Verwaltungsakt und Rechtsatz. Zur Systematik rechtswidriger Verwaltungsakte im deutschen und französischen Recht. Köln 1970.
- Magnusson, Klas*: Något om kommunala besluts överklagbarhet enligt praxis. FT 1967 s. 132 ss.
- Makkonen, Kaarle*: Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. LM 1964 ss. 778—784.
- » — Zur Problematik der juridischen Entscheidung. Eine Strukturanalytische Studie. Turku 1965 (Makkonen).
- » — Kunnallinen säädösvalta. Vammala 1968. (Säädösvalta).
- » — Mietteitä oikeustieteen aatehistoriasta. LM 1975 ss. 145—153.
- Malmström, Åke*: Rättsordningarnas system. Festskrift till Håkan Nial. s. 381 ss. Stockholm 1966.
- Marcic, René*: Vom Gesetzesstaat zum Richterstaat. Recht als Mass der Macht. Gedanken über den demokratischen Rechts- und Sozialstaat. Wien 1957.
- Martin, Reiner*: Prozessvoraussetzungen und Revision. Berlin 1974.
- Mason, Alpheus Thomas — Beaney, William M.*: American Constitutional Law. Introductory essays & selected cases. New York 1954.
- Mathiassen, Jørgen*: Om ugyldige forvaltningsakter. NAT 1963 ss. 234—248.

- Maunz, Theodor*: Deutsches Staatsrecht. 16. Auflage. München 1968.
- Maurer, Hartmut*: Rechtsschutz gegen Rechtsnormen. Tübingen Festschrift für Eduard Kern. ss. 275—312. Tübingen 1968.
- Mayer, Otto*: Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. Dritte Auflage. München 1924.
- Mechelin, L.*: Suomen perustuslakien sisällys. 1896.
- Meder, Walter*: Probleme des sowjetischen kommunalrechts. Verwaltungsarchiv 1959 ss. 252—270.
- Meier-Hayoz, Arthur*: Der Richter als Gesetzgeber. Zürich 1951.
- Menger, Christian-Friedrich*: Der Begriff des sozialen Rechtsstaates. Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays. ss. 42—72. Darmstadt 1968.
- Mennicken, Axel*: Das Ziel der Gesetzesauslegung. Eine Untersuchung zur subjektiven und objektiven Auslegungstheorie. Studien und Texte zur Theorie und Methodologie des Rechts. Band 4. Berlin 1970.
- Merikoski, V.*: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Helsinki 1935. (Yhdistymisvapaudesta).
- » — Erivapauden käsite. Helsinki 1936.
- » — Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938. (Valtionapujärjestelmä).
- » — Valtion ylimääräisten virkamiesten oikeusasema. LM 1944. s. 250 ss.
- » — Användningen av fri prövning inom förvaltningen. NAT 1952 ss. 245—267.
- » — Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. Vammala 1953. (Laillisuusvalvonta).
- » — Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958. (Vapaa harkinta).
- » — Kuittauksesta viranomaisaloitteisen itseoikaisun yhteydessä. LM 1956 ss. 1—30.
- » — Valituslaadut hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä. Pykälä ry:n 25-vuotisjuhlajulkaisu 1935—1960. ss. 57—67. Vammala 1960. (Valituslaadut).
- » — Luentoja huolto-oikeudesta. Toinen lisätty painos. Toimittanut Tore Modeen. Vammala 1963.
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Kolmas painos. Porvoo 1966. II. Kolmas tarkistettu painos. Porvoo 1976. (I, II).
- » — Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968 (Merikoski).
- » — Erfarenheter av det förvaltningsrättsliga lagskipningssystemet i Finland. Festschrift till Poul Andersen. s. 274 ss. København 1958. (Erfarenheter).
- Merk, Wilhelm*: Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. Berlin 1962. Zweiter Band. Berlin 1970.
- Mes, Peter*: Des Rechtsschutzanspruch. Köln 1970.
- Meyer, Poul*: Administrativ Effektivitet. NAT 1954 ss. 188—196.
- » — Die Verwaltungsorganisation. Vergleichende Studien über die Organisation der öffentlichen Verwaltung. Göttingen 1962.
- » — Systemic Aspects of Public Administration. Copenhagen 1973.

- Miettinen, Martti*: Prejudikaateista ja niiden merkityksestä. Suomen lakimiesliiton XXI Lakimiespäivät 1970 ss. 80—95.
- Modeen, Tore*: Det kommunala förtroendeuppdraget. Enligt kommunallagens allmänna stadganden. Åbo 1962. (Modeen).
- » — Conseil d'Etat i Frankrike. NAT 1965 s. 93 ss.
- » — Actio popularis-principens tillämpning vid fullföljd av besvär över kommunfullmäktiges beslut som skall underställas statsrådet, ministerium eller centralt ämbetsverk. JFT 1973 ss. 17—45.
- » — Grundandet av högsta förvaltningsdomstolen i Finland. TFR 1976 ss. 324—359.
- Molin, Björn*: Analys av administrativa beslut. StvT 1967 s. 37 ss.
- Molin, Björn — Månsson, Lennart — Stömberg, Lars*: Offentlig förvaltning. Stats- och kommunalförvaltningens struktur och funktioner. 3 omarbetade upplagan. Stockholm 1971.
- Molitor, Erich*: Über Öffentliches Recht und Privatrecht. Eine rechtssystematische Studie. Karlsruhe 1949.
- Morgan, Glenn G.*: Soviet Administrative Legality. The Role of the Attorney General's Office. Stanford 1962.
- Murén, Edward*: Tehokkaampi turva kunnalliselle itsehallinnolle. SKL 1967 ss. 288—292.
- » — Valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevien lautakunnan päätösten alistamisesta kunnallishallituksen tutkittavaksi. Kunnallishallinnon pääkysymyksiä. Suomen kaupunkien ja kauppalaisten sihteerien 30-vuotisjuhlauskaisu. ss. 223—233. Porvoo 1969. (Kunnallishallinnon pääkysymyksiä).
- » — Alistus nykyään sekä tulevassa lainsäädännössämme kunnan lautakuntien osalta. Suomen kunnat 1972 ss. 628—628.
- Myllynen, Tuomo*: H1642. Osituskäyttö Survo. Tampereen yliopiston tietokonekeskuksen monistesarja n:o 7. Tampere 1971.
- Müller, Gebhard*: Fundamental Problems of Judicial Protection in a Democratic Constitutional State. Gerichtsschutz III s. 1 ss. Köln 1971.
- Mäenpää, Martti*: Julkisen hallinnon neuvotteluoikeus- ja työehtosopimusjärjestelmän uudistaminen. Suomen lakimiesliiton XXI lakimiespäivien pöytäkirja ss. 132—144. Vammala 1970. (Lakimiespäivät).
- » — Virkaehtosopimuksista erityisesti KHO:n ja viranomaisten toimivallan kannalta. SK 1973 ss. 112—117.
- Mäenpää, Olli*: Ministeriön keskusvirastoon kohdistama johto ja valvonta. Helsinki 1976. (Olli Mäenpää).
- Mälkki, Heikki*: Kurinpitomenettelystä rautateillä. Helsinki 1956.
- Mörtel, Georg*: Auswirkungen der veränderten verwaltungsgerichtlichen Generalklausel auf Verwaltung und Verwaltungsrechtssprechung. Wandlungen der rechtsstaatlichen Verwaltung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Band 13. ss. 137—172.
- Nieminen, Matti*: Den senare analytiska rättsteorin och den förvaltningsrättsliga forskningen i Finland. JFT 1976 ss. 266—279.

- Niemivuo, Matti:** Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta julkisten palvelujen, erityisesti perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona. Vammala 1976.
- Nigro, Felix A.:** Modern public administration. New York 1966.
- Nordström, J. J.:** Skildring of municipalförfattningen i Finland. Helsingfors 1832.
- Nuorvala, Aarne:** Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 50 vuotta. Korkein hallinto-oikeus 1918—1968. ss. 7—31. Helsinki 1968. (KHO 1918—1968).
- » — Hallintolainkäytöstä ja hallintotuomioistuinlaitoksesta. Näkökohtia ja näkymiä niiden kehittämisestä. LM 1970 s. 770 ss.
- » — Oikeusturvasta hallinnossa. Kansalaisten oikeusturva hallinnossa. KHO:n julkaisu 3/1975 ss. 1—11. Helsinki 1975 (KHO 1975:3).
- » — Kehittyvä hallintotuomioistuinjärjestelmä kansalaisten oikeusturvan taakeena. Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen. 3. 9. 1900—1975. Helsinki 1975. (Juhlajulkaisu.)
- Nørgaard, Carl Aage:** Garantier for retssikkerheden i den kommunale forvaltning. NAT 1968 s. 302 ss.
- Oestreich, Gerhard:** Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Om-riss. Berlin 1968.
- Oikeuskanslerin kertomus** vuodelta 1934.
- Oja, Aulis:** Kirkkopitäjä ja hallintopitäjä. Yhteiskunnallisen järjestäytymisen historiaa. Historian aitta IX. ss. 68—77. Jyväskylä 1939.
- Ojala, Seppo:** »Skroksocner oc opsocner»-instituutista hallintopurkulakiin. Korkein hallinto-oikeus 1918—1968. ss. 126—179. Helsinki 1968.
- Ojanen, Ilmari:** Staattisesta dynaamiseen oikeuteen — ajatuksia oikeustieteen ei-normatiivisesta ja normatiivisesta kielestä. LM 1970 ss. 1083—1099.
- Olivecrona, Karl:** Rättsordningen. Ideer och fakta. Lund 1966.
- Onikki, Erkki:** Verotuslain valitusoikeutta KHO:een rajoittavien säännösten tulkintatapauksia. KHO:n tiedotuksia 1971: B 1.
- Os, Audvar:** Domstolskontrollen över förvaltningen. NAT 1955 s. 378 ss.
- Osmonsalo, Erkki K.:** Kustavilainen aika. Suomen historian käsikirja I. ss. 679—698. Porvoo 1949.
- Pakuscher, Ernst K.:** Control of the Administration in the Federal Republic of Germany. The International and Comparative Law Quarterly 1972 ss. 452—471.
- Palme, W. A.:** Om disciplinär bestraffning av tjänstemän. Åbo 1947 (Disciplinär bestraffning).
- » — Om saklegitimationen i den förvaltningsrättsliga lagskipningen. JFT 1954 ss. 361—383.
- » — Förvaltningen och rättsskipningen i Finland och Sverige från äldre tider till våra dagar. JFT 1960 s. 13 ss.
- » — Förvaltningslagskipningens utveckling i Finland och Sverige efter skilsmässan år 1809, NAT 1960 s. 137 ss.
- » — Laillisuusperiaatteen noudattamisesta hallinnossa. LM 1965 ss. 151—159.
- » — Laglighetskravet inom förvaltningen i Finland och Sverige. Festskrift ut-

- given i anledning av Juristklubben Codex'25-års jubileum. s. 47 ss. Borgå 1965. (Laglighetskravet).
- Paloheimo, Matti*: Valituksen täydentämisestä hallinnon alalla. Korkein hallinto-oikeus 1918—1968. Helsinki 1968, ss. 203—211.
- Palonen, Kari*: Aate tutkimus aatekriittinä. Erään tutkimusohjelman muodostaminen, kilpailukykyisyyden testaaminen ja soveltuvuus empiriseen aate-tutkimukseen. Helsinki 1975.
- Pekkala, Junno*: Uusi alkoholilainsäädäntö. Helsinki 1970.
- Perelman, Chaim*: Über die Gerechtigkeit. München 1967.
- Petrén, Gustaf*: Om offentligrättslig användning av våld mot person. Lund 1949. (Petrén).
- » — Regeringsrättens kontroll över förvaltningen i komparativ belysning. FT 1955 s. 126 ss.
- Pfiffner, John M.* — *Presthus, Robert V.*: Public Administration. Fourth Edition. New York 1960.
- Phillips, Hood O.*: Constitutional and administrative Law. Fourth edition. London 1967.
- Pietilä, Jorma*: Tonttirekisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan. Maa-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1969. (Pietilä).
- Pohjolan-Pirhonen, Helge*: Kansakunta löytää itsensä 1808—1855. Kansakunnan historia 3. s. 703 ss. Porvoo 1973.
- Poksteff, Josef*: Die Entwicklung der Rechtslage des Individuums in der CSSR seit dem Jahre 1968. Osteuropa-Recht 1971 ss. 245—265.
- Poliisiasian neuvottelukunnan periaatekannanotto kunnallisten poliisijärjestysten uudistamisesta 1976.* (Poliisiasian neuvottelukunta).
- Posse, Johan August*: Bidrag till Svenska lagstiftningens historia från slutet af sextonde århundradet till stadfästelsen af 1734 års lag. Stockholm 1850.
- Puget, Henry* — *Maleville, Georges*: La revision des décisions administratives sur recours des administrés. Institut International des Sciences Administratives. Bryssel 1953.
- Puhakka, Y. W.*: Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925.
- Pulkki, Tauno*: Kunnan päätösvallasta. Kunnallishallinnon pääkysymyksiä. Suomen kaupunkien ja kauppala-in sihteerien yhdistyksen 30-vuotisjuhla-julkaisu. ss. 201—209. Porvoo 1969.
- Purhonen, Eino*: Lain käsitteestä. LM 1956 ss. 810—830.
- Pystynen, Erkki*: Kunnan suuruus kunnallishallinnossa. Tutkimus Suomen maa-laiskuntien suuruusrakenteesta ja kunnan suuruuden vaikutuksesta kun-nallishallintoon. Helsinki 1965. (Pystynen).
- » — Päätöksenteko kunnallispolitiikassa. Jyväskylä 1972.
- Rabenius, Th.*: Om den administrativa rättskipningen. NJM 1875 s. 190 ss. (NJM).
- Ragnemalm, Hans*: Förvaltningsbesluts överklagbarhet. Lund 1970. (Ragnemalm).
- » — Om nullitetsbesvär. FT 1971 ss. 1—20.
- » — Ytterligare om nullitetsbesvär. FT 1972 ss. 14—19.
- » — Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen. Stockholm 1973. (Extra-ordinära rättsmedel).

- Rajmic, Rudolf:* Polsk kodifikation Förande förvaltningsförfarandet. FT 1962 s. 257 ss.
- Ranehök, Allan:* Centralmakt och domsmakt. Studier kring den högsta rättsskipningen i kung Magnus Erikssons länder 1319—1355. Uppsala 1975.
- Rapp, Maximilian:* 100 Jahre Badischer Verwaltungsgerichtshof. Staatsbürger und Staatsgewalt I s. 1 ss. Karlsruhe 1963.
- Rauhala, R. W.:* I. Suomen keskushallinnon järjestämisestä vuosina 1808—1817. II. Ylimmät virkakunnat 1912—1917. Helsinki 1910. (Rauhala I, II).
- » — Keisariallinen Suomen Senaatti 1809—1909. Edellinen osa vuodet 1809—1859. Jälkimmäinen osa vuodet 1859—1909. Helsinki 1915 ja 1921. (Suomen senaatti, edellinen osa, jälkimmäinen osa).
- Reinikainen, Veikko:* Tutun palauttamisesta. Prosessioikeudellinen tutkimus. Vammala 1956. (Reinikainen).
- » — Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista. Vammala 1958.
- Rekola, Aarne:* Tulo- ja omaisuusverolaki. Porvoo 1947 (TOL).
- » — Eräistä velallisen ulosottomenettelyssä esittämistä väitteistä. LM 1944 ss. 447—487.
- » — Oikeudesta antaa asetusteitse vanhentumis- tai määrääajanmenetyssäänöksiä. LM 1950 ss. 377—383.
- » — Verotus ja yksilön oikeussuoja. Suomen lakimiesliiton XII lakimiespäivien pöytäkirja. s. 11 ss. Vammala 1962.
- » — Hallinto-oikeudellisia harjoitustapauksia. Vammala 1951.
- Report of the Committee on Administrative Tribunals and Enquiries.* July 1957. London 1959. (Report).
- Ress, Georg:* Judicial Protection of the Individual against Unlawful or Arbitrary Acts of the Executive. Gerichtsschutz III s. 47 ss. Köln 1971.
- Riegert, Robert, A.:* Das amerikanische Bundesverwaltungsverfahrensgesetz von 1946. Staatsbürger und Staatsgewalt I. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. ss. 405—439. Karlsruhe 1963.
- Riepula, Esko:* Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907—1972 valtiopäivillä. Vammala 1973.
- Robson Committee.* The Committee on Ministers' Powers 1932. (Robson).
- Roddingen, Hubert:* Das gegenwärtige sowjetische Verwaltungsrecht. Die Verwaltung 1971 ss. 59—77.
- Roslin, Bertil:* Den av länstyrelsen utövade allmänna statsuppsikten över kommunerna. Meddelanden från institut för samhällsforskning upprätthållet av statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi nr. 27. Åbo 1964.
- Ross, Alf:* Om ret og retfaerdighet. En indførelse i den analytiske retsfilosofi. 2. oplag. København 1966. (Ross).
- » — Miksi demokratia? Suomentaneet Annikki Schauman ja Lassi Huttunen. Lahti 1951.
- Runnström, Lena:* Kommunalbesvärsinstituts praktiska användning. StVT 1974 ss. 21—36.

- Rupp, Hans Heinrich:* Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre. Tübingen 1965. (Grundfragen).
- Rytkölä, Olavi:* Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. Vammala 1948. (Rytkölä).
- » — Julkisoikeudellinen sopimus. Käsite, esiintymismuodot ja oikeusvaikutukset. Vammala 1950. (Julkisoikeudellinen sopimus).
- » — Kuntain yhteistoiminta. Vammala 1952.
- » — Hallintovirkamiehen virkavastuusta. LM 1960 ss. 595—615.
- » — Hallinto- ja finanssioikeudessa sovellettavista oikeusnormeista. LM 1965 ss. 172—185.
- » — Viranomaisen harkintavalta jaoituksenmuutosasioissa. Kunnallishallinnon pääkysymyksiä. Suomen kaupunkien ja kauppalaisten yhdistyksen 30-vuotisjuhlaulkaisu. ss. 193—200. Porvoo 1969. (Kunnallishallinnon pääkysymyksiä).
- » — Virkamiesoikeus. Kolmas, kokonaan uusittu painos. Helsinki 1975. (Virkamiesoikeus).
- » — Virkaehtolainsäädäntö. Helsinki 1972.
- Saarialho, Aarne:* Ennakkopäätöksestä sekä sen merkityksestä ja noudattamisesta. Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 ss. 135—165. Helsinki 1943.
- Saarienen, Veli:* Näkökohtia muutoksenhakuoikeuden rajoituksista. LO-päivät 1969 s. 66 ss. Helsinki 1969.
- Salo, Heikki:* Terveystenhoitolaki ja muu terveydenhuolto. Helsinki 1968.
- Salonen, Arvi:* Lääninoikeuksien ja niiden työskentelyn kehittäminen. LO-päivät 1969 ss. 74—96.
- Savolainen, Erkki:* Käsittelyjärjestyksestä toteutettaessa eräitä julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen perustuvia suoritusvaateita kuntaa vastaan. LM 1966 ss. 934—948.
- Scheuner, Ulrich:* Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates in Deutschland. Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit. Aufsätze und Essays. Darmstadt 1968. (Rechtsstaatlichkeit).
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd:* Ermessen, Beurteilungsspielraum und eigenverantwortliches Handeln der Verwaltung. — Zum Umfang der Bindung des Ermessens an die Begriffe und den Tatbestand der Ermessensermächtigung. Archiv des öffentlichen Rechts 1973 ss. 173—195.
- Schnitzer, Adolf F.:* Vergleichende Rechtslehre I—II. 2. Auflage. Basel 1961. (Schnitzer I, II).
- Scholz, F.:* Die Rechtssicherheit. Berlin 1955.
- Schorina, Elena W. — Salitschschewa, Nadeschda G.:* Die Verwaltungskontrolle und der Schutz der Rechte der Bürger in der UdSSR. Staatsbürger und Staatsgewalt I. Verwaltungsrecht und verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. ss. 441—459. Karlsruhe 1963.
- Schwartz, Bernard:* A Commentary on the Constitution of the United States. Part III, Rights of the person. New York 1968.
- Schwartz, Bernard — Wade, H. W. R.:* Legal Control of Government. Administrative Law in Britain and the United States. London 1972.

- Schwarze, Jürgen:* Der funktionale Zusammenhang von Verwaltungsverfahrens-Recht und verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz. Schriften zum Öffentlichen Recht. Band 232. Berlin 1974.
- Shapiro, Martin:* The Supreme Court and Administrative Agencies. New York 1968.
- Sigler, Jay A.:* Courts and Public Policy. Cases and essays. Homewood. Illinois 1970.
- Simon, Herbert A.:* Administratiivt beteende. Falköping 1971.
- Simon, Herbert A. — Smithburg, Donald W. — Thomson, Victor A.:* Public Administration. New York 1961.
- Sinisalo, Kari:* HM 921 § ja hallinnon lainalaisuus. LM 1968 s. 19 ss.
- » — Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Vammala 1971. (Sinisalo).
- » — Korkeimman hallinto-oikeuden vuosien 1967—73 ratkaisemat uhkasakko-asiat. Oikeustiede-Jurisprudentia 1976: VII. (Oikeustiede).
- » — Uhkasakko työsuojelun valvonnassa. Jyväskylä 1977. (Uhkasakko).
- Sipponen, Kauko:* Lainsäädäntövallan delegoiminen. Vammala 1965. (Sipponen).
- » — Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteista. LM 1965 s. 197 ss.
- » — Päätöksenteko kansanvallassa. Helsinki 1967.
- » — Hallituksen muodostaminen suomalaisessa parlamentarismissa. Oikeus 1976: 1 ss. 40—42.
- Sire, Pierre:* The legal profession and the law. The bar in France. Journal of the international commission of jurists 1958 ss. 244—267.
- Sjöberg, Sven:* Det kommunala besvärsinstitutet. Stockholm 1948. (Sjöberg).
- » — Enskild rätt kränkt. FT 1941 s. 275 ss.
- » — Några anteckningar rörande administrativa besvär. FT 1942 s. 269 ss.
- Sjöström, Bertil:* Eräitä kysymyksiä siviiliprosessilain herruudesta aikaan nähden. LM 1931 ss. 310—317.
- Snellman, J. V.:* Kootut teokset II. Valtio-oppi. Oikean ehdoton pätevyys. Kansallisuus ja kansallisuusaate. Suomentanut Heikki Lehmusto. Porvoo 1928.
- Soikkanen, Hannu:* Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia, Helsinki 1966. (Soikkanen).
- » — Keskeisiä tekijöitä maaseudun kunnallishallinnon 100-vuotisessa kehityksessä. Historiallinen aikakauskirja 1967 ss. 127—139.
- Stahl, Klaus:* Die Sicherung der Grundfreiheiten im öffentlichen Recht der Fünften Französischen Republ. Hamburg 1970.
- Starosciak, J. — Letowski, J.:* The Comparative Method in Administrative Law Research. International Review of Administrative Sciences 1973 s. 186 ss.
- Statens offentliga utredningar* 1946:69. Förvaltningsförfarandet. Förbererande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor. På offentligt uppdrag verkställd av Nils Herlitz. Stockholm 1946. (SOU 1946: 69).

- Statens offentliga utredningar* 1955:19. Administrativt rättsskydd. Principbetänkande avgivet av besvärssakkunniga. (SOU 1955:19).
- » — 1964:27. Lag om förvaltningsförfarandet. Besvärssakkunnigas slutbetänkande. (SOU 1964:27).
- » — 1968:27. Förvaltningslag. Stockholm 1968. (SOU 1968:27).
- » — 1974:99. Enhetlig kommunallag. Betänkande av kommunallagsutredningen. Stockholm 1974.
- » — 1975:29. Medborgerliga fri- och rättigheter i vissa länder. (SOU 1975:29).
- Steinberger, Helmut*: Fundamental Guarantees of Procedure within the Framework of Judicial Protection of the Individual against the Executive. Gerichtsschutz III s. 131 ss. Köln 1971.
- Sterzel, Fredrik*: Studier rörande den kommunala besvärsprocessen. Stockholm 1963.
- van der Stichele, Alphonse*: Förvaltningskontroll och förvaltningsrättsskipning enligt belgisk rätt. FT 1973 s. 75 ss.
- von Stiernman, Anton*: Samling utaf Kongl. Bref, Stadgar och Förordningar ec. angående Sveriges Rikes Commerce, politie och economie. (red.) 1923—1632. Stockholm 1747. (von Stiernman).
- Stjernquist, Per*: Legitimitetsbegreppet ur rättssociologisk synpunkt. JFT 1970 ss. 337—349.
- Stoica, Mircea — Draganu, Tudor — Balogh, Andrei*: Le contrôle judiciaire de la légalité des actes administratifs dans la législation roumaine. Gerichtsschutz II ss. 901—920. Köln 1971.
- Strahl, Ivar*: En allmän rättslära. SvJT 1955 ss. 289—315.
- » — Makt och rätt. Rättssidens gång genom historien. Från Babylonien till F. N. En överblick. Stockholm 1957. (Makt och rätt).
- Strömberg, Håkan*: Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare. Lund 1949. (Offentliga anstalter).
- » — Den lokala förordningsmakten. Lund 1954. (Förordningsmakten).
- » — Förutsättningarna för besluts verkställbarhet. FT 1961.
- » — Allmän förvaltningsrätt. Sjätte upplagan. Lund 1972. (Förvaltningsrätt).
- » — Myndighet och myndighetsutövning. FT 1972 ss. 233—253.
- Strömholm, Stig*: Allmän rättslära. En första introduktion. Stockholm 1972. (Strömholm).
- » — Den juridiska argumentationens relevanskriterier. SvJT 1974 ss. 641—668.
- » — Det juridiska systembegreppets uppkomst och utveckling. TfR 1974 ss. 225—244.
- » — Vad är sakens natur? JFT 1974 ss. 221—233.
- » — Normer och Mål — det normbudna beslutsfattandets särart. SvJT 1976 ss. 161—178.
- » — Onko oikeusyhteiskunta vaakalaudalla. Kanava 1976 ss. 76—83.
- Ståhlberg, K. J.*: Hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestäminen muissa maissa. LM 1908 ss. 95—110.
- » — Hallinnon ja lainkäytön rajamailta. LM 1909 ss. 18—26.

- Ståhlberg, K. J.*: Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 1926. (Lait ja asetukset).
- » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen uudistettu painos. Helsinki 1928. (Ståhlberg).
- » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Lisäyksiä ja muutoksia toiseen painokseen. Helsinki 1936. (Lisäyksiä ja muutoksia.)
- » — Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Toinen uudistettu painos. Helsinki 1931. (Sisäasiain hallinto).
- » — Den administrativa lagskipningen i lägre instans. NAT 1936 ss. 1—20.
- » — Piirteitä muutoksenhausta ja valitusosoituksesta hallintoasioissa, JFT 1941 ss. 200—226.
- » — Virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuudesta. LM 1910 s. 271 ss.
- Sundberg, Halvar G. F.*: Grunddragen av allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1943 (Grunddragen).
- » — Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1955. (Förvaltningsrätt).
- » — Om de kommunalrättsliga besvär- och underställningsinstitutens civilrättsliga betydelse. Stockholm 1961.
- » — Kommunalrätt. Samlad upplaga. Stockholm 1964.
- Sundbom, Ivar*: Politisk makt och ekonomiska lagar. Stockholm 1952.
- Sundby, Nils Kristian*: Om normer. Oslo 1974.
- Suviranta, Antti*: Hallintosäädöksen ja -päättöksen rajankäyntiä. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira — U. J. Castrén. s. 263 ss. Vammala 1961. (Rajankäyntiä).
- » — Arvostelu teoksesta Ehmke, Horst, »Ermessen» und »unbestimmter Rechtsbegriff» im Verwaltungsrecht. LM 1962 ss. 632—636.
- » — Itseoikaisusta asianosaisen eduksi kunnallishallinnossa. Kunnallishallinnon pääkysymyksiä. Suomen kaupunkien ja kauppalaisten sihteerien yhdistyksen 30-vuotisjuhlajulkaisu. ss. 235—245. Porvoo 1969. (Kunnallishallinnon pääkysymyksiä).
- Svoboda, Karel*: La protection juridictionnelle du particulier contre le pouvoir exécutif en Tchécoslovaquie. Gerichtsschutz II ss. 1015—1046. Köln 1971.
- Szamel, Lajos*: Legal problems of socialist public administrative management. Budapest 1973.
- Tammio, E. H. I.*: Milloin hallinnollisen viranomaisen ratkaisu on saavuttanut sen lopullisen luonteen, ettei sama viranomainen enään voi sitä peruuttaa? JFT 1944 ss. 113—119.
- Tarjanne, Tapio*: Keskusviraston käsite Suomen hallinto-oikeudessa. LM 1933 ss. 21—52.
- » — Arvostelu teoksesta Kekkonen Urho: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. LM 1937 ss. 115—
- » — Vero-oikeus. Turku 1939.
- » — Kantelu oikeusturvakeinona Suomen hallinto-oikeudessa. Kirjoituksia ja lausuntoja ss. 66—85. Vammala 1943. (Kirjoituksia).
- » — Nimittämismenettely valtion virkoja täytettäessä. Kirjoituksia ja lausuntoja ss. 130—160. Vammala 1943. (Kirjoituksia).
- Taxell, L. E.*: Norm och prövning. JFT 1964 ss. 369—379.

- Terebilov, V.:* The Soviet Court. Moscow 1973.
- Tiihonen, Paula:* Hallintotuomioistuinjärjestelmästä erillään oleva oikaisu- ja muutoksenhakujärjestelmä. Alimman asteen oikaisujärjestelmä hallinnossa. Julkisoikeuden lisensiaattitutkimus. Tampere 1976.
- Tikka, Kari S.:* Veron minimoinnista. Tutkimus tulo- tai omaisuusverosta vapautumisen tarkoituksessa tehdyistä toimista lainsoveltamisongelmana erityisesti silmällä pitäen verotuslain 56 §:ää. Vammala 1972.
- Tirkkonen, Tauno:* Oikeusvoimasta. Sen luonne ja subjektiivinen ulottuvaisuus Suomen siviiliprosessioikeudessa. Helsinki 1933.
- » — Tuomionpurku. Vammala 1937.
- » — Suomen rikosprosessioikeus I. Vammala 1948. II. Helsinki 1953. (Rikosprosessioikeus I, II).
- » — Suomen siviiliprosessioikeus I. Porvoo 1961. II. Porvoo 1966. (Siviiliprosessioikeus I, II).
- » — Käsitteistä lainvoima ja oikeusvoima. LM 1953 s. 251 ss.
- Tolonen, Juha:* Empiirisen tiedon käytöstä oikeustieteessä. LM 1976 ss. 593—609.
- Tomuschat, Christian:* Judicial Protection of the Individual against Inactivity of the Executive. Gerichtsschutz III s. 77 ss. Köln 1971.
- Tóth, Janos:* Rechtsvergleichung in Osteuropa. Journal der Internationalen Juristen-Kommission 1965 s. 277 ss.
- Tumanov, V. A.:* Contemporary Bourgeois Legal Thought. A Marxist Avaluation of the Basic Concepts. Moscow 1974.
- Tuomioistuinten toiminta 1970—1971.* Tilastokeskuksen julkaisu.
- Tuori, Kaarlo:* Oikeus ja demokraattinen suunnittelu. Yhteiskuntasuunnittelu 1/1975 ss. 27—37.
- » — Hallintokoneisto ja hallinto-oikeus. Oikeus 1975:2 ss. 29—42.
- » — Hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteesta. Oikeus 1976:1 ss. 3—16.
- von Turegg, Kurt Egon:* Gefährliche und gefährdete Generalklausel. Prozessrechtliche Abhandlungen. Heft 22. Berlin 1956.
- Työmies-lehti* 31. 10. 1896.
- Törnqvist, Leo — Nordberg, Leif:* Päättätieteen keskeisiä ongelmia. Porvoo 1968.
- Török, Lajos:* The socialist system of state control. Budapest 1974.
- Ule, Carl Hermann:* Verwaltungsgerichtsbarkeit. Band I. 2. Auflage. Köln 1962. (Ule).
- » — Verwaltungsprozessrecht. 4 Auflage. München 1966.
- Uotila, Jaakko:* Näkökohtia tehokkuudesta, riittävydestä ja oikeusturvasta julkisessa hallinnossa. LM 1960 ss. 806—823.
- » — Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Vammala 1963. (Uotila).
- » — Elinkeinolupa. Helsinki 1967. (Elinkeinolupa).
- Del Vecchio, Giorgio:* Voraussetzungen und Bewertungskriterien in der Rechtsvergleichung. Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft 1962 s. 1 ss.
- Vesanen, Tauno:* Valtiontalouden hoidosta. Oikeustieteellinen tutkimus. Porvoo 1970. (Vesanen).

- Vesanen, Tauno*: Finanssiorgaaneista ja markan kansainvälisestä perusarvosta. Oikeustieteellinen tutkimus. Helsinki 1973. (Finanssiorgaaneista).
- » — Vientimaksusta. Vero-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1974.
- Vilkkonen, Eero*: Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970. (Vilkkonen).
- » — Näkökohtia tarkoituksenmukaisuusvalituksesta. LM 1972 ss. 372—396.
- » — Hallintolainkäytön alasta. Tutkimus hallintolainkäytön suhteesta yleiseen lainkäyttöön, ulosottomenettelyyn ja hallintomenettelyyn. Vammala 1973.
- » — Hallintolainkäytön alasta. Vammala 1973.
- » — Hallintolainkäytöstä autonomian ajalla. Helsinki 1973.
- » — Hallintolainkäyttö I. Helsinki 1976. (I).
- Virtanen, E. A.*: Kansanomaisen ja hallinnollisen oikeuslaitoksen rajoilta. Suomen kulttuurihistoria I ss. 355—368. Jyväskylä 1973.
- Vogel, Hans-Heinrich*: Om rättsskydd och lagprövningsrätt i Västtyskland.
- Vogel, Lorentz*: Domstolarna och några närstående instanser om besvärssaknignas lagförslag. FT 1965 s. 59 ss.
- Voionmaa Väinö*: Keskiajan yhteiskunta. Liikenne ja kauppa. ss. 394—479. Suomen kulttuurihistoria I. Jyväskylä 1933. (I).
- Voipio, Jaakko*: Näkökohtia kunnan kuulemisesta kunnallisvalituksen johdosta. MK 1957 ss. 920—923.
- » — Valittamisesta yliopistojen ja korkeakoulujen hallinnossa. Helsinki 1977.
- Vonlanthen, Albert*: Zum rechtsphilosophischen Sterit über das Wesen des subjektiven Rechts. Zürich 1964.
- Vuorinen, Jarmo*: Päätöksen perusteleminen. Tutkimus perustelemisselvollisuuden ulottuvuudesta hallinnossa ja hallinnollisessa lainkäytössä. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 10/1975.
- Vuorio, Jorma*: Oikeustoimesta funktio- ja substanssikäsittelenä. LM 1956 ss. 444—478.
- Vyshinsky, Andrei Y.*: The Law of the Soviet State. New York 1948.
- Wade, H. W. R.*: Administrative law. 2 nd. edition. Oxford 1967.
- Waline, Marcel*: Reformen av Frankrikes administrative rättsskipning. FT 1962 s. 1 ss.
- Walter, Hannfried*: The Judicial Protection of the Individual against the Executive in the Legal and Constitutional System. Gerichtsschutz III s. 7 ss. Köln 1971.
- Weil, Prosper*: The strenght and weakness of french administrative law. The Cambridge Law Journal 1965 ss. 242—259.
- Wennergren, Bertil*: Kommunalbesvärslagreglernas tillämpning inom specialreglerad förvaltning. FT 1963 ss. 266—285.
- » — Förvaltningsförfarandet i ärenden angående enskilda. Svensk statsförvaltning i omdaning. ss. 57—89. Fjärde omarbetade upplagan. Uppsala 1968. (Svensk statsförvaltning).
- » — Förvaltningsprocess. Stockholm 1971.
- » — Judicial Protection of the Individual against the Executive in Sweden. Gerichtsschutz II ss. 921—942. (Wennergren).
- Wentz, Nils*: 1971 års svenska förvaltningsrättsreform. NAT 1972 s. 137 ss.

- Werbke, Axel*: Judicial Protection of the Individual against Normative Acts of the Executive. Gerichtsschutz III s. 69 ss. Köln 1971.
- Wernstedt, Stig*: Besvärfrågor i regeringsrättens praxis. Ett rättsurval. FT 1951 s. 338 ss.
- Westerberg, Ole*: Om administrativ besvärsmått. Stockholm 1945. (Westerberg).
- » — Om rättskraft i förvaltningsrätten. Stockholm 1951. (Rättskraft).
- » — Förvaltningsbesvär. FT 1967 s. 63 ss. Förvaltningsbesvär II. FT 1967 s. 161 ss.
- » — Förfarandet i förvaltningsrätten. Stockholm 1969. (Förfarandet).
- » — Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1973. (Förvaltningsrätt).
- Wieseler, Willi*: Der vorläufige Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte. Schriften zum Öffentlichen Recht. Band 54. Berlin 1967.
- White, Leonard D.*: Introduction to the study of Public Administration. New York 1954.
- Wilkens, Sten*: Rättssäkerheten i skatteärenden. NAT 1961 s. 353 ss.
- Wilkey, Malcom Richard*: Judicial backround and decisionmaking. JFT 1972 ss. 317—338.
- Willgren, Karl*: Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925. (Willgren).
- » — Några grundlinjer till en historik över lagskipningen i förvaltningsmål. JFT 1920 ss. 267.
- Wolff, Hans J.*: Verwaltungsrecht I ja III. Ordnungs- und Leistungsrecht, Verfahrens- und Prozessrecht. München und Berlin 1966.
- Wrede, R. A.*: Anteckningar enligt professor R. A. Wredes föreläsningar öfver rättegångsbalken I—II. Helsingfors. (Rättegångsbalken).
- » — Finlands gällande civilprocessrätt. Första bandet. Helsingfors 1905. (Wrede I).
- » — Finlands gällande civilprocessrätt. Andra bandet. Fjärde upplagen. Redirerad av O. Hj. Granfelt. Tammerfors 1943. (Wrede II).
- Wróblewski, Jerzy*: Legal syllogism and rationality of judicial decision. Rechtstheorie 1974 ss. 33—46.
- Wälde, Thomas*: Entscheidungstheoretische Perspektiven für die Rechtsanwendung. Rechtstheorie 1975 s. 205 ss.
- Zellweger, Eduard*: Das Prinzip der sozialistischen Gesetzlichkeit. Journal der Internationalen Juristen-Kommission 1964 s. 183 ss.
- Zippelius, Reinhold*: Einführung in die juristische Methodenlehre. München 1971.
- Zitting, Simo*: Saantosuoja irtaimisto-oikeudessa. Vammala 1956. (Saantosuoja).
- Zweigwert, Konrad*: Zur Methode der Rechtsvergleichung. Studium generale 13 (1960) ss. 193—200.

LYHENNYKSIÄ

A	=	asetus
ATK	=	automaattinen tietojenkäsittely
AsiakJulkL	=	laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 9. 2. 1951/83
Bd.	=	Band
DL	=	Defensor Legis, Suomen Asianajajaliiton äänenkannattaja
FT	=	Förvaltningsrättslig tidsskrift
Gerichtsschutz	=	Gerichtsschutz gegen die Executive. Judicial Protection against the Executive. La protection juridictionnelle contre l'exécutif. 1—2. Länderberichte, National Reports. Rapports nationaux. 3. Comparative Law — International Law. (English edition) Herausgegeben — Edited by — Dirigé par Hermann Mosler. Max—Planck—Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Köln 1969—1971.
K.S.	=	Keisarillinen Suomen Senaatti
HE	=	hallituksen esitys
HFD	=	högsta förvaltningsdomstolen
HM	=	Suomen hallitusmuoto 17. 7. 1919/94
HN	=	hallintoneuvos
HPurkuL	=	laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 1. 4. 1966/200
HRiitaL	=	laki eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta 3. 12. 1954/446
HTiedL	=	laki tiedoksiannosta hallintoasioissa 15. 4. 1966/232
HValL	=	laki muutoksenhausta hallintoasioissa 24. 3. 1950/154
JFT	=	Tidskrift utgifven av Juridiska föreningen i Finland
JÖR	=	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
KaavJakoL	=	kaavoitusalueiden jakolaki 20. 2. 1960/101
KansakPalkkaL	=	laki kansakoululaitoksen viranhaltijain palkkauksesta ja eläkkeistä 1. 7. 1957/248
KEL	=	kansaneläkelaki 8. 6. 1956/347
KHO	=	korkein hallinto-oikeus
KHOL	=	laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22. 7. 1918/74
KirkkoL	=	kirkkolaki 23. 12. 1964/635
KM	=	komiteanmietintö

KulkM	=	kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriö
KunL	=	kunnallislaki 27. 8. 1948/642
Ks.	=	katso
L	=	laki
l	=	lausunto
LA	=	läänninasessori
Laki- ja talv	=	laki- ja talousvaliokunta
Lakv	=	lakivaliokunta
LM	=	Lakimies, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauslehti
LN	=	läänninneuvos
LO	=	läänninoikeus
LOL (52/55)	=	laki läänninoikeudesta 29. 1. 1955/52
LOL (1021/74)	=	läänninoikeuslaki 31. 12. 1974/1021
Lvk	=	lainvalmistelukunta
LVO	=	liikevaihtovero-oikeus
LääkH	=	lääkintöhallitus
m	=	mietintö
MK	=	Maalaiskunta, Maalaiskuntien Liiton aikakauslehti
1865 MKunA	=	Keisarillisen Majesteetin Armollinen asetus kunnallishallituksesta maalla 6. 2. 1865
1898 MKunA	=	Asetus maalaiskuntien kunnallishallinnosta 15. 6. 1898
MKunL	=	Maalaiskuntien kunnallislaki 27. 11. 1917/108
mom.	=	momentti
mtv	=	maa- ja metsätalousvaliokunta
NAT	=	Nordisk administrativt tidsskrift
NJM	=	Nordiska juristmöter
pav	=	pankkivaliokunta
PalkkaL	=	laki valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta 22. 12. 1942/1030
prv	=	perustuslakivaliokunta
RabelZ	=	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht. Tübingen.
RakA	=	rakennusasetus 26. 6. 1959/266
RakL	=	rakennuslaki 16. 8. 1958/370
RegR	=	Regeringsrätten
SK	=	Suomen Kunnat, Suomen Kunnallisliiton julkaisu
SKL	=	Suomen Kunnallislehti, Suomen Kaupunkiliiton julkaisu
SOU	=	statens offentliga utredningar (Ruotsi)
StVT	=	statsvetenskaplig tidskrift (Ruotsi)
sv	=	suuri valiokunta
SvJT	=	Svensk juristtidning
TfR	=	Tidskrift for Rettsvitenskap (Norja)
UKunL	=	kunnallislaki 1976/953

VirkamL	=	laki valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimittämiskirjoista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan 29. 6. 1926/202
VNp	=	valtioneuvoston päätös
vp.	=	valtiopäivät
vv.	=	vuodet
VwGO	=	Verwaltungsgerichtsordnung (1960, Saksan Liittotasavalta)

Säädösten nimien lyhentämisessä on lisäksi käytetty Suomen Laki -teokseen sisältyviä lyhennyksiä.

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimustehtävä

Lähtökohtia. Oikeusturva hallinnossa saa sisältönsä yhteiskunnan jäsenten ja julkisen vallan suhteesta. Kun vallankäyttö on meillä varhaisista ajoista ollut lakiin sidottua, hallinnon oikeussuojajärjestelmän perusteisiin on luonnostaan juurtunut mahdollisuus saattaa viranomais-tointen lainmukaisuus jälkikäteen tutkittavaksi.¹ Muutoksenhakukeinot ovat jäsentyneet hallinnon rakenteen ja menettelymuotojen kehittyessä. Lainkäyttö hallintoasioissa on samalla eriytynyt muusta lainkäytöstä ja vähitellen myös hallinnosta. Organisatorisesti tärkeää askelta on merkinnyt KHO:n perustaminen ylimmän asteen hallintotuomioistuimeksi. Samoin on alemmanasteista hallintolainkäyttöä varten jo suurelta osin kehittynyt oma, pääasiassa kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä.² Säännönmukainen muutoksenhaku, hallinto-oikeudellinen valitus on näin saanut kiinteät puitteet.

Muutoksenhausta hallintoasioissa annetulla lailla (154/50, HValL) on saatettu voimaan periaatteessa yleinen valitusoikeus, josta poikkeaminen edellyttää nimenomaista säännöstä. Vaikka lain soveltamisalan ulkopuolelle jääneiden asiaryhmien osalta voidaan puhua luetteloperiaatteen mukaisesta sääntelystä,³ myös HValL 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa kunnallis-, kirkollis- ja ulosottoasioissa on muutoksenhakuoikeus yleisenä sääntönä. Valitusoikeus lepää yksittäisten säännösten varassa vain muiden kuin HValL 2 §:ssä tarkoitettujen hallintoviranomaisten päätösten osalta ts. organisatorisin perustein HValL:n soveltamisalan ulkopuolelle

¹ Ks. Merikoski, Laillisuusvalvonta s. 64.

² Ks. Nuorvala, LM 1970 s. 770 ss.

³ Merikoski, s. 222, tyypittelee nykyisen oikeustilan »yleisklausuulijärjestelmäksi negatiivisin enumeraatioin». Ks. myös KHO 1950 III s. 524, Ikkala, LM 1955 ss. 158 ja 162 sekä Andersson s. 155.

jäävissä asioissa. Lainsäädäntötekniseltä kannalta on huomattava, että valitusoikeus ei perustu KHOL:iin tai yleensäkin hallintolainkäyttöjärjestelmää koskeviin säännöksiin, vaan siitä on näin erikseen säädetty.⁴ Tämä osaltaan selittää, miksi valituksen kehitysvaiheita on usein selvitetty prosessuaalisista lähtökohdista. Muutoksenhakuoikeuden sääntelyssä ei kuitenkaan ole kysymys vain valituksen kohteeksi soveltuvien päätösten kvalifioinnista. Valitusoikeuden perustavaa säännöstä on tarkasteltava myös kompetenssinormina. Se antaa muutoksenhakijalle oikeuden valittaa ja vastaavasti asettaa viranomaiselle velvoitteen tutkia valitus.

Tutkimuskohteen rajaus. Valitusoikeus on yleiseksi säädettyäkin suhteellinen ilmiö, joka jäsentyy viranomaishierarkian ja valitusviranomaisten toimivallan puitteisiin.⁶ Muutoksenhakumahdollisuuksia rajavat välittömästi valituksen kohteelle, muutoksenhakijan valitusoikeudelle ja menettelyn määrämuotoisuudelle asetetut vaatimukset. Käytännössä on oleellinen merkitys sillä seikalla, onko yksityisillä kansalaisilla edellytykset tietää oikeuksistaan ja mahdollisuudet valitusteitse valvoa niiden toteutumista. Valituksen käyttöedellytyksiä ja merkitystä olisikin näin tarkasteltava toiminnallisista lähtökohdista oikeussuojajärjestelmän osana selvittämällä muun ohella, missä tapauksissa muutoksenhakuun on turvauduttu ja millaisin tuloksin. Siihen ei yhden tutkimuksen puitteissa ole mahdollisuuksia. Tutkimus on keskitettävä kysymyksiin, joiden selvittämistä voidaan reaalisesti perustella.⁷

Tutkimusaiheena on hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöala. Tarkoitus on selvittää, missä asioissa ja minkälaisiin viranomaistoimiin nähdyn muutoksenhaku valittamalla yleensäkin on mahdollista. Kysymys on valituksen kohteelle asetetuista edellytyksistä.

⁴ Mainittakoon kuitenkin LOL (1021/74) 28,1 §:n viittaus HValL:iin sekä LHA (188/55) 62 §:n muutoksenhakusäännös.

Monessa muussa maassa muutoksenhakuoikeus on selvemmin ankkuroitu hallintolainkäytön perusteisiin. Ks. *Aura*, JFT 1929 s. 346.

⁵ Sivuuttaen erilaiset normiluokitukset tässä yhteydessä enemmän todetta- koon, että *Sundby*, ss. 51 ja 71, jakaa normit velvoitenormeihin (pliktnormer) ja kvalifikaationormeihin (kvalifikasjonsnormer). Jälkimmäisiin kuuluvat yhtenä ryhmänä kompetenssinormit.

⁶ Ks. *Herlitz*, Grunddrag s. 75.

⁷ Ks. *Holopainen*, Juhlajulkaisu s. 49 ja tutkimusongelmien reaalisuudesta yleensä *Eriksson*, JFT 1969 s. 416.

Hallinto-oikeudellisella valituksella, joka on vakiintunut yleisnimitys hallinto-, yleis-, kunnallis- ja kirkollisvalitukselle sekä yleensäkin valittamalla tapahtuvalle muutoksenhauille hallintoasioissa,⁸ ei käsiteparina ole sinänsä vastinetta säädännäisessä oikeudessa.⁹ Valitus on lain-säädännössämme sitä vastoin usein käytetty ja itsestään selvä käsite.¹⁰

Sillä tarkoitetaan hallinto-oikeudessa omaksutun kielenkäytön mukaan määrämuotoista, säännönmukaisesti asianosaisten käytettävissä olevaa ja ylemmälle viranomaiselle tehtävää varsinaista muutoksenhakekintoa.¹¹ Tällainen oikeustekninen määrittely on siinä mielessä funktionaalinen,¹² että sen tarkoituksena on erottaa valitus

⁸ Ks. Merikoski s. 5 ja Andersson s. 2.

Siten ilmaisua hallinto-oikeudellinen ei tässä tutkimuksessa käytetä *Ahteen*, s. 7 ss., tavoin näkökulman tai tieteenalan rajaukseen.

⁹ Mielenkiinto terminologiaa koskevissa kysymyksissä on selvästi siirtymässä yksittäisten ilmaisujen selvittelystä kielen tosiasiallisen käyttämisen ongelmiin. Ks. Makkonen, LM 1964 s. 784 ja LM 1969 s. 471, Aarnio ss. 53—73 sekä Tumanovin, s. 148 ss., lingvistiseen lähestymistapaan yleensäkin kohdistama kritiikki.

Todettakoon kuitenkin oikeustieteellisen tutkimuksen kannalta relevantti käsitteiden kahtiajako: *Uotila*, s. 1, jakaa käsitteet positiivisoikeudellisiin ja terminologisiin, *Sipponen*, s. 279, vastaavasti positiivisoikeudellisiin ja oikeusteoreettisiin sekä *Vilkkonen*, s. 74, positiivisen oikeuden käyttämiin ja oikeustieteen kehittämiin. Nimityseroilla ei sinänsä ole merkitystä. Edellisten osalta on kysymys säädännäisen oikeuden käyttämästä terminologiasta ja vastaavasti jälkimmäisten osalta etupäässä kulloisenkin esittäjän terminologiasta. Viime mainittujen käsitteiden käyttökelpoisuus riippuu siitä, miten niiden avulla pystytään jäsentämään ja selittämään tutkittavia ilmiöitä. Ks. tällaisten käsitteiden tarkoituksenmukaisuudelle asetettavista vaatimuksista *Tirkkonen*, LM 1953 s. 257 ja Siviiliprosessioikeus 1 s. 17, *Vuorio*, LM 1956 s. 446 ss., *Sipponen* s. 45 ss. ja *Vilkkonen* s. 16.

Jäljempänä selvitetään terminologisia kysymyksiä lähinnä asianomaisia käsitteitä käytettäessä.

¹⁰ Kielellisenä ilmaisuna valitus (besvär, aluksi besväring) on otettu käyttöön 1500-luvulla kuninkaan kirjeissä. Ks. *SOU* 1964: 27 s. 65 ja *SOU* 1968: 27 s. 227.

Kunnallisvalituksen käsitettä lienee meillä ensimmäisenä käyttänyt *Merikoski* valtionapujärjestelmää koskeneessa tutkimuksessaan (1938). Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 517.

¹¹ Valituksen ovat tähän tapaan määritelleet mm. *Ståhlberg*, s. 435, *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 67, *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 127, *Andersson*, s. 2 ja *Hyvönen*, s. 310, Ruotsissa mm. *Westerberg*, s. 31, *Herlitz*, Grunddrag s. 74 ja *Wennergren*, s. 100, sekä saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa mm. *Fleiner*, s. 230, ja *Walter Jellinek*, s. 295.

¹² *Apala-Arlander*, ss. 29 ja 76, toteaa prosessioikeudellisten käsitteiden ole-

muista muutoksenhakukeinoista. Se on muutoksenhakujärjestelmän kehittyessä kuitenkin menettänyt alkuperäistä kuvailuarvoaan. Samalla valituksen käyttöedellytysten positiivisoikeudellinen rajankäynti on astunut etualalle.

Valituskelpoisuuden käsite, jolla yleisesti on kuvattu valituksen kohteelle asetettuja vaatimuksia,¹³ ei laajasisältöisenäkään riitä kuvaamaan tutkimustehtävää. Kysymys siitä, saako päätökseen hakea muutosta, ei ratkea päätöksestä käsin sen laadullisena ominaisuutena vaan viime kädessä valitussäännöksen soveltamisratkaisuna. Valituskelpoisuusproblematiikkaakin on siten selvitettävä kokonaisvaltaisesti lähtien valituksen käyttöedellytysten muodostumisesta. Tästäkin syystä tutkimuksen kohteena olevista muutoksenhakukysymyksistä käytetään yhteisnimitystä *valituksen käyttöala*.¹⁴

Tutkimusaiheen rajauksista on merkittävin muutoksenhakijaan ts. subjektiiviseen valitusoikeuteen¹⁵ liittyvien kysymysten jättäminen selvitystyön ulkopuolelle. Tällainen raja on sikäli perusteltavissa, että meillä omaksutun lainsäädäntötekniikan mukaisesti on säädetty nimenomaan päätöksistä, jotka voivat olla valituksen kohteena. Siten lain soveltamisvaiheessakin valituskelpoisuusongelmat ovat suhteellisen helposti erotettavissa muutoksenhakijan valitusoikeutta koskevista kysymyksistä. Tosin valitusviranomaisen kannalta ovat sekä päätöksen valituskelpoisuudelle että muutoksenhakijan valitusoikeudelle asetettavat vaatimukset ehdottomia valituksenedellytyksiä, joiden puuttuessa valitus on jätettävä tutkimatta. Vaatimus ratkaista nämä valituksenedellytykset toisistaan irrallisina mainitussa järjestyksessä perättäin¹⁶ ei ole johdonmukaisesti toteutettavissa. Ratkaisuprosessin erittelyvaikeudet eivät tutkimuksen suorittamisessa kuitenkaan aiheuta sanottavia

van yleensäkin toiminnallisia (funktionaalisia). Ne on muodostettu tiettyä käyttötarkoitusta tai tehtävää varten.

Prosessuaalisia lähtökohtia korostava määrittely, vaikka se kiertäisikin esi-neellistävän (substansiaalisien) käsitteenmuodostuksen vaarat, jättää kuitenkin reaaliset oikeusturvaongelmat taustalle. Se johtaa usein näennäisproblematiikkaan ja jarruttaa kehitystä.

¹³ Ks. Andersson s. 5 ss. sekä Ruotsissa vastaavasti Westerberg s. 41, Sjöberg s. 115 ja Ragnemalm s. 56 ss.

¹⁴ Vastaavasti Merk, s. 1814, käyttää ilmaisua »Anwendungsgebiet» tarkoittaen sillä yleensäkin niitä tilanteita, joissa voidaan valittamalla hakea muutosta.

¹⁵ Kun objektiivisella valitusoikeudella tarkoitetaan yleensäkin oikeutta hakea (valituskelpoiseen) päätökseen muutosta, subjektiivisella valitusoikeudella taas ymmärretään tietyn muutoksenhakijan mahdollisuutta saattaa päätös valitusviranomaisen tutkittavaksi. Ks. Ikkala, LM 1955 s. 154 ss. ja Merikoski s. 333.

¹⁶ Ks. Ikkala, LM 1955 s. 156, Merikoski s. 428 ja Andersson s. 3 ja Ragnemalm s. 57.

vaikeuksia. Ilmeneehän valituksenedellytysten ennakkoluonteisuusjärjestyskin oikeastaan valitukseen annetusta päätöksestä.

Tutkimuksen painopiste. Kokonaiskuvaa valituksen käyttöalasta on piirretty vasta HVall:n valmisteluvaiheissa, minkä jälkeen muutoksenhaku hallintoasioissa onkin ollut jatkuvasti ajankohtainen tutkimuskohde. Tämä tutkimus painottuu niihin kysymyksiin, joita aikaisemmin ei riittävästi ole selvitetty tai joissa muutoin on ilmennyt jäsennetyn tiedon tarvetta.

Hallinto-oikeudellinen tutkimus suuntautui alkuvaiheissaan hallinnon yleisen kehityksen selvittelyyn. Tosin *Hermanson* oli luennoissaan (1898) kuvannut myös muutoksenhakujärjestelmän historiallista taustaa.¹⁷ Tämän vuosisadan puolella muutoksenhakuproblematiikka sai sitten pysyvän sijan oikeuskirjallisuudessamme. Julkisoikeuden systematisointia palvelevissa yleisesityksissään nimittäin *Ståhlberg* (1913 2 painos 1928), *Erich* (1924—1925) ja *Willgren* (1925) tarkastelivat myös muutoksenhaun perusongelmia.¹⁸

Hallintovalituslain pohjalta kasvaneesta oikeuskirjallisuudesta on mainittava ensinnäkin *A. K. Ikkalan* artikkelit yksityisen ja valtion valitusoikeudesta hallintoprosessissa¹⁹ sekä *Kuuskosken* lukuisat valitussäännösten uudistamista koskevat kirjoitukset. Samoin on *Merikoski* tutkimuksissaan yleisesti tarkastellut valituksen käytöedellytyksiä.²⁰ Kunnallisvalituksen käyttöalaa on selvitetty ennen muuta *Kuuskosken* (1949)²¹ ja *Hannuksen* (1977) laatimissa kunnallislain kommentaareissa.

Muutoksenhakuproblematiikasta on kuitenkin käytettävissä vasta yksi laajempi erityisselvitys, *Anderssonin* monografia *Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten* (1964). Tämän, käytäntöä palvelevan tutkimuksen kannanotot²² kaipaavat erältä osin uudemman oikeuskäytännön viitoittamia täydennyksiä.

¹⁷ *Hermanson* s. 441 ss.

¹⁸ *Ståhlberg* s. 435 ss., *Erich*, I s. 297 ss. ja *Willgren* s. 126 ss.

¹⁹ Artikkelissa yksityisen valitusoikeudesta hallintoprosessissa *Ikkala*, LM 1955 ss. 153—212, tarkastelee sekä objektiiviseen että subjektiiviseen valitusoikeuteen samoin kuin valitusperusteisiin liittyviä kysymyksiä. Jälkimmäisessä artikkelissa hän, LM 1960 ss. 285—328, selvittää valtion valitusoikeuden perusteita ja ajankohtaisia ongelmia.

²⁰ Ks. mm. *Merikoski*, Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä (1953) ss. 42—71, Vapaa harkinta hallinnossa (1958) ss. 126—136 ja 263—306 sekä Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä (ensimmäinen nide 1959, toinen nide 1961 sekä toinen uusittu painos 1968) s. 210 ss.

²¹ *Kuuskosken* kommentaari Uusi kunnallislaki (1949) on ilmestynyt lukuisina painoksina, joista viimeiset on toimittanut *Hannus* (7. painos 1973).

²² Jatkuvan tutkimuksen tarve aikaisemmin tutkituillakin aloilla on luonnollinen.

Ruotsissa on muutoksenhaku hallintoasioissa ollut huomattavasti useammin tutkimuskohteena.²³ Tuorein ja mielenkiintoisin on *Ragnemalmin* väitöskirja *Förvaltningsbesluts överklagbarhet* (1970). Sen painopiste on positiivisoikeudellisia lähtökohtia korostaen valitussäännösten ja laajan oikeuskäytännön kuvauksessa. Kun perinteisesti yleinen muutoksenhakuoikeus on Ruotsissa voimassa ilman nimenomaisia säännöksiä, erityisongelmat ovat yhteisestä kehitystaustasta huolimatta osin toisenlaiset kuin meillä. *Muista maista* saatavalla aineistolla on merkitystä lähinnä muutoksenhaun perusteiden selvittelyssä ja uusien kysymyksenasettelujen avaajana.

Tarkasteltaessa valituksen käyttöalan muodostumista kokonaisvaltaisesti lähtien valituksen historiallisista perusteista sekä päätyen nykyisiin säännöksiin ja niiden soveltamiseen,²⁴ havaitaan useiden *kysymysten* jääneen aikaisemman tutkimuksen tuloksista huolimatta vaille tyydyttävää ratkaisua:

1) *Muutoksenhakujärjestelmän kehitysvaiheista* on tarkemmin selvittämättä, missä määrin HValL:n yleisklausuli merkitsi periaatteellista uudistusta. Onhan perinteinen muutoksenhakuoikeus (gå till kungs) Ruotsissa säilynyt säännösten puuttumisesta huolimatta katkeamatta.²⁵ Valitusoikeuden positiivisoikeudellisten kiinnekohtien korostuminen saanee selityksensä autonomian ajan oikeusoloista ja valtiollisesti erilaisesta kehityksestä.

2) Muutoksenhakuoikeuden kansallisen *perustan yhtenäisellä selvittelillä* on erityinen merkitys senkin vuoksi, että oikeussuojajärjestelmän kehitystä manner-Euroopassa kahlinneet oppirakennelmat subjektiivisesta julkisesta oikeudesta muutoksenhaulla suojeltavana etuna ja hallintotoimesta muutoksenhaun kohteena eivät näytä saaneen meillä sanottavaa jalansijaa. Varsinkin HValL:n voimassaoloaikana valitusoikeudesta on säädetty ilman periaatteellisia selvittelyjä. Säännösten lisääntyessä on kokonaiskuva valituksen käyttöalasta ja sen muodostumisen perusteista samalla hämärtynyt.

²³ Mainittakoon hallintomenettelylakia edeltäneiden virallisselvitysten (SOU 1946: 69, 1955: 19, 1964: 27 ja 1968: 27) ohella vain seuraavat väitöskirjatutkimukset: *Westerberg*, Om administrativ besvärsmätt (1945), *Sjöberg*, Det kommunala besvärsinstitutet (1948) ja *Sterzel*, Studier rörande den kommunala besvärprocessen (1963).

²⁴ Kokonaisvaltaisuudella pyritään tarkastelukulman laaja-alaisuuteen, ei tinkimään selvityksen seikkaperäisyydestä. Ks. *Laakso* s. 53.

²⁵ *Andersson*, Överklagande s. 1, epäilee yleensäkin mahdollisuuksia tämän eroavaisuuden selvittämiseen.

3) *Nykyisistä valitussäännöksistä* on tutkimatta ennen muuta valituskieltojen tihtyvä joukko. Käytettävissä ei ole jäsenettyä tietoa muutoksenhakurajoitusten määrästä, laadusta tai kohdentumisesta.²⁶ Säännösten murentaessa pääsäännöksi asetettua yleistä valitusoikeutta, myös normikompetenssia ja sen käyttämistä koskevat kysymykset saavat erityisen merkityksen.

4) *Muutoksenhakurajoitusten soveltamisongelmia* ei yksittäisiä tulokintakysymyksiä lukuunottamatta ole myöskään riittävästi selvitetty. Samoin kokemukset eräissä vero- ja huoltoasioissa toteutetusta (389—400/68) valituslupajärjestelmästä ovat kokoamatta.

5) Käytännössä eniten soveltamisongelmia ovat aiheuttaneet hallintopäätösten *valituskelpoisuuden yleiset edellytykset* (HValL 3 §, KunL 175,2 §, UKunL 139,3 § ja KirkkoL 539 §), jotka hallintomenettelyn kehittyessä ja muutoksenhakutilanteiden muuttuessa saavat jatkuvasti uutta sisältöä. Tutkimukselle jää tällaisten väljien normien soveltamisen osalta lähinnä systematisointitehtävä.²⁷ Tavoitteena on systematiikka, jossa reaaliset oikeusturvaongelmat entistä paremmin pääsevät esille.²⁸

Tutkimustehtävä koostuu edellä esitetyn mukaisesti suhteellisen itenäisistä osatutkimuksista. Saman ongelmakokonaisuuden osina ne ovat kuitenkin riippuvaiset toisistaan. Kysymys on tavallaan tutkimusohjelman kerrostumista.²⁹ Sen alimmalla tasolla ovat selvityskohteena valitussäännökset ja niiden soveltamisongelmat. Näkökulmaa laajentaen voidaan välitasolla yleensäkin arvioida valituksen käyttöalan määräytymisen perusteita. Ylimmällä tasolla osaongelmat yhdistyvät käsityksiin oikeusturvasta. Ongelmakeskeinen tarkastelutapa³⁰ on luonnollinen senkin vuoksi, että kansalaisten kannalta muutoksenhaulla on vain välineellistä merkitystä oikeusturvakeinona.

²⁶ Ks. valituskieltoja koskevan selvityksen tarpeellisuudesta *Ikkala*, LM 1955 s. 156 ss. ja *Nuorvala*, KHO 1975:3 s. 11.

²⁷ Ks. *Holopainen*, Juhlajulkaisu s. 51.

²⁸ *Aarnio*, s. 262 ss., korostaa oikeuskäytännön uudelleen organisoinnin (reformuloinnin) luovaa tehtävää.

²⁹ *Palonen*, s. 3, kuvaa tutkimusohjelman kerrostumista seuraavasti: Ylimpänä tasona on meta-analyysi. Toisen tason muodostavat sen ongelma-alueittaiset sovellutukset tietyille »todellisuuden lohkoille». Kolmantena tasona ovat yksittäisten ongelmien ratkaisemiseen tähtäävät, erityisesti selittämiseen suuntautuvat erityiset tutkimusohjelmat.

³⁰ Ongelmakeskeistä lähestymistapaa ovat oikeustieteellisessä tutkimuksessa suosittaneet mm. *Eriksson*, JFT 1968 s. 426 ja JFT 1969 s. 417, *Jyränki*, LM 1969 s. 888, *Kivivuori* s. 25 ja *Rieppula* s. 63.

1.2. Tutkimuksen näkökulma ja käytetty aineisto

Tutkimusasetelma. Valituksen käyttöalan muodostumisessa voidaan erottaa kaksi muita tärkeämpää vaihetta: valitussäännösten antaminen ja niiden soveltaminen.¹ Säännösten ja niiden julkaistun soveltamiskäytännön sisällön selvittäminen² ei kuitenkaan riitä asetetun tutkimustehtävän suorittamiseen. Korostaen muutoksenhaun historiallisia kiinnekohtia voidaan valituksen positiivisoikeudellinen sääntely nimittäin ymmärtää luonteeltaan perinteistä muutoksenhakuoikeutta rajoittavana. Siten valituksen kehitysvaiheet on sijoitettava laajempiin historiallisiin ja yhteiskunnallisiin yhteyksiin.³ Valituksen nykyisen käyttöalan selvittämiseksi on tutkimus vastaavasti painotettava kansalaisten reaalisiin oikeusturvaongelmiin ja siten empiirissävyisesti suunnattava toimivaan oikeusjärjestykseen.⁴

Tutkimusaineisto. Hallintopäätöksen valituskelpoisuus tulee sitovasti vasta yksittäistapauksittain hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistavaksi. Hallintolainkäyttöviranomaisen päättää tällöin valitussäännöksiä soveltaen valituksen tutkittavaksi ottamisesta. Lähtien näistä tutkimuksen kannalta oleellisimmista päätöksentekotilanteista on aineistoksi ensi vaiheessa koottu valitussäännösten ohella niiden soveltamiskäytäntö mahdollisimman laajalti hallintolainkäytön eri asteista.⁵

Lainsäädäntötoimenpiteitä on pyritty seuraamaan alkaen aina Ruotsin vallan aikaisista valitusplakaateista ja päättyen nykyisiin eri asteisiin, asetuskokoelmassa julkaistuihin säädöksiin.

Ruotsin vallan aikana muutoksenhakuoikeus oli lähinnä perinteisten käsitysten varassa, mistä johtuen säädösaineisto jäi vähäiseksi. *Autonomian ajan* säädöksistä yhteensä 74 sisältää muutok-

¹ Ks. oikeusjärjestyksen muodostumisesta yleensä *Aarnio* s. 248.

² Tämänäyttöisen oikeusdogmaattisen tutkimuksen tarpeellisuutta ei ole oikeustieteen asemasta viime vuosina käydyssä keskustelussa sinänsä epäilty. Kysymys on ollut vain oikeustieteen tehtävien ja näkökulman avartamisesta. Ks. oikeusdogmaattisen tutkimuksen asemasta *Makkonen*, LM 1967 s. 844, *Ojanen*, LM 1970 s. 1090 ja *Aarnio* s. 386 sekä laajemminkin oikeustieteen tehtävistä *Rieppula* ss. 54—59, *Lahti* ss. 7—12 ja *Backman* ss. 1—26.

³ *Brusiin*, ss. 109, 111 ja 215, korostaa oikeuden historiallista ja yhteiskunnallista perustaa sekä asioiden keskinäistä yhteyttä.

⁴ Ks. *Aarnio*, LM 1976 s. 558.

⁵ *Bramstång*, FT 1971 s. 67, toteaaakin, ettei ylimmän asteen käytäntö välttämättä kuvasta alempien asteiden muutoksenhakuongelmia.

senhakusäännöksiä.⁶ *Itsenäisyyden ajan* valitussäännökset on jaettu kahtia käyttäen rajana HValL:n voimaantuloa. Kun edellisistä valtaosa on kumottu, tästä ryhmästä on tarkasteltavaksi otettu vain valitussäännösten rakennetta kuvaavaa aineistoa. Kun HValL:n voimaantullessa taas kumottiin kaikki lain kanssa ristiriidassa olevat säännökset (HValL 16 §), on ollut perusteltua koota kaikki tämän jälkeen annetut valitussäännökset. Vuosien 1951—1973 asetuskokoelmista on löytynyt 933 muutoksenhakusäännöksiä sisältävää säädöstä. Näistä 822 sisältää valitussäännöksiä. Aineistoa on tutkimuksen kestäessä viime vuosien osalta täydennetty. Valmisteluvaiheita kuvaavaa aineistoa on ollut lainasteistenkin säännösten osalta niukasti saatavissa.

Valitussäännösten soveltamiskäytäntöä on selvitetty KHO:n osalta vuosikirjoista ja taltioista sekä alemmanasteisen hallintolainkäytön osalta kyselytutkimusten avulla.

KHO:n vuosikirjoista 1918—1971 on ensi vaiheessa löytynyt 277 hallintopäätöksen valituskelpoisuutta koskevaa ratkaisua sekä *taltioista* 1964—1973 lisäksi 300 hallintopäätöksen valituskelpoisuutta, 165 valituskiellon soveltamista ja kolmelta otantajaksolta yhteensä 590 valituslupan myöntämistä koskevaa ratkaisua. Tämä aineisto on erikseen luokiteltu käyttäen ATK:n tarjoamia mahdollisuuksia.

Toisessa vaiheessa on käyty läpi koottuihin ratkaisuihin liittyvä, KHO:ssa säilytettävä *asiakirja-aineisto*.⁷ Samalla on täydennetty hallintopäätösten valituskelpoisuutta valaisevaa aineistoa ennen vuotta 1964 tehdyillä, julkaisemattomilla ratkaisuilla ja viime vuosien päätösaineistolla. Tutkimusaineistoon on kelpuutettu runsaat 900 hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskevaa ratkaisua eli valituskielto- ja valitusluparatkaisut mukaan lukien yhteensä pyörein luvuin 1 700 KHO:n ratkaisua.

Alemmanasteisen hallintolainkäytön osalta aineistoa on koottu lähinnä LO:ista ja keskusvirastoista. *Kyselyn* avulla on selvitetty, missä määrin näissä väliportaissa lainkäyttöviranomaisissa esiintyy erityyppisiä muutoksenhakuongelmia. Soveltamiskäytäntöön sisälöstä saatuja tietoja on täydennetty *haastatteluin* eräissä LO:issa.

Kuvaamaan *valitussäännösten soveltamista yleensä* on käytetty lähinnä KHO:n toimesta koottuja tilastotietoja. Kun niidenkään avulla ei ole

⁶ Ks. myös *Vilkkosen*, Hallintolainkäytöstä autonomian ajalla ss. 40—52, kokoamaa luetteloa.

⁷ Kirjoittajalla on tähän KHO:n virkamiehenä ollut tavallista paremmat mahdollisuudet. Aineiston selostaminen siltä osin, kuin se ei ole julkista, ei tule kysymykseen.

mahdollista selvittää muutoksenhakuoikeuden tosiasiallista ulottuvuutta ja siitä säädettyjen poikkeusten vaikutuksia, tämän tutkimuksen yhteydessä ei voitane puhua oikeussosiologisesta suuntauksesta.

Tämäntyyppisessä tutkimuksessa on luonnollisesti laadullinen (kvalitatiivinen) analyysi etualalla. Vain aineiston sanallinen erittely luo mahdollisuudet kiinnittää huomiota ratkaisutilanteiden erityispiirteisiin. Toisaalta määrällinen (kvantitatiivinen) erittely auttaa hallitsemaan laajaa aineistoa ja siirtää johtopäätösten teon entistä varmemmalle pohjalle.⁸ Sen vuoksi on säädösaineiston ja osaksi myös soveltamiskäytännön käsittelyssä käytetty rinnakkain kummankin menetelmän tarjoamia mahdollisuuksia. Kun apuvälineenä on käytetty tietokonetta, teknisillä rajoituksilla ei ole ollut aineiston käsittelyssä sanottavaa merkitystä.⁹

Tutkimusnäkökulma. Tutkimusaineiston laajuus johtaa tarkastelemaan valituksen käyttöalaa nimenomaan muuttuvana ilmiönä. Aineiston jäsentäminen ja sisällön selvittäminen ei vielä riitä muutosprosessin syiden selittämiseen. Samoin pitäytyminen lainsäätäjän ja lainsoveltajan käyttäytymisen selittämiseen¹⁰ osoittautuu riittämättömäksi ja saattaa sitä paitsi johtaa viranomaisten valintavapauden suhteettomaan korostamiseen.¹¹

Valituksen käyttöalan muodostumista pyritään tässä tutkimuksessa selvittämään osana hallinnon oikeussuojajärjestelmän yleistä kehitystä. Historiallinen samoin kuin oikeusvertaileva aineisto havainnollistaa oikeussuojajärjestelmän riippuvuutta yhteiskunnan taloudellisesta, poliittisesta ja sosiaalisesta rakenteesta sekä auttaa paremmin ymmärtämään muutoksenhakuinstituuttimme erityispiirteitä.¹² Oikeusvertailun tehtäviä koskevassa keskustelussa onkin korostettu yhteiskuntajärjestelmien kehitysvaiheita ja oikeusjärjestysten reaalista sisältöä valaisevan aineiston

⁸ Ks. *Klami*, Näköaloja s. 67 ja *Riepula* s. 80.

⁹ Aineiston käsittelyssä on Tampereen yliopistossa käytetty ns. *Survo*-ohjelmaa, joka on erityisesti tutkimusten tilastolliseksi apuvälineeksi tarkoitettu tietojenkäsittelyjärjestelmä. Ks. sen ominaisuuksista *Myllynen*, H1642 ositus-käyttö *Survo* (moniste).

¹⁰ Tällaista, lähinnä teon teoriaan perustuvaa tutkimusasennetta lienee oikeustieteessä ensimmäisenä suosittanut *Kivivuori*, s. 25 ss. ja JFT 1969 s. 412. Ks. myös *Aarnio* s. 249 ss.

¹¹ Ks. *Backman—Mäenpää*, Oikeus 1976:1 s. 31 ss.

¹² Ks. oikeusvertailun tällaisesta merkityksestä *Heldrich* s. 441 ja *Schnitzer*, I s. 31, tavoitteellisuudesta yleensä *David*, I ss. 11—20 ja *Starosciak—Letowski* s. 186 sekä muutoksenhakuinstituutin soveltuvuudesta vertailukohteeksi *Guttridge* s. 29 ja *Schnitzer*, II s. 427.

merkitystä.¹³ Kun oikeudelliset ongelmat luonnollisesti jäävät ratkaistavaksi kunkin oikeusjärjestyksen piirissä,¹⁴ yksittäisiä säännöksiä ja niiden soveltamiskäytännöllä on vertailuaineistona toissijainen merkitys. Pääpaino on oikeuskirjallisuudella.

Valituksen *käyttöalan kehitystä selittävät muuttujat* voidaan jäsentää niiden yleisyyden asteen perusteella siten, että selitys etenee valitus-säännöksistä ja niiden soveltamisratkaisuista ensin hallintoa ja sen oikeus-suojajärjestelmää koskeviin muuttujiin, seuraavassa vaiheessa julkista valtaa ja sen organisointia koskeviin käsityksiin sekä viime vaiheessa yhteiskunnan taloudellista ja sosiaalista rakennetta koskeviin seikkoihin. Valituksen kehitysvaiheesta riippuen nämä muuttujat saavat erilaisen painotuksen. Aluksi muutoksenhakuoikeus oli sääntelemätön ja se ymmärrettiin perinteiseksi oikeudeksi. Tuolta ajalta on tarkasteltava yleensäkin yhteiskunnallista järjestäytymistä ja julkisen vallan organisoitumista. Valituksen kehittyessä vähitellen säännönmukaiseksi muutoksenhakukeinoksi tulevat selittävinä tekijöinä etualalle hallinnon ja hallintolainkäytön rakennetta koskevat seikat. Voimassa olevan oikeuden osalta selittäminen rajautuu lähinnä valitussäännösten ja soveltamiskäytännön sisäisten yhteyksien osoittamiseen. Siten voidaan karsia etäisempää, joskin relevantin kuvauksen muutoin edellyttämää aineistoa.

1.3. Tutkimuksen jäsentely

Tutkimus jakaantuu kahdeksaan lukuun. Johdannon (1) jälkeen seurataan valituksen muotoutumista säännönmukaiseksi muutoksenhakukeinoksi yhteiskunnallisen järjestäytymisen ensivaiheista, käräjäkiviltä aina HVall:n jäsentämään valitussäännöstöön (2). Valtiollisen kehityksen taitekohtien mukaan jaksotetussa esityksessä selvitetään erikseen alunperin keskusvallan kasvuun sitoutuneen hallintovalituksen sekä toisaalta perinteistä itsehallinto-oikeutta korostavien kunnallis- ja kirkollisvalitusten

¹³ Ks. *Lando*, JFT 1966 s. 263, *Kastari*, LM 1967 s. 147, *Kramer*, RabelZ 1969 s. 16, *Heldrich*, RabelZ 1970 s. 427 ss. ja *Starosciak—Letowski* s. 187.

Steinberger, s. 132, pelkistää oikeusvertailun ongelmat osuvasti todetessaan, ettei oikeusinstituuttia voida edes tutkia irrallisena sen sosiaalisesta ympäristöstä.

¹⁴ Ks. *Hermanson*, Lagstiftningen s. 7, *Holopainen*, LM 1965 s. 907 ss. ja *Vilkkonen*, Hallintolainkäytön alasta s. 3.

taustaa. Erilaiset lähtökohdat heijastuvat vieläkin valitustyyppien sääntelyssä. Tarkasteltaessa valitusta toiminnalliselta kannalta oikeussuojajärjestelmän osana (3) on merkitystä myös oikeusvertailevalla aineistolla, jonka avulla voidaan syventää käsityksiä muutoksenhaun perusteista.

Tämän jälkeen selvitetään norminantovaltaan ja valitussäännösten voimaantuloon sekä yleensäkin valituksen käyttöalan sääntelyyn liittyviä kysymyksiä (4). Tarkasteltaessa yksityiskohtaisemmin HVall:n voimassaoloaikana annettuja säännöksiä tarkoitusta on myös arvioida muutoshakurajoitusten kriteereitä. Valitussäännösten soveltamisen (5) osalta eritellään ensin ratkaisutilanteita, valituksenedellytysten ennakkoluonteisuusjärjestystä sekä erityyppisten tulkintaongelmien esiintymistä hallintolainkäyttöviranomaisissa. Määrällistä analyysiä soveltaen jäsennetään sitten hallintopäätösten valituskelpoisuuskäytännön sisällön selvittäminen reaalsiin kohteisiin.

Hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskeva oikeuskäytäntö on jaettu kolmeen pääryhmään sen mukaan, koskeeko valitus kulloinkin asian ratkaisemista edeltävää toimenpidettä (6), asiassa annettua päätöstä (7) vai asian ratkaisemiseen liittyvää toimenpidettä (8). Yksityiskohtaisemmassa jaottelussa kiinnitetään huomiota paitsi ratkaisutilanteiden tyypittelyyn myös valitustyyppien eroavuuksiin ja hallinnonalojen ominaispiirteisiin. Valituskelpoisuuden määräytymistä tarkastellaan lähinnä valituksen käyttöedellytyksistä käsin eikä niinkään asianomaisen päätöksen laadullisena ominaisuutena. Tällä tavoin valituskelpoisuuden kriteerit voidaan kytkeä kiinteämmin hallintolainkäytön rakennetta ja sisältöä koskevaan yleiseen problematiikkaan. Saksankielisen yhteenvedon (9) jälkeen on liitteinä kootun säädös- ja ratkaisuaineiston määrällistä erittelyä kuvaavia taulukoita.

2. VALITUKSEN KEHITYSTAUSTAA

2.1. Kehityksen lähtökohtia ja ryhmittelyä

2.1.1. Muutoksenhakuoikeuden varhaistaustaa

Julkisen vallan jäsentyminen muutoksenhaun perustana. Yhteiskunnallisen järjestäytymisen ensi vaiheissa ei ollut tarvetta muutoksenhaakuun. *Muinaissuomalainen sukuyhteisö* ratkaisi yhteiset asiansa vanhimman johdolla käräjäkivillä.¹ Päätökset tehtiin perinnäistapojen (*leges ter-rae*) pohjalta ja aina yksimielisesti, minkä saavuttamiseksi turvauduttiin tarvittaessa sovitteluun.² Sukujen asuttamien kyläyhteisöjen liittyessä pitäjiksi päätösvaltaa käytettiin pitäjänkäräjillä valitun pitäjäntuomarin johdolla.³ Alueellinen keskittyminen johti seuraavassa vaiheessa kihlakuntiin. Vähitellen yhteistoiminnan suurimmiksi yksiköiksi muodostuivat maakunnat (maat), joilla oli omat lakinsa ja kuninkaansa.⁴ Kihlakuntien rajat ylittäneet riitaisuudet ratkottiin maakäräjillä.

Kehitys kävi joutuisammin Ruotsissa, jossa mahtisukujen ja kirkon tuella päädyttiin vihdoinkin maakuntien liittona yhteen kuninkaaseen.⁵

¹ Ks. käräjistä sukuyhteisön luonteisen yhteiskunnan keskeisenä orgaanina *Ståhlberg* s. 14, *Herlitz* s. 9, *Virtanen* s. 355 ss., *Cederberg*, I s. 139, *Hemmer*, s. 18 ja JFT 1959 s. 41 sekä *Jutikkala*, Luentoja s. 9.

² Ks. *Juva—Juva* s. 87.

³ Ks. pitäjälaitoksen muodostumisesta *Hermanson* s. 260, *Jutikkala* ss. 44—45, *Oja* s. 70 ss., *Pystynen* s. 25 ja *Holopainen* s. 116.

⁴ Maakuntien muodostus omine lakeineen ei kuitenkaan ollut niin johdonmukaista kuin Ruotsissa. Niinpä *Lizelius*, ss. 8—9, osoittaa, ettei suomen kielessä tuohon aikaan vielä tunnettu kuningas-sanaa. Myöhempi tutkimus on kuitenkin osoittanut Suomessakin olleen maakunnallisia oikeustapoja, jotka Ruotsin vallan aikaiset maanlait sittemmin syrjäyttivät. Ks. *Jaakkola*, III s. 385 ja *Juva—Juva* s. 370.

⁵ *Hermanson*, s. 258, kuvaa tuon ajan yhteiskuntaa eräänlaisena liittovaltiona. Ks. myös *Herlitz* s. 18 ss., *Holopainen* s. 117 ja *Anners* s. 97.

Ristiretkien tuloksena Suomi — sittemmin v. 1284 herttuakunnaksi nimetty — tuli tästä valtiomuodostuksesta osalliseksi. Käräjälaitos sai vähitellen kilpailijan kasvavasta kuninkaanvallasta, joka jo 1300-luvulla työn-tyi perinteisen itsehallinnon alueelle.

Julkisella vallalla oli aluksi henkilöllinen luonne.⁶ Sitä edustivat kuningas ja hänen voutinsa. Tuomiovaltakin perustui varhaiskeskiajalla käsityksiin kuninkaanrauhasta (konungsfrid), jonka mukaan kuningas saattoi ottaa henkilöitä ja instituutioita erityiseen suojeluksensa samoin kuin kosta sitä vastaan rikkoneille.⁷ Kuninkaan osallistuminen oikeudenkäyttöön sai kuitenkin jo 1300-luvulla ekspansiivisen luonteen ja perinteinen käräjälaitos joutui tehostuvan keskushallinnon paineeseen.

Lainkäyttäjät ja hallinnon johtajat, jotka olivat olleet kansan edusmiehiä, muuttuivat vähitellen kuninkaan käskyläisiksi. Ylimät tehtävät siirtyivät kansasta erkautuvan aatelin huostaan, mikä osaltaan muodostui itsehallinnon uhkaksi. Tosin kihlakunnantuumari ja täytäntöönpanosta maaseudun hallintopitäjässä huolehtiva nimismies luettiin vasta 1600- ja 1700-luvuilla varsinaisesti valtion virkamieheksi.⁸ Käräjien perusta kaventui myös sikäli, että käräjäväki jäi syrjään ja käräjärahvasta edustamaan tuli arvovaltaisimmista miehistä koottu lautakunta.⁹ Samalla tavoin laamanninkäräjät alkoivat korvata aikaisemmat maakäräjät, jotka tosin myöhäiskeskiajallakin säilyttivät asemansa mielipiteenmuodostuksen foorumeina ja vetoamusasteina eräissä veronkantoa koskevilla asioissa.¹⁰

Vaikka *keskushallinnon* merkitys jäi vielä keskiajalla vähäiseksi,¹¹ vakiintuivat tuolloin kansanvaltaisen hallitusjärjestelmän perusteet. Julkisen vallan käyttö oli alunperin yhteisen kansan hyväksymään lakiin sidottu. Kuninkaan velvollisuudet määritettiin valassa.

⁶ Ks. *Hermanson* s. 62, *Kastari*, LM 1950 s. 735 ja *Jägerskiöld* s. 13. *Ranehök*, s. 13 ja 42 ss., kiinnittää tähän kysymykseen huomiota tuon ajan oikeuspolitiikkaa selittävänä tekijänä.

⁷ *Wrede*, I s. 2, selittää oikeudenkäytön alkuperän yleensäkin siten, että heikoille tehtiin vahvempien suojeluksessa oikeutta.

Varhaisimmat säilyneet asiakirjat antavat viitteitä kuninkaan tuomiovallasta *Knut Erikipojan* (1167 — n. 1197) ajalta. Ks. *Ranehök* s. 33.

⁸ Ks. *Blomstedt* s. 21 ss., *Holopainen* s. 117 ja *Ranehök* s. 104.

⁹ Ks. *Soikkanen* ss. 9—10.

¹⁰ Ks. *Brotherus* s. 17. *Hemmer*, JFT 1931 s. 336, toteaa maakäräjiä pidetyn Hämeessä 1319 ja Varsinais-Suomessa 1322. Ks. myös *Juva—Juva* s. 364 ss.

¹¹ *Herlitz*, ss. 35 ja 44—45, selittää tämän johtuneen lähinnä kuninkaan kiinteän asuinpaikan puutteesta, virkakunnan vaihtuvuudesta ja verojen kokoamisesta luontaissuorituksina.

Kuningas sitoutui muun ohessa »vahvistamaan oikeutta ja totuutta ja olemaan yhteisen kansan turvana niin, ettei kenenkään henkeä ja jäsentä tai omaisuutta turmella taikka oteta ilman lakia ja laillista tuomiota». Yhteinen kansa lupasi puolestaan vahvistaa kuninkaan valtaa ja noudattaa hänen oikeuteen ja kohtuullisuuteen perustuvia käskyjensä. Kuninkaanvalan kaava vahvistettiin sittemmin Maunu Eerikinpojan (1319—1363) maanlaissa (MEML n. 1350), joka sisälsi kodifioituina aikaisempien maakuntalakien säännökset.¹² Maanlain samoin kuin vastaavan kaupunkilain kokoaminen oli merkittävä askel kohti yhtenäistä kansallisvaltiota. Se korosti kuninkaanvaltaa aatelisten kilpailevien valtapyyteiden kustannuksella. Maanlaki toimitettiin eräiltä osin muutettuna 1442 Kristofferin maanlakina (KrML) ja oli voimassa vuoden 1734 lakiin asti. Kuninkaanvalaan liittyi 1371 lähtien yleensä erityinen kuninkaanvakuutus, jossa asetettiin kulloinkin tarkemmat rajoitukset kuninkaan valtaoikeuksille. Valojen velvoituksia vartioi 1200-luvun herrainpäivistä kehittynyt neuvosto, joka aikaa myöten tuli kuninkaan rinnalla osallistumaan myös lainkäyttötehtäviin.

Paikallishallinnon kehitystä hidastavana tekijänä oli maaseudun harva asutus. Vasta 1300-luvulla Suomen »kauppakylät» alkoivat järjestyä kaupunkiyhdyskunniksi, mihin kehitykseen Ruotsin muinaisella kaupunkilaitoksella lienee ollut vaikutuksensa. Kun kaupunkien perustaminen Suomessa kuitenkin tapahtui valloitetulle alueelle, niiden synty oli enemmän kuin Ruotsissa hallitusvallasta riippuvainen.¹³ Näin hallinto lähti maaseudulla ja kaupungeissa alunperin kehittymään eri suuntiin.

Maaseudulla yhteiset asiat ratkaistiin käräjillä, joskin käräjälaitoksen merkitys kansaa edustavana orgaanina asteittain väheni.¹⁴ Valtionhallinnon tehtäväkenttä pysyi maaseudulla kuitenkin pitkään suppeana. Maaseutuyhteiskunnan huomattavimpia piirteitä olikin käytännössä monipuolinen itsehallinto.¹⁵ Kun päätökset tehtiin perinteiseen tapaan yksimielisesti, muutoksenhakuinstituutin kehitykselle ei ollut sijaa.

¹² Maanlaki, jonka valmistumisajankohdasta (ilmeisesti 1347—1352) ei ole tarkkoja tietoja, syrjäytti vähitellen Suomessa maakunnalliset oikeustavat (esim. ius finnocum ja ius carelicum). Lisäksi kodifioitiin yleinen kaupunkilaki (MEKL), jonka rinnalla oli sovellettavana vielä Visbyn kaupunkilaki. Ks. näiden yleisten lakien työntymisestä Suomeen *Erich*, I s. 24, *Hemmer*, JFT 1931 ss. 352—353, *Jaakkola*, IV s. 149, *Brotherus* s. 11, *Juva—Juva*, s. 370 ja *Hornborg* s. 41.

¹³ Ks. *Voionmaa*, I ss. 465—466.

¹⁴ Yhteiset rasitukset muuntuivat *Holopaisen*, ss. 117—118, selvittämin tavoin vähitellen lakiin perustuviksi velvoitteiksi.

¹⁵ Ks. *Voionmaa*, I s. 428.

Kaupunkien hallinto järjestyi kuninkaan erivapauksien varassa. Itsehallinto, joka virallisesti pohjattiin kaupunkilaissa (MEKL), sai muotonsa yleiseurooppalaisesta kaupunkikulttuurista.¹⁶ Kaupungin hallintoa johti yleensä raati, jonka pormestareista ja raatimiehistä vuoteen 1471 asti puolet oli saksalaisia. Yhteydet keskushallintoon olivat kuninkaan nimeämän voudin varassa, jonka tehtävät vähitellen rajoittuivat hallinnon valvontaan ja täytäntöönpanoon. Kaupunkien selvästi rajoittunut alue, niiden kehittyneempi yhteiskunnallinen ja taloudellinen elämä, tapulipolitiikan edut valtion tulli- ja verotulojen muodossa loivat alun perin maaseutua tehokkaammat hallinnon muodot.¹⁷ Kun päätöksenteko näin jäsenyi kiinteäksi, on ymmärrettävää muutoksenhaunkin kehittyneen kaupungeissa nopeammin kuin maaseudulla.

Keskiajan paikallishallintoon liittynyt *läänityslaitos* perustui alunperin kuninkaan maanomistukseen ja perheyhteyteen. Kuningas antoi eri maakunnissa olevia tilojaan (*terra salica*) perheenjäsentensä hoitoon. Siten läänitykseen, joka merkitsi eräänlaista hoito- tai palvelussuhdetta kuninkaaseen, ei voitu yhdistää muita oikeuksia, kuten tuomiovaltaa.¹⁸ Käytännössä läänityypit samoin kuin linnanherrojen valtuudet tosin vaihtelivat suuresti. Varsinaisen, manner-Euroopassa syntynyt feodalismi oli myöhemmin kyllä 1600-luvulla tunkeutumassa Suomeenkin. Sille oli kuitenkin epäkiitollinen maaperä ja vaikutus jäi ohimeneväksi. Siten feodalismien pohjalta ei yleensääkään kehittynyt vasallioikeutta.¹⁹

Varhaiskeskiaikana *kirkon* pyrkimykset tukivat keskusvallan lujittumista. Teokraattinen maailmankäsitys ei kuitenkaan päässyt suuresti-

¹⁶ Ks. kaupunkihallinnon rakenteen kehityksestä *Hermanson* s. 318, *Herlitz* s. 40 ja *Holopainen* ss. 119–121.

¹⁷ Kaupunkien erityisasemaan johtaneita, lähinnä taloudellisia syitä selvittävät mm. *Nordström*, s. 12, *Jutikkala*, *Taloushistoria* s. 28 ja *Luentoja* s. 25, *Hosiaislouma*, s. 23, ja *Anners*, s. 84.

Todettakoon tässä yhteydessä, että Suomen keskiajan kaupungit jäivät suhteellisen vaatimattomiksi. Suurimman kaupunkimme Turun asukaslukukin oli keskiajan päätyessä vain 2 500. Kaupunkien merkitys maan kokonaistalouden kannalta jäi vähäiseksi. Sen sijaan kaupunkien merkitys mannereurooppalaisten kulttuurivaikutteiden »imupintana» oli sitäkin suurempi. Samaan suuntaan vaikutti sekin, että manner-Euroopan yliopistoissa suoritti keskiajalla opintonsa lähes 150 suomalaista. Suomen sivistyneistön ulkomainen opinkäynti muodosti keskiajalla eräänlaisen jatkuvan kulttuurisillan. Ks. *Juva—Juva* ss. 356–357.

¹⁸ Ks. *Herlitz* s. 42, *Anners* s. 97 ja *Hornborg* s. 40.

¹⁹ *Nordström*, s. 14, luonnehtikin tuonaikaista feodaalijärjestelmää luonteeltaan passiiviseksi.

kaan vaikuttamaan hallintojärjestelmän rakenteeseen.²⁰ Kirkolla oli oma kanoninen oikeutensa ja erillinen itsehallintonsa, jonka rajaa maalliseen valtaan viitoittivat kuninkaan privilegit. Sitten 1500-luvulla toteutettu kirkollinen reduktio (Västerosin julistus 1527 ja kirkkojärjestys 1572) lopetti jaottelun maalliseen ja kirkolliseen valtaan. Kirkon maallistuesssa seurakunnat saivat entistä suuremman merkityksen maaseudun itsehallinnon yksikköinä. Niiden tehtäviin lukeutuivat aikaa myöten lähes kaikki paikalliset talous- ja hallintoasiat.²¹ Muutoksenhauille maallisissa ja kirkollisissa asioissa tuli siten yhteinen kehitystausta.

Muutoksenhakujärjestyksen kiinnekohtia. Muutoksenhaku sai kasvu- alustaa keskushallinnon voimistuessa yhtenäisen valtakunnan puitteissa. Merkittävänä askeleena voidaan tässä suhteessa pitää aikaisempien maakuntalakien kodifioimista maanlakiin (MEML), jossa kuninkaan tehtäväksi nimenomaan asetettiin kuulla ja ratkaista yhteisen kansan valituksia (käromål). Maunu Eerikinpojan aikana alkoi myös instanssijärjestys jäsentyä. Alimmassa asteessa olivat kihlakunnankäräjät (kihlakunnan-oikeus, härads/hundaresdomstol), väliasteessa laamanninkäräjät (maaoikeus, lands/lagsagodomstol) sekä ylimmässä asteessa kuninkaan tuomioistuim.

Viime mainitun osalta ei kysymys kuitenkaan vielä ollut yhtenäisestä oikeusasteesta, vaan kuninkaan tuomiovaltaa käytettiin sekä hovissa että erityisillä kuninkaankäräjillä. Ne olivat joko tutkinto- tai oikaisukäräjiä (räfst och rättarting). Tutkintokäräjien osalta tuomarintehtävä siirtyi yleisesti piispoille, laamanneille ja muille arvossa pidetyille miehille.²² Kiinteitä tutkintokäräjiä vastaamaan perustettiin Suomeen 1407 Turun maaoikeus, josta vastoin nimenomaista kieltoa kuitenkin edelleen käytännössä vedottiin kuninkaaseen.²³ Oikeuskäräjät, jotka edustivat eräänlaista »ylimääräistä, erikoisen tilanteen aiheuttamaa kuninkaallista oikeudenkäyntiä» (MEML kärjäänkäyntikaari XXXIX), kuningas alkuun toimitti itse ja myöhemmin hänen uskottunsa yhdessä lautakunnan (konungsnämnden) kanssa.²⁴

²⁰ Ks. Ross, *Demokratia* ss. 28–35. Sinänsä kanoninen oikeus kyllä, niin kuin *Jaakkola*, III s. 396, toteaa, ilmeisestikin soluttautui maakuntiemme perinnäsoikeuteen.

²¹ Kehitystä kuvaavat *Herlitz*, s. 57 ss., ja *Holopainen*, s. 122.

²² Ks. kuninkaankäräjien kehityksestä Suomessa *Ståhlberg* s. 15, *Hemmer*, JFT 1931 s. 330 ss. ja *Castrén* s. 11.

²³ Ks. *Jutikkala*, *Luentoja* s. 31. Maaoikeuden kokoonpanoa ja työskentelytapaa kuvaa *Lizelius*, s. 15.

²⁴ Oikaisukäräjien pitämistä oli edellyttänyt jo ns. *Telgen* sääntö (1345), joka

Instanssijärjestyksen kiinteytyminen antoi lähtökohdat muutoksenhakukeinojen kehitykselle. Vaikka tuohon aikaan jo tunnettiin veto mahdollisuutena saattaa laamannintuomio kuninkaan tutkittavaksi, oli perinteinen oikeus mennä asiassaan kuninkaisiin (gå till kungs) olennaisin muutoksenhakukeino. Kansalaisen kannalta oli merkittävä etu, että hän saattoi entiseen tapaan kääntyä ilman alemman asteen päätöstäkin kuninkaan puoleen saadakseen ratkaisun oikeuksiinsa.²⁵ Niinpä kuninkaan tuomiovaltaa käytettiin sekä ensiasteessa että muutoksenhakuasteena. Instanssijärjestyksestä ja määräaikoja koskevien määräysten puuttuessa ei siten ollut vielä kysymys säännönmukaisesta muutoksenhausta.²⁶

2.1.2. Valituksen kehityksen jaksottaminen

Perinteinen muutoksenhakuoikeus (gå till kungs) oli jo keskiajalla Ruotsi—Suomen yhteiskuntajärjestyksen perusteisiin niin tiukasti juurtunut, ettei sen rajoittamista myöhemminkään, kuninkaan ollessa hallintoa koskevien riitaisuuksien rasittama, pidetty mahdollisena ilman kansan suostumusta.²⁷ Taustalla vaikutti ilmeisestikin vakaumus julkisen vallan lakisidonnaisuudesta, joka sai sittemmin ilmauksensa maakuntalakien ytimekkäässä täydennyksessä: »Maa on lailla rakennettava».²⁸ Muutoksenhakuinstituutio jäsenyi luonnollisena osana julkisen vallan yleistä kehitystä.

Keskushallinnon rakenteen ja menettelymuotojen uudistaminen lykkyäytyi aikaisemmista yrityksistä huolimatta 1600-luvulle. Tällöin lainkäyttö hallintoasioissa alkoi eriytyä muusta lainkäytöstä ja vähitellen myös hallinnosta. Samoin annettiin yhä tarkempia määräyksiä instanssi-

ei Suomessa kuitenkaan kokonaisuudessaan tullut voimaan. Tanskalaisesta oikeustraditiosta kulkeutuneet oikaisukäräjät (retterting) palvelivat osaltaan myös keskusvallan fiskaalisia intressejä, kun ratkaistavana oli myös kruunun yksityistä vastaan ajamia riitoja. Ks. *Jaakkola*, IV s. 149 ja *Ranehök* ss. 41, 117 ja 127.

²⁵ Ks. *Ranehök* s. 105.

²⁶ *Ranehök*, s. 154, näyttää kuitenkin tarkastelevan laamannikuntiin 1346 perustettuja kuninkaan lautakuntia nimenomaan muutoksenhakutuomioistuimina.

²⁷ Ks. *SOU* 1964: 27 s. 66.

²⁸ Ks. lainalaisuusperiaatteesta oikeusvakaumuksena *Palme*, LM 1965 s. 151 ss. ja *Laglighetskravet* s. 53 ss. Kansanvaltainen perinne, joka edellytti yleistä osallistumisoikeutta yhteisten tehtävien hoitamiseen, puolsi muutoinkin kansalaisaloitteisen oikeussuojajärjestelmän kehittymistä.

järjestyksestä ja muutoksenhakumenettelystä. Näistä lähtökohdista valitus alkoi muodostua säännönmukaiseksi muutoksenhakukeinoksi hallintoasioissa. Muutoksenhaku paikallista itsehallintoa koskevissa asioissa säilytti yleisen kehityskulun rinnalla omat erityispiirteensä. Kun päätökset näissä asioissa edelleen käsitettiin asujaimiston sopimuksiksi, muutoksenhauille tuli merkitystä myös päätöksenteon kontrollikeinona.

Valituksen nykyisen käyttöalan muodostumisen samoin kuin valitus-tyyppien eroavuuksien ymmärtäminen edellyttääkin paitsi hallintolainkäytön rakenteen ja sisällön myös julkisen vallan käyttöä koskevien käsitysten kehitysvaiheiden selvittelyä.²⁹ Ajallisesti esitys jäsennetään seura-ten valtiollisen historiamme yleistä *vaihejakoa*:

Muutoksenhakujärjestelmän pääpiirteittäinen muodostuminen ajoittuu *Ruotsin valtakauteen*. Yleiset taloudelliset edellytykset keskushallinnon voimistamiseen syntyivät jo ns. vanhemmalla Vaasa-ajalla (1521—1611). Virastokoneistoa koskevat uudistukset lykkäytyivät kuitenkin suurvalta-kaudelle (1611—1721), jolloin myös muutoksenhauille luotiin kiinteät organisatoriset puitteet. Vapaudenajalla (1721—1772) säädyt käyttivät väliaikaisesti myös korkeinta tuomiovaltaa. Tuona aikana oli myös paikallisen itsehallinnon kehittymiselle suopea ilmapiiri, mikä näkyi paitsi pitäjänkokouksien valtuuksien lisääntymisenä myös muutoksenhaun jäsentymisenä. Ruotsin vallan loppuaikana (1772—1809) julkishallinto jättäytyi — taloudellisen liberalismien vaikutuksesta — aikaisempaa passiivisempaan osaan.

Autonomian aikana muutoksenhakuoikeus täsmentyi selvemmin positiivisen oikeuden puitteisiin. Nimenomaan virkamieshallinnon (byrokratian) kaudelle (1809—1863) oli ominaista virastokoneiston ja sen menettelytapojen kiinteä järjestäminen. Venäjän vallan loppuaika (1863—1918) oli monessa suhteessa muutosten aikaa. Tutkimustehtävän kannalta merkittävin uudistus oli aikaisemman paikallishallinnon kumoutuminen, jolloin uusien säädösten myötä myös muutoksenhaku kunnallis- ja kirkollisasioissa järjestettiin aikaisempaa selvemmin säännöksiin. Valtiollisen

²⁹ Forsthoff, s. 19, asettaa julkishallinnon ymmärtämisen edellytykseksi yleensäkin historian tuntemisen. Tältä kannalta ovat hänen mukaansa oleellisia kysymyksiä valtion hallinto-organisaation synty, sen vaateiden legitimiisyys ja yleensäkin suhtautuminen yhteiskunnalliseen järjestykseen. Forsthoffin näkökulma on siten toinen kuin tunnettu kolmijako patrimonialiseen, poliisi- ja oikeusvaltioon. Ks. tästä jaottelusta Mayer s. 25 ss., Fleiner s. 28 ss., Herrnritt s. 36 ja Walter Jellinek s. 80 ss.

Suomen yhteiskuntajärjestyksen kehitys on ollut tasaista eikä sen kategoriointi tiettyihin, toisistaan erottuviin vaiheisiin siten tule kysymykseen. Lukuisat hallintoa koskevat uudistukset kasautuvat valtiollisen kehityksemme ulkoisiin solmukohtiin, jotka ovat rajapyykkeinä valituksenkin kehitystä ryhmiteltäessä.

elämän vilkastuessa alettiin lähinnä Saksasta omaksuttujen oikeusvaltio-ajatusien innoittamina yleensäkin vaatia hallintolainkäytön rakenteellista uudistamista.

KHO:n perustaminen *itsenäisyyden ajan* alussa oli merkittävä askel hallintolainkäytön kehittämisessä, joka muutoinkin siirtyi valtiollisesti omalle pohjalle. Muutoksenhakuoikeus ja sitä koskevien säännösten uudistamistarve tulivat kuitenkin vasta HVaL:n valmisteluvaiheissa yksityiskohtaisemman selvityksen kohteeksi.

2.2. Ruotsin vallan aika

2.2.1. Muutoksenhakujärjestelmän yleiset kehityspiirteet

Vanhempi Vaasa-aika (1521—1611). Irtautuminen unioniajan tanskalaishegemoniasta merkitsi hallinnollisessakin suhteessa uudenaikaisen valtion alkua. Vapaustaistelun voitettuaan *Kustaa Vaasa* pyrki raivaamaan tieltä keskitetyn hallitusvallan esteet: talonpoikien johtaman maakunnallisen itsehallinnon ja linnanherrojen riippumattomuuden keskuhallinnosta.¹ Vallan keskitykseen tähtäsivät myös varhaismerkantilistiset periaatteet, joiden häikäilemätön toteuttaminen yhdessä kirkon omaisuuden peruutuksen, Hansan kukistamisen ja verotusjärjestelmän uudistamisen kanssa loi taloudelliset edellytykset keskuhallinnon kehittämiselle.² Esivaltaa korostava ajattelu sai muutoinkin — roomalaisen oikeuden aloittaessa 1500-luvulla Saksassa voittokulkunsa — jalansijaa.³ Keskeinen merkitys oli vuoden 1544 perintösopimuksella, joka vakiinnutti hallitsijasuvun aseman. Niinpä kuninkaankäräjille tuli Vaasa-kuninkaiden aikana aikaisempaa suurempi merkitys.

Suomen kannalta hallinnollisessa rakenteessa oli suurimpana muutoksena feodaalistyyppisten linnalääniien muodostaminen tililääneiksi. Tilivelvollisten alaisuuteen tulivat voutien hoitamat hallintoalueet, voutikunnat. Voutien tehtävänä oli veronkannon ja verovaroren käytön lisäksi hoi-

¹ Ruotsissa nämä Kustaa Vaasan partikularismin vastaiset toimenpiteet aiheuttivat sarjan talonpoikien ja aatelin paikallisia kapinoita, mutta Suomen puolella olojen kehitys tapahtui lähes poikkeuksetta rauhallisesti. Ks. *Jutikkala—Pirinen*, Suomen historia ss. 78—79 ja *Juva—Juva*, 2 s. 45.

² Ks. *Hornborg* s. 65.

³ Ks. *Herlitz* s. 67, *Kiuasmaa* s. 21 ja *SOU* 1964: 27 s. 54. Sinänsä roomalaisen oikeus ei ole milloinkaan ollut pohjoismaissa voimassa. Ks. *Hagerup* s. 51.

taa hallintotehtävät alueellaan, mikä tapahtui osaksi yleisten voutiohjeiden osaksi kuninkaan erityiskäskeyjen puitteissa. Periaatteellisesti tärkeä uudistus oli voutien alistaminen tarkan valvonnan alaisiksi. Vaadittiin näet tarkkaa tiliä kannetuista veroista ja koottujen varojen käytöstä. Tämä voutitilit tekivät myös ensi kertaa mahdolliseksi yksityiskohtaisen valtiotaloudellisen suunnittelun, miltä pohjalta hallitus entistä aktiivisemmin saattoi puuttua paikallisiin oloihin. Voutitilejä täydentämään tulivat myöhemmin ns. maakirjat, joihin kunkin talon veromäärä oli merkittävä.⁴

Näiden hallinnollisten uudistusten käytännöllisenä seurauksena oli, että kuninkaankäräjilläkin ratkaistiin varsinaisten oikeudenkäyntiasioiden rinnalla yhä enemmän maankäyttöä, veroja ja maksuja sekä voutien toimintaa koskevia valituksia.⁵ Kun kuningas käytti korkeinta valtaa instanssijärjestyksestä riippumatta edelleen myös hovissa, väliasteen hallintoa ja lainkäyttöä koskevat uudistushankkeet eivät johtaneet pysyviin tuloksiin.⁶

Muutoksenhakuasteikko järjestettiin oikeastaan ensi kerran 20. 3. 1593 annetulla oikeudenkäyntijärjestyksellä (*förordning om Appellation i rättegångssaker*)⁷, jonka mukaan kihlakunnan- ja laamanninkäräjät olivat ensimmäisinä sekä kuningas ja neuvosto viimeisenä asteena. Säännöksiä täydennettiin vielä 25. 2. 1598, jolloin valtaneuvokset, laamannit, kihlakunnantuomarit ja voudit sekä muut uskotut miehet velvoitettiin kokoon-tumaan Upsalan piirimarkkinoille käyttämään ylintä tuomiovaltaa ja ratkaisemaan kuninkaalle vedottuja asioita. Tällaiset kuninkaankäräjät eivät kuitenkaan vakiintuneet, vaikka kutsu käräjille 1600-luvun vaihteessakin erinäisiä kertoja uudistettiin.⁸

Suurvallan aika (1611—1721). Ruotsi-Suomen nousu yleiseurooppalaiseksi suurvallaksi asetti uusia vaatimuksia myös sisäisen hallinnon kehittämiseksi. Suurvaltakauden kauaskantoisia uudistuksia olikin keskitetty organisaatio, jossa persoonattomat virkasuhteet astuivat vanhojen henkilökohtaisten luottamussuhteitten sijaan. Hierarkisen, virkoihin sidotun vastuujärjestelmän pohjalta kasvoi luja hallintopyramidi. Valtio-koneiston sentralisointiin liittyi osana jo *Kustaa II Aadolfin*⁹ toteuttama

⁴ Ks. *Renvall*, Suomen historian käsikirja I ss. 292—296.

⁵ Ks. *Hammar skjöld* s. 7 ja *Herlitz* s. 74.

⁶ Uudistushankkeita selostaa *Hammar skjöld*, ss. 7—8 ja 11.

⁷ Ks. *von Stiernman* s. 40 ss.

⁸ Ks. *Hammar skjöld* s. 8.

⁹ *Blomstedt*, LM 1974 s. 3, toteaa *Kustaa II Aadolfin* hallitsijanvakuutuksen 1611 luoneen pohjan silloiselle vallan »kolmijaolle» hallitsijan, valtaneuvoston ja valtiopäivien kesken, miltä pohjalta nousevan suurvallan hallintokoneisto voitiin rakentaa pitkälle viedyn sentralisaation varaan.

täysmerkantilismi (vuoden 1617 ordonantia). Se oli enemmän talouspoliittinen kuin ideologinen suunta. Valtiojohtoisuustendenssit eivät siten olleet ristiriidassa yksityisen omistusoikeuden kanssa.¹⁰ Vaikka se tässä suhteessa ei vaikuttanutkaan oikeusjärjestyksemme perusteisiin, merkantilistiset käsitykset osaltaan siirsivät painopistettä entistä selvemmin alemmassa asteessa perinteisestä itsehallinnosta valtion paikallishallinnolle. Tämän seurauksena alettiin vallan lähde aikaisemmasta poiketen nähdä ylhäältä päin.¹¹

Uudistustyö aloitettiin oikeuslaitoksesta perustamalla 16. 2. 1614 Svean hovioikeus, jonka tuli kuninkaan nimissä hoitaa ylintä tuomiovaltaa ja johtaa valtakunnan oikeushallintoa. Samana vuonna annetulla vetoamisjärjestyksellä lakkautettiin entisajan tutkinto- ja oikaisukäräjät. Kihlakunnanoikeudesta oli asiat sen mukaan vedottava laamanninoikeuteen ja sieltä edelleen hovioikeuteen. Kaupunkien raastuvanoikeuksista vedottiin suoraan hovioikeuteen.¹²

Oikeudenkäyntijärjestyksen vakiintuessa alkoivat myös muutoksenhakekeinot erkaantua toisistaan.

Hovioikeudessa pääpaino pantiin asian tutkimiseen ja oikaisemiseen sekä luovuttiin vedotussa asiassa vaatimasta alempien tuomareiden henkilökohtaisia vastineita. Veto menetti samalla vedonlönnyksen luonteensa. Sitä ei myöskään saanut enää käyttää keinona siviilituomion kumoamiseen tuomiovirheen nojalla, vaan tähän tar-

¹⁰ Koska merkantilistisen käsityksen mukaan yhteiskunnassa kuitenkin valitsi luontainen epäsointi (disharmonia praestabilita), tarvittiin tiukkojakin valtiovallan toimenpiteitä. Ks. *Jutikkala*, Taloushistoria ss. 32—35.

¹¹ Ks. *Aimo Halila*, Suomen historian käsikirja I s. 404.

Todettakoon, että feodalismi oli tunkeutumassa Suomeenkin. *Juhana III:n* ajoista yleistivät perinnölliset läänitykset, lahjoitukset eli donaatiot. Pisimmälle kehittynyttä feodalismia merkitsivät jakamattomina vanhimmalle pojalle periytyvät kreivi- ja vapaaherrakunnat, joissa lahjoituksen saajalla oli verotusoikeuden lisäksi paikallinen hallintovalta ja laamannin tuomiovalta. Huippunsa tämä suuntaus saavutti *Kristiina-kuningattaren* aikana, jolloin Suomessakin oli 9 kreivikuntaa ja 18 vapaaherrakuntaa. Kun varsinkin myöhemmin kasvava feodalismi ja suuraatelin valta olivat uhkana sekä keskushallinnolle että kansan oikeuksille, kuningas ja aatelittomat säädöt liittyivät yhteen asettaen sulun tälle kehitykselle (*Kaarle X:n Kustaan* neljännesreduktio 1655 ja *Kaarle XI:n* iso reduktio 1680-luvulla).

¹² Ks. *Hainari—Grotenfelt* ss. 15—16. Raastuvanoikeuksista vetoamiselle asetettiin vähäisissä asioissa kuitenkin rajoituksia. Ks. *Samling* 1538—1799 ss. 9—10.

koitukseen kehittyi sittemmin *valitus* (kantelu). Siitä tuli sitten rikosasioissa varsinainen muutoksenhakukeino. *Noston* käyttäminen hovioikeuden tuomiota vastaan oli mahdollista vain riita-asioissa.¹³

Hovioikeutta perustettaessa kuningas oli pidättänyt itselleen maakuntalakien ajoilta periytyneen oikeuden väärämielisten ja liian ankarien tuomioiden purkamiseen. Tätä poikkeukselliseksi tarkoitettua mahdollisuutta täsmennettiin vielä 23. 6. 1615 annetussa oikeudenkäyntijärjestyksessä. Tämä merkitsi paitsi pitkää askelta tuomionpurkusäännöstön (*beneficium revisionis*) kehityksessä myös sitä, ettei hovioikeus kehittyntykään kaikissa suhteissa ylimmäksi oikeusasteeksi. Kun Svean hovioikeus sai rinnalleen 1623 Turun, 1630 Tarton ja 1635 Götan hovioikeudet, hovioikeusprosessi yhä selvemmin menetti asemansa ylimpänä oikeusasteena.¹⁴

Muutoksenhakukeinojen eriytyminen ei heijastunut vielä hallintoasioihin, joissa menettely muutoinkin oli vapaampi muotomääräyksistä. Hallintoprosessin kehitystä viitoittivat ennen muuta vuoden 1634 hallitusmuodon yhteydessä toteutetut organisaatiouudistukset. Hallitsijan ja valtaneuvoston alaisuuteen, hovioikeuksien rinnalle perustettiin neljä kollegiota.¹⁵ Alemmanasteista hallintoa uudistettiin määrittämällä maaherrain johtosäännössä (1635) entistä tarkemmin maaherrojen valtaoikeudet ja järjestämällä näiden avuksi vakinaista virkakuntaa.¹⁶ Maaherrojen

¹³ Ks. muutoksenhakukeinojen näistä kehityspiirteistä *Bergendahl* s. 40 ss., *SOU* 1964:27 s. 65 ja *Ekelöf* s. 23.

¹⁴ Ks. *Hammar skjöld* s. 9, *Rauhala*, I s. 12., *Wrede*, I s. 7, *Hainari-Grotenfelt* s. 16 ja *Aimo Halila*, Suomen historian käsikirja I s. 405.

¹⁵ Ne olivat valtakunnan puolustusasioista vastanneet sotakollegio ja amiraliteetti, ulkoasioista, postinkulusta ja päätösten toimeenpanosta huolehtinut kansliakollegio sekä talousasioita hoitanut kamarikollegio. Myöhemmin perustettiin vielä mm. kauppa- ja vuorikollegiot sekä kamarirevisioni ja sen toimialaan kuuluneita tilimuistutusasioita ratkaisemaan kamarioikeus. Kollegioiden käsiteltävistä asioista oli vuoden 1634 hallitusmuodon 6-kohdassa säädetty, että »alla ärenden, som regeringen angå eller därav hänga, skola efter vart ärendes beskaffenhet och natur drivas genom dessa collegier». Ks. kollegioiden asemesta eräänlaisina valtaneuvoston osastoina *Rauhala*, I s. 5, *Björkstén* s. 57, *Ståhlberg* s. 18 ja *Palme*, *JFT* 1960 s. 15 sekä erityisesti kamarioikeusprosessin kehitysvaiheista *Hermanson* ss. 70—72 ja 441—442 samoin kuin *Rauhala*, I ss. 60—69.

¹⁶ Alemman asteen virkasuhteiden järjestämisen etappeina olivat lähinnä voutien kuuliaisuusvelvollisuuden tähdentäminen (1620), käskynhaltijoiden (maaherrojen) asettaminen suurimpaan osaan valtakuntaa (1624) sekä maaherroja avustavan virkakunnan lisääminen (1687). Ks. lähemmin *Hermanson* s. 110 ss. ja *Hainari-Grotenfelt* s. 23 ss.

alaisina toimivat kruununvoudit ja nimismiehet. Paikallisen itsehallinnon kehitystä ohjasivat vuoden 1619 kaupunkisääntö ja papiston vuoden 1650 erioikeuksiin perustunut pitäjänkokousjärjestelmä. Ensi asteen lainkäyttöä kiinteyttäneistä uudistuksista on vielä mainittava, että aikaisemman sijaisjärjestelmän lopettamiseksi kihlakunnantuomarit velvoitettiin asumaan tuomiokunnissaan (1680)¹⁷ ja että maaherroille kuulunut mahdollisuus osallistua tuomitsemistoimintaan raastuvanoikeudessa poistettiin (1680).¹⁸ Nämäkin uudistukset osoittivat hallinto- ja lainkäyttötehtävien vähitellen tapahtuvaa eriytymistä toisistaan.

Hallituksen alaisina virastoina kollegioille kuului myös alemman asteen hallinnon valvonta. Tästä johtuen niille tuli toimialoillaan alusta pitäen lainkäyttötehtäviä.¹⁹ Tämä tuomiovalta oli kahdentyypistä: pääpaino oli kollegioiden fiskaaliseen tarkastus- ja valvontatoimintaan perustuneilla oikeudenkäynneillä, mutta vähitellen myös ulkopuolisesta aloitteesta vireille tulleet valitusasiat lisääntyivät.²⁰ Lainkäyttötehtäviä oli eniten kamarikollegiolla, jonka tehtävänä oli yleensäkin veronkannon valvonta ja julkisen talouden hoito. Kollegioiden lisääntyneestä merkityksestä huolimatta kesti käytännössä kauan, ennen kuin kansa tottui perinteiseen kuninkaaseen vetoamisen sijasta hakemaan muutosta kollegioilta.²¹

Kun kollegiot oli nimenomaan kuninkaan avuksi asetettu, niiden perustaminen ei katkaissut muutoinkaan perinteistä muutoksenhakuoikeutta kuninkaalle.²² Tosin muutosta oli kuningasta vaivaamatta haettava hal-

¹⁷ Sijaisuusjärjestelmän levinneisyyttä kuvaa se, että vuonna 1620 kaikilla kuninkaan verokamarin kamreereilla oli kihlakunnantuomarinvir kansa Suomessa ja että virkoja hoidettiin sijaisvoimin. Ks. *Aimo Halila*, Suomen historian käsikirja I s. 405.

¹⁸ Ks. maaherrojen irrottamisesta oikeudenkäytöstä *Erich*, I ss. 26—41, *Ståhlberg* s. 19 ja *SOU 1964: 27* s. 60 sekä ensi asteen lainkäyttöjärjestelmän kehittämisen perusteista *Jutikkala*, *Taloushistoria* ss. 176—179.

¹⁹ Ks. kollegioiden tuomiovallan lähtökohdista *Hermanson* s. 442, *Hammar-skjöld* s. 12, *Ståhlberg*, *LM 1909* s. 23, *Forssell* s. 57 ss., *Herlitz* s. 120, *Erich*, II s. 112 ja *Castrén* ss. 11—12.

²⁰ Ks. *Forssell* ss. 36—37.

²¹ *Hermanson*, s. 443, toteaa kollegioiden lainkäytön merkittävyyden ilmenneen siitäkin, että oikeudenkäyntilaitosta selvittänyt lakikomissio joutui mietinnössään 17. 3. 1643 nimenomaan toteamaan, että »hovi oikeuden toimivalta oli säilytettävä ilman että kollegiot sitä saattoivat vähentää». Ks. myös *Forssell* s. 53.

²² Ks. tästä periaatteellisesti merkittävästä seikasta myös *Hermanson* ss. 73 ja 441 sekä *Hammar-skjöld* s. 12.

lintoasioissa ensin maaherralta ja kollegioilta. Niinpä 1680-luvulla muistutettiin kahteenkin otteeseen säädetyn valitusasteikon noudattamisesta.²³ Ulosottoasioissa annettiin tästä vieläkin tarkemmat säännökset (1684) ja asetettiin valitusten teolle määräaika (1687).²⁴ Muutoksenhakujärjestelmän kiinteytyessä kuninkaan lainkäyttötehtävät vähentyivät määrällisesti. Organisaation kehittämisspyrkimykset johtivat vähitellen 1670-luvulla järjestelyyn, jonka mukaan kuninkaan tuomittavat oikeusasiat ratkaistiin valtioneuvoston erityisessä osastossa ns. oikeusrevisiossa. Lainkäyttö hallintoasioissa jäi neuvoston toiselle osastolle, josta tärkeimmät asiat oli esiteltävä erikseen kuninkaalle, jollei tämä ollut istunnossa saapuvilla.²⁵ Suurvaltakauden loppupuolella oli käytännössä yleistä, että valtiopäivämiehet puuttuivat hallinnon epäkohtiin ja välittivät niitä koskevia valituksia. Tällaiset kanteluluonteiset asiat tulivat ohi säädetyn instanssi-järjestyksen välittömästi hallituksen ratkaistaviksi.²⁶

Vapauden aika (1721—1772). Suurvaltakauden itsevaltius ei vastannut valtiolliseen ajatteluun kypsien piirien käsityksiä. Säätyjen saavutettua riittävän yksimielisyyden²⁷ ne syrjäyttivät kuninkaan korkeimman vallan

²³ Nämä 30. 8. 1680 ja 26. 4. 1682 annetut määräykset (*sollicitationplakaten*) koskivat lähinnä instanssijärjestystä. Ks. *Willgren* s. 379 ss., *Lvk* 1936: 5 s. 38 ja *SOU* 1964: 27 s. 66.

²⁴ Samoin *Ragnemalm*, s. 10, katsoo ulosottoasioissa annetuilla säännöksillä olleen yleistä merkitystä. Ks. myös *SOU* 1964: 27 ss. 66—67.

²⁵ Ks. ylimmän asteen lainkäytön tuolloisista kehittämistoimista *Hammar-skjöld* ss. 9—10 ja 15, *Rauhala*, I s. 17 sekä *Ståhlberg* ss. 17—18.

²⁶ *Posse*, s. 231 ss., toteaa tällaisten valitusten koskeneen mm. käräjien pitoaikoja, kihlakunnantuomareiden muita virkoja, tuomareiden asuinpaikkaa sekä kruununvoutien menettelyä asiakirjojen nähtäville asettamisessa.

Hainari-Grotenfelt, ss. 442—443, ovat koonneet maaherrojen kirjeistä esimerkkiluettelon tuon ajan muutoksenhakujärjestelmää kuvaavista valituksista. Sen mukaan muutoksenhaun kohteena olivat mm. ratsumiesten työkeys (Ylä-Satakunta 1668), manttaaliluetteloiden virheellinen pito ja upseerien vaatima keskitys (Suursavo 1672), pappisverot (Itä-Suomi 1664), tulli ja suolan hinta (Piikkiö 1660), talonpoikien maksettavaksi pantu palokorvaus (Häme 1660) sekä tervatynnyrin mitan suurentaminen (Pohjanmaa 1664). Siten kysymys oli jo muutoksenhausta hallintoviranomaisten nimenomaisiin päätöksiin. Käytännössä tämä tuli mahdolliseksi senkin vuoksi, että uusi keskitetty virastokoneisto vaati kaikkialla kirjallista menettelyä. Ks. *Jutikkala—Pirinen*, Suomen historia ss. 124—125 sekä kirjallisesta menettelystä yleensäkin muutoksenhaun kehityksen edellytyksenä *Wrede*, II s. 257.

²⁷ Säätyjen liittymisvaiheessa aateli 1719 hankki aikaisempaa laajemmat erioikeudet. Niihin sisällytettiin nyt ensi kerran yleinen tuomioherrsuus alustalaisiin

käyttäjänä. Johtavana pyrkimyksenä oli vuoden 1719 hallitusmuodolla palauttaa olot sellaisiksi, kuin ne olivat olleet ennen itsevaltiuden aikaa. Kuninkaan valtaa oli rajoitettava valtaneuvostolla ja neuvoston valtaa valtakunnan säädöillä, joiden käsissä oli lopullinen määräysvalta. Tämä ajatus pohjautui ilmeisestikin vastenmielisyyteen yksinvaltiutta kohtaan, ei niinkään uusiin tasavaltaisiin pyrkimyksiin ja valtio-opillisiin periaatteisiin, joita oli nousemassa muualla Euroopassa.²⁸ Ulkonaisesti näytti aluksi siltä, että tahdottiin palauttaa tasapainosuhte kuninkaan, valtaneuvoston ja säätyjen välille sellaisena, kuin järjestelmä oli ollut *Kustaa II Aadolfin* ja *Akseli Oxenstiernan* aikana. Käytännössä varsinkin vuoden 1720 tarkistettu hallitusmuoto siirsi vallan painopisteen säädöille, jotka eivät tyytyneet hallitsemaan ainoastaan niiden luottamusta nauttivan valtaneuvoston välityksellä vaan hoitivat hallintoa välittömästäkin.²⁹ Säädöyt ottivat ylivallan niin lakien säätämisessä kuin niiden soveltamisessakin.³⁰

Oikeudenkäytön alalla säätyjen toiminta oli alunperin luonteeltaan selonottoa (*redofordrande*) siitä, missä tapauksissa niiden tuli vaatia virkakuntaa virheistä vastuuseen ja oikaista virheellisiä päätöksiä. Uuden järjestelmän täydentänyt vuoden 1723 valtiopäiväjärjestys kiinteystti täl-täkin osin valtiopäivien työskentelyä ja rakensi niiden sisään suuren merkityksen saavan valiokuntalaitoksen. Päätösvallan keskittyminen säädöille johti vähitellen alemmanasteisen vallankäytön entistä tarkempaan sääntelyyn.

Muutoksenhakujärjestelmän kannalta oli olennaisin muutos kollegioiden muodostumisella entistä selvemmin hallituksen alaisiksi keskusvirastoiksi. Ensin vuoden 1720 hallitusmuodossa katkaistiin kollegioiden välit-

nähdén. Vaikka säädyn jo neljän vuoden kuluttua oli luovuttava näin väljistä oikeuksista, se säilytti kurinpitovallan ja oikeuden saatavien ulosottoon. Tämä feodalistinen välivaihe, jolla lienee pääasiallinen merkityksensä rikosoikeuden alalla, ei näytä vaikuttaneen hallintoprosessin kehitykseen.

²⁸ Ensimmäisen selkeän esityksen vallasta funktioittain jaettuna julkaisi *James Harrington* *Oceana*-lehdessä 1656. Käytännön ehdotuksia vallanjaosta sekä toimeenpano- ja lainsäädäntövallan rajoittamisesta esitti Englannissa sittemmin *John Locke*, jolta myöhemmän ajan valistusfilosofin, *Montesquieun* on katsottu saaneen vaikutteita. Ks. 1700-luvun alun valtio-opillisesta ajattelusta *Friedrich* s. 198 ss.

²⁹ Ks. vapaudenajan säätyvallan perusteista *Cederberg*, I ss. 110—113.

³⁰ Ks. *Ståhlberg* s. 20 ja *Herlitz* s. 162.

tömät henkilösieet valtaneuvostoon. Myöhemmät säännökset korostivat näiden virastojen asemaa maaherrojen ja kuninkaan välisenä muutoksenhakuasteena.³¹ Kollegioiden päätöksiin muutosta haettiin oikeusasioissa oikeusrevisiossa; hallintoasioissa (ekonomi- och politimål) valitukset esiteltiin kuninkaalle kabinetissa ratkaistavaksi. Hallintolainkäytön oman organisaation kehitystä vauhditti sitten vuoden 1734 lain OK 10:26:n periaate, jonka mukaan hallintoriitojen ratkaiseminen tuli aikaisempaa selvemmin hallintoviranomaisten ja niistä kasvavien tuomioistuinten tehtäväksi.³²

Tämä organisatorinen kehitys kävi yleiseurooppalaisittain arvioiden varhaisessa vaiheessa.

Ranskassa olivat hallintolainkäyttöjärjestelmän perusteet nähtävissä vasta vuoden 1789 vallankumouksen jälkeisessä lainsäädännössä. Tällöin lainkäyttö erotettiin hallinnosta nimenomaan säätämällä, etteivät tuomioistuimet saaneet eräitä karkeitä vapauden loukkauksia lukuunottamatta ratkaista hallintoviranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia ja että näissä asioissa muutoksenhakutie kulki kuninkaalle.³³ Napoleonin aikana uskottiin tällaisia asioita myös uudistetulle valtioneuvostolle, jonka yhteyteen 1806 yksittäisiä valitusasioita varten perustettiin erityinen komissio (*Commission du Contentieux*). Tältä pohjalta kasvoi myöhemmin ylimmän asteen

³¹ Ks. *Hammar skjöld* ss. 17 ja 21, *Willgren* s. 388 ja *SOU* 1964: 27 ss. 66—67.

Mainittakoon ennen muuta kamarikollegion johtosäännöt vuosilta 1723 ja 1734, joista jälkimmäisessä astettiin jo kiinteät määräajat muutoksenhauille eräissä maaherrojen käsiteltävissä asioissa.

³² *Vilkkonen*, Hallintolainkäytön alasta ss. 7 ja 11 ja I s. 59, luonnehtii tätä säännöstä hallintolainkäytön kulmakivenä. Olihan vuoden 1734 lain kodi-fiointityötä johtanut ns. suuri lakikomissio jo 1715 päättänyt, ettei hallintotuomiovaltaa koskevia säännöksiä tulisi sijoittamaan oikeudenkäymiskaareen. Ks. suuresta lakikomissiosta *Posse*, liite 1.

Hallintolainkäytön kannalta on tosin huomattava, että OK 10:26:n säännös »hvad som därom är skärskilt stadgadt» jätti avoimeksi, missä järjestyksessä tällaiset talous- ja hallintoasiat oli ratkaistava. Kuningas saattoi päättää tästä järjestyksestä säätyjä kuulematta. *Wrede*, *Rättegångsbalken* ss. 146—148, katsoo tämän kuninkaan korostuneen vallan ilmenneen säännökseen otetusta ilmauksesta »efter ty, som i skärskilda stadgar därom säges». Ks. myös *Modeen*, *TfR* 1976 s. 328 ss.

³³ Tämä periaate sisältyi VIII valtiosäännön (1799) 52 artiklaan. Ks. hallinnon ja lainkäytön rajanvedon taustasta *von Laun* s. 118 ss., *Letourneur* ss. 337—338 ja *Maas* s. 82 ss.

hallintotuomioistuin *Conseil d'Etat*, jolla on sittemmin ollut poikkeuksellisen suuri merkitys hallinto-oikeuden kehittäjänä.³⁴

Valtiollisesti pirstoutuneessa Saksassa tämänsuuntainen prosessi kävi verkkaisemmin, joskin 1600- ja 1700-luvulla kamarioikeuksien käytännössä jo oli havaittavissa hallintoasioiden eriytymistä riitaja rikosasioista.³⁵ Kehitystä vauhdittivat 1700-luvun lopulla virinneet ajatukset yleensäkin toimeenpanon ja lainkäytön erottelusta sekä ns. fiskusoppi,³⁶ joka raivasi teoreettiset esteet hallitsijan toimenpiteisiin kohdistuvien kanteiden tieltä. Samoin varhaisliberalismi ja Kantin oikeusfilosofia alkoivat muokata ajattelutapaa ja lisätä taloudellista aktiiviteettia.³⁷ Hallinnon vastaavasti laajentuesssa koettiin aikaisemmat patrimonialiset käsitykset hallitsijan valasta riittämättömiksi. Myös roomalaisesta oikeudesta periytynyt yksityis- ja julkisoikeuden erottelu³⁸ sai uutta sisältöä ja syntyi tarve yksityisten oikeuksien entistä tarkempaan rajankäyntiin ja suojaamiseen.³⁹ Kysymys kannemahdollisuuksien lisäämisestä korostui oikeusvaltioajattelun myötä 1800-luvulla. Tällöin tuli yksityiskohtaisemmin pohdittavaksi, oliko hallintoriitojen ratkaiseminen uskottava yleisille tuomioistuimille vai hallintoviranomaisille ja erikseen perustettaville hallintotuomioistuimille.

Muutoksenhaun muotomääräysten kehitykseen vaikutti 10. 1. 1759 an-

³⁴ Von Laun, ss. 120—121, selittää tämän *Conseil d'Etat*:n organisatorisista yhteyksistä valtioneuvostoon ja ylimmän hallitusvallan käyttöön. Lainsäädännön ollessa puutteellista tuli *Conseil d'Etat*:n asiaksi luonnostaan hallinto-oikeuden ja sitä koskevien säännösten kehittäminen.

³⁵ Ks. hallintolainkäytön ensi vaiheista Sellman ss. 25—86, Wolff ss. 354—355 ja Erichsen s. 66 ss.

³⁶ Tämän roomalaisesta oikeudesta periytyneen oppirakennelman mukaan, julkinen valta (fiskus) oikeushenkilönä konstruointiin myöskin hallintoalamaiseksi. Ks. teorian merkityksestä hallinto-oikeudessa Mayer s. 49, Walter Jellinek s. 27 ss. sekä Forsthoff ss. 29 ja 112.

³⁷ Ks. Merk ss. 234—250.

³⁸ Yksityis- ja julkisoikeuden erottelua kuvaavista teorioista ovat saaneet eniten jalansijaa intressi- ja subjektiteoriat. Nimensä mukaisesti edellinen antaa ratkaisevan merkityksen oikeussuhteen intressille. Jälkimmäisen mukaan oikeussuhde on julkisoikeudellinen taas silloin, kun ainakin toinen osapuoli on siinä osallisena julkisen vallan kantajana. Erottelu on julkishallinnon laajentuessa hämärtynyt. Erottelun historiallista taustaa ja merkitystä selvittävät lähinnä Molitor s. 8 ss. ja Forsthoff s. 114 ss.

Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessamme näitä kysymyksiä ovat selvittäneet lähinnä Merikoski, Yhdistymisvapaudesta ss. 35—43, Kekkonen, ss. 13—14, ja Holopainen, ss. 98—101.

³⁹ Ks. Molitor ss. 14—15.

nettu asetus määräajoista järjestys- ja talousasioissa. Siinä sidottiin omaisuutta ja oikeutta sekä rasitetta ja velvoitetta koskeva muutoksenhaku, olipa kysymys yksityisten keskeisistä taikka yksityisten ja kruunun viranomaisten välisistä suhteista määräaikaan ja muutoinkin tiettyihin muutomääräyksiin. Säännökset koskivat muutoksenhakua käskynhaltijoiden (1 §) sekä etenkin kollegioiden (2 ja 3 §) päätöksiin. Määräaikojen sovellutusala ja merkitystä lisättiin vielä kamarikollegiolle 11. 2. 1798 osoitetulla kirjeellä, mikä edelleen selvensi valituksen asemaa säännönmukaisena muutoksenhakukeinona.⁴⁰

Kustavilainen aika (1772—1809). Säätyjen valta kompastui heikon hallitusvallan kyvyttömyyteen ratkaista valtakunnan sisäisiä ja ulkoisia ongelmia. Kustaa III onnistui panemaan vallankaappauksen toimeen oikeusturvallisuuden palauttamiseksi ja säätyjen mielivaltaisen vallankäytön lopettamiseksi.⁴¹ Taustalla vaikuttivat myös valistuksen aatevirtaukset, jotka olivat saapuneet Ruotsi-Suomeen jo vapauden ajan jälkipuoliskolla lähinnä Englannista ja Saksasta. Kun kuitenkin valtiolliset ja sosiaaliset epäkohdat olivat vähäisempiä kuin manner-Euroopassa, ei valistuksen valtiollis-yhteiskunnallinen ohjelma⁴² ollut ajankohtainen. Niinpä valistuksen aika ilmenikin täällä n.s. hyödyn aikakautena, jolloin harrastus kohdistui etupäässä taloudellisiin kysymyksiin.

Suomessa taloudellisen ajattelun herättäjiä olivat 1700-luvun alkupuoliskolla lähinnä silloisen Turun akatemian luonnontieteilijät. Myöhemmistä vaikuttajista oli merkittävin *H. G. Porthan*, jonka aatepohjassa valistuksen periaatteet jo selvemmin ilmenivät (Aurora-seura 1770-luvun Turussa).⁴³ Merkittävin valistusajan edustajamme oli kuitenkin *Antti Chydenius*, joka esitti lentokirjasessaan *Den Nationale Winsten* (1765) jo ennen *Adam Smithiä* taloudellisen

⁴⁰ Kun vuoden 1759 asetuksen esipuheessa nimenomaan todettiin fatalien puutteen aiheuttaneen epätietoisuutta päätösten pysyvyydestä, sen ja myöhemmän kirjeen määräyksistä on tehty oikeusvoiman ulottuvuutta koskevia johtopäätöksiä. Ks. *Ståhlberg* s. 333 ja *Rytkölä* s. 299.

⁴¹ Toisaalta *Kastari*, ss. 12 ja 30, toteaa hyvään alkuun päässeeseen konstitutionalismin tuolloin kokeneen pitkäaikaiseksi muodostuvan takaiskun.

⁴² Vallanjako-oppi on yleensä yhdistetty Ranskan 1700-luvun valistusfilosofiaan ja nimenomaan *Montesquieun* pääteokseen *De l'Esprit des Lois* (1748), jonka synnystä ja lähtökohdista sisältyy havainnollinen kuvaus *Hans Kellerin* samannimiseen artikkeliin, *JÖR NF* 1968 ss. 33—63. Ks. myös *Karl bom*, *StvT* 1956 ss. 95—122.

⁴³ Ks. *Juva—Juva*, 3 ss. 457—468.

liberalismin johtavat periaatteet. Nämä samoin kuin fysiokratismi johtivat vähitellen merkantilististen pakkomääräysten purkamiseen. Vaikka merkantilismin lopulliseen syrjäytymiseen kesti Suomen osalta vielä vuosikymmeniä, saatiin aikaan lukuisia elinkeinorakenteen kehitykseen johtavia taloudellisia uudistuksia.⁴⁴ Sosiaalinen uudistuspolitiikka jäi sitä vastoin varsinkin taloudellisen liberalismin nousukauden aikana taka-alalle, joskin ns. benthamilainen utilitarismi pian muokkasi maaperää sosiaaliselle ajattelutavalle. Alkuvaiheen uudistuspolitiikka kohdistui — merkantilismin maaseutua syrjivän katsantokannan väistyessä — maaseudun talonpoikaissäestön aseman parantamiseen.⁴⁵

Vaikka *Kustaa III*:lla oli omat henkilökohtaiset valtapyyteensä, on aiheellista nähdä vuoden 1772 hallitusmuoto ja sitä täydentänyt vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirja myös valituksen hallintoideologian toteutuksina. Näin on selitettävissä valtiovallan jättäytyneen — virastokoneiston kasvusta huolimatta — aikaisempaa passiivisempaan osaan yhteiskunnassa.⁴⁶ Muutoksenhakujärjestelmänkin kehittäminen rajoittui ylimmän asteen lainkäyttöä koskeviin organisaatiouudistuksiin.

Vuoden 1772 hallitusmuodossa lakkautettiin säätyjen perustamat tilapäiset tutkintaelimet ja vakiinnutettiin oikeusrevision asema ylimpänä tuomioistuimena. Sen työtä jatkamaan perustettiin — lakkautettaessa vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan suoman vallan nojalla valtaneuvosto — korkein oikeus, jonka ratkaistavaksi tulivat myös eräät hallinto-oikeudelliset valitusasiat, nimittäin valitukset kamari-, vuori- ja kauppakollegioiden sekä kamarirevision (kamarioikeuden) päätöksistä.⁴⁷ Muutoin hallinto-oikeudelliset valitusasiat ratkaisi kuningas konseljeissa, joiden kokoonpano saattoi suurestikin vaihdella.⁴⁸ Asioiden valmistelu ja osin

⁴⁴ Mainittakoon Suomea koskeneista uudistuksista vain tapulipakon murttuminen, viljakaupan vapauttaminen, maaseudun kaupan helpottaminen, käsityöläisten oikeuttaminen harjoittamaan ammattiaan myös maaseudulla, maantieverkosten kehittäminen ja isonjaon toimittaminen. Ks. tarkemmin *Osmonsalo*, Suomen historian käsikirja I ss. 601—602.

⁴⁵ *Jutikkala*, Taloushistoria ss. 231—233 ja 243, katsoo tämän ilmenneen lähinnä isojakoharrastuksessa, kruununmaan siirtymisenä talonpoikien omistukseen sekä eräiden, tosin toisarvoisten feodaalihenken kumoamisena.

⁴⁶ Ks. valtiovallan otteen passivoitumisesta kustavilaisena aikana *Strahl*, *Makt och rätt* s. 79 ja *SOU* 1964: 27 ss. 55—56.

⁴⁷ *Hammar skjöld*, s. 28, katsoi tämän ilmenneen lähinnä korkeimman oikeuden johtosäännön asialuokituksesta. Ks. myös *Björkstén* s. 65 ja *Lavin* s. 13.

⁴⁸ Ks. *Hammar skjöld* s. 29 ja *Ståhlberg* s. 21.

ratkaisuvallankin siirtyi puolestaan valtakunnan yleisten asiain valmistelukunnalle sekä eräille tilapäisille valmisteluelimille.⁴⁹

Ruotsin valtakauden maassamme päättyessä muutoksenhaulla hallintoasioissa oli jo kiinteät puitteet. Hallintolainkäytön eriytyminen näkyi selvimmin väliasteessa, kollegioiden lainkäyttötehtävissä. Jatkovalitus kulki eräiltä osin korkeimpaan oikeuteen, muutoin kuninkaalle. Kuninkaallinen valmistelukunta (1807) loi pohjaa ylimmän asteen hallintolainkäytön myöhemmälle organisomiselle. Valitusta säännönmukaisena muutoksenhakukeinona jäsentäneistä säännöksistä oli suurin merkitys yleisten määräaikojen asettamisella (1759) ja niiden merkityksen korostamisella (1798). Toisaalta on huomattava, ettei muutoksenhakuoikeuden perusteista ollut sinänsä erikseen säädetty, vaan se käsitettiin perinteiseen tapaan yleiseksi.

2.2.2. Muutoksenhaun erityispiirteistä paikallishallinnossa

Paikallinen itsehallinto liittyi Ruotsin vallan aikana kiinteästi valtion hallintoon. Järjestelmälle oli tunnusomaista maaseudun ja kaupunkien hallinnon erilaisuus sekä niitä koskevien säännösten hajautuminen lukuihin säädöksiin, privilegioihin ja kuninkaan päätöksiin.⁵⁰ Oikeusturvakkeinojen kehitystarve oli riippuvainen lähinnä siitä, missä määrin itsehallinto-organit saattoivat tehdä sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä.

Maaseudun pitäjähallinnon perustana olivat ensi vaiheessa papiston vuoden 1650 privilegit, jotka velvoittivat »joko seurakunnan kokonaisuudessaan tahi sen valtuutettujen kirkonisäntäin ja kuudennusmiesten» esilemättä kokoontumaan pitäjänkokoukseen. Määräykset jättivät kuitenkin avoimeksi, minkälaista menettelyä ja yksimielisyyttä sitovan päätöksen syntyminen edellytti. Niinpä noudatettiin perinteistä sääntöä, ettei ketään vastoin tahtoaan voitu mihinkään velvoittaa ilman lain ja asetuksen tukea.⁵¹ Päätökset katsottiin siten edelleen yksimielisiksi sopimuksiksi, joihin tarpeen tullen vedottiin. Ongelmaksi yhteisten asioiden hoidossa

⁴⁹ Ks. tuon ajan ylimmän asteen hallintolainkäytön järjestelyistä *Hammarskjöld* s. 29, *Rauhala*, I s. 33 ja *Björkstén* s. 66.

⁵⁰ Ks. *Holopainen* ss. 124 ja 128—129. Kaupunkien hallinnolla oli, riippuen kuninkaan valituksiin antamista päätöksistä yksilöllisiäkin piirteitä. Ks. niistä *Hermanson* s. 323.

⁵¹ Jos velvoite kuitenkin oli säädetty jonkun, kuten papin tai lukkarin hyväksi, saattoi tämä vaatia suoritusta ja alistaa asian tarvittaessa kihlakunnanoi-

muodostui vähitellen, missä määrin pitäjänkokouksessa voitiin asettaa velvoituksia poissaoleville. Tämän vuoksi läsnäolo pitäjänkokouksissa selitettiin 1697 pakolliseksi. Laillisetta syyttä poissa olleen oli tyytyminen läsnäolleiden päätöksiin.⁵² Läsnäolovelvoitusta kiristettiin papiston vuoden 1723 privilegioissa säätämällä esteettömästi poissa oleva menettämään puhevaltansa. Samoin annettiin kokouskutsulle entistä suurempi merkitys. Sopimukset saivat julkisoikeudellista merkitystä siinäkin suhteessa, että kuningas määräsi 1739 ulosottoviranomaiset huolehtimaan myös pitäjänkokousten päätösten täytäntöönpanosta.⁵³ Seuraavassa vaiheessa pitäjänkokouksissa alettiin käyttää päätösvaltaa myös äänestäen, joskin enemmistöpäätökset saivat jalansijaa vain pitäjänasujaimiston lakisäätteisiä tehtäviä koskevista asioissa.⁵⁴

Kaupunkien hallintoelimet kehittyivät nopeammin julkisiksi orgaaniksi, jotka saattoivat tehdä yksityisiä velvoittavia päätöksiä.⁵⁵ Lakisäätteiset velvoitteet ja yhteiset asiat erosivat tässä suhteessa kuitenkin toisistaan. Edellisistä päätti raati kutsuttuaan sitä ennen kaupungin asukkaat lausumaan asiasta kulloinkin mielensä. Yhteisiä asioita varten raati taas kutsui kaupungin asukkaat »neuvottelemaan ja päättämään». Näissä tehdyt päätökset ymmärrettiin samoin kuin maaseudulla sopimuksiksi, jotka ainakin alkuaikoina edellyttivät yksimielisyyttä.⁵⁶

keuden ratkaistavaksi. Ks. *Sjöberg* ss. 47—48. Rajat kihlakunnanoikeudessa ja pitäjänkokouksissa käsiteltävien asioiden välillä eivät olleet varsinkaan alkuvaiheessa selvät. Ks. *Cederberg*, I s. 140 sekä pitäjänkokouksessa käsiteltävistä asioista yleensä *Hermanson* s. 257 ss., *Ståhlberg*, Lait ja asetukset ss. 5—6, *Willgren* s. 188 ss. ja *Soikkanen* s. 26 ss.

⁵² Ks. *Sjöberg* ss. 46—47, *Jutikkala*, Taloushistoria s. 102, *Alanen* s. 94 ja *Holopainen* ss. 126—127.

Päätösten sopimusluonne oli kuitenkin niin syvään juurtunut, ettei uutta järjestelyä voitu aluksi käytännössä toteuttaa. Ks. *K. H. Johansson* s. 168.

⁵³ Määräyksessä tarkoitettiin nimenomaan pitäjänkokouksen vapaaehtoisesti ja yksimielisesti tekemiä päätöksiä (vuoden 1723 privilegioiden 23 kohta). Ks. *Sjöberg* s. 50.

Maaherroille oli jo vuonna 1675 annettu väljempi kehoitus avustaa kirkkoherroja pitäjänkokousten päätösten täytäntöönpanossa. Pitäjänkokouksia koskevat säännökset pyyhittiin kuitenkin pois vuoden 1686 kirkkolaista. Käytäntö oli siten hajanaisen säännösten varassa. Ks. *Jutikkala* s. 102.

⁵⁴ Ks. enemmistöpäätöksistä *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 7 ja *K. H. Johansson* s. 45.

⁵⁵ *Holopainen*, s. 128, katsoo tämän olleen yhteydessä siihen, että hallintoa hoitivat kaupungissa lainkäyttöorganit. Ks. myös *Jutikkala* Luentoja ss. 53—55. Mainittakoon, että jo *Nordström*, s. 28 ss., piti kaupungin hallinnon olennaisena piirteenä, että lainsäädäntö, tuomiovalta ja hallintotehtävät olivat kietoutuneet toisiinsa.

⁵⁶ Ks. *Sjöberg* ss. 68—69.

Mikäli tarvittavaa yksimielisyyttä ei saavutettu, voitiin erimielisyys lykätä raadin tuomarinominaisuudessa ratkaistavaksi.

Käsitykset päätöksenteosta sopimusmenettelynä selittivät osaltaan muutoksenhaun verkkaista kehitystä paikallisessa itsehallinnossa. Tosin papiston vuoden 1723 privilegioissa jo välillisesti tunnustettiin valitusoikeus pitäjänkokouksen päätöksistä. Muutoksenhakua ei ollut kuitenkaan yksityiskohtaisemmin järjestetty.⁵⁷ Kaupungeissa muutoksenhaulla oli 1700-luvulta lähtien suurempi merkitys. Menettely vakiintui samaan tapaan kuin muutoksenhaku ulosottoasioissa.⁵⁸

2.3. Autonomian aika

2.3.1. Muutoksenhakuoikeuden täsmentyminen säädännäisiin puitteisiin valtionhallinnossa

Uusi hallitusjärjestelmä. Suomen irtauduttua 1808—1809 sotavuosien väliaikaisen hallinnon¹ jälkeen Ruotsista, maa liitettiin Venäjään 20. 3. 1809 erityisellä aktilla. Sen mukaan *Aleksanteri I* tuli saamaan autonomiassa Suomessa Ruotsin kuninkaiden oikeudet ja velvollisuudet.² Kun hallitsija kuitenkin asui maan ulkopuolella, hän ei voinut henkilökohtaisesti ottaa osaa aikaisempien perustuslakien mukaan hänelle kuuluvaan vallankäyttöön tai ainakaan olla jäsenenä korkeimmassa tuomioistuimessa.³ Hallitsija ratkaisi vain ne hallintoasiat, jotka eivät olleet aikaisem-

⁵⁷ *Hermanson*, s. 310, katsoo muutoksenhakuoikeuden tuolloin jo kuitenkin vakiintuneen sekä lainmukaisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella.

⁵⁸ Ks. *Sjöberg* s. 73.

¹ Ennen valtiollisten kysymysten ratkeamista Venäjän armeijan ylipäällikkö *Buxhoeveden* valvoi siviilikanslian avulla helmikuusta 1808 tammikuuhun 1809 lääninhallitusten, hovioikeuksien ja tuomiokapitulien toimintaa ja käytti myös ylintä lainkäyttövaltaa. Ks. myös *Vilkkonen*, I s. 61.

² Ks. Suomen autonomisen aseman saamisen perusteista mm. *Schybergson* s. 15 ss.

³ Niinpä *Mechelin*, Perustuslakien sisällys ss. 12 ja 21—22, koettaessaan »mahdollisimman yksinkertaisessa muodossa esittää voimassa olevain perustuslainsäädännösten sisällyksen» ilmaisi hallitusmuodon IV luvun 17,1 §:n seuraavasti: »Koska keisari ja Suuriruhtinas ei asu Suomessa eikä hän yksinään ehdi hallitusasioita selvittää, on Suomenmaan yleinen hallitus uskottu Suomen Senaatille, joka on asentoa tässä maassa. Kaikki mitä oikeuden ja yleisen talouden hoita-

min kuuluneet kollegioille, sekä erikseen pidättämänsä asiat.⁴ Keskushallinnon järjestäminen edellyttikin eräitä pysyviä vallansiirtoja. Ylimmän asteen hallinto ja lainkäyttö keskitettiin 18. 8. 1809 annetulla johtosäännöllä perustetulle hallituskonseljille (senaatti).⁵

Senaatti käytti valtaa nimenomaan hallitsijan nimissä. Sen päätöksiä oli noudatettava, niin kuin »Hänen Keisarillinen Majesteettinsa olisi ne itse tehnyt». Senaatin asema hallitsijan edustajana ilmaistiin nimenomaisin säännöksiin myös johtosäännössä.⁶ *Kenraalikuvernöörillä*, joka oli Suomessa hallitsijan uskottuna ja neuvonantajana, ei ollut sellaista muodollisjuridista asemaa virastokoneistossa, että se olisi soveltunut valitusten ratkaisemiseen. Tosin kenraalikuvernöörin puoleen voitiin kääntyä kanteluluonteisissa asioissa.⁷ Kenraalikuvernöörillä oli mahdollisuus johtaa myös senaatissa puhetta. Muutoksenhaku kenraalikuvernöörin päätöksistä ei hänen asemansa huomioon ottaen tullut kysymykseen. *Pro-*

miseen kuuluu, on jätetty Senaatin huostaan, paitsi niitä asioita, joiden päättäminen lakien mukaan on suorastaan korkeimman vallan asiana.»

Perustuslakivaliokunta kiinnitti tähän reaaliperusteeseen 29. 6. 1917 korkeinta oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta koskevista esityksistä HE 1 ja 7/1917 vp. antamassaan lausunnossa nimenomaista huomiota. Valiokunta totesi (ss. 15—16) hallitsijalle vuoden 1772 hallitusmuodon ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan takaaman oikeuden käyttää kahta ääntä korkeimmassa oikeudessa jo 1809 menettäneen voimansa. Tästä hallitsijan oikeudesta ei senaatin johtosääntöihin (1809 ja 1892) tullutkaan mitään mainintaa.

⁴ *Hermanson*, s. 91, mainitsee eräät sotilas- ja yliopistoasiat.

⁵ Hallituskonselji (vuoden 1816 manifestin jälkeen Keisarillinen Suomen senaatti) oli, vaikka sen oikeus- ja talousosastoilla alusta pitäen oli omat toimialansa, yksi viranomainen. Ensimmäisistä johtosääntöluonnoksista ei ilmennyt, mille osastolle asiat oli tarkoitus jättää. Myöhemmät luonnokset (mm. *Caloniuksen* luonnos) olivat tässä suhteessa täsmällisempiä.

Kaikki päätökset annettiin myöhemminkin »senaatin päätöksinä». Senaatin toimituskunnilla, joita oli alunperin viisi, ei vielä 1809 johtosäännön mukaan ollut ratkaisuvalltaa. Rationalisointisivistä ne saivat myöhemmin itsenäisemmän aseman. Varsinaisissa hallintolainkäyttöasioissa päätösvalta kuitenkin säilyi senaatin talousosaston istunnolla. Ks. päätösvalan järjestelystä *Hermanson* ss. 74—78, *Rauhala*, II s. 36, *Björksten* s. 104 ja *Palmen* s. 266.

⁶ Ks. vuoden 1809 johtosäännön 20, 34 ja 49 § sekä vuoden 1892 johtosäännön 16, 83 ja 98 §, *Hermanson* s. 86 ss. samoin kuin *Rauhala*, I s. 302 ja Suomen Senaatti edellinen osa s. 36.

⁷ Kenraalikuvernöörille voitiin vuoden 1812 johtosäännön mukaan tehdä »valituksia konseljia, maaherroja ja muita ylempiä viranomaisia vastaan». Tämä saattoi vaatia selityksiä ja jättää asianomaisen virkamiehen tuomittavaksi tuomioistuimessa. Ks. *Hermanson* s. 97 ss., *Rauhala*, I s. 408 ss. ja *Björksten* s. 110.

kuraattori auttoi kenraalikuvernööriä lakien noudattamisen valvonnassa.⁸ *Suomen asiain komitea*, jossa ministeri-valtiosihteerillä oli istuimensa, oli puolestaan valmisteluelin hallitsijan päätöksille.⁹

Senaatin talousosastolle siirrettiin johtosäännön 41 §:n mukaisesti ensinnäkin kollegioille kuuluneet hallintotehtävät. Sitä vastoin niissä lainkäyttöasioissa, joissa muutoksenhakutie oli Ruotsin vallan aikana kulkenut korkeimpaan oikeuteen, ratkaisuvalltaa ei periaatteellisista syistä tahdottu jättää talousosastolle vaan oikeusosastolle. Kun tätä koskeva johtosäännön 33 §:n säännös ei ollut tyhjentävä, talousosaston ja oikeusosaston toimivallan rajaa jouduttiin yksittäistapauksittain usein etsimään siitä, oliko muutoksenhaku aikaisemman hallitusjärjestelmän aikana ollut osoitettava korkeimpaan oikeuteen vai kuninkaalle.¹⁰ Senaatin talousosaston ratkaistavaksi tulivat kaikki kuninkaalle aikaisemmin menneet valitukset. Sen toimivalta muodostui siten selvästi laajemmaksi kuin kollegioilla oli ollut.

Yleisestä muutoksenhakuoikeudesta luetteloperiaatteen kannalle. Keskushallinnon uudelleenjärjestely vaikutti välittömästi muutoksenhakuoikeuden perusteisiin. Hallitsijan nimissä tehtyinä senaatin päätökset olivat lopullisia, eikä niihin voitu ajatella säännönmukaista muutoksenhakua. Perinteisen muutoksenhakuoikeuden »gå till kungs» katkeaminen oli siten seuraus Suomen valtiollisen aseman erityispiirteistä ja siihen liittyvistä organisaatiouudistuksista. Tätä taustaa vasten voidaan ymmärtää, että yleiseksi, ilman nimenomaisia säännöksiä vakiintunut muutoksenhakuoikeus vähitellen myös alemmassa asteessa murentui säädännäisen oikeuden puitteisiin. Kehitys kohti luetteloperiaatetta oli alkanut. Niinpä uusia keskusvirastoja koskeviin asetuksiin otettiin poikkeuksetta säännökset muutoksenhausta. Kun keskusvirastoille itselleen ei yleensä tullut lainkäyttötehtäviä, autonomian ajan hallintolainkäyttöä leimasi väliasteen puuttuminen.¹¹ Vain yleishallintoviranomaisina toimivien lääninhallitusten lainkäyttötehtävät lisääntyivät.

⁸ Ks. *Danielson—Kalmari* s. 327 ss.

⁹ Ks. *Björkstén* s. 111. Komitea lakkautettiin jo 1826. Uudestaan perustettuna se toimi 1857—91 vain lausunnonantajana hallitsijalle. Ks. *Jutikkala*, *Luennot* s. 75.

¹⁰ Ks. *Hermanson* s. 446.

¹¹ Ks. *Ståhlberg*, *LM* 1909 s. 24, *Lvk* 1936: 5 s. 40 ja *Vilkkonen*, *Hallintolainkäytöstä autonomian ajalla* ss. 9 ja 23.

Tämänkin vuoksi oli suuri merkitys vuoden 1894 kuvernöörien johtosäännön 74 §:n säännöksellä, jonka mukaan valitus kuvernöörin ja lääninhallituksen päätöksestä tehtiin »sillä tavalla kuin itsekunkin asian laatua myöten oli erittäin säädetty. Päätöksiin ja resolutsioneihin, joista sai valittaa, oli asianmukainen valitusosoitus pantava». Säännös ilmaisee tuohon aikaan selvästi noudatetun ns. *luetteloperiaatteen mukaista sääntelyä*, jonka mukaan muutoksenhaku oli mahdollista erikseen säädetyissä tapauksissa. Sittenmin muutettuna (1923) tämä lainkohta sisälsi yleisklausulin siemenen.

Muutoksenhakuaikaa koskevat säännökset eivät riittäneet palauttaamaan periaatteessa yleistä muutoksenhakuoikeutta. Tosin yleiseksi määräajaksi hallituskonseljin talousosaston käsiteltävissä valitusasioissa 5. 5. 1810 asetuksella säädettiin kolme kuukautta.¹² Myöhemmissä säännöksissä määräajat vaihtelivat 7—90 päivien välillä, joskin yleisimmät olivat 30 ja 60 päivän määräajat.¹³

Päätöksen *valituskelpoisuudelle* asetettavia yleisiä edellytyksiä ei nimemomaisin säännöksiin vielä järjestetty. Valitussäännöksissä käytettiin yleensä ilmaisua »pätös» ja poikkeuksellisesti määrettä »lopullinen» päätös.¹⁴ Eräissä tapauksissa säädettiin valituksen kohteeksi »toimenpide» tai »määräys».¹⁵ Muutoksenhakurajoituksia sisälsi autonomian ajan säädöksistä 14; näistä 8 koski viran- tai toimenhaltijoiden asemaa.

Autonomian ajan loppupuolella näyttää jo vakiintuneen asetelma, jonka mukaan muutoksenhaku tuli kysymykseen luonteeltaan lopullisesta pääasialtkaisusta sen mukaan, kuin siitä erikseen säädettiin. Yhtenäis-

¹² Tarkoitus oli alunperin 1759 asetettujen 2, 3 ja 6 kuukauden määräaikojen lyhentäminen. Päädyttäessä kuitenkin vain niiden yhtenäistämiseen tähdennettiin samalla aikaisempien reservatsionien (valitusajan kuluessa jätetty ilmoitus, että asianomainen tuli valitusajan päätyttyä toimittamaan täydelliset valitusasiakirjat) poistamista. Määräaikojen merkitys lisääntyi tätäkin kautta. Ks. *Rauhala*, I ss. 244—245.

¹³ *Vilkkosen*, Hallintolainkäytöstä autonomian ajalla ss. 40—46, kokoamasta luettelosta voidaan laskea valitusaikaa koskevia säännöksiä sisältäneen yhteensä 74 säädöstä. Hallinnonaloittain jaotellen niistä koski 5 yleishallintoa, 12 kunnallista itsehallintoa, 7 sisäasiainhallintoa, 6 opetustointa, 24 taloushallintoa, 4 sosiaali- ja terveyshallintoa, 6 veroja ja maksuja sekä 10 muita hallinnonaloja. Säädöksistä koski muutoksenhakua senaatin talousosastoon 49 (20 kuvernöörin, 24 keskusviraston, 2 revisionioikeuden, 2 oppilaitoksen ja 1 postisäästöpankin päätöksistä) sekä kuvernöörille ja lääninhallitukseen 17 (näistä 6 kunnallisasiassa). Loput säädöksistä järjestivät poikkeuksellisia muutoksenhakuteitä.

¹⁴ Ks. mm. tullihallituksen johtosääntöjen (1839) 89 § ja (1885) 70 §.

¹⁵ Ks. mm. teollisuushallituksen johtosäännön (1884) 47 § ja maanviljelyshallituksen johtosäännön (1892) 37 §.

ten säännösten puuttumisesta huolimatta liitettiin päätöksiin säännönmukaisesti tarvittavat valitusosoitukset.¹⁶

Muutosten kynnyksellä. Valtiollisen, taloudellisen ja vähitellen myös kulttuuriliberalistisen ajattelutavan läpimurto manner-Euroopassa johti uuden ns. perustuslaillisen kehityskauden alkamiseen myös 1860-luvun autonomisessa Suomessa. Se merkitsi myös aatehistoriallista murrosta snellmanilaisen kansallisuusliikkeen työntyessä esiin ja toisaalta nousevan liberalismiin vaatiessa valtiovallan holhoavan talous- ja yhteiskuntapolitiikan lopettamisesta. Yhteisenä vihollisena nähtiin menneen taantumuskauden byrokraattisuus.¹⁷ Uusi suunta mahdollisti myös poliittisten puolueiden syntymisen:

Liberaaliset aatevirtaukset kulkeutuivat Suomeen jo taantumuskauden loppuvaiheessa, ja johtavana liberaalina vaikuttanut A. E. Nordenskiöld joutui mielialpiteittensä vuoksi siirtymään pysyvästi Ruotsiin. Liberaalinen puolue muotoutui virallisesti 1860-luvulla. Sen pyrkimyksenä oli maan autonomisen aseman vahvistaminen, kansan aktivoiminen ja liberaalisten uudistusten aikaansaaminen. Samoihin aikoihin muotoutuivat myös molemmat kielipuolueet, suomalainen kielipuolue *Snellmanin* kansallispoliittisen ohjelman ympärille ja ruotsalainen kielipuolue A. O. *Freudenthalin* kehittämän ns. itäruotsalaisuuden aatteen ympärille.¹⁸ Kun kielipuolueiden voimavarat olivat 1860-luvulta lähtien sidotut kiihkeään kielitaisteluun, josta tuli suorastaan koko kansaa puolittava vedenjakaja,¹⁹ jäi länsimaisen oikeusvaltioidelogian esittely kielikysymyksessä vähemmän kantaa edustaneelle liberaaliselle puolueelle.²⁰

¹⁶ Ks. *Ståhlberg*, JFT 1941 s. 200 ss. Maaherroille 19.5.1819 osoitetussa, kirjeessä olikin kehotettu näitä muistuttamaan maistraatteja siitä, että päätökseen oli liitettävä valitusosoitus.

¹⁷ Ks. *Pohjolan—Pirhonen*, Kansakunnan historia 3 ss. 496—497.

¹⁸ Liberaalisen puolueen pää-äänenkannattajana oli 1862 perustettu *Helsingfors Dagblad*, suomalaisen kielipuolueen päälehtenä 1847 perustettu *Suometar* (vuodesta 1869 *Uusi Suometar*) sekä ruotsalaisen kielipuolueen pää-äänenkannattajana 1864 perustettu *Hufvudstadsbladet* ja varsinaisena taistelulehtenä kiihkeitä ruotsalaislinjaa edustanut *Vikingen*. Ks. *Juva—Juva*, 4 ss. 291—297 ja 361—370.

¹⁹ Ks. *Työmies*-lehden pääkirjoitus 31. 10. 1896.

²⁰ Tämä ilmenee mm. *Helsingfors Dagbladin* korkeinta oikeutta (2.2.1865, 4.5.1876 ja 2.11.1880), senaatin perustuslaillista asemaa (10.2.1868) ja yleensäkin perustuslakeja (28.9.1868 ja 30.10.1873) koskevista kirjoituksista samoin kuin *Leo Mechelinin* Pariisinkirjeestä (2.2.1876). Muissa lehdissä kirjoittelu näistä aiheista on selvästi vähäisempää, joskin myöhemmin lehtien kirjallisuus-

Valtiollisen elämän vilkastuessa 1860-luvulla alettiin manner-Euroopasta omaksuttujen oikeusvaltioajatusien herättäminen vaatia myös hallintolainkäytön uudistamista.²¹ Kiistaa oli samoin kuin mannermaalla lähinnä siitä, tuliko hallintoasioita koskevien riitaisuuksien ratkaiseminen uskoa yleisille tuomioistuimille vaiko hallintoviranomaisista muodostettaville hallintotuomioistuimille.

Keskustelua kävi vilkkaimmin *Juridiska föreningen i Finland*.²² Virikkeet tulivat lähinnä Ruotsista ja Saksasta, jossa hallintotuomioistuinjärjestelmä tuohon aikaan jo oli muotoutumassa.

Ruotsissa kysymys tuli esille eräissä virallisissakin yhteyksissä.²³ Kuninkaallisen valmistelukunnan lakkauttaminen antoi valtiopäivien perustuslakivaliokunnalle aiheen esittää 1850-luvulla hallitus-oikeuden (regeringsrätt) perustamista ratkaisemaan hallinto-oikeudellisia valitusasioita ylimmässä asteessa. Aloite ei johtanut tulokseen. Hallintolainkäytön vahvistamista tarkoitti myös Suomesta siirtyneen oikeusoppineen J. J. Nordströmin valtiopäivillä 1871 tekemä aloite hallintolainkäyttöasioissa hallitusta avustavan valmisteluorganin perustamisesta. Vastakkaista tendenssiä edusti Th. Rabeniuksen toisessa pohjoismaisessa lakimieskokouksessa Tukholmassa 1875 pitämä alustus, jossa asetettiin kannattamaan hallinnonkin oikeuskysymysten siirtämistä yleisten tuomioistuinten ratkaistavaksi.²⁴ Eri yhteyksissä käyty keskustelu, joka sai vastakaikua Suomessakin, ei johtanut lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Saksassa oli jo 1800-luvun alussa kiistelty hallintotuomioistuinten tarpeellisuudesta. Vaaka kallistui vähitellen hallintotuomioistuinlinjan kannalle, vaikka vuoden 1849 valtiosäännön (*Paulkirchenverfassung*) 182 §:ssä pyrittiinkin lakkauttamaan hallintoviranomaisten tuomiovalta ja siirtämään valitusten ratkaiseminen yleisille tuomioistuimille.²⁵ Ensimmäinen hallintotuomioistuin perustettiin 1863 Badenin suurherttuakunnassa. Muut saksalaisvaltiot seurasivat myöhemmin esimerkkiä. Kun Weimarin vuoden 1919 perustuslain 107 artikla velvoitti valtioita perustamaan »yksityisten

osastoissa käytiin keskustelua Suomen asemaa koskeneista Edw. Berghin (1883), Leo Mechelinin (1886) ja J. R. Danielson—Kalmarin (1890) teoksista.

²¹ Ks. hallintolainkäytön uudistamisajatusten heräämisestä mm. Ståhlberg, LM 1908 s. 109, Erich, II s. 112, Rauhala, I s. 109 ss. ja KM 1917: 7 ss. 39—40.

²² Ks. JFT 1869—1870 s. 166 ss., 1875—1876 s. 51 ss. ja 1899 s. 147 ss.

²³ Keskustelua kommentoivat Lavin, s. 72 ss. ja Modeen, TfR 1976 s. 336 ss.

²⁴ Ks. Rabenius, II NJM 1875 ss. 232—236.

²⁵ Ks. Sellman s. 80 ja Wolff s. 355, Tällä kiistakysymyksellä on, niin kuin Menger, s. 54, toteaa enää vain historiallista merkitystä.

suojaksi» hallintotuomioistuimet, liittyi viimeisenä Bremen 1924 tähän joukkoon.²⁶

Näiden hallintotuomioistuinten toimivalta oli järjestetty monin eri tavoin, usein myös yleisklausulilla.²⁷ Taustalla erottui kaksi kilpailevaa perinnettä: Eteläsaksalaisen järjestelmän mukaan hallintotuomioistuinten tehtäväksi käsitettiin yksityisten kansalaisten subjektiivisten oikeuksien suojaaminen. Preussilainen järjestelmä jäsenyi lähinnä ranskalaisen esikuvan mukaan takaamaan yleensäkin hallinnon lainalaisuutta.²⁸ Teoreettisista oppirakennelmista oli muutoksenhaun kehityksen kannalta mielenkiintoinen nimenomaan subjektiivisen julkisen oikeuden käsite.

Alunperin yksityisoikeudessa kehittyneet subjektiiviset oikeudet voitiin esteettä ulottaa myös julkisoikeuden alueelle, kun valtio edellä jo mainitun fiskus-opin myötä miellettiin oikeussubjektiksi ja oikeusjärjestyksen sitomaksi.²⁹ Tienraivaajia olivat ennen muuta Gerber, Laband ja Mayer sekä vähän myöhemmin Georg Jellinek ja Bühler.³⁰ Sivuttaen subjektiivisen oikeuden olemuksesta val-

²⁶ Hallintotuomioistuinten perustamisen taustaa selvittävät mm. Fleiner, ss. 235—245, Walter Jellinek, ss. 92—96, Rapp, s. 3 ss. ja Merk, s. 1906 ss.

²⁷ Vanhin yleisklausuli oli Württembergin 1876 annetun lain 13,1 artikla. Yleinen muutoksenhakuoikeus oli eräin poikkeuksin voimassa myös Saksissa, Lyypekissä ja Thüringin valtioissa sekä kaupunkivaltioista Hampurissa ja Bremenissä. Ks. muutoksenhakuoikeuden sääntelyn ensivaiheista Fleiner s. 241 ss., Walter Jellinek ss. 97 ja 314 sekä Vogel s. 131.

²⁸ Ks. Wolff s. 356 ja Merk s. 1896.

²⁹ Ks. Mayer ss. 47 ja 104, Georg Jellinek s. 32, Walter Jellinek ss. 201—203 ja Forsthoff ss. 24 ja 184.

³⁰ Ensimmäisen systemaattisen esityksen subjektiivisten julkisten oikeuksien mahdollisuudesta sisälsi Georg Friedrich von Gerberin tutkimus Ueber öffentliche Rechte (1852, Neudruck 1913). Sitä on suomalaiselle lukijakunnalle kommentoinut Hermanson, JFT 1878 s. 7 ss.

Positivismin uranuurtajiin lukeutunut Paul Laband pohdiskeli sitten teoksissaan Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I—II (1876—78) valtion tunnusmerkkejä ja rakensi pohjaa valtion oikeussubjektuudelle. Oikeusvaltion hallinnon perusteiden selvittely jäi kuitenkin Otto Mayerin pääteoksen Deutsches Verwaltungsrecht (1895) varaan.

Subjektiivisten julkisten oikeuksien järjestelmä esiintyi myöhemmin jo kiinteänä Georg Jellinekin tutkimuksessa System der Subjektiven öffentlichen Rechte (1905, Neudruck 1919). Suurimman merkityksen sai käytännössä sittemmin Ottmar Bühlerin selvitys Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtssprechung (1914). Ks. viime mainittujen tutkimusten merkityksestä Oestreich s. 103.

linneet erimielisyydet ratkaisemattomina³¹ viitattakoon vain tälle käsitteelle pelkistettyihin tunnusmerkkeihin. *Bühler* luonnehti subjektiivisen julkisen oikeuden sellaiseksi yksityisen hallintoalamaisen ja julkisen vallan suhteeksi, joka on järjestetty pakottavalla oikeussäännöksellä ja joka palvelee yksityisen intressiä ja johon nähden yksityisellä on mahdollisuus hallintoa vastaan vedota.³² Kolmas tunnusmerkki ns. »*rechtliche Können*» oli perustana erotelulle subjektiivisiin julkisiin oikeuksiin ja objektiivisen oikeuden heijastusvaikutuksiin (refleksivaikutuksiin). Jälkimmäisissä tapauksissa katsottiin oikeuksien toteuttamisen jääneen yksin viranomaisen asiaksi. Yksityisille ei siten tarkoitettukaan varata mahdollisuutta esittää yksilöityjä vaateita.³³ Tämä erottelu ja yleensäkin subjektiivisen julkisen oikeuden käsite vaikuttivat 1800-luvun lopun muutoksenhakusäännöksiin³⁴ ja myöhemminkin Saksan hallintolainkäyttöjärjestelmän kehitykseen.

Hallintolainkäytön uudistussuunnitelmat kohdistuivat *Suomessa* aluksi perustuslakikomitean työtä 1864 käynnistettäessä väliasteen kehittämiseen. Organisaatiota ei koettu puutteelliseksi niinkään ylimmässä asteessa. Päinvastoin hallintolainkäytön katsottiin sisältyvän niihin hallitusasioihin, siihen ylimpään hallinnolliseen valtaan, joka edelleenkin oli uskottava senaatille. Vielä perustuslakikomitean vuoden 1886 hallitusmuotoesityksessään pysyttiin samalla kannalla, että »senaatilla oli ylin lainkäyttövalta talous- ja muissa hallintoasioissa ja ettei sen päätöksiä ollut enää alistettava etemmäksi eikä niihin voitu hakea muutosta».³⁵

Ensimmäinen hallintotuomioistuimen perustamista koskeva aloite oli *R. A. Wreden* 6. 2. 1891 aatelissäädyssä päiväämä anomusehdotus Suomen »kamarioikeuden» perustamisesta, joka ei kuitenkaan edistynyt lakivaliokunnan valmistelua pitemmälle. Aloitteet ylimmän hallintotuomioistuimen perustamisesta kertautuivat vuoden 1907 (*Jonas Castrén ym.*) sekä vuoden 1908 ensimmäisillä ja toisilla (*E. N. Setälä ym.*) valtiopäivillä. Vertailukohdan hankkeelle antoi Ruotsissa ajankohtainen *Hammar skjöldin* 1907 valmistunut ehdotus ylimmän asteen hallintotuomioistuimen perus-

³¹ *Holopainen*, s. 102, toteaa, ettei subjektiivisten oikeuksien olemusta koskevien teorioiden paremmuutta oikeastaan voida edes osoittaa.

³² Ks. *Bühler*, ss. 21 ja 509 sekä *Gedächtnisschrift* s. 274.

³³ Ks. *Georg Jellinek* ss. 70 ja 79, *Walter Jellinek* s. 200 ja *Bachof*, *Gedächtnisschrift* s. 288 ss.

³⁴ Ks. niistä *Walter Jellinek* s. 201.

³⁵ Ks. *Förslag till Regeringsform* 1887.

tamisesta.³⁶ Suomessa uudistusta perusteltiin etupäässä käytännön tarpeilla. Periaatteelliselta kannalta kiinnitettiin huomiota siihen, etteivät hallintoviranomaiset enää olleet soveliaita ratkaisemaan oikeudenkäyttöön kuuluvia asioita.

2.3.2. Muutoksenhakujärjestelmän kehitys paikallista itsehallintoa uudistettaessa

Vanhentuneen paikallishallinnon uudistaminen lykkääntyi 1800-luvun jälkipuoliskolle, jolloin lainsäädäntötyö Suomessa muutoinkin taas alkoi.³⁷ Järjestettäessä *kunnallishallintoa* uudelle pohjalle annettiin myös muutoksenhausta yksityiskohtaisemmat säännökset. Tosin aikaisemmat käsitykset päätöksenteosta sopimusmenettelynä näyttävät vieläkin vaikuttaneen valitussäännösten valmisteluun.

Uudistushankkeista ensimmäinen oli vuonna 1859 asetetun komitean »Alamainen ehdotus Asetukseksi Kunnallis-hoidosta maalla Suomen Suuriruhtinaanmaassa» (1860). Sen mukaan olisi paikallinen itsehallinto jäänyt edelleen seurakunnalle, jonka päätösvaltaa olisi käytetty entiseen tapaan pitäjänkokouksissa. Muu »kunnallinen hoito» olisi uskottu erityisen »pitäjän-toimikunnan» huostaan. Muutoksenhakusäännöksiä komitea perusteli seuraavasti:

»Ei mikään alhainen virkakunta voi kieltää ketään hänen päätökseensä tyytymätöntä, vetämästä sitä korkeamman oikeuden tutkittavaksi. Välttämättömästi on siis pitänyt määrätä, miten pitäjänkokouksen päätös on tiedoksi julistettava ja missä järjestyksessä sen yli voidaan valittaa. Sille ei komitean mielestä kuitenkaan ole pitänyt valitusoikeutta antaa, joka ei ole katsonut tarpeelliseksi itse olla päätöstä tehtäissä saapuvilla. Tällöinen rajoitus voi ehkä näyttää arvelluttavalta, mutta komitean mielestä siihen on kuitenkin täysi syy». Tältä osin komitea viittasi papiston vuoden 1723 privilegioiden vastaaviin periaatteisiin.³⁸ Niinpä komitean ehdotuk-

³⁶ Ks. *Modeen*, TfR 1976 s. 344 ss. *Palme*, NAT 1960 s. 146, arvelee manner-Euroopan hallintotuomioistuinjärjestelmän vaikuttaneen 1900-luvulla voimakkaammin meillä kuin Ruotsissa.

³⁷ Vanhan järjestelmän kumoutumisen syitä ovat selvittäneet laajalti *Ståhlberg*, *Lait* ja asetukset s. 8 ss., *Soikkanen*, ss. 128—132 ja *Holopainen*, s. 130 ss.

Ilmeisesti kunnallishallinnon uudistamista ei ehditty vielä kokea kiireelliseksi. »Ajan halu veti valtiolliseen toimintaan», niin kuin *Snellman*, s. 162, toteaa.

³⁸ Ks. *KM 1860:1* s. 33.

sen mukaan laillisetta syyttä poissa ollut menetti valitusoikeutensa pitäjänkokouksen päätöksestä (22,2 §).

Pitäjäntoimikunnan päätösten »ylitse» valitettiin ehdotuksen mukaan (39 §) läänin kuvernööreille. Mietintöä ei tässä muodossa kuitenkaan lähdetty toteuttamaan.

Uudistustyön lähtökohdaksi otettiin seuraavassa vaiheessa Ruotsin 1862 uudistettu kunnallishallinto.³⁹ Tältä pohjalta valmisteltuina annettiin sitten 1865 *MKunA* (6.2.1865/4) ja kaupunkien elinkeino-oikeudellisen erikoisaseman purkaututtua 1873 *KKunA* (8.12.1873/40). Näillä säädöksillä järjestettiin maaseudun ja kaupunkien hallinto samalta pohjalta. Tosin käytännössä lähti kunnallinen toiminta maaseudulla varsin varovasti liikkeelle, kun taas kaupunkien kehitys koki teollisuuden läpimurtovaiheessa voimakkaan sysäyksen.⁴⁰ Maaseudulla päätösvaltaa tuli ensisijaisesti käyttämään kuntakokous, joka kuitenkin sai jättää päätösvaltaa kunnanvaltuusmiehille (*MKunA* 30 ja 31 §). Asioiden valmistelu ja täytäntöönpano oli kunnallislautakunnan tehtävänä. Yli 2 000 asukkaan kaupungeissa päätösvaltaa käyttivät kaupunginvaltuusmiehet sekä pienemmissä kaupungeissa, ellei näissäkin vaaditulla määränemmistöllä nimetty valtuusmiehiä, raastuvankokous. Valmistelu ja täytäntöönpano jäivät maistraatille. Itsehallinnon merkitystä korostaen oli alistus- ja valitussäännöksiä valmisteltaessa käyty entistä tarkemmin rajaa niistä tapauksista, joissa valtion viranomaiset saattoivat puuttua kunnan päätösvaltaan.⁴¹ Maalaiskunnan jäsenellä, joka ei tyytynyt kuntakokouksen tahi kunnanvaltuusmiesten taikka kuntakokouksen esimiehen (*MKunA* 19 §) antamaan päätökseen, oli mahdollista tehdä siitä määräajassa kirjallinen valituksensa kuvernööreille (*MKunA* 72 §). Kaupunkikunnan jäsenellä oli vastaava valitusoikeus yhteisen raastuvankokouksen taikka kaupunginvaltuusmiesten päätöksistä »kaupungin yhteisissä asioissa» (*KKunA* 78 §). Muutoksenhauille tuli muutoinkin kiinteät puitteet, kun entistä tarkemmin oli myös säädetty valitusperusteista,⁴² kokousten koollekutsumisesta, eriyvän mielipiteen esittämisestä ja päätösten tiedoksiannosta.

³⁹ Ks. *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 10. Tosin Ruotsissa olivat jo vuoden 1817 pitäjänkokousasetus ja vuoden 1843 asetus kiinteittäneet päätöksentekojärjestelmää ja muutoksenhakumahdollisuuksia.

⁴⁰ Ks. *Hosiaisuus* ss. 24—26.

⁴¹ Ks. *Hermanson* s. 310 ja *Holopainen* ss. 138—139.

⁴² Valitusperusteet olivat yksityisen oikeuden loukkaus, päätös ei ollut tehty laillisessa järjestyksessä taikka se soti yhteistä lakia tai asetusta vastaan taikka päätöksen antajat olivat muulla tavalla tehneet, mitä heidän ei ollut valta tehdä (*MKunA* 73,2 ja 74 § sekä *KKunA* 78 §). *Hermanson*, ss. 307—311 ja 402, toteaaakin muutoksenhaun jäsentyneen laillisuusvalitukseksi.

Autonomian ajan lopun kunnallishallintoa koskeneista säännöksistä mainittakoon ensinnäkin 1898 MKunA (15. 6. 1898/21), joka sisälsi aikaisemmin puuttuneet säännökset kuntien yhteistoiminnasta. Yhteiseen kuntakokoukseen tulivat muun ohella soveltuvin osin noudatettavaksi kuntakokousta koskeneet muutoksenhakusäännökset (MKunA 51 §). Käytännössä merkityksettömiksi jäivät sitä vastoin eduskunnan 1908 hyväksymät, yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden varaan rakentuneet uudet *kunnallislait*, kun hallitsija ei esityksiä vahvistanut. Myöskään vuoden 1917 *kunnallislakien* (108/17) kansanvaltaisuutta korostaneita uudistuksia ei päästy sellaisenaan soveltamaan käytäntöön.⁴³ Todettakoon vain, että muutoksenhakumahdollisuudet olivat samat kuin aikaisemmin (MKunL 71 §) sillä lisäyksellä, että uudeksi instituutioksi säädettiin kansanäänestys (MKunL 76 ja 77 §). Erikseen nimettyjä poikkeuksia lukuunottamatta voitiin valtuuston päätösten tarkoituksenmukaisuus alistaa kansanäänestyksellä ratkaistavaksi.⁴⁴ Näissä kunnallislakeissa ei vielä ollut säännöksiä siitä, minkälainen päätös yleensäkin kelpasi muutoksenhaun kohteeksi.

Paikallishallintoa uudistettaessa eriytyivät myös *seurakunnan tehtävät* omaksi ryhmäkseen.⁴⁵ Suomen evankelis-luterilainen kirkko sai vuoden 1869 kirkkolaissa entistä laajemman itsehallinnon, jonka organeina olivat yleinen kirkolliskokous, piispat ja piispainkokous, tuomiokapitulit, papisto, kirkkokokoukset ja kirkkovaltuustot sekä kirkkoneuvostot. Nyt vahvistettiin kirkkolain säätämistä varten myös erityinen lainsäädäntöjärjestys.⁴⁶ Säännökset muutoksenhausta seurakunnan itsehallinto-orgaa-

⁴³ Ks. näistä vuosien 1888 ja 1917 kunnallislakien sisällöstä ja merkityksestä *Ståhlberg, Lait* ja asetukset ss. 20–23 ja *Holopainen* s. 149.

⁴⁴ Kansanäänestyksestä annetun lain (108/17) mukaan äänestys saattoi tapahtua ainoastaan hyväksyvän ja hylkäävän ehdotuksen välillä. Kansanäänestyksellä syntyneestä päätöksestä ei ollut valitusoikeutta. Jos kansanäänestys kuitenkin oli tapahtunut lainvastaisesti, saatiin kuvernööriltä hakea muutoksenhakua koskevassa määräajassa äänestyksen kumoamista. Kumoamistapauksessa valtuuston tuli viipymättä ryhtyä toimenpiteisiin uuden kansanäänestyksen toimeenpanemiseksi (MKunL 77 §). Kun kuvernöörin toimivalta rajautui laillisuusperusteeseen ja vain äänestyksen kumoamiseen, se ei välillisestikään merkinnyt valtion viranomaisen mahdollisuutta tarkoituksenmukaisuusperusteella puuttua kunnalliseen päätöksentekoon.

⁴⁵ Toteutettaessa 1865 MKunA seurakunta jo oli saanut vain kirkkokuria hoitavan erikoiskunnan aseman. Ks. *Ståhlberg, Lait* ja asetukset s. 11.

⁴⁶ Kirkkolakia valmistelemaan asetettiin jo 1817 komitea, joka antoi 1845 ehdotuksensa ja 1863 tarkistetun ehdotuksensa kirkkolaiksi. Asiaa käsiteltiin vuosien 1863–64 ja 1867 valtiopäivillä. Ks. *Ståhlberg, Sisäasiainhallinto* s. 506 ja *Castrén* s. 335 ss.

nin päätöksestä jäivät vielä väljiksi sisältäen vain viittauksen seurakunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuteen (18 luvun 22 §).

Kirkkolakia valmistelleen komitean mietinnössä (1845) oli vielä ehdotettu pitäjänkokous säilytettäväksi seurakunnan päättäntäorganana. Muutoksenhakumahdollisuutta sen päätöksistä perusteltiin seuraavasti: »Utom i de fall, der soknestemnobeslut i underställningsväg kommer till högre pröfning, är det en nödvändig följd af kommunens underordnade ställning till det hela, att dess beslut äfven i hvarje annat fall icke blir inappellabelt, då någon dess medlem dermed är missnöjd, antingen med afseende å sin personliga rätt, eller emedan han anser det stå i strid med det allmänna bästa». Vastaavasti vuoden 1864 tarkistetussa mietinnössä, jossa seurakunnan itsehallintoelimeksi jo esitettiin kirkonkokousta, seurakunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta perusteltiin »perinteisesti tunnus-tetulla alamaistilalla, jossa erityinen seurakunta on sekä kokonaista yleistä seurakuntaa kohtaan että waltiota kohtaan».⁴⁷ Näistä perustelulauseumista ilmenee selvästi muutoksenhaulla jo tuohon aikaan olleen merkitystä myös seurakunnan päätöksenteon kontrolli-keinona.

Muutoksenhakusäännökset uudistettiin sitten 1908 annetulla asetuk-sella, jolloin erotettiin entistä tarkemmin tuomiokapituliin ja valtion viranomaiselle (kuvernööri) käyvät valitustiet toisistaan (327 §). Samalla säädettiin kirkkovaltuuston päätösten osalta noudatettavaksi, mitä muu-toksenhausta kirkonkokouksen päätöksiin oli säädetty (476 §). Vaikka valitusperusteita koskevat säännökset olivat edelleen puutteelliset, va-kiintui vähitellen käsitys, jonka mukaan muutosta voitiin seurakunnan hallintoelimen päätöksiin hakea kunnallisvalituksen tapaan vain lailli-suusperusteella.⁴⁸

Edellä esitetyn mukaisesti kunnallis- ja kirkollisvalituksen muusta muutoksenhausta poikkeavat ominaispiirteet: laillisuusvalitukseen sidotut valitusperusteet, laajennettu valitusoikeus ja muutoksenhaun kassaatio-luonne saivat positiivisoikeudellisen ilmauksensa jo autonomian ajan valitussäännöksissä.

⁴⁷ Ks. KM 1845: s. 401 ja KM 1864: 1 s. 205 sekä *Castrén* ss. 344—346.

⁴⁸ Tälle kannalle asettui myös *Castrén*, s. 346, vaikka arvelikin kirkkolain aikaisempien valmistelutöiden puoltaneen valitusmahdollisuutta niin laillisuus-kuin tarkoituksenmukaisuusperusteellakin. KHO:n käytäntö on täysistuntorat-kaisussa 1937 I 13 asettunut *Castrénin* laillisuusvalitusta puoltavalle kannalle, mikä on myöhemmissä ratkaisuissa ja sittemmin vuoden 1964 kirkkolaissa vakiin-nutettu.

2.4. Itsenäisyyden aika

2.4.1. Ensi vuosikymmenten organisaatiouudistukset valituksen käyttöalaa muuttavana tekijänä

KHO:n perustaminen. Autonomian ajan lopulla kertautuneet vaatimukset hallintolainkäytön uudistamisesta johtivat 1918 KHO:n perustamiseen riippumattomaksi yleiseksi tuomioistuimeksi ylimmän asteen hallintolainkäyttöä varten.¹ Sen valtiosääntöoikeudellinen asema vahvistettiin seuraavana vuonna annetussa hallitusmuodossa. Tässä vaiheessa keskustelu hallintolainkäytön perusteista jo oli väistynyt valtiollisten kysymysten tieltä. Lähtö hallintotuomioistuinlinjalle ei enää edellyttänyt periaatteellisia pohdiskeluja. Niinpä KHOL:n eduskuntakäsittelyn aikana ei käytetty puheenvuoroja.²

Viimeisissä KHO:n valmisteluvaiheissa viitattiin lähinnä siihen, ettei senaatin talousosastolla ollut hallinto-oikeudellisten valitusasioiden — niiden lukumäärä ja laatu huomioon ottaen — joutuiseen ja oikeusturvan kannalta tyydyttävään käsittelyyn riittäviä edellytyksiä.³ Sen vuoksi pyrittiin erityiseen »senaatista erillään olevaan tuomioistuimeen», jonka toimivaltaan tulivat hallinto-oikeudellisista valitusasioista ne, joiden ratkaisu riippui lain soveltamisesta. Ne valitusasiat, joiden ratkaisu riippui pääasiassa toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, jäivät edelleen senaatin (hallituksen) ratkaistavaksi (KHOL 5 §).

Tämän erottelun johdonmukainen toteuttaminen olisi edellyttänyt, niin kuin *Aura*⁴ toteaa, myös alemmanasteista muutoksenhakujärjestelmää koskevia järjestelyjä: Valitus olisi ulkomaisten esikuvien mukaan tullut ohjata ylimpään hallintotuomioistuimeen vasta, kun asiassa viimeinen toimivaltainen hallintoviranomainen olisi antanut päätöksensä. Siten olisi senaatin alaiset hallintoviranomaiset täytynyt selittää siinä mielessä viimeisiksi hallintoasteiksi,

¹ Ks. KHO:n perustamisen taustasta *Castrén*, LM 1941 ss. 195—202 ja KHO 1918—1943 ss. 13—16 sekä *Modeen*, TFR 1976 s. 339 ss.

² *Modeen*, TFR 1976 s. 351, arvelee — lähdetessä hallintotuomioistuinlinjalle — taustalla kuitenkin olleen käsityksen tällä tavoin paremmin turvata kehittyvän julkishallinnon tarpeet kuin siirtämällä hallinto-oikeudellisten valitusasian ratkaiseminen ns. yleisille tuomioistuimille. — Tosin jälkimmäinen vaihtoehto ei näytä olleen meillä vakavasti edes pohdittavana.

³ Ks. HE 7/1917 vp. s. 1. Asia oli yksityiskohtaisemmin perusteltuna eduskunnan 23.10.1908 tekemässä anomuksessa. Ks. anomusmietintö 9/1908 II vp.

⁴ Ks. *Aura*, JFT 1929 s. 334.

että niiden päätöksiin olisi KHO:n toimivaltaan tulevissa asioissa voitu hakea muutosta vain oikeusperusteella. Tähän ei kuitenkaan haluttu mennä, ja niin muutoksenhaku alemmassa asteessa jäi edelleen mahdolliseksi sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. Senaatin ja perustettavan KHO:n toimivaltariitojen ehkäisemiseksi ja oikeuspaikkakysymysten yhtenäistä arvostelemista varten säädettiin kuitenkin kaikki valitusasiat, virkanimitysasioissa ja valtioneuvostolle alistettavissa asioissa tehtäviä valituksia (KHOL 4 §) lukuunottamatta, jätettäväksi KHO:een.⁵ Tuomioistuimen toimivalta säädettiin — myös *Hamarskiöldin* mietinnöstä saatujen vaikutteiden johdosta — tällä tavoin yleiseksi.

Kun KHO:ta perustettaessa oli kysymys lähinnä organisaatiouudistuksesta, tässä yhteydessä ei puututtu muissa suhteissa muutoksenhaku-oikeutta koskeviin kysymyksiin.⁶ Siten KHO:n toimivalta, vaikka se lainsäädäntöteknisesti järjestettiin suhteessa hallintoon ja muuhun lainkäyttöön samalla tavoin yleiseksi, tuli valitusasioissa seuraamaan »erinäisten lakien ja asetusten» muutoksia (KHOL 3 §). Välillisesti tämäkin merkitsi sitä, että muutosta hallintoviranomaisen toimenpiteisiin saatiin hakea, sikäli kuin siitä erikseen oli säädetty.

Valitusoikeuden integroituminen virastohierarkiaan. Kysymys valitusoikeuden ulottuvuudesta tuli KHO:n perustamisen jälkeen ja keskuhallinnon rakenteen myöhemmin muuttuessa uusien edellytysten pohjalta ratkaistavaksi. Vähitellen omaksuttiin hallintokoneiston hierarkinen kolmijako valtioneuvostoon ja ministeriöihin, ylempiin hallintoviranomaisiin ja alempiin hallintoviranomaisiin. Tämä kategoriointi löi leimansa myös muutoksenhakusäännösten valmisteluun.

Entuudestaan oli yleisenä sääntönä, että *hallitustasolla* tehdyt ratkaisut olivat lopullisia. Valitusoikeuden avaaminen hallituksen päätöksiin ei näytä KHO:ta perustettaessa olleen pohdittavana.⁷ Kysymys tuli kui-

⁵ Ks. HE 7/1917 vp. s. 3 ja siitä annettu lakivaliokunnan mietintö 15. Muutoksenhakutie tuli eräissä muissakin tapauksissa kulkemaan KHO:n sivuitse valtioneuvostoon. Erimielisyyttä aiheutti kysymys siitä, missä määrin muutoksenhakua asetuksella voitiin siirtää KHO:n sivuitse valtioneuvostoon. Ks. KHO 18. 11. 1924 T 2487 (äänestys 3—2, vähemmistön asettuessa sille kannalle, että päätöksen lainmukaisuuden tutkiminen joka tapauksessa kuului KHO:lle) ja *Aura*, JFT 1929 s. 346. Kun HVall 5 §:n säännökset edellyttivät muutoksenhakutien järjestelyssä nimenomaan lainasteista sääntelyä, kysymys voidaan tässä sivuuttaa.

⁶ Ks. myös *Aura*, JFT 1929 ss. 332—333.

⁷ Ks. *Aura*, JFT 1929 s. 332 ss., *Björkstén* s. 214, *Lvk* 1936: 5 s. 44 ja *Kuus-koski*, NAT 1954 s. 23.

tenkin konkreettisena esille 1920-luvulla lakkautettaessa vankeinhoito-, sosiaali- sekä kauppa- ja teollisuushallitukset sekä siirrettäessä niiden tehtävät asianomaisille ministeriöille. Tällöin ei nimittäin katsottu voitavan luopua aikaisemmasta muutoksenhakumahdollisuudesta. Asianomaisia ministeriöitä koskeviin asetuksiin sisällytettiin muutoksenhakua KHO:een koskevat säännökset.⁸ Vaikka lainsäädäntöjärjestystä vastaan voitiinkin esittää epäilyjä, KHO ei jättänyt muutoksenhakusäännöksiä soveltamatta.⁹ Muutoksenhausta valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiin säädettiin myöhemmin erityisasiaryhmissä niin lailla kuin asetuksellakin. Muutoksenhakumahdollisuudet olivat kokonaisuutena arvioiden kuitenkin perin rajoitetut, eikä niitä ajan mittaan pidettykään riittävinä.¹⁰

*Ylemmistä hallintoviranomaisista saivat lääninhallitukset paikallisina yleishallintoviranomaisina yhä suuremman merkityksen. Kuvernööreille ja lääninhallitusten virkamiehille vahvistetun johtosäännön 74 §:n uudistamisen (220/23) jälkeen voitiin »maaherran ja lääninhallituksen päätöksiin ja resolutsioneihin, mikäli erityisistä asioista ei ole toisin säädetty, hakea muutosta KHO:ssa».*¹¹ Tämä merkitsi lääninhallituksen osalta yleisen muutoksenhakuoikeuden vahvistamista. *Keskusvirastojen osalta muutoksenhausta säädettiin aikaisempaan tapaan erikseen. Vaikka kes-*

⁸ Oikeusministeriöstä annetun A:n (315/22) 24 §:n mukaan sai vankeinhoitolaitoksen ylijohtajan päätökseen muissa yksityisen oikeutta — paitsi vankeja henkilökohtaisesti koskeissa asioissa — ei kuitenkaan varoitukseen hakea muutosta KHO:ssa. Säännöstä ei enää säilytetty myöhemmässä asetuksessa (38/33).

Sosiaaliministeriöstä annetun A:n (332/22) 21 §:ssä säädettiin oikeus valittaa ministeriön osasto- ja toimistopäällikön antamasta »yksityistä oikeutta koskevasta päätöksestä». Tällainen päätöksentekomuoto lakkautettiin asetuksella (177/28). Myöhemmän A:n (25/33) 21 §:n mukaan valitus oli sallittu. Valitusoikeudesta säädettiin myös lastensuojelulain (52/36) 17 §:ssä.

Vastaavasti sai kauppa- ja teollisuusministeriön päätökseen hakea kauppa- ja teollisuushallituksesta siirrettyissä asioissa muutosta, milloin muutoksenhaku lain ja asetuksen mukaan oli sallittu eikä senlaisista asioista ollut toisin säädetty (370/25 20 §). Muutoksenhausta säädettiin myöhemmin mm. sähkölaitoksia koskevan lain (167/28) 23 §:ssä ja kaivoslain (116/32) 83 §:ssä.

Mainittakoon, että asetuksella säädettiin (291/31) myös muutoksenhausta eräissä asioissa sisäasiainministeriön päätöksiin.

⁹ Ks. jäljempänä kappaleessa 4.1.1. esitettyä.

¹⁰ Ks. *Ståhlberg*, s. 61 ja NAT 1936 s. 18, *Erich*, II s. 12 ja JFT 1924 s. 128 sekä *Aura*, JFT 1929 s. 343 ja LM 1947 s. 419.

¹¹ Muutoksenhakutie kulki valtioneuvostoon virkanimitysasioissa ja hallituksen tutkittavaksi alistetuihin asioihin; hovioikeuteen mm. lääninhallituksen ulosotonhaltijana käsiteltävissä asioissa. Eräistä kurinpitopäätöksistä, kuten nimismiehen siirtämisestä toiseen piiriin, ei ollut lainkaan valitusoikeutta (12/23 72 §).

kusvirastoasetusten valitussäännökset olivat luonteeltaan yleisiä,¹² muutoksenhaku ei ollut kokonaan vailla rajoituksia.

Niinpä monet viran- ja toimenhaltijoiden nimittämistä¹³ ja lievempiä kurinpitorangeistuksia¹⁴ koskevat päätökset jäivät muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle. Valittaa ei myöskään saanut eräistä turvaamistoimenpiteitä ja teettämisuhkaa koskevista päätöksistä.¹⁵ Erityistapauksena mainittakoon myös kirkkolain (59/18) 234,2 §:n säännös, joka kielsi valittamasta tuomiokapitulin päätöksestä, jolla uusi papinvaali oli määrätty toimitettavaksi. Poikkeukset olivat epäolennaisia ja valitusoikeus muodostui ylempien hallintoviranomaisten päätöksistä laajaksi.

*Alempien hallintoviranomaisten osalta säädettiin muutoksenhausta asiaryhmittäin erikseen.*¹⁶ Kehitys kulki varsinakin ensi asteen viranomaisten osalta kohti ns. luetteloperiaatteen mukaista muutoksenhakuoikeuden sääntelyä. Tosin tarkastuslautakuntien perustaminen tulo- ja omaisuusveroasioihin sekä kutsuntalaitoksen keskuslautakunnan asettaminen asevelvollisuusasioita varten merkitsivät alemman asteen muutoksenhakujärjestelmän kiinteytymistä. Valitusoikeus oli laajin läänin-

¹² Käytännöllisesti katsoen yleinen valitusoikeus — jäljempänä mainituin poikkeuksin — säädettiinkin mm. asutushallituksen (90/17 18 §), muinaistieteellisen toimikunnan (274/20 16 §), metsähallituksen (167/21 99 § ja 130/24 100 §), maataloushallituksen (242/23 30 §), kouluhallituksen (71/24 33 § ja 295/28), tie- ja vesirakennushallituksen (64/25 38 §), tullihallituksen (156/27 126 §), tilastollisen päätoimiston (182/28 22 §), maanmittaushallituksen (238/28 85 §), posti- ja lennätinhallituksen (98/31 51 §), revisioneuvoston (valtion revisiolaitoksesta annettu laki 126/31 7 § ja asetus 373/31), rautatiehallituksen (393/32 34 §) ja lääkintöhallituksen (319/34 28 §) päätöksistä.

¹³ Muutoksenhaku oli kielletty mm. eräiden kouluhallituksen (71/24 33,2 § ja 295/28) ja merenkulkuhallituksen (299/25 52,3 ja 4 §) nimityspäätösten osalta. Valituskielto oli jonkin verran yleisempi tullihallituksen (156/27), maanmittaushallituksen (238/28 85,2 §), posti- ja lennätinhallituksen (98/31 51 §), rautatiehallituksen (398/32 82,3 §), revisioneuvoston (373/31 34,2 §) ja lääkintöhallituksen (319/34 28,2 §) osalta.

¹⁴ Muutosta ei saanut hakea mm. rautatiehallituksen antamaan varoitukseen (398/32 82,3 §). Maanmittaushallituksen osalta koski valituskielto vain sellaista varoitusta, jota ei merkitty nimikirjaan ja ansioluetteloon (238/28 85,2 §).

¹⁵ Tällaisia valituskieltoja oli mm. merenkulkuhallituksen (299/25 52,4 §), posti- ja lennätinhallituksen (98/31 51,2 §) sekä rautatiehallituksen (398/32 82,3 §) osalta.

¹⁶ Mainittakoon esimerkkeinä koulujärjestyksen (77/26) 78 §, äitiysavustuslain (424/41) 13 §, lapsilisälain (541/48) 15 §, perhelisälain (375/43) 8 ja 9 §, tielain (165/27) 67 §, poliisitoimesta Suomessa annetun asetuksen (57/25) 29 § sekä lääkinvaalista annetun lain (20/25) 16 §.

hallituksen alaisessa hallinnossa. KHO:n enemmistö päätyi kuitenkin — selvien säännösten puuttuessa — tältäkin osin 1949 luetteloperiaatteen kannalle.¹⁷

Hallintovalituslain kynnyksellä käsitykset olivat vakiintuneet niin, että muutoksenhaku valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä tuli kysymykseen poikkeuksellisesti vain erikseen säädetyissä tapauksissa. Ylempien hallintoviranomaisten osalta oli sitä vastoin voimassa jokseenkin rajoittamaton valitusoikeus. Alempien hallintoviranomaisten päätösten valituskelpoisuuden suhteen ei ollut täyttä selvyyttä. Enemmistön mielteet kallistuivat kuitenkin luetteloperiaatteen kannalle. Kun tällöin tukeuduttiin lähinnä valitusaikoja koskevien säännösten puuttellisuuteen,¹⁸ päättely lähti tavallaan väärästä päästä ja sai muodollisjuridisen leiman.

2.4.2. Päätösten valituskelpoisuuden yleisten edellytysten jäsentyminen kunnallishallinnossa

Hallitusmuodon säännökset kunnallisesta itsehallinnosta eivät aiheuttaneet välittömiä muutoksia kuntien asemaan.¹⁹ Eräissä suhteissa HM:lla *Holopaisen* selostamin tavoin oli välillinen vaikutus kunnallishallinnon asemaan. Määräysvallan valtion menoista siirryttyä lopullisesti eduskunnalle kävi selvemmäksi myös aikaisempi periaate, ettei kunnille saanut hallinnollisessa järjestyksessä määrätä taloudellisia rasituksia.²⁰ Kunnallistalouden²¹ omaehtoisuuden tätäkin kautta korostuessa tuli kunnallisen päätöksenteon — siihen liittyvine suunnittelu- ja valvontajärjes-

¹⁷ Merikoski, s. 222, viittaa erityisesti KHO:n ratkaisuun 25. 5. 1949 T 2006 (äänestys 7—6). Ks. myös KHO 1939 II 706 (äitiysavustus) ja 1938 I 6 (geologinen toimikunta).

¹⁸ Ks. näistä käytännön vaikeuksista yleensäkin *Aura*, LM 1947 s. 428 ss. Tällöin katsottiin, etteivät määräaikoja koskevat vuosien 1759 ja 1810 asetukset enää — muutoksenhakujärjestelmän olennaisesti muututtua — voineet olla voimassa.

¹⁹ Tarkoitus oli vahvistaa voimassa ollut oikeustila. Ks. *Perustuslakikomitean mietintö* 1917:7 s. 11.

²⁰ Ks. *Holopainen* s. 151.

²¹ Ks. lainsäädännöllisistä muutoksista kunnallistalouden kasvutekijänä *Hosiaisuus* s. 42 ss.

telmineen — kehittäminen entistä tärkeämmäksi. Muutokset heijastuivat myös muutoksenhakuun päätöksenteon kontrollikeinona, mistä johtuen kunnallisvalitus vähitellen sai tarkemmin rajatun käyttöalan.

Vaikka jo vuoden 1917 kunnallislakeissa oli pyritty hallinnon tehostamiseen, pidettiin eräitä uudistuksia, kuten kansanäänestysäännöstä terveen hallinnon kannalta, liian pitkälle menneinä.²² Tällainen instituutio jäikin pois käytäessä 1919 kunnallislakeja korjaamaan. Samassa yhteydessä tehtiin myös valitussäännöksiin eräitä sanamuodollisia muutoksia. Vaikka valituksen kohteesta tuolloin ja vielä myöhemminkin (MKunL 71 §/19.5.1925) käytettiin vain ilmaisua »päätos», oli käytännössä jo vaikiintunut, ettei asian valmistelua, selityksen antamista tai menettelyä koskevista toimista saanut erikseen valittaa.²³

Päätösten valituskelpoisuudelle asetettavista edellytyksistä säädettiin tarkemmin vasta kaupunkien keskushallintoa uudistettaessa ja siirryttäessä kaupunginhallitus- ja kaupunginjohtajajärjestelmään.²⁴ Tuolloin kaupunkien kunnallisen keskushallinnon uudestaanjärjestelystä annetun lain (328/27) 45,2 §:ssä nimenomaan säädettiin, ettei kaupunginhallituksen päätöksestä, joka oli »luonteeltaan yksinomaan valmistelevaa tai toimeenpanevaa laatua», ollut lupa tehdä valitusta.²⁵ Kodifioitaessa 1940-luvulla kunnallislakeja pyrittiin tämä rajoitus sitten tarkentamaan ja yleistämään kaikkia kuntia koskevaksi. Lainvalmistelukunta esittikin yksityiskohtaisemmin säädettäväksi, ettei sellaisesta päätöksestä, joka ei sisältänyt ratkaisua, vaan oli luonteeltaan yksinomaan valmistelua tai täytäntöönpanemista, ollut lupa tehdä valitusta, eikä myöskään asian palauttamisesta uudestaan käsiteltäväksi (180,2 §). Ehdotus kulkeutui perusteluitta hallituksen esitykseen (125/1947 vp.). Laki- ja talousvaliokunnan ehdotuksesta päädyttiin kuitenkin KunL 175,2 §:n väljempään säännökseen,²⁶ joka on UKunL 139,3 §:ssä kertautunut asiallisesti samansisältöisenä²⁷ muodossa: »Sellaisesta päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä valitusta».

Todettakoon tässä yhteydessä, että UKunL 139,3 §:lle tuli erilainen

²² Ks. Holopainen ss. 149—151.

²³ Ks. Ståhlberg, Lait ja asetukset s. 246.

²⁴ Ks. tästä uudistuksesta lähemmin Ståhlberg s. 266 ss.

²⁵ Asiaa valmistelleen komitean mietintöön (KM 1923:15) ei sisällynyt tältä osin ehdotusta. Muutoksenhaun osalta tarkoitettiin noudatettavan, mitä valtuuston osalta oli säädetty. HE 23/1927 vp. käytti ilmaisua »puhtaasti valmistelevaa tai toimeenpanevaa laatua», jonka laki- ja talousvaliokunta perusteluitta muutti.

²⁶ Laki- ja talousvaliokunta, 53/HE 125/1947 vp., poisti palautuspäätöksiä koskevan valituskiellon tarpeettomana, kun sen merkitys kunnallisvaltuuston päätökseen nähden oli vähäinen ja LH:n palautuspäätösten osalta sitä oli pidettävä vähemmän onnistuneena.

²⁷ Ks. KM 1973:60 ss. 122—123 ja Hannus s. 480.

sisältö kuin hallintovalituksen käyttöalaa rajaavalle vastaavalle HValL 3 §:n säännökselle. Valitustyyppien erilaisiin lähtökohtiin ja tarkoitukseen ei näytä valmisteluvaiheissa kuitenkaan kiinnitetyn huomiota.

2.4.3. Valitusoikeuden säätäminen yleiseksi hallintovalituslailla

Hallintovalituslailla (154/50) annettiin muutoksenhausta yhtenäiset säännökset ja laajennettiin valitusoikeutta niin, että se on periaatteessa yleinen ja että sitä voidaan rajoittaa vain erityissäännöksin.²⁸ Valitusmahdollisuudet rakennettiin selkeästi yleisklausulin varaan.²⁹ Kysymys oli oikeusperiaatteen vahvistamisesta, ei vain yksittäisestä lainsäädännöksestä.³⁰

Muutoksenhaku säädettiin mahdolliseksi niin valtioneuvoston ja ministeriöiden kuin ylempien ja alempien hallintoviranomaistenkin päätöksistä. Toisaalta käsitykset valitusoikeuden tarpeellisuudesta eri asteen viranomaisten päätösten osalta muuttuivat valmistelutyön edetessä, minkä vuoksi *yleisklausulin taustaa* on syytä selvittää kronologisesti.

HValL on tulos poikkeuksellisen perusteellisesta lainvalmistelusta, jonka juuret ulottuvat *Lvk:n mietintöön alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä* (1936). Sen muutoksenhakuoikeutta koskeista esityksistä oli periaatteellisesti merkittävin manner-Euroopan esikuvia seurannut ehdotus ns. yleisestä valitusoikeudesta lainvastaisista päätöksistä ja määräyksistä.³¹

²⁸ Lain voimaantulon yhteydessä säädettiin uudet valituskiellot ainoastaan eräistä virkanimitystä ja ylimääräiseen toimeen ottamista koskevista päätöksistä (623/50), lisenssitoimikunnan päätöksistä (624/50) sekä hintojen, maksujen ja palkkausten säännöstelemistä koskevista päätöksistä (85/51). Ks. *Kuuskoski*, LM 1953 s. 450.

²⁹ *Andersson*, JFT 1970 s. 247, selittää yleisklausulin tulon HValL:iin sillä, että KHO oli — toisin kuin RegR — katsonut muutoksenhakuoikeuden edellyttävän nimenomaista säännöstä.

Toisaalta on nähtävä HValL:n säätäminen laajempaan pyrkimyksenä aikaisempien hajanaisten valitussäännösten kokoamiseen. Käsitykset muutoksenhakuoikeuden laajentamisesta jäsentyivät valmistelutyön edetessä.

³⁰ *Sundby*, s. 195 ss., korostaa tällaisten yleisten periaatteiden, jotka ovat saaneet normatiivisen statuksen, merkitystä myös yksittäisten säännösten tulkinna.

³¹ *Lvk*, 1936: 5 ss. 106—107, katsoi tällaisen valitusmahdollisuuden osaltaan täydentävän sitä HM 93 §:ssä vahvistettua periaatetta, ettei yksityistä ollut jätettävä turvattomaksi mitään lainvastaisuutta kohtaan.

Samalla pyrittiin täydentämään KHOL:n organisaationormeja muutoksenhakusäännöksellä ehdottamalla lain 3,2 §:ssä nimenomaan säädettäväksi, ... että »joka katsoo valtioneuvoston tahi muun hallintoviranomaisen päätöksen tai määräyksen loukkaavan hänen oikeuttansa, saakoon, jollei muutoksenhakuoikeutta siitä muutoin ole, valittaa KHO:ssa». Muutoksenhakuoikeutta ei perustelujen mukaan katsottu voitavan ulottaa tasavallan presidentin päätöksiin eikä myöskään muun viranomaisen ulkoasiainhallintoa taikka sotilaallisia nimitys- tai sotilaskäskyasioita koskeviin päätöksiin.

Oikeudenloukkaus määriteltiin lakiesityksen 3,3 §:n säännöksessä seuraavasti: 1) valittajalle ei ollut myönnetty, mitä hänelle lain mukaan oli tuleva, 2) häntä oli rasitettu sellaisella, mihin hän ei lain mukaan ollut velvollinen, 3) hänen vahingokseen oli julkista valtaa käytetty ylittään toimivallan rajat tai vastoin tarkoitustansa sekä 4) asiassa oli menetetty lainvastaisella tavalla.³² Valitusperusteiden rajaamisesta huolimatta olivat kysymyksessä »täyden lainkäytön valitukset». KHO olisi näissä asioissa tutkinut myös »valituksen-alaisen päätöksen asiapuolen». Tämän vuoksi olikin jossain määrin eriäviä käsityksiä ehdotetun valitusinstituutin oikeudellisesta luonteesta.³³ Se olisi ollut kuitenkin toissijainen ja käytettävissä vain niissä tapauksissa, joissa muutoksenhaku oli laissa tai asetuksessa kielletty, samoin kuin sellaisen viranomaisen ratkaisuihin, »jonka päätökseen saa hakea muutosta ainoastaan joissakin poikkeustapauksissa, muulloin kuin niissä».

KHO:n enemmistö asettui mietinnössä 21.11.1938 annetussa lausunnossa periaatteessa kannattamaan tällaista valitusoikeuden laajentamista.³⁴ Ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet tarkistettuina³⁵ lainsäädäntötoimiin.

³² Viitaten subjektiivisen oikeuden käsitteen riittaisuuteen KHO ei lausunnossaan pitänyt tällaista määrittelyä täysin onnistuneena. Vaarana oli sen mielestä, että hyväksyttäisiin actio popularis menettelyvirheisiin nähden. Lainvalmistelukunta olikin oikeusministeriölle 24.2.1939 lähettämänsä kirjeen mukaisesti valmis viime mainitulta osalta tarkistamaan säännösehdotusta. Samalla se ilmoitti, ettei esityksessä ollut tavoiteltukaan »tieteellistä määritelmää, joka käsittäisi kaikki ajateltavissa olevat oikeudenloukkaukset». Ks. KHO 1976:4 ss. 24—25 ja 66.

³³ Ehdotettu valitustyyppi, kun se ei estänyt myöskään täytäntöönpanoa, lienee ymmärretty ylimääräisen muutoksenhakukeinon luonteiseksi. Toisaalta oli ehdotusta vaikea tarkastella erillään säännönmukaisesta muutoksenhausta. Ks. Lvk 1936:5 s. 105, KHO 1976:4 ss. 29 ja 55 sekä Merikoski, Vapaa harkinta s. 284.

³⁴ KHO:n enemmistö (11 jäsentä) edellytti kuitenkin eräitä täydennyksiä KHOL:iin. Vähemmistöön jääneistä Honka, jonka lausuntoon Ikkala yhtyi, kat-

Kun ei voitu jäädä odottamaan hallintoprosessin yleisempää uudistamista, KHO teki *osittaisuudistuksena* 2.9.1943 *esityksen* muutoksenhakua koskevien säännösten ja määräysten tarkistamisesta ja yhtenäistämistä. Enemmistön mukaan valitusoikeus oli tuolloin vain niiden hallitusta alempien hallintoviranomaisten päätöksistä, joihin nähden se oli nimenomaisella säännöksellä sallittu. Kannanottoa perusteltiin lähinnä valitusaikaa koskevien säännösten puutteellisuudella, vaikka toisaalta »historiallisten syiden ja yleisten oikeusperiaatteiden arveltiin johtavan yleisen valitusoikeuden omaksumiseen». Esituksessa kiinnitettiin huomiota myös valitussäännösten päällekkäisyydestä ja epäyhtenäisyydestä aiheutuviin ongelmiin.³⁶

Lainvalmistelukunnan *mietinnössä muutoksenhausta hallintoasioissa* (1944: 5) lähdettiin kategorisesti siitä, ettei valitusoikeutta voitu yleisesti myöntää valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä. Samoin jäätin entiselleen alempien hallintoviranomaisen osalta, joiden »tehtävänä katsottiin enimmäkseen olevan täytäntöönpanotoimia tai vähemmän tärkeitä ratkaisuja». Yleistä, nimenomaisista säännöksistä riippumatonta valitusoikeutta ehdotettiin sitä vastoin »ylempäin välittömästi hallituksen alaisen viranomaisten» päätöksistä. Näiden viranomaisten katsottiin »tekevän tärkeitä yksityisten oikeuksiin vaikuttavia päätöksiä, joista erityisillä säännöksillä jo oli enimmäkseen myönnettykin valitusoikeus». ³⁷ KHO piti 7. 5. 1947 *antamassaan lausunnossa* näitä säännösehdotuksia perusteltuina, todeten kuitenkin lakiehdotuksessa tarkoitettujen viranomaisten rajaamisen aiheuttavan käytännössä vaikeuksia.³⁸

Hallituksen esityksessä (40/1949 vp.) päädyttiin yleisen valitusoikeuden ulottamiseen myös alempien hallintoviranomaisten päätöksiin, »mikäli ne sisältävät jonkun oikeuskysymyksen ratkaisun». Harkinnasta riippuviin tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin sai ehdotuksen (4 §) mukaan valittaa

soi ehdotetun yleisen valitusoikeuden tekevän säädetyt valituskiellot suurin piirtein tehottomiksi ja lisäävän entisestään valitussäännösten hajanaisuutta. Valitusoikeutta olisikin Hongan mielestä tullut laajentaa muuttamalla säännönmukaista muutoksenhakua koskevia lakeja ja asetuksia. *Aura* olisi halunnut ulottaa ehdotetun yleisen valitusoikeuden sillekin alalle, jolla jo oli säännönmukainen valitusoikeus KHO:een. *Kahanpää* olisi puolestaan rajoittanut ehdotetun valitusoikeuden koskemaan vain sellaisia tapauksia, joissa säännönmukaista valitusoikeutta ei ollut lainsäädännöllä järjestetty. Samoin olisi tällaisessakin muutoksenhaussa tullut hänen mukaansa noudattaa instanssijärjestystä. Ks. KHO 1976: 4 ss. 34—36, 41, 45 ja 51.

³⁵ Ks. Lvk 1938: 1 ja 1939: 3.

³⁶ Ks. KHO 1943 III ss. 740—741.

³⁷ Ks. Lvk 1944: 5 s. 8 ss.

³⁸ Lausunnossa viitattiin mm. keskusviraston käsitteen problemaattisuuden osalta *Ståhlbergin*, s. 73 ss., ja *Tarjanteen*, LM 1933 ss. 21—52, tutkimuksiin. Ks. KHO 1947 III s. 362 ss.

vain, milloin se oli nimenomaisella säännöksellä sallittu. Säännösehdoituksen katsottiin huomattavassa määrin korvaavan aikaisempia pyrkiä yleisen valitusoikeuden säätämistä hallintoviranomaisten lainvastaisista päätöksistä. Valtioneuvoston ja ministeriöiden osalta todettiin aikaisempien esitysten tapaan, ettei »niiden päätöksistä voida myöntää yleistä valitusoikeutta». ³⁹

Viimemainituilta osin ei hallituksen esitystä pidettykään valtiopäivillä jätetyssä lakialoitteessa ⁴⁰ tyydyttävänä. Siinä ehdotettiin valitusoikeutta laajennettavan myös näiden viranomaisten päätöksiin niissä tapauksissa, joissa oli kysymys yksityisen asianosaisen oikeudesta. Valitusoikeutta ei tullut kuitenkaan ulottaa »yleisluontoihin eikä hallintokoneistoa koskeviin sisäisiin ratkaisuihin eikä yleensäkin sellaisiin asioihin, joissa yksityinen ei ollut oikeudellisesti katsoen asianosaisena mukana». Samoin *valiokuntien mietinnössä* pidettiin valitusoikeuden tällaista laajentamista tarpeellisenä. ⁴¹ Hallituksen esitys sitä täydentävine lakialoitteineen hyväksyttiin eduskunnassa keskusteluita. Huomattava muutos hallituksen esitykseen verrattuna oli myös, että muutoksenhaku tarkoituksenmukaisuusperusteella tehtiin alempien hallintoviranomaisten päätöksistä nyt yleensäkin mahdolliseksi. ⁴²

Ennen lain vahvistamista KHO antoi 6. 3. 1950 *tasavallan presidentille lausunnon*, jossa erityisesti vähemmistön mielipide osoittaa valitusoikeuden laajentamista kohtaan tunnettua epävarmuutta. Vähemmistö otaksui valituksia valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä tehtävän runsaasti ja tästä käytännössä aiheutuvan lisäksi lukuisia tulkintavaikeuksia. ⁴³ Sittenmin ovat nämä arvelut osoittautuneet perusteettomiksi.

Lainvalmisteluvaiheita heijastaen HValL 4 §:n yleisklausuli jäsenyksi hallintoviranomaisten hierarkisen kolmijaon pohjalta. Lainkohdan 1 ja 2 momentin sanamuotojen eroavuudelle jäi kuitenkin tärkeä merkitys: Ensinnäkin muutoksenhaku tuli valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä mahdolliseksi vain oikeusperusteella, ⁴⁴ kun taas ylempien ja

³⁹ Ks. HE 40/1949 vp. s. 3.

⁴⁰ Edustaja Kanniston ym. lakialoitteessa (53/1949 vp.) todettiin valtioneuvoston ja ministeriöiden usein ratkaisevan yksityisiä koskevia oikeuskysymyksiä. Siitä huolimatta saattoi asian ratkaisu jäädä vain yhden esittelijän harkinnan varaan.

⁴¹ Ks. lakvm 22/HE 40/1949 vp. ja laki- ja talvi 15/HE 40/1949 vp.

⁴² Merikoski, NAT 1952 ss. 274—275, kritisoi näin pitkälle mennyttä muutoksenhakuoikeutta katsoen sen olleen omiaan sekoittamaan sidotun ja vapaan harkinnan rajanvetoa ja lisäämään valitusten siirtämistä hallitukselle.

⁴³ Ks. KHO 1950 III s. 526.

⁴⁴ Andersson, s. 105, tarkastelee HValL 4 §:n 1 ja 2 momentin säännösten eroavuuksia lähinnä valitusperusteen sääntelynä. Oikeusperuste kytkettäneen

alempien hallintoviranomaisten päätöksistä oli edelleen sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusvalitus käytettävissä. Toisaalta oli 1 momentissa tarkoitettu valitusperusteen sääntelyn ohella rajata valitusoikeus valtioneuvoston ja ministeriöiden päätösten osalta asioihin, joissa yksityinen on »asianosaisena» mukana. Tällainen muutoksenhakuoikeuden rajoitus voidaan parhaiten ymmärtää ns. hallitustoimiopin lähtökohdista.

Aikaisempien, tiukkaa vallanjakoa korostaneiden käsitysten mukaan ylimmän hallitusvallan toimenpiteet, ns. hallitustoimet (*actes de gouvernement*) eivät soveltuneet muutoksenhaun kohteeksi. Toisaalta hallinnon lainalaisuusperiaate edellytti tältäkin osin vallankäytön kontrollia. Kansanvaltaisessa valtiossa kansalaisella tuli olla mahdollisuus saattaa lainkäytön järjestyksessä ratkaistavaksi, oliko hänen laillista oikeuttaan loukattu. Teoreettisen ratkaisun muutoksenhakuoikeuden problemaattiseen rajanvetoon näytti tarjoavan alunperin Ranskassa omaksuttu oppi harkintavallan väärinkäytöstä (*détournement de pouvoir*), jonka mukaan tuomioistuimen piti tutkia valitus voidakseen todeta, oliko asiassa tapahtunut harkintavallan ylitys vai ei.⁴⁵ Kun tarkoitettu kuitenkin oli rajata yleisluontoiset ja hallintokoneistoa koskevat sisäiset ratkaisut kokonaan muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle, säännös olisi tältä osin oikeastaan kuulunut valituskelpoisuuden yleisiä edellytyksiä koskevan HValL 3 §:n yhteyteen. Tämä valmisteluvaiheista ilmenevä ajatuksenkulku ei tullut ehkä laissa riittävän selvästi kirjatuksi.⁴⁶ Tosin säännök-

yleisesti *Lvk:n*, 1936:5 s. 105, tarkoittamiin oikeudenloukkauksen kriteereihin. Ks. KHO 1950 III s. 520, Merikoski, NAT 1952 s. 276 ja Kuuskoski, LM 1953 s. 442. Niinpä myös uuden selvityksen perusteella tai yleensäkin ns. prosessuaalisen oikeudenloukkauksen johdosta on asia voitu HValL 4 §:n mukaisesti palauttaa valtioneuvostolle (KHO 1. 3. 1960 T 1316, 26. 11. 1959 T 7228 ja 14. 5. 1976 T 1962).

KHO:n kannan mukaisesti valittajan, joka katsoo oikeudenloukkauksen olevan olemassa, täytyy saada tähän subjektiiviseen käsitykseen perustuvaan valitukseen vastaus. Valitusta ei siten jätetä tutkimatta sellaisessakaan tapauksessa, jossa muutoksenhakijalla ei ole »lakiin perustuvaa oikeutta vaatimukselleen». Ks. mm. KHO 18. 12. 1958 T 5943 (kotimaisen juurikassokerituotannon turvaamiseksi osoitettujen budjettivarojen jakaminen).

⁴⁵ Von Laun, s. 118 ss. ja s. 221 ss., selittääkin muutoksenhakuoikeuden laajentumista vuosisadan alun manner-Euroopassa näistä lähtökohdista. Ks. myös Török s. 49.

⁴⁶ KHO:n lausunnossa 1950 erosivat mielipiteet tässäkin suhteessa toisistaan (äänestys 13—6—1): Enemmistö katsoi valitusoikeuden tulleen valtioneuvoston ja ministeriöiden päätösten osalta lakialoitteessa tarkoitettuun tavoin rajoitetuksi. Vähemmistö kiinnitti puolestaan huomiota siihen, ettei lain 3 §:n yleissäännös tullut vastaamaan mainittuja rajoituksia. Ks. KHO 1950 III ss. 520 ja 526.

sen soveltaminen ei alkuvuosien hankaluuksista päästyä aiheuttanut sa-
nottavia vaikeuksia.⁴⁷

Pääsäännöksi korotettu valitusoikeus ei jäänyt muissakaan suhteissa
vaille rajoituksia. Ensinnäkin eräät asiaryhmät jouduttiin käytännön
syistä rajaamaan lain soveltamisalan ulkopuolelle (1 §). Toisaalta vali-
tusoikeuden yleisyyttä rajattiin määrittelemällä erikseen, mitä laissa tar-
koitetaan hallintoviranomaisella (2 §) ja valituskelpoisella päätöksellä
(3 §). Edelleen yleisklausuliin (4 §) sisällytettiin valtuutus säätää valitus-
oikeudesta poikkeuksia. Valituskieltojen antaminen ylemmän ja alemman
hallintoviranomaisen päätösten osalta sidottiin kuitenkin erityisiin ta-
pauksiin.⁴⁸ HValL:n laajalle valmisteluaineistolle jäi näiden säännösten
tulkintalähteenä monestakin syystä vähäinen merkitys. Ensinnäkin lain
valmisteluvaiheissa käytiin keskustelua etupäässä siitä, oliko muutoksen-
haku yleisenä sallittava eri asteen viranomaisten päätöksiin. Mieli-
piteille oli siten ominaista yleisluonteisuus ja kertautuminen. Samoin jätettiin
tarkemmat rajanvedot tietoisesti oikeuskäytännön varaan. Yleisen mu-
toksenhakuoikeuden sisältöä onkin selvitettävä nimenomaan käytännön
ratkaisutilanteista käsin.

⁴⁷ Niinpä *Ikkalan* johdolla työskennellyt komitea, jonka tehtävänä oli val-
mistella HValL:n mahdollisesti kaipaamia täydennyksiä, pian lakkautettiin ja sen
mietintö (18.5.1951) jäi keskeneräiseksi. Todettakoon, että komitea kuitenkin
pohti mahdollisuuksia täsmentää säännöksiä valitusoikeudesta valtioneuvoston
ja ministeriöiden päätöksiin »luopumalla subjektiiviselle pohjalle rakentuvasta
valitusoikeudesta ja määrittelemällä sen sijaan laissa tarkoin ne oikeuden louk-
kaukset, joiden perusteella valittaminen on sallittu, sekä muutoinkin selventä-
mällä valitusoikeuden rajoja». — Komitea näyttää korostaneen KHO:n mainitun
lausunnon vähemmistön mukaisesti muutoksenhakijan subjektiivista käsitystä
valitusoikeuden perustana. Lähtökohta on siten toinen kuin hallitustoimioppia
heijastaneissa lainvalmisteluasiakirjoissa.

⁴⁸ Lakialoitteessa, (53/1949 vp.), asiakirjat II ss. 981—982, tarkoitettiin vali-
tuskieltojen säätäminen myös valtioneuvoston ja ministeriöiden päätösten osalta
erikseen harkittaviksi poikkeuksiksi.

3. VALITUS HALLINNON OIKEUSSUOJAJÄRJESTELMÄN OSANA

3.1. Valituksen käyttöalan perusteista Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan

3.1.1. Valitussäännösten rakenteesta

Yleislakina HValL säädettiin sovellettavaksi »haettaessa valittamalla muutosta päätöksiin asioissa, joita hallintoviranomaiset käsittelevät ja joissa muutosta ei ole haettava yleisessä tuomioistuimessa». Kun eräissä asiaryhmissä valitusoikeus jo oli yleisin säännöksiin erikseen järjestetty, lain soveltamisalaan tehtiin ensinnäkin tätä tarkoittavat poikkeukset. Valitussäännöstöä onkin tästä lähtien leimannut *kaksijakoisuus* HValL:n ja sitä täydentävien säännösten mukaan määräytyvään sekä lain soveltamisalan ulkopuolella säänneltyyn muutoksenhakuun.

Poikkeuksina lain soveltamisalasta säädetään HValL 1,2 §:ssä ensinnäkin *ulosottoasiat*, joissa muutoksenhaku hallintoviranomaisenkin päätöksestä kulkee HO:een ja viime kädessä KKO:een. Hallinto- ja ulosottoasioiden yleinen rajanveto, mikä aiheuttaa ongelmia lähinnä lääninportaassa, voidaan tässä tutkimuksessa sivuuttaa.¹ Kun säännönmukaista valitusmahdollisuutta ei pidetty veron tai maksun perustetta koskevissa asioissa yksin riittävänä, jätettiin myös alunperin MaksuUA:n (17/97) säännöksiin perustunut muutoksenhakuoikeus (maksuunpanovalitus) ennalleen.² Sittenmin määrääaikaan sidottuna (VeroUL 367/61) tämä ns. perustevalitus on säilyttänyt asemansa hallinto-oikeudellisen valituksen

¹ *Vilkkonen*, Hallintolainkäytön alasta ss. 163—167, on systematisoinut LH:n asemaa ulosottomenettelyyn kuuluvana ulosotonhaltijana ja toisaalta ulosotto tehtäviä suorittavana hallintoviranomaisena valaisevaa oikeuskäytäntöä.

² Ks. *Lvk* 1944: 5 s. 7. HE 40/1949 vp. ei sisältänyt tältä osin enää perusteluja. Muutoin HValL tuli luonnollisesti veroasioissakin sovellettavaksi. Ks. *Kuuskoski*, Verotus 1951 s. 47.

erityistyyppinä.³ Kunnallisasiossa HVall tuli sovellettavaksi vain tois-sijaisesti, kun KunL:iin (642/48) jo oli koottu yhtenäiset säännökset muu-toksenhausta kunnallisten viranomaisten päätöksiin.⁴ Muutoksenhaku kunnallisen lautakunnan päätöksiin saattoi KunL 179 §:n mukaisesti olla järjestetty kunnallislain ulkopuolelle jäävin säännöksiin. UKunL (953/76), jolla eräissä suhteissa yksinkertaistettiin ja selvennettiin aikaisempia muutoksenhakusäännöksiä, antoi ilmeisestikin väljemmät valtuudet (6 §) kunnallisvalituksen syrjäyttämiseen hallintovalituksen hyväksi.⁵ Tältä pohjalta on myös entistä paremmat edellytykset harkita hallinto- ja kun-nallisvalituksen rajanvedon pehmentämistä niin, että kunnallisvalitus syrjäytettäisiin vain menettelysäännösten osalta tai muutoin erikseen

³ Ks. perustevalituksen (maksuunpanovalitus) kehitysvaiheista *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 697, *Ikkala*, LM 1930 ss. 118 ja 129, *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 84, *Rekola*, LM 1944 s. 467 ss., *Tarjanne*, Vero-oikeus s. 316 ss., *Ellilä*, Yleiset opit ss. 505—513, *Kilpi*, LM 1963 s. 79 ss., *Andersson*, Efterbeskattning s. 212 ss. ja *Vilkkonen*, Hallintolainkäytön alasta s. 170 ss.

⁴ Aikaisemmassa ehdotuksessa (1944) oli sitä vastoin tarkoitus sisällyttää kunnallisasiatkin yleisen lain piiriin. Ks. *Lvk 1944: 5* ss. 10 ja 25. Kunnallisvalituksen muusta muutoksenhausta poikkeaviin piirteisiin ei näytä tuolloin kiinnitetyn huomiota.

Aikaisemmin oli jossain määrin epäselvää, mitä säännöksiä oli sovellettava haettaessa jatkovalituksen muutosta kunnallisvaltuuston päätökseen alistetta-vassa asiassa. Kysymyksellä oli, niin kuin *Modeen*, JFT 1973 s. 24 ss., osoittaa käytännönkin merkitystä valtioneuvoston ja ministeriöiden toimiessa alistusvi-ranomaisina. KHO soveltaen HVall 4,1 §:n säännöstä tutki tällaisissa tapauksissa myöskin kunnan jäsenten valituksia. Modeen kritisoi tällaista perustelua katsoen sen sisältäneen *actio popularis*-periaatteen omaksumisen myös hallintovalituksen osalta ja suositti sen vuoksi KunL 183 §:n analogista soveltamista. *Andersson*, *Överklagande* s. 13 ja FT 1971 s. 280, sekä *Makkonen*, *Säädösvalta* s. 174, sitä vastoin konstruoivat rakennelman, jonka mukaan ensi asteessa valittanut kunnan jäsen oli seuraavassa vaiheessa HVall 4,1 §:ssä tarkoitettuna asianosaisena oikeu-tettu jatkamaan muutoksenhakua. Kun KunL:n säätämisen yhteydessä ei ajateltu muutoksenhakumahdollisuutta valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä, viime mainittu, HVall:n soveltamiseen perustunut kanta on lainsäädännöllistä tilannetta silmällä pitäen ollut perustellumpi. Kun UKunL 144,3 § sisältää yleiset säännökset muutoksenhausta alistusviranomaisen päätökseen, muutoksenhaku-kei-nona tällaisissa tapauksissa nykyisin on kunnallisvalitus. Ks. myös KM 1973: 60 s. 124.

⁵ Ks. *Merikoski* s. 224 ss. Näistä säännöksistä tunnetuin on SosHall (34/50) 22 §, jolla toteutettiin HVall:n säätämisen yhteydessä yleinen muutoksenhaku-oikeus sosiaalilautakunnan päätöksiin. Ks. *Ikkala*, LM 1955 s. 169.

Mainittakoon, että Ruotsissa hallinto- ja kunnallisvalituksen rajanveto on huomattavasti vaikeampi kuin meillä. Tämä johtuu siitä, ettei hallintovalitusta ole yhtenäisin säännöksiin järjestetty. Ks. *Sundberg*, *Kommunalrätt* s. 293 ss.

harkittavassa suhteessa.⁶ Kehitys johtanee tällä tavoin valitustyyppien modifioimiseen. HValL ei myöskään korvannut *ortodoksisen kirkkokunnan* osalta annettuja muutoksenhakusäännöksiä, jotka sisältyvät nykyisin sitä koskevan lain (521/69) 7 lukuun. Samoin jäi voimaan, mitä *kirkko-laissa* valituksesta oli säädetty. Nykyinen *KirkkoL* (635/64) sisältääkin muutoksenhausta entistä yksityiskohtaisemmat säännökset, joiden valmistelussa on viitattu sekä HValL:n että KunL:n säännöksiin.⁷

Kun valitusoikeus HValL 1,2 §:ssä tarkoitetuissa asiaryhmissä jo oli yleisenä sääntönä, niiden rajaaminen lain soveltamisalan ulkopuolelle ei merkinnyt poikkeamista yleisestä muutoksenhakuoikeudesta. Päinvastoin muutoksenhaulla on näissä asiaryhmissä edelleenkin eräissä suhteissa väljemmät puitteet. Niinpä laajennettuun valitusoikeuteen viitaten on korostettu kunnallis- ja kirkollisvalitusten *actio popularis*-luonnetta ja yleistä merkitystä kansalaiskontrollin välineenä.⁸ Toisaalta nämä valitustyyppit ovat käyttöedellytyksiltään puhtaasti oikeusvalituksia. Niiden rajanvedolla hallintovalitukseen nähden on siten merkitystä myös paikallisen itsehallinnon säilyttämisen kannalta.⁹ Lain soveltamisalaa rajattiin myös *organisatorisin perustein* määrittelemällä (2 §) laissa tarkoitetuiksi hallintoviranomaisiksi 1) valtioneuvosto ja sen ministeriöt; 2) ylemmät hallintoviranomaiset, joita ovat keskusvirastot, LH:t, tuomiokapitulit ja muut välittömästi valtioneuvoston alaiset viranomaiset; sekä 3) alemmat hallintoviranomaiset, jotka ovat ylempien hallintoviranomaisten alaisia. Selvennyksenä säädettiin vielä, että tällaiseksi hallintoviranomaiseksi luetaan myös viranomainen, joka yksinomaan tai pääasiallisesti käsittelee hallinnolliseen lainkäyttöön kuuluvia asioita ja jonka päätök-

⁶ Ks. myös *Wennergren*, FT 1963 s. 273.

⁷ Ks. anomusehdotus 17. varsinaiselle yleiselle kirkolliskokoukselle 1953 n:o 18 ja yleisen valmisteluvaliokunnan mietintö n:o 26 sekä *KirkkoL* 283, 299, 324, 395, 462—466, 494 ja 539 §.

⁸ Ks. *Merikoski* s. 223, *Andersson* s. 7, *Holopainen* s. 309, *Roslin* s. 20 ss. ja *Makkonen*, *Säädösvalta* s. 171 sekä Ruotsissa vastaavasti *Sjöberg* s. 99, *Wennergren*, FT 1963 s. 267 ja *Ragnemalm* s. 13.

⁹ Tämän vuoksi uuden kunnallislain valmisteluvaiheissa asetuttiinkin aluksi sille kannalle, että kunnallishallinnon erityisaloja koskevaa lainsäädäntöä kehittämällä olisi pyrittävä rajoittamaan hallintovalituksen soveltamisalaa ja vastaavasti laajentamaan kunnallisvalituksen käyttöä. Rajoitetumpiin valitusperusteisiin viitaten päädyttiin kuitenkin vähitellen siihen, että muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä edettäisiin yksittäistapauksittain harkiten, kumpi muutoksenhaku olisi soveliaampi. Ks. *KM* 1973: 60 s. 122 ja *Hannus* s. 479.

seen ei ole haettava muutosta yleisessä tuomioistuimessa.¹⁰ Siten hallinto-viranomaisen käsite sai HValL:ssa normaalia kielenkäyttöä suppeamman sisällön.¹¹ Sillä tarkoitetaan vain tiettyjä, valtion hallintokoneiston hierarkiaan kuuluvia orgaaneja.

Tämän viranomaiskategorian ulkopuolelle jäävät ensinnäkin *eduskunta* ja sen toimielimet, mikä on luonnollinen seuraus niiden asemasta ja tuomioistuintarkastuksen kytkeytymisestä vallanjakoperiaatteeseen.

Myöskään eduskunnan vahvistamiin eduskunnan työjärjestykseen (19.12.1927), eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntöön (2/20), valtiontilintarkastajien johtosääntöön (391/51), eduskunnan pankkivaltuusmiesten johtosääntöön (101/26), Suomen Pankin tilintarkastajien johtosääntöön (100/26), kansaneläkelaitoksen valtuutettujen johtosääntöön (165/38) tai eduskunnan kirjaston ohjesääntöön (646/49) ei sisälly muutoksenhakusäännöksiä. Kun tällaiset orgaanit toimivat eduskunnan hyväksymien johto- ja ohjesääntöjen puitteissa, yleiset muutoksenhakusäännökset eivät niiden päätöksiin nähden muutoinkaan soveltuisi.¹² Mainittakoon, että muutoksenhausta KHO:een on erikseen kuitenkin säädetty mm. Suomen Pan-

¹⁰ Siten HValL:ssa ei tehty enää eroa hallinto- ja lainkäyttöasioiden välille. Niinpä muutoksenhaku on mahdollista esimerkiksi ministeriön sekä hallintomenettelyssä että valitusviranomaisena antamasta päätöksestä. Tosin KHO viime mainitussakin tapauksessa vain tutkii, sisältääkö päätös HValL 4,1 §:ssä tarkoitettun oikeudenloukkauksen (ks. KHO 16. 8. 1976 T 2915—2917 ja 2919—2920). Ks. aikaisemmista esityksistä *Lvk* 1936: 5 s. 100, *KHO* 1976: 4 ss. 3, 9—11 ja 16 sekä *KHO* 1947 III s. 361.

Kun LO:ien perustaminen 1955 ja niiden uudistaminen 1974 on asiallisesti merkinnyt hallintotuomioistuimen organisoitumista myös väliasteessa, HValL:n hallintoviranomaisen käsitteen varaan rakentuneita säännöksiä on LO:ien osalta erikseen täydennetty. Ks. LOL (52/55) 18 §, HE 25 /1972 vp. s. 13 ja LOL (1021/74) 28 §.

¹¹ Ks. viranomaisesta yleensäkin julkisen vallan käyttäjänä *Hermanson* ss. 6 ja 28, *Ståhlberg* s. 48, *Merikoski*, I s. 117, *Holopainen* s. 66 ja *Vilkkonen* s. 37 sekä tietyn toimivallan henkilöitymänä *Merikoski* s. 236 ja *Rytkölä*, Virkaehtolainsäädäntö s. 7.

Strömberg, FT 1972 s. 233, toteaaakin viranomaisen käsitettä käytettävän kahdessa tarkoituksessa: joko kuvaamaan julkista orgaania tai yleensäkin julkista valtaa. HValL:n säännökset rakentuvat nimenomaan organisatorisiin lähtökoh-
tiin.

¹² Näiden orgaanien sisäiseen hallintoon, kuten palvelussuhteen ehtoihin noudatetaan kuitenkin yleisiä valtion viran- ja toimenhaltijoita koskevia säännöksiä. Ks. L eduskunnan kanslian menosäännön perusteista (202/66) 2 §, L eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta (882/71) 2 § ja L eduskunnan kirjastosta (627/48) 5 §.

kin ohjesäännön 24,3 §:ssä (790/68) pankin johtokunnan päätökseen eläkettä ja perhe-eläkettä koskevassa asiassa¹³ sekä vastaavasti KEA 12 a §:n 4 momentissa (806/68) kansaneläkelaitoksen hallituksen osalta. Sosiaalivakuutusasioissa on sitä vastoin oma, pääasiassa, tarkastuslautakunnan ympärille rakentuva muutoksenhakujärjestelmä, jonka erityiskysymykset jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle.¹⁴

Tasavallan presidentti ja tämän kanslia jäivät myös yleisen muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolelle, millä on selityksensä HValL:n valmisteluvaiheissa vakiintuneissa käsityksissä tämän hallitusvallan käytön soveltumattomuudesta muutoksenhaun kohteeksi.¹⁵ Sitä vastoin ylimmän lainvalvojan, valtioneuvoston oikeuskanslerin päätökseen, jolla on tuomittu sakkoon tai virantoimituksesta erotettavaksi, voi asianomainen oikeuskanslerin ohjesäännön (193/72) 30,1 §:n mukaan hakea valittamalla muutosta KHO:ssa.¹⁶ Hallinnon erityisjärjestelyistä mainittakoon *Ahvenanmaan itsehallintolain* (670/51) 40 §:n säännös, jonka mukaan maakunnanhallituksen päätöksestä tai muusta virkatoimesta valitetaan, niin kuin LH:n päätöksistä valittamisesta on vastaavissa tapauksissa säädetty.¹⁷

HValL:ssa tarkoitettuja hallintoviranomaisia eivät luonnollisestikaan ole Oy. Yleisradio Ab, Oy Alko Ab¹⁸ tai muutkaan valtionyhtiöt. Oman ongelmaryhmänsä muodostaa myös ns. *välillinen valtionhallinto*, jonka orgaanien asemaa selvitettyä on kiinnitettävä huomiota niiden toimi-

¹³ Ks. myös VirkamL 22,2 §. Vaikka Suomen pankki onkin valtion laitos, sitä ei voida eduskunnan valvonnan alaisena rinnastaa keskusvirastoihin ja muutoksenhausta on siten erikseen säädettävä. Ks. myös *Kastari*, Suomen pankin erikoisasema ss. 193—198 ja *Vesanen*, Finanssiorgaaneista ss. 57—59 ja 82—85.

¹⁴ Ks. KEL (427/63) 73 §, SairausvakuutusL (364/63) 5 luku ja A tarkastuslautakunnasta (422/64).

¹⁵ *Lvk*, 1936: 5 s. 105, ehdottaessaan ns. yleistä valitusoikeutta lainvastaisista päätöksistä ja määräyksistä nimenomaan katsoi, ettei muutoksenhaku soveltunut tasavallan presidentin käsiteltäviin asioihin. Niiden katsottiin olevan »enimmäkseen sellaisia varsinaisia hallitusasioita, jotka varsin yleisesti muuallakin on jätetty hallinto-oikeudellisen lainkäytön ulkopuolelle».

¹⁶ Samoin voidaan hakea muutosta oikeuskanslerin päätökseen, jolla alempi syyttäjäviranomainen on VirkamL 11,3 §:n nojalla pidätetty virantoimituksesta (KHO 8.10.1976 T 3755).

¹⁷ Ks. myös KHO 30.10.1957 T 4919. Sinänsä HValL:ia on sovellettava myös Ahvenanmaalla (KHO 17.12.1954 T 6350).

¹⁸ Todettakoon, että AlkoholiL (459/68) 106 §:ssä on erikseen säädetty mahdollisuudesta eräin edellytyksin hakea oikaisua yhtiön hallintoneuvostolta ja edelleen tämän päätökseen muutosta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä. Muutoksenhakumahdollisuus hallintoviranomaisen AlkoholiL:iin perustuvasta päätöksestä määräytyy kuitenkin HValL:n mukaan. Ks. myös *Tiihonen* s. 69.

vallan perustaan ja laatuun. Yleisen rajanvedon kannalta onkin ratkaisevaa, minkälaisilla säännöksillä tällaisten orgaanien toimivalta ja sen käyttömuodot kulloinkin on järjestetty.¹⁹ Toisaalta HValL:n soveltaminen on sidottu nimenomaan muodollisorganisatorisiin edellytyksiin. Siten muutoksenhaku niissä tapauksissa, joissa alunperin yksityisoikeudelliselle orgaanille, kuten yhdistykselle, laitokselle tai säätiölle on uskottu hallintotehtäviä, tulee yleensä jo erityissäännösten pohjalta ratkaistavaksi.

Hallintoviranomaisten määrittely HValL:ssa ei ole käytännössä aiheuttanut sanottavasti tulkintavaikeuksia. Sitä koskeva oikeuskäytäntö, joka onkin jäänyt vähäiseksi, sivuutetaan tässä tutkimuksessa yleisin viittauksin.²⁰ Toisaalta hallintovalituksen kytkeminen hallintoviranomaisten hierarkiseen porrastukseen ei ole läheskään kokonaan poistanut tarvetta säätää muutoksenhausta erikseen. Tällaisia säännöksiä esiintyy ennen muuta välillisen valtionhallinnon laajentuvalla alalla.

Muutoksenhaun kohteena on aina hallintoviranomaisen päätös. Sen valituskelpoisuudelle asetettavilla yleisillä edellytyksillä on valitusoikeuden ulottuvuuden kannalta keskeinen merkitys. Heterogeenisesta päätösjoukosta voidaan HValL 12 §:n periaatteen mukaisesti rajata valitusmahdollisuuksien ulkopuolelle ensinnäkin päätökset, joita ei ole mahdollista antaa kirjallisessa muodossa.²¹ Toisekseen hallintovalitus on HValL 3 §:n mukaisesti käytettävissä vain hallintoviranomaisen toimenpiteestä,

¹⁹ Ks. *Tarjanne*, LM 1937 s. 508 ss. ja *Merikoski* s. 243 sekä *Ragnemalm* s. 85 ss.

²⁰ HValL 2 §:ssä tarkoitettuna hallintoviranomaisena on pidetty mm. hintantasaustoimikuntaa (KHO 1953 II 44) ja autorekisterikeskusta (KHO 1966 II 730). Tällaisia hallintoviranomaisia eivät sitä vastoin ole mm. kansaneläkelaitoksen lisätty hallitus (KHO 1952 I 6), asutusrahaston johtokunta (KHO 1955 II 822), kansakoulunopettajain leski- ja orpokassan valtuuskunta (KHO 1965 I 1) tai Sibelius-Akatemian valtuuskunta (KHO 8.5.1975 T 1885). Myöskään sairausvakuutuslain mukaisen tarkastuslautakunnan päätöksestä ei ole voitu valittaa KHO:een (KHO 1968 II 185, vrt. purku 1971 II 117). Tosin viime mainituissa tapauksissa lienee ollut enemmän kysymys SairausvakuutusL 51,1 §:n soveltamisesta.

²¹ Ks. *Merikoski* s. 275, *Andersson* s. 9 ja *Vilkkonen* ss. 62—63. Vastaavasti Ruotsissa on katsottu, etteivät suulliset viranomaistoimet käy muutoksenhaun kohteeksi. Ks. *Strömberg*, Offentliga anstalter s. 368 ja *Westerberg*, Förvaltningsrätt s. 84. *Ragnemalm*, ss. 36—37, menee askeleen pitemmälle eikä pidä sellaisia »päätöksiä», joita ei ole mahdollista antaa kirjallisessa muodossa, ollenkaan päätöksinä. Tällaisissa tapauksissa ei hänen mukaansa ole edes kohdetta, jonka valituskelpoisuutta voitaisiin tutkia.

»jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi ottamatta». Valituskelpoisena päätöksenä ei pidetä »virkakäskyä». Kunnallisvalituksen käyttöala on säännelty tavallaan negatiivisesti rajaamalla UKunL 139,3 §:ssä (vastaavasti KunL 175,2 §) »vain valmistelua tai täytäntöönpanoa» koskevat päätökset valitusmahdollisuuden ulkopuolelle. Nämä toisilleen käänteiset valituskelpoisuuden kriteerit, jotka heijastuvat eräänlaisena yhdistelmänä KirkkoL 539 §:ssä, eivät alunperinkään tulleet tarkoin vastaamaan toisiaan. On tärkeätä nähdä valituskelpoisuuden säädännäiset kriteerit niiden eroavuuksista huolimatta yleensäkin muutoksenhaun rajoittimina. Ne eivät siten perusta valitusoikeutta vaan rajoittavat sitä.

Vielä 1930-luvulla katsottiin nämä kysymykset voitavan jättää tulokinnan ja erityissäännösten varaan.²²

Viitaten oikeuskäytännön vakiintumiseen Lvk:n mietintöön muutoksenhausta hallintoasioissa (1944:5) kuitenkin sisällytettiin säännösehdotus (3 §), jonka mukaan valituskelpoisilla päätöksillä tarkoitettiin »sekä varsinaisia päätöksiä että määräyksiä, mutta ainoastaan asian ratkaisua tai sen tutkittavaksi ottamatta jättämistä». Erikseen kiellettiin hakemasta muutosta »asian vireillepanoon, lausuntoihin, päätöksen perusteluihin tahi asian palauttamiseen alemman viranomaisen uudestaan käsiteltäväksi.»²³ Lausunnossaan KHO piti näitä päätöksen valituskelpoisuudelle asetettavia vaatimuksia nimenomaisesti säännöksettäkin selvänä ja ehdotti asian jättämistä edelleen käytännön varaan. Samalla KHO piti »arveluttavana ulottaa — tosin yleisesti noudatettua ja kaupunkien kunnallislain 45,2 §:ssä aikaisemmin omaksuttua — sääntöä, että luonteeltaan yksinomaan valmistelevaa ja toimeenpanevaa laatua olevasta päätöksestä ei ollut lupa tehdä valitusta, koskemaan ilman poikkeusta hallinnon koko alaa».

Ehdotus kertautui asiallisesti jokseenkin samansisältöisenä hallituksen esityksen (40/1949 vp.) 3 §:ssä: »Päätöksellä, josta tämän lain mukaan voidaan tehdä valitus, tarkoitetaan hallintoviranomaisen toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkittavaksi ottamatta (1 mom). Erikseen älköön siis tehtäkö valitusta asian vireillepanemisesta, lausunnosta, päätöksen perusteluista eikä toimenpiteestä, joka on luonteeltaan yksinomaan valmistelua tai täytäntöön panemista. Päätökseen, jolla asia on palautettu alemman viranomaisen uudestaan käsiteltäväksi, älköön myöskään haettava

²² Lvk, 1936: 5 s. 100, tosin totesi käytännössä jo vakiintuneen, että valitus-oikeus yleensä koski »asian ratkaisua».

²³ Ks. Lvk 1944: 5 s. 22 ja 25. *Ståhlberg*, JFT 1941 s. 201, olikin jo pelkistänyt valituskelpoisuuden kriteerit tällä tavoin.

erikseen muutosta, mikäli ei päätös samalla sisällä alemmaa viranomaista sitovaa ratkaisua asiaan vaikuttavaan oikeuskysymykseen (2 mom). Päätöksenä alkoon pidettävä virkakäsky (3 mom).

Viitaten KHO:n aikaisemmin tekemiin huomautuksiin lakivaliokunta ei pitänyt 2 momentin säännösehdoista tarpeellisenä eikä asiallisestikaan onnistuneena.²⁴ Se jäikin pois lopullisesta lakitekstistä.

Hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskevat säännökset jättävät lainsoveltajalle laajan harkintavallan. Vaikka ratkaisuvaihtoehdot rajoittavat valituksen tutkimiseen tai sen tutkimatta jättämiseen, on säännösten väljyydestä johtuen vaikea pelkistää yhtenäisiä valituskelpoisuuden kriteereitä. Tämä johtuu myös valitustyyppien systemaattisista eroavuuksista ja muutoksenhakutilanteissa tapahtuvista muutoksista. Valitussäännösten soveltamiskäytännöstä nämä kysymykset jäsentyvätkin pääasialliseksi tutkimuskohteeksi.

Nimenomaiset muutoksenhakurajoitukset koskevat lähinnä HValL:ssä järjestettyä hallintovalitusta (yleisvalitusta). Ne kohdistuvat lain 1, 2 ja 3 §:ssä tarkoitettuihin hallintoviranomaisten toimenpiteisiin. Valituskieltoja esiintyy myös HValL:n soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä asiaryhmissä, jolloin ne tarkoittavat poikkeusta kulloinkin yleisemmästä, muutoksenhakuoikeuteen perustavasta säännöksestä.

3.1.2. Valituksen käyttöalasta suhteessa muihin muutoksenhakukeinoihin

Oikeusturvaongelmien oikeustieteellinen selvittely on rajoittunut yleensä käytettävissä oleviin *oikeusturvakeinoihin*,²⁵ jotka on niiden ajallisen kohdentumisen perusteella jaettu ennalta ehkäiseviin (preventiivisiin) ja jälkikäteisiin (repressiivisiin).²⁶ Siten oikeustekniset rajanvedot ovat usein korostuneet tosiasiallisten oikeusturvaongelmien kustannuksella. Toiminnalliselta kannalta painopiste oikeussuojajärjestelmässä on luonnollisesti preventiivisillä keinoilla, jotka vaikuttavat tasaisemmin

²⁴ Laki- ja talvi, 15/HE 40/1949 vp., ei kuitenkaan ehdottanut tässä kohden muutosta.

²⁵ Ks. Vilkkonen, I ss. 2—3.

²⁶ Jaottelua on meillä kehittänyt ennen muuta Merikoski, Laillisuusvalvonta s. 35 ss. ja Vapaa harkinta s. 97 ss.

hallinnon eri aloilla ja asteissa edellyttämättä yksittäisiltä kansalaisilta omatoimisia ponnistuksia. Kuitenkin tarvitaan myös keinoja virheiden jälkikäteiseen oikaisemiseen. Hallinto-oikeudellinen valitus on tällainen, säännönmukainen muutoksenhakukeino, jolla on oma käyttöalansa suhteessa muihin muutoksenhakukeinoihin. Eräisiin liittymäkohtiin on kuitenkin syytä viitata.

Perinteinen *hallintokantelu* tarkoittaa laajimmassa mielessä vain ylemmälle viranomaiselle tai muulle valvontaviranomaiselle tehtyä ilmoitusta alemman viranomaisen virheellisestä menettelystä. Välillisesti kantelu saattaa kyllä johtaa muiden seuraamusten ohella asianomaisen toimenpiteen kumoamiseen tai muuttamiseen. Tätä kautta kantelulla voi olla merkitystä eräänlaisena ylimääräisenä oikeusturvakeinona. Kantelu onkin säännönmukaisen ja ylimääräisenkin muutoksenhaun tultua yleisin säännöksiin järjestetyksi menettänyt alkuperäisen merkityksensä oikeusturvakeinona. Oleellisena erona valitukseen nähden on, että kantelu ei aloita hallintoprosessia vaan hallintomenettelyn.²⁷ Ongelmana on käytännössä ollut kysymys kantelun johdosta annetun päätöksen valituskelppoisuudesta.

Samoin on klassinen *mitättömyysinstituutio* väistymässä lakisäateisten muutoksenhakukeinojen tieltä.²⁸ Lähtien pätemättömyysopin dikotomiasta moitteenvaraisuus-mitättömyys ei ole myöskään syytä otsikoida mitättömyyden toteamista koskevaa vaatimusta *mitättömyysvalitukseksi*.²⁹ Ruotsissa tällainen terminologia on — ilmeisesti ylimääräistä muutoksenhakua koskevan lainsäädännön puutteellisuudesta johtuen — vakiintunut.³⁰

Alistuksella ymmärretään yleensä toimenpidettä, jolla viranomaisen toimittaa asianomaisia säännöksiä noudattaen päätöksensä ylemmän viranomaisen tutkittavaksi.³¹ Kun kysymys on nimenomaan päätökseen kohdistuvasta kontrollista, menettely edellyttää asiassa päätöstä ennen alistamista. Pelkän toimivallan tai valmistelevien toimenpiteiden alista-

²⁷ Ks. kantelusta oikeusturvakeinona *Ståhlberg* s. 434, *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 66 ss., *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 121 ja Oikeussuojajärjestelmä s. 194 ss. sekä *Vilkkonen*, I s. 44 ss.

²⁸ Ks. tästä kehitysprosessista *Ståhlberg* s. 327, *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 83, *Uotila* s. 215 sekä *Vilkkonen* ss. 228, 287 ja 315.

²⁹ Tällaisesta, sinänsä harvinaisesta menettelystä esittävät esimerkkejä kunnallishallinnosta *Kuuskoski—Hannus*, s. 547, sekä *Vilkkonen*, ss. 143, 212 ja 221. *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 84, puolestaan toteaa, ettei hallinto-oikeudessamme »ainakaan yleisenä oikeusturvakeinona» tunneta tällaista mitättömyysvalitusta.

³⁰ Ks. mm. *Sundberg*, Grunddragen s. 178 ss., *Ragnemalm*, FT 1971 s. 1 ss. ja FT 1972 s. 12 ss. ja Extraordinära rättsmedel s. 21 ss. sekä *Adolphson*, FT 1973 s. 102.

³¹ Ks. *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 125.

mista ei sen mukaan pidetä yleensä mahdollisena.³² Siten alistuksella on liittymäkohtia paitsi hallintovalvontaan myös muutoksenhakuun. Muutoksenhakujärjestelmän kannalta on huomattavin merkitys sillä seikalla, että alistuksen rinnalla ajettu valitus on vähitellen mukautunut seuraamaan alistustietä.³³ Samoin on huomattava, että alistettavassa kunnallisasiassa voidaan alistusviranomaiselle valittaa myös tarkoituksenmukaisuusperustein, mutta alistusviranomaisen vahvistettua kunnallisen viranomaisen päätöksen jatkaa muutoksenhakua alistusviranomaisen päätöksestä enää laillisuusperustein.³⁴ Valitusperusteiden tällaista rajaamista voidaan perustella kunnallisvalituksen luonteella laillisuuskontrollina ja yleensäkin itsehallintoa korostavilla näkökohdilla. Muussa tapauksessa jouduttaisiin ehkä kunnallisasioidessakin siirtämään valituksen ratkaisemisen tarkoituksenmukaisuuskysymyksen osalta valtioneuvostolle. Tällaista järjestelmää ei kuitenkaan ole edes ajateltu. Eräitä tärkeimpiä asioita on sitä vastoin säädetty alistettavaksi valtioneuvostolle, jonka päätöksestä sitten on mahdollisuus vielä valittaa KHO:lle.

Alistussäännöksistä ilmenee samalla, ettei alistettavalta päätökseltä sinänsä puutu valituskelpoisuus. Toisaalta alistukseen mahdollisesti liitettävät muistutukset lähestyvät välittömästikin valitusmenettelyä. Muutoksenhakukeinon tyyppisestä alistuksesta on kysymys niissä erityistapauksissa, joissa alistusmenettely käynnistyy asianosaisen vaatimuksesta tai aloitteesta. Tämä vaatimus ei enää olekaan normaalinuotoinen alistus vaan ns. *alistusvalitus*.³⁵ Säännönmukaisen valituksen käyttöalaa ei

³² Uotila, s. 92, viittaa tältä osin HVall 7 §:n yleissäännökseen. Samaan suuntaan käy KunL 95 §:n alistussäännöksen soveltamisratkaisu KHO 1959 II 539, jonka mukaan valmistelevaa laatua ollut lautakunnan päätöstä ei voitu alistaa kunnallishallitukselle. Ratkaisua, joka välillisesti korostaa myös lautakunnan aseman riippumattomuutta hallitukseen nähden, kritisoi *Murén*, Kunnallishallinnon pääkysymyksiä s. 223 ss.

³³ Tämä periaate omaksuttiin ensin kunnan viranomaisten kouluhallitukseen alistettavissa asioissa. Ks. *Ståhlberg* s. 275 ja sama, *Lait ja asetukset* s. 242 sekä *Ikkala*, LM 1955 s. 171.

Periaatteesta on pidetty käytännössä tiukasti kiinni niin, ettei valitusta alistettavassa asiassa voida edes ratkaista erillisenä asiana (ks. mm. KHO 1967 II 39).

³⁴ KHO:n kanta ilmenee havainnollisesti täysistuntoratkaisussa 1953 I 17. Siinä seitsemän jäsentä piti tarkoituksenmukaisuusperusteista valitusta mahdollisena alistusviranomaisessa mutta laillisuusvalitusta vain KHO:ssa. Yhdeksän jäsentä katsoi mahdolliseksi jatkaa myös KHO:ssa muutoksenhakua tarkoituksenmukaisuusperustein. Neljän jäsenen mielestä ei muutosta ensi asteessakaan voitu hakea tarkoituksenmukaisuusperustein. Ks. enemmistön (7 + 4) kannan mukaisesti myös KHO 12. 9. 1958 T 4003, 10. 3. 1959 T 1551 ja 9. 2. 1967 T 729.

³⁵ *Merikosken*, s. 228, mukaan tällainen alistustyyppi kuitenkin eroaa valituksesta sekä vireillepanotapansa että menettelymuotojensa suhteen. Ilmaisua »alistusvalitus» on kuitenkin käytetty myös toisessa merkityksessä ja kuvaamaan

ole säädetty riippuvaksi alistuksesta, joka on muutoinkin rajautumassa yhä yksityiskohtaisemmin säänneltyihin edellytyksiin.³⁶ Siten alistusmenettely voidaan vaikeudetta jättää tutkimuksen ulkopuolelle.

Päätöksen tehneen viranomaisen *oikaisumahdollisuudet* voidaan jakaa kolmeen ryhmään sen mukaan, onko kysymys sääntelemättömästä itse-oikaisusta,³⁷ teknisluonteisesta itseoikaisusta³⁸ vai oikaisuvaatimusmenettelystä.³⁹ Näistä viimeainittu on monilla aloilla kehittynyt säännönmukaiseksi muutoksenhakukeinoksi. Eräissä asiaryhmissä kuten eläkeasioissa (266—267/71) onkin oikaisuvaatimuksen tekemiselle säädetty lyhyt määräaika. Menettely lähenee muutoinkin valitusmenettelyä. Oikaisuvaatimus on poikkeuksetta säädetty ensisijaiseksi säännönmukaiseen valitukseen nähden, joka on käytettävissä vasta oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. Oikaisuvaatimusmenettely on siten monissa asiaryhmissä korvannut ensi asteen valituksen.

Samoin *ylimääräinen muutoksenhaku*, jolle HPurkuL (200/66) on avannut entistä joustavammia edellytykset, jää tutkimustehtävän ulkopuolelle. Ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin voidaanakin turvautua vasta siten, kun säännönmukainen keino, valitus ei enää ole käytettävissä. Toisaalta ei ylimääräiseen muutoksenhakuun liity samoja organisatorisia rajoituksia kuin säännönmukaiseen muutoksenhakuun.⁴⁰ Rajanvetona

alistettavassa asiassa tehtävää valitusta. Ks. *Hyvönen* s. 313 ja *Vilkkonen*, I s. 43.

Mainittakoon »alistusvalitusta» koskevista säännöksistä LuonnonsuojeluL (71/23) 20 §, A valtion rakennustoiminnasta (157/54) 4 §, KEL (347/56) 71 §, KKouluA (321/58) 51 §, puutavaran mittausL (161/69) 12 ja 13 § sekä osuuspankkiL (542/69) 66 §. Nämä säännökset, jotka sulkevat pois samanaikaisen valituksen, eivät ole aiheuttaneet soveltamisongelmia. Ks. alistusvalituselimistä *Tiihonen* s. 61 ss.

³⁶ Mainittakoon, että alistuksesta säädettiin vuosina 1951—1973 kaikkiaan 197 kertaa.

³⁷ Tällaisen itseoikaisun rajoittamiseksi on yleensä asetettu päätöksen täytäntöönpanon alkaminen ja oikeusvoimaisuus sekä sivullisten oikeuksien turvaaminen. Ks. *Ståhlberg* s. 331, *Tammio*, JFT 1944 s. 118 ss., *Rytkölä*, Kunnallishallinnon pääkysymyksiä s. 680 ss., *Merikoski* s. 187 ja *Uotila* s. 219.

³⁸ Mainittakoon HPurkuL 12 §:n yleissäännös sekä verolakien erityissäännöksistä VeroL 82 § (1024/74), jossa tarkoitettulla veronoikaisulla on läheiset liittymäkohdat verovalitukseen.

³⁹ Ensimmäisten, lähinnä palkkausasioissa annettujen oikaisusäännösten (PalkkaL 24 §) jälkeen on valituksen korvaavasta oikaisuvaatimusmenettelystä säädetty vuosina 1951—1973 jo 23 kertaa.

⁴⁰ Tasavallan presidentin päätöksen on katsottu olleen purettavissa jo aikaisemmin sovellettujen OK:n jäykempien periaatteiden pohjalta. Ks. *Björkstén* s. 175, *Kastari*, Juhlajulkaisu ss. 173—196, KHO 1956 I 16 ja LM 1957 s. 208 ss., 1972 I 2 ja 31.5.1976 T 2230.

HPurkuL 1 ja 6 §:ssä ei ole tehty rajoituksia myöskään KHO:n omien pää-

valitukseen nähden on päätöksen lainvoimaisuus, jolla tarkoitetaan juuri sitä, ettei päätökseen voi varsinaisin muutoksenhakukeinoin hakea muutosta.⁴¹ Tätä muutoksenhakukeinojen kahtiajakoa pehmentävät perustevalitusinstituutio pitkin määrääaikoinen sekä eräissä vero- ja huoltoasioissa toteutettu valituslupajärjestelmä (389—400/68), joiden ei ole katsottu estävän ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttöä.⁴² Ylimääräiset muutoksenhakukeinot eivät puolestaan voi rajoittaa mahdollisuutta tehdä perustevalitus tai hakea valituslupaa, kun viimeainittujen käytödellytyksistä on erikseen säädetty.

Valituksen rajanveto muihin muutoksenhakukeinoin ei edellä esitetyn mukaisesti aiheuta sanottavia vaikeuksia. Valituksen käyttöalaa muuttaa lähinnä oikaisuvaatimusmenettely. Mahdolliset tulkintaongelmat eivät kuitenkaan liity niinkään valitussäännöksiin vaan oikaisuvaatimusmenettelyä koskeviin erityissäännöksiin. Kehityssuuntauksena on oikaisuvaatimusmenettelyn laajentuminen sellaisille hallinnonaloille, joilla käsiteltävien asioiden määrä on suuri tai joille valitus muusta syystä ei hyvin sovellu. Myöskin ylimääräinen muutoksenhaku, etenkin purkulinstituutio, näyttää valituskieltojen lisääntyessä saavan yhä suuremman merkityksen. Toisaalta purku on tarkoitettu poikkeukselliseksi. Purku ei myöskään ole käytettävissä sellaisiin hallintoviranomaisten toimenpiteisiin nähden, jotka eivät voi saavuttaa lainvoimaa.⁴³

tösten suhteen. Samoin on lain 3 §:n kantelusäännöksen katsottu soveltuvan KHO:n päätöksiin. Ks. *Ojala* ss. 164—175.

Hallintoprosessin yleinen rajankäynti ilmenee ylimääräisen muutoksenhaunkin osalta mm. siinä, ettei yksinomaan rahakorvauksen suorittamista koskeva päätös vesiasiansakaan (KHO 3. 10. 1974 T 3729) tai raastuvanoikeuden päätös ajoluvan menetetyksi julistamisesta (KHO 5. 5. 1976 T 1807) ole HPurkuL 1 §:ssä tarkoitettu hallintopäätös.

⁴¹ Ks. *Ståhlberg* s. 331, *Tirkkonen*, Oikeusvoimasta ss. 49—53, *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 1, *Merikoski* s. 79 ja *Lager* s. 88.

⁴² Perustevalituksen suhteen oltiin HPurkuL:n valmisteluvaiheissa aluksi toisella kannalla. Ks. *Ojala* s. 147 ss. Ylimääräisen muutoksenhaun ja valituslupajärjestelmän suhdetta osoittaa puolestaan KHO:n ratkaisu 1971 II 119, jonka mukaan purkihakemus tutkittiin siitä huolimatta, että päätökseen ei ollut liitetty HVall 12,6 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta mahdollisuudesta hakea valituslupaa.

⁴³ Purun kohteeksi eivät siten sovellu hallintoviranomaisten toimenpiteet, jotka eivät ole valituskelpoisia. Niinpä purkihakemus on jätetty tutkimatta, kun sen kohteena on ollut valtioneuvoston päätös asian esittelemisestä tasavallan presidentille (KHO 31. 5. 1976 T 2230) tai muu asian valmistelutoimi (KHO 30. 10. 1970 T 5014), oikeusasiamiehen lausunnon sisältävä kirje (KHO 19. 5. 1976 T 2028) tai yleensäkin päätös, jolla asiaa ei ole ratkaistu (KHO 28. 9. 1976 T 3578). Ks. myös *Rytkölä* s. 297.

3.2. Muutoksenhaun ulottuvuudesta oikeusvertailevalta kannalta

3.2.1. Muutoksenhakujärjestelmien tyypittelystä

Muutoksenhakujärjestelmiä voidaan tyypitellä monin eri tavoin. *Organisatorisin perustein* erottuvat omaksi ryhmäkseen ensinnäkin ne maat, joissa hallinnon oikeusriitojen ratkaiseminen kuuluu yleisille tuomioistuimille tekemättä menettelyssäkään sanottavaa eroa riita- ja rikosasioihin. Toisena vaihtoehtona on ollut ratkaisuvallan uskominen hallintoviranomaisille, miltä pohjalta on sitten vähitellen muotoutunut yksi- tai useampiasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä.¹ Tällainen muodollinen kategoriointi on järjestelmien kehittyessä ja saadessa lukuisia muunnelmia kuitenkin osoittautunut hankalaksi. Se ei myöskään selitä eroavuuksien syitä. Hallintolainkäytön järjestämisestä onkin tarkasteltava myös asialliselta kannalta *osana yleensäkin julkisen vallan käyttöä* ja sen kontrollia.² Toisaalta ei tätäkään kautta avaudu välittömästi yksilöityjä lähtökohtia muutoksenhakujärjestelmien eroavuuksien selvittelyyn. Vallanjakoa samoin kuin sen ykseyttä koskevia periaatteita on nimittäin käytetty argumentteina sekä hallintotuomioistuinjärjestelmän puolesta että sitä vastaan.³ Hallintolainkäytön organisoinnissa ei olekaan kysymys niinkään vallanjaosta kuin vallankäytön lainmukaisuuden takaamisesta. Tosin tällaisen kontrollin järjestäminen edellyttää tiettyä tehtäväjakoa.

Viranomaiskeskeisten tekijöiden ohella voidaan muutoksenhakujärjestelmiä tarkastella *kansalaisten kannalta* kiinnittäen huomiota käytettävissä oleviin muutoksenhakukeinoin⁴ ja muutoksenhakuperusteisiin ts. siihen, missä laajuudessa asia voidaan saattaa ylemmän viranomaisen

¹ Ks. tällaisesta organisatorisin perustein tapahtuvasta jaottelusta *Aura*, JFT 1929 s. 321, *Lvk* 1936: 5 ss. 15—16 ja *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 99.

² Ks. *Ståhlberg*, LM 1909 s. 19 ss. ja *Friedmann* s. 375.

³ Näiden periaatteellisten lähtökohtien yleisluonteisuuteen kiinnittävät huomiota mm. *Friedrich*, s. 208, *Hesse*, s. 183 ja *Walter*, s. 15.

⁴ *Puget-Maleville*, s. 6 ss., jakavat järjestelmät sen mukaan neljään ryhmään: Yksinkertaisin keino on oikaisuvaatimus päätöksen tehneelle viranomaiselle. Seuraavana on muutoksenhaku ylemmälle hallintoviranomaiselle. Siitä kehittyneempi muoto on muutoksenhaku hallintoviranomaisiin lukeutuvalle, mutta tuomioistuinmenettelyä soveltavalle orgaanille (esim. Englannin tribunaali-järjestelmä). Varsinainen muutoksenhakukeino on valitus tai kanne tuomioistuimeen, tekemättä tässä suhteessa eroa yleisten ja hallintotuomioistuinten välille.

tutkittavaksi.⁵ Viimemainittu tyypittely kohtaa vaikeuksia, kun oikeus- ja näyttökysymysten samoin kuin lainmukaisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteiden erottelulla on toisistaan muutoinkin poikkeavissa järjestelmissä erilainen merkitys. Tutkimustehtävän kannalta on mielenkiintoinen jakoperuste, onko muutoksenhakuoikeus säädetty yleiseksi vai onko sen järjestämisessä noudatettu ns. luetteloperiaatetta. Tosin tässäkin suhteessa löytyy välimuotoja.⁶ Lainsäädäntötekninen ratkaisu ei myöskään vielä osoita muutoksenhakuoikeuden tosiasiallista ulottuvuutta.

Jäljempänä tarkastellaan muutoksenhakuoikeuden ulottuvuutta erikseen järjestelmämme kannalta vertailukelpoisissa hallintotuomioistuinjärjestelmän maissa sekä eräissä muissa maissa. Tarkoitus on kunkin maan osalta antaa kokonaiskuva muutoksenhaun perusteista ja sen alan kehitystekijöistä.

3.2.2. Hallintotuomioistuinjärjestelmän maat

Ruotsi. Viime vuosien uudistustyön tuloksena Ruotsissa on muotoutunut kolmiportainen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmä, ylimmässä asteessa hallitusoikeus (RegR), väliasteessa kamarioikeudet ja ensi asteena lääniportaant hallintotuomioistuimet. Menettelyä on samalla kehitetty säätämällä hallintoprosessi- ja hallintomenettelylait (1971).⁷ Ne eivät kuitenkaan sisällä valituksen käyttöalaa koskevia säännöksiä. Säännösten hajanaisuudesta⁸ huolimatta pääsäännöksi on

⁵ *Lvk*, 1936: 5 s. 15 ss., erotteli lainkäyttöviranomaisen toimivallan ulottuvuuden perusteella toisistaan anglo-amerikkalaisen, saksalaisen ja ranskalaisen järjestelmän. Jaottelu on yksityiskohdissaan jo vanhentunut.

⁶ Ks. *Ståhlberg*, LM 1908 s. 105.

Käyttäen perustana Max-Planck-instituutin kokoamia tietoja 31 maasta (ks. *Gerichtsschutz* I s. XIII ss.) voidaan esittää seuraava jakautuma: Yleinen muutoksenhakuoikeus ilman sanottavia poikkeuksia tavataan 9 maassa ja poikkeusluettelolla täydennettynä lisäksi 10 maassa. Luetteloperiaatteelle rakentuva muutoksenhakujärjestelmä on 12 maassa. Ks. oikeustieteen kandidaatti *Juha Kruusin* laatimaa taulukkoa *KHO* 1972: 1 s. 32 ss.

⁷ Uudistusten liittymäkohtia selvittää *Wentz*, NAT 1972 s. 137 ss.

⁸ Säännöstyypit ulottuvat kokonaisia asiaryhmiä koskevista säännöksistä luetteloperiaatteen mukaisiin erityissäännöksiin, joista valtaosa on annettu materiaalien säännösten yhteydessä. Vaikka valituskiellot ovat verräten tavallisia, niistä ei ole voitu pelkistää yhtenäisiä periaatteita. Ks. säännöstyypeistä *Strömberg*, *Förvaltningsrätt* s. 186, *Ragnemalm* ss. 177—181 ja *Westerberg*, *Förvaltningsrätt* s. 85.

vakiintunut yleinen muutoksenhakuoikeus, jota pidetään eräänlaisena prosessuaalisena perusoikeutena.⁹ Siten voidaan sekä valtion- että kunnallishallinnossa ilman nimenomaista säännöstäkin hakea muutosta viranomaisen kirjallisessa muodossa antamaan päätökseen.¹⁰

Valtionhallinnossa aiheutuu viranomaishierarkiasta kuitenkin eräitä rajoituksia. Kuninkaan päätöksistä ei ole valitusoikeutta. Sama koskee ylimpiä tuomioistuimia sekä valtioneuvostoa, jolla aikaisemman perustuslain (1809, eräiltä osin muutettuna 1965) mukaan olikin lähinnä neuvonantajan asema. Sitä vastoin ei muutoksenhauille yksittäisen ministerin päätöksestä ole periaatteellista estettä niissä tapauksissa, joissa ministeri käyttää päätösvaltaa tavallaan hallituksen (KM) alaisena orgaanina.¹¹ Uusi perustuslaki (1974), jossa valtioneuvoston ja ministeriöiden organisatorista asemaa on selkeytetty, tarjonnee muutoksenhauille ministeriöiden päätöksistä selvemmat lähtökohdat. Valtiopäiväorganien, valtiopäivien alaisten laitosten, oikeuskanslerin ja valtakunnansyyttäjän osalta muutoksenhakumahdollisuudet on rajattu vain eräisiin hallinnollisiin päätöksiin. Alemmanasteisten valtion hallintoviranomaisten päätöksistä muutoksenhaku on lähes poikkeuksetta mahdollista. Tosin hallintopäätösten valituskelpoisuuden yleiset edellytykset on kytketty päätöksen lopullisuuteen ja oikeudelliseen sitovuuteen.¹² Ratkaisutilanteiden monipuolisuus on kuitenkin vähitellen johtanut myös joustavampaan käytäntöön, jolloin on kiinnitetty huomiota yleensäkin päätösten vaikutuksiin.¹³

Kunnallishallinnossa yleinen muutoksenhakuoikeus ilmenee kunnallislakien valitussäännöksissäkin, joiden periaatteet koskevat niin edustuksellisia kuin hallinto-orgaanejakin. Yksittäisten viran- tai toimenhaltijoiden päätösten osalta on eräitä rajanveto-ongelmia, kun kunnallis-

⁹ Ks. *Sundberg*, *Förvaltningsrätt* ss. 128 ja 300 sekä *Westerberg*, *Förvaltningsrätt* s. 86. Muutoksenhaun perusoikeusluonne ilmenee välillisesti myös uuden perustuslain (1974) 11 luvun 1 §:stä.

¹⁰ Ks. *Herlitz* s. 75 ss., *Sundberg*, *Grunddragen* s. 155 ja *Förvaltningsrätt* s. 295, *Westerberg* s. 42 ss., *Strömberg*, *Förvaltningsrätt* s. 185 ja *Ragnemalm* ss. 82—175 ja 184.

¹¹ Käytännössä tällainen muutoksenhaku on jäänyt yksittäisten esimerkkien varaan. Ks. *Ragnemalm* s. 101 ss. ja *Westerberg*, *Förvaltningsrätt* s. 86.

¹² Ks. valituskelpoisuuden tällaisesta määrittelystä *Westerberg*, s. 41 ja *Förvaltningsrätt* s. 87, *Sundberg*, *Förvaltningsrätt* s. 312, *Strömberg*, *Förvaltningsrätt* ss. 186—187 ja *Jägerskiöld*, *Offentlig rätt* s. 72.

¹³ *Westerberg*, ss. 67 ja 95, lienee ensimmäisenä korostanut käytännön vaikutussuhteista lähtevää kysymyksenasettelua. *Ragnemalm*, s. 241 ss., on sitten siirtänyt painopisteen vieläkin selvemmin päätökseen tosiasiallisiin vaikutuksiin muutoksenhakuongelmia selvitettyä.

valitus on yleisvalituksen hyväksi monissa tapauksissa syrjäytetty.¹⁴ Kunnallisvalitus on kielletty myös valmistelevaa tai täytäntöönpanevaa laatua olevista päätöksistä.¹⁵ Tätä rajoitusta ei nimenomaisin säännöksiin ole kuitenkaan ulotettu kunnanvaltuuston päätöksiin, jotka voivat jokseenkin rajoituksetta olla muutoksenhaun kohteena.¹⁶

Muiden kuin valtion ja kunnan *viranomaisien* päätösten osalta valitusoikeuden on katsottu edellyttävän tuekseen nimenomaista säännöstä.¹⁷ Rajanvetojen vaikeutuessa on kuitenkin esiintynyt vaatimuksia yleisen muutoksenhakuoikeuden laajentamisesta niihin päätöksiin, jotka perustuvat julkisen vallan käyttöä koskeviin säännöksiin.¹⁸

Hallinnon rakenteen ja menettelytapojen yhtenevyydestä johtuen muutoksenhakutilanteet ovat Ruotsissa paljolti samanlaisia kuin meillä. Toisaalta valitussäännösten puuttuva kodifiointi aiheuttaa erityisongelmia, joiden ratkaisemisessa yksittäisten säännösten tulkinta ja analoginen soveltaminen tai vastakohtaispäätely korostuvat.

Ranska. Hallintolainkäytön kehitys on Ranskassa rakentunut lähinnä ylimmän asteen hallintotuomioistuimeksi 1872 vakiinnutetun *Conseil d'Etat:n*¹⁹ lainkäytön varaan. Alemman asteen osalta ovat ratkaisevia kehitysvaiheita *Napoleonin* ajalta periytyneiden paikallisten prefektuurineuvostojen uudistaminen 1926 ja korvaaminen 1953 hallintotuomioistuimilla (*Tribunaux administratifs*).²⁰ *Conseil d'Etat* toimii tosin ainoana oikeusasteena eräisiin ylempien hallintoviranomaisien toimenpiteisiin nähden, joista muutoksenhaku alemman asteen tribunaaleihin ei ole käytettävissä.²¹

¹⁴ Ks. kunnallisvalituksen suhteesta muuhun muutoksenhakuun *Sjöberg* s. 116, *Kajser*, FT 1964 s. 304, *Wennnergren*, FT 1963 s. 280 ja *Ragnemalm* s. 152 ss.

¹⁵ Todettakoon, että tällainen rajoitus säädettiin ensi kerran vuoden 1930 kunnallislakeissa eli myöhemmin kuin Suomessa (1927). Näitä nykyisiinkin kunnallislakeihin sisältyviä rajoituksia tulkitaan poikkeuksina yleisestä muutoksenhakuoikeudesta suppeasti. Ks. *Wennnergren*, FT 1963 s. 270.

¹⁶ Käytännössä valitusviranomaisen tehtäväksi jää usein vain sen tutkiminen, onko päätös syntynyt lainmukaisessa järjestyksessä. Ks. *SOU* 1974: 99 s. 112.

¹⁷ Ks. *SOU* 1946: 69 s. 165, *Sundberg*, *Förvaltningsrätt* s. 309, *Westerberg*, *Förfarandet* s. 81 ja *Ragnemalm* s. 164 ss.

¹⁸ Ks. *Ragnemalm* s. 175.

¹⁹ *Conseil d'Etat* sai tuolloin muodollisestikin riippumattoman aseman ratkaista hallintolainkäyttöasioita. Ks. *von Laun* s. 120 ja *Stahl* s. 44 ss.

²⁰ Ks. alemman asteen hallintolainkäytön kehityksestä *Lvk* 1936: 5 ss. 21—22, *Waline*, FT 1962 s. 1, *Buerstedde*, *JÖR NF* 1963 s. 174 ss. ja *Ule* s. 275.

²¹ Ks. Ranskan hallintolainkäytön nykyisestä rakenteesta *Sire* s. 251 ss., *Nova* ss. 275—276, *Letourneur* ss. 343—350 ja *Fromont* s. 241 ss.

Muutoksenhakumahdollisuudet ovat jäsentyneet ilman säännöstukea oikeuskäytännössä. Säännönmukaisia muutoksenhakukeinoja (*recours contentieux*) on kaksi, joista kassaatiotyyppinen moitekanne (*recours pour excès de pouvoir*) on yksipuolisiin hallintotoimiin nähden lähes poikkeuksetta käytettävissä.²² Yleinen suorituskanne (*recours de pleine juridiction*) soveltuu taas julkisoikeudellisten sopimusten tulkintaa ja julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuuta koskeviin kysymyksiin.²³ Hallintotuomioistuimiin käyvän muutoksenhaun rinnalla on säilynyt muotomääräyksistä vapaa hallinnollinen oikaisumenettely (*recours administratifs*). Oikaisun hakemista ei ole asetettu hallintokanteen edellytykseksi, ja oikaisumenettely väistyy muutoinkin hallintoprosessin tieltä.²⁴

Tutkimustehtävän kannalta on kiintoisaa selvittää hallintotoimen käsitteeseen sidotun yleisen moitekanteen käyttöalaa.

Muutoksenhakuoikeus on tästä sidonnaisuudesta huolimatta muodostunut laajaksi. Hallintotoimella (*decision administratif*) on tarkoitettu yleensäkin hallintoviranomaisen yksipuolista toimenpidettä, jolla on välittömiä julkisoikeudellisia oikeusseuraamuksia.²⁵ Organisatorisin perustein ovat muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle siten jääneet vain lainsäätäjän toimenpiteet²⁶ ja tuomioistuinten päätökset. Muutosta ei myöskään saa hakea hallintokoneiston sisäisiin toimiin. Hallintoviranomaisten — tasavallan presidentistä ja muista ylimmän asteen hallinto-orgaaneista lähtien — ulospäin suuntautuvat päätökset taas ovat periaatteessa valituskelpoisia. Siten muutoksenhaku on avautunut laajalti myös ns. hallitustoimiin (*actes de gouvernement*). Hallitustoimioppi onkin menettänyt alkuperäisen merkityksensä.²⁷ Tosin oikeuskontrollin ul-

²² Tämän muutoksenhakukeinon taustalla on joukko vanhempia siviiliprosessin säännöksiä, joita Conseil d'Etat on soveltanut joustavasti hallintolainkäytön erityistarpeita silmällä pitäen. Ks. kehitysvaiheista von Laun s. 122, Letourneur ss. 340 ja 351, Stahl s. 139, Fromont s. 249 ja Maas s. 84 ss.

²³ Ks. Ule s. 276 ja Stahl ss. 149—152.

²⁴ Ks. oikaisumenettelystä Letourneur s. 352 ja Becker—König s. 28.

²⁵ Hallintotoimen tunnusmerkkejä selvittävät yleisesti mm. Fromont, ss. 227—228, ja Maas, s. 79 ss.

²⁶ Tällaisia »actes législatifs» ovat parlamentin lainsäädäntötoimet, perustuslain 92 artiklan nojalla annetut asetukset ja tasavallan presidentin perustuslain 34 artiklassa tarkoitettua lainsäädäntövallan käyttöä sisältävät päätökset. Ks. rajanvedoista Waline s. 503 ja Stahl s. 141.

²⁷ Alunperin muutoksenhakukontrollin ulkopuolelle jäävinä hallitustoimina pidettiin kaikkia hallitusviranomaisten toimenpiteitä, joilla oli poliittista merki-

kopuolelle jäävät käytännössä vieläkin ylimmän hallitusvallan toimenpiteet, joista hallitus on parlamentaarisessa vastuussa eduskunnalle.²⁸

Hallintotoimiin luetaan myös sekä yksittäiset hallintopäätökset (*actes de portee individuelle*) että yleisluonteiset toimenpiteet (*actes de portee générale*). Valituksen kohteena voivat siten olla myös hallintoviranomaisten säädösvaltaan perustuvat päätökset.²⁹ Normipäätösten valituskelpoisuus ei näin ollen ole kohdannut teoreettisia esteitä. Myöskin hallintoviranomaisen passiivisuus voidaan saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Tällä ei kuitenkaan ole toimivaltaa antaa tarvittavaa hallintopäätöstä vaan ainoastaan ratkaista kysymys oikeustilan lainmukaisuudesta.³⁰

Yleinen muutoksenhakuoikeus hallintoviranomaisten päätöksistä on muodostunut Ranskassa selvästi pääsäännöksi. Kysymyksessä ei kuitenkaan ole *actio popularis*, vaan kanteen edellytyksenä on, että hallintotoimesta aiheutuu asianomaiselle muutoksenhakijalle oikeudellista tai tosiasiallista haittaa.³¹ Muutoksenhaun funktioksi on yleensäkin käsitetty hallinnon lainalaisuuden kontrolli eikä niinkään yksityisten oikeuksien suojaaminen, mikä on osaltaan johtanut valitusoikeuden laajentumiseen.³²

Saksan liittotasavalta. Hallintolainkäytöllä on Saksan liittotasavalan nykyisessä, sosiaalisesti oikeusvaltioksi luonnehditussa³³ järjestä-
mässä huomattava merkitys. Bonnin perustuslaissa (1949) uudistettiin

tystä ja jotka olivat poliittisen kontrollin varassa. Ks. *von Laun* ss. 141—142 sekä hallitustoimiopin merkityksen vähittäisestä supistumisesta *Letourneur* s. 352, *Stahl* s. 141 ja *Fromont* s. 234.

²⁸ Ks. *Aura*, JFT 1929 s. 328 ja *Petren*, FT 1955 s. 132 sekä nykyisistä kehitystendensseistä *Weil* s. 253.

²⁹ Ks. tällaisen normikontrollin merkityksestä *Letourneur* s. 351 ja *David—Vries* s. 66.

³⁰ Ks. *Fromont* ss. 226—230.

³¹ Muutoksenhakukynnys on näin vedetty suhteellisen alas. Ks. *Letourneur* s. 352 ja *Friedmann* s. 423.

³² Siten teoria subjektiivisista julkisista oikeuksista ei ole päässyt rajoittamaan hallintolainkäytön alaa. *Stahl*, ss. 53—58, otaksuu tämän tarkastelutavan juontavan juurensa aina *Leon Duquitin* antisubjektivismista.

³³ Ks. sosiaalisen oikeusvaltion (perustuslain 20 ja 28 artiklat) sisällöstä *Forsthoff*, *Verfassungsprobleme* ss. 145—164, *Bachof*, *Rechtsstaatlichkeit* ss. 201—258 ja *Wieseler* s. 23. Mainittakoon, että *Henke*, s. 496, yhdistää sosiaalisen oikeusvaltion olemukseen rinnakkain demokratisoitumisprosessin ja subjektiivisten julkisten oikeuksien turvaamisen.

tuomioistuinlaitosta jakamalla se johdonmukaisesti valtiosääntötuomioistuimiin, yleisiin tuomioistuihin, työtuomioistuihin, yleisiin hallinto-tuomioistuihin, sosiaali-tuomioistuihin ja verotuomioistuihin.³⁴ Samalla korotettiin yleinen muutoksenhakuoikeus kansalaisten perusoikeudeksi. Tältä pohjalta ovat kysymykset hallinnon lainalaisuudesta ja kansalaisten oikeusturvasta oikeuskirjallisuudessaakin saaneet erityisen merkityksen.³⁵

Perustuslain 19 artiklan yleisklausulin mukaan oikeustie (Rechtsweg) on jokaisen käytettävissä, jonka oikeuksia julkinen valta loukkaa.³⁶ Muutoksenhakuoikeutta on sitten täsmennetty hallintotuomioistuinlain (VwGo 1960) 40 §:ssä säätämällä hallintolainkäyttöjärjestys avoimeksi kaikissa muissa paitsi valtiosääntöä koskeissa julkisoikeudellisissa asioissa. Hallintolainkäytön positiivisoikeudellisista rajankäynneistä onkin mainittava valtiosääntökysymysten erottelu valtiosääntötuomioistuihin³⁷ sekä toisaalta siviilioikeudellisten riita-asioiden erotteluun yleisille tuomioistuimille. Tulkintaongelmat ovat toimivaltasäännösten tarkentuessa kuitenkin vähentyneet.³⁸ Yleisestä hallintoprosessista on samalla irroitettu omiksi ryhmikseen verotusta ja sosiaaliturvaa koske-

³⁴ Ks. tuomioistuinlohkojen rajoista erityisesti hallintolainkäytön kannalta *Forsthoff* s. 107 ss., *Wolff* s. 362 ss. ja *Merk* ss. 1869 ja 1910.

³⁵ *Scheuner*, Rechtsstaatlichkeit s. 497, lukee kansalaisten oikeussuojavaatimuksen hallinnossa oikeusvaltion perusteisiin. *Maunz*, s. 69 ss., ja *Ule*, s. 12, luonnehtivat yleistä muutoksenhakuoikeutta jopa oikeusvaltion tunnusmerkkinä. *Bauer*, ss. 24—27 ja 41, tarkastelee yleisen muutoksenhakuoikeuden liittymäkohtia oikeusvaltioajatteluun kahdelta kannalta: ensinnäkin kansalaisten suojana mieltävaltaista vallankäyttöä vastaan ja toisaalta vallan kolmijaon osoittimena ja julkisen vallan itsekontrollina.

³⁶ Yleisklausuli, vaikka sitä monella taholla pidettiin aikaisemman kehityksen kirjaamisena, avasi muutoksenhaun kehitykselle entistä laajemmat mahdollisuudet. Ks. tästä *Mörtel* s. 137 ss. ja *Koehler* ss. 576—577. Toisaalta muutoksenhakuoikeuden säätämistä perustuslaissa pidettiin tärkeänä mm. kansallissosialistisen hallintokauden vääryyksien uusiutumisen estämiseksi ja muutoinakin tasapainottavana tekijänä. Ks. *Wolff* s. 357, *Merk* ss. 1862, *Bauer* s. 16 ja *Buermeyer* s. 82 sekä miehitysajan hallituksen kannalta myös *Friedmann* s. 423.

³⁷ Valtiosääntö- ja hallintolainkäytön erottelu perustunee alunperin *Mayerin*, s. 7 ss., esittämään vallanjakoa täydentävään konstruktion, jonka mukaan ns. valtiosääntöoikeudelliset aputoiminnot (verfassungsrechtlichen Hilfstätigkeiten) on luettu omaksi ryhmikseen. Ks. *Forsthoff* ss. 12—13.

³⁸ Hallintolainkäyttö on samalla saanut entistä laajemman sisällön. Ks. *Mörtel* s. 141 ss., *Kopp* s. 48 ss. ja *Ule* s. 23.

vat asiat. Mahdollisia tuomioistuinlohkojen kompetenssikonflikteja varten VwGO 41 § kuitenkin sisältää joustavat säännökset, joilla pyritään estämään muutoksenhakutien virheellisestä valinnasta aiheutuvat oikeudenmenetykset.³⁹

Muutoksenhakuoikeuden yksityiskohtainen sääntely on oikeuskirjallisuudessaan johtanut siihen, että aikaisempi hallintotoimen ja subjektiivisen julkisen oikeuden käsitteiden vastakkainasettelu⁴⁰ on saanut väistyä positiivisoikeudellisten ongelmien tieltä.

Tosin perustuslain yleisklausulia tulkittaessa kytkettiin muutoksenhakumahdollisuus aluksi *subjektiivisen oikeuden loukkaukseen*. Vastakkaiset mielipiteet lähtivät taas siitä, ettei muutoksenhaun laajentaminen voinut olla yksin seurausta subjektiivisen julkisen oikeuden käsitteestä, vaan että sillä oli selvät reaali poliittiset perusteet.⁴¹ Pitäytyminen aikaisemmissa käsitteissä näyttikin johtavan umpikujaan, kun muutoksenhakuoikeutta pidettiin toisaalta juuri subjektiivisen julkisen oikeuden tunnusmerkkinä. Kehäpäätelmä oli vältettävissä siten, että selitettiin subjektiivisen julkisen oikeuden käsitteen muotoutuneen aikana, jolloin muutoksenhakumahdollisuudet oli vielä erikseen lueteltu.⁴² Yleisklausulin säätämisen jälkeen ei enää ollut syytä pysyttää muutoksenhakuoikeutta subjektiivisen julkisen oikeuden tunnusmerkkinä.⁴³ Vastaavasti valitus-oikeuden määräytymisen kytkeminen tähän käsitteeseen menetti merkitystään.⁴⁴ Julkishallinnon laajentuminen on yleensäkin luonut koko joukon uusia etuisuuksia, joita aikaisempi kategorinen käsitteistö ei riittä kuvaamaan.⁴⁵

Samoin on havaittavissa vapautumista *hallintotoimen* käsitteelle

³⁹ Säännös eliminoi, niin kuin Vogel, FT 1973 s. 28, asian yksinkertaistaa, negatiiviset kompetenssikonfliktit. Ks. myös Meiss ss. 4—5, Forsthoff s. 121 ja Merk ss. 1932—1934.

⁴⁰ Tästä antaa havainnollisen kuvan Egon von Tureggin tutkimus, jossa julkisen vallan katsotaan toteutuvan lähinnä hallintotoimina ja yksilön oikeuksien ilmenevän vastaavasti subjektiivisina oikeuksina. Tutkimus päättyy siihen, että muutoksenhakuoikeus laajenee enemmän subjektiivisen julkisen oikeuden kuin hallintotoimen käsitettä laajentamalla. Ks. von Turegg ss. 2 ja 101.

⁴¹ Ks. Bachof, Gedächtnisschrift s. 301, Forsthoff ss. 187 ja 190 sekä Mörtel s. 159.

⁴² Bühler, s. 510, kiinnitti jo 1914 huomiota subjektiivisen oikeuden käsitteen synnyn ajoittumiseen ennen hallintotuomioistuinjärjestelmän muotoutumista. Ks. myös Bachof, Gedächtnisschrift s. 300 ja Bauer s. 54.

⁴³ Ks. Bachof, Gedächtnisschrift ss. 300—304, Forsthoff s. 190 ss. ja Bauer s. 55.

⁴⁴ Ks. Bachof, s. 510 ja Gedächtnisschrift ss. 301—303.

⁴⁵ Kasper s. 162 ss., Vonlanthen ss. 115 ja 131 sekä Henke s. 495 ss.

oikeuskirjallisuudessa aikaisemmin asetetuista tunnusmerkeistä.⁴⁶ Hallintotoimi onkin — annettiinpa sille suppea tai laaja merkitysisältö — vain eräs hallinnon ilmenemismuoto.⁴⁷ Kehitys on johtanut yhä joustavampaan hallintotoimen käsitteeseen⁴⁸ sekä toisaalta kokonaan siitä riippumattomien kannetyyppien muotoutumiseen. Näin tämäkin käsite on menettänyt keskeisen sijansa hallintolainkäytössä.

Hallintotuomioistuimet antavat oikeussuojaa tarkoin säännellyn muutoksenhakujärjestelmän puitteissa.⁴⁹ Tutkimustaloudellisista syistä voidaan itseoikaisua ja oikaisuvaatimusmenettelyä »Rücknahme-, Widerruf- ja Widerpruch»-instituutiot⁵⁰ samoin kuin muutoksenhaun jatkaminen ylempiin tuomioistuihin⁵¹ seuraavassa sivuuttaa ja viitata vain *ensi asteen hallintokanteisiin*:

1) Moitekanne (*Anfechtungsklage*) sisältää vaatimuksen hallintotoimen kumoamiseen. Tämä hallintotoimen käsitteeseen sitoutunut kannetyyppi ei ole käytettävissä myöskään kunnallisten viranomaisten välisiin riitaisuuksiin.⁵²

2) Velvoitekanne (*Verpflichtungsklage*) tarkoittaa puolestaan evätyyn tai laiminlyödyn hallintotoimen antamista.

3) Muotoamis- tai suorituskanteen (*Gestaltungs- oder Leistungsklage*) mahdollisuus käy välillisesti VwGO:n säännöksistä.⁵³

⁴⁶ Alunperin *Mayerin*, s. 59 ss., Ranskasta lainaamalla hallintotoimen käsitteellä oli suppea, tuomioistuimen tuomion kaltainen merkitysisältö. Vasta *Walter Jellinekin*, s. 246 ss., myötä vakiintui hallintotoimi eräänlaiseksi yksityisoikeudellisen oikeustoimen vastineeksi.

Myöhemmin on hallintotoimi saanut yhä laajemman sisällön. Niinpä *Kopp*, s. 83 ss., määrittelee hallintotoimen päätökseksi, määräykseksi tai muuksi hallinto-
viranomaisen toimenpiteeksi, johon viranomainen ryhtyy yksittäisen asian ratkaisemiseksi julkisoikeuden alalla ja johon liittyy välittömiä oikeusvaikutuksia. Ks. myös *Ule* s. 122.

⁴⁷ Ks. *Forsthoff* s. 196 ja *Maas* s. 13 ss.

⁴⁸ Tämä johtuu *Mörtelin*, s. 150 ss., mukaan jo VwGO:n säännöksistä.

⁴⁹ Positiivisoikeudellisia lähtökohtia korostavat mm. *Blümel*, s. 160, *Maurer*, s. 277, ja *Kopp*, s. 36.

⁵⁰ Ks. Rücknahme- ja Widerruf-oikaisusta *Walter Jellinek* ss. 279—288 ja *Forsthoff* ss. 259—272 sekä kirjallisesta Widerspruch-vaatimuksesta *Wolff* s. 297 ja *Merk* s. 1818 ss.

⁵¹ Ks. *Vogel*, FT 1973 s. 32 ja *Merk* s. 2045 ss. sekä *Ule* s. 485 ss. ja *Wolff* ss. 443—445.

⁵² Ks. *Maurer* s. 306 ja *Wolff* s. 418 ss.

⁵³ Ks. *Maurer* s. 296, *Mörtel* s. 154 ja *Kopp* s. 37.

4) Vahvistuskanne (*Feststellungsklage*) on käytettävissä oikeus-suhteen vahvistamiseen tai hallintotoimen mitättömäksi julistamiseen.

5) Normivalvontakanne (*Normenkontrollklage*), joka on osavaltioittain erikseen säädettävissä, palvelee puolestaan lakia alemmanasteisten säädösten abstraktista normikontrollia.⁵⁴

6) Erikseen on käytettävissä kannetyyppejä täytäntöönpanomenettelyssä samoin kuin muutoksenhaku viranomaisen viivyttäessä asian ratkaisua (*Untätigkeitsklage*).

Vaikka muutoksenhakuoikeus on riippuvainen kulloinkin käytettävissä olevista kannetyypeistä, se ei merkitse yleisklausulin vesittymistä ja palaamista luetteloperiaatteen kannalle.⁵⁵ Aukkopaikkoihin on nimittäin kehittynyt jatkuvasti uusia kannetyyppejä.

Muutoksenhakuoikeuden ulottuvuutta arvioitaessa on lähdettävä perustuslain yleisklausulista, joka koskee poikkeuksetta kaikkien hallintoviranomaisten päätöksiä. Siinä suhteessa ei liittopresidentillä tai liittohallituksella ole erityisasemaa. Vaikka hallinto- ja hallitustoimen (*Regierungsakte*) yleinen erottelu ei ole saanut sanottavaa jansijaa, oikeuskirjallisuudessa on pohdittu, olisiko ja missä määrin poliittisluonteiset viranomaistoimet kokonaan jätettävä muutoksenhakukontrollin ulkopuolelle.⁵⁶ Oikeuskäytännössä onkin näin menetelty eräissä tapauksissa. Tämä lienee kuitenkin johtunut lähinnä siitä, ettei ole ollut käytettävissä oikeudellisia perusteita (*rechtliche Massstäbe*) asian ratkaisemiseen.⁵⁷ Sitä vastoin sellaisessa tapauksessa, että päätös vapaa-harkintaisena tai yleisluonteisena ei ole voinut loukata muutoksenhaki-jan oikeutta, valitus on tutkittu ja hylätty. Oikeudenloukkaus ja oikeus-

⁵⁴ Tällainen normikontrolli on järjestetty viidessä osavaltiossa. Ks. *Forsthoff* s. 311.

⁵⁵ Ks. *Mörtel* s. 159, *Maurer* s. 306 ja *Bauer* s. 143.

⁵⁶ *Schneider*, *Recht und Staat* 160/161, jättäisi eräät »Hoheitsakte» tuomio-istuinkontrollin ulkopuolelle. *Vogel*, s. 135 ss., korostaa puolestaan tässäkin suhteessa muutoksenhakuoikeuden yleisyyttä. *Bauer*, s. 140 ss., toteaa, ettei yleisklausulista sinänsä voida johtaa ns. »gerichtsfreie Hoheitsakte»-ryhmää. Muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle jäävät kuitenkin hallitustoimet, joilla ei ole oikeudellista relevanssia tai jotka eivät koske yksityisen oikeutta. Kysymystä on kuitenkin selvitettävä yleisklausulissa tarkoitettusta oikeudenloukkauksesta käsin eikä hallinto- ja hallitustoimen aikaisempien erottelujen pohjalta.

⁵⁷ Ks. *Bauer* s. 136 ja *Vogel* ss. 135—136. *Von Laun*, s. 255, ei pidä oikeus-kontrollia yleensäkkään mahdollisena tapauksessa, jossa hallintoviranomaisen käyttäytymistavasta ei ole mitään säädetty.

suojan tarve ovatkin selvimmät nykyisen muutoksenhakuinstitiution kehityksen määreet.

3.2.3. Muut maat

Norja. Anglosaksisia oikeusperinteitä seuraten hallinnon tuomioistuinkontrolli kuuluu Norjassa riita- ja rikosasioiden yhteyteen yleisille tuomioistuimille. Hallinnollinen muutoksenhakujärjestelmä on kuitenkin käytännössä valtaamassa alaa tuomioistuinprosessilta. Kun oikaisun hakeminen ylemmältä hallintoviranomaiselta säädettiin 1962 tuomioistuinkanteen edellytykseksi,⁵⁸ hallinnollinen oikaisu muuttui ensisijaiseksi muutoksenhakukeinoksi. Hallintomenettelylaissa 1967⁵⁹ kiinnitettiin erityistä huomiota oikeusturvan takeisiin hallinnossa ja yhtenäistettiin myös aikaisemmat muutoksenhakusäännökset.

Hallintomenettelylain 28 §:n periaate yleisestä muutoksenhakuoikeudesta merkitsi huomattavaa muutosta aikaisempaan epäyhtenäiseen järjestelmään nähden.⁶⁰ Muutoksenhaku rajoitettiin kuitenkin yksittäisiin hallintotoimiin (*enkeltvedtak*).⁶¹ Niiden ulkopuolelle jäivät yksityisoikeudelliset toimet ja yleensäkin toimenpiteet, jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä (*myndighetsutövelse*) tai joita muutoin ei ole luettava julkisen oikeuden alaan. Samoin vedettiin rajaa yleismääräyksiin (*forskrift*) nähden, miltä osin muutoksenhaku jäi erityissäännösten varaan.⁶² Yleisklausuli ei myöskään koske, eräitä poikkeuksia lukuunottamatta, valmistelevaa laatua olevia prosessinjohtotoimia. Samoin hallituksella on mahdollisuus painavista syistä säätää muutoksenhakuoikeudesta poikkeuksia.⁶³

⁵⁸ Ks. tvistemanloven (9.3.1962) 437 § ja *Castberg* s. 127 ss.

⁵⁹ *Frihagen*, s. 36 ss., toteaa hallintomenettelylain (lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker 10.2.1967) soveltamisalan määrittelyssä käytetyn sekä institutionaalista että funktionaalista rajanvetoa. Siihen mahtuvat yleensäkin viranomaistoimet, jotka suoritetaan valtion tai kunnan nimissä.

⁶⁰ Ks. *Forvaltningskomitéen* ss. 256—267.

⁶¹ Lain 2 §:n määritelmien mukaan on »vedtak, en avgjørelse som generelt eller konkret er bestemmende for retsstillingen til private personer (ekeltpersoner eller andre rettssubjekter); *enkeltvedtak*, et vedtak som gjelder en bestemt eller flere bestemte personers rettigheter eller plikter på det offentligrettslige område; *forskrift*, et vedtak som gjelder rettigheter og plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer».

⁶² Muutoksenhakuoikeus on tältä osin poikkeuksellinen. Ks. *Frihagen*, *Forvaltningsrett* 2 s. 192.

⁶³ Ks. poikkeamiselle asetettavista vaatimuksista *Frihagen*, s. 224 ja *Forvaltningsrett* 2 s. 195.

Kun hallintomenettelylaissa ei asetettu muutoksenhauille organisatorisia rajoituksia, aikaisemmin vakiintunut muutoksenhakuoikeus ministeriön päätöksestä hallitukselle edelleen vahvistui.⁶⁴ Sitä vastoin jäivät kunnallisasiat itsehallinnon luonteeseen viitaten yleisen muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle. Tämä poikkeus ei kuitenkaan koske kunnallisten viranomaisten erityislainsäädännön nojalla tekemiä päätöksiä. Kunnallisvalitusinstituution puuttuessa on itsehallintoasioissa vain eräin edellytyksin mahdollista hakea muutosta kääntymällä maaherran (fylkesman) tai asianomaisen ministeriön puoleen.⁶⁵ Nämä voivat kieltää päätöksen täytäntöönpanon.

Hallintopäätösten lainmukaisuus voidaan saattaa *tuomioistuimen tutkittavaksi* lähinnä kahta tietä: Tuomioistuin voi ensinnäkin kanteesta kumota lakiin perustumattoman hallintopäätöksen. Toisena mahdollisuutena on viranomaiseen suunnattu vahingonkorvausvaatimus.⁶⁶ Kanneoikeuteen ei liity yksittäisten ja yleisten hallintopäätösten erottelua koskevia rajoituksia. Tuomioistuin ei kuitenkaan voi julistaa yleismääräystä kokonaisuudessaan pätemättömäksi vaan ainoastaan todeta sen laittomaksi asianomaisessa yksittäistapauksessa.⁶⁷

Tuomioistuinkanteilla on oikeusturvan takeena edelleen keskeinen merkitys. Hallinnollinen muutoksenhakujärjestelmä, joka on pääsääntöisesti yksiportainen, on kuitenkin voimakkaasti kehitymässä.⁶⁸

Kehitys on eräissä asiaryhmissä johtanut tuomioistuintyyppisiin kollegisiin orgaaneihin, joiden yksinomaisena tehtävänä saattaa olla valitusasioiden ratkaiseminen.⁶⁹ Ne ovat muodolliselta asemaltaan kuitenkin edelleen hallintoviranomaisia, eikä keskustelu hallinnollisen muutoksenhakujärjestelmän kiinteämmästä organisoinnista näytä ajankohtaiselta.

Tanska. Hallinnon tuomioistuinkontrollin perusteista on säädetty perustuslain (1953) 63 §:ssä. Sen mukaan hallintoviranomaisen oikeus antaa kansalaisille velvoitteita (*øvrighedsmyndighed*) voidaan saattaa tuo-

⁶⁴ *Forvaltningskomitéen*, s. 245—246, tosin oli ehdottanut tämän muutoksenhakuoikeuden lakkauttamista. *Frihagen*, s. 217 ja *Forvaltningsrett* 2 s. 191, arvelee hallituksen voivan itsekkin säätää tästä muutoksenhakuoikeudesta poikkeuksia.

⁶⁵ Ks. *Os*, NAT 1955 s. 394 ja *Frihagen* s. 222.

⁶⁶ Ks. *Castberg* s. 124, *Eckhoff* s. 358 ja *Frihagen* s. 203.

⁶⁷ Ks. *Os*, NAT 1955 s. 392, *Castberg* s. 128 ja *Frihagen*, *Forvaltningsrett* 3 s. 122 ss.

⁶⁸ Eräissä vero- ja huoltoasioissa jatkovalitus on tosin mahdollinen. Ks. *Frihagen*, *Forvaltningsrett* 2 s. 192 ss.

⁶⁹ Ks. tällaisista orgaaneista *Os*, NAT 1955 ss. 398—401 ja *Skåre* s. 832.

mioistuimen tutkittavaksi.⁷⁰ Kysymys on siten hallintoviranomaisen val-
lankäytön rajanvedosta ja yleensäkin laillisuuskontrollista.⁷¹ Toisaalta
perustuslaki ei aseta estettä kanneoikeuden rajoittamiseen tavallisessa
lainsäätämisyjärjestyksessä.⁷² Tällaisia poikkeuksia on lähinnä niissä
asiaryhmissä, joissa hallinnon sisäinen muutoksenhaku on saanut kiin-
teämpiä muotoja. Perustuslain varaamasta mahdollisuudesta huolimatta
ei hallintotuomioistuimia ole kuitenkaan perustettu.⁷³ Hallinnollisia
muutoksenhakuja käsittelevät erityisorganit (ankenævner), kuten tuo-
mioistuintyyppinen landskatteretten, ovat muodolliselta asemaltaan hal-
lintoviranomaisia, joiden päätökset voidaan kanneteitse saattaa yleisen
tuomioistuimen tutkittavaksi.⁷⁴ Vaikka hallinnollinen muutoksenhaku
on yleistymässä, oikeusturvan takeet ovat korostuneemmin kuin Nor-
jassa tuomioistuinmenettelyn varassa. Niinpä ainoastaan veroasioissa
muutoksenhaku hallintoviranomaiselle on asetettu tuomioistuinkanteen
edellytykseksi.⁷⁵

Tuomioistuinkontrolli ei ulotu kaiken tyyppisiin viranomaistoimiin.
Kannekelpoisuutta vailla ovat ensinnäkin hallinnolliset yleismääräykset
ja yleensäkin lainsäädäntötoimenpiteet. Kun kansalaisten perusoikeuk-
siin liittyvät kysymykset voidaan kuitenkin esteettä saattaa tuomiois-
tuinten tutkittavaksi, tätä tietä on avautunut mahdollisuuksia myös yleis-
määräysten laillisuuskontrolliin.⁷⁶ Toisen, välittömien kannemahdolli-
suuksien ulkopuolelle jäävän ryhmän muodostavat viranomaisten keho-

⁷⁰ Tuomioistuinkontrollin kytkeminen øvrighedsmyndighed-käsitteeseen, jolla
tarkoitetaan lähinnä tietyille viranomaiselle suotua valtaa antaa kansalaisia vel-
voittavia käskyjä, periytyy aikaisemmasta perustuslaista (1849). Säännöksen
sisältö on aiheuttanut runsaasti keskustelua. Ks. *Andersen* s. 578 ss., *Krarup-
Mathiassen* s. 157 ss. ja *Jensen-Nørgaard* ss. 19, 43 ja 201 ss. sekä *Vilkkonen*,
I ss. 106—107.

⁷¹ Ks. *Vilkkonen*, I s. 107. Erityissäännöksellä on tuomioistuinten tutkimis-
valtaa eräissä tapauksissa rajoitettu vain toimivaltakysymyksiin. Ks. *Andersen*
s. 580. Muutoin näyttää tutkimisvallan ulommaiseen rajanvetoon noudatetun
Ranskassa omaksuttua detournement de pouvoir oppia. Ks. *Krarup*, *Scandinavian
Studies* 1972 s. 145 ja *Jensen-Nørgaard* s. 211 ss.

⁷² Ks. *Krarup*, *Scandinavian Studies* 1972 s. 145.

⁷³ Kun korkein oikeus perustuslain 63,2 §:n mukaan toimii joka tapauksessa
ylimpänä oikeusasteena, on mahdollista perustaa vain alemmanasteisia hallinto-
tuomioistuinta. Ks. Os, NAT 1955 s. 379 ja *Jensen-Nørgaard* s. 203.

⁷⁴ Ks. *Andersen* s. 587 ja *Christensen* s. 116.

⁷⁵ Ks. tästä veroasioissa 1938 toteutetusta rajoituksesta *Andersen*, NAT 1955
s. 436.

⁷⁶ Ks. *Christensen* s. 113 ss.

tukset, suunnitelmat ja muut valmistelutoimet,⁷⁷ joihin nähden asianosaisilta puuttuu »søgsmaalinteresse». Samasta syystä yksityinen kansalainen ei myöskään voi nostaa kannetta virkakäskyn tai yleisen määräyksen johdosta.⁷⁸

Hallinnollinen muutoksenhaku on yhtenäisen sääntelyn puutteesta huolimatta laajentunut niin, että periaatteessa kaikissa hallintoasioissa voidaan hakea ylemmältä viranomaiselta aina ministeriöön asti oikaisu.⁷⁹ Tärkein muutoksenhakekeino *rekurs* on asianosaisen käytettävissä ilman nimenomaista säännöstäkin, kun muutoksenhakua ei ole kielletty.⁸⁰ Muutoksenhakukelpoinen on kuitenkin vain lopullinen päätös, jolla asia on ratkaistu. Siten muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle jäävät asian valmistelua koskevat toimet samoin kuin viranomaisen viivyttely.⁸¹ Kunnallisten viranomaisten päätöksiin lakisääteisissä tehtävissä, kuten sosiaalihallinnon alalla hallinnollinen muutoksenhaku määräytyy samojen periaatteiden mukaan kuin valtionhallinnossa. Sitä vastoin kunnan omien asioiden osalta on käytettävissä vain tuomioistuinkanne, kun kunnallisen itsehallinnon on katsottu estävän muutoksenhaun valtion hallintoviranomaiselta.⁸²

Iso-Britannia. Säädännäisellä oikeudella (statute law) on common law-maissa, joita ovat Iso-Britannian ohella muut kansainyhteisön maat ja Yhdysvallat, suhteellisen vähäinen merkitys. Siten hallinto ja sen oikeussuojajärjestelmäkin ovat ilman lainsäädännöllistä tukea muotoutuneet verraten hitaasti.⁸³ Samoin hallintoviranomaisten toimintaa koskevien kyselyjen yleistyminen parlamentissa on saattanut osaltaan vähentää oikeussuojajärjestelmän kehittämistarvetta muulla tavoin.⁸⁴ Keskushallinnon laajentuessa ja perustettaessa uusia hallintoviranomai-

⁷⁷ Ks. *Christensen*, NAT 1969 s. 242 ss.

⁷⁸ Ks. *Andersen* s. 581 ss.

⁷⁹ Poikkeukset tästä pääsäännöstä ovat vähäisiä. Ks. *Andersen* s. 523 ss. ja *Harder* ss. 6 ja 76.

⁸⁰ Ks. *Jensen-Nørgaard* s. 180 ja yleisesti myös *Vilkkonen*, I s. 108.

⁸¹ Valitusviranomaisen voi kuitenkin tällaisissakin tapauksissa ottaa viranomaisen passiivisuudesta tehdyn vaatimuksen tutkittavaksi. Ks. *Andersen* ss. 532—535.

⁸² Tämän vuoksi *Nørgaard*, NAT 1968 s. 303, ei pidäkään oikeusturvan takeita kunnallishallinnossa riittävinä — muihin pohjoismaihin verrattuna. Ks. myös *Jensen-Nørgaard* s. 198 ss.

⁸³ Ks. hallinto-oikeuden verkkaisesta kehityksestä ja sen syistä *Jennings* s. 219, *Garner* s. 175 ss. ja *White* s. 510 ss.

⁸⁴ Ks. parlamentin osuudesta hallinnon oikeussuojajärjestelmässä *Wade* s. 11, *Robson* s. 26 ja *Aris* ss. 369—373.

sia (tribunals, agencies) on tällä vuosisadalla sitten kiinnitetty entistä enemmän huomiota hallinnon oikeusturvaongelmiin. Raskasliikkeinen tuomioistuinprosessi⁸⁵ on samalla saanut antaa tilaa joustavammalle hallinnon sisäiselle muutoksenhakujärjestelmälle. Tämä ns. tribunaali-järjestelmä on vähitellen kasvanut todelliseksi vaihtoehdoksi tuomioistuinkontrollille. Oikaisun hakemista hallinnolliselta tribunaalilta (administrative tribunal) ei ole kuitenkaan asetettu tuomioistuintanteen edellytykseksi.

Tuomioistuinkanne on nykyisin käytettävissä lähes poikkeuksetta hallintoviranomaisten päätöksiin ja eräitä kannetyyppisiä koskevin rajoituksin myös hallitsijan (*the Crown*) toimenpiteisiin,⁸⁶ henkilökohtaisia toimia (*personal acts*) lukuunottamatta.⁸⁷ Hallituksen päätökset saavat oikeudellisen muotonsa yleensä yksittäisen ministerin tai ns. Privy Councilin päätöksinä, joiden lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Kannemahdollisuuksien ulkopuolelle jäävät yleensäkin ns. hallitustoimet (*acts of State*),⁸⁸ eräät kurinpitoasiat, parlamentin sisäiset hallinnolliset toimet sekä hallitsijan erioikeusvallan käyttö.⁸⁹ Muissa tapauksissa, mukaan lukien myös alemmanasteiset säädökset (subordinate legislation)⁹⁰ kannetie tuomioistuimeen on käytettävissä, ellei sitä erikseen ole kielletty.

Asian saattaminen tuomioistuimen tutkittavaksi tapahtuu säännönmukaisesti kanteen nostamisella viranomaista vastaan mutta eräissä tapauksissa myös erikseen säänneltynä muutoksenhakuna.⁹¹ Menettelylle antavatkin omaleimaisuutta vakiintuneet *kanne- ja muutoksen-*

⁸⁵ Ks. vaikeaselkoisesta tuomioistuinjärjestelmästä *Black-Brown* ss. 6—14 ja *Kinnane* ss. 443—517.

⁸⁶ Aikaisempi periaate kuninkaan erehtymättömyydestä, joka perustui käsitteisiin hallitsijasta oikeuden lähteenä, johti kuninkaan immuniteettiin tuomioistuinkontrolliin nähden. Vuodesta 1947 lähtien (*Crown Proceedings Act*) on ollut mahdollista ajaa kannetta välittömästi myös »kruunua» vastaan tarvitsematta haastaa vastapuoleksi asianomaista virkamiestäkään. Ks. *Aris* s. 380 ss., *Bradley* s. 331 ss., *Phillips* s. 669 ss. ja *Schwartz-Wade* ss. 186—187.

⁸⁷ Ks. *Phillips* s. 686.

⁸⁸ Tällaisia ovat mm. sodasta ja rauhasta päättäminen, valtiosopimukset ja diplomaattisuhteiden solmiminen. Ks. *Bradley* ss. 332—333. Hallitustoimiopilla ei anglo-amerikkalaisessa järjestelmässä muutointakaan ole jalansijaa.

⁸⁹ Ks. hallitsijan erioikeusvallasta *Bradley* ss. 333—334. Kanneoikeuden kannalta kysymyksellä ei nykyisin ole enää käytännön merkitystä. Ks. *Schwartz-Wade* s. 191.

⁹⁰ Ks. *Schwartz-Wade* ss. 91, 99—100 ja 102.

⁹¹ Ks. kanteen ja muutoksenhaun eroavuuksista *Wade* ss. 47—49.

hakutyypit: Tuomioistuimen toimivalta kumota tai muuttaa sen käsiteltävänä oleva hallintoviranomaisen päätös riippuu kannetyypistä.⁹²

1) Common law-kanteet ovat käytettävissä sopimusoikeudellisissa asioissa, kun sopimuksen pätevyys riippuu hallintoviranomaisen toimenpiteen lainmukaisuudesta.

2) Yksityisellä kansalaisella on oikeus vedota tuomioistuimeen, kun hallintoviranomainen ryhtyy häntä kohtaan siviili- tai rikosoikeudellisiin toimiin. Tunnetuin kannetyyppejä on laittomalta pidättämiseltä suojaava Habeas corpus-kanne.

3) Prerogatiiviset court writ-kanteet ovat velvoitekanne (mandamus) kieltokanne (prohibition) ja yleinen moitekanne (certiorari).⁹³

4) Statute law-säännöksiin järjestetyt muutoksenhakumahdollisuudet syrjäyttävät yleensä muut kannetyypit. Tällaisissa tapauksissa on muutoksenhakuperusteetkin tarkemmin säännelty.⁹⁴

Kanneoikeutta on rajoitettu kahdentyyppisin säännöksin: Aikaisemmin esiintyi säännöksiä, että tietty »decision shall be final». Tällaisen säännöksen katsottiin rajoittavan muutoksenhakua tarkoituksenmukaisuusperusteella. Kun tällaista kannemahdollisuutta ei muutoinakaan ollut ilman nimenomaista säännöstä, kiello jäi käytännössä merkityksettömäksi. Uudempi säännöstyyppi sisältääkin ilmaisun, jonka mukaan hallintopäätös »shall not be questioned in any legal proceedings whatsoever». Se sulkee pois yleensäkin tuomioistuinvalvontalin. Uudemmissa säännöksissä on kanneoikeus usein myös sidottu määräaikaan.⁹⁵

Oikaisun hakeminen hallinnolliselta tribunaalilta on ensi asteessa käytännössä korvannut tuomioistuinprosessin. Tribunaalimenettelyn etuina ovat asian yksinkertainen vireillepano, alhaiset kustannukset, erityisasiantuntemuksen turvaaminen sekä muutosidonnaisuuksista vapaa menettely.⁹⁶ Muutoksenhausta tribunaaleihin ei ole yleisesti säädetty, vaan kullakin hallinnonalalla on omat säännöksensä.⁹⁷ Muutosta tribunaalin päätökseen haetaan joko väliasteen siviilituomioistuimelta tai

⁹² Ks. *Bradley s. 353 ss.*, *Lawson-Bentley s. 338 ss.* ja *Schwartz-Wade ss. 216—220.*

⁹³ Ks. court writ-kanteiden käyttöedellytyksistä *Lawson-Bentley ss. 379—380* ja *Phillips s. 648 ss.*

⁹⁴ Näin ultra vires-oppi on tavallaan laajentunut sisältämään myös harkintavallan väärinkäytön (abuse of power), tarkoituksidonnaisuuden periaatteen (reasonableness) ja toimivallan siirtoa koskevan kiellon (sub-delegation of powers). Ks. *Phillips ss. 620—627.*

⁹⁵ Muutoksenhakurajoitusten sisältöä selvittävät lähinnä *Schwartz-Wade, ss. 297—298.*

⁹⁶ Ks. *Bradley s. 350*, *Lawson-Bentley s. 63 ss.* ja *Bullinger s. 209 ss.*

⁹⁷ Ks. *Bradley s. 344* ja *Schwartz-Wade ss. 153—157.*

joskus myös toisen asteen tribunaalilta.⁹⁸ Kun tribunaalit on perustettu eri aikoina ja erilaisia tehtäviä varten, ne eivät muodosta yhtenäistä hallintolainkäyttöjärjestelmää. Tällaisia lainkäyttöelimiä on nykyisin 40—50 eri laatua, yhteensä runsaat 2 200 kappaletta.⁹⁹ Järjestelmää on jossain määrin yhtenäistänyt erityisen tribunaalineuvoston (*Council on Tribunals*) perustaminen koordinointi- ja valvontatehtäviä varten.¹⁰⁰ Kehitys johtanee tribunaalien yhä kiinteämpään organisointiin.

Yhdysvallat. Samoin kuin Iso-Britanniassa on Yhdysvalloissa vähitellen prerogatiivisen court writ-järjestelmän myötä vakiintunut yleinen kanneoikeus hallintoasioissa tuomioistuimeen.¹⁰¹ Tämä ilmenee välillisesti myös perustuslakiin 1868 tehdystä lisäyksestä, jonka mukaan ei kenenkään henkeen, vapauteen tai omaisuuteen saa kajota ilman »due process of law». ¹⁰² Kanneoikeus on saanut positiivisoikeudellisen vahvistuksen vuoden 1946 hallintomenettelylaissa (*APA*).¹⁰³ Säännösten lisääntyessä on common law-perinne muutoinkin jäämässä taustalle.¹⁰⁴ Hallinnon sisäinen oikaisujärjestelmä ei ole muodostunut yhtä kiinteäksi kuin Iso-Britanniassa. Tosin useilla hallintoviranomaisilla (*administrative agencies*) on sekä hallinto- että lainkäyttötehtäviä. Selvästi on havaittavissa pyrkimyksiä erottaa oikaisuasioiden käsittely omaksi toimintayksi-

⁹⁸ Ks. *Garner s. 185 ss.* ja *Schwartz-Wade s. 157 ss.*

⁹⁹ Tribunaalien tarkka lukumäärä ja laatu ovat jokseenkin selvittämättä. Ks. tribunaalien tyypittelystä *Garner s. 166 ss.*, *Wade s. 197*, *Aris s. 383 ss.* ja *Bradley s. 343*.

¹⁰⁰ Tribunaalien asemaa ja tehtäviä selvittellyt komitea ehdottikin mietinnössään, *Report s. 9 (1957)*, että tribunaalin päätökseen haettaisiin muutosta kulloinkin ylemmänasteiselta tribunaalilta. Vaikka ehdotuksia ei olekaan toteutettu, järjestelmän koordinointi on aloitettu.

¹⁰¹ Merkittävin virstanpylväs on ollut korkeimman oikeuden 1803 antama päätös *Marbury v. Madison*, jossa perustuslain mukainen tuomioistuinkontrolli ensi kerran ulotettiin hallintoasioihin. Ks. *Mason-Beaney ss. 7, 12 ja 29*, *Sigler s. 3 ss.* sekä *Walter s. 10*. Court writ-järjestelmän kehitysvaiheita Yhdysvalloissa selvittää mm. *van Alstyne, s. 1133 ss.*

¹⁰² Ks. tästä periaatteesta oikeussuojajärjestelmän perustana *Mason-Beaney s. 380 ss.* ja *Pfiffner-Presthus s. 510*.

¹⁰³ Hallintomenettelylaki (*An Act to improve the administration of justice by prescribing fair administrative procedure*) oli tulos monivaiheisesta prosessista, jonka aikana tehtiin lukuisia ehdotuksia myös hallintotuomioistuinten perustamisesta. Ks. valmisteluvaiheista *Eek, FT 1950 s. 152 ss.*, *Os, NAT 1951 s. 212 ss.*, *Byse-Riegert ss. 413—415* ja *Becker-König s. 61*.

¹⁰⁴ Ks. *Schwartz-Wade ss. 212—216*.

kökseen (*legal counsel*).¹⁰⁵ Periaatteessa painopiste on hallinnon tuomioistuinkontrollissa.

Hallintomenettelylaki (APA) sisältää hallinnon tuomioistuinkontrollista yleiset säännökset. Lain soveltamisalaan kuuluvat kaikki liittovaltion viranomaiset lukuunottamatta kongressia, tuomioistuimia ja eräitä keskushallinnon laitoksia.¹⁰⁶ Useissa osavaltioissa on annettu hallintomenettelylain kaltaisia ja sitä täydentäviä säännöksiä. Hallintomenettelylain (APA sec. 10 c) mukaan tuomioistuinkanteen kohteena voi olla päätös, josta niin on erikseen säädetty, ja yleensäkin viranomaisen lopullinen (final) päätös. Asian valmistelua koskeviin päätöksiin samoin kuin hallintomenettelyn aikana annettuihin väli-toimiin haetaan muutosta lopullisen päätöksen yhteydessä. Tältä pohjalta päätösten *kannekelpoisuudelle asetettavia vaatimuksia* kuvaamaan on kehittynyt oikeastaan kolme oppirakennelmaa:

1) *Ns. doctrine of primary jurisdiction* lähtee siitä, että eräillä aloilla saattaa ensisijainen lainkäyttövalta olla säädettyinä hallinto-*viranomaiselle*. Tämän viranomaisen toimivaltaa ei voida sivuuttaa tuomioistuinkanteella.¹⁰⁷

2) Hallintopäätökselle asetettu *ns. kypsyysvaatimus (ripeness)* taas lähtee tuomioistuimen valtiosäännön mukaisesta toimivallasta eikä niinkään prosessijärjestyksestä. Sen mukaan perustuslaissa tarkoitetun tuomioistuinkontrollin ei katsota ulottuvan päätöksiin, jotka eivät ole valmiita täytäntöönpantaviksi (ripe). Tämä vaatimus on käytännössä jäänyt tulkinnanvaraiseksi.¹⁰⁸

3) Kolmannen teorian, *ns. exhaustion of administrative remedies* mukaan hallinnolliset oikaisukeinot on käytettävä ennen tuomioistuinkanteen nostamista. Ongelmaksi on muodostunut, mikä viranomainen kulloinkin käyttää oikaisuvaltaa. Oikaisumenettelyn ensisijaisuudesta on muutoinkin tingitty, kun kysymyksessä on väitetty perusoikeuden loukkaus.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Sen mukaan, miten tällaisten viranomaisten asema ja menettelymuodot kulloinkin on järjestetty, erotetaan toisistaan »regulatory» ja »non-regulatory» agencies. Edellisillä on verraten itsenäinen asema. Ks. *Gardner* s. 114 ja *Schwartz-Wade* s. 26 ss.

¹⁰⁶ Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös välimiesmenettely, kutsuntalaitos sekä eräät puolustusvoimien kurinpitotoimet. Ks. *Byse-Riegert* s. 416

¹⁰⁷ Hallintoviranomaiselle säädetyn toimivallan ensisijaisuuden ohella on kiinnitetty huomiota siihen, että eräät tekniseltä laadultaan komplisoidut kysymykset muutoinkin kuuluvat lähinnä hallintoviranomaisten ratkaistavaksi. Ks. *Shapiro* s. 109 ss. ja *Schwartz-Wade* s. 273.

¹⁰⁸ Ks. *Shapiro* ss. 117—118 ja *Pfiffner-Presthus* s. 508.

¹⁰⁹ Ks. *Shapiro* s. 112 ss., *Pfiffner-Presthus* s. 504 ja *Schwartz-Wade* s. 280.

Näiden yleisten edellytysten ohella *kanneoikeudesta* hallintopäätöksiin on usein myös *erikseen säädetty*. Kanneoikeutta rajoittavia säännöksiä on perustuslaissa turvattuun tuomioistuinkontrolliin viitaten yleensä tulkittu suppeasti. Niinpä hallintopäätöksen säätäminen lopulliseksi (final) ei ole riittänyt katkaisemaan kannetietä tuomioistuimeen.¹¹⁰ Tällainen final-lauseke on estänyt vain hallinnollisen muutoksenhaun.

Kannemahdollisuudet ovat yleisistä ja erikseen säädetyistä rajoituksista huolimatta muodostuneet laajoiksi. Pääperiaatteena onkin, että hallintoviranomaisten toimenpiteiden lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Yleisenä poikkeuksena liittovaltiotasolla ainoastaan presidentin hallintotoimet jäävät tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle. Immunitetti ei ulotu kuitenkaan presidentin alaisiin.¹¹¹ Samoin osavaltioissa oikeuskontrolli koskee jokseenkin rajoituksetta koko virkakunnan toimenpiteitä. Tässä suhteessa ei päätösten laadulla ole sanottavaa merkitystä. Tosin normipäätösten (*executive rules and regulations*) osalta kannemahdollisuudet ovat rajoitetummat kuin yksittäisten päätösten osalta. Välitön kanne on käytettävissä vain silloin, kun normin antamisella jo sinänsä on oikeusseuraamuksia. Muutoin normin pätemättömyyteen voidaan vedota vain konkreettisen tapauksen yhteydessä (*collateral attack*).¹¹² Kannemahdollisuutta on käytännössä rajoitettu myös poliittisiin kysymyksiin nähden, joskin rajoiltaan epäselvä ns. political question doctrine on vähitellen väistymässä.¹¹³ Vetoaminen tuomioistuimeen hallintoviranomaisen laiminlyönnin tai viivyttelyn johdosta on mahdollista siinä tapauksessa, että viranomaisen toimintavälvollisuudesta on laissa selvästi säädetty.¹¹⁴

Neuvostoliitto. Painopiste hallinnon oikeussuojajärjestelmässä on Neuvostoliitossa ennalta vaikuttavissa oikeusturvan takeissa. Hallinnon oikeuskysymysten ratkaisemisella tuomioistuimissa ei ole kokonaisuuden kannalta keskeistä merkitystä. Jälkikäteiset oikeussuojatiet voidaan kansalaisten kannalta jaotella tuomioistuinmenettelyyn, hallinnolliseen muutoksenhakuun, prokuraattorijärjestelmään sekä vetoamiseen puolueorgaaneihin.¹¹⁵ Puolueen välilliset valvontatoimet samoin kuin sosiaalinen kontrolli yleensäkin jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle.¹¹⁶

¹¹⁰ Ks. *Schartz-Wade* ss. 273 ja 301.

¹¹¹ Presidentin immunitetti on kuitenkin aiheuttanut joukon rajanvetoja, joista korkein oikeus on joutunut äänestämään. Ks. *Sigler* ss. 209—213.

¹¹² Ks. *van Alstyne* s. 1164 ss.

¹¹³ Ks. *Gellhorn* s. 27 ja *Van Alstyne* s. 1130.

¹¹⁴ Ks. *Van Alstyne* s. 1133.

¹¹⁵ Ks. »muutoksenhakukeinojen» tällaisesta jaottelusta *Loeber* s. 61.

¹¹⁶ Sosiaalista valvontaa selvittelee mm. *Török*, s. 38 ss.

*Tuomioistuinten toimivalta*¹¹⁷ hallintoasioissa on näihin päiviin ollut järjestetty ns. luetteloperiaatteen mukaan. Kannemahdollisuudet ovat rajoittuneet lähinnä paikallisten neuvostojen vaalin oikeellisuutta, väestökirjanpitoa, asuntojen jakoa, hallinnollista kurinpitoa, omaisuuden käyttöä ja rakentamista, notariaattien toimenpiteitä, viranomaisen ja työntekijän välisiä suhteita sekä veroja ja maksuja koskeviin asioihin.¹¹⁸ Menettely ei ole eriytynyt siviiliprosessista, joskin se on saanut tuekseen eräitä erityissäännöksiä.¹¹⁹ Rikoskanteet ovat tulleet hallintoasioissa vain poikkeuksellisesti kysymykseen.¹²⁰ Uusi perustuslaki (1977) tulee tässä suhteessa merkitsemään olennaista muutosta. Sen 58,2 artiklan mukaan voidaan virkatoimista, joihin on ryhdytty toimivaltuudet ylittäen ja jotka loukkaavat kansalaisten oikeuksia, valittaa laissa säädettyssä järjestyksessä tuomioistuimeen.¹²¹ Käytännössä yleisklausulin toteutuminen edellyttää vielä tuekseen yksityiskohtaisempia säännöksiä.

Hallinnollinen muutoksenhaku on poikkeuksetta käytettävissä. Kaikkien hallintoviranomaisten, alkaen paikallishallinnosta ja päättyen keskushallinnossa ministerineuvostoon, velvollisuutena on kansalaisten valitusten ja vaatimusten tutkiminen.¹²² Sitä varten on vahvistettu seuraavat periaatteet:¹²³

- 1) Valitusoikeus on jokaisella kansalaisella.
- 2) Valittaa voidaan jokaisen viranomaisen ja viranhaltijan toimenpiteestä.
- 3) Valittaa voidaan yleensäkin sellaisesta toimenpiteestä, joka puuttuu yksityisen kansalaisen oikeuksiin ja lailla suojattuihin etuihin.
- 4) Jatkovalitusta ei rajoiteta niissä tapauksissa, joissa vaatimus ensi asteessa on jätetty tutkimatta.

Hallinnollinen muutoksenhaku on vakiintunut, ja valitusten käsitteilyä varten useissa viranomaisissa on perustettu erityisiä osastoja.

¹¹⁷ Ks. tuomioistuinlaitoksen nykyisestä rakenteesta *Fundamentals* s. 86 ss. ja *Terebilov* s. 66 ss.

¹¹⁸ Ks. *Schorina-Salischtschewa* ss. 452—454 ja yleisesti myös *Loeber* s. 62.

¹¹⁹ Hallintoprosessia koskevia säännöksiä on erityisesti täydennetty 1964. Ks. tarkemmin *Brunner* s. 22.

¹²⁰ Ks. *Loeber* ss. 61—64, *Terebilov* s. 29 ss. ja *Török* s. 52.

¹²¹ Ks. Sosialististen neuvostotasavaltojen liiton perustuslaista *Izvestija* 8. 10. 1977 n:o 236 sekä sen edellyttämistä lainsäädäntötoimenpiteistä korkeimman neuvoston puhemiehistön 12. 12. 1977 antama päätös n:o 764 kohta 21, tiedonantoja n:o 51/1977 (*Vedomosti Verhovnogo Soveta*).

¹²² Ks. tällaisen muutoksenhaun kehitysvaiheista *Loeber* s. 64, *Schorina-Salischtschewa* ss. 454—455 ja *Roddingen*, *Verwaltung* 1971 s. 69.

¹²³ Ks. *Schorina-Salischtschewa* s. 455.

Prokuraattorien tehtävänä on valvoa ministeriöiden ja niiden alaisten viranomaisten sekä paikallisten neuvostojen, toimeenpanevien komiteoiden ja muiden paikallisten organien toimenpiteiden lainmukaisuutta.¹²⁴ Tämän ohella prokuraattorit ratkaisevat kansalaisten sekä viranomaisten tekemiä valituksia. Vaikka tällainen valitus voikin johtaa vain kurinpitotoimiin ja huomautuksiin, eräissä tapauksissa valitukselle on säädetty myös lykkäävä vaikutus.¹²⁵ Siten prokuraattorilaitos kytkeytyy kiinteästi tuomioistuinmenettelyyn.

Viitattakoon lopuksi muusta hallintokoneistosta eriytyneisiin *välityselimiin* (arbitrazh), joiden tehtävänä on ratkaista valtion keskushallinnon, kolhoosien, osuustoimintayksikköjen ja muiden yritysten taloudellisia kiistoja, parantaa yhteistoimintaa sekä edistää taloussuunnittelua ja sen toteutumista.¹²⁶ Toiminnalliselta kannalta kysymys on siten eräänlaisesta tehokkuus- ja talouskontrollista. Organisatorisesti välityselimet liittyvät eri tasoilla asianomaisiin hallintoviranomaisiin. Asian saattamista ylimmän asteen, ministerineuvostoon liittyvän välitysorganin ratkaistavaksi on rajoitettu tuntuvalle rahamääräisellä kynnyksellä.¹²⁷

Eräitä kehitysnäkymiä. Anglosaksisen oikeusjärjestelmän maissa on viime vuosina hallinnon oikeusriitojen lisääntyessä havaittu perinteisen tuomioistuinmenettelyn riittämättömyys oikeusturvan takeena. Asioiden viipyminen ja kustannusten kalleus ovat kiirehtineet hallinnon sisäisten oikaisukeinojen kehittämistä. Hallinnollinen muutoksenhakujärjestelmä onkin edellä selostetuin tavoin saanut monessa maassa pysyviä organisatorisia muotoja ja suuren käytännön merkityksen. Kun hallintoviranomaisten suorittamaa valvontaa ei kuitenkaan pidetä yksin riittävänä, tuomioistuinkontrolli on periaatteelliselta kannalta säilyttänyt keskeisen merkityksensä.¹²⁸ Kun tuomioistuinkanteiden funktiona on suojella yksityisiä oikeudenloukkauksilta, hallintoviranomaisten toiminnan valvonta on jäänyt korostetusti taka-alalle. Siten tuomioistuimen tehtävänä on

¹²⁴ Prokuraattorijärjestelmän perusteet on järjestetty perustuslain (1977) 164—168 artikloissa (aikaisemmin 113—117) ja asema virastokoneistossa lailla 1956 sekä tarkemmin prokuraattorien tehtävät lailla 1955. Ks. *Loeber* s. 67 ss. ja *Morgan* s. 141 ss.

¹²⁵ Ks. *Schorina-Salischtschewa* ss. 451—452.

¹²⁶ Ks. välitysmenettelyn taustasta *Kucherov* s. 127 ss. sekä tällaisten organien nykyisistä tehtävistä *Terebilov* s. 29 ss. ja *Török* s. 56 ss.

¹²⁷ Ks. *Kucherov* s. 132 ss.

¹²⁸ Ks. käydystä keskustelusta Norjassa *Frihagen*, *Forvaltningsrett* 3 ss. 81—83, Tanskassa *Vilkkonen*, I s. 109, Iso-Britanniassa *Aris* s. 400 ja *Friedman* s. 434 sekä Yhdysvalloissa *Shapiro* ss. 137—138 ja *Lorch*, *Public administration review* 1/70.

vain ratkaista, onko hallintoviranomainen menetellyt lainmukaisesti.¹²⁹ Tällainen pidättyväinen laillisuusvalvonta on kuitenkin osoittautunut liian suppeaksi. Eräissä tapauksissa tuomioistuimet ovat oikaisseet myös selviä kohtuuttomuuksia. Tässä suhteessa näyttää olleen merkitystä Ranskasta omaksutulla opilla harkintavallan väärinkäytöstä.¹³⁰ Tuomioistuinten otettua aikaisempaa aktiivisemmän roolin kanteen nostamiselle on säädetty yhä enemmän rajoituksia. Kanneoikeus on näin jäsenymässä positiivisoikeudellisiin puitteisiin.

Sosialistisissa maissa asianosaisaloitteisen muutoksenhaun merkityksen lisääntyminen ilmenee selvimmin hallinnon sisäisen oikaisujärjestelmän kehityksessä. Toisaalta on myös kanneoikeus tuomioistuimeen entistä enemmän avautunut.¹³¹ Muutoksenhaun tarve jäsenyytensä kuitenkin erilaisista lähtökohdista kuin vallanjaon muovaamisessa länsimaissa. Vaikka valtion tehtäväpiiri sosialistisessa järjestelmässä on laaja, fiskaalisten ja yksityiseen kansalaiseen välittömästi kohdistuvien toimenpiteiden osuus on siihen nähden suhteellisen vähäinen.¹³² Hallinnon monimutkaistuuksissa ja yksilön oikeuksia koskevien säännösten lukumäärän lisääntyessä on kanneoikeuden sääntelyssä noudatettu ns. luetteloperiaate¹³³ kuitenkin osoittautunut suppeaksi. Kehitys käynee muutoksenhakuoikeuden yleiseen sääntelyyn, mikä näkyy myös Neuvostoliiton uudesta perustuslaista.¹³⁴

¹²⁹ Ks. tuomioistuimille kuuluvan laillisuuskontrollin rajoista Norjassa *Frihagen*, Villfarelse ss. 287—288 ja Forvaltningsrett 3 s. 151 ss., Tanskassa *Jensen-Nørgaard* s. 211 ss., Iso-Britanniassa *Phillips* s. 620 ss. ja *Schwartz-Wade* ss. 210—211 sekä Yhdysvalloissa *van Alstyne* s. 1149.

¹³⁰ Ks. Norjassa *Os*, NAT 1955 s. 397, Tanskassa *Mathiassen*, NAT 1963 s. 234 ss., Iso-Britanniassa *Aris* s. 376 ss. ja Yhdysvalloissa *Simon*, Administrativt beteende s. 107. Kysymys yleisen muutoksenhakuoikeuden suosittamisesta on harkittavana myös Euroopan neuvoston piirissä.

¹³¹ *Tóth*, s. 281., antaa tässä suhteessa suuren merkityksen ns. Varsovan kollokviumin 1958 periaatteille. Ks. kehitystendensseistä erityisesti Neuvostoliiton osalta *Schorina-Salischtschewa* ss. 441—442.

¹³² Tähän seikkaan on kiinnittänyt huomiota erityisesti *Szamel* s. 183 ss.

¹³³ Ks. luetteloperiaatteesta sosialistisissa maissa yleensä *Ress* s. 49 ss. sekä erityisesti Neuvostoliitossa *Schorina-Salischtschewa* ss. 452—453 ja *Loeber* s. 62 ss.

¹³⁴ Kanneoikeudesta hallintoasioissa tuomioistuimeen on perustuslain tasolla säädetty myös Jugoslaviassa (1963), Romaniassa (1965) ja Tsekkoslovakiassa (1969 perustuslain lisäys). Ks. *Török* s. 51 ss.

3.3. Näkökohtia muutoksenhakuoikeuden perusteista

3.3.1. Muutoksenhausta oikeusturvakeinona

Muutoksenhakukeinojen käyttöedellytykset ja *merkitys oikeusturvan takeena hallinnossa* vaihtelevat maasta toiseen tultaessa. Tämä selittyy julkisen vallan ja yhteiskunnan jäsenten perussuhteesta ilmenevistä eroavuuksista.¹ Sosialistisissa maissa, joissa yksityisten oikeuksia julkishallinnossa ei ole käsitetty niinkään valtiovallalta turvattuna oikeuspiirinä vaan pikemminkin valtiovallan takaamina oikeuksina,² painopiste oikeus-suojajärjestelmässä on keskitetyssä ohjauksessa ja valvonnassa sekä yleensäkin preventiivisissä oikeusturvan takeissa.³ Myöskään porvarillisen liberalismien ja tietynasteisen vallanjaon omaksuneissa maissa ei enää ole kysymys valtiovallan ekspansion ja yksilön vapauksien vastakainasettelusta vaan eräänlaisesta kesto-suhteesta. Siten yhteiskunnan jäsenet ovat etujen saajina ja velvoitteiden kantajina jatkuvasti tekemisissä julkista valtaa käyttävien viranomaisten kanssa. Samalla muutoksenhaku on saanut yleensäkin merkitystä hallinnon lainalaisuuden takeena.⁴

Käsitykset muutoksenhausta subjektiivisten julkisten oikeuksien suojana ovat niiden alkuperäisessä ympäristössään, saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa käyneet liian ahtaiksi.

¹ Ks. *Laband* s. 433 ss. ja *Forsthoff* ss. 126—127.

² Ks. sosialistisessa järjestelmässä yksilön oikeuksien luonteesta *Oestreich* ss. 112—113.

³ Tämä ilmenee lähinnä kehittyneessä prokuraattorijärjestelmässä ja hallintomenettelyn yksityiskohtaisessa sääntelyssä. Näiden ohella *Neuvostoliitossa* ovat myös kansanedustuselinten, puolueorganien ja hallinnon sisäiset valvontakeinot pitkälle kehittyneet. Ks. *Kotok* s. 115, *Schorina-Salischtschewa* s. 442 ja *Loeber* s. 61. *Jugoslaviassa* on hallintomenettelylain (1956) ohella erityiset säännökset menettelystä hallintoriita-asioissa (1952). Ks. *Brunner* s. 21 ja *Vavpetić*, *Verwaltungsverfahrensgesetze* s. 204. Samoin *Puolan* nykyinen hallintomenettelylaki (1960) sisältää muutoksenhakusäännöksiä. Järjestelmä on sen mukaan kaksiasteinen. Ks. *Gsovski-Grzybovski* s. 768 ss. ja *Rajmic*, *FT* 1962 s. 257 ss. *Unkarin* hallintomenettelylaissa (1957) on lisäksi säädetty kannemahdollisuudesta tuomioistuihin. Eräillä aloilla on myös hallinnollinen muutoksenhaku saanut kiinteät puitteet. Ks. *Brunner* s. 23 ss. Ks. vastaavista järjestelyistä *Romaniassa* *Stoica-Daganu-Balogh* s. 901 ja *Tsekkoslovakiassa* *Svoboda* s. 1015 ss.

⁴ Ks. *Forsthoff* ss. 73—74.

Suomessa subjektiivisen julkisen oikeuden käsite ei missään vaiheessa näytä muodostuneen hallintolainkäytön osoittimeksi.⁵ Oikeuskirjallisuudessa me on vain tyydytty pohtimaan, missä määrin oikeusjärjestyksemme perustaa tällaisia oikeuksia. Mielipiteet käsitteen kolmanteen tunnusmerkkiin, oikeusvaateen mahdollisuuteen ovat 1930-luvulta alkaneessa keskustelussa poikenneet samaan tapaan kuin mannermaalla.

*Merikoski*⁶ asettaa subjektiivisen julkisen oikeuden tunnusmerkiksi oikeusvalituksen mahdollisuuden eikä siten pidä tässä suhteessa tarkoituksenmukaisuusvalitusta riittävänä. *Kekkonen*⁷ määrittelee väljemmin tällaisen oikeuden toteuttamistienä voivan olla hallintomenettelyn tai hallintoprosessin taikka rikosprosessin. *Tarjanne*⁸ ei anna merkitystä eri oikeussuojateiden yksityiskohtaiselle järjestelylle, vaan kiinnittää niiden sijasta huomiota yleisiin mahdollisuuksiin saada maassa oikeusturvaa yksityisten intresseille ja katsoo pelkän hallintomenettelyn yksinäänkin eräin edellytyksin riittävän. *Rytkölä*⁹ ja *Ahtee*¹⁰ asettuvat samalle kannalle. Sen mukaan tällaisen oikeuden käsitetunnusmerkiksi ei voida asettaa kannekelpoisuutta eikä vaatimusta, että kaikissa tapauksissa todella on viranomainen, jonka käsiteltäviin asianomainen oikeussuojajavaintimus kuuluu.

On *Holopaisen* tavoin todettava, ettei subjektiivinen julkinen oikeus ole saanut meillä täsmällistä sisältöä.¹¹ Kun käsitteelle jää vain oikeusjärjestystä kuvaava, lähinnä esitystekninen merkitys,¹² osoittautuu se muu-

⁵ *Aura* toteaaakin äänestyslauseunnossaan 21.11.1938, ettei subjektiivisten julkisten oikeuksien suojaaminen sovellu Suomessa hallintolainkäytön määrittelyksi. Ks. *KHO* 1976: 4 s. 45.

⁶ *Merikoski*, Yhdistymisvapaudesta s. 44 ja Vapaa harkinta ss. 38 ja 135.

⁷ *Kekkonen* ss. 17—18.

⁸ *Tarjanne*, LM 1937 s. 120.

⁹ *Rytkölän*, s. 69 ss., mukaan »mahdollisuus oikeuskeinojen käyttämiseen on vain normaalitapauksessa ilmenevä muodollisoikeudellinen seuraus subjektiivisen julkisen oikeuden olemassaolosta. Sanotun oikeuden olemassaolo on päättävä muiden, sen aineellisoikeudelliseen sisältöön kuuluvien tunnusmerkkien perusteella.» Ks. myös *Rytkölä*, Kuntain yhteistoiminta s. 23.

¹⁰ *Ahtee* s. 112.

¹¹ *Holopainen*, s. 105, toteaa sitä käytetyn teknillisenä terminä ilmaisemassa yksilön ja julkisen vallan välistä suhdetta.

¹² Ns. Upsalan koulukunnan kritiikissä pyrittiinkin subjektiivisen oikeuden käsite (rättighet) kokonaan poistamaan oikeudellisesta kielenkäytöstä. Ks. *J. N. Lehtinen* s. 69 ss.

Strömholm ss. 49 ja 55, painottaa puolestaan subjektiivisen oikeuden esitysteknistä funktiota ja käytännöllistä merkitystä eräänlaisena oikeustositseikkojen ja oikeusseuraamusten yhdistelyn lepopisteenä (vilopunkt).

toksenhakuongelmia selviteltäessä hyödyttömäksi. Siitä huolimatta tätä käsitettä on käytetty niin meillä kuin Ruotsissakin (subjektiivisen) valitus-oikeuden rajanvetoon.¹³ Kun muutoksenhakukeino tarjoaa asianosaiselle vain menettelytavan vaatia yksittäistapauksessa lainmukaista ratkaisua,¹⁴ myönnettyä valitusoikeutta ei ole syytä luonnehtia subjektiiviseksi oikeudeksi. Tällainen määrittely päinvastoin kytkisi muutoksenhakuoikeuden käsitekonstruktiioihin, jotka ovat muutoksenhakujärjestelmämme kehitysvaiheille alunperin vieraita.

Muutoksenhaun funktiota on meillä, niin kuin tietynasteisen vallan- ja on omaksuneissa maissa yleensäkin tarkasteltu lähinnä lainkäytön tar- koitusperien¹⁵ eikä niinkään hallinnon valvonnan kannalta. Tämä näkyy korostuneesti oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusvalitusten erottelussa; jäl- kimmäisen käsittelyä ei ole luettu edes lainkäytön piiriin kuuluvaksi.¹⁶ Toisaalta lainkäyttötehtäviä on myös hallintoviranomaisilla, mikä osal- taan kuvastaa hallinnon ja lainkäytön läheisiä liittymäkohtia. Tutkimus- tehtävän kannalta näiden toimintojen yleisellä rajanvedolla ei ole merki-

¹³ Muutoksenhakuoikeuden kytkemistä subjektiivisen julkisen oikeuden käsitteeseen ovat kritisoineet m. *Westerberg* s. 67 ss., *Ikkala*, LM 1955 ss. 175 ja 191 ja, *Andersson*, s. 186, ja *Ragnemalm* s. 222.

¹⁴ Vaikka *Tirkkonen*, Siviiliprosessioikeus I s. 29 ss., suhtautuukin kieltei- sesti ns. oikeussuojajavaaderakennelmaan, hän toisaalta katsoo asianosaisille synty- vän oikeudenkäynnin aloittamisen johdosta tuomioistuimeen kohdistuvan subjek- tiivisen julkisen oikeuden vaatia tuomioistuimen toimenpiteitä jutun saattami- seksi lainmukaisessa järjestyksessä päätökseen. Ks. samoin *Tarjanne*, Kirjoi- tuksia s. 71 ja toisin *Wrede*, I s. 273 ss. sekä uudemmassa saksalaisessa oikeus- kirjallisuudessa *Henke* s. 505 ja *Bauer* s. 55.

¹⁵ Ks. mm. *Vilkkonen*, I s. 3.

Török, s. 50 toteaa tässä suhteessa olevan selvän eron länsimaisen ja sosialis- tisen oikeusjärjestelmän välillä. Edellisessä on organisatorisia tekijöitä koros- taen pääpaino muutoksenhaun lainkäyttöfunktioilla. Jälkimmäisessä muutoksen- haku käsitetään vain yhdeksi institutionalisoidun valvonnan muodoksi.

¹⁶ Näin mm. *Erich*, II s. 299, *Ståhlberg* s. 444, *Ahtee*, NAT 1952 s. 181, *Meri- koski*, Laillisuusvalvonta s. 65 ja Vapaa harkinta ss. 94, 111 ja 129 sekä *Hyvönen* s. 311. *Makkonen*, s. 148 ss., kiinnittää huomiota siihen, että kumpikin valitus- tyyppi on vireillepanoon ja viranomaisen ratkaisupakkoon nähdén samassa ase- massa. Samoin *Vilkkonen*, LM 1972 s. 372 ss., korostaa menettelyllisiä seikkoja. Ks. myös *Tiihonen* s. 16.

Voipion, s. 92, mukaan ei voida yleisesti osoittaa, että valittajan suhde asiaan voisi laillisuusvalitustapauksessa olla löysempi kuin se, mikä tarkoituksenmukai- suusvalituksissa riittää perustelemaan valitusoikeuden olemassaolon.

tystä.¹⁷ Hallinto-oikeudellinen valitushan on käytettävissä niin hallintomenettelyssä kuin hallintolainkäyttömenettelyssäkin annettuihin päätöksiin. Päinvastoin on syytä näkökulmaa avartaa nähdä nämä toiminnot saman kokonaisuuden, julkisen vallan käytön osina ja korostaa muutoksenhaun välillistä merkitystä hallinnon valvonnan ja ohjauksen kannalta.

Muutoksenhakujärjestelmässä on pääosaltaan kuitenkin *kysymys* yksityisten kansalaisten oikeussuojasta, heidän valituksistaan hallintoviranomaisten toimenpiteistä. Tavoitteena on lainkäytön tarkoituksien mukaisesti aineellisen oikeuden vaatimuksia vastaavan ja muodollisesti oikean ratkaisun antaminen asianosaiselle. Tällaisen, yksittäistapauksiin rajoittuvan tuomioistuinkontrollin merkitystä hallinnon ohjauksen ja valvontaan rajoittavat monet tekijät: Ensinnäkin tapausten valikoituminen on muutoksenhaun asianosaisaloitteisuudesta johtuen sattumanvaraista. Toisekseen tällainen kontrolli kohdistuu vain toiminnan tuloksiin ulottumatta laajemmin toiminnan rakenteeseen ja menettelytapoihin.¹⁸ Samoin kontrolli on perusteiltaan rajattua. Oikeusvalitus pyrkii vain hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti takaamaan päätöksen laillisuuden eikä luonnollisestikaan rajoita hallintoviranomaisen lainmukaista toimintaa.¹⁹

Oikeusturvan asiayhteyksistä irrallinen tarkastelu jää helposti hyödyttömäksi. Todettakoon vain, ettei oikeusturvalle meilläkään, vaikka sillä on paikkansa HM II otsikossa, ole voitu yleisesti osoittaa täsmällistä sisältöä. Sen positiivisoikeudellisista kiinnikkeistä on lainalaisuusperiaatteen (HM 92,1 §) ohella viitattava yhdenvertaisuusperiaatteen (HM 5 §)

¹⁷ Mainittakoon vain, että tässä ongelmalliseksi osoittautuneessa rajanvedossa on kiinnitetty huomiota mm. organisatorisiin tekijöihin (*Mayer* s. 5 ss.), viranomaisen harkintavallan ulottuvuuteen (*Merikoski*, Vapaa harkinta s. 36 ss.), velvollisuuteen seurata ylemmän viranomaisen ohjeita (*SOU* 1972: 15 s. 191), toimintojen yleiseen luonteeseen (*Aubert* s. 135 ss.) ja tarkoituksperiin (*Holopainen* s. 73 ss.) sekä sovellettavien normien jaotteluun (*Makkonen* ss. 143–146). *Vilkkonen*, s. 28, toteaa erittelylle jäävän, vaikka se tarkoin ei ole mahdollistakaan, kuvailuarvoa.

¹⁸ *Lundquist*, s. 100 ss., jakaa kontrollin kolmeen ryhmään sen mukaan, kohdistuuko se menettelyyn, päätöksiin vai päätösten vaikutuksiin. *Schwarze*, s. 45, esittää puolestaan vaatimuksen, että hallinto-oikeudellisen tutkimuksen kohteena tulisi laajentua hetkellisestä hallintotoimesta (»Momentaufnahme») hallinnollisen päätöksentekoprosessin ja organisaation sekä yleensäkin hallinnon menettelytapojen selvittämiseen. Tätä kautta oikeusturvan takeiden painopiste voidaan luontevasti siirtää rakenteellisiin ja toiminnallisiin seikkoihin.

¹⁹ Ks. *Nuorvala*, Juhlajulkaisu s. 321.

merkitykseen. Tarkastelun lähtökohtana on meillä kuitenkin, toisin kuin eräissä muissa maissa, ollut lähes yksinomaan *lainalaisuusperiaate*.²⁰ Hallintoviranomaisten käyttäytymistä sääntelevät normit ovat kuitenkin usein väljiä, eikä pysyttäytyminen niiden rajoissa riitä oikeusturvan kriteeriksi. Hallinnon lainalaisuusperiaate onkin saanut laajemman merkityksen mielivallan kieltona.²¹ Tämä näkyy selvimmin hallintoharkintaa rajaavissa teorioissa, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaatteessa ja opissa harkintavallan väärinkäytöstä. Päätöksentekoa voidaan yleensäkin pitää mielivaltaisena, silloin kun se perustuu ratkaisijan henkilökohtaisiin pyrkimyksiin tai muutoin tilapäisiin mielijohteisiin.²² Ratkaisijan tavoitteet poikkeavat tällöin kyseiselle yhteiskuntapolitiikan lohkolle asetetuista, legitimeistä tavoitteista.²³

Mielivallan kiellon kääntöpuolena on yleisesti pidetty *yhdenvertaisuusperiaatetta*.²⁴ Väljä yhdenvertaisuusvaatimus saa luonnollisesti eri aikakausina ja toisistaan poikkeavissa yhteiskuntajärjestelmissä erilaisen merkityksen.²⁵ Oikeuskontrollin kannalta yhdenvertaisuusperiaatteella on

²⁰ Ks. lainalaisuusperiaatteesta hallinnon oikeussuojajärjestelmän perustana *Ståhlberg* s. 322 ss., *Ahtee* s. 61 ja *Merikoski* ss. 1 ja 33 sekä vastaavasti yhdenvertaisuusperiaatteen korostamisesta eräissä muissa maissa *Kastari*, *Perustuslain-turva* s. 91.

²¹ Ks. oikeusturvasta mielivallan kieltona *Ross*, *Demokratia* s. 181, *Lång*, *Uudistuva sosiaalihuolto* s. 47, *Tuori* s. 28 ss. ja *Vilkkonen*, I s. 2.

²² *Brusiin*, s. 91, leimaa mielivallan aukkotapauksessa »oikeusjärjestyksen kokonaisuuden ja yhteiskunnallisen todellisuuden pohjalta tehtävästä ratkaisusta poikkeavaksi subjektiiviseksi, enemmän tai vähemmän tunnepitoiseksi kannanotoksi». *Merikoski*, *Vapaa harkinta* ss. 3 ja 144—145, luonnehtii mielivaltaisia ratkaisuja virkamiesten henkilökohtaisten pyrkimysten ja tilapäisten mielijoh-teitten varaan rakentuviksi tai sattumasta riippuviksi. *Imboden*, s. 10 ss., pitää mielivallan tunnusmerkkinä, että se on tietoista, että se perustuu henkilökohtai-siin motiiveihin ja että se on silminnähtävää.

²³ Legitiimisyydellä (Ks. määrittelystä *Stjernquist*, *JFT* 1970 s. 337) ei voida rajoittaa tarkoitamaan vain sitä, että päätöksenteon kohteena olevat hallinto-alamaiset hyväksyvät päätöksellä tavoiteltavat päämäärät (näin *Pekka Kilpi*, *LM* 1972 s. 76 ss.). Kysymys on yleensäkin huomion kiinnittämisestä julkisen val-lan käytölle asetettaviin vaatimuksiin ja viranomaistoimintojen tahdistamisesta yhteiskunnan yleiseen kehitykseen. Tässä suhteessa *Erikssonin*, *TfR* 1975 ss. 145—157, pyrkimys dynaamiseen legitimiisyysskäsitteeseen, joka lähtee yhteis-kunnan potentiaalisista edellytyksistä ja tosiasiallisista resursseista, on mielen-kiintoinen yritys.

²⁴ Ks. *Imboden* s. 9, *Ermacora* s. 72 ja *Kastari*, *Perustuslainturva* s. 91.

²⁵ Alunperin yhdenvertaisuusperiaatteella tarkoitettiin eräänlaista privile-gioiden kieltoa. Tämän vuosisadan vaihteessa yhdenvertaisuusajattelu kohdistui lähinnä yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden toteuttamiseen. Kolmannessa vai-heessa se on saanut käytännöllisemmän sisällön asiattoman erottelun ja mieli-

merkitystä siinä määrin, kuin on mittapuita sen toteuttamiseen. Tässä mielessä voidaan todeta yhdenvertaisuusperiaatteen tulevan loukatuksi, kun viranomainen tekee kansalaisten välillä eron, jolla ei ole perustetta oikeusjärestyksessä ja jonka kautta näille jaetaan mielivaltaisesti etuja tai asetetaan velvoitteita.²⁶

Oikeusturvaa hallinnossa voidaan edellä esitetyn mukaisesti tarkastella sekä lainalaisuusperiaatteesta käsin suojana mielivaltaa vastaan että toisin painottaen viranomaismenettelyn yhdenmukaisuuden toteuttamisena. Kun muutoksenhaku nimenomaan on yksittäistapauksessa käytettävissä oleva oikeusturvakeino, painopiste on oikeudellisen suojan antamisessa. Kysymys on lainkäytölle luonteenomaisesti, sen ratkaisemisesta, mitä asianomaisessa tapauksessa on pidettävä voimassa olevan oikeuden mukaisena.²⁷ Välillisesti muutoksenhaku edistää hallintovalvonnallisia tarkoituksia. Kunnallisvalituksen osalta on tähän puoleen kiinnitetty erityistä huomiota.²⁸ Toisaalta tarkoituksenmukaisuusperusteella tehty hallintovalitus antaa ylemmälle hallintoviranomaiselle — ei enää KHO:lle — mahdollisuuden puuttua hallintoviranomaiselle lain mukaan kuuluvaa harkintavaltaa. Tämä on osaltaan saattanut lisätä meillä painetta valituskieltojen säätämiseen.²⁹

3.3.2. Valituksen käyttöalasta päättäminen

Julkishallinnon laajentuessa ja sitä koskevan lainsäädännön lisääntyessä muutoksenhakuoikeus on useimmissa maissa yhä selvemmin jäsennyt positiivisoikeudellisiin puitteisiin. Meillä on tämä merkinnyt perinteisen »gå till kungs»-oikeuden muuntumista yksityiskohtaisesti säännel-

vallan kieltona. Ks. *SOU 1975: 29* ss. 250—251 sekä yleisesti myös *Kastari*, *Perustuslain turva* ss. 275 ja 288.

²⁶ Näin *Stahl* s. 184. *Ermacora*, s. 65, määrittelee yhdenvertaisuusperiaatteen vastaavasti siten, että samanlaiset tapaukset on oikeudellisesti ratkaistava samalla tavoin, että erilaisia tapauksia ei ratkaista samalla tavoin ja että toimeenpanovallalle asetetaan mielivaltaisten erottelujen kielto. Ks. samoin *Böckenförde* s. 26 ss. ja *Perelman* s. 55.

²⁷ Ks. *Ståhlberg* s. 4.

²⁸ Kunnallisvalituksen merkitystä ohjauskeinona teollisuuden subventointia koskevilla asioilla on Ruotsissa selvittänyt erityisesti *Runnström*, *StVT 1974* s. 21 ss.

²⁹ Ks. *Merikoski*, *Vapaa harkinta* s. 288 ss.

lyiksi muutoksenhakukeinoiksi. Niissä maissa, joissa muutoksenhakuoikeus on edellyttänyt tuekseen oikeuskirjallisuudessa muodostuneita oppirakennelmia, on vastaavasti havaittavissa aikaisempien teoreettisten rajanvetojen, kuten subjektiivisen julkisen oikeuden ja hallintotoimen käsitteiden, väistyminen käytännöllisempien ongelmien tieltä. Säädännäisen oikeuden korostuessa ovat reaaliset, hallinnon ja sen oikeussuojajärjestelmän rakennetta ja sisältöä koskevat käsitykset astuneet etualalle muutoksenhakuoikeudesta päätettäessä.

Tämä ennakkokäsitys ei tarkoita sitä, että jäljempänä a priori torjuttaisiin oikeuskirjallisuudessa syntyneet oppirakennelmat. Päinvastoin useilla teorioilla, ennen muuta *Merikosken* hallintoprosessiimme juurruttamalla suojantarveperiaatteella on ollut valitusoikeuden rajanvedossa huomattava merkitys.

Sen mukaan valitus on oleva sallittu vain silloin, kun asiassa in abstracto voi olla subjektiivisen oikeussuojan tarve. Tästä *Merikoski* johtaa edelleen ohjelmanomaisen vaatimuksen, että oikeusjärjestyksen on syytä asettaa säännöllinen muutoksenhakukeino hallintoalamaisen käytettäväksi hänen itsensä suojaamista varten lakiin perustumattomia viranomaisen toimenpiteitä vastaan.³⁰ Näin määriteltynä periaate kohdistuu lähinnä lainsoveltamistilanteisiin, joissa valitusoikeuden ulottuvuutta koskevien kysymysten ratkaisulle ei löydy selviä positiivisoikeudellisia tai muutoin ensisijaisesti huomioon otettavia ohjeita.

Suojantarveperiaate on eräänlainen johdannainen prosessioikeuden yleisistä opeista, joiden mukaan oikeussuojantarve on yleensäkin asetettu lainkäyttömenettelyn edellytykseksi. Periaatteen merkitystä on selvitetävä käytännön ratkaisutilanteista käsin.

Selvitettäessä muutoksenhakuoikeuden määräytymistä *päätöksentekoprosessina* ovat etualalla kysymykset 1) kuka ja missä rajoissa valituksen käyttöalasta päättää; 2) miten tätä ratkaisuvaltaa on käytetty ja 3) miten ratkaisua kulloinkin on perusteltu ja mitkä tekijät siihen muutoin ovat vaikuttaneet. Tältä pohjalta muodostuu kokonaiskuva valituksen käyttöalan määräytymisen perusteista.

³⁰ Ks. *Merikoski* s. 232.

4. VALITUKSEN KÄYTTÖALAN SÄÄNTELYSTÄ

4.1. Valitussäännökset normijärjestelmän osana

4.1.1. Valitusta koskevasta norminantovallasta

Valitussäännösten *normihierarkia*¹ on lakia alemman asteisten muutoksenhakusäännösten yleistyessä muodostunut yhä tärkeämmäksi tutkimuskohteeksi. Näitä kysymyksiä ei ole kuitenkaan riittävästi tutkittu.² Koottu säädösaineisto antaa reaaliset lähtökohdat tämän problematiikan selvittelyyn.

Vuosina 1951—1973 annetuista säädöksistä 933 sisältää muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Sädöksistä 45 % on lakeja ja 55 % alemmanasteisia säädöksiä (*Liite 1.4.*). Valitussäännöksiä sisältää 822 tutkimusaineiston säädöstä,³ joista on lakeja 384, asetuksia 346, valtioneuvoston päätöksiä 81 ja ministeriön päätöksiä 11. Nämä jakautuvat vuosittain seuraavasti:

¹ Alunperin *Kelsenin* kehittämällä normihierarkialla tarkoitetaan seuraavassa *Hidénin*, s. 36, tavoin käsitystä, jonka mukaan tiettyyn oikeusjärjestykseen kuuluvat normit ovat eri tasoilla sillä tavoin, 1) että alemmantasoisten normien katsotaan johtavan velvoittavuutensa ylemmän tasoisista normeista, 2) että alemmantasoisten normien täytyy olla sopusoinnussa niitä ylemmäntasoisten normien kanssa ja 3) että kahdesta normista ylemmäntasoinen voi muuttaa alemmantasoista, mutta ei päinvastoin.

² *Nuorvala*, KHO 1975:3 s. 11 ja *Juhla*julkaisu s. 324, toteaa tutkimuksiin perustuvaa tietoa puuttuvan lähinnä siitä, missä tapauksissa on mahdollista antaa valituskielto asetuksella.

³ Kun tutkimus on rajattu asetuskokoelmassa julkaistuihin lakeihin, asetuksiin sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiin, voidaan säädösten yleinen määrittely sivuuttaa. Säädöksen käsitteelle annettava merkityssisältöä ovat Suomessa pohtineet mm. *Sipponen*, ss. 339—341, *Makkonen*, Säädösvalta s. 3 ss. ja *Hidén* ss. 9—20.

Taulukko 1. Vuosina 1951—1973 annettujen valitussäännösten säädöstaso.

vuosi	laki	%	asetus	%	valtioneu- voston pää- tös	%	ministeriön päättös	%	yhteensä	%
1951	14	3.65	14	4.05	5	6.17	—	—	33	4.01
1952	9	2.34	14	4.05	5	6.17	1	9.09	29	3.53
1953	7	1.82	16	4.62	5	6.17	—	—	28	3.41
1954	7	1.82	10	2.89	5	6.17	1	9.09	23	2.80
1955	10	2.60	6	1.73	8	9.88	2	18.18	26	3.16
1956	12	3.13	8	2.31	4	4.94	—	—	24	2.92
1957	9	2.34	9	2.60	7	8.64	2	18.18	27	3.28
1958	17	4.43	13	3.76	7	8.64	—	—	37	4.50
1959	13	3.39	16	4.62	6	7.41	—	—	35	4.26
1960	17	4.43	12	3.47	5	6.17	2	18.18	36	4.38
1961	10	2.60	13	3.76	3	3.70	—	—	26	3.16
1962	12	3.13	16	4.62	4	4.94	—	—	32	3.89
1963	12	3.13	11	3.18	—	—	2	18.18	25	3.04
1964	23	5.99	14	4.05	—	—	—	—	37	4.50
1965	29	7.55	11	3.18	—	—	—	—	40	4.87
1966	17	4.43	10	2.89	1	1.23	1	9.09	29	3.53
1967	16	4.17	12	3.47	—	—	—	—	28	3.41
1968	28	7.29	18	5.20	1	1.23	—	—	47	5.72
1969	37	9.64	25	7.23	4	4.94	—	—	66	8.03
1970	24	6.25	22	6.36	3	3.70	—	—	49	5.96
1971	23	5.99	21	6.07	4	4.94	—	—	48	5.84
1972	15	3.91	25	7.23	—	—	—	—	40	4.87
1973	23	5.99	30	8.67	4	4.94	—	—	57	6.93
yh- teensä	384	100.00	346	100.00	81	100.00	11	100.00	822	100.00

Säädösten lukumäärän kasvu on selvimminkin havaittavissa asetus-
ten osalta. Valtioneuvoston päätösten osuus on sitä vastoin alentu-
nut. Ministeriöiden päätösten vähäinen kokonaislukumäärä ei oi-
keuta tilastollisiin päätelmiin. Aineistossa ei ole huomioitu säädös-
ten kumoamisesta ja uusimisesta aiheutuvaa kertautumista.

Seuraavassa tarkastellaan ensin, missä järjestyksessä valituksesta on
säädetty. Lainsäädäntövallan delegointia koskevat yleiset ongelmat jää-
vät taustalle.⁴ Tarkoitus on selvittää, ovatko valitusta koskevat normin-
antamiskompetenssin rajat muodostuneet kiinteiksi.

⁴ Sipponen, s. 421, toteaa, ettei delegoitu lainsäädäntö tee poikkeusta perus-

*Perustuslakimme*⁵ eivät sisällä säännöksiä muutoksenhausta hallinto-asioissa. Tosin HM:n täytäntöönpanolain 5 §:ssä on säädetty mahdollisuus hakea muutosta HM 89 §:ssä tarkoitettuun virkaehdotukseen.⁶ Perustuslain tasoisten säännösten puuttumisesta ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että muutoksenhausta voitaisiin rajoituksetta säätää tavallisella lailla. Kysymystä on vielä selvitettävä perustuslaissa vahvistetuista oikeus-suojajärjestelmän yleisistä periaatteista käsin.

Perustuslain oikeusturvasäännökset supistuvat yleisiin periaatteisiin.⁷ Näitä ovat tuomiovallan käytön sääntelyn (HM 2,4 §, 47,2 § ja V luku) ohella ennen muuta säännökset kansalaisten yhdenvertaisuudesta lain edessä (HM 5 §) ja oikeudesta tulla tuomituksi laillisessa tuomioistuimessa (HM 13 §) sekä hallinnon lainalaisuudesta (HM 92 §). Samoin sisältää HM yleiset säännökset valtioneuvoston oikeuskanslerin (HM 46 §) ja eduskunnan oikeusasiamiehen (HM 49 §) valvontatehtävistä. Oikeudenloukkauksen tai vahinkoa kärsineellä on aina myös itsenäinen mahdollisuus sekä rangaistus- että korvausvaatimuksen nostamiseen vinkamiestä vastaan (H 93,2 §). Viimemainittu säännös korostaa yleensäkin asianosaisaloitteisten oikeusturvakeinojen merkitystä.⁸ Tällaisena keinona on hallintoasioissa säännönmukaisesti valitus. Siitä on tosin säädetty perustus-

tuslakien mukaiseen toimivaltajärjestykseen, vaan sen tekee valtuuttava laki. Valtuutuksen nojalla annettu säädös ainoastaan yksityiskohtaisesti vahvistaa valtuuden puitteissa poikkeuksen asiallisen laajuuden. Valtuuttava laki ja sen perusteella annettu säädös ovat kaksi erillistä säädöstä. Ne ovat siten erikseen tutkittavissakin.

⁵ Voimassa olevat perustuslakimme ovat Suomen Hallitusmuoto (94/19), valtiopäiväjärjestys (7/28), L eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta (274/22) sekä L valtakunnanoikeudesta (273/22). Ahvenanmaan itsehallintolaki (670/51) ja L lunastusoikeuden käyttämisestä Ahvenanmaan maakunnassa olevaa kiinteistöä luovutettaessa (671/51) ovat säätämisyjärjestyksen johdosta rinnastettavissa perustuslakeihin. Ks. Valtiosääntökomitea 1974:27 s. 11.

⁶ *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 78, toteaa tämän säännöksen alkuperäisenä tarkoituksena vain olleen OK 25 luvun 21 §:ssä tarkoitettua ns. prosessuaalisen kantelun säilyttämisen yleensäkin nimityspäätöksiin nähden.

⁷ *Kastari*, Perustuslain turva s. 254, pitää luonnollisena, ettei oikeudenkäyntimenettelystä tai yleensäkin prosessuaalisen turvan eri puolista otettu erityisiä säännöksiä perustuslakiin. Huomio kiinnitettiin HM II luvun säännöksiä kaavailtaessa siihen oikeusturvaan, mitä tuli merkitsemään jo yksilön oikeusaseman eri puolien nostaminen alemmilla säädöstasoilta lainsäädäntöportaalte kuuluvien säännösten varaan.

⁸ *Lvk*, 1936:5 ss. 106—107, katsoi HM 93 §:n ilmaisevan vaatimuksen, ettei yksityistä ollut »jätettävä turvattomaksi yleensä mitään lainvastaista hallintotoimintaa vastaan».

laissa vain välillisesti tuomiovallan käyttöä koskevien yleisten säännösten yhteydessä (HM 2,4 § ja 56 §). Näin liittyy muutoksenhakuoikeus, vaikka sitä ei nimenomaisin säännöksin ole perustuslaissa järjestettykään, oikeussuojajärjestelmämme perusteisiin.

Lakien *perustuslainmukaisuuden etukäteisvalvontaa*, jossa on oikeastaan kysymys säätämisyjärjestyksen kontrollista, suoritetaan kaikissa lainsäätämisvaiheissa. Keskeinen asema on kuitenkin VJ 46, 1 §:n mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnalla.⁹ Asioiden valikoitumisen osalta on syytä todeta, ettei perustuslakivaliokunta itse missään tilanteessa voi päättää, tuleeko lakiehdotus sen käsiteltäväksi.¹⁰

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa muutoksenhakusäännösten tarpeellisuuteen ja yleensäkin oikeusturvan takeisiin hallinnossa eräissä yhteyksissä:

1) Valiokunta kiinnitti 18.12.1955 lausunnossaan hinnantasausrahastosta annetun lain muuttamisesta huomiota verolaille HM 61 §:n mukaisesti asetettaviin vaatimuksiin. Sen mukaan oli laissa vahvistettava verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräytymisen perusteet sekä se, millä tavoin veroon velvoitettu voi saada oikeusturvaa.¹¹

2) Ehdotuksesta laiksi työttömyyskassoista 18.5.1960 antamassaan lausunnossa valiokunta esitti tällaisena oikeusturvajärjestelynä muutoksenhakumahdollisuutta työttömyysvakuutusmaksun ja sen ennakon määräämisestä lääninoikeuteen.¹²

3) Lausunnossaan 30.5.1956 valiokunta kiinnitti huomiota esityksessä laiksi tilan osittamisen edellytyksistä oleviin puutteellisuuksiin.¹³ Oikeuskysymysten ratkaisemisen jättämistä hallintoviran-

⁹ Säätämisyjärjestyksestä päättäminen on luonteeltaan oikeudellista ratkaisutoimintaa. Perustuslakivaliokunnan kanta lain säätämisyjärjestyksestä on lain myöhempiä käsitteitä sitova. Ks. *Hidén* ss. 74, 163 ja 215.

Perustuslakivaliokunnan argumentoinnin luonnetta selvittävät mm. *Kastari*, Perustuslain turva s. 50 ja *Riepula* s. 86 ss.

¹⁰ Perustuslakivaliokunnan käsiteltäviksi valikoituvien asioiden epäjohtonmukaisuuteen kiinnittävät huomiota mm. *Kastari*, Perustuslain turva s. 46, ja *Hidén*, ss. 171—182. *Hidén*, s. 179, toteaaakin riippuvan tosiasiallisesti puhemiesneuvostosta, muista erityisvaliokunnista ja suuresta valiokunnasta, mitä asioita perustuslakivaliokunta saa tutkittavakseen.

¹¹ Ks. prvl 10/svm 142/HE 114/1955 vp.

Perustuslakivaliokunta on muulloinkin johdonmukaisesti vaatinut oikeusturvaa koskevien säännösten sisällyttämistä verolakiin. Ks. *Merikoski*, LM 1947 s. 279 ss, *Rekola*, Verotus 1960 s. 175 ja *Lakimiespäivät* 1961 s. 16, *Sipponen* ss. 513—525 sekä *Vesänen*, Vientimaksusta s. 22.

¹² Ks. prvl 2/svm 45/HE 5/1960 vp.

¹³ Ks. prvl 1/1956 vp. /mtvm 22/HE 32 (1955 vp.).

omaisille ei valiokunnan mielestä voitu oikeusturvallisuuden kannalta pitää tyydyttävänä eikä myöskään hallintolainkäytön nykyistä kehityssuuntaa vastaavana. Valiokunta ehdotti lakiehdotusta täydennettäväksi joko varaamalla asianosaiselle ylimmässä asteessa muutoksenhakumahdollisuus KHO:een tai siirtämällä po. asioiden käsittely maanjakoviranomaisille maanjakoasioissa noudatettavine muutoksenhakumenettelyineen.¹⁴

4) Esityksestä laiksi rahalaitosten kassavarannon väliaikaisesta määräämisestä 14. 6. 1957 antamissaan lausunnoissa¹⁵ valiokunta totesi ehdotetun lain soveltamisen johtavan yksittäistapauksissa annettavia ratkaisuja sisältäviin päätöksiin. Pankkivaliokunnassa välillä jo täydennetyn lakiehdotuksen mukaan määrättiin osittain lailla ja osittain valtiovarainministeriön päätöksillä, minkä perusteiden mukaan ja mistä ajankohdasta lukien rahalaitosten olisi suoritettava korkoa Suomen Pankin kassavarantotililtä puuttuvasta määrästä. Kun perustuslakivaliokunta katsoi tarvittavan myös säännöksiä oikeusturvakeinoista, lienee se lähtenyt siitä, ettei HVall:ssa säädetty yleinen muutoksenhakumahdollisuus tullut valtiovarainministeriön päätösten osalta kysymykseen.¹⁶

5) Radiolakiesityksestä 13. 12. 1961 antamassaan lausunnossa valiokunta meni niin pitkälle meneviin vaatimuksiin, että laissa olisi ollut järjestettävä muutoksenhakuoikeus hallintoneuvoston ja ohjelmaneuvostojen päätöksiin riippumattomaan hallintotuomioistuihin, mieluummin KHO:een.¹⁷

6) Valiokunta totesi lausunnoissaan 24. 4. 1964 esityksestä rakennuslain muuttamisesta ja 23. 5. 1967 esityksestä rannansuojelulaiksi yleisesti, että lakiehdotuksen säännösten epämääräisyys saattaa, jollei oikeusturva lain soveltamisalueella ole tehokkaasti järjestetty, olla aiheena lakiehdotuksen käsittelemiseen perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Rakennuslaissa järjestettyä oikeusturvamenettelyä

¹⁴ Samoin piti KKO perustuslakivaliokunnalle 28. 12. 1955 (n:o 549) antamassaan lausunnossa lakiehdotusta oikeusturvallisuuden kannalta epätydyttävänä. Jos asian ratkaisu haluttiin antaa hallintoviranomaisille, oli KKO:n mielestä varattava muutoksenhakumahdollisuus KHO:een.

¹⁵ Ks. prvl 4 ja 4 a/pavm 2/HE 23/1957 vp.

¹⁶ Pankkivaliokunta täydensi perustuslakivaliokunnan jälkimmäisen lausunnon saatuaan ehdotusta säännöksellä, jonka mukaan valtiovarainministeriön asiana oli yksittäistapauksessa päättää rahalaitoksen koronmaksuvelvollisuudesta Suomen Pankille, ja totesi perusteluissaan, että muutoksenhaku päätöksestä määräytyi HVall:n mukaan. Selvittäessään lakiesityksen käsittelyn myöhempiä vaiheita *Hidén*, s. 226 ss., arvioikin perustuslakivaliokunnan vaatimuksen riittävästä oikeusturvakeinoista tulleen täytetyiksi.

¹⁷ Ks. prvl 8/tav/HE 25 (1960 vp.)/1961 vp.

muistutus- ja muutoksenhakumahdollisuuksineen pidettiin tässä suhteessa moitteettomana.¹⁸

7) Esityksestä maatilalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 29. 4. 1975 antamassaan lausunnossa valiokunta kiinnitti huomiota maatilalakiehdotukseen sisältyneisiin valituskieltoihin. Kun kenellekään ei lakiehdotuksen perusteella kuitenkaan muodostunut ehdotonta oikeutta maan saamiseen, ei lain nojalla muodostetun maatilalan myymisen jollekin tietylle henkilölle voinut valiokunnan mielestä loukata kenenkään toisen oikeutta.¹⁹

Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa toistuvat vaatimukset lainsäädännön selkeydestä ja riittävästä oikeusturvan menettelyllisistä takeista. Toisaalta ei aina ole edellytetty muutoksenhakumahdollisuuden varaimista asianosaisille. Valituksen asemesta saattavat tulla kysymykseen myös muut oikeusturvan takeet. Siten muutoksenhakua voidaan rajoittaa oikeusturvan siitä oleellisesti huonontumatta. Muutoksenhaun rajoittaminen ei kuitenkaan ole puollettavissa sellaisissa asioissa, jotka eivät ole vähäisiä ja joissa annettava päätös nimenomaan koskee yksityistä oikeutta. Perustuslakivaliokunnan käytäntökin tukee osaltaan käsitystä, että valituskieltojen säätämiselle on oikeussuojajärjestelmän yleisistä periaatteista johdettavissa tiettyjä rajoituksia.

Valitusoikeudesta säädetään edellä esitetty huomioonottaen *tavallisella lailla*. Lain sisältöä ei etukäteen voi sitoa myöskään toisella lailla.²⁰ Verolailla (VJ 68 §) ja evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolailla on omat erityiset säätämisyjärjestyksensä, joita on luonnollisesti noudatettava myös muutoksenhakua näissä asiaryhmissä järjestettäessä. Norminantovaltaan liittyviä ongelmia esiintyy käytännössä vasta lakia alemmalla säädetasolla.

Asetuksenantovalan ulottuvuus ei vielääkään ole täysin selvästi osoitettavissa, vaikka perinteinen hallinnollinen (taloudellinen) lainsäädäntövalta on ajat sitten menettänyt kilpailuasemansa²¹ varsinaiseen, eduskunnan välityksellä harjoitettavaan lainsäädäntövaltaan nähden ja on saanut hallitusmuodossa säädetyt rajansa.

¹⁸ Ks. prvl 4/svm 54/HE 105 (1963 vp.)/1964 vp. ja prvl 2/svm/HE 21/1967 vp.

¹⁹ Ks. prvl 1/mtv/HE 237 (1974 vp.)/1975 vp.

²⁰ Ks. Puhakka s. 41 ss. ja Sipponen s. 389.

²¹ Jo vuoden 1285 *Skenningenin* säännöstä lukien oli ollut selvää, ettei kuninkaan taloudellinen lainsäädäntövalta voinut syrjäyttää yhteisen kansan hyväksymää lakia. Yleisen lain ja taloudellisen lainsäädännön rajaa käytiin tarkemmin

Lainsäädäntövaltaa käyttää HM 2 §:n 2 momentin mukaan eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Presidentin HM 21 ja 28 §:n säännöksiin perustuva asetuksenantovalta samoin kuin valtioneuvostolle uskottu säädösvalta (HM 28 ja 41 §, VNRatkl 2 §) ovat tästä selvästi poikkeuksia.²²

Yleistä lainsäädäntöjärjestystä on vakiintuneen käsityksen mukaisesti käytettävä, 1) kun kysymyksessä on aikaisemmin säädetyn lain muuttaminen, selittäminen tai kumoaminen; 2) kun perustuslaki tai muu laki sitä nimenomaan edellyttää; 3) kun asiaa ei ole aikaisemmin lainsäädännössä käsitelty eikä voida nimenomaan osoittaa sen kuuluvan HM 28 §:ssä tarkoitettuihin asiaryhmiin ja 4) kun ko. asia, vaikka siitä on aikaisemmin voitukin säätää asetuksella, on muuttuneen käsityksen johdosta luettava yleisen lainsäädännön piiriin.²³ Niinpä HM 28,1 §:n mukaisesti onkin selvää, ettei asetuksella saa kieltää hakemasta muutosta asiassa, jossa valitusoikeus on lailla nimenomaan järjestetty. Mainituista periaatteista toinen on puolestaan vahvistunut HM 61 §:n soveltamiskäytännössä. Sen mukaan mm. verosta — tarpeelliset muutoksenhakusäännökset mukaan lukien — on aina säädettävä lailla. Ryhmittelyn kolmas ja neljäs periaate ovat joustavammat. Niitä on tarkasteltava HM 28 §:n yleisvaltuutuksesta käsin.

HM 28 §:n 1 momentin mukaan presidentillä on oikeus antaa asetuksia asioista, jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt (1), niin myös asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta (2), valtion omaisuuden hoidosta (3) sekä hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta (4).²⁴ Kun hallinnollisten säännösten

kuitenkin vasta vuoden 1734 laissa. Autonomian ajan jälkipuoliskolla vakiintui periaate, ettei muodollista lakia voitu hallinnollisin toimin muuttaa tai kumota. Tosin lakikielessä vallitsi vielä pitkään häilyväisyys. Hallitusmuodossa asetuksenantovalta sidottiin määrättyihin edellytyksiin ja säädettiin entistä selvemmin alemmanasteiseksi yleiseen lainsäädäntöön nähden. Ks. asetuksenantovalan taustasta Puhakka ss. 51—69, Hakkila s. 114 ss. ja Purhonen, LM 1956 s. 826.

²² Ks. Puhakka s. 120 ss., Hakkila ss. 119—120, Rekola LM 1950 s. 379, Purhonen, LM 1956 ss. 825—826 ja Sipponen s. 405.

²³ Yleisen lainsäädännön ja asetuksenantovallan suhdetta ovat tällä tavoin luonnehtineet lähinnä Erich, II s. 181, Hermanson, Valtiosääntö s. 114 ss., Puhakka, s. 121, ja Hakkila s. 120.

²⁴ Sipponen, s. 408 ss., pohtii, tarkoittaako »tarkempia määräyksiä» kaikkia lainkohdassa mainittuja kysymyksiä vaiko ainoastaan lakien täytäntöönpanoa. Vaikka edellistä tulkintaa voidaankin puoltaa säännöksen sanamuodon ohella muillakin perusteilla, ei käytäntö ole muodostunut johdonmukaiseksi. Ongelma voidaan tässä tutkimuksessa sivuuttaa.

varassa lepäävien asioiden käytännön merkitys on vähentynyt,²⁵ ei ensimmäiseen ryhmään sisältyvän asetuksenantovallan yleinen selvittely ole tarpeen. Valtion omaisuuden hoitoa ja hallintovirastojen toimintaa koskeva asetuksenantovalta voidaan kokonaan rajata tarkastelun ulkopuolelle. Sitä vastoin on erikseen pohdittava mahtuuko muutoksenhaun sääntely »tarkempiin määräyksiin lakien täytäntöönpanosta» ja onko lakien täytäntöönpano-, toimeenpano- ja soveltamisasetuksiin mahdollista sisällyttää valitusoikeutta koskevia säännöksiä. Lain loppuun usein lisätty säännös, jonka mukaan tarkempia määräyksiä lain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella, on myös ymmärrettävä lähinnä HM 28 §:ssä säännellyn asetuksenantovallan toistamiseksi.²⁶

Täytäntöönpanon sisältö on luonnollisesti riippuvainen toteutettavasta säännöksestä.²⁷ Täytäntöönpano voidaankin yleisesti luonnehtia toiminnaksi, mihin viranomaisten on ryhdyttävä, jotta täytäntöön pantavan säädöksen määräykset saataisiin toteutetuksi. Olennaista on, että täytäntöönpanoa koskevat määräykset kohdistuvat lähinnä toimeenpaneviin viranomaisiin. Tälläkin tavoin määritellen jää HM 28,1 §:ssä tarkoitettulle täytäntöönpanoa koskevalle asetuksenantovallalle väljä liikkumatila, josta oikeuskirjallisuudessamme on esitetty toisistaan poikkeavia käsityksiä.

Laajimman kannatuksen ovat saaneet *Puhakan* pelkistämät periaatteet: »Yhdeltä puolen on ohjeena pidettävä, ettei asetus saa käydä lain henkeä ja tarkoitusta vastaan, ei myöskään kovin paljon täyttää sellaisia aukkoja, jotka ovat jääneet lainsäätäjältä huomaamatta, mutta jotka sitä varten tarvittavien säännösten asiallisen luonteen ja tärkeyden takia olisi lainsäädäntötietä korjattava. Toiselta puolen täytyy kuitenkin yleisenä sääntönä pitää, että täytäntöönpanoasetuksella on valta antaa kaikki sellaiset säännökset, jotka ovat välttämättömät, jotta laki ylimalkaan voitaisiin järjestämisesti ja tarkoituksenmukaisesti toimeenpanna ja sovellettaa. Mutta laissa ehkä ilmeneviä ristiriitoja ja tulkintakysymyksiä ei asetus ole pätevä ratkaisemaan, vaan voi sen tehdä ainoastaan lainsäätäjä itse lainsäädäntöjärjestyksessä, mikäli ratkaisulle tahdotaan antaa tuo-

²⁵ Ks. *Erich*, JFT 1924 s. 95.

Valtiosääntökomitea, 1974: 27 s. 78, ehdottikin sitä nykyistä oikeus- ja lainsäädäntökäsitystä vastaamattomana poistettavaksi.

²⁶ Ks. *Erich*, II ss. 187 ja 218 sekä *Sipponen* s. 442.

Sipponen, ss. 429—435, osoittaa muutoinkin, että HM 28 §:n perusteella annetut täytäntöönpanoasetukset ja laissa myönnetyn erityisvaltuutuksen nojalla annetut täytäntöönpano-, toimeenpano- ja soveltamisasetukset ovat sisällöltään siinä määrin samankaltaisia, että niitä voidaan yhtenäisesti tarkastella. *Sipponen* rajaa kaikki nämä lainsäädännöllistä valtuutusta koskevan selvittelyn ulkopuolelle.

²⁷ *Hakkila*, s. 121, toteaa, ettei ole yleisellä säännöllä edes määriteltävissä, mitä kaikkea on katsottava kuuluvan »lakien täytäntöönpanoon». Ks. myös *Sipponen* ss. 434 ja 439.

mioistumia ja viranomaisia sitova voima, autentisuus.»²⁸ *Sipponen* hakee täytäntöönpano- ja soveltamisasetusten laajuuteen lisäksi johtoa HM 92,1 §:n legaliteettiperiaatteesta ja katsoo, että »kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien tulee olla laissa määritellyt siinä määrin yksityiskohtaisella tavalla, että laki perustaa yleiset oikeudelliset relaatiot».²⁹

Kun muutosta haetaan nimenomaan lain täytäntöönpanon ja soveltamisen johdosta sekä asianosaisen aloitteesta, valitussäännökset poikkeavat selvästi viranomaisille osoitetuista täytäntöönpanomääräyksistä. Muutoksenhakuoikeuden sääntelyn jättämistä hallinnollisen lainsäädäntövalan ulkopuolelle voidaan edellä esitetyn mukaisesti perustella myös historiallisella traditiolla.³⁰

Käytännössä käsitykset muutoksenhakuoikeutta koskevasta asetuksenantovallasta eivät ennen HVall:n säätämistä olleet vakiintuneet. Tähän oli ilmeisestikin kaksi syytä: Ensinnäkin KHOL:sta puuttuivat muutoksenhakusäännökset, ja valitusoikeus määräytyi »erinäisten lakien ja asetusten» mukaisesti. Toisaalta perinteisesti yleinen valitusoikeus ei nimenomaisten, lähinnä valitusaikaa koskevien säännösten puuttuessa ollut päässyt toteutumaan. Vaikka muodollisesti olisikin ollut voimassa lueteloperiaatteen mukainen valitusoikeus, *valitusoikeuden laajentamiselle* myös asetuksella ei ymmärrettävästi asetettu tiukkoja rajoja. Niinpä muutoksenhausta ministeriöidenkin päätöksiin KHO:lta säädettiin edellä esitetyn mukaisesti ensin asetuksella.³¹ Tosin lainsäätämisyjärjestystä vastaan voitiin esittää yleisiä epäilyjä.

KHO ei kuitenkaan työsääntöjen vahvistamista koskevassa ns. Attilan asiassa 23.11.1923 T 1785 (äänestys 3—2) jättänyt sosiaaliministeriöstä annetun asetuksen (332/22) 21 §:n muutoksenhakusäännöstä soveltamatta. Kun laissa sosiaalihallituksen lakkauttamisesta oli ollut vain valtuutus antaa asetuksella tarkempia määräyksiä lain toimeenpanosta, oli vähemmistön mielipide asetuksen syntymisestä laista poikkeavassa järjestyksessä tältä kannalta perusteltavissa. Enemmistön kanta lähti siitä, ettei muutoksenhakuoikeus perustunut KHOL:iin ja ettei tämä laki muutoinkaan asettanut estettä valitusoikeuden laajentamiseen asetuksella.³² Kun asetus ei ollut muidenkaan lainsäädännösten vastainen, sen soveltaminen oli tältä kannalta ymmärrettävää. Taustalla vaikutti ilmeisestikin näkemys muutoksenhakuoikeuden yleisyydestä.

²⁸ *Puhakan*, s. 123, muotoilemalle kannalle ovat asettuneet mm. *Hakkila*, s. 121, ja *Rekola*, LM 1950 s. 380.

²⁹ *Sipponen* s. 440 ss.

³⁰ Ks. *SOU* 1964: 27 s. 66 ja edellä kappaleessa 2.1.2. esitettyä.

³¹ Ks. kappaleessa 2.4.1. esitettyä.

³² Ks. *Erich*, II s. 11 ja JFT 1924 s. 128 ja *Aura*, JFT 1929 s. 345 ja LM 1947 s. 427.

Käytännöllisenä seurauksena KHO:n joustavasta kannasta oli, ettei valitusoikeuden avaamiseen asetuksella myöhemminkään katsottu olevan estettä.³³ Kysymys *valitusoikeuden kieltämisestä* asetuksella oli ongelmallisempi senkin vuoksi, ettei valitusoikeutta ollut lain tasolla yleisesti järjestetty. Periaatteessa lienee lähdetty siitä, että valituskieltoja voitiin antaa asetuksella vain, milloin asianomainen oikeusala yleensäkin oli säännelty asetuksella. Toisaalta KHOL tai muutkaan hallintolainkäyttöä koskevat säännökset eivät rajoittaneet tässä suhteessa pitemmällekkään menevää asetuksenantovaltaa.

Kysymys muutoksenhakua koskevan asetuksenantovallan ulottuvuudesta jäi *HValL:n valmisteluvaiheessa* vaille riittävää huomiota. Valitus-oikeus tuli lain 4 §:n mukaan yleiseksi, mikäli »laissa tai asetuksessa ei ole toisin säädetty». Tarkoitus oli ensinnäkin jättää aikaisemmat, niin lailla kuin asetuksellakin annetut valituskiellot voimaan. Toisaalta edellytettiin, että muutoksenhakua jouduttaisiin erikoissäännöksiin myöhemminkin rajoittamaan. Lainkohdan tarkoituksena oli siten kirjata pääperiaatteeksi yleinen muutoksenhakuoikeus siihen tehtyine ja myöhemmin tehtävine poikkeuksineen. Sitä vastoin ei ainakaan selkeästi ajateltu sisällyttää yleisklausuliin sinänsä jo valtuutusta asetuksentasoiseen sääntelyyn.³⁴ Jälkikäteen kuitenkin katsottiin lainsäätäjän tosiasiallisesti antaneen myös tällaisen, jonkinasteisen valtuutuksen.³⁵ Tähän vaikuttivat ilmeisestikin käsitykset siitä, ettei lainkohdan viittaukselle poikkeusten säätämiseen »asetuksella» muutoin jäänyt uusien valituskieltojen antamiseen nähden mitään sisältöä.³⁶ *HValL* 4 §:n ulottuvuus valtuus-

³³ Ks. *Aura*, JFT 1929 s. 338 ss., *Björkstén* s. 212, *Lvk* 1936: 5 s. 104 ja *Kuus-koski*, NAT 1954 s. 23.

³⁴ Se, että tavoitteena oli ennen kaikkea periaatteellinen muutos valitus-oikeuden ulottuvuuteen, ilmenee havainnollisesti esitysehdotuksen seuraavista perusteluista, HE 40/1949 vp. s. 3: »Tämä oikeus on nyt säädettävä yleiseksi, niin että siitä on poikkeuksia vain erikoissäännöksen nojalla, milloin harkitaan olevan erityistä syytä muutoksenhaun kieltämiseen, ja tämä kielto on nimenomaan laissa tai asetuksessa lausuttu.» Ks. myös *Lvk* 1944: 5 ss. 8 ja 22 sekä *lakialoite* 53/1949 vp. Näin lienee KHO:n enemmistökin ymmärtänyt todetessaan lausunnonssa tasavallan presidentille asetuksentasoiseen sääntelyn edellyttävän, että »kysymykseen tuleva oikeusala aikaisemminkin on säännelty asetuksella». Nämäkin lausumat osoittavat, ettei *HValL* 4 §:n yleisklausulin luonteesta valtuussäännöksenä ollut täyttä selvyyttä. KHO:n vähemmistö lienee ollut laajemman asetuksenantovallan kannalla edellyttäessään valituskielloista »lailla tai asetuksella annettavan pitkän luettelon» laatimista. Ks. *KHO* 1950 III ss. 521, 524 ja 527.

³⁵ Ks. *Kuuskoski*, SKL 1950 s. 244, *Merikoski*, NAT 1952 s. 274 ja *Ikkala*, LM 1955 s. 159.

³⁶ *Ikkalan*, LM 1955 s. 159, tämänsuuntainen kanta selittyy sitäkin kautta, että hän KHO:n vuoden 1950 lausunnon vähemmistöön kuuluneena yleensäkin otaksui valituskieltoja tarvittavan runsaasti.

säännöksenä on kuitenkin jossain määrin epäselvä. Asiaa on tarpeen yksityiskohtaisemminkin vielä pohtia.

Vaikka norminantovaltaa koskevat kysymykset jäivät HValL:n valmisteluvaiheissa taustalle, lainsäätäjän tarkoitusperää ei voida HValL 4 §:n tulkinnessa kokonaan sivuuttaa. Säädettyä muutoksenhakuoikeus yleiseksi nimittäin KHO:ssakin edellytettiin, että uusia valituskielloja voitiin eräin edellytyksin antaa edelleen »mutkattomasti» myöskin asetuksella.³⁷ Tällöin ilmeisesti tarkoitettiin vain säilyttää mahdollisuus säätää asetuksella muutoksenhausta asioissa, jotka aikaisemminkin oli järjestetty hallinnollisin säännöksin. Loppuun vietynä tämä ajatuksen kulku merkitsisi HValL 4 §:n konstruoinnista vain eräänlaiseksi puitesäännökseksi, joka ei vaikuttaisi alkuperäisen asetuksenantovallan ulottuvuuteen. Kun HValL 4 §:n säännös kuitenkin välittömästi laajensi valitusoikeutta ja toisaalta sitoi siitä poikkeamisen »erityisiin tapauksiin», aikaisemman säädösvallan säilyminen koskemattomana ei ole perusteltavissa. Valitusoikeuden sääntelemisen yhtenäisesti laissa täytyi ainakin HValL:n soveltamisalalla merkitä HM 28 §:ään perustuvan asetuksenantovallan väistymistä. Asetuksenantovallan rajat jäivät kuitenkin tulkinanvaraisiksi.

Edellä esitetyn mukaisesti jää ongelmaksi, missä määrin HValL 4 §:n yleisklausuli itsessään sisältää pysyväisvaltuutuksen asetuksentasoiseen sääntelyyn. Omaksuttaessa yleinen muutoksenhakuoikeus tarkoitettiin sen rajoitukset selvästi poikkeuksiksi. Tämä ilmenee ylemmän ja alemman hallintoviranomaisen osalta välittömästi lakitekstistä sekä valtioneuvoston ja ministeriöiden osalta lainvalmisteluvaiheista. Valituskiellot tarkoitettiin erikseen lueteltaviksi ja siten kohdistettaviksi kulloinkin tietyn viranomaisen päätöksiin tai tiettyihin asioihin.³⁸ Tämän asiallisen rajoituksen ohella on selvää, että kysymys voi olla vain poikkeamisesta HValL:n nojalla määräytyvästä valitusoikeudesta. Mikäli muutoksenhausta on lailla erikseen säädetty, HValL 4 §:stä ei voida välillisestikään johtaa valtuutusta valituskiellon säätämiseen asetuksella.

Yhteenvetona voidaan todeta, että HValL:n soveltamisalalla on tosiasiallisesti laajat mahdollisuudet säätää asetuksella poikkeuksia yleisestä muutoksenhakuoikeudesta. HValL 4 §:n säännös on käytännössä muodostunut eräänlaiseksi yleisvaltuutukseksi, jonka perustetta samoin kuin lakiteknistä toteutusta voidaan lainsäädäntövaiheet huomioon ottaen kuitenkin epämääräisenä kritisoida. Lainsäädännöllinen tilanne, jota ei esitetyn mukaisesti voida pitää moitteettomana, edellyttäisi laajempaa keskustelua. Tältä pohjalta kaivattaisiin täsmällisempiä valituskiellojen kri-

³⁷ Ks. KHO 1950 III s. 524.

³⁸ Ks. Merikoski, NAT 1952 s. 274 ja Ikkala, LM 1955 s. 159.

teereitä, joista lainsäätämisyjärjestyksen oikeellisuutta kontrolloitaessa voitaisiin pitää kiinni. HValL:n soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä asiarhythmissä on lainsäädännöllinen valtuutus kulloinkin erikseen osoitettava, mikäli ei ole kysymys sellaisesta asiaryhmästä, joka vielä kokonaan on hallinnollisin säännösin järjestetty. Viimemainitut tapaukset ovat kuitenkin jo käyneet harvinaisiksi. Kun valituskiellot ovat HValL:n ulkopuolella tarpeen vain poikettaessa tietystä, yleisemmästä muutoksenhakusäännöksestä, norminantovaltaan liittyvät ongelmatkin ovat luonteeltaan kasuistisia eivätkä ole aiheuttaneet käytännön vaikeuksia. Ainoastaan hallinto- ja kunnallisvalituksen rajanvedossa esiintyy kysymyksiä, joita jäljempänä on syytä erikseen tarkastella.

Lainsäädännöllisellä erityisvaltuutuksella voidaan paitsi laajentaa asetuksenantovaltaa myös delegoida lainsäädäntötehtäviä alemmille viranomaisille.³⁹ Yleisenä hallitus- ja hallintoviranomaisena HM 41 §:n mukaan toimivan valtioneuvostonkin toimivalta lainsäätäjänä perustuu aina nimenomaiseen lainsäädännökseen.⁴⁰ Yleinen muutoksenhakuoikeuden sääntelyä koskeva valtuutus voi tuskin ilman perustuslainsäädäntöjärjestystä tulla kysymykseen. Lainsäädäntövaltaa voidaan siirtää myös valtioneuvoston sivuitse alempaan asteeseen. Se on ministeriöporrasta lukuunottamatta ollut poikkeuksellista.⁴¹ Tällaista delegointia voitaisiinkin periaatteelliselta kannalta kritisoida.

4.1.2. Lakia alemman asteisten valitussäännösten jälkikontrollista

HM 92,2 §:n soveltamiskiellosta. Lakia alemman asteisten säädösten jälkikontrolli rakentuu HM 92,2 §:n säännöksen varaan, jonka mukaan ei »perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevaa» asetuksen säännöstä saa soveltaa. Soveltamiskielto, joka on vakiintuneen käsityksen

³⁹ Mahdollisuutta delegoida lainsäädäntövaltaa myös tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä pidetäänkin yleensä riidattomana. Ks. *Ståhlberg* s. 60, *Erich*, JFT 1924 s. 111, *Puhakka* s. 80, *Kaira*, LM 1931 s. 1, *Hakkila* s. 121 ss., *Rekola*, LM 1950 ss. 379—380, *Merikoski*, Laillisuusvalvonta s. 9 ja *Sipponen* s. 419. *Purhonen*, LM 1956 s. 828 ss., tosin katsoo olevan arveluttavaa, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla laajennetaan HM 28 §:n mukaan hallitukselle kuuluvaa asetuksenantovaltaa.

⁴⁰ Ks. *Uotila* s. 108 ss. ja *Sipponen* s. 414 ss.

⁴¹ Ks. *Sipponen* s. 428 sekä sitä koskevista esimerkeistä *Ikkala*, LM 1958 s. 678.

mukaisesti ulotettu myös asetusta alemman asteisiin säädöksiin,⁴² ei tee eroa muodollisen ja aineellisen lainvastaisuuden välille.⁴³ Tällainen säädösvalvonta käsittää siten myös norminantovaltaan liittyvät kysymykset.

Vaikka jälkikontrolli lakia alemman asteisten säädösten osalta näin on muodostunut laajaksi, sitä ei eräässä suhteessa voida pitää tyydyttävänä. Siitä huolimatta, että säädös yksittäistapauksessa todettaisiinkin olevan »voimaa ja vaikutusta vailla», se saattaa toisessa yhteydessä tulla sovellettavaksi. Järjestelmä ei ole aukoton, joskin säädöksen antaja yleensä korjannee soveltamatta jääneen normin lainmukaiseksi. Tähän suuntaan vaikuttavat myös korkeimpien oikeuksien esityksenteko-oikeus sekä ylimpien lainvalvojien, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen velvollisuus kiinnittää huomiota lainsäädännössä havaitsemiinsa puutteisiin.⁴⁴ Kun millään viranomaisella ei ole toimivaltaa julistaa säädöstä lainvastaiseksi, pätemättömyysopin perinteinen vastakkainasettelu kumotavuus — mitättömyys ei riitä kuvaamaan säädösten virheellisyyteen liittyviä ongelmia.⁴⁵

Valitussäännösten jälkikontrollista. Kun valitusoikeutta ei ole nimenomaisin säännöksin ankkuroitu perustuslakiin, jälkikontrollissa on valitussäännösten sisällön osalta kysymys lähinnä asetusten ja niitä alemman

⁴² Ks. *Ståhlberg* s. 113, *Kaira*, Juhlajulkaisu s. 326, *Merikoski*, Laillisuusvalvonta s. 15, *Suviranta*, Rajankäyntiä s. 263 ss., *Uotila* s. 221, *Andersson* s. 114 ss., *Sipponen* s. 667, *Sinisalo*, LM 1968 s. 22 ja *Makkonen*, Säädösvalta s. 176.

KHO on jättänyt HM 92,2 §:n nojalla soveltamatta asetuksen (1948 II 298 ja 1955 I 33) ohella valtioneuvoston päätöstä (18.2.1960 T 1010 sekä 1970 I 3 ja II 1), ministeriön vahvistamaa menettelytapaohjetta (1960 II 157), maistraatin vahvistamaa järjestyssääntöä (1949 I 33) ja terveyslautakunnan yleiskieltoa (1957 II 126).

⁴³ Ks. *Kaira*, Juhlajulkaisu s. 328 ja *Sipponen* s. 672.

⁴⁴ *Hidén*, s. 355, toteaa, ettei näillä toiminnoilla ole käytännössä ollut sanottavaa merkitystä normihierarkian valvontakeinoina. Ks. myös *Sipponen*, s. 676 mainitsema esimerkki.

⁴⁵ Oikeuskirjallisuudessamme on yleisesti luonnehdittu HM 92,2 §:n soveltamiskieillon alaisia säädöksiä »mitättömiksi». Pääperusteena on tällöin ollut, ettei oikeusjärjestyksemme tunne ns. abstraktista normivalitusta ja ettei tällaisten säädösten pätemättömyys siten ole »kumottavuutta». Ks. *Uotila* s. 221, *Sipponen* s. 678 ss, sekä *Vilkkonen* ss. 1, 80—82, 85—86 ja 313. Tosin *Vilkkonen*, s. 82 alaviite 11, ohimennen toteaa »mitättömienkin» säädösten vaikuttavan siihen asti, kunnes ne sitovasti kumotaan.

asteisten säädösten sopeutumisesta valituksen lainasteiseen sääntelyyn.⁴⁶ Säännösvaihtoehtojen kategorisuudesta johtuen ovat tällaiset sisältövirheet kuitenkin harvinaisia.

Oikeuskäytännöstä voidaan mainita esimerkkinä KHO:n ratkaisu 1928 I 50: KHO ei katsonut voivansa soveltaa asetukseen valtion metsämaiden asuttamisesta ja niillä olevien vuokra-alueiden lunastamisesta 20.5.1922 annetun lain täytäntöönpanosta annetun asetuksen eräitten pykälien muuttamisesta (216/27) sisältynyttä 41,3 §:n valituskieltoa, jota se piti valtuuttaneessa laissa säädetyn muutoksenhakuoikeuden vastaisena. Asetuksen säännös korjattiin sittemmin (331/28) lainmukaiseksi.⁴⁷

Käytännössä on selvästi suurempi merkitys valitussäännösten *muodollisen* oikeellisuuden varmistamisella. Kysymys on sen selvittämisestä, onko valitusoikeudesta säädetty asetuksella tai sitä alemman asteisella säädöksellä ilman asianmukaista lainsäädännöllistä valtuutusta. Oikeuskäytännön vähäisyys antaa aiheen olettaa, ettei muutoksenhakuoikeuden sääntely ole aiheuttanut normikompetenssiin kohdistuvia epäilyksiä. Lainsäädännöllistä valtuutusta koskevat kysymykset jäävät säädösten yksittäisissä soveltamistilanteissa kuitenkin taustalle. Toisaalta on tuskin perusteltua edellyttää viranomaisen jättävän soveltamatta säännöstä, jota ei nimenomaan voida sisällöltään osoittaa perustuslain tai tietyn lain vastaiseksi.⁴⁸ Tässäkin suhteessa HM 92,2 §:ssä tarkoitettu jälkikontrolli jää puutteelliseksi. Säädosvalvonnan tarvetta onkin syytä muulla tavoin erikseen selvittää. Sitä varten koottu säädösaineisto on seuraavassa ryhmitelty hallinnonaloittain.⁴⁹

⁴⁶ Siten kysymyksellä, sisältääkö lainsäädännölliseen valtuutukseen perustuvan säädöksen perustuslainmukaisuuden tutkiminen välillisesti myös kannanoton valtuuttavan lain perustuslainmukaisuuteen, ei ole tässä yhteydessä sanottavaa merkitystä. Mainittakoon, että *Sipponen*, s. 673 ss, pohtii tältä kannalta HM 92,2 §:n tarkastusvelvoitteelle asetettavia rajoituksia. *Makkonen*, Säädosvalta ss. 177—178, ja *Hidén*, ss. 349—350, lähtevät puolestaan siitä, ettei HM 92,2 §:n soveltaminen välttämättä merkitse välillistä lakien perustuslakikontrollia. Viimemainittu kanta, jonka mukaan tarkastusvelvoitteelle ei tulisi asettaa lakien perustuslakikontrollin yleisestä puuttumisesta johtuvia rajoituksia, vastaa paremmin käytännönkin tarpeita.

⁴⁷ Ks. myös *Rekola*, LM 1950 s. 382.

⁴⁸ Ks. *Holopainen* s. 378.

⁴⁹ Jaottelun perustana on, minkä ministeriön toimesta säädös kulloinkin on esitelty tai annettu. Pääministerin varmentamat samoin kuin valtioneuvoston kansliasta esitellyt säädökset on kirjattu taulukossa valtioneuvoston kohdalle.

Taulukko 2. Vuosina 1951—1973 annetut, eriaisteiset valitussäännökset hallinnonaloittain.

hallinnonala	laki	%	asetus	%	valtio- neuvos- ton päätos	%	minis- terion päätos	%	yh- teensä	%
valtioneuvosto	—	—	1	0.29	3	3.70	—	—	4	0.49
ulkoasiain- ministeriö	—	—	1	0.29	1	1.23	—	—	2	0.24
oikeusministeriö	43	11.20	4	1.16	3	3.70	—	—	50	6.08
sisäasiain- ministeriö	37	9.64	21	6.07	1	1.23	—	—	59	7.18
puolustus- ministeriö	4	1.04	3	0.87	—	—	—	—	7	0.85
valtiovarain- ministeriö	117	30.47	51	14.74	2	2.47	3	27.27	173	21.05
opetusministeriö	27	7.03	79	22.83	5	6.17	6	54.55	117	14.23
maa- ja metsä- talousministeriö	57	14.84	95	27.46	46	56.79	—	—	198	24.09
liikenneministeriö	18	4.69	25	7.23	1	1.23	1	9.09	45	5.47
kauppa- ja teolli- suusministeriö	25	6.51	44	12.72	8	9.88	—	—	77	9.37
sosiaali- ja ter- veysministeriö	54	14.06	21	6.07	11	13.58	1	9.09	87	10.58
työvoimaministeriö	2	0.52	1	0.29	—	—	—	—	3	0.36
yhteensä	384	100.00	346	100.00	81	100.00	11	100.00	822	100.00

Taulukon mukaan säädösaineisto kasautuu maa- ja metsätalousministeriön (24,09 %), valtiovarainministeriön (21,05 %) ja opetusministeriön (14,23 %) hallinnonaloille. Tämä näkyy selvimmin valtioneuvoston ja ministeriöiden päätösten osalta.

Tutkimustaloudellisista syistä rajoitutaan seuraavassa lainsäädäntövallan delegointia valaiseviin tyyppitapauksiin sekä esimerkkeihin sellaisista säädöksistä, joiden muodollista oikeusperustetta voidaan edellä esitetyn pohjalta kritisoida.

Asetukset. HVaL 4 §:n säännös merkitsi edellä esitetyn mukaisesti valtuutusta säätää määrätyissä rajoissa tuon lain nojalla määräytyvästä valitusoikeudesta poikkeuksia myös asetuksella. Erikseen olisi arvioitava, missä määrin tällaiset muutoksenhakurajoitukset ovat jääneet edellyte-

tyin tavoin poikkeukselliseksi. HValL:n soveltamisalan ulkopuolelle jääneistä asiaryhmistä on helpompi osoittaa asetuksentasoisia valitussäännöksiä, jotka perustuvat muodollisesti puutteelliseen valtuutukseen.

HValL:n säännösten estämättä jäi noudatettavaksi, »mitä kunnallissa tai muussa laissa taikka asetuksessa on säädetty valituksen tekemisestä kunnallisen viranomaisen päätöksestä». Säännöksellä tarkoitettiin rajata *kunnallisasiat* HValL:n soveltamisalan ulkopuolelle eikä antaa sinänsä valtuutta asetuksentasoiseen sääntelyyn.⁵⁰ Tässä suhteessa ei myöskään KunL 179 §:n säännös, jonka mukaan muutoksenhausta kunnallisen lautakunnan päätökseen voitiin säätää »erikseen», ollut riittävä valtuus.⁵¹ Asetuksentasoisille muutoksenhakusäännöksille, joista ovat tunnetuimpia kansakouluasetuksen (321/58) 24 luvun ja kirjastoasetuksen (268/62) 40 §:n säännökset,⁵² on etsittävä valtuutus muusta laista. Edellisen esimerkin osalta on kansakoululain (247/57) 89 §:n säännöstä pidettävä riittävänä. Sitä vastoin jälkimmäinen perustuu vain kirjastolain (235/61) 13 §:n valtuutukseen antaa asetuksella tarkempia soveltamismääräyksiä.

Samoin *koulutoimen alalla* on usein kysymys muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen tai muun HValL:n soveltamisalan ulkopuolelle jäävän organin päätökseen. Valtuutuksen riittävyttä voidaan arvostella mm. yksityisoppikouluasetuksen (4/63) 66 §:n sekä kunnallisista ja yksityisistä oppikouluista annetun A:n (444/70) 64 §:n säännösten osalta. Niissä on järjestetty muutoksenhaku mm. koulun johtokunnan päätökseen. Yksityisten koulujen ja kasvatustaitosten perustamisesta ja ylläpitämisestä annetussa laissa (26/19) tai muuallakaan laissa ei kuitenkaan ole nimenomaista muutoksenhaun sääntelyä koskevaa valtuutusta. Tosin tämä on mainitun lain säätämisaikakohdan huomioonottaen ymmärrettävää. Kunnallisen oppikoulun johtokunnan tehtäviä eräissä tapauksissa suorittavan kunnan koululautakunnan osalta vastaava valtuus sisältyy koulujärjestelmän perusteista annetun lain (467/68) 10,4 §:ään.

Postipankkia, vaikka se onkin valtiovarainministeriön valvon-

⁵⁰ HValL tuli »tässä kohden vain täydentämään» kunnallisvalitusta koskevia erityissäännöksiä. Ks. HE 40/1949 vp. s. 2. Aikaisemmassa Lvk:n mietinnössä, 1944:5 s. 25, oli vielä esitetty noudatettavaksi — kun kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä ei vielä ollut kodifioitu — mitä muutoksenhausta »johonkin lautakuntaan nähden muussa »laissa» oli säädetty.

⁵¹ *Erich*, JFT 1924 s. 94, katsoi »erikseen» säätämisen vakiintuneen tarkoittamaan nimenomaan lainasteista sääntelyä.

⁵² *Murén*, SKL 1967 s. 290 ss., ja *Holopainen* ss. 376—377, mainitsevat nämä muutoksenhakusäännökset esimerkkeinä muodollisesti virheellisestä lainsäädännöstä.

nan alainen, ei rahalaitoksena voitane pitää HVall 2 §:ssä tarkoitettuna ylempänä hallintoviranomaisena. Siten postipankkiasetuksen (793/69) 13,3 ja 31 §:n muutoksenhakusäännökset olisivat edellyttäneet tuekseen yksityiskohtaisempaa säännöstä kuin postipankkilain (511/69) 34 §:n täytäntöönpanovaltuus.

Valtioneuvoston päätökset. Suurin osa valtioneuvoston päätöksellä annetuista valitussäännöksistä perustuu poikkeustilalainsäädännössä osoitettuun valtuutukseen.⁵³ Erityisesti on mainittava talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa annetun lain (303/41) 4 §:n nimenomainen valtuutus, jonka nojalla vuodesta 1951 lähtien annetuista valtioneuvoston päätöksistä yhteensä 43 sisältää muutoksenhakusäännöksiä.⁵⁴ Toisena tyyppitapauksena ovat valtioneuvoston päätökset, joissa on ainoastaan toistettu ylempänäasteiseen säädökseen sisältynyt valitussäännös.⁵⁵ Seuraavassa tarkastellaan kuitenkin hallinnonaloittain vain niitä tapauksia, joissa säätämisyjärjestys ei ole moitteeton tai muutoin ansaitsee erityistä huomiota.

Opetusministeriö: Elokuvatuotannon laatutuesta annetun VNp:n (836/70) 9 §:ssä on kielletty valittamasta asianomaisen lautakunnan päätöksestä. Vastaavat aikaisemmat VNp:t (212/62 ja 394/66) eivät sisältäneet ollenkaan muutoksenhakusäännöksiä. Lainsäätäjän valtuutusta muutoksenhakuoikeuden kieltämiseen ei ole osoitettavissa. Toisaalta VNp:lla on järjestetty vain tulo- ja menoarviossa osoitetun määrärahan jako, mihin lainsäätämisyjärjestystä tarkasteltaessa on kiinnitettävä huomiota.

Maa- ja metsätalousministeriö: Samoin VNp lypsylehmien luvun perusteella annettavista avustuksista (128/62) perustettiin vain tulo- ja menoarviossa tähän tarkoitukseen varattuun määrärahaan. Kuitenkin sen 15 §:ssä säädettiin muutoksenhausta kunnallishallituksen päätökseen LH:lta ja kiellettiin erikseen jatkovalitus tämän

⁵³ Ks. poikkeustilalainsäädännön säädösvalvontaa heikentävästä merkityksestä yleensä Merikoski, Laillisuusvalvonta s. 22 ss.

⁵⁴ Mainittakoon esimerkkeinä pyöreän puutavaran viennin valvonnasta annetun VNp:n (7/52) 4,2 §:n valituskielto, maatalouden tuotantokustannusten tasoittamiseksi ja tuotannon edistämiseksi viljelijöille myönnettävistä avustuksista annetun VNp:n (404/51) 14 §:ssä tarkoitettu muutoksenhakumahdollisuus kunnallishallituksen päätöksestä LH:een ja sen päätöstä koskeva muutoksenhakukielto (31 myöhemmässä VNp:ssä on toteutettu vastaavanlainen muutoksenhakujärjestely), rakennustoiminnan säännöstelystä annetun VNp:n (3/52) 4 §:n valituskielto sekä huoneenvuokrasäännöstelystä annetun VNp:n (311/55) 50 ja 60—66 §:issä toteutetut muutoksenhakujärjestelyt (samoin 5 myöhempää VNp:tä).

⁵⁵ Niinpä viljelijöille maksettavasta pinta-alalisästä annetun VNp:n (225/62) 14 §:ssä vain toistettiin maatalouden hintatasosta annetun asetuksen (408/58, muutettuna 420/61) 10 §:n muutoksenhakusäännös.

päätöksestä. Myöhemmän VNp:n (734/73) 8 ja 10 §:n muutoksenhakusäännöksetkin perustunevat vain maataloustulosta annetun lain (106/73, eräiltä osin muutettuna 409/73) 12 §:n täytäntöönpanovaltuutukseen. Vastaava valtuutuksen väljyys rasittaa myös ostorehujen hinnan alentamisesta annetun VNp:n (838/73) 8 §:n muutoksenhakukieltoa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö: Valitussäännöksiä on annettu lukuisissa Kauppakorkeakoulun ohjesääntöä koskevissa VNp:issä, joiden perusteena on viitattu korkeakoulujen valtionavustuksesta annetun lain soveltamisesta annettuun asetukseen (269/59). Tässä niinkuin myöskään laissa Kauppakorkeakoulujen valtionavustuksesta (231/50) ei kuitenkaan ollut muutoksenhakusäännöksiä.

Paineastiain rakenneaineista annetun VNp:n (619/71) 13 §:n mukaan haetaan aineenkoetuslaitoksen, asiantuntijan tai rakenne-tarkastajan päätökseen muutosta valvontaviranomaiselta, jona toimii kauppa- ja teollisuusministeriön alainen väliaikainen paineas-taintarkastuslaitos. Muutoksenhakujärjestely on perustunut stan-dardoimislain (197/42) 11 §:n täytäntöönpano- ja soveltamisvaltuu-teen. Samaan puutteelliseen valtuutukseen perustuu aerosoleista annetun VNp:n (67/73) 15 §:n säännös muutoksenhausta tarkasta-jan toimenpiteeseen kauppa- ja teollisuusministeriöltä.⁵⁷

Ministeriöiden päätökset. Valitusoikeuden sääntely ministeriön päätöksellä on luonnollisesti poikkeuksellista. Koottu säädösaineisto osoit-taa, että ministeriön päätös sisältää yleensä vain viittauksen ylemmän-asteiseen muutoksenhakusäännökseen.

Niinpä *valtiovarainministeriön* päätöksessä asuinrakennusten tuotantoon käytettyjen rakennustarvikkeiden hintaan sisältyneen liikevaihtoveron takaisin maksamisesta ja soveltamisesta (319/55) viitataan HVall:iin ja vastaavasti valtiovarainministeriön päätök-sessä palkintojen jakamisesta tullijutuissa (287/63) tullihallinnosta annetun A:n (217/61) 110 §:ään.

Opetusministeriön päätöksessä kirkollisvirkakunnan leski- ja orpokassan ohjesäännön vahvistamisesta (207/54) on omaksuttu sää-

⁵⁶ Ks. VNp:t 38/51, 142/53, 303/56, 95/58, 233/60, 565/66 sekä vastaavasti teknillisen korkeakoulun osalta VNp 385/71.

⁵⁷ Mainittakoon uudemmissa järjestelyistä kauppa- ja teollisuusministeriön päätökset sähkölaitteiden ja sähkökäyttöisten laitteiden ennakkotarkastuksesta ja valvonnasta (202/74) ja sähköturvallisuusmääräyksistä (205—207/74), joissa on säädetty muutoksenhausta tarkastusviranomaisen päätökseen kauppa- ja teolli-suusministeriöltä. Järjestely perustunee vain sähkölaitoksista annetun lain (167/28) 27 §:n ja asetuksen (5/29) 17 §:n soveltamisvaltuuksiin, eikä sitä voida HVall 5 ja 6 §:ien säännöksetkin huomioonottaen pitää muodollisesti moitteetto-mana.

dösvallan kannalta mielenkiintoinen konstruktio. Kassan johtokuntana toimii kirkkohallitus, jonka päätöksestä muutoksenhakutie käy valtuutetuille. Kirkkohallitus toimii näissä asioissa luonnollisesti muussa kuin tavanomaisessa roolissaan. Mainittakoon lopuksi, että uskonnollisten yhdyskuntien sääntöihin, joiden vahvistaminen perustuu uskonnonvapauslakiin (267/22), saattaa sisältyä sisäisiä muutoksenhakujärjestelyjä.

Normikompetenssiin liittyvä problematiikka on alemmanasteisten valitussäännösten lukumäärän kasvaessa tullut yhä tärkeämmäksi. Muutoksenhausta on eräissä tapauksissa säädetty ilman riittävää lainsäädännöllistä valtuutusta. Lukumääräisesti suurimpana puutteena on valitussäännösten antaminen asetuksella vain lakiin liitetyn täytäntöönpanoja soveltamisvaltuuden nojalla. Vaikka säännösten sisältöön nähden ei olisikaan huomauttamista, tällaista muutoksenhaun sääntelyä voidaan muodollisessa suhteessa pitää virheellisenä. Näihin erityiskysymyksiin on nimenomaan etukäteistä säädösvalvontaa kehitettäessä kiinnitettävä huomiota.

4.1.3 Valitussäännösten voimaantulosta

Lähtökohtia. Säädösten voimaantulosta ja niiden julkaisemisesta ei meillä, toisin kuin eräissä muissa maissa ole yleisiä säännöksiä.⁵⁸ Voimaantuloajankohdan määrittäminen ei kuitenkaan tuota vaikeuksia, milloin säädöksessä tai sen erillisessä täytäntöönpanosäännöksessä on voimaantulopäivä nimenomaisesti osoitettu. Tällaisen säännöksen puuttuessa⁵⁹ on säädöksen yleensä katsottu tulevan voimaan sinä päivänä, jona se asianmukaisesti vahvistettuna on julkaistu asetuskokoelmassa.⁶⁰ Vaatimus säädöksen julkaisemisesta ennen sen voimaantuloa luo edellytykset normin toteutumiselle käytännössä. Tuskin voidaan periaatteesakaan vaatia sellaisten normien noudattamista, joista ei ole mahdollista

⁵⁸ Ks. lakien voimaantulosta muissa maissa annetuista säännöksistä *Kaira*, JFT 1961 s. 360 ss.

⁵⁹ *Sipponen*, s. 344 ss. arvioi Suomen Laki I teoksen (1963) pohjalta kolmannen säädöksistä annetun ilman nimenomaista voimaantulosäännöstä.

⁶⁰ Ks. *Ståhlberg* s. 9, *Hakkila* s. 96, *Kaira*, JFT 1961 s. 360 ss., *Sipponen* s. 344 ja *Hidén* s. 370. KHO on noudattanut samaa periaatetta (1940 II 487).

saada tietoa.⁶¹ On päinvastoin lähdettävä selkeästi normien tarkoituksesta ja ensisijaisesta kohdistumisesta.

Kun muutoksenhaku aina kohdistuu jo olemassaolevaan päätökseen ja siten merkitsee aikaisemman asian jatkamista, aiheuttaa *valitussäännösten ajallinen ulottuvuus* eräitä erityisongelmia. Vaihtoehtona ovat uusien säännösten soveltaminen asioihin, 1) joissa päätös tehdään säännösten voimaantulon jälkeen; tai 2) jotka on ratkaistu ennen säännösten voimaantuloa, mutta joissa muutosta haetaan tämän ajankohdan jälkeen; taikka 3) joissa muutoksenhaku jo on vireillä valitusviranomaisessa. Milloin näitä soveltamiskysymyksiä ei ole erityisin säännöksin järjestetty, on ratkaisu jäänyt oikeustieteen ja -käytännön varaan.

Tässä suhteessa on prosessioikeudessa kilpaillut *kaksi näkemystä*: Ensinnäkin lähtökohtana on, että prosessilakia sovelletaan kaikkiin niihin oikeudenkäynteihin, jotka tapahtuvat prosessilain tultua voimaan. Sen mukaan noudatetaan uuden prosessilain mm. viranomaisten toimivaltaa ja niissä noudatettavaa menettelyä, asioiden käsittelyjärjestystä, muutoksenhakujärjestelmää samoin kuin asianosais- ja oikeudenkäyntikelpoisuutta koskevia säännöksiä.⁶² Toisaalta on selvää, ettei prosessilailakaan ole taannehtivaa vaikutusta. Siten on myös aikaisemman prosessilain nojalla pätevästi suoritetuille oikeudenkäyntitoimille tunnustettu pysyvyys.⁶³

Nämä, lähinnä oikeudenkäyntimenettelyn yhtenäisyyttä palvelevat periaatteet eivät auta ratkaisemaan muutoksenhakuoikeutta koskevien säännösten ajallista ulottuvuutta. Vaikka valitusoikeutta koskevat säännökset sisällytettäisiinkin ensinmainitun periaatteen mukaisesti »prosessilain» alaan, on aikaisemman lain nojalla tehty valitus jälkimmäisen periaatteen mukaan kuitenkin pätevästi suoritettu oikeudenkäyntitoimi. Voimassa olleiden normien mukaan käyttäytynyt asianosainen voi perustellusti vaatia valitustaan asianmukaisesti tutkittavaksi. Muutoksenra-

⁶¹ *Nuorvala*, Oikeudenhoito tiedonvälityksen maailmassa s. 4, asettaa jopa kyseenalaiseksi, onko hallinnossa ehdottomasti noudatettava sääntöä »lain tuntemattomuus ei vapauta seurauksista».

Aikaisempia periaatteita onkin kriittisesti uudelleenarvioitava julkislainsäädännön jatkuvasti kasvaessa. Ks. myös *Holopainen*, s. 46 ja *KHO* 1975: 3 s. 23 ss. sekä *Aalto*, Juhlajulkaisu s. 271.

⁶² Näin *Tirkkonen*, Siviiliprosessioikeus I ss. 173—176.

⁶³ Ks. *Sjöström*, LM 1931, s. 311 ja *Tirkkonen*, Siviiliprosessioikeus I s. 174 sekä hallintoprosessin osalta *Vilkkonen*, I ss. 131—132.

joituksiin liitetyissä voimaantulosäännöksissä onkin säännönmukaisesti säädetty, ettei kieltoa sovelleta ennen säädöksen voimaantuloa tehtyihin päätöksiin.⁶⁴

Arvioiden valitussäännösten voimaantuloa lakisystemaattisista lähtökohdista onkin yleiselle, taannehtivan lainsäädännön kiellolle annettava suurempi paino kuin prosessioikeuden sisäisille periaatteille, jotka ovat hallintoprosessissa muutoinkin saamassa uutta sisältöä.⁶⁵ Mainittakoon tässäkin yhteydessä valituksen täydennysmenettelyä koskevat HVall:n säännökset (659/66), jotka ilmentävät pyrkimyksiä vapautua aikaisemmista muotosidonnaisuuksista ja korostaa aineellisen oikeussuojan merkitystä.

Oikeuskäytännön erittelyä. Yleiset prosessiperiaatteet jäävät valitusäännösten voimaantulo-ongelmiin nähden etäisiksi. Käytännön ratkaisutilanteet antavat problematiikasta elävämmän kuvan. Seuraavassa tarkastellaan muidenkin kuin välittömästi valituksen käyttöalaa rajavien säännösten soveltamisratkaisuja. Aineisto on jaettu ryhmiin sen mukaan, missä määrin säännökset kulloinkin vaikuttavat valituksen käyttöedellytyksiin asianosaisen kannalta. Tästä näkökulmasta taannehtivan lainsäädännön kiello saa reaalisen merkityksen.

Käsittelyjärjestystä koskevilla määräyksillä ei ole asianosaisen oikeusturvan kannalta sellaista merkitystä, että olisi periaatteellista syytä torjua tällaisten säännösten soveltaminen myös niiden voimaan tullessa vireillä oleviin asioihin. Tätä yleisprosessuaalista ohjetta⁶⁶ onkin oikeuskäytännössä noudatettu.

Esimerkkeinä todettakoon näin menetellyn, kun asian vireillä ollessa on annettu uusia määräyksiä ajokortin peruuttamistavasta (KHO 1938 II 3298 ja 4059), liikennelupahakemusten ratkaisemisesta (KHO 1947 II 255) ja vesiasioiden käsittelystä (KHO 1962 II 383). Samoin on LiikVO:n valtioneuvostolla katsottu olleen oikeus

⁶⁴ Sjöström, LM 1931 s. 317, mainitsee tällaisen sääntelyn ensi askelina muutoksenhakuasetuksen (33/01) 11 §:n ja välimiesmenettelylain (46/28) 27 §:n säännökset.

Samana ajattelutavan ilmauksena voitaneen pitää myös KHOL 3,1 §:n säännöstä, jonka mukaan KHO:n on tutkittava ja lopullisesti ratkaistava asiat, joista erinäisten lakien ja asetusten nojalla tehdään valituksia KHO:een.

⁶⁵ Kuopus kiinnittääkin reformatio in peius-kieltoa koskevassa lisensiaattitutkimuksessaan, ss. 20—24, huomiota mm. yleisten prosessiperiaatteiden siviili-prosessuaaliseen alkuperään sekä kehitystekijänä niiden riippuvuuteen yleisestä yhteiskuntanäkemyksestä.

⁶⁶ Ks. Tirkkonen, Siviiliprosessioikeus I s. 175.

antaa autoveron maksuunpanoa koskeva valituksensa LVO:lle edelleen KHO:lle lähetettäväksi (KHO 1971 II 670). Tällä tapauksella on erityispiirteensä siinä suhteessa, että auto- ja moottoripyöräverosta annetun lain (482/67) 21 §:ssä on muutoksenhaun osalta vain yleisesti viitattu siihen, mitä »liikevaihtoverosta on säädetty tai muutoin määrätty». Tällä perusteella katsottiin voitavan soveltaa myöhemmin annetun LiikVL 62,3 §:n (495/71) säännöstä.⁶⁷ Asioiden käsittelyjärjestystä koskevien säännösten sovellettavuus vireillä oleviin asioihin näyttää vakiintuneen. Käytännön syyt puoltavatkin, ettei valitusviranomaisessa samanaikaisesti sovelleta kahdenlaisia menettelytapoja.

Alemman asteen *viranomaisten toimivaltaa* koskevien säännösten muutosten vaikutus on tullut konkreettisesti esille lähinnä LO:ssa ratkaistavien asioiden rajankäynnissä. LO:n toimivalta seuraili ennen vuoden 1974 läänioikeusuudistusta LOL 1 §:n valtuussäännöksen puitteissa LHA 29 §:n luetteloa. Ohimeneviä poikkeuksia (KHO 4. 11. 1957 T 4968) lukuunottamatta vakiintui KHO:n kannaksi, ettei LHA 29 §:n muutoksilla ollut vaikutusta KHO:ssa vireillä olleiden asioiden käsittelyyn.

Periaate ilmenee KHO:n ratkaisusta 1959 II 104, jossa koko muutoksenhakutie oli päätöksen antamisen jälkeen muuttunut: Maistraatin tuomittua raitiovaunukuljettajan varomattomasta raitiotievaunun kuljettamisesta sakkorangaistukseen, maistraatin päätös pysytettiin, vaikka asian ollessa valituksen johdosta vireillä, oli tullut voimaan uusi tieliikennelaki (143/57), jonka mukaan po. laatuista rikkomuksista tuomittiin yleisessä alioikeudessa. Ratkaisutilanne lähenee jo valitusoikeutta koskevien säännösten voimaantulo-ongelmia.

Vastaavasti ei ennen TOL:n voimaantuloa tehdyn perustevalituksen ratkaiseminen kuulunut tarkastuslautakunnalle (KHO 1944 II 608).⁶⁸ Kunnallisverotusta koskevaa perustevalitusta ei tutkittu VerotusL:n voimassa ollessakaan, kun valitus oli jätetty LH:lle ennen VerotusL:n voimaantuloa (KHO 9. 2. 1960 T 780 ja 28. 3. 1960 T 2016).

Henkikirjoitusta koskevaan oikaisuvaatimukseen ei myöskään ollut sovellettava HenkikirjoitusA:n 24 §:n muutosta, kun hakemus oli sitä ennen pantu vireille (KHO 1935 II 968).

Toiseen tulokseen on päädytty niissä tapauksissa, joissa on alem-

⁶⁷ Tuskin tällainen viittaussäännöksen laajentava tulkinta tulee muutoksenhaun rajoitusten osalta kysymykseen. Niinpä KHO ratkaisussaan 1971 II 669 katsoi, etteivät LiikVL:n muuttamisesta 28. 6. 1968 annetulla lailla säädetty muutoksenhakurajoitukset olleet sovellettavissa auto- ja moottoripyöräveroon.

⁶⁸ Toisin kun perustevalitus oli tehty lain voimaantulon jälkeen (KHO 1945 II 151, 1946 II 358 ja 1947 I 14).

massa asteessa rikottu ratkaisuhetkellä jo voimassa olleita toimivaltasäännöksiä. Mainittakoon esimerkkeinä vain linja-autolinjan pysäkkipaikkoja ja liikennemerkkejä (KHO 1953 II 397), eläkkeen takaisin perimistä (KHO 1955 II 658) ja moottoriajoneuvoveron maksuunpanoa (KHO 1958 II 19) koskevat ratkaisut.

Oikaisuvaatimusmenettelyä koskevien säännösten soveltaminen ennen niiden voimaantuloa tehtyihin päätöksiin on myös aiheuttanut tulkintavaikeuksia. Niitä kuvaa KHO:n ratkaisu 1968 II 98:

KHO:een ennen KKouluL:iin lisätyn 86 a §:n voimaan tulemistä saapunut valitus KouluH:n valtionapua kansakoululaitoksen menoihin koskevasta päätöksestä oli sanotun säännöksen nojalla jätettävä tutkimatta ja valituskirja asiakirjoineen lähetettävä KouluH:lle käsiteltäväksi tuossa säännöksessä tarkoitettuna oikaisuvaatimuksena (äänestys 4—1). Vastaavanlaisia asioita oli lainmuutoksen voimaantullessa vireillä KHO:ssa yhteensä 60, jotka kaikki jätettiin tutkimatta ja lähetettiin KouluH:een oikaisuvaatimuksena käsiteltäväksi. Ratkaisulla oli siten myös käytännöllisiä perusteita.

Kun oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen oli jatkovalitusmahdollisuus, KHO:n jossain määrin aikaisemmasta, prosessisäännösten ajallista ulottuvuutta koskevasta tulkintalinjasta poikennut ratkaisu ei vähentänyt muutoksenhakijan oikeusturvaa. Tulkintavaikeuksien välttämiseksi tulisi muutoksenhakujärjestelmää kehitettäessä kuitenkin selvästi säätää, mihin päätöksiin uusia järjestelyjä sovelletaan.⁶⁹

Valitusoikeutta koskevien säännösten voimaantulo-ongelmat muodostavat oman lukunsa. Tällöin on jo kysymys oikeusturvaan välittömästi vaikuttavien säännösten soveltamisesta. Todettakoon ensin, että HValL:n mukaista valitusoikeutta ei ollut tätä ajankohtaa ennen annettuihin päätöksiin (KHO 1951 II 112 ja 463 sekä 1952 II 495). HValL:ssa onkin juuri säädetty niistä päätöksistä, joihin lain mukaan saadaan hakea muutosta. Tulkinnalla on liittymäkohtansa päätösten lainvoimaisuusoppiin. Lainvoimaan ei voida yleensä taannehtivasti puuttua.⁷⁰ Valitussäännösten ajallisen soveltuvuuden rajaamista niiden voimaan-

⁶⁹ Todettakoon, että Kuntien valtionosuuslain 34,2 §:n (1104/74) säännöksen on katsottu estävän lain 26 §:ssä tarkoitetun oikaisuvaatimusmenettelyn soveltamisen vuotta 1975 aikaisemmalta ajalta suoritettavaan valtionosuuteen ja -avustukseen paitsi vuoden 1974 eräisiin käyttökustannuksiin. Ks. KHO 25. 10. 1976 T 4022—4023 ja 10. 11. 1976 T 4350.

⁷⁰ Tapauksessa KHO 25. 3. 1958 T 1598 todettiin »autoasetuksen (349/48) 60 §:ssä tarkoitetun 15 päivän valitusajan menneen umpeen 19. 11. 1957. Kun päätös näin oli tullut lainvoimaiseksi mainitun asetuksen aikana, asiassa ei voitu soveltaa 4. 10. 1957 annetun ja 1. 12. 1957 voimaan tulleen moottoriajoneuvoasetuksen (330/57) 87 §:ssä tarkoitettua 30 päivän valitusaikaa.»

tulon jälkeen tehtäviin päätöksiin osoittaa myös ratkaisu KHO 1961 II 268. Sen mukaan valitettaessa HaL:n voimaantulon jälkeen annetusta LO:n päätöksestä köyhäinhoidon korvaamista koskevassa asiassa oli valitusaika 30 päivää.

Valituskieltojen osalta on selvää, ettei muutosta saa hakea rajoituksen voimaantulon jälkeen tehtyihin päätöksiin. Valitus on kuitenkin yleensä jätetty tutkimatta myös siinä tapauksessa, että valituksenalainen päätös on tehty ennen lain voimaantuloa, mutta valitus saapunut sen jälkeen.

Niinpä KHO ei tutkinut LH:n päätöksestä tehtyä valitusta, joka oli saapunut HaL:n voimaantultua, kun päätökseen ei tämän lain mukaan saanut hakea muutosta (KHO 1957 II 441). Samoin sovellettiin kansakoulunopettajan siirtämistä toiseen virkaan koskevassa asiassa KKouluA 197 §:n muutettuja säännöksiä (342/67), vaikka tuo päätös oli tehty ennen asetuksen voimaantuloa, kun valitus oli saapunut voimaantulopäivän jälkeen. Tosin tätä asetuksenmuutosta oli pidettävä vain aikaisemman säännöksen selvennyksenä (KHO 1967 II 86).

Muutoksenhakurajoitusten vaikutuksesta niiden voimaantullessa vireillä oleviin valituksiin on vaikea löytää yleistä tulkintalinjaa.

Aikaisemmasta käytännöstä voidaan viitata KHO:n ratkaisuun 1958 II 100 tilausliikenteen harjoittamista koskevassa asiassa. Siinä KulKM oli ratkaissut 27.8.1957 valituksen LH:n päätöksestä eli ennen MoottoriajoneuvoA:n (4.10.1957/330) voimaantuloa 1.12.1957. Samoin oli valitus saapunut KHO:een ennen tätä ajankohtaa. KHO ei kuitenkaan asetuksen voimaantulon jälkeen tutkinut valitusta, kun päätöksestä ei sanotun asetuksen 87,6 §:n mukaan, verrattuna saman pykälän 2 momenttiin, ollut oikeutta valittaa. Vuosikirjan ratkaisuselosteessa todettiin nimenomaan valitusoikeuteen sovelletun uuden prosessilain säännöksiä. Ratkaisu onkin tällaiseen selvä ja aikaisempien »prosessilain herruutta» koskevien muodollisten käsitysten mukainen. Sen arvioinnissa ei kuitenkaan voida sivuuttaa ratkaisutilanteen tosiasiallisia olosuhteita: Kysymyksessä oli hakemusasia, johon annetulla päätöksellä ei ole muihin hallintopäätöksiin verrattavaa sitovuutta. Toisaalta tuli asetuksenmuutoksen jälkeen tilaustiikenneluvan saaminen uusien edellytysten pohjalta harkittavaksi.

Uudempi ratkaisu KHO 1972 II 16 on vuosikirjassa pelkistetty oikeusohjeen muotoon : »Valituskieltosäännöstä ei ollut sovellettava asiaan, josta oli valitus vireillä KHO:ssa silloin, kun sanotun säännöksen sisältävä asetus annettiin ja tuli voimaan, vaan valitus tutkittiin, kun aikaisemman asetuksen mukaan päätöksestä oli saatu valittaa KHO:lle.» Tässä tapauksessa LääkH rankaisi alaistaan virkamiestä LääkH:sta 7.3.1944 annetun asetuksen nojalla varoituk-

sella, mihin päätökseen saatiin valittamalla hakea muutosta. Asian ollessa vireillä KHO:ssa säädettiin LääkH:sta 20.2.1970 annetussa, 1.4.1970 voimaan tullessa asetuksessa valituskielto LääkH:n päätökseen, jolla virkamiehelle oli annettu varoitus. KHO tutki — tosin sitä erikseen perustelematta — valituksen. Tapausta arvioitaessa on huomattava kurinpitopäätöksen saavan lainvoimaan verrattavan sitovuuden. Kun myöskään kurinpitoa koskevat aineelliset säännökset eivät olleet muuttuneet, esiintyi valituskiellon ajallista ulottuvuutta koskeva kysymys tässä ratkaisutilanteessa aikaisempaa pelkistetympänä.⁷¹

Yhteenveto. Valitussäännösten voimaantulo-ongelmat on edellä ryhmitelty sen mukaan, mikä vaikutus säännöksellä on asianosaisten käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin. Tältä kannalta on luonnollista, että ensinnäkin menettelyä koskevia säännöksiä sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkiin niiden voimaantullessa vireillä oleviin asioihin. Muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset, joiden soveltamiskohteena ovat tehdyt päätökset, ovat erilaisessa asemassa. Valitusoikeuden perustavia säännöksiä sovelletaan vakiintuneen käytännön mukaisesti niiden voimaantulon jälkeen tehtäviin päätöksiin. Valituskieltojen osalta on kansalaiskeskeistä lähtökohtaa korostaen päädyttävä sille, jo uudemmasta oikeuskäytännöstä ilmenevälle kannalle, ettei muutoksenhakurajoituksia ilman nimenomaista säännöstä sovelleta niiden voimaantullessa vireillä oleviin valituksiin.

Valituskieltojen ajallista ulottuvuutta on kuitenkin syytä vielä tässäkin tarkentaa. Ongelmana ovat nimittäin ne tapaukset, joissa valituksenalainen päätös on tehty ennen valituskiellon voimaantuloa, mutta valitus tehty vasta tämän ajankohdan jälkeen. Valituksen saapumisaikankohda näyttää muodostuneen eräänlaiseksi valituskieltojen sovellettavuuden rajalinjaksi. Asiantilaa ei voida pitää tyydyttävänä. Yksittäistapauksessa saattaa valituksen tutkiminen nimittäin jäädä riippumaan siitä, onko asianosainen ehtinyt ennen valituskiellon voimaantuloa ja siten normaalia valitusaikaa lyhyemmässä ajassa hakea muutosta. Vastaavasti saattaa valitusosoitusta noudattaneen asianosaisen valitus jäädä

⁷¹ Mainittakoon myös, ettei lasten päivähoidosta annetun A:n 3 §:ään 27.8.1976 lisättyä ja 1.1.1977 voimaan tullutta kieltoa valittaa sosiaalilautakunnan päätöksestä sovellettu lautakunnan 1.6.1976 tekemään päätökseen. KHO tutki myös asianosaisen LO:n 15.2.1977 asiassa antamasta päätöksestä tekemän valituksen (18.5.1977 T 2118).

valituskiellon voimaantulon jälkeen saapuneena tutkimatta. Tämän epäkohdan korjaamiseksi tulisikin pyrkiä yhtenäiseen käytäntöön, jonka mukaan valitusoikeuden rajoituksia sovellettaisiin samoin kuin valitusoikeuden perustavia säännöksiä niiden voimaantulon jälkeen tehtäviin päätöksiin. Näin päätöksiin liitetyt valitusosoitukset säilyttäisivät alkuperäisen merkityksensä. KHO näyttääkin asettuneen uuden kunnallislain (953/76) valitussäännösten ajallisen ulottuvuuden osalta jo tälle kannalle.⁷²

4.2. Valituksen käyttöalan sääntelystä hallintovalituslain voimassaoloaikana

4.2.1. Valitussäännösten määrästä ja luokittelun perusteista

Julkislainsäädännön moninaistuessa valitussäännökset muodostavat alati kasvavan joukon. Toisaalta on havaittavissa säännöstyyppien vakiintumista ja tyytymistä muutoksenhaun osalta viittaamaan HValL:n yleisiin säännöksiin. Tässäkin näkyy HValL:n asema valitussäännöstön runkona. Vuosilta 1951—1973 koottua *säädösaineistoa* (liite 1) on jäljempänä luokiteltu lähinnä sen mukaan, missä määrin säädökset sisältävät valituksen käyttöalaa koskevia säännöksiä. Tämän aineiston määrä ja jakautuminen eri hallinnonaloille ilmenee *taulukosta* 3. Määrällisen analyysin ulkopuolella on tekstissä lisäksi viitattu vuosien 1974—1977 *säädösaineistoon*.¹ Kun tarkoitus on antaa kokonaiskuva valituksen käyttöalan sääntelystä, pääpaino on aineiston lukumäärän ja säännöstyyppien erittelyssä.

Lukumäärätiedoissa ei ole huomioitu säädösten kumoamisesta ja uusimisesta aiheutuvaa kertautumista, jota esiintyy varsinkin suhdannekiertoon ja talouspoliittisiin ratkaisuihin tahdistetussa taloushallinnossa. Tämä selittää osaltaan aineiston kasautumista valtiovarainministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloille. Opetusministeriön suuri osuus johtunee vastaavasti eri lohkoihin ja asteisiin jakautuneesta koulutoimesta. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla valitussäännöksiä ovat lisänneet

⁷² Ks. KHO 26. 8. 1977 T 3203.

¹ Tältä osin on seurattu asetuskokoelmaa aina vuoden 1977 numeroon 651 asti.

Taulukko 3. Vuosina 1951—1973 annetut valitussäännökset hallinnonaloittain.²

hallinnonala	positiivisia valitus- säännöksiä sisältäneet säädökset	%	valitus- kieltoja sisältäneet säädökset	%	säädökset yhteensä	%
valtioneuvoston kanslia	2	0.32	3	0.63	4	0.49
ulkoasiainministeriö	1	0.16	1	0.21	2	0.24
oikeusministeriö	31	4.89	33	6.96	50	6.08
sisäasiainministeriö	46	7.26	30	6.33	59	7.18
puolustusministeriö	4	0.63	6	1.27	7	0.85
valtiovarainministeriö	161	25.39	42	8.86	173	21.05
opetusministeriö	98	15.46	83	17.51	117	14.23
maa- ja metsätalous- ministeriö	130	20.50	149	31.43	198	24.09
liikenneministeriö	36	5.68	29	6.12	45	5.47
kauppa- ja teollisuus- ministeriö	67	10.57	40	8.44	77	9.37
sosiaali- ja terveys- ministeriö	56	8.83	55	11.60	87	10.58
työvoimaministeriö	2	0.32	3	0.63	3	0.36
yhteensä	634	100.00	474	100.00	822	100.00

ajankohtaiset hallinnonuudistukset sekä yleensäkin sosiaalisten avustusmuotojen kehittäminen. Toisaalta herättää huomiota valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön yhteenlaskettunakin vähäinen osuus, mikä voidaan selittää näiden hallinnonalojen sisällön ja rakenteen erityisluonteella. Työvoimaministeriö on puolestaan vasta perustettu 1970 (A työvoimaministeriöstä 46/70 ja 194/74). Säädösaineiston jakautuminen asiaryhmittäin ilmenee liitteestä 1.3.

Yksityiskohtaiseen analyysiin on kelpuutettu 610 positiivisen valitussäännöksen ja 417 muutoksenhakurajoituksen sisältävää säädöstä. Taulukoinnin ulkopuolelle on jätetty ainoastaan sellaiset säädökset, joissa valitusmahdollisuus ilmenee välillisesti orga-

² Luokittelussa on seurattu KHO:n ennakkopäätösrekisterin systemaattisen numerotunnusjärjestelmän hakemistoa, jossa on käytetty asioiden kolmetasoista ryhmittelyä. Ks. KHO:n ATK, Yleinen osa ss. I—III ja Verotus ss. I—II.

nisaatio- tms. säännöksestä tai joita valitut yleiset muuttajat eivät riitä kuvaamaan.³

Valitussäännöstöämme ei aikaisemmin ole eritelty määrällisen menetelmän keinoin. Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota vain valitussäännösten tyyppitapauksiin ja pääasiallisiin poikkeuksiin yleisestä muutoksenhakuoikeudesta.⁴ Samoin on Ruotsissa, jossa säännösten kategorioinnilla on yleisten muutoksenhakusäännösten puuttuessa suurempi merkitys, koottu vain esimerkkiluetteloja muutoksenhakuoikeuden sääntelystä.⁵ Aikaisemman tutkimuksen *luokittelut* eivät siten osoita, missä määrin muutoksenhaku yleensäkin eri hallinnonaloilla saattaa tulla kysymykseen. Näitä puutteita välttämällä kiinnitetään tässä tutkimuksessa huomiota myös valitussäännösten kohdistumiseen, jolloin voidaan selvittää muutoksenhaun sääntelyä eri hallinnonaloilla ja asiaryhmissä. HVall:n soveltamisalan ulkopuolisten valitussäännösten kasuistisuus asettaa systematiikalle omat rajoituksensa. Niistä on ilman hienojakoista luokitusta vaikea pelkistää yhtenäisiä periaatteita.⁶ Toisaalta yksityiskohtainen jaottelu korostaa tarpeettomasti lainsäädäntötekniisiä kysymyksiä ja käytännön ratkaisutilanteille vieraita rajanvetoja. Muuttajat onkin pyritty valitsemaan siten, että saadut jakautumat kuvaavat tosiasiallisia muutoksenhakumahdollisuuksia.

³ Suurimpana yksityiskohtaisen analyysin ulkopuolelle jätettynä ryhmänä ovat säädökset, joissa muutoksenhakua on rajoitettu vain jonkin muutoksenhakijan osalta. Mainittakoon havainnollisena esimerkkinä yhteismetsän verottamisesta tulo- ja omaisuusverotuksessa annetun lain (82/54) 82 §:n säännös, jolla sekavuuksien välttämiseksi (HE 147/1954 vp.) kiellettiin yhteismetsän valitusoikeus mutta säilytettiin kunkin osakkaan valitusoikeus.

Kun yksityiskohtaisemman luokittelun ulkopuolelle jää positiivisia valitus-säännöksiä sisältäneestä 634 säädöksestä vain 24 eli 3,78 % ja muutoksenhakua rajoittavia säännöksiä sisältäneistä 474 säädöksestä vain 57 eli 12,02 % antaa aineisto kuitenkin edustavan kuvan valituksen sääntelystä.

⁴ Andersson, s. 136, mainitsee tyypillisimpinä valituskieltoina 1) muutoksenhaun kieltämisen kokonaisuudessaan tietyssä säädöksessä tarkoitettujen päätösten tai määrätyn viranomaisen päätösten osalta, 2) muutoksenhakurajoitusten alaisten päätösten erikseen luettelemisen, 3) muutoksenhaun rajoittamisen säädöksen tarkoittamissa asioissa tietyn tai useampienkin viranomaisten osalta, 4) valitusinstanssien lukumäärän rajoittamisen sekä 5) valituskelpoisuuden rajoittamisen tietynlaisiin päätöksiin.

⁵ Ks. *SOU* 1964:27 ss. 490—493 ja *Ragnemalm* ss. 176—181.

⁶ Ks. myös *Ikkala*, *LM* 1955 ss. 156—157.

4.2.2. Valituksen positiivinen sääntely

Tutkimusaineiston 822 säädöksestä 634 sisältää positiivisia, muutoksenhaun sallivia säännöksiä. Yksityiskohtaisemmin on luokiteltu 610 säädöstä jakamalla ne ensin neljään ryhmään seuraavin perustein:

1) Ensimmäiseen ryhmään on poimittu säädökset, jotka sisältävät säännöksiä muutoksenhausta *HValL:n soveltamisalalla*. Niihin on luettu kaikki ne säädökset, jotka sisältävät muutoksenhausta tarkempia määräyksiä kuin vain viittauksen *HValL:iin*. 2) Toisen ryhmän säädökset sisältävät vastaavasti *HValL:n alkuperäisen soveltamisalan ulkopuolella annettuja muutoksenhakusäännöksiä*. Näillä tarkoitetaan muutoksenhaun järjestämistä *HValL 1,2 §:ssä* ja *2 §:ssä* tarkoitetuissa tapauksissa.⁷ 3) Kolmanteen ryhmään on luettu pelkän viittauksen *HValL:iin* sisältävät säädökset. 4) Neljännen ryhmän muodostavat vastaavasti ne säädökset, joissa on muutoksenhaun osalta viitattu muihin valitussäännöksiin. Useissa tapauksissa on säädökset jouduttu lukemaan sekä 3. että 4. ryhmään.

Aineiston jakautuminen mainittuihin ryhmiin ilmenee taulukosta 4, jonka viimeisessä sarakkeessa on hallinnonaloittain ilmaistu myös säädösten kokonaismäärä.

HValL:n soveltamisalaan lukeutuvat positiiviset valitussäännökset voidaan sivuuttaa yleisin viittauksin. Niissä on useimmiten vain ilmaistu muutoksenhakutie tai annettu *HValL:n* säännöksiä täydentäviä menettelytapaoheja. Kun valitusoikeus määräytyy jo *HValL:n* yleisten periaatteiden nojalla, tällaiset säännökset eivät muuta valituksen käyttöalaa.

Mainittakoon vain suurimpina ryhminä valtiovarainministeriön (29,88 %) hallinnonalaan lukeutuvat verolait (lukuisat valmisteverot) sekä maa- ja metsätalousministeriön (24,90 %) hallinnonalaan kuuluvat, maatalouden tukimuotoja koskevat säädökset. Viimemainituissa on järjestetty muutoksenhaku ensi asteena toimivan kunnallishallituksen päätöksestä LO:een ja tämän päätöksestä usein edelleen KHO:een. Jatkovalitusmahdollisuuden vuoksi on säädökset kirjattu tähän ryhmään.

⁷ Suurimpana ryhmänä ovat säädökset, jotka sisältävät säännöksiä muutoksenhausta kunnallisten viranomaisten päätöksiin. Näitä löytyy ennen muuta opetusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloilta. Ensi asteen kouluviranomaisina toimivat koulujen johtokuntien ohella kuntien koululautakunnat. Vastaavasti maa- ja metsätalouden tukimuotoihin liittyvistä hallintotehtävistä huolehtivat säännönmukaisesti kunnanhallitukset. Mikäli säädöksessä on järjestetty muutoksenhakumahdollisuus myös väliasteena toimivan LO:n päätöksestä, on se luokiteltu myös 1. ryhmään.

Taulukko 4. Vuosina 1951—1973 annetut valitusoikeuden perustavat säännökset hallinnonaloittain.

säädös sisältää säännöksiä muutoksenhausta						säädök- set yh- teensä %
hallinnonala	HValL:n sovel- tamisalalla %	HValL:n sovel- tamisalan ulko- puolella %	viittauksen HValL:iin %	muun viittauksen %		
valtioneuvoston kanslia	—	—	1	0.74	—	1 0.16
ulkoasiainministeriö	1	0.41	—	—	—	1 0.16
oikeusministeriö	8	3.32	11	5.91	7	30 4.92
sisäasiainministeriö	12	4.98	17	9.14	10	42 6.89
puolustusministeriö	3	1.24	—	—	1	4 0.66
valtiovarainministeriö	72	29.88	10	5.38	40	157 25.74
opetusministeriö	16	6.64	56	30.11	29	98 16.07
maa- ja metsätalous- ministeriö	60	24.90	51	27.42	15	126 20.66
liikenneministeriö	1	0.54	19	7.88	8	32 5.25
kauppa- ja teollisuus- ministeriö	33	13.69	17	9.14	16	67 10.98
sosiaali- ja terveys- ministeriö	16	6.64	23	12.37	12	51 8.36
työvoimaministeriö	1	0.41	—	—	—	1 0.16
yhteensä	186	100.00	241	100.00	135	610 100.00

Taulukko osoittaa yli 75 % säädöksistä kasautuneen valtiovarain-, maa- ja metsätalous-, opetus- sekä kauppa- ja teollisuusministeriöiden hallinnonaloille. Vastaavasti on valtioneuvoston kanslian sekä ulkoasiain-, puolustus- ja työvoimaministeriöiden yhteenlaskettukin osuus (1,08 %) jäänyt vähäiseksi.

Muutoksenhaun sääntely viittaussäännöksiin on yleistä. Viittaukset HValL:iin keskittyvät valtiovarainministeriön (29.63 %) ja opetusministeriön (21.48 %) hallinnonaloille. Vastaavasti on muista viittauksista lähes 50 % annettu valtiovarainministeriön hallinnonalalla. Nämä sisältävät säännönmukaisesti viittauksen verotuslain ja eräissä tapauksissa myös tullilain muutoksenhakusäännöksiin. Muut muutoksenhakusäännökset eivät ole saaneet näin keskeistä lainsäädäntöteknistä asemaa. *Taulukko 5* osoittaa viittaussäännösten viime vuosina selvästi lisääntyneen.

Taulukko 5. Vuosina 1951—1973 annetut, viittauksen HValL:iin tai muihin valitussäännöksiin sisältäneet säädökset.

vuosi	viittaus HValL:iin	%	viittaus muuhun valitussään- nökseen	%	viittaus- säännöksiä sisältävät säädökset yhteensä	%
1951	3	2.22	2	1.59	5	2.03
1952	1	0.74	2	1.59	3	1.22
1953	5	3.70	3	2.38	8	3.25
1954	3	2.22	4	3.17	6	2.44
1955	4	2.96	2	1.59	6	2.44
1956	1	0.74	—	—	1	0.41
1957	3	2.22	3	2.38	6	2.44
1958	3	2.22	6	4.76	9	3.66
1959	5	3.70	11	8.73	16	6.50
1960	1	0.74	4	3.17	5	2.03
1961	1	0.74	6	4.76	7	2.85
1962	3	2.22	4	3.17	7	2.85
1963	1	0.74	7	5.56	8	3.25
1964	3	2.22	6	4.76	8	3.25
1965	6	4.44	9	7.14	14	5.69
1966	8	5.93	8	6.35	14	5.69
1967	7	5.19	5	3.97	11	4.47
1968	13	9.63	12	9.52	25	10.16
1969	14	10.37	11	8.73	21	8.54
1970	13	9.63	5	3.97	16	6.50
1971	8	5.93	7	5.56	14	5.69
1972	15	11.11	4	3.17	19	7.72
1973	14	10.37	5	3.97	17	6.91
yhteensä	135	100.00	126	100.00	246	100.00

Taulukko osoittaa, että lähes 50 % viittauksista HValL:iin on annettu tutkimusjakson viimeisenä viisivuotiskautena. Muiden viittausten osalta ei näin selvää kehitystä ole havaittavissa.

Viittaussäännösten saadessa yhä suuremman osuuden muutoksenhaun sääntelyssä keskittyvät myös laintulkintaongelmat HValL:iin ja muihin yleisiin valitussäännöksiin. Viittaussäännösten soveltaminen ei nimittäin sinänsä aiheuta tulkintaongelmia. Siten voidaan näiden säännösten yksityiskohtainen selostaminen tässä sivuuttaa. Mainittakoon vain esimerkein *tyypillisimmät viittaussäännökset*:

1) Yleisin on välitön viittaus HValL:iin säätämällä, että tiettyssä asiaryhmässä »haetaan muutosta valittamalla siten, kuin on säädetty muutoksenhausta hallintoasioissa». Tämän kaltaista lainsäädäntötekniikkaa on käytetty myös eräissä muutoin HValL:n soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä asiaryhmissä. Mainittakoon esimerkiksi vain Suomen Pankin ohjesäännön 24,3 § (790/68) ja kansaneläkeasetuksen 12 a § (806/68). Käytännössä esiintyy myös viittauksia HValL:n menettelysäännöksiin, vaikka muutoksenhaku muutoin olisikin osoitettava muulle kuin hallintolainkäyttöviranomaiselle.⁸

2) Mainittakoon tässä yhteydessä myös tavallaan käänteinen viittaus HValL:iin, jonka mukaan »tämän lain nojalla annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta HValL:n mukaan valittamalla».

3) Tyypillinen on myös viittaus HValL:iin varauksin, ettei »erikseen ole toisin säädetty». Tähän tapaan on säädetty muutoksenhausta mm. ammattikasvatushallituksen päätöksiin (A 172/71 47 §, samoin aikaisempi A 661/65 36 §).⁹

4) Oman ryhmänsä muodostavat viittaukset muihin kuin HValL:n valitussäännöksiin, ennen muuta verotuslakiin ja tullilakiin.¹⁰ Harvinaisempaa on sitä vastoin viittaaminen kunnallislain muutoksenhakusäännöksiin.¹¹

⁸ HValL:n menettelymuotoja on noudatettava mm. haettaessa rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista annetun L:n (935/73) 26 §:n nojalla muutosta tapaturmaviraston päätökseen vakuutusoikeudelta.

⁹ Ks. metalli- ja laivanrakennusteollisuustuotteiden viennin turvaamisesta eräissä tapauksissa annetun A:n (181/53) 14 ja 15 §:n, aikaisemman asuntotuotantolain (488/53) 17 §:n ja lapsiperheiden asumistuesta annetun L:n (586/53) 10 §:n säännökset.

¹⁰ Ks. mm. AutoveroL (482/67) 21 §:n viittaus liikevaihtoveroa koskeviin muutoksenhakusäännöksiin sekä suhdanneveroL:n (872/70) 15 §:n ja vientihintojen poikkeuksellisen nousun johdosta tulokehityksen tasapainoittamiseksi suoritettavasta maksusta annetun L:n (52/74) 8 §:n viittaukset soveltuvin osin siihen, »mitä tullista on säädetty».

¹¹ Mainittakoon palo- ja pelastustoimesta annetun L:n (559/75) 49 §:n

5) Verraten yleistä on viitata samanaikaisesti sekä HVall:iin että muihin valitussäännöksiin. Eniten esimerkkejä tarjosivat tässä suhteessa aikaisempien valmisteveroja koskevien lakien muutoksenhakusäännökset,¹² joissa HVall:n ohella oli viitattu tullilain vastaaviin säännöksiin. Muutoksenhausta valmisteveroa koskevaan päätökseen on sittemmin annettu yksityiskohtaiset säännökset valmisteverotuslain (558/74) 7 luvussa.

6) Viittaussäännöksestä on tavallaan kysymys silloinkin, kun täytäntöönpano- ja soveltamisasetuksessa viitataan muutoksenhaun osalta asianomaisten lain valitussäännöksiin. Niinpä AsevA (63/51) 10 §:n mukaan on »valitusten tekemisestä asevelvollisuusasioissa kutsunta-asiain keskuslautakuntaan säädetty asevelvollisuuslaissa».

Tutkimustehtävän kannalta ovat mielenkiintoisia HVall:n yleisklausulin ulkopuolelle ilman nimenomaista säännöstä jäävät muutoksenhakutilanteet. Tutkimustaloudellisista syistä on niitä koskevien säännösten yksityiskohtaisemmasta käsittelystä luovuttava ja tyydyttävä hallinnonaloittain (taulukko 4) luettelonomaiseen esitykseen:

Oikeusministeriön kohdalle on taulukossa 4 kirjattu Porkkalan palautuslain (341/56), valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännön (416/57 ja 193/72) 30 §:n, vesilain (264/61) 17 luvun ja pysäköintivirhemaksusta annetun L:n (248/70) 14 §:n valitussäännökset. Lukuisat vaalilait sisältävät omat säännöksensä vaaliorganisatiosta ja muutoksenhausta vaalien toimittamisen eri vaiheissa.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalta on mainittava mm. elokuvanäyttännöistä annetun asetuksen (620/56 ja 473/64) järjestämät sittemmin kumotut (17/67) muutoksenhakumahdollisuudet sekä väestönsuojelulain (438/58) 17 §:n ja tuberkuloosilain (355/60) ja palolain (465/60) 9 luvun säännökset (vrt. L palo- ja pelastustoimesta 559/75 edellä) muutoksenhausta asianomaisten lautakuntien päätöksiin. Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/64) 8 §:n mukaan kunnallisen eläkelaitoksen päätökseen eläkettä koskevassa asiassa saadaan hakea muutosta valittamalla eläkelautakunnalle ja sen päätökseen edelleen KHO:lta. Asun-

säännös, jonka mukaan palolautakunnan päätökseen nähden sovelletaan, jollei erikseen ole toisin säädetty, kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä. Lainkohdan 2 momentin erityisjärjestelyn mukaan voi kuitenkin se, joka ei tyydy kunnallisen viranomaisen lain 34 ja 36 §:n nojalla määräämään korvaukseen, esittää vaatimuksensa LO:lle, joka määrää maksettavan korvauksen suuruuden. Tätä on pidettävä eräänlaisena kunnallisvalituksen ja hallintoriitamenettelyn välimuotona. Ks. normaaleina hallintoriitoina käsiteltävistä asioista L:n 42 §.

¹² Ks. mm. L virvoitusjuomaverosta (800/69) ja L makeisvalmisteverosta (801/69).

totuotantolain (247/66) 20,3 §:ssä säädettiin mahdollisuus hakea eräissä tapauksissa asuntohallitukselta muutosta kunnallishallituksen tai lautakunnan päätökseen. Muutoksenhaku järjestettiin sittemmin lainmuutoksella (5/73) kunnallisvalituksen tapaan kulkemaan LO:een. Kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta annetun L:n (671/70) 8 §:ssä on säädetty muutoksenhausta sopimusvaltuuskunnan tai sen jaoston päätökseen Uudenmaan LO:lta. Lain 7,1 §:ssä tarkoitettussa, ohjesääntöä koskevassa asiassa käy valitustie kuitenkin sisäasiainministeriöön.

Valtiovarainministeriö: VeroUL (367/61) 8 §:n ohella perustevalituksesta on säädetty lukuisissa muissa yhteyksissä. Suomen Pankin ohjesäännön 24,3 §:n (790/68) ja postipankkiasetuksen (793/69, samoin 807/68 14 §) 13,3 §:än sisältyvät puolestaan säännökset muutoksenhausta pankin johtokunnan eläkettä ja perhe-eläkettä koskevassa asiassa KHO:lta.

Opetusministeriön hallinnonalalta¹³ on syytä mainita koulutoimen alalta eräät tyyppitapaukset: Oppikoulun kouluneuvostosta annetun A:n (324/72) 13,1 §:n mukaan on opettajalla, muulla koulun palveluksessa olevalla henkilöllä sekä oppilaalla ja hänen holhoojallaan oikeus hakea muutosta kouluneuvoston päätökseen, joka koskee koulun järjestyssääntöjen antamista tai jolla oppilaskunnan ja kerhon säännöt on vahvistettu. Valitustie kulkee LH:een, jonka päätökseen ei saa hakea muutosta. Erikseen on säädetty muutoksenhausta kouluneuvoston vaalia ja kouluneuvoston kurinpitoraangaistuksen määräämistä koskevissa asioissa. Vastaavasti kansakoululain (247/57) 89 § sisältää säännökset muutoksenhausta kansakoulun johtokunnan ja kansakoululautakunnan päätöksiin sekä peruskouluasetuksen (443/70) 23 luku sään-

¹³ Tähän ryhmään kirjatuista yhteensä 56 säädöksestä koskee 14 kirkollishallintoa, 2 kirkon viran- ja toimenhaltijoiden eläkekassan hallintoa, 2 uskonnollisia yhdyskuntia, 21 yliopistoa ja korkeakouluja, 7 oppikouluja ja muita niihin verrattavia oppilaitoksia, 7 kansa- tai peruskoulua sekä 3 muita asiaryhmiä. Uudemmistä, korkeakoulujen sisäisistä muutoksenhakujärjestelyistä mainittakoon A svenska social- och kommunalhögskolan-nimisestä korkeakoulusta (512/74), asetukset Turun yliopiston (637/74), Tampereen yliopiston (639/74), Helsingin kauppakorkeakoulun (641/74) svenska handelshögskolan nimisen korkeakoulun (195/75), Lappeenrannan teknillisen korkeakoulun (221/75), Joensuun korkeakoulun (387/75) ja Kuopion korkeakoulun (737/75) väliaikaisesta hallinnosta. Näissä kaikissa on säädetty valitusoikeus yliopiston tai korkeakoulun hallintoelimen päätöksestä sille, jonka yksityistä oikeutta on loukattu. Muutoksenhaun ulkopuolelle on rajattu päätökset, jotka ovat yksinomaan valmistelua tai täytäntöönpanoa. Muutoksenhakua on lisäksi rajoitettu erikseen luetelluissa tapauksissa. Ks. myös Tiuhonen s. 50 ss.

nökset muutoksenhausta kouluneuvoston, koululautakunnan ja piirihallintoviranomaisen sekä kouluhallituksen päätökseen. Kuvio-
lovammaisten ja näkövammaisten ammattikouluista annetun A:n
(60/72) 28 §:ssä on puolestaan säädetty muutoksenhausta oppilai-
toslautakunnan päätökseen. Koulujärjestyksen muuttamisesta
annetun asetuksen (325/72) 42 §:ssä on säädetty vastaavat muutok-
senhakusäännökset. Joensuun korkeakoulun ylioppilaskunnasta
annetun A:n (832/75) 7 §:n mukaisesti valitetaan ylioppilaskun-
nan edustajiston ja hallituksen sekä taloustoimikunnan päätök-
sestä korkeakoulun hallitukselle. Muutoksenhausta tähän päätök-
seen on taas voimassa, mitä muutoksenhausta ylemmän hallinto-
viranomaisen päätökseen on säädetty. Lakiteknisesti järjestely on
eräänlainen yhdistelmä kunnallislain ja HValL:n valitussäännök-
sistä.¹⁴

*Maa- ja metsätalousministeriön*¹⁵ hallinnonalan säädösaineis-
tosta mainittakoon vain eräät luonteeltaan pysyvät muutoksen-
hakujärjestelyt: Metsästyslain (290/62) 29 §:n mukaan voidaan riis-
tanhoito-yhdistyksen päätökseen metsästysaikojen lyhentämistä sekä
jonkin riistalajin pyyntiä tai rauhoittamista koskevassa asiassa
hakea muutosta maa- ja metsätalousministeriöltä, jonka päätök-
sestä ei saa valittaa. Yksityismetsälain (412/67) 16 §:n mukaan
voi asianomainen hakea muutosta piirimetsälautakunnan pää-
tökseen, joka koskee lain 2,2 §:ssä tarkoitetun suunnitelman
hyväksymistä ja hyväksytyyn suunnitelman muuttamista, valit-
tamalla keskusmetsälautakuntaan ja sen päätöksestä edelleen met-
sähallitukseen, jonka antama päätös on »lopullinen». Samoin on
metsänparannuslain (413/67) 24 §:n mukaan valitus eräissä tapauk-
sissa mahdollinen keskusmetsälautakunnan ja piirimetsälautakun-
nan päätöksestä metsähallituksessa. Maatalousyrittäjän vuosilo-
man ja sijaisavun järjestämisestä annetun L:n (281/76) 37 §:ssä on
muutoksenhaku lomalautakunnan päätökseen kytketty erityisiin

¹⁴ Vastaavanlaiset säännökset sisältyvät myös mm. Tampereen yliopis-
ton (878/74), Turun yliopiston (879/74) ja Helsingin kauppa-
korkeakoulun (880/74) ylioppilaskuntia koskeviin asetuksiin.

¹⁵ Tälle kohdalle taulukossa 4 kirjatuista säädöksistä 51 koskee maa-, metsä-
ja karjatalouden tukimuotoja. Ensi asteen hallintoviranomaisina näissä asioissa
toimivat kunnallishallitukset. Muutoksenhaku on niiden osalta ollut erikseen
järjestettävä. Muutoksenhakuineksi on siten nimenomaisesti säädetty hallin-
tovalitus. Kun tämä normiaineisto on lyhytikäistä ja jatkuvasti kertautuvaa,
voidaan sen esittely seuraavassa sivuuttaa. Todettakoon vain, että kun-
nallishallituksen päätökseen on näissä asioissa muutoksenhakumahdollisuus sään-
nönmukaisesti LO:lta, jonka päätöksestä jatkovalitus useimmiten on kiel-
letty.

edellytyksiin. Valituskelpoinen on vain päätös, jolla »etuutta koskeva hakemus on joko kokonaan tai osaksi hylätty taikka joka koskee maatalousyrittäjältä sijaisavusta perittävää korvausta». Vastaavanlaisia säännöksiä esiintyy muissakin maatalouselinkeinoja koskevissa uudemmissa säädöksissä.¹⁶

HValL:n soveltamisalan ulkopuolelle jäi eräiltä osin myös muutoksenhaku tieasioissa: toimiihan tienpitoviranomaisena kunnan ollessa tienpitäjänä TieL (243/54) 22,2 §:n mukaisesti tie- ja vesirakennushallinnon valvonnan alainen tielautakunta tai sen tehtäviä hoitava muu kunnan viranomainen. Muutoksenhausta onkin TieL 103—107 §:issä erikseen säädetty. Tässä yhteydessä on mainittava myös TieL 52,7 §:ssä myöhemmin toteutettu (310/67) mielenkiintoinen järjestely, jonka mukaan »asianosaisella on oikeus saattaa tienpitoviranomaisen tämän pykälän perusteella tekemä ratkaisu tai antama ohje LH:n tutkittavaksi».

Kauppa- ja teollisuusministeriö: Edellä mainittujen (4.1.2) korkeakoulusäädösten ohella viitattakoon vain kahteen tyyppitapaukseen: Metall- ja lainvanrakennusteollisuustuotteiden viennin turvaamisesta eräissä tapauksissa annetun A:n (181/53) 14 ja 15 §:n säännöksissä korvattiin muutoksenhaku osittain välimiesmenettelyllä. Ammattikoulujen opettajanopistoista annetun A:n (454/62) 30 §:ssä toteutettiin taas opiston sisäinen muutoksenhakujärjestelmä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla erottuvat omaksi ryhmäkseen muutoksenhakua sosiaalivakuutusasioissa koskevat, edellä selostetut (3.4.2.) säännökset. Maininnalla voidaan sivuuttaa myös vajaamielislain (107/58) 31 ja 35 §:n, sotilasavustuslain 10 §:n (75/58), erityislapsilisälain (538/60) 18 §:n, elatusavun ennakosta annetun L:n (281/63) 19 §:n, metsä- ja uittotoissa suoritettavasta palkkauksesta annetun L:n (699/64) 9 ja 10 §:n, kunnallisista yleissairaaloista annetun L:n (561/65) 44 §:n, alkoholilain (459/68) 106 §:n sekä kansanterveyslain (66/72) 47 §:n muutoksenhakusäännökset.

Yhteenvetona voidaan todeta, että positiivisista valitussäännöksistä lukumääräisesti suuri osa on lyhytikäistä ja kertautuvaa säädösaineistoa. Vaikka organisatorisin perustein HValL:n yleisklausulin ulkopuolelle jäävät muutoksenhakutilanteet edellyttävät edelleen omat järjestelynsä, on näissä säännöksissä tapahtunut yhtenäistymistä. Lainsäädäntöteknisenä kehityssuuntauksena on yleensäkin havaittavissa viittausten HValL:iin

¹⁶ Ks. mm. luopumiseläkelain (16/74) 23 §, maatalousyrittäjän vuosiloman järjestämisestä annetun L:n (127/74) 25 §, pienyrittäjän vuosilomarahasta annetun L:n (9/75) 24 § ja maatalousyrittäjän sijaisavusta annetun L:n (642/75) 23 §.

ja muihin yleisiin valitussäännöksiin viime vuosina lisääntyneen. Monesti tällaiset säännökset ovat turhia. Tosin niillä saattaa olla informatiivista merkitystä.

4.2.3. Valituskiellot

Valituskieltojen selvittelyllä on tutkimustehtävän kannalta ensisijainen merkitys. Vuosina 1951—1973 annetuista säädöksistä sisältää tällaisia rajoituksia 474, joista jatkoanalyysiin on edellä esitetyn mukaisesti kelpuutettu 417.

Aineisto on jaettu *neljään pääryhmään* sen mukaan, sisältääkö säädös kulloinkin 1) yleisen valituskiellon säädöksen nojalla tehtyihin päätöksiin nähden, 2) tällaisen ns. asiaryhmäkohtaisen valituskiellon, josta poiketen muutoksenhaku on kuitenkin erityisessä tapauksessa säädetty mahdolliseksi, 3) erikseen lueteltuja muutoksenhakurajoituksia tietyssä asiaryhmässä tai 4) valituskiellon tietyn tai useamman viranomaisen päätöksiin. Viime mainittu ns. organisatorinen muutoksenhakurajoitus voi tarkoittaa myös valitusasteiden määrää.

Tällä tavoin ryhmiteltujen säädösten vuosittainen jakautuma ilmenee *taulukosta 6*. Sitä tarkasteltaessa on huomattava, että kolmannen ja neljännen ryhmän muutoksenhakurajoitukset esiintyvät usein rinnakkain samassa säädöksessä. Kun ne eivät muutoinkaan ole toinen toisensa poissulkevia, ei niiden rajanveto muodostu ongelmaksi.

Taulukosta havaitaan muutoksenhakurajoitusten frekvenssin lisääntyneen tutkimuskauden viimeisellä viisivuotisjaksolla (35 %). Tämä näkyy selvimmin kolmannen ryhmän muutoksenhakurajoitusten osalta, joista runsaat 45 % on säädetty vuosina 1969—1973.

Valituskieltojen lukumäärän pohjalta ei vielä voida arvioida valituksen tosiasiallista käyttöalaa. Muutoksenhakurajoitusten sisältöä ja merkitystä on erikseen selvitettävä. Tätä varten on ensin syytä jaotella *valituskiellot hallinnonaloittain* eli sen mukaan, mistä ministeriöstä ne on kulloinkin esitelty tai annettu. *Taulukko 7* antaa jo yleiskuvan muutoksenhakurajoitusten kohdealueista.

Taulukon mukaan runsas kolmannes aineistosta keskittyy maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle, organisatorisista rajoituksista peräti 46,76 %. Asiaryhmäkohtaiset valituskiellot löytyvät lähinnä maa- ja metsätalousministeriön (25,00 %), sosiaali- ja terveysministeriön (21,15 %) sekä kaupp- ja teollisuusministeriön

Taulukko 6. Vuosina 1951—1973 annettujen, valituskielloja sisältäneiden säädösten vuosittainen jakautuma.

vuosi	säädös sisältää					erikseen luettel- tuja muutok- senhakurajoi- tuksia tietyssä asiaryh- mässä	asiaryhmäkoh- taisen valitus- kiellon tietyin poikkeuk- sin	asiaryhmäkoh- taisen valitus- kiellon %	organisaattorisia muutoksen- hakurajoi- tuksia %	säädöksiä yhteensä %
	asiaryhmäkoh- taisen valitus- kiellon %	asiaryhmäkoh- taisen valitus- kiellon %	asiaryhmäkoh- taisen valitus- kiellon %	asiaryhmäkoh- taisen valitus- kiellon %	asiaryhmäkoh- taisen valitus- kiellon %					
1951	4	7.69	1	4.55	2	1.09	7	3.24	14	3.36
1952	2	3.85	—	—	9	4.92	6	2.78	17	4.08
1953	4	7.69	—	—	5	2.73	6	2.78	14	3.36
1954	3	5.77	—	—	5	2.73	5	2.31	11	2.64
1955	3	5.77	1	4.55	4	2.19	9	4.17	16	3.84
1956	—	—	—	—	5	2.73	8	3.70	12	2.88
1957	—	—	1	4.55	1	0.55	8	3.70	10	2.40
1958	3	5.77	2	9.09	3	1.64	16	7.41	19	4.56
1959	—	—	1	4.55	10	5.46	17	7.87	25	6.00
1960	3	5.77	—	—	8	4.37	20	9.26	26	6.24
1961	1	1.92	1	4.55	8	4.37	12	5.56	17	4.08
1962	—	—	1	4.55	10	5.46	13	6.02	19	4.56
1963	4	7.69	—	—	3	1.64	7	3.24	13	3.12
1964	4	7.69	1	4.55	6	3.28	4	1.85	13	3.12
1965	1	1.92	—	—	8	4.37	7	3.24	12	2.88
1966	—	—	1	4.55	5	2.73	—	—	6	1.44
1967	—	—	1	4.55	6	3.28	5	2.31	11	2.64
1968	3	5.77	1	4.55	11	6.01	6	2.78	19	4.56
1969	5	9.62	3	13.64	22	12.02	14	6.48	40	9.59
1970	5	9.62	1	4.55	19	10.38	12	5.56	32	7.67
1971	—	—	1	4.55	11	6.01	10	4.63	19	4.56
1972	1	1.92	1	4.55	12	6.56	13	6.02	25	6.00
1973	6	11.54	4	18.18	10	5.46	11	5.09	27	6.47
yhteensä	52	100.00	22	100.00	183	100.00	216	100.00	417	100.00

Taulukko 7. Vuosina 1951—1973 annettujen, valituskieltoja sisältäneiden säädösten jakautuminen hallinnonaloittain.

hallinnonala	säädös sisältää										säädöksiä yhteensä %
	asiaryhmäkoh- taisen valitus- kiellon %	asiaryhmäkoh- taisen valitus- kiellon tietyn poikkeuk- sin %	erikseen luettel- tuja muutok- senhakurajoi- tuksia tietyssä asiaryh- mässä %			organisatorisia muutoksen- hakurajoi- tuksia %					
valtioneuvoston kanslia	2	3.85	—	—	1	0.55	—	—	3	0.72	
ulkoasiainministeriö	—	—	—	—	—	—	1	0.46	1	0.24	
oikeusministeriö	3	5.77	—	—	9	4.92	12	5.56	19	4.56	
sisäasiainministeriö	3	5.77	1	4.55	13	7.10	12	5.56	26	6.24	
puolustusministeriö	—	—	—	—	2	1.09	4	1.85	6	1.44	
valtiovarainministeriö	2	3.85	1	4.55	23	12.57	7	3.24	33	7.91	
opetusministeriö	6	11.54	7	31.82	37	20.22	28	12.96	70	16.79	
maa- ja metsätalous- ministeriö	13	25.00	3	13.64	56	30.60	101	46.76	147	35.25	
liikenneministeriö	4	7.69	—	—	12	6.56	13	6.02	26	6.24	
kauppa- ja teollisuus- ministeriö	7	13.46	7	31.82	17	9.29	6	2.78	36	8.63	
sosiaali- ja terveys- ministeriö	11	21.15	2	9.09	13	7.10	30	13.89	47	11.27	
työvoimaministeriö	1	1.92	1	4.55	—	—	—	0.93	3	0.72	
yhteensä	52	100.00	22	100.00	183	100.00	216	100.00	417	100.00	

(13,46 %) hallinnonaloilta. Tällaiset asiaryhmäkohtaiset valituskiellot tietyn poikkeuksin kasautuvat vastaavasti opetusministeriön (31,82 %) sekä kauppa- ja teollisuusministeriön (31,82 %) hallinnonaloille. Erikseen lueteltujen muutoksenhakurajoitusten jakautuma on edellisiä tasaisempi, joskin maa- ja metsätaloudella on silläkin kohdin hallitseva osuus (30,60 %).

Kun ensimmäisen ja toisen ryhmän *yleiset valituskiellot* merkitsevät niiden tarkoittamissa asiaryhmissä muutoksenhaun joko kokonaan tai ainakin suurimmalta osin rajoittamista, on niitä tarkasteltava jäljempänä yksityiskohtaisemmin. Seuraavaan, hallinnonaloittain koottuun luetteloon on sisällytetty viittaukset myös uudempiin valituskieltoihin.

Valtioneuvoston kanslia: Hinta- ja palkkaneuvostosta annetun VNp:n (882/69) 13 § ja hintaneuvostosta annetun VNp:n (876/70) 13 § sisälsivät yleiset valituskiellot näiden ratkaistavissa asioissa. Nykyiset säännökset kuitenkin sallivat muutoksenhaun eräissä elinkeinohallituksen käsiteltävissä hintavalvonta-asioissa.¹⁷

Oikeusministeriö: Asiaryhmäkohtaiset valituskiellot sisältyvät eräistä toiminnan järjestämisen perusteista Saimaan kanavan vuokra-alueilla annetun L:n (402/64) 4 §:ään, eräiden asioiden ratkaisemisesta oikeusministeriön istunnossa annetun L:n (324/70) 4 §:ään ja rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun L:n (456/70) 34 §:ään.

Sisäasiainministeriö: Lääketieteellisistä ruumiinavauksista annetun L:n (147/53) 5 §:n yleisestä valituskiellosta huolimatta oli erikseen käytettävissä lain 4 §:ssä tarkoitettu alustusmahdollisuus. Vastaavat nykyiset säännökset sisältyvät kuolemansyyn selvittämisestä annettuun L:iin (459/73) ja A:een (948/73). Mainittakoon myös ulkomaalaisasetuksen (187/58) 51 §:n yleinen valituskielto ja Porkkalan alueen väliaikaisesta hallinnosta annetun VNp:n (525/55) 9 §:n jo kumottu valituskielto. Kunnille asuntoalueiden hankkimiseksi myönnettävästä korkotuesta annetun L:n (65/72) 13 §:ssä on muutoin yleisestä valituskiellosta poiketen muutoksenhaku säädetty mahdolliseksi korkotuen menettämistä ja lakkauttamista koskeviin asuntohallituksen päätöksiin.

Valtiovarainministeriö: Asiaryhmäkohtaisia valituskielloja ovat valtion virkamiespalkkausten tarkistamisesta annetun L:n (427/64) 17 § ja lykkäyksen myöntämisestä maatilatalouden harjoittajille vuodelta 1968 toimitetun verotuksen veronkannosta annetun L:n (803/69) 4 §. Kehitysalueiden kunnille yritystoiminnan edistämi-

¹⁷ Ks. L hinnantasauksesta sekä hintasulusta eräissä tapauksissa (155/74) 21 §, hintavalvontalaki (156/74) 25 § ja L hyödykkeiden hintojen sekä huoneenvuokrien valvonnasta ja sääntelystä (128/76) 12 §.

seksi myönnettävistä korkotukiluotoista annetun L:n (67/71) 15 §:ssä on muutoksenhaku muutoin yleisestä valituskiellosta poiketen sallittu korkotuen menettämistä ja lakkauttamista koskevista päätöksistä.

Opetusministeriön esittelystä on muutoksenhaku kokonaan kielletty mm. oppikoulujen opettajiksi valmistautuvien suorittamien opetusnäytteiden arvostelusta (A 306/53 4 a §), valtion iltaoppikouluista ja valtion oppikoulujen iltalinjoista annetun A:n (172/68 10 §) tarkoittamissa asioissa sekä elokuvatukea koskevista päätöksistä (VNp elokuvatuotannon laatutuesta 836/70 9 § ja VNp elokuvan tuotantotuesta 206/73). Asiaryhmäkohtaisesta valituskiellosta poiketen muutoksenhaku on sallittu mm. oppikoulun opettajiksi valmistautuvien opetusharjoittelun lopettamista ja siitä erottamista koskeviin päätöksiin (A 338/55 21 §) sekä Oulun opettajakorkeakoulun opettajaneuvoston tekemään virkaehdotukseen ja eräisiin kurinpitotoimiin (A 14/57 47 §).¹⁸ Ammattikurssikeskusten korkotukiluotosta annetun L:n (501/70) 9 §:ssä on muutoksenhaku näissä asioissa muutoin kielletty paitsi myönnetyn korkotuen menettämistä koskevaan ammattikasvatushallituksen määräykseen. Harjoittelukouluasetuksen (502/73) 47 §:n valituskielto koskee kaikkia muita asetuksen nojalla tehtyjä päätöksiä paitsi harjoittelukoulun sijaintikunnan määräämistä, kunnan meno-osuuden vahvistamista ja opettajakoulutuslaissa tarkoitettua ns. normaalihiinnan määräämistä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan asiaryhmäkohtaisista valituskielloista mainittakoon hirvenmetsästyksestä annetun A:n (235/54, nykyinen A hirvieläinten metsästyksestä 671/75) 12 §, maankuivatuslainan osaksi tai kokonaan perimättä jättämisestä eräissä tapauksissa annetun A:n (450/63) 4 §, valtion osanotosta eräiden maa- ja vesirakennustöiden kustannuksiin annetun A:n (451/63) 55 §, maatalouden hintatasosta annetun A:n (164/64) 18 §, maatalouden hintapoliittisen tuen jakamiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta annetun A:n (453/65) 4 §, metsähallituksen liiketoiminnasta annetun A:n (269/68) 14 §, kalastuselinkeinon harjoittamisen tukemisesta annetun A:n (557/69) 19 §, eräiden vesirakennustehtävien hoitamisesta annetun A:n (548/70) 7 §, luopumiskorvauksesta annetun A:n (259/74) 13 § ja kalatalouden korkotukilainoista annetun L:n (1/76) 20 §.

Yleisestä valituskiellosta poiketen muutoksenhaku on taas säädetty mahdolliseksi salaojitusasetuksen (178/67) 23 §:ssä korkohyvitystä koskevaan päätökseen, metsänparannusasetuksen (113/68) 26

¹⁸ Vastaavanlaiset yleiset valituskiellot erikseen säädetyin poikkeuksin sisältyvät myös kansakoulun opettajaseminaareista annetun A:n (324/58) 9 lukuun, väliaikaisista opettajakorkeakouluista annetun A:n (325/58) 6 lukuun ja Helsingin kotitalousopettajaopistosta annettuun A:een (444/59).

§:ssä kunnossapitoa ja hoitovelvollisuutta samoin kuin metsänparannussuunnitelmaa koskeviin päätöksiin, yhdyskuntien vesiensuojelutoimenpiteiden avustamisesta annetun A:n (833/73) 10 §:ssä suoritettua avustuksen takaisinperimistä koskevaan päätökseen sekä luopumiseläkelain (16/74) 23 §:ssä hakemuksen kokonaan tai osittain hylkäävään päätökseen.

Liikenneministeriön esittelystä aikoinaan säädetyt työvoima-asioiden hallinnosta annetun A:n (382/60) 16 §:n ja ammatinvalinnanohjauksesta annetun A:n (383/60 ja 632/64) 22 §:n valituskiellot koskivat näissä asiaryhmissä lähinnä piirihallintoviranomaisten päätöksiä.

Kauppa- ja teollisuusministeriö: Käyttöpuun mittaustoimesta vientikaupassa annetun A:n (474/52, samoin 546/55) 7 §:ssä on säädetty mittauksen tulos asianosaisia sitovaksi. Laskutoimituksessa tapahtunut virhe on kuitenkin oikaistava. Lisenssivirastosta annetun A:n (107/54) 14 §:n luettelon muotoon laadittu säännös merkitsee käytännössä jokseenkin yleistä valituskieltoa ulkomaankaupan säännöstelyä koskevissa asioissa. Yleiset muutoksenhakurajoitukset on säädetty myös takauslaitoksen (A pienteollisuuden ja keskisuurten teollisuuden sekä työliikkeiden valtion takauksista 384/63 16 §), kilpailuasiamiehen (A 475/73 14 §) ja kirjanpitolautakunnan (A 784/73 8,3 §) päätöksiin nähden.

Asiaryhmäkohtaisesta valituskiellosta poiketen muutoksenhaku on säädetty mahdolliseksi vientitakuuasetuksen (481/62) 13 §:ssä vientitakuulaitoksen päätökseen vientitakuukorvausta koskevassa asiassa, merenkulkuoppilaitoksista annetun A:n (521/64) 35 §:ssä oppilaan ainaseksi erottamista koskevaan päätökseen, kehitysalueiden teollisuuden sekä eräiden muiden elinkeinojen investointiluo-toista annetun L:n (24/66) 13 §:ssä päätökseen annettujen helpotusten menettämisestä.¹⁹

Sosiaali- ja terveysministeriö: Muutoksenhaku on kokonaan kielletty mm. ministeriön päätökseen valtioneuvoston ylimääräisten eläkkeiden myöntämistä sodan tai sotapalveluksen aikana saadusta ruumiinvammasta tai sairaudesta koskevissa asioissa (A 211/52), valtion tapaturmatoimiston päätökseen erälle sotatapaturmalain mukaisen elinkorkonsa pääomana saaneille maksettavaa lisäkorvausta koskevissa asioissa (A 520/55), rintamasotilaiden ylimääräisiä sotaeläkkeitä koskevissa asioissa (A 569/68), eräissä hintojen, maksujen ja vuokrien säännöstelyä koskevissa asioissa (VNp 827/69

¹⁹ Ks. myös pienteollisuuden korkotukiluottolakien (878—879/69) 13 §, kehitysalueeluottolain (881/69) 18 §, kehitysalueiden kuljetustuesta annetun lain (26/73) 11 §, öljysuojarahastosta annetun L:n (379/74) 11 §, kehitysalueiden tuotantotoiminnan tukemisesta annetun L:n (452/75) 18 § ja alueellisesta kuljetustuesta annetun L:n (12/76) 13 §.

ja 560/73), vuoden 1918 sodan johdosta vankileirissä tai vankilassa olleille suoritettavaa korvausta koskeviin päätöksiin (A 185/73) sekä vuosien 1939—1945 sotien johdosta sotavankeudessa olleille suoritettavaa korvausta koskeviin sosiaalihuollituksen päätöksiin (A 682/73). Yleinen valituskielto on toteutettu myös huoneenvuokrien säännöstelyä (L 522/58 ja VNp 523/58 9 §) ja lapsiperheiden asumistukea (L 586/61 10 §) koskevissa asioissa samoin kuin metsä- ja uittotoissa suoritettavasta palkkauksesta annetun L:n (637/63) 7 §:ssä tarkoitettua lautakunnan päätösten osalta.

Poikkeuksia sisältävistä yleisistä valituskielloista on tunnetuin InvaliidirahaL (374/51) 16 §:n tulkinnanvarainen säännös. PäihdL (96/61) 30—33 §:ssä on taas muutoin yleisistä muutoksenhakurajoituksista poiketen valitus sallittu sosiaalilautakunnan päätöksiin eräissä valvonnan järjestämisestä koskevissa asioissa sekä huoltolaan määräämisestä koskevasta päätöksestä.

Työvoimaministeriön hallinnonalalta mainittakoon työvoimasiain piiri- ja paikallishallinnosta annetun A:n (80/73) 24 §:n yleinen valituskielto sekä kehitysalueiden tuotannollisen toiminnan työvoimapolitiittisesta rahoituksesta annetun L:n (524/73) 10 §:n säännös, jossa muutoksenhaku on muutoin kielletty paitsi myönnetyn rahoituksen takaisinmaksamista koskevissa asioissa.

Erikseen lueteltujen, tietyssä asiaryhmässä annettujen muutoksenhakurajoitusten suuren joukon (183) yksityiskohtaisesta selvittelystä voidaan luopua. Tältä osin osoitetaan seuraavassa vain tyyppiesimerkit eri hallinnonaloilta:

Oikeusministeriö: EVAaliL (391/69) 21,1 §:n säännöksessä on kielletty mm. hakemasta muutosta LH:n päätökseen vaaliluettelon oikaisemista koskevassa asiassa. Lain 45 §:ssä on valituskielto 4 luvussa tarkoitettujen vaalipiirin keskuslautakunnan valmistavien toimenpiteiden osalta.

Sisäasiainministeriö: Väestökirjalain (141/69) 22,2 §:n mukaan LH:n lain 18 §:n nojalla antamaan määräykseen kokonaan henkikirjoittamatta jääneen henkilön väliaikaisesta henkikirjoittamisesta ei saa valittamalla hakea muutosta. Mainittakoon myös kunnan etuosto-oikeudesta kiinteistökaupassa annetun L:n (692/75) 24,2 §:n valituskielto kunnan päätökseen olla käyttämättä etuosto-oikeutta.

Puolustusministeriö: Puolustusvoimista annetun lain (402/74) 10 §:ssä on kielletty hakemasta muutosta puolustusvoimien varustamista ja ylläpitämistä sekä sen eri osien sijoituspaikkakuntia koskeviin päätöksiin.²⁰ Rajavartiolaitoksesta annetun asetuksen (2/76)

²⁰ Lain 6,2 §:n mukaan on »puolustusvoimien johtoesikuntana ja ylempänä hallintoviranomaisena» pääesikunta. Se suorittaa puolustusvoimista annetun A:n (274/75) 13 §:n mukaan »sotilaalliset ja hallinnolliset tehtävät». Ks.

59 §:ssä on taas kielletty hakemasta muutosta toimenhaltijan vapauttamista koskevaan päätökseen.

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla esiintyy kahdentyyppisiä muutoksenhakurajoituksia: Yleisiä ovat ensinnäkin säännökset, joissa kielletään valittamasta toimenhaltijan nimittämistä, siirtämistä ja vapauttamista koskeviin päätöksiin (esim. Postipankkiaseituksen 763/69 31 § ja tullihallinnosta annetun A:n 266/74 34 §). Varsinaisen ulospäin suuntautuvan hallinnon osalta mainittakoon vain ennakkoperintälain (418/59) 51 §:n ja liikevaihtoverolain 58,1 §:n (495/71) ennakonkantoa koskevat muutoksenhakurajoitukset.

Opetusministeriön hallinnonalalla on säädetty lukuisia muutoksenhakurajoituksia mm. huomautusten antamista, viran tai toimen täyttämistä, apurahan myöntämistä, opinnäytettä ja tutkintoa sekä yleensäkin oppilaitosten sisäistä työskentelyä koskevissa asioissa. Mainittakoon esimerkkeinä vain kansakouluasetuksen (321/58) 196 §, yksityisoppikouluasetuksen 66 § (4/63), kirjastoasetuksen (268/61) 40,3 §, kansainopistojen valtionavusta annetun A:n (4/69) 25,2 § ja tieteellisen tutkimuksen järjestelystä annetun asetuksen (186/76) 51,2 §, jonka luetteloidut muutoksenhakurajoitukset ovat rinnastettavissa yleiseen valituskieltoon.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan tämäntyyppiset valituskiellot koskevat mm. viran ja toimenhaltijan nimittämistä (maatalouden tutkimuskeskuksesta annetun A:n 55/74 30,2 §) sekä vähäisempiä korvauskysymyksiä ja maankäyttötoimenpiteitä. Mainittakoon jälkimmäisistä esimerkkeinä oikaisua ja korvauksen maksamista koskeva maankäyttölain (358/58) 107,4 §:n sekä vesistötoimikunnan väliaikaisia toimenpiteitä koskeva valtion oikeudesta säännöstellä Kemijoen vesistön vedenjuoksua annetun lain (62/60) 22 §:n säännökset.

Liikenneministeriö: Muutoksenhakurajoitukset koskevat lähinnä virkojen ja toimien täyttämistä (valtion rakennushallinnosta annetun A:n 157/54 48 §).

Kauppa- ja teollisuusministeriö: Tyypitapauksia ovat kiinteistönvälittäjäasetuksen (140/68) 38 §:n ja matkatoimistoasetuksen 22 §:n (38/75) asianomaisten valvontaviranomaisten varoituksia koskevat muutoksenhakukiellot.

Sosiaali- ja terveysministeriö: Valituskielloista on tunnetuin HaL 56 §:n (275/70) säännös, jossa muutoksenhaun ulkopuolelle on jätetty mm. kunnalliskodin tms. huoltolaitoksen tai työlaitoksen johtajan tahi johtokunnan kurinpitoasiassa tai työlaitokseen otetun

pääesikunnan tehtävistä ja erityisluonteesta keskusvirastokäsittteen kannalta *Olli Mäenpää* ss. 10—11.

Puolustuslaitoksesta annetun aikaisemman A:n (358/52) 69,2 §:ssä oli kielletty hakemasta muutosta toimenhaltijan vapauttamista koskevasta päätöksestä.

henkilön palkkaa tai lomalle päästämistä koskevassa asiassa tekemät päätökset. Valittaa ei myöskään saa sosiaalilautakunnan kurin-pitoasiassa tekemään päätökseen eikä LH:n päätökseen, joka koskee huoltoavun antamista, epäämistä, sen muotoa tai määrää. Sosiaali-hallituksen osalta on muutoksenhaku kielletty vielä rakennuspii-rustusten vahvistamisesta (HaL 27,1 §), valtionosuuden suoritta-misesta (44 §) sekä eräistä tarkastustoimenpiteistä (50 §). Luettelo-periaatteen mukaisia ovat myös mm. elatusturvalain 33,1 §:n (1032/74) ja irtolaislain 27 §:n (730/76, aikaisemmin 562/71) muutok-senhakurajoitukset.

Tutkimusaineiston valituskielloista on suurin osa luonteeltaan *organi-satorisia* (216) kohdistuen muutoksenhakuun tietyn tai useamman viran-omaisen päätöksistä. Tällaisia valituskielloja voidaan yleisesti jaotella sen mukaan, onko kulloinkin kysymys ensi asteen muutoksenhausta vai jatkovalituksesta. Edelliset menevät suurelta osin päällekkäin edellä tar-kasteltujen, erikseen lueteltujen muutoksenhakurajoitusten kanssa. Jat-kovalituskiellot merkitsevät muutoksenhakuasteiden lukumäärän rajoit-tamista ja muodostavat selvemmin oman kategoriansa.

Tutkimusaineistosta voidaan osoittaa 100 säädöstä, joissa on ra-joitettu muutoksenhaku tietyn tai useamman viranomaisen *ensi as-teena* tekemästä päätöksestä. Rajoituksista koskee pyörein luvuin 45 % muutoksenhakua *valtioneuvoston ja sen ministeriöiden* pää-töksiä. Lukumääräisesti suurimpina ryhminä ovat säädökset, jotka koskevat valtioneuvostolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle kuu-luava vuokrasäännöstelyä sekä maa- ja metsätalousministeriölle kuuluvia metsästysasioita. Rajoituksista koskee 33 % muutoksen-hakua *keskusvirastojen* (suurimpana ryhmänä maatilahallitusta, ent. asutushallitusta koskevat säädökset) 18,5 % *LH:sten* sekä 17 % *mui-den viranomaisten* ensi asteena tekemiä päätöksiä. Viime maini-tusta ryhmästä mainittakoon vain erilaiset lautakunnat, kuten val-tion opintotakauslautakunta ja ylioppilastutkintolautakunta, joiden päätöksistä muutoksenhaku on kielletty.

Vastaavasti on tutkimusaineistossa sellaisia säädöksiä, joissa on rajoitettu *jatkovalitusta*, yhteensä 116. Niiden jaottelu osoittaa muutoksenhaun katkaistun valtioneuvostoon ja sen ministeriöihin 19 (16,4 %), keskusvirastoihin 28 (24,1 %), LO:een 55 (47,4 %) ja mui-hin viranomaisiin 14 (12,1 %) tapauksessa. Yksittäisistä kasautu-mista mainittakoon ensinnäkin muutoksenhaun pysäyttäminen maa- ja metsätalousministeriöön 4 tapauksessa (lähinnä metsästyslainsää-däntö, kuten metsästyslain 290/62 71 §). Maatilahallituksen (asu-tushallitus) säätäminen peräti 13 tapauksessa ylimmäksi valitusas-teeksi selittyä taas maatalouden tukimuotoja koskevien säädösten uusiutumisesta. Muutoksenhakutie kulkee näissä maa- ja metsä-talouden alaan kuuluvissa asioissa usein myös ensi asteena toimi-

vasta kunnallishallituksesta LO:een, jonka päätös on säädetty lopulliseksi. Näistä säädöksistä samoin kuin eräissä vero- ja huoltoasioissa toteutetuista muutoksenhakurajoituksista (389—400/68) johtuu puolestaan LO:ien korostettu asema viimeisenä oikeusasteena.

Vaikka määrällisen menetelmän keinoin voidaan havainnollistaa valituskieltojen lukumäärää ja kohdentumista, tältä pohjalta ei vielä ole mahdollista arvioida muutoksenhakurajoitusten tosiasiallista merkitystä. Todettakoon kuitenkin *yhteenvetona asiaryhmäkohtaisia valituskielloja* annetun lähinnä niissä tapauksissa, joissa asian ratkaiseminen edellyttää talous- ja tulopoliittista harkintaa (hintojen, maksujen, vuokrien ja ulkomaankaupan säännöstely) tai jonkin tietyn erityisalan asiantuntemusta (opintasuoritusten arvostelu, kuolemansyyn selvittäminen tms.). Tällaiset valituskiellot ovat yleisiä myös sellaisia etuuksia koskeviin päätöksiin, joihin nähden kenelläkään ei ole säädetty nimenomaista oikeutta (elokuvan tuotantotuki ja erilaiset ylimääräiset eläkkeet). Muutoksenhaulla ei olisikaan tällaisessa tapauksessa, jossa hallintoviranomaisen päätös ei voi loukata hakijan oikeutta, merkitystä. Käytettävissä on luonnollisesti kantelu, joka antaa mahdollisuuden puuttua mielivaltaiseen hallintokäytäntöön. Valituskieltoa ei ole ulotettu yleensä niihin tapauksiin, joissa on kysymys avustuksen tai muun etuuden menettämisestä.

Erikseen luetelluista, tiettyssä asiaryhmässä annetuista muutoksenhakurajoituksista koskee lukumääräisesti suuri osa hallintokoneiston sekä viran- ja toimenhaltijoiden aseman järjestämistä. Valituskiellot ovat tavallisia etenkin nimityspäätösten ja varoitusten osalta.²¹ Muilta osin tällaiset valituskiellot muodostavat heterogeenisen joukon, josta on vaikea pelkistää tyyppitapauksia. *Organisatoristen muutoksenhakurajoitusten* suuri lukumäärä selittyy jo siitä, että HValL:n yleisklausuli rakentuu lakiteknisesti hallintoviranomaisten organisatorisen porrastuksen varaan. Tällaiset rajoitukset keskittyvät muita valituskielloja selvemmin taloushallinnon alaan. Viitattakoon lopuksi *liitteisiin 1.3.—1.4.*, joista ilmenee eri tyyppisten valituskieltojen jakautuminen myös asiaryhmittäin. Sen mukaan lähes puolet säädösaineistosta kasautuu taloushallinnon asiaryhmiin; yksin maa- ja metsätalouteen runsaat 28 %. Ope-

²¹ Tässä suhteessa audiovisuaalisesta keskuksesta annettu L (27/76) ja A (209/76) ovat silmiinpistäviä poikkeuksia, kun ne eivät sisällä muutoksenhakurajoituksia. Keskukseen, joka lain 1 §:n mukaisesti on opetusministeriön alainen, sovellettaaneen muutoksenhaun osalta HValL:n yleisiä säännöksiä.

tushallinnon pyörein luvuin 17 %:n osuudesta ovat suurimpana ryhmänä korkeakoulujen sisäiset valituskiellot. Valituskiellojen luettelointiin tai tutkimustuloksina koottujen taulukoiden yksityiskohtaisempaan erittelyyn ei ole käytännön mahdollisuuksia.

4.3. Valituksen käyttöalan sääntelyn perusteleminen

4.3.1. Valitussäännösten perustelut

Hallintovalituslain laajaan valmisteluaineistoon verrattuna näyttää myöhempien valitussäännösten perusteleminen vähäiseltä. Tämä ilmenee lainasteistenkin valitussäännösten esitöistä.¹ Muutoksenhaun positiivisen sääntelyn perusteiden selvittämiseksi käydään läpi vuosien 1951—1976 hallituksen esitykset HVall:n alkuperäisen soveltamisalan ulkopuolella annettujen valitussäännösten osalta. Vastaavasti tarkastellaan hallituksen esityksiä valituskiellojen osalta. Lainasteisten valitussäännösten suuresta lukumäärästä huolimatta voidaan tätä kautta kuitenkin vain vähäisessä määrin valaista valituksen käyttöalan sääntelyn taustaa.

Muutoksenhaun positiivisen sääntelyn osalta ovat eriteltävinä yhteensä 82 lain esityöt. Näistä peräti 49 tapauksessa on valitusoikeudesta säädetty ilman perustelua tai vain viittaamalla muutoksenhakumahdollisuuteen. Nimenomaiset 33 perustelulausumaa on seuraavassa jaettu kolmeen pääryhmään sen mukaan, onko kulloinkin korostettu 1) oikeusturvan tarvetta ja yleensäkin valituksen tarkoituksiperiä (oikeusturvaperustelu), 2) aikaisempien periaatteiden noudattamista ja valitussäännösten yhtenäistämistarvetta (muutoksenhakujärjestelmän rakenteeseen liittyvä perustelu) tai 3) tarvetta aikaisempien säännösten täydentämiseen ja selventämiseen (valitussäännösten selventämiseen liittyvä perustelu). Erityyppiset perustelut on lukumäärätietoineen pelkistetty seuraavassa luettelossa.

Oikeusturvaperustelu (8): Muutoksenhakumahdollisuutta on eräissä tapauksissa perusteltu vain viittaamalla yleisesti asianosaisen oikeusturvan takaamiseen (HE VeroUL:si 56/1960 vp. s. 8, HE yksityismetsäläiksi 82/1965 vp. ja 124/1966 vp. sekä HE laiksi pysäköintivirhemaksusta 130/1969 vp. s. 10) tai yleensäkin oikeusturvallisuuden varmistamiseen (HE vesiläiksi 64/1959 vp. s. 2, HE verotus-

¹ Tarkastelun ulkopuolelle jäävät seuraavassa ne esitykset, jotka eivät ole johtaneet lainsäädäntötoimiin.

lain muuttamisesta 92/1962 vp. s. 1 ja HE laiksi yleisistä teistä annetun lain muuttamisesta 12/1967 vp.)² Kahdessa tapauksessa muutoksenhakumahdollisuutta on perusteltu *lainsoveltamisen yhdenmukaisuuden turvaamisella* (HE vanhuusavustuslaiksi 40/1951 vp. ja HE laiksi sotilasavustuslain muuttamisesta 140/1956 vp.).

Muutoksenhakujärjestelmän rakenteeseen liittyvä perustelu (23): Yleisin perustelu (11) on viittaus muutoksenhaun järjestämiseen *muissa vastaavanlaisissa asioissa*. Tällaista valitussäännösten yhtenäisyyttä korostavaa perustelua on käytetty mm. valmisteveroa koskeissa asioissa (HE laiksi keskioluen ja vahvan oluen valmisteverosta annetun lain muuttamisesta 147/1969 vp.), kirkollisasioissa (HE laiksi eräistä muutoksista ja lisäyksistä Suomen evankelisluterilaiselle kirkolle annettuun kirkkolakiin 164/1953 vp.), vaaliasioissa (HE laiksi kansanedustajain vaalista 48/1955 vp. s. 2, HE laiksi tasavallan presidentin valitsijamiesten vaaleista 48/1955 vp. ja HE kunnallisvaalilaiksi 103/1963 vp.), kunnallisasiossa (HE:t kunnallislain muuttamisesta 95/1960 vp. ja 18/1962 vp.), maankäyttöasioissa (HE laiksi asutuslautakunnista 33/1962 vp.) sekä palkkaus- ja eläkeasioissa (HE laiksi työntekijäin eläkelain muuttamisesta 131/1965 vp. s. 4, HE kansakoululaitoksen viranhaltijain palkkauksesta ja eläkkeistä annetun lain muuttamisesta 60/1967 vp. ja HE laiksi peruskoulun viranhaltijain palkkauksesta, eläkkeistä ja perhe-eläkkeistä 202/1971 vp.). Lukuisissa tapauksissa (10) on perusteluissa myös viitattu *vastaaviin aikaisempiin valitussäännöksiin* (HE liikevaihtoverolaiksi 29/1963 vp., HE terveydenhoitolaiksi 38/1963 vp. ja HE laiksi maatalouden hintapoliittisen tuen jakamiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta 44/1965 vp.) tai yleisemminkin *voimassa oleviin periaatteisiin* (HE laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta 18/1969 vp.). Harvinaista näyttää sitä vastoin olleen valitussäännösten perustelu nimenomaisesti *viranomaisorganisaatioon tai päätösvallan käyttöön* liittyvillä seikoilla (HE laiksi rakennuslain muuttamisesta 156/1965 vp.).

Valitussäännösten selventämiseen liittyvä perustelu (2): Valitussäännöksiä on perusteltu *kielellisinä ja muodollisina muutoksina* ja lisäyksinä (HE kirkkolaiksi 71/1964 vp.) samoin kuin selvennyksinä ja *lakiteknillisinä parannuksina* (HE laiksi kansanedustajain vaaleista 24 ja 99/1969 vp.).³

² Ks. myös HE hintavalvontalaiksi 217/1973 vp, jossa tavallaan kääntäen viitattiin aikaisempaan valituskieltoon *oikeusvarmuuden* heikennyksenä ja ehdotettiin muutoksenhakuoikeuden kiellon sisältämän epäkohdan lieventämistä.

³ Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta annettun L:n (978/73) 5 §:ään otettiin muutoksenhaun osalta nimenomainen viittaus siihen, mitä kuntainliiton osalta on säädetty, kun lakivaliokunta, lakivm 15/HE 47/1973 vp., ei ollut pitänyt hallituksen esittämää väljää yleislauseketta riittävänä.

Valituskieltoja sisältäneistä säädöksistä on ollut tarkasteltavana 174 lakia. Muutoksenhaun rajoittamista on perusteltu vain 38:ssä hallituksen esityksessä. Peräti 136 kertaa on tällaiset säännökset annettu erikseen perustelematta. Lainsäädäntöpoliittinen tilanne ei siten ole moitteeton. Muutoksenhaku on perusteluja ilmoittamatta kielletty kokonaankin eräissä asiaryhmissä.⁴ Tosin eräissä tapauksissa on ollut kysymys vain voimassaolleen lain jatkamisesta tai aikaisemman valituskiellon selventämisestä.⁵ Oman ryhmänsä muodostavat ne valituskiellot, jotka on säädetty eduskunta-aloitteen pohjalta (L metsä- ja uittotöissä suoritettavasta palkkauksesta 681/62 5 ja 6 §) tai jotka on muutoin lisätty eduskuntakäsittelyn aikana (L matkustajaverosta 26/68 6 § ja L lypsylehmien määrän vähentämisestä maksettavista palkkioista 189/70 8 §). Eräissä tapauksissa on perustelu rajoittunut vain valituskiellon toteamiseen (HE laiksi kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta 13/1970 vp.). Seuraavaan luetteloon on koottu vain valituskieltojen nimenomaiset perustelut. Ne on esimerkit mainiten jaettu neljään ryhmään sen mukaan, onko muutoksenhaun rajoittamista kulloinkin perusteltu 1) puuttuvaan oikeusturvan tarpeeseen, 2) asiaryhmän tai toiminnan laatuun, 3) muutoksenhakujärjestelmän rakenteeseen tai 4) valitusviranomaiseen ja tämän työmäärään liittyvillä näkökohdilla.

Oikeusturvan tarpeen puuttumiseen liittyvä perustelu (4): Muutoksenhaun rajoittamista on perusteltu mm. invaliidiraha-asioissa (HE invaliidirahalaiksi 177/1950 vp. 16 §) ja asuntotuotantoasioissa (HE laiksi asuntotuotantolain muuttamisesta 200/1972 vp. 20 a §) sillä, että valitusmahdollisuudella ei olisi oikeusturvan kannalta olennaista merkitystä. Kastroimislain (282/70) 3 §:n valituskieltoa perusteltiin sillä, että kastroimislupa aina perustuu kastroimista haluavan omaan hakemukseen (HE 106/1969 vp.). Aseettomasta palveluksesta ja siviilipalvelusta annetun L:n (21. 2. 1969/132) 6 §:n säännöksellä kiellettiin muutoksenhaku *tarpeettomana* siviilipalvelukseen määrätyltä, kun »palvelusta, jossa omantunnonsyyt otettaisiin huomioon suuremmassa määrin kuin siviilipalveluksessa, ei voida kenellekään aseellisesta palveluksesta vapautetulla järjestää» (HE 136/1967 vp.).

⁴ Esimerkkeinä voidaan mainita aikaisemman lapsiperheiden asumistuesta annetun L:n (586/61) 10 §:n yleinen valituskielto ja kuntien yhdistymiskorvauksista ja -avustuksista annetun L:n (572/72) 12 §:n säännös, jossa valituksen ohella osittain kiellettiin myös ylimääräinen muutoksenhaku. Tosin 12,2 §:n erheellisesti liian laajaksi tullut (HE 94/1974 vp.) valituskielto myöhemmin annetulla lailla (911/74) muutettiin koskemaan vain ministeriön päätösten yhdistysavustuksen myöntämisestä ja sen suuruuden määrittämisestä.

⁵ Ks. tällaisista säännöksistä PäihdL 33 § (460/62) ja L ammattiin valmistavissa oppilaitoksissa sekä ammattikursseilla opiskelevien henkilöiden opintolainojen valtiontakauksesta ja korkotuesta (40/70) 9 §.

Asian tai toiminnan laatuun liittyvä perustelu (15): Muutoksenhaun rajoittamista on perusteltu korvauksen tai maksun *pienuudella* (HE laiksi eräiden poliisien virka-apukustannusten korvaamisesta 137/1955 vp. 4 §:n 6 momentti ja HE laiksi pysäköintivirhemaksusta 130/1969 vp. 14 §) ja asioiden *vähäisellä* merkityksellä (HE laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä 56/1974 vp. 4 § siirtokustannusten korvauspäätökset). Toisaalta on perusteluna hinnantasaussasioissa valtioneuvoston ratkaisujen osalta ollut päätösten yleisluonteisuus (HE hinnantasauslaiksi 112/1957 vp. 15 §). Valituskielto on perustettu päätöksen ominaisuuteen *välitoimenpiteenä* mm. ennakonkantoa koskevissa asioissa (HE laiksi liikevaihtoverolain muuttamisesta 8/1964 vp. 58 §), asuntotuotantoasioissa *toiminnan luonteeseen* (HE asuntotuotantolaiksi 25/1953 vp. 17 §) sekä eräissä muissa tapauksissa yleensäkin *asian laatuun* (HE laiksi lykkäyksen myöntämisestä maatilatalouden harjoittajille vuodelta 1968 toimitetun verotuksen veronkannossa 192/1969 vp. 4 § ja HE laiksi kehitysalueiden kuljetustuesta 4/1972 vp 11 §). Eri-tyistapauksissa (5) on muutoksenhaun rajoittamista perusteltu *hankkeen jouduttamisella* (HE laiksi Kuusamon ja Sallan kuntien maanhankintalain muuttamisesta 127/1964 vp. ja HE laiksi kaavoitusalueiden jakolain muuttamisesta 81/1967 vp. 49 §). Työsuojeluasioissa annettujen valituskieltojen perusteluna on yleisemminkin viitattu nopeus- ja tehokkuusvaatimuksiin (HE laiksi työsuojelun valvonnasta 122/1972 vp. 4 luku). Eräissä uusjaon toimittamista koskevissa asioissa on valituskielto taas perustettu siihen, että *yksityisen jako-osakkaan etu on toissijainen* alueen taloudellisten olojen yleiseen kehittämiseen nähden (HE rajakuntien tilusjärjestelylaiksi 101/1959 vp. 48 §).

Muutoksenhakujärjestelmän rakenteeseen liittyvä perustelu (4): Valtion virkaehtosopimuslain (664/70) 25 §:n kieltoa hakea muutosta sopimuksenvaraisissa asioissa on perusteltu sillä, ettei ole asianmukaista sallia samassa asiassa *kahta erilaista oikaisukeino*a (HE 14/1970 vp.). Vastaavissa asioissa jo toteutettuihin muutoksenhakurajoituksiin on taas viitattu EVaaliL:n (336/55) ja tasavallan presidentin valitsijamiesten vaaleista annetun lain (337/55) valituskieltojen perusteluissa (HE 48/1955 vp.). Aikaisemman *valituskiellon säilyttäm*isellä päätöksenteko-organisaatiossa tapahtuneesta muutoksesta huolimatta on perusteltu eräiden asioiden ratkaisemisesta oikeusministeriön istunnossa annetun lain (324/70) 4 §:n valituskieltoa (HE 218/1969 vp.).

Valitusviranomaiseen liittyvä perustelu (13): Muutoksenhakujärjestelmän kokonaistoimivuuden parantaminen ja valitusasioiden ruuhkautumisen estäminen on ollut tavoitteena rajoitettaessa KHO:een tapahtuvaa muutoksenhakua eräissä vero- ja huoltoasioissa (28.6.1968/389—400). Hallituksen esityksen (HE 52/1968

vp.) mukaan⁶ muutoksenhakurajoitukset nimenomaisesti pyrittiin suuntaamaan yksinkertaisiin, ainoastaan rahaa tai sellaista, mikä on rahana arvioitavissa, koskeviin asioihin. Lähtökohtana oli, että valitusoikeutta voidaan rajoittaa vain *sellaisissa vähäisissä asioissa*, joissa oikeusturvallisuus ei heikentyisi. Asioiden jättämisen ensimmäisenä muutoksenhakuasteena olevan LO:n päätöksen varaan katsottiin kuitenkin edellyttävän, että oikeussuoja niissä voitiin katsoa riittäväksi. Muutoksenhakuoikeuden rajoittamiseen liittyi *valituslupajärjestelmä*. Siitä lausuttiin hallituksen esityksen perusteluissa, että valituskiellosta huolimatta olisi ne vähäiset asiat, joissa annettavalla ratkaisulla on asian ulkopuolelle ulottuvaa erityistä merkitystä, voitava saattaa KHO:n tutkittavaksi. Selvemmin *KHO:n työmäärään* viitaten rajoitettiin samaan aikaan muutoksenhakua ammattiopintojen avustuslain 14 b §:ssä (325/68, HE 26/1968 vp.). *Asioiden ratkaisemiselle asetettavat poikkeukselliset edellytykset* olivat taas perusteena Saimaan kanavan rakentamista varten pakkolunastettavien alueiden haltuunottamisesta eräissä tapauksissa annetun lain (294/64) 5 §:n valituskiellolle.

Edellä esitetyn mukaisesti *positiivisia valitussäännöksiä* on useimpien perusteltu vain viittaamalla vastaavanlaisissa asioissa aikaisemmin toteutettuihin muutoksenhakujärjestelyihin. Ilmeisenä pyrkimyksenä on

⁶ Ks. myös *KHO-komitean osamietintö I*, 1967: B 93 s. 4, HE 52/1968 vp. s. 2 ja *KHO 1968 III* s. 227 ss. Mainittakoon aikaisemmista selvityksistä tässä vain seuraavaa: Lvk:n mietinnöstä 5/1936 alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä 21.11.1938 antamassaan lausunnossa *KHO*, 1976: 4 s. 20, totesi, että käytännöllisen oikeuselämän tarpeiden ja vaatimusten johdosta valituskielto saattaisi joskus erinäisistä syistä olla tarpeellinen ja että aivan vähäpätöisissä asioissa, joissa oikeussuojaintressi on pieni, voisi tuollainen kielto olla paikallaan turhien valitusten vähentämiseksi, varsinkin niissä tapauksissa, jolloin *KHO* ei toimi ainoana lainkäyttöasteena».

KHO:n työmäärän vähentämiskomitea pohtikin 29.11.1950 jättämässään mietinnössä eri vaihtoehtoja *KHO*:neen saapuvien asioiden vähentämiseksi. Näitä olivat asian taloudellisesta arvosta tai laadusta johtuvat muutoksenhakurajoitukset, sitovien taksojen käyttö alemmissa asteissa, leimaveron korottaminen, päätösten parempi perusteleminen ja huomion kiinnittäminen valituksen käsittelyistä aiheutuviin maksuihin. Summa revisibilis-tyyppistä muutoksenhakirajoitusta ei kuitenkaan pidetty mahdollisena niin kauan, kuin hallintolainkäytön väliaste puuttui.

KHO:n lainsäädäntökomitea asettui mietinnössään, 1964: B 102 ss. 8—9, muutoksenhakurajoituksiin nähden kielteiselle kannalle. Komitea piti asian taloudellista merkitystä usein vaikeasti selvitettävänä ja kiinnitti huomiota myös hallintolainkäytön puutteelliseen organisaatioon alemmissa asteissa. Ks. myös *Kuuskoski*, LM 1965 ss. 125—126.

ollut järjestelmän yhtenäisyyden säilyttäminen.⁷ Tämä ei kuitenkaan ole estänyt säätämästä *valituskieltoja*, joita on etupäässä puollettu vain »asian tai toiminnan laadulla». Perustelun tarkoituksena lienee ollut yleisesti viitata tosiasiallisiin olosuhteisiin.⁸ Tällainen argumentointi jättää epä-määräisenä kuitenkin muutoksenhakurajoitusten tosiasialliset tarkoitukset samoin kuin oikeussuojajärjestelmää koskevat systemaattiset näkökohdat avoimiksi.⁹ Oikeusturvan riittävyttä ja muita takeita onkin pohdittu laajemmin vain rajoitettaessa muutoksenhakua KHO:een eräissä vero- ja huoltoasioissa sekä valituslupajärjestelmää toteutettaessa. Valitussäännösten vähäinen perusteleminen lienee osoituksena siitä, että muutoksenhakukysymyksiä on pidetty vain teknisinä, materiaalsen lainsäädännön toteuttamiseen liittyvinä yksityiskohtina eikä ole ymmärretty muutoksenhakua kansalaisille kuuluvana oikeutena.¹⁰ Käytännöllisenä seuraamuksena tästä on, että valitusoikeutta myös rajoitetaan yhä useammilla säännöksillä ilman periaatteellisia ja käytännön selvityksiä. Muutoksenhakujärjestelmän perusteet saattavat näin muuttua ilman riittävää oikeuspoliittista keskustelua. Asiaan on syytä kiinnittää huomiota senkin vuoksi, että runsaat puolet valitussäännöksistä nykyisin annetaan kokonaan ilman eduskuntakäsittelyä lakia alemmalla säädöstasolla.

4.3.2. Valituskieltojen perusteiden arviointia

Vaikka pääperiaatteena onkin yleinen muutoksenhakuoikeus, valituskiellot ovat eräissä tapauksissa luonnollisia ja käytännön yhteiskuntaelämän vaatimia. Muutoksenhaun sääntelyssä on kysymys näiden sinänsä

⁷ *Hellner*, SvJT 1975 s. 405, toteaa Ruotsin lainvalmistelussa yleensäkin vedotun argumenttina usein »yhtenäisyyteen».

⁸ *Strömholm*, JFT 1974 s. 222 ss., toteaa tällaisen argumentoinnin funktiona olevan asian liittäminen reaali maailman tosiasiallisiin olosuhteisiin eräänlaisena oikeuspositivismin torjuntana. Toisaalta se ilmaisee hyvin vähän itse asiasta tai sen luonnosta. Ks. asian luontoon perustuvasta argumentaatiosta myös *Ross*, Om Ret s. 120.

⁹ *Rupp*, Grundfragen s. 215, ja *Bauer* s. 46, kritisoivat tällaista perustelua siitä, että se joutaa kunkin käyttäjän roolin ja rooliodotusten mukaisesti.

¹⁰ *Schwartz—Wade*, s. 297, viittaavat Englannissa säädetyjen muutoksenhakurajoitusten suureen lukumäärään ja toteavat tämän juuri osoittavan, ettei muutoksenhakuoikeuden merkitystä ole ymmärretty.

vastakkaisten vaateiden yhteensovittamisesta.¹¹ Oikeuskirjallisuudessa-kin on yleensä tyydytty vain luetteloimaan tyyppitapauksia, joissa muutoksenhakua on rajoitettu.¹² Seuraavassa yritetään yleensäkin arvioida *valituskieltojen soveltuvuutta nykyisen järjestelmän perusteisiin* sen mukaan, miten kiintein argumentein muutoksenhaun rajoittaminen kulloinkin on perusteltavissa.

1) Muutoksenhakurajoitusten selvin kohderyhmä on rahamääräisesti tai muutoin *vähäisissä asioissa*. Vaikka kysymys olisikin absoluuttisesta vähäisyydestä, on syytä kiinnittää yleisesti huomiota asioiden merkityksen suhteellisuuteen. Tämänkin vuoksi muutoksenhaun rajoittaminen asioiden vähäiseen merkitykseen viitaten edellyttää riittäviä oikeusturvan takeita alemmissa asteissa.

2) Seuraavan vaiheen argumenttina onkin asioiden *suhteellisesti vähäinen* merkitys asianosaisten oikeussuojantarpeen kannalta. Yleistäen kysymys on muutoksenhakumahdollisuuksien asettamisesta järkevään suhteeseen kulloinkin ilmenevän oikeussuojantarpeen kanssa.¹³

¹¹ Kysymys ei ole säädännäisen oikeuden ristiriitatilanteista, vaikka valituskieltojen yleistuminen saattaa sinänsä johtaa, niinkuin *Nuorvala*, Juhlajulkaisu s. 324, toteaa, ristiriitaan oikeussuojajärjestelmämme perusteiden kanssa. Ks. ristiriitatilanteista yleensä *Hidén* s. 31.

¹² *Andersson*, s. 137, toteaa valituskieltoja säädetyn lähinnä asioissa joissa 1) tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat ovat etualalla, 2) ensi asteen päättöksentekijällä on suurin asiantuntemus, 3) on pyritty vähentämään ylimmän oikeusasteen työtaakkaa, 4) päätöksenteko on erityisen kiireellinen, 5) kysymys on rahamääräisesti vähäisistä asioista, 6) tietty salassapito on tarpeen ja 7) tietoisesti on tahdottu antaa ylimmille poliittisille päätöksentekijöille vapaat kädet asioiden ratkaisemiseen.

Strömberg, s. 186 ss., toteaa Ruotsissa valituskiellon kohteena olevan yleensä päätöksen, joka 1) ei olennaisesti koske yksityisen oikeusasemaa, 2) on osa laajempaa menettelyä, jossa yksityisellä jo on alemmassa asteessa valitusoikeus, 3) perustuu kohtuusharkintaan, jossa ylemmän viranomaisen ei voida otaksua päätyvän varmempaan arvostukseen, 4) alemmassa asteessa jo on voitu saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi ja jonka osalta jatkovalitusta ei pidetä tarpeellisenä. *Ragnemalm*, FT 1971 s. 5, kiinnittää näiden perusteiden lisäksi yleensäkin huomiota puuttuvaan oikeussuojan tarpeeseen ja päätöksentekijältä eräissä asiaryhmissä vaadittavaan erityisasiantuntemukseen, jota muutoksenhaku- teitsekin ei voida järjestää. Ks. myös *Westerberg*, *Förvaltningsrätt* s. 85.

¹³ Oikeussuojan tarve on prosessioikeudessa yleensäkin asetettu lainkäyttömenettelyn edellytykseksi. *Tirkkonen*, Oikeusvoimasta s. 202 ja Siviiliprosessioikeus I ss. 40–41, käyttää rinnakkain ilmaisuja oikeussuojan tarve, oikeudellinen intressi ja (prosessuaalinen) oikeussuojaintressi. *Ellilä*, ss. 5, 11, 74 ja 95, nimittää oikeussuojan järkevyydelle asetettavia vaatimuksia pelkistetysti »oikeussuojan adekvaattisuusvaatimukseksi».

3) Muutoksenhaun tarvetta on kuitenkin selvitettävä myös *suhteessa oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuteen*. Kansalaisten kannalta hallinto eri viranomaisportaissa ja hallintolainkäyttö, ylimpänä oikeusasteena KHO muodostavat kokonaisuuden.¹⁴ Valitusmahdollisuutta ei tarvita, milloin käytettävissä on yksinkertaisempi oikeussuojakeino.¹⁵ Tällaisesta oikeussuojajärjestelmän rationaalista kehittämisestä on parhaana esimerkkinä oikaisuvaatimusmenettely, joka useissa asiaryhmissä jo korvaa ensi asteen valituksen. Samalla tavoin on jatkovalitusmahdollisuutta rajoitettaessa kiinnitettävä huomiota paitsi asioiden määrään ja laatuun myös oikeusturvan takeisiin alemmissa asteissa.¹⁶

4) Näkökulmaa laajentaen päädytään tarkastelemaan muutoksenhaun merkitystä paitsi yksityisen asianosaisen oikeusturvan takeena myös *hallinnon ohjaus- ja kontrollijärjestelmän osana*.¹⁷ Kysymys ei luonnollisestiikaan ole mistään yleisestä hallintovallan käyttäjiin kohdistuvasta valvonnasta vaan nimenomaan asianosaisaloitteisesta valvonnasta. Sen merkitys on sidoksissa tehtyjen valitusten määrään. Tällainen oikeuskontrolli on siinäkin mielessä passiivista, ettei se rajoita lainmukaista toimintaa. Hallinnon aktiivinen ohjaus ilmenee välillisesti kehitystä palvelevina ennakkokannanottoina.¹⁸ Näistä lähtökohdista muutoksenhaun rajoittaminen on ymmärrettävää ehkä niissä tapauksissa, joissa päätöksentekoe edellyttää nimenomaan alemmalla viranomaisella olevaa erityisasiantuntemusta.¹⁹ Samoin päätöksen väliaikaisuus tai asian ratkaisemi-

¹⁴ Ks. *Nuorvala*, Juhlajulkaisu s. 321. *Schwarze*, s. 16 ss., tarkastelee yleensäkin hallinnon ja hallintolainkäytön toiminnallisia yhteyksiä.

¹⁵ Yksinkertaisemman oikeussuojatien on yleensäkin katsottu syrjäyttävän monimutkaisemman oikeusturvakeinon. Ks. *Ellilä*, Yleiset opit s. 520 ja *Lager* s. 17. Oikeusvertailevalta kannalta tämä näkyy selvimmin Norjassa ja Yhdysvalloissa, joissa hallinnollinen muutoksenhaku on edellä 3.2.3. esitetyn mukaisesti yleisesti säädetty ensisijaiseksi tuomioistuinkanteeseen nähden.

¹⁶ Varsinkin summa revisibilis-tyyppisiä muutoksenhakurajoituksia harkittaessa on kiinnitetty erityisesti huomiota oikeusturvan takeisiin KHO:ta alemmissa asteissa. Ks. *KHO:n työmäärän vähentämiskomitea* 29.11.1950, *KHO:n lainsäädäntökomitea*, 1964: B 102 s. 102 ss., *Kuuskoski*, LM 1954 ss. 125—126, *KHO-komitea*, 1967: B 93 ss. 2—3 ja *KHO* 1968 III ss. 226—229.

Todettakoon, ettei yleisestä muutoksenhakuoikeudesta sinänsä voida johtaa oikeusasteiden määrää koskevia vaatimuksia. Muutoksenhakua ja siihen liittyvää jatkovalitusmahdollisuutta tehokkaan oikeussuojan edellytyksenä korostavat tosin *Vilkkonen*, I s. 8, ja *Bauer*, s. 101.

¹⁷ Ks. *Molin—Månsson—Strömberg* s. 21 ss. ja *Lundquist* s. 98 ss.

¹⁸ *Mörtel*, s. 169 ss., luonnehtii näitä ohjausvaikutuksia eräänlaisiksi »aputoiminnoiksi».

¹⁹ Ks. *Herlitz*, *Grunddrag* s. 77. Mainittakoon esimerkkeinä tutkintoasetusten ja teknillistä arviointia koskevien säästöjen lukuisat valituskieollot.

selle asetettava erityinen joutuisuusvaatimus saattavat puoltaa muutoksenhakuoikeuden rajoittamista. Valituskieltoja esiintyy runsaasti myös henkilöstöhallinnossa, jossa on oma neuvottelumekanisminsa sekä muita oikeusturvajärjestelyjä ja ohjauskeinoja.²⁰

5) Edellisistä omaksi ryhmäkseen erottuvat ne tapaukset, joissa asian ratkaisu on avoimesti *harkinnanvarainen*. Tyypillisiä esimerkkejä ovat ylimääräiset eläkkeet, avustukset ja muut etuudet, joihin nähden kenellekään ei ole säädetty välitöntä oikeutta. Siten myöskään hallintoviranomaisen päätös ei voi loukata hakijan oikeutta. Muutoksenhakukeinoa ei tarvita yksityisen hakijan oikeuksien suojaksi. Asianosaisaloitteinen oikeuskontrolli ei tällaisissa tapauksissa myöskään tuo lisävarmuutta säädöksen sisältöä ja tarkoitusta paremmin vastaavasta ratkaisusta. Tällöin ei muutoksenhaun ohjaus- ja kontrollifunktiolle jää käytännön merkitystä. Toisaalta riippuu paljon näkökulmasta, missä määrin valituskieltoja tällaisissa tapauksissa pidetään tarpeellisina.

Viranomaiskeskeinen ajattelutapa, jossa muutoksenhakumahdollisuus ymmärretään stabilisoivana ja hallintobyrokratian valtaa kaventavana elementtinä,²¹ korostaa muutoksenhakurajoitusten tarpeellisuutta. Sen mukaan jälkikäteen muutoksenhakukontrolli ei ole yleensäkin ajateltavissa niissä tapauksissa, joissa asian ratkaisu on jätetty hallintoviranomaisen vapaan harkinnan varaan. Vaikeudet kasautuvat tästä näkökulmasta siihen kysymykseen, mitä kulloinkin on pidettävä tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä. Eräillä aloilla, kuten kaavoitusta ja yleensäkin maankäytön suunnittelua koskevilla uudistusehdotuksissa on havaittavissa pyrkimyksiä korostaa päätöksenteon kriteerien väljyyttä sekä vastaavasti luopua perinteisestä asianosaisaloitteisesta oikeuskontrollista.²² Oikeudellisten kysymysten ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvien kysymysten erottelu ei kuitenkaan saisi tällä tavoin vähentää oikeusturvan takeita. Oikeuskontrollia tarvitaan väljänkin harkintavallan osalta sen varmistamiseksi, ettei harkintavallan rajoja ylitetä.

Oikeusturvakeskeinen ajattelutapa taas korostaa muutoksenhaun primäärifunktiona olevan oikeussuojan antaminen yksittäistapauksittain. Se edellyttää puolestaan, että voidaan ilman ennalta ase-

²⁰ Ks. henkilöstöhallinnon ohjauskeinoista *Lundquist* s. 29. *Julkishenkilöstön oikeusasemakomitea* perustelee suunnitelmissaan henkilöstöhallinnon valituskieltoja nimenomaan hallinnon järjestämisen tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla (ennakkotietoja komitean työstä).

²¹ Ks. valituskieltojen perusteleminen tältä kannalta *Mörtel* s. 167 ja *Bauer* s. 46.

²² Ks. Laki maankäytön suunnittelusta (alustava ehdotus) s. 16.

tettuja rajoituksia tutkia, loukkaako hallintoviranomaisen toimenpide asianosaisen oikeutta vai ei. Yleisenä kehityssuuntauksena näyttää myös niissä maissa, joissa oppi oikeuskontrollin ulkopuolisista ns. hallitustoimista on alunperin syntynyt, olleen muutoksenhakuoikeuden laajentuminen tällaisiin toimenpiteisiin. Viranomaiskeskeisten näkemysten väistyminen on ollut lähinnä seurausta harkintavallan väärinkäyttöä koskevan oppirakennelman avaamista käytännöllisistä ratkaisumalleista.²³ Tällainen konstruktio, joka on omaksuttu pääsäännöksi myös HVall 4,1 §:ssä, ei rajoita hallintoviranomaisen lainmukaista toimintaa.

6) Alemmissa asteissa hallintovalituksen mahdollisuus myös tarkoituksenmukaisuusperusteella on saattanut lisätä painetta valituskieltojen sääntämiseen. Tämä on johtanut hallinto- ja kunnallisvalituksen entistä tarkempaan rajanvetoon sekä toisaalta keskustelemaan mahdollisuudesta rajoittaa muutoksenhaku yleensäkin oikeusperusteeseen.²⁴ Valituskieltojen suuri lukumäärä herättää yleensäkin kysymyksen, eikö muutoksenhaku oikeusperusteella tai muutoin rajattuna tällaisissa rajoitusten alaisissa asiaryhmissä olisi sallittava.²⁵ Kun ylimääräisellä muutoksenhaulla kuitenkin on nykyisin entistä joustavammata edellytykset, tällaiseen säännönmukaista muutoksenhakujärjestelmää monimutkaistavaan erotteluun ei liene aikaisempaan verrattavaa tarvetta.

Valituskieltojen perusteita on edellä tarkasteltu useammallakin tasolla lähtien valituksen kohteen vähäisyydestä ja päätyen avoimempaan, julkishallinnon toiminnallista kokonaisuutta korostavaan argumentointiin. Kun käsitykset muutoksenhakurajoitusten tarpeellisuudesta aikakausittain ja hallinnonaloittain vaihtelevat, niistä on vaikea pelkistää yhtenäisiä periaatteita. Korostaen muutoksenhaun asianosaisaloitteisuutta ja merkitystä oikeusturvakeinona yksittäisessä ratkaisutilanteessa, on sen rajoittamiseen suhtauduttava pidättyvästi ainakin niissä tapauksissa, joissa päätös koskee välittömästi yksityistä kansalaista ja sen merkitys ei ole vähäinen.

²³ Ks. *von Laun* ss. 141—142 ja 170. *Friedmann*, s. 380 ss., toteaa oikeus-suojajärjestelmän ydinkysymyksiä olevankin, missä määrin hallitus on vapautettu oikeuskontrollista. Vaikka hallitustoimioppi onkin yleisesti tunnettu, sen merkitys on vähentymässä.

²⁴ Ks. *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 133 ss. ja 296 ss. Kehitys käynee välias-teen hallintolainkäytön jäsentyessä tähän suuntaan.

²⁵ Valitusperusteiden erotteluun ovat kiinnittäneet huomiota mm. *Suvi-ranta*, LM 1962 s. 636, ja *Andersson*, s. 151 ss.

Oikeussuojajärjestelmämme rakentuu muutoinkin suurelta osin asianosaisaloitteisten oikeusturvakeinojen varaan, mikä ilmenee välillisesti myös HM 93,2 §:n säännöksestä. Siten on syytä periaatteelliseltakin kannalta korostaa HValL:ssa vahvistetun yleisen muutoksenhakuoikeuden merkitystä ja vastaavasti edellyttää siitä tehtävien poikkeusten rajoittuvan tietyn tyyppisiin tai muutoin erikseen perusteltaviin asioihin. Valituskiellot ovat kansalaisten kannalta ymmärrettäviä lähinnä niissä tapauksissa, joissa muutoin on riittävät oikeusturvan takeet tai joissa muutoksenhaulla ei oikeusturvan kannalta selvästikään ole merkitystä.

5. VALITUSSÄÄNNÖSTEN SOVELTAMISESTA

5.1. Valitussäännösten soveltamisratkaisujen yleispiirteitä

5.1.1. Valitussäännösten soveltamisen lähtökohtia

Soveltamisratkaisusta. Vaikka muutoksenhakuoikeus yksittäiseen hallintopäätökseen tulee sitovasti ratkaistavaksi vasta hallintolainkäytön järjestyksessä, valituksen käyttöalaa sääntelevät oikeusnormit eivät ohjaa vain valitusviranomaisten ratkaisutoimintaa.¹ Ensi asteen viranomainen ottaa jo osaltaan kantaa muutoksenhakumahdollisuuteen liittäessään päätökseen valitusosoituksen. Se on kuitenkin vain menettelytapaohje, joka ei sinänsä perusta valitusoikeutta.² Toisessa vaiheessa valitussäännökset kohdistuvat niihin, joita hallintopäätös kulloinkin koskee. Vasta kolmannessa vaiheessa valitussäännökset tulevat hallintolainkäyttöviranomaisien sovellettaviksi.

Valitusviranomainen antaa yksittäisiä valitusasioita ratkaistessaan kulloinkin oikeudellisen merkityksen sekä sovellettavalle säännöstekstille (normipremissi) että tapauksen tosiasioille (faktuaalipremissi). Valituksen muodollinen ja asiallinen puoli on siinä mielessä erotettava toisistaan, että ennen kannanottoa pääasiaan on selvitettävä, voidaanko tehtyjen vaatimusten tutkimiseen laillisesti ryhtyä.³ Tämän prosessikysymyksen ratkaiseminen ei kuitenkaan käy irrallaan pääasian tosiseikastosta. Vaikka etualalla ovatkin tiedot valituksenalaisen päätöksen muodosta,

¹ Ks. normien kohdistumisesta *Makkonen* s. 59 ja *Holopainen* ss. 46—47.

² Ks. valitusosoituksen taustasta *Ståhlberg*, JFT 1941 s. 224 ja *Rytkölä* s. 287.

³ Ks. *Merikoski* s. 415. Tällä vaatimuksella on liittymäkohtansa prosessi-oikeuden yleisten oppien mukaiseen kanteen prosessuaalisten ja materiaalistien edellytysten erotteluun. Ks. prosessuaalisten edellytysten funktiosta oikeudenkäynnin jäsentämisen kannalta *Mes* s. 15 ss. sekä *Martin* ss. 40—50.

perustasta ja kohdistumisesta sekä päätöksentekijästä, valitussäännöksen sovellettavuuden ratkaiseminen saattaa edellyttää myös asian materiaallisen puolen yksityiskohtaista selvittelyä. Yksittäisillä ratkaisutilanteilla on luonnollisesti erityispiirteensä, joita yleinen erittely ei riitä kuvaamaan. Toisaalta oikeusteorian viimeaikaiset kehityssuuntaukset, jotka ovat vähitellen syrjäyttäneet formaaliloogisista lähtökohdista muotoutuneet käsitykset normin soveltamisratkaisusta eräänlaisena syllogismina, ovat auttaneet ymmärtämään *oikeudellisen ratkaisuprosessin toiminnallista luonnetta*.⁴ Käytännössä on ollut merkitystä ratkaisutilanteiden jaottelulla, vastaavine päätöksenteon selitysmalleineen⁵ sekä kulloinkin käytettävissä olevan informaation erittelyllä.⁶ Näkökulmaa vaihtaen on edelleen painotettava ratkaisuprosessin kokonaisvaltaisuutta ja liittymäkohtia muuhun yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.⁷ Tämä on lähtökohtana käytäessä selvittämään valitussäännösten soveltamistilanteita ja -ongelmia.

⁴ Larenz, s. 128 ss., tarkastelee nykyajan metodisuuntauksina topiikkaa (uusi retoriikka), ymmärtävää oikeusteoriaa (käyttäytymisen intentionaalisuutta korostava teoria) sekä systeemiteoreettisia suuntauksia. Tältä pohjalta Larenz toteaa tutkimuksen painopisteen siirtyneen intressien selvittelystä ratkaisijan arvostusten osoittamiseen. Porvarillisen oikeusteorian kritiikissään Tumanov, s. 29 ss., puolestaan katsoo positivismiin johtaneen lain analysoimiseen loogisena muotona, behaviorismin antaneen psykologisille seikoille korostetun aseman myös kehitystekijöinä, oikeussosiologian rajoittuneen tarkastelemaan oikeutta vain sovellutusprosessina, institutionalismin puolestaan häivyttäneen oikeusnormien erityisluonnetta sekä finalistisen suuntauksen liioitelleen lainsoveltajan tarkoituksiperiä tutkimuskohteena. Keskustelu erilaisten teorioiden paremmuudesta siirtynee, niin kuin Aarnio, s. 195 ss., ennakoi, tiedepoliittisten näkemysten pariin. Ks. myös Backman—Mäenpää, Oikeus 1976:1 s. 31 ss.

⁵ Mainittakoon Makkosen, s. 78 ss., kehittämä ratkaisutilanteiden havainnollinen kolmijako samanmuotoisuus- eli isomorfiatilanteisiin, tulkintatilanteisiin ja sääntelemättömiin tilanteisiin. Aarnio, s. 172 ss., erottaa vastaavasti käyttäytymisen selitysmalleina institutionaalisen selityksen, analogia- yms. selitykset (heuristinen kuvaus) sekä intentionaalisen selityksen. Ks. myös Strömholm, SvJT 1976 s. 161 ss. sekä Sipponen, Oikeus 1976:1 s. 40.

⁶ Laakso, LM 1973 s. 670 ss., tarkastelee oikeudellista ratkaisutoimintaa systeeminä ja jakaa siihen tulevan informaation kolmeen ryhmään sen mukaan, koskeeko se oikeusjärjestyksen sisältöä (normi-informaatio), ratkaistavan asian tosiseikastoa (fakta-informaatio) vai ratkaisuvaihtoehtojen valintaan vaikuttavia seikkoja (ohjausinformaatio). Pystynen, s. 66 ss., selvittää puolestaan päätöksentekoa kunnallispolitiikassa käytettävissä olevien informaatiovirtojen avulla.

⁷ Ks. myös Tikka s. 121.

Soveltamistilanteista. Kun muutoksenhakuoikeus on säädetty yleiseksi, on harvinainen sellainen muutoksenhakutilanne, jonka ratkaisemiseen ei olisi käytettävissä lainsäätäjän ohjetta (*sääntelemätön tilanne*). Siten positiivisoikeudellisia rajanvetoja korostavalle analogialle ja vastaavasti *e contratio*-päätelmälle⁸ jää suhteellisen suppea käyttöala.⁹ Valitussäännösten soveltamisessa onkin yleistäen kysymys siitä, vastaako kulloinkin käytettävissä oleva tosiseikasto tietyille säännöstekstille annettavaa merkityssisältöä. Painopiste tällaisen vastaavuuden osoittamisessa (subsumptio-operaatio) on empiirisen havaintojoukon jäsentämisessä ja tulkinnassa (faktainformaatio). Valituksen käyttöalaa säänteleville normeille (normi-informaatio) on nimittäin ominaista oikeusseuraamusten kategorisuus. Muutoksenhaku on säädetty mahdolliseksi tai sitten se on erikseen kielletty. Tällaisessa valintatilanteessa on myös lainsoveltajan yksityisillä ominaisuuksilla ja yleensäkin vaihtoehtojen valintaan liittyvillä tekijöillä (ohjausinformaatio) rajoitettu merkitys. Erityisesti materiaalien säännösten yhteydessä annetut valitussäännökset, lähinnä valituskiellot, jättävät lainsoveltajalle niukalti harkintavaltaa. Säännöstekstissä ilmaistu tunnusmerkistö ja tiedot valituksenalaisesta päätöksestä ovat tällöin eräänlaisessa *kuvasuhteessa* toisiinsa. Toisaalta on myös yleisiä säännöksiä, joissa muutoksenhausta ei ole yksiselitteisesti säädetty.¹⁰ Säännöstekstin merkitys on tällöin yksittäistapauksittain *tulkinnalla* selvitettävä.¹¹

Tulkinnasta. Säännösten tulkinta ei ole mekaanista oikeuslähteiden hyödyntämistä tai tulkintamenetelmän valintaa vaan luovaa toimintaa, johon vaikuttavat lukuisat tulkitsijan valintavaltaa rajaavat tekijät.¹²

⁸ Toisaalta analogian ja vastakohtaispäättelyn erottaminen tulkinnasta on mitä suurimmassa määrin harkinnanvarainen. Ks. *Brusiin* ss. 144—147, *Klami* s. 2, *Koskinen* s. 178 ss. ja *Lahti* s. 31 ss.

Peczenik, s. 74 ss., ja *Aarnio*, s. 161 ss., pitävätkin tällaista rajanvetoa kysymyksenalaisena. *Makkonen*, s. 136, luonnehtii puolestaan analogian vain ajattelutavaksi.

⁹ Ruotsissa analogialla ja vastakohtaispäättelyllä on yleisten valitussäännösten puuttuessa ollut selvästi suurempi merkitys. Ks. *Westerberg* s. 78 ss. ja *Ragnemalm* ss. 184—185.

¹⁰ Ks. lainsäädännön epätäydellisyysongelmista *Larenz* s. 303 ss. ja *Forsthoff* s. 61.

¹¹ Tulkinnan tarkoituksena onkin säännöstekstin epäselvän merkityksen selvittäminen. Ks. tulkinnasta kielen problematiikkana *Aarnio* s. 303.

¹² *Mennicken*, s. 104, toteaa, ettei tulkintaa enää tarkastella säännöksen tar-

Tulkinnan kohteena on säännösteksti, jonka puitteissa avoinkin argumentointi käydään.¹³ Valtaosa muutoksenhakutilanteista saa säännöksen sanamuodon mukaisen tulkinnan kautta ratkaisunsa. Toisaalta edellyttää muutoksenhakuoikeuden sääntely myös väljiä ilmaisuja, joiden osalta tällainen lähestymistapa osoittautuu helposti riittämättömäksi.¹⁴

Samoin on lainlaadinta-aineiston merkitystä korostavilla, subjektiiviksi ja historiallisiksi luonnehdituilla tulkintakriteereillä omat rajoituksensa. Lainsäätäjä on monien henkilöyhteisöjen yhdistelmä, joka tuskin on identifioitavissa.¹⁵ Historiallisen lainsäätäjän normikäsitykset voidaan oikeastaan johtaa vain siitä aineistosta, johon lainsäädäntötoimen suorittajat ovat tosiasiallisesti osallistuneet.¹⁶ Valitussäännösten osalta on edellä osoitettu tällaisen säännöstekstiä täydentävän aineiston niukuus. Kokonaisuutena arvioiden historiallisille argumenteille, kuten HVall:nkin laajoille esitöille jää lähinnä tulkintaa stabilisoiva merkitys.¹⁷

Tulkinnassa ovat nousseet etualalle säännösten yleisesti todennettavia päämääriä korostavat näkemykset. Tällainen objektiivinen (teleologinen) tulkintamenetelmä antaa sijaa oikeusvarmuus- ja kohtuusnäkökohdille, käytännöllisille eduille ja haitoille, ratkaisuvaihtoehtojen seuraamusharkinnalle sekä yleensäkin tulkitsijan arvostuksille.¹⁸ Tulkinnan teleologisuutta korostaen voidaan yksittäinen säännös yleensäkin ymmärtää vain

koituksen ymmärtämisen ja soveltamisen eräänlaisena kaksivaiheisena prosessina vaan produktiivisena oikeuden kehittämisenä. Samalla on tullut yhä vaikeammaksi asettaa tulkintakriteerejä toisiinsa nähden järjestykseen. Ks. tulkintakriteerien keskinäisestä suhteesta yleensä *Alanen* s. 164 ss., *Larenz* ss. 333—335 ja *Zippelius* s. 64.

¹³ Ks. *Larenz* s. 303 ss. ja *Buermeyer* ss. 6—7.

¹⁴ *Evers*, s. 45, katsoo kirjaimellisen tulkinnan (bokstavstolkning) lähtevän siitä semanttisten havaintojen kanssa ristiriidassa olevasta olettamuksesta, että hyvin laaditulla tekstillä on vain yksi oikea tulkinto, joka käy ilmi tekstin sanamuodosta. Ks. tällaisen tulkinnon riittämättömyydestä myös *Forsthoff* s. 161 ja *Tikka* s. 88.

¹⁵ Lainsäätäjän käsitteen problemaattisuuteen ja lainsäätäjän tahdon selvittämistä vaikeuksiin ovat oikeuskirjallisuudessamme kiinnittäneet huomiota mm. *Alanen*, *Laintulkintaoppi* s. 64 ja *Yleinen oikeustiede* ss. 126—129, *Apala-Arlander* s. 61, *Tikka* s. 99 ja *Aarnio* s. 259.

¹⁶ Ks. *Larenz* s. 317 ss., *Müller* ss. 10 ja 17, *Mennicken* s. 75 sekä *Hellner*, *SvJT* 1975 s. 420.

¹⁷ Ks. historiallisten argumenttien tulkintaa rajoittavasta vaikutuksesta *Mennicken* s. 22.

¹⁸ Tällaisista tulkintakriteereistä painottaa *Brusiin*, s. 69, oikeusvarmuutta, kohtuutta ja käyttökelpoisuutta, *Alanen* s. 136 ss., sosiaalisia, taloudellisia ja kulttuurisia tekijöitä, *Evers*, ss. 51—52, kohtuusnäkökohtia sekä *Tikka*, s. 61 ss., ja *Lahti*, s. 36, seuraamusharkinnan merkitystä.

sillä edistettävien tavoitteiden (ratio legis) valossa ja laajemmasta kokonaisuudesta käsin.¹⁹

Kiinnittäen huomiota muutoksenhaun tarkoitukseen oikeusturvakeinona voitaisiin päätyä suosittamaan positiivisten valitussäännösten laajentavaa ja vastaavasti muutoksenhakurajoitusten supistavaa tulkintaa.²⁰

Sen mukaan annettaisiin tulkinnan kohteena oleville sanoille poikkeuksellisesti normaalia laajempi tai suppeampi merkityssisältö.²¹ Toisaalta ei käytännön muutoksenhakutilanteissa ole suinkaan selvää, milloin on kysymys laajentavaan tai supistavaan tulkintaan oikeuttavasta poikkeuksesta.²² Ratkaisuvaihtoehtojen käytännöllisyyttä onkin punnittava oikeussuojajärjestelmän toimintakokonaisuuden kannalta. *Esimerkit* oikeuskäytännöstä osoittavat valitussäännösten teleologisenkin tulkinnan kohtaavan vaikeuksia.

Nimitysasioiden poikkeuksellinen muutoksenhakujärjestelmä²³ on aiheuttanut lukuisia tulkintakysymyksiä. Aiemman hallintoviranomaisen päätökseen nimitysasiassa haetaan muutosta säännönmukaisesti ylemmältä hallintoviranomaiselta, jonka päätöksestä valitetaan edelleen HValL 5,2 §:n mukaisesti valtioneuvostolle. Muutoksenhaku keskittyykin *valtion virkojen* osalta ylimmässä asteessa valtioneuvostoon. *Kunnallisten virkojen* osalta muutoksenhakutie

¹⁹ Ks. *Brusiin* ss. 151—152, *Alanen* ss. 120 ja 155, *Ellilä* ss. 50—51 ja *Aarnio* s. 173 sekä systemaattisten näkökohtien huomioon ottamisesta erityisesti myös *Tikka* s. 129.

Forsthoff, s. 161, korostaa teleologisen tulkinnan tarvetta nimenomaan julkishallinnossa, jossa sovellettavilla säännöksillä on usein muotoava funktio. Mielienkiintoinen on myös *Jägerskiöldin*, s. 97 ss., näkemys teleologisen tulkinnan ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen liittymäkohdista.

²⁰ Näin *Ikkala*, LM 1955 s. 165 ja *Ragnemalm* ss. 195—211.

²¹ Laajentava tai supistava tulkinta merkitsee poikkeamista yksittäistapauksessa säännöksen kirjaimellisesta soveltamisesta. Ks. *Brusiin* ss. 57—74 ja *Alanen* s. 148 ss. Tulkinnan kohteena olevilla sanoilla on joka tapauksessa, niin kuin *Lahti*, s. 31, toteaa, eräänlaiset ydin- ja reuna-alueet.

²² Ks. poikkeussäännösten osoittamisessa kohdattavista vaikeuksista *Larenz* s. 343. *Jägerskiöld*, s. 110, lähtee siitä, ettei yksityiselle edullista poikkeussäännöstä kuitenkaan tulisi tulkita suppeasti. *Sundberg*, *Förvaltningsrätt* s. 115, kytee supistavan tulkinnan kriteerit epämääräisesti oikeusvaltioperiaatteeseen.

²³ Ks. muutoksenhausta nimitysasioissa yleensä *Ståhlberg* ss. 60 ja 163—164, *Tarjanne*, *Kirjoituksia* ss. 81 ja 130—160, *Merikoski* s. 294 ss., *Kuuskoski-Hannus* s. 583 ss. ja *Rytkölä*, *Virkamiesoikeus* s. 15 ss.

Valitusperuste oli HM 88 §:ssä tarkoitettujen virkojen osalta HM:n täytäntöpanemisesta annetun L:n (94/19) 5 §:ssä kytketty aikaisemmin OK 25:21:n mukaiseen tuomiovirheeseen. Ks. *Kotonen*, LM 1925 s. 280 ss. Rajoitus poistettiin VNRatKL 5 §:n ja HValL 5,2 §:n säännöksillä.

kulkee pääsääntöisesti LO:n päätöksestä KHO:een, kun HVall 5,2 §:n säännös ei tarkoita niitä kunnallisia virkoja ja toimia, joiden täyttämässä valtion viranomaisen ei millään tavalla ole osallisena. Mikäli valtion viranomaisen antaa virkamääräyksen, muutoksenhakutie on osoitettu valtioneuvostoon.²⁴ Tämä on sitäkin selvempää niissä tapauksissa, joissa kunnallisen viranomaisen toimittama vaali on alistettava valtion viranomaisen hyväksyttäväksi tai vahvistettavaksi.²⁵ Evankelis-luterilaisen *kirkon virkojen* osalta on KirkkoL 494 §:ssä nimenomaan säädetty, että vaaliehdotusta tai nimitystä koskevassa asiassa valitetaan valtioneuvostoon ja muissa asioissa KHO:een. Näidenkin nimitysasioiden piiri on tulkittu laajalti.²⁶ Todettakoon, että nimitysasioiden poikkeuksellista muutoksenhakujärjestelmää on sovellettu myös asioissa, joissa on kysymys lisääjän myöntämisestä hakijoille pätevyyden täydentämiseksi (KHO 1964 II 11). Sitä vastoin viran tai toimen haltijan siirtämistä toiseen tehtävään ei ole pidetty tällaisena nimitysasiana.²⁷

Milloin valitustie kulkee nimitysasiassa valtioneuvostoon, sen asiassa antama päätös on lopullinen. Tähän voitaneen päätyä jo *ylimmän asteen hallintolainkäytön järjestelyä* koskevista KHOL 4 §:n ja HVall 5,2 §:n säännöksistä.²⁸ Muutoksenhakurajoitus ilmenee nimenomaisena lisäksi asetuksessa valitusoikeuden kieltämisestä eräistä valtioneuvoston ja ministeriön sekä valtioneuvoston kanslian päätöksistä (623/50). Tätä valituskieltoa ei voida pitää supeasti tulkittavana poikkeuksena vaan pikemminkin ylimmän asteen hallintolainkäytön järjestykseen liittyvänä erityissäännöksenä.

²⁴ Valitus LH:n päätöksestä lisäjäsenen määräämistä maistraattiin asema-kaava- ja rakennusasioita käsiteltäessä koski nimitysasiaa (KHO 1939 II 489 ja 1948 II 179). Ks. myös *Kuuskoski-Hannus* ss. 583—584.

²⁵ Mainittakoon kaupunginvoudin (KHO 1925 II 1714 ja 1936 II 2590), kaupungin kansakouluntarkastajan (1926 II 1644 ja 1645), kansakoulunopettajan (1935 II 1377), kunnalliskodin johtajattaren (1958 II 80) ja väestönsuojelupäällikön (1964 II 55 ja 13.2.1970 T 767) virat ja toimet.

²⁶ Muutoksenhaku osoitettiin valtioneuvostoon mm. tuomiokapitulin vaaliehdotuksista kanttoriurkurin (KHO 1952 II 505 ja 1954 II 296) ja kappalaisen (KHO 15.7.1970 T 3355) virkojen täyttämiseksi sekä siinä tapauksessa, että tuomiokapituli oli päättänyt olla asettamatta tällaisen viran ainoaa hakijaa ehdolle (KHO 1961 II 460).

²⁷ Ks. KHO 1933 II 25, 1941 II 463, 1942 II 306, 1944 II 309 ja 1945 I 25. Vrt. KHO 1952 I 12. Samoin KHO katsoi olleen mahdollista hakea siltä muutosta kansakoulunopettajan siirtämistä toiseen virkaan koskevaan päätökseen (1962 I 14), kunnes muutoksenhaku KKouluA 197 §:n valituskieltoa selventämällä erikseen 1967 kiellettiin (1967 II 86).

²⁸ Ks. myös *Merikoski* s. 296.

Sitä onkin sovellettu verraten laajasti myös kunnallisiin virkoihin ja toimiin, joissa valtion viranomaisena on osallisena.²⁹

Alemmassa asteessa vaikuttavia valituskielloja, joissa ei ole kysymys KHO:n toimivallan yleisestä järjestelystä, on sitä vastoin yleensä tulkittu suppeasti. Mainittakoon esimerkkinä valtionrautateiden hallinnosta annetun A:n (398/32, kumottu 183/69) 82,3 §:n valituskielto »lopullista virkanimityspäätöstä ja virkamääräystä» koskevassa asiassa. Säännöstä suppeasti tulkiten sai kuitenkin rautatiehallituksen päätöksestä, jolla oli peruutettu tilapäiselle koneinsinöörille annettu määräys ylimääräisen toimen hoitamiseen, valittaa (KHO 1966 II 6).

Eräänä vaikeasti tulkittavana ryhmänä ovat *siirtymäsäännöksiin liittyvät valituskiellot*. Vaikka yleisperiaatteena olisi näissäkin tapauksissa säännösten suppea tulkinta, siitä on käytännössä joskus poikettava. Niinpä asutuslainsäädännön kumoamiseen liittyvistä toimenpiteistä annetun A:n (73/59) 8 a §:n mukaan ei samannimisen L:n (360/58) 7,1 §:ssä tarkoitettuun, omaisuuden käyttämistä maankäyttölain tarkoituksiin koskevaan asutushallituksen päätökseen saanut hakea muutosta. Valituskieltoa ei kuitenkaan ollut nimenomaisesti ulotettu asutushallituksen maankäyttölain 61 §:n nojalla tekemiin käyttösuunnitelmiin vahvistamispäätöksiin. KHO tulkitsi valituskiellon koskevan myös näitä päätöksiä.³⁰

Ratkaisutilanteiden moninaisuus huomioon ottaen on ymmärrettävää, ettei käytännössä synny mitään johdonmukaista tulkintaoppia.³¹ Tulkinnaissa ei ole oikeastaan kysymyskään siitä, mikä merkityssisältö normin kielellisellä ilmaisulla on vaan siitä, minkä sisällön se saa soveltamiskäytännössä.³² Tätäkin kautta tutkimus painottuu käytännön soveltamisratkaisuihin.

Ennakkopäätösten merkityksestä. Yksittäisiä *tulkintoja* ja niiden merkitystä voidaan parhaiten *ymmärtää* muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Näin valituksen käyttöalaa koskeva problematiikka

²⁹ Valituskieltoa on sovellettu mm. sosiaali- ja terveysministeriön päätökseen kunnallisen alkoholintarkastajan vaalin vahvistamisesta (KHO 1970 II 61). Merkitystä ei ole ollut sillä seikalla, onko virka sivu- vai päätoiminen (KHO 27.1.1970 T 370, 7.4.1970 T 1675 ja 13.5.1970 T 2472).

³⁰ Ks. KHO 5.6.1969 T 3357, 17.3.1971 T 1213 ja 26.5.1971 T 2368.

³¹ Ks. *Aarnio* s. 174. *Buermeyr*, ss. 7—9, osoittaa Saksan liittotasavallassa syntyvän jatkuvasti uusia ratkaisumalleja yleisen muutoksenhakuklausulin sisällön selvittelyyn.

³² Ks. *Makkonen* s. 111. *Simon*, *Administrativt beteende* s. 33, tarkasteleekin tulkintaa viranomaisen käyttäytymisenä, josta on vaikea muodostaa yleistä teoriaa.

asettuu laajempiin toiminnallisiin yhteyksiin.³³ Kun kansalaisilla tulee olla selkeä kuva käytettävistä muutoksenhakumahdollisuuksista, tämäkin edellyttää omaksuttavien tulkintojen käytännöllisyyttä. Toisaalta tarve vakiintuneidenkin tulkintojen muuttamiseen tulee yksittäistapauksittain jatkuvasti harkittavaksi.³⁴ Tällaisten prosessiratkaisujen käyttöikä on kuitenkin osoittautunut yleensä pitkäksi.

Valitusoikeutta koskevilla KHO:n ratkaisuilla on huomattava hallintolainkäytön alaa ohjaava merkitys. Ratkaisuista on runsaasti tietoa saatavilla ja ne mielletään alemmissa asteissa sitoviksi ohjeiksi. Tällaisten ennakkopäätösten³⁵ korostunut merkitys johtunee siitä, että prosessikysymyksille on ominaista ratkaisuvaihtoehtojen kategorisuus. Toisaalta aikaisemman ennakkopäätöksen ja uuden tapauksen samankaltaisuuden vertailua³⁶ vaikeuttaa prosessiratkaisujen puutteellinen perusteleminen. Valituksen tutkimatta jättäminenkin perustellaan yleensä vain viittamalla sovellettuun muutoksenhakurajoitukseen. Vakiintuneen käytännön selvittämiseksi onkin tarkasteltava kulloinkin riittävän edustavaa joukkoa aikaisempia ratkaisuja.

³³ Ratkaisujen systemaattisesti ymmärtämiseksi ei riitä, että kiinnitetään huomiota vain ratkaisijan käyttäytymistä selittäviin tekijöihin. Ks. ratkaisutoiminnan ymmärtämisen yleisistä edellytyksistä *Aarnio* s. 82 ss. ja 193 ss. Ratkaisuja on selitettävä kriittisesti nimenomaan oikeussuojajärjestelmän toimintakokonaisuuden kannalta. Etualalle tulevat systemaattiset tekijät riippumatta siitä, onko ne ratkaisuprosessissa huomioitu. Ks. tällaisesta lähestymistavasta *Buermeyer* ss. 9—10.

³⁴ Oikeuskirjallisuudessa esitetyt kannanotot jäävät kuitenkin tässä suhteessa etäisiksi: *Brusiin*, s. 178, mainitsee pätevinä syinä aikaisemmasta ratkaisusta luopumiseen oikeusvakaumuksen tai ratkaisun kohteena olevien yhteiskunnallisten ilmiöiden muuttumisen sekä virheen aikaisemmassa ratkaisussa. *Saarialho*, s. 157 ss. korostaa asiaan välittömästi tai välillisesti liittyvän lainsäädännön tai tosiasiallisten olosuhteiden muutoksia. *Larenz*, s. 340 ss., kiinnittää yleensäkin huomiota uuden lainsäädännön tendensseihin ja lain tarkoituksen ymmärtämiseen uudelta pohjalta.

³⁵ Ks. ennakkopäätösten merkityksestä yleensä *Saarialho* s. 139 ss., *Kilpi*, DL 1952 s. 86 ss., *Miettinen*, Lakimiespäivät 1970 s. 80 ss. ja *Tikka* s. 108 ss.

³⁶ Ks. samankaltaisuuden (prejudikaattirelaation) selvittämisestä mm. *Strahl*, SvJT 1955 s. 302, *Kelsen* s. 268, *Aarnio*, Oikeudellisen ajattelun perusteista s. 123 ss. ja *Tikka* s. 111. Myöhemmässä esityksessään *Aarnio*, s. 235, kuvaa oikeustapausten vertaamisen edellyttävän »tietyn isomorfisuusavaimen» käyttöä.

5.1.2. Valituksenedellytysten ennakkoluonteisuusjärjestyksestä

Edellytykset valituksen tutkittavaksi ottamiselle jaetaan yleensä neljään pääryhmään sen mukaan, kohdistuvatko ne valitusviranomaiseen, vireillä olevaan asiaan, muutoksenhakijaan vai muutoksenhakumenettelyyn.³⁷ Ne poikkeavat monessa suhteessa esikuvistaan, siviili- ja rikosprosessissa omaksutuista ns. prosessinedellytyksistä. *Valituksenedellytykset* ovat hallintoprosessissa ehdottomia ja viran puolesta huomioon otettavia.³⁸ Yhdenkin niistä puuttuessa valitus on jätettävä tutkimatta. Tärkeimmät valituksenedellytykset jäävät myös muutosidonnaisuuksia vähentäneen täydennysmenettelyn ulkopuolelle, joten niiden puuttumista ei ole mahdollista erikseen korjata.³⁹

Periaatteessa näyttää mahdolliselta asettaa valituksenedellytykset *ennakkoluonteisuusjärjestykseen*,⁴⁰ jonka mukaan valituksen jättäminen jonkin edellytyksen puuttumisen vuoksi tutkimatta osoittaisi samalla järjestyksessä aikaisempien edellytysten olleen olemassa. Pitäytyminen ehdottomaan järjestykseen tuottaa käytännössä kuitenkin vaikeuksia. Prosessiekonomisista syistä valitusviranomaisen saattaa joskus viitata vain ilmeisimpään puutteellisuuteen tai samalla kertaa antaa lausunnon useammista edellytyksistä. Toisaalta ei ratkaisujen niukoista perusteista aina ilmene, millä perusteella valitus on jätetty tutkimatta.⁴¹ Valituksenedellytysten kiinteytymistä ovat hidastaneet myös hallintoproses-

³⁷ Ks. Merikoski s. 419.

³⁸ Ks. Ikkala, LM 1955 s. 209 ja Merikoski s. 418 sekä samoin Ruotsissa Sjöberg s. 234 ja Ragnemalm s. 51.

Vrt. prosessinedellytysten jaottelusta ehdottomiin ja tahdonvaltaisiin *Reinikainen*, Prosessinedellytysten puuttumisen oikeusseuraamuksista s. 28 ss.

³⁹ Ks. valituksenedellytysten korjauskelvottomuudesta *Kuuskoski*, LM 1955 ss. 488—490 ja *Paloheimo* s. 203 ss. Täydennysmenettely ei vähäisempienkään puutteiden korjaamiseksi ole tarpeen, mikäli valitus on joka tapauksessa jätettävä tutkimatta (KHO 24.8.1967 T 4342).

⁴⁰ Ks. tällaisen järjestyksen mahdollisuudesta *Ikkala*, LM 1955 s. 156, Ruotsissa *Ragnemalm* ss. 49—51 ja *Westerberg*, Allmän förvaltningsrätt s. 139 sekä Saksan Liittotasavallassa *Ule* s. 109 ss. ja *Kopp* s. 41.

⁴¹ Näihin valituksenedellytysten ennakkoluonteisuusjärjestyksen merkitystä vähentäviin tekijöihin ovat kiinnittäneet huomiota meillä lähinnä *Rekola*, Hallinto-oikeudellisia harjoitustapauksia ss. 9—10, ja *Merikoski*, s. 428, sekä Ruotsissa *Westerberg*, s. 31, ja *Ragnemalm*, s. 50.

Ks. vastaavasti prosessinedellytysten osalta *Ellilä*, LM 1958 s. 161 ja Oikeudenkäynti s. 94 ss., sekä *Tirkkonen*, Siviiliprosessioikeus I s. 580 ss.

sia koskevien säännösten puutteellisuus ja rinnastukset toisenlaisista läh-
tökohdista muotoutuneisiin prosessinedellytyksiin.⁴²

Käytännön vaikeuksista huolimatta valituksenedellytykset on tarpeen
asettaa toisiinsa nähden järjestykseen. Systematiikka palvelee oikeuden-
käyntimenettelyn yleistä jäsentämistä⁴³ ja on edellytyksenä myös vali-
tussäännösten soveltamiskäytännön erittelylle. Seuraavassa selvitetään
valituksen kohteelle säädettyjen vaatimusten suhdetta muihin valituk-
senedellytyksiin. Tutkimustehtävän mukaisesti kysymyksiä selvitetään
lähinnä asianomaisen valitusviranomaisen kannalta. Tämän on tosin tois-
sijaisesti otettava huomioon myös vastaavat edellytykset alemmassa
asteessa.⁴⁴

Valituksen tutkittavaksi ottamisesta voi pätevästi päättää vain se vali-
tusviranomainen, jolle asianomaista tyyppiä olevat valitusasiat yleensäkin
kuuluvat. Valitusviranomaisen on siten ensin ratkaistava, onko se asiassa
ylipäänsä toimivaltainen. Ensisijaisia vaatimuksia ovat viranomaisen sää-
detty kokoonpano ja virkamiesten esteettömyys. Samoin on selvitettävä
viranomaisen asiallinen, asteellinen ja alueellinen toimivalta. Viime mai-
nitut edellytykset menevät osin päällekkäin valituksenalaista asiaa kos-
kevien vaatimusten kanssa.⁴⁵ Mikäli viranomainen ei katso olevansa
asiassa ollenkaan toimivaltainen, sen on pidättäydyttävä enemmälti käsit-
telemästä asiaa. Viime vuosina onkin hallintoprosessissa korostettu vel-
vollisuutta siirtää asian käsittely tällaisessa tapauksessa kulloinkin toimi-
valtaiselle viranomaiselle.⁴⁶ Vasta tämä viranomainen voi ottaa kantaa
valituksenedellytyksiin ja niiden täytyessä vastata asiassa esitettyihin

⁴² Kun siviiliprosessissa oikeudenkäynnin kohteena on kantajan kanne, ovat
asianosaisiin kohdistuvat prosessinedellytykset ennakkoluonteisuusjärjestyksessä
luonnollisesti korkealla. Hallintoprosessissa taas julkinen etu on aina enemmän
tai vähemmän vaikuttamassa. Alkuperäiseen hallintolainkäyttöön kuuluvia hal-
lintoiriitajakaan ei voida pitää puhtaina asianosaisriitoina. Hallintoprosessin koh-
teelle asetetut vaatimukset ovat tästäkin syystä etualalla. Ks. siviili- ja hallinto-
prosessien vertailusta tässä suhteessa KHO 1976: 4 s. 79.

⁴³ Ks. *Martin* s. 50 ss.

⁴⁴ Ks. *Ikkala*, LM 1955 s. 209 ja *Ragnemalm* s. 52.

⁴⁵ *Merikoski*, s. 428, antaa etusijan päätöksen valituskelpoisuudelle asetetta-
ville vaatimuksille viranomaisen asialliseen, asteelliseen ja alueelliseen toimival-
taan kohdistuviin valituksenedellytyksiin nähden. Hän pitää tällöin silmällä
lähinnä toimivaltaa asiassa esitettyihin vaatimuksiin nähden.

⁴⁶ Ks. siirtämisvelvollisuudesta yleensä *Paloheimo* s. 204 sekä sitä koske-
vista erityissäännöksistä HVall 13,2 § ja VerotusL 98 §.

Hallitukselle siirrettävissä asioissa KHO ratkaisee valituksenedellytyksiä kos-
kevat kysymykset (KHO 1965 II 111). Näihin onkin luonnollisesti otettava kan-
taa, ennen kuin voidaan ratkaista, koskeeko valitus »kysymystä, jonka ratkaisu

vaatimuksiin. Forumkysymyksellä onkin etusija muihin valituksenedellytyksiin nähden.⁴⁷

Menettelyn *vireillepanotapaan* kohdistuvat valituksenedellytykset ovat HVall 11 §:ssä säädettyin tavoin suurelta osin jälkikäteen korjattavissa. Ne ovatkin selvästi toissijaisia esillä olevaan asiaan ja muutoksenhakijaan liittyviin vaatimuksiin nähden. Tosin valitusajan noudattaminen, jonka laiminlyönti ei HVall 11 a §:n mukaisesti ole edes korjattavissa, poikkeaa muista menettelyvaatimuksista. Säädetty valitusaika onkin valituksen olennaisimpia tunnusmerkkejä säännönmukaisena muutoksenhakukeinona.⁴⁸ Määräajan noudattaminen on menettelyvaatimuksena ymmärrettävästi saanut korostetun aseman.⁴⁹ Sen toissijaisuus valituksen kohteelle ja muutoksenhakijalle asetettuihin edellytyksiin nähden on oikeuskäytännössä⁵⁰ kuitenkin selvästi vakiintunut. Tutkimustehtävän kannalta onkin syytä keskittyä näiden ensisijaisten valituksenedellytysten keskinäisen suhteen selvittelyyn.

Muutoksenhaun kohteena hallintoprosessissa aina on viranomaisen päätös. Siten on luonnollista ratkaista ensin, onko *muutoksenhaku asiassa yleensäkin mahdollista*. Vasta tämän jälkeen on järkevää selvittää, onko asianomaisella muutoksenhakijalla oikeutta saattaa asia valitusviranomaisen tutkittavaksi.⁵¹ Edellä (1.1.2.) esitetyn mukaisesti nämä valituspääasiassa riippuu päätösten tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta».

Mainittakoon myös KHO:n ratkaisu 15. 1. 1973 T 130, jossa valitus oli virheellistä valitusosoitusta noudattaen tehty nimitysasiassa valtioneuvoston asemasta KHO:lle. Siirtäessään valituksen KHO jo otti kantaa siihen ettei kouluhallituksesta annetun A:n 49,2 §:n valituskielto rajoittanut asiassa muutoksenhakua.

⁴⁷ Ks. *Rekola*, Hallinto-oikeudellisia harjoitustapauksia s. 10 ss. ja *Merikoski* s. 427 sekä samoin Ruotsissa *Sjöberg* s. 237 ja *Ragnemalm* s. 53.

⁴⁸ Ks. *Paloheimo* s. 203. KHO voi HPurkuL 4 ja 5 §:n mukaisesti kuitenkin palauttaa määräajan myös muutoksenhakua varten. Valitusajan laiminlyönti voi siten poikkeuksellisesti olla korjattavissa.

Samoin ilmenee pyrkimyksiä vapautua valituksen perille toimittamista koskevista muutomääräyksistä. Niinpä valitus, joka oli toimitettu suoraan KHO:een määräajassa, tutkittiin, vaikka se olikin saapunut asianomaiseen vesioikeuteen vasta valitusajan jälkeen (KHO 4. 3. 1976 T 961).

⁴⁹ Ks. menettelyvirheen aiheuttamasta valituksen myöhästymisestä KHO 22. 1. 1968 T 385, 12. 8. 1969 T 4047 ja 14. 12. 1976 T 4876—4877.

⁵⁰ Ks. KHO 1942 I 51 ja II 307, 1943 II 89, 1952 II 822 (äänestys 4—1), 1958 II 95 ja 1962 II 627.

⁵¹ Tapauksessa KHO 25. 8. 1976 T 3022 otettiin ensi nimenomaan kantaa mahdollisuuteen yleensäkin hakea asiassa muutosta ja sitten vasta muutoksenhakijan valitusoikeuteen. Silloin on *Merikosken*, ss. 421—422, mukaan selvitetävä muutoksenhakijan asianosaiskelpoisuus, oikeudenkäyntikelpoisuus ja prosessivaltuus.

tuksenedellytykset tosin saattavat tulla rinnakkainkin selvitettäväksi. Ratkaisuprosessin erittelyvaikeudet eivät kuitenkaan vielä oikeuta luopumaan näidenkään valituksenedellytysten asettamisesta keskinäiseen järjestykseen. Ennakkoluonteisuusjärjestyshän ilmenee vasta ratkaisuprosessin tuloksena annettavasta päätöksestä. Päätöksen perusteluista tehtäviin johtopäätöksiin on eräissä tapauksissa kuitenkin syytä suhtautua varauksin.

Vaikeuksia aiheutuu jo valituskelpoisuuden ja valitusoikeuden käsitteiden kategorisuudesta. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty eriäviä käsityksiä mm. siitä, onko hakemuksen kokonaisuudessaan hyväksyvää päätöstä pidettävä valituskelpoisena. Kun valituskelpoisuus on meillä varsinkin aikaisemmin luonnehdittu päätöksen abstraktiseksi ominaisuudeksi, on hakemuksen kokonaisuudessaan hyväksyvää päätöstä vastaavasti pidetty valituskelpoisena, vaikka siihen tosiasiallisesti ei kenelläkään olisi valitusoikeutta.⁵² Ruotsissa on päädytty päinvastaiseen tulokseen ja yleensäkin asetettu päätökseen valituskelpoisuuden edellytykseksi, että siitä joku on oikeutettu valittamaan.⁵³ Lopputulos on kummaltakin kannalta tarkastellen sama. Valitus jää joka tapauksessa tutkimatta. Käytännössä meneteltäneen niin, että asianomaisen hakijan, joka on saanut kaiken vaatimansa, valitus jätettäneen päätöksen perusteluihin (ei lopputulokseen) kohdistuvana tutkimatta.⁵⁴ Muun kuin hakijan valitus jäisi ilmeisesti taas valitusoikeuden puuttuessa tutkimatta. Tuskin valitusviranomainen kuitenkaan viime mainitussa tapauksessa selvittää, onko hakemus kokonaisuudessaan hyväksytty vai ei. Kysymys hakijan mahdollisesta valitusoikeudesta jää tällöin vastaamatta. Päätöksestä ei siten voi tehdä valituskelpoisuutta koskevia johtopäätöksiä.

Tässä suhteessa on vieläkin havainnollisempi toinen oikeuskirjallisuudessa pohdiskeltu esimerkkitapaus, jossa oletetaan kaikkien valitukseen oikeutettujen henkilöiden kuolleen. Kenelläkään ei tässä hypoteettisessa tapauksessa olisi valitusoikeutta.⁵⁵ Mikäli joku kuitenkin hakisi päätökseen muutosta, valitus jätettäisiin tutkimatta viitaten muutoksenhakijan puuttuvaan valitusoikeuteen.

⁵² Näin Ikkala, LM 1955 s. 210 ja Andersson ss. 21 ja 164.

⁵³ Ks. Westerberg, s. 41 alaviite 53 ja JFT 1965 s. 261 ss. sekä Ragnemalm s. 61 alaviite 26.

⁵⁴ Mainittakoon esimerkkinä KHO 1960 II 230: Kun lohkomislupa oli annettu asianomaisen hakemuksen mukaisena, KHO jätti tutkimatta hakijan vaatimuksen LH:n päätöksen muuttamisesta. Tapauksessa KHO 7.8.1973 T 2951 sosiaalihanke oli myöntänyt A:lle hänen hakemansa silmälasit. KHO katsoi, ettei A:n valitus antanut aihetta enempihin toimenpiteisiin.

⁵⁵ Ks. Andersson s. 163 ja Ragnemalm s. 58.

Valitusviranomaiselta ei voida edellyttää sen seikan selvittämistä, saattaisiko jonkun henkilön valitus tulla kysymykseen.

Valituskelpoisuuden käsitelmäärittelyyn liittyvät ongelmat rajoittuvat erityistapauksiin. Valtaosassa muutoksenhakutilanteita ei valituksen kohteelle ja muutoksenhakijalle asetettujen edellytysten asettaminen keskinäiseen järjestykseen tuota vaikeuksia. Tässä suhteessa voidaan erottaa kolme eri tapausta: Ensinnäkin on viranomaisia, joihin nähden muutoksenhakumahdollisuutta ei yleensä ole ulotettu. Näissä HVall:n soveltamisalan ja muidenkin valitussäännösten ulkopuolelle jäävissä tapauksissa valituksen tutkimatta jättäminen on itsestään selvä eikä valituksenedellytysten ennakkoluonteisuusjärjestys aiheuta ongelmia. Toisena ryhmänä ovat tapaukset, joissa valituksenalainen päätös ei täytä valituksen kohteelle säädettyjä edellytyksiä. Kolmantena ryhmänä ovat päätökset, joihin nähden muutoksenhaku on erikseen kielletty. Ennakkoluonteisuusjärjestys edellyttää, ettei valituksen jättämistä tutkimatta missään näissä kolmessa tapauksessa perusteta muutoksenhakijan valitusoikeuden tai jonkun muun myöhemmän valituksenedellytyksen puuttumiseen. Näin onkin johdonmukaisesti menetelty, milloin vain päätöksen valituskelvottomuus on selvästi voitu todeta. Käytännössä on sitä vastoin ollut epävarmuutta HVall 3 §:ssä tarkoitettujen päätöksen valituskelpoisuuden yleisten edellytysten ja nimenomaisten valituskieltojen keskinäisestä järjestyksestä.

Lakisystemaattiselta kannalta *nimenomaiset valituskiellot* ovat poikkeussäännöksinä selvästi toissijaisia valituskelpoisuuden yleisiin rajoituksiin nähden. HVall 4 §:ssä tarkoitettu yleinen valitusoikeus siitä säädettyine poikkeuksineen kohdistuu vain lain 1—3 §:ssä määriteltyihin hallintoviranomaisten toimenpiteisiin.⁵⁶ Valituskieltojen ulottaminen sellaisiin tapauksiin, jotka jo yleisten säännösten perusteella jäävät muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle, ei ole mielekäästäkään. Näistä lähtökohdista on luonnollista, että valitusviranomaisen ensin selvittää, onko kysymyksessä yleensäkin valituskelpoinen päätös. Sen jälkeen tulee otettavaksi kantaa siihen, onko muutoksenhaku muutoin erikseen kielletty. Tämä ilmenee selvästi myös eräistä KHO:n ratkaisuista.

KHO 1968 II 96: Kuurojenkoulun johtajan kirje, jolla koulun opettajalle oli myönnetty virkavapaus, sisälsi päätöksen, johon ei kuurojen ja sokeain kouluista annetun asetuksen 65 §:n nojalla saanut hakea valittamalla muutosta kouluhallitukselta.

⁵⁶ KHO kiinnitti 7.5.1947 antamassaan lausunnossa näihin lakisystemaattisiin näkökohtiin erityisesti huomiota. Ks. KHO 1947 III ss. 362—363.

Todettakoon, että varsinkin aikaisemmassa KHO:n käytännössä on valituskieltoa sovellettaessa usein viitattu myös HVall 4 §:n valtuutukseen. Ks. mm. KHO 23.1.1964 T 364 ja 30.1.1965 T 1405.

KHO 1973 II 118: Opetusministeriön päätös, jolla oli annettu ratkaisu siihen, täyttivätkö yksityisoppikoulujen ylläpitäjien antamat sitoumukset KoulujärjestelmäL 28,4 §:ssä tarkoitetut ehdot, sisälsi sellaisen ratkaisun, johon HValL 3 §:n mukaan saatiin hakea valittamalla muutosta. Kun päätös oli annettu KoulujärjestelmäL:n nojalla sen täytäntöönpanoon liittyvässä asiassa eikä YksityisoppikouluA 68 §:n kielto valittaa opetusministeriön yksityisoppikoulujen valtionavusta annetun lain ja yksityisoppikouluasetuksen nojalla tekemistä päätöksistä näin ollen ollut esteenä asian tutkimiselle, KHO tutki valituksen.

Kummassakin esimerkkitapauksessa oli kysymys HValL 3 §:ssä tarkoitettua päätöksestä. Tilanne on valituskiellon soveltamisen kannalta ongelmallisempi, mikäli valituksenlainen päätös ei täytä HValL 3 §:ssä tarkoitettuja yleisiä edellytyksiä. Johdonmukainen ratkaisulinja edellyttäisi tällöinkin HValL 3 §:n ensisijaista soveltamista. Näin onkin käytännössä menetelty, milloin valitus kohdistuu asian valmistelua koskevaan toimenpiteeseen. Tällöin ei itse asiassa vielä ole päätöstä, johon valituskieltoa olisi sovellettava.

KHO 30.11.1966 T 5239: Ammattioppilaslautakunnan evättyä A:n kanssa tehdyn oppisopimuksen rekisteröinnin, A valitti kauppa- ja teollisuusministeriölle. Täältä lähetettiin A:lle tarkastajan allekirjoittamalla kirjeellä tiedoksi lääkintöhallituksen asiassa antama kielteinen lausunto ja palautettiin asiakirjat. A:n valitettua asiasta KHO katsoi, ettei kysymyksessä ollut HValL 3 §:ssä tarkoitettu valituskelpoinen päätös ja palautti asian samalla ministeriön ratkaistavaksi. Kysymyksessä ei siten vielä ollut ministeriön päätös, johon nähden oppisopimuslain 26 §:ssä tarkoitettu valituskielto olisi tullut sovellettavaksi. Kun valituskiellon soveltaminen olisi estänyt asian palauttamisen ministeriön ratkaistavaksi, olisikin näin päädytty epätydyttävään lopputulokseen.⁵⁷

Ratkaisutilanne on toinen, mikäli ensi asteen viranomainen jo on omalta osaltaan käsitellyt asian loppuun. Valituskieltoja on tällaisessa tapauksessa, vaikka asiassa ei ilmeisesti olisikaan HValL 3 §:ssä säädetyt edellytykset täyttävää päätöstä, usein sovellettu. Kysymys saattaa kui-

⁵⁷ Mainittakoon myös KHO:n ratkaisu 1953 II 107, jossa asiakirjat toimitettiin takaisin LH:lle, kun se ei vielä ollut antanut päätöstä valittajan hakemukseen (äänestys 4—1). Enemmistö lausui, ettei — oikeastaan kantelutyyppinen — valitus antanut aihetta muuhun toimenpiteeseen, kuin että asiakirjat toimitettiin LH:lle, jonka tuli ottaa asia edelleen käsiteltäväksi ja antaa hakijalle lainmukainen päätös. Eri mieltä ollut hallintoneuvos Savolainen jätti valituksen tutkimatta, kun LH:n toimenpide ei sisältänyt asian ratkaisua eikä sanottuun toimenpiteeseen saanut hakea valittamalla muutosta.

tenkin olla sellaisesta päätöksenteosta, johon nähden ao. muutoksenhaku-
rajoitus on tarkoitettu sovellettavaksi. Valituskieltoon viittaaminen ei
myöskään jätä muutoksenhakijalle sellaista kuvaa, että valitus saattaisi
asian jossain myöhemmässä vaiheessa vielä tulla kysymykseen.

KHO 1.12.1966 T 5255: Metsähallitus ilmoitti vastauksenaan
paikallisten maanviljelijöiden muistutuksiin allekirjoittamattomassa
kirjeessä, ettei se pitänyt keskusmetsäseuran toimittamaa metsätie-
työn loppukatselmustoimitusta hyväksyttynä. Kirje lähetettiin tie-
doksi myös keskusmetsäseuralle, joka haki sen johdosta muutosta.
KHO jätti valituksen metsänparannusasetuksen 22 §:n valituskiel-
toon viitaten tutkimatta.

Esimerkkitapaukset osoittavat, ettei HVall 3 §:ssä tarkoitettujen vali-
tuskelpoisuuden yleisten edellytysten ensisijaisuudesta lain soveltamis-
alalla säädettyihin valituskieltoihin nähden ole pidetty johdonmukaisesti
kiinni. Nimenomaisen valituskiellon soveltaminen onkin käytännöllinen
ratkaisu sellaisessa tapauksessa, jossa hallintoviranomaiselta ei voida
edellyttää asian edelleen käsittelemistä ja jossa hallintomenettely on
perustettu valituskiellon sisältävään säädökseen. Kysymyksellä ei kui-
tenkaan ole sanottavaa käytännön merkitystä.

Edellä esitetyn mukaisesti valitusviranomaisen on ennen muutoksen-
hakuvaatimukseen vastaamista selvitettävä, että 1) se on asiassa toimival-
tainen, 2) asiassa voidaan yleensäkin hakea muutosta ts. kysymyksessä
on valituksen kohteeksi soveltuva päätös, 3) muutoksenhakua ei ole erik-
seen kielletty, 4) muutoksenhakijalla on valitusoikeus, 5) säädettyä vali-
tusaikaa on noudatettu ja 6) muutosta haettaessa on muutoinkin mene-
telty säädetyllä tavalla. Tätä pääpiirteittäistä ennakoluonteisuusjärjes-
tystä, vaikka sen pohjalta tehtyihin johtopäätöksiin on erityistapauksissa
syytä suhtautua varoen, käytetään jäljempänä luokiteltaessa oikeuskäy-
täntöä.

5.1.3. Valitussäännösten soveltamisongelmien määrästä

Tutkimusaineiston kokoamisesta. Valitussäännösten soveltamisongel-
mista valikoituu ainoastaan osa hallintolainkäytön järjestyksessä ratkais-
tavaksi. Näistäkin vain tietyn tyyppisillä kysymyksillä on merkitystä
tutkimustehtävän kannalta. Niinpä tutkituista valituksista on tarpeen
selvittää vain niitä rajatapauksia, joissa valitusoikeuteen on päätöksen
perusteluissakin nimenomaisesti otettu kantaa. Siten tutkimusaineistoa

koottaessa on päähuomio kiinnitetty tutkimatta jätettyihin valituksiin, jotka poikkeuksina yleisestä muutoksenhakuoikeudesta antavat havainnollisen kuvan valituksen käyttöalan määräytymisestä.⁵⁸ Kun KHO:n käsiteltäväksi tulee vähäinen otos ensi asteen viranomaistoimista, tiedot alemman asteen hallintolainkäytöstä lisäävät mahdollisuuksia arvioida tällaisen problematiikan merkitystä.

KHO ratkaisee vuosittain runsaat 4 500 valitusta, joista tutkimatta jätetään pyörein luvuin 6 %. Tuoreimmat tilastotiedot⁵⁹ ovat vuodelta 1976:

Edelliseltä vuodelta siirtyi ratkaisematta 2 913 asiaa. Vuoden aikana saapui 5 217 asiaa ja ratkaistiin 4 737 asiaa, joten vuodelle 1977 siirtyi 3 393 asiaa. Saapuneista asioista koski valtioneuvoston tai ministeriön päätöstä 186 (3,57 %), keskusviraston päätöstä 997 (19,11 %), LH:n (LO) päätöstä 3 215 (61,62 %) ja muun viranomaisen toimenpidettä 819 (15,70 %). Ratkaistuista asioista oli veroasioita 1 856 (39,18 %), sosiaaliasioita 613 (12,94 %) ja muita asioita 2 268 (47,88 %). Valituksista tutkittiin 4 299 (94,32 %) ja jätettiin tutkimatta 244 (5,68 %).

LO:ien lainkäyttö on niiden perustamisesta 1955 lähtien ollut laajaa. Väli vuosia 1958—1961 lukuun ottamatta on vuosittain ratkaistu lähes 50 000 asiaa. Veron oikaisun vähennettyä saapuvien, ennen muuta yksinkertaisten asioiden määrää, ratkaisukapasiteetti on tosin pienentynyt. Valituksista, joita on pyörein luvuin 90 % käsiteltävistä asioista, koskee nykyisin vajaat 80 % veroja ja maksuja, 10 % sosiaaliasioita sekä runsaat 10 % muita, kuten kunnallis-, rakennus-, henkikirjoitus- ja tieasioita. Niistä yleensä tutkitaan 95 % ja jätetään tutkimatta 5 %. Kun nykyiset tilastotiedot eivät osoita valitussäännösten aiheuttamia soveltamisongelmia, asiaa on pyritty kyselytutkimuksin (KHO:n kirje 25.3.1974 n:o 1291 a) selvittämään erittelemällä yksityiskohtaisemmin vuonna 1973 LO:issa tutkimatta jätetyt valitukset.

Keskusvirastoissa ratkaistaan vuosittain yhteensä runsaat 2 500 valitusasiaa.⁶⁰ Keskusvirastolainkäytöstä on kuitenkin vaikea muodostaa kokonaiskuvaa, kun lainkäyttötehtävät painottuvat virastoittain eri tavoin. Toimitettuun kyselyyn (KHO:n kirje 25.3.1974 n:o 1292 a) saa-

⁵⁸ Tällaista tutkimusasetelmaa puoltavat myös Andersson, s. 33 ja Buermeyer, s. 4.

⁵⁹ Pääasialliset tilastolähteet ovat KHO:n vuosikirjat (1918—) ja toimintakertomukset (1969—) sekä KHO 1972:1 s. 52 ss. samoin kuin tilastokeskuksen julkaisu *Tuomioistuinten toiminta* 1970—1971, taulut 28—29.

⁶⁰ Ks. keskusvirastolainkäytön alasta, laajuudesta ja sitä jäsentävistä säännöksistä yleensä KM 1973:114 ss. 262—272.

duista vastauksista voitiin todeta, että keskusvirastolainkäytössä valitus vain harvinaisissa poikkeustapauksissa on jätetty tutkimatta sillä perusteella, ettei asiassa saa hakea muutosta. Näiden tapausten (n. 1 % käsiteltävistä valitusasioista) erittely käy KHO:sta kootun aineiston yhteydessä.

Liikevaihtovero-oikeuden, vesioikeuksien tai hiippakunnassa valitusasioita ratkovan tuomiokapitulin ratkaisukäytäntöä ei ole erikseen selvitetty. Näissä erityisasiaryhmissä ilmenevät muutoksenhakuongelmat tulevat riittävästi esille KHO:n käytännön välityksellä.

Valitussäännösten soveltamisongelmien määrän selvittely toimii eräänlaisena muutoksenhakuproblematiikan oikeuspoliittisena osoittimena.⁶¹

Valituksen rajanvetoa LO:issa. Kyselytutkimuksen tuloksena on saatu tiedot vuonna 1973 yhteensä 2 301 tutkimatta jätetystä valituksesta.⁶² Ne on taulukossa 8 luokiteltu tutkimatta jättämisen perusteen mukaan.

Taulukko 8. LO:issa vuonna 1973 tutkimatta eri perustein jätetyt valitukset.

LO	tutkimatta jätettyjä valituksia yhteensä	tutkimatta jättämisen peruste:			
		päätös ei valitus- kelpoinen	asiassa- valitus- kielto	hakijalla ei vali- tusoi- keutta	muu peruste
Uudenmaan	528	45	—	13	470
Turun ja Porin	112	33	3	13	63
Ahvenanmaan	15	5	10	—	—
Hämeen	180	22	—	7	151
Kymen	381	7	—	5	369
Mikkelin	62	20	—	6	36
Kuopion	221	18	—	9	194
Pohjois-Karjalan	117	13	5	7	92
Vaasan	261	47	3	18	193
Keski-Suomen	148	11	—	7	130
Oulun	58	37	—	—	21
Lapin	218	23	—	116	79
yhteensä	2 301	281	21	201	1 798
%	100.0	12.2	0.9	8.7	78.2

⁶¹ Ks. määrällisen erittelyn tästä funktiosta *Vilkkonen*, Hallintolainkäytön alasta s. 27.

⁶² Kyselyn johdosta LO:issa on lähes poikkeuksetta käyty läpi kaikki vuonna 1973 ratkaistut valitusasiat. Vastausten luotettavuutta sen paremmin kuin luo-

Taulukon selityksenä todettakoon ensinnäkin Hämeen LO:n tutkimatta jättäneistä valituksista koskeneen 100 veroasiasa. Pohjois-Karjalan LO:n osalta sarakkeeseen »muu peruste» on luettu suuri joukko sellaisia invalideettivalituksia, jotka on tehty ennen verotuksen toimittamista, perustevalitusajan kuluttua tai vuosilta, joilta veroa ei ole lainkaan määrätty. Oulun LO:n vastauksessa ei ole otettu lukuun myöhästyneitä valituksia. Lapin LO:n osalta sarakkeeseen »muu peruste» on kirjattu kuusi tarkoituksenmukaisuusperusteella tehtyä kunnallisvalitusta. Ahvenanmaan LH:n vastaus perustuu arvioon, jota ei ole tarkemmin yksilöity.

Taulukko osoittaa valituskieltojen tulevan LO:issa vain poikkeuksellisesti (0,9 %) sovellettaviksi.⁶³ Päätöksen valituskelpoisuudelle asetetut

Taulukko 9. Nimenomaisen kannanoton päätöksen valituskelpoisuuden yleisiin edellytyksiin sisältäneet LO:ien ratkaisut asiaryhmittäin vuonna 1973.

asiaryhmä	asioiden kokonaismäärä	nimenomainen kannanotto päättöksen valituskel- poisuuteen	%
henkikirjoitus	730	4	0.5
tieasiat	37	4	10.8
kunnallishallinto	1 085	113	10.4
koululaitos	135	7	5.2
huoltoapu	874	50	5.7
asevelvollisten omaisten avustus	1 039	8	0.7
rakennus- ja kaavoitustoimi	630	54	8.5
verotus	26 331	123	0.4
muut valitusasiat	574	37	6.4
yhteensä	31 435	400	1.3

kittelun reliabiliteettejä (kykyä antaa eri ajankohtina tai eri havainnoitsijoiden kohdalla samoja tuloksia) ei ole erikseen tarkistettu. Poikkeama LO:ien työtilastosta, jonka mukaan vuonna 1973 jätettiin tutkimatta 2 219 (4,81 %) valitusta, johtunee kyselytutkimuksen eräissä vastauksissa suoritetuista »pyörityksistä». Tällaisenaankin lukumäärätiedot antavat havainnollisen kuvan valitussäännösten soveltamisongelmista LO:issa.

⁶³ Valituskielloista ovat tulleet kysymykseen pysäköintivirhemaksusta annetun L:n (248/70) 14 § (Turun ja Porin LO), TappiontasausL (362/68) 8,1 § ja EnnakkoperintäL (418/59) 51 § (Pohjois-Karjalan LO ja Vaasan LO).

yleiset edellytykset ovat huomattavasti useammin (12,2 %) johtaneet valituksen tutkimatta jättämiseen. Hakijan valitusoikeuden puute (8,7 %) tai muun valituksen edellytyksen puuttuminen (78,2 %), kuten väärä forum, määrääjän laiminlyönti ja virheellinen menettely ovat kuitenkin olleet yleisimmät perusteet valituksen tutkimatta jättämiselle. Valtaosa koostusta tutkimusaineistosta jää siten tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Kyselyssä pyrittiin selvittämään myös, missä määrin LO:ien päätöksissä vuonna 1973 on erikseen perusteltu valituksenalaisen päätöksen valituskelpoisuutta tai sen puuttumista. Tällaisen päätösaineiston, jossa on mukana myös joukko tutkittuja valituksia, jakautuminen asiaryhmittäin ilmenee taulukosta 9.

Taulukosta puuttuvat tiedot Uudenmaan LO:n osalta veroasioista, Ahvenanmaan LH:n osalta sosiaaliasioista ja Oulun LO:n osalta rakennusasioista.

Taulukon mukaisesti päätöksen valituskelpoisuuteen otettiin LO:issa nimenomaisesti kantaa 1,3 %:ssa asioista. Valituskelpoisuusongelmat näyttävät keskittyneen kunnallis-, rakennus- ja sosiaaliasioihin, joskin niiden esiintymistiheys on ollut suhteellisesti suurin tieasioissa.

Lukumäärätiedot osoittavat valituskelpoisuusproblematiikan olevan lääninportaan osalta reaalinen tutkimuskohde. Nimenomaisten valituskieltojen soveltamistilanteet ovat sitä vastoin jääneet poikkeuksellisiksi. Niitä ei ole tarpeen jäljempänä enää selvittää.

Valituksen jääminen tutkimatta KHO:ssa. Nykyiset tilastot eivät osoita, mistä syystä valitus kulloinkin on jätetty tutkimatta. Asian selvittämiseksi on käyty läpi KHO:n taltiot kymmenvuotiskaudelta 1964—1973. Työtilastojen mukaan on tuona aikana ratkaistuista yhteensä 54 689 asiasta jätetty valitus tutkimatta 3 716 tapauksessa (6,79 %). Näiden lisäksi on taltiokirjoista löytynyt 1 319 ratkaisua, joissa tehdyt muutosvaatimukset on joltain osin jätetty tutkimatta. Koottu yhteensä 5 035 ratkaisun aineisto (9,21 %) on jaoteltu tutkimatta jättämisperusteiden mukaan taulukossa 10.

Taulukon mukaan on nimenomaisten valituskieltojen soveltaminen jäänyt ylimmässä asteessa vähäiseksi. Valitus on selvästi useammin jätetty tutkimatta sillä perusteella, ettei muutoksenhaun kohde täytä valituskelpoisuudelle asetettuja yleisiä edellytyksiä. Tosin näiden kahden sarakkeen yhteenlaskettukin osuus on vain vajaat 10 % luokitellusta aineistosta. Siten valitus on jätetty yli 90 %:ssa tällaisia tapauksia tutkimatta viitaten jonkin muun valituksen edellytyksen puuttumiseen.

Taulukko 10. KHO:n tutkimatta kokonaan tai osaksi jättämät valitukset vuosina 1964—1973.

vuosi	tapauksia, joissa valitus on jätetty tutkimatta	tutkimatta jättämisen peruste								
		kokonaan tai osaksi tutkimatta	KHO ei toiminut valittain	päätös ei valitus-kelpoinen	asiassa valitus-kielto	muutoksenhaki-jalla ei valitus-oikeutta	valitus kirjasta myöhästynyt	valitus-puutteellinen	muut perusteet	
1964	485	593	78	19	12	56	209	95	162	
1965	401	463	65	30	19	53	151	104	95	
1966	345	464	45	31	15	38	154	88	158	
1967	413	574	94	32	23	79	179	24	199	
1968	451	658	127	29	12	101	183	41	211	
1969	432	639	112	40	13	81	213	39	194	
1970	355	516	67	27	21	89	164	42	156	
1971	312	414	70	26	30	74	130	23	117	
1972	251	406	77	36	9	62	144	24	106	
1973	271	308	60	30	11	42	132	10	63	
yhteensä	3 716	5 035	795	300	165	675	1 659	490	1 461	

Taulukon ulkopuolelle on jätetty valituslupa-asiat ⁶⁴ samoin kuin KKoulul 86 a § (257/67) voimaantullessa tutkimatta jätetyt ja kouluhallitukselle oikaisuvaatimuksena käsiteltäväksi lähetetyt 59 asiaa.

Valituskieltojen soveltaminen KHO:ssa. Valituskieltojen soveltamisratkaisut vuosilta 1964—1973 on taulukossa 11 luokiteltu edelleen asiarhyhmittäin ja sen mukaan, onko muutoksenhakijana kulloinkin yksityinen henkilö, yksityinen yhteisö vai viranomainen. Asiaryhmäjako antaa edellytykset myös aineiston yksityiskohtaisempaan erittelyyn.

Taulukko 11 osoittaa aineiston kasautuvan sosiaali- ja terveyshallintoon (65,48 %). Samoin valtion virkamiesten oikeusasemaa (8,48 %) sekä maa- ja metsätaloutta (8,48 %) koskevat valituskiellot ovat tulleet verrat useiin sovelletuiksi. Valituksista on 66,67 % yksityisten henkilöiden, 4,85 % yksityisten yhteisöjen ja 28,48 % viranomaisten tekemiä. Muuttujina on liitteissä 2.1.1. ja 2.1.2. käytetty lisäksi ratkaisuvuotta ja valitusenalaisen päätöksen tehnyttä viranomaista. Näin saadut jakautumat vahvistavat edelleen sitä kuvaa, että valituskieltojen soveltamisongelmat ovat keskittymässä sosiaaliasioihin. Läänikohtainen jakautuma osoittaa lisäksi suuren osan aineistosta olevan peräisin maan pohjoisosista, missä pitkät välimatkat asettavat esteitä tiedotustoiminnan tehostamiselle. Asiaryhmittäin koottu luettelo antaa havainnollisemman kuvan KHO:ssa esiintyneistä valituskieltojen soveltamistilanteista:

Yleishallinto: Nimitysasioita koskevien muutoksenhakurajoitusten ohella (edellä kappale 5.1.1.) ongelmia on aiheuttanut VeroUL (367/61) 10,3 §:n valituskiellon tulkinta. KHO on ratkaisussaan 1963 B II 68 soveltanut tätä rajoitusta myös täytäntöönpanon kieltämistä koskevaan päätökseen, mille kannalle onkin osoitettavissa tukea paitsi lain valmisteluvaiheista myös lakisystemaattisia perusteita.⁶⁵

⁶⁴ Valituslupa-asiassa hakemus, mikäli KHO ei katso olevan edellytyksiä luvan myöntämiseen, hylätään. Jos asianosainen valittaa pyytämättä siihen nimenomaista lupaa, valitus jätetään nykyisen käytännön mukaisesti tutkimatta (KHO 13. 5. 1969 T 2873). Tällaisia tapauksia on vuosilta 1969—1970 osoitettavissa runsaat 60.

Mikäli alempi viranomainen on virheellisesti antanut valitusosoituksen, vaikka sen olisi pitänyt antaa valituskieltoilmoitus, KHO on yleensä maistraatin tai nimismiehen välityksellä varannut asianosaiselle tilaisuuden tehdä valituslupahakemus (KHO 1971 II 533). Tosin esiintyy myös tapauksia, joissa virheellistä valitusosoitusta noudattaen tehty valitus on käsitelty välittömästi valituslupahakemuksena. Käytäntö ei ole johdonmukainen.

⁶⁵ Ks. KM 1960: 9 s. 62 ja HE 56/1960 vp. Lakisysämaattisina perusteina mainittakoon VeroUL 6,1 §:n 9,1 §:n ja 10,4 §:n sekä VeroUA 6 §:n säännökset, joissa ulosoton keskeyttäminen ja kieltäminen on rinnastettu toisiinsa. Ks. myös KHO 15. 1. 1971 T 150, 26. 3. 1971 T 1392 sekä 24. 10. 1972 T 4123—4124.

Taulukko 11. Valituskieltojen soveltamisratkaisut KHO:ssa vuosina 1964—1973 jaoteltuna asiaryhmittäin ja muutoksenhakijan mukaan.

asiaryhmä	valittaja						yhteensä	%
	yksi- tyinen henkilö	%	yksi- tyinen yhteisö	%	viran- omainen	%		
<i>1. yleishallinto</i>								
valtion virkamies- ten oikeusasema	11	10.00	—	—	3	6.38	14	8.48
hallintopäätök- sen ulosotto	4	3.64	1	12.50	—	—	5	3.03
<i>2. sisäasiainhallinto</i>								
nimiasiat	1	0.91	—	—	—	—	1	0.61
<i>3. opetushallinto</i>								
kansakoulu	1	0.91	—	—	5	10.64	6	3.64
yksityisoppikoulu	1	0.91	—	—	—	—	1	0.61
ammattiopetus	2	1.82	—	—	—	—	2	1.21
muu opetustoimi	2	1.82	—	—	—	—	2	1.21
<i>4. taloushallinto</i>								
pankki- ja vakuutustoimi	—	—	1	12.50	—	—	1	0.61
kiinteistöt	1	0.91	—	—	—	—	1	0.61
vesiasiat	1	0.91	—	—	1	2.13	2	1.21
maa- ja metsäta- lous, maankäyttö	13	11.82	1	12.50	—	—	14	8.48
<i>5. sosiaali- ja terveyshallinto</i>								
huoltoapu	24	21.82	—	—	14	29.79	38	23.03
lastensuojelu	12	10.91	—	—	1	2.13	13	7.88
päihdyttävien aineiden väärin- käyttäjien huolto	1	0.91	—	—	3	6.38	4	2.42
sosiaaliset avustus- toimenpiteet	33	30.00	—	—	20	42.55	53	32.15
<i>6. verotus</i>								
omaisuusverotus	—	—	1	12.50	—	—	1	0.61
verotusmenettely	—	—	—	—	—	—	—	—
yleensä	1	0.91	—	—	—	—	2	0.61
ennakkoperintä	2	1.82	—	—	—	—	2	1.21
liikevaihtovero	—	—	4	50.00	—	—	4	2.42
yhteensä	110	100.00	8	100.00	47	100.00	165	100.00

Sisäasiainhallinto: SukunimiL 10 §:n mukaan ei LH:n päätökseen, jolla on annettu lupa sukunimen muuttamiseen, saa hakea muutosta (1967 II 53). Sitä vastoin valitusoikeus on päätöksestä, jolla tällainen hakemus on hylätty (1935 I 6 sekä 1936 II 2704—2705).

Opetushallinto: Edellä esitetyn mukaisesti (5.1.1.) oli aikaisemmin epäselvää, koskiko KKouluA 197 §:n valituskielto myös kansakoulunopettajan siirtämistä toiseen virkaan. Sittenmin on kielto saanut laajemman sisällön (342/67) ja sitä sovellettiin sellaiseenkin tapaukseen, jossa opettajan siirtämisestä oli päättänyt kunnanhallitus ja jossa kouluhallitus vain oli todennut, ettei asian käsittely kuulunut enää sen toimivaltaan (24.8.1971 T 3199). YksityisoppikouluA 68 §:n soveltaminen tuntiopettajan eläkkeen pidättämisestä koskevassa asiassa (7.3.1967 T 1384), ammattiopintojen avustuslain (325/68) 14 b §:n ulottuminen opintolainaa (11.10.1968 T 4923) ja apurahaa (29.10.1970 T 4984) samoin eräiden asioiden siirtämisestä kouluhallitukselta LH:lle annetun A:n soveltaminen tuntijakosuunnitelman vahvistamista koskeviin päätöksiin (11.11.1971 T 4769—4770) eivät ole aiheuttaneet tulkintaongelmia.

Taloushallinto: Kun VientitakuuA 13 §:n mukaan muutoksenhaku on mahdollista vain vientitakuulaitoksen päätökseen »vientitakuukorvauksesta», KHO ei tutkinut valitusta vientitakuun ehtojen tarkistamista koskeneesta päätöksestä (12.6.1967 T 3571). Vastaavasti KHO katsoi PakkolunastusL 42,1 §:n valituskieltoa käytännöllisesti tulkiten, että LH:n päätös, jolla oli vahvistettu eräiden alueiden pakkolunastamista valtionrautateille selvittäneen pakkolunastuslautakunnan lausunto, koski »pakkolunastuskorvausta ja sen kanssa yhteydessä olevia seikkoja» (1.6.1973 T 2412).⁶⁶ Sitä vastoin ei ollut tulkintavaikeuksia VesiL luvun 26,5 §:n valituskiellon soveltuvuudesta tapauksiin, joissa oli kysymys luvasta ryhtyä jo ennen lupapäätöksen lainvoimaiseksi tulemistä yrityksen toteuttamista tarkoitaviin töihin tai toimenpiteisiin (17.9.1965 T 3510 ja 6.3.1969 T 1412). Edellä jo mainittujen asetuslainsäädännön siirtymäsäännösten ohella (5.1.1.) ovat tulkintavaikeuksia aiheuttaneet myös maatalouden hintapoliittisen tuen jakamiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta annetun L:n (434/65) ja A:n valituskiellot, joita on laajentaen sovellettu myös myönnetyn avustuksen takaisin perimistä koskeviin päätöksiin.⁶⁷

Sosiaali- ja terveyshallinto: Kootuista ratkaisuista peräti 31 koskee HaL 56,2 §:n (275/70, vrt. aikaisemmin 3 momentti 116/56)

⁶⁶ Ks. myös KHO 1963 II 33 ja 67.

⁶⁷ Ks. KHO 16.2.1970 T 808, 24.4.1970 T 2104 ja 6.5.1970 T 2357. Maataloustuen jako- ja valvontatehtävien hoitamisesta annettu L (88/71) sisältää tässä suhteessa täsmällisemmät valituskiellot.

valituskieltoa. KHO on katsonut lainkohdan tarkoittamaksi »huoltoavuksi» jo aikaisemminkin mm. sairaanhoito- ja vaateavustuksen (1962 II 403), maksusitoumuksen laitoshoidon kustannuksista (1962 II 408, 1967 II 153, 28. 1. 1970 T 418 ja 6. 8. 1970 T 3472), kansakoulua käyvien lasten majoituskustannukset (1962 II 77), kansaneläkkeen käyttämisen huoltoapuna (17. 1. 1964 T 252), sosiaalilautakunnan huostaan otetun lapsen hoitokustannukset (1964 II 285), lapsen hoito- ja kasvatustoimen (24. 8. 1967 T 4342) sekä asuinhuoneiston vuokravelan maksamisen (13. 11. 1969 T 5883). Samoin on valituskieltoa sovellettu päätökseen, jossa HaL 7,4 §:n mukaisesti on huoltoa hakevan esityksestä ratkaistu, mille kunnalle huoltoavun antaminen kuuluu (28. 11. 1972 T 4678 ja 25. 4. 1973 T 1680). Sitä vastoin muutoksenhaku HaL 40 §:n tarkoittamissa kuntien välisissä korvausriidoissa on HaL 56 a §:n (394/68, muutettu 275/70) mukaisesti riippuvainen KHO:n erikseen antamasta luvasta. Muut huoltoapua koskevat valituskiellot eivät ole aiheuttaneet vastaavanlaisia tulkintaongelmia.⁶⁸

Sosiaalisten avustustoimenpiteiden osalta on soveltamisvaikeuksia aiheuttanut ennen muuta invaliidirahain (374/51) 16 §:n invalideettiasteeseen kytketty muutoksenhakurajoitus. Käytäntöä ovat ilmeisesti jossain määrin jäsentäneet KHO:n ratkaisut 1973 II 183—184.⁶⁹ Niistä ilmenee, ettei sosiaalihallituksen käsitys invalideettiasteen jäämisestä alle lain 2,1 §:ssä tarkoitetun kahden kolmasosan poista valitusoikeutta ja että kysymys oikeudesta invaliidirahaan tällä perusteella voidaan valituskiellon estämättä saattaa KHO:n ratkaistavaksi. Valituskielto ei myöskään ulotu päätökseen, jolla on hylätty lain 2,1 §:ssä tarkoitetun invalidin hakemus myönnetyn invaliidirahan maksamisesta aikaisemmasta ajankohdasta lukien (1970 II 169 ja 5. 3. 1976 T 993) tai korottamisesta täysimääräiseksi (14. 11. 1975 T 4437). Muut sosiaalisin avustustoimenpiteisiin kohdistuvat valituskiellot, kuten invaliidihuoltolain 30 a §:n 1 momentti (398/68), perhelisälain (375/43, kumottu 5/74) 9 §, soti-

⁶⁸ Niinpä sotaorpojen työhuollosta annetun lain (363/43) 19 §:n (23. 1. 1964 T 364, 10. 2. 1964 T 653, 31. 3. 1965 T 1405, 6. 2. 1967 T 646, 24. 8. 1967 T 4331 ja 21. 5. 1969 T 3009), EläTurvaL (432/65) 33,1 §:n, LastensuojeluL (52/36) 23 §:n 1 ja 2 momentin (20. 5. 1968 T 2960, ks. myös 1949 II 425 ja 1958 II 133) sekä PäihdL 33 §:n (1964 II 302 ja 14. 5. 1965 T 2008) valituskiellot ovat olleet kirjaimellisesti sovellettavissa.

⁶⁹ Ks. myöhemmältä ajalta myös KHO 22. 1. 1974 T 275, 24. 1. 1975 T 351 ja 355, 30. 1. 1975 T 455—456, 20. 3. 1975 T 1255, 29. 5. 1975 T 2247, 16. 1. 1976 T 167, 29. 11. 1976 T 372, 13. 2. 1976 T 656, 29. 3. 1976 T 1330—1332, 30. 4. 1976 T 1729—1732, 28. 5. 1976 T 2207, 10. 6. 1976 T 2374, 11. 6. 1976 2403 ja 2406, 16. 6. 1976 T 2490, 14. 7. 1976 T 2724.

lasavustuslain 10,1 § (175/58) sekä erityislapsilisälain 18 § ovat olleet kirjaimellisesti sovellettavissa.

Verotus: Veroasioiden poikkeuksellisista valituskielloista mainittakoon tässä vain LiikVL (532/63) 67,4 §:n säännös, jonka mukaan muutosta ei saa hakea päätökseen, jolla on päätetty olla antamatta ennakkotieto. Rajoitusta on sovellettu myös niissä tapauksissa, joissa ennakkotieto on evätty prosessuaalisella perusteella.⁷⁰

Valituskieltojen soveltamistilanteet ovat jääneet KHO:ssa suhteellisen vähäisiksi. Määrällisesti merkittäviä soveltamisongelmia on esiintynyt vain invalidirahalain 16 §:n ja HaL 56,2 §:n varsin tulkinnanvaraisten valituskieltojen osalta. Hallintolainkäytön kokonaisuuden kannalta on enemmän merkitystä jälkimmäisellä valituskiellolla, joka rajoittaa muutoksenhakua myös sellaisissa tulkintakysymyksissä, joissa ylimmän asteen ratkaisu saattaisi lainkäytön yhtenäisyyden säilyttämiseksi olla tarpeen. Kootun aineiston pohjalta ei kuitenkaan ole mahdollista vielä arvioida, missä määrin valituskiellon lieventämiseen valituslupajärjestelmäksi olisi syytä. Mikäli huoltoavun taloudellinen merkitys huomattavasti kasvaisi ja suunnitelmat siirtymisestä yksilöllisempiin edellytyksiin sidottuun toimeentuloturvaan toteutuvat, kysymys muutoksenhakuoikeuden lisäämisestä saattaa tulla uusien edellytysten pohjalta ratkaistavaksi.

Kokemuksia valituslupajärjestelmästä. Säädetäessä muutoksenhaku KHO:een luvanvaraiseksi eräissä vero- ja huoltoasioissa (389—400/68) tavoitteena oli valitusten lukumäärän vähentäminen ja sitä tietä hallintolainkäyttäjärjestelmän toimivuuden tehostaminen.⁷¹ Rajoitukset pyrittiin suuntaamaan vähäisiksi luonnehdittuihin asioihin, joissa oikeussuojan katsottiin alemmissa asteissa muodostuvan riittäväksi. Työtilastot osoittavatkin muutoksenhaun näissä asiaryhmissä KHO:een olennaisesti vähentyneen. Samoin on aikaisempaa monimutkaisempien valitusosoitusten laatimisesta alemmissa asteissa aiheutunut lisätyö jo tasaantunut. Uudistuksen tekniset, viranomaiskoneistoa koskevat tavoitteet ovat siten yleisesti arvioiden toteutuneet. Sitä vastoin puuttuu jäsennettyä tietoa siitä, missä määrin nämä valituskiellot ovat tosiasiallisesti rajoittaneet

⁷⁰ Ks. KHO 1965 II 746 ja 765, 26.10.1965 T 4222 ja 27.1.1966 T 381.

⁷¹ KHO-komitea, KM 1967:B 93 s. 12, arvioi ehdottamiensa rajoitusten vähentävän muutoksenhakua KHO:een 700 asialla. KHO kiinnitti lausunnossaan, 1968 III ss. 226—229, käytännön kysymyksiä huomiota lisäksi valitusosoitusten antamisesta alemmissa asteissa aiheutuvaan työmäärään. Ks. myös Salonen, LO-päivät 1969 s. 84 ss.

muutoksenhakua,⁷² samoin kuin valituslupahakemusten ja myönnettyjen valituslupien määrästä.⁷³

Pääosa näistä *muutoksenhakurajoituksista* kohdistuu *LO:ien päätöksiin*. Suoritetun kyselytutkimuksen (KHO:n kirje 25.3.1974 n:o 1291 a) mukaan muutoksenhaku oli vuonna 1973 luvanvarainen 23 227 tapauksessa (60,3 %) yhteensä 38 578 vero- ja huoltoasiasta.

Veroasioissa muutoksenhaku oli luvanvarainen 22 910 tapauksessa (64,3 %) yhteensä 35 643 asiasta. Erityisen suuri merkitys näyttää olleen *VerotusL 96 a §:n laadullisilla rajoituksilla*, joista oli kysymys 15 365 tapauksessa. Tämä on ymmärrettävää, kun yleensäkin lähes puolet LO:n ratkaistavista verovalituksista koskee palkkatuloa ja siitä tehtäviä vähennyksiä.⁷⁴ Samoin on laadullisia muutoksenhakurajoituksia niiden tarkoituserien mukaisesti tulkittu yksittäisissä soveltamistilanteissa verraten laajasti.⁷⁵ *VerotusL 96 b §:n määrällisistä rajoituksista*, jotka ovat aiheuttaneet häviöarvon ja eräissä tapauksissa myös kokonaistulon laskemiseen liittyviä ongel-

⁷² KHO:n työtilastoista valitusten vähentyminen ilmenee selvästi: veroasioita oli vuonna 1969 2 665 (49,09 %), vuonna 1972 2 417 (46,02 %) ja vuonna 1976 2 016 (38,64 %) sekä huoltoasioita vastaavina vuosina 1 014 (18,68 %), 939 (17,92 %) ja 766 (14,68 %).

Muutoksenhakurajoitusten kohdistuminen alemmissa asteissa on jäänyt suppeisiin otantatutkimuksiin perustuvan keskustelun varaan. Ks. *LO-päivät 1969* s. 89 ss. ja tutkimuksia kritisoiden Risto Jaakkola, *Sosiologia* 1969 s. 90.

⁷³ *KHO-komitea*, 1967: B 93 s. 12, arvioi valituslupahakemuksia aiheutuvan »jonkinverran». Hallituksen esityksessä, HE 52/1968 vp. s. 5, luonnehdittiin vastaavasti luvan myöntämistä »poikkeukselliseksi».

⁷⁴ Ks. *KM* 1973: 114 ss. 153—155 ja 398—400.

⁷⁵ Niinpä *asuntoetua* koskevaa rajoitusta on sovellettu päätökseen, jossa vasta LO on katsonut rakennuksen veronalaiseksi ja palauttanut asian verolautakunnalle (12.1.1971 T 58), samoin kuin LO:n päätökseen maanviljelijän maatilalla olevan asunnon todennäköisestä vuokrasta (4.2.1975 T 515). Samoin *palkkatulovähennystä* koskevan muutoksenhakurajoituksen ulottuvuus on ollut joissakin tapauksissa tulkinnanvarainen. Rajoitusta on sovellettu yliopiston amanuenssin suorittamasta tieteellisestä työstä johtuneiden kustannusten vähentämiseen (27.8.1969 T 4269), mutta ei kansanedustajan vaatimukseen eduskunta-vaalikulujen vähentämisestä edustajan palkkiosta (19.4.1971 T 1686). *Rakennuksen* tai rakennelman arvoon liittyvää muutoksenhakurajoitusta sovelletaan taas siinäkin tapauksessa, että useamman rakennuksen arvo on määrätty »konttisummana» alle 100 000 markaksi (20.4.1971 T 1716). Ks. Onikki, KHO:n tiedoituksia 1971: B 1 ss. 3—4.

Laadullisia muutoksenhakurajoituksia on sovellettu myös sellaisessa tapauksessa, jossa KHO:een tullut riitakysymys on — LO:n jätettyä verovelvollisen valituksen tutkimatta — prosessuaalinen (30.7.1974 T 2864).

mia,⁷⁶ oli kysymys tutkimusotoksen 6 043 tapauksessa. Omaisuuden osalta sisältyy VerotusL 96 b §:n 3 momenttiin absoluuttinen 50 000 markan valituskynnys, joka laskettiin myös yhteisverotettavien puolisoiden osalta erikseen (19.1.1970 T 207 ja 2.6.1970 T 2868). Nämä laadulliset ja määrälliset muutoksenhakurajoitukset kohdistuvat kaikkiin valitusasian osapuoliin ja ne koskevat säännönmukaisen valituksen ohella myös perustevalitusta mutta eivät ylimääräistä muutoksenhakua. Rajoitusten estämättä saa aina valittaa verovelvollisuutta tai verotuspaikkaa koskevasta päätöksestä⁷⁷ samoin kuin asiassa, jossa on kysymys muusta kuin tulosta, omaisuudesta tai niiden vähennyksistä. Näitä ovat mm. veroluokan, verosta tehtävän vähennyksen ja veroäyrien määrääminen, veron maksuunpano tai sen oikaiseminen, veron takaisinsoitus ja veronkuittaus. Rajoitusten kohdistumisesta yhtäläisesti valtion- ja kunnallisverotukseen on säädetty VerotusL 96 b §:n 2 momentissa. Valitusoikeus veronkorotuksen ja veronlisäystä vastaavan koron osalta on taas VerotusL 96 b §:n 4 momentissa kytketty siihen, onko asianomaisen tulon tai omaisuuden kohdalta kielletty valittamasta (KHO 1971 II 532—533). Tällaisten *muiden, veroja ja maksuja koskevien muutoksenhakurajoitusten* lukumääräinen merkitys on selvästi vähäisempi. Tutkimusotoksessa oli rajoituksenalaisia ennakkoperintäasioita 1 030, sosiaaliturvamaksuasioita 342 sekä muita veroasioita 130.

Huoltoasioissa muutoksenhaku oli luvanvarainen yhteensä 2 935 asiasta 317 tapauksessa (10,8 %). Näistä oli HaL 56 a §:n soveltamistilanteita 233 ja muita rajoitustenalaisia huoltoasioita 84. Näiden muutoksenhakurajoitusten merkitys jää huoltoasioissa verraten vähäiseksi. Toisaalta muutoksenhakua on huoltoasioissa rajoitettu myös ehdottomin valituskieltoin.

Selvittämällä *valituslupahakemusten* ja myönnettyjen valituslupien määrää voidaan arvioida, missä määrin valituslupajärjestelmä on vähentänyt tällaisten muutoksenhakurajoitusten vaikutusta. Tätä varten on koottu kolmelta vertailukaudelta, 1.1—31.12.1969, 1.1—30.4.1970 ja 1.1—30.4.1973 KHO:n ratkaisemat yhteensä 590 valituslupahakemusta, jotka sisälsivät kaikkiaan 722 eri muutoksenhakurajoitusten soveltamiskysymystä. Tämä aineisto on taulukossa 12 luokiteltu vertailukausittain sen mukaan, onko valituslupahakemus kulloinkin hylätty vai hyväksytty.

⁷⁶ Häviöarvon laskemista ovat esimerkein selvittäneet *Sjöholm*, moniste 1968 s. 8 ss., *Saarinen*, LO-päivät 1969 s. 67 ss. ja *Onikki*, KHO:n tiedotuksia 1971: B 1 s. 4 ss.

⁷⁷ Ks. KHO 2.9.1970 T 3849, 23.10.1970 T 4889, 1974 II 505 ja 11.3.1974 T 1035.

Taulukko 12. Eräät KHO:n vuosina 1969, 1970 ja 1973 ratkaisemat valituslupahakemukset.

	1. 1.—31. 12. 1969		1. 1.—30. 4. 1970		1. 1.—30. 4. 1973		
muutoksenhaku- rajoituksen alainen kysymys	ei va- litus- lupaa	vali- tus- lupa	ei va- litus- lupaa	vali- tus- lupa	ei va- litus- lupaa	vali- tus- lupa	yhteensä
<i>Veroasiat</i>							
VerotusL 96 a §:ssä tarkoitettu							
— asunto- tai luon- taisetu	11	4	17	1	25	—	58
— matka-, päivä- ym. raha	21	—	12	3	8	—	44
— invalidivähennys	13	—	1	1	14	1	30
— palkkatulovähennys	17	1	21	1	22	6	68
— rakennuksen tms. arvo	5	1	5	—	3	—	14
VerotusL 96 b §:ssä tarkoitettu							
— valtionverotus	36	2	16	8	29	4	95
— kunnallisverotus	36	2	9	9	27	3	86
— 96 b §:n 3 momentissa tarkoitettu omaisuus	24	1	44	—	8	1	78
— veronkorotus ja ve- ronlisäystä vastaava korko	1	—	—	—	1	—	2
ennakkoperintä	21	8	10	1	12	3	55
liikevaihtovero	38	4	64	3	6	1	116
sosiaaliturvamaksu	9	4	6	1	13	1	34
<i>Huoltoasiat</i>							
huoltoapu	16	—	3	—	1	—	20
lastensuojelu	11	—	4	—	2	—	17
vajaamielishuolto	1	—	1	—	—	—	2
irtolaishuolto	—	—	—	—	—	—	—
äitiysavustus	—	2	—	1	—	—	3
invalidihuolto	—	—	—	—	—	—	—
<i>muutoksenhaku- rajoituksen alaiset kysymykset yhteensä</i>							
	260	29	213	28	171	20	722

Taulukko, vaikka se perustuukin suppeaan otantaan, riittää osoittaman erityyppisten valituslupa-asioiden esiintymistä KHO:ssa. Jakautumat osoittavat veroasioissa valituslupia myönnetyn runsaat 10 %:ssa hakemuksia. Huoltoasioissa luvan hakeminen samoin kuin sen myöntäminen ovat jääneet poikkeuksiksi. Valituslupakysymykset koskivat *liitteen 2.2.1.* mukaisesti pääasiassa LO:ien päätöksiä, joskin LiikVL:n rajoituksilla myös oli huomattava osuus (runsaat 16 %). *Liitteen 2.2.2.* mukaan valituslupaa haki yksityinen henkilö 294 (49,83 %), yksityinen yhteisö 73 (12,31 %) ja viranomainen 223 (37,80 %) tapauksessa.

Valituslupajärjestelmää koskevia ratkaisuja on julkaistu KHO:n vuosikirjoissa 1969—1974 yhteensä 118.⁷⁸ Siten kaikkia niitäkään tapauksia joissa valituslupa on myönnetty, ei ole julkaistu. *Valitusluvan myöntämisen* tosiasiallisten kriteerien selvittelyä vaikeuttaa myös se, että hakemukset ovat usein huonosti perusteltuja. Hakemuksesta ei aina edes ilmene, haetaanko lupaa prejudikaatti- vai intressidispenssinä. Samoin KHO saattaa suostuessaan hakemukseen jättää mainitsematta, millä perusteella lupa on myönnetty. Käytännössä näyttää vain prejudikaattidispenssi tulleen kysymykseen.

Valituslupa voidaan myöntää *prejudikaattidispenssinä* vain, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia KHO:n tutkittavaksi. Vaikka näitä kahta kriteeriä ei lainvalmisteluvaiheissa tarkemmin eroteltu toisistaan, niiden välillä voidaan osoittaa periaatteellisia eroja: Edellinen viittaa lähinnä tuleviin ratkaisutilanteisiin, jolloin luvan tarpeellisuutta harkittaessa on selvitettävä, missä määrin »samanlaisia tapauksia» on odotettavissa.⁷⁹ Jälkimmäinen peruste suuntautuu aikaisemman käytännön mahdolliseen ristiriitaisuuteen tai yleensäkin oikeuskäytännön epäjohdonmukaisuuteen.⁸⁰ Valitusluvan myöntämiselle on kum-

⁷⁸ Näistä koskee VerotusL 96 a §:n soveltamista 38 ja 96 b §:n soveltamista 32, ennakkoperintää 27, liikevaihtoveroa 14 ja sosiaaliturvamaksua 2 sekä huoltoasioiden muutoksenhakurajoituksia 5.

⁷⁹ Lukumääräisesti suurissa asiaryhmissä tällä perusteella myönnettyistä valitusluvista mainittakoon esimerkkeinä tapaukset, joissa oli kysymys lapsivähennyksestä kunnallisverotuksessa (15.4.1970 T 1882), sivutoimesta aiheutuneista matkakustannuksista (1973 II 550) ja tarjoilijan juomarahasta (1973 II 547).

⁸⁰ Valitusluvan myöntämiseen on katsottu riittävän lukumääräisesti pienikin epäjohdonmukaisuus väliasteessa. Niinpä valituslupa myönnettiin, kun LO:n käytäntö työnantajalta saatujen työpukujen käsittelyssä verotuksessa ei ollut vakiintunut (1969 II 565—566) tai kun LO oli ratkaissut eri tavoin veljesten vaatimukset tois-
tuvaisavustuksen hyväksymisestä (1969 II 572 vrt. 21.1.1969 T 358).

massakin tapauksessa kuitenkin yhteistä, että uuden ratkaisun saaminen nimenomaan katsotaan »tärkeäksi». Kysymys on siten toiminnallisesta näkökulmasta, jonka mukaan valituslupahakemusta ratkaistaessa on kiinnitettävä huomiota mahdollisella uudella ratkaisulla saavutettaviin tuloksiin lainkäytön ohjauksen kannalta. Hakemuksen hylkäämiseen ei siten riitä sen toteaminen, että vastaavanlaisessa asiassa löytyy KHO:n aikaisempi ratkaisu. Vasta siinä tapauksessa, että aikaisempaa ratkaisukäytäntöä voidaan pitää lainkäytön ohjaamisen ja yhdenmukaisuuden edistämisen kannalta riittävänä, edellytykset valitusluvan myöntämiseen puuttuvat.⁸¹ Ennakkopäätösten käyttökelpoisuudelle asetettavista vaatimuksista seuraa myös, ettei valituslupaa tulisi myöntää, milloin tosiseikastoa ei ole riittävän monipuolisesti selvitetty. Valitusluvan myöntäminen jää riippumaan KHO:n harkinnasta. Yhtenäisten kriteerien puute ilmenee siinäkin, että valitusluvan myöntämisestä on KHO:ssa jouduttu verraten usein äänestämään.⁸²

Tutkimuksen kohdistaminen. Tutkimustehtävän mukaisesti on valitussäännösten soveltamisongelmista edellä tarkasteltu yleisesti vain niitä tapauksia, joissa on kysymys valituksen käyttöalan rajanvedoista. Yhteenvetona voidaan todeta valituskieltojen tulevan lukumääräisesti harvoin hallintotuomioistuinten sovellettaviksi. Kysymys muutoksenhakuoikeuden nimenomaisesta rajoittamisesta onkin lainsäädäntötason ongelma. Ainoastaan poikkeustapauksissa valituskieltojen ulottuvuus on jäänyt riippumaan oikeuskäytännön kannanotoista. Muutoksenhaun säätäminen eräissä vero- ja huoltoasioissa luvanvaraiseksi on sitä vastoin avannut uudentyyppisiä soveltamisongelmia. Niiden erittelyyn tarvitaan kuitenkin laajempaa määrällistä analyysiä kuin tämän tutkimuksen puitteissa on mahdollisuuksia. Toisaalta valituslupa-asioissa ei olekaan kysymys yleisestä muutoksenhakuproblematiikasta, kun valitusluvan tarve on harkittava yksittäistapauksittain aineellisoikeudellisen oikeudenkäytännön pohjalta. Yksityiskohtaisemman tutkimuksen kohteeksi jäävät näin hallintopäätösten valituskelpoisuuden yleiset edellytykset.

⁸¹ Vastaavanlaisesta aikaisemmasta ratkaisusta huolimatta onkin valituslupa eräissä tapauksissa myönnetty. Näin on menetelty mm. silloin, kun oli kysymys sosiaalilautakunnan harkintavapaudesta äitiysavustuksen takaisin perimistä koskevassa asiassa (1965 II 289 vrt. 1969 II 211) tai virkapuhelimesta saadun etuuden verottamisesta (1970 II 509 vrt. 10.2.1970 T 685—690).

⁸² Ks. KHO 1969 II 211, 1970 II 582, 1971 II 532 ja 598, 1973 II 538 ja 594.

5.2. Hallintopäätösten valituskelpoisuuden yleisten edellytysten soveltamiskäytännön selvittämisestä

5.2.1. Valituskelpoisuuden kriteereitä koskevista käsityksistä

Hallintopäätösten valituskelpoisuuden alunperin käytännössä muovautuneet kriteerit jättävät lainsoveltajalle laajan harkintavallan. Ne saavat käytännön tosiseikkojen muuttuessa jatkuvasti uutta sisältöä. Valituskelpoisuuden määräytymistä koskeville *ennakkokäsityksille* jää merkitystä vain yleisenä kuvauksena ja ratkaisukäytännön jäsentämisen apuneuvona.¹

Valituskelpoisen päätöksen *yleinen kvalifiointi käsitetasolla* on muutoksenhakutilanteiden moninaistuessa selvästi menettänyt aikaisempaa merkitystään. *Hallintotoimen* käsitettä käytetään eräissä manner-Euroopan maissa kuitenkin vielä muutoksenhaun kohteen yleisenä osoittimena. Meillä valituskelpoisuuden määräytymistä ei ole kytketty teoreettisilla rajanvedoilla rasitettuun hallintotoimen käsitteeseen.² Tällaiseen samais- tukseen ei ole aihettakaan, kun hallintotoimen käsitettä ei valitussäännös- tössä ole käytetty tai muuallakaan laissa määritelty.³

Siten ennalta tapahtuva hallitus- ja hallintotoimen erottelu, jonka

¹ Ks. esisystemaattisen jäsentelyn merkityksestä Aarnio s. 279 ja Müller s. 19.

² Ikkala, LM 1955 s. 160 ss., näyttää lähtevän tällaisesta käsitteiden riip- puvuudesta, mutta tarkastelee valituskelpoisuuden määräytymistä kuitenkin käy- tännön ratkaisutilanteiden pohjalta. Tosin Merikoski, ss. 246—263, toteaa hal- lintotoimen eräillä jaotteluilla olevan muutoksenhaunkin kannalta merkitystä. Andersson, s. 9, viittaa hallintotoimen käsitteen muihin tarkoitukseen, joiden vuoksi ei voida lähteä hallintotoimen ja valituskelpoisuuden riippuvuudesta. Vilkkonen, s. 75, tarkoittanee samaa päätyessään luonnehtimaan HValL:n »päätöksen» ja hallintotoimen suhdetta struktuuriliseksi isomorfiaksi, jossa ei kuitenkaan ole kysymys käsitteiden sisällön yhtenevyydestä.

³ Lainsäädännössä hallintotoimen käsitettä on käytetty Ahvenanmaan itse- hallintoL (670/51) 43,2 §:ssä toimenpiteeseen ryhtymistä tarkoittavassa mer- kityksessä, puolustusvoimista annetun L:n (402/74) 10 §:ssä osoittamaan lähinnä rajaa sotilaallisiin nimitysasioihin ja sotilaskäskyasioihin sekä HTiedL 1 §:ssä laajassa mielessä yleensäkin toimenpiteistä, joista on laadittava asiakirja ja jotka on saatettava asianomaisen tietoon. HTiedL 8 §:ssä on näistä edel- leen erotettu päätökset, joihin saadaan hakea muutosta.

Lainvalmisteluaineistosta hallintotoimen käsite on tuttu, niin kuin Vilikko- nen, s. 76, toteaa, lähinnä HPurkuL:n valmisteluvaiheista.

oikeudellista merkitystä voidaan muutoinkin epäillä,⁴ ei muutoksenhakuoikeuden ymmärtämiseksi ole tarpeen. Julkishallinnon saadessa uusia ilmenemismuotoja ovat myös aikaisemmat yksittäisten hallintopäätösten ja normipäätösten samoin kuin viranomaiskoneiston sisäisten ja ulkoisten toimenpiteiden jaottelut menettäneet merkitystään.⁵ Tällaiset aprioriset kategorioinnit palvelevat kyllä hallinto-oikeuden yleistä systematisointia, mutta eivät vielä riitä tosiasiallisten oikeusturvaongelmien selvittelyyn. Hallintotoimen käsitteeseen sitoutunut, *staattinen näkemys* ei sovi ratkaisukäytännön jäsentelyn perustaksi.

Valituskelpoiseen päätökseen on oikeuskirjallisuudessa usein liitetty *määreet sitova tai lopullinen asiaratkaisu*.⁶ Näitäkin ilmaisuja, vaikka ne ovat syntyneet *dynaamisesti* osoittamaan muutoksenhakuoikeutta, rasittaa tietty epämääräisyys. Ne eivät itsessään kuvaa päätöksen vaikutusten kestoa tai ulottuvuutta.⁷ Päätöksen sitovuuden syntyminen edellyttääkin tuekseen nimenomaisia säännöksiä, joista tärkeimmät koskevat täytäntöönpanokelpoisuutta ja oikeusvoimaa. Kun tällaiset vaikutukset yleensäkin ilmenevät vasta tulevaisissa ratkaisutilanteissa, niitä järjestävät säännöksetkin kohdistuvat lähinnä myöhempään viranomaismenettelyyn.⁸ Toisaalta on suuri joukko hallintoviranomaisten toimenpiteitä, joihin säännökset eivät ulotu ja joita täytäntöönpanokelpoisuuden tai oikeusvoiman käsitteet eivät riitä kuvaamaan.

Kaikki siviiliprosessissakaan annetut tuomiot eivät kaipaa erillistä *täytäntöönpanoa*. Tällaisissa tapauksissa tuomiolla ei ole

⁴ Hallituksen ja hallinnon erottelu ilmenee mm. HM 2.3 §:n, 41,1 §:n ja 44,2 §:n, VNRatkL 2,2 §:n ja VNOS 1 §:n säännöksistä. Ks. hallitus-ilmaisun taustasta *Hermanson*, Lausuntoja s. 38 ss.

Tällä ulkomaisten esikuvien mukaisella erottelulla on alunperin ollut organisatorisetkin perusteensa. Niinpä *Ståhlberg*, s. 3, tarkastelee hallitusta ylimmän toimeenpanovallan, yleisen johto- ja käskyvallan käyttämisenä ja varsinaista hallintoa alapuolella olevien viranomaisten toimitettavana. Hallitus- ja hallintotoimen erottelun merkitystä ovat epäilleet mm. *Vilkkonen*, s. 21, *Suviranta*, LM 1970 s. 812, ja *Vesanen*, Finanssiorgaaneista s. 216 ss.

⁵ Ks. myös *Sipponen* s. 311 ss., *Holopainen* s. 37 ja *Hidén* s. 13.

⁶ Ks. tällaisesta luonnehinnasta mm. *Rytkölä* s. 276, *Ikkala*, LM 1955 s. 162, *Merikoski* s. 263, *Larma* s. 506 ja *Andersson* s. 160 sekä vastaavasti Ruotsissa *SOU* 1946:69 s. 167, *Sundberg*, Kommunalrätt s. 270 ja *Förvaltningsrätt* s. 311, *Strömberg*, Förvaltningsrätt s. 164, *Wennergren*, Förvaltningsprocess s. 276, *Jägerskiöld*, Offentlig rätt s. 72 ja *Westerberg*, Förvaltningsrätt s. 82.

⁷ Ks. näiden ilmaisujen ongelmallisuudesta oikeusvoiman kuvaamisen kannalta *Tirkkonen*, Oikeusvoimasta s. 44 ss.

⁸ Ks. *Ragnemalm* ss. 233—234.

erikseen osoitettavaa täytäntöönpanokelpoisuusvaikutusta.⁹ Hallinnossa ovat tällaiset päätökset, joita ei viranomaistoimin tarvitse panna täytäntöön, vieläkin yleisempiä. Kun täytäntöönpanokelpoisuus näin ollen liittyy vain määrättyyn kategoriaan hallintopäätöksiä, tämän vaikutuksen ulottuvuuden selvittelyllä ei ole valituskelpoisuuden määräytymisen kannalta ratkaisevaa merkitystä.¹⁰

Oikeusvoima, jolla tarkoitetaan päätöksen sitovuutta tulevaisuuden ratkaisutilanteissa, ei ole hallinto-oikeudessa saanut täysin vakiintunutta sisältöä.¹¹ Julkishallinnon moninaisissa ratkaisutilanteissa painottuvat yksityinen ja julkinen etu hyvinkin eri tavoin. Sen vuoksi on monissa tapauksissa tingittävä ehdottomasta, riita- ja rikosprosessissa annettujen tuomioiden oikeusvoimaan verrattavasta sitovuudesta.¹² Kokonaisuutena arvioiden hallintopäätökset ovat meillä saaneet poikkeuksellisen suuren sitovuuden, mikä on osaltaan asettanut viranomaisaloitteiselle itseoikaisulle ahtaat rajat¹³ ja korostanut muutoksenhaun merkitystä oikeusturvakeinona. Päätöksen oikeusvoimavaikutus, varsinkin sen positiivinen puoli on indisio päätöksen valituskelpoisuudesta, mutta ei yksin riitä muutoksenhakuoikeuden kriteeriksi.¹⁴ Muutosta voi nimittäin hakea sellaisiinkin päätöksiin, jotka eivät saavuta oikeusvoimaan verrattavaa sitovuutta.

⁹ *Tirkkonen*, Oikeusvoimasta ss. 32—34, erottaa toisistaan täytäntöönpanokelpoisuusvaikutuksen ja täytäntöönpanon tosiasiallisen vaikutuksen. Jälkimmäinen edellyttää täytäntöönpanoviranomaisen nimenomaista toimintaa, eikä *Tirkkonen* lue sitä tuomion vaikutuslajeihin.

Ellilä, s. 43, jaottelee tuomiot ulosoton kannalta kahteen ryhmään: täytäntöönpanoa kaipaaviin ja sitä kaipaamattomiin.

¹⁰ Ks. myös *Ragnemalm* s. 240.

¹¹ *Ståhlberg*, s. 335, kuvaa lainvoiman saanutta hallintotoimintaa »pysyväisesti sitovaksi». *Herlitz*, *SOU* 1946: 69 s. 156, tarkastelee oikeusvoimakysymyksenä sitä, missä määrin hallintotoimi muodostaa esteen viranomaiselle myöhemmin suorittaa toinen edellisen kanssa ristiriidassa oleva toimenpide. *Westerberg*, *Rättskraft* s. 10, toteaa vastaavasti kysymyksen olevan siitä, voidaanko ratkaisun tulos sivuuttaa uudella ratkaisulla.

¹² Ks. *Westerberg*, *Rättskraft* s. 8.

Strömberg, *Förvaltningsrätt* s. 87, kiinnittää huomiota siihen, ettei hallinto-oikeudessa yleensäkaan tarkastella sitovuutta prosessuaalisesta näkökulmasta vaan materiaalisena kysymyksenä. Päätöksen negatiivinen oikeusvoimavaikutus ei näin ollen merkitse yleensä sitä, että asia uudelleen vireillepantuna jätettäisiin tutkimatta.

¹³ Ks. *Suviranta*, Kunnallishallinnon pääkysymyksiä ss. 235—236.

¹⁴ Ks. oikeusvoimavaikutuksen ja valituskelpoisuuden liittymäkohdista yksityiskohtaisemmin *Ragnemalm* ss. 238—240.

Päätöksen valituskelpoisuutta on selvitettävä laajemmista lähtökohdista sivuuttamatta ennalta päätöksen muita mahdollisia vaikutuksia. Päätöstä voidaan nimittäin tarkastella *funktionaalisesti* välineenä tietyn tavoitteen saavuttamiseksi.¹⁵ Tältä kannalta hallintoviranomaisen ratkaisuahtia voidaan luonnehtia toimintavaihtoehdon valinnaksi, jossa viranomaisen liittyy oikeustositseikkoihin tiettyjä oikeusseuraamuksia.¹⁶ Päätöksen adressaatin kannalta nämä seuraamukset voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään sen mukaan, onko kysymys edunsaavasta vai velvoittavasta seuraamuksesta.¹⁷ Muutosta haetaan luonnollisesti epäedullisen lopputuloksen vuoksi. Tätä kautta ja korostaen valituksen asianosaisaloitteisuutta oikeusturvakeinona on luonnollista kytkeä muutoksenhakuoikeus yleensäkin päätöksen vaikutuksiin asianosaisen kannalta. Kunnallisvalituksen, jolla on edellä esitetyn mukaisesti merkitystä yleensäkin kunnallisen päätöksenteon kontrollikeinona, tulee tässä suhteessa olla laajemminkin käytettävissä. Hallintovalituksen käyttöalan rajanvetoon tällainen vaikutusanalyysi antaa paremmat lähtökohdat.

Tässä suhteessa on mielenkiintoinen *Ragnemalmin*¹⁸ tarkastelukulma, jossa päätöksen oikeusseuraamukset (rättsliga följder) ja sen tosiasialliset vaikutukset (effekt) erotetaan toisistaan. Jälkimmäisillä tarkoitetaan ylipäänsä päätöksen positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia päätöksen adressaatin henkilölliseen tai taloudelliseen asemaan. Tässä asetelmassa oikeusvaikutuksille jää merkitystä vain keinona tosiasiallisten vaikutusten toteuttamiseen. Sen mukaan tulisi valituskelpoisuuskysymystä ratkaistaessakin kiinnittää huomiota nimenomaan päätöksen tosiasiallisiin vaikutuksiin, niiden laatuun, voimakkuuteen, kohdistumiseen sekä välittömyyteen tai välillisyyteen.

Tällaisen vaikutusanalyysin avulla päästään epäilemättä oikeuskäytännön aikaisempaa hienojakoisempaan systematiikkaan. Toisaalta valituskelpoisten päätösten kvalifiointi jää edelleen avoimeksi.¹⁹ Mikäli valituskelpoisuuden määräytyminen kytketään yk-

¹⁵ Maas, s. 147 ss., kuvaa tavoitteen saavuttamista siten, että lähtökohtatilanne W_1 ja toimenpiteen suorittamisen jälkeinen tilanne W_2 eivät ole identtiset.

¹⁶ Ks. Makkonen s. 15.

¹⁷ Tosin edunsaavien ja velvoittavien päätösten rajanvedossa saattaa yksittäistapauksittain olla vaikeuksia. Ks. Westerberg, Rättskraft s. 87 ss.

¹⁸ Ks. Ragnemalm s. 241 ss.

¹⁹ Se, ettei *Ragnemalmin* vaikutusanalyysin pohjalta saada yksiselitteistä ohjetta valituskelpoisuusongelmien ratkaisemiseen, kuvastuu hänen suosittamastaan säännösehdotuksesta; »Beslut av statlig myndighet får överklagas genom besvär hos överordnad myndighet, om det är ägnat att i ej ringa mån påverka någons personliga eller ekonomiska ställning». Ks. Ragnemalm ss. 646–647.

sinomaan päätöksen ominaisuuksiin, oikeussystemaattiset ja valituksen soveltuvuutta oikeusturvakeinoksi koskevat tekijät jäävät liiaksi taustalle.

Useimmissa tapauksissa valituksenalaisen päätöksen ominaisuuksien selvittely epäilemättä riittää muutoksenhakukysymyksen ratkaisemiseen. Tulokannavaraisissa tapauksissa asiaa on kuitenkin tarkasteltava laajemmin *ratkaisutilanteesta käsin*. Asianomainen valitusviranomaisen selvittää kulloinkin, liittyykö päätökseen (oikeustosisekka) muutoksenhakumahdollisuus (oikeusseuraamus). Kysymys on nimenomaan oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta. Valituskelpoisuuden määräytymisen kannalta on oleellista, ettei päätöksen tosiseikastoa milteään osin ennalta suljeta tarkastelun ulkopuolelle.²⁰ Toisaalta valitus on *oikeusturvakeino*, joka soveltuu vain oikeusjärjestyksen kannalta relevantteja päätöksen vaikutuksia vastaan.²¹ Valituskelpoisuuskysymystä ratkaistaessa ei kuitenkaan riitä, että kiinnitetään *Ragnemalmin* tapaan huomiota vain valituksenalaisen päätöksen ominaisuuksiin. Kysymys ei ole yksin päätöksen soveltuvuudesta muutoksenhaun kohteeksi vaan myöskin valituksen käymisestä muutoksenhakukeinoksi. Asiaa on tarkasteltava myös valituksen käyttöedellytysten kannalta selvittämällä, onko asiassa oikeus-suojan tarvetta tai käytettävissä valituksen syrjäyttäviä muita oikeusturvakeinoja. Samoin valitusviranomaisen ottaa luonnostaan huomioon valituksen tutkimisen tai sen tutkimatta jättämisen seurausvaikutukset. Kysymys on siten eräänlaisesta *kokonaisvaltaisesta näkemyksestä*, jonka mukaan valitus on ohjattava niihin oikeusturvaongelmiin, joiden ratkaisemisella hallintotuomioistuimissa on reaalista merkitystä.

Hallintopäätösten valituskelpoisuuden määräytymistä voidaan edellä esitetyn mukaisesti tarkastella monelta kannalta lähtien muutoksenhaun kohteen staattisesta määrittelystä ja päätyen toiminnallisiin, valituksen ja hallintolainkäytön tarkoituksiperät huomioon ottaviin näkökohtiin. Kysymys on nimenomaan oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta, jossa avoinkin argumentointi on sidottu valituskelpoisuuden säädännäisiin edellytyksiin. Niiden funktiona on rajata yleisen muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle viranomaistoimet, joihin muutoksenhaku valittamalla

Bramstång, FT 1971 s. 79, epäileekin, miten »ej ringa mån» voisi olla tulkittavissa.

²⁰ *Ryffel*, s. 65, tarkasteleekin oikeustosisekkooja tällä tavoin laajassa mielessä.

²¹ *SOU 1968:27* s. 227. *Ellilä*, s. 219, toteaa yleensäkin, ettei oikeusturvakeinojen käyttöedellytyksiä voida kytkeä yksittäisten asianosaisten henkilökoh-taisiin käsityksiin.

ei sovellu. Toisaalta muutoksenhaun säädännäisiä puitteita on tulkittava sitä taustaa vasten, että muutoksenhakuinstitutiin kehitystä ovat viitoittaneet käsitykset kansalaisten yleisestä oikeudesta saattaa asiansa kulloinkin ylemmän viranomaisen tutkittavaksi. Viranomaiskeskeisten kategoriointien on siten toissijaisina väistyttävä.

5.2.2. Soveltamiskäytännön määrällisistä erittelyä

Hallintopäätösten valituskelpoisuuden yleinen rajanveto keskittyy KHO:een ja LO:iin. Valituskelpoisuusproblematiikan havainnollistamiseksi niiden ratkaisuja on seuraavassa eritelty määrällisen menetelmän keinoin. *Aineistona* ovat KHO:n osalta vuosien 1964—1973 taltiokirjoista kootut 300 ratkaisua ja vuosikirjoista 1918—1971 löydetty 277 ratkaisua sekä LO:ien osalta vuodelta 1973 suoritettun kyselytutkimuksen tulokset.²² KHO:n ratkaisut on *luokiteltu* sen mukaan, 1) mistä asiaryhmästä kulloinkin on kysymys, 2) minkä viranomaisen päätöksestä valitus KHO:een on tehty, 3) onko muutoksenhakija yksityinen henkilö, yksityinen yhteisö vai viranomainen ja 4) minkätyyppisestä toimenpiteestä ensi asteessa on ollut kysymys sekä 5) vuosikirjaratkaisujen osalta vielä ratkaisun lopputuloksen mukaan eli onko päätös valituskelpoinen vai ei. LO:ista saatu aineisto on jaoteltu sen mukaan, minkätyyppisiin viranomaistoimiin valituskelpoisuusongelmat keskittyvät. Kun luokittelu aina yksinkertaistaa käytännön ratkaisutilanteita, analyysiyksiköistä on pyritty eliminoimaan tulkinnalliset tavoitteet.²³

Valituskelpoisuusongelmat vaihtelevat *asiaryhmittäin*. Tämä ilmenee välillisesti myös hallinto- ja kunnallisvalitusta koskevien säännösten eroavuuksista. Samoin HValL 3 §:n soveltamisratkaisut saattavat hallinnonaloittain olla vaikeasti toisiinsa verrattavissa, kun ratkaisutilanteilla on omat erityispiirteensä.²⁴ KHO:n ratkaisukäytännön asijako antaakin yleiskuvan valituskelpoisuusproblematiikan esiintymisestä.

²² Kootun 577 ratkaisun lisäksi KHO:sta on tutkimustyön myöhemmässä vaiheessa löytynyt runsaasti muuta aineistoa, jota ei ole voitu ottaa mukaan syksyllä 1974 toteutettuun aineiston tietokonekäsittelyyn. LO:ista koottu 259 ratkaisun aineisto on käsitelty manuaalisesti.

²³ *Aarnio*, s. 273, toteaa luokittelun aina merkitsevän luopumista kasuistii-kasta.

²⁴ *Anderssonin*, s. 21, lähtökohta, jonka mukaan hallintopäätösten valituskelpoisuutta on tarkasteltava yhtenäisenä ilmiönä, on tältä kannalta liian kategorinen.

Liitteen 2.3.1. mukaan jakautuu KHO:sta koottu 577 ratkaisun aineisto asiaryhmittäin²⁵ pääpiirteissään seuraavasti: yleishallinto 104 (18,02 %), kunnallishallinto 71 (12,30 %), kirkollishallinto 18 (3,13 %), sisäasiainhallinto 51 (8,85 %), opetushallinto 58 (10,05 %), taloushallinto 66 (11,45 %), sosiaali- ja terveyshallinto 92 (15,93 %), muut hallinnonhaarat 10 (1,73 %) ja veroasiat 107 (18,55 %). Suurimman yksittäisen ryhmän muodostavat valtion virkamiesten oikeusasemaa koskevat kysymykset. Samoin näyttää valituskelpoisuusongelmia kasautuneen rakennustoimeen ja kansakouluhallintoon.

Organisatorisilla tekijöillä ei ole valituskelpoisuuden kriteereihin ilmeisestikään välitöntä merkitystä. Tosin valtioneuvoston ja ministeriöiden päätösten osalta valitusoikeus tarkoitettiin HVaL 4,1 §:ssä alunperin ulotettavaksi lähinnä niihin päätöksiin, joissa yksityinen on asianosaisena mukana.²⁶ Lain soveltamisalalla voidaan eroavuuksia valituskelpoisuuden kriteereissä ehkä odottaa yleisluonteisten päätösten suhteen. Kunnallisvalituksen kohteelle UKunL 139 §:ssä tarkoitetut edellytykset on taas yhtäläisesti ulotettu kaikkien kunnallisten viranomaisten päätöksiin.²⁷ Myöskään KirkkoL 539 §:ssä tai muissakaan vastaavissa yleisissä valituskelpoisuussäännöksissä ei ole asetettu organisatorisia eroja. Aineiston luokittelu organisatorisin perustein antaakin lisäselvitystä vain valituskelpoisuusongelmien esiintymisestä eri viranomaisasteissa.

Liitteessä 2.3.2. KHO:n ratkaisuaineisto on luokiteltu sen mukaan, minkä viranomaisen päätöksestä KHO:een kulloinkin on valitettu. Jakautumat osoittavat valituskelpoisuusongelmia valtioneuvoston ja ministeriöiden ryhmässä esiintyneen lähinnä sosiaali- ja terveysministeriön päätösten osalta. Keskusvirastojen ryhmässä nämä kysymykset ovat kasautuneet kouluhallituksen, valtiokonttorin, sosiaalihallituksen ja lääkintöhallituksen päätöksiin. Lääninportaan osalta, vaikka näissä asioissa KHO yleensä toimii vasta toi-

²⁵ Luokituksessa on käytetty KHO:n ATK-rekisterin systemaattista hakemistoa, jonka valmistelusta ovat vastanneet lähinnä HN:okset Veli Saarinen (yleinen osa) ja B. E. Sjöholm (vero-osa). Kun hakemisto on yleisesti käytettävissä, sen erittely ei tässä yhteydessä ole tarpeen. Ks. KHO, ATK yleinen osa ss. I—III ja vero-osa ss. I—II.

²⁶ Ks. Kuuskoski, LM 1953 s. 442 ja edellä kappaleessa 2.4.3. esitettyä.

²⁷ KunL:ssa oli vastaavasti tästä säädetty erikseen kunnallisvaltuuston (175 §), kunnallishallituksen, sen puheenjohtajan ja jäsenen (178 §), kunnallisen lautakunnan, sen puheenjohtajan ja jäsenen sekä lautakunnan alaisen viranhaltijan (179 §), kuntien edustajainkokouksen, liittovaltuuston ja liittohallituksen (180 §), taajaväkisen yhdyskunnan hallintoelinten (189 §) sekä kunnallisiin kokouksiin (207 §) päätösten osalta.

sena oikeusasteena, voidaan kiinnittää huomiota lähinnä Kymen ja Pohjois-Karjalan läänien pieneen osuuteen. Jakautumasta voidaan pelkistää seuraava *asetelma*, johon on vertailun vuoksi merkitty KHO:een yleensäkin eri viranomaisien päätöksistä vuonna 1976 tehtyjen valitusten jakautuma:

valituksenalaisen päätöksen tehnyt viranomainen	valituskel- poisuus- ratkaisut	%	KHO:een vuonna 1976 saapuneet asiat %
valtioneuvosto tai sen ministeriö	73	12.65	3.57
keskusvirasto tai muu siihen verrattava virasto	135	23.40	19.11
läänihallitus/lääninoikeus	289	50.09	61.62
muu viranomainen	80	13.86	15.70

Siitä ilmenee, että valtioneuvoston ja sen ministeriöiden samoin kuin keskusvirastojen päätösten suhteen KHO:ssa esiintyy suhteellisesti useammin valituskelpoisuusongelmia²⁸ kuin lääniportaasta ja muista viranomaisista saapuvissa asioissa.

Muutoksenhakijoiden mukaan ratkaisumateriaali jakautuu liitteessä 2.3.2. siten, että valituksen tekijänä on yksityinen henkilö 363 (62.91 %), yksityinen yhteisö 95 (16.46 %) ja viranomainen 119 (20.63 %) tapauksessa. Jakautuma on *viranomaisryhmittäin erikseen* laskettuna seuraava:

valituksenalaisen päätök- sen tehnyt viranomainen	muutoksenhakija			yhteensä %
	yksityinen henkilö %	yksityinen yhteisö %	viranomai- nen %	
valtioneuvosto tai sen ministeriö	11.31	23.16	8.40	12.65
keskusvirasto tai muu siihen verrattava virasto	26.41	15.79	20.16	23.40
läänihallitus/lääninoikeus	51.52	35.79	57.12	50.09
muu viranomainen	10.75	25.27	14.28	13.86

²⁸ Tämä on ymmärrettävää, kun yleisluonteiset, suunnittelua ja ohjausta koskevat toimenpiteet yleensäkin keskittyvät virastokoneiston ylätasolle. Nämä toimenpiteet aiheuttavat muutoksenhakuongelmia siitä huolimatta, että edellä esitetyn mukaisesti hylätään muutoksenhaun yleinen, *actes de gouvernement*-opin mukainen rajanveto. Ks. *Friedmann* s. 380 ss.

Asetelman mukaan tutkimusaineisto kasautuu *yksityisten henkilöiden* osalta LH:sten ja LO:ien päätöksiin. Keskusvirastoista on tässä kategoriassa huomattava osuus vain valtiokonttorin ja kouluhallituksen ratkaisulla. Yksityisten *yhteisöjen* kohdalla on usein ollut kysymys valtioneuvoston tai ministeriön, ennen muuta sosiaali- ja terveysministeriön päätöksestä. Suuri osuus on ollut myös liikevaihtovero-oikeuden päätöksillä. Vastaavasti *viranomaisten* valituksista on enemmistö koskenut LH:sten ja LO:ien päätöksiä. Keskusvirastoista on useimmin tullut kysymykseen kouluhallituksen päätös.

Kun tutkimus rajoittuu valituksen kohteelle asetettaviin edellytyksiin, voidaan aineiston yksityiskohtaisesta jaottelusta *muutoksenhakijan* mukaan luopua. Todettakoon kuitenkin, missä asiaryhmissä eri muutoksenhakijakategorioissa on ilmennyt valituskelpoisuusongelmia.

Lähteen 2.3.3. mukaan yksityisten henkilöiden valituskelpoisuusongelmat kasautuvat lähinnä virkamiesoikeudellisiin kysymyksiin (28.37 %), kansakouluasioihin (7.99 %) ja rakennusasioihin (6.89 %) sekä erilaisiin sosiaali-asioihin (yhteensä 13.51 %). Yksityisten *yhteisöjen* kohdalla on huomattavin osuus veroasioilla (31.60 %), taloushallinnon erilaisilla asiaryhmillä (yhteensä 22.12 %), rakennusasioilla (12.63 %) sekä huoltolaitosten perustamista ja ylläpitämistä koskevilla asioilla (8.42 %). *Viranomaisten* kategoriassa problematiikka keskittyy lähinnä veroasioihin (36.13 %), sosiaali- ja terveyshallinnon asiaryhmiin (yhteensä 21.84 %) sekä opetushallinnon alalta kansakouluasioihin (4.40 %).

Valituskelpoisuussäännösten kannalta on merkitystä lähinnä sen osoittamisella, *minkätyyppiset viranomaistoimet* käytännössä ovat aiheuttaneet ongelmia. Onhan HValL 3 §:n ja UKunL 139,3 §:n (KunL 175.2 §) — tärkeimmät säännökset mainitakseni — taustallakin tällainen tyypittely, jota voidaan yksinkertaistaen kuvata seuraavasti:

valmistelua koskeva päätös	päätös, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta	täytäntöönpanoa koskeva päätös
-------------------------------	--	-----------------------------------

eri tyyppiset viranomaistoimet
(päättökentekoprosessin kulku)

UKunL 139.3 §
(KunL 175.2 §)

HValL 3 §

UKunL 139.3 §
(KunL 175.2 §)

Tältä pohjalta ja päättökentekoprosessin yleistä vaihejakoa noudattaen voidaan koottu aineisto jakaa kolmeen pääryhmään sillä perusteella,

kohdistuuko valitus kulloinkin 1) asian ratkaisemista edeltävään toimenpiteeseen, 2) asiassa annettuun päätökseen (ratkaisu) vai 3) asian ratkaisemiseen jälkikäteen liittyvään toimenpiteeseen. Pääjaottelun sisällä voidaan asian etenemistä seuraten toteuttaa yksityiskohtaisempi luokittelu.²⁹ Tällainen ryhmittely, josta ei sinänsä voida tehdä valituskelpoisuutta koskevia johtopäätöksiä, on rajoiltaan tietysti tulkinnanvarainen ja siten vain suuntaa antava.

Asian ratkaisemista edeltäviin toimenpiteisiin luetaan seuraavassa kaikkia asian vireillepanoa ja valmistelua koskevat viranomaistoimet, vaikka niitä voitaisiin eräissä tapauksissa pitää asianomaisen viranomaisen kuten esimerkiksi lausunnonantajan lopullisena kannanottona asiassa. *Asiassa annettuihin päätöksiin* sisällytetään asiassa kulloinkin päätösvaltaa käyttävän (päättävän viranomaisen) muut kuin asian valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevat kannanotot siitä riippumatta, ovatko ne sitovia vai eivät. Tämän pääryhmän sisällä aineisto on jaoteltu edelleen kiinnittäen huomiota valituksen kohteena olevan viranomaistoimen funktioon ja muutoksenhaun kannalta olennaisiin piirteisiin. Alaryhmiä on näin erotettu asian jääminen tutkimatta, hakemuksen, kantelun tai muun anomuksen johdosta annetut päätökset, periaatepäätökset, normipäätökset, normin noudattamisen valvontaa koskevat toimenpiteet, sisäiset viranomaistoimet, päätökset muussa järjestyksessä ratkaistavissa asioissa sekä palautuspäätökset. *Asiaan ratkaisemiseen liittyviä toimenpiteitä* ovat lähinnä päätöksen perusteleminen ja sen täytäntöönpano. Ratkaisuaaineisto on tällä perusteella luokiteltu taulukossa 13. Siinä on KHO:n osalta ryhmitelty erikseen taltioratkaisut ja vuosikirjaratkaisut; jälkimmäiset myös sen mukaan, onko päätös katsottu kulloinkin valituskelpoiseksi vai ei.

Taulukon mukaisesti korostuvat KHO:ssa ja LO:ssa erityyppiset valituskelpoisuusongelmat. Valitus on kohdistunut päätökseen muussa järjestyksessä ratkaistavassa asiassa suhteellisesti useammin KHO:ssa (33.10 %) kuin LO:ssa (25.4 %). Asian ratkaisemista edeltävillä toimenpiteillä on LO:ien lainkäytössä (yhteensä 22.6 %) selvästi suurempi osuus kuin KHO:ssa (yhteensä 4.68 %). KHO:ssa on taas muutoksenhaku verraten usein koskenut asian palauttamista (17.85 %).

Jakautumat osoittavat myös eri tyyppisten ongelmien painottuneen vuosikirjoissa julkistetussa aineistossa ja KHO:n taltioratkaisuissa. Vuosikirjaratkaisuista ovat koskeneet asian vireillepanoa

²⁹ *Ragnemalm*, s. 250 ss., jäsentää tutkimuksensa tältä osin vireillepano-, valmistelu-, ratkaisu- ja täytäntöönpanovaiheisiin. Jaottelu on toteutettu tarkastellen valituksen kohdetta kulloinkin sen viranomaisen kannalta, joka käsittelee pääasiaa (beslutsmyndigheten).

KHO:n vuosikirjaratkaisut 1918—1971				KHO:n ratkaisut 1973		LO:n ratkaisut 1973	
valituksen kohteena olevat viranomais-toimet	ei vali- tuskel- poisia	%	valitus- kelpoi- sia	%	yhte- ensä	%	LO:n valitus- kelpoi- suusrat- kaisut 1973
<i>asian ratkaisemisesta edel- tävät toimenpiteet</i>							
viranomaisen esitys	12	5.61	—	—	12	4.33	2
muut vireillepano- toimet	6	2.70	1	1.59	7	2.52	2
asian valmistelutoimet	2	0.93	1	1.59	3	1.08	1
<i>asiassa annetut päätökset</i>							
asian siirtäminen kanteluun annettu päätös	13	6.07	—	—	13	4.69	8
muuhun anomukseen annettu päätös	14	6.51	7	11.11	21	7.58	30
periaatepäätös	9	4.20	4	6.35	13	4.69	21
normipäätös			5	7.94	5	1.81	2
virkakäsä	12	5.61	4	6.35	16	5.78	7
hallinto-organisaa- tion järjestelyä kos- keva päätös	7	3.27	8	12.70	15	5.42	3
virkamiehelle annettu muistutus tai huomautus	5	2.34	1	1.59	6	2.17	1
päätös muussa jär- jestyksessä ratkaista- vassa asiassa	45	21.03	10	15.88	55	19.85	136
asian palauttaminen	46	21.50	19	30.16	65	23.47	38
muu päätös	2	0.93	—	—	2	0.72	3
<i>asian ratkaisemiseen liittyvät toimenpiteet</i>							
päätöksen perus- teleminen	38	17.76	—	—	38	13.72	19
päätöksen täytän- töönpano	3	1.40	3	4.76	6	2.17	7
yhteensä	214	100.00	63	100.00	277	100.00	300

6.85 % (taltioratkaisuista 1.34 %), asian palauttamista peräti 23.4 % (taltioratkaisuista 12.67 %) sekä päätöksen perustelemista 13.72 % (taltioratkaisuista 6.33 %). Taltioratkaisut kasautuvat selvimmin päätöksiin muussa järjestyksessä ratkaistavissa asioissa (45.33 %), joissa ennakkopäätösten julkistamistarve ilmeisestikin on vähäinen.

Liitteessä 2.3.4. on KHO:sta koottu ratkaisuaaineisto jaoteltu päästötyypin lisäksi muutoksenhakijan mukaan. Siitä havaitaan *yksityisten henkilöiden* valituksissa olleen useimmiten kysymys päätöksestä muussa järjestyksessä ratkaistavassa asiassa (37.74 %). Samoin on tässä ryhmässä ollut suuri osuus kanteluun (9.09 %) tai muuhun petitioluonteiseen anomukseen (10.47 %) annetuilla päätöksillä. *Yksityisten yhteisöjen* valituskohteena ovat vastaavasti olleet päätökset muussa järjestyksessä ratkaistavissa asioissa (36.84 %) ja palautuspäätökset (23.16 %). *Viranomaisten* käynnistämässä valitusasioissa on palautuspäätöksillä ollut vieläkin suurempi osuus (42.86 %).

Muutoksenhakuoikeuden yleisyyttä korostaen on luonnollista tutkia lähinnä niitä tapauksia, joissa valitusoikeus puuttuu. Tosin ainoastaan KHO:n vuosikirjoissa julkaistua aineistoa (277) on voitu erikseen jaotella *sen mukaan, onko valituksen kohteena kulloinkin ollut päätös ollut valituskelpoinen vai ei*. Taulukosta 13 voidaan päätellä 63 tapauksessa (33 %) olleen kysymyksessä valituskelpoinen päätös.

Taulukko osoittaa asian vireillepanotointen ja päätösten perustelujen jääneen luonnollisestikin valituksen käyttöalan ulkopuolelle. Ne tapaukset, joissa päätös on ollut valituskelpoinen, lukeutuvat lähinnä kategorioihin asian palauttaminen (30.16 %), päätös muussa järjestyksessä ratkaistavassa asiassa (15.88 %) ja virkatoiminnan järjestämistä koskeva päätös (12.70 %). Vuosikirjaratkaisut on *liitteessä 2.3.5.* luokiteltu erikseen vielä lopputuloksen ja muutoksenhakijan mukaan.

Kootun ratkaisuaaineiston luokittelu osoittaa valituskelpoisuusongelmien keskittymistä tiettyihin asiaryhmiin, organisatorisesti ylemmän asteen virastojen päätöksiin sekä muutoksenhakijan mukaan jaotellen yksityisten henkilöiden valituksiin. Taulukoista voidaan myös päätellä problematiikan painottuneen KHO:ssa erityyppisiin viranomaistoimiin kuin alemmissa asteissa. LO:issa on selvästi useammin ollut kysymys muutoksenhausta valmistelua tai täytäntöönpanoa koskeviin päätöksiin ts. perinteisesti muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle rajatuista toimenpiteistä. KHO:ssa ovat lukumääräisesti korostuneet kantelu- ja

anomusasioissa (petitio) annettuihin päätöksiin, periaatepäätöksiin, päätöksiin muussa järjestyksessä ratkaistavissa asioissa samoin kuin palautuspäätöksiin liittyvät muutoksenhakuongelmat.

Saatuja jakautumia voidaan edelleen täydentää *ristiinluokitusten* avulla. Tutkimustehtävän kannalta on mielenkiintoista osoittaa, minkätyyppisiä valituskelpoisuusongelmia esiintyy asiaryhmittäin tai eri viranomaisten päätösten suhteen.

Liite 2.3.6. osoittaa vireillepano- ja valmistelutointen valituskelpoisuudesta olleen kysymys ennen muuta lääninportaasta ja sen alaisesta hallinnosta KHO:een saapuneissa asioissa. Vastaavasti valtioneuvoston ja ministeriöiden osalta ovat periaatepäätökset ja normipäätökset samoin kuin päätökset muussa järjestyksessä ratkaistavissa asioissa olleet suhteellisen usein muutoksenhaun kohteena. Palautuspäätöksiin liittyvät muutoksenhakuongelmat ovat keskittyneet LO:ien päätöksistä tehtyihin valituksiin.

Liitteen 2.3.7. mukaisesti vireillepano- ja valmistelutointen valituskelpoisuusproblematiikka keskittyy asiaryhmittäisessä jaottelussa lähinnä kunnallishallintoon. Päätökset muussa järjestyksessä ratkaistavissa asioissa ovat aiheuttaneet muutoksenhakuongelmia etupäässä valtion henkilöstöhallinnossa. Tällöin onkin usein käytettävissä ensi asteen valituksen korvaava muu menettely oikeusturvan takeena. Palautuspäätöksistä on valtaosa annettu veroasioissa. Päätöksen perusteluihin on haettu taas muutosta suhteellisesti eniten liikevaihtoveroasioissa ja huoltoasioissa. Täytäntöönpanotointen valituskelpoisuusongelmat ovat vastaavasti kasautuneet virkamiesasioihin.

Oikeuskäytännön määrällinen erittely helpottaa laajan tutkimusaineiston käsittelyä ja edistää tutkimuksen painottamista jäljempänä reaaliin kohteisiin.

5.2.3. Soveltamiskäytännön sisällön esittämisjärjestyksestä

Tutkimuksen IV osan lähtökohtina ovat hallintopäätösten valituskelpoisuuden säädännäiset edellytykset sekä niiden tosiasialliset soveltamisongelmat. *Jäsentelyn perustana* on oikeuskäytännön edellä suoritettu määrällinen erittely. Siitä pelkistetty *taulukko 14* osoittaa, miten eri hallinnonaloilla ja asiaryhmissä painottuvat erityyppiset valituskelpoisuusongelmat.

Taulukko 14. Hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskevien KHO:n ratkaisujen jakautuminen asiaryhmittäin sen mukaan, minkätyyppisestä viranomaisloimesta asiassa kulloinkin on ollut kysymys.

asiaryhmä	viranomaisen esitys	muut vireillepanotoimet	asian valmistelutoimet	asian siirtäminen	kanteluun annettu päätös	muuhun anomukseen annettu päätös	periaatepäätös	normipäätös	virkakäsky	hallinto-organisaation järjestelyä koskeva päätös	virkamiehelle annettu muistutus	päätös muussa järjestyksessä ratkaistavassa asiassa	asian palauttaminen	muu päätös	päätöksen perusteleminen	päätöksen täytäntöönpano	yhteensä %	
yleishallinto	—	—	—	1	7	7	—	1	3	6	3	63	—	1	4	8	104	18.02
kunnallishallinto	9	4	2	1	4	4	4	1	4	4	1	10	11	2	7	2	71	12.30
kirkollishallinto	1	2	—	—	4	4	—	—	1	1	—	1	4	—	—	—	18	3.13
sisäasiainhallinto	1	2	—	—	3	13	6	3	—	1	—	12	4	1	5	—	51	8.85
opetushallinto	—	—	—	1	2	5	1	—	7	4	2	21	9	—	5	1	58	10.05
taloushallinto	2	1	1	—	5	3	8	—	2	2	1	30	5	—	6	—	66	11.45
sosiaali- ja terveyshallinto	1	—	—	2	6	10	10	2	5	—	—	37	5	1	11	2	92	15.93
muut hallinnonhaarat	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	7	—	—	2	—	10	1.73
veroasiat	—	—	1	3	2	4	4	—	1	—	—	10	65	—	17	—	107	18.55
yhteensä	14	9	4	8	33	51	34	7	23	18	7	191	103	5	57	13	577	100.00

Tältä pohjalta oikeuskäytännön sisällön erittely jäsentyy kolmeen lukuun: asian ratkaisemista edeltävien, asiassa annettujen päätösten (ratkaisu) sekä asian ratkaisemiseen liittyvien toimenpiteiden valituskelpoisuuden selvittelyyn. Pääryhmien sisällä toteutetaan *yksityiskohtaisempi jaottelu*, jossa kiinnitetään huomiota valituskelpoisuusongelmien tyyppittelyyn ja asiaryhmien erityispiirteisiin. Kokonaiskuvan saamiseksi on syytä tarkastella myös eräitä sellaisia muutoksenhakukysymyksiä, joiden suhteen käytännössä ei ole esiintynyt ongelmia. Pyrkimyksenä on systematiikka, jonka puitteissa on mahdollista kriittisesti arvioida aikaisemman tutkimuksen lähtökohtia ja tuloksia sekä toisaalta käytännön lähtökohdista selvittää hallintopäätösten valituskelpoisuuden nykyisiä kriteereitä. Dispositio seuraa pääkohdissaan *päätöksentekoprosessin* kulua lähtien asian vireillepanosta ja päätyn päätöksen täytäntöönpanoon.

Asian ratkaisemista edeltävät toimenpiteet Asia tulee vireille joko yksityisen³⁰ aloitteesta tai viranomaisen toimesta.³¹ Viranomaisten suorittamista vireillepanotoimista ovat aiheuttaneet muutoksenhakuongelmia lähinnä sellaiset esitykset, joiden välittömänä seurauksena on asian tuleminen vireille ja ratkaiseminen.

Valmistelu tarkoittaa lähinnä asian käsittelyä viranomaisen sisällä. Tähän vaiheeseen kuuluvat myös asian käsittelyjärjestyksestä päättäminen, asianosaisten kuuleminen sekä lausuntojen ja tarpeellisen lisäselvityksen hankkiminen.³² Joissakin tapauksissa on tarpeen myös erillisen valmisteluelimien asettaminen.³³ Asian valmisteluvaiheeseen saattaa yleensäkin sisältyä sellaisia luonteeltaan itsenäisiä viranomaistoimia, joiden osalta muutoksenhakumahdollisuutta on erikseen selvitettävä.

Asiassa annetut päätökset. Valmistelua ja mahdollisesti tarvittavaa esittelyä seuraa asian ratkaiseminen. Oman lukunsa muodostavat ensin-

³⁰ Ilmaisua yksityinen käytetään tässä tutkimuksessa »hallintoalamaisen» vastineena tarkoittamaan yleensäkin hallintovallan alaisia, virastokoneistoon kuulumattomia sekä fyysisiä (kansalaisia ja muukalaisia) että juridisia henkilöitä. Ks. käsitteiden taustasta *Erich*, I s. 203 sekä *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä s. 22 ja Vapaa harkinta s. 4. Vrt. *AsiakJulkL* 3 luku.

³¹ Vireillepano voi tapahtua joko viranomaisen omasta tai muun viranomaisen aloitteesta. Muutoksenhaun kannalta ovat relevantteja luonnollisesti jälkimmäiset vireillepanotoimet. Ks. jaottelusta tarkemmin *Ståhlberg* s. 122, *Strömberg*, *Anstalter* s. 368, *Sundberg*, *Förvaltningsrätt* s. 213 ss. ja *Kommunalrätt* s. 217, *Jensen—Nørgaard* s. 98 ja *Westerberg*, *Förvaltningsrätt* s. 15.

³² Ks. *Ståhlberg*, s. 122 sekä *Merikoski* ss. 110 ja 380—382, sekä *Mäenpää*, *KHO* 1975:3 s. 49 ss. Ks. virallisperiaatteesta ja siihen liittyvästä aktiivisesta selonottovelvollisuudesta myös *Sundberg*, *Kommunalrätt* s. 225 ja *Wennergren*, *Svensk statsförvaltning* s. 65.

³³ Ks. tällaisista tapauksista yleensä *Hecksher* s. 139.

näkin ne tapaukset, joissa *asia jää tutkimatta*. Näitä ovat lähinnä nimenomainen päätös tutkimatta jättämisestä, asiassa annettavan lausunnon raukeaminen samoin kuin siirtäminen toiselle viranomaiselle. Normaalitapauksessa seuraa kuitenkin *asiaratkaisu*. Muutoksenhaun tarve siihen nähdessä määrätty päätöksen adressaatin kannalta sen mukaan, katsooko tämä saaneensa asianmukaisen etuuden tai jääneensä sitä vaille taikka joutuneensa muutoin perusteettoman velvoituksen kohteeksi. Päätöksen valituskelpoisuutta on kuitenkin selvitettävä laajemmista lähtökohdista, jolloin ei ole ratkaisevaa merkitystä jaottelulla edunsooviin tai velvoittaviin päätöksiin.³⁴

Niinpä sellaisessakin *hakemusasiassa*, jossa hakija on saanut kaiken pyytämänsä, saattaa julkista etua valvovan asiamiehen tai muun intressentin muutoksenhaku tulla kysymykseen. Ongelmana onkin tällöin, kenellä asiassa on valitusoikeus³⁵ eikä niinkään, saako asiassa hakea muutosta. Sitä vastoin yleiseen *petitio-oikeuteen* perustuvien kantelun ja muun anomuksen johdosta annettuihin päätöksiin on käytännössä liittynyt myös lukuisia valituskelpoisuusongelmia.

Viranomaisen saattaa myös joko yksityisen asianomaisen aloitteesta tai omatoimisesti vahvistaa ennalta suuntaviivat tulevalle toiminnalleen. Tällainen *periaatepäätös* merkitsee ennakkokannanottoa joko konkreettisessa yksittäistapauksessa tai koskee epälukeisaa määrää tulevia ratkaisutilanteita.³⁶ Tämän päätöskategorian olennaisena tunnusmerkkinä on, että periaatekannanotto kohdistuu lähinnä viranomaisen omaan ratkaisutoimintaan.

Hallintoviranomaisen päätös saattaa myös sisältää abstrakteja säännöksiä, kohdistua epälukeisaan määrään yleisin kriteerein osoitettavia tapauksia ja siten ulottua yksittäisiä viranomaistoimia laajemmalle niin ajan kuin paikankin suhteen. Tällaisia, yleisiä käytäytymissääntöjä sisältäviä päätöksiä on kuvattu käsitteillä *normipäätös*, *hallintosäädös* ja *hallinnollinen yleismääräys*.³⁷ Kaksi viime

³⁴ Ks. tällaisesta jaottelusta *Uotila* s. 217 ja *sama*, *Elinkeinolupa* s. 51 ss., *Andersson* s. 341 ja *Vilkkonen* s. 72 sekä Ruotsissa vastaavasti *Westerberg*, *Rättskraft* s. 87 ss. ja *Strömberg*, *Förvaltningsrätt* s. 75 ss. Erottelu on vaikea johdonmukaisesti toteuttaa, kun edunsooviin päätöksiin, kuten hallintolupiin usein sisältyy myös velvoittavia ehtoja. Samoin voidaan tässä yhteydessä sivuuttaa ongelmia aiheuttanut positiivisten ja negatiivisten hallintotoimien jaottelu. Ks. siitä *Merikoski*, II s. 49 ja *Oikeussuojajärjestelmä* ss. 260–261.

³⁵ Ks. *Merikoski* s. 261. *Ragnemalm*, s. 442, toteaaakin, ettei tällaisissa tapauksissa oikeastaan ole kysymys valituskelpoisuusproblematiikasta.

³⁶ Ks. *Andersson* s. 57 ja *Ragnemalm* s. 508.

³⁷ Ilmaisua normipäätös käyttävät mm. *Uotila*, s. 221, ja *Andersson*, s. 101, sekä Ruotsissa vastaavasti *Wennergren*, *NAT* 1961 s. 466, ja *Ragnemalm*, s. 407. *Merikoski*, s. 252, puhuu puolestaan hallintosäädöksistä ja hallinnollisista yleis-

mainittua ilmaisua käsitetään helposti alaltaan suppeiksi hallintomääräyksiksi, jotka sisältävät vain hallintokoneiston sisällä vaikuttavia käyttäytymissääntöjä.³⁸ Tämä suuntaa ajatukset oikeussääntöjen ja hallintokoneiston sisäisten säännösten eli organisaationormien erotteluun. Tällainen vallanjakokeskeinen, oikeussääntökäsitteen tunnusmerkeistä lähtenyt rajanveto on oikeusjärjestyksen kehittyessä kuitenkin menettänyt alkuperäisen merkityksensä.³⁹ Neutraali normipäätöksen käsite onkin terminologisesti suositeltavampi.

Normin noudattamisen valvonta saattaa ilmetä hallintoviranomaisen antamina kehotuksina, kieltoina, käskyinä, muistutuksina tai muina välittöminä käyttäytymisohjeina.⁴⁰

Oikeuskirjallisuudessa on erotettu omaksi ryhmäkseen yleensä ns. *sisäiset viranomais-toimet*, joille on pidetty ominaisena hallintokoneiston ulkoisten vaikutusten puuttumista.⁴¹ Alunperin tällaisen, ennen muuta hallintotoiminnan järjestämistä ja organisointia koskevien päätösten erityisasema lienee manner-Euroopassa johdettu ns. isännänvallasta (*Hausrecht*).⁴² Sen mukaan julkisen vallan palvelukseen astuva tuli erityiseen vallanalaisuussuhteeseen, jossa annetut hallintotoimet jäivät yleisten muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle. Nykyisin tämä ns. yleisen ja erityisen vallanalaisuussuhteen erottelu on syntysijoillaankin menettänyt merkitystään ja entistä selvemmin on selitetty hallinnon lainalaisuusperiaatteen ulottuvan ilman apriorista rajoitusta kaikkiin viranomais-toimiin.⁴³ Meillä tämä on ollut itsestään selvä lähtökohta. Toi-

määräyksistä. *Vilkkonen*, ss. 79—86, käyttää rinnakkain kaikkia näitä käsitteitä. *Sundby*, s. 5, suosittaa normia yleensäkin sääntöjen ja säännösten yläkäsitteeksi.

³⁸ *Ståhlberg*, ss. 318 ja 337, sekä *Merikoski*, II s. 45, ovatkin antaneet yleismääräyksille tällaisen suppean merkityssisällön.

³⁹ Kun hallintokoneiston sisäisestikin tarkoitetuilla normeilla on usein ulospäin suuntautuvia vaikutuksia, hallintokoneiston sisäisten normien teoreettista erityisasemaa on kritisoitu. Ks. *Sipponen* ss. 254—278 ja *Holopainen* s. 37.

⁴⁰ Konkreettisen toimenpiteen ja normin erottelu on yleensä perustettu niiden kohdistumisen laajuuteen. Ks. *Ståhlberg* s. 337, *Kelsen* s. 16 ja *Holopainen* s. 36 ss.

⁴¹ Ks. *Merikoski*, Vapaa harkinta ss. 3—4 ja II s. 22, *Uotila* s. 76, *SOU* 1964: 27 ss. 82 ja 495 sekä *Andersson* s. 81.

⁴² Ks. *Mayer* s. 285.

⁴³ *Forsthoff*, s. 140, esittääkin — tosin vallanalaisuussuhteiden erottelun säilyttäen — oikeusturvakeinojen avaamista kaikkiin sellaisiin viranomais-toimiin nähden, joilla on ulkoisia oikeudellisia vaikutuksia (*Rechtswert*). — Aikaisemmilla teorioilla on siten hallintotoimen käsitteeseen siirtyneinä Saksan liittotasavallassa edelleen merkitystä.

saalta tämäntyyppiset viranomaistoimet ovat aiheuttaneet varsin-kin valtionhallinnossa lukuisia valituskelpoisuusongelmia, mikä on johtanut pitämään HValL 3,2 §:n virkakäskyä koskevaa valituskieltoa ilmauksena yleisestä periaatteesta.

Lukumääräisesti eniten muutoksenhakuongelmia on aiheutunut tapauksissa, joissa hallintoviranomaisen päätös *muutoin ei sisällä* tai voikaan sisältää *asian ratkaisua*. Muutosta on usein haettu päätökseen sellaisessa asiassa, joka on sitovasti ratkaistavissa erikseen säädetyssä hallintomenettelyssä, oikaisuvaatimusmenettelyssä, hallintoriitana LO:ssa, kanneteitse yleisessä alioikeudessa tai työtuo- mioistuimessa taikka yleensäkin muussa järjestyksessä. Tällaisissa muutoksenhakutilanteissa ei ole kysymys vain päätöksen valituskelpoisuuden kriteereistä vaan yleensäkin valituksen suhteesta muuhun menettelyyn. Siten valituskelpoisuusongelmia ratkaistaessa huomiota on kiinnitettävä oikeussystemaattisiin tekijöihin ja pyritävä selkeisiin ja prosessitaloudellisesti edullisiin ratkaisumalleihin.⁴⁴ Toistaiseksi tällaiset selvitykset puuttuvat.

Samoin omana ryhmänään on syytä tarkastella *asian palauttamiseen* liittyviä valituskelpoisuusongelmia. Tällöin on kysymyksessä valitusviranomaisen toimenpide, jolla se kumoten valituksen-alaisen päätöksen palauttaa asian joko kokonaan tai tietyiltä osin alemman asteen uudelleen käsiteltäväksi.⁴⁵ *Palautuspäätökset* on oikeuskirjallisuudessa yleensä jaettu kahteen ryhmään sen mukaan, sisältävätkö ne vain palauttamismääräyksen (varsinaiset eli prosessuaaliset palautuspäätökset) vai sen lisäksi myös kannanoton pääasiaan (asiaratkaisun sisältävät päätökset).⁴⁶ Asian palauttaminen *prosessuaalisella perusteella* johtuu yleensä menettelyvirheestä alemmassa asteessa, asiaan saadusta uudesta selvityksestä tai tällaisen hankkimisen tarpeellisuudesta.⁴⁷ Hallintoprosessissa vallitse-

⁴⁴ Käsitukset prosessitaloudellisesti edullisesta ratkaisumallista vaihtelevat suuresti. Niinpä *Andersson*, s. 23, ei pidä prosessitaloudellisesti järkevänä tutkia valitusta päätöksestä, jolla asiaa ei ole ratkaistu. *Ragnemalm*, s. 414, katsoo hallinto-oikeudellisen valituksen asianosaisriidoissakin (partsbesked) tarjoavan mahdollisuuden välttää kustannuksiltaan kallista siviiliprosessia. — Jäljempänä onkin syytä tarkastella erikseen niitä tyyppitapauksia, joissa päätös käytettävissä olevasta muusta menettelystä johtuen ei sovellu valituksen kohteeksi.

⁴⁵ Ks. *Reinikainen* s. 40 ja *Autere*, LM 1970 s. 467.

⁴⁶ Ks. tällaisesta peruserottelusta riita- ja rikosprosessissa mm. *Granfelt*, Ehdotus s. 196, *Reinikainen* s. 53 ss., *Tirkkonen*, Siviiliprosessioikeus II s. 434 ja *Ellilä*, Oikeudenkäynti s. 88 sekä hallintoprosessissa *Ståhlberg* s. 443, *Rekola* s. 565, *Merikoski* s. 437, *Andersson* s. 125 ss., *Autere*, LM 1970 s. 474 ja *Hannus* s. 535.

⁴⁷ Tavanomaisia prosessuaalisia palautuspäätöksiä onkin verraten paljon selvitelty. Ks. mm. *Reinikainen* s. 58 ss., *Autere*, LM 1970 s. 472 ss. sekä Ruotsissa vastaavasti *Lagergren—Wennergren* s. 183 ss. ja *Ragnemalm* s. 295.

van virallisperiaatteen mukaan tulevat palautuspäätökset viime mainitulla perusteella verraten usein kysymykseen. Samoin on *asieratkaisun sisältävien palautuspäätösten* merkitys selvästi lisääntymässä, joskin tältä osin puuttuu tutkimukseen perustuvaa tietoa. Palautuspäätösten nykyinen ryhmittely ei ole riittänyt muutoksenhakuongelmien selvittelyyn.

Asian ratkaisemiseen liittyvät toimenpiteet. Yleisprosessuaalisena lähtökohtana on, ettei päätöksen perusteluihin saa erikseen hakea muutosta. Oikeuskäytännön määrällinen erittely kuitenkin osoittaa perustelujen usein olleen valituksen kohteena. Perusteluihin saattaakin joskus kätkeytyä valituskelpoinen päätös. Asia kaipaava yksityiskohtaisempaa selvittelyä. Kysymys on yleensäkin siitä, millä edellytyksillä voidaan valittaa vaatimatta kuitenkaan muutosta päätöksen lopputulokseen.

Samoin on *päätöksen täytäntöönpanoon* liittyviä muutoksenhakuongelmia syytä tarkastella käytännön ratkaisutilanteista käsin. Useissa tapauksissa tosin hallintopäätöksen voimaantulo ei edellytä nimenomaisia täytäntöönpanotoimia. Toisaalta esiintyy tilanteita, joissa päätöksen toimeenpanemiseksi käytetään pakkokeinoja tai muutoin itsenäistä harkintaa edellyttäviä tehostaita.

Omaksuttu jäsentely ei sinänsä oikeuta tekemään valituskelpoisuutta koskevia johtopäätöksiä. Systematisoinnilla ei siten ole jäljempänä tulokinnallisia tavoitteita. Päinvastoin kaikenlaisille ongelmille on annettu sijaa ottamalla tarkasteltavaksi mahdollisimman kattavasti sekä KHO:n että LO:ien ratkaisukäytäntö. Ylimmän asteen päätöksiä onkin käytettävissä runsaat 900. LO:ista on haastattelujen avulla ja tarkennuksina suoritettuun kyselyyn valittu aineistoksi runsaat 200 ratkaisua.⁴⁸ Ensisijaisena tehtävänä on näin kootun aineiston yksityiskohtainen analysointi ja perusteiden selvittäminen. Oikeuskäytännön kuvaus ja valituskelpoisuuden kriteerien selvittely eivät kuitenkaan vielä riitä tyydyttämään tutkimukselle asetettuja tavoitteita.⁴⁹ Valituksen toiminnallisia

⁴⁸ Aineiston kokoamisessa ovat erityisesti avustaneet LA Liisa Hyvärinen ja LA Sinikka Lindberg—Oja Uudenmaan LO, LN Jaakko Malka Turun ja Porin LO, LA Rauno Karvonen Hämeen LO, LA Pertti Heinäjoki Kymen LO, LA Markku Pesonen Mikkelin LO, LA Ritva Ukkonen Kuopion LO, LA Elina Väänänen Pohjois-Karjalan LO, LA M. S. Lohivesi Vaasan LO, LN Eero Jauhiainen Keski-Suomen LO, LN Antero Kuokkanen Oulun LO ja LN Vilho Haataja Lapin LO.

⁴⁹ Vilkkosen, Hallintolainkäytön alasta s. 233, tapaan voidaan kuitenkin todeta, että oikeuskäytäntö, etenkin jos sitä on runsaasti, on se perusta, jolta tutkimuksen on lähdettävä.

tarkoituksperiä korostaen on syytä arvioida myös oikeuskäytännössä omaksettujen ratkaisumallien käyttökelpoisuutta ja merkitystä kansalaisten kannalta. Tämä edellyttää tulevien muutoksenhakutilanteiden ennakointia ja kokonaisnäkemystä valituksesta oikeusturvakeinona.

Pyrkimys oikeuskäytännön aukottomaan kokoamiseen⁵⁰ ja selvittämiseen on saattanut johtaa tutkimuksen raskaslukuisuuteen. Vaikka tutkimusaineiston rajaaminen antaisikin mahdollisuuksia valikoitujen tapausten yksityiskohtaisempaan analyysiin, käytetyllä menetelmällä on kiistattomia etuja. Käytännön ongelmista jäsentyvä tutkimus saa realistisen painotuksen.

Esitys päättyy jäljempänä pääkohdittain yhteenvetoihin, joissa tarkastellaan myös oikeuskäytännön kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia. Vaikka argumentointi käykin lähinnä valitukselle nykyisin säädetyissä puitteissa, tarkastellaan eräiltä osin myös valituksen korvaavia oikeusturvakeinoja, ennen muuta oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamista ja mahdollisuuksia hallintokantelun sääntelyyn. Monissa kohdin viitataan myös Ruotsin vastaavaan oikeuskäytäntöön, lähinnä *Ragnemalmin* seikka-peräisen tutkimuksen pohjalta. Rinnastukset avartavat kysymyksenasettelua ja palvelevat myös oikeusvertailua. Esitysteknisenä tavoitteena on kootun ratkaisukäytännön selostaminen niin laajalti, että tutkimus on käyttökelpoinen lukijan tarvitsematta turvautua KHO:n vuosikirjoihin tai asiakirja-aineistoon.

⁵⁰ KHO:n ratkaisuja vuodelta 1977 on voitu käytännön syistä ottaa mukaan enää rajoitettu määrä. Tietoja uusimmasta oikeuskäytännöstä ovat välittäneet lähinnä hallintosihteerit *Pirkko Ignatius*, *Hannu Koskinen* ja *Jorma Kuopus*.

6. ASIAN RATKAISEMISTA EDELTÄVIEN TOIMENPITEIDEN VALITUSKELPOISUUS

6.1. Asian vireillepanotoimet

6.1.1. Viranomaisen esitys

Valtionhallinto. Hallintovalituslain valmisteluvaiheissa tarkoitettiin jättää asian vireillepanotoimet muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle.¹ Samansuuntaisesti on niissä erityistapauksissakin, joissa asian vireilletulo edellyttää viranomaisen esitystä, muutoksenhaku usein korvattu säätämällä yksityiskohtaisesti oikeusturvan menettelyllisistä takeista asian käsittelyssä.² Ilman näitä historiallisia ja oikeussysteematistisia argumenttejakin on selvää, ettei normaalimuotoinen esitys vielä saata olla HVaL 3 §:ssä tarkoitettu toimenpide, jolla asia on ratkaistu.

Valtion viranomaisten esityksiin liittyvät valituskelpoisuusongelmat ovatkin jääneet vähäisiksi. *Oikeuskäytännön* erittely voidaan sivuuttaa viittauksin tyyppitapauksiin:

Yleisten lähtökohtien mukaisesti ovat vailla valituskelpoisuutta olleet mm. valtiontalouden tarkastusviraston pyyntö maistraatille ryhtyä erinäisiin toimenpiteisiin kaupunginvoudin virkavarojen hoidon suhteen (KHO 1952 II 525), sosiaalilautakunnan esitys toisen kunnan sosiaalilautakunnalle lapsen huostaanotosta (KHO 19. 6. 1962 T 2531)³ sekä sosiaalilautakunnan esitys huollettavan henkilön kan-

¹ Ks. HE 40/1949 vp. 3 §:n 2 momentin edellä selostettu säännösehdotus.

² Mainittakoon irtolaislain 24 §:n 1 momentin 4 kohdassa (562/71) ja PäihdL (96/61) 20,1 §:ssä tarkoitettut esitykset omine käsittelymenettelyineen. Ks. myös Hämeen LO 15.1.1976 T 8.

³ Sosiaalilautakunnan esitys, joka ei ole vielä edes lastensuojelulain 13,2 §:ssä tarkoitettu ns. valmistava tutkimus, voitaneen ymmärtää eräänlaisena neuvottelujen aloittamisena lapsen huollon järjestämisestä.

saneläkkeen (KEL 43 ja 44 §, Hämeen LO 27. 3. 1975 T 102 ja 1. 4. 1976 T 81) tai työeläkkeen (TEL 19 a §:n 2 momentti, Hämeen LO 5. 2. 1974 T 37 ja 26. 3. 1976 T 76) käyttämisestä tämän vastaiseen huoltoon. Samoin on jätetty tutkimatta valitus lääkintöhallituksen esityksestä valtiokonttorille maksetun opintolainan takaisin perimisestä opintolainan myöntämisestä lääkärintutkinnon suorittamiseksi ulkomailla annetun lain 5 §:n (551/61) edellyttämässä järjestyksessä (KHO 16. 10. 1967 T 5459 ja 5460). Sitä vastoin valitus tutkittiin siinä tapauksessa (KHO 1967 II 186), että lääkintöhallitus oli itse keskeyttänyt myöntämänsä lainan maksattamisen ja määrännyt jo maksetun lainan takaisin perittäväksi.

Yleisenä periaatteena on vakiintunut, etteivät valtion viranomaisten toisilleen tekemät esitykset ole valituskelpoisia.⁴ Kun tällaisella vireillepanolla on kuitenkin usein myös yksityisiin suuntautuvia vaikutuksia, esityksiä ei voida luonnehtia vain sisäisiksi viranomaistoimiksi.⁵ Muutoksenhakumahdollisuuden epäämistä voidaan perustella yksinkertaisesti sillä, ettei vireillepanovaiheessa vielä ole hallintovalituksen — sen tarkoituksiperät huomioon ottaen — kohteeksi soveltuvaa ratkaisua. Esitysten valituskelpoisuus saattaisikin tarpeettomasti viivästyttää asioiden käsittelyä sekä mahdollisesti rajoittaa viranomaisten aloiteoikeutta.⁶ Sen seikan tutkiminen, onko esitystä tehtäessä kulloinkin laillisesti menetelty, voidaan ensi vaiheessa jättää asiassa muutoinkin päätösvaltaa käyttävän viranomaisen tehtäväksi.

Kunnallishallinto. Kunnallisten viranomaisten toisilleen tekemät ja valtionviranomaisille osoittamat esitykset ovat periaatteessa eri asemassa. Kunnalliselle viranomaiselle, säännönmukaisesti valtuustolle tehdyn esityksen⁷ jälkeenkin jatkuu asian käsittely kunnallisasiana, jossa annettuihin päätöksiin sovelletaan kunnallisvalitusta koskevia säännöksiä.

⁴ Ks. vastaavasti Ruotsissa *SOU* 1964: 27 s. 511 ss., *SOU* 1968: 27 s. 223, *Ragnemalm* s. 279 ss. ja *Westerberg*, *Förvaltningsrätt* s. 87 ss.

⁵ *Ikkala*, *LM* 1955 s. 162, ja *Andersson*, s. 47, tarkastelevat esityksiä nimenomaan sisäisinä viranomaistoimina. — Tällainen luokittelu, joka edellyttäneen ulkoisten ja sisäisten oikeussuhteiden apriorista erottelua, ei liene tarpeen.

⁶ *Ragnemalm*, s. 271 ss., kiinnittääkin huomiota muutoksenhaun mahdollisesti stabilisoivaan vaikutukseen.

⁷ *Forsell*, s. 53, toteaa, tutkittuaan kolmen Pohjois-Ruotsin kunnan kunnanhallitusten pöytäkirjat vuosilta 1961 ja 1969 keskimäärin 30 % aloitteista kulkeneen kunnan organisaation sisällä viranomaiselta toiselle. Kunnan jäsenten aloitteilla oli huomattavasti vähäisempi merkitys. Ks. myös *Pystynen*, *Päättöksenteko kunnallispolitiikassa* s. 208 ss.

Mikäli esitys taas osoitetaan valtion hallintoviranomaiselle, muutoksenhaku asiassa annettaviin päätöksiin määräytyy hallintovalitusta koskevien, osin tiukempien säännösten mukaan. Siten sillä seikalla, missä vaiheessa valitus saattaa tulla kysymykseen, on laajempaakin merkitystä.⁸

Kunnan sisäiset esitykset ovat funktioltaan lähinnä asioiden valmistelua. Esityksen seurauksena asia vain siirtyy saman kunnan toisen viranomaisen käsiteltäväksi. Käytännössä ovat yleisiä lautakunnan ja siihen verrattavan hallintoelimen esitykset kunnanhallitukselle tai -valtuustolle samoin kuin kunnanhallituksen esitykset kunnanvaltuustolle.⁹ Mikäli esitys ei rajoita päättävän viranomaisen harkintavaltaa tiettyihin vaihtoehtoihin, muutoksenhakuun ei ole reaalista tarvetta. Samalla tavoin valmistelemaa laatua ovat *toisen kunnan viranomaisille* tehdyt esitykset.¹⁰ Tällaisissa tapauksissa kunnallisvalituksen avaamaa kontrollimahdollisuutta ei tarvita senkään vuoksi, että esitystä mahdollisesti seuraavat päätökset rajautuvat alueellisesti toiseen kuntaan. Kuntain yhteistoiminnasta ja sen käynnistävästä esityksestä on puolestaan erikseen säädetty. Muutoksenhaku kuntien edustajainkokouksen samoin kuin liittovaltuuston ja liittohallituksen päätöksiin määräytyy kunnallisvalitusta koskevien yleisten säännösten mukaisesti.¹¹

Muutoksenhaun tarvetta *kunnallisten viranomaisten valtion viranomaisille* tekemiin esityksiin voidaan selvittää useammaltakin kannalta. Päätöksentekoprosessin kokonaisuuden kannalta tarkoittaa esitys vain valmistelua, joka ei sisällä asian ratkaisua.¹² Tästä näkökulmasta muutoksenhakuoikeudelle ei löydy perusteita. Toisaalta esitysten valituskelpoisuutta puoltavat kunnallisvalituksen tarkoitukselliset päätöksenteon kontrollikeinona ja hallintovalitukseen nähden muutoinkin laajemmat

⁸ Ks. myös *Andersson* s. 47.

⁹ Tällaisten esitysten valmisteluluonteisuus ilmenee kunnanhallituksen osalta jo UKunL 58,1 §:stä (KunL 44.1 §) ja kunnanvaltuuston asetettavien lautakuntien osalta vastaavasti niiden yleisestä asemasta toimia kunnanhallituksen apuna ja sen valvonnan alaisina (UKunL 68 §, vrt. KunL 5 luku). Ks. tällaisten esitysten valmisteluluonteesta yleensä *Hannus* ss. 84–85.

¹⁰ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 522 sekä vastaavasti Ruotsissa *Ragnemalm* s. 278.

¹¹ Ks. UKunL 140 § (KunL 7 luku ja 180 §), *Kuuskoski—Hannus* s. 402 ss. ja *Rytkölä*, Kuntain yhteistoiminta s. 113. *Hannus*, s. 506, toteaa liittohallituksen asettamien toimikuntien päätösten saattavan »ehkä joissakin tapauksissa» olla valituksen kohteena.

¹² Näin *Hannus* s. 261.

käyttöedellytykset. Näiden, tavallaan vastakkaisten näkemysten painottumista *oikeuskäytännössä* selvitetään seuraavassa *tyyppitapauksittain* sen mukaan, mikä oikeudellinen merkitys esityksellä kulloinkin on asian ratkaisemisen kannalta.

Mikäli asian vireilletulo ja *päättäminen ei edellytä kunnallisen viranomaisen esitystä*, esitykselle jää merkitystä vain ehdotuksena tai mielipiteen ilmaisuna. Kunnalliset viranomaiset voivatkin vakiintuneen käytännön mukaisesti tehdä esityksiä itsehallintoonsa liittyvissä asioissa.¹³ Esityksentekoa on UKunL 65 §:ssä menettelyltään koordinoitu. Sen mukaan kunnan muun viranomaisen kuin kunnanhallituksen esitykset ja lausunnot valtion viranomaisille toimitetaan kunnanhallituksen välityksellä, jollei ohje- tai johtosäännössä ole toisin määrätty. Käytännössä valitukset tällaisista yleensä kunnanvaltuuston tekemistä esityksistä on poikkeuksetta jätetty tutkimatta.¹⁴

Valituskelpoisia eivät olleet mm. kunnanvaltuuston päätökset esityksen tekemisestä sosiaaliministeriölle huoneistojen käytön tehostamisesta annetussa VNp:ssä (574/44) edellytettyjen toissijaisten toimenpiteiden käyttöönottamisesta kunnassa (KHO 1948 I 4),¹⁵ pakollisen asunnonvälityksen määräämisestä kuntaan (KHO 1949 II 255)¹⁶ sekä oman sairausvakuutuksen hallintopiirin muodostamisesta kuntaan ja sairausvakuutustoimintojen sijoittamista kunnan eri taa-jamiin (Kuopion LO 10. 2. 1976 T 169). Muutosta ei myöskään saanut hakea päätökseen esityksen tekemisestä KulkM:lle tietöiden ottamisesta työttömyystyöksi (KHO 1954 II 452), LH:lle kunnan tien suunnan muuttamiseksi ja tien leventämiseksi (KHO 11. 12. 1956 T 5993) ja KulkM:lle yhdystiesuunnitelman vahvistamisesta (KHO 18. 10. 1963 T 3952).¹⁷ Sama ratkaisulinja ilmenee myös tapauksesta

¹³ Olli Ikkala, s. 181, katsoo tällaisen esityksenteko-oikeuden vakiintuneen KunL 4 §:ssä tarkoitetuissa yhteisissä talous-, järjestys- ja muissa asioissa. Uusi kunnallislaki ei tässä suhteessa ilmeisestikään merkinnyt muutosta.

¹⁴ Ruotsissa näyttää *Ragnemalmin*, ss. 281—284, selostamin tavoin omaksutun kunnallisvaltuuston esityksen valituskelpoisuuteen liberaalimpi kanta.

¹⁵ Ks. myös Ikkala, LM 1955 s. 162.

¹⁶ Tapauksessa KHO 1957 II 49 esityksen tekijänä oli kaupunginhallitus. LO tutki valituksen ja katsoi kaupunginhallituksen päättäessään kaupunginvaltuuston sijasta esityksen tekemisestä ylittäneen toimivaltansa. KHO kumosi ja poisti LO:n päätöksen, kun »kaupunginhallituksen päätökseen, jolla oli päätetty esityksen tekemisestä valtion viranomaiselle sen ratkaistaviin kuuluvasta asiasta, ei voitu valittaa».

¹⁷ Teiden ylläpitoa koskevat hallintoasiat on *Holopaisen*, s. 469, mukaan lähinnä käytännön syistä keskitetty valtion hallintoviranomaisille. Tienpitäjänä, jolle ratkaisuvalta näissä asioissa siten kuuluu, on valtio.

KHO 1969 II 49, jossa oli kysymys kuntainliiton liittohallituksen esityksestä lääkintöhallitukselle sairaalan kahden osaston sairaansijojen lukumäärän muuttamiseksi.¹⁸

Vastaavasti viran- tai toimenhaltijan ottamista tai erottamista koskevista asioista ei valituskelpoisena pidetty mm. kunnanvaltuuston esitystä LH:lle ulosotonhaltijana erään henkilön määräämisestä kunnalliseksi ulosottomieheksi (KHO 1946 I 43) ja esitystä tällaisen ulosottomiehen määräyksen peruuttamisesta (KHO 1951 II 773). Myöskään kunnanvaltuuston päätös esityksen tekemisestä lääkintöhallitukselle kunnanlääkärin vapauttamisesta virasta ei sisältänyt sellaista ratkaisua, josta voitiin valittaa (KHO 1950 II 111).

Kysymys sellaisen esityksen valituskelpoisuudesta, jota tehtäessä on ilmeisestikin ylitetty kunnan yleisen toimivallan rajat, on jäänyt oikeuskirjallisuudessa avoimeksi. Muutoksenhakumahdollisuutta on puollettu sillä, ettei kunnallinen viranomaisen esityksen muodossakaan saa ylittää toimivaltaa. Argumenttien lähtökohtana on KHO:n ratkaisu 1929 II 1091, jossa tutkittiin valitus kunnanvaltuuston tekemästä esityksestä verolainsäädännön muuttamiseksi.¹⁹

Ilmeisesti tässä tapauksessa pidettiin käytännön syistä oikeellisenä ohjata kunnanvaltuusto pitäytymään yleisen toimivallan puitteissa.²⁰ Sitä vastoin ei oikeuskäytännössä ole kiinnitetty huomiota esitystä tehtäessä mahdollisesti tapahtuneeseen kunnan sisäisen toimivallanjaon ylitykseen. Tällainen ylitys ei ole riittänyt tekemään esitystä valituskelpoiseksi. Voidaanko sitten esityksen valituskelpoisuuden kriteerit kytkeä UKunL 5 §:ssä tarkoitetun yleisen toimi-

¹⁸ YleissairaalaL 6,2 §:n ja YleissairaalaA 7,2 §:n mukaan sairaansijojen lukumäärän vahvistaa lääkintöhallitus, joka ei ole kuntainliiton liittohallituksen esitykseen sidottu.

¹⁹ Kuuskoski—Hannus, s. 522, ja Olli Ikkala, s. 181, näyttävät edellyttävän, että muutoksenhakukontrolli on tällaisiin esitykseen nähden yleensäkin käytettävissä. Ståhlberg, s. 277, lähtee kuitenkin siitä, ettei tällainen päätös voi saada muita sitovaa voimaa, minkä vuoksi se on mitätön ja muistutuksen sitä vastaan voi tehdä kuka tahansa ja koska tahansa.

²⁰ Ruotsissa vastaavantyyppisessä ratkaisussa RÅ 1916:17 oli kysymys kunnan kokouksen esityksestä hallitukselle, että tämä kieltäisi maassa kaiken alkoholin- ja oluenmyynnin vallitsevana sota-aikana. Päätös kumottiin, kun sellaisen esityksen tekeminen ei katsottu kuuluneen kunnan yhteisiin järjestys- ja talousasioihin. Sundberg, Kommunalrätt s. 381, katsoo ratkaisun osoittavan, että kunnalla on petitio-oikeus toimivaltansa puitteissa. Ragnemalm, s. 280, puolestaan tarkastelee tapausta nimenomaan valituskelpoisuusratkaisuna, joka tosin lähestyy eräänlaista päätöksen mitättömyyskontrollia. Ks. myös Magnusson, FT 1967 s. 134.

alan mahdolliseen ylitykseen.²¹ Kun näin jouduttaisiin itse asiassa ennen päätöksen valituskelpoisuuden selvittämistä ottamaan kantaa valitusperusteisiin, tällainen riippuvuus soveltuu huonosti valitusk-senedellytysten funktioon. Se johtaisi myös käytännössä kestä-mättömään vastakohtaispäätelmään, jonka mukaan valituksen tutkimatta jättäminen puolestaan osoittaisi esityksen pysyneen kunnan yleisen toimivallan puitteissa. Kun esityksiä koskevat ratkaisutilanteet eivät ole kunnan yleisen toimivallan määräytymisen kannalta kuvaavia, ei muutoksenhauille tätä kautta löydy reaalisia perusteita.

Käytännön lähtökohdista voitaisiinkin päätyä sille kannalle, ettei kunnallisvalitus sovellu käytettäväksi esityksiin, joilla ei ole päättävän viranomaisen harkintavaltaa rajaavaa merkitystä. Alis-tuksen osalta vastaava periaate ilmeni jo KunL 173,3 §:stä, jonka mukaan alistusmenettelyä koskevia säännöksiä ei ollut sovellettava kunnallisten viranomaisten tekemiin ehdotuksiin ja esityksiin.²²

Asetelma on toinen niissä tapauksissa, joissa *asian vireilletulo on nimenomaan riippuvainen kunnallisen viranomaisen esityksestä tai* joissa tällaiselle esitykselle on muutoin säädetty päättävää viranomaista sitova vaikutus. Oikeuskäytännössä on kuitenkin suhtauduttu pidättyvästi täl-laistenkin esitysten valituskelpoisuuteen.

Kysymys asian vireillepanon edellytykseksi säädettyjen esitysten vali-tuskelpoisuudesta on ollut eräissä, tosin jo ajankohtaisuutensa menettä-neissä tapauksissa KHO:n ratkaistavana.

Mainittakoon ensinnäkin KHO 1962 II 128, jonka mukaan kun-nanvaltuuston päätös esityksen tekemisestä valtioneuvostolle ase-makaavan laatimiseksi kunnan eräille alueille oli valmistavaa laa-tua eikä siitä voitu valittaa.²³ Tuolloin voimassaolleen RakL 116

²¹ Andersson, s. 50, tuleekin lähinnä KHO:n ratkaisujen 1929 II 1091 ja 1957 II 49 pohjalta — itsekäin keinotekoisena pitämäänsä — jaotteluun: valitus voi-taisiin tutkia, milloin kunta esitystä tehdessään ylittäisi yleisen toimivallan rajat. Kunnan sisäisen toimivallanrajojen rikkominen ei vielä riittäisi erilliseen muutoksen-hakuun.

²² Ks. Kuuskoski—Hannus s. 515.

Tähän KunL 173,3 §:n periaatteeseen viitattiin myös KHO:n ratkaisussa 1962 II 235, jonka mukaan kunnanvaltuuston KunL 134 §:n nojalla tekemä päätös vajauksen määrän vahvistamisesta oli valmistavaa laatua eikä siitä voitu tehdä valitusta. KHO nimenomaan totesi, että »kunnanvaltuuston päätös oli kat-sottava sellaiseksi ehdotukseksi, jota KunL 173,3 §:ssä tarkoitettiin ja että val-tuuston päätös niin ollen oli luonteeltaan asian valmistelua».

²³ Tapauksesta ilmenevät esitysten tekemiseen liittyvät ongelmat: Kunnan-valtuustossa toimitetussa äänestyksessä oli läsnäolleesta 44 valtuutetusta 26 kan-nattanut ehdotusta esityksen tekemisestä. Puheenjohtaja katsoi tarvittavan määrä-enemmistöstä ja julisti valtuuston hylänneen ehdotuksen. LO katsoi yksinkertaisen

§:n (370/58) mukaan valtioneuvosto saattoi kunnanvaltuuston esityksestä määrätä asemakaavan laatimisesta. Asemakaavan laatiminen maalaiskuntaan tai sen osaan ei enää RakL 116 §:n nykyisen sisällön (250/66) mukaan edellytä valtioneuvoston määräystä.²⁴ Myöskään ratkaisulla KHO 1962 II 729, jonka mukaan kunnanvaltuuston päätös pakollisen lihan tarkastuksen pyytämisestä kuntaan ei ollut valituskelpoinen, ei enää ole välitöntä merkitystä. Lihantarkastuslain muutoksella (259/71) on lihan tarkastuspakko ulotettu kuntamuodosta riippumatta koko valtakunnan alueelle. Aikaisemmin maatalousministeriö saattoi vain asianomaisen kunnan anomuksesta määrätä lihan tarkastuspakon olemaan voimassa maalaiskunnassa tai sen osassa.

Samaa ratkaisulinjaa noudattavat tuoreemmat LO:n ratkaisut, joissa on jätetty tutkimatta valitus kunnanvaltuuston ehdotuksesta valtioneuvostolle ennakoveroäyriin hinnan määrittämiseksi (Turun ja Porin LO 20.12.1974 T 315 ja Kuopion LO 27.2.1975 T 97). Kun valtioneuvosto tekee päätöksensä EnnakkoperintäL 3,1 §:n mukaisesti nimenomaan »ehdotuksen perusteella» ja kunnanvaltuusto näin tosiasiallisesti päättää ennakoveroäyriin hinnasta,²⁵ voitaisiin muutoksenhakumahdollisuutta perustella. Toisaalta muutoksenhaku veroasioissa on kytketty veron määrää tarkoittaviin lopullisiin päätöksiin. Oikeussystemaattiset tekijät eivät siten ehkä puolla tällaisen ehdotuksen valituskelpoisuutta. Kysymys valtioneuvoston norminluonteisen vahvistuspäätöksen valituskelpoisuudesta voidaan tässä yhteydessä sivuuttaa. Mainittakoon kuitenkin KHO:n tutkineen valituksen valtiovarainministeriön päätöksestä tiettyjen osakkeiden verotusarvojen vahvistamisesta (1956 II 27, 1959 II 293 ja 22.10.1962 T 3752) sekä valtioneuvoston päätöksestä maatalouskiinteistöjen verotusperusteista (1951 II 502). Edellisessä tapauk-

enemmistön riittävän ja kumoten valtuuston päätöksen palautti asian valtuustolle uuden, toimitetun äänestyksen edellyttämän lainmukaisen päätöksen julistamista varten. KHO katsoi esityksen tekemistä koskevan päätöksen olevan luonteeltaan valmistelua, minkä vuoksi LO:n ei olisi pitänyt ottaa siitä tehtyä valitusta tutkitavakseen. KHO kumosi LO:n päätöksen. Kysymys vaadittavasta määräenemmistöstä samoin kuin yleensäkin menettelyn oikeellisuudesta jäi siten avoimeksi.

Kun mitään esitystä ei tosiasiaassa ollut tehty, Andersson, s. 49, puolestaan katsoo valituksen tutkimisen KHO:ssa olleen ajateltavissa. — Tosin UKunL 145 §:n (KunL 184 §) ja LHA 13 §:n säännökset antavat LH:lle joko oma-aloitteisesti tai ainakin hakemuksesta mahdollisuuden puuttua tällaisissa tapauksissa puheenjohtajan menettelyyn.

²⁴ Toisaalta kuntaa ei voida, niin kuin Larma, s. 393, toteaa, myöskään pakottaa laatimaan asemakaavaa.

²⁵ Ks. Hannus s. 321. Tosin ennakoveroäyri voidaan, mikäli ehdotusta ei toimiteta ajoissa valtiovarainministeriölle, vahvistaa EnnakkoperintäA 1 §:n mukaisesti entisen suuruisena.

sessä oli kysymys eräänlaisesta yleismääräyksestä, joka kohdistui erikseen osoitettaviin osakkeisiin.²⁶ Viime mainitussa tapauksessa muutoksenhakumahdollisuutta voitaneen taas puoltaa lähinnä systemaattisilla perusteilla, kun verotusperusteisiin ei voida verovelituksin hakea muutosta.²⁷ Verotuksen tultua toimitetuksi on mahdollista VerotusL 100 §:n mukaisesti vaatia kunnassa toimitettua verotusta kokonaisuudessaan kumottavaksi. Ottaen huomioon nämä mahdolliset myöhemmät oikeusturvakeinot, ei muutoksenhakuoikeuden avaamisella kunnanvaltuuston ehdotukseen olisi suurtakaan merkitystä.

Kuntajaon muuttamista koskevat esitykset ovat tyyppiesimerkki tapauksista, joissa esityksellä saattaa olla päättävän viranomaisen *harkintavaltaa rajaava merkitys*:

KJaoitusL:n (180/25), jota ennen kuntajaon muuttamisesta ja sen edellytyksistä ei ollut mitään määräyksiä, tarkoituksena oli lähinnä maaseudun kunnallisen ja kirkollisen jaotuksen keskinäisen riippuvuuden lakkauttaminen.²⁸ Päätösvalta jaotuksen muutosta koskevassa asiassa annettiin valtioneuvostolle sekä sittemmin »vähäisten» muutosten osalta asianomaisten kuntien valtuustojen siihen suostuessa määrätyn edellytyksin myös sisäasiainministeriölle (KJaoitusL 34 a § 424/62). Esityksen tekijänä saattoi olla kunta tai sen osa, taajaväkinen yhdyskunta tai kunnan jäsen, asianomainen ministeriö, LH taikka maanmittaushallitus. Jaotuksen muutokselle oli säädetty sekä yleiset että erityiset edellytykset. Jälkimmäiset, kvalifioidut edellytykset tulivat kysymykseen, jos kunta, jota muutos koski, sitä vastusti. Kun KJaoitusL:n korvannut laki kuntajaosta (73/77) rakentuu pääosiltaan samoille periaatteille,²⁹ aikaisemmalla oikeuskäytännöllä on edelleen suuntaa antava merkitys. Tosin oikeuskontrollin välitön osuus on jäänyt kuntaliitosasioissa vähäiseksi.³⁰ Välillisesti muutoksenhakumahdollisuudella sitä vastoin lienee preventiivistä vaikutusta oikeudellisten edelly-

²⁶ Ks. *Suviranta*, Rajankäyntiä s. 263 ss. ja jäljempänä kappale 7.4.

²⁷ Ks. *Merikoski* s. 256.

²⁸ Ks. HE 62/1924 vp. s. 2 ja *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 360.

²⁹ Ks. *KM* 1973: 60 s. 135.

³⁰ Käytännössä päätöksen kumoaminen ja asian palauttaminen on ollut erittäin harvinaista. Ks. *Kuuskoski*, MK 1946 s. 305 ss. ja 1953 s. 396 ss., *Rytkölä*, Kunnallisen jaotuksen muuttamisesta s. 85 ja Kunnallishallinnon pääkysymyksiä s. 199 ss., *Murén*, SKL 1966 s. 570 ss., *Holopainen* s. 385 ja *Hannus* s. 47. KHO on hylännyt valituksen mm. tapauksissa 1953 II 343 (äänestys 4—1) ja 407, 20. 9. 1955 T 4314, 11. 9. 1956 T 4051, 1957 II 289, 1960 II 305 a, 1966 II 53 (äänestys 4—1), 1966 II 56 ja 19. 3. 1976 T 1172 sekä tapauksessa 1966 II 54 kumonnut valtioneuvoston päätöksen menettelyvirheen johdosta siltä osin, kuin se koski taloudellista välienselvittelyä.

tysten noudattamisen takeena. Periaatteelliselta kannalta on merkitystä myös kysymyksellä kunnan tällaisessa asiassa tekemän esityksen valituskelpoisuudesta.

KHO on omaksunut kunnanvaltuuston kuntaliitosasiassa tekemien esitysten valituskelpoisuuteen pidättyväisen kannan eikä näytä kiinnittäneen huomiota tällaisten esitysten erityispiirteisiin. Niinpä KHO jätti tutkimatta valituksen, joka koski kaupunginvaltuuston esitystä valtioneuvostolle maalaiskunnan eräiden osien liittamisestä kaupunkiin (19.9.1949 T 2315). Kun tässä tapauksessa oli nimenomaan kysymys ns. vastaanottavan kunnan aloitteesta, sillä ei ollut valtioneuvoston toimivaltaan nähden oikeudellista merkitystä.³¹ Vastaavasti ratkaisussa 1967 II 29 KHO katsoi kunnanvaltuuston esityksen kunnan liittamisestä toiseen kuntaan yksinomaan valmistelua koskevaksi päätökseksi (äänestys 5—2). Enemmistö lähti ilmeisestikin siitä pääperiaatteesta, että kysymys oli vain esityksestä ja että valtioneuvosto saattoi olematta esitykseen sidottu harkita, oliko jaotuksen muuttamiseen edellytysten täyttyessä ryhtyttävä vai ei. Vähemmistö (HN:okset *Helomaa* ja *Saارين*) katsoi esityksen sisältäneen myös kunnan puolesta annetun suostumuksen kuntaliitokseen ja siten valituskelpoisen ratkaisun. Tätä kantaa on pidettävä perustellumpana. Nimenomaisen suostumuksen olikin KHO jo aikaisemmin (1928 II 908) katsonut valituskelpoiseksi.

LO:ien käytäntö on asettunut sellaiselle kannalle, jonka mukaan kunnanvaltuuston tällaisissa asioissa antamia esityksiä tai lausuntoja ei ole pidetty valituskelpoisina.³² Tuloksin muutosta ennakoi KHO:n ratkaisu 5.11.1976 T 4276, jonka mukaan kunnanvaltuuston päätös olla tekemättä valtioneuvostolle esitystä kuntien vapaaehtoisesta yhdistymisestä oli valituskelpoinen.

Kunnanvaltuuston kuntaliitosasiassa tekemän esityksen valituskelpoisuus ei ratkea UKunL 139,3 §:n (KunL 175,2 §) kirjaimellisen tulkinnan pohjalta. Tosin esitys voitaisiin asian kokonaisuutta arvioiden ymmärtää valmisteluksi. Tällä kunnallisvalitusta koskevalla muutoksenhakurajoituksella on alunperin kuitenkin tarkoitettu kunnanhallituksen toimittamaa ja myöhemmin laajennettunakin vain kunnan sisäistä valmistelua. Laajemmista lähtökohdista onkin selvítettävä, sisältääkö esi-

³¹ Ks. ratkaisuselostetta LM 1949 s. 611.

³² Ks. Turun ja Porin LO 3.4.1973 T 92 (kauppalanvaltuuston esitys kauppalan kuntamuodon muuttamisesta) ja 28.5.1974 T 176 (kunnanvaltuuston päätös kunnan liittamisestä kaupunkiin), Hämeen LO 18.7.1975 T 129 (kunnanvaltuuston lausunto kunnan eräiden alueiden liittamisestä toiseen kuntaan) ja 30.10.1975 T 280 (kunnanvaltuuston päätös peruuttaa kuntauudistusasiassa aikaisemmin antamansa lausunto) sekä Vaasan LO 15.10.1975 T 490 (kunnanvaltuuston päätös hyväksyä kunnanhallituksen esitys tällaiseksi lausunnoksi).

tys suostumuksen kuntajaon muuttamiseen ja siten kunnallisen päätös-
vallan käyttöä. Tämä on periaatteessa mahdollista, kun suostumuk-
sen antaminen ei edellytä määräänemmistöä³³ tai muutoin erityistä muo-
toa. Vaikka kysymys olikin KJaoitusL:ssä täysin avoin, ei erillistä suos-
tumusta ilmeisesti edellytetty ainakaan niissä tapauksissa, joissa jao-
tuksen muutos tarkoitti koko kunnan aluetta tai muutoin yksilöityä han-
ketta. Muutoin suostumuksen antaminen saattoi käytännössä vaatia lain
8 luvussa tarkoitettujen selvitysten toimittamista.

Laki kuntajaosta antaa välillisesti selvemmän vastauksen. Lain
6,2 §:n säännöksen mukaisesti riittää, että kunnanhallitus antaa mahdol-
listen huomautusten johdosta lausunnon siinä tapauksessa, että esityksen
kuntajaon muuttamisesta on tehnyt kunnanvaltuusto. Voidaankin kat-
soa tällaisen esityksen sisältävän suostumuksen kuntajaon muuttamiseen
erityisten edellytysten pohjalta. Samoin kunnanvaltuuston myönteinen
kanta antanee mahdollisuuden sisäasiainministeriölle lain 14,2 §:ssä
tarkoitettuun tavoin päättää vähäisestä muutoksesta. Siten kunnanval-
tuuston esitys merkitsee kunnan päätösvallan käyttöä, johon tulisi
kunnallisvalituksin saada hakea muutosta. Muutoksenhaun tarvetta
tosin vähentää kunnan jäsenen mahdollisuus hakea hallintovalituk-
sin muutosta valtioneuvoston tai sisäasiainministeriön päätökseen.³⁴ Myö-
hempi hallintovalitus ei kuitenkaan voi syrjäyttää kunnallisvalitusta.
Esityksellä saattaa nimittäin olla välillistä merkitystä myös lain 48 §:ssä
tarkoitettun erityisen valitusoikeuden perusteisiin. Käytännössä kunnal-
lisvalituksen merkitys rajoittuu sen varmistamiseen, että esitystä teh-
täessä on laillisesti menetelty.

Yhteenveto. Viranomaisten esitysten voidaan todeta nykyisin jää-
neen poikkeuksetta muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle. Vali-
tus on jätetty tutkimatta sellaisessakin tapauksessa, jossa asian vireille-
tulo on nimenomaan riippuvainen esityksestä tai jossa esityksellä on
muutoin päättävän viranomaisen harkintavaltaa rajaava merkitys. Käy-
töntö perustunee yleistykseen, että esitys merkitsee vain asian vireille-
panoa eikä siten miltei osin sisällä asian ratkaisua. Tämä lähtökohta,
josta käsin ei kiinnitetä huomiota esitysten mahdollisesti erilaiseen mer-
kitykseen tai valitustyyppien toisistaan poikkeaviin tarkoitukseen, muo-
dostuu liian kategoriseksi.³⁵

³³ Ks. *Rytkölä*, Kunnallisen jaoituksen muuttaminen s. 84. Toisin RÅ 1912: 52,
jossa oli kuitenkin kysymys vastaanottavan kunnan suostumuksesta.

³⁴ Ks. L kuntajaosta 49,3 § ja aikaisemmin KHO 1966 II 54.

³⁵ Samoin *Andersson* s. 49.

Todettakoon vertailukohtana Ruotsista, että asian vireilletulon edellytyksenä
olevat kunnallisten viranomaisten esitykset on yleensä katsottu valituskelpoisiksi.
Ks. mm. *Sundberg*, *Kommunalrätt* s. 367 ss. ja *Strömberg*, *Förordningsmakten*

Kannan lieventämiseen on tarvetta ennen muuta kunnallisvalituksen osalta. Näkökulmaa vaihtaen voidaan kunnallisvalitusta tarkastella reaaliolosuhteissa kunnan jäsen — kunta ja korostaa muutoksenhaun funktiota kunnan jäsenten käytettävissä olevana kontrollikeinona. Tältä kannalta ei ole merkitystä sillä seikalla, onko esityksellä vireillepanovaikutus tai muutoin oikeudellista sitovuutta.

Toiminnallista kokonaisuutta ajatellen on kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös päätöksentekoprosessin myöhempiin vaiheisiin ja käytettävissä oleviin muutoksenhakumahdollisuuksiin. Esitysten yleinen valituskelpoisuus siirtäisi oikeuskontrollin painopistettä vireillepanovaiheeseen ja kangistaisi menettelyä. Prosessitaloudellisista lähtökohdista voidaankin päätyä välimuotona ensivaiheessa suosittamaan kunnallisvalituksen käyttöalan laajentamista esityksiin, jotka asian kokonaisuuden kannalta sisältävät päätösvalan käyttöä. Niissä tapauksissa, joissa esitystä ei ole asian vireilletulon edellytys tai joissa esitykselle ei muutoinkaan ole säädetty nimenomaista merkitystä, muutoksenhaulle ei ole vastaavia perusteita. Sitä vastoin on syytä korostaa esityksen vastaanottavan viranomaisen menettelynedellytyksiin kohdistuvan tutkimisvelvollisuuden merkitystä.³⁶

6.1.2. Muut vireillepanotoimet

Viranomaisen hakemus tai muu aloite toiselle viranomaiselle. Asia voi viranomaistoimin tulla vireille muutoinkin kuin esityksenä. Viranomainen saattaa hakea lupaa johonkin tai pyytää ylemmän viranomaisen tiettyä toimenpidettä taikka vain ilmoittaa asiasta mahdollisia toimenpiteitä varten. Kun päätösvalta tällaisissa tapauksissa kuuluu ylemmälle viranomaiselle, alemman viranomaisen aloite ei vielä miltei osin

s. 217 ss. *Ragnemalm*, ss. 282—284, osoittaa valituksen tutkimisen ulottuvuudessa mielenkiintoisia vivahteita. Pääsääntönä on ollut, että valituksen tutkiminen on rajoittunut esityksen teossa noudatetun menettelyn laillisuuskontrolliin. Valitus yksityisen oikeuden loukkauksen perusteella tehtynä ei ymmärrettävästi ole voinut menestyä.

³⁶ *Ragnemalm*, s. 275, jättää enemmän sijaa kasuistiikalle kiinnittäessään esitysten valituskelpoisuuden määräytymisen perusteina yleensäkin huomiota vastaanottavan viranomaisen tutkimisvalan laajuuteen, viranomaisen sopivuuteen tällaisen tutkimuksen suorittamiseen, valitussäännösten rakenteeseen sekä menettelyn joutuisuudelle asettaviin vaatimuksiin.

sisällä asian ratkaisua. *Hallintovalitus* ei tällaisiin vireillepanotoimiin siten tule kysymykseen.³⁷ Samoin *kunnallisvalituksen* käyttöedellytyksiä on syytä tarkastella toiminnalliselta kannalta kiinnittäen huomiota tämän muutoksenhaun tarkoituksperien ohella asian käsittelyn muihin vaiheisiin. Kunnallisten viranomaisten tällaisia vireillepanotoimia ei ole oikeuskäytännössä vielä pidetty valituskelpoisina.

Käytettävissä on esimerkkejä lähinnä tapauksista, joissa kunnanvaltuusto on pyytänyt pakkolunastus-, poikkeus- tai rakennuslupaa:

KHO 1972 II 56: Kunnanvaltuuston päätöksen, jolla oli päätetty käyttää ilmailulaissa säädettyä pakkolunastusoikeutta yleiseen käyttöön tarkoitetun lentopaikan alueeseen ja hakea LH:ltä pakkolunastuksen toimeenpanemista, ei katsottu sisältävän valituskelpoista ratkaisua. — KHO:n ratkaisu jättää avoimeksi, voiko ja missä pakkolunastustoimituksen vaiheessa kunnallisvalitus tulla kysymykseen. Tällaisen lentopaikan rakentamiseen ja ylläpitoon tarvitaan ilmailulain (595/64) 30 §:n edellyttämien tavoin valtioneuvoston lupa, joka lain 34 §:n mukaisesti sisältää myös luvan asianomaisten alueiden pakkolunastamiseen.³⁸ Pakkolunastuksen toimeenpanoa oli PakkolunastusL (14.7.1898/27) 18 §:n mukaisesti haettava LH:ltä. Kunnallisvalitus soveltunee vasta PakkolunastusL 48 §:ssä tarkoitettuun päätökseen, jossa kunta pakkolunastusoikeuden menettämisen uhalla päättää maksaa tai tallettaa pakkolunastuskorvauksen ja asettaa ehkä määrätyn vakuuden (vrt. L kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/77). Pakkolunastusmenettelyn kokonaisuuden kannalta ei muutoksenhakumahdollisuuden lykkääminen tavallaan hankkeen täytäntöönpanovaiheeseen ole tyydyttävä. Muuta ratkaisua on kuitenkin vaikea löytää.

KHO 21. 11. 1973 T 4674: Kaupunginvaltuuston päätös pyytää valtioneuvostolta RakL 53 §:n mukaista lupaa lunastaa eräs tila ja laatia alueelle uusi asemakaava, mikäli valtioneuvosto myöntäisi mainitun luvan, ei ollut valituskelpoinen. — Ratkaisua arvioitaessa on huomattava, ettei valtioneuvosto ole, vaikka se katsoisi edellytysten

³⁷ Viitattakoon KHO:n ratkaisun 1952 II 525 ohella LO:ien käytäntöön: Valituskelpoisina ei ole pidetty mm. rakennuslautakunnan ilmoitusta luvattomasta rakentamisesta (Turun ja Porin LO 30. 5. 1972 T 182), sosiaalilautakunnan pyyntöä kaupunginhallitukselta viran jättämistä haettavaksi julistamatta ja väliaikaista täyttämistä (Turun ja Porin LO 6. 2. 1973 T 35) sekä maistraatin toimenpidettä lähettää pöytäkirjanote kaupunginviskaalinvirastolle mahdollisia syytetoimenpiteitä varten (Hämeen LO 27. 1. 1975 T 107).

³⁸ Pakkolunastusluvan erillinen hakeminen valtioneuvostolta ei siten ole tarpeen. Menettelysäännöksiä yksinkertaistettiin tältä osin ilmailulain eduskuntakäsittelyn aikana. Ks. HE 61/1963 vp. ja *Autere* s. 318.

tällaiseen ns. rakentamispoliittiseen pakkolunastukseen täyttyvän,³⁹ velvollinen myöntämään lupaa. Muutoksenhakuoikeuden epäminen hakemuksesta on siten perusteltavissa. Valitus ei myöskään ole mahdollinen kunnanvaltuuston päätöksestä hakea rakennuslupaa (Kuopion LO 18.12.1975 T 776) tai poikkeuslupaa (Kuopion LO 28.7.1976 T 573) taikka kunnanhallituksen päätöksestä anoa nimismieheltä suostumusta liikennemerkkien asettamiseen (Hämeen LO 4.2.1975 T 16).

Muutoksenhaku ei tullut kysymykseen myöskään tieosakasten päätöksestä, jolla nämä olivat päättäneet hakea LH:lta lupaa erään alueen pakkolunastamiseen kylätien tarpeisiin (KHO 1946 II 49) tai ryhtyä toimenpiteisiin kylätien jakamiseksi kahdeksi eri kylätieksi ja valita toimikunta asiaa ajamaan LH:ssa (KHO 1949 II 228). Tienpidon kokonaisuuden kannalta arvioiden on luonnollista, että tämäntyyppiset vireillepanotoimet jäävät muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle.⁴⁰

Viranomaisen omat vireillepanotoimet. Asia voi tulla vireille myös päättävän viranomaisen omasta aloitteesta. Tällöin ei yleensä ole päätöstä, jonka valituskelpoisuudesta edes voisi olla kysymys. *Kunnallishallinnossa* esiintyy tapauksia, joissa kunnallinen viranomainen tekee nimenomaisen päätöksen tietyn toimenpiteen suorittamisesta tai hankkeeseen ryhtymisestä. Mikäli tällainen päätös merkitsee vain vireillepanoa ja asia myöhemmässä vaiheessa tulee saman viranomaisen uudelleen käsiteltäväksi, kysymys on asian valmistelusta.

Oikeuskäytännössä on valitukset tällaisista vireillepanotoimista jätetty johdonmukaisesti tutkimatta:

Mainittakoon vain esimerkkeinä tapaukset, joissa oli kysymys mm. kaupunginhallituksen päätöksestä ryhtyä tutkimaan viranhaltijan oikeutta toimia lehden toimitussihteerinä (Pohjois-Karjalan LO 29.10.1976 T 655) sekä kunnanvaltuuston päätöksestä asema-kaavan tai rakennuskaavan muuttamisesta (KHO 31.5.1976 T 2231, Pohjois-Karjalan LO 11.2.1975 T 67 ja 12.9.1975 T 577), katualueen haltuun ottamisesta (Vaasan LO 30.3.1977 T 2483 ja 17.6.1977 T 2930), yleiskaavan laatimisesta (Lapin LO 27.10.1976 T 1412) tai maankäyttö- ja kunnallisteknillisten suunnitelmien laatimisesta (Lapin LO 18.2.1977 T 214).

³⁹ Tämän ns. rakentamispoliittisen pakkolunastuksen edellytyksiä selvittävät mm. *Larma*, s. 210 ss. ja *Hyvönen*, LM 1975 s. 113. Ks. myös Turun ja Porin LO 28.5.1974 T 177.

⁴⁰ LH:n päätökseen, jolla tietoimitus on määrätty pidettäväksi, ei Tiel 105,3 §:n mukaan saa hakea muutosta. Ks. yksityisten teiden osalta vastaavasti Yksityistiel 51 § (521/75) ja JakoL 315 §.

Erityistyyppinen vireillepanotoimi on viran tai toimen haettavaksi julistaminen. Tässä menettelyvaiheessa tapahtuneeksi väitetty virheellisyys voi luonnollisesti olla valituksen perusteena⁴¹ haettaessa muutosta virkaehdotukseen tai nimityspäätökseen. Sitä vastoin niissä tapauksissa, joissa valitus nimitysasiassa annetusta päätöksestä on kielletty, ei tällainen tavallaan lykätty muutoksenhaku haettavaksi julistamisen osalta ole mahdollista. Nimitysmenettelyä koskeissa säännöksissä on jäänyt kokonaan avoimeksi erillinen muutoksenhakumahdollisuus viran haettavaksi julistamispäätökseen. Kysymyksellä saattaa olla käytännön merkitystä, milloin kuulutus on virheellinen tai virka julistetaan erityisestä syystä uudelleen haettavaksi. Kummassakin tapauksessa viranhakuilmoitus saattaa välittömästi vaikuttaa siihen, ketkä virkaan hakeutuvat.

Viran haettavaksi julistamisen tarkoituksena on lähinnä julkisuuden turvaaminen nimitysmenettelyssä. Kuulutuksella on kuitenkin muutaakin merkitystä. Niinpä kuulutukseen sisältynyt lupaus kunnan palkasta on katsottu kuntaa sitovaksi senkin jälkeen, kun palkkausta on käyty myöhemmin järjestämään uudelleen.⁴² Valtion virkojen osalta kuulutuksella ei ole vastaavaa merkitystä,⁴³ kun niiden auki julistaminen tapahtuu usein vain viittaamalla laissa ja asetuksessa säädettyihin kelpoisuusehtoihin.⁴⁴ Siten muutoksenhakuongelmien keskittyminen kunnallisten virkojen haettavaksi julistamiseen valtuustokäsittelyineen on ymmärrettävää.⁴⁵

⁴¹ Ks. Andersson s. 56 sekä Jügerskiöld, Tjänstemannarätt I s. 488 ja Ragnemalm ss. 265—266.

Oikeuskäytännöstä mainittakoon KHO 1959 II 414, jossa asutusneuvon viran haettavaksi julistamista koskevan kuulutuksen virheellisyys oli perusteena vaalipäätöksen kumoamiseen. Vastaavasti Ruotsissa on nimityspäätöksiä kumottu kuulutuksessa virheellisesti mainitun ikärajan (RÅ 1919:52) samoin kuin kuulutuksen julkipanossa tapahtuneiden virheiden (RÅ 1933:32, 1936:E 32 ja 198 sekä S 95) vuoksi. Ks. Ragnemalm s. 266.

⁴² Ks. Rytkölä ss. 96 ja 99 sekä Kuuskoski—Hannus s. 538. Periaate on vakiintunut KHO:n käytännössä (1956 II 159, 1959 II 17, 1966 II 24 ja 1970 II 68). Sitä vastoin kunnan talousarvioon varatusta määrärahasta maksettu kunnanpalkka voitiin lopettaa kunnanhallituksen päätöksellä, kun sen maksamisesta ei ollut tehty kuntaa sitovaa päätöstä (1970 II 69).

⁴³ Valtion virkojen osalta edellytetään kulloinkin laillista perustetta. Ks. Rytkölä s. 99 ja KHO 1965 II 36.

⁴⁴ Eräitä opettajanvirkoja koskeviin kuulutuksiin on tosin otettava aineyhdistelmiä tms. seikkoja osoittavat tiedot. Ks. esimerkiksi KKouluA 17 ja 18 luvun säännökset.

⁴⁵ Ks. myös Andersson s. 56.

Vaikka viran täyttämässä on noudatettava säädettyjä kelpoisuusehtoja ja muita menettelyn muotomääräyksiä, *virheellinen kuulutus* saattaa rajata hakijoiden piiriä ja siten välillisesti vaikuttaa nimityspäätökseen.⁴⁶ Tosin hakijalla ei vakiintuneen käsityksen mukaan ole oikeutta viran saamiseen.⁴⁷ Kuitenkin henkilö, joka kuulutukseen luottaen luopuu virkaa hakemasta, jää nimitysmenettelyn ulkopuolelle. Tosin eräisiin kunnan ja seurakunnan virkoihin voidaan nimittää myös muutoin suostumuksensa ilmoittanut henkilö.⁴⁸ Kun valtion virkojen osalta on muutoksenhakuoikeus nimityspäätökseen vain virkaa hakeneilla,⁴⁹ on kuulutuksen virheellisyydellä siten myös muutoksenhakumahdollisuuksien kannalta merkitystä. Kunnallisten virkojen osalta kunnan jäsenellä on viran hakemisesta riippumatta valitusoikeus nimityspäätöksestä. Ottaen huomioon viran haettavaksi julistamisessa tapahtuvien virheiden välillinen vaikutus nimitysmenettelyyn voidaan kuulutuksen valituskelpoisuutta periaatteelliselta kannalta puoltaa.⁵⁰ Samoin olisi prosessiekonomisesti perusteltua puuttua virheisiin mahdollisimman aikaisessa menettelyvaiheessa. Kun erillinen muutoksenhaku toisaalta viivyttää nimitysmenettelyä, on viranhakukuulutuksissa mahdollisesti esiintyvien virheiden vaikutukset pyrittävä korjaamaan muulla tavoin.⁵¹

Vakiintuneen kannan mukaisesti virka voidaan määrätyin edel-

⁴⁶ Ks. *Ragnemalm* s. 267 ss. sekä kuulutusmenettelyn julkisuusfunktioista yleensä *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 138.

⁴⁷ Ks. *Ståhlberg* s. 156 ja *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 141.

⁴⁸ Ks. UKunL 56,3 § (KunL 88 §) ja *Hannus* s. 284.

⁴⁹ Ks. *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 144 ja *Andersson* s. 248 sekä KHO 1951 II 370 ja 1958 II 257.

Ruotsissa ovat mm. *Westerberg*, s. 135, ja *Ragnemalm*, s. 267, pohtineet mahdollisuutta antaa valitusoikeus nimityspäätöksestä myös niille henkilöille, jotka kuulutuksen virheellisyydestä johtuen ovat jättäneet hakematta virkaa. Näin olisivat kaikki viran potentiaaliset hakijat muutoksenhakumahdollisuuksiin nähdessä samassa asemassa.

⁵⁰ Tapauksessa KHO 1931 II 328 tutkittiin valitus kauppalanvaltuuston päätöksestä julistaa auki kauppalanjohtajan toimi. Valtioneuvosto oli vahvistaessaan kauppalan uuden perussäännön määrännyt ryhdyttäväksi toimenpiteisiin mm. kauppalanjohtajan valitsemiseksi. Tapauksessa KHO 1931 II 1129 kauppalanjohtajan vaali kumottiin, kun se oli toimitettu ennen auki julistamista koskevasta päätöksestä tehdyn valituksen lopullista ratkaisemista.

Ruotsissa on viran haettavaksi julistamista koskevista päätöksistä tehdyt valitukset johdonmukaisesti tutkittu. *Ragnemalm*, s. 269, mainitsee poikkeuksena vain ratkaisun RÅ 1961 I 189. Siinä oli kysymys veronkantoviraston tarkastajanvirasta, jota kuulutuksessa ei ollut sijoitettu millekään osastolle.

⁵¹ Samoin *Andersson* ss. 56—57.

lytyksin julistaa uudelleen haettavaksi.⁵² Oikeuskäytännöstä ei löydy yksiselitteistä vastausta, voidaanko tällaiseen päätökseen hakea muutosta. Selostusratkaisussa 1952 I 20 KHO katsoi kaupunginvaltuuston päätöksen, jolla oikeusneuvosmiehen virka oli päätetty julistaa uudelleen haettavaksi, sisältäneen ratkaisun, johon voitiin hakea muutosta (äänestys 3—2). Sitä vastoin edelliseen liittynyt maistraatin päätös julistaa virka haettavaksi ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua (KHO 1952 I 21). Kun kaupunginvaltuusto oli »lopullisesti» päättänyt viran haettavaksi julistamisesta, maistraatin toimenpiteessä olikin selvästi kysymys vain päätöksen täytäntöönpanosta.⁵³ Uudemmassa ratkaisussa 1960 II 12 KHO taas katsoi kaupunginvaltuuston päätöksen julistaa kunnallisneuvosmiehen virka uudelleen haettavaksi sellaiseksi valmistelevaksi toimeksi, johon ei voitu hakea muutosta (äänestys 4—3). Vähemmistö piti päätöstä valituskelpoisena. Tässä tapauksessa kaupunginvaltuusto oli ilman omaa päätöstään nimenomaan alistanut asian maistraatille.⁵⁴ Ratkaisutilanteet eivät siten ole tarkoin toisiinsa verrattavissa. Kumminkin ratkaisut ovat lisäksi syntyneet niukan enemmistön turvin. LO:t näyttävät yleistäneen viime mainitun KHO:n ratkaisun ja jättäneen valitukset viran uudelleen haettavaksi julistamista koskevista päätöksistä tutkimatta.⁵⁵

Virkaa hakeneet henkilöt kokevat ymmärrettävästi oikeuksiansa loukatun, mikäli viran uudelleen haettavaksi julistamista nimenomaisesti perustellaan virkakelpoisten hakijoiden puutteella. Toisaalta on näillä hakijoilla mahdollisuus, hakemuksensa toistettuaan valittaa ehdollepano- tai nimityspäätöksestä. Kun viran uudelleen haettavaksi julistaminen ei siten vähennä näidenkään hakijoiden mahdollisuuksia

⁵² Aikaisemmin ei viran uudelleen haettavaksi julistamisesta ollut erityissäännöksiä. HM 89 §:n pohjalta vakiintui vähitellen pääperiaatteen, että tällainen menettely oli aivan poikkeuksellista ja että siihen oli ryhdyttävä vain erittäin painavista syistä. Ks. *oikeuskanslerin kertomus 1932 ss. 38—40 ja Rytkölä, Virkamiesoikeus s. 11.*

Nykyisin tällaisia säännöksiä on useitakin. Mainittakoon vain KKouluA 141 § ja PeruskouluA 135 §, joissa kummassakin on ensisijaisena perusteena viran uudelleen haettavaksi julistamiselle »virkakelpoisten hakijoiden puute».

⁵³ Ks. myös *Andersson s. 69.*

⁵⁴ Kaupunginvaltuusto oli käyttänyt päätöslausumaa »beslutat hos magistraten hemställa, att politierådmanstjänsten måtte ånjo anslås ledig att sökas». *Andersson, s. 57, otaksuu ratkaisun KHO 1960 II 12 kuitenkin sisältäneen tulkinnan muutoksen.*

⁵⁵ Ks. Turun ja Porin LO 6.4.1976 T 72, Hämeen LO 26.9.1975 T 250 ja Kuopion LO 14.6.1976 T 488.

kontrolloida varsinaisen nimitysmenettelyn lainmukaisuutta, erillinen muutoksenhakumahdollisuus ei näissä erityistapauksissa liene tarpeen.⁵⁶

Edellä esitetyn mukaisesti on tuskin osoitettavissa käytännön tarvetta erilliseen muutoksenhakumahdollisuuteen jo viran haettavaksi julistamisvaiheessa. Sitä vastoin on ilmeisestikin syytä laajentaa valitusoikeutta niin, että myöskin virheellisen viranhakuilmoituksen vuoksi virkaa hakematta jättäneillä olisi mahdollisuus hakea muutosta ehdollepano- tai nimityspäätökseen. Mikäli virantäyttömenettelyä yksinkertaistetaan, niin kuin on suunniteltu, tulevat muutoksenhakukysymyksetkin uusien edellytysten pohjalta harkittaviksi.⁵⁷

6.2. Asian valmistelutoimet

6.2.1. Menettelyä ja asian käsittelyä koskevat toimenpiteet

Valtionhallinto. Asian valmistelu edellyttää hallintoviranomaisen sisällä¹ mm. menettelyn edellytysten toteamista, ratkaisukokoonpanon ja mahdollisesti tarvittavan esittelyn ennalta järjestämistä sekä asian käsittelyjärjestyksestä päättämistä. Ulospäin suuntautuvia toimia ovat lausuntopyynnöt ja muut välitoimet, joiden tarkoituksena on virallisperiaatteen mukaisesti tarvittavan lisäselvityksen hankkiminen. Kaikki nämä toimenpiteet ovat pääasiaan liitännäisiä eivätkä yleensä aiheuta erityisiä seuraamuksia, joihin nähden erillinen muutoksenhaku olisi tarpeen. Lähtökohtana onkin, ettei valitus asian valmisteluvaiheessa tule kysymykseen.²

⁵⁶ Ruotsissa oikeuskäytäntö on tässäkin kohden mennyt pitemmälle tunnistuen tällaisille toimille valituskelpoisuuden. Ks. *Ragnemalm* s. 270.

⁵⁷ Valtion virkamiesten osalta uudistuksia valmistelee *julkishenkilöstön oikeusasemakomitea*, joka on tietävästi harkinnut nimenomaista valituskieltoa mm. viran haettavaksi julistamista, viran hakuajan jatkamista, viran julistamista uudelleen haettavaksi sekä virkaan nimittämistä taikka ottamista koeajaksi tai virkaa toimittavaksi virkamieheksi koskeviin päätöksiin.

¹ *Ståhlberg*, s. 122, jakeakin valmistelutoimet kahteen ryhmään sen mukaan, tapahtuuko valmistava käsittely viraston keskuudessa vai kohdistuuko toimenpide myös viraston ulkopuolelle.

² Ks. *Ikkala*, LM 1955 s. 162, *Kuuskoski*, Juhlaulkaisu s. 513, *Merikoski* s. 263, *Andersson* s. 37 ja *Kuuskoski—Hannus* s. 521 sekä vastaavasti Ruotsissa *Sundberg*, *Förvaltningsrätt* s. 311, *Strömberg*, *Förvaltningsrätt* s. 165, *SOU* 1964: 27 s. 497 ss. ja *Westerberg*, *Förfarandet* s. 82 ss.

Hallintovalituksen osalta tällaiset muutoksenhakuongelmat ovat jääneet vähäisiksi. Valitus on jätetty johdonmukaisesti tutkimatta pääasiaan liitännäisistä valmistelutoimista, joilla ei ole itsenäisiä oikeusseuraamuksia:

KHO 1971 II 124: Muinaistieteellisen toimikunnan kokoonpanostaan tekemä periaatepäätös ei ollut valituskelpoinen. Toimikunta oli päättänyt, ettei sen asessorilla ollut äänioikeutta yhteisistunnossa käsiteltäessä virkaehdotuksia nimitysasioissa. Päätös koski siten yleensäkin viranomaisen kokoonpanoa. Valitus ei ollut myöskään mahdollinen rakennuslautakunnan päätöksestä panna rakennuslupa-asia pöydälle (Kymen LO 14. 11. 1975 T 206) tai siirtää lausunnon hankkimiseksi (Hämeen LO 30. 1. 1975 T 115) taikka mantaalikunnan kuntakokouksen päätöksestä siirtää asian käsittely seuraavaan kokoukseen (Kuopion LO 18. 11. 1976 T 848). Kahdessa viime mainitussa tapauksessa oli kysymys tietyn asian lykkäämisestä, mihin ei vielä sisälly HVall 3 §:ssä tarkoitettua asian ratkaisua.³

KHO 28. 2. 1966 T 962: Patentti- ja rekisterihallituksen tutkijainsinööri oli allekirjoittamallaan välipäätöksellä pyytänyt patentinhakijan lausuntoa tehtyjen huomautusten johdosta ja ilmoittanut niiden olevan patentin myöntämisen esteenä. Välipäätös ei sisältänyt PatenttiL 92,1 §:ssä tarkoitettua lopullista päätöstä, johon voitiin hakea muutosta. — Tällaiset selvityksen hankkimista tarkoittavat välipäätökset on eräissä asiaryhmissä nimenomaisin säännöksin tarkoitettu rajattaviksi muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle.⁴ Tämä johtuu paitsi muutoksenhaun keskittämistarpeesta myös organisatorisista tekijöistä, kun selvityksen hankkiminen on usein uskottu esittelijöille tai muille asian valmistelijoille.

Mikäli välitoimenpiteeseen liittyy erityinen oikeusseuraamus kysymys saattaa olla valituskelpoisesta päätöksestä. Hallintovalitusta ei nimittäin voida HVall:n valmisteluvaiheet huomioon ottaen rajata vain koko asian ratkaisemiseen. Muutoksenhaun edellytykseksi riittänee, että toimenpide sisältää ratkaisun asiaan vaikuttavaan oikeuskysymykseen. Samoin pääasiasta irrallinen erityisseuraamus, kuten uhkasakon tai muun tehosteen asettaminen edellyttää muusta menettelystä erillistä oikeusturvajärjestelyä. Niukan oikeuskäytännön pohjalta ei ole mahdollista pelkistää yleistä ohjetta siitä, minkälainen kynnys muutoksenhaulle kulloinkin on asetettava.⁵ Tyyppitapaukset havainnollistavat kuitenkin kysymyksenasettelua:

³ Asian käsittelyn lykkäämiseen ei yleensäkään vielä liity valituskelpoista ratkaisua. Ks. *Kuuskoski*, Juhlajulkaisu s. 513 ja *Andersson* s. 38.

⁴ Ks. mm. Tiel. 103,1 §.

⁵ Ruotsissa tällaisten välipäätösten valituskelpoisuus onkin laajalti tunnus-

Esimerkkinä tapauksesta, jossa lisäselvityspyyntö jo saattaa sisältää pääasian oikeudellisiin edellytyksiin vaikuttavan ratkaisun, mainittakoon ajokortin uudistaminen. Poliisiviranomainen voi Ajokorttia 26 §:n mukaisesti määrätä hakijan esittämään todistuksen uudesta hyväksytystä kuljettajantutkinnosta, milloin on syytä epäillä, ettei tämä ole säilyttänyt ajotaitoaan. Tällainen päätös merkitsee paitsi lisärasitteita hakijalle myös sitä, että ajokortin uudistamiselle asetetaan erityisehtoja. Päätös sisältää siten ratkaisun ajokortin uudistamisen edellytyksiin. Siihen voidaan Ajokorttia 42 §:stä ilmenevän yleisperiaatteenkin mukaan hakea muutosta (KHO 1973 II 141 ja 29.6.1976 T 2638).

Erityismenettelystä tarvittavan lisäselvityksen hankkimiseksi oli taas kysymys KHO:n ratkaisussa 1942 II 600, jossa tarkastuslautakunta oli määrännyt verovelvollisen oikeudessa valallaan vahvistamaan veroilmoituksessa antamansa tiedot oikeiksi. KHO tutki valituksen (äänestys 4—1). — Tosin ratkaisu on menettänyt jo ajan-kohtaisuutensa, kun verotuslain säännökset ilmoittamisvelvollisuuden (IV osa) tehosteista (142 §) on rakennettu ulosotonhaltijan ja poliisiviranomaisten annettavan virka-avun varaan.⁶ Virka-avun käyttöön, jota voidaan luonnehtia paremminkin täytäntöönpanomenettelyksi, liittyviä muutoksenhakuongelmia selvitetään jäljempänä (8.2.).

Pyydetyn lisäselvityksen ja tietojen antamisen laiminlyöntiin liitetty rangaistusuhka on yleisesti käytetty tehoste niissä asiaryhmissä, joissa julkinen intressi on etualalla. Tällaisia säännöksiä on ennen muuta veroja ja julkisia maksuja, terveyshuoltoa ja hintavalvontaa koskevista asioista.⁷ Kun rikosoikeudellinen seuraamus määrätään muussa järjestyksessä, siihen liittyvät oikeusturvaongelmat voidaan tässä sivuuttaa.

Eräissä tapauksissa välitoimeen ryhtyvä viranomainen voi välittömästi itse liittää päätöksensä uhkasakon tai muun tehosteen.

tettu. *Ragnemalm*, ss. 303—320, jaottelee lisäselvityspyynnot havainnollisesti yksityisiin ja viranomaisiin kohdistuviin.

⁶ Perintö- ja lahjaverasioissa verojohtaja voi verolautakunnan niin päättäessä PerVL 37,3 §:ssä säädettyin tavoin vaatia pesän ilmoittajaa valallansa vahvistamaan perukirjassa ilmoittamansa tiedot oikeiksi. Tällainen vala on perintökaaren 20 luvun 9 §:n mukaisesti vain perukirjan oikeellisuuden todistamiskeino, jota pesänosakkaat voivat pesän ilmoittajalta vaatia. Erillinen muutoksenhaku verojohtajan vaatimuksesta ei voine tulla kysymykseen.

⁷ Ks. mm. PerVL 70 §, LiikVL 81 §, AutoveroL 24 §, ValmisteveroL 39 §, MoottoriajoneuvoveroL 33 §, LeimaveroL 101 §, ElokuveroL 18 § ja VerotusL 121—124 §:t, L maataloustuotteiden tuontimaksusta 27 §, L vehnän markkinoimismaksusta 14 §, L työsuojelun valvonnasta 6 luku sekä HintavalvontaL 24 §.

Tällöin on kysymys pääasian ratkaisemisesta irrallisesta oikeusseuraamuksesta. Erillinen muutoksenhaku onkin perusteltavissa sekä uhkasakon asettamista että sen tuomitsemista koskevaan päätökseen.⁸ Muutoksenhaun kohteena on nimenomaan tämä erillisseuraamus. Tältä kannalta ei voine olla merkitystä uhkasakolla tehostettavan ns. primäärivelvollisuuden⁹ laadulla. Siten on myöskin lisäselvityspyyntöä tai muuta välitoimenpidettä, johon on liitetty tällainen erityinen tehoste, pidettävä valituskelpoisena.¹⁰ Tosin uhkasakon asettamista koskevat säännökset ovat tässä suhteessa yleisiä eivätkä anna kysymykseen selvää vastausta.¹¹

Väliaikaiset turvaamistoimenpiteet ovat toiminnallisesti pääasiaan liitännäisiä mutta oikeudelliselta kannalta itsenäisiä ratkaisuja. Niillä on omat erikseen säädetyt edellytyksensä. Mikäli tällainen toimenpide suoritetaan hallintopäätöksen muodossa kirjallisesti, muutoksenhaku tulee yleisten periaatteiden mukaisesti kysymykseen ellei sitä erikseen ole kielletty. Niinpä ajokortin väliaikainen peruuttaminenkin on AjokorttiA 42 §:n yleissäännöksen mukaisesti valituskelpoinen.¹² Välittömän hallintopakon käyttöä sisältävään turvaamistoimenpiteeseen valitusmenettely ei sitä vastoin sovellu. Tällaisissa tapauksissa on oikeusturvan takeet yleensä järjestetty muulla tavoin (7.5.2.).

Esimerkit osoittavat, että asian valmisteluun liittyviä toimenpiteitä ei voida kategorisesti rajata hallintovalituksen käyttöalan ulkopuolelle. Poikkeuksena ovat tapaukset, joissa välitoimenpide sisältää nimenomaisen, pääasiaan vaikuttavan oikeuskysymyksen ratkaisun tai erillisen oikeusseuraamuksen. Muutoksenhakumahdollisuutta selvitetessä on toimenpiteen laadun ohella kuitenkin kiinnitettävä laajemminkin huomiota

⁸ Ks. *Larma* s. 535 ja *Hyvönen* s. 333.

⁹ *Sinisalo*, Uhkasakko s. 7, luonnehtii määräystä uhkasakosta liitännäiseksi »tehosteeksi», jolla pyritään lisäämään päätöksessä asetetun »primäärivelvollisuuden» tehoa.

¹⁰ *Sinisalo*, Oikeustiede 1976:7 s. 146 ss.

¹¹ Ks. TulliL 161 a §:n 2 momentti. Työsuojelun valvonnasta annetun L:n 18,1 §:ssä on nimenomaan kielletty hakemasta muutosta uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen (15.2 §).

¹² Ks. KHO 1938 II 714, 2792 ja 3013, 1939 II 484 ja 1723, 1954 II 699 ja 1957 II 351. KHO on käytännössä joskus pysyttäen LO:n päätöksen, jolla ajokortti on peruutettu kokonaan, muutoin mutta muuttanut peruutuksen määräaikaiseksi (24. 11. 1959 T 7179).

asian käsittelyn kulkuun ja muihin oikeusturvan takeisiin.¹³ Valitusoi-
keutta on tällaisissa tapauksissa pidettävä nykyisin poikkeuksellisenä.

Kunnallishallinto. Muutoksenhakuongelmia ovat aiheuttaneet lähinnä kunnanvaltuuston sisäisen työskentelyn *järjestelypäätökset*. Tällaisia toimenpiteitä ovat lähinnä kokouksen koolle kutsuminen sekä sen laillisuuden ja päätösvaltaisuuden toteaminen samoin kuin päätöksentekoa kokouksessa koskevat toimenpiteet. Järjestelypäätöksiin voidaan rinnastaa myös eräät puheenjohtajan toimenpiteet, kuten asioiden käsittelyjärjestyksen määrittäminen, pöytäkirjan pitäminen ja kokouksen johtaminen. Tällaiset toimenpiteet, jotka jäävät pääsääntöisesti UKunL 47 §:ssä (KunL 44 §) tarkoitetun valmistelupakon ulkopuolelle,¹⁴ tarkoittavat lähinnä työskentelyn järjestelyä ja palvelevat siten päätöksentekoa ja asioiden ratkaisemista. Ne on yleensä leimattu valmistelutoimiksi, jotka eivät ole valituskelpoisia.¹⁵ Asiaa on syytä yksityiskohtaisemmin selvittää.

Asioiden käsittelyn ensimmäisiä vaiheita ovat *kokouksen koolle kutsuminen* sekä sen laillisuuden ja päätösvaltaisuuden toteaminen (UKunL 26 ja 43—45 sekä KunL 48—53 §). Toimenpiteet, jotka koskevat vain kokouksen järjestäytymistä, ovat oikeuskäytännössä jääneet muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle:

KHO 1934 II 7: Kokouksen koollekutsumisen laillisuuden toteaminen ei ollut valituskelpoinen päätös (äänestys 3—2). Vähemmistö katsoi valituksessa vaaditun kokouksessa tehtyjen päätösten kumoamista laittomina ja oli sen vuoksi valmis tutkimaan valituksen.¹⁶ Erimielisyys ei siten koskenut kokouksen laillisuuden toteamisen valituskelpoisuutta.

Järjestäytymistoimenpiteiden valituskelvottomuus ilmenee havainnollisesti tapauksesta *KHO 1959 II 24:* Sen mukaan muutosta

¹³ Oikeussystemaattisten tekijöiden perinteistä merkitystä osoittaa myös *Ståhlbergin*, Lait ja asetukset s. 274, selostama senaatin ratkaisu 20. 12. 1892: Kun maistraatti uhkasakolla velvoitti taksoituslautakunnan esimiehen antamaan selityksen taksoitusta koskevasta valituksesta, niin tämä maistraatin tuomioistuimena talousasiassa tekemä päätös valittajaa vastaan sellaisen kaupungin hallintoon kuuluvan laitoksen esimiehenä, jonka toimintaa asia koski, ei ollut senlaatuinen eikä sisältänyt sellaista toimenpidettä, että valitus siitä olisi ollut kuvernöörin käsiteltävä.

¹⁴ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 193 ja *Hannus* s. 208. Jos asiaan sitä vastoin liittyy ulkopuolisia koskevia kysymyksiä, kuten valtuuston koollekutsumistavasta päättäminen ja vapautuksen myöntäminen valtuutetuille (*KHO 6. 9. 1976 T 3172*), asia on valmistelupakon alainen.

¹⁵ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 520 ja *Hannus* s. 481.

¹⁶ *Andersson*, s. 40, asettuu perustellusti vähemmistön kannalle.

ei voinut hakea kuntainliiton edustajainkokouksen päätöksiin, jotka koskivat kokouksen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja sihteerin valintaa, valtakirjojen tarkastusta, nimenhuutoa ja ääniluettelon vahvistamista sekä kokouksen laillisuuden ja päätösvaltaisuuden toteamista. Myöskään pöytäkirjantarkastajien vaali samoin kuin seuraavan kokouksen ajan ja paikan määrittämisen¹⁷ jättäminen erikseen valitulle toimikunnalle eivät olleet valituskelpoisia päätöksiä. Käytäntö näyttää vakiintuneen myös LO:ssa.¹⁸

Valtuuston *kokoonkutsumistapaa* koskevasta päätöksestä on sitä vastoin katsottu voitavan erikseen valittaa. Niinpä KHO on tutkinut valituksen valtuuston päätöksestä, jolla on päätetty ilmoittaa kokouskutsusta sanomalehdessä (1925 II 2281 ja 1929 II 511). Kokouskutsussa mahdollisesti tehty virheet ovat myös olleet usein valitusperusteena haettaessa muutosta kokouksessa tehtyihin päätöksiin (KHO 1963 II 210). — Kokoonkutsumistavalla onkin kunnanvaltuuston kokousten osalta erityinen merkitys, kun ne ovat julkisia (UKunL 30.1 §) ja niistä on nimenomaan säädetty yleisesti tiedotettavaksi (UKunL 44.2 §). Siten tällainen päätös ei koske vain tiettyjen asioiden valmistelua vaan yleensäkin oikeutta saada tietoa kokouskutsuista. Tältä kannalta valitusmahdollisuuskin on perusteltavissa.¹⁹

Asioiden käsittelyjärjestystä, kuten päätöksentekojärjestystä (UKunL 27 §), jatkokokouksen pitämistä tai muutoin asian käsittelyn lykkäämistä koskevat toimenpiteet liittyvät kiinteämmin tiettyihin asioihin ja jäävät siten valmistelutoimina vaille valituskelpoisuutta:

KHO 1957 II 180: Kunnanvaltuuston puheenjohtajan toimenpide poistaa asia valtuuston kokouksen esityslistalta ei ollut sellainen kunnallisen viranomaisen ratkaisu, johon voitiin hakea muutosta.²⁰ — Puheenjohtaja oli katsonut asian kuuluneen sähkölaitoksen johtokunnan päätettäväksi. Muutoksenhakijat katsoivat puheenjohtajan ylittäneen toimivaltansa ja vaativat LH:n toimenpiteitä asian saattamiseksi uudelleen laillisessa järjestyksessä valtuuston käsiteltäväksi. LO katsoi puheenjohtajan menettelleen laillisesti ja hylkäsi valituksen. KHO kumosi em. perustein LO:n päätöksen (äänestys 3—2). Vähemmistö katsoi, että vaatimus ryhtymisestä KunL 184 §:n mukaisiin toimenpiteisiin olisi ollut ratkais-

¹⁷ Jatkokokouksesta ei tarvitse UKunL 44.3 §:n mukaan antaa eri kutsua Ks. Hannus s. 203. Jatkokokousta koskevan päätöksen valituskelpoisuudelta puuttuvat siten käytännönkin perusteet. Ruotsissa kokouksen jatkoajankohdasta päättää yleensäkin puheenjohtaja. Ks. *Ragnemalm* ss. 335—336.

¹⁸ Ks. Turun ja Porin LO 19. 12. 1972 T 336 sekä Hämeen LO 20. 11. 1975 T 306.

¹⁹ Ks. myös *Kuuskoski—Hannus* s. 520 ja *Hannus* s. 481.

²⁰ Ks. myös KHO 5. 11. 1959 T 6668.

tava LH:ssa muussa järjestyksessä, ja olisi tämän vuoksi palauttanut asian LH:lle. — Kun KunL 184 §:n säännös näytti tarjoavan ainoan käytännön mahdollisuuden velvoittaa puheenjohtaja ottamaan asia käsiteltäväksi,²¹ vähemmistön kanta on perusteltavissa. Toisaalta ei enemmistönkään kanta estänyt uudestaan pyytämästä LH:n toimenpidettä asiassa.

Mainittu ratkaisu voitaneen yleistää niin, että kunnallisen viranomaisen päätös poistaa asia esityslistalta ei muutoinkaan ole valituskelpoinen (Turun ja Porin LO 9.3.1976 T 54). Kysymys on tällöin kuitenkin vain asian käsittelyjärjestykseen liittyvistä toimenpiteistä, joka on erotettava asian jättämisestä tutkimatta. Samasta syystä muutosta ei erikseen saa hakea myöskään *asian käsittelyn siirtämiseen* (Turun ja Porin LO 22.4.1975 T 106) tai asian palauttamiseen uudelleen valmisteltavaksi (Turun ja Porin LO 20.1.1976 T 11 sekä Hämeen LO 24.4.1975 T 78) taikka valtuuston kokouksen keskeyttämiseen, kunnes kunnanhallitus on käsitellyt ehdotuksen (Hämeen LO 24.4.1975 T 78).

Päätöksen toteaminen kuuluu puheenjohtajan tehtäviin.²² Hänen on myös UKunL 27,5 §:n (KunL 27,3 §) edellyttämin tavoin ratkaistava vaaditaanko päätöksen tekemiseen määräenemmistö (KHO 1925 II 2281). Mikäli muutoksenhaku päätöksestä ei ollenkaan tule kysymykseen, ratkaisu määräenemmistön tarpeesta jää puheenjohtajan laintulkinnan varaan. Tosin LH:n valvontatehtävä antaa jossain määrin mahdollisuuksia väärinkäytön poistamiseen ja epätydyttävän tilanteen laukaisemiseen.²³

Kokouksen pöytäkirjalla on ns. julkinen luotettavuus.²⁴ Pöytäkirjanpitoa koskenutta KunL 29 §:n säännöstä tulkittiin siten, että pöytäkirjan sisällöstä määräsi puheenjohtaja. Vaikka uudessa kunnallislaissa onkin edellytetty pöytäkirjanpito järjestettäväksi ohje- tai johtosäännön määräyksiin, pöytäkirjan sisällöstä määrää erimielisyyden sattuessa edelleen puheenjohtaja. Pöytäkirjanpitäjän on siten korjattava pöytäkirja puheen-

²¹ Ks. KunL 184 §:n (UKunL 145 §) soveltamiskäytännöstä *Kuuskoski—Hannus* s. 590 ss. ja *Holopainen*, Kunnallisoikeuden pääasiat s. 37.

²² Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 134, *Rytkölä*, Kuntain yhteistoiminta s. 129 ja *Hannus* s. 154.

²³ Tapauksessa KHO 1962 II 128 määräenemmistön tarve jäi, kun kysymys esityksen tekemisestä asemakaavan laatimiseksi ei soveltunut muutoksenhaun kohteeksi, kokonaan vaille valitusviranomaisen ratkaisua.

²⁴ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 143 sekä KHO:n käytännöstä 1923 I 111, 1923 II 729 ja 1952 II 596. Ruotsissa *Sundberg*, Kommunalrätt s. 202 ss., näyttää antavan pöytäkirjalle jopa sellaisen merkityksen, että pöytäkirjan ulkopuolelle jääneet päätökset olisi katsottava mitättömiksi. — Tuskin pöytäkirjalle tällaista merkitystä sentään voidaan asettaa.

johtajan osoittamalla tavalla.²⁵ Pöytäkirja on aina puheenjohtajan allekirjoitettava ja pöytäkirjanpitäjän varmennettava (UKunL 31,1 §). *Pöytäkirja tarkastetaan* toimielimen päättämällä tavalla, jollei siitä ole määrätty ohje- tai johtosäännössä. Pöytäkirjan sisällön varmistamista ja tarkastamista koskevilla toimenpiteillä on päätöksentekoprosessin valvonnan kannalta huomattava käytännön merkitys. Siten niihin nähden esiintyy myös erillisen muutoksenhaun tarvetta. Toisaalta tällaiset käytännön järjestelytoimet eivät aina ilmene sellaisena päätöksenä, joka soveltuisi valituksen kohteeksi. Problematiikka ilmenee seuraavista tyyppitapauksista:

Muutoksenhakumahdollisuus *pöytäkirjan tarkastamisvaiheessa* riippuu käytännössä paljolti siitä, minkätyyppisestä tarkastamistoimenpiteestä kulloinkin on kysymys. Mikäli pöytäkirja tarkastetaan heti (KunL 29,2 §), ei itse asiassa synny erillistä tarkastamispäätöstä, jonka valituskelpoisuus voisi tulla harkittavaksi. Toisena mahdollisuutena on tarkastaa pöytäkirja seuraavassa tai muussa erillisessä kokouksessa. Tällainen nimenomainen tarkastuspäätös on katsottu valituskelpoiseksi siitä riippumatta, onko pöytäkirja sitä ennen ollut erikseen valittujen henkilöiden tarkastettavana vai ei (KHO 1952 II 184 ja 1956 II 350). Mikäli taas pöytäkirjan tarkastavat erikseen valitut tarkastajat, näiden toimenpide ei yleensä edes ilmene sellaisena päätöksenä, johon voitaisiin ajatella haettavaksi muutosta. Kun tarkastuksen funktiona on pöytäkirjan oikeellisuuden varmistaminen, sen eräiltä osin toimittamatta jättämisellä ei voi olla välitöntä merkitystä kokouksessa tehtyjen päätösten pätevyyyteen. Niinpä siitä, että kunnanvaltuuston valitsema jäsen oli kieltäytynyt pöytäkirjaa tarkastamasta, ei vielä seurannut valtuuston kokouksen päätösten mitättömyyttä (KHO 1923 I 126). Pöytäkirjaa onkin pidettävä oikeana siihen saakka, kunnes se on näytetty vääräksi.

Sillä, joka on ollut kokouksessa asiaa päättämässä tai esittelemässä, on oikeus liittää pöytäkirjaan *eriävä mielipiteensä* (UKunL 31,2 § ja KunL 60 §). Jos hän tahtoo saada sen perusteltuna pöytäkirjaan liitetyksi, hänen on annettava se kirjallisena pöytäkirjanpitäjälle viimeistään pöytäkirjaa tarkastettaessa. Pöytäkirjanpitäjä ei saa kieltäytyä sitä vastaanottamasta. Tällaisen kieltäytymistoimenpiteen valituskelpoisuus on aiheuttanut käytännössä eräitä ongelmia:

KHO 1922 I 25: Kunnanvaltuusto, jonka ratkaistavaksi pöytäkirjantarkastajat olivat jättäneet asian, oli päättänyt olla liittämättä sopimattomana pitämäänsä vastalauseita pöytäkirjaan. Maaherra hylkäsi valituksen. KHO viitaten MKunL (108/17) 28,4 §:n sääntökseen kumosi päätöksen ja määräsi, että vastalause oli valittajien osalta liitettävä pöytäkirjaan (äänestys 4—1).

²⁵ Ks. Kuuskoski—Hannus ss. 143—144 ja Hannus s. 168.

KHO 12. 4. 1976 T 1542: Kunnanhallitus oli 20. 2. 1974 päättänyt esittää valtuustolle kunnaninsinöörin irtisanottavaksi virastaan. N:n pöytäkirjanpitäjälle toimittamaa, perustelluksi eriäväksi mielipiteeksi tarkoitettu kirjoitusta ei pöytäkirjaa laadittaessa ollut siihen liitetty. Kunnanhallituksen 8. 3. 1974 pidetyssä kokouksessa kunnanjohtaja oli ilmoittanut menettelyn johtuneen siitä, ettei N ollut päätöksenteon jälkeen ilmoittanut eriävää mielipidettä, vaikka hän ennen päätöksentekoa oli varannut mahdollisuuden tähän. LO jätti N:n päätöksistä tekemän valituksen tutkimatta katsoen päätöksen 20. 2. 1974 yksinomaan valmistelua sisältäväksi ja jälkimmäisen päätöksen kunnanjohtajan selitykseksi N:n tiedustelun johdosta. Siltä osin kuin N oli tarkoittanut kannella eriävän mielipiteen pöytäkirjaan liittämistä koskevassa asiassa, LO siirsi asian yleisellä osastolla toisessa järjestyksessä käsiteltäväksi. KHO jätti LO:n päätöksen pysyväksi siltä osin, kuin se koski päätöstä 20. 2. 1974. Mitä tuli päätökseen 8. 3. 1974, niin kunnanhallituksen oli sillä katsottava kieltäytyneen määräämästä N:n mielipiteen perustelua liitettäväksi 20. 2. 1974 pidetystä kokouksesta laadittuun pöytäkirjaan. Tällaista päätöstä ei voitu pitää KunL 178,1 §:n säännökset huomioon ottaen valituskelpoisena. Kysymys kunnan asianomaisten viranomaisten velvoittamisesta N:n mielipiteen liittämiseksi perusteltuna pöytäkirjaan voitiin KunL 184 §:n nojalla saattaa LH:n muussa järjestyksessä ratkaistavaksi. LO:n päätöksen lopputulos jätettiin tämän vuoksi tältäkin osin pysyväksi. — KHO:n ratkaisusta ilmenee välillisesti, ettei muutoksenhaku valittamalla tulisi kysymykseen pöytäkirjantarkastajien menettelystä. Eriävän mielipiteen esittäjällä olisi sen mukaan mahdollisuus saattaa oikeutensa LH:n muussa järjestyksessä ratkaistavaksi (UKunL 145 §). Tällainen kantelutyypinen menettely lienee perusteltu oikeusturvatie siltä kannalta, että pöytäkirjantarkastajat eivät yleensä edes anna erillistä päätöstä kieltäytyessään vastaanottamasta eriävän mielipiteen perustelua. Mikäli taas pöytäkirjanpidosta viime kädessä vastaava puheenjohtaja antaa eriävän mielipiteen pois jättämisestä nimenomaan kirjallisen päätöksen, on ratkaisutilanne toinen. Mahdollisuus pyytää myöhemmin muussa järjestyksessä LH:n toimenpidettä pöytäkirjantarkastajien velvoittamiseksi liittämään eriävää mielipidettä pöytäkirjaan ei voine sulkea pois valitusmahdollisuutta puheenjohtajan päätöksestä.²⁶

²⁶ Mainittakoon Vaasan LO:n tutkineen valituksen tapauksessa, jossa kunnanvaltuusto oli päättänyt valtuutetun kirjallisen lisäesityksen liittamisestä pöytäkirjaan mutta ei hyväksyttyyn kuntaudistuslausuntoon (28. 7. 1969 T 349). Kun asiassa oli menetelty KunL 60 §:ssä tarkoitettulla tavalla, LO hylkäsi valituksen.

RegR on eräissä tapauksissa tutkinut valituksen puheenjohtajan vastaavasta toimenpiteestä (RÄ 1944: 66 ja 1952 I 150). *Ragnemalm*, s. 345, puoltaa valitus-

Kunnallisvalituksen yleisistä lähtökohdista käsin voidaan puoltaa muutoksenhakua toimenpiteistä, joilla on merkitystä päätösvallan yleisen järjestämisen kannalta tai jotka muutoin eivät tarkoita tiettyjen asioiden valmistelua. Toiminnalliselta kannalta on kiinnitettävä huomiota myös siihen seikkaan, tuleeko asia myöhemmin vielä asianomaisen kunnan toimieliimen uudelleen käsiteltäväksi. Prosessitaloudellisesti on tarkoituksenmukaista keskittää muutoksenhaku viimeiseen vaiheeseen ja tarkastella sitä edeltäviä asian käsittelyvaiheita valmistelutoimenpiteinä.²⁷

Kysymyksenasettelu on vastaavanlainen niissä tapauksissa, joissa asiaa selvittämään perustetaan *erityinen valmisteluelin*. Mikäli tällaisen orgaanin asettaminen tarkoittaa vain tietyn asian valmistelua,²⁸ muutoksenhaulla tuskin useinkaan on perusteita. Tilanne on toinen, kun päätöksellä tarkoitetaan yleensäkin päätöksentekoprosessin muuttamista tietyn tyyppisissä asioissa.

Oikeuskäytännöstä löytyy lukuisia esimerkkejä tapauksista, joissa on asetettu *erityselin valmistelevaan tiettyä asiaa*. Tällaiset valmistelutoimet ovat jääneet niin kunnallis- kuin kirkollisvalituksenkin ulkopuolelle. Merkitystä ei näytä olleen sillä seikalla, onko kulloinkin kysymyksessä esitys, hakemus vai valitusasia.

Kunnallisasioista mainittakoon ensinnäkin KHO:n ratkaisu 1959 II 24, jonka mukaan valittaa ei saanut kuntain edustajainkokouksen päätöksestä mm. siltä osin, kuin oli kysymys toimikunnan asettamisesta ammattikoulun kuntainliiton perussääntöä ja muita valmistavia toimenpiteitä varten. Myöskään toimikunnan asettaminen tutkimaan, miten vakuuttaminen kaupungissa oli hoidettu ja miten se vastaisuudessa olisi hoidettava, ei sisältänyt valituskelpoista päätöstä (Kymen LO 12.4.1976 T 763). Lukuisat esimerkit osoittavat myöskin, ettei selityksenantajien valitseminen antamaan lausuntoa

oikeutta puheenjohtajan päätösvallan itsenäisyydellä. Tällaista toimenpidettä ei ole pakko alistaa valtuuston ratkaistavaksi.

²⁷ Samoin *Ragnemalm*, ss. 336—342, kiinnittää huomiota siihen, että puheenjohtajan itsenäiseen toimivaltaan sisältyviä toimenpiteitä yleensä seuraa muu, valituskelpoinen päätös tai sitten puheenjohtajan menettely on siinä määrin virheellistä (sabotointia), ettei valituksella ole edes vaikutusta. Mikäli taas puheenjohtaja muulla tavoin estää asian käsittelyn eikä asiassa saada valtuuston päätöstä, valitus on puheenjohtajan toimenpiteeseen nähden luonteva oikaisukeino. *Ragnemalm* jättää pohtimatta, mitä muita oikeusturvakeinoja valituksen asemasta olisi käytettävissä.

²⁸ Todettakoon, että kunnanvaltuusto voi UKunL 51 §:n (KunL 45 §) mukaisesti asettaa nimenomaan »valtuuston annettavien lausuntojen valmistelua tai hallinnon tarkastamista varten keskuudestaan valiokuntia».

valitusasiassa sisällä vielä valituskelpoista ratkaisua (KHO 1967 II 35).²⁹

Seurakuntahallinnosta voidaan osoittaa vastaavanlaisia ratkaisuja: Niinpä uuden seurakunnan perustamista koskevista valmistavista toimenpiteistä ei voitu valittaa muuten kuin pääasian yhteydessä (KHO 1924 II 2099). Tapaus KHO 1937 II 1251 on tässä suhteessa vieläkin havainnollisempi: Kirkkovaltuusto oli päättänyt, käsiteltyään ehdotuksen seurakuntatalon rakentamisesta kauppalan alueelle sekä rukoushuoneiden hankkimisesta seurakunnan eri kyliin, jättää asian tutkimisen ja valmistelemisen valiokunnalle, jonka tuli aikanaan antaa asiasta lausuntonsa. KHO katsoi näiden päätösten koskevan vain valmistaviin toimenpiteisiin ryhtymistä asian vastaisen ratkaisemisen varalta, minkä vuoksi niihin ei voitu hakea muutosta. Tapauksessa KHO 1952 II 58 kirkkovaltuusto taas oli valinnut henkilöt antamaan seurakunnan puolesta lausuntoa tuomiokapitulille asiasta, joka koski eräiden alueiden siirtämistä kirkollisissa suhteissa seurakunnasta toiseen. Tuomiokapituli tutki ja hylkäsi valituksen. KHO puolestaan katsoi, ettei kirkkovaltuusto ollut tehnyt sellaista päätöstä, johon voitiin hakea muutosta.³⁰

Yleisenä periaatteena on, ettei muutoksenhaku tietyn asian valmistelu-toimenpiteistä tule kysymykseen. Toisaalta esiintyy tapauksia, joissa valmistelu-elimen asettaminen jo merkitsee välillisesti kannanottoa hankkeen toteuttamiseen tai välittömästi erityisiä kustannuksia. Asettamispäätöksellä voi siten olla varainkäytön valvonnan kannalta tai muutoin reaalisia perusteita, jotka puoltaisivat muutoksenhakuoikeutta.³¹ Valituskelpoisuuden kriteerinä voitaneen pitää sitä, vaikuttaako päätös ohi yksittäisen päätöksen valmistelun uscampiinkin asioihin ja siten *välillisesti yleensäkin asioiden käsittelyjärjestykseen* ja orgaanien tavanmukaiseen tehtäväjakoon. Muutoksenhaku merkitsisi siten menettelytapojen yleistä kontrollia. Oikeuskäytäntöä on niukalti käytettävissä:

KHO 1940 II 715: Kunnanvaltuusto oli päättänyt valtuuttaa puheenjohtajansa ja kunnankirjurin antamaan kunnanvaltuuston puolesta selitykset valtuuston päätöksistä mahdollisesti tehtäviin valituksiin sekä niihin kunnallisverotuksesta tehtäviin valituksiin, joiden johdosta vaadittiin selityksiä valtuustolta. Kun asiaa ei ollut mainittu kokouskutsussa ja kun asian ei voitu katsoa vaatineen kiireellistä käsittelyä, eikä valtuuston niin ollen olisi pitänyt ottaa asiaa

²⁹ Ks. myös KHO 1936 II 3233, 25. 4. 1956 T 2180, 23. 7. 1976 T 2768 ja *Hannus*, MK 1957 s. 791. Ks. myös *Voipio*, MK 1957 s. 923.

³⁰ Ks. *Ahla* s. 85.

³¹ Ks. kustannusvaikutuksesta muutoksenhaun perusteena *Sjöberg* s. 118 ja *Andersson* s. 39.

Ragnemalm, ss. 302 ja 510—512, selostaa RegR:n ratkaisua 1958 I 235.

kokouksessa päätettäväkseen, LH kumosi päätöksen. KHO pysytti LH:n päätöksen.³²

KHO 1947 II 438: Kirkkovaltuuston päätös pysyvän valiokunnan asettamisesta valmistelemaan kirkkovaltuuston käsiteltäviä asioita oli valituskelpoinen. — Tuomiokapituli, jonka päätöksen KHO pysytti, katsoi, etteivät KirkkoL 318 ja 472 §:n säännökset asettaneet estettä kirkkovaltuustolle jättää useidenkin asioiden valmistelua samoille henkilöille ja muodostaa näin pysyvä valiokunta. Kun tässä tapauksessa siten oli kysymys kirkkovaltuuston työskentelyn pysyvistä järjestämisestä, valituksen tutkimista oli pidettävä perusteltuna.³³

Yhteen veto. Lähtökohtana valitussäännöstössämme on menettelyä tai muutoin asian käsittelyä koskevien toimenpiteiden rajaaminen muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle. Periaate kaipaa kuitenkin *hallintovalituksenkin* osalta täsmentämistä. Sikäli kuin menettelytoimella jo on erillisiä oikeusseuraamuksia tai se muutoin merkitsee asiaan liittyvän oikeuskysymyksen ratkaisua, saattaa muutoksenhaku jo tulla kysymykseen. *Kunnallis- tai kirkollisvalitusta*, jotka on ymmärrettävä laajemminkin päätöksenteon kontrolloikeutena, ei ole syytä kytkeä tällä tavoin asiaratkaisuun. Ne ovat yleensäkin käytettävissä toimenpiteisiin nähden, joissa on kysymys muusta kuin nimenomaan yksittäisen asian valmistelusta. Toisaalta muutoksenhauille, joka merkitsee välillisesti valvonnan lisääntymistä ja siten myös asioiden käsittelyn hidastumista, on osoitettava kulloinkin reaaliset perusteet. Sellaisten menettelytoimenpiteiden osalta, jotka eivät välittömästi sisällä yksityisten kunnan tai seurakunnan jäsenten oikeuksia koskevia ratkaisuja, muutoksenhaun merkitys supistuu toimivaltarajojen ja menettelymuotojen noudattamisen kontrolliksi.

6.2.2. Asiassa annetut lausunnot

Lähtökohtia. Lausunto edellyttää usein sen antajalta valmistelutoimenpiteitä. Niiden tultua suoritetuksi seuraa lausunnon antaminen, jol-

³² Ks. myös KHO 1947 II 363: Kaupunginvaltuusto ei ollut ylittänyt toimivaltansa asettaessaan toimikunnan tutkimaan vakuutusmaksurahaston perustamista ja kaupungin palovakuutusten uudelleen järjestelyä sekä tekemään asiasta ehdotuksen kaupunginhallitukselle (äänestys 4—1).

³³ Ks. myös Ahla s. 78.

loin asia lakkaa olemasta vireillä siinä viranomaisessa. Pääasiaa käsittelevän viranomaisen kannalta on lausuntojen niin kuin lisäselvityksen hankkimisessa yleensäkin kysymys asian valmistelusta.³⁴ Siten lausunto ei pääsääntöisesti sisällä asian ratkaisua,³⁵ johon nähden muutoksenhaku voisi tulla kysymykseen. *Oikeuskirjallisuudessa* on esitetty lukuisia muitakin argumentteja lausuntojen valituskelpoisuutta vastaan.

Lähinnä on kiinnitetty huomiota siihen, että asiassa ratkaisuvalltaa käyttävä viranomainen ei ole velvollinen normaalitapauksessa noudattamaan lausunnon sisältämää kannanottoa. Lausunto ei siten saavuta positiiviseen oikeusvoimaan verrattavaa sitovuutta.³⁶ Päätöksentekijä voi yleensä harkintansa mukaan pyytää myös lisälausuntoja tai hankkia muuta selvitystä. Muutoksenhaun tarvetta lausuntoihin vähentää periaatteessa myös se, että päättävä viranomainen asiaa ratkaistessaan kiinnittää viran puolesta huomiota lausunnon antamisessa mahdollisesti tapahtuneisiin virheellisyyksiin ja muutoinkin arvioi, mikä merkitys lausunnonle asiassa on annettava. Lausunnon tosiasiallinen vaikutus ei useinkaan ole mitattavissa. Lausuntojen valituskelpoisuutta on pidetty tarpeettomana senkin vuoksi, että haettaessa muutosta pääasiassa annettuun ratkaisuun voidaan vedota myös lausunnon antamisessa mahdollisesti tapahtuneisiin virheellisyyksiin.³⁷ Tätä vastaan on toisaalta huomautettava, että lausunnon hankkimisessa tai sen antamisessa sattunut virhe johtaa pääasiassa annetun ratkaisun kumoamiseen vain siinä tapauksessa, että tietyn lausunnon hankkiminen on nimenomaan säädetty päätöksenteon edellytykseksi.³⁸

Kun lausunnot muodostavat heterogeenisen joukon, niiden valituskelpoisuuden kriteereitä ei voida pelkistää näin yleisistä lähtökohdista. Asiaa onkin selvitettävä *oikeuskäytännön* pohjalta. Samalla on syytä kiinnittää huomiota paitsi valitustyyppien eroavuuksiin myös lausunnonla

³⁴ Ks. *Andersson* s. 50 ja *Ragnemalm* s. 347.

³⁵ Ks. *Ikkala*, LM 1955 s. 163 sekä *Andersson* ss. 50—51 ja 54.

Sjöberg, s. 117, kytkee lausuntojen valituskelpoisuuden valtionhallinnossa hallintotoimen käsitteeseen. Kunnallishallinnossa annetut lausunnot voivat hänen mukaansa olla muutoksenhaun kohteena vain sikäli, kuin lausunnon antaneella viranomaisella ei ole ollut ollenkaan toimivalltaa asiassa. — Tällainen kannanotto johtaisi siihen, että muutoksenhaulla olisi merkitystä vain toimivallanjaon kontrollina.

³⁶ Ks. *Ragnemalm* s. 348.

³⁷ Ks. *Sundberg*, *Kommunalrätt* ss. 270 ja 295.

³⁸ Ks. *Ragnemalm* s. 351. *Anderssonin*, s. 54, mukaan nimenomaan tällaisessa tapauksessa, jossa lausunto itse asiassa jo sisältää asian ratkaisun, erillinen muutoksenhaku lausunnostakin on perusteltavissa.

kulloinkin osoitettaviin vaikutuksiin.³⁹ Samoin on selvitettävä sen seikan merkitystä, minkätyyppisessä asiassa ja kenen aloitteesta lausunto kulloinkin on annettu.

Valtion viranomaisten lausunnot. Valtionhallinnossa esiintyy monen-tyyppisiä lausuntoja alkaen yleisluonteisesta asiantuntijalausumasta ja päättyen yksittäistapauksessa annettuun sitovaan kannanottoon.

Eräiden hallintoviranomaisten toimintaan kuuluu luonnostaan lausuntojen antaminen. Tästä on säädetty useiden keskusvirastojen, valtion tutkimuslaitosten ja erilaisten neuvostojen osalta.⁴⁰ Tällaiset *asiantuntijalausunnot*, joille ei miltään osin ole säädetty sitovuutta ja joiden funktiona on lähinnä asianomaisen hallinnonalan yleinen kehittäminen, eivät ymmärrettävästi voi olla muutoksenhaun kohteena.

Oman ryhmänsä muodostavat *lausunnot virkanimitysasioissa*. Muutoksenhaku nimitysasioissa, joita ovat HVall 5,2 §:n säännöksen mukaisesti virkaehdotusta taikka virkaan tai toimeen nimittämistä koskevat asiat, on järjestetty muusta muutoksenhakujärjestelmästä poikkeavasti. Muutoksenhakua nimitysasioissa annettuihin lausuntoihin nähden ei kuitenkaan ole erikseen säädetty. Yleisistä periaatteistakaan käsin ei voida perustella tällaisten lausuntojen, jotka eivät sido nimittävää viranomaista, valituskelpoisuutta.⁴¹

Erityistapauksena, jossa *lausunto on säädetty päättävää viranomaista sitovaksi*, mainittakoon ensinnäkin asuntotuotantolain 9,2 §:ssä (33/68) tarkoitetun lainan myöntäminen kunnan välityksellä ja vastuulla.

³⁹ *Ragnemalm*, ss. 351—352, lähteekin siitä, ettei lausunnolla yleensä ole sellaisia vaikutuksia — olipa sen antamisessa tapahtunut virheitä tai ei — jotka puoltaisivat lausunnon valituskelpoisuutta. Kunnallisvalituksen kontrollifunktio saat-
taa kuitenkin eräissä tapauksissa johtaa liberaalimpaan käytäntöön.

⁴⁰ Ks. esimerkiksi A sosiaalihallituksesta (177/71) 4 §, L työsuojeluhallinnosta (574/72) 3 §, A metsäntutkimuslaitoksesta (480/62) 2 §, L ilmatieteenlaitoksesta (585/67) 3 §, A ympäristönsuojeluneuvostosta (237/73) 2 § ja A kuluttajaneuvostosta (481/74) 2 § A Saamelaisvaltuuskunnasta (824/73) 2 §, A saaristoasiain neuvottelukunnasta (625/64) 5 §, A alueellisen kehityksen edistämisestä (756/75) 7 § ja A poliisihallinnon neuvottelukunnasta (675/73) 6 §.

⁴¹ Ks. tällaisesta vastakohtaispäätelmästä virkaesityksen osalta *Andersson* s. 56.

Mainittakoon tässä yhteydessä kunnallishallinnosta KHO:n ratkaisu 1948 II 227, jossa kunnallislautakunnan toimittaman ehdollepanon katsottiin olevan valmistelevaa laatua. Valtuuston ehdollepanopäätöksestä tehty valitus kuitenkin tutkittiin.

Ruotsissa ovat valtion viranomaisten lausunnot virkanimitysasioissa jääneet samoin muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle. Ks. *Jägerskiöld*, *Tjänstemannarätt* I s. 515 ss. Sitä vastoin kunnallisten viranomaisten tällaisia lausuntoja pidettäneen siellä valituskelpoisina. Ks. *Ragnemalm* s. 381.

Lainan myöntämiseen on tällöin »saatava asuntohallituksen hyväksyminen». Muutoksenhakutie kulki asuntotuontolain 20,3 §:n aikaisemman sisällön (242/66) mukaan hallintovalituksena asuntohallitukseen. Kun asuntotuotantoasetuksen (88/68) 69 §:ssä oli nimenomaan kielletty hakemasta muutosta mm. kunnan myöntämän lainan hyväksymistä koskevaan päätökseen, asuntohallitus oli valitusviranomaisena tämänkin vuoksi jo ennalta oman lausuntonsa sitoma. Asuntotuotantolain muutoksella (5/73) osoitettiin muutoksenhaku kunnallisen viranomaisen päätökseen kulkemaan kunnallisvalituksena LO:een. Samalla kiellettiin muutoksenhaku asuntohallituksen asuntotuotantolain ja sen nojalla annettujen säännösten perusteella antamaan päätökseen. Valituskieltoa on sovellettava myös tällaisiin lainan hyväksymistä koskeviin lausuntoihin. Kun muutoksenhaku pääasiassa on sidottu kunnallisvalituksen valitusperusteisiin, eivät asuntohallituksen lausunnon perustana olevat tarkoituksenmukaisuuskysymykset, kuten lainan myöntämisen sosiaalinen tarkoituksenmukaisuus ja taloudellinen tarpeellisuus voi tulla valitusviranomaisen tutkittavaksi. Muutoksenhauille jää lainanhakijan kannalta siten verraten vähäinen merkitys.⁴²

Sitovaa lausuntoa koskeva muutoksenhakujärjestely on nimenomaisesti toteutettu luopumiseläketä koskevissa asioissa. Luopumiseläkelain (16/74) 15 §:n mukaan maataloustoimiston on toimitettava eläkehakemus oman lausuntonsa ohella maatilahallitukselle, jonka tulee antaa eläkelaitokselle lausuntonsa siitä, ovatko luopumiseläkkeen saamisen edellytykset olemassa. Tähän lausuntoon ei luopumiseläkeasetuksen (258/74) 19 §:n mukaan saa hakea muutosta siltä osin, kuin kysymys on muista kuin sanotun lain 1,2 §:ssä (pellonvaraussopimuksen vaikutus), 6 §:ssä (maatilan luovuttamisen vaikutus) ja 7,2 §:ssä (maatilan olennaisen osan luovuttamisen vaikutus) mainituista seikoista. Eräissä KHO:een saapuneissa asioissa onkin ollut kysymys näiden muutoksenhakuoikeuden rajoitusten rajanvedoista (KHO 28. 4. 1976 T 1697 ja 11. 8. 1976 T 2874). Samoin eräissä tapauksissa maatilahallituksen lausunto on saadun yleensäkin uuden selvityksen johdosta kumottu ja asia palautettu uudelleen käsiteltäväksi (KHO 20. 2. 1976 T 764—766, 7. 4. 1976 T 1494 ja 1. 6. 1976 T 2247).

Luonnollinen lähtökohta on HVall 3 §:n mukaisesti, että lausunnot, jotka eivät sisällä asian ratkaisua, jäävät muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle.⁴³ Säännöstä ei kuitenkaan, ottaen huomioon myös sen

⁴² Kotiniemi, LM 1974 ss. 584—587, pitääkin kunnallisvalitusta asuntolainasioissa tältä osin riittämättömänä oikeusturvakeinona. Kunnanhallituksen esitystä on LO:ien käytännössä pidetty valmistelutoimena, josta ei voida valittaa (Hämeen LO 28. 1. 1975 T 11 ja 22. 10. 1976 T 247 sekä Vaasan LO 7. 1. 1976 T 2001).

valmisteluvaiheet⁴⁴ tarkoitettu näin kategoriseksi. Sillä ei tarkoitettu estää hakemasta muutosta lausuntoon, joka joltain osin sisältää asian ratkaisun. Mainituista valituskielloista voidaan päätellä lainsäätäjän pitäneen muutoksenhakua tällaisiin lausuntoihin mahdollisena. Mikäli lausunnon sitovuudesta ja muutoksenhausta siihen ei ole erikseen säädetty, valituskelpoisuuskyseminen on yleisten periaatteiden pohjalta käytännössä ratkaistava.

Esimerkit oikeuskäytännöstä osoittavat, ettei hallintovalitusta ole pidetty mahdollisena sellaisissa tapauksissa, joissa lausunnolla on vain *tosiasiallisesti ratkaiseva merkitys*.

KHO 1954 II 478: Lääkintöhallituksen ilmoitus, ettei se tarkastettuaan lääkirintodistuksen voinut puoltaa henkilön anomusta päästä avioliittoon, ei ollut valituskelpoinen päätös. — Tässä tapauksessa oli kysymys kuulusviranomaisen avioliittoasetuksen 6 §:n mukaisesta kihlautuneelta vaatimasta *lääkirintodistuksesta*, joka on eräissä tapauksissa kuulutuksen saamisen ehdoton edellytys. Kun kuulutusta ei ymmärrettävästi anneta siitä poiketen, muutoksenhauille olisi reaalisia perusteita.⁴⁵ Toisaalta kuulutuksen epäämiseen nähden on oikeusturvakeinona käytettävissä avioliittolain 28 §:n mukaisesti kantelu (KirkkoL 106 ja 107 §).⁴⁶ Kantelumahdollisuus tuskin riittää tyydyttämään oikeussuojan tarvetta lääkirintodistukseen nähden. Tosin lääkintöhallituksessa on kysymys vain lääkirintodistuksen tarkastamisesta, joka kaikissa tapauksissa ei edes ole

⁴³ Mainittakoon KHO:n ratkaisu 8.5.1973 T 1910, jossa oli kysymys valtiokonttorin posti- ja lennätinhallitukselle antamasta lausunnosta valtion tulo- ja menoarvioon sisällytetyn määrärahan käyttämisestä ylimääräisten eläkkeiden myöntämiseen puhelinlaskutuksen automatisoinnin vuoksi työtä vaille jääville puhelinvirkailijoille. Kun lausunnolla ei ollut ratkaistu eikä voitukaan A:ta sitovasti ratkaista, voiko tälle tulla myönnettäväksi ylimääräinen eläke, se ei ollut valituskelpoinen. Ks. myös KHO 19.5.1976 T 2026 (kouluhallituksen ja LH:n kouluosaston kanteluasiassa antamat lausunnot eivät olleet valituskelpoisia).

⁴⁴ HE (40/1949 vp.) 3 §:n 2 momentin säännösehdotuksessa olikin esitetty muutoksenhaku erikseen kiellettäväksi mm. lausunnosta, joka on »luonteeltaan yksinomaan valmistelua». Vaikka säännös jätettiin »tarpeettomana» pois, lain valmisteluvaiheissa ajateltiin muutoksenhaun lausuntoihinkin saattavan joissakin tapauksissa tulla kysymykseen.

⁴⁵ Andersson, s. 55, tarkastelee tätä ratkaisua eräänlaisena rajatapauksena.

⁴⁶ Tarjanne, Kirjoituksia s. 72, katsoo tällaisen kantelun sisältävän vaatimuksen, että tuomioistuin velvoittaisi kuulus- tai vihkimisviranomaisen pyydettyyn toimeen. Tällainen muutoksenhakukeino on sen mukaan asialliselta luonteeltaan valitukseen verrattava mahdollisuus saada oikeusturvapyyntönsä laillisesti tutkitavaksi.

tarpeen.⁴⁷ Muutoksenhaun epäämistä voidaan perustella sillä, ettei hallintoprosessi sovellu erityisasiantuntemusta edellyttävän lääkärintarkastuksen oikeellisuuden takeeksi.⁴⁸ Asianomainen henkilö voi olosuhteiden muuttuessa ja muustakin syystä hakea uutta lääkärin-todistusta.

Muutoksenhaun järjestämisessä *erityisasiantuntemusta edellyttävään lausuntoihin* nähden ilmenee muutoinkin vaikeuksia. Niitä kuvaa KHO:n ratkaisu 18.10.1973 T 4097: Tutkintolautakunnassa toimeenpantu kielitutkinto oli valantehneistä kielenkääntäjistä annetun A:n 1,1 §:ssä tarkoitettu edellytys sille, että oikeusministeriö voisi antaa oikeuden toimia valantehneenä kielenkääntäjänä. Kielitutkintoa ei näin ollen voitu pitää itsenäisenä ratkaisuna eikä siis myöskään HValL 3,1 §:ssä tarkoitettuna valituskelpoisena päätöksenä. — Kielitutkinto poikkeaa selvästi opintosuorituksesta ja muista välittömän kelpoisuuden perustavista tutkinnoista.⁴⁹ Päähuomio on ilmeisestikin kiinnitetty kielitutkinnon liitännäisyyteen oikeusministeriön päätökseen oikeudesta toimia kielenkääntäjänä. Kun kielitutkinnolla kuitenkin on välitön merkitys tämän myöhemmän päätöksen edellytyksenä, ei oikeusturvakeinon puuttumista voida pitää tyydyttävänä. Toisaalta suorituksen hylkääminen ei estä osallistumasta uuteen koetilaisuuteen. Valitusviranomaisella ei myöskään ole reaalisia edellytyksiä jälkikäteen tutkia kokeen kulua.

Viitattakoon vielä sellaisiin yksityisen asianosaisen viranomaiselta pyytämiin *lausuntoihin*, joihin ei välittömästi vedota seuraavassa viranomaisasteessa: KHO 1939 II 1776: Lääkintöhallituksen ilmoitus yhtiölle, ettei tämä ollut, ottaen huomioon ApteekkitavaraL 15 §:n säännöksen, oikeutettu valmistamaan apteekkitavaroita myytäväksi, ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua (äänestys 4—1). KHO 1968 II 152: Ministeriön asianomaiselle antama lausunto tämän tiedustelemasta asiasta ei ollut valituskelpoinen ratkaisu. — Tässä tapauksessa oli eräs yhtiö pyytänyt maa- ja metsätalousministeriön

⁴⁷ Avioliittoasetuksen 6 §:n (708/69) mukaan todistuksen on oltava valtion, kunnan tai kuntainliiton toimessa olevan lääkärin antama ja lääkintöhallituksen tarkastama. Ylilääkärin antamien lausuntojen osalta ei kuitenkaan edellytetä lääkintöhallituksen tarkastusta.

⁴⁸ Ks. myös *Ragnemalm*, s. 373.

⁴⁹ Tässä yhteydessä ei ole tarpeen selvittää opinto- ja tutkintasuoritusten valituskelpoisuuteen liittyviä kysymyksiä. Kun tietyn kelpoisuuden antavilla suorituksilla on itsenäistä merkitystä, muutoksenhakumahdollisuus niihin nähden on perusteltavissa. Toisaalta oikeuskontrollin järjestäminen erityisasiantuntemusta vaativiin koesuorituksiin ja opinnäytteisiin nähden on vaikeata. Ks. Oikeusturvakomitea 1969 s. 5, *Voipio*, Valittamisesta yliopistojen ja korkeakoulujen hallinnossa s. 111 ss. ja *Ragnemalm* ss. 446 ja 562 ss.

ratkaisua siitä, oliko eräs tuote margariinivalmistelaissa tarkoitettu tuote.

Edellä tarkastelluissa ratkaisutilanteissa on lausunnolla huomattava, myöhempi päätöksentekoa ohjaava merkitys. Kun siitä ei ole nimenomaisesti säädetty, päätöksentekijälle jää tiettyä harkintavaltaa. Oikeuskäytännössä omaksuttu HValL 3 §:n kirjaimellinen tulkinto on ymmärrettävissä, kun lausunnolla ei ole asiaa sitovasti ratkaistu tai voitukaan ratkaista.⁵⁰ Käytännössä tällainen ratkaisulinja kuitenkin johtaa oikeusturvan kannalta epätyytyttäviin tuloksiin. Selvästikin olisi tarvetta laajentaa muutoksenhakumahdollisuuksia niissä tapauksissa, joissa lausunnolle on säädetty välitöntä merkitystä.

Kunnallisten viranomaisten lausunnot voidaan vastaanottajan mukaan jaotella kunnan sisäisiin,⁵¹ kuntien välisiin sekä kunnallisten viranomaisten valtion viranomaisille antamiin lausuntoihin. Kaikki nämä lausunnot ovat kulloinkin vireillä olevan pääasian kannalta ratkaisun valmistelua. Tässä suhteessa voidaan viitata edellä esitettyihin näkökohtiin. On ilmeistä, ettei oikeuskäytännössä ole kiinnitetty huomiota kunnallisvalituksen kontrollifunktioon tällaisten lausuntojen valituskelpoisuuskysymyksiä ratkaistaessa. Kunnan sisäisten ja kuntien välisten lausuntojen osalta ei tällä näkökohdalla olekaan merkitystä, kun kunnallisvalitus on pääasiassa annettavaan ratkaisuun nähden edelleen käytettävissä. Ongelmat keskittyvät valtion viranomaisille annettaviin lausuntoihin.

Seuraavat tyyppiesimerkit osoittavat, ettei muutoksenhakua ole pidetty mahdollisena silloin, kun *lausunnolle ei ole säädetty erityistä sitovuutta*:

Hakemusasioista mainittakoon mm. lausunnot tieasioissa. Niinpä kunnanvaltuuston päätöstä lausunnon antamisesta maantien oikaisemista koskevassa asiassa ei pidetty valituskelpoisena (KHO 1951 II 658).⁵² Muutosta ei myöskään saanut hakea kauppalanvaltuuston päätökseen, jolla tämä oli erinäisin ehdoin päättänyt puoltaa tie- ja vesirakennushallituksen (TVH) tienoikaisuupitelmaa, suostunut

⁵⁰ Ks. *Ragnemalm*, ss. 368—379.

⁵¹ Aikaisemmin oli nimenomaan säädettykin kunnallislautakunnan velvollisuudesta antaa valtuustolle tai muille kunnallisille viranomaisille pyydettyä lausuntoja (MKunL 57 §). Ks. *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 229.

⁵² Ks. myös KHO 7.6.1951 T 3210, 5.11.1951 T 5582 ja 12.5.1976 T 1917, Turun ja Porin LO 11.2.1975 T 39 (jalankulku-pyörätien rakentaminen) sekä Kuopion LO 19.7.1976 T 550 (karjatunnelien rakentaminen).

työn suorittamiseen valtion varoilla ja pyytänyt TVH:ta ryhtymään toimenpiteisiin työn suorittamiseksi sekä kehottanut kauppalanhaltitusta pyrkimään tien oikaisusta aiheutuissa lunastuksissa vapaaehtoisin sopimuksiin (KHO 1953 II 658). Tiesuunnitelmia koskeviin lausuntoihin saattaa joskus sisältyä myös kannanotto kunnan puolesta osallistua yli lakisääteisen osuuden tientekokustannuksiin tai jokin muu päätösvallan käyttöä tarkoittava asiakohta. Tältä osin lausunto on valituskelpoinen, kun kysymys ei enää ole asian valmistelua koskevasta lausunnosta (KHO 12. 5. 1976 T 1917 sekä samoin Hämeen LO 12. 7. 1976 T 167 ja Pohjois-Karjalan LO 24. 3. 1975 T 164).

Samoin muissa hakemusasioissa annetut lausunnot, sikäli kuin ei ole kysymys kunnan sitovasta kannanotosta, ovat jääneet nykyisin muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle. Niinpä *LO:ien käytännössä* on jätetty tutkimatta valitukset kunnallisvaltuuston tai -hallituksen lausunnoista, jotka koskevat mm. sähkölinjan suunnan hyväksymistä (Kymen LO 7. 11. 1975 T 161), rantakaavan tarpeellisuutta (Kymen LO 18. 8. 1976 T 1759), asuntolainan lisälainan takaisinmaksuajan lykkäystä (Kuopion LO 17. 5. 1977 T 360), lomamökien rakentamista (Lapin LO 12. 5. 1976 T 613), asuntotontin vuokraamista metsähallitukselta (Lapin LO 25. 5. 1976 T 695) ja anomusta saada sijoittaa mansikanmyyntikioski torisäännöstä poiketen (Lapin LO 26. 7. 1976 T 973).

Seurakuntahallinnosta viitattakoon ratkaisuun KHO 1969 II 218: Kirkkovaltuuston päätös, joka sisälsi TVH:n piirikonttorin pyytämän kannanoton vaihtoehtoisista tiesuunnista, oli luonteeltaan yksinomaan valmistelua eikä siten valituskelpoinen. Sitä ei, ottaen huomioon KirkkoL 324,3 §:n säännös, tullut myöskään alistaa kirkkohallitukselle. — Tässä tapauksessa oli kysymys vasta tien suunnasta eikä tiesuunnitelmasta. Seurakunnalta pyydetty lausunto lienee ymmärrettävä TieA 13 §:ssä tarkoitettuna maanomistajien kuulemisena.

Muutoksenhaku kunnallisen viranomaisen *valitusasiassa* antamaan lausuntoon tai selitykseen, joka ei ole valitusviranomaista sitova, ei myöskään saata tulla kysymykseen.⁵³ Vastapuolella on vastineessaan mahdollisuus esittää muistutuksensa kunnan lausunnon tai selityksen johdosta. Tapauksessa KHO 1925 II 1135 katsottiin, ettei kunnanvaltuuston lausunto poliisijärjestyksen vahvistamista koskevassa asiassa tehdyn valituksen johdosta LH:lle ollut valituskelpoinen.⁵⁴

Erityistapauksena on pidettävä KHO:n ratkaisua 1961 II 682,

⁵³ Ks. Vaasan LO 11. 11. 1976 T 1105.

Ks. myös *Ståhlberg*, Lait ja asetukset ss. 273—275 sekä K.S. 3. 11. 1896, 7. 11. 1908 ja 22. 5. 1907.

⁵⁴ Ks. myös KHO 11. 10. 1954 T 4780.

jossa KHO tutki kaupunginhallituksen kunnallisveroasiassa antamasta lausunnosta tehdyn valituksen siltä osin, kuin kaupunginhallituksen oli katsottava sillä sopineen yhtiön taksoitettavan tulon määrästä (äänestys 3—2). Valituksen tutkiminen voidaankin tällaisessa tapauksessa ymmärtää tavallaan kysymyksessä olevan lausunnon mitättömyyden toteamisena.⁵⁵

Kunnallisen viranomaisen puoltava *lausunto saattaa olla edellytyksenä asian myönteiselle ratkaisemiselle*. Aikaisemmin on suhtauduttu kielteisesti tällaistenkin lausuntojen valituskelpoisuuteen.⁵⁶ Lähtökohdana on ilmeisestikin pidetty sitä, ettei lausunnolla sille säädetystä merkityksestä huolimatta ole asiaa vielä ratkaistu. Muutoksenhakumahdollisuuksia tällaisiin vetotyyppisiin lausuntoihin osoittavat seuraavat esimerkit:

Mainittakoon ensinnäkin alkoholijuomien anniskelua koskevissa asioissa annettuja lausuntoja koskeneet ratkaisut: KHO 1938 I 3: Kaupunginvaltuuston päätös puoltaa anniskeluoikeuksien myöntämistä koskevaa hakemusta ei ollut valituskelpoinen ratkaisu (äänestys 12—2). Myöskään kaupunginvaltuuston päätökseen, jolla oli annettu suostumus väkijuomien anniskeluun I luokan ravintoloissa, ei saanut erikseen hakea muutosta (KHO 1946 II 515).⁵⁷

Edellisiin verrattava on KHO:n ratkaisu 1955 II 864, jonka mukaan kaupunginhallituksen päätös, jolla oli hyväksytty ehdotus pysäkkimerkkien asettamisesta ja päätetty ilmoittaa asiasta poliisilaitokselle, ei ollut valituskelpoinen. — Kaupungin liikennejärjestyksen mukaan oli poliisin asiana kaupunginhallituksen suostumuksella sijoittaa liikennemerkkit.

KHO päätyi toiselle kannalle ratkaisussa 1966 II 37, jonka mukaan kauppalanhallituksen päätöksestä, joka koski KaavJakoL 25,2 §:ssä tarkoitettua suostumusta lohkomistoimitukseen rakennuskieltoalueella, oli valitusoikeus kunnallislain mukaan. Asiassa äänestettiin siitä, oliko muutoksenhaussa sovellettava kunnallislain

⁵⁵ Ks. Sjöberg s. 117.

⁵⁶ Kuuskoski—Hannus, s. 524, nimenomaan toteavat, että »vaikka lausunto oikeudelliselta kantavuudeltaan on niin tärkeä, että myönteinen lausunto on edellytyksenä asian myönteiselle ratkaisulle, ei lausunnosta ole katsottu voitavan erikseen valittaa». Ks. myös Hannus s. 481.

⁵⁷ Aikaisemman väkijuomista annetun lain (45/32) 30 §:n mukaan saattoi tällaisen luvan antaa LH vain kunnallisvaltuuston suostumuksella. Vaikka valtuustoilla siten oli kunnan alueella tapahtuvaan alkoholikauppaan nähden täysi määräysvalta, ymmärrettiin tällainen kunnan kannanotto lausuntona vain neuvoa-antavaksi. Ks. Pekkala s. 70. — Tällöin ei ilmeisestikään kiinnitetty huomiota lausunnon oikeudelliseen merkitykseen.

vaiko hallintovalituslain yleisiä valitussäännöksiä (4—1).⁵⁸ Kun suostumuksen lohkominen toimittamiseen saattoi antaa kauppalanhallitus eikä maanmittausviranomaisilla enää ollut tässä suhteessa harkintavaltaa, asia ei edellyttänyt enää muuta lupaa.

Suuntaus vetotyyppisten lausuntojen valituskelpoisuuteen on uudemmassa lainsäädännössä jo selvästi nähtävissä. Mainittakoon vain alkoholilain (459/69) 29 ja 40 §:n säännökset, joiden mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntiä ja anniskelua saa harjoittaa ainoastaan kunnassa, jossa kunnallisvaltuusto on antanut siihen suostumuksen.⁵⁹ Muutoksenhakumahdollisuus tällaisen suostumuksen tai sen peruuttamisen sisältävään päätökseen ilmenee jo alkoholijuomista annetun A:n (644/68) 18 ja 25 §:n säännöksistä, joiden mukaan tällaisesta päätöksestä, »sen saatua lainvoiman», on viipymättä ilmoitettava sosiaali- ja terveysministeriölle ja alkoholiyhtiölle.⁶⁰ Kunnallisvalituksen käyttöalan laajentuminen lausuntoihin, joille on säädetty pääasian ratkaisua sitova vaikutus, ilmenee selvimmin seuraavasta, kunnallishallituksen valvontatoimenpidettä asuntotuotantoasiassa koskevasta ratkaisusta.

KHO 27.4.1976 T 1673: Kunnanhallituksen päätös, jolla oli hyväksytty yhtiön hakemuksesta asuntotuotantolaisissa ja -asetuksessa tarkoitettujen vuokratalojen vuokralaisilta asuinhuoneistoista perittävät vuokrat korotettavaksi asuntohallituksen määräämien perusteiden mukaisiksi, katsottiin valituskelpoiseksi.⁶¹ — Kunnallis- hallituksen tehtävänä on näissä asioissa asuntotuotantolain 20,2 §:n ja asuntotuotantoasetuksen 22 §:n mukaan valvoa, etteivät mainitussa laissa ja asetuksessa tarkoitettujen vuokratalojen vuokralaisilta asuinhuoneistoista perittävät vuokrat ole asuntohallituksen määräämien perusteiden mukaista kohtuullista vuokraa korkeampia. Kysymys on eräänlaisesta asuntohallitukselta kunnallishallitukselle

⁵⁸ Kun KaavJakoL 25 §:n muutoksella (40/68) on lievennetty halkomisen, lohkominen ja erillisen alueen tilaksi muodostamisen edellytyksiä rakennuskielto- tms. alueella, tämä ratkaisu on menettänyt ennakkopäätösarvoaan. Toimitus voi- daan nykyisin suorittaa »jos on ilmeistä, että siitä ei aiheudu haittaa laadittavan kaavan tai tonttijaon toteuttamiselle».

⁵⁹ Vastaavanlaista suostumusta edellyttää kunnallisen pysäköinninvalvoja- järjestelmän perustaminen. Ks. pysäköintivirhemaksusta annetun L:n (248/70) 2 §.

⁶⁰ Ks. KHO 22.6.1976 T 2588. Säännöksissä ei ole tehty eroa sen suhteen, onko kysymyksessä suostumuksen antaminen vai sen peruuttaminen. Tältä kan- nalta ei ole perustetta antaa erottelulle merkitystä myöskään valituskelpoisuuden määräytymiseen. Kielteisen vetotyyppisen lausunnon ohella tulisi muutoksenhaku siten sallia myös myönteisestä lausunnosta, joka on säädetty vastaavan myö- hemmän hallintopäätöksen edellytykseksi. Ks. Pekkala ss. 72, 200 ja 203. Toisin Andersson s. 54.

⁶¹ Ks. myös KHO 30.3.1976 T 1369.

delegoidusta valvontatehtävästä. Vuokran määrää koskeva vuokranantajan ja vuokralaisen välinen riitaisuus voi tulla sitovasti ratkaistuksi oikeudenkäynnistä huoneenvuokra-asioissa annetussa L:ssä (650/73) säädettyssä järjestyksessä.⁶² Tällainen kunnallishallituksen lausunnon muodossa antama hyväksymispäätös ei vielä voi sillä tavoin loukata vuokralaisen yksityistä oikeutta, että päätös olisi annettava hänelle KunL 31 §:ssä säädettyin tavoin erikseen tiedoksi ja että hän voisi siitä sillä perusteella valittaa. Valitus voineeikin menestyä vain muilla kunnallisvalituksen valitusperusteilla. — Tosin vuokrankorotuksen hyväksymispäätöksen lainvastaisuuden toteaminen saattaa kohdata eräitä käytännön vaikeuksia, kun asuntohallituksen ohjeet on varsinkin aikaisemmin julkistettu vain kiertokirjeinä. Ongelmana on myös ohjeiden jatkuva uusiutuminen. Kun tarvittaessa voidaan hankkia asuntohallituksen lausunto ja muutakin selvitystä, nämä käytännön vaikeudet eivät aseta valituskelpoisuutta sinänsä kysymyksenalaiseksi.

Esimerkit osoittavat kunnallisvalituksen käyttöalan olevan laajentumassa sellaisiin kunnallisten viranomaisten lausuntoihin, jotka on säädetty edellytykseksi asian myönteiselle ratkaisemiselle.⁶³ Kielteisen, vetotyyppisen lausunnon osalta muutoksenhakuoikeus on perusteltavissa jo sen vuoksi, ettei myöhempää, valtion hallintoviranomaisen päätöstä tällaisessa tapauksessa edes tule. Kun lainsäädännössäkään ei ole tehty eroa sen mukaan, onko kulloinkin kysymyksessä kunnan suostumuksen antaminen vai sen epääminen tai peruuttaminen, ei myönteistä lausuntoa voitane sulkea muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle.⁶⁴ Erillisen muutoksenhaun tarvetta tosin vähentää valitusmahdollisuus myöhemmästä, pääasiaratkaisun sisältävästä hallintopäätöksestä. Hallintovalitus

⁶² Alioikeus voi jopa alentaa vuokraa kunnanhallituksen asuntohallituksen perusteiden mukaisesti hyväksymästä vuokrasta. (HuoneenvuokraL 47 a §:n 1 momentti ja 49 §). Tämä johtuu lähinnä siitä, että vuokraa alioikeuksissa vahvistettaessa otetaan huomioon (HuoneenvuokraL 47 b §) valtioneuvoston vuokraneuvostoa kuultuaan vahvistamat ohjeet, jotka saattavat poiketa asuntohallituksen kiinteistöjen hoito- ja pääomamenoja seuraavista ohjeista. Ks. *asuntohallituksen ohjekirja I* 1977 s. 43 ss.

⁶³ *Sundberg*, *Kommunalrätt* s. 34, sisällyttää kunnallisen vedon itsehallinnon periaatteeseen erottaen toisistaan kunnallisen vedon (s. 362 ss.), koncession (s. 370 ss.) ja mielipiteenilmaisun (s. 378 ss.).

Vetotyyppisille lausunnoille on Ruotsin oikeuskäytännössä yleisesti tunnustettu valituskelpoisuus. *Ragnemalm*, s. 365 ss., mainitsee esimerkkejä mm. oluen (RÅ 1967 K 1322, 1968 K 1965) ja yleensäkin alkoholijuomien anniskelua (1964 I 55), myyntikojujen sijoittamista (1964 I 154 ja 1966 I 3) sekä julisteiden pystyttämistä yleiselle paikalle (1961 I 212) koskevista asioista.

⁶⁴ Ks. toisin *Andersson* s. 54.

ei kuitenkaan, toisin kuin kunnallisvalitus ole kunnan jäsenten käytettävissä. Lausunnon valituskelpoisuus olisi siten luonnollinen seuraus kunnallisvalituksen funktiosta kunnan päätösvallan kontrollina. Lausunto, jolle on säädetty nimenomaisesti päätöksentekijää sitova merkitys, sisältää pääasiankin kannalta tarkastellen päätösvallan käyttöä. Kun lausunto ei kuitenkaan merkitse pääasian ratkaisua, muutoksenhakua ei voida perustaa yksityisen oikeuden loukkaukseen. Valitus voikin menestyä vain kunnallisvalituksen muilla perusteilla. Kysymys on siten kunnan jäsenten valvontakeinosta.

7. ASIASSA ANNETUT PÄÄTÖKSET

7.1. Asian jääminen tutkimatta

7.1.1. Päätös asian tutkimatta jättämisestä

Lähtökohtia. Päätös asian tutkimatta jättämisestä on muutoksenhaun kannalta perinteisesti rinnastettu asiaratkaisuun. Siitä on hallintovalituksen samoin kuin kirkollisvalituksen osalta nimenomaisesti säädetty.¹ Lähtökohta on sama kunnallisvalituksenkin suhteen.² Siten *pääsäännön* mukaan voidaan hallintoviranomaisen toimenpiteen, jolla asia on jätetty tutkimatta, lainmukaisuus saattaa valituksen hallintolainkäytön järjestyksessä ratkaistavaksi. Mikäli viranomainen on menetellyt lainmukaisesti, valitusviranomainen hylkää valituksen. Jos valitus sitä vastoin hyväksytään, se johtaa yleensä asian palauttamiseen asianmukaisessa järjestyksessä tutkittavaksi ja ratkaistavaksi.³ Valitusviranomainen saat-
taa tosin eräissä tapauksissa myös itse ottaa »viivytyksen välttämiseksi» asian välittömästi tutkittavakseen.⁴

Asian tutkimatta jättämistä tarkoittavan päätöksen *valituskelpoisuudella* on luonnolliset *perusteet*. Nimenomaan hakemusasioissa tällainen

¹ Tosin HVaIL 3,1 §:n säännöstä ei tältä osin perusteltu muutoin kuin vain viittaamalla siihen, että valituskelpoisella päätöksellä tarkoitettiin »vakiintuneen käytännön mukaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai *jätetty tutkittavaksi ottamatta*». Ks. mm. *Lvk* 1944: 5 ss. 6, 22 ja 25, *KHO* 1947 III s. 371, *Aura*, LM 1947 s. 425 ss., *HE* 40/1949 vp. s. 2 ja *KHO* 1950 III s. 524.

Ks. *KirkkoL* 539,1 §:n ja ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain 80 §:n säännökset.

² Ks. *Ståhlberg*, *Lait ja asetukset* ss. 82, 251 ja 288.

³ Ks. *Merikoski* s. 273 ja *Andersson* s. 97.

⁴ *KHO* näyttää viime vuosina soveltaneen tällaista käytäntöä, mikäli alemmassa asteessa tutkimatta jätetty valitus vain on asiassa saadun selvityksen pohjalta ollut *KHO*:ssa välittömästi ratkaistavissa.

ratkaisu on suoranaisesti verrattavissa hakemuksen hylkäämiseen. Päätöksen välittömänä seurauksena on, ettei asianosainen saa hakemaansa etuutta.⁵ Tältä kannalta ei ole myöskään merkitystä, millä perusteella asia kulloinkin on jätetty tutkimatta.

Se voi johtua viranomaiseen itseensä, asianosaisiin, esillä olevaan asiaan tai menettelyn vireillepanotapaan liittyvistä seikoista.⁶

Menettelyn vireillepanon osalta todettakoon, että eräissä tapauksissa asian käsittelylle on säädetty erityisiä edellytyksiä, joiden tutkiminen saattaa jo sinänsä sisältää asiaratkaisun. Niinpä KHO:n ratkaisun 1966 II. 739 mukaan tuomiokunnan tuomarin päätöksestä, millä kiinteistön lainhuudatushakemus on kauppakirjan leimamerkeillä varustamattomuuden vuoksi jätetty tutkittavaksi ottamatta, voidaan leimaverovelvollisuuden osalta valittaa leimaverolaissa säädettyssä järjestyksessä.

Käytännön ongelma, joka tässä yhteydessä joudutaan myös sivuuttamaan, on prosessuaalisten ja materiaaalisten määräaikojen erottelu. Vaikka tämä erottelu usein jääkin tulkinnanvaraiseksi,⁷ sillä on muutoksenhaun kannalta edelleen periaatteellista merkitystä: Prosessuaalisen määräajan noudattamatta jättäminen johtaa hakemuksen ja yleensäkin asian jättämiseen tutkimatta. Materiaalisen määräajan ylittämistä on vastaavasti seurauksena hakemuksen hylkääminen. Tällä perusteella oli mm. hylättävä hakemus, jossa pyydettiin tarpeellista jatkoaikaa lohkomisen toimittamista varten (KHO 20.10.1976 T 3951).

Yleisimmät perusteet asian tutkimatta jättämiselle ovat käytännössä viranomaisen toimivallan puute sekä säädetyn määräajan (prosessuaalinen) ylittäminen ja yleensäkin puutteet asian vireillepanotavassa. Tämä ilmenee myös kappaleessa 5.2.2 esitetyistä tilastotiedoista.

Tutkimatta jättämisen sisällöstä. HValL 3,1 §:ssä ja muissa edellä mainituissa valituslainsäädännöksissä selvästikin tarkoitetaan hallintoviranomaisen nimenomaista toimenpidettä. Tämä ilmenee välillisesti siitakin, että muutoksenhaun kohteena on aina päätös, joka HValL 9 b §:n mukaisesti on liitettävä — eräitä poikkeuksia lukuunottamatta — valituskir-

⁵ Andersson, s. 97, katsoo oikeussuojan tarpeen voivan kummassakin tapauksessa olla yhtä suuri.

⁶ Ks. Merikoski s. 91 ss.

⁷ Eräissä suhteissa erottelun merkitys on vähentynyt: HPurkuL 4 §:n mukaisesti menetetty määräaika voidaan palauttaa paitsi prosessuaalisten määräaikojen osalta myös lakisäateistä rahasuoritusta julkisista varoista tarkoittavaa hakemusta varten (materiaalinen määräaika). Ks. lähemmin *Ojala* ss. 162—163.

jaan. Siten asian tutkimatta jättämisestä erottuvat omaksi ryhmäkseen ne tapaukset, joissa viranomainen ilman päätöstä viivyyttää asian ratkaisua.⁸ Asiaratkaisusta tutkimatta jättäminen eroaa taas siinä suhteessa, että tällainen toimenpide jättää asiakysymyksen kokonaan avoimeksi. Siten viranomainen nimenomaan kieltäytyy ottamasta asiaa tutkittavakseen. Käytännössä asiaratkaisuun verrattava tutkimatta jättäminen ei ole näin selvästi erotettavissa omaksi ryhmäkseen. Seuraavassa tarkastellaan eräitä rajatapauksia.

Asian jättäminen *nimenomaisella päätöksellä sikseen*⁹ voidaan rinnastaa asian tutkimatta jättämiseen. Tällöinkin viranomainen vastoin asianosaisen tahtoa vetäytyy ratkaisemasta asiaa. Niinpä KHO ratkaisuisaan 1967 II 110—111 (äänestys 5—2) tutki valituksen vesioikeuden päätöksestä, jolla asia oli jätetty sikseen.

Kummassakin tapauksessa oli kysymys hakemusasiasta. Kun hakija ei ollut asetetussa määräajassa toimittanut vaadittua selvitystä, vesioikeus oli jättänyt asian sikseen. Hakija vaati päätöksen kumoamista ja asian palauttamista jatkokäsittelyä varten. KHO katsoi vesioikeudella olleen tällaisessa tapauksessa VesiL 16 luvun 1 ja 3 §:n nojalla oikeus jättää asia sikseen.¹⁰ Vähemmistö katsoi, ettei asia sisältänyt valituskelpoista ratkaisua ja tutki kanteluna, oliko vesioikeus voinut jättää asian sikseen. — Ratkaisutilanteella on liittymäkohtia tapaukseen, jossa valitus jätetään tutkimatta sillä perusteella, ettei täydennysmenettely johda tulokseen.¹¹

Oman erityisryhmänsä muodostavat tapaukset, joissa viranomainen toteaa »*enemmän lausunnon antamisen asiassa raukeavan*». Asian vireillä-

⁸ Ks. Merikoski s. 273 ja Andersson s. 98. Wennergren, II s. 928, kiinnittää yleensäkin huomiota siihen, ettei viranomaisen passiivisuus sovellu hallinto-oikeudellisen valituksen kohteeksi.

⁹ Näistä poikkeavia ovat ns. *ad acta*-päätökset, jotka tarkoittavat liittämistä asiakirjoihin. Tällaisissa tapauksissa ei tehdä nimenomaista, asianosaiselle annettavaa päätöstä. Ne ovat siten rinnastettavissa asian käsittelyjärjestystä tarkoittaviin toimenpiteisiin, jotka eivät sisällä päätösvallan käyttöä. Ne eivät estä ottamasta asiaa mahdollisesti uudelleen käsiteltäväksi. Ks. Kurvinen, LO-päivät 1969 s. 103. Oikeusturvakeinoksi jäänee lähinnä hallintokantelu.

Ragnemalm, s. 281, asettuu toiselle kannalle.

¹⁰ Vastaavasti tapauksessa KHO 1.2.1957 T 526 patentti- ja rekisterihallitus oli katsonut asian rauenneen (PatenttiL 46,3 §), kun hakija ei ollut asetetussa määräajassa vastannut huomautuksiin. KHO tutki ja hylkäsi valituksen.

¹¹ Ks. *Paloheimo* ss. 208—209.

olon päättyminen raukeamispäätökseen¹² johtuu yleensä siitä, että asianosainen peruuttaa vireillepanotoimensa tai luopuu muutoin asiaa ajamasta. Kun raukeamispäätös annetaan asianosaisen aloitteesta, tällä ei ole siihen nähden muutoksenhaun tarvetta. Muutoksenhaun kannalta on oleellista, että raukeamispäätös ei kuitenkaan merkitse viranomaisen kieltäytymistä asiaa tutkimasta tai myöskään asian jäämistä avoimeksi. Toisaalta ei ole kysymys asiaratkaisusta.¹³ Muutoksenhakua tällaisiin raukeamispäätöksiin ei ole pidetty mahdollisena:

KHO 1973 II 81: Kunnanvaltuusto oli alistanut rantakaavan hyväksymistä koskevan päätöksensä LH:n vahvistettavaksi. Kunnanhallitus oli peruuttanut toimittamansa alistuksen ja pyytänyt, että rantakaava palautettaisiin täydennystä ja muutosta varten. LH:n päätös, jonka mukaan enemmät toimenpiteet rantakaavan vahvistamista koskevassa asiassa sekä kunnanvaltuuston päätöksestä tehdystä valituksesta olivat rauenneet, ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.

Lausunnon antamisen *raukeaminen* saattaa myös olla osittaista tai aiheutua asian luonnosta, kuten hakemusasiassa ajan umpeen kulumisesta. Jos alemman instanssin päätös on tällaisessa tapauksessa oikea ja aika on kulunut umpeen, annetaan yleensä asiallinen ratkaisu ja hylätään valitus mainitsematta mitään ajan umpeen kulumisesta.¹⁴ Mikäli sen sijaan ratkaisu on oikeudellisesti virheellinen, todetaan virheellisyys, mutta enemmän lausunnon antaminen ajan umpeen kuluttua raukeaa.¹⁵

¹² Merikoski s. 379, toteaa valituksesta luopumisen osalta, ettei tällainen ilmoitus vielä sellaisenaan lopeta asian vireilläoloa valitusasteessa. Vireilläolo päättyy vasta raukeamispäätökseen.

Valituksen peruuttamisen peruuttaminen valitusajan umpeenkuluttua ei KHO:n omaksuman kannan mukaan ole sallittua (KHO 1960 II 550).

¹³ Asian näin päättyessä voidaan kuitenkin antaa lausunto asiassa kuullun vastapuolen kuluvaatimuksesta (KHO 9. 5. 1957 T 2270).

¹⁴ Ks. KHO 26. 1. 1960 T 430—432 (arpajaislupa). Tapauksessa 18. 8. 1977 T 3077 KHO nimenomaisesti perustellen jätti toimenpiteiden raukeamisen osalta kivenmurskausaseman sijoituspaikkaa koskevassa asiassa LO:n päätöksen lopputuloksen pysyväksi.

¹⁵ Ks. KHO 9. 2. 1960 T 748 (liikennelupa).

Ongelmia on ollut lähinnä niissä tapauksissa, joissa luvan myöntäminen riippuu pääasiassa tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta. Mikäli luvan myöntäminen ei ajan umpeen kuluttua enää saata tulla kysymykseen, KHO on ratkaistuaan kysymyksen oikeudellisista edellytyksistä ja antanut asiaa siirtämättä enemmän lausunnon siitä raueta. Ks. KHO 1940 II 716, 1941 II 351, 14. 2. 1955 T 816, 27. 1. 1956 T 543.

KHO:n ratkaisulla on viime mainituissa tapauksissa siten vain periaatteellinen ja mahdollisesti tulevaa ratkaisukäytäntöä ohjaava merkitys. Valituksen tutkiminen tällaisessa tapauksessa on perusteltavissa nimenomaan siltä kannalta, että asiassa tehdyn ratkaisun oikeellisuus muutoin jäisi avoimeksi. KHO:n viime vuosien käytäntö ei ole kuitenkaan täysin johdonmukainen.

KHO 30. 8. 1968 T 4140: LO saatuaan ilmoituksen erään henkilön tulleen — toisin kuin aikaisemmin oli ilmoitettu — henkilönkirjoituksi oli todennut enemmän lausunnon antamisen raukeavan. Kun päätöksellä ei ollut ratkaistu kysymystä mainitun henkilön henkilöittämisestä, päätös ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.

KHO 1975 II 21: Kaupunginhallitus oli päättänyt kaupungin lastentarhojen opettajien vuoden 1973 kesätyövelvollisuuden suorittamisesta. LO ratkaisi päätöksestä tehdyn valituksen vuonna 1974. Päätöksessään LO totesi kaupunginhallituksen päätöksen virheelliseksi, mutta koska päätös koski vain kesää 1973, LO katsoi, että enemmän lausunnon antaminen asiassa raukesi. KHO katsoi, ettei LO:n päätöksellä ollut kaupunginhallituksen päätöstä kumottu eikä muutettu, vaan LO oli päätöksessään vain lausunut valittajien vaatimuksista sekä lopputuloksena ilmoittanut enemmän lausunnon asiasta raukeavan. Koska kaupunginhallituksella ei ollut oikeudellista tarvetta saada muutosta LO:n päätökseen eikä sillä siis ollut oikeutta valittaa päätöksestä, KHO jätti kaupunginhallituksen valituksen tutkimatta.

Viranomaisen saattaa myös kokonaan sivuuttaa jonkin kysymyksen antamatta siitä tämän vuoksi lausuntoa. Tietyn tosiseikan sivuuttamisessa on oikeastaan kysymys siitä, että viranomaisen päätös perustuu puutteelliseen selvitykseen. Mikäli asiassa yleensäkin muutoksenhaku on sallittu, väite puutteellisesta selvityksestä saattaa olla valituksen perusteena.

Mainittakoon KHO:n ratkaisu *1965 II 623*, jonka mukaan valtionasiamiehellä oli oikeus hakea muutosta verolautakunnan päätökseen siitä huolimatta, ettei verolautakunta ollut verotusta toimittaessaan käsitellyt asiaa eikä tehnyt po. kysymyksestä päätöstä. — Ratkaisulla on perusteensa, kun muutoksenhaku veroasioissa yleensäkin kohdistuu toimitettuun verotukseen.

Jos viranomaisen taas sivuuttaa nimenomaisen vaatimuksen, kysymys on tältä osin asian jättämisestä tutkimatta. Muutoksenhaku on pääsäännön mukaisesti tällöin mahdollista.

Niinpä tapauksessa *KHO 30. 3. 1976 T 1349* LO ei ollut antanut lausuntoa virkajärjestelyjä kuntaliitosasiassa koskevasta valituksesta siltä osin, kuin se koski hallintojohtajan viran perustamista.

KHO tutki asian tältä osin välittömästi.¹⁶ — KHO ottaa alemmassa asteessa sivuutettuun vaatimukseen kantaa siitäkin huolimatta, vaikka valituksenalainen päätös sivuutetuilta osin ei ollenkaan soveltuisi muutoksenhaun kohteeksi (KHO 31.5.1976 T 2231) tai esitetyn vaatimuksen tutkiminen ei olisi kuulunut alemman asteen toimivaltaan. Niinpä tapauksessa KHO 12.6.1974 T 2564 LO ei ollut antanut valituskirjaan sisältyneistä rangaistusvaatimuksesta ja vaatimuksesta kunnan asettamiseksi lisättyyn valvontaan lausuntoa. Koska rangaistusvaatimuksen tutkiminen ei kuulunut LO:n toimivaltaan ja L kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta 1969 oli kumottu, vaatimukset eivät aiheuttaneet toimenpiteitä KHO:n taholta. — KHO toisin sanoen otti kantaa LO:n tutkimisvelvollisuuteen. Prosessivaatimuksista ei aina anneta nimenomaista päätöstä. Muutoksenhaku yhdistyy tältä osin pääasiallisesti koskevaan valitukseen. Siten esimerkiksi prosessiväitteiden sivuuttaminen ei käytännössä ole erillisen muutoksenhaun kohteena.¹⁷

Edellisistä poikkeava tilanne on silloin, kun asianosainen hakiessaan muutosta sinänsä valituskelpoiseen päätökseen *luulee sen sisältäneen ratkaisun kysymykseen*, joka ei ole edes ollut harkittavana. Tällöin valitus tutkitaan, mutta se ei anna aiheutta enempään toimenpiteeseen valitusviranomaisen taholta, kun valituksenalaisella päätöksellä ei ole ratkaistu puheena olevaa kysymystä.¹⁸

Mikäli viranomainen aikaisempaan päätökseensä viitaten selittää olevansa entisellä kannalla, ilmoitus merkitsee oikeastaan hakemuksen hylkäämistä ja poikkeaa siten asian tutkimatta jättämisestä. Joskus on kuitenkin vaikea päätellä sisältääkö toimenpide valituskelpoisen ratkaisun:

Tapauksessa KHO 21.11.1972 T 4573 sosiaalihallitus oli kirjeitse vastauksena A:n tiedusteluun ilmoittanut, että aikaisempi lapsen huostaanottoa koskeva päätös oli lainvoimainen ja asianmukaisesti vahvistettu. Kirje ei sisältänyt HVaL 3 §:ssä tarkoitettua valituskelpoista päätöstä. Vastaavanlainen käytäntö tällaisten, *aikaisempaa päätöstä koskevien tiedotusluonteisten ilmoitusten* jäämisestä muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle on omaksuttu kunnallisvalituksen osalta. Tapauksessa KHO 1961 II 499 kunnanval-

¹⁶ Ks. myös KHO 10.5.1976 T 1853.

¹⁷ *Ragnemalm*, s. 290, kuitenkin pohtii tulisiko asian tutkimisen estettä koskevan väitteen hylkäämisestä sallia muutoksenhaku vai pitäisikö muutoksenhaku lykätä pääasian yhteyteen. Hän tulee ensi mainitulle kannalle, joskin viittaa tällaisen muutoksenhaun avaamiin väärinkäyttömahdollisuuksiin. Ks. myös *SOU* 1964: 27 s. 503 ss.

¹⁸ Ks. mm. KHO 13.1.1976 T 107, jossa järjestysoikeuden ja LO:n päätökset kadun luovuttamista yleiseen käyttöön koskevassa asiassa eivät tarkoittaneet valituskirjassa mainittua kadunosaa.

tuuston päätös, jossa oli todettu kunnanvaltuuston eräiden aikaisempien päätösten syntyneen laillisessa järjestyksessä ja olevan lainvoimaisia, ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.

Viranomaisen saattaa myös aikaisemman päätöksensä johdosta *kieltäytyä ottamasta asiaa uudelleen tutkittavakseen*. Tällöin voidaan pääsäännön mukaisesti saattaa ylemmän viranomaisen ratkaistavaksi, muodostaako aikaisempi ratkaisu esteen asian ottamiselle uudelleen tutkittavaksi. Kun hallintopäätökset rajoitetusti saavuttavat oikeusvoimaan verrattavan sitovuuden, tällä menettelynedellytyksellä ei hallinnossa aina ole ehdotonta merkitystä.¹⁹ Mikäli asia aikaisemmasta päätöksestä huolimatta *otetaan uudelleen tutkittavaksi*, määräytyy siinä annetun päätöksen valituskelpoisuus yleisten säännösten mukaisesti. Niinpä muutosta voitiin hakea valtiokonttorin päätökseen, jolla VELäkeL 24 §:ään perustuva hakeamus lainvoimaisen eläkepäätöksen oikaisemisesta oli asiallisesti tutkittu ja hylätty (KHO 1968 II 25). Kunnallishallinnossa on viranomaisten *velvollisuus ottaa aikaisemmin sitovasti ratkaisemansa asia uudelleen tutkittavaksi* mennyt askelta pitemmälle.²⁰ Tämä ilmenee välillisesti siitä, että eräissä tapauksissa on kunnallisvaltuuston kieltäytymisen muuttamasta aikaisemmin tekemäänsä päätöstä katsottu sisältäneen lainvastaisen ratkaisun. Valitus on tutkittu tällaisesta ilmoituksesta mm. eräissä kioskien aukioloaikaa (KHO 1955 I 32 ja II 779) sekä luottamusmiehillä maksettavia palkkioita (KHO 1964 II 51) koskeissa asioissa.

¹⁹ Ks. Merikoski s. 92—93.

Suviranta, Kunnallishallinnon pääkysymyksiä s. 235 ss., kiinnittää toisaalta huomiota siihen, että hallintopäätösten oikeusvoimalla (sitovuudella) on meillä poikkeuksellisen suuri merkitys, milloin päätöksessä on kysymys yksityisen oikeudesta tai edusta. Oikeuskäytännössä onkin ennen muuta valtion hallintoviranomaisten päätösten osalta sitovuus — eräitä *Suvirannan* vuodelta 1960 mainitsemia poikkeustapauksia (KHO 1960 II 635, 673 ja 780) lukuunottamatta — yleisesti tunnustettu.

²⁰ Tässä suhteessa on merkitystä jaottelulla yksityistä henkilöä koskeviin päätöksiin ja normipäätöksiin: *Edellisten*, kuten esimerkiksi eläkepäätösten osalta kunnallisella viranomaisella on aikaisemman, lainvoiman saaneen päätöksen estämättä mahdollisuus — mutta ei velvollisuus — myöhemmin korottaa myönnettyä etuutta. Tämä ilmenee mm. KHO:n ratkaisuksista 1947 II 30, 1951 II 641 ja 1953 II 415, joissa kunnallinen viranomaisen oli aikaisemman päätöksen estämättä voinut tutkia tällaisen oikaisuvaatimuksen. Ks. erityisesti *Suviranta*, Kunnallishallinnon pääkysymyksiä s. 241 ss. *Normipäätökset* taas eivät yleensä saavuta sillä tavoin oikeusvoimaa, etteikö niitä myöhemmin uudella päätöksellä voitaisi muuttaa. Päätös, jossa aikaisempi kunnallinen säädös tai muu normi päätetään pysyttäväksi entisellään, sisältää valituskelpoisen asiaratkaisun. Ks. *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 266.

Esimerkkitapaukset osoittavat joskus olevan vaikeuksia sen selvittämisessä, sisältääkö viranomaisen päätös asian ratkaisun vai sen jättämisen tutkimatta. Päätöksen valituskelpoisuuden kannalta tällä rajanvedolla ei ole erityistä merkitystä. Muutoksenhaku asian tutkimatta jättämisestä tarkoittaa vain turvata lainmukaisen käsittelyn. Milloin viranomaisen päätös merkitsee kannanottoa itse asiaan, ei tällaiseen, tutkimisvelvollisuutta tehostavaan muutoksenhakuun ole reaalista tarvetta. Tällöin tulee lähinnä selvitettäväksi, sisältääkö päätös valituskelpoisen asiaratkaisun.

Erityisongelmia. Muutoksenhaun toteutuminen asian tutkimatta jättämisestä edellyttää, että asianomaisen viranomaisen menettelyn lainmukaisuuden selvittäminen kuuluu *valitusviranomaisen toimivaltaan*. Siten tällaisen jälkikäteisen kontrollin ulkopuolelle jäävät ensinnäkin niiden viranomaisten toimenpiteet, joiden osalta muutoksenhaku ei muutoinkaan tule kysymykseen.²¹ Asian luonteella ei sitä vastoin ole merkitystä. Muutoksenhakuhan koskee juuri sitä, onko viranomainen menettänyt oikein jättäessään asian tutkimatta.

Siten valitusviranomaisen päätös jättää valitus valmistelevaa laatua olevasta toimenpiteestä tutkimatta, voidaan saattaa menettelyn perusteen osalta jatkovalituksin ratkaistavaksi. Mainittakoon esimerkit kunnallishallinnosta:

KHO 1933 II 2528: Kouluhallitus oli sille alistetussa asiassa katsonut kunnanvaltuuston päätöksen olleen valmistelevaa laatua ja jättänyt siitä tehdyn valituksen tutkimatta. KHO katsoi, ettei kysymys ollut asian valmistelusta ja ettei kouluhallituksen olisi pitänyt vetäytyä tutkimasta valitusta. Ottaen valituksen välittömästi tutkittavakseen KHO kuitenkin katsoi, ettei kunnanvaltuuston päätöksellä ollut ratkaistu po. kysymystä oikeudesta kunnanpalkkaan, ja siten hylkäsi valituksen.

KHO 1942 II 400: LH oli jättänyt sosiaalilautakunnan valituksen tutkimatta kaupunginvaltuuston sosiaalilautakunnalle antamasta huomautuksesta ja ohjeista, kun ne eivät sisältäneet valituskelpoista ratkaisua. KHO katsoi, että valitus olisi pitänyt jättää tutkimatta sillä perusteella, ettei lautakunnalla KKunL 43,1 §:n säännös huomioon ottaen ollut valitusoikeutta (äänestys 4—1). — Valituksen tutkimatta jättäminen olisi siten tullut perustaa myöhempään valituksenedellytykseen.

²¹ HVall 4 §:n yleisklausuli on tässäkin suhteessa avartanut muutoksenhakumahdollisuuksia. Niinpä tapauksessa 1943 II 790 KHO jättäessään valituksen tutkimatta sosiaaliministeriön päätöksestä, jolla sille tehty kantelu oli jätetty huomiotta, nimenomaan viittasi siihen, ettei asia KHOL:n tai muidenkaan säännösten mukaan kuulunut KHO:n toimivaltaan.

Valitusviranomainen ottaa yleensäkin kantaa menettelyn edellytyksiin alemmassa asteessa.

Kysymyksenasettelu on toinen niissä tapauksissa, joissa muutoksenhaku on *nimenomaisin säännöksin kielletty*. Vaikka valituskieltojen tarkoituksena ymmärrettävästi on estää varsinaisten asiakysymysten saattaminen ylemmän viranomaisen tutkittavaksi, niiden on säännönmukaisesti katsottu myös estävän muutoksenhaun alemman viranomaisen päätöksestä, jolla asia on jätetty tutkimatta.²² Toisaalta voidaan kysymys siitä, onko valituskieltoa yleensäkin asiassa sovellettava, saattaa valitusviranomaisen tutkittavaksi.²³ Valitusviranomainen ottaa siten kantaa valituskiellon soveltamisedellytyksiin asianomaisessa tapauksessa. Se ei vallitsevan käsityksen mukaan kuitenkaan voi valituskiellon sivuuttaen kumota päätöstä asian tutkimatta jättämisestä ja velvoittaa alempaa viranomaista ottamaan asia uudelleen käsiteltäväksi. Ainoastaan poikkeustapauksessa, milloin asiaa ei ole ollenkaan alemmassa asteessa käsitelty, on tällainen menettely tullut kysymykseen. Tällöin ei ole ollut aikaisempaa päätöstä asian tutkimatta jättämisestä ja siten estettä asian uudelleen käsittelemiselle.²⁴

Lainsäädäntötekniseltä kannalta valituskieltojen näin laajaa sovelta-

²² Mainittakoon esimerkit HaL 56 §:n (KHO 1960 II 436 ja 557 sekä 1961 II 22), ampuma-aseista ja ampumatarpeista annetun A:n (34/33) 42 §:n (KHO 1951 II 500 ja 771 sekä 1958 II 268) ja SotilasavustusL 10 §:n (KHO 1960 II 681) valituskieltojen tällaisesta soveltamisesta.

Ks. myös *Andersson* s. 98.

²³ Selvemmin tämä ilmenee KHO:n ratkaisusta 1961 II 22, jossa LO oli jättänyt toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta valituksen sosiaalilautakunnan päätöksestä kansaneläkkeen luovuttamista koskevassa asiassa. KHO katsoi asiassa — siltäkin osin kuin se oli jätetty tutkimatta — olleen kysymys huoltoavun antamisesta ja kun tällaiseen päätökseen ei saatu HaL 56,3 §:n mukaan hakea muutosta, KHO poistaen valitusosoituksen jätti valituksen tutkimatta.

Sitä vastoin KHO tapauksessa 1964 II 331 tutki ja hylkäsi valituksen LO:n päätöksestä, jossa tämä oli HaL 56,1 §:n valituskieltoa soveltaen jättänyt tutkimatta valituksen sosiaalilautakunnan kurinpitoasiassa antamasta päätöksestä. — KHO toisin sanoen ensin tutki, oliko LO oikein soveltanut valituskieltoa.

²⁴ Tapauksessa KHO 18.9.1958 T 4095 asiaa, jota koskevasta päätöksestä LH oli vastoin valituskieltoa antanut valitusosoituksen KHO:een, virheellisesti ei ollut käsitelty LO:ssa. KHO poistaen valitusosoituksen jätti valituksen tutkimatta, mutta purki viran puolesta päätöksen palauttaen asian LO:ssa käsiteltäväksi. Vastaavanlaisessa tapauksessa KHO 11.5.1960 T 2997 LH:n päätöstä ei kuitenkaan purettu. Käytäntö ei siten näytä vakiintuneen.

mista tuskin voidaan kritisoida. Onhan muutoksenhakurajoitukset tarkoitettu yleensäkin kohdistumaan HVall 1—3 §:ssä tarkoitettuihin valituskelpoisiin päätöksiin tekemättä eroa sen suhteen, onko kysymyksessä asian ratkaiseminen vai sen jättäminen tutkimatta. Lopputuloksena on *oikeus-suojajärjestelmän kokonaisuutta ajatellen* kuitenkin epätydyttävä. Muutoksenhakurajoitukset estävät näin saattamasta menettelynedelleytyksiä koskevia ongelmia yleensäkin ylemmän asteen ratkaistavaksi.²⁵ Tässä suhteessa säädännäiset muutoksenhakurajoitukset menevät selvästi pitemmälle kuin hallintopäätösten valituskelpoisuuden yleiset edellytykset. Myöskään *asianosaisten kannalta* ei valituskieltojen soveltaminen yli varsinaisen tarkoituksensa asian tutkimatta jättämistä tarkoittaviin toimenpiteisiin ole tyydyttävä. Asian jääminen tutkimatta niin ensiasteessa kuin valitusviranomaisessakin johtaa siihen, ettei asianosainen saa ollenkaan asiallista ratkaisua.

Valituskieltojen suppeampaan tulkintaan päästäisiin luontevasti kiinnittämällä kulloinkin huomiota siihen, johtuuko asian tutkimatta jättäminen ensiasteessa pääasiallisesti koskevan säädöksen soveltamisesta vai muusta syystä, kuten yleisen menettelynedelleytyksen puuttumisesta. Mikäli valituskielto on ulotettu vain asianomaisen säädöksen nojalla tehtyihin päätöksiin, se ei näyttäisi asettavan estettä hakea muutosta päätökseen, jolla asia on muulla perusteella jätetty tutkimatta. Tällainen lievämpi tulkinta soveltuisi ilmeisestikin useisiin luetteloperiaatteen mukaisiin muutoksenhakurajoituksiin. Asiaryhmäkohtaiset valituskiellot saattaisivat aiheuttaa toisentyypisiä ongelmia, jotka olisivat ratkaistavissa vain lainsäädäntötoimenpitein. Valituskieltojen lisääntyessä olisi näihin tulkintakysymyksiin ja mahdollisuuksiin niiden ennalta ratkaisemiseen syytä kiinnittää yhä enemmän huomiota. Tosin ylimääräisen muutoksenhaun aikaisempaa joustavammasta mahdollisuudesta vähentävät erillisjärjestelyjen tarvetta. Samoin valmisteilla olevan hallintomenettelylain yhteydessä voitaneen lisätä oikeusturvan takeita menettelyssä ja muutosidonnaisuuksista luopumalla edelleen vähentää asioiden tutkimatta jättämistä.

²⁵ Andersson, s. 98, pohtii mahdollisuutta, että LO:t noudattaisivat valituksenedellytyksiin nähden muutoksenhakurajoitusten alaisissa asioissa erilaista käytäntöä. Hän esittääkin harkittavaksi eräänlaista prejudikaattidispenssiä tällaisiin tapauksiin. — Toisaalta edellä (5.2.) esitetyt tilastotiedot osoittavat, että valituskiellot tulevat alemmanasteisessa hallintolainkäytössä yleensäkin verraten harvoin sovellettaviksi.

7.1.2. Asian siirtäminen

Asian siirtäminen edellyttää sitä, että viranomainen ei pidä itseään toimivaltaisena asiaa ratkaisemaan vaan katsoo sen kuuluvan muulle viranomaiselle. Aikaisemmin väärälle viranomaiselle toimitettu asia usein jätettiin tutkimatta sitä erikseen toimivaltaiselle viranomaiselle siirtämättä. Tämä osaltaan selittää, miksi siirtopäätöksiin liittyvät muutoksenhakukysymykset hallintovalituslain valmisteluvaiheissakin kokonaan sivuutettiin. Siirtopäätökset ovat sittemmin eräänlaisena palveluperiaatteen ilmauksena yleistyneet²⁶ ja aiheuttaneet uusia valituskelpoisuusongelmia lähinnä valtionhallinnossa. Kunnallishallinnossa asian siirtäminen tarkoittaa säännönmukaisesti vain asian valmistelua ja jää siten välitöiden muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle.²⁷

Kysymystä siirtopäätösten valituskelpoisuudesta voidaan HValL:n 3 §:n väljän yleissäännöksen pohjalta tarkastella kahdestakin näkökulmasta. Ensinnäkin asian siirtäminen, joka samalla merkitsee, ettei viranomainen ota asiaa ratkaistavakseen, on verrattavissa asian tutkimatta jättämiseen. Yksinomaan tätä puolta korostaen päädyttäisiin siirtopäätösten yleiseen valituskelpoisuuteen.²⁸ Toisaalta asia ei siirtopäätöksen jälkeen lakkaa olemasta vireillä. Siten saattaisi prosessitaloudellisista

²⁶ Ks. aikaisemmasta, menettelynedellytysten ehdottomuutta korostaneesta käytännöstä KHO:n ratkaisujen hakemisto 1933—1968 ss. 314—315 ja Kurvinen, LO-päivät 1969 ss. 102—103.

Pyrkimys menettelynedellytysten joustavampaan soveltamiseen ilmeni ensin hakemusasioissa, joissa hakemuksen perille toimittamisesta ei useinkaan ole erikseen säädetty. Siten väärässäkin järjestyksessä tulleita hakemuksia alettiin tutkia (KHO 1969 II 198). Valitusasioissa tapahtunut kehitys ilmenee selvästi KHO:n täysistuntoratkaisusta 1971 I 2: Se seikka, että valittaja oli toimittanut valituskirjansa sosiaalilautakunnalle, vaikka se olisi ollut toimitettava KHO:lle, ei ollut valituksen tutkimisen esteenä, kun valituskirja oli saapunut KHO:een ennen valitusajan päättymistä (äänestys 9—6—4). Neljän jäsenen vähemmistö olisi jättänyt valituksen tutkimatta. Vastaavanlaisessa tapauksessa 1969 II 212 KHO vielä oli äänestyksen jälkeen (3—2) ollut toisella kannalla.

²⁷ Mainittakoon Pohjois-Karjalan LO:n ratkaisu 17. 2. 1976 T 70, jossa kauppalanhallitus oli alistanut kauppalan terveyslautakunnan vaalipäätöksen ja siirtänyt asian perustettavan kuntainliiton terveyslautakunnalle. Valitus jätettiin asian valmistelutointa koskevana tutkimatta.

²⁸ Ruotsissa siirtopäätösten valituskelpoisuutta ovat perustelleet tältä kanalta mm. Sundberg, Förvaltningsrätt s. 312, Strömberg, Förvaltningsrätt s. 165, Sjöberg s. 137 ja Ragnemalm s. 290.

syitä olla usein perusteltua lykätä muutoksenhakukin myöhempään vaiheeseen. Tältä kannalta olisi valituskelpoisuuden edellytyksenä kiinnitettävä huomiota siihen, sisältääkö siirtopäätös joltain osin asian ratkaisun. Kehitys oikeuskäytännössä näyttää johtavan yhä laajempiin muutoksenhakumahdollisuuksiin. Valituskelpoisuuden kriteerit eivät kuitenkaan ole kaikilta osin vakiintuneet. Asiaa on syytä tyyppitapauksittain yksityiskohtaisemmin selvittää.

Kun asia siirretään *viranomaisen sisällä* kokoonpanosta toiseen, kysymys on usein vain työskentelyn järjestelyä koskevasta toimenpiteestä. Ratkaisutilanne on toinen, mikäli asia on käsiteltävä tietyllä osastolla tai erikseen säädettyssä järjestyksessä. Käsitelyjärjestystä koskevalla ratkaisulla on tällöin nimenomainen merkitys. Asian siirtämisen tapahtuessa saman viranomaisen sisällä vapaamuotoisesti ei kuitenkaan ole valituksen kohteeksi soveltuva päätöstä. Muutoksenhaku tulee tosin myöhemmin kysymykseen myös sillä perusteella, että asia on ratkaistu väärässä järjestyksessä. Virheellinen menettely johtaa säännönmukaisesti päätöksen kumoamiseen ja palauttamiseen uudelleen oikeassa järjestyksessä käsiteltäväksi.²⁹

Oma erityistapauksensa on asian siirtäminen *lääninportaassa LO:sta LH:n yleiselle tai muulle osastolle*. Muodollisorganisatoriselta kannalta tarkastellen LO toimii LOL (1021/74) 1 §:n mukaisesti edelleen LH:ssa. Toiminnalliselta kannalta kysymys on hallintotuomioistuimesta, jonka toimivallasta on erikseen laissa säädetty. Lain valmisteluvaiheissa oli tarkoitus nimenomaisin lainsäännökin järjestää, että LO:n ja LH:n kompetenssiriitojen ratkaiseminen kuuluisi LO:lle.³⁰ Kun tällainen uudistus ei toteutunut, LO:n siirtopäätösten sitovuus samoin kuin valituskelpoisuuskin jäivät käytännön varaan. Tosin yleisistäkin lähtökohdista on selvää, että LO:n tuomioistuimena tekemä päätös omasta toimivallastaan sitoo LH:ta. Se ei voi jättää sille siirrettyä asiaa tutkimatta sillä perusteella, että asia kuuluu LO:n eikä LH:n toimivaltaan. Sitä vastoin LO:n siirtopäätös ei voine sisältää vielä kannanottoa mahdollisista muista perusteista asian tutkimatta jättämiselle. Tällaisten siirtopäätösten valituskelpoisuutta selvitetessä KHO:ssa ilmeisestikin lähdettiin aikaisemmin HVaIL

²⁹ KHO:n käytännöstä löytyy lähinnä esimerkkejä siitä, että asia on lääninportaassa käsitelty ja ratkaistu väärässä järjestyksessä. Ks. tällaisista palautuspäätöksistä 1959 II 180, 1960 II 204, 361 ja 838, 1962 I 5, 1966 II 154 sekä 1967 II 166 ja 703. Tällaisissa tapauksissa ei ole kysymys yksin käsitelyjärjestyksestä vaan laajemminkin lainkäyttö- ja hallintomenettelyn rajanvedosta.

³⁰ Lvk, 1970: 5 esitti ehdotuksensa 15,2 §:ssä nimenomaan säädettäväksi LO:n velvollisuudesta siirtää LH:lle tälle kuuluva asia. Tästä päätöksestä olisi lääninasiamehellä ollut 24,2 §:n mukaan valitusoikeus. Muutoksenhakumahdollisuutta perusteltiin sillä, että myös LH:n toimesta olisi voitu saattaa ratkaistavaksi, kuuluiko määrätty asia LO:n vai LH:n käsiteltäväksi.

3,1 §:n pääsäännöstä, jonka mukaan valituskelpoinen on vain toimenpide, jolla asia on ratkaistu. Valitukset siirtopäätöksistä, jotka eivät sisällä varsinaista asiaratkaisua, jätettiin siten tutkimatta.³¹ Vain poikkeuksellisesti, milloin oli kysymys asian siirtämisestä LH:lle ulosotonhaltijana käsiteltäväksi, katsottiin siirtoon sisältyneen valituskelpoinen päätös (KHO 1956 II 706). LO:n siirtopäätösten valituskelpoisuus tunnustettiin laajemmin vasta 1970-luvun ratkaisuisa, joiden erityispiirteitä on syytä tarkemmin selvittää:

KHO 20. 12. 1972 T 5006: Rakennuslautakunta oli myöntänyt A:lle rakennuslupan. B:n haettua muutosta LO oli, ottamatta välittömästi ratkaistavakseen, olivatko edellytykset luvan myöntämiselle olemassa, palauttanut asian rakennuslupaa koskevalta osalta rakennuslautakunnalle uudestaan käsiteltäväksi. Asiassa tehdyn vaatimuksen rakennuksen poistamisesta LO oli siirtänyt LH:n ratkaistavaksi. B jatkoi valitusta kummankin LO:n päätöksen osalta ja katsoi asian muodostavan yhden kokonaisuuden, joka olisi sellaisena samalla kertaa lopullisesti ratkaistava. B vaati A:n velvoittamista poistamaan rakennukset ja KHO:ta toteamaan asianomaisen rakennuspaikan rakentamiseen kelpaamattomaksi. KHO yhdistäen asiat yhdellä kertaa ratkaistavaksi tutki asian ja totesi LO:n lausueessaan siirtävänsä vaatimuksen asuinhuonerakennuksen poistamisesta LH:n käsiteltäväksi katsoneen, että asian ratkaiseminen kuului LO:lle vain mainittua lupaa koskevalta osalta ja ottanut asian vain tältä osin ratkaistavakseen. Kun LO näin tehdessään ei ollut menetellyt virheellisesti, KHO katsoi, ettei ollut syytä muuttaa LO:n päätöstä tältä osalta (äänestys 5—3). Vähemmistö ei pitänyt LO:n päätöstä siltä osin, kuin LO oli siirtänyt B:n vaatimuksen LH:n käsiteltäväksi, valituskelpoisena.³²

KHO 16. 10. 1974 T 3945: LO oli siirtänyt kunnallisasian moottorikilpailujen järjestämisen kieltämistä koskevan vaatimuksen osalta LH:n yleisen osaston käsiteltäväksi. KHO tutki tehdyn jatkovalituksen tältäkin osin ja totesi LO:n lausueessaan siirtävänsä vaatimuksen LH:n käsiteltäväksi katsoneen, että asian ratkaiseminen kuului LO:lle vain valtuuston päätöstä koskevalta osalta, ja ottaneen asian tältä osin ratkaistavaksi. Kun LO näin tehdessään ei ollut menetellyt virheellisesti, KHO hylkäsi valituksen ja jätti LO:n päätöksen lopputuloksen pysyväksi.

Ratkaisuja arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että KHO kummassakin tapauksessa nimenomaan totesi LO:n siirtopäätöstä tehdessään samalla ratkaissleen, missä laajuudessa se otti asian ratkaistavak-

³¹ Ks. KHO 15. 12. 1970 T 5746 ja 10. 3. 1972 T 890 (asian siirtäminen kantelun osalta LH:n yleiselle osastolle).

³² Samoin KHO 20. 12. 1972 T 5007.

seen. Kysymys ei LO:ssa siten ollut vain asian siirtämisestä vaan myös siinä tehtyjen vaatimusten erottelusta ja siten välillisesti myös asian luonnetta koskevasta ratkaisusta. Enempien ratkaisujen puuttuessa ei vielä ole vakiintunutta kantaa, onko tällainen vaatimusten erottelu ja asian muotoaminen asetettava aina siirtopäätöksen valituskelpoisuuden edellytykseksi. Käytännön syyt näyttävät puoltavan tämäntapaista kynnystä. Se on ymmärrettävä siltä kannalta, että hallintovalitus on tarkoitettu yksityisten »oikeuksien suojaksi» ei niinkään käsittelyjärjestyksen kontrolloikeinoksi. Sen mukaan ei muutoksenhaku tulisi aina asiaa LO:sta LH:een tai päinvastoin siirrettäessä kysymykseen. Lääninportaan sisällä tehtyä siirtopäätöstä ei siten konstruoitaisi asian tutkimatta jättämiseksi. Muutoksenhakumahdollisuus riippuisi siitä, sisältääkö siirtäminen samalla kannanoton asian luonteeseen tai muutoin siihen vaikuttavaan oikeuskysymykseen. Usein kysymys onkin sen ratkaisemista, miltä osin asia on käsiteltävä hallintomenettelyn järjestyksessä. LO:ien toimintaedellytysten kehittyessä saattaa rajanveto tulla uusien ja entistä selkeämpien edellytysten pohjalta ratkaistavaksi.

Ratkaisutilanne on eräässä suhteessa toinen, mikäli asia siirretään *organisatorisesti täysin erilliselle viranomaiselle*. Asian osittainen siirtäminen ei tällaisessa tapauksessa yleensä saata tulla kysymykseen. Siirtopäätös ei toisin sanoen merkitse vaatimusten erottelua tai yleensääkään asian muotoamista. Toisaalta tällainen siirtopäätös on helpommin verrattavissa asian jättämiseen tutkimatta. KHO on aikaisemmissa ratkaisuisaan kuitenkin asettanut asiaratkaisun myös siirtopäätöksen valituskelpoisuuden edellytykseksi, mikä ilmenee seuraavista niin hakemus- kuin valitusasioitakin koskevista esimerkeistä:

Hallintomenettelyssä ratkaistavasta asiasta oli kysymys tapauksessa KHO 29. 10. 1964 T 4464, jossa asianosainen oli muuttanut kotivastuksen korvaamista sosiaalihuutukselle koskevan asian vireilepanon jälkeen toisen läänin alueelle. LH:n päätös tämän johdosta siirtää asia toiselle LH:lle ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.

Myöskään *virheellisen valitusosoituksen* johdosta väärälle viranomaiselle tulleen valituksen siirtämistä HValL 13,2 §:n nojalla ei aikaisemmin pidetty valituskelpoisena päätöksenä (KHO 1968 II 100 ja 20. 1965 T 208). Samoin VerotusL 97 ja 98 §:n nojalla tehdyt siirtopäätökset ovat jääneet valitusmahdollisuuksien ulkopuolelle.³³ Veroasioissa tämä on ymmärrettävää senkin vuoksi, että muutoksenhaku näissä asioissa kohdistuu veron määrään. Valittaa ei saa myöskään LO:n päätöksestä siirtää asia lääninkonttorille siltä osin, kuin siinä oli kysymys EnnakkoperintäL 58 §:ssä tarkoitettusta hakemuksesta (KHO 28. 1. 1974 T 384).

Tässä yhteydessä voidaan viitata myös VirkamVastuuL (142/27,

³³ Ks. myös Andersson s. 131 sekä KHO 1950 II 500, 1968 II 573 ja 22. 5. 1968 T 3092.

kumottu lailla 424/74) 9,2 §:ssä tarkoitettuun LH:n osoitukseen panna asiassa kanne vireille tuomioistuimessa. Tällaisen osoituksen edellytyksenä oli, että »hakijan oikeus havaittiin riittäiseksi». Siten kysymys ei ollut niinkään asian siirtämisestä kuin hakemuksen hylkäämisestä ja jättämisestä asianomaisen hakijan aloitteen varaan. Tältä kannalta on ymmärrettävää, että valitus osoituksesta eräissä tapauksissa, tosin äänestyksen jälkeen KHO:ssa myös tutkittiin.³⁴ Tällaisen järjestelyn perusteet olivat yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten toimivallanjaossa.³⁵ Vahingonkorvauskysymysten keskittäminen nykyisin siviiliprosessimenettelyyn ei aiheuta tällaisia muutoksenhakuongelmia, mutta saattaa tuntua asianosaisista tarpeettoman raskassoutuiselta.³⁶

Samoin läänioikeuksissa näyttää olleen vakiintunut käytäntö, että virheellisen valitusosoituksen johdosta väärälle viranomaiselle tulleen valituksen siirtämistä toimivaltaiselle viranomaiselle ei ole pidetty valituskelpoisena. Sen johdosta ei myöskään LO:ien tällä perusteella teke-miin siirtopäätöksiin ole liitetty valitusosoituksia.³⁷ KHO:n kanta on kuitenkin selvästi muuttumassa, mikä ilmenee tapauksista 17.12.1976 T 4999—5002. Ratkaisuihin on eräiltä osin syytä yksityiskohtaisemminkin viitata.

Tapauksessa KHO 17.12.1976 T 4999 kansakoulunopettaja oli vaatinut viikkotuntimääränsä vastaavaa palkkausta *kunnallishallitukselta*, joka oli hylännyt vaatimuksen ja liittänyt päätökseen valitusosoituksen muutoksenhakemisesta LH:lta. LO katsoi opettajan vaatimuksen sellaiseksi oikaisuvaatimukseksi, jota tarkoitettiin KPalkkaL 45 §:ssä. Kunnallishallituksen olisi siten pitänyt osoittaa päätöksen tyytymätöntä hakemaan muutosta KouluH:een tehtävällä valituksella. Sen vuoksi LO HVaL 13,2 §:n nojalla siirsi

³⁴ Andersson, s. 131 ss., tarkastelee tällaisia osoituksia nimenomaan siirtämisen erityistapauksina ja toteaa KHO:n tutkineen valituksen osoituksesta mm. ratkaisuisa 1948 I 28/I—II (äänestys 8—6) ja 1951 II 722 (äänestys 3—2) samoin kuin tällaisen hakemuksen hylkäävästä päätöksestä 1956 II 193 (äänestys 13—8) ja 1961 II 117.

Mikäli vahingonkorvausta on haettu muulta viranomaiselta kuin LH:lta, valitus on hakemuksen hylkäävästä päätöksestä jätetty säännönmukaisesti tutkimatta (KHO 1952 II 392 ja 23.4.1971 T 1796). Perusteena on, ettei päätöksellä ole ratkaistu eikä voitukaan ratkaista korvauskysymystä.

³⁵ Ks. Ståhlberg s. 115.

³⁶ Mainittakoon vain KHO:n ratkaisut 12.5.1975 T 1939—1940, joissa hammashoidon kustannusten korvausriidan katsottiin kuuluneen yleisen alioikeuden ratkaistavaksi (äänestys 7—3). Vähemmistö katsoi asian »näissä oloissa» kuuluneen LO:lle.

³⁷ Ks. Kymen LO 22.1.1976 T 167 ja 23.9.1976 T 2007.

asian KouluH:n tutkittavaksi ja päätettäväksi ja totesi, ettei päätökseen saanut HVall 3 §:n säännös huomioon ottaen hakea muutosta. *KouluH* jätti asian tutkimatta, koska asiassa oli kysymys PeruskouluPalkkaL:n mukaisesta palkkauksesta eikä kunnanhallituksen päätöksestä tehdyn valituksen tutkiminen ja ratkaiseminen, kun otettiin huomioon sanotun lain 37,2 §:n säännökset, kuulunut KouluH:n toimivaltaan. Opettajan haettua muutosta KHO tutki valituksen ja katsoi, että opettajan oli katsottava tehneen kunnallishallitukselle palkkaustaan koskevan, PeruskouluPalkkaL 37,2 §:ssä tarkoitetun oikaisuvaatimuksen. Kunnanhallituksen oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen oli sanotun lainkohdan mukaan ollut haettava muutosta valittamalla LH:een. LO:n ei näin ollen olisi pitänyt mainitsemallaan perusteella *jättää opettajan valitusta tutkimatta siirtämällä* se KouluH:lle. Tämän vuoksi KHO jättäen KouluH:n päätöksen pysyväksi, poistaen LO:n päätöksen ja siihen liitetyn valituskiellon palautti asian LO:lle uudelleen käsiteltäväksi. — Perusteluista ilmenee KHO:n nimenomaan rinnastaneen siirtopäätöksen asian jättämiseen tutkimatta. Todettakoon myös, että KHO poisti LO:n päätöksen, vaikka valitus oli kohdistunut kouluhallituksen päätökseen asian tutkimatta jättämisestä. Purku ei olisi voinut tulla kysymykseenkään, kun sama asia edelleen oli viireillä.

Tapaus KHO 17.12.1976 T 5000 erosi edellisestä siinä suhteessa, että kysymys oli kansakoulun johtokunnan palkkausta koskevasta päätöksestä, josta olisi tullut hakea muutosta kaupunginhallitukselta. Opettaja oli kuitenkin saamansa valitusosoituksen mukaisesti osoittanut muutoksenhakunsa LO:lle, joka oli siirtänyt sen edelleen kouluhallitukselle. KHO jätti LO:n ja kouluhallituksen päätökset siltä osin pysyviksi, kuin valitus oli jätetty tutkimatta sanottujen viranomaisten toimivaltaan kuulumattomana. LO:n ei kuitenkaan olisi pitänyt siirtää valitusta kouluhallitukselle vaan kaupunginhallitukselle. Asiaa siirtämättä KHO otti asian itse tutkittavakseen.

KHO ratkaisu 17.12.1976 T 5001 onkin sitten pelkistetty ATK-selosteena oikeusohjeen muotoon: LO oli HVall 13,2 §:n nojalla virheellisesti siirtänyt sille tehdyn kunnallisvalituksen kouluhallituksen käsiteltäväksi. Kouluhallitus jätti asian toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta. KHO tutki LO:n siirtoa koskevasta päätöksestä tehdyn valituksen. Päätös kumottiin ja poistettiin.

Mainitut ratkaisut sisältävät aikaisempaan verrattuna huomattavan muutoksen. Siirtopäätökset on niissä välittömästi rinnastettu asian jättämiseen tutkimatta. Prosessuaaliselta kannalta onkin selvä, että asian siirtäminen toimivallan puuttumisen vuoksi muulle viranomaiselle merkitsee sen jäämistä siirtävässä viranomaisessa tutkimatta. Veroasioissa

tällaiseen kannanmuutoksen tuskin kuitenkaan on perusteita. Järjestetäessä verovalitusten siirtäminen nimenomaisin säännöksiin ei tarkoitettu vielä tässä vaiheessa avata muutoksenhakumahdollisuutta. Siirtopäätösten valituskelpoisuuden laajentamisella on myös eräitä käytännön seuraamuksia. Jotta muutoksenhaku pääsisi käytännössäkkin toteutumaan, tulisi siirtävän viranomaisen liittää päätökseensä valitusosoitus. Asian vastaanottavan viranomaisen tulisi puolestaan hankkia selvitystä siitä, onko siirtopäätöksestä valitettu ja tarvittaessa odottaa valituksen ratkaisemista. Valituskelpoisuuden laajentaminen saattaa siten välillisesti myös hidastaa menettelyä. Käytännössä tämä ei kuitenkaan muodostune epäkohdaksi, mikäli valitusoikeus on vain asianosaisella. Vastapuolella ei siirtotapauksessa liene oikeussuojan tarvetta.

7.1.3. Viranomaisen passiivisuus

Viranomaisen passiivisuus ja ratkaisun viipyminen vaikuttaa käytännössä samalla tavoin kuin asian jääminen tutkimatta. Asianosainen ei kummassakaan tapauksessa saa vastausta esittämiinsä vaatimuksiin.³⁸ Toisaalta viranomaisen viivyttyäessä asian ratkaisua ei ole ollenkaan päätöstä, johon muutoksenhaku nykyisten säännösten mukaisesti voisi tulla kysymykseen. Valituksen käyttöalan laajentaminen tällaisiin tapauksiin edellyttäisikin erityisjärjestelyjä, jotka voidaan tässä yhteydessä viittauksin sivuuttaa.

Käytettävissä on kolme pääasiallista ratkaisumallia:

Oikeusturvan takeet viranomaisen viivyttelyä vastaan voidaan ensinnäkin rakentaa nykyiseen tapaan virkamiehen vastuumuotojen sekä hallintokantelun ja kurinpitomenettelyn kehittämisen varaan. Tällainen järjestelmä on pohjoismaista lähinnä Ruotsissa.³⁹ Tanskassa viranomaisen passiivisuus ei estä myöskään nostamasta asiassa kannetta tuomioistuimessa.⁴⁰ Norjassa on astuttu tästä askele eteenpäin säätämällä hallinnollisten oikaisuvaatimusten käsit-

³⁸ Ks. *Tomuschat* s. 77.

³⁹ Tosin valitusasiantuntijat pohtivat periaatemietinnössään (SOU 1955:19 s. 92) muutoksenhaun ulottamista viranomaisen passiivisuuteen mutta luopuivat ajatuksesta loppumietinnössään (SOU 1964:27 ss. 103, 424 ja 506).

Ragnemalm, ss. 32—33, tarkastelee de lege ferenda erityistä kannetyyppeä »passivitetstalan».

⁴⁰ Ks. *Andersen* ss. 532—535 ja *Jensen—Nørgaard* s. 180.

telylle kuuden kuukauden määräaika. Mikäli asiaa ei ratkaista tässä ajassa eikä viivytys johdu asianomaisesta muutoksenhakijasta, päätöksen puuttuminen ei estä kanteen nostamista tuomioistuinmessä.⁴¹

Toisena vaihtoehtona on erityinen, muusta muutoksenhausta poikkeava velvoitekanne. Tällainen järjestelmä on edellä esitetyn tavoin käytössä lähinnä Saksan liittotasavallassa. Asianosainen, jonka oikeutta viivyttely loukkaa, voi 3—12 kuukauden kuluessa erityisellä kanteella (*Untätigkeitsklage*) pyytää hallintotuomioistuinta velvoittamaan asianomaista hallintoviranomaista tekemään haetun hallintotoimen.⁴² Angloamerikkalaisissa maissa prosessin tarkoituksena on hallinnon pysyttäminen »intra vires» ja kohteena siten »final decision». Suoritusvaateen sisältävä ns. writ of mandamus-kanne saattaa kuitenkin tulla kysymykseen niissä tapauksissa, joissa asianosaisten oikeudet ja viranomaisen vastaava toimintavelvollisuus on selvästi säädetty.⁴³

Kolmantena mahdollisuutena on rinnastaa tietyn määräajan jatkunut viivyttely hallintopäätökseksi, josta on yleisten säännösten mukainen valitusoikeus. Tältä pohjalta on lähinnä Ranskassa kehittynt ns. *silence de l'administration*-teoria, joka on omaksuttu monissa maissa. Ranskassa, jossa tällaisesta muutoksenhakumahdollisuudesta on säädetty jo 1900,⁴⁴ määräaika on neljä kuukautta. Muissa maissa se vaihtelee 20 päivästä (Romania) kuuteen kuukauteen.⁴⁵

Lainvalmistelukunnan ehdotus 1936 laiksi valitusoikeudesta hallintoviranomaisen viivyttäessä asian ratkaisua perustui viime mainitun vaihtoehtoon varaan. Määräajaksi, jonka kuluttua vaatimus katsottiin hylätyksi ja mistä asianosaisten valitusoikeus siten alkoi, esitettiin kuutta kuukautta. Mikäli asia laadultaan kuitenkin edellytti pitempää aikaa, tällaista valitusoikeutta ei sovellettu. Ehdotus poikkesi ulkomaisista esikuvistaan sikäli, että muutoksenhakua ei olisi välittömästi keskitetty KHO:lle, vaan se olisi tehty kulloinkin normaalissa järjestyksessä. Tältä kannalta menettely rinnastettiin säännönmukaiseen muutoksenhakuun. Valitusviranomaisella olisi ollut mahdollisuus ratkaista itse asia tai palauttaa se alemman viranomaisen määräajassa ja mahdollisesti tarvittavalla uhalla päätettäväksi.⁴⁶

Uudistuksen toteuttamisedellytyksiä ei tuolloin eikä myöhemminkään ole selvitetty. Yleisesti on kuitenkin syytä viitata eräisiin *käytännön*

⁴¹ Ks. tvistemanloven 437 § (1962) ja *Frihagen* s. 311 ss.

⁴² Ks. *Mörtel* s. 155, *Wolff* ss. 376 ja 416 sekä *Kopp* s. 73.

⁴³ Ks. Iso-Britannian osalta *Bradley* s. 337 ja Yhdysvaltain osalta vastavasti *Van Alstyne* s. 1164 ss.

⁴⁴ Ks. *von Laun* s. 255 ja *Fromont* ss. 226—230.

⁴⁵ Ks. *Tomuschat* ss. 83 ja 86.

⁴⁶ Ks. *Lvk 1936: 5* ss. 9 ja 106—107.

seikkoihin: Organisatoriset tekijät ja päätöksentekijän käytettävissä kulloinkin oleva erilainen harkintavalta huomioon ottaen on tuskin mahdollista päätyä yhtenäiseen järjestelyyn.⁴⁷ Aikarajojen asettaminen on myös riippuvainen riittävän työvoiman ja yleensäkin toimintaedellytysten turvaamisesta.

Säännönmukaisen muutoksenhaun avaaminen viranomaisen passiivisuuteen nähden herättää eräitä periaatteellisia epäilyjä. Asian siirtyessä viivytyksen johdosta hallintolainkäyttöviranomaisen ratkaistavaksi, tämä tulee tavallaan asiassa alunperin toimintavelvollisen viranomaisen sijaan. Hallintolainkäyttö, jonka funktiona varsinaisesti on hallintoviranomaisten käyttäytymisen lainmukaisuuden jälkikäteinen arviointi, saisi tällöin uutta sisältöä.⁴⁸ Viivytystapauksessa onkin kysymys oikeastaan mahdollisuudesta siirtää asia ylemmän viranomaisen ratkaistavaksi. Tällaisen muutoksenhakuinstituutin tarpeellisuutta selvittäessä olisikin kiinnitettävä huomiota nykyisten oikeusturvan takeiden, kuten hallintokantelun,⁴⁹ kurinpitomenettelyn sekä vahingonkorvaus- ja muiden alioikeuskanteiden merkitykseen. Eräänä mahdollisuutena olisi kehittää kanteluinstituutia niin, että kanteluviranomainen voisi nykyistä enemmän asettaa nimenomaisia velvoitteita toimenpiteisiin ryhtymiseksi mahdollisesti tarvittavine tehosteineen.⁵⁰ Viivytykseen puututtaisiin näin kanteluteitse hallintomenettelyssä eikä hallintolainkäyttömenettelyssä. Todettakoon hallintolainkäytön osalta, että KHO:kin voi HM 56 §:ssä ja KHOL 1,2 §:ssä asetettuun valvontatehtävään viitaten puuttua asioiden viivyttämiseen alemmanasteisessa hallintolainkäytössä pyytäen kantelun johdosta ainakin lausuntoa.⁵¹

⁴⁷ Samoin *Andersson*, s. 100, epäilee tällaista mahdollisuutta.

⁴⁸ Ks. *Wennergren* s. 928.

⁴⁹ Todettakoon, että eduskunnan oikeusasiamies on vuosien 1966—1975 toimintakertomuksissa kiinnittänyt 53 tapauksessa huomiota viivästymiseen asian käsittelyssä. Ks. *EOA* 1975 ss. 193—194.

⁵⁰ *Ellilä*, Hallintokanteiden lajeista s. 59, käyttää LO:lle tehdystä vaatimuksesta viranomaisen (kuten sosiaalilautakunnan) velvoittamisesta suorittamaan virkatoimi nimitystä »ryhtymiskanne».

Kunnallisen viranomaisen viivyttelyn johdosta syntyvää kantelutarvetta palvelee osaltaan myös UKunL 145 §:ssä tarkoitettu LH:n yleinen valvonta.

⁵¹ Tapauksessa *KHO* 13.12.1960 T 7339 asianosainen oli kannellut KHO:een ja vaatinut LH:n velvoittamista antamaan hänen taskuaseen hallussapitolupaa koskevasta apulaisnimismiehen päätöksestä tekemästään valituksesta viipymättä päätöksen. KHO:n sai välitoimena LH:ltä ilmoituksen, että sanottu valitus oli edelleen valmistelun alaisena. Kantelu ei aiheuttanut enempää toimenpiteitä

7.2. Hakemuksen ja siihen verrattavan vireillepanotoimen johdosta annetut päätökset

7.2.1. Yleisiä näkökohtia

Lähtökohtia. Valitussäännöksissä ei ole eroa sen suhteen kenen aloitteesta päätös kulloinkin on tehty. Osoituksena julkishallinnolle ominaisesta virallisperiaatteesta¹ kiellot, käskyt ja muut velvoitteet kuitenkin asetetaan yleensä viranomaisen aloitteesta. Vaikka yksityisetkin saatavat kääntyä viranomaisen puoleen hakien muita velvoittavaa päätöstä, heidän toimenpidepyyntönsä säännönmukaisesti tarkoittavat jotakin etuutta tai vapautumista velvoitteesta. Tällaiset hakemukset, ilmoitukset ja muut toimenpidepyynnöt muodostavat niin moninaisen joukon, että niiden johdosta annettujen päätösten valituskelpoisuuttakin on selvitettävä tyyppitapauksittain erikseen.² Tällöin erottuvat omaksi ryhmäkseen ensinnäkin ne asiat, joissa etuuden hakemisesta ja usein myös menettelystä on nimenomaisesti säädetty.

Lakisäätöiset hakemukset. Kun etuuden hakemisesta ja sen myöntämisestä on erikseen säädetty, hakijalla on asialegitimaatio eli mahdollisuus omissa nimissään saada asia vireille. Asianomaisen hakemus on tällaisissa tapauksissa eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta menettelyn edellytyksenä.³ Viranomaisen on hakemuksesta otettava asia käsiteltäväkseen ja annettava siinä päätös.⁴

KHO:n taholta. Vastaavasti tapauksessa KHO 1943 II 770 KHO tutki kantelun siitä, ettei LH ollut antanut päätöstä sille tehtyyn kanteluun. Kun LH KHO:een hankitun selvityksen mukaan kuitenkin oli välillä antanut kanteluun päätöksen, kantelu ei antanut aihetta KHO:n toimenpiteeseen. Vrt. KHO 25.9.1957 T 4169, jossa vaatimus saada KHO:lta välittömästi päätös LH:lle jätettyyn ratkaisemattomaan valitukseen jätettiin toimivaltaan kuulumattomana tutkimatta.

¹ Ks. Ikkala, LM 1955 s. 178.

² Samoin Andersson s. 85.

³ Hakemusasioissa korostuu dispositiivinen periaate. Toisaalta virallisperiaatekin ilmenee eräissä sosiaalihuollon hoitotoimenpiteissä ja etuuksissa. Huoltoapuakin voidaan antaa viranomaisen aloitteesta (HaL 8,2 §).

⁴ Ks. Ståhlberg s. 429 ja Ikkala, LM 1955 s. 179. Herlitz, SOU 1946: 69 s. 57, toteaaakin, ettei vireillepanovaikutus ole riippuvainen siitä, onko hakijalla oikeus saada hakemansa etu vai ei.

Lakisääteisten hakemusasioden, jotka voivat tarkoittaa hyvinkin erilaisia etuuksia, erittely voidaan esimerkein sivuuttaa.⁵

Hakemuksen kohteena saattaa olla *virka* tai toimi (L määräajoista valtion virkaa tai tointa haettaessa 124/38), *palkkaus* (PalkkaL 24 §), *matkustus-* ja *päiväraha* (MatkustusA 24 §), *eroraha* (VNp 718/75 8 §), *eläke* tai *perhe-eläke* (VELäkeL 23 §, Perhe-eläkeL 16 § ja KEL 35 §) sekä *virkatointa* suoritettaessa aiheutuneen vahingon korvaaminen (L 626/67 2 § ja A 77/68 1 §). Hakemuksesta myönnetään myös erilaisia *avustuksia* ja muita *rahanarvoisia etuuksia*. Mainittakoon esimerkkeinä *opintotuki* (OpintotukiA 287/72 3 §) ja *lukuisat sosiaaliset avustukset* (AsumistukiL 408/75 14 §, *Invaliidiraha*L 9 §, *Sotilasavustus*L 8 §, *Kotiuttamisraha*L 185/71 4 § ja *Äitiysavustus*L 424/41 5 §), *valtionlainat* (AsuntotuotantoL 247/66) sekä erilaiset *hinta-* ja *tuotantotuet* (L kalansaaliin hintatuesta 621/75 7 §).

Hakemuksesta voidaan myöntää eräin edellytyksin myös *erivapautta* (HM 85 § ja L virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta 149/22 5 §) sekä *vapautusta* eräistä veroista ja maksuista (VerotusL 125 § sekä L maanmittausmaksusta 320/72 14 §) samoin kuin *vapautusta* mm. *hinnanvahvistusmenettelystä* (HintavalvontaL 156/74 14 §). *Muita* haettavia *etuuksia* ovat mm. *passi* (A 90/60 5 §), erilaiset *rekisteröinnit* (L patentti- ja rekisterihallituksesta 4 § ja PuolueL 3 §), *eräät hoitotoimenpiteet* (MielisairasL 187/52 16 § ja PäihdL 1 §), *tutkimussopimuksen aikaansaaminen* (VNp teollisista tutkimussopimuksista 70/68 3 §) sekä *tuotteen kilpailuaseman turvaaminen* (MarkkinahäiriöA 946/74 8 §).

Hallintoluvalla on ominaista, että hallintoviranomainen sallii päätöksellään tehtävän jotain, mikä muutoin on yleisen säännön mukaan kiellettyä. Konstruktio edellyttää siten yleistä kieltonormia ja mahdollisuutta tehdä siitä yksittäistapauksittain poikkeuksia.⁶

Luvan myöntämisen edellytykset ja niihin liittyvä harkintavalta vaihtelee, millä on välillinen merkitys myös muutoksenhakuperusteisiin. Hallintoluvista ovat tunnetuimmat *rakennus-* ja *poikkeusluvat*, *vesilain edellyttämät moninaiset luvat*, *tieliikennelainsäädännössä tarkoitettut luvat* sekä *terveyslautakunnan myönnettävät luvat*. Oman ryhmänsä muodostavat erilaiset *henkilöön kohdistuvat luvat* (KastroimisL 282/70 1 §, SteriloimisL 283/70 4 § ja L raskauden kes-

⁵ Yksityisen vireillepanotoimista käytettiin aikaisemmin usein nimitystä »anomus». Ks. KHOL 6 §, A asiakirjan lähettämisestä 4 §, VirkamA 6 § ja Aseva (63/51) 92 §.

⁶ Ks. Ståhlberg ss. 341—342, Merikoski, Erivapauden käsite s. 28 ja Uotila, Elinkeinolupa ss. 49—51.

⁷ Ikkala, LM 1955 s. 179, mainitsee puolestaan esimerkkeinä ilmoitukset kauppa-, yhdistys-, säätio- tai muuhun rekisteriin.

keyttämisestä 289/70 6 §), ammatti- ja työluvut (UlkomaalaisA 187/58 28 § ja L lääkärintoimen harjoittamisesta 25/20 1 §), elinkeinoluvat sekä eräät toimiluvat (KansakouluA 96 § ja L sähkölaitoksista 167/28 2 §).

Eräissä tapauksissa oikeuden tai etuuden saaminen on säädetty niin selväksi, ettei sen myöntäminen edellytä nimenomaista hakemusta. Tällöin riittää yksinkertaisempi vireillepanotapa, kuten *pyyntö* (PeruskouluPalkkaA 4 § ja A henkilöllisyystodistuksesta 501/39 1 §) tai ilmoitus (LapsilisäL 541/48 7 §). Ilmoitus on erivapaushakemuksen luonnollinen vireillepanomuoto myös kutsuntamennettelyssä (L aseettomasta palveluksesta ja siviilipalveluksesta 132/69 4 §). Tällaisesta ilmoituksesta on luonnollisesti erotettava veron, maksun tai muun velvoitteen määräämistä varten säädetty ilmoitusvelvollisuus.

Erityyppisten hakemusasioiden yksityiskohtaisemmasta erittelystä voidaan luopua senkin vuoksi, että muutoksenhakuoikeus on yleisin säännöksiin järjestetty. Tosin muutoksenhausta on eräissä tapauksissa myöskin erikseen säädetty tai se on kokonaan kielletty. Sivuttaen erityissäännösten mahdolliset soveltamisongelmat tarkastellaan seuraavassa vain yleisesti hakemuksen johdosta annetun päätöksen valituskelpoisuutta.

Hakemuksen johdosta annetut päätökset voidaan jakaa kolmeen pääryhmään sen mukaan, onko hakemus kulloinkin hyväksytty, hylätty vai jätetty tutkimatta. Edellä esitetyn mukaisesti nimenomainen *päätös asian tutkimatta jättämisestä* rinnastetaan asiaratkaisuun ja muutoksenhaku on siihen pääsääntöisesti mahdollista. *Hakemuksen hylkäävän päätöksen* valituskelpoisuutta on samoin pidetty itsestään selvänä lähtökohtana.⁸

Tämä johtuu luonnollisesti siitä, että tällaisissa asioissa on yleensäkin kysymys asianosaisaloitteisista, yksityisen lakisääteisiä oikeuksia koskevista päätöksistä. Kun muutoksenhakuoikeudesta tällaisiin päätöksiin oli aikaisemminkin jo yleisesti säädetty, asiaan ei hallintovalituslain valmisteluvaiheissakaan ollut tarpeen erikseen puuttua.⁹ Nykyisin muutoksenhakuoikeus on yleisenä sääntönä ja sen puuttuminen erityistä säännöstä edellyttävä poikkeus. Sellaisissa hakemusasioissa, joissa etuuden myöntäminen on riippuvainen tarkoitukseen varatusta määrärahasta, valituskieltoja esiintyykin runsaasti. Toisaalta hakemuk-

⁸ Ks. Ståhlberg s. 437, Merikoski, Vapaa harkinta ss. 126, 127, Andersson s. 86 ja Uotila, Elinkeinolupa ss. 153—154 sekä vastaavasti Ruotsissa Westerberg s. 84, SOU 1946: 69 s. 188, SOU 1964: 27 ss. 511, 524 ja 534 sekä Ragnemalm s. 446.

⁹ Ks. Lvk 1944: 5 ss. 9—10.

sen hylkääminen ei saavuta siinä mielessä oikeusvoimaan verrattavaa sitovuutta, että se estäisi tekemästä myöhemmin uutta hakemusta samassa asiassa.¹⁰ Mahdollisuus hakemuksen uusimiseen ei kuitenkaan korvaa muutoksenhakua niissä tapauksissa, joissa hakuaika jo on kulu-
nut umpeen tai joissa hakija katsoo hylkäyspäätöksen perustuneen säännösten virheelliseen tulkintaan. Käytännössä viranomainen nimit-
tään pitäytyneen yleensä aikaisemmassa kannanotossaan, mikäli hake-
muksen tueksi ei myöhemmin esitetä uusia perusteita.¹¹ Ratkaisutilanne
on toinen, mikäli hakemus uudistettaessa voidaan vedota uuteen selvi-
tykseen tai asia muutoin tulee muuttuneiden edellytysten pohjalta rat-
kaistavaksi. Tämä vähentää välillisesti muutoksenhakurajoitusten mer-
kitystä.

Päätös, jolla hakemus on *osittain hyväksytty*, merkitsee muulta osin hakemuksen hylkäämistä. Tällainen päätös on ymmärrettävästi valitus-
kelpoinen ja hakijalla on siihen nähden oikeussuojan tarvetta.¹² Tilanne
on vastaava, mikäli sinänsä myönteiseen päätökseen on liitetty ehtoja.
Vakiintunut kanta onkin, että esimerkiksi elinkeinoluvan rajoituksista
tai rakennuslupan ehdoista saa valittaa.¹³ Mikäli hakija taas on ilman
lisäehtoja saanut kaiken pyytämänsä, asiassa ei hänen kannaltaan ole
muutoksenhaun tarvetta.

Päätöksen valituskelpoisuutta on kuitenkin selvitettävä laajemmin
kuin vain hakijan kannalta. Niinpä *hakemuksen kokonaisuudessaan
hyväksyvään* päätökseenkin saattaa eräissä tapauksissa hakea muutosta
julkisen edun valvoja tai muu lakisääteinen subjekti¹⁴ taikka mahdoli-
nen kilpahakija.¹⁵ Vaikka tällaista muutoksenhakuun oikeutettua ei
olisi osoitettavissa, päätöstä ei voida leimata valituskelvottomaksi. Pää-

¹⁰ Ks. *Ståhlberg* s. 333, *Merikoski* s. 81 ja KHO 1955 II 327 ja 14. 10. 1960 T 5840 sekä Ruotsissa *SOU* 1946: 27 s. 478 ja *Ragnemalm* s. 446.

Westerberg, JFT 1948 s. 194 ss., toteaa meillä olleen nimenmuutosasioissa 1920-luvulla toisenlaista käytäntöä.

¹¹ Näin *Ragnemalm* s. 447.

¹² Ks. *Andersson* s. 314 ja *Ragnemalm* s. 441.

¹³ Ks. *Uotila*, Elinkeinolupa s. 158 sekä elinkeinolupa-asioista KHO 1957 II 28, 1959 II 255 ja 1963 II 93 ja 398 sekä vastaavasti rakennuslupa-asioista 1956 II 145, 1960 II 389, 1963 II 37 ja 1967 II 119. Samoin KHO 20. 10. 1976 T 3953 (rakennuslupa-
an liitetty ehto HPurkuL 6,1 §:ssä tarkoitettuna menettelyvirheenä).

¹⁴ Ks. *Ikkala*, LM 1955 s. 193 ss. ja *Andersson* s. 200 ss.

¹⁵ Ks. kilpahakijan valitusoikeudesta *Westerberg* s. 70 ss., *Andersson* ss. 184—200 ja *Uotila*, Elinkeinolupa ss. 154—160.

töksen valituskelpoisuuden kriteereitä ei ole syytä kytkeä sen selvittämiseen, onko jollakin in abstracto valitusoikeus asiassa. Valitusviranomainen ottaa kulloinkin kantaa vain asianomaisen valituksen edellytyksiin.¹⁶ Kun muutoksenhaku ei hakemuksen kokonaisuudessaan hyväksyvästä päätöksestä yleensä tulee käytännössä kysymykseen, tämä johtuu muutoksenhakijaan liittyvistä seikoista.

Vapaat hakemukset. Lakisääteisten hakemusten ohella esiintyy tapauksia, joissa oikeussubjekti voimatta nojautua nimenomaiseen säännökseen pyytää määrättyä etuutta. Julkislainsäädännön lisääntyessä on tällaisilla ns. vapailla hakemuksilla¹⁷ yhä vähäisempi merkitys. Kysymys valtuudesta panna tällainen asia vireille (asialegitimaatio) on säännösten puuttuessa jäänyt avoimeksi. Vakiintuneen käsityksen mukaan hakija voinee *itselleen* pyytää määrättyä etua tai oikeutta.¹⁸ Toisaalta viranomaisella ei asianomaisten säännösten puuttuessa ole velvollisuutta suostua hakemukseen. Hakijan asialegitimaation käytännöllisenä seurauksena kuitenkin on, että hakemus tutkitaan. Sitä vastoin pyyntö määrätystä etuudesta *jollekin toiselle* jätettäneen yleensä tutkimatta, kun hakijalla ei ole valtuutta sen esittämiseen ja asialegitimaatiota on pidettävä ehdottomana hallintomenettelyn edellytyksenä.¹⁹ Päätös asian tutkimatta jättämisestä ja siten välillisesti kysymys asialegitimaatiosta voidaan saattaa valitusviranomaisen ratkaistavaksi.²⁰ Mikäli hakemus taas ensi asteessa tutkitaan, päätösvaihtoehtoina ovat edellä esitetyn mukaisesti hyväksyminen tai hylkääminen. Päätöksen valituskelpoisuuden kannalta ei ole merkitystä sillä seikalla, onko kysymyksessä lakisää-

¹⁶ Edellä (5.1.2.) on jo päädytty siihen, että hakemuksen kokonaisuudessaan hyväksyvä päätös on prosessitekniseltä kannalta valituskelpoinen, vaikka siihen tosiasiallisesti ei kenelläkään saattaisikaan olla muutoksenhakuoikeutta.

¹⁷ Nimitystä käyttävät mm. *Ikkala*, LM 1955 s. 180 ja *Andersson* s. 212 ss.

¹⁸ Näin *Ikkala*, LM 1955 s. 180 ja *Andersson* ss. 87 ja 211.

Herlitz, *SOU* 1946: 69 s. 57, rajaa vireillepanovaikutuksen vain tapauksiin, joissa hakemus koskee hakijan oikeutta asianomaisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvassa asiassa. — Tämä on luonnollista, kun asialegitimaatio on menettelyn edellytyksenä yleensäkin toissijainen verrattuna viranomaiselle asetettaviin vaatimuksiin.

Strömberg, *Förvaltningsrätt* s. 99, ja *Ragnemalm*, s. 452, näyttävät suhtautuvan yleensäkin torjuvasti asialegitimaatioon muissa kuin lakisääteisissä hakemusasioissa.

¹⁹ Ks. *SOU* 1946: 69 s. 66, *Reinikainen*, Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista s. 21 sekä *Andersson* ss. 87 ja 213.

²⁰ Ks. *Andersson* s. 214.

teinen tai vapaa hakemus. Hakemuksen peruste tulee ratkaistavaksi vasta otettaessa valitus asiallisesti tutkittavaksi.²¹ Tosin muutoksenhakuoikeudella niissä tapauksissa, joissa hakemus on selvästi perusteton, ei ole käytännön merkitystä.

Petitio-oikeus. Yksityisillä on perinteinen mahdollisuus myös muutoin kääntyä viranomaisten puoleen ja esittää erilaisia ilmiantoja, ilmoituksia tai muita toimenpidepyyntöjä. Tällaiselle anomukselle (*petitio*) on ominaista, ettei sen tekijä toimi omissa tai määrätyn henkilön nimissä vaan yleisemmässä intressissä.²² Kun tällaista anomusoikeutta ei ole meillä yleisin säännöksiin järjestetty, sen sisältö samoin kuin merkitys on jäänyt epämääräiseksi.²³

Valtionhallinnossa anomusoikeudella on nimenomaisten säännösten puuttuessa lähinnä periaatteellista, hallintokäytäntöä ohjaavaa merkitystä. Yleisestä palveluperiaatteesta voidaan tosin johtaa vaatimus, että viranomaisen tällaisessakin tapauksessa antaa hakijalle päätöksen.²⁴ Se voi luonnollisesti sisältää vain ilmoituksen, että asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan tai että asia muutoin ei anna aiheutta enempään toimenpiteisiin. *Kunnallishallinnossa* perinteinen aloiteoikeus²⁵ on sitä vastoin UKunL 36 §:ssä nimenomaisesti vakiinnutettu. Sen mukaan on kunnanhallituksen johtosäännöissä määrättyinä aikoina, vähintään kerän vuodessa esitettävä kunnanvaltuustolle luettelo, josta käyvät selville valtuuston päätettävissä asioissa tehdyt aloitteet sekä toimenpiteet tai muut kannanotot niiden johdosta. Tällä tavoin on varmistettu, että aloitteet tulevat aina käsitellyiksi.²⁶ Aloiteoikeuden merkityksen lisääntyessä syntyy myös uusia muutoksenhakuongelmia.

Yleinen anomusoikeus on positiivisoikeudellisesti säänneltynä saanut eräissä *muissa maissa* vieläkin suuremman merkityksen.²⁷

²¹ Samoin *Andersson* s. 213 ja *Ragnemalm* s. 453.

²² Ks. *Andersson* ss. 87, 92—93, 211 ja 216.

²³ *Ståhlberg*, s. 429, toteaa, että säännösten puuttumisesta huolimatta voidaan »yleisen anomusoikeuden nojalla pyytää viranomaisilta toimenpiteitä yleisten ja yksityisten etujen edistämiseksi».

²⁴ Ks. *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 124 ja Oikeussuojajärjestelmä s. 198 sekä *Andersson* s. 85. KHO:n ratkaisusta 1943 II 770 ilmenee välillisesti LH:n velvollisuus antaa päätös kantelukirjelmän johdosta.

Ikkala, LM 1955 s. 183, on toisella kannalla katsoen päätöksen antamisenkin olevan viranomaisen harkinnan varassa.

²⁵ Ks. aloiteoikeuden tunnustamisesta jo aikaisemmassa käytännössä *Tamio*, SKL 1931 s. 67 ja *Kuuskoski-Hannus* s. 193 ss. sekä KM 1973: 60 s. 47.

²⁶ Ks. *Hannus* s. 182.

²⁷ Ks. anomusoikeudesta oikeusasiamiesinstituutin perustana ja yleensäkin lakisäätöisen hallinnon ja hallintolainkäytön täydennyksenä *SOU* 1975: 29 s. 192.

Tältä osin on syytä viitata lähinnä *Saksan liittotasavallan* perustuslain 17 artiklan säännökseen petitio-oikeudesta (Bitt- und Beschwerderecht). Se velvoittaa viranomaisia ottamaan vastaan ja tutkimaan tällaiset anomukset (positiivinen vaikutus) sekä kieltää estämästä anomusten tekemistä (negatiivinen vaikutus). Anomuksen johdosta annetun päätöksen valituskelpoisuuteen sovelletaan yleisiä säännöksiä. Kun päätöksellä ei yleensä ole asiaa »hallintotoimena» ratkaistu, moitekanne (Anfechtungsklage) ei ole käytettävissä. Sitä vastoin viranomaista vastaan voidaan ajaa suorituskannetta (Leistungsklage), tosin kansanedustuselimiin nähden vain valtiosääntökannetta (Verfassungsbeschwerde).²⁸ Petitio-oikeuden pohjalta on kehittynyt sittemmin pohjoismaisten esikuvien mukainen oikeus-asiamesjärjestelmä.²⁹ Vastaavasti *Itävallassa* petitio-oikeus on suojattu perustuslain säännöksellä (StGG art. 11). Kun viranomaisille ei kuitenkaan ole säädetty nimenomaista velvollisuutta anomusten käsittelyyn, instiitolle jää lähinnä deklaratorinen merkitys.³⁰

Muutoksenhakuoikeuden kannalta on ensisijainen merkitys sillä, minkälainen päätös anomuksen johdosta kulloinkin annetaan. Mikäli anomus jätetään *tutkimatta*, muutoksenhaku tulee yleisten periaatteiden mukaisesti tältä osin kysymykseen. Kysymys on valitusviranomaisessa sen selvittämisestä, onko alemmalla viranomaisella ollut velvollisuutta asian tutkimiseen. Varsinaisen asiakysymyksen tutkimiseen tällainen muutoksenhaku ei voi välittömästi johtaa.³¹ Anomuksen tutkimisen saattaa sitä vastoin johtaa hyvinkin erilaisiin toimenpiteisiin. Anomuksen *hyväksyminen* merkitsee usein virkakäskyn antamista taikka muihin selvitys- ja valmistelutoimiin ryhtymistä, joihin nähden muutoksenhaku ei saata tulla kysymykseen. Tähän vaikuttaa myös se, että tällainen anomus on useimmiten tehty yleisessä eikä niinkään yksityisessä intressissä.³² Tällaisen, hakijan kannalta positiivisen toimenpiteen valitus-

²⁸ Ks. Wolff s. 345 ss.

²⁹ Ks. Badura s. 52 ss.

³⁰ Ks. Ermacora s. 276 ss.

³¹ Ks. Ikkala, LM 1955 s. 187 sekä KHO 1953 II 43 ja 4. 2. 1975 T 680. Merikoski, s. 337, tarkoittaa samaa todetessaan »petitio-oikeudesta johdettavan valitusoikeuden rajoittuvan vain tämän oikeuden toteuttamiseen». Toisaalta Merikoski katsoo tämän valitusoikeuden merkitsevän »käytännöllisesti katsoen sitä, että anomuksen tekijä saa valittaa anomuksen johdosta annetusta päätöksestä». — Kannanotto jää tältä osin epätäsmälliseksi.

³² Andersson, s. 218, mainitsee esimerkkeinä tapauksista, joissa muutosta kuitenkin voitiin hakea, kunnanvaltuuston valituksen LH:n päätöksestä, jolla oli hyväksytty rykmentin komentajan anomus kansakoulun perustamisesta (KHO 1953

kelpoisuutta kulloinkin selvitettyä ei ole merkitystä sillä seikalla, että asia on tullut vireille petitiotyypin anomuksen johdosta. Ratkaisutilanne on toinen, mikäli anomus ei anna aiheutta toimenpiteisiin. Tällainen päätös merkitsee anomuksen *hylkäämistä* ja sisältää siinä mielessä »asian ratkaisun». Ahtaasti prosessuaaliselta kannalta hylkäyspäätöstä olisi pidettävä valituskelpoisena. Toisaalta ei voida sivuuttaa kysymystä, onko valitus tällaisissa asioissa yleensäkin sovelias oikeusturvakeino.

Oikeussystemaattisista lähtökohdista erottuvat ensinnäkin kantelut ja muut anomukset omiksi ryhmikseen. *Kantelu* sisältää aina ilmoituksen viranomaisen virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä³³ tai laiminlyönnistä tietyssä asiassa. *Muun anomuksen* kohteena on puolestaan kokonaan uusi asia.³⁴ Tosin rajanveto ei ole käytännössä johdonmukaisesti läpivietävissä. Kanteluunkin liittyy säännönmukaisesti vaatimus tai pyyntö toimenpiteisiin ryhtymisestä virheellisyyden johdosta.³⁵ Erotteluvaikueuksista huolimatta tällaisella tyypittelyllä saattaa olla muutoksenhakuoikeuden kannalta periaatteellista merkitystä.

Vaikka kantelu on menettänyt alkuperäisen asemansa muutoksenhakekeinona,³⁶ sillä on — kohdistuessaan nimenomaan viranomaisen käyttäytymiseen — edelleen merkitystä oikeusturvakeinona. Kantelun johdosta annetun päätöksen valituskelpoisuutta selviteltyä on siten syytä kiinnittää huomiota yleensäkin kantelun ja valituksen rajanvetoon. Tämä on ilmennyt oikeuskäytännössä ensinnäkin siinä, ettei valituksena käsiteltävää asiaa ole riittävän selvityksen puuttuessa tai muutoinkaan katsottu olevan mahdollista tutkia kanteluna.³⁷ Kantelu ei ole

II 444), ja autokoulunomistajan valituksen LH:n päätöksestä, jolla oli hyväksytty katsastusmiehen anomus autokoululuvan peruuttamisesta (KHO 1957 II 475).

³³ Ks. *Ståhlberg* s. 434 ja *Merikoski* s. 196.

³⁴ Ks. *Andersson* s. 88.

³⁵ Ks. *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 68.

³⁶ Tämä johtuu, niin kuin *Merikoski*, s. 196, toteaa, muutoksenhaun sääntelystä HValL:ssa ja vastaavasti prosessuaalisen kantelun järjestämisestä HPurkuL:ssa. *Andersson*, s. 89, katsoo kantelulle jääneen vain yleistä merkitystä keinoon kiinnittää viranomaisten huomiota epäkohtiin. Tällainen luonnehdinta saattaa liiaksikin häivyttää kantelun erityispiirteitä muihin anomuksiin nähden.

³⁷ Tapauksessa KHO 1968 II 155 A oli poliisilaitoksen evättyä suostumuksen yövärtijän toimeen katsonut olevansa asianosainen ja pyytänyt asian palauttamista hänen kuulemistaan varten tai poliisilaitoksen päätöksen muuttamista. LH katsoi, ettei ollut selvitystä A:n valitusoikeudesta ja tutki asian kanteluna. KHO katsoi

myöskään voinut muutoksenhakukeinona korvata valitusta asiassa, jossa on valituskielto tai jossa valitus on laiminlyöty.³⁸ Samoin on pääperiaatteeksi vakiintunut, ettei myöhästyneitä valituksia voida tutkia kanteiluina. Näin on menetelty poikkeuksellisesti vain niissä tapauksissa, joissa valitusviranomaisella on korostunut valvontavelvollisuus asianomaiseen alempaan viranomaiseen nähden. Tällöinkin kirjoitus on johdantanut vain toimenpiteisiin asian selvittämiseksi eikä välittömästi päätöksen kumoamiseen. Asian vireilletulo on siten ollut välillinen seuraus viranomaisen valvontavelvollisuudesta.³⁹ Korostaen valituksen asemaa säännönmukaisena muutoksenhakukeinona on syytä suhtautua pidättyvästi kantelun hylkäävän päätöksen valituskelpoisuuteen. Kantelun erityispiirteiden sivuuttaminen johtaisi välillisesti hallintoprosessin laajentamiseen aloille, joille muutoksenhaku valittamalla ei sovellu.

Sitä vastoin muun petitio-tyyppisen vaatimuksen epäävän päätöksen valituskelpoisuudelle tällaiset oikeussystemaattiset, oikeusturvakeinojen

puolestaan, ettei LH:n olisi tullut käsitellä kirjoitusta kanteluna vaan siirtää asia valituksen osalta LO:n käsiteltäväksi. Ottaessaan asian välittömästi käsiteltäväkseen KHO kuitenkin katsoi, ettei A:lla ollut valitusoikeutta päätöksestä.

Tapauksessa KHO 22. 1. 1958 T 343 poliisilaitos ei ollut antanut vuokranantajalle tämän pyytämää HVL 12 §:ssä tarkoitettua korjauslupaa. LH hylkäsi vuokranantajan tästä päätöksestä tekemän kantelun katsoen, etteivät po. huoneistossa suoritettavat korjaukset olleet lainkohdassa tarkoitettuun tavoin kiireellisiä. Vuokranantajan haettua muutosta KHO tutki asian ja katsoi poliisilaitoksen päätöksellään ratkaisseensa kysymyksen siitä, oliko vuokranantajalla oikeus saada pyytämäänsä virka-apua. Sen tähden vuokranantajan kirjoituksen LH:lle oli katsottava HVaL 1, 2, 3, 4 ja 6 §:n säännökset huomioon ottaen sisältäneen valituksen poliisilaitoksen päätöksestä eikä LH:n olisi pitänyt tutkia sitä kanteluna. Tämän vuoksi KHO palautti asian LO:ssa käsiteltäväksi.

³⁸ Tapauksessa KHO 1955 II 35 tullinhoitajan kiellettyä A:lta pääsyn matkustavalle yleisölle varatulle alueelle, poliisimestari peruutti poliisin A:lle myöntämän luvan toimia kantajana. Tullihallituksen päätös, jolla oli eväty pyyntö toimenpiteistä asiassa, ei ollut valituskelpoinen. — A:n kirjoitus tullihallitukselle otsikoitiin KHO:ssa kanteluksi. Tähän lienee vaikuttanut, ettei kirjoitusta ollut laadittu valituksen muotoon, se oli toimitettu säädetyä valitusajan kuluttua ja että valitustie olisi kulkenut poliisimestarin päätöksestä LO:een. Kantelu ei siten korvannut laiminlyötyä valitusta.

³⁹ Andersson, s. 92, mainitsee esimerkkinä tuomiokapitulin voineen kanteluna tutkia myöhästyneen valituksen, jossa oli kysymys seurakunnan taloudenhoidosta (KHO 1952 II 371). Samoin LH saattoi kanteluna tutkia muutoksenhakukirjelmän kaupunginhallituksen suorittamasta kansakoulun talonmieslämmittäjän valinnasta. (KHO 18. 11. 1965 T 4754).

keskinäiseen suhteeseen liittyvät tekijät eivät näytä asettavan rajoituksia. Toisaalta voidaan kysyä, onko muutoksenhaulla yleensäkin merkitystä tapauksissa, joissa hakijalla ei selvästikään ole valtuutta ajaa asiaa omista nimissään.⁴⁰ Kun anomusta ei kuitenkaan ole nimenomaisesti jätetty tutkimatta, valitusviranomaisessa ei ole kysymys asialegitimatiosta ensiasteessa vaan yleensäkin mahdollisuudesta hakea muutosta tällaisen anomuksen hylkäämisen johdosta. Kun anomukset muodostavat liukuvan asteikon yleisluonteisesta petitiosta aina hakijaa koskevaan toimenpidepyyntöön määrättyssä asiassa, on asiaa oikeuskäytännön pohjalta yksityiskohtaisemmin selviteltävä. Ennalta voidaan jo päätellä, että tällaisissa anomusasioissa korostuvat nimenomaan hakijan valitusoikeuteen liittyvät kysymykset.

7.2.2. Kantelun hylkäävä päätös

Lähtökohtia. Muutoksenhaun tarvetta ja mahdollisuuksia kantelun hylkäävään päätökseen on *oikeuskirjallisuudessa* selvitetty kahdesta näkökulmasta: Lähinnä on viitattu *kantelulla kulloinkin tavoiteltuihin päämääriin*. Kantelu nimittäin usein päättyy pyyntöön asian selvittämisestä ja virkakäskyn antamisesta. Kun virkakäsky ei ole valituskelpoinen, ei muutoksenhakua sen epävästäkään päätöksestä ole pidetty mahdollisena. Niissä tapauksissa, joissa kantelun johdosta annettu päätös ei sisällä virkakäskyä tai sen epäämistä, on vastaavasti viitattu hakijan puuttuvaan valitusoikeuteen.⁴¹ Tällainen konstruktio sisältää mah-

⁴⁰ *Ikkala*, LM 1955 s. 183, mainitsee esimerkkeinä rautatien rakentamista, oppikoulun perustamista, posti- ja lennätinjaon uudistamista, maanlunastusalueen toimialueen laajentamista sekä käräjäkunnan järjestämistä koskevat toimenpidepyynnöt samoin kuin LH:lle tehtävät erilaiset »ilmiantokirjelmät».

Tällaiset anomukset eivät useinkaan johda enempiin toimenpiteisiin. Prosessuaaliselta kannalta tällainen anomuksen epäminen lienee lähinnä rinnastettava hylkäyspäätökseen.

⁴¹ Ks. *Ikkala*, LM 1955 s. 187, *Merikoski*, Vapaa harkinta ss. 124—125 ja *Andersson* ss. 89—90.

Ragnemalm, s. 452 ss., menee askeleen pitemmälle tarkastellen tällaisen päätöksen valituskelpoisuutta yleensäkin henkilökategorioittain siltä kannalta, mitä vaikutuksia päätöksellä kulloinkin saattaa olla. Tässä tarkoituksessa hän jakaa ratkaisutilanteet kahteen ryhmään sen mukaan, onko tarkoitettu velvoitusta jotakin kohtaan (betungande beslut mot annan) tai koskeeko päätös ylipäänsä ketään yksityistä (beslut som ej rör enskild).

dollisuuden, että muutoksenhaku kantelun hylkäävästä päätöksestä saattaisi yksittäistapauksessa tulla kysymykseenkin. Kasuistisen tarkastelutavan rinnalla on kuitenkin annettu merkitystä myös *oikeussysteemaattisille tekijöille*. Niinpä valitusoikeuden avaaminen kantelun hylkäävästä päätöksestä saattaisi vaikuttaa muutoksenhakuaikoja pidentävästi ja muutoinkin laajentaa valitusoikeutta.⁴² Tällainen muutoksenhakuoikeus antaisi välillisesti yksityisille mahdollisuuden disponoida viranomaisten menettelystä. Toisaalta muutoksenhaun tarvetta vähentää myös yksityisen asianosaisen mahdollisuus nostaa virkavirheen johdosta välittömästäkin kanne asianomaista virkamiestä vastaan alioikeudessa.⁴³ Nämä seikat puhuvat muutoksenhakuoikeuden tällaista laajentamista vastaan.

Oikeuskäytäntöä. KHO:ssa valitus kantelun hylkäävästä päätöksestä on säännönmukaisesti jätetty tutkimatta sillä perusteella, ettei tällainen päätös ole valituskelpoinen. Tämä antaisi aiheen olettaa, ettei päätöksen valituskelpoisuutta ole käytännössä kytketty kantelulla kulloinkin tavoiteltuihin vaikutuksiin. Käytännön selvittämiseksi ratkaisut on seuraavassa ryhmitelty sen mukaan, missä määrin valituksen tutkimatta jättämistä on nimenomaan perusteltu.

KHO on yleensä jättänyt valituksen kantelun hylkäävästä päätöksestä tutkimatta lausuen *perusteluna vain*, että »päätös ei ole valituskelpoinen» tai että »päätökseen ei valittamalla saa hakea muutosta». Kun kysymys on jokseenkin poikkeuksesta ollut hallintovalituksesta, päätöksessä on usein viitattu myös HVall 3,1 §:n säännökseen. Ratkaisuaineisto jakautuu asiaryhmittäin seuraavasti:

Yleishallinto. Tutkimatta jätettiin mm. valitus päätöksestä, jossa oli hylätty vaatimus nimismiehen pidättämistä virantoimituksesta kiinteistön ulosmittauksessa väitetyn virheellisyyden johdosta (1952 II 415) tai huoltotarkastajan saattamisesta syytettäväksi (1963 II 99) samoin kuin tie- ja vesirakennushallituksen päätöksestä, jolla oli hylätty päivärahojen maksamista koskeva kantelu (3.11.1970 T 5053).

Kunnallishallinnosta mainittakoon tapaukset, joissa LH oli kieläytynyt ryhtymästä enempään toimenpiteisiin kunnanhallituksessa väitettyjen laittomuuksien johdosta (1936 II 158, 1954 II 602 ja 15. 6. 1965 T 2598) tai yleensäkin toimenpiteisiin kaupungin virkamiesten asettamisesta vastuuseen (5. 9. 1973 T 3377).

⁴² Ks. Merikoski ss. 199—200 sekä Andersson s. 90.

⁴³ Ks. Merikoski, II s. 146 ja Andersson s. 90.

Käytäntö on ollut sama *kirkollisasioissa*. Valituskelpoisia eivät olleet mm. tuomiokapitulin päätökset, joissa oli hylätty kantelu kirkkohallintokunnan puheenjohtajan menettelystä (1951 II 585) tai seurakunnan kirkkoherran menettelystä kirkonkokouksen koolle kutsumisessa (1960 II 45) ja kokousasiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa (1963 II 188 ja 10.2.1966 T 700). Myöskin vaatimus ojennuksen antamisesta kirkkoneuvoston jäsenille sisälsi kanteluun annetun ratkaisun, josta ei voitu valittamalla hakea muutosta (1974 II 159).

Sisäasiainhallinnosta olkoon esimerkkinä kantelu, jossa aiheettomaksi itsensä pidätetyksi katsonut henkilö vaati LH:n toimenpidettä asian tutkimiseksi ja syylliseksi osoittautuneiden poliisimiesten saatamista syytteeseen (1952 II 400). Rakennusasioista mainittakoon tapaukset, joissa LH:lta oli vaadittu toimenpiteitä maistraatin saatamiseksi täyttämään velvollisuutensa sekä poliisitutkimusten toimittamista ja mahdollisen syytteen nostamista (1957 II 510 ja 26.2.1976 T 827) tai sisäasiainministeriöltä toimenpiteitä rakennusasioita hoitavien viranomaisten toimenpiteiden johdosta (13.12.1972 T 4918). Kantelun hylkäävä päätös ei näissäkään tapauksissa ollut valituskelpoinen.

Opetushallinto. Tapauksessa KHO 1952 II 602 oli kysymys uskonlahkon kantelusta sen johdosta, ettei lapsia ollut vapautettu koulun uskonnollisten juhlien vietosta. Kansakouluntarkastajan päätös, jolla tämä katsoi, ettei kantelu antanut aihetta toimenpiteisiin, ei ollut valituskelpoinen. Lopputulos oli sama tapauksessa, jossa kouluhallitus oli hylännyt lapsen kohtelua yleensäkin kansakoulussa koskevan kantelun (27.5.1971 T 2407) tai kunnallishallitus hyväksynyt kansakoululautakunnan menettelyn ja kieltäytynyt ryhtymästä kantelun johdosta suorittamaan tutkimuksia asiassa ja antamaan ohjeita (1962 II 49). Siten kunnallisvalitukseen ei tule tällaisissa tapauksissa kysymykseen.⁴⁴

⁴⁴ Ks. myös Andersson s. 90.

LO:ista löytyy runsaamminkin tapauksia, joissa valitus kantelun hylkäävästä kunnallisen viranomaisen päätöksestä on jätetty tutkimatta todeten vain päätöksen valituskelvottomuus ja viitaten KunL 175,2 §:n säännöksiin. Mainittakoon esimerkkeinä tapaukset, joissa kaupunginhallitus oli hyväksynyt sosiaalihoitajan antaman selityksen kantelun johdosta (Turun ja Porin LO 8.10.1973 T 252), kaupunginvaltuusto ilmoittanut sen menettelystä tehdyn kantelun aiheettomaksi (Turun ja Porin LO 25.3.1975 T 87), kaupunginhallitus todennut asuntolautakunnan menettelyä arvostelleen kirjelmän aiheettomaksi (Kymen LO 2.11.1976 T 2244), kaupunginhallitus todennyt kaupungin viranhaltijoiden matkaa koskevan kantelun aiheettomaksi (Pohjois-Karjalan LO 7.1.1977 T 55) tai kaupunginhallitus todennut, ettei nuorisolautakunnan puheenjohtajan menettelyä koskenut kirjelmä antanut aihetta toimenpiteisiin (Lapin LO 31.12.1975 T 2043).

Taloushallinto. Valittaa ei saanut kantelun hylkäävästä maanmittauslaitoksen päätöksestä, joka koski mm. maanmittausinsinöörin halkomistoimituksessa noudattamaa menettelyä (1956 II 339) tai tietotoimituksessa tapahtuneiksi väitettyjä virheellisyyksiä (16. 2. 1968 T 972). Myöskään LH:n päätös, jonka mukaan tiekunnan kokouksessa väitettyjä virheellisyyksiä koskeva kantelu ei johtanut toimenpiteisiin, ei ollut valituskelpoinen (23. 6. 1965 T 2786).

Sosiaali- ja terveyshallinto. Mainittakoon runsaasta aineistosta esimerkkeinä vain tapaukset, joissa kantelussa oli kysymys työlaitoksen johtajan menettelystä (1941 II 293), sosiaalilautakunnan menettelystä lopettaa maksamatta olevien elatusapujen periminen (23. 6. 1965 T 2792 ja 2. 9. 1971 T 3329) tai korottaa elatusapua (16. 10. 1969 T 5327), sosiaalilautakunnan ja lastenvalvojan menettelystä yleensäkin (18. 1. 1967 T 215 ja 27. 4. 1967 T 2525) taikka henkilön toimittamisesta mielisairaalaan (11. 6. 1964 T 2752) tai muutoin sairaalaan hoidettavaksi (19. 1. 1970 T 198). KHO:n ratkaisu 21. 10. 1969 T 5435 sisältää yleisemminkin oikeusohjeen: Lääkintöhallituksen päätös, jolla oli kieltäydytty ryhtymästä potilaan vaatimiin toimenpiteisiin asianomaista lääkäriä vastaan, ei ollut valituskelpoinen.

Mainittakoon lopuksi *veroasioista* erityistapaus, jossa LH oli verojen ulosottoa koskevassa asiassa tehdyn kantelun johdosta todennut virheellisyyden verolipun numerossa, mutta katsonut, ettei asia antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin. Päätös ei ollut millään osin valituskelpoinen (26. 9. 1966 T 4055).

Joissakin tapauksissa kanteluviranomainen laajemminkin ja asianomaisiin säännöksiin viitaten *perustelee*, miksi kantelu ei anna aihetta toimenpiteisiin. Mainittakoon seuraavat esimerkit.

KHO 1958 II 10: Lehtori oli kannellut kouluhallitukselle rehtorin toimenpiteestä, jolla tämä oli merkinnyt hänelle ansioluetteloon arvosanan »tydyttävä». Kouluhallitus katsoi päätöksessään, ettei rehtori ollut menetellyt nimikirja-asetuksen ohjeiden vastaisesti, ja hylkäsi kantelun. Päätös ei ollut valituskelpoinen.

Tapauksessa *KHO 15. 5. 1968 T 2851* oli kysymys tullausavustajan siirtämisestä toiseen toimeen koskevasta kantelusta. Valtiovarainministeriö katsoi, ettei kantelu antanut aihetta toimenpiteisiin, kun tullihallinnosta annetun A:n (681/66) 64 §:n mukaan jokainen tullihallinnon virkamies vahvistetusta tai muutoin vakiintuneesta työajasta huolimatta oli velvollinen suorittamaan niitä virkatehtäviä, joita hänelle annettiin. Päätös ei ollut valituskelpoinen.

Tapauksessa *KHO 20. 10. 1961 T 3757* kantelun aiheena oli kunnan alueella harjoitettavan tullivapaiden elintarvikkeiden kaupan saamisten tilityksessä väitetty virheellisyydet. Sen vuoksi vaadittiin paitsi syyllisten saattamista vastuuseen myös sitä, ettei kunnanhallitukselle ollut myönnettävä vastuuvapautta. LH katsoi, ettei asiassa

näytetty tapahtuneen KunL 101 §:ssä tarkoitettua rikollista tekoa tai laiminlyöntiä ja että kunnanvaltuuston asiana oli tilintarkastajain suorittaman tutkimuksen ja tekemien muistutusten johdosta päättää, mihin toimenpiteisiin kunnan edun valvomiseksi ehkä oli ryhdyttävä. Vaikka LH katsoikin, ettei kantelu antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin, kunnanhallitusta kehoitettiin vastaisuudessa tarkasti valvomaan asianomaista elintarvikekauppaa. Päätös ei miltään osin ollut valituskelpoinen.

Viime mainituissa tapauksissa ei selvästikään ollut kysymys vain virkakäskystä tai sen epäämisestä. KHO piti kuitenkin erikseen perustelematta itsestään selvänä, ettei tällaiseenkaan kantelun hylkäävä päätös soveltunut muutoksenhaun kohteeksi. Valituksen tutkimatta jättämistä onkin vain *poikkeuksellisesti erikseen perusteltu*. Nämä tapaukset, joita ei ole vuosikirjassa julkaistu, eivät anna yksiselitteistä kuvaa siitä, mihin konstruktion kantelun hylkäävän päätöksen valituskelvottomuus on perustettu:

KHO 3. 11. 1965 T 4386: A oli vaatinut LH:lta huoltolautakunnan velvoittamista antamaan lisää avustusta ja ryhtymistä syytetoimenpiteisiin huoltotoimiston johtajaa vastaan. LO jätti toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta vaatimuksen syytetoimenpiteistä ja tutkien asian muilta osin LHA 29 §:n 4 kohdassa tarkoitettuna kanteluna katsoi jääneen selvittämättä, että huoltolautakunta olisi menetteltyt asiassa virheellisesti, minkä vuoksi LO hylkäsi kantelun. Syytevaatimuksen osalta KHO katsoi asiassa olleen kysymys LHA 9,1 §:ssa ja 13,1 §:ssä tarkoitetun virkakäskyn antamisesta ja lausui, ettei »päätös tältä osin, kun otetaan huomioon HValL 3,2 §:n säännös», sisällä valituskelpoista ratkaisua. Muulta osin KHO katsoi, ettei kysymyksessä ollut LHA 29 §:n 4 kohdassa tarkoitettu kantelu, vaan A:n oli katsottava pyytäneen SosHallL 2,2 §:ssä tarkoitettua toimenpidettä. Kun tältä osin oli valituskielto, KHO jätti valituksen tältäkin osin tutkimatta. — Tapaus herättää edellä esitetyn kysymyksen, olisiko aina ensin selvitettävä kantelulla tavoitellun toimenpiteen valituskelpoisuutta.

KHO 23. 9. 1964 T 3807: Puolustuslaitoksen tutkimuskeskuksen johtaja oli peruuttanut A:lle annetun määräyksen ylimääräiseen toimeen. Puolustusministeriölle lähettämässään kirjoituksessa A pyysi tutkittavaksi, oliko asiassa menetelty laittomasti. Ministeriön mukaan asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin. KHO jätti valituksen OK 10: 26:n ja KHOL:n säännösten nojalla tutkimatta. — Ensijaisena perusteena valituksen tutkimatta jättämiselle pidettiin näin ollen sitä, ettei kysymys mahdollisista oikeudellisista toimenpiteistä missään tapauksessa kuulunut KHO:n toimivaltaan. Kun syytevaatimus kuitenkin oli esitetty alemmassa asteessa ja KHO:ssa oli kysymys vain valituksesta, ei viittausta OK:n ja KHOL:n toimi-

vallanjakosäännöksiin voitane pitää perusteltuna.⁴⁵ Jätettäessä valitus tutkimatta, olisikin tullut viitata HVall 3,1 §:n säännökseen.

Edellä esitetyn mukaisesti KHO on jättäessään valituksen kantelun hylkäävästä päätöksestä tutkimatta vain poikkeuksellisesti kiinnittänyt huomiota kantelulla kulloinkin tavoiteltuihin päämääriin. Päätöksen valituskelpoisuuden määräytymisen kytkeminen yksittäistapauksittain kantelun sisältöön näyttääkin johtavan umpikujaan. Ensinnäkin kantelu saattaa välittömästi aiheuttaa sellaisia turvaamis- tai kurinpitotoimia, joihin on mahdollista hakea muutosta. Toisaalta ei aina ole täyttä selvyyttä, mitä kantelussa on vaadittu tai mihin se muutoin antaisi aiheen. Muutoksenhakuoikeuden selvittelyä ei siten voida jättää hypoteettisten lähtökohtien varaan.

Johtopäätöksiä. Oikeuskäytännössä ovat johdonmukaisemmin kuin oikeuskirjallisuudessa korostuneet systemaattiset, kantelun ja valituksen rajanvetoa koskevat seikat. Kysymys onkin nimenomaan muutoksenhaun kohteeseen eikä muutoksenhakijaan liittyvän valituksenedellytyksen puuttumisesta.⁴⁶ Kantelun hylkääminen ei sisällä valitussäännöksissä tarkoitettua, valituksen kohteeksi soveltuvaa päätöstä. Kantelua on siitä huolimatta, että se on menettänyt asemansa muutoksenhakueinona, edelleen pidettävä valituksesta erkanevana oikeusturvakeinona. Mikäli kantelu ei ensi asteessa johda toivottuun tulokseen, sitä on tarvittaessa jatkettava ylempään viranomaiseen.

Kantelun korvaaminen valituksella laajentaisi muutoksenhaun selaisille aloille, joille sitä alunperin ei ole edes tarkoitettu. Valituksen tutkiminen johtaisi nimittäin välillisesti ottamaan kantaa sekä väitettyyn virheellisyyteen että kantelun hylänneen viranomaisen velvollisuuteen ryhtyä asiassa toimenpiteisiin. Kun kanteluasioissa on usein kysymys virkamiehen vastuuseen liittyvistä kysymyksistä, ne eivät muutoinkaan sovellu hallintolainkäytön kohteeksi. Kantelu ei yleensääkään ole HVall 1,1 §:ssä tarkoitettua muutoksenhakua hallintoasiassa. Oikeus-systemaattisia lähtökohtia korostaen voitaisiin ajatella, että valitus kan-

⁴⁵ Vrt. KHO 1934 II 6, jossa kantelupäätöksestä valitettaessa syytevaatimus tehtiin välittömästi KHO:ssa. Sen tutkiminen ja ratkaiseminen ei kuulunut KHO:n toimivaltaan.

⁴⁶ Ruotsissa käytäntö on selvästikin toinen. Hakijan valitus mm. kurinpitovaatimuksen hylkäävästä päätöksestä on yleensä jätetty tutkimatta sillä perusteella, ettei hakijalla ole valitusoikeutta. Ks. *Ragnemalm* s. 456 ss.

telun hylkäävästäkin päätöksestä jätettäisiin tällä perusteella tutkimatta. Kun hakija kuitenkin ajaa asiaa valituksena, se on sellaisena käsiteltävä. Siten on hallintovalituksen osalta kysymys lähinnä HValL 3,1 §:n säännöksen soveltamisesta. Kunnallisvalitus on vastaavasti jätettävä tutkimatta UKunL 139,3 §:n (KunL 175,2 §) nojalla.

7.2.3. Muun petitio-tyyppisen vaatimuksen hylkäävä päätös

Lähtökohtia. Viranomainen tyytyy muun petitio-tyyppisen vaatimuksen johdosta usein vain ilmoittamaan hakijalle, ettei »asia anna aihetta enempään toimenpiteeseen». Tällainen sinänsä tulkinnanvarainen päätöslausuma merkitsee prosessuaaliselta kannalta *vaatimuksen hylkäämistä*.⁴⁷ Siten vaatimuksen tutkimisvelvollisuutta koskeva erillinen muutoksenhaku ei ole tarpeen eikä edes mahdollinen. Kysymyksessä on asiaratkaisu, joka yleisten periaatteiden mukaisesti soveltuu valituksen kohteeksi. Toisaalta voidaan kysyä, sisältääkö tällainen hylkäämispäätös välillisesti myös ratkaisun hakijan asialegitimaatioon. Myönteisessä tapauksessa ei enää oikeastaan olisikaan kysymys petitioluonteisesta anomuksesta vaan hakijan oikeutta ja etuutta koskevasta hakemusasiasta.⁴⁸ Petitio-tyyppinen vaatimus voidaan kuitenkin ymmärtää myös ilmoitukseksi viranomaiselle, joka sen saatuaan voi virankin puolesta ottaa asian tutkittavakseen.⁴⁹ Tältä kannalta tarkastellen anomuksen hylkääminen ei sisällä ratkaisua hakijan asialegitimaatioon nähden.

Hakijan asialegitimaatiolle on annettu merkitystä paitsi hakemustyyppien erottelun myös muutoksenhaun kannalta. Muutoksenhakuoikeuden puuttuminen voidaan nimittäin ajatella perustettavaksi juuri

⁴⁷ Herlitz, *SOU* 1946: 69 s. 60, toteaa, ettei asian hylkäämisen ja tutkimatta jättämisen välillä ole tällaisissa tapauksissa samaa merkitystä kuin riita- ja rikosprosessissa. Hakemuksen hylkääminen hallinnossa ei yleensä kääntäisi hakemuksen toistamista. Ks. myös Andersson s. 217 ja *Ragnemalm* s. 452.

⁴⁸ Mainittakoon esimerkkinä tapaukset, joissa oli kysymys asianosaisten LH:lle tekemästä vaatimuksesta korvata heidän laatimansa rakennuskaavaluonnoksen häviämisestä aiheutuneet kulut (KHO 12.5.1965 T 1959) tai kaupungin rahatoimiston LH:lle osoittamasta anomuksesta palauttaa perusteettomasti maksetut sosiaaliturvamaksut (KHO 1966 II 631, äänestys 3—2). Muutoksenhaku ei näissä tapauksissa tullut kuitenkaan kysymykseen, kun asia voitiin saattaa erikseen hallintoriitana ratkaistavaksi.

⁴⁹ Ks. *Ikkala*, LM 1955 s. 183.

siihen, ettei asiassa kenelläkään ole asialegitimaatiota.⁵⁰ Ratkaisumalli on epätydyttävä monestakin syystä: Ensinnäkin voidaan todeta, ettei valitusoikeus hakemuksen johdosta annetusta päätöksestä ole aina riippuvainen asialegitimaatiosta itse hakemusasiassa. Päinvastoin valitusoikeus on hallintoprosessissa myönnetty joskus sellaisellekin, jolla ei olisi omissa nimissään ollut valtaa saattaa asiaa vireille.⁵¹ Toisaalta valitusviranomaisen olisi katsoessaan päätöksen valituskelvottomaksi selvitettävä henkilökategorioittain, ettei kenelläkään ole asialegitimaatiota tai paremminkin valitusoikeutta asiassa. Tätä valitusviranomaiselta ei aina voida yksittäisen valitusasian ratkaisemisen yhteydessä edellyttää.⁵² Kysymys asialegitimaatiosta liittyykin lähinnä siihen, kenellä asiassa kulloinkin on valitusoikeus.

Valituksenedellytysten *ennakkoluonteisuusjärjestys* edellyttäisi ensin sen selvittämistä, tuleeko asiassa muutoksenhaku valittamalla yleensä-kään kysymykseen. Vasta sitten on ratkaistava, onko asianomaisella muutoksenhakijalla valitusoikeutta. Päätöksen valituskelpoisuuden ja hakijan valitusoikeuden edellytyksiä on kuitenkin vaikea pitää erossa tällaisissa anomusasioissa,⁵³ joissa kysymys hakijan asialegitimaation puutteesta on usein ilmeinen ja luonnostaan etualalla. Niinpä *oikeuskirjallisuudessa* ei olekaan syntynyt jäsentynyttä kuvaa siitä, milloin näitä valituksenedellytyksiä olisi kulloinkin käytettävä perusteena valituksen tutkimatta jättämiselle.⁵⁴ Vaikka tähän muodolliseen kysymykseen ei olekaan kiinnitettävä suurta huomiota,⁵⁵ on päätösten perusteleminen edellytettävä tiettyä johdonmukaisuutta.

Oikeuskäytäntöä. KHO:n ratkaisut, joissa valitus tällaisen petitio-tyyppisen vaatimuksen hylkäävästä päätöksestä on jätetty tutkimatta, on seuraavassa jaettu kahteen ryhmään sen mukaan, onko perusteena kulloinkin ollut päätöksen valituskelpoisuuden vai hakijan valitusoi-

⁵⁰ Ks. *Andersson* ss. 94 ja 217.

⁵¹ Ks. *Ikkala*, LM 1955 ss. 188—189.

⁵² Kun Ruotsissa päätöksen valituskelpoisuuden edellytykseksi on edellä esitetyn mukaisesti nimenomaan asetettu, että jollakin on siitä valitusoikeus, tällä kysymyksenasettelulla siellä on suurempi merkitys. Tällaisissa asioissa saattaa kuitenkin olla vaikeata aina selvittää, onko jollakin valitusoikeus. Ks. *Westerberg* s. 80 ss. ja *Herlitz*, *SOU* 1946: 69 s. 188.

⁵³ Ks. *Herlitz*, *SOU* 1946: 69 s. 188 alaviite 2.

⁵⁴ *Andersson*, s. 97, toteaa viitaten myös *Ikkalan*, LM 1955 s. 185 ss., esitykseen, ettei oikeuskäytännössäkään ole tältä osin riittävää selvyttä.

⁵⁵ Ks. *Andersson* s. 96.

den puute. Kolmantena ryhmänä ovat esimerkkitapaukset, joissa valitus anomuksen hylkäävästä päätöksestä on tutkittu. Ensinnäkin tarkastellaan niitä tapauksia, joissa KHO on jättänyt valituksen anomuksen hylkäävästä päätöksestä tutkimatta nimenomaan sillä perusteella, *ettei päätös ole valituskelpoinen*:

Aineistossa voidaan erottaa eräitä *tyyppitapauksia*: Ensinnäkin anomus saattaa sisältää kantelunluonteisen ilmoituksen väärinkäytöksistä ja sisältää siihen liittyvän toimenpidepyynnön. Toisena ryhmänä ovat vireillä olevan asian käsittelyyn tai muutoin jonkin asian vireillepanoon tai valmisteluun liittyvät anomukset. Kolmannen pääryhmän muodostavat tapaukset, joissa toimenpidepyynnön hylkääminen ei muutoin sisällä asian ratkaisua.

Kantelunluonteisesta vaatimuksesta oli kysymys mm. niissä tapauksissa, joissa pyydettiin toimenpiteitä LH:lta erään rakennusurakan suorittamisessa tapahtuneiden kunnan viranomaisten virheiden johdosta (1954 II 602), LH:lta kansakoulun kannatusyhdistyksen menettelyn johdosta (19. 9. 1967 T 4830), posti- ja lennätinhallitukselta postinkantajan väitettyjen väärinkäytösten vuoksi (6. 6. 1972 T 2282), LH:lta lupaehtojen vastaisen veden patoamisen ja merkkien siirtämisen johdosta (18. 3. 1969 T 1642), LH:lta tutkimuksen toimittamiseksi kunnalliskodissa sattuviksi väitettyjen epäkohtien selvittämiseksi (1934 II 1496), LH:lta toimenpiteitä kihlakunnantuomarin varustamaan asiakirjat uudestaan leimamerkeillä (1948 II 446) tai LH:lta määräystä tutkimuksen toimittamiseksi sen vuoksi, että eräitä verovelvollisia oli taksoitettu liian alhaisesti (1943 II 696). — Vaikka toimenpidepyyntöä ei näissä tapauksissa ollut otsikoitukaan nimenomaan »kanteluksi», muutoksenhakumahdollisuuden epäämiseen tällaisen anomuksen hylkäävästä päätöksestä soveltuvat samat argumentit kuin edellä kantelun osalta on esitetty. Siten sillä seikalla, onko toimenpidepyyntö kulloinkin otsikoitu kanteluksi vai muuksi anomukseksi, ei ole merkitystä. Muutoksenhaun kannalta on ratkaisevaa, ettei tällaisen pyynnön epäämisellä ole asiaa ratkaistu, vaan tuo kysymys voidaan saattaa muussa järjestyksessä — tavallisesti rikosasiana tai viranomaisen hakijan välittömästi ajamana kanteena alioikeudessa ratkaistavaksi.

Vireillä olevan asian käsittelyyn liittyvistä anomuksista mainittakoon esimerkkeinä tapaukset, joissa vakuutusosoikeus oli pyytänyt LH:lta toimenpidettä huoltolautakunnan velvoittamiseksi antamaan tietoja vakuutusyhtiölle työntekijäin tapaturmavakuutusasiain käsittelyä varten (1949 II 101, äänestys 3—1—1) tai yllilääkäri vaatinut LO:lta tutkimuksen toimittamista virantoimituksesta vapauttamista koskevassa asiassa (31. 5. 1965 T 2312).

Myöskään asian *vireillepanoa muussa järjestyksessä* selvitetttä-

väksi tai ratkaistavaksi tarkoittavan anomuksen hylkääminen ei ole valituskelpoinen ratkaisu. Tätä osoittavat mm. ratkaisut, joissa oli kysymys tuomiokapitulin epäämästä pyynnöstä ryhtyä toimenpiteisiin vuokra-alueen itsenäiseksi lunastamista koskevassa asiassa (3. 2. 1965 T 453), LH:n hylkäämästä pyynnöstä saattaa elatusapuasia tuomioistuimen käsiteltäväksi (1953 II 384), sosiaalilautakunnan päätöksestä kieltäytyä vaatimasta henkilön poistamista kunnalliskodin mielisairasosastolta (28. 2. 1955 T 1110), LH:n päätöksestä kieltäytyä ryhtymästä lapsen äidin vaatimiin toimenpiteisiin elatusvelvollisen työlaitokseen toimittamiseksi (1963 II 118)⁵⁶ tai maanmittaushallituksen päätöksestä olla tekemättä jakolain 349 §:n nojalla esitystä toimituksen tai päätöksen purkamisesta (1967 II 135). Oman ryhmänsä muodostavat ne tapaukset, joissa on pyydetty ylempää poliisiviranomaista määräämään tutkimusten toimittamisesta. Tällaisen anomuksen hylkäävä LH:n (1946 II 537) sen paremmin kuin muunkaan poliisiviranomaisen (21. 10. 1969 T 5436) päätös ei ole valituskelpoinen. Perusteena voidaan tältäkin osin esittää, että asianomainen hakija voi tarvittaessa tehdä rikosilmoituksen tai välittömästi käyttää kannevaltaa yleisessä alioikeudessa.

Tapauksista, joissa *anomuksen hylkääminen ei muutoin sisällä asian ratkaisua*, on runsaasti esimerkkejä. Ensinnäkin on tapauksia, joissa asiaa *ei ole edes voitu ratkaista*. Tällaisesta muussa järjestyksessä ratkaistavasta asiasta oli mm. kysymys, kun rautatie-*läisten* yhdistys oli pyytänyt rautatiehallitukselta vapaalippujen painamista ruotsinkielellä (1936 II 1709), oppikurssien järjestämistä ruotsinkielisille rautatievirkailijoille (1938 II 1584) tai eräiden ohjeiden muuttamista (1936 II 1710), kun kiinteistöyhdistys oli vaatinut LH:lta toimenpiteitä liikaa myönnettävän rakennusoikeuden johdosta ja asemakaavan noudattamista (18. 3. 1964 T 1432), kun eräs vankeinhoitovirkailijoiden yhdistys oli vaatinut vankeinhoitovirastolta vuosilomaa koskevien säännösten tarkistamista (1947 II 190), kun henkilö oli pyytänyt LH:lta rakennuslupia käsittelevien viranomaisten velvoittamista luopumaan perimästä rakennustyön val-

⁵⁶ Käytäntö ei tällaisissa asioissa, joissa onkin tavallaan kysymys välittömästi yksityistä koskevasta hakemusasiasta, ole ollut johdonmukainen. Niinpä tapauksessa KHO 1943 II 280 tutkittiin ja hylättiin valitus LH:n päätöksestä, jolla oli hylätty A:n huoltolautakunnalle osoittama hakemus hänen tyttärensä siirtämisestä mielisairaalaan kotihoitoon. Kanteluksi on KHO:ssa otsikoitu myös ratkaisu 1951 II 257, jossa kuolinpesän osakas A oli vaatinut, että mielisairaudesta johdosta saamistaan raivotiloista talon muille asukkaille rasitukseksi käynyt B määrättäisiin siirrettäväksi kuolinpesän talosta. LH katsoi, ettei kantelu antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin. KHO pysytti päätöksen. *Andersson*, s. 87 alaviite 7, pitää viime mainittua ratkaisua asialegitimaation kannalta eräänlaisena rajatapauksena.

vonnasta suoritettavia maksuja ennen valvontatoimenpiteiden suorittamista (8. 4. 1965 T 1522) tai katselmusta rakennuspiirustusten noudattamisen selvittämiseksi (28. 9. 1967 T 5038), kun LH:lta oli pyydetty kokeiluperuskoulun perustamista (16. 12. 1969 T 6676 ja 16. 6. 1970 T 3123),⁵⁷ kun tullihallitukselta oli pyydetty toimenpiteitä eräiden tavaroiden maahantuonnin estämiseksi (1953 II 284) taikka kun LH:lta oli pyydetty toimenpiteitä, että eräät levyauto-maatit saivat olla ravintolaan sijoitettuina määrääjäksi poliisivi-ranomaisilta lupaa pyytämättä ja niistä veroa maksamatta. Nämä anomukset lähestyivät selvästikin niitä tapauksia, joissa hakemus koskee määrättyä hakijan etua. Muutoksenhaun kannalta on kuitenkin oleellista, ettei tällaiseen anomukseen annettu päätös sisällä asian ratkaisua.

Elinkeinoasioista voidaan mainita *eräät valvontatoimia* koskeneet anomukset, joiden hylkääminen ei sisältänyt asian sitovaa, valituskelpoista ratkaisua. Tällaisia olivat tapaukset, joissa oli kysymys yksityisyrittäjien yhdistyksen pyynnöstä osuusliikkeelle elintarvikkeiden myyntiin myymäläautoista myönnetyn luvan peruuttamisesta (1953 II 485), kirjakauppiaiden anomuksesta LH:lle estää kioskeissa myymästä muita kuin laissa sallittuja tavaroita ja tehokkaan valvonnan järjestämistä (1954 II 320) tai sosiaaliministeriölle tehdystä anomuksesta ryhtyä toimenpiteisiin erään mahdollisesti lainvastaisen liiketoiminnan johdosta (1967 II 7). Viime mainitussa tapauksessa KHO nimenomaisesti totesi, että kysymys voitiin valituksen alaisen päätöksen esteenä olematta saattaa laillisessa järjestyksessä ratkaistavaksi.

Mikäli valitus anomuksen hylkäävästä päätöksestä jätetään tutkimatta sillä perusteella, että *muutoksenhakijalla ei ole valitusoikeutta*, tämä periaatteessa ilmaisee päätöksen muutoin olleen valituskelpoisen. Onhan hallintopäätösten valituskelpoisuus meillä yleisin säännöksiin järjestetty ja kysymys niiden soveltamisesta on ratkaistava ennen kannanottoa muutoksenhakijan valitusoikeuteen. Toisaalta jälkimmäisen valituksenedellytyksen puute saattaa olla niin ilmeinen, ettei voida edellyt-

⁵⁷ Näissä tapauksissa on kiinnitettävä huomiota siihen, että kokeiluperuskoulun perustamiseen tarvitaan PeruskouluA 12 luvun säännösten mukaisesti kouluhallituksen toimenpiteitä.

⁵⁸ Andersson, s. 96, näyttää tehneen valituksenedellytysten ennakkoluonteisuusjärjestyksen perusteella päätöksen tällaisista perusteluista myös valituskelpoisuutta koskevia johtopäätöksiä. Siihen kohdistavat kritiikkiä *Westerberg*, JFT 1965 s. 262, ja *Ragnemalm*, s. 460. Yleisten muutoksenhakusäännösten puuttuessa lähtökohdat ovat toiset Ruotsissa, jossa tällaisiin valituksenedellytyksiä koskeviin johtopäätöksiin on yleensä suhtauduttu pidättyväisemmin.

tää valitusviranomaisen käytännössä aina ottaneen kantaa myös päätöksen valituskelpoisuuteen.⁵⁸ Siten valituksenedellytysten ennakoiluonteisuusjärjestyksestä ei voida tehdä näin kategorisia johtopäätöksiä. Aina ei myöskään ole selvää, kummalla perusteella valitus on jätetty tutkimatta.

Tällaiset rajatapaukset onkin ensin erotettava omaksi joukokseen.⁵⁹ Toisena ryhmänä ovat tapaukset, joissa vaatimus perustuu aikaisempaan virheelliseksi väitettyyn menettelyyn, mutta joissa kuitenkin tarkoitetaan nimenomaan hakijaa koskevaa etuutta. Tällaiset tapaukset poikkeavat siten kanteluista. Seuraavassa viitataan myös anomuksiin, joissa hakija nimenomaan omissa nimissään tekee tiettyä etuutta koskevan hakemuksen, mutta jonka hylkäävästä päätöksestä hänellä ei ole katsottu olleen valitusoikeutta.

Anomus perustui *aikaisemman menettelyn virheellisyyteen* mm. tapauksessa KHO 1952 II 371, jossa asunto-osakeyhtiö oli maistraatilta pyytänyt erään osakkaan asettamista syytteeseen omavaltaisesti tekemistään korjauksista sekä toimenpiteitä luvattomasti asennettujen tulisijojen poistamiseksi. KHO katsoi, ettei »yhtiöllä ollut oikeutta valittamalla saattaa maistraatin tuon anomuksen johdosta tekemää ratkaisua ylemmän viranomaisen tutkittavaksi». — Tapauksessa KHO 6. 6. 1955 T 2976 tie- ja vesirakennushallitus oli pyytänyt LH:n toimenpidettä viljankuivaamon lisärakennuksen poistamiseksi. KHO katsoi, ettei TVH:lla ollut oikeutta valituksin hakea muutosta LH:n sellaisen »kantelun johdosta antamaan päätökseen». — Vieläkin selvemmin kanteluun rinnastettavasta anomuksesta oli kysymys tapauksessa KHO 1958 II 166, jossa kunnan kolme kansakoulunopettajaa olivat ilmoittaneet LH:lle, että kunta ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin pannakseen toimeen päätöksen, jolla se oli sakon uhalla velvoitettu rakennuttamaan kansakoululle tarvittavat lisärakennukset. Opettajilla ei ollut valitusoikeutta LH:n päätöksestä, jolla toimenpidehakemus oli hylätty. — Viime mainittua ratkaisua arvioitaessa voitaisiin ajatella, ettei muutoksenhaku tällaisesta kantelunluonteisen anomuksen hylkäämisestä yleensäkään voisi tulla kysymykseen. Toisaalta LH on kouluasioissa nimenomaan valvontaviranomainen, jolta voidaan pyytää erinäisiä toimenpiteitä.⁶⁰

Hakijan valitusoikeus onkin etualalla niissä tapauksissa, joissa anomuksen hylänneelle *viranomaiselle nimenomaan kuuluu tällaisten asioiden käsittely* ja joissa muutoksenhaku sen laatuissa asiois-

⁵⁹ Ks. KHO 1952 II 371 ja 27. 1. 1961 T 282.

⁶⁰ Niinpä kansakouluntarkastajalla oli oikeus hakea muutosta LH:n päätökseen, jolla hänen pyyntönsä kunnan velvoittamisesta ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin huoneiston hankkimiseksi kansakoululle oli evätty (KHO 1964 II 197).

sa yleensäkin saattaa tulla kysymykseen. Mainittakoon ensinnäkin esimerkkejä *rakennusasioista*: Asunto-osakeyhtiön osakkaalla katsottiin olleen oikeus tehdä maistraatille ilmoitus mm. rakennuksen äänieristeissä havaituista epäkohdista (2. 4. 1963 T 1447) ja porrasikäytävän huonosta kunnosta (1965 II 93) samoin kuin LH:lle tanssija huvitilaisuuksien asukkaille aiheuttamasta häiriöstä (1963 II 411 ja 19. 12. 1967 T 7077), mutta koska tuollaisen ilmoituksen johdosta annettu päätös ei välittömästi koskenut hänen oikeuttaan, ei hänellä ollut oikeutta päätöksestä valittaa. Samaan tapaan perusteltiin valituksen tutkimatta jättämistä LH:n hylättyä eräiden kunnan jäsenen hakemuksen, ettei kuntaa voitu velvoittaa kunnossapitämään tietä, ennen kuin se oli vastaanottokelpoisessa kunnossa (1934 II 374, äänestys 4—3). Hakijalla ei katsottu olleen valitusoikeutta myöskään päätöksestä, jolla oli hylätty anomus kestikievaritalon perustamisesta (1936 II 1555), esitys linja-autoliikenteen siirtämisestä toiselle kadulle (1938 II 3352),⁶¹ asemapäällikön esitys valtionrautateiden linja-autojen pysähtymispaikoista (1958 II 294), esitys ajoneuvojen nopeusrajoituksesta (1964 II 249 ja 27. 1. 1975 T 365), merenkulkuhallituksen eräiden virkamiesten esitys ohjeiden muuttamisesta (1955 II 808), verolautakunnan puheenjohtajan ilmoitus ja toimenpidepyyntö eräiden lautakunnan jäsenten vaalikelvottomuuden vuoksi (1939 II 3811), omakotiyhdistyksen hakemus linja-autoreitin muuttamisesta osaksi toiselle kadulle (1951 II 581) tai kunnanhallituksen esitys posti- ja lennätinhallitukselle *postin* kotiinkannon järjestämisestä (1967 II 191, äänestys 4—1).

Tähän ryhmään lueteltuja tapauksia arvioitaessa voidaan kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen seikkaan, että kaikissa niissä nimenomaan todettiin hakijalla olleen mahdollisuus tehdä mainitunlainen anomus. Hakijalla oli toisin sanoen petitio-oikeus saattaa asia viranomaisen käsiteltäväksi. Asiassa annettu päätös ei kuitenkaan koskenut sillä tavoin hakijan oikeutta, että tällä olisi ollut päätöksestä oikeus valittaa.

Lopuksi tarkastellaan tapauksia, joissa *valitus anomuksen hylkäävästä päätöksestä on tutkittu*. Tätä kautta voidaan edelleen havainnollistaa anomuksen hylkäävän päätöksen valituskelpoisuuden edellytyksiä.

Esimerkkejä löytyy lähinnä kuntien valtionvalvonnan sekä palotöiden ja terveydenhoidon aloilta. Tällaisissa tapauksissa lähestytäänkin

⁶¹ Sitä vastoin eräiden omakotialueen asukkaiden valitus tutkittiin tapauksessa KHO 16. 11. 1967 T 6199, jossa maistraatti oli hylännyt pyynnön toimenpiteisiin ryhtymisestä sen johdosta, että eräs liikenneyhtiö pysäköi linja-autojaan omakotialueen kaduille. Lopputulokseen vaikutti ilmeisestikin se, että autojen pysäköinnistä aiheutui huomattavaa haittaa.

jo sellaisia hakemusasioita, joissa asianomaisilla valvontaviranomaisilla on nimenomainen toimintavelvollisuus ja hakijalla vastaavasti on oikeus saattaa asia viranomaisen tutkittavaksi.

Kunnan valtionvalvonnasta oli kysymys tapauksessa KHO 1968 II 51, jossa vapaaehtoisen kuntainliiton liittovaltuusto oli hylännyt kunnan pyynnön kuntainliiton perussäännön muuttamisesta siten, että kunta olisi voinut saada osaeron kuntainliitosta. Kunnanhallitus oli valittanut päätöksestä LH:lle ja samalla pyytänyt, että LH KunL 184 §:n nojalla velvoittaisi kuntainliiton muuttamaan perussääntöään sanotulla tavalla. LO hylkäsi valituksen ja siirsi KunL 184 §:ään perustettujen vaatimusten käsittelyn LH:n yleiselle osastolle.⁶² LH katsoi, ettei kunnalla ollut laillista oikeutta saada perussääntöä tällä tavoin muutetuksi ja ettei vaatimus antanut aihetta toimenpiteisiin. KHO katsoi LH:n päätöksen sisältäneen valituskelpoisen ratkaisun ja hylkäsi kunnanhallituksen valituksen. — Ratkaisua arvioitaessa on ensinnäkin kiinnitettävä huomiota osaaeroa kuntainliitosta koskevan hakemuksen laatuun.⁶³ Hakemuksen perustana on nimenomaan jäsenyydestä kuntainliitossa aiheutuva intressi. Kysymys ei siten ole petitio-oikeuteen verrattavasta anomuksesta. Toisaalta voidaan todeta muutoksenhaun soveltuvan LH:lle KunL 184 §:n nojalla kuuluvan valvontavallan kontrolliksi.

Palotoimen alalla LH:lle on säädetty erityinen valvontavelvollisuus. Niinpä palo- ja pelastustoimesta annetun lain 45 §:n mukaan LH:n on tarvittaessa sopivilla pakkokeinoilla velvoitettava kunta täyttämään sille palo- ja pelastustoimen alalla säädetty tehtävät. Vastaava järjestelmä oli jo säädetty aikaisemmassa palolaissa ja sitä edeltäneissä säädöksissä. KHO:n käytännöstä löytyy lukuisia esimerkkejä, joissa LH:n päätös tällaista valvontatoimenpidettä tarkoittavan anomuksen hylkäämisestä on katsottu valituskelpoiseksi. Mainittakoon vain tapaukset, joissa oli kysymys suksitehtaan naapurien vaatimuksesta palovaaraa aiheuttavan tehtaan toiminnan kieltämisestä (1954 II 173) ja kiinteistön omistajan esitys viereisellä tilalla olevan, paloturvallisuuden kannalta vaarallisen rakennuksen purkamisesta (1965 II 106).

Vastaavanlaisia esimerkkejä voidaan osoittaa *terveydenhoito-laissa tarkoitettujen valvontatoimien* osalta. Tosin muutoksenhakumahdollisuuden on käytännössä katsottu olevan riippuvainen siitä, onko anomus epäkohdan poistamisesta osoitettu terveyslautakun-

⁶² Tällaisen vaatimuksen käsitteleminen kuuluu nykyisen LOL 2 §:n mukaisesti entistä selvemmin LH:n yleisen osaston käsiteltäviin asioihin. Ks. aikaisemmista kannanotoista mm. KHO 1957 II 180 (äänestys 3—2, erityisesti vähemmistön lausuma).

⁶³ Osaeron mahdollisuus on jäänyt oikeuskäytännön varaan, kun siitä ei ollut säädetty KunL 7 luvussa tai otettu myöskään säännöksiä UKunL 11 lukuun.

nalle vai LH:lle. Tällaisen anomuksen hylkäävää *lautakunnan päätöstä* on nimittäin pidetty valituskelpoisena (1936 II 1962, 1938 II 1102, 1956 II 511 ja 16. 9. 1964 T 3645).⁶⁴ Ratkaisulinja on sitä vastoin toinen, mikäli anomus on osoitettu suoraan LH:lle. *LH:n päätöstä*, jolla on kieltäydytty ryhtymästä toimenpiteisiin mm. kaato-paikan siirtämiseksi (1966 II 55), erään harjun syvennyksen kaato-paikkana käyttämisen estämiseksi (17. 11. 1960 T 6778 ja 20. 6. 1966 T 3043) taikka osuuskunnan sikalasta aiheutuvien terveydellisten haittojen vähentämiseksi (1955 II 394), ei pidetty valituskelpoisena. Eroavuus terveyslautakunnan ja LH:n sisällöltään samanlaisten päätösten valituskelpoisuudessa selittyy siten, että tällaisten asioiden käsittelyjärjestys kulkee terveyslautakunnan kautta. KHO:n mainitussa tapauksessa käyttämän perustelun mukaisesti voidaan ajatella, että anomus LH:lle on tavallaan kantelunluonteinen ylemmälle viranomaiselle tehty ilmoitus, jonka epäamisestä ei yleensä kukaan muutoksenhaku voi tulla kysymykseen. Luontevampaa on kuitenkin perustaa valituksen tutkimatta jättäminen siihen, ettei LH:n päätöksellä ole asiaa sitovasti ratkaistu vaan että asia voidaan tuon päätöksen estämättä panna vireille terveyslautakunnassa.

Terveydenhuollosta voidaan mainita vielä kaksi mielenkiintoista, erityyppistä anomusasiaa. Tapauksessa KHO 1943 I 41 lääkintöhallitus oli lääkärin vaitiolovelvollisuuteen viitaten katsonut, ettei pyyntö osastolääkärin velvoittamisesta antamaan lääkärintodistus antanut aihetta toimenpiteisiin. KHO pysytti päätöksen. Asian tutkimisesta jouduttiin kuitenkin äänestämään (3—2), jolloin enemmistö katsoi kysymyksen olleen siitä, oliko henkilöllä oikeus todistuksen saamiseen yleisen sairaalan lääkäriltä ja lääkintöhallituksen päätöksen siten valituskelpoiseksi. Vähemmistö katsoi lääkintöhallituksen kieltäytyneen antamasta pyydettyä käskyä osastolääkärille, mikä ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. Enemmistön kantaa seuraa KHO:n myöhempi ratkaisu 1969 II 124, jossa keskus-sairaalassa hoidettavana olleen lapsen äiti oli pyytänyt lääkärintodistusta lapsen saamiseksi invaliidisäätien testattavaksi. Sairaalan lääkärin kieltäydyttyä antamasta todistusta lääkintöhallitus oli äidin vaadittua lääkintöhallituksen toimenpidettä katsonut, että pyydetty lääkärinlausunto oli ns. terveystodistus, jonka antaminen kuului lähinnä kunnanlääkärin tai muun yleislääkärin tehtäviin ja hylännyt pyynnön sairaalan velvoittamisesta ko. lausunnon antamiseen. KHO tutki äidin valituksen ja katsoi tämän pyytäneen lausuntoa sairaalassa annetun hoidon syystä, hoidosta ja sen tulok-sista, minkä vuoksi valituksenalainen päätös kumottiin ja asia palaut-tettiin lääkintöhallitukselle (äänestys 4—1). — Läkintöhallituksessa asia oli käsitelty kanteluna keskussairaalassa menettelyn johdosta.

⁶⁴ Ks. myös Kuuskoski, Juhlajulkaisu s. 515.

Kysymyksessä ei kuitenkaan ollut kantelu tai muukaan petitio-oikeuteen perustuva anomus vaan henkilölle kuuluva oikeus mainitunlaisen lausunnon saamiseen. Valituksen tutkiminen lääkintöhallituksen päätöksestä perustunee tässäkin tapauksessa siihen, että lääkintöhallituksella on nimenomainen valvontavelvollisuus (YleissairaalaL 6,1 § ja A lääkintöhallituksesta 2 §:n 10 kohta). Asianosainen voi siten omassa asiassaan vaatia lääkintöhallituksen toimenpidettä.

Yhteen veto. Petitio-tyyppisen anomuksen hylkäävän päätöksen valituskelpoisuutta on edellä tarkasteltu valitukselle säädetyistä käyttöedellytyksistä käsin eikä niinkään tällaisen anomuksen erityispiirteistä. Kulloinkin on erikseen selvitettävä, sisältääkö anomuksen hylkääminen asiassa valituskelpoisen päätöksen. Siten on ymmärrettävää, ettei *hallintovalitus* tule kysymykseen tapauksessa, jossa anomuksen hylkääminen merkitsee vain kieltäytymistä asian vireillepanosta tai valmistelusta tai joissa päätös ei muutoin sisällä asian ratkaisua. Kun kysymys on nimenomaan muutoksenhausta hylkäyspäätökseen, sen valituskelpoisuutta ei voida kytkeä siihen, olisiko muutoksenhaku vaaditusta positii-visesta toimenpiteestä ollut mahdollista.⁶⁵ Ratkaisevaa on siten, mikä merkitys anomuksen hylkäämisellä kulloinkin on. *Kunnallisvalitusta* samoin kuin *kirkollisvalitustakaan* seurakunnan hallintoelinten osalta ei ole sidottu yhtä tiukkoihin edellytyksiin. Niiden ulkopuolelle jäävät vain valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat toimenpiteet. Tosin kunnallisvalituksen merkitys tapauksessa, jossa aloitteen hylkääminen ei sisällä asian ratkaisua, supistunee vain säädetyin käsittelyjärjestyksen takeeksi.

Niissä tapauksissa, joissa ei välittömästi voida todeta päätökseltä puuttuvan valituskelpoisuutta, tulee selvitettäväksi kysymys hakijan valitusoikeudesta. Tällöin korostuvat petitio-tyyppisen anomuksen erityispiirteet. Vaikka hakijalla onkin yleisten periaatteiden mukaisesti mahdollisuus tehdä tällainen anomus, asiassa annettu päätös ei usein-

⁶⁵ Toisin Ikkala, LM 1955 s. 187, Merikoski, Vapaa harkinta ss. 124—125 ja Andersson s. 93.

⁶⁶ *Ragnemalm*, s. 458 ss., mainitsee vastaavasti Ruotsista esimerkitapauksina valituksen anomuksen hylkäävästä päätöksestä tutkitun, kun kysymys oli terveydellisten epäkohtien poistamisesta (RÅ 1968 s. 326), lastenhuoltoon koskevista valvontatoimenpiteistä (RÅ 1968 s. 363) sekä moottoriveneliikenteen rajoittamisesta salmessa (RÅ 1968 K 1522). Samoin näissä tapauksissa on jo oikeastaan kysymys hakijan itselleen tavoittelemasta etuudesta.

kaan koske häntä sillä tavoin, että hänellä olisi oikeus siitä valittaa. Mikäli asia taas koskee nimenomaan hakijaa, onkin jo kysymyksessä hakemusasiasia, johon nähden hakijalla on asialegitimaatio.

Tässä tutkimuksessa asialegitimaatioon samoin kuin hakemusten ja muiden anomusten rajanvetoon liittyvät kysymykset voidaan enemmälti sivuuttaa. Niillä on merkitystä selviteltäessä, kenellä asiassa saattaa olla valitusoikeus. Todettakoon vain esitetyn mukaisesti eräänlaisena rajatapauksena muutoksenhaun tulleen kysymykseen silloin, kun anomuksen hylkääminen rajoittaa yksityisen oikeutta vaatia valvontatoimenpiteitä häntä itseäänkin koskevassa asiassa. Pitäytyminen valitusk-senedellytysten ennakkoluonteisuusjärjestyksessä näyttää eräissä tapauksissa tuottaneen vaikeuksia.⁶⁷ Tämä johtuu siitä, että hakijan valitus-oikeuden puuttuminen on usein helpommin todettavissa kuin päätöksen valituskelvottomuus. Tästä syystä viittaaminen hakijan puuttuvaan valitusoikeuteen ei aina välttämättä osoita, että muutoksenhaku asiassa yleensäkin olisi todettu mahdolliseksi. Tästä huolimatta on periaatteelliselta kannalta syytä korostaa päätöksen valituskelpoisuuden selvittämisen ensisijaisuutta hakijan valitusoikeuteen nähden.⁶⁸

7.3. Periaatepäätökset

7.3.1. Sitovat ennakkotiedot

Lähtökohtia. Eräissä, lähinnä taloudellista etua tai velvoitetta koskevissa asiaryhmissä on järjestetty muulle asianosaiselle kuin valtiolle mahdollisuus tietyin edellytyksin jo ennalta pyytää yksittäistapauksessa hallintoviranomaisen sitovaa kannanottoa. Tällaisista *periaatepäätöksistä*, jotka tyypiltään muistuttavat siviiliprosessuaalista vahvistustuo-

⁶⁷ Mainittakoon edellä esitetystä oikeuskäytännöstä eräänlaisina rajatapauksina, joissa valitus olisi ilmeisestikin voitu jättää tutkimatta jo päätöksen valituskelvottomuuden vuoksi, KHO:n ratkaisut 1939 II 3811 ja 1955 II 808 (Ks. myös Andersson s. 96).

⁶⁸ Siten *Ragnemalmin*, s. 459, lopputulos, jonka mukaan käytännössä riittää, kun valitusviranomainen tällaisissa ratkaisutilanteissa (avslag på begäran om beslut som ej rör enskild) vain toteaa asianomaiselta muutoksenhakijalta puuttuvan valitusoikeuden, ei sovellu meidän oloihimme.

miota, on käytännön kokemusta ennen muuta verotuksen alalta ja valtiokonttorin käsiteltävistä eläkeasioista.² Menettelyn tarkoituksena on vähentää epävarmuutta lain soveltamisessa yksittäistapauksiin.³

Tällainen *ennakkotieto* sitoo asian myöhemmässä käsittelyvaiheessa sekä viranomaisia että asianomaista hakijaa. Sitovuudesta johtuen on ollut tarpeen myös säätää muutoksenhakumahdollisuudesta päätökseen, jolla ennakkotieto on annettu.⁴ Tulkintavaikeuksia on ollut lähinnä siinä suhteessa, millä edellytyksillä viranomainen kulloinkin on velvollinen antamaan tällaisen sitovan ennakkotiedon. Lakisääteisten ennakkotietojen rinnalla esiintyy myös muita ennakkokannanottoja, joilla on vastaavasti oikeudellista merkitystä.

Veroasiat. Ennakkotietomenettely toteutettiin Ruotsista saatujen esikuvien mukaisesti ensin *tulo- ja omaisuusveroasioissa* perustamalla VerotusL:n (482/58) säätämisen yhteydessä sitä varten keskusverolautakunta.⁵ VerotusL 69 §:n mukaan keskusverolautakunta voi, jos se katsoo verovelvolliselle tai ennakon pidättämiseen velvolliselle erityisen tärkeäksi, hakemuksesta antaa ennakkotiedon kirjallisella päätöksellä. Sitä on, kun hakija tekee siitä vaatimuksen, sitovana noudatettava siinä verotuksessa tai ennakkoperinnässä, jota varten ennakkotieto on annettu.⁶ Sitovan vaikutuksen edellytyksenä on, että tosiseikat ovat

¹ Ks. tällaisten ennakkotietojen siviiliprosessuaalisten vahvistustuomioiden liittymäkohdista *Ellilä*, Hallintokanteiden lajeista s. 70 ja Ruotsissa *SOU 1964: 27* ss. 282 ja 435.

² Mainittakoon ennakkotietoa koskevista säännöksistä VerotusL 69 ja 99 §, LiikevaihtoveroL (532/63) 67 §, TulliL 159,2 § (403/65), VELäkeL (280/66) 22 ja 23 § sekä L ennakkotiedosta, oikaisuvaatimuksesta ja muutoksenhausta eräissä eläkeasioissa (272/71) 1 §.

³ Ennakkotietomenettely ei siten lainsoveltamiseen kohdistuvana luonnollisestiikaan sido lainsäätäjää. Tämä ajatus ilmenee selvästi myös VELäkeL 22 §:stä. Sen mukaan ennakkotiedon sitovuuden edellytyksenä on, että eläke myönnetään niiden säännösten nojalla, joihin ennakkotieto perustuu. Ennakkotiedosta saadaan kuitenkin poiketa eläkkeen hakijan eduksi. Ks. ennakkotiedon sitovuudesta yleensä *Andersson*, NAT 1973 s. 269.

⁴ Ks. *Andersson*, NAT 1973 s. 273.

⁵ Ks. *Andersson*, Johdatus vero-oikeuteen s. 75 ja NAT 1973 s. 264 ss.

⁶ Ks. *Andersson*, NAT 1973 s. 268.

Ks. myös *KHO 1965 II 614*: Ennakkotietoa koskevaa päätöstä ei purettu väärillä ja puutteellisilla tiedoilla annettuna, koska sillä ei ollut verotuksessa sitovaa merkitystä, jos verolautakunta verotusta toimittaessaan totesi, että ennakkotiedon perusteeksi annetut tiedot eivät olleet oikeat.

amat kuin hakemuksessa ilmoitetut. Ennakkotiedon sisältävästä päätöksestä valitetaan VerotusL 99 §:n mukaisesti KHO:een, jossa asia on käsiteltävä kiireellisenä.⁷ Sitä vastoin keskusverolautakunnan päätökseen, jolla on päätetty olla antamatta ennakkotietoa, ei saa hakea muutosta. KHO on valituskiellon estämättä kuitenkin voinut poistaa keskusverolautakunnan päätöksestä, jolla on päätetty olla antamatta ennakkotietoa, asiakysymystä koskevan lausunnon (27.1.1975 T 369).

Kun *liikevaihtovero* normaalisti otetaan huomioon jo laskutuksessa, on näissä asioissa vieläkin tärkeämpää saada ennalta verotusta koskevia tietoja. Tästä huolehditaan sekä ohjausta että ennakkotietoja antamalla. Liikevaihtoverotoimisto onkin LiikevaihtoveroL 38,3 §:n mukaan velvollinen korvauksetta antamaan ohjausta liikevaihtoverotukseen kuuluvassa asiassa. Tällaista mahdollisuutta käytetään etupäässä muodollisissa kysymyksissä ja sellaisissa aineellisissa kysymyksissä, joissa käytäntö on vakiintunut. Menettely tarjoaa myös mahdollisuuden saada ohjausta asiassa, jossa ennakkotietoa ei ole mahdollista saada. Toimiston kannanotosta ohjausasiassa ei voida valittaa.⁸ Ennakkotietomenettely, jota liikevaihtoveroasioissa käytetäänkin huomattavan runsaasti,⁹ rakentuu VerotusL:n edellä selostetuille periaatteille. Ennakkotiedon sisältävästä liikevaihtoverotoimiston päätöksestä valitetaan LVO:een ja edelleen KHO:een.¹⁰ Muutoksenhaku on sitä vastoin kielletty päätöksestä, jolla on päätetty olla antamatta ennakkotietoa.

Oikeudellista merkitystä on myös *liikevaihtoverovelvollisten merkitsemisellä* tukkuverovelvollisten rekisteriin ja vähittäisverovelvollisten luetteloon. Verovelvollinen voidaan eri liiketoimintojensa perusteella

⁷ KHO on eräissä tapauksissa poistanut annetun ennakkotiedon, kun sitä ei ole pidetty hakijalle erityisen tärkeänä (1961 II 557, 1964 I 54 ja 1965 I 54), se on perustunut puutteelliseen selvitykseen (1968 II 512, 576 ja 577) tai väärin tietoihin (1965 II 613), hakemusta ei ole riittävästi yksilöity (1967 II 650) tai asiassa on esitetty KHO:ssa uutta selvitystä (1963 II 154).

⁸ Ks. *Andersson*, Johdatus vero-oikeuteen s. 143 ss.

⁹ *Pesosen*, Verotus 1964 s. 17, mukaan vastaukset varsinaisiin laintulkinta- ja oikeuskysymyksiin haetaankin ennakkotietomenettelyä käyttäen.

¹⁰ Maahantuonnista suoritettavaa veroa koskevaan ennakkotietoon sovelletaan TulliL:n mainittuja säännöksiä. Vaikka tulliasioissa annetut ennakkotiedot eivät ole valituskelpoisia, tullihallituksen liikevaihtoveroasiassa antamaan ennakkotietoon voidaan hakea muutosta. Ks. myös *Andersson*, Johdatus vero-oikeuteen s. 144.

merkitä kumpaankin rekisteriin ja luetteloon.¹¹ Ensin mainitulla rekisteröinnillä on erikseen säädetty vaikutukset verovelvollisuuteen ja verotusmenettelyyn. Rekisteröimispäätöksestä samoin kuin rekisteristä poistamisesta onkin mahdollisuus hakea muutosta, mikä ilmenee kääntäen myös LiikevaihtoveroL 66 §:n säännöksestä ja siinä, että valitusoikeutta ei lain 58 §:n (495/71) yleisessä muutoksenhakusäännöksessä ole erikseen tältä osin rajoitettu. Tällaisesta rekisteröimispäätöksestä tehdyt valitukset onkin poikkeuksetta tutkittu.¹² Vähittäisverovelvollisten luetteloon merkitseminen on jossain määrin toisessa asemassa. Luetteloon rekisteröidään kaikki muut kuin LiikevaihtoveroL 10 §:ssä tarkoitetut tukkuverovelvolliset. Tällainen luettelointi ei kuitenkaan sisällä vielä ratkaisua siitä, mistä liiketoimista asianomaisen verovelvollisen on suoritettava liikevaihtoveroa. Tähän seikkaan on kiinnitetty huomiota myös luettelointipäätöksen valituskelpoisuutta ratkaistaessa:

Tapauksessa KHO 1964 II 736 vähittäisverovelvollisten luetteloon merkitseminen katsottiin valituskelpoiseksi päätökseksi (äänestys 5—2). Samalla kuitenkin todettiin, ettei luetteloon merkitsemisestä seurannut, että yhtiön oli kaikesta liiketoiminnastaan suoritettava liikevaihtoveroa. Siten luettelointia ja verovelvollisuutta koskevat päätökset pidettiin toisistaan erillään.¹³

Tapauksessa KHO 1967 II 688 oli kysymys liikevaihtoverotoimiston toimenpiteestä, jolla liikkeenharjoittaja oli liikevaihtoverokonttorin antaman päätöksen perusteella merkitty siinä määrätystä ajankohdasta alkaen vähittäisverovelvollisten luetteloon. Toimenpide, joka tarkoitti lähinnä liikevaihtoverokonttorin päätöksen täytäntöönpanoa, ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.

KHO:n ratkaisun 1969 II 611 mukaan liikevaihtoverotoimisto ei voinut ns. aloittamisasian järjestyksessä sitovasti ratkaista kysymystä siitä, oliko vähittäisverovelvollisen maksettava liikevaihtoveroa määrätystä toiminnastaan. Liikevaihtoverotoimiston päätös ei näin ollen sisältänyt valituskelpoista ratkaisua (äänestys 4—1). Erona edellä tarkasteltuihin ratkaisuihin nähden tässä tapauksessa oli, ettei liikevaihtoverotoimiston päätös sisältänyt päätöstä luetteloon merkitsemisestä tai siitä poistamisesta. Liikevaihtoverotoi-

¹¹ Ks. KHO 1969 II 651.

¹² Valitus tutkittiin mm. tapauksissa, joissa oli kysymys rekisteriin merkitsemisen edellytyksistä (KHO 13. 11. 1964 T 4725) sekä yhtiön poistamisesta rekisteristä taannehtivasti (KHO 1967 II 689) tai verojen maksamisen laiminlyönnin johdosta (KHO 1. 12. 1972 T 4752).

¹³ Ratkaisussaan 16. 9. 1970 T 4126 KHO nimenomaisesti totesi, ettei merkintä vähittäisverovelvolliseksi sisältänyt ratkaisua siitä, mistä liiketoimista verovelvollisen oli suoritettava liikevaihtoveroa ja ettei tämän asian yhteydessä kysymystä voitukaan ratkaista.

misto oli vain lausunnon luonteisesti katsonut, ettei verovelvollisen ollut suoritettava liikevaihtoveroa määrätyistä tuloista.

Muutoksenhakuoikeudelle vähittäisverovelvollisten luetteloon merkitsemisestä voidaan esittää reaalisia perusteita. Tällaisella rekisteröinnillä on ensinnäkin välittömiä verotusmenettelyyn kohdistuvia oikeusseuraamuksia. Verovelvolliselle onkin nykyisin varattu LiikevaihtoveroL 11,4 §:ssä (170/64) säädetyn edellytyksin oikeus hakemuksesta tulla vähittäisverovelvolliseksi. Rekisteröintipäätös ei kuitenkaan vielä milteään osin sisällä liikevaihtoverovelvollisuutta koskevaa ratkaisua. Se ratkaistaan verokausittain erikseen säädettyä menettelyä noudattaen. Verovelvollisuutta koskevista ennakkokannanotoista on tuskin tarvetta pitää valituskelpoisina muita kuin nimenomaisia ennakkotietoja. Tältä kannalta lopputulos tapauksessa KHO 1969 II 611 on ymmärrettävä. Siinä oli kysymys viranomaisaloitteisesta lausumasta, kun taas sitova ennakkotieto voidaan antaa vain asianomaisen verovelvollisen hakemuksesta. Viranomaisaloitteisiin, sitoviin ennakkokannanottoihin ei liikevaihtoverotuksessa liene mahdollisuuksiakaan, kun verotuksen toimittamisen edellyttämä tosiseikasto ei ennalta ole riittävästi selvillä.

Eläkeasiat. Ennakkotietomenettely valtiokonttorin käsiteltävissä eläkeasioissa ei ole aiheuttanut soveltamisongelmia. Ennakkotiedon sisältävään päätökseen haetaan muutosta VEläkeL 23,3 §:n mukaisesti valittamalla HValL:ssä säädettyssä järjestyksessä KHO:een. Valtiokonttorin päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta ennakkotieto, ei lain 23,1 §:n mukaan saa hakea muutosta. Ennakkotietomenettelyn lisäksi eläkeasioissa harjoitetaan runsaasti muunlaista neuvontaa vastaamalla kirjallisesti erilaisiin tiedusteluihin.

KHO:n käytännöstä löytyy lukuisia esimerkkejä siitä, ettei valtiokonttorin eläketuimiston toimistopäällikön allekirjoittamaa ja valtiokonttorin puolesta lähettämää kirjettä vastauksena mm. eläkeoikeutta, virka- tai palvelusaikaa taikka eläkkeen maksamista koskevaan kysymykseen ole pidetty HValL 3 §:ssä tarkoitettuna valituskelpoisena päätöksenä.¹⁴

¹⁴ Ks. mm. KHO 16. 11. 1967 T 6168, 12. 12. 1967 T 6856—6859, 10. 4. 1968 T 2198, 5. 9. 1968 T 4205, 5. 12. 1968 T 6101, 8. 10. 1969 T 5123, 23. 1. 1970 T 318, 13. 2. 1970 T 773, 22. 6. 1972 T 2551 ja 22. 11. 1973 T 4715 sekä vastaavasti lääkintöhallituksen apulaiskamreerin (KHO 5. 8. 1957 T 3415) ja rautatiehallituksen toimistopäällikön kirjeen osalta (3. 10. 1974 T 3733 ja 11. 10. 1974 T 3889).

Mainittakoon vertailun vuoksi sosiaaliturvan alalta tapaukset, joissa muutosta ei voinut valittamalla hakea mm. sosiaalilautakunnan vastauskirjeeseen erään insuliinilaskun korvaamatta jättämisestä (KHO 1956 II 552), sosiaalilauta-

Valtiokonttorista annetun lain 3 §:n sekä valtiokonttorin johtosäännön 4 a §:n ja 20 §:n 2 ja 3 momentin mukaan eläkeasian ratkaisee osastopäällikkö asianomaisen toimistopäällikön esittelystä. Toimituskirjan allekirjoittaa osastopäällikkö ja varmentaa esittelijä. Siten toimistopäällikön kirjettä ei voida pitää sellaisena valtiokonttorin päätöksenä, jolla asia on ratkaistu ja josta HVall 3 ja 4 §:n mukaan voidaan tehdä valitus. Asiakirjat on näissä tapauksissa säännönmukaisesti lähetetty valtiokonttorille »asian vaatimia toimenpiteitä varten».

Tällaista toimistopäällikön allekirjoittamaa ja eläketiedustelun johdosta lähettämää kirjettä ei myöskään ole pidetty VEläkeL 22 §:ssä tarkoitettuna ennakkotietona, jota olisi noudatettava eläkepääöstä myöhemmin annettaessa.¹⁵

Valtionapuasiat. Ennakkotietomenettely on viimeksi toteutettu eräissä valtionapuasioissa,¹⁶ ottamalla sitä koskevat säännökset kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annettuun lakiin (35/73). Tämä ns. kuntien valtionosuuslaki ei koske kaikkien kunnallisten toimintojen valtionapuja tai yleensäkkään kaikkia kunnille ja kuntainliitoille tulevia suorituksia.¹⁷ Samoin on erityislainsäädännössä tehty olennaisia poikkeuksia lain keskeisistä periaatteista. Tämä yleislaki, jonka voimaantulo lain 34 §:ssä on monilta osin porrastettu,¹⁸ ei toistaiseksi ole voinut yksinkertaistaa monimutkaista ja usein vaikeaselkoista valtionapujärjes-

kunnan päätökseen lautakunnan kustannuksella ehkä aikanaan perittävästä korvauksesta (KHO 2. 6. 1969 T 3263) ja sosiaalihallituksen vastauskirjeeseen kansaneläkkeen ym. maksujen pidättämisestä lautakunnalle tulevien varojen käytöstä asianomaisen tiedustelijan hoitoon (KHO 4. 5. 1971 T 1959). Kaikissa näissä tapauksissa voitiin kysymys saattaa laillisessa järjestyksessä erikseen ratkaistavaksi.

¹⁵ Ks. KHO 5. 7. 1976 T 2681.

¹⁶ Seuraavassa tarkastellaan vain eräitä käytännössä esiintyneitä muutoksenhakukysymyksiä. Siten ei ole tarpeen nimenomaisesti määritellä valtionapuasoiden piiriä.

¹⁷ Lakia ei sovelleta, niin kuin *Niemivuo*, s. 112 ss., osoittaa, valtion ja kuntien väliseen kustannusten jakoon kokonaisuudessaan. Lain ulkopuolelle jäävät ensinnäkin valtion kunnille myöntämät lainat samoin kuin sosiaaliset, tuotantopoliittiset ja muut korvaukset ja avustukset, joita valtio suorittaa kunnille, mutta jotka sitten niiden toimesta maksetaan edelleen korvauksen tai avustuksen saajalle.

¹⁸ Myöhemmin nimettiin vielä lain 34,5 §:ssä (1104/74) yhteensä 18 säädöstä, joihin lakia sovelletaan vasta 1. 1. 1978 alkaen. Ks. tämän porrastetun voimaantulon taustasta *Koski—Simula—Vintturi* s. 241 ss. ja *Niemivuo* s. 115 ss.

telmää.¹⁹ Siten menettelyssäkin tulevat asteittain voimaan astuvan kuntien valtionosuuslain rinnalla sovellettaviksi vielä lukuisat erityissäännökset. Kun valtionapuja koskeva päätöksenteko hajautuu sarjaan erilaisia viranomaistoimia,²⁰ on ollut vaikeuksia ratkaista, missä vaiheessa muutoksenhaku valittamalla tulee kysymykseen. Ongelmat ovat kasautuneet valtionavun perusteena olevien suunnitelmien hyväksymistä koskevien päätösten valituskelpoisuuteen. Käytäntö on varsinkin kuntien valtionosuuslain nykyisen soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä tapauksissa vaikeaselkoinen.

Valtionavustuksia koskevien valtioneuvoston *yleismääräysten* (VNp 490/65) mukaan avustus myönnetään hakemuksesta, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Hakemukseen on yleensä liitettävä toimintasuunnitelma talousarvioineen ja muuta tarpeellista selvitystä. Ennakkokannanotto tähän selvitykseen muodostaa useissa tapauksissa valtionavun myöntämisen perusteen, miltä pohjalta valtionavun maksattaminen aloitetaan. Valtionavun lopullinen määrä vahvistetaan sitten vuosi- tai lopputilityksen yhteydessä. Tosin on myös sellaisia (harkinnanvaraisia) valtionapuja, joiden määrä vahvistetaan yhdessä vaiheessa hakemukseen annetulla päätöksellä. Tällainen valtionapupäätös on luonnollisesti valituskelpoinen, mikäli toisin ei nimenomaan ole säädetty. Sitä vastoin on vaikea osoittaa yhtenäisiä periaatteita valtionapuasioissa annettujen *ennakkokannanottojen* valituskelpoisuuteen nähden. Eri valtionapuja koskevissa erityissääöksissä on tällaisista ennakkokannanotoista ja yleensäkin menettelystä annettu toisistaan poikkeavia säännöksiä.²¹

Toimintasuunnitelman, kustannusarvion tai muun vastaavan selvityksen hyväksyminen merkitsee useissa tapauksissa vain ohjeluonteista kannanottoa, valtionavun määräytyessä lopullisesti vasta todellisten kustan-

¹⁹ Niemivuo, s. 139, luonnehtii valtionapulainsäädäntöä koskevat säännökset monimutkaisiksi, tulkinnanvaraisiksi sekä verraten usein muuttuviksi.

²⁰ Niemivuo, s. 204 ss., erottaa valtionapuja ja niihin liittyviä asioita koskevassa päätöksenteossa (hallintomenettely) seuraavat viisi vaihetta: valtionapuasian tuleminen vireille, ennakon maksaminen, päätöksenteon valmistelu, päätöksenteko ja päätöksen toteuttaminen. Ks. valtionavun myöntämismenettelystä yleensä myös Merikoski, Valtionapujärjestelmä s. 104 ss. sekä perustamiskustannusten ennakkokäsittelyjärjestelmän yksityiskohtaisesta jaottelusta Koski—Simula—Vintturi s. 116 ss. ja Niemivuo s. 135 ss.

²¹ Ennakkokannanoton kohteena olevasta kustannusarviosta tms. selvityksestä käytetään myös erilaisia nimityksiä, kuten tarkastettu vuosikustannusarvio (yksityistielaki 358/62 99 § ja yksityistieasetus 690/62 2 luku), hyväksytty kustannusarvio (TieL 243/54 83,1 §), vahvistettu talousarvio (tuberkuloosilaki 355/60 27 §) sekä hyväksytty tulo- ja menoarvio (A kansanopistojen valtionavusta annetun lain soveltamisesta 580/50 20 §).

nusten perusteella. Eräissä tapauksissa on valtionavuksi kuitenkin säädetty määräosuus hyväksytystä suunnitelmasta, jolloin valtionavun suuruus on ainakin erältä osin tällaisella ennakkokannanotolla ratkaistu. Muutoksenhaun kannalta on merkitystä juuri sillä seikalla, onko valtionavun suuruus sidoksissa hyväksyttyyn kustannusarvioon vai todellisiin, myöhemmässä tilityksessä osoitettaviin menoihin. Kysymys jää valtion-apukategorioittain ratkaistavaksi. Seuraavat KHO:n ratkaisut osoittavat *asiaryhmittäin esiintyneitä ongelmia*:

Mainittakoon *koulutoimen* alalta, ettei sosiaaliministeriön päätöstä hylätä kaupungin lastensuojelulautakunnan hakemus valtionavun varaamisesta entisten koulukotien opettajien eläkkeisiin (KHO 6.5.1960 T 2898) tai talousarvion vahvistamisesta pidetty valituskelpoisena (4.4.1966 T 1616). KHO katsoi viime mainitussa asiassa ministeriön päätöksellä vahvistetun vain ne perusteet, joiden mukaan käyttökustannukset korvataan valtion varoista eikä päätöksellä siten ollut sitovasti ratkaistu korvauksen määrää.²² Myöskään kouluhallituksen kaupunginhallituksen pyyntöön antama päätös peruskouluasetuksen 184 §:ssä tarkoitetun ohjeen saamiseksi kaluston ja opetusvälineiden hankkimiseen koulun ensikertaista kalustamista ja opetusvälineillä varustamista varten ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua (6.11.1973 T 4409, äänestys 3—1).²³

Vastaavasti ei *tien kunnossapitoa* koskevan kustannusarvion tarkastaminen sisältänyt valituskelpoista ratkaisua (1964 II 259). Valtionavun lopullinen suuruus määräytyykin tien kunnossapidosta aiheutuneiden todellisten hyväksyttävien kustannusten perusteella.

Sosiaali- ja terveystaloudesta löytyy joukko mielenkiintoisia ratkaisuja.²⁴ Valituskelpoista ratkaisua eivät sisältäneet mm. sosiaaliministeriön päätös InvalidihuoltoA 34 §:ssä tarkoitetun talousarvion vahvistamisesta (1966 II 139),²⁵ sosiaalihallituksen päätös vajaamielislaitoksen toimihenkilöiden asuntojen hyväksymisestä valtionapuun oikeuttaviksi asunnoiksi (23.9.1969 T 4823), sosiaaliministeriön päätös sotasiirtolaispotilaiden hoitopäivämaksun vahvistamisesta (27.11.1961 T 4426), lääkintöhallituksen ennakkokannanotto valtionapuhakemukseen nähden (1959 II 92) tai sosiaalihallituksen päätös, jossa oli kysymys valtionavun varaamisesta lastentarhojen vuosimenoihin (6.10.1969 T 5079).²⁶

²² Ks. myös KHO 19.9.1972 T 3400—3401.

²³ Ks. muutoksenhausta kalusto- ja opetusvälinekustannuksia koskeviin valtionapupäätöksiin yleensä Niemivuo ss. 234—242.

²⁴ Ks. tämän hallinnonalan valtionapuja koskevista valituksista yleensä Niemivuo s. 243—244.

²⁵ Ks. myös KHO 4.4.1966 T 1617—1618 ja 28.9.1967 T 5021.

²⁶ Todettakoon, että lastentarhat saavat valtionapua sitä koskevan lain (296/27) 2 §:n mukaan kolmanneksen kohtuullisiksi harkituista vuosimenoista. Val-

Mikäli ennakkokannanotto taas sisältää sitovan ratkaisun valtionavun määrästä, on siitä tehty valitus otettava tutkittavaksi. Ratkaisulinja ilmenee mm. tapauksesta KHO 6.6.1961 T 2316, jossa lääkintöhallitus oli myöntänyt valtionapua hyväksyen vain osan hakemuksessa luetelluista menoista ja vähentäen erät palkkausmenot. KHO tutki valituksen ja nimenomaan totesi, ettei asiassa ollut kysymys palkkauksen perusteiden vahvistamisesta.

Aina ei ole helposti ratkaistavissa milloin ennakkokannanotto koskee valtionavun määrää eikä vain sen perusteita.²⁷ Valituksen käyttöala on tässä suhteessa ilmeisestikin laajenemassa. Mainittakoon esimerkkinä KHO:n ratkaisu 1973 II 182 (äänestys 6—1), jossa sosiaali- ja terveysministeriön antaman invalidien erityishuoltolaitoksen käyttötalousmenojen valtionavun perusteiden vahvistamista koskeva päätös katsottiin valituskelpoiseksi. Tässä tapauksessa oli kysymys eräiden päivystys- ja ylityökorvausten hyväksymisestä valtionapuun oikeutettaviksi menoiksi.²⁸ Muutoksenhakumahdollisuutta voidaan pitää perusteltuna senkin vuoksi, että tällainen sosiaali- ja terveysministeriön päätös sisältää ottaen huomioon InvaliidihuoltoA 19 ja 34 §:n säännökset (124/63) sitovan ratkaisun valtionapuun oikeuttavan henkilökunnan palkkausluokkiin sijoittamisesta.

Tapauksessa KHO 1970 II 85 sisäasiainministeriön päätöksellä oli hyväksytty *kustannusarvio seutukaavaliitolle* RakL 24 §:n mukaan suoritettavan valtionavun perusteeksi. Samalla oli määrätty, että valtionosuutta palkkausmenoihin myönnettiin vain valtiovarainministeriön suosituksen rajoittamissa puitteissa. Päätös oli valituskelpoinen ja seutukaavaliitolla oli oikeus siitä valittaa. — Ratkaisun perusteet löytyvät RakL 23 ja 24 §:n säännöksistä (493/68), joissa

tionapua haettaessa on esitettävä lastentarhan tuloista ja menoista asianomaiselta vuodelta täydellinen laskelma, jolta pohjalta kolmen ensimmäisen vuosineljänneksen valtionapu maksetaan. Neljäs erä maksetaan sitten, kun täydellinen tilitys lastentarhan menoista ja tuloista on esitetty. Valtionavun lopullinen määrä vahvistetaan siten vasta tilityksen pohjalta ja tarvittaessa tasataan neljänneksen erän maksattamisen yhteydessä. Ennakkolaskelman hyväksymisellä ei siten ole vielä miltään osin sitovasti ratkaistu valtionavun määrää.

²⁷ Ks. KHO 1967 II 5: Lääkintöhallituksen kirjelmä, jolla oli ilmoitettu, minkä valtion palkkausluokan mukaan mielisairaalan virat hyväksyttäisiin valtionapuun oikeutettaviksi menoiksi, ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. Päätöksen perustelut eivät riittävän selvästi ilmaise, oliko asiassa merkitystä lääkintöhallituksen päätöksen antamisella kirjelmän muodossa.

Erityistapauksena lienee pidettävä KHO:n ratkaisua 10.6.1960 T 3777, jonka mukaan SairaalaA (316/56) 12 a §:n mukainen sisäasiainministeriön ennakkokannanotto oli valituskelpoinen.

²⁸ Ks. samoin KHO 1974 II 145 (äänestys 3—2), 1974 II 146 (äänestys 3—2) sekä 11.9.1974 T 3352 (äänestys 3—1).

maksattamispäätös on nimenomaisesti kytketty tähän perustepäätökseen. Muutoksenhaku RakL 24 §:n mukaiseen valtionavun suorittamista koskevaan päätökseen voinee menestyä vain sillä perusteella, ettei maksattamispäätös ole lain 23 §:ssä tarkoitetun perustepäätöksen mukainen.

Yhtenäisten periaatteiden osoittaminen kuntien *valtionosuuslain nykyisen soveltamisalan ulkopuolelle* jäävien ennakkokannanottojen valituskelpoisuuden osalta on vaikeata. Pääsääntönä voitaneen kuitenkin pitää, ettei talousarvion, toimintasuunnitelman tai muun niihin verrattavan ennakkoselvityksen hyväksyminen sisällä valituskelpoista ratkaisua niissä tapauksissa, joissa valtionavun suuruus määräytyy todellisten, myöhemmin osoitettavien kustannusten mukaan. Mikäli tällaiselle ennakkokannanotolle kuitenkin on säädetty erikseen valtionavun määrään vaikuttava merkitys ja se siten on sekä valtionapuviranomaista että valtionavun saajaa sitova, tulee muutoksenhaku jo tässä vaiheessa kysymykseen. Valtionavun lopullista määrää koskevaan päätökseen voidaan siten hakea muutosta vain siltä osin, kuin se poikkeaa sitovasta ennakkokannanotosta. Prosessitaloudellisista syistä lienee lähdettävä siitä, ettei samojen menojen lukeminen valtionapuun oikeuttaviksi menoiksi voi kahdessa eri vaiheessa tulla KHO:n ratkaistavaksi. Tässä kohden valtionapusuunnitukset kaipaavat kuitenkin selventämistä.

Kuntien valtionosuuslaki sisältää yhtenäiset ja aikaisempaa selvemmät säännökset valtionapuasioissa annettavista ennakkokannanotoista²⁹ ja muutoksenhausta. Lain 3 luvussa on säädetty perustamissuunnitelman ja toteuttamishojelman sisällöstä sekä niiden hyväksymismenettelystä. Erikseen on säädetty, milloin perustamissuunnitelma voidaan jättää toimittamatta tai valtionosuutta suorittaa ennen toteuttamishojelman hyväksymistä. Näissä tapauksissa ao. valtionapuviranomainen voi lain 13,3 §:n mukaan hakemuksesta etukäteen ratkaista, tullaanko valtionosuus erityisestä syystä suorittamaan. Päätöstä on sitovana noudatettava käsiteltäessä aikanaan valtionosuuden suorittamista koskevaa asiaa. Vastaavasti lain 14 §:ssä on varattu mahdollisuus saattaa etukäteen kysymys valtionosuuden suorittamisesta käyttökustannuksiin asianomaisen valtionapuviranomaisen ratkaistavaksi. Näissä tapauksissa voi-

²⁹ Niemivuo, s. 137 ss., toteaa aikaisemmin pidetyn epäkohtana nimenomaan sitä, että ennakkojen suorittamista koskevat säännökset poikkesivat huomattavasti toisistaan eri hallinnonaloilla. Uusilla säännöksillä pyrittiin selventämään ja nopeuttamaan menettelyä.

Ks. sitovan ennakkokannanoton tarpeellisuudesta valtionapuasioissa kuntien kannalta myös Andersson, NAT 1973 s. 272.

daan hakea valittamalla muutosta tarvitsematta tehdä sitä ennen lain 26,2 §:ssä tarkoitettua oikaisuvaatimusta.³⁰ Menettelystä niissä tapauksissa, joissa valtionapuviranomainen ei anna haettua ennakkotietoa, ei ole erikseen säädetty. Kun tällöin ei ole päätöstä, jolla asia on ratkaistu, muutoksenhaku valittamalla ei voine tulla kysymykseen. Kuntien valtionosuuslain säännökset muodostavat hyvän lähtökohdan pyrittäessä yleensäkin valtionapuasioissa noudatettavan menettelyn kehittämiseen. Muutoksenhakujärjestelmän kannalta on merkitystä ennen muuta ennakkotieto- ja oikaisuvaatimusmahdollisuuksien laajentamisella.³¹

7.3.2. Muut enakkokannanotot

Sitovien enakkotietojen ohella esiintyy muunkinlaisia toimenpiteitä, joilla hallintoviranomaiset vahvistavat *suuntaviivoja tulevalle toiminnalleen*. Yksityisen *aloitteesta* annettu enakkokannanotto rajautuu säännönmukaisesti nimenomaiseen asiaan ja muistuttaa siten sisällöltään lakisääteistä enakkotietoa. Kun tällaiselle kannanotolle ei kuitenkaan ole säädetty nimenomaista sitovuutta, sen valituskelpoisuuskin on jätetty yleisten säännösten varaan. *Viranomaisaloitteiset* enakkokannanotot kohdistuvat taas usein epälukuisaan määrään tulevia ratkaisutilanteita. Niiden funktiona on työmäärän vähentäminen, ratkaisukäytännön vakiinnuttaminen ja siitä tiedottaminen.³² Kun myöhemmin ratkaistavien asioiden tosiseikasto ei useinkaan ole jäsentynyt, yleisellä enakkokannanotolla ei ole samaa sitovuutta kuin konkreettisessa yksittäistapauksessa annetulla enakkotiedolla. Tältä kannalta muutoksenhaukkeaan ei ole osoitettavissa erityistä tarvetta.

Valtionhallinnossa ovat yleisluonteiset periaatepäätökset harvinaisia. Viranomaiskäytännön vakiinnuttaminen ilmenee lähinnä normipäätöksinä sekä virkakäskyinä ja viranomaiskoneiston sisäisinä ohjeina. Vaikka asianosaisen aloitteesta yksittäistapauksessa annetut enakkokannanotot ovat yleisempiä, nekään eivät ole aiheuttaneet sanottavia muutoksenhakuongelmia.

Esimerkkitapaukset havainnollistavat käytännön problematiikkaa:

³⁰ Ks. Koski—Simula—Vintturi s. 141.

³¹ Ks. KM 1973: 114 s. 319.

³² Ks. myös Andersson ss. 57—58.

Tapauksessa KHO 1962 II 362 oli kysymys muutoksenhausta valtioneuvoston päätökseen yhteismetsän erottamissuunnitelman vahvistamista koskevassa asiassa. KHO totesi valtioneuvoston päätöksen sisältäneen vain »ennakolta annetun periaatteellisen lausunnon p.o. koskien ja niihin liittyvien maa-alueiden pidättämisestä valtiolle, eikä sanottua kysymystä vielä ollut valtioneuvoston päätöksellä ratkaistu, vaan se oli ratkaistava vasta yhteismetsän erottamistoimitukseen liittyvässä myöhemmässä käsittelyssä». Valtioneuvoston päätös ei siten sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.

Tapauksessa KHO 18. 10. 1971 T 4345 LH oli maanomistajan pyynnöstä määrännyt alueelle laadittavaksi rantakaavan ja samalla siinä huomioon otettavaksi eräitä periaatteita. KHO katsoi, ettei näillä »suuntaviivoilla ja periaatteilla ollut oikeudellisesti ratkaistu, millä tavalla rantakaava oli laadittava, vaan että asianomaisella maanomistajalla oli mahdollisuus esittää vaatimuksensa kaavan hyväksymälle ja sen vahvistavalle viranomaiselle». LH:n päätös ei siten sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.

Tapauksessa KHO 11. 5. 1977 T 1981 maanomistaja oli pyytänyt rakennuslautakunnalta ennakkokannanottoa siitä, oliko eräs paikka sovelias rakennuspaikaksi ja tultiinko hänelle myöntämään rakennuslupa hänen sitä hakiessaan. Lautakunnan lausunto ei ollut valituskelpoinen, kun asia oli ratkaistava vasta rakennuslupaa haettaessa.³³ — Muutosta ei saanut hakea myöskään rakennuslautakunnan periaatteelliseen päätökseen, että yhtiölle tullaan myöntämään soranottolupa, mikäli yhtiö esittää selvityksen omistusoikeudesta ja laadituttaa asianmukaiset suunnitelmat soranotosta ja jälkihoidosta (Hämeen LO 9. 8. 1974 T 612). — Viime mainitussa esimerkissä rakennuslautakunnan lausuma voidaan ymmärtää ohjeen luonteiseksi. Se ei voinut sisältää sitovaa ratkaisua senkään vuoksi, että lautakunnan käytettävissä ei vielä edes ollut luvan myöntämisen edellytykseksi säädettyä selvitystä.

Mainituissa esimerkeissä oli yhteisenä piirteenä, ettei hallintoviranomaisen toimenpide sisältänyt tai voinutkaan sisältää asian sitovaa ratkaisua. Tällainen ennakkokannanotto ei sen tosiasiallisesta merkityksestä huolimatta käy hallintovalituksen kohteeksi. Muutoksenhaun edellytyksenä on, että toimenpiteellä on asia tai siihen vaikuttava oikeuskysymys ratkaistu. Jäljempänä tarkastellaan erikseen vielä muutoksenhakua päätökseen asiassa, joka on ratkaistava muussa järjestyksessä.

Kunnallishallinnossa ovat tällaiset tulevaa ratkaisukäytäntöä vakiinnuttavat periaatepäätökset huomattavasti yleisempiä. Ennen muuta

³³ Tällaista käytäntöä on aikaisemminkin noudatettu LO:ssa. Ks. Turun ja Porin LO 28. 8. 1970 T 205, Hämeen LO 7. 4. 1975 T 371 sekä Vaasan LO 21. 2. 1977 T 2290.

kunnanvaltuusto pyrkii ratkaisuperiaatteita vahvistamalla edistämään asioiden käsittelyä. Muutoksenhakuoikeutta silmällä pitäen onkin ensinnä pohdittava, tarkoittaako ennakkokannanotto vain asioiden käsittelyä vai sisältääkö se jo kunnallisvalituksen kohteeksi soveltuvaa kunnan päätösvallan käyttöä. Tällainen kunnallisen viranomaisen toimipide rajaa epäilemättä käytettävissä olevia vaihtoehtoja ja on siinä mielessä valinnan tulos ts. päätös. Toisaalta ennakkokannanotto ei vielä sisällä siinä tarkoitettujen yksittäisten asioiden ratkaisua. Kysymys on siten eräänlaisesta yleisemmästä ohjeesta. Se eroaa kuitenkin normipäätöksestä siinä suhteessa, että se on tarkoitettu välittömästi velvoittamaan viranomaista itseään tulevissa ratkaisutilanteissa. Vaikka ennakkokannanoton funktiona siten on lähinnä palvella asioiden käsittelyä, sillä saattaa joskus olla myös itsenäistä, ohi yksittäisten asioiden valmistelun ulottuvaa merkitystä. Siten periaatepäätöksen valituskelpoisuutta on kulloinkin yksityiskohtaisemmin selvitettävä.

Oikeuskäytännössä on kiinnitetty ensinnäkin huomiota siihen *tuleeko asia enää periaatepäätöksen jälkeen asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi*. Mikäli viranomainen myöhemmin vielä ottaa yksittäistapauksittain kantaa asiaan, ennakkokannanotto voidaan merkitykseltään rinnastaa asioiden valmisteluun. Seuraavat esimerkit osoittavat tällaisten päätösten jääneen muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle:

Tapauksessa KHO 1949 II 480 oli kysymys kunnanvaltuuston ennakkokannanotosta takaussitoumuksiin. Sen mukaan kunnan takaus tultiin kussakin tapauksessa erikseen tapahtuvan harkinnan perusteella myöntämään maanhankintalain mukaisen lainan saajien puolesta. KHO katsoi, ettei tällä periaatepäätöksellä ollut vielä yksityiskohtaisesti määrätty annettavien takaussitoumusten sisältöä eikä päätöstä ollut alistettava LH:n vahvistettavaksi (äänestys 3—2).³⁴ Vastaavantyyppinen ratkaisutilanne oli tapauksessa KHO 1954 II 636, jossa taksoituslautakunta oli antanut valmistavan ohjeen metsätalouden hyväksi tehdyn työn taksoittamisesta.

Valittaa ei myöskään saanut kauppalanvaltuuston päätöksestä, jolla vain periaatteessa oli päätetty kadun rakentamiskustannusten jakamisesta kauppalan ja tontinomistajien kesken (KHO 1950 II 410, äänestys 4—1), kunnanvaltuuston päätöksestä, jolla oli päätetty kylätien ottamisesta kunnan tieksi ja uuden kunnan tien tekemistä koskevista periaatteista (KHO 11. 2. 1957 T 654) sekä kauppalanhallituksen päätöksestä, jolla oli vahvistettu tonttien myynnissä ja vuokralle luovuttamisessa noudatettavista periaatteista (KHO 1959 II

³⁴ Ks. periaatepäätöksistä alistettavissa asioissa myös *Ragnemalm*, s. 519 ss.

457).³⁵ Kaikissa näissä tapauksissa katsottiin päätöksen olleen luonteeltaan asian valmistelua riippumatta sen käytännön merkityksestä.

Tapauksessa KHO 1953 I 20 palolautakunta oli päättänyt, että se vastaisuudessa tuli täyttämään eräät palolautakunnan virat. Palopäälliköllä ei katsottu olleen oikeutta valittaa päätöksestä (äänestys 6—1). Eri mieltä ollut HN Kuuskoski katsoi palolautakunnan päätöksen sisältäneen ainoastaan periaatteellisen lausuman lautakunnan vastaisesta menettelystä eikä siten valituskelpoista ratkaisua. Enemmistö lienee perustanut kantansa siihen, että palolautakunnan päätöksellä pyrittiin rajaamaan palopäällikön toimivaltaa. Kun tällä ei kuitenkaan olisi ollut oikeutta virkojen täyttämiseen, palolautakunnan päätökselle jäi lähinnä periaatteellinen merkitys. Päätöksen luonne ilmenee selvemmin vähemmistön lausumasta.³⁶

Valituskelpoisuuden kriteerit ilmenevät selvästi KHO:n ratkaisusta 27.10.1975 T 4116, jossa kauppalanvaltuusto oli periaatteessa hyväksynyt kauppalan keskustan asemakaavaehdotuksen. Päätöksen oli katsottava tarkoittaneen sellaisen suunnitelman hyväksymistä, jonka sisältämiä ratkaisuperiaatteita noudattaen keskustan osa-alueiden asemakaavat tultaisiin laatimaan saattamatta suunnitelman käsittävän keskusta-alueen maankäytöllistä kokonaisjärjestämistä enää kauppalanvaltuuston hyväksyttäväksi. Sanotunlaista valtuuston päätöstä ei ollut pidettävä yksinomaan valmistelua koskevana. KHO katsoi päätöksen siten valituskelpoiseksi. — Sitä vastoin kunnanvaltuuston päätös, jolla rakennuskaavan valmisteluvaiheeseen kuuluva luonnoos oli hyväksytty jatkotoimien perustaksi, ei ollut valituskelpoinen (Hämeen LO 30.10.1975 T 280).

Ratkaisutilanne on toinen siinä tapauksessa, että periaatteellinen kannanotto kohdistuu muuhun viranomaiseen eikä asia myöhemmässä vaiheessa enää tule ohjeen antaneen viranomaisen käsiteltäväksi. Vaikka tällaiselta periaatepäätökseltä puuttuisikin oikeudellinen sitovuus, kysymys on sen tekijän lopullisesta kannanotosta. Sitä on vaikea konstruoida asian valmistelutoimeksi, johon nähden kunnallisvalitus ei olisi käytettävissä. Toisaalta ohjeluonteinen kannanotto ei vielä miltei osin sisällä asian ratkaisua. Kunnallisvalitukselle jäisi siten merkitystä vain toimivallan ja laillisen käsittelyjärjestyksen varmistamisen takeena.

Oikeuskäytäntö ei ole tältä osin vakiintunut:

KHO 1942 II 413: Kaupunginvaltuusto oli päättänyt, että vastedes oli vaadittava tontinomistajilta, ennenkuin rakennuslupa annettiin,

³⁵ Ks. sittemmin Turun ja Porin LO 7.4.1975 T 92 ja Pohjois-Karjalan LO 17.8.1976 T 494.

³⁶ Samoin Andersson s. 58.

määrätty vakuus tai maksusitoumus ja että kaupunginhallituksen asiana oli päättää, millä tavoin vakuus tai maksusitoumus oli hankittava ja mikä viranomaisen oikeutettiin antamaan vastaavat rakennuslupaa anottaessa esitettävät todistukset. Tutkiessaan valituksen KHO totesi, ettei päätöksellä »voitu katsoa tarkoitettua muuta kuin niitä tapauksia, jolloin tontinomistaja lain mukaan oli velvollinen antamaan sellaisen vakuuden tai sitoumuksen». — Kun kaupunginvaltuuston päätös sisälsi asemakaavalain 13,2 §:ssä tarkoitettua kannanottona siitä, kenen viranomaisen asiana oli hyväksyä laissa tarkoitettu vakuus, muutoksenhakuoikeutta oli pidettävä luonnollisena. Toisaalta KHO:n lausumasta ilmenee, että tarvittavasta vakuudesta ja sen sisällöstä tultiin lain mukaan päättämään yksittäistapauksittain.

Ennakkokannanottona valituskelpoisuus tulee selvemmin esille Vaasan LO:n ratkaisussa 14. 9. 1973 T 334, jossa oli kysymys kauppalanvaltuuston päätöksestä kauppalan osallistumisesta kauppalan ulkopuolella työssäkäyvien matkakustannusten korvaamiseen. LO tutki siitä tehdyn valituksen. Kun valtuuston päätöksellä asetettiin kauppalan alueella työssä käyvät asukkaat sen alueen ulkopuolelle työssä käyviä asukkaita epäedullisempaan asemaan ja kauppalan varojen käyttämistä muutoinkaan sanottuihin avustuksiin, ei voitu pitää kauppalan yhteisenä asiana, LO kumosi valtuuston päätöksen. — Kunnan toimialan ylittäminen tai kunnan jäsenten yhdenvertaisuuden loukkaaminen tulee tutkittavaksi, kun päätös ensin on todettu valituskelpoiseksi.³⁷ Muutoksenhakumahdollisuutta voidaan perustella paitsi sillä, että päätös merkitsi valtuuston lopullista kannanottoa asiassa, myös siltä kannalta, että päätöksellä jo oli välittömästi kunnan jäsenten käyttäytymiseen ulottuvaa vaikutusta.

Oman ryhmänsä muodostavat periaatepäätökset, jotka merkitsevät alustavaa kannanottoa tiettyyn suunnitelmaan tai hankkeeseen ja joista välillisesti aiheutuu kunnalle menoja. Tällaiset, etupäässä kunnanvaltuuston tehtävät päätökset eivät vielä sisällä valtuuston lopullista, täytäntöönpanokelpoista ratkaisua. Jos tällainen periaatepäätös sisältää vain kannanottona tiettyyn hankkeeseen ryhtymisestä tai sen selvittämisestä ja asia on tarkoitus saattaa kokonaisuudessaan vielä kunnanvaltuuston käsiteltäväksi, kysymyksessä on asian valmistelutoimi ja muutoksenhaku ei ole mahdollista.³⁸ Jos ennakkokannanotto sitä vastoin jo sisältää ratkai-

³⁷ *Ragnemalm*, s. 522, perustelee kuitenkin nimenomaan valituksen tutkimista erästä omakotilainaa koskeneesta periaatepäätöksestä (RÅ 1957 I 153) sillä, että päätöksessä oli poikettu yhdenvertaisuusperiaatteesta.

³⁸ Niinpä muutosta ei voinut hakea kunnanvaltuuston periaatepäätökseen siitä, että lisätalousarvioon tullaan aikanaan ottamaan määräraha vesi- ja viemärijohtojen rakentamiseksi erälle alueelle (Hämeen LO 11. 5. 1976 T 127) tai että

sun hankkeeseen ryhtymisestä vaikka edellytyksin, että siihen tarvittavat varat myöhemmin osoitetaan, päätöstä on pidettävä valituskelpoisena.³⁹ Viime mainituissa tapauksissa on vaaditun määränemmistön varmistaminen aiheuttanut joukon käytännön ongelmia. Jos kunnanvaltuusto tekee hankkeen toteuttamista tarkoittavan periaatepäätöksen yksinkertaisella ääntenemmistöllä eikä tarvittavan määrärahan myöntämiseen saada myöhemminkään määränemmistöä, aikaisempi päätös raukeaa eikä sitä voida panna täytäntöön.⁴⁰ Kolmantena tyyppitapauksena on tietyn, ohjeluonteisen suunnitelman hyväksyminen. Vaikka tällaisella suunnitelmalla kuten kuntasuunnitelmalla ei olisikaan mitään osin sitovaa vaikutusta,⁴¹ sen hyväksymispäätös merkitsee kuitenkin kunnanvaltuuston kannanottoa asiassa. Kysymys ei siten ole asian valmistelusta vaan valituskelpoisesta päätöksestä. Toisaalta suunnitelman ohjeluontoisuudesta ja sitovan vaikutuksen puuttumisesta seuraa, ettei suunnitelma voi loukata yksityistä oikeutta. Siten muutoksenhaku saattaa menestyä vain kunnallisvalituksen muilla perusteilla, lähinnä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä.

Edellä tarkastellut, muut kuin lakisääteiset periaatepäätökset muodostavat siinä määrin heterogeenisen joukon, ettei niiden valituskelpoisuuskään ole yleisin säännöin osoitettavissa. *Yhteenvetona* voidaan kuitenkin todeta *hallintovalituksen* käyttöedellytysten jääneen tällaisissa tapauksissa rajoitetuiksi. Tämä johtuu siitä, että lakisääteisiä ennakkotietoja lukuunottamatta ovat viranomaisten ennakkokannanotot yleensä luonteeltaan neuvontaa ja ohjausta. Kun tällaiset toimenpiteet säännönmukaisesti eivät sisällä asian ratkaisua, ei myöskään muutoksenhaku niihin ole HVAL:n mukaan mahdollista. Tosin voitaisiin ajatella muutoksenhakuoikeutta laajennettavaksi niihin tapauksiin, joissa periaatekannanotto muotonsa puolesta näyttäisi velvoittavan viranomaista tekemään

eräs alue varattiin alkoholistien huoltokodin sijoituspaikaksi (Pohjois-Karjalan LO 16.6.1976 T 384). Viime mainituissa tapauksissa oli kysymys edellytysten luomisesta hankkeen toteuttamiselle, ei vielä hankkeen toteuttamispäätöksestä.

³⁹ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 217 ja KHO 1939 II 1591 (Periaatepäätös, joka ei vielä sisältänyt varojen osoitusta, voitiin tehdä yksinkertaisella enemmistöllä).

Ruotsissa ovat tällaiset periaatepäätökset olleet huomattavasti useammin valituksen kohteena. Valitus on säännönmukaisesti tutkittu ja yksityisen oikeuden loukkaukseen perustettuna hylätty, kun kunnallisvaltuuston päätös ei tällaisessa tapauksessa vielä sisällä asian lopullista ratkaisua. Ks. *Ragnemalm* ss. 513—515.

⁴⁰ Ks. Kuuskoski—Hannus ss. 217—218.

⁴¹ Ks. kuntasuunnitelman ohjeellisesta merkityksestä Hannus s. 106.

myöhemminkin vastaavansisältöisen päätöksen.⁴² Tämä olisi omiaan kyllä siirtämään muutoksenhaun painopistettä aikaisempaan menettelyvaiheeseen ja lisäämään siten valituksen reaalista merkitystä. Toisaalta periaatepäätösten valituskelpoisuuden edellytysten lieventäminen johtaisi välillisesti tällaisten ennakkokannanottojen sitovuuteen. Niissä tapauksissa, joissa muutosta haetaan, valitusviranomainen saattaisi joutua ottamaan kantaa usein puutteellisen selvityksen perusteella tehdyn kannanoton edellytyksiin. Siten monet tekijät puhuvat myös muutoksenhaku-oikeuden tällaista laajentamista vastaan. Mikäli muutosta kuitenkin haetaan, oikeusturvan tarve tulee useimmissa tapauksissa tyydytetyksi jo sillä, että valitusviranomainen yksityiskohtaisesti perustellen toteaa periaatepäätökseltä puuttuvan sitovan vaikutuksen ja siten myös valituskelpoisuuden.

Kunnallisvalitus on näissäkin muutoksenhakutilanteissa eri asemassa, kun päätöksen sitovuutta ei ole asetettu valituksen edellytykseksi. Ohje luonteinen ennakkokannanottokin saattaa eräin edellytyksin tarkoittaa asianomaisen viranomaisen lopullista päätöstä asiassa eikä sitä voida sitovuuden puuttumisesta huolimatta leimata valmistelutoimeksi. Korostaen kunnallisvalituksen funktiota päätöksenteon kontrolloikeutena voidaan muutoinkin perustella muutoksenhakuoikeutta periaatepäätöksistä, jotka vaikuttavat päätöksenteon edellytyksiin tai merkitsevät välittömästi jonkin hankkeen toteutumista tai muutoin rahanmenoa. Siinä tapauksessa, että asia kokonaisuudessaan tulee vielä saman viranomaisen päätettäväksi, muutoksenhauille ei ole reaalisia perusteita. Tällöin periaatepäätös tarkoittaakin lähinnä asian valmistelua.

7.4. Normin asettaminen

7.4.1. Yleisiä näkökohtia muutoksenhausta normipäätöksiin

Normipäätösten erittelyä. Muutoksenhausta normipäätöksiin ei ole meillä erikseen säädetty. Tosin kunnallisten säädösten valituskelpoisuus ilmenee pääosin jo kunnallislain alistus- ja valitussäännöksistä.¹ Muutoin

⁴² Ks. *Ragnemalm*, s. 549 ss.

¹ Ks. UKunL 141,5 § (KunL 177 §). Niiden kunnallisten sääntöjen osalta, joita ei ole alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi, sovelletaan yleisiä kunnallisvalitusta koskevia periaatteita. Ks. *Kuuskoski-Hannus* ss. 79–82, 90–92 ja 560–565 sekä *Makkonen*, Säädösvalta ss. 168–176.

on kysymys normipäätösten valituskelpoisuudesta jäänyt yleisten periaatteiden varaan. Tältä kannalta ei normipäätösten yleinen erottaminen a priori muista viranomaistoimista ole tarpeen. Kategorioinnilla on merkitystä vain sikäli, kuin se edistää muutoksenhakuongelmien selvittelyä.²

Hallintoviranomaisten normipäätökset on oikeuskirjallisuudessa kuitenkin erotettu omaksi ryhmäkseen käymällä rajaa kahteen suuntaan. Niiden ulkopuolelle on ensinnäkin muodollisin kriteerein rajattu valtiosäännön mukaan lainsäädäntötoiminnaksi luonnehdittava tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksenantovallan käyttäminen.³ Rajauksen taustalla ovat käsityksen lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan erottamisesta sekä muutoksenhausta toimeenpanon laillisuuden kontrollina.⁴ Erottelu ilmenee selvänä valitussäännöissäkin, kun tasavallan presidentin päätöksiin ei yleensä ole ulotettu muutoksenhakumahdollisuutta. Normipäätösten rajankäynti yksittäistapauksellisiin hallintopäätöksiin on osoittautunut vieläkin hankalammaksi. Tässä tarkoituksessa on normipäätösten yleensä luonnehdittu sisältävän abstrakteja käyttäytymissääntöjä, kohdistuvan epäluokuisaan määrään yleisin kriteerein osoitettavia tapauksia sekä ulottuvan muutoinkin yksittäisiä viranomaistomia laajemmalle niin ajan kuin paikankin suhteen.⁵

Toisaalta normin kohdistuminen saattaa olla eri suhteissa rajattu. Vastaavasti konkreettinen viranomaistoimi voi koskea lukuisia, tosin tiettyjä tapauksia ja siten käytännön merkitykseltään lähestyä normipäätöstä. Erottelu tuottaakin yksityiskohdissaan huomattavia vaikeuksia.⁶ Ulottu-

² Ks. *Werbke* s. 90.

³ Ks. *Merikoski* ss. 252—253.

⁴ *Forsthoff*, s. 126 ss., toteaa vallanjako-opin yleensäkin aluksi monopolisoineen normin asettamisen lainsäädäntöelimille, mikä välillisesti merkitsi myös abstraktin normikontrollin rajaamista tuomioistuinten toimivallan ulkopuolelle. Hallintoviranomaisten normipäätösten lisääntyessä on kysymys myös niiden valituskelpoisuudesta tullut uusien edellytysten pohjalta ratkaistavaksi.

⁵ Ks. normipäätösten tunnusmerkeistä asiallisen, henkilöllisen, ajallisen ja alueellisen ulottuvuuden mukaan *Merikoski*, II s. 45 ja Oikeussuojajärjestelmä ss. 252—253, *Uotila* s. 75 ss. ja *Andersson* ss. 102—103, Ruotsissa *Sundberg*, *Grunddragen* s. 83 ss., *Westerberg*, *Rättskraft* s. 23 ja *Ragnemalm* s. 407 ss. sekä Saksan liittotasavallassa *Forsthoff* s. 131 ss.

⁶ *Suviranta*, Rajankäyntiä s. 263 ss., tarkastelee eräänlaisina rajatapauksina ns. yleismääräyksiä, mainiten oikeuskäytännöstä esimerkkeinä KHO:n ratkaisut, joissa oli kysymys valtioneuvoston päätöksestä virka- ja itsehallintoalueiden kielellisestä jaoituksesta (1954 II 269—270), valtiovarainministeriön päätöksestä tiettyjen osakkeiden verotusarvojen vahvistamisesta (1956 II 27, 1959 II 293 ja 22. 10.

vuuskriteerin mukainen erottelu voidaan muutoinkin asettaa kysymyksenalaiseksi.⁷ Tätä kautta voidaan kuitenkin yleisesti havainnollistaa normipäätösten erityispiirteitä myös muutoksenhakua silmällä pitäen.

Normipäätöksen kohdistumista on usein *asiallisesti* rajattu niin, että se sisältää vain asiain käsittelyssä tai menettelyssä noudatettavan käyttäytymisohjeen. Tällaisissa tapauksissa normipäätös ei vielä sisällä asian ratkaisua. Normipäätökset kohdistuvat yleensä ennalta määräämättömään henkilöjoukkoon. *Henkilöllisestä* ulottuvuudesta ja mahdollisten muutoksenhakijoiden suuresta lukumäärästä johtuen valitus näyttää verraten huonosti soveltuvan tällaisissa tapauksissa oikeusturvakeinoksi. *Ajallisessa* suhteessa normille on usein tyypillistä tietty voimassaoloaika. Samoin normia voidaan muuttaa, eikä se siinä mielessä saavuta oikeusvoimaan verrattavaa sitovuutta. Normi saattaa olla myös *alueellisesti* rajattu, millä seikalla on merkitystä normipäätöksen konkreettisuuteen ja siten välillisesti myös muutoksenhaun soveltuvuuteen oikeusturvakeinoksi.

Normipäätösten ja konkreettisten viranomaistoimien erottelukriteereistä on käytännössä henkilöllinen ulottuvuus saanut eniten merkitystä.⁸ Se ilmenee siinäkin, ettei ennalta rajoittamattomaan henkilöjoukkoon kohdistuvia normeja tarvitse antaa yksilöllisesti tiedoksi. Vaikutuksiltaan saattavat normi ja konkreettinen hallintopäätös sitä vastoin lähestyä toisiaan. Viime mainittu viranomaistoimikin saattaa sisältää norminluonteisen kvalifioinnin tai käyttäytymisohjeen. Kun konkreettiset toimet samoin kuin abstraktiset normitkin perustuvat oikeusjärjestykseen, ei

1962 T 3752) sekä valtioneuvoston päätöksestä mm. maatalouskiinteistöjen verotusperusteista (1951 II 502). *Suviranta* katsoo päätöksenteon tällaisissa tapauksissa sisältävän lähinnä lainsoveltamista, josta lähes kokonaan puuttuu lainsäätämislle tyypillinen harkintavalta. Kysymys ei siten ole hallintosäädöksistä vaan hallintopäätöksistä, joiden tarkoituksena on yksinkertaistaa ja yhtenäistää soveltamiskäytäntöä. Hallintopäätöksinä on myös näiden toimenpiteiden valituskelpoisuus ymmärrettävissä.

Andersson, s. 115, luonnehtii tällaisia päätöksiä puolestaan massatoimiksi, joiden valituskelpoisuus määräytyy yksittäisiltä osiltaan yleisten periaatteiden mukaan. — Tosin viime mainitussa esimerkkitapauksessa oli oikeastaan kysymys verotusta varten annetuista ohjeista. Niiden valituskelpoisuutta voidaan *Merikosken*, s. 256, tapaan perustella lähinnä oikeussystemaattisilla näkökohdilla, kun verotusperusteisiin ei voida myöhemmässä vaiheessa hakea verovalituksen muutosta.

⁷ Ks. *Holopainen* s. 37 ss.

⁸ Henkilöllistä ulottuvuutta erottelukriteerinä korostavat mm. *Ikkala*, LM 1956 s. 744, *Uotila* s. 75, ja *Vilkkonen* s. 45 ss., sekä yleensäkin *Wolff* s. 268 ss.

myöskään oikeusvaikutuksen perusta kelpaa erottelukriteeriksi. Olen-
naiseksi eroperusteeksi jää, niin kuin *Holopainen*⁹ toteaa, »erilainen
asema oikeudellisessa tapahtumisessa». Normipäätös sisältää useimmiten
tulevaisuuteen ulottuvan käyttäytymissäännön.¹⁰ Konkreettinen toimen-
pide on itsessään käyttäytymistä, joskin se voi myös sisältää toiseen koh-
distuvan, norminluonteisen käyttäytymisvelvoitteen. Olennainen ero on
kuitenkin siinä, että normi toteutuakseen usein edellyttää myös yksittäis-
tapauksellisia viranomaistoimia.

Normipäätökset muutoksenhaun kohteena. Muutoksenhaku voidaan
ajotella järjestettävän kahdella tavalla: Muutoksenhaun kohteena voi olla
ensinnäkin normin asettamispäätös, jolloin on kysymys tämän päätöksen
valituskelpoisuudesta. Toinen mahdollisuus on jättää normin lainmukai-
suus kulloinkin yksittäistapauksittain asianomaisen soveltavan viran-
omaisen ratkaistavaksi. Tällaisiin tapauksiin soveltunee HM 92,2 §:ssä
tarkoitettu laillisuuskontrolli.¹¹ Muutoksenhakumahdollisuus normin
soveltamiskysymyksessä jää tällöin riippumaan yksittäistapauksessa teh-
dyn päätöksen valituskelpoisuudesta. Jäljempänä tarkastellaan vain väli-
töntä muutoksenhakumahdollisuutta normipäätökseen, jota on usein nimi-
tetty normivalitukseksi.¹² Tällöin ei tarkoiteta mitään erityistä valitus-
tyyppiä vaan yleensäkin hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöedelly-
tyksiä normipäätöksiin nähden.

Oikeusvertaileva aineisto osoittaa näiden kysymysten saaneen normi-
päätösten lukumäärän lisääntyessä yhä suuremman merkityksen.¹³ Ne
ovat nykyisessä laajuudessaan tavallaan uusia muutoksenhakuongelmia,
joiden ratkaisemisessa aikaisemmat, vallan ykseyttä ja sen jakoa koskevat
oppirakennelmat käyvät riittämättömiksi.

⁹ Ks. *Holopainen* s. 38.

¹⁰ Normipäätökset sisältävät usein muutakin kuin käskyjä, kieltoja tai vel-
voitteita. Käyttäytymisnormit ovat vain eräs normityyppi. *Tore Strömberg*,
s. 63 ss., erottaa käyttäytymisnormien (handlingsregler) ohella kvalifikaationormit
(kvalifikationsregler) ja kompetenssinormit (kompetensregler). *Sundby*, ss. 51 ja
77, jakaa normit puolestaan välittömän käskyn, kiellon tai muun velvoitteen sisäl-
täviin velvoitenormeihin (pliktnormer) ja kvalifikaationormeihin (kvalifikasjons-
normer), joiden yhtenä ryhmänä hän tarkastelee kompetenssinormeja. Oleellista
on, niin kuin *Sundby* toteaa, että keskustelua normeista ei rajata vain välittömiin
käyttäytymisnormeihin.

¹¹ Ks. myös *Andersson* s. 117. Toisin *Suviranta*, Rajankäyntiä s. 266 ss.

¹² Ks. *Sipponen* s. 679 ss. ja *Vilkkonen* s. 80.

¹³ Ks. *SOU* 1955:16 s. 24 ss., *Forsthoff* ss. 11 ja 61 sekä *Werbke* s. 92 ss.

Todettakoon vain, että *vallanjako-opin* mukaisessa ajattelutavassa valtion perustehtävät, lainsäädäntö, toimeenpano ja hallinto sekä tuomiovallan käyttö ymmärretään toisistaan erillisinä ja ratkotaan niiden rajanveto-ongelmiakin toimintojen erikseen määrittelyistä funktioista. Orgaanien toimivaltarajojen määrittäminen tältä pohjalta merkitsee periaatteellista kieltoa, ettei toisen orgaanistruktuurin osa saa osallistua toisen toimintaan.¹⁴ Näin orgaaneille tulee toiminnan tavoitteista johdettavissa oleva, verraten itsenäinen toiminta-alue. Tätä kautta voidaan selvittää myös lainsäädännöksi luonnehdittavan toiminnan jättäminen alunperin tuomioistuin-kontrollin ulkopuolelle. *Vallanyksyden periaate* puolestaan korostaa eri orgaanien yhtenäistä tavoitteenasettelua, jossa eri orgaanistruktuurien osille on annettu mahdollisuus myös osallistua toistensa toimintaan. Toisaalta normipäätökset, jotka juuri ovat osa tätä tavoitteenasettelua ovat perinteisesti jääneet kannemahdollisuuksien ulkopuolelle.¹⁵

Normipäätösten lisääntyessä niihin liittyvät muutoksenhakuongelmatkin ovat tulleet uusien edellytysten pohjalta ratkaistavaksi. *Positiivisoikeudelliset näkökohdat* ovat astuneet etualalle ja vallan kolmijakokin on ymmärretty vain yhdeksi perusmalliksi toimintojen organisointiin.¹⁶ Yhä selvemmin onkin kysymys orgaanien kompetenssin ja sen rajoitusten määrittämisestä.¹⁷ Selvitettäessä muutoksenhakumahdollisuuksia normipäätöksiin on siten kysymys nimenomaan hallintolainkäyttöviranomaisen toimivallasta. Näin normipäätösten valituskelpoisuuden suhteen on eri maissa päädytty, niin kuin hallintolainkäytön järjestämisessä yleensäkin erilaisiin ratkaisumalleihin:

Lähimmät vertailukohdat löytyvät *hallintotuomioistuinjärjestelmän maista*. Ruotsissa normipäätösten valituskelpoisuuteen sovelletaan samoja periaatteita kuin yksittäisiinkin hallintopäätöksiin nähden.¹⁸ Muutoksenhaku hallituksen normipäätöksiin ei ole käytännössä tullut kysymykseen. Sitä vastoin on valituksia ylempien hallintoviranomaisten, keskusvirastojen ja lääninhallitusten tällaisista päätöksistä tutkittu.¹⁹ Kunnallisten säädösten valituskelpoisuus

¹⁴ Ks. Hesse s. 183.

¹⁵ Ks. Ress s. 49 ss. ja Loeber s. 62 ss.

¹⁶ Ks. Friedrich s. 208.

¹⁷ Carsten, Grundgedanken s. 14 ss., toteaa tehtäväjaossa yleensäkin olevan kysymys kompetenssin positiivisesta määrittämisestä ja toisaalta sen negatiivisesta rajoittamisesta.

¹⁸ Ks. SOU 1964: 27 s. 493, Westerberg, Förfarandet s. 81 ja Ragnemalm s. 409.

¹⁹ Ks. Ragnemalm s. 410.

perustuu puolestaan kunnallislakien nimenomaisiin säännöksiin.²⁰ *Ranskassa* on normipäätösten valituskelpoisuus samoin laajalti tunnustettu, kun hallintotoimiin edellä jo esitetyn mukaisesti luetaan sekä yksittäistapaukselliset että yleisluonteiset viranomais-toimet. Valituksen kohteena voivat olla niin itsenäiseen säädösvaltaan kuin delegoituunkin säädösvaltaan perustuvat hallintoviranomaisten normipäätökset.²¹ Hallintotuomioistuinjärjestelmän maista on muutoksenhaku normipäätöksiin tullut selvimmin säännellyksi *Saksan liittotasavallassa*, jossa on perustuslain yleisen muutoksenhakuklausulin puitteissa kehittynyt erityinen norminvalvontakanne (VwGO 47 §). Kanteen voi nostaa hallintoylioikeudessa jokainen luonnollinen tai juridinen henkilö, joka on kärsinyt tai odottaa kärsivänsä haittaa tällaisesta säädöksestä. Sädöksen julistaminen pätemättömäksi vaikuttaa takautuvasti, ei kuitenkaan sen perusteella tehtyihin hallintotoimiin.²² Hallintoylioikeuden päätöksestä ei ole jatkovalitusmahdollisuutta. Niissä osavaltioissa, joissa norminvalvontakannetta ei ole säädetty mahdolliseksi, on käytännön tietä kehittynyt erityinen vahvistuskannetyyppi.²³ Tämäkin osoittaa normipäätösten lukeutuvan yleisen muutoksenhakuoikeuden piiriin.

Edellä jo tarkastelluista *anglosaksisen oikeusjärjestelmän* maista on tässä syytä viitata vielä *Norjaan*, jossa hallintomenettelylain säännöksiin on nimenomaan toteutettu jako yksittäisiin hallintotoimiin (enkeltvedtak) ja yleismääräyksiin (forskrift).²⁴ Viime mainittujen osalta muutoksenhakuoikeus jätettiin erityissäännösten varaan, jotka ovat jääneet poikkeukselliseksi. Yksittäisissä soveltamistilanteissa on tuomioistuinkanne lisäksi laajalti käytettävissä. Tällöin ei enää kuitenkaan ole kysymys abstraktisesta normikontrollista. *Yhdysvalloissa* on hallintomenettelylaissa sitä vastoin nimen-

²⁰ Ks. *Strömberg*, *Förordningsmakten* ss. 114, 217 ja 231.

²¹ *Letourneur*, s. 351, toteaa Conseil d'Etat:n lainkäyttöosaston tutkineen valituksia myös täysistunnon normipäätöksistä. Ks. normikontrollin merkityksestä yleensä *David-Vries* s. 66.

²² Näihin on haettava erikseen muutosta. Ks. *Merk* s. 1882 ja *Kopp* s. 125.

²³ Teoreettiset erimielisyydet ovat keskittyneet kysymykseen, estääkö norminvalvontakanne sen omaksuneissa osavaltioissa muun mahdollisen normikontrollin. Vallitseva kanta lienee, ettei yleisklausulia myöhäsyntyisempi norminvalvontakanne estä kannemahdollisuuksien muutoinkin laajentumista yleisklausulin puitteissa. Ks. *Maurer* s. 293, *Maunz* s. 133 ja *Bauer* s. 108.

Kannetyyppien positiivisoikeudellisia lähtökohtia korostaen ovat mm. *Mörtel*, s. 157, ja *Engelhardt*, ss. 244—249, vastakkaisella kannalla.

²⁴ Yleismääräys määriteltiin lain 2 §:ssä hallintoviranomaisen toimenpiteeksi, joka »gjelder rettigher og plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer». — Tässäkin määritelmässä korostuu henkilöllinen ulottuvuus-kriteeri.

omaan säädetty kannemahdollisuudesta normin asettamispäätöksiin (executive rules and regulations). Ne on erotettu yksittäistapauksellisista hallintopäätöksistä määrittelemällä normin tunnusmerkiksi tulevaisuuteen suuntautuvat vaikutukset.²⁵

Sosialistisissa maissa on normipäätösten osuus keskitetystä suunnittelu- ja ohjausjärjestelmästä johtuen huomattavan suuri.²⁶ Vaikka normipäätökset jäävätkin välittömien kannemahdollisuuksien ulkopuolelle, käytännössä on pyritty kehittämään menettelytapoja saat-
taa virheelliset normipäätökset asianomaisten viranomaisten korjattaviksi. *Neuvostoliitossa* tätä tarkoitusta palvelevat hallinnon sisäiset oikeuskeinot ja prokuraattorin valvontatoimet. *Romaniassa* on säädetty tuomioistuimelle mahdollisuus saattaa virheelliseksi havaitsemansa normi asianomaisen hallintoviranomaisen lyhyeksi säädetyssä määräajassa käsiteltäväksi.²⁷

Järjestelmien peruseroavuuksista huolimatta voidaan muutoksenhaussa normipäätöksiin, sikäli kuin tällainen reagointi yleensäkin on mahdollista, löytää yhteisiäkin piirteitä. Muutoksenhaun tai kanteen edellytyksenä on nimittäin yleensä, että normipäätöksellä jo on konkreettisia tai muutoin välittömiä seuraamuksia.²⁸ Yksityiskohdiltaan muutoksenhakukynnyksen selvittely luonnollisesti jää kunkin oikeusjärjestyksen sisäiseksi kysymykseksi ja käytännön ratkaisutilanteiden varaan.

Valituskelpoisuuden kriteereistä. Normipäätösten valituskelpoisuuden selvittely on oikeuskirjallisuudessamme jäänyt varsin yleiseksi. Problematiikka ei aikaisemmin ollut edes ajankohtainen, kun hallintoviranomaisten normipäätöksiä esiintyi vain poikkeuksellisesti ja silloinkin tarkoin rajatuissa puitteissa. Normipäätösten valituskelpoisuus muodostui yleiseksi ongelmaksi vasta niiden lukumäärän lisääntyessä viime vuosikymmeninä. Siten on ymmärrettävissä, ettei HVall:n valmisteluvaiheissa otettu tähän kysymykseen erityisesti kantaa.

Oikeuskirjallisuudessa esitetyt *mielipiteet muutoksenhausta normipäätöksiin* painottuvat sen mukaan, korostetaanko tällaisten päätösten luon-

²⁵ *Byse-Riegert*, ss. 411 ja 416, kritisoivat tätä määritelmää (APA sec. 2) tulkinnanvaraisena.

²⁶ Ks. *Szamel* s. 183.

²⁷ Ks. *Török* ss. 53—54.

²⁸ *Werbke*, s. 93, toteaa yhdisteltyään Max-Planck-instituutin toimittaman kyselyn tuloksia, että normipäätöksen valitus- tai kannekelpoisuuden edellytyksenä on eri maissa pidetty »concrete and direct» (Australia, Uusi Seelanti, Belgia, Tanska, Jugoslavia, Kanada, Kenia, Columbia, Meksiko, Portugali ja Turkki) tai »actual and direct» (Intia, Iso-Britannia, Italia, Kreikka ja Suomi) vaikutuksia.

netta vai valituksen tarkoituspäätä ja muutoksenhaun tarvetta. Ensin mainitusta näkökulmasta on yleensä päädytty kielteiselle kannalle abstraktiseen normikontrolliin nähden. Tästä pääsäännöstä on sitten tehty eräitä poikkeuksia:

*Merikoski*²⁹ korostaa yleisenä periaatteena, että »Suomen oikeuden ei voida katsoa sallivan valittamista lainsäädäntövallan käytön alaan kuuluvista toimista». Toisaalta hän oikeusturvan tarpeeseen viitaten päätyy kannanottoon, jonka mukaan »valittaminen lienee sallittava, jos hallintosäädös, jonka vaikutusvoimaiseksi saattamiseksi ei säädöksen antamisen lisäksi tarvita mitään toisia hallinto-toimia, välittömästi ja suoranaisesti vaikuttaa hallintoalamaisen oikeusasemaan».

Uotila katsoo lainsäätäjän valinneen muutoksenhaun sijasta toisen tien hallintoviranomaisten normipäätösten laillisuuskontrollille, nimittäin HM 92,2 §:ssä tarkoitetun lainvastaisten säännösten soveltamiskiellon. *Uotila* katsoo abstraktisten viranomaispäätösten pätemättömyyden yleensäkin olevan mitättömyyttä.³⁰

Samalla tavoin *Vilkkonen*³¹ lähtien pätemättömyysopin dikotomiasta, kumottavuus — mitättömyys, tarkastelee säädösten pätemättömyyttä lähinnä mitättömyysproblematiikan kannalta ja kieltää normivalituksen mahdollisuuden kunnallisia säädöksiä lukuun ottamatta. Samoin *Makkonen*³² mainitsee kunnalliset säädökset vain erityistapauksina, joissa muutoksenhaku tulee kysymykseen.

*Sipponen*³³ perustelee kielteistä kantaansa normivalitukseen myös sillä, ettei HValL:n mukainen valitusoikeus koske sellaista päätöstä, joka ei ole hallinnollinen ratkaisu vaan tarkoittaa yleisen oikeussäännön antamista. Samoin hän katsoo HValL 3,2 §:n säännöksen vahvistavan sitä käsitystä, etteivät hallintokoneiston sisällä vaikuttavat viranomais-toimet ole valituskelpoisia. *Sipponen* tekee näistä periaatteista kuitenkin *Merikosken* tapaan poikkeuksia siltä varalta, että vaikutusalueeltaan rajoitettu hallinnollinen yleismääräys kohdistuisi niin välittömästi kansalaisen oikeusasemaan, että »yksityisen valitusoikeus näyttää oikeudenmukaisuussyistä välttä-

²⁹ Ks. *Merikoski* ss. 254—255.

³⁰ *Uotila*, ss. 221—222, viittaa kantansa tueksi KHO:n ratkaisuun 1957 II 126, jonka mukaan terveydenhoitolautakunnan päätös yleisesti kieltää kaikki kotieläinten pito asemakaavoitetulla alueella oli »voimaa ja vaikutusta vailla». Ks. myös KHO 23. 5. 1956 T 2762.

³¹ Toisaalta *Vilkkonen*, s. 80 ss., viittaa myös *Merikosken* mainittuun lausumaan välittömästi ja suoranaisesti hallintoalamaisen oikeusasemaan vaikuttavista määräyksistä.

³² Ks. *Makkonen*, Säädosvalta s. 172.

³³ Ks. *Sipponen* s. 679 ss.

mättömältä». Kunnalliset säädökset *Sipponen* mainitsee esimerkkinä valituskelpoisista normeista.

*Andersson*³⁴ painottaa edellisiä selvemmin muutoksenhaun käytännöllisiä tavoitteita todeten, että konkreettinen oikeussuojantarve on selvitettävä yksittäistapauksittain sitoutumatta periaatteelliseen normivalituksen kieltoon. *Andersson* ei tässä suhteessa tee poikkeusta edes delegoidun lainsäädännön osalta.

Normipäätösten valituskelpoisuus on oikeuskirjallisuudessamme valitsevien käsitysten mukaan selvästi ymmärretty *poikkeukseksi yleisestä normivalituksen kiellosta*. Toisaalta kannanottoja ja koko konstruktiota rasittaa tietty epämääräisyys, mikä johtuu kahdestakin syystä: Ensinnäkin normipäätöksen käsite ei ole saanut vakiintunutta sisältöä. Tähän ei tosin ole tarvettakaan, mikäli normipäätösten ja yksittäisten hallintopäätösten rajankäynnille ei anneta muutoksenhaun kannalta merkitystä. Toisen käsitysten vakiintumista hidastanut tekijä on ollut, ettei oikeuskäytännössämme ole juuri löytynyt normipäätösten valituskelpoisuutta valaisvia ratkaisuja.

Esitetyt yleiset näkökohdat riittänevät osoittamaan, että normipäätösten valituskelpoisuutta on selvitettävä nimenomaan valituksen käyttötärpeen ja -edellytysten kannalta. Etualalla ovat tällöin kysymykset hallintolainkäyttöviranomaisten, ennen muuta KHO:n toimivallasta ja tällaisen normikontrollin tarpeesta ja merkityksestä. Näin keskustelu muutoksenhausta normipäätöksiin liittyy kiinteästi yleiseen valituskelpoisuusproblematiikkaan ja hallintolainkäytön kehitykseen.

7.4.2. Normipäätökset valtionhallinnossa

Valtioneuvoston ja ministeriöiden päätökset. Valitusoikeus oli HVall 4 §:n yleisklausulia säädettyessä alunperin tarkoitus valtioneuvoston ja ministeriöiden päätösten osalta rajata asioihin, joissa yksityinen on asianosaisena mukana.³⁵ Lain valmisteluvaiheisiin viitaten voidaankin kysyä, jätettiinkö *valtioneuvoston ja ministeriöiden norminluonteiset päätökset* kokonaan muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle.³⁶ Asiaa on syytä laajemminkin selvittää.

³⁴ Ks. *Andersson* s. 112.

³⁵ Ks. KHO 1950 III s. 520 ja *Kuuskoski*, LM 1953 s. 442.

³⁶ *Andersson*, s. 106, ei anna lain esitöille tässä suhteessa sanottavaa merkitystä ja katsoo, ettei yleisten viranomaistointen valituskelpoisuutta voida yleensä ratkaista välittömästi HVall:n pohjalta.

HValL 4,1 §:n säännökseen johtaneessa lakialoitteessa esitettiin valituskelpoisuutta vaille jätettäväksi sellaiset valtioneuvoston ja ministeriöiden päätökset, joilla »vahvistetaan oikeussäännöksiä tai yleismääräyksiä taikka ratkaistaan muita yleisluontoisia tai valtion hallintokoneiston sisäisiä asioita tai jotka muutoin eivät kohdistu kehenkään yksityiseen asianosaiseen». Ajatus sai laissa tulkinnanvaraisen ilmauksen, jonka mukaan valitusoikeus on kytketty yksityisen oikeuden loukkaukseen ja asianosaisen käsitteeseen.

Lainkohdan perusteluista heijastuvat selvästi tuonaikaisen ns. hallitustoimiopin mukaiset käsitykset siitä, että tietyntyyppiset ylimmän hallitusvallan toimenpiteet eivät soveltuneet muutoksenhaun kohteeksi. Toisaalta pidettiin pääsääntönä, että yksityiseen asianosaiseen kohdistuvien päätösten lainmukaisuus voidaan saattaa KHO:n tutkittavaksi. Kun muutoksenhakuoikeuden kriteeriksi näin on asetettu päätöksen välitön kohdistuminen yksityiseen asianosaiseen, ei normipäätösten erottelulla omaksi ryhmäkseen näytä tältä kannalta olevan välitöntä merkitystä.

Toisaalta voidaan kysyä, olisiko normipäätökset »lainsäädäntötoimina»³⁷ jätettävä muutoksenhakuinstitutiin ulkopuolelle. Kun lainsäädäntövaltaa käyttävät eduskunta ja tasavallan presidentti, on organisatorisin säännöksiin rajattu HValL:n soveltamisalasta, kysymyksellä on merkitystä lähinnä valtioneuvostolle uskotun asetuksenantovallan osalta. Oikeussystemaattiselta kannalta on ensinnäkin lähtökohdaksi todettava, ettei tasavallan presidentin antamiin asetuksiin saa valittamalla hakea muutosta. Samoin on kiinnitettävä huomiota HM 92,2 §:ssä tarkoitettuun lainvastaisen asetuksen soveltamiskieltoon. Se vähentää luonnollisesti muutoksenhaun tarvetta valtioneuvoston antamiin asetuksiin ja yleensäkin alemmanasteisiin säädöksiin.³⁸ Siten valtioneuvoston antaman säädöksen valituskelpoisuutta vastaan voidaan esittää sekä oikeussystemaattisia että käytännön perusteita. Kuitenkaan ei voida lähteä siitä, että HM 92,2 §:ssä tarkoitettu soveltamiskielto jo sinänsä sulkisi pois muutoksenhakumahdollisuuden. Tällainen soveltamiskielto, jonka tarkoituksena on korostaa alemmanasteisen säädäntövallan lainalaisuutta, ei nimittäin pääse edes esille niissä tapauksissa, joissa säädös vaikutusvoimaiseksi tullakseen ei enää edellytä muita viranomaistoimia. Samoin soveltamiskielto rajautuu vain lainvastaisiin säädöksiin, kun taas muutoksenhaku KHO:ta alemmassa asteessa on mahdollista myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Nämä seikat puoltavat sitä käsitystä, että muu-

³⁷ Tässä ei tarkoiteta lakia muodollisessa, valtiosäännön mukaisessa merkityksessä vaan ns. aineellisessa merkityksessä. *Paul Labandin* nimiin kirjattu oppi lain kaksinaiskäsitteestä, joka ei ole meillä varsinkaan lain aineellisten tunnusmerkkien osalta saavuttanut yksimielisyyttä, voidaan tässä viittauksin sivuuttaa. Ks. lain kaksinaiskäsitteestä mm. *Puhakka* ss. 4 ss. ja 48, *Hakkila* s. 114, *Purhonen*, LM 1956 s. 810 ss. sekä *Sipponen* ss. 79—109 ja 250—254.

³⁸ Ks. *Andersson* ss. 107—109.

toksenhakumahdollisuus ja HM 92,2 §:ssä tarkoitettu tarkastusvelvollisuus myös rinnakkain saattavat tulla kysymykseen.³⁹ Normipäätösten valituskelpoisuutta onkin selvitettävä nimenomaan valituksen tarkoituksiperistä ja sitä koskevista säännöksistä käsin.

Kun pääsääntönä on HValL:n mukaan yleinen *muutoksenhakuoikeus*, ei ole perusteltua konstruoida yleistä valituskieltoa normipäätöksiin nähdessä ja tehdä sitten siitä poikkeuksia. Toisaalta ei voida kokonaan sivuuttaa sitä tosiasiaa, että yleistä valitusoikeutta ei HValL 4,1 §:n valmisteluasiakirjojen mukaan ollut tarkoitettu ulottaa valtioneuvoston ja ministeriöiden yleisluonteisiin päätöksiin. Tältä osin tarkoitettujen muutoksenhakuoikeuden rajoitukset voidaan ottaa huomioon lain 3 §:n säännöstä sovellettaessa kytkemällä valituskelpoisuus nimenomaan päätökseen, jolla asia on yksittäisen asianosaisen kannalta ratkaistu.

Niissä tapauksissa, joissa asia on ratkaistava erikseen muussa järjestyksessä tai muutoin edellyttää vielä yksittäistapauksellisia viranomais-toimia, muutoksenhaku ei saata tulla kysymykseen. Valitus tällaisesta valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä on jätettävä tutkimatta HValL 3 §:n nojalla, vaikka muutoksenhakuoikeuden rajoituksia nimenomaan pohdittiinkin lain 4,1 §:n säännöksen yhteydessä. Esimerkit KHO:n käytännöstä havainnollistavat kysymyksenasettelua:

Tapauksessa KHO 28.4.1972 T 1619 oli kysymys vanginkuljettajan tehtäviä suorittavien vankeinhoitolaitoksen virkamiesten matkara-haa koskevasta oikeusministeriön yleismääräyksestä. KHO totesi päätöksen nimenomaisesti »sisältävän vain yleismääräyksen, mutta ei asianomaisia yksityisesti koskevaa ratkaisua, josta HValL 3 §:n mukaan saataisiin tehdä valitus». KHO jätti näin ollen valituksen tutkimatta.

Tapauksessa KHO 8.11.1972 T 4335 oikeusministeriö oli vahvistanut vuoden 1970 kansanedustajain vaaleja varten tarvittujen vaaliluetteloiden pohjaluetteloiden sekä niihin liittyvien aakkosellisten hakemistojen ja ilmoituskorttien laatimisesta henkikirjoittajille maksettavan lopullisen korvauksen määräksi yhteensä 33 penniä kultakin luetteloon merkityltä henkilönimeltä. KHO katsoi, ettei oikeusministeriön päätöksellä ollut asianomaisia henkikirjoittajia sitovasti ratkaistu heidän oikeuttaan po. tehtävistä tuleviin korvauksiin. Päätös ei estänyt henkikirjoittajaa vaatimasta suurempaa korvausta hallintoriitana LO:ssa. Oikeusministeriön päätöstä ei näin

³⁹ Ks. Andersson s. 117. Toisin Uotila, ss. 221—222, joka katsoo lainsäätäjän nimenomaan valinneen hallintoviranomaisten normipäätöksiin nähden muutoksenhaun sijasta HM 92,2 §:ssä tarkoitettua laillisuuskontrollin.

ollen pidetty valituskelpoisena (äänestys 5—1—1). — Vähemmistöön jäänyt HN *Kurvinen* katsoi oikeusministeriön päätöksellä lopullisesti vahvistetun perusteen, jonka mukaan edellä mainitut korvaukset laskettiin. *Kurvinen* katsoi päätöksen näin ollen välittömästi koskeneen ao. muutoksenhakijoiden etua ja oikeutta sekä tutki valituksen. HN *Eronen* katsoi oikeusministeriön päätöksellä vahvistetun ne perusteet, joiden mukaan henkikirjoittajille suoritettiin vuoden 1969 tulo- ja menoarvioon asianmukaisessa järjestyksessä otetusta määrärahasta edellä tarkoitettu korvaus. Tätä päätöstä ei *Eronen* mukaan ollut pidettävä sellaisena päätöksenä, josta HValL:n mukaan voitiin tehdä valitus. Sen vuoksi ja kun tuosta, luonteeltaan yleissäännöksenä pidettävästä päätöksestä ei voitu tehdä valitusta muidenkaan säännösten perusteella, *Eronen* jätti muutoksenhakemuksen tutkimatta.

Ratkaisu herättää joukon kysymyksiä: Kun KHO:n enemmistön kannan mukaisesti ei oikeusministeriön päätöksellä ollut sitovasti ratkaistu henkikirjoittajien oikeutta po. korvauksiin, ei päätöksen luonteen yksityiskohtaisemmalla erittelyllä ole muutoksenhaun kannalta merkitystä. Todettakoon vain, että tällaista päätöstä, joka ei ole velvoittava, tuskin voidaan pitää normipäätöksenä. Sitä ei voida myöskään rinnastaa edellä tarkasteltuihin, lukuisissa yksittäistapauksissa sitovan kannanoton sisältäviin ns. massaratkaisuihin (vrt. KHO 1951 II 502). Päätökselle jääneekin merkitystä vain budjettiin tätä tarkoitusta varten otetun määrärahan käyttöä koskevana, toisen osapuolen kannanottona. Muutoksenhakua silmällä pitäen on olennaista, ettei ole oikeusnormia, jonka noudattamisesta lainkäyttömenettelyssä voitaisiin esittää vaade.

Edellisiin nähden vastakkaiselta näyttää KHO:n ratkaisu 1951 II 502. Sen mukaan verovelvollisilla oli oikeus HValL:n nojalla valittaa valtioneuvoston päätöksestä, jolla oli vahvistettu kunnan vyöhykejako sekä maatalouskiinteistöistä ja poronhoidosta saatujen tulojen taksoituksessa noudatettavat verotusperusteet. — Tällainen valtioneuvoston päätös ei koske yksittäisiä verovelvollisia sillä tavoin välittömästi, että päätöksen seuraamukset toteutuisivat ilman yksittäisiä verotuspäätöksiä. Kun päätöstä siitä huolimatta pidettiin valituskelpoisena,⁴⁰ on ratkaisulle etsittävä erityisiä perusteita.

Todettakoon ensinnäkin HM 61 §:n edellyttävän verosta aina säädettävän lailla. Tältä kannalta verotusperusteiden vahvistaminen

⁴⁰ Tosin valitus jäi myöhään tehtynä tutkimatta. *Andersson*, s. 118, kiinnittää huomiota siihen, että KHO ennen HValL:n vahvistamista antamassaan lausunnossa, KHO 1950 III s. 522, oli esittänyt harkittavaksi, oliko verolainsäädännön uudistamisen yhteydessä syytä kieltää muutoksenhaku valtioneuvoston verotusperusteiden vahvistamista koskevasta päätöksestä. — Tällaista valituskieltoa ei ole annettu.

sisältää suuremmassa määrin puhdasta lainsoveltamista kuin normin asettaminen.⁴¹ Periaatteessa tällainen ratkaisu soveltuu hallintolainkäytön kohteeksi. Myöskään HM 92,2 §:ssä tarkoitettu laillisuuskontrolli, joka tulee tällaisessakin tapauksessa kysymykseen,⁴² ei voine edellä esitetyn mukaisesti syrjäyttää muutoksenhakumahdollisuutta. Kysymys on enemmänkin siitä, missä vaiheessa muutoksenhaku on mahdollinen. Kun verovalitus kohdistuu nimenomaisen säännösten mukaisesti vain veron määrään, verotusperusteiden lainmukaisuutta ei voida yksittäisen verotuspäätöksen yhteydessä saat-
taa ratkaistavaksi.⁴³ Näistä lähtökohdista voidaan muutoksenhauille verotusperusteiden vahvistamispäätökseen osoittaa reaalisia perusteita.

Esimerkit osoittavat, ettei KHO:n käytännössä ole lähdetty yleisestä valituskiellosta valtioneuvoston ja ministeriöiden norminluonteisiin päätöksiin nähden. Kysymystä valitusoikeudesta ei ole ratkaistu päätöksen tyypittelyn vaan sen sisällön pohjalta. Enempien tapausten puuttuessa on kuitenkin vaikea osoittaa valituskelpoisuuden kriteerejä.

Valtioneuvoston ja ministeriöiden norminluonteisten päätösten valituskelpoisuus riippuu siitä, sisältävätkö ne kulloinkin asianosaisen kannalta välittömästi asian ratkaisun. Päätöksen sisältöä yksittäistapauksittain arvioitaessa on siten kiinnitettävä huomiota paitsi päätöksen sisältöön myös sen kohdistumiseen. Päätöksen sisältöä voidaan eritellä yleisesti myös normiluokituksen⁴⁴ avulla. Muutoksenhaku tulee kysymykseen lähinnä siinä tapauksessa, että päätös sisältää yksityiseen kohdistuvan velvoitenormin. Sitä vastoin kvalifikaationormit, ennen muuta kompetenssinormit eivät yleensä sisällä asian välitöntä ratkaisua. Viranomaiseen kohdistuvana ne edellyttävät vielä yksittäistapauksellisia viranomaistoimia. Käytännössä valtioneuvoston ja ministeriöiden norminluonteiset päätökset⁴⁵ yleensä sisältävät vain kvalifikaatioita tai alemmille viranomaisille annettuja käyttäytymisohjeita. Siten muutoksenhaku ei useinkaan saata tulla kysymykseen.

⁴¹ Ratkaisutoiminnan luonteeseen kiinnittävät huomiota *Suviranta*, Rajankäyntiä s. 268 ja *Andersson* s. 118.

⁴² Ks. *Uotila* s. 74 ja *Andersson* s. 117. Toisin *Suviranta*, Rajankäyntiä s. 266 ss.

⁴³ Ks. *Merikoski* s. 256.

⁴⁴ Ks. *Sundbyn*, ss. 50 ja 77, havainnollinen normiluokitus.

⁴⁵ Ks. valtioneuvoston normipäätösten osalta lähinnä VNRatkL 2 §:n ja VNOS 11—26 §:ien säännökset. Sisäasiainministeriön osalta on kiintoisa PoliisiL (84/66) 11 §:n säännös, jonka mukaan ministeriöllä samoin kuin LH:lla on valta

Ylempien hallintoviranomaisten normipäätökset. Muutoksenhakuoikeus oli ylempien hallintoviranomaisten päätöksiin vakiintunut jo ennen HValL:n säätämistä. Normipäätöksiä ei myöskään HValL:ssa sen paremmin kuin valmisteluasiakirjoissakaan asetettu näiden viranomaisten muista päätöksistä poikkeavaan asemaan. Valituskelpoisuuskysymykset on jouduttu ratkaisemaan HValL 3 §:n väljän yleissäännöksen pohjalta.

Keskusvirastoilla on yleensä oikeus toimialaansa kuuluvissa asioissa antaa määräyksiä ja menettelyohjeita.⁴⁶ Tällaiset norminluonteiset ohjeet kohdistuvat pääsääntöisesti asianomaisen hallinnonalan alempiin viranomaisiin. Mainittakoon KHO:n käytännöstä esimerkkinä tapaus 1952 II 363, jonka mukaan tullihallituksen tullikamareille lähettämä kierotkirje, joka sisälsi määräyksiä eräiden tuotteiden tuonnissa noudatettavasta menettelystä, ei ollut valituskelpoinen. Mikäli tällainen norminluonteinen päätös kuitenkin sisältää myös hallintoalamaisiin välittömästi kohdistuvia käyttäytymissääntöjä, saattaa muutoksenhaku tulla kysymykseen:

Elinkeinohallituksella on HintavalvontaL (156/74) 16 §:n oikeus antaa määräyksiä hyödykkeiden hintojen merkitsemisestä ja näh-

yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi antaa tarpeelliseksi katsomiaan poliisimääräyksiä. Tällainen ministeriön päätös on julkaistava asetuskokoelmassa ja LH:n päätös saatettava tiedoksi julkisella kuultuksella.

Sinisalo, s. 100 ss., pitää nimitystä »poliisimääräys» epäonnistuneena ja luonnehtii tällaisia normipäätöksiä »abstraktisiksi säännöksiksi». Todettakoon *Ståhlbergin*, *Sisäasiainhallinto* s. 103, käyttäneen ilmaisua »poliisisäännös».

Sisäasiainministeriö sai vallan antaa tällaisia säännöksiä sisäasiainministeriöstä 22.11.1935 annetussa asetuksessa (357/35). Lääninhallituksella oli tällainen valta *Hermansonin*, ss. 414—415, selostamin tavoin jo vanhastaan. Kysymys sisäasiainministeriön antaman poliisimääräyksen valituskelpoisuudesta on hypoteettinen, kun tällaisia säädöksiä ei käytännössä ole esiintynyt. LH:ten poliisimääräyksiä on käytännössä sitä vastoin esiintynyt. Muutoksenhaun kannalta nämä kaksi poliisimääräystyyppiä ovat siinä suhteessa eri asemassa, että ministeriön päätös voi kohdistua koko maahan kun taas LH:n päätösvalta rajoittuu läänin puitteisiin. Tällä alueellisella ulottuvuudella on muutoksenhakumahdollisuutta harkittaessa merkitystä ainakin siinä suhteessa, että LH:n poliisimääräys on selvästi konkreettisempi. Sisäasiainministeriön poliisimääräys ei yleensä sisälitäne yksityistä koskevan asian ratkaisua vaan ainoastaan yleisiä käyttäytymissääntöjä. Muutoksenhaku ei tällaisissa tapauksissa voine tulla kysymykseen. Ainakin yleisen poliisimääräyksen laillisuuskontrolli jäänee HM 92,2 §:n soveltamiskiellon varaan.

⁴⁶ Ks. tällaisesta norminantovallasta mm. A ammattikasvatushallituksesta (172/71) 28 §:n 2 kohta ja A sosiaalihallituksesta 21 §:n 1 kohta (177/71).

tävillä pitämisestä. Tällaisilla määräyksillä on lain 24 §:ssä säädetty rangaistusuhkakin huomioon ottaen välittömiä, asianomaisiin elinkeinonharjoittajiin kohdistuvia vaikutuksia. Kun muutoksenhaku tällaisesta päätöksestä HintavalvontaL 25 §:n mukaisesti on nimenomaan kielletty, tukee tämäkin sitä käsitystä, että päätös muutoin yleisten periaatteiden mukaan olisi valituskelpoinen.⁴⁷

Keskusviraston normipäätöksen valituskelpoisuuden kriteereitä kuvaa KHO:n ratkaisu 18.11.1975 T 4517, jossa oli kysymys lääkintöhallituksen erityyppisistä yleiskirjeistä: Lääkintöhallitus oli yleiskirjeessään 15.11.1972 n:o 1544 katsonut, että paikallissairaaloista terveyskeskusten sairaansijoiksi muutettuihin terveyskeskuksiin tuli soveltaa apteekkilaitoksesta annetun lain (4/28) 26,2 §:n säännöksiä, ja yleiskirjeessään 14.8.1974 n:o 6678, että terveyskeskus voi korvauksetta luovuttaa eräitä vitamiinivalmisteita omasta apteekkitavaroiden varastostaan. KHO katsoi, etteivät kirjeet sisältäneet hallintopäätöksiä, jotka voitaisiin purkaa. Suomen Apteekkariyhdistyksen hakemus yleiskirjeiden päätösten purkamisesta jätettiin tämän vuoksi tutkimatta. Lääkintöhallitus oli vastaavasti yleiskirjeessään 9.1.1974 n:o 1568 ilmoittanut, että terveyskeskukset olivat sairaanhuoltolaitoksiin rinnastettavina oikeutettuja hankkimaan ja jakamaan lääkkeitä kirjeessään tarkemmin määrättyin ehdoin ja rajoituksin. Lääkintöhallitus ei ollut antanut terveyskeskuksille muita ohjeita tai määräyksiä asiasta. Tällä yleiskirjeellä oli sanotulta kohdin annettu terveyskeskuksille sellainen lupa ja sellaisia määräyksiä kuin apteekkilaitoksesta annetun lain 26,2 §:n säännöksessä tarkoitettiin. Yleiskirje sisälsi tältä osalta hallintopäätöksen. Päätös ei kuitenkaan koskenut yhdistyksen etua ja oikeutta eikä yhdistyksellä ollut, kun otettiin huomioon myös apteekkilaitoksesta annetun lain 5 §, oikeutta hakea muutosta lääkintöhallituksen päätökseen tai sen purkamista. Tämän vuoksi yhdistyksen purkukakemus jätettiin tältäkin osin tutkimatta. — KHO katsoi viime mainitun yleiskirjeen valitus- ja purkukelpoiseksi.

Keskusvirastojen sekä yksittäistapauksellisten että norminluonteisten päätösten valituskelpoisuus määräytyy edellä esitetyn mukaisesti samojen periaatteiden mukaan. Normipäätösten erottelulla ei siten ole muutoksenhaun kannalta apriorista merkitystä. Kysymys on kulloinkin päätöksen sisällöstä. Valitusviranomaisena KHO selvittää, merkitseekö valituksenalainen toimenpide välittömästi asian ratkaisua. Valituskelpoisuuden kriteerinä lienee lähinnä se, edellyttääkö normipäätöksen sisältämän käyttäytymisvelvoitteen vaikutukselliseksi tuleminen vielä tuekseen muuta päätöstä tai ohjetta.

⁴⁷ Ks. vastaavasti Ruotsissa *Ragnemalm* s. 408.

Lääninhallitusten normipäätösten valituskelpoisuus on edellistä selvemmin johdettavissa muutoksenhakuoikeuden kehitysvaiheista. Kun 1894 annetun ja 1923 muutetun kuvernöörien johtosäännön 74 §:ssä ei normiluonteisia päätöksiä ollut rajattu muutoksenhaun ulkopuolelle, oli muutoksenhaku myös kuvernöörin antamasta poliisijärjestyksestä mahdollista.⁴⁸ Tästä periytyy muutoksenhakumahdollisuus myös nykyisiin poliisimääräyksiin (PoliisiL 11 § ja LHA 13,3 §) ja niihin verrattaviin normipäätöksiin.

Oikeuskirjallisuudessa on kommentoitu⁴⁹ lähinnä KHO:n ratkaisua 1949 II 386, jossa LH oli kieltänyt yleisöltä pääsyn satama-alueelle määrättyä aikana sakon uhalla. Kaupunginhallitus oli pyytänyt LH:lta valitusosoitusta muutoksen hakemista varten. LH, jonka päätöksen KHO (äänestys 3—2) pysytti, katsoi, ettei kaupunginhallitus ollut sellainen asianosainen, että sillä oli oikeus pyynnöstään saada valitusosoitus. Vähemmistö olisi palauttanut asian LH:lle valitusosoituksen antamista varten. — Enemmistökin lienee pitänyt päätöstä valituskelpoisena, kun valitusoikeuden epääminen perustettiin asiavaltuuden puuttumiseen. Tässä suhteessa selkeämmän kannan sisältää KHO:n ratkaisu 1967 II 189, jossa LH oli LHA 13,3 §:n nojalla kieltänyt liikkumisen tietyllä alueella. KHO katsoi päätöksen valituskelpoiseksi. Samaa ratkaisulinjaa osoittaa KHO:n ratkaisu 1972 II 136, jossa tutkittiin valitus LH:n laivaväylälle antamasta nopeusrajoituksesta.

Tapauksessa KHO 25. 11. 1975 T 4633 Ahvenanmaan maakunnanhallitus oli päätöksellään paikallisen E:n kunnan kalastusyhdistyksen esityksestä antanut ammattimaista kalastusta ja vapaa-ajan kalastusta rajoittavia määräyksiä S:n vesialueen osalta. Maakunnanhallituksen päätöksen koskiessa rajoitettua merialuetta, KHO katsoi, että sanotusta päätöksestä voitiin valittaa.

Tapauksia arvioitaessa kiinnittyy huomio siihen, että kaikissa niissä ovat käyttäytymisvelvoitteet olleet konkreettisia ja rajoittuneet nimenomaan määrätylle alueelle. Tällaiset normipäätökset ovatkin jossain määrin verrattavissa alueellisesti sidottuihin kunnallissääntöihin.⁵⁰

⁴⁸ Ks. *Hermanson* s. 417 sekä *Ståhlberg* s. 83 ja *sama*, Sisäasiainhallinto ss. 114 ja 118.

Samoin on Ruotsissa vanhastaan tunnustettu LH:n tällaisten normipäätösten valituskelpoisuus riippumatta siitä, miten normipäätösten valituskelpoisuuteen yleensä suhtaudutaan. Ks. *Herlitz*, *Grunddrag* s. 75.

⁴⁹ Tosin *Merikoski*, s. 255, katsoo, ettei tämä ratkaisu selvästi osoita KHO:n kantaa. *Andersson*, s. 113, kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että ratkaisu annettiin ennen HValL:n voimaantuloa.

⁵⁰ *Makkonen*, *Säädösvalta* s. 129, kiinnittääkin tähän vertailukelpoisuuteen huomiota.

Yhteenveto. Edellä on tarkasteltu normipäätösten valituskelpoisuutta erikseen valtioneuvoston ja ministeriöiden sekä ylempien hallintoviranomaisten osalta. Näin on voitu todeta, että eri asteen viranomaisten norminluonteiset päätökset eivät muutoksenhakuun nähden ole toisistaan poikkeavassa asemassa. Niiden valituskelpoisuus määräytyy samojen HVall 3 §:n säännösten mukaan. Tosin muutoksenhaku tulee *valtioneuvoston ja ministeriöiden* norminluonteisten päätösten osalta verraten harvoin käytännössä kysymykseen, kun tällaiset päätökset eivät useinkaan sisällä yksityisen asianosaisen kannalta arvioiden asian ratkaisua, vaan asia on kulloinkin erillisin viranomaistoimin ratkaistava. Samoin saattaa olla vaikea osoittaa henkilöä, jota tällainen päätös koskisi sillä tavoin yksityisesti, että tällä olisi asiassa subjektiivinen valitusoikeus. Tämä on ymmärrettävää, kun hallintovalitus ei tyypiltään ole *actio popularis* vaan asianosaisaloitteinen muutoksenhakukeino. *Ylempien hallintoviranomaisten* normipäätökset ovat alueelliselta ulottuvuudeltaan tai muutoin konkreettisesti rajatumpia. Näin ollen ne tulevat usein vaikutusvoimaisiksi edellyttämättä yksittäistapauksittain eri päätöstä tai muita viranomaistoimia. Siten poikkeukset yleisestä valitusoikeudesta jäävät tältä osin käytännössäkin vähäisemmiksi.

7.4.3. Kunnalliset säädökset

Normikontrolli on kunnallisen säädösvallan osalta sikäli järjestetty, että UKunL 141,5 §:ssä (KunL 177 §) on säädetty nimenomaisesti muutoksenhausta valtion viranomaiselle vahvistettavaksi alistettavaan päätökseen. Muutoksenhakutie kulkee tällaisessa alistettavassa asiassa alistusviranomaiselle, jonka päätöksestä on jatkovalitusmahdollisuus KHO:een.⁵¹ Valituskelpoisuus on luonnollinen seuraus kunnallisvalituksen perinteisestä merkityksestä kunnallisen päätösvallan kontrolloikeinona.

Tällaisia alistettavia kunnallisia säädöksiä ovat ensinnäkin UKunL 10 §:ssä (KunL 12 §) tarkoitetut *järjestyssäännöt*.

⁵¹ Alistus ja valitus käsitellään vakiintuneen käytännön mukaisesti yhdessä. Muussa tapauksessa saattaisi käydä niin, että viranomainen vahvistaisi päätöksen tarkoituksenmukaisuusperusteella kiinnittämättä huomiota valituksen perusteena olevaan, mahdolliseen lainvastaisuuteen. Ks. Kuuskoski—Hannus s. 564 ja Makkonen, Sädösvalta s. 170.

Kunnanvaltuusto voi UKunL 10 §:n mukaisesti hyväksyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi *järjestyssääntöjä*. Ne samoin kuin niitä koskevat muutokset on alistettava LH:n vahvistettavaksi.⁵² Tällaista järjestyssääntöä kutsutaan usein poliisijärjestykseksi. Sellainen on hyväksytty lähes kaikissa kaupunki- ja kauppalakunnissa. Maalaiskunnissa on sitä vastoin ollut voimassa asetuksella annettu maaseudun yleinen järjestyssääntö (219/28), joka tosin ei ole estänyt näitäkään kuntia hyväksymästä aikaisemminkaan omaa poliisijärjestystä.⁵³ Satamajärjestyksen hyväksymisestä on nykyisin säädetty erikseen laissa kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista (955/76).

Muita erityissäännöksiin perustuvia järjestyssääntöjä tai paremmin *kunnallissääntöjä* ovat palojärjestys (PaloL 5 §), rakennusjärjestys (RakL 1,3 § ja 11 §), väestönsuojelujärjestys (VäestönsuojeluL 2 §), terveydenhoitojärjestys (TerveystieteL 14,2 §) sekä eräät liikennettä koskevat määräykset (Tieliikenneasetuksen 3 ja 22,3 § 641/64 sekä 30 § 518/70). Näihin verrattavia kunnallisia säädöksiä ovat myös aukiolomääräykset.⁵⁴

Järjestyssäännöt sisältävät pääasiassa käyttäytymisnormeja, jotka kohdistuvat välittömästi yleisöön, lähinnä kunnan alueella oleskeleviin henkilöihin.⁵⁵ Ne ovat siten rinnastettavissa edellä mainittuihin, LH:n annettaviin poliisimääräyksiin. Asialliselta sisällöltään järjestyssääntöjä voidaan luonnehtia lainsäädännöksi. Tosin ne ovat käytännössä vähitellen menettäneet merkitystään.⁵⁶ Periaatteelliselta kannalta on merkittävää, että järjestyssäännöt ovat niiden sisällöstä riippumatta UKunL 141,5 §:n periaatteen mukaisesti valituskelpoisia.⁵⁷

⁵² Aikaisemman KunL 12 §:n säännöksen mukaisesti kunnallisvaltuusto saattoi hyväksyä kunnallissääntöjä siveellisyyden, raittiuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, terveydenhoidon ja satamaolojen edistämiseksi kunnassa.

⁵³ Tosin entisistä maalaiskunnista vain Pirkkalan kunnalla on tällainen järjestyssääntö. Ks. Poliisiasian neuvottelukunta s. 1.

⁵⁴ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 91 sekä *Makkonen*, Säädosvalta s. 16, 43 ja 45.

⁵⁵ Ks. kunnallissääntöjen kohdistumisesta *Kuuskoski—Hannus* s. 90, *Andersson* s. 119 ja *Holopainen* ss. 398—399.

⁵⁶ Poliisijärjestykset noudattavat yleensä Suomen Kaupunkiliiton 1934, 1966 ja 1974 suosittamia malleja. Muutoin järjestys- ja kunnallissäännöistä puuttuu jäsenettyä tietoa. Ks. *Sipponen* s. 428.

⁵⁷ Mainittakoon tässä vain KHO:n aikaisemmasta käytännöstä esimerkkeinä tapaukset, joissa oli kysymys torisäännön vahvistamisesta (1931 II 120, 1920 II 27 ja 1934 II 353), kioskikauppaa rajoittavista poliisijärjestyksen määräyksistä (1952 I 4), vuokra-autoliikenteessä maksettavien taksojen laiminlyönnistä aiheutuvista järjestyseräilyistä (1955 I 19), kokoushuoneistoja koskevien määräysten

Kunnalliseen säädösvaltaan luetaan myös UKunL 9 §:ssä tarkoitetut johto- ja ohjesäännöt.⁵⁸ Aikaisemmin kunnallishallituksen kokoonpanoa, tehtäviä ja toimivaltaa koskeva, kunnallisvaltuuston hyväksyttävä ohjesääntö oli KunL 10 §:n mukaisesti alistettava kaupungissa sisäasiainministeriön ja maalaiskunnissa LH:n vahvistettavaksi. Alistamisvelvollisuudesta on luovuttu UKunL:ssa ja tehty tästä ohjesäännöstä johtosääntö. Erityislainsäädännössä esiintyy vielä lukuisia valtion viranomaisen hyväksyttäväksi alistettavia ohjesääntöjä.⁵⁹ Ohjesäännön muuttaminen on toimitettava samassa järjestyksessä kuin sen vahvistaminen. Muutoksenhaun kannalta on oleellista, että tällaisen alistettavan ohjesäännön valituskelpoisuus määräytyy välittömästi UKunL 141,5 §:n yleissäännöksen nojalla. Johtosääntöjen osalta, joista UKunL 9 §:ssä pakollisina on mainittu kunnanvaltuuston työjärjestys, kunnanhallituksen johtosääntö, kunnan palkkiosääntö, virkasääntö, taloussääntö ja tilintarkastussääntö, kysymyksenasettelu on toinen. Kun johtosääntöä ei edes voida alistaa valtion viranomaisen vahvistettavaksi,⁶⁰ kysymys johtosäännön valituskelpoisuudesta jää ratkaistavaksi kunnallisvalituksen yleisten periaatteiden pohjalta.

Johtosääntö on sille viranomaiselle, jonka toimintaa siinä järjestetään, sitova ohje. Sen noudattamista velvoittavat virkavastuuta

ulottuvuudesta elokuvahuoneistoihin (1956 II 175) sekä satamamaksutaksasta (1. 10. 1975 T 3736).

Kuuskoski—Hannus, s. 92, selvittävät esimerkein myös tapauksia, joissa kunnallissääntöjen rikkomisesta voidaan asettaa uhkasakko. Ks. myös *Hannus* s. 97.

⁵⁸ *Kuuskoski—Hannus*, s. 79 ss., kuvaavat ohje- ja johtosäännön — jotka nimitykset lienevät vakiintuneet sattumanvaraisesti — välistä eroa kunnallislain pohjalta seuraavasti: Ohjesääntö on pakollinen ja edellyttää nimenomaista lainsäädännöstä. Se on myös alistettava valtion viranomaisten vahvistettavaksi. Johtosääntö tulee sitä vastoin voimaan jo valtuuston päätöksellä.

⁵⁹ Tällaisia alistettavia ohjesääntöjä ovat UKunL 126 §:ssä tarkoitetun kuntainliiton perussäännön ohella mm. sosiaaliohjesääntö (SosHalL 16 §), kansakoulun ohjesääntö (KansakouluL 20 §) ja kouluohjesääntö (PeruskouluL 16 §). Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 80.

⁶⁰ Kunnanvaltuusto voi tarpeen mukaan hyväksyä myös muita johtosääntöjä. Erityislainsäädännössä tarkoitetut ohje- tai johtosäännöt on kunnallislain systematiikan mukaisesti luettava johtosääntöihin sikäli, kuin niitä ei ole säädetty valtion viranomaisten vahvistettaviksi.

Aikaisemmin, kun ohje- ja johtosääntöjen erottelua ei ollut tällä tavoin johdonmukaisesti vielä järjestetty, oikeuskäytännössä vedettiin alistusvelvollisuuden rajaa. Mikäli laissa ei ollut alistuksesta kulloinkin säädetty, ei päätöstä pidetty alistuskelpoisena. Näin meneteltiin, kun kysymyksessä oli mm. kunnanlääkärin ohjesääntö (KHO 1922 I 100 ja 1924 II 1253), sairaalalääkärin johtosääntö (KHO 1925 II 1953) ja kaupunginlääkärin ohjesääntö (KHO 1925 II 1954). Ks. myös *Kuuskoski—Hannus* ss. 80—81.

koskevat säännökset. Myöskään johtosäännön antanut valtuusto ei voi yksittäistapauksessa poiketa johtosäännön määräyksestä.⁶¹ Johtosääntö ei näin ollen ole luonteeltaan valmistelua tai täytäntöönpanoa. Se täyttää epäilemättä UKunL 139,3 §:ssä tarkoitettua valituskelpoisuuden edellytykset. Siten valituskelpoisuuskysymyksen kannalta ei ole sanottavaa merkitystä sillä, onko kysymyksessä ohjevai johtosääntö. Erottelulla on kuitenkin merkitystä alistusvelvollisuuden ja muutoksenhakutien määräytymisen kannalta.

Ohje- ja johtosäännön rajanvetoa sekä sen merkitystä valituskelpoisuuden määräytymiseen osoittaa KHO:n ratkaisu 1952 II 373: Kunnallista terveyssisarista, kättilöistä sekä äitiys- ja lastenneuvoloista annetut johtosäännöt katsottiin *ohjesäännöiksi*, joita tarkoitettiin KunL 10,2 §:ssä. Kun ohjesäännöt oli alistettava asianomaisen valtion viranomaisen vahvistettavaksi, oli muutoksenhakuun sovellettavissa välittömästi KunL 177 §:n säännöksiä.

Ohjesäännön valituskelpoisuus ilmenee myös tapauksesta KHO 1954 I 10: Kun säännökset kunnallisen ulosottomiehen oikeudesta pysyä virassaan määräytyvät UL 1:55:n mukaan, *ulosottomiehen ohjesäännöllä* ei voitu määrätä kunnallisen ulosottomiehen erottamiseen sovellettavaksi NimitämiskirjaL:n säännöksiä.

Vastaavasti KHO:n ratkaisun 1957 II 148 mukaan kaupunginvaltuuston *virkasäännön* muutosta koskeneella päätöksellä ei vielä ollut ratkaistu kysymystä, oliko valittajalla ehkä oikeus aikaisemmin voimassa olleiden määräysten nojalla saada perä lunastuksia, vaan tuo kysymys voitiin kaupunginvaltuuston päätöksen esteenä olematta erikseen saattaa hakemuksin LH:n ratkaistavaksi. Tässä tapauksessa oli siten oikeastaan kysymys virkasäännön muutoksen oikeusvaikutuksista.⁶² Muutoksenhaku kohdistui välittömästi itse johtosääntöön tapauksessa KHO 1967 II 33, jonka mukaan kaupunginvaltuusto ei voinut KunL 10 §:n nojalla antaa itsenäisinä yrittäjinä toimiville nuohoojille määräyksiä johtosäännöllä. Tämäkin ratkaisu osoittaa tällaisen norminantovallan rajoittuvan kunnallisen virastokoneiston sisäisiin suhteisiin.

Johtosääntöihin liittyvää rajoitettua norminantovaltaa osoittaa havainnollisesti myös ratkaisu KHO 26.11.1959 T 7241, jossa oli kysymys siitä, loukkaako kaupunginvaltuuston päätös palolaitoksen johtosäännön muuttamisesta viranhaltijan yksityistä oikeutta. Kun tällaista johtosääntöä ei ole alistettava valtion viranomaisen vahvistettavaksi, kunnallisvaltuusto saa määrätä sen sisällöstä. Jos viranhaltijalla kuitenkin on johtosäännön määräyksestä riippumatta muulla perusteella oikeus määrätyn edun saamiseen, ei sitä johtosäännön määräyksellä voida häneltä riistää. Johtosääntö ei

⁶¹ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 82 ja Hannus s. 96.

⁶² Ks. yksityiskohtaisemmin Tarjanne, Kirjoituksia s. 62 ss.

siten voi loukata yksityistä oikeutta. Esimerkkitapauksessa KHO totesi valtuuston päätöksen olleen asetuksen vastaisen ja tällä perusteella kumosi päätöksen.

Esimerkit osoittavat, että johtosääntöjen ohella myöskin johtosäännöt on oikeuskäytännössä poikkeuksetta katsottu valituskelpoisiksi.

Yhteen veto. Edellä on selvitelty järjestys- ja kunnallissääntöjen sekä johto- ja ohjesääntöjen valituskelpoisuutta. Niissä tapauksissa, joissa kunnanvaltuuston päätös alistetaan valtion viranomaisen vahvistettavaksi, päätös ei kunnan kannalta enää koske asian valmistelua. Alistettavissa asioissa muutoksenhakumahdollisuus määräytyykin jo välittömästi UKunL 141,5 §:n (KunL 177 §) nojalla. Toisaalta on voitu osoittaa, ettei kunnallisen viranomaisen päätöksen norminluonteisuus muissakaan tapauksissa ole asettanut estettä muutoksenhauille. Eräässä suhteessa on kuitenkin syytä viitata kunnallisvalituksen valitusperusteisiin. Kenelläkään ei nimittäin ole välitöntä oikeussuojan tarvetta kunnallisen säädöksen hyväksymistä tai sen muuttamista vastaan. Kun tällainen normipäätös ei voine loukata kenenkään yksityistä oikeutta, muutoksenhaku saattaa menestyä vain muilla kunnallisvalituksen perusteilla.

7.4.4. Kunnalliset kaavapäätökset

Kaavojen oikeudellisesta luonteesta. Lopuksi on syytä tarkastella eräitä kaavoihin ja maankäytön suunnitteluun liittyviä muutoksenhakuongelmia. Kun kaavapäätösten valituskelpoisuus tulee nykyisin ratkaistavaksi yleisten kunnallisvalitusta koskevien säännösten pohjalta, ei kaavojen luokittelulla normipäätöksiin tai konkreettisiin viranomaistoimiin ole ensisijaista merkitystä.

Tältä osin voidaan kuitenkin viitata eräisiin oikeusvertaileviin näkökohtiin:

Saksan liittotasavallassa, jossa moite- ja velvoitekanteet edellä esitetyn mukaisesti ovat käytettävissä vain hallintotoimiin nähden, on kaavojen ja yleensäkin maankäytön suunnittelun oikeudellinen luonne aiheuttanut runsaasti keskustelua. Yrittäen löytää kiistakysymykseen välittävää kantaa *Forsthoff* pyrkii osoittamaan kaavoilla olevan sekä normin että konkreettisen toimen ainesosia. Kysymys ei hänen mukaansa kuitenkaan ole näiden välimuodosta, vaan tällainen suunnitelma on omalaatuisensa (aliud). Lähinnä suunnittelun

luonteeseen ja ulkoisiin vaikutuksiin sekä oikeusturvan tarpeeseen viitaten *Forsthoff* päätyy pitämään kaavaa ja muuta maankäytön suunnitelmaa (der gebietzogene Plan) hallintotoimena.⁶³ Oikeuskäytännössä on kuitenkin vakiintunut vähitellen päinvastainen kanta, jonka mukaan kaavat ja tällaiset muut suunnitelmat konstruoidaan normipäätöksiksi (Rechtsvorschriften).⁶⁴

Pohjoismaissa ei kysymyksellä kaavojen oikeudellisesta luonteesta ole ollut vastaavaa merkitystä. Kysymys on enemmälti keskustelematta sivuutettu.⁶⁵ Vallitseva kanta niin meillä kuin Ruotsissakin näyttää olevan, että kaavoja ja niihin verrattavia suunnitelmia pidetään normipäätöksinä.⁶⁶

Muutoksenhausta kaavapäätöksiin. Niiden kaavojen osalta, joilla on nimenomaisia rakennuslainsäädännössä tarkoitettuja oikeusvaikutuksia ja jotka on alistettava valtion viranomaisen — sisäasiainministeriön tai LH:n — vahvistettavaksi, määräytyy muutoksenhakumahdollisuus välittömästi UKunL 141,5 §:n (KunL 177 §) yleissäännöksen nojalla. Sitä vastoin sellaiset kaavat, joita ei ole tarkoitettu valtion viranomaisen vahvistettavaksi saattavat aiheuttaa muutoksenhakuongelmia.

Rakennuslainsäädännössämme tunnetaan nykyisin viisi *kaavamuotoa*.

⁶³ Ks. *Forsthoff* ss. 310—311.

⁶⁴ Ks. *Bachof*, *Summum Ius* s. 54. Sama käsitys on sittemmin omaksuttu myös rakennuslaissa (Bundesbaugesetz § 10).

⁶⁵ *Vilkkonen*, ss. 47—49, toteaa asema- ja rakennuskaavojen kuitenkin olevan sikäli »konkreettisia toimia, että niiden puitteissa on välillisesti todettavissa, keitä päätös tulee koskemaan. Strukturaalisestikin tarkasteltuna ne eroavat esim. rakennusjärjestyksestä. Tämä seikka yhdessä sen kanssa, että kaavapäätöksestä on olemassa muutoksenhakumahdollisuus (RakL 16 luku) oikeuttaa pitämään kaavapäätöksiä konkreettisina hallintotoimina siinä mielessä kuin oikeuskirjallisuus tuota termiä käyttää». Tällaista päättelyä, jossa muutoksenhakumahdollisuutta pidetään normin ja konkreettisen toimen perimmäisenä erotteluperusteena, voidaan kuitenkin kritisoida. Sillä on vain kuvailuarvoa. Todettakoon tässä yhteydessä vertailukohtana, että *Jensen—Nørgaard*, s. 76, luonnehtivat Tanskan hallinto-oikeuden systematiikassa kaavoja eräänlaisina normipäätösten ja konkreettisten hallintotoimien välimuotona.

⁶⁶ Ks. *Larma* s. 342 ja 530, *Makkonen*, *Säädösvalta* s. 45, *Hyvönen* s. 107 ja *Hannus* s. 93 sekä Ruotsissa vastaavasti *Westerberg*, *Rättskraft* s. 23 ss. ja *Strömberg*, *Förordningsmakten* s. 217.

Alustava ehdotus laiksi maankäytön suunnittelusta näyttää korostavan jatkuvan suunnittelun tarpeellisuutta, mikä samoin kuin oikeusvaikutuksien kytkeminen vain yksityiskohtaisiin kaavoihin (asemakaavoihin) on omiaan vähentämään kaavojen norminluonteisuutta.

Yleispiirteisiä kaavamuotoja ovat seutukaava ja yleiskaava sekä yksityiskohtaisia kaavamuotoja asema-, rakennus- ja rantakaava.

Yksityiskohtaisilla kaavoilla on rakennuslaissa ja -asetuksessa tarkoin säädetty oikeusvaikutukset, jotka ilmenevät lähinnä rakentamisen rajoituksina ja ohjauksena. Kaupungin yksityiskohtaista järjestämistä ja rakentamista varten laadittavan asemakaavan hyväksyy kaupunginvaltuusto, jonka päätös on alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi (RakL 5 luku). Rakennuskaava laaditaan vastaavasti maalaiskunnan taa- ja-asutusta ja muuta sellaista aluetta varten, jonka rakentamisen ja muun maankäytön yksityiskohtainen järjestäminen on tarpeellista. Kaavan hyväksyy kunnanvaltuusto, jonka päätös on alistettava LH:n vahvistettavaksi (RakL 11 luku). Pääasiassa loma-asutuksen järjestämistä varten tarpeellisen rantakaavan vahvistaa, sen jälkeen kun kunnallisvaltuusto on kaavan hyväksynyt, kaupungin osalta sisäasiainministeriö ja maalaiskunnan osalta LH (RakL 14 a luku, 626/69). Muutosta näiden kaavojen hyväksymispäätöksiin haetaan UKunL 141,5 §:n (KunL 177 §) mukaisesti kunnallisvalituksin asianomaiselta alustusviranomaiselta, jonka päätöksestä on edelleen jatkovalitusmahdollisuus KHO:een.⁶⁷

Yleispiirteisten kaavojen valituskelpoisuus ei ole yhtä helposti ratkaistavissa. Seutukaavan, joka on tarkoitettu ohjeeksi yksityiskohtaisemmalle kaavoitukselle, laatimisesta antaa määräyksen — asianomaisia kuntia kuultuaan — sisäasiainministeriö. Tämän määräyksen, joka on katsottu valituskelpoiseksi päätökseksi,⁶⁸ jälkeen seutukaava-alueen kuntien on perustettava seutukaavan laatimista ja siihen liittyvien tehtävien suorittamista varten kuntainliitto (seutukaavaliitto). Seutukaavan hyväksyy seutukaavaliiton liittovaltuusto. Seutukaava voidaan hyväksyä myös vaiheittain (vaihekaava). Liittovaltuuston päätös on sitten RakL 25 §:n (493/68) mukaisesti alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi, jonka tulee hankkia asiasta asianomaisten ministeriöiden lausunnot. Liittovaltuuston hyväksymispäätöksen valituskelpoisuutta voidaan perustella monelta kannalta:

Vaikka seutukaava on RakL 26 §:n mukaisesti tarkoitettu lähinnä ohjeeksi yksityiskohtaisemmalle kaavoitukselle, siihen voidaan sisällyttää alueiden käyttämisestä tarkempia, RakL 18,2 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä (seutukaavamääräykset). Samoin seutu-

⁶⁷ Ks. myös Makkonen, Säädosvalta s. 174 ja Larma, Lakimiespäivät 1970 s. 174 sekä mm. KHO 1962 I 21, 1963 II 69, 1966 II 58, 2.5.1967 T 2593 ja 1968 II 79.

⁶⁸ Mainittakoon vain tapaukset, joissa tutkittiin valitukset sisäasiainministeriön määräämästä seutukaava-alueen rajasta (KHO 1970 II 84) ja kuntien edustajainkokouksen hyväksymästä seutukaavaliiton perussäännöstä (KHO 1971 II 45). Ks. myös Hyvönen s. 75 ss.

kaava RakL 27 §:ssä säädettyin tavoin jo sisältää rakentamisrajoituksia ja antaa määrätyin edellytyksin pakkolunastusoikeuden. Seutukaavalla on lukuisia oikeusvaikutuksia.⁶⁹ Sitä ei muutoinkaan voida pitää muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle jäävänä asian valmisteluna. Myöskään liittovaltuuston päätöksen alistamisvelvollisuus ei voi poistaa päätöksen valituskelpoisuutta. Päinvastoin voidaan tätäkin kautta päätyä seutukaavan hyväksymistä koskevan liittovaltuuston päätöksen valituskelpoisuuteen.⁷⁰

Käytännössä esiintyy myös ns. *runkokaavoja*, vaikka rakennuslain-säädännössä ei tällaista nimitystä tunneta.⁷¹ Runkokaava on eräänlainen seutukaavoituksen suunnittelutyön kokoava väliraportti. Sen tosiasiallinen merkitys ilmenee selvitysmateriaalin jäsentämisenä ja suunnittelun aktivoitumisena. Oikeudelliselta kannalta runkokaavaa on pidetty seutukaavan luonnoksena, minkä vuoksi muutoksenhakumahdollisuuden avaamiseen on suhtauduttu varsinkin aikaisemmin pidättyvästi. Perusteena on ollut käsitys, ettei runkokaavalla ole sellaisia oikeusvaikutuksia,⁷² joihin nähden muutoksenhaku olisi tarpeen.

Tapauksessa KHO 1971 II 70 seutukaavaliiton liittovaltuuston päätös runkokaavaehdotuksen hyväksymisestä ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. LO, jonka päätöksen KHO pysytti, piti runkokaavaa »eräänlaisena yleispiirteittäisenä seutukaavaluonnoksena, jolla ei ollut oikeusvaikutuksia». Näin ollen LO katsoi runkokaavan hyväksymisen olleen luonteeltaan yksinomaan asian valmistelua, joka ei sellaisenaan sisältänyt valituskelpoista asian ratkaisua, ja jätti valituksen KunL 175,2 §:n ja 180 §:n nojalla tutkimatta. Kun tällaisen runkokaavan funktio on seutukaavoituksen valmistelu, ratkaisulinjaa voidaan pitää perusteltuna.

Runkokaava saattaa sisältää myös yksityiskohtaisempia, maankäytön suunnittelua koskevia periaateratkaisuja tai vaihtoehtoja, joiden hyväksyminen muutoin vaikuttaa kaavoitusta koskevaan päätöksentekoon. Tällaisissa tapauksissa kysymys ei enää ole yksin asian valmistelusta vaan valituskelpoisesta päätöksestä. Niinpä kunnan kirkkoseudun maankäyttöä koskevan runkokaavan hyväksymistä koskeva kunnanvaltuuston päätös ei ollut yksinomaan valmistelevaa laatua, vaan siitä saatiin valittaa (KHO 27. 10. 1975 T 4117).⁷³

⁶⁹ Ks. *Jatkola*, Kysymyksiä rakentamisen alalta s. 141 ss. ja SK 1971 ss. 46—49.

⁷⁰ Ks. myös KHO 18. 1. 1977 T 141.

⁷¹ Ks. *Hyvönen* s. 78.

⁷² Ks. *Larma*, Lakimiespäivät 1970 s. 162 ja *Hyvönen* s. 79.

⁷³ Ks. samoin edellä (7.3.2) selostettu KHO:n ratkaisu 1975 II 59, jossa oli kysymys kauppalanvaltuuston päätöksestä periaatteessa hyväksyä kauppalan keskuksen asemakaavaehdotus.

Yleiskaava on taas kuntakohtainen yleispiirteinen kaava, joka RakL 28,1 §:n säännöksen mukaisesti sisältää pääpiirteet alueen käyttämisestä eri tarkoituksiin. Yleiskaavoitus onkin kehittynyt olennaiseksi osaksi kuntasuunnittelua.⁷⁴ Sivuuttaen yleiskaavoitukseen liittyvät menettelykysymykset enemmän todettakoon vain, että yleiskaavan hyväksyy kunnanvaltuusto. Kaava voidaan hyväksyä myös vaiheittain ns. osayleiskaavana. Valtuuston päätös on RakL 29,3 §:n mukaan alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi, milloin katsottiin tarpeelliseksi, että kaavalla olisi RakL 30 ja 31 §:ssä sekä muutoin laissa säädetty oikeusvaikutukset. Niitä yleiskaavoja, joita ei alisteta tällä tavoin ministeriön vahvistettavaksi on tapana kutsua ensimmäisen asteen yleiskaavoiksi. Vastaavasti toisen asteen yleiskaavoja ovat vahvistetut kaavat. Yleiskaavoja, joihin sisällytetään vielä RakL 31 §:ssä tarkoitettuja erityisiä määräyksiä, kutsutaan kolmannen asteen yleiskaavoiksi.⁷⁵ Muutoksenhakumahdollisuus vahvistettavien, toisen ja kolmannen asteen yleiskaavojen osalta määräytyy välittömästi UKunL 141,5 §:n (KunL 177 §) nojalla. KHO on ratkaisussaan 1974 II 66 (jaostoplenum) katsonut myös ensimmäisen asteen yleiskaavan valituskelpoiseksi.

Vaikka tällaisella kaavalla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia, valtioneuvosto voi RakL 29,3 ja 53,1 §:ssä nimenomaan säädetyin tavoin myöntää kunnalle kaavan perusteella luvan rakentamattoman alueen rakennuspoliittiseen pakkolunastamiseen. Tässä suhteessa kaavalla on myös oikeudellista merkitystä, joskin sen tosiasiallinen merkitys on maankäytön ja tulevan kaavoituksen ohjaamisessa.⁷⁶ Siten tällaisen kaavan hyväksymispäätökseen saattaa olla muutoksenhaun tarvetta. Valituskelpoisuus kysymys voidaan kuitenkin ratkaista välittömästi jo UKunL 139,3 §:ssä (KunL 175, 2 §) säädettyjen edellytysten pohjalta. Kun tällaisen ensimmäisen asteen kaava ei ole vain tulevan, korkeamman asteen kaavan valmistelua,⁷⁷ sen hyväksymispäätöstä on pidettävä valituskelpoisena. Valituksen johdosta voidaan myös tutkia, onko tällainen kaava sisällöltään RakL:n vastainen.

⁷⁴ Ks. yleiskaavoituksesta *Hyvönen* s. 92 ss.

⁷⁵ Ks. *Kuntasuunnittelu* ss. 100—102 (Suomen kaupunkiliiton julkaisu 1971).

⁷⁶ *Hyvönen*, s. 99, toteaaakin tällaisella kaavalla olevan seutukaavan tapaan »itseään toteuttava vaikutus».

⁷⁷ Ensimmäisen asteen yleiskaavan itsenäisyys muista yleiskaavoista ilmenee välillisesti myös KHO:n ratkaisusta 1971 II 78: Kun kaupunginvaltuusto oli päättänyt laatia alueelle tällaisen ensimmäisen asteen yleiskaavan, sisäasiainministeriö ei voinut antaa RakL 32 §:ssä säädettyä kaivamis-, louhimis-, tasoittamis-, täyttämistyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä koskevaa kieltoa (äänestys 5—2). — Enemmistö lienee lähtenyt siitä, että mikäli tällaisia rajoituksia halutaan antaa, kunnallisvaltuuston on nimenomaan päätettävä kaavan alistamisesta vahvistettavaksi.

Yhteen veto. Kaavojen erityispiirteet norminluonteisina päätöksinä eivät aseta esteitä muutoksenhauille, joka määräytyy kunnallisvalitusta koskevien yleisten säännösten mukaan. Kun kaavoilla on nimenomaan ulkoisia ja pitkäaikaisia vaikutuksia, muutoksenhakuoikeudelle ei muutoinkaan tulisi asettaa tiukkoja rajoituksia. Tässä yhteydessä voidaan myös viitata siihen, että HM 92,2 §:ssä tarkoitettu laillisuuskontrolli ei tule kaavojen osalta kysymykseen. Tämä johtuu lähinnä siitä, että kaavoilla on erikseen säädetty valmistelu-, hyväksymis- ja vahvistamismenettely asianmukaisine oikeusturvakeinoineen. Kaavoissa ei näin voida ajatella olevan sellaisia olennaisia lainvastaisuuksia, joihin nähden tällainen yleinen normikontrolli voisi tulla kysymykseen.⁷⁸ Kaavat poikkeavat yleensäkin muista normipäätöksistä. Ne sisältävät usein konkreettisia, kvalifioivia määräyksiä ja eroavat siinä suhteessa myös rakennusjärjestyksestä, johon nähden HM 92,2 §:n laillisuuskontrollia on pidetty mahdollisena.⁷⁹

7.5. Normin noudattamisen valvonta

7.5.1. Kehotukset ja muistutukset norminmukaiseen käyttäytymiseen

Normit saattavat olla epätäsmällisiä paitsi soveltamisedellytyksiltään myös merkityssisällöltään. Aina ei myöskään ole selvää, mitä sanktioita normin noudattamatta jättämiseen liittyy.¹ Näistäkin syistä on säädettyjä käyttäytymisvelvoitteita usein tarpeen yksilöidä erillisin kehotuksin, kielloin, käskyin, muistutuksin ja ohjein. Tällaiset viranomaistoimet voidaan jakaa kahteen pääryhmään sen mukaan, onko kysymyksessä vain viittaus erikseen säädettyyn tai oikeusjärjestyksestä muutoin ilme-

⁷⁸ *Suviranta*, Rajankäyntiä s. 264, ja *Andersson*, ss. 122—123, suhtautuvat yleensäkin pidättyvästi siihen mahdollisuuteen, että HM 92,2 §:ssä tarkoitettu laillisuuskontrolli ulottuisi myös vähäisempiin muodollisiin virheisiin. — Kysymys soveltamiskiellon edellytyksistä voidaan tässä enemmän sivuuttaa.

⁷⁹ Ks. KHO 1954 I 29 ja 40, *Andersson* ss. 121—122 ja *Merikoski* s. 256.

¹ *Sundby*, ss. 387—389, tarkastelee normin epätäydellisyyttä suhteessa soveltamisedellytyksiin, merkityssisältöön ja sanktioihin.

nevään velvoitteeseen vai viranomaisen muotoama konkreettinen käyttäytymisvelvoite² mahdollisine tehosteineen.

Viranomaisen vain muistuttaessa yleisesti normin noudattamisesta on kysymyksessä velvoite, johon asianomainen henkilö muutoinkin on jo sidottu.³ Kun tällaisella viranomaistoimella ei ole itsenäisiä oikeusseuraamuksia, muutoksenhakumahdollisuus siihen nähden tuskin on tarpeen. Oikeudelliselta kannalta on oleellista, että käyttäytymisvelvoite ja sen noudattamisen tehosteet ilmenevät ilman erillistä muistutusta asianomaisesta tai siihen liittyvästä normista.⁴ Valitusmahdollisuus muistutuksesta johtaisi välillisesti siihen, että norminmukaisen käyttäytymisen rajoja vedettäisiin hallintoprosessissa. Tämä olisi omiaan vähentämään rikosoikeudellisen tai muun seuraamusjärjestelmän merkitystä.⁵ Näin ollen on oikeussystemaattiseltakin kannalta syytä suhtautua pidättyvästi tällaisten yleisten ohjeiden ja muistutusten valituskelpoisuuteen.⁶ Tosin voitaisiin ajatella jälkikäteen sen tutkimista, onko

² Viitattakoon tässä yhteydessä *Zippeliuksen*, s. 34 ss., oikeusteoreettiseen esitykseen, jossa hallintopäätökset on jaoteltu oikeusseuraamuksiltaan kahteen ryhmään sen mukaan, sisältävätkö ne adressaatin kannalta menettelykäslyn (*Verhaltensgebot*) vai muutoksen normatiiviseen tilanteeseen. Ensinmainitut viranomaistoimet voidaan vielä jakaa yleisiin ja yksittäisiin menettelykäskyihin, mistä jaottelusta tässäkin yhteydessä on kysymys.

³ Ks. *Ståhlberg* s. 338, *Ikkala*, LM 1955 s. 163 ss. ja *Strömberg*, *Förvaltningsrätt* s. 77 ss.

⁴ Vaikka normi ei itsessään edellyttäisi sanktioita, se on usein yhteydessä toiseen normiin, mitä kautta tehosteet ovat käytettävissä. Ks. *Sundby* s. 392.

⁵ Samoin *Ragnemalm* s. 397.

⁶ Oikeuskäytäntö on jäänyt niukaksi. Mainittakoon vain, ettei kaupunginhallituksen päätös, jolla tontinomistajia oli kehoitettu täyttämään rakennusjärjestyksen mukainen rakentamisvelvollisuutensa, sisältänyt valituskelpoista ratkaisua (KHO 1960 II 781. Ks. samoin Pohjois-Karjalan LO 11.2.1976 T 56). Tämä on eräänlainen rajatapaus. Valitus olisi voitu kunnallisvalitusta koskevien periaatteiden mukaisesti myös tutkia ja hylätä, kun se ei voinut loukata yksityistä oikeutta.

Hallintovalituksen osalta ratkaisutilanne on selvä, kun muutoksenhaku on yleensäkin sidottu asiaratkaisuun. Tapauksessa KHO 1973 II 147 kauppa- ja teollisuusministeriön yhteydessä toiminut (nykyisin elinkeinohallituksen yhteydessä, MatkatoimistoA 25 §) matkatoimistoasiain neuvottelukunta oli hyväksynyt seuramatkojen esitettyä ja ilmoittelua koskevat ohjeet, jotka ministeriön toimesta lähetettiin matkatoimistoille. Ohjeiden antaminen ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. Tämä on ymmärrettävää siltäkin kannalta, että matkatoimistoasetuksen mukaisesti on erikseen käytettävissä valvontatoimenpiteitä.

kehotuksen tai muistutuksen antaminen yleensäkin kuulunut asianomaisen viranomaisen toimivaltaan.

Käytännössä esiintyy nimittäin tapauksia, joissa viranomainen pukee tarkoittamansa yleisen kehotuksen konkreettisesti velvoittavan käskyn muotoon. Tällöin saattaa muutoksenhakukin olla perusteltavissa, jolloin ohjeen antaneen viranomaisen toimivalta ja yleensäkin menettelyn lainmukaisuus tulee ratkaistavaksi. Rajatapauksen jälkeen ollaankin niissä tilanteissa, joissa viranomaisen toimenpide sisältää konkreettisen käyttäytymisvelvoitteen. Tällaisia viranomaistoimia esiintyy ennen muuta järjestystä, terveyttä ja turvallisuutta koskevissa asiaryhmissä. Niitä kutsutaan jäljempänä tarkastus- ja valvontatoimiksi. Kun hallintoviranomaisille on tullut yhä enemmän tällaisia valvontatehtäviä ja itsenäistä toimivaltaa käyttää tarpeellisia tehosteita,⁷ vastaavasti on syntynyt uudentyyppisiä muutoksenhakuongelmia.

7.5.2. Tarkastus- ja valvontatoimet

Lähtökohtia. Tarkastus- ja valvontatoimien funktiona on edistää säädettyjen velvoitteiden täyttämistä. Kun niihin ryhdytään vain tarvittaessa ja nimenomaan normin noudattamatta jättämisen vuoksi, kysymys ei ole suoranaisesti tiettyjen päätösten toimeenpanosta vaan itsenäistä, normien noudattamisen valvontaan liittyvistä toimenpiteistä. Niiden valituskelpoisuutta ei siten voida ratkaista päätösten täytäntöönpanoa koskevien muutoksenhakusäännösten pohjalta. Siten on erikseen

⁷ *Ellilä*, Täytäntöönpanokeinoista ss. 40—45, toteaaakin olevan havaittavissa pyrkimyksiä antaa hallintoviranomaisille yhä enemmän mahdollisuuksia uhkasakon tai muun tehosteen käyttöön. Kysymys on hallinnollisesta pakkokeinoavusta (régime administratif) tarvitsematta turvautua virka-apuun ulosottoviranomaisilta (régime exécutif). Kysymys on täytäntöönpanosta laajassa mielessä.

Tässä voidaan rajoittua viittaamaan vain yleisesti täytäntöönpanokeinoihin hallinnon alalla. *Ståhlberg*, s. 352, jakaa täytäntöönpanokeinot välillisiin ja välittömiin. Välillinen pakko on psyykkistä pakkoa ts. rangaistusuhkan, uhkasakon tai muun uhkauksen käyttöä. Välitön pakko on taas suoranaista fyysillistä pakkoa, kuten ulosottoa, takavarikkoa ja muuta virka-apua sekä välitöntä pakkoa henkilöä kohtaan. *Merikoski*, II s. 206 ss., ja *Ahtee*, s. 49, jaottelevat hallintopakkoa puolestaan kahteen ryhmään sen mukaan onko kysymyksessä täytäntöönpanopakko vai itsenäiseen tarkoitukseen tähtäävä pakko. Ks. hallintopakon jaoteluista myös *Hyvönen* s. 331 ss. sekä Ruotsissa *SOU* 1946: 69 ss. 145—156 ja *Hertz*, *Plikt* III s. 252 ss.

selvitettävä, sisältävätkö tällaiset toimenpiteet asian ratkaisun tai muutoin valituskelpoisen päätöksen.

Tarkastus- ja valvontatoimilla on oikeudelliselta kannalta itsenäistä merkitystä sikäli, kuin ne tarkoittavat nimenomaan velvoittavaa menettelykäskyä. Käskyn sitovuus riippuu välittömästi sen noudattamiseen liittyvistä sanktioista. Valvontaviranomaisella on eräissä tapauksissa itsekkin mahdollisuus käyttää uhkasakkoa tai muuta hallintopakkoa asettamansa primäärivelvoitteen tehosteena.⁸ Luonnollisesti ainakin tällaisiin käskyihin, joihin liittyy nimenomainen tehoste, pitäisi voida hakea muutosta. Päätöksen sitovuus ei kuitenkaan riipu siihen välittömästi liitetystä tehosteista. Velvoitteen noudattamiseen liittyy usein muitakin sanktioita, joita ei välittömästi voida edes osoittaa. Siten sellaisia menettelykäskyjä, joihin ei ole liitetty nimenomaisia tehosteita, ei voida ennalta rajata muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle.⁹ Päinvastoin tarkastus- ja valvontatoimien valituskelpoisuutta on selvitettävä asiaryhmittäin käytännön ratkaisutilanteiden pohjalta, jolloin voidaan kiinnittää huomiota valituksen soveltuvuuteen tällaisissa tilanteissa oikeusturvakeinoksi. Kun muutoksenhakuongelmia on esiintynyt lähinnä rakennustoimen, terveydenhoidon ja työsuojelun sekä elinkeinovalvonnan aloilla, oikeuskäytännön selvittely voidaan rajata näihin asiarhyimiin.

Rakennusvalvonta. Muutoksenhakukeinona rakennusasioissa on RakL:n taikka sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten nojalla annettuun maistraattiin, järjestysoikeuden tai rakennuslautakunnan päätökseen sekä kaupunginhallituksen päätökseen tonttijaon hyväksymistä koskevassa asiassa hallintovalitus (RakL 138 ja 139 §). Kunnallisen viranomaisen rakennusasiassa antamasta päätöksestä valitetaan, sikäli kuin rakennuslaissa tai muualla laissa ei ole toisin säädetty, kunnallisvalituksin. Alempien rakennusvalvontaviranomaisten, kuten rakennustarkastajan, rakennuskatselmusmiesten, rakennuslautakunnan jäsenen tai kiinteistöinsinöörin toimenpiteestä ei ole järjestetty RakL 138 §:ssä tarkoitettua valitusmahdollisuutta. Sitä vastoin rakennusjärjestyksessä on yleensä säädetty siitä menettelystä, jota noudattaen näiden viranomaisten toimenpiteet voidaan saattaa maistraatin, järjestysoikeuden tai

⁸ *Sinisalon*, Oikeustiede 1976 s. 137, mukaan on perustellumpaa puhua uhkasakosta tehosteena kuin pakkokeinona. Se tuo paremmin esille uhkasakon liitännäisen luonteen primäärivelvollisuuden täyttämisen tehosteena.

⁹ Näin myös *Ragnemalm* ss. 389—399.

rakennuslautakunnan käsiteltäviksi.¹⁰ Rakennuslautakunnan osaston päätöksestä valitetaan taas samoin kuin lautakunnan päätöksestä. Kiinteistölautakunnan ja muiden kunnallisten lautakuntien päätöksestä valitetaan UKunL 141,2 §:n (KunL 179 §) mukaisesti kunnanhallitukselle. Hallinto- ja kunnallisvalitusten rajanveto näyttää eräissä asioissa aiheutaneen vaikeuksia.¹¹ Seuraavassa tarkastellaan kuitenkin vain rakennusvalvontaan liittyvien toimenpiteiden valituskelpoisuutta, jolloin on säännönmukaisesti kysymys hallintovalituksen käyttöalasta.

Lähtökohdan tarjoaa KHO:n ratkaisu 1966 II 39, jonka mukaan rakennuslautakunnan kehoitus saattaa rakennus hyväksytyjen piirustusten mukaiseen kuntoon ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. KHO katsoi, ettei rakennuslautakunnan päätöksellä ollut ratkaistu eikä voitukaan sitovasti ratkaista kysymystä siitä, oliko A:n muutettava rakennuksensa rakennuslautakunnan päätöksessä mainitulla tavalla, vaan tuo kysymys voitiin saattaa RakL 144 §:n nojalla LH:n ratkaistavaksi. Valitus jätettiin HVaL 3,1 §:n ja 4 §:n säännöksiin viitaten tutkimatta.¹² Kysymys ei tällaisessa tapauksessa ole yksin siitä, että rakennuslautakunnalta puuttuu toimivalta asian sitovaan ratkaisemiseen,¹³ vaan yleensäkin siitä, että tällaisen hallintopakon käyttö on ollut keskitettynä maalaiskunnassa LH:lle. Rakennusvalvonnan systematiikka edellyttää, että vasta hallintopakkoa käyttävän viranomaisen päätöksestä on valitusoikeus.

Yleisen RakL 144 §:ssä tarkoitetun hallintopakon käyttäjinä ovat kaupungeissa maistraatti, ns. uusissa kaupungeissa ja kauppaloissa järjestysoikeus sekä maalaiskunnissa LH. Hallintopakkoa käytetään, mil-

¹⁰ Ks. Hyvönen s. 314.

¹¹ Todettakoon vain, että rakennustoimiston — joka oli päällikkövirasto eikä lautakunta — päätöksestä valitettiin kaupunginhallitukselle eikä LH:lle (KHO 1952 II 667). Valitus tonttijaon muutoksesta käsiteltiin taas RakL 138 §:n nojalla hallintovalituksena eikä kunnallisvalituksena (KHO 1968 II 85).

¹² Ks. myös KHO 1. 12. 1975 T 4692 sekä Larma s. 538 ja Hyvönen ss. 315 ja 331. Käytäntö on vakiintunut myös LO:issa. Ks. mm. Hämeen LO 30. 1. 1975 T 117, Turun LO 23. 10. 1973 T 723 ja 11. 1. 1977 T 13 sekä Vaasan LO 21. 3. 1975 T 122 ja 7. 1. 1976 T 2001.

Tapauksessa KHO 13. 4. 1967 T 2168 LH taas oli virkakirjeessään käskenyt rakennuslautakuntaa kehottamaan A:ta purkamaan luvattomat rakenteet. LH:n päätöksessä oli oikeastaan kysymys virkakäskystä, joka ei ollut valituskelpoinen.

¹³ Toimivalta tässä tarkoitettujen pakkokeinojen käyttöön on RakL 144 §:n 1. 4. 1978 voimaan tulevalla muutoksella (580/77) siirretty välittömästi rakennuslautakunnille. Siten jäljempänä selostettavalle oikeuskäytännölle jää tuolloin vain yleistä merkitystä aikaisemman problematiikan kuvauksena.

loin joku rakentaa uudisrakennuksen tai ryhtyy muuhun toimenpiteeseen vastoin RakL:n säännöksiä tahi sen nojalla annettuja kieltoja tai määräyksiä taikka muutoin niskoittelee niiden mukaisten velvollisuuksiensa täyttämiseksi. Niskoittelija on pakotettava noudattamaan määräyksiä, poistamaan tai muuttamaan tehty työ ja täyttämään velvollisuutensa uhkasakolla tai teettämisuhallalla. Näitä tehosteita ei voida asettaa samalla kertaa.¹⁴

Uhkasakko, jonka ylä- tai alarajaa ei ole erikseen säädetty, asetetaan ja tuomitaan aina määrämärkoin.¹⁵ Menettely on kaksivaiheinen sisältäen ensin uhkasakon asettamisen ja — mikäli velvollisuus on jätetty täyttämättä — uhkasakon tuomitsemisen maksettavaksi. Uhkasakon sisältävästä päätöksestä voidaan valittaa säännönmukaisessa järjestyksessä sekä asettamis- että tuomitsemisvaiheessa.¹⁶ Uhkasakkoon ei kuitenkaan voida tuomita ennen kuin asettamis- päätös on saavuttanut lainvoiman. Poikkeuksen tekevät vain ne tapaukset, joissa asettamis- päätös on RakL 141,2 §:n nojalla paloturvallisuuden, lujuuden tai terveellisuuden kannalta vaarallisen niskoittelun estämiseksi määrätty noudatettavaksi, ennen kuin se on saanut lainvoiman.¹⁷

Teettämisuhallalla suoritettujen työn kustannukset maksetaan etu-

¹⁴ Ks. KHO 1970 II 112. Uhkasakko voidaan liittää myös kiellonluonteiseen määräykseen. Teettämisuha ei tällöin luonnollisestikaan tule kysymykseen. Muutoin nämä pakkokeinot ovat valinnanvaraisia. Ks. *Larma* s. 537 ja vastavasti terveydenhoitoasioissa *Salo* s. 289.

¹⁵ Ks. *Hyvönen* s. 333 sekä RakL 144 §:n soveltamiskäytännöstä erityisesti KHO:n kannalta *Sinisalo*, Oikeustiede 1976 s. 144 ss.

¹⁶ Ks. *Larma* s. 535 ja *Hyvönen* s. 333.

Mainittakoon KHO:n käytännöstä vain tyyppiesimerkit. Valitus on tutkittu uhkasakon asettamis- päätöksestä, kun uhkasakko on ollut tehosteena ilman rakennuslupaa rakennettun uudisrakennuksen purkamiseksi (1961 II 183), rakennuslupan vastaisesti rakennettun talousrakennuksen purkamiseksi (1965 II 124), väärään paikkaan rakennettun rakennuksen purkamiseksi (4.6.1971 T 2481), ilman rakennuslupaa tehtyjen olennaisten muutos- ja korjaustöiden peruuttamiseksi (1964 I 1), huonetilan rakennuslupan vastaisen käytön kieltämiseksi (1963 II 288), paloturvallisuuden ja terveellisuuden kannalta vaarallisen rakennuksen purkamiseksi (13.2.1970 T 771), kivenmurskaamon purkamiseksi (1964 II 107), kevyen rakennelman poistamiseksi (31.8.1967 T 4459) ja kunnan velvoittamiseksi saattamaan liikenneväylä rakennuskaavan mukaiseen kuntoon (1968 II 77).

Sinisalo, Oikeustiede 1976 ss. 144—145, jaottelee kokoamansa 124 RakL 144 §:n soveltamistapausta sen mukaan onko kysymyksessä kulloinkin luvaton uudisrakennus, rakennustöiden luvaton suorittaminen, terveydenhoidon, turvallisuuden tai ympäristönhoidon laiminlyöminen, toimenpidekiellon rikkominen taikka kaavan toteuttamisen laiminlyönti.

¹⁷ Ks. KHO 25.2.1974 T 838 a ja *Larma* s. 535.

käteen kunnan varoista ja peritään niskoittelevalta siinä järjestyksessä, kuin julkisten saatavain ulosotosta on säädetty (VeroUL ja VeroUA). Menettely on sikäli yksivaiheinen, että viranomaisen voi laiminlyönnin tapahtuessa välittömästi, ilman asian uutta käsittelyä teettää työn asianomaisen laiminlyöjän kustannuksella. Muutoksenhaku tulee siten kysymyksen vain päätökseen, jolla käyttäytymisvelvoite ja teettämishuoka on asetettu.

Milloin asianomainen viranomaisen ryhtyy RakL 144 §:ssä tarkoitettu tavoin *pakottamaan* niskottelijan täyttämään velvollisuutensa, päätöksen tehoteeksi on aina liitettävä joko uhkasakko tai teettämishuoka. Ainoastaan erityisestä syystä, milloin virhe on vähäinen, voidaan olla ryhtymättä lainkohdan tarkoittamiin toimenpiteisiin.¹⁸ Kun RakL 144 §:n nojalla annettuun velvoittamispäätökseen siten aina liittyy tällainen tehoste, näissä rakennusasioissa ei esiinny valituskelpoisuusongelmia.¹⁹

Paitsi tarvittavaa hallintopakkoa maistraatti ja järjestysvoima *yleensäkin valvovat* rakennustoimintaa (RakL 9 §). Ne saattavat siten antaa käskyjä ja ohjeita muutoinkin kuin RakL 144 §:n nojalla. Käytännössä velvollisuuden täyttäminen sidotaan usein määräaikaan ja sillä uhalla, että asianomainen viranomaisen ryhtyy muutoin RakL 144 §:n mukaisiin pakkotoimiin. Tällainen päätös voidaan ymmärtää lähinnä norminvastaisen tilanteen toteamiseksi ja kehotukseksi ryhtyä sen johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin. Kysymys ei vielä ole RakL 144 §:ssä tarkoitettua päätöksestä, johon on sisällytettävä uhkasakko tai teettämishuoka. Tällaista valvontatoimenpidettä voidaan pitää eräänlaisena valmistelutoimena mahdollisesti myöhemmin tarvittavalle käskylle asianmukaisine tehosteineen. Muutoksenhakuoikeuden keskittäminen RakL 144 §:ssä tarkoitettuun päätökseen on järjestelmän selvytydenkin kannalta perusteltua. Valitukset sitä edeltävistä valvontatoimista onkin käytännössä jätetty tutkimatta.²⁰

¹⁸ Ratkaisussaan 25. 10. 1976 T 4015 KHO piti virhettä tällä tavoin vähäisenä kiinnittäen erityisesti huomiota siihen, että rakennuksen rakentaminen ilman mainittua rakennuslupaa oli tapahtunut huomattavan pitkän aikaa sitten, viranomaiset eivät saadun selvityksen mukaan olleet aikaisemmin ryhtyneet asiassa toimenpiteisiin, tila, jolla rakennus sijaitsi, liittyi rakennettuun alueeseen ja tieyhteys sekä vesihuolto olivat järjestettävissä. Ks. myös KHO 25. 10. 1976 T 4016.

¹⁹ Lisäksi on RakL 145 a §:ssä (674/75) aikaisempaa käytäntöä selventäen säädetty rakennusvalvontaa toimittavan viranomaisen oikeudesta valvontatehtävää suorittaessaan päästä tarkastuksen kohteena oleviin rakennuksiin tai huone-tiloihin. Jos valvontaviranomaiselta kielletään pääsy rakennukseen tai huone-tilaan, on asia saatettava RakL 144 §:ssä tarkoitettua viranomaisen ratkaistavaksi. Tämän päätöksestä on edellä mainittujen periaatteiden mukainen valitusoikeus. Ks. *Larva* s. 545.

²⁰ Ks. KHO 1947 II 153, Turun ja Porin LO 11. 1. 1977 T 16 (järjestysvoiman kehoitus rakennuksen varustamisesta asianmukaisella salaojituksella), Hämeen

Kysymyksenasettelu on toinen RakL 143 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Vaikka sisäasiainministeriöllä ei ole itsellään välitöntä mahdollisuutta asettaa uhkasakkoa, se voi kuitenkin antaa velvoittavan määräyksen ja asettaa tarvittaessa myös määrääjän velvollisuuden toteuttamiseen. Jos määräystä ei noudateta, ministeriö voi ryhtyä toimenpiteisiin niskoittelevan kunnan tai seutukaavaliiton velvoittamiseksi siihen uhkasakolla. Uhkasakon asettaa ministeriön kehotuksesta LH, jonka asiana on myös tarvittaessa sen tuomitseminen.²¹ Tällainen LH:n päätös on virka-avun luonteinen ja tarkoittaa vain uhkasakon käyttöä. Kun LH:lla ei ole harkintavaltaa primäärivelvoitteen sisällön ja sen asettamisen suhteen, muutoksenhakumahdollisuus jo ministeriön päätöksestä on perusteltavissa. Sen valituskelpoisuus ei kuitenkaan sulje pois muutoksenhakuoikeutta LH:n uhkasakkopäätöksestä. Muutoksenhakumahdollisuuksien kertautuminen johtuu siitä oikeusjärjestyksellemme ominaisesta piirteestä, ettei ministeriölläkään ole välitöntä oikeutta ryhtyä LH:n tehtäviin ja käyttää uhkasakkoja.²²

RakL 145 §:ssä on säädetty välittömästä hallintopakosta. Se tarkoittaa työn keskeyttämistä pakkotoimin, milloin rakennustyöhön tai muuhun toimenpiteeseen ryhdytään vastoin RakL:n säännöksiä tai sen nojalla annettuja kieltoja ja määräyksiä.²³ Poliisiviranomainen on velvollinen antamaan näissä tapauksissa myös virka-apua. Oikeusturvan takeista on huolehdittu siten, että rakennuslautakunnan, rakennustarkastajan tai valvojan on maalaiskunnassa viivytyksettä ilmoitettava toimenpiteestään LH:lle sekä rakennustarkastajan tai valvojan kaupungissa tai kauppalassa vastaavasti maistraatille tai järjestysoikeudelle. Toimenpide on heti peruutettava, jos LH, maistraatti tai järjestysoikeus niin määrää. Varsinainen prosessi, jossa on myös kuultava asianosaista, tapahtuu vasta näissä viranomaisissa. Siten menettelyjärjestelyistäkin jo ilmenee, että muutoksenhaku voi tulla kysymykseen vasta LH:n, maistraatin tai järjestysoikeuden päätöksestä.²⁴ Ratkaisutilanne on toinen, mikäli rakennuslautakunta ei sille tehdystä hakemuksesta huolimatta ryhdy käyttämään RakL 145 §:ssä tarkoitettua hallintopakkoa. KHO on

LO 30.10.1974 T 834 (järjestysoikeuden kehoitus rakennuksen maalaamisesta määräaikaan mennessä) ja 9.12.1974 T 942 (järjestysoikeuden kehoitus laitteen purkamisesta määräaikaan mennessä) sekä Vaasan LO 30.9.1976 T 3193 ja 2.11.1976 T 3338 (maistraatti hylännyt pyynnön katselmusmiesten rakennuksen korjaamista varten asettaman määrääjän pidentämisestä).

²¹ Ks. Hyvönen s. 330.

²² Ks. Ståhlberg s. 110.

²³ Ks. välittömistä hallintopakkokeinoista Larma ss. 540—543 ja Hyvönen ss. 336—337.

²⁴ Ks. Ellilä, Täytöntöönpanokeinoista s. 67 sekä KHO 1963 II 225 ja 243 ja 18.1.1972 T 102 (kysymys maalaiskunnan rakennustarkastajan toimenpiteestä keskeyttää ilman rakennuslupaa aloitetun lomarakennuksen rakennustyö).

katsonut rakennuslautakunnan tällaisen menettelyn sisältävän valituskelpoisen päätöksen.²⁵ Kun asiaa ei tällaisessa tapauksessa alisteta LH:n ratkaistavaksi, rakennuslautakunnan päätös sisältääkin jo rakennusasian sitovan ratkaisun.

Kadun kunnossapidosta ja puhtaanapitamisestä ei ole yhtenäistä lainsäädäntöä, vaan niistä sisältyy yleensä määräyksiä RakJ:een. Maanomistajalle ei RakL 14 §:n mukaisesti kuitenkaan saa asettaa suurempia velvollisuuksia, kuin mihin hänet voidaan velvoittaa RakL:n voimaantullessa kaupungissa noudatettavina olleiden määräysten mukaan, taikka, jos niitä ei ole, suurempia velvollisuuksia, kuin yleisesti kaupungeissa noudatettavina olleiden määräysten mukaan on ollut mahdollista. Kadun kunnossapitovelvollisuutta ja siitä aiheutuvia korvauksia koskevat riitaisuudet on säännösten puuttuessa yleensä käsiteltävä hallintoriitaasioiden järjestyksessä LO:ssa.²⁶ Näissä tapauksissa muutoksenhaku ei saata toisena osapuolena esiintyvän viranomaisen kehotuksesta tulla kysymykseen. Muutoksenhauun kannalta on mielenkiintoinen tapaus myös KHO 1958 II 131: Sen mukaan maistraatin päätös, joka sisälsi kehotuksen tontinomistajalle katuosan kunnossapitovelvollisuudesta, ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua (äänestys 2—2—1).²⁷ Enemmistö totesi, ettei maistraatin päätöksellä, jolla poliisiviranomaisen antama kehoitus oli jätetty pysyväksi ollut tontinomistajaa sitovasti ratkaistu, millä tavoin kadun kunnossapitovelvollisuus oli täytettävä, vaan tontinomistaja saattoi jälkikatselmuksessa tehdä ne muistutukset, joihin katsoi syytä olevan. — Poliisiviranomaisella ei yleensääkään ollut toimivaltaa ratkaista tällaista kadun kunnossapitoa koskevaa asiaa. Se oli ratkaistava kokonaan muussa järjestyksessä. Kun kehoitus ei siten voinut sisältää asian sitovaa ratkaisua, oli siitä tehdyn valituksen jättäminen tutkimatta luonnollista.

Terveydenhoito. Paikallishallintoviranomaisena terveydenhoitoasioissa toimii kuntatasolla terveyslautakunta, joka jakautuu KansanterveysL (66/72) 6 §:n mukaisesti yleiseen osastoon ja valvontaosastoon.²⁸ Ter-

²⁵ KHO 6. 1. 1975 T 2: Alueen osaomistajien saatettua rakennuslautakunnan käsiteltäväksi kysymyksen siitä, olivatko eräät laaditun rakennussuunnitelman mukaiset toimenpiteet RakL 130 §:ssä tarkoitettuja uudisrakentamiseen verrattavia toimenpiteitä, rakennuslautakunta katsoi, että korjaustoimenpiteisiin ei tarvittu rakennuslupaa eikä rakennustöidenlupaa eikä siis ryhtynyt RakL 145 §:n mukaisiin toimenpiteisiin jo aloitettujen töiden keskeyttämiseksi. Rakennuslautakunnan päätös oli valituskelpoinen. Ks. myös *Larma* s. 543.

²⁶ Ks. mm. KHO 1958 II 377, 1962 II 87, 1963 II 126, 1969 II 119, 21. 9. 1971 T 3791 ja 29. 11. 1976 T 4626 sekä Vaasan LO 21. 4. 1976 T 2439.

²⁷ Ks. myös KHO 1941 II 250—251, 1956 II 206 ja 13. 10. 1972 T 3918.

²⁸ Terveyslautakunnan valvontaosaston korostettu valvontatehtävä näkyy selvästi myös KHO:n ratkaisussa 19. 3. 1974 T 1203, jonka mukaan terveyslautakunnan valvontaosastolla oli valitusoikeus LO:n päätöksestä, jolla osaston melu-

veyslautakunnan päätökseen haetaan KansanterveysL 47 §:n mukaisesti muutosta hallintovalituksin suoraan LO:ssa. Terveyslautakunnan tehtävistä voidaan tässä sivuuttaa KansanterveysL 7 ja 8 §:ssä tarkoitetut terveydenhoidon yleistä järjestämistä koskevat hallintoasiat samoin kuin valtionapuasjat ja tarkastella lähinnä eri asteisia terveydenhoitolaissa (469/65) ja -asetuksessa (55/67) säädettyjä tarkastus- ja valvontatoimia, joihin valituskelpoisuusongelmatkin ovat kasautuneet.²⁹

Rakennus, laitteisto tai hanke on monessa tapauksessa — TerveydenhoitoL 47,2 §:n ja TerveydenhoitoA 87 §:n velvoitteet vain esimerkkeinä mainiten — saatettava ennen käyttöönottoa terveyslautakunnan hyväksyttäväksi. Terveyslautakunnan myönteinen päätös on tällöin toimenpiteen suorittamisen ehdoton edellytys. Muutoksenhaku tällaisiin tarkastustoimiin, jotka ovat rinnastettavissa lupahakemuksiin annettuihin päätöksiin, tulee luonnollisesti kysymykseen.³⁰ Ne voidaankin enemmän käsittelemättä sivuuttaa.

Terveyslautakunnalla on TerveydenhoitoL 82,1 §:n mukaisesti oikeus »terveydenhoitoviranomaisen toimittaman tarkastuksen nojalla antaa määräyksiä, jotka ovat välttämättömiä terveydenvaaran tai ympäristölle aiheutuvan terveydellisen haitan poistamiseksi». Jollei määräystä noudateta, lautakunnalla on lain 83 §:ssä säädettyin edellytyksin myös oikeus teettää työ tai suorituttaa toimenpide asianomaisen kustannuksella. Kustannukset maksetaan etukäteen kunnan varoista ja

haitan poistamista koskeva päätös oli kumottu. — Ratkaisu poikkeaa selvästi siitä yleisestä käytännöstä, ettei viranomainen voi hakea muutosta valitusviranomaisen päätökseen, jolla sen päätös on kumottu. Ks. KHO 1970 II 156, 158 ja 159 sekä aikaisemmasta oikeuskäytännöstä erityisesti *Ikkala*, LM 1960 ss. 299, 321 ja 325.

²⁹ Muutoksenhakua terveydenhoitolautakunnan päätöksiin aikaisemman terveydenhoitolain (192/27) tarkoittamissa asioissa on selvittänyt *Kuuskoski*, Juhlajulkaisu s. 511 ss. *Kuuskosken* mukaan valitus voitiin tehdä vain sellaisesta lautakunnan päätöksestä, johon sisältyi lautakunnan lopullinen ratkaisu käsiteltävässä asiassa. Muutoksenhaun ulkopuolelle jäivät ensinnäkin tosiasialliset toimet, kuten lääkärintarkastuksen toimittaminen, asunnon desifiointi, viemärien teko jne. Valittaa ei saanut myöskään lautakunnan tekemästä esityksestä tai antamasta lausunnosta (KHO 1921 I 121, 1922 II 145, 1925 II 1135, 1935 II 146 ja 1938 I 3), lautakunnan sisäisen toiminnan järjestelyä koskevista päätöksistä eikä aikaisemman päätöksen toimeenpanosta (KHO 1928 II 616 ja 1937 II 1251). *Kuuskoski* ei selvitä erikseen muutoksenhakumahdollisuutta tarkastus- ja valvontatoimiin.

³⁰ Mainittakoon vain eräät esimerkit KHO:n uudemmassa käytännössä: Valitus tutkittiin terveyslautakunnan päätöksestä, joka koski mm. sikalan sijoituspaikkaa (11.2.1974 T 611), öljyn puhdistamista ja jätteiden polttamista varten tarkoitettujen laitoksen sijaintipaikkaa (6.5.1974 T 1926), lupaa eläinsuojan pitämiseen (9.4.1973 T 1472) ja helpotuksen myöntämistä leipomohuoneiston saattamisesta uusien säännösten mukaiseen kuntoon (26.3.1973 T 1278).

peritään sitten yleisten maksujen ulosmittauksesta voimassa olevassa järjestyksessä. Lautakunta voi myös määrätä enintään 200 markan uhkasakon tai pyytää LH:n toimenpidettä asiassa. Poliisiviranomainen on lain 84 §:ssä säädettyin edellytyksin velvollinen antamaan virka-apua määräyksen täytäntöönpanemiseksi. Käytettävissä olevat tehosteet osoittavat selvästi, että terveyslautakunnan määräykset on tarkoitettu sitoviksi. Oikeuskäytäntö onkin nykyisin³¹ asettunut johdonmukaisesti sille kannalle, että tällaiset terveyslautakunnan sitovat määräykset ovat valituskelpoisia. Päätöksen valituskelpoisuutta ei ole kytketty edes siihen, onko määräykseen kulloinkin liitetty edellä mainittu tehoste vai ei.³²

KHO on ottanut tähän kantaa ratkaisussaan 1967 II 62, jossa oli kysymys kiellosta käyttää siirtolapuutarhamajaa talviasuntona. Tutkiessaan valituksen KHO nimenomaisesti totesi, ettei terveyslautakunnan päätökseen ollut liitetty uhkaa.

TerveystenhoitoL 82 §:n nojalla yleensäkin annettujen määräysten valituskelpoisuus ilmenee havainnollisesti myös tapauksessa KHO 25. 3. 1974 T 1322, jossa terveyslautakunnan valvontaosasto oli

³¹ Mainittakoon KHO:n käytännöstä esimerkkeinä tapaukset, joissa oli kysymys määräyksestä eläintenpidon kieltämiseksi (1968 II 92), pyykinpesun ja -huuhdonnan sekä autojen pesun kieltämiseksi järvessä (1969 II 125), karjanhoidon lopettamiseksi tilalla (1970 II 117), asentaa kahvilaan kylmähylykkö (28. 5. 1971 T 2411), meluhaitan poistamiseksi (11. 8. 1971 T 3082), jätteenpolttouunista aiheutuvan haitan poistamiseksi (8. 2. 1973 T 517) ja koirien aiheuttaman häiriön poistamiseksi (19. 3. 1974 T 1203).

Käytäntö on vakiintunut myös LO:ssa: Ks. Hämeen LO 20. 11. 1975 T 317 (terveyslautakunnan kehoitus jätevesisäiliön rakentamisesta) ja Pohjois-Karjalan LO 23. 6. 1976 T 413 (terveyslautakunnan kehoitus talonmistajalle viemäriin liittymisestä). Sitä vastoin Pohjois-Karjalan LO ei tapauksessa 28. 9. 1976 T 561 tutkinut valitusta terveyslautakunnan vastaavanlaisesta kehotuksesta, kun sitä ei ollut nimenomaan kohdistettu tiettyihin talonmistajiin. Tosin olisi tässäkin tapauksessa ollut perusteltavissa valituksen tutkiminen eräänlaisena lautakunnan toimivallan kontrollina. Ks. edellä KHO 1957 II 126.

Aikaisemmalta ajalta mainittakoon poikkeustapauksena ratkaisu KHO 1941 II 531. Siinä terveyslautakunta oli ilmoittanut A:lle, että mikäli rakennuksessa ei suoritettu tarpeellisia muutostöitä, lautakunta tulisi antamaan rakennuksen käyttökiellon. Päätöksen ei katsottu sisältäneen valituskelpoista ratkaisua (äänestys 4—1).

³² Ruotsissa on Ragnemalmin, ss. 398—399, selostamin tavoin vakiintunut vastaavanlainen käytäntö: Aikaisemmin jätettiin yleensä valitus sellaisesta terveyslautakunnan päätöksestä, johon ei ollut liitetty uhkaa, tutkimatta.

Uudemmassa käytännössä valituksen käyttöala on vähitellen laajentunut. Niinpä valitus on tutkittu mm. niissä tapauksissa, kun terveyslautakunnan määräys on koskenut huoltoaseman aukioloa öiseen aikaan ja kiinteistön tai rakennuksen puutteiden korjaamista.

TerveydenhoitoL 82 §:n nojalla määrännyt kaupunginhallituksen leirintäalueen omistajana ja erään osakeyhtiön sen vuokraajana esittämään valvontaosastolle suunnitelman leirintäalueella tarkastuksessa todettujen terveydellisten epäkohtien poistamisesta. Toimenpiteen katsottiin sisältäneen sellaisen päätöksen, jolla asia oli ratkaistu ja josta voitiin HValL 3 §:n mukaisesti tehdä valitus.

Terveyslautakunnan itseoikeutettuna jäsenenä oleva lääkäri voi myös kiireellisissä tapauksissa antaa edellä tarkoitettuja määräyksiä, joista on sitten viipymättä ilmoitettava lautakunnalle. Tällä järjestelyllä, joka vastaa RakL 145 §:ssä toteutettua ilmoitusvelvollisuutta, voidaan kiireellinen asia saattaa terveyslautakunnan yksityiskohtaisemmin käsiteltäväksi. Lautakunnan jäsenenä toimivaa lääkärinä ei voitane erityissäänöstön puuttuessa pitää hallintoviranomaisena, jonka päätöksestä muutoksenhaku valittamalla voisi tulla kysymykseen. Kun TerveydenhoitoL 83 ja 84 §:ssä tarkoitettut tehosteet voidaan liittää vain terveyslautakunnan antamiin määräyksiin, muutoksenhaku lääkärin määräykseen ei tälläkään kannalta ole perusteltavissa.³³

Työsuojelu. Työsuojelun valvontaa on viime vuosina tehostettu sekä kehittämällä viranomaisorganisaatiota että järjestämällä valvontatehtäviä osaltaan työnantajan ja työntekijän yhteistoiminnan varaan.³⁴ Työsuojeluviranomaisten toiminta onkin työsuojelun valvonnasta annetun lain 15,1 §:n sisältämän yleisperiaatteen mukaisesti ensi sijassa neuvovaa ja ohjaavaa. Sellaisten tapausten varalta, joissa neuvotteluilla ja ohjeilla ei saavuteta tarkoitettua tulosta, on lakiin otettu säännökset pakkokeinojen käyttämisestä.³⁴ Samoin on lain 4 lukuun sisällytetty yksi-

³³ Salo, s. 300, katsoo, etteivät tällaiset määräykset ole lopullisia ja ettei muutoksenhaku sen vuoksi tule kysymykseen.

³⁴ Tärkeimmät säännökset sisältyvät työsuojeluhallinnosta annettuun lakiin (574/72, muutettuna 40/73) ja asetukseen (372/73) sekä työsuojelun valvonnasta annettuun lakiin (131/73) ja asetukseen (954/73).

Huomattavimpia muutoksia aikaisempaan, ammattientarkastuslakiin (72/27) perustuneeseen valvontajärjestelmään merkitsivät työsuojelun soveltamisalan laajentaminen, työsuojeluviranomaisten pakkokeinojen monipuolistuminen ja tehostaminen sekä ilmoitusvelvollisuuden tarkempi sääntely.

Ammattientarkastuslain yhtenä heikkoutena oli, että vain sosiaaliministeriö saattoi pyytää ulosottoviranomaisilta täytäntöönpanokeinoja tarkastuksessa todetun virheen korjauttamiseksi. Pakkokeinojen varaaminen työsuojeluviranomaisten käyttöön yksinkertaisti siten huomattavasti valvontajärjestelmää. Ks. ammattientarkastusjärjestelmän toiminnasta *Ellilä*, Täytäntöönpanokeinoista s. 79 ss.

tyiskohtaiset säännökset muutoksenhausta työsuojeluviranomaisten päätöksiin.

Työsuojelun valvonnasta annetun lain 18,1 §:n mukaan valittaminen on kielletty työsuojeluviranomaisen lain 15,2 §:n nojalla antamasta uhkasakon asettamista koskevasta päätöksestä. Muuhun työsuojeluviranomaisen päätökseen haetaan muutosta lain 18,2 §:n mukaisesti valittamalla sosiaali- ja terveysministeriöön, jonka päätöksestä jatkovalitus sitten kiellettiin. Ministeriön ensimmäisenä asteena ratkaisemassa asiassa säädettiin muutoksenhakuoikeus kuitenkin HValL 4,1 §:n tavoin sille, jonka yksityistä oikeutta päätös loukkaa. Sittenmin työsuojelua koskevat asiat siirrettiin ministeriön alaiseksi keskusvirastoksi perustetulle työsuojeluhallitukselle (L työsuojeluhallinnosta 2 § 40/73). Samalla annettiin asetuksessa työsuojeluhallinnosta täydentäviä säännöksiä muutoksenhausta. Työsuojeluhallituksen päätökseen haetaan asetuksen 62 §:n mukaan muutosta, sikäli kuin ei ole toisin säädetty, KHO:lta siinä järjestyksessä kuin HValL:ssa on säädetty.³⁵ Työsuojelutoimiston päätökseen haetaan muutosta työsuojeluhallitukselta.

Säännökset eivät aiheuta soveltamisvaikeuksia haettaessa muutosta työsuojeluhallituksen päätökseen. Sitä vastoin eri tyyppiset työsuojelun *valvontatoimenpiteet* saattavat alemmassa asteessa aiheuttaa muutoksenhakuongelmia.

Työsuojelutarkastuksen toimittaja antaa työsuojelun valvonnasta annetun lain 15,1 §:n säännöksen mukaisesti tarvittaessa »asianmukaiset ohjeet puutteellisuuksien korjaamiseksi tai epäkohtien poistamiseksi». Tällaisten ohjeiden, jotka usein on kirjoitettu velvoittavaan muotoon, funktiona on lähinnä konkretisoida työturvallisuuslainsäädäntöön sisältyviä velvoitteita. Ohjeiden ja samassa lainkohdassa tarkoitetun velvoittavan päätöksen välillä on kuitenkin yksi eroavuus. Ohjeet antaa »tarkastuksen toimittaja», kun taas tällaisen päätöksen tekee »työsuojeluviranomainen». Työsuojeluhallinnosta annetun asetuksen 39 §:n mukaan työsuojelutoimistolle kuuluvat asiat ratkaisee piiripäällikkö asianomaisen virkamiehen esittelystä tai muu työsuojelutoimiston virkamies, jolle on työjärjestyksessä sellainen päätösvalta annettu.³⁶ Tarkastuksen toimitta-

³⁵ Työsuojeluhallinnosta annetun asetuksen 62,3 §:ssä on tosin säädetty, ettei työsuojeluhallituksen päätökseen saa hakea muutosta mm. asiassa, jossa muutoksenhaku on ennen asetuksen voimaantuloa ollut rajoitettu ministeriön päätöksestä. Kun asetus tuli voimaan 1. 10. 1973 ja työsuojelun valvonnasta annettu laki vastaavasti 1. 1. 1974, ei mainittu asetuksenkohta aiheuttanut muutoksenhaku-rajouksia.

³⁶ Työjärjestyksessä voidaan tosin määrätä, milloin asian ratkaiseminen voi tapahtua ilman esittelyä. Määräaikaisten vahvistamista ja pakkokeinojen käyttöä

jan antama pöytäkirjamääräys ei siten vielä sisällä sellaista päätöstä, johon voitaisiin liittää lain 15,2 §:ssä tarkoitettu tehoste. Kun tarkastuksessa ei näin ollen ole asiaa sitovasti ratkaistu, ei pöytäkirjaan vielä voi hakea muutosta.³⁷

Samassa lainkohdassa tarkoitettu »velvoittava päätös»³⁸ on toisessa asemassa. Tällainen päätös, johon on liitetty määräaika ja jonka tehoteeksi voidaan asettaa myös lain 15,2 §:ssä tarkoitettu uhka, on työnantajaa velvoittava. Tällainen päätös onkin edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen valituskelpoinen.³⁹

Työsuojeluviranomaisten *pakkokeinojen käyttäminen* on luonteeltaan välillistä, edellä tarkoitettujen velvoittavien päätösten tehostamista. Uhkasakon asettamista koskevasta päätöksestä on valittaminen nimenomaan kielletty.⁴⁰ Sitä vastoin ei ole estettä hakea muutosta saman vi-

koskevaa päätöksentekoa ei ymmärrettävästi ole tällä tavoin delegoitu yksittäiselle virkamiehelle.

³⁷ Myöskin ammattientarkastuslain mukaisissa tarkastuksissa pidettiin pöytäkirjaa, johon kirjattiin muistutukset sekä korjaus- ja parannusmääräykset. Laissa ei kuitenkaan säädetty ohjeiden antamisesta. Tarkastuksen pohjalta oli työnantajan niskoittellessa annettavissa vain lain 7 §:ssä tarkoitettu kirjallinen käsky, joka sisälsi sitten velvoittamismomentin. Käskyyn liitettiin myös valitusosoitus, kun se voitiin »alistaa» sosiaaliministeriön tutkittavaksi. Käskyjen valituskelpoisuuden suhteen ei esiintynyt tulkintavaikeuksia. Ks. *Ellilä*, Täytäntöönpanokeinoista, s. 74 ss.

³⁸ Hallituksen esityksessä pidettiin tällaista työsuojeluviranomaisen päätöstä suoritustuomion luonteisena, jonka täyttämisen suhteen ei ensikädessä vielä olisi muuta sanktiota kuin rangaistusuhka, sikäli kuin kyseinen laiminlyönti on säädetty rangaistavaksi. Ks. HE 122/1972 vp. s. 8.

³⁹ Ks. KHO 20.11.1975 T 4551 (työsuojeluhallituksen määräys poistaa tietty tavara messuilta).

⁴⁰ Muutoksenhakukieltoa on alkuperäisen tarkoituksen vastakkaisuudesta huolimatta (HE 233/1972 vp. s. 10) tulkittu siten, että itse velvoitukseen jonkin epäkohdan poistamisesta saa hakea muutosta, vaikka sen tehoteeksi asetettaisiin uhkasakko. Kielto tarkoittaa näin ollen vain sitä, ettei päätöksestä saa valittaa uhkasakon asettamisen osalta. Ks. KHO 20.11.1975 T 4551.

Sinisalo, Uhkasakko s. 33 ss. kritisoikin tätä valituskieltoa ja katsoo, ettei se lisää uhkasakkosäännösten tehoa. Kun primäärivelvollisuudesta valitetaan, ei uhkasakkoa pääsääntöisesti saa tuomita, ennen kuin asettamispäätös primäärivelvollisuudenkin osalta on lainvoimainen. Nykyisellään valituskielto siten vain estää valitusviranomaisia oikaisemasta uhkasakon asettamisessa kenties tapahtuneita virheitä. Tämä taas voi johtaa siihen, ettei virheellisen asettamispäätöksen mukaista uhkasakkoa voida tuomita, ja koko prosessi on alettava alusta. To-dettakoon, että oikeuskansleri 21.5.1975 n:o 1590 valtioneuvostolle osoittamasaan kirjeessä esitti ryhdyttäväksi toimenpiteisiin tämän menettelyä vaikeuttavan muutoksenhakukiellon kumoamiseksi.

ranomaisen uhkasakon langettamispäätökseen.⁴¹ Työsuojelun valvonnasta annetun lain 20,2 §:n säännöksestä voitaneen päätellä, että muutoksenhaku teettämisuuhkaa, työnteon keskeyttämisuuhkaa ja määrätyn laitteen tai työmenetelmän kieltämisuuhkaa koskevaan päätökseen on mahdollista. Kun tällainen uhka asetetaan yleensä varsinaisen velvoittamispäätöksen yhteydessä, muutosta haetaan siten koko velvoittamispäätökseen pakkokeinoineen.⁴²

Työsuojelutarkastuksen toimittaja voi työsuojelun valvonnasta annetun lain 16,1 §:ssä säädetyin edellytyksin kieltää laitteen tai työmenetelmän käyttämisen taikka työnteon jatkamisen. Tällaista kieltoa on heti noudatettava ja tarkastuksen toimittajan on viipymättä saatettava asia työsuojeluhallituksen ratkaistavaksi. Alistus on käsiteltävä kiireellisesti. Tämä välitön hallintopakko ei aiheuttane muutoksenhakuongelmia. Työsuojeluhallituksen päätökseen haetaan normaalissa järjestyksessä muutosta KHO:lta.

Elinkeinovalvonta. Eriasteisia valvontatoimenpiteitä löytyy myös elinkeinoasioista. Elinkeinolain (122/19) yleisten periaatteiden mukaan jakautuvat elinkeinot kahteen ryhmään sen mukaan, onko kysymyksessä elinkeinovapautteen perustuva ns. vapaa elinkeino vai siitä poikkeuksena erityisesti säännelty ns. ohjesääntöinen elinkeino.⁴³ Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvan elinkeinon harjoittaminen on riippuvainen viranomaisen antamasta luvasta, joka saattaa myös lakata tai tulla erinäisistä syistä peruutetuksi.⁴⁴ Tällaisten elinkeinojen harjoittamisesta ja valvonnasta ei ole yhtenäisiä säännöksiä.

Käytettävissä olevat *valvontatoimenpiteet* on erityislainsäädännössä yleensä *porrastettu* siten, että lievemmistä rikkomuksista ja väärinkäytöksistä poliisipiirin päällikkö, LH tai muu valvontaviranomainen voi antaa varoituksen. Vakavamman laatuista rikkeistä ja laiminlyöntien uusiutuessa valvontaviranomainen voi kieltää elinkeinon harjoittamisen määräajaksi tai ryhtyä toimenpiteisiin elinkeinoluvan peruuttamiseksi.⁴⁵

⁴¹ Ks. HE 122/1972 vp. s. 10.

⁴² KHO on käytännössä joutunut poistamaan valitusosoituksen uhkasakon asettamisen osalta. Ks. mm. KHO 20.11.1975 T 4551 ja 19.1.1976 T 186.

⁴³ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiainhallinto s. 722 ss., *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 196 ss., *Uotila*, Elinkeinolupa s. 4 ss. ja *Kastari*, Perustuslain turva ss. 130—132.

⁴⁴ Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiainhallinto s. 732 ja *Uotila*, Elinkeinolupa s. 105 ss. ja 186 ss.

⁴⁵ *Uotila*, Elinkeinolupa ss. 182—183, jakaa valvonnan tehosteet seuraavasti: varoitus, liikkeen määräaikainen sulkeminen ja siihen rinnastettava kieltä harjoittaa määräaikana liikettä, elinkeinoluvan peruuttaminen määräajaksi sekä apteekkarin kieltäminen määräaikana hoitamasta apteekkia ja ottamasta osaa muuhun apteekkitoimeen.

Elinkeinoluvan peruuttamista taikka liikkeen tai sen osaston sulke-
mista määrääjäksi koskevat asiat on LOL 2 §:n 1 momentin 5 kohdan
mukaisesti osoitettu nykyisin LO:n ratkaistaviksi.⁴⁶ Tällaisista päätök-
sistä muutoksenhaku on siten järjestetty sekä LOL 28 §:n yleissäännök-
sellä että asianomaista elinkeinoa koskevin erityissäännöksin.

Muutoksenhaku valvontaviranomaisen antamaan *varoitukseen* on eri-
tyissäännöksin yleensä poikkeuksetta kielletty. Oikeussystemaattisista
syistä on näin ollen ymmärrettävää, että myös tätä lievemmat valvonta-
toimet, kuten erilaiset ohjeet ja kehotukset ovat jääneet muutoksenhaku-
mahdollisuuksien ulkopuolelle.⁴⁷

KHO:n ratkaisun 1973 II 145 mukaan pankkitarkastusviraston
päätös liikepankin tilintarkastajan esteellisyyden vahvistamisesta
ei ollut valituskelpoinen. KHO katsoi, ettei pankkitarkastusviraston
mainittu päätös ollut pankkitarkastuslain (548/69) 10 §:ssä tarkoi-
tettu päätös ja ettei sillä siten ollut voitu sitovasti ratkaista puheena
olevaa esteellisyydskysymystä. Mainituissa lainkohdassa tarkoitetut
valvontatoimet — valvonnanalaiisten yhteisöjen toimielinten päätös-
ten toimeenpanon kieltäminen ja velvoittaminen oikaisemaan täl-

Voimakkain tehoste on sitten elinkeinoluvan peruuttaminen. Se on yleisin
säännöksin järjestämättä. Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiainhallinto s. 732.

Ks. erityissäännöksistä mm. A kioski- ja siihen verrattavasta kaupasta sekä
automaattikaupasta (436/69) 15 ja 16 §, kiinteistövälittäjäA (140/68) 32 ja 33 §,
A asunnonvälitysliikkeistä (534/62) 14 ja 16 §, matkatoimistoasetus (442/68) 20
ja 22 §, A majoitus- ja ravitsemisliikkeistä (502/69) 51 ja 52 §, A yksityisetsivän
ammattista (112/44) 14 ja 15 § sekä A vartioimisliikkeistä (145/44) 19 ja 20 §. Ks.
myös *Merikoski*, II s. 217 ss. ja KHO 1973 II 149.

Sairaalahallinnossa on lukuisia säännöksiä, jotka antavat valvontaviranomai-
selle (lääkintöhallitus tai eräin edellytyksin LH) mahdollisuuden toiminnan kes-
keyttämiseen joko osaksi tai kokonaan, kunnes korjaus on saatu aikaan. Mai-
nittakoon esimerkkeinä L kunnallisista yleissairaaloista 36 a § (595/75) ja L yksi-
tyisistä sairaanhoito- ja tutkimuslaitoksista (426/64) 9 §.

⁴⁶ Tällaisella lakiin perustuvan oikeuden poisottamisella katsottiin olevan
yksityiselle kansalaiselle niin suuri merkitys, että asian ratkaiseminen hallinto-
menettelyssä ei voinut olla paikallaan. Ks. HE 25/1972 vp. s. 7.

Järjestely on käytännössä aiheuttanut eräitä menettelyllisiä vaikeuksia, joi-
hin tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole syytä puuttua.

⁴⁷ *Uotilan*, Elinkeinolupa ss. 180—181, mukaan tällaiset keskustelussa annetut
neuvot tai epäkohdan korjaamisesta annetut kehotukset eivät ole sitovia.

Sitovien määräysten antaminen edellyttää tuekseen kussakin tapauksessa
valtuuttavaa säännöstä. Tällaisesta erityisjärjestelystä voidaan mainita esimerk-
kinä ApteekkiA 24—27 §:n säännökset apteekin tarkastuksessa annettavista mää-
räyksistä, joista voidaan ApteekkiA 28 §:n mukaisesti valittaa lääkintöhallituk-
seen. Sen asiassa antama päätös on lopullinen.

lainen täytäntöönpantu päätös — ovat lain 16 §:n muutoksenhaku-säännöskin huomioon ottaen valituskelpoisia.

Elinkeinovalvonnasta oli kysymys myös tapauksessa KHO 1956 II 197, jossa Ahvenanmaan maakuntahallitus oli antanut yhtiölle kehotuksen välittömästi lopettaa elinkeinon harjoittaminen maakunnassa. Tapauksessa KHO 1950 II 531 vastaavasti LH oli kehoittanut yhtiötä ottamaan panttilaitokselleen pätevän johtajan ja ryhtymään toimenpiteisiin laitoksen toiminnan lopettamiseksi. Tällaiset kehotukset eivät sisältäneet sitovaa ratkaisua, josta olisi saanut valittaa. — Asianosaisen kannalta lopputulos ei tunnu tyydyttävältä.

Tapauksessa KHO 26.9.1967 T 4952 proviisori oli ilmoittanut lääkintöhallitukselle lähettämässään kirjeessä irtisanoutuneensa apteekin palveluksesta pyytäen samalla hoitomääräyksensä peruuttamista. Lääkintöhallitus kehotti apteekkaria tekemään hyvissä ajoin tätä ennen ilmoituksen tulevasta hoitajasta, jonka tuli olla proviisori. Apteekkarin haettua viime mainittuun vaatimukseen muutosta, KHO katsoi, ettei kirje sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. — Lopputulokseen lienee vaikuttanut se, ettei tällaisella ennakkokehotuksella vielä oltu ratkaistu, hyväksyttiinkö apteekin tuleva hoitaja tehtävänsä. Lääkintöhallituksen toimenpide olikin ymmärrettävä lähinnä lääkintöhuoltoa koskevaksi neuvonnaksi.

Päätelmiä. Edellä on selvitelty tarkastus- ja valvontatoimien valituskelpoisuutta erikseen rakennustoimen, terveydenhoidon, työsuojelun ja elinkeinovalvonnan aloilla. Esimerkkitapausten pohjalta voidaan pelkistää joukko yhteisiäkin periaatteita:⁴⁸

1) Sellaisilla ohjeilla ja muistutuksilla, jotka sisältävät vain yleisen viittauksen lainsäädännöstä ilmenevään velvoitukseen ja joiden noudattamisen varalle ei voida asettaa erityistä tehostetta, ei ole itsenäistä oikeudellista merkitystä. Niihin nähden ei myöskään muutoksenhakumahdollisuus ole tarpeen.

2) Sitä vastoin päätöksellä, johon nimenomaan on liitetty uhkasakko, teettämishukka tai muu tehoste, on nimenomainen asianosaista velvoittava merkitys. Kun päätös näin sisältää asian ratkaisun on se yleisten periaatteiden mukaisesti valituskelpoinen. Päätöksen sitovuus ei johdu nimenomaan tehosteesta, joka on asetettu vain primäärivelvollisuuden noudattamisen vakuudeksi. Kun tehosteet voidaan liittää vain sitovaan veloitteeseen, on tällainen veloitteepäätös jo itsessäänkin valituskelpoinen. Siten päätös, johon voidaan liittää erityinen tehoste mutta johon sitä ei ole liitetty, on myös valituskelpoinen.

3) Tarkastajan tai muun ensi asteen valvontaviranomaisen käyttämään hallintopakoon nähden muutoksenhaku ei nimenomaisista säännöksistä

⁴⁸ Ragnemalm, s. 402 ss., tiivistää RegR:n käytännöstä vastaavanlaisia periaatteita.

johtuen ole yleensä käytettävissä.⁴⁹ Sen sijaan on yleensä säädetty eräänlainen alustusmenettely, jossa asia saatetaan kiireellisenä ylemmän valvontaviranomaisen käsiteltäväksi. Oikeusturvan takeet on näin turvattu normaalin muutoksenhakumenettelyn syrjäyttävin erityisjärjestelyin, jotka paremmin soveltuvat asianomaisen menettelyn kokonaisuuteen.⁵⁰

Käytännössä saattaa esiintyä myös tapauksia, ettei tarkastus- tai valvontatoimeen ryhtyminen ole ollenkaan kuulunut asianomaisen viranomaisen toimivaltaan. Mikäli toimivallan ylittäminen on ilmeinen, muutoksenhakua tai toimenpiteen pätemättömäksi toteamista ei ensinkään tarvita.⁵¹ Toisaalta jälkikäteinen oikeussuojajärjestelmämme rakentuu yleisten muutoksenhakusäännösten varaan. Mitättömyysinstituutiolle jää siten suhteellisen vähäinen merkitys. Lähtien yleisestä muutoksenhakuoikeudesta ei valituskelpoisuuden edellytykseksi voida asettaa, että tarkastus- tai valvontatoimi kuuluisi sen antaneen viranomaisen toimivaltaan. Valituksen käyttöalan ulkopuolelle on syytä rajata vain ne tapaukset, joissa toimivallan ylitys on ilmeinen (mitättömyystapaukset) tai joissa asia on selvästi ratkaistava muussa järjestyksessä.

Lopuksi on syytä kiinnittää yleisesti huomiota tarkastus- ja valvontatoimista annettavien päätösten kieliasuun. Väärinkäsitysten välttämiseksi olisi toimituskirjat pyrittävä kirjoittamaan selkeästi niin, ettei asianosaisilla olisi vaikeuksia ymmärtää niiden sisältöä ja merkitystä. Turhia valituksia voitaisiin ilmeisestikin vähentää, mikäli päätöksessä kulloinkin selostettaisiin myös jatkomenettelyä ja mahdollisia muutoksenhakumahdollisuuksia asian käsittelyn myöhemmässä vaiheessa.⁵²

⁴⁹ Elintarvikkeiden valmistamista ja kauppaa koskevista säännöksissä on omaksuttu tästä poikkeavia, säännönmukaista muutoksenhakua enemmän muistuttavia järjestelyjä. Ks. mm. elintarvikeasetuksen (408/52) 52 §:n, lihan tarkastuslain (160/60) 17 §:n ja maidontarkastuslain (558/46) 6 §:n muutoksenhakusäännökset.

⁵⁰ Ks. myös *Ellilä*, Täytäntöönpanokeinoista s. 37.

⁵¹ *Ragnemalm*, s. 403, katsookin sellaisessa tapauksessa, jossa viranomaiselle on ollut mahdollisuus antaa neuvoja ja ohjeita mutta tämä onkin antanut velvoittavan päätöksen, tulevan kysymyksen eräänlaisen mitättömyyskontrollin. Valitusviranomainen toisin sanoen selittäisi asetetun velvoitteen mitättömäksi.

Meillä tällaisella mitättömyysinstituutiolla on selvästi vähäisempi merkitys. Ks. *Vilkkonen* s. 287. Vrt. kuitenkin KHO 1965 II 130 (rakennustarkastajan määräys rakennuksen purkamisesta voimaa ja vaikutusta vailla).

⁵² Samoin *Andersson* s. 44.

7.6. Sisäiset viranomaistoimet

7.6.1. Virkakäskyt ja niihin verrattavat määräykset

Virkakäskyjen määrittelystä. Virkakäskyjä koskevaa HVall 3,2 §:n valituskieltoa on usein pidetty ilmauksena yleisestä periaatteesta, jonka mukaan sisäiset viranomaistoimet jäävät muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle.¹ Tällä käsityksellä on kiinnikkeensä lähinnä manner-eurooppalaisten esikuvien mukaisessa hallintokoneiston sisäisten ja ulkoisten suhteiden erottelussa.² Myös HVall:n valmisteluvaiheissa korostettiin muutoksenhaun tarkoituksena nimenomaan yksityisten oikeuksien suojana.³ Toisaalta tätä valituskieltoa, joka tuli lakiin erikseen perustelematta,⁴ on tarkasteltava muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta poikkeuksena yleisestä muutoksenhakuoikeudesta. Lähtökohdat valituskiellon tulkinnalle ovat siten käytännölliset.

Virkakäskyllä tarkoitetaan yleensä viranomaisen alemmalle viranomaiselle tai virkamiehelle antamaa määräystä tai ohjetta toimia tietyllä tavalla. Tähän kategoriaan kuuluu myös kollektiiviviranomaisen sisällä ylemmän virkamiehen alaiselle antama määräys.⁵ Määrittelyn mukaisesti virkakäskyn antaminen perustuu hallintoviranomaisten sisäisiin käskynalaisuussuhteisiin: Virkakäskyn ollakseen pätevä tulee kuulua sen antavan viranomaisen tai virkamiehen toimivaltaan. Virkakäskyä tarkoittavan toimenpiteen tulee vastaavasti mahtua käskynsaajan toimivaltaan.⁶ Siinä tapauksessa, ettei tällaista käskyvaltasuhdetta ole tai käsky ei koske virkasuhdetta, ei oikeastaan olekaan kysymys virkakäskystä.⁷

Oikeuskirjallisuudessamme on pohdittu lähinnä sitä, luetaanko virkakäskyihin yksittäistapauksissa annettujen konkreettisten mää-

¹ Ks. *Andersson* s. 72 ja *Merikoski* s. 267.

² Alunperin isännänvallasta (Hausrecht) johdetulla sekä yleisen ja erityisten vallanalaisuussuhteen erotteluna ilmenneellä kategorioinnilla on saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa vieläkin merkitystä. Ks. *Forsthoff* s. 139 ss.

³ Ks. *Lvk* 1936: 6 ss. 53, 71 ja 104 sekä *Lvk* 1944: 5 ss. 5 ja 22.

⁴ Tällainen muutoksenhakurajoitus tuli perusteluitta vasta HE:een 40/1949 vp. *Aura*, LM 1947 s. 425, olikin ehtinyt kiinnittää säännöksen puuttumiseen jo huomiota.

⁵ Ks. virkakäskyn yleisistä tunnusmerkeistä *Ahtee*, LM 1953 s. 308, *Ikkala*, LM 1955 ss. 163—164 ja *Merikoski* s. 266 sekä vastaavasti Ruotsissa *SOU* 1946: 69 s. 166, *SOU* 1964: 27 s. 495 ja *Ragnemalm* s. 463.

⁶ Ks. virkakäskyn antamisen edellytyksistä *Ståhlberg*, s. 337 ss., *Ikkala*, *Huoltoapulaki* s. 431 ja *Rytkölä*, LM 1960 s. 596 ss.

⁷ Ks. *Ikkala*, LM 1955 s. 164.

räysten lisäksi yleisluonteiset, lukumäärältään rajoittamattomaan tapausjoukkoon kohdistuvat ohjeet, Virkakäskyn 'käsitettä suppeamassa merkityksessä ovat käyttäneet lähinnä *Ståhlberg*,⁸ *Merikoski*⁹ ja *Andersson*¹⁰ Vastaavasti laajemman sisällön sille ovat antaneet *Ahtee*,¹¹ *Ikkala*¹² ja *Uotila*.¹³ Ilmeisestikään ei tällä jätteilulla, niin kuin *Andersson*¹⁴ toteaa, ole valituskelpoisuuden määräytymisen kannalta suurta merkitystä. Yleisetkin ohjeet, joilla asiaa ei HVaL 3,1 §:ssä tarkoitettu tavoin ole ratkaistu, jäävät valitusmahdollisuuksien ulkopuolelle.

On ilmeistä, että HVaL 3 §:n säännöstä valmisteltaessa pidettiin silmällä lähinnä hallintoviranomaisten toimenpiteitä yksittäistapauksissa.¹⁵ Siten lainkohdan 2 momentin valituskielto voidaan ymmärtää tällaisista

⁸ *Ståhlberg*, s. 337 ss., erottaa hallintokäskyt oikeussäännöksistä, oikeuksia lakkauttavista oikeustoimista, kehotuksista ja yleismääräyksistä (s. 318) jakaen sitten hallintokäskyt ulospäin ja sisäänpäin, muille hallintoviranomaisille (ns. virkakäskyt) suuntautuviin.

⁹ Ks. *Merikoski*, II ss. 64 ja 164.

¹⁰ Ks. *Andersson* s. 74.

¹¹ *Ahtee*, LM 1953 s. 308, lukee virkakäskyihin niin yleiset kuin yksittäisetkin ohjeet. Käyttäessään virkakäskyjen rajanvetoon HVaL 3,2 §:n säännöstä *Ahtee* toisaalta pitää virkakäskyn luonteenomaisena piirteenä sitä, että se aikaansaa välittömiä oikeusvaikutuksia vain alempaan hallintoviranomaiseen, mutta ei yksilöön nähden.

¹² *Ikkalan*, LM 1955 s. 163 ss., mukaan virkakäskyllä »saataneen ymmärtää sekä ylemmän virkamiehen hänen käskynalaisuussuhteessa olevalle toiselle virkamiehelle yksityistapauksessa antamaa sitovaa määräystä tehdä jotakin tai olla sellaista tekemättä, jolloin virkakäsky koskee enemmän tai vähemmän konkreettista toimintaa, että myös ylemmän viranomaisen alaiselleen noudatettavaksi antamaa, ehkäpä useampia pykälää sisältävää johtosääntöä tai työjärjestystä, jolloin on kyseessä normien antaminen.»

¹³ *Uotila*, s. 73 ss., lukee kaikki hallintoviranomaisten keskinäiseen alistus- ja käskyvaltasuhteeseen perustuvat määräykset ja ohjeet virkakäskyihin. Niille on yhteistä, että ne on tarkoitettu »vain» hallintoviranomaisia sitoviksi.

¹⁴ *Andersson*, s. 74, lähtee aksiomaattisesti siitä, että kun yksittäistapauksissa annetuista virkakäskyistä ei voi valittaa, on valituskielto selvä yleistenkin ohjeiden osalta. Niiden lainmukaisuus voidaan saattaa konkreettisesti soveltamistapauksessa myöhemmin ratkaistavaksi.

¹⁵ *KHO* totesi lausunnossaan, *KHO* 1947 III s. 363, että valituskelpoisten päätösten ulkopuolelle jäävät periaatteessa kaikki ne lukuisat hallintoviranomaisten ratkaisut, jotka eivät suoranaisesti koske yksityistä oikeussubjektia. Säännösehdotuksella »päättökseksi katsotaan myös määräys» lienee tarkoitettu juuri hallintokoneiston ulkopuolelle suuntautuvia, jonkin asianosaisen oikeutta ja etua koskevia toimenpiteitä.

»päätöksistä ja määräyksistä» suppeasti tulkittavana poikkeuksena. Muussa tapauksessa jouduttaisiin a priori käymään rajaa hallintokoneiston ulkoisten ja sisäisten viranomais toimien välillä. Tähän ei ole syytä, kun virkakäskyjä koskeva valituskieltokin säädettiin vain HValL 3,1 §:n pääsäännön täydennyksenä. KHO onkin viitannut säästeliäästi HValL 3,2 §:n säännökseen ja ymmärtänyt siten »virkakäskyn» suppeasti.

Virkakäskyjä koskevan valituskiellon perusteista ja ulottuvuudesta. HValL 3,2 §:n muutoksenhakurajoituksen merkitystä voidaan parhaiten selvittää tarkastelemalla muutoksenhaun tarvetta ja -mahdollisuuksia erikseen virkakäskyn vastaanottavan viranomaisen tai virkamiehen sekä sivullisen kannalta.¹⁶ Tällä tavoin voidaan eritellä valituskiellon perusteita ja sen soveltamisen rajatapauksia.

Viranomaisella tai virkamiehellä ei varhain vakiintuneen käsityksen mukaan ole yksityistä oikeutta toimivaltaansa. Näin ollen ei myöskään muutoksenhakua sen suojaamiseksi ole pidetty tarpeellisena.¹⁷ Viran-toimitukseen liittyvän ns. *kuuliaisuusvelvollisuuden* on katsottu sulkevan pois virkamiehen valitusoikeuden.¹⁸ Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että virkamies olisi aina velvollinen noudattamaan saamaansa virkakäskyä. Kuuliaisuusvelvollisuutta ei ole siinä tapauksessa, että virkakäsky joko muodollisessa suhteessa tai sisällöltään on ilmeisesti lainvastainen.¹⁹ Virkamies ei tällaisessa tapauksessa vapaudu virkavastuusta.²⁰ Virkamiehen on siten tutkittava saamansa virkakäskyn lainmukaisuus.

Näistä lähtökohdista tarkastellen saattaisi virkamies joissakin tapauksissa tuntea valitusoikeuden tarpeelliseksi. Valitusten tutkiminen pudotaisi kuitenkin, niin kuin *Andersson*²¹ toteaa, pohjan pois HValL 3,2 §:n nimenomaiselta valituskiellosta, jolle voidaan osoittaa myös oikeussyste-maattisia perusteita.

Virkamies, joka pitää vastaanottamaansa virkakäskyä lainvas-taisena, voinee saattaa käsityksensä käskyn antajan tai ylempään

¹⁶ Ks. vastaavasti *Andersson* ss. 72—76 ja *Ragnemalm* s. 465 ss.

¹⁷ Ks. *Georg Jellinek* s. 216 ss. ja *Forsthoff* ss. 442—454.

¹⁸ Ks. *SOU* 1964: 27 s. 538 ja *Andersson* s. 73.

¹⁹ Kuuliaisuusvelvollisuus, jonka sisältö jää jossain määrin epämääräiseksi, voidaan tässä sivuuttaa viittaamalla mm. seuraaviin kirjoituksiin: *Ståhlberg* ss. 175 ja 339 ss., *Jägerskiöld*, *Tjänstemannarätt* s. 63 ss. sekä *Rytkölä* ss. 55 ja 63.

²⁰ *Ståhlbergin*, s. 202, mukaan, jos virkamies on toiminut toisen määräyksestä, jota hän on ollut *laillisesti velvollinen* noudattamaan, on vahinko määräyksen antaneen esimiehen korvattava. Vastaavasti *Rytkölä*, s. 63 ss., johtaa kuuliaisuusvelvollisuuteen rajoituksia hallinnon lainalaisuuden periaatteesta. Siten laittoman määräyksen noudattaminen ei voi vapauttaa kaikesta omakohtaisesta vastuusta.

²¹ Ks. *Andersson* s. 77 ja *Rytkölä*, *LM* 1960 s. 598.

viranomaisen tietoon²² taikka tehdä siitä kantelun oikeuskanslerille (oikeusasiamiehelle).²³ Vaikka kantelumahdollisuus ei anna riittävästi oikeussuojaa, hallinnon sujumisen kannalta ei kuitenkaan voida ajatella tällaisessa tapauksessa valitusmahdollisuutta.²⁴

Poikkeuksellisesti voinee muutoksenhaku valittamalla tulla kysymykseen niissä tapauksissa, joissa virkamies voidaan uhkasakolla pakottaa täyttämään velvollisuutensa.²⁵ Tosin muutoksenhaku tällöin kohdistuu uhkasakon asettamispäätökseen eikä välittömästi virkakäskyyn tai virkavelvollisuuden sisältöön. Kun muutoksenhaku tällaisissa tapauksissa yleensä on kielletty,²⁶ esimerkkejä oikeuskäytännöstä ei ole osoitettavissa.

Kysymys virkamiehen velvollisuudesta noudattaa virkakäskyä ja virkavastuusta ratkaistaan tavallaan jälkikäteen muussa järjestyksessä. Vastuunottoja ovat rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen vastuu sekä vahingonkorvausvastuu, joiden lähempi tarkastelu voidaan tässä tutkimuksessa sivuuttaa.²⁷ Todettakoon vain, että niissä tapauksissa, joissa virkamie-

²² Tällaisen hallintokantelun mahdollisuus ilmenee välillisesti KHO:n ratkaisusta 1925 I 2, jonka mukaan postihallituksen alaiselle virkamiehelle erikoistapausta varten antaman käskyn ja yleisiä ohjeita sisältävän määräyksen tutkiminen ei sellaisenaan kuulunut KHO:n käsiteltäviin asioihin (äänestys 4—2—1—1). Kaksi vähemmistöön jäänyttä jäsentä katsoi postihallituksen päätöksen sisältäneen virkakäskyn, ja ettei postihallitus ollut »siinä tarkoituksessa KHO:n alainen, että sen alaisilleen virkamiehille virkakäskyllä antamat määräykset ja ohjeet kantelun kautta voitaisiin saattaa KHO:n tutkittavaksi». Yksi jäsen oli valmis tutkimaan valituksen.

²³ KHO 1934 II 1735: Poliisikonstaapelin asiana ei ollut arvostella, olisiko pidätetyn kuljetus määräpaikkaan mahdollisesti ollut suoritettava toisessa kuin nimismiehen määräämässä järjestyksessä.

²⁴ Näihin hallinnon tehokkuudelle asetettaviin vaatimuksiin kiinnittävät huomiota myös Andersson, s. 77, ja Ragnemalm, s. 469.

²⁵ Ks. tällaisten pakkokeinojen poikkeuksellisuudesta Ståhlberg ss. 180—181 ja Rytkölä s. 65.

²⁶ Nimenomaisista valituskielloista mainittakoon A valtion rautateiden hallinnosta (183/69) 60,4 § sekä A posti- ja lennätinhallituksesta (142/71) 48,2 §.

Mahdollisuudesta määrätä virkamies sakon uhalla täyttämään velvollisuutensa on säädetty myös maataloushallinnosta annetun A:n (139/71) 63,2 §:ssä, metsähallinnosta annetun A:n (421/67) 57,2 §:ssä ja työsuojeluhallinnosta annetun A:n (372/73) 61,2 §:ssä. Kun kaikissa näissä asiaryhmissä muutosta haetaan HValL:n mukaisessa järjestyksessä KHO:lta eikä valitusta tällaisen uhkasakon asettamista koskevasta päätöksestä ole nimenomaisesti kielletty, voinee muutoksenhaku tulla kysymykseen. Ks. samoin Ruotsissa SOU 1946: 69 s. 152 ss. ja Ragnemalm s. 468.

²⁷ Ks. virkavirheen seuraamuksista ja vastuunudoista Ståhlberg s. 181 ss. ja Rytkölä s. 66 ss.

helle saattaa virkakäskyn noudattamisesta tai sen noudattamatta jättämisestä aiheutua konkreettinen vastuu, hänellä myös on mahdollisuus saattaa virkakäskyn lainmukaisuus tuolloin tutkittavaksi.

Virkakäskyjen ja virkavelvollisuuksien vastakkainasettelulle rakentuva argumentointi ei sovellu niihin tapauksiin, joissa ylemmän viranomaisen tai virkamiehen määräys ei koske virkasuhdetta vaan *kohdistuu virkamieheen henkilökohtaisesti*. Kysymys ei tällöin olekaan enää virkakäskystä vaan virkamiehen yksityisiin oikeuksiin kohdistuvasta määräyksestä. Selvimpinä esimerkkeinä ovat nimitystä, palkkausta ja kurinpitoa koskevat päätökset, joiden osalta muutoksenhaku tuleekin yleisten periaatteiden mukaisesti kysymykseen.²⁸ Eräänlaisina rajatapauksina voidaan mainita virkamiehen asuinpaikkaa koskevat määräykset, joista ei ole erikseen säädetty.²⁹ Käytännössä on pyritty noudattamaan rajanvetoa jonka mukaan viran hoitamiseen liittyvä asuinpaikan määrääminen ei ole valituskelpoinen. Vastaavasti sellaiseen määräykseen, joka ei liity välittömästi viran hoitamiseen, voidaan hakea muutosta. Esimerkit oikeuskäytännössä osoittavat rajanvedon problemaattisuutta:

Tapauksessa KHO 1926 I 26 jätettiin tutkimatta valitus veronkantopaikkaa koskeneesta määräyksestä. Kysymys olikin selvästi vain virkatoimen hoitopaikasta. KHO:n ratkaisussa 1939 II 4260 käyttämä perustelu on sitä vastoin epäselvä. Maatalousministeriön asutusasiainosaston määrättyä asutustarkastajan asuinpaikasta, KHO tämän tekemästä valituksesta totesi asutusasiainosastolla olleen oikeus ryhtyä tällaiseen toimenpiteeseen ja ettei sanottua määräystä voitu pitää oikeudenvastaisena. KHO jätti »valituksen huomiotta» (äänestys 4—1—1). — Kun yksi jäsen olisi nimenomaan jättänyt valituksen tutkimatta, lienee katsottava KHO:n tutkineen valituksen.

Tapauksessa KHO 1957 II 128 LH oli määrännyt nimismiespiirin nimismiehen ja apulaisnimismiehen sijoitus- ja asuinpaikasta sekä vahvistanut työnjaon näiden välille. KHO jätti kunnanvaltuuston valituksen tutkimatta. — LH:n antama määräys perustui-kin välittömästi voimassa olleen poliisitoimiasetuksen (57/25) 17 §:n säännökseen.³⁰

²⁸ Samoin Ruotsissa SOU 1964: 27 s. 538 ja *Ragnemalm* s. 469. Tapauksessa 22. 4. 1974 T 1665 KHO nimenomaisesti totesi, ettei »tuomiokapitulin päätös siltä osin kuin siinä oli määrätty palkkaeduista ollut HValL 3 §:ssä tarkoitettu virkakäsky».

²⁹ Mainittakoon erityissäännöksistä vain kumotun rautatiehallituksen ohjesäännön (1909) 72 § (KHO 1920 II 1808) sekä nykyisistä säännöksistä LHA 63 §:n säännös maaherran velvollisuudesta asua LH:n sijaintipaikkakunnalla.

³⁰ Erytymäinen ratkaisutilanne oli tapauksessa KHO 1946 II 124, jossa LH oli määrännyt poliisikonstaapelin vastoin suostumustaan piirimieheksi henkikir-

Tulkinnanvaraisempi säännöspohja on KHO:n ratkaisulla 1970 II 125. Sen mukaan Jyväskylän yliopiston rehtorinviraston määräystä, jonka mukaan vt. professorin tuli olla Jyväskylän kaupungissa vähintään kolmen päivän ajan viikossa, oli pidettävä virkakäskynä (äänestys 5—3). Vähemmistön mielestä tällä rehtorinviraston päätöksellä ei ollut määrätty vt. professorin olemisesta virkapaikalla tai virantoimituksessa tai virkatehtävien hoitamisesta muutoinkaan, vaan määrätty, että hänen oli oltava kolmen päivän ajan virkapaikkakunnalla. Kun päätöstä siten ei voitu pitää virkakäskynä, vähemmistö oli valmis tutkimaan valituksen. — Vähemmistön kantaan on mahdollisesti vaikuttanut se, että Jyväskylän yliopistosta annetun asetuksen (46/68) 95 §:ssä opettaja oli vain velvoitettu »asumaan Jyväskylässä tai lähiympäristössä». Enemmistö lähti kuitenkin siitä, että rehtorinvirasto oli valvontaviranomaisena vain määrännyt siitä, mitä virkaa toimitettaessa oli noudatettava.

Viranhoidolliset näkökohdat asettavat luonnollisesti rajoituksia virkamiehen asuinpaikan valinnalle. Milloin virkamiehellä on määrätty virka-alue, tulee hänen yleensä asua jollakin virka-alueeseen kuuluvalla paikkakunnalla.³¹ Toisaalta nämä rajoitukset ovat selvästi poikkeuksia kansalaisten HM 7 §:ssä turvatusta oikeudesta vapaasti valita asuinpaikkansa. Tältä kannalta tarkastellen on suhtauduttava pidättyvästi rajoituksiin, jotka eivät välittömästi liity virkaan tai sen hoitamiseen. Samoin perustein voidaan myös puoltaa virkakäskyjä koskevan valituskiellon tulkittamista tällaisissa tapauksissa suppeasti. Todettakoon tässä yhteydessä, että kunnallisvalituksen osalta ei ole vastaavanlaista muutoksenhakurajoitusta. Valitukset asuinpaikkaa koskevista määräyksistä onkin poikkeuksetta tutkittu riippumatta siitä, onko kysymys ohjesäännöstä³² vai yksittäisestä päätöksestä.³³

joituspiiriin. Päätös, jossa ei ollut kysymys virkasuhteeseen liittyvästä määräyksestä, oli valituskelpoinen. Ks. myös KHO 18.3.1964 T 1437.

³¹ Ks. virkamiehen asuinpaikan valintaa koskevista rajoituksista yleensä *Ståhlberg* s. 165 ja *Rytkölä* s. 58.

³² Kunnan sivutoimista viranhaltijaa ei voitu velvoittaa asumaan siinä kunnassa, jossa virka oli, kun viran hoitaminen ei sitä edellyttänyt. KHO katsoi virkasäännön määräyksen, jolla yleisesti oli kielletty viranhaltijoita vapaasti valitsemasta asuinpaikkansa, lainvastaiseksi (1959 I 13 ja LM 1960 s. 143). Ks. myös KHO 9.1.1976 T 48 (kansanterveysyön ohjesääntö).

³³ Mainittakoon vain KHO:n ratkaisut, joissa oli kysymys kunnalliskodin mielisairaanhoidajattaren oikeudesta muuttaa toiseen kuntaan (1963 II 206) ja kunnan mahdollisuudesta irtisanoa sivuvirkainen kouluhammaslääkäri kunnasta muuton johdosta (1969 II 45).

Kun virkakäsky edellä esitetyn yleisen luonnehdinnan mukaisesti sisältää vain menettelyohjeen alemmalle viranomaiselle tai virkamiehelle, sillä on vain poikkeuksellisesti *viranomaishierarkian ulkopuolelle suuntautuvia välittömiä vaikutuksia*. Siten virkakäsky ei merkitse yksityisen asianosaisen kannalta sitovaa ratkaisua, josta tällä olisi tarve valittaa.³⁴ Mikäli ylemmän viranomaisen määräys jo sisältää asian ratkaisun ja alemmalle viranomaiselle tai virkamiehelle vain on uskottu päätöksen toimeenpano, tilanne on toinen. Tällöin ei nimittäin ole enää perusteltua puhua virkakäskystä. Kysymyksessä on jo viranomaisen päätös, joka tulisi antaa asianosaiselle tiedoksi.³⁵ Sen valituskelpoisuutta voidaan puoltaa silläkin, ettei muutoksenhaku myöhemmässä vaiheessa täytäntöönpanotoimiin enää voi tulla kysymykseen.³⁶

Mainittakoon esimerkkinä KHO:n ratkaisu 1951 II 11: Opetusministeriön annettua seurakunnalle määräyksen uuden hautausmaan perustamiseksi kirkkovaltuusto antoi kirkkohallintokunnalle määräyksen ryhtyä toimenpiteisiin uuden hautausmaa-alueen kunnostamiseksi. Tuomikapituli, jonka päätöksen KHO (äänestys 3—2) pysytti, tutki eräiden yksityisten asiassa tekemän valituksen. KHO:n vähemmistö katsoi kirkkovaltuuston päätöksen sisältäneen virkakäskyn opetusministeriön päätöksen täytäntöönpanemiseksi eikä siihen saanut siten hakea muutosta. — Kirkkovaltuuston päätöstä voidaan perustella sillä, että kirkkohallintokunnan senjälkeiset toimenpiteet asiassa tulivat olemaan täytäntöönpanevaa laatua.³⁷ Toisaalta oli tässä tapauksessa kysymys nimenomaan kirkollisvalituksesta, jonka osalta ei ole säädetty nimenomaista, virkakäskyä koskevaa valituskieltoa. Tästä yksittäisestä ratkaisusta ei siten voida tehdä hallintovalituksen alaa koskevia johtopäätöksiä.

Teoriassa voidaan ajatella myös sellaista tapausta, jossa viranomaisen päätös sisältää alemmalle viranomaiselle tai virkamiehelle osoitetun virkakäskyn ohella *yksityistä asianosaista koskevan ratkaisun*:

³⁴ Ks. Merikoski s. 267 ja Andersson s. 72 sekä Ruotsissa SOU 1964: 27 s. 495. Virkakäskyn viranomaishierarkian ulkopuolelle suuntautuvien vaikutusten välillisyyteen on kiinnitetty huomiota mm. KHO:n ratkaisuissa 1933 II 1288 ja 1527, joissa oli kysymys ulkopuolisen muutoksenhausta virkamiehelle annettuun ohjeeseen. Tapauksessa KHO 1935 II 876 maaherra oli käkenyt nimismiestä toimitamaan erään henkilön köyhäinhuolautakunnan huostaan. KHO katsoi kysymyksessä olleen hallintokäskyn, josta lautakunnalla ei ollut oikeutta valittaa.

³⁵ Ks. Andersson s. 79.

³⁶ Jos viranomaisen antamassa määräyksessä sitä vastoin on kysymys vain jonkin aikaisemman päätöksen täytäntöönpanosta, muutoksenhaku ei ole mahdollinen. Niinpä esimerkiksi LH:n päätös, jossa oli kehoitettu sosiaalilautakuntaa panemaan täytäntöön LO:n antama työlaitospäätös, ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua (KHO 3.3.1965 T 901).

³⁷ Näin Andersson s. 79 alaviite 36.

Ruotsissa *valitusasiantuntijat*³⁸ ovat tarkastelleet esimerkkitapauksena sotilasviranomaisen määräystä sotaharjoituksesta yksityisen maalla. Päätös sisältää tällöin paitsi käskyn alemmalle sotilashenkilökunnalle harjoituksen toimeenpanosta myöskin maanomistajan oikeuksiin puuttumisen.

Tällaisesta hypoteettisesta ratkaisutilanteesta ei oikeuskäytännössämme ole osoitettavissa esimerkkiä. Tämänäyttöisten tapausten varalta voidaan kuitenkin todeta, ettei ole estettä pitää päätöstä valituskelpoisena siltä osin, kuin kysymys ei ole virkakäskystä. Päätös jaettaisiin toisin sanoen kahteen osaan siten, että se sisältäisi ratkaisun asianomaisen hankkeen edellytyksiin ja virkakäskyn sen toimeenpanemiseksi. Esimerkkinä voidaan mainita virka-apun saantia koskevat ratkaisutilanteet. Varsinkin niissä tapauksissa, joissa yksityisellä on oikeus määrätyin edellytyksin saada viranomaiselta virka-apua, viranomaisen päätös tarvittavan virkakäskyn antamisesta tai sen epäämisestä sisältää myös kannanoton virka-apun saamisen edellytyksiin.

Virkakäskyjä koskevan valituskiellon rajaa on vedettävä myös niihin tapauksiin nähden, joissa määräystä ei ole annettu viranomaishierarkian puitteissa. Tällainen ryhmä on ennen muuta *valtion viranomaisten kunnille* ja niiden orgaaneille *antamat määräykset, neuvot ja ohjeet*. Niiden perustaa ja velvoittavuutta ei voitane itsehallinnon edellyttämä valtion ja kunnan organisaatioiden erillisyyks huomioon ottaen johtaa yleisestä käskynalaisuussuhteesta. Kysymys ei tältä kannalta tarkastellen oikeastaan olekaan virkakäskyistä³⁹ vaan määräyksistä, jotka edellyttävät tuekseen positiivisen oikeuden säännöksen.

Valtion ja kunnan organisaatioiden riippuvuutta tarkasteltaessa on, niin kuin *Holopainen*⁴⁰ osoittaa, merkitystä ensinnäkin *kunnan tehtävien jaottelulla*: Kunnan itsehallintoon kuuluvissa tehtävissä orgaanien toiminnan valvonta on järjestetty kunnan jäsenten aloitteen varaan. Laissa erikseen säädettyjä tehtäviä suorittaessaan kunnan orgaanit muodostavat sitä vastoin kiinteän kokonaisuuden hierarkisesti niitä ylemmänasteisten valtion orgaanien kanssa. Tehtävien tarkoituksenmukainen hoitaminen vaatii riippuvuutta niiden suorittamisesta huolehtivien kunnan orgaanien sekä johtamisesta ja valvonnasta huolehtivien valtion orgaanien välillä. *Holopainen* asettaa itsehallinnon edellyttämän organisaatioiden erillisyyden kannalta vain sen vaatimuksen, että kunnan orgaanien riippumattomuuden valtion orgaaneista on oltava niin suuri kuin tehtävien suo-

³⁸ Ks. *SOU* 1964: 27 ss. 495 ja 538.

³⁹ Ks. *Ikkala*, *LM* 1955 s. 164 ja *Andersson* s. 80.

⁴⁰ *Holopainen* s. 322 ss. Ks. myös *Hannus* ss. 59—60.

rittaminen sallii. Samoin voidaan kiinnittää huomiota *kunnan orgaanien jakoon yleisiin ja ammattiorgaaneihin*.⁴¹

Valtion ja kunnan riippuvuussuhde saattaa edellä esitetyn mukaisesti ilmetä hyvinkin eriasteisina määräyksinä, neuvoina ja ohjeina.⁴² Kysymys ei kuitenkaan erityislainsäädännössäkään asetetuissa tehtävissä voine olla HVall 3,2 §:ssä tarkoitetuista virkakäskyistä, joiden jääminen muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle perustuu käskynalaisuussuhteen ja kuuliaisuusvelvollisuuden vastakkainasettelulle.⁴³ Muutoin poistettaisiin jo ennalta mahdollisuus saattaa kysymys kunnallisen itsehallinnon rajoista lainkäyttöviranomaisen tutkittavaksi.⁴⁴ Myöskään kunnan orgaanien jaottelu yleisiin ja ammattiorgaaneihin, millä ei ole positiivisoikeudellista perustetta, ei voine toimia virkakäskyjä koskevan valituskiellon ulottuvuuden kriteerinä. Kunnan orgaaneille osoitettujen valtion viranomaisten määräysten valituskelpoisuutta on selvitettävä laajemmista lähtökohdista HVall 3,1 §:n pääsäännön pohjalta. Yhteisenä piirteenä tällaisille määräyksille on, että ne valvontatoimenpiteen luonteisina yleensä sisältävät vain muistutuksen muualla säädetyn tehtävän tai velvoitteen täyttämisestä. Edellä esitetyn (7.5.1.) pääsäännön mukaisesti ei muutoksenhaku tällaisiin toimenpiteisiin tule kysymykseen. Tilanne on toinen niissä tapauksissa, joissa määräysten tehostena on käytetty tai voidaan käyttää pakkokeinoa.⁴⁵ Seuraavat esimerkit havainnollistavat kysymyksenasettelua:

⁴¹ *Holopainen*, ss. 323—324, lukee viimeksi mainittuun ryhmään esim. kunnanlääkärit, kansakoulunopettajat ja muut vastaavat, yleensä yksinäisviranomaisina toimivat organit. Olennaista on, että tällaiset ammattiorgaanit voidaan, toisin kuin kunnan yleiset organit, asettaa välittömään riippuvuussuhteeseen valtion vastaavista viranomaisista, jotka voivat siten toimivaltansa puitteissa antaa tarvittavia ohjeita ja määräyksiä.

⁴² *Larma*, Kunnallisasiain käsikirja s. 42, tarkastelee neuvoja ja ohjeita yhtenä valtionvalvonnan muotona.

⁴³ *Ståhlberg* s. 339, luonnehtii julkisoikeudellisille yhdyskunnille, esim. kunnille tai seurakunnille annettuja hallintokäskyjä yksityisille annettujen hallintokäskyjen ja hallintoviranomaisille annettujen virkakäskyjen välimuotona; ne lähenevät toista milloin taas toista ryhmää.

Ragnemalm, s. 469, kiinnittää nimenomaan huomiota käskynalaisuussuhteelle ominaisen kuuliaisuusvelvollisuuden puutteeseen, minkä hän katsoo puoltavan muutoksenhaunkin osalta joustavampaa käytäntöä.

⁴⁴ *Holopainen*, s. 324, korostaakin itsehallintovaatimuksen kannalta sitä, että kunnalle yksittäistapauksessa asetettavan velvollisuuden olemassaolo ja yläraja on määrättävä niin yksiselitteisesti, että velvollisuus voidaan lainkäyttöteitse todeta.

⁴⁵ Ks. edellä 7.5.2.

KunL 184 §:n mukaisesti LH:lla oli valvontaviranomaisena mahdollisuus tarvittaessa antaa kuntain viranomaisille neuvoja ja ohjeita. LH:n yleinen valvontavalta säilytettiin UKunL 145 §:ssä asiallisesti samansisältöisenä, joskaan nimenomaista säännöstä neuvoista tai ohjeista ei pidetty enää tarpeellisenä.⁴⁶ Siitä onkin säädetty erikseen LHA 7 §:n 4 kohdassa. Kun säännös ei anna LH:lle mahdollisuutta antaa kunnalle sitovia menettelytapaohteita, voidaan neuvoja ja ohjeita luonnehtia *Kuuskoski—Hannuksen*⁴⁷ tapaan »hyvinä palveluksina» (bona officia). Ne eivät ole valituskelpoisia.

Muutoksenhaku tulee sitä vastoin kysymykseen niissä tapauksissa, joissa LH voi pakkokeinoja tehosteena käyttäen vaatia kunnallista viranomaista täyttämään laissa säädetyn velvollisuutensa. Tästä on säädetty lähinnä LHA 13,2 §:ssä ja UVA 11 §:ssä. Käytännössä tulee kysymykseen uhkasakko, joka LH:n harkinnan mukaan asetetaan kunnalle sinänsä tai jollekin kunnan viranomaiselle taikka henkilökohtaisesti niille henkilöille, jotka käyttävät kunnan toimivaltaa. Vakiintuneen käytännön mukaisesti sekä uhkasakon asettamispäätös että sen tuomitsemispäätös ovat valituskelpoisia.⁴⁸ Myöskin kunnan jäsen on oikeutettu valittamaan tällaisesta LH:n päätöksestä, jolla kunta tai sen viranomainen on velvoitettu suorittamaan tämän toimivaltaan kuuluva tehtävä.⁴⁹

Vastaavasti on kunnalle tai sen viranomaisille annettuja, esimerkiksi RakL 143 §:ssä, palo- ja pelastustoimesta annetun lain (559/75) 45 §:ssä ja väestönsuojelulain (438/58) 30 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä, joiden noudattamista voidaan tarvittaessa tehostaa pakkokeinoin, pidettävä valituskelpoisina. Mainittakoon vain esimerkkinä KHO:n ratkaisu 1967 II 56: Sen mukaan LH:n päätös, jolla PaloL (465/60) 50 §:n nojalla oli määrätty, että kauppalan paloasemalla hälytysvalmiudessa olevien palomiesten lukumäärä oli, niin kuin kauppalan palojärjestys edellytti, oltava vähintään kaksi miestä LH:n päätöksessä asetettuun määräaikaan mennessä, sisälsi valituskelpoisen ratkaisun (äänestys 4—3). — Todettakoon, ettei LH ollut asettanut päätökselleen mitään uhkaa.

Kun valtion hallintoviranomaisten kunnille ja niiden orgaaneille osoittamat määräykset edellä mainituin edellytyksin ovat valituskelpoisia,

⁴⁶ Kunnallishallintokomiteakin, *KM* 1973: 60 s. 124, puhui neuvojen ja ohjeiden sijasta vain ohjeista, jotka yhdistettiin sen seuraamiseen, että kunnallishallintoa hoidetaan lakien mukaan.

⁴⁷ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 590.

⁴⁸ Ks. *Kuuskoski—Hannus* ss. 591—594 ja siinä mainitut KHO:n ratkaisut.

⁴⁹ Ks. KHO 1963 I 10 (äänestys 4—2—1).

tämäkin puolestaan osoittaa, ettei kysymys tässä relaatiossa yleensä ole käskynalaisuussuhteessa annetuista määräyksistä,⁵⁰ virkakäskyistä.

Kunnallisten viranomaisten määräyksistä muutoksenhaun kohteena. Kun kunnallishallinnossa päätösvalta sekä toimeenpano ja hallinto on pyritty yleisin säännöksiin erottamaan toisistaan, ei siinä toisin kuin hierarkisessa valtionhallinnossa esiinny virkakäskyjä. Päinvastoin on kunnallishallinnon ja lautakuntien toimivalta niille uskotuissa tehtävissä yleensä yhtä itsenäinen kuin valtuustonkin.⁵¹ Luottamusmiesshallinnolle on muutoinkin ominaista tietty omaehtoisuus ja riippumattomuus käskynalaisuussuhteista. Virkakäskyn kaltaiset määräykset ovat tosin mahdollisia periaatteessa kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden osalta. Kun näiden tehtävänä kuitenkin yleensä on lähinnä päätösten valmistelu ja täytäntöönpano, ei tältä osin ole esiintynyt erityisiä muutoksenhakuongelmia. Sitä vastoin on useissa tapauksissa jouduttu ottamaan kantaa kunnanvaltuuston UKunL 7 §:n (KunL 7 §) yleissäännöksen nojalla kunnallishallitukselle ja sen alaisille lautakunnille sekä viranhaltijoille antamien kehotusten, määräysten ja ohjeiden valituskelpoisuuteen. Kun muutoksenhausta ei ole näiden osalta erikseen säädetty, on kysymys kulloinkin ratkaistava UKunL 139,3 §:n yleissäännöksen pohjalta.

Periaatteessa voidaan ajatella *kahta ratkaisumallia*: Ensinnäkin voidaan kiinnittää huomiota tällaisen ylemmän viranomaisen ohjeen sito-

⁵⁰ Erottelua »käskynalainen» ja »alainen» on käytetty LHA 8 §:ssä. Muualla lainsäädännössä ei tällaista terminologista erottelua ole enää säilytetty. Yleisesti on käytetty vain ilmaisua »alainen». Ks. mm. A LH:n kouluosastosta (81/70) 2 §, A LH:n sosiaali- ja terveysosastosta (119/71) 2 §, VäestökirjaL (141/69) 14 § sekä korkeakoululainsäädännöstä mm. L Tampereen yliopistosta (445/73) 3 §.

Tällaisesta yleisestä alaisuussuhteesta ei vielä voida johtaa mahdollisuutta antaa virkakäskyjä. Mainittakoon esimerkkinä YksityisoppikouluA (23/51) 57 §:n säännös, jonka mukaan yksityisoppikoulu on kouluhallituksen valvonnan ja tarkastuksen »alainen». Kouluhallituksen yksityisoppikoulun rehtorille, johtokunnalle tai ylläpitäjälle antamia määräyksiä ja kehotuksia ei voitane pitää virkakäskyinä. Niiden valituskelpoisuutta on selvitettävä laajemmista lähtökohdista. Kun tällaisiin määräyksiin ei ole mahdollista liittää uhkaa, ei muutoksenhaku tästä syystä voine tulla kysymykseen. Ks. mm. KHO 1941 II 519—521. YksityisoppikouluA 60 §:n mukaisesti kouluhallituksen on, ellei sen vaatimuksia ole otettu huomioon, ilmoitettava asia opetusministeriölle, joka voi sitten ryhtyä erinäisiin toimenpiteisiin ja mm. pyytää ao. LH:n asettamaan tarvittaessa uhkasakon. Muutoksenhaku opetusministeriön päätöksestä on erikseen asetuksen 68 §:ssä (4/63) kielletty.

⁵¹ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 68.

vuuteen. Mikäli ohje ei rajoita alemman viranomaisen päätösvalan itseenäisyyttä, sitä voidaan tarkastella valmistelun luonteisena toimenpiteenä. Toisaalta voidaan korostaa kunnallisvalituksen tarkoituksena kunnallisten viranomaisten toimivaltajien kontrollina. Tämä puoltasi yleensäkin muutoksenhakumahdollisuuden avaamista sellaisissa tapauksissa, joissa saattaa olla kysymys toimivallan ylityksestä. Käytännön muutoksenhakuongelmat eivät ole tällä tavoin tarkasti eroteltavissa:

KHO:n käytännöstä löytyy lukuisia tapauksia, joissa kunnallisvaltuuston tai kunnallishallituksen alaiselle viranomaiselle antamia kehotuksia tai ohjeita on pidetty luonteeltaan *asian valmisteluna*. Tällainen toimenpide ei UKunL 139,2 §:ssä (KunL 175,1 §) tarkoitettulla tavalla voi mennä viranomaisen toimivaltaa ulommaksi. Valitus on jätetty kokonaan tutkimatta, niin kuin esimerkkitaupaukset osoittavat:

Mainittakoon esimerkkinä⁵² valtuuston ohjeet katurasituksen järjestämisestä uudessa rakennusjärjestyksessä (1937 II 3064), kaupunginvaltuuston kehotus kaupunginhallitukselle pyrkiä tien oikaisusta aiheutuissa lunastuksissa vapaaehtoisin kauppoihin (1953 II 658), kunnanhallituksen kehotus rakennuslautakunnalle olla käyttämättä tiettyä liikennöitsijää kunnan ajoihin (7. 3. 1956 T 1287), kaupunginhallituksen yleiset ohjeet teknillisten ja kiinteistöasiain lautakunnalle toripaikkojen vuokraamisesta (1957 II 137) kunnanvaltuuston vahvistamat periaatteen kunnanhallitukselle valmistella tietyn maa-alueen ostamista (18. 9. 1961 T 3211),⁵³ kaupunginhallituksen kehotus huoltolautakunnalle irtisanoa kunnalliskodin ylihoitajat (1950 II 206), kaupunginvaltuuston ohjeet kaavoittajalle asemakaavan laatimisessa huomioon otettavista periaatteista (1963 II 152) sekä kauppalan rahatoimiston kauppalan toimistoille palkkalistojen käsittelystä lähettämä ohjekirjelmä (1. 11. 1967 T 5804).

KHO:n ratkaisu 1970 II 44 ansaitsee laajemmankin selvittelyn: Kunnanvaltuusto oli antanut osakeyhtiössä oleville kunnan edustajille ohjeet yhtiön omaisuuden myymistä silmällä pitäen. LO hylkäsi ohjeista tehdyn valituksen katsoen, ettei valtuusto ollut mennyt toimivaltaansa ulommaksi. KHO katsoi valtuuston päätöksen olleen luonteeltaan yksinomaan valmistelua eikä sellaisena valituskelpoinen. KHO ei siten jättäessään valituksen tutkimatta ottanut kantaa toimivaltakysymykseen. — Ohjeet kunnan edustajille omaisuuden tulevaa myyntiä silmällä pitäen voidaan pääasian kannalta ymmärtää valmistelutoimenpiteeksi. Toisaalta asia ei enää tule

⁵² Ks. myös Kuuskoski—Hannus s. 521.

⁵³ K. myös Hämeen LO 24. 4. 1975 T 74 (kunnanvaltuuston ohjeet koulu- suunnittelutoimikunnalle koulu- suunnitelman laatimisesta) ja 13. 6. 1974 T 190 (kunnanvaltuuston kehotus kunnanhallitukselle valmistella vuokratonttien luovutusehdot). Kun asia näissä tapauksissa tuli uudestaan valtuuston käsiteltäväksi, valituksen tutkimatta jättäminen oli luonnollista.

kunnan viranomaisten vaan osakeyhtiön toimitelimen käsiteltäväksi. Siltä kannalta ohjeet merkitsevät jo kunnan päätösvallan käyttöä (KunL 7 §), johon nähden kunnallisvalitus periaatteessa on tarkoitettu. Toisaalta valituksen tutkimatta jättäminen on oikeussystemaattiselta kannalta perusteltavissa, kun julkisoikeudelliset kontrollikeinot eivät sovellu välittömästi osakeyhtiömuodossa harjoitettavaan toimintaan.⁵⁴ Samoin saattaa tällainen talousasia tulla tilimuistutusasiana kunnanvaltuustossa käsiteltäväksi. KHO:n ratkaisu on siinä suhteessa kuitenkin epätydyttävä, että osakeyhtiön toiminta — vaikka kunta omistaisi käytännöllisesti katsoen koko osakekannan — jää kunnan jäsenten välittömien valvontamahdollisuuksien ulkopuolelle.

Kysymys *toimivaltarajojen kontrollista* aktualisoituu vasta, kun on kysymyksessä valituskelpoinen päätös. Käytännössä on tutkittu valituksia vain sellaisista kehotuksista tai ohjeista, jotka ovat menneet niiden antajan toimivaltaa ulommaksi. Tämä herättääkin kysymyksen, onko valituskelpoisuus sidoksissa mahdolliseen toimivallan ylitykseen.⁵⁵ Seuraavat ratkaisut osoittavat käytännössä esiintyneistä ongelmia:

Tapauksessa *KHO 1957 II 76* katsottiin kaupunginvaltuuston päätöksellään, jonka mukaan kaupungin sähkölaitoksen oli keskeytettävä sähkövirran jakelu, ellei valtioneuvoston ja SAK:n määrittelemiä lakkorajoja noudatettu, ylittäneen toimivaltansa. *KHO* tutkiessaan valituksen katsoi kaupunginvaltuuston nimenomaan »määränneen, että sähkölaitoksen johtokunnan oli meneteltävä kaupungin sähkövirran jakelusta tekemien sopimusten vastaisesti». — Toimivallanylitys ei tässä tapauksessa siten koskenut kaupunginvaltuuston ja sähkölaitoksen välistä tehtäväjakoa. Samaan lopputulokseen päädyttiin tapauksessa *KHO 1957 II 383*, jossa oli kysymys kaupunginhallituksen vastaavansisältöisistä ohjeista. Siten sillä seikalla, mikä kunnallinen viranomainen tällaisen ohjeen on antanut, ei näytä olleen merkitystä.

Tapauksessa *KHO 1953 II 157* kaupunginhallitus oli päättänyt kehottaa kaupungin sähkölaitosta yleensäkin katkaisemaan sähkövirran siirtolapuutarha-alueella määrättyä aikana. *KHO* tutki ja hylkäsi sähkönsaajien valituksen, kun kysymystä kaupunginhallituksen oikeudesta lopettaa sähkövirran jakaminen ei oltu ratkaistu tuolla päätöksellä, vaan sanottu kysymys, sen käytyä riitai-

⁵⁴ Ks. *Strömberg* s. 29.

⁵⁵ *Andersson* s. 45, näyttääkin olevan tällä kannalla.

Samoin *Ragnemalm*, ss. 475—476, kytkee kunnallisvaltuuston antamien ohjeiden valituskelpoisuuden siihen, sisältävätkö ne tunkeutumisen alemman viranomaisen toimivaltaan.

seksi, voitiin saattaa erikseen laillisessa järjestyksessä tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. — Kunnallisten viranomaisten keskinäinen toimivallanjako ei näytä tässäkään tapauksessa vaikuttaneen valituskelpoisuuskysymyksen ratkaisemiseen.

Toimivallan ylitys on sitä vastoin etualalla tapauksessa KHO 1958 II 46: Kunnanhallitus päättäessään, ettei kansakoululautakunnan jäsentä vaalioikeutta vailla olevana voitu kutsua kansakoululautakunnan kokouksiin, oli ylittänyt toimivaltansa (äänestys 4—1). Enemmistön mukaan päätöksen oli nimenomaan katsottava sisältäneen »kansakoululautakunnan noudatettavaksi tarkoitetun ohjeen, eikä sitä voitu pitää yksinomaan valmistelua tai täytäntöönpanemista tarkoittavana päätöksenä». Vähemmistö ei katsonut kunnanhallituksen ohjeen sisältäneen kansakoululautakuntaa sitovaa ratkaisua, johon voitiin hakea muutosta. — Valituskelpoisuuskysymyksen ratkaisu ei lopulta tässäkään tapauksessa näytä perustuneen mahdolliseen toimivallanylitykseen sinänsä, vaan ohjeiden merkitykseen. Äänestys koskeekin vain sitä kysymystä, onko ohjeiden valituskelpoisuuden edellytykseksi asetettava ohjeiden sitovuus.

Kunnallisvalituksen yleisistä lähtökohdista ei tällaista sitovuutta kuitenkaan voida edellyttää. Tämä ilmenee havainnollisesti myös KHO:n ratkaisusta 1971 II 39, jossa kunnanvaltuusto oli päättänyt irtisanoa vuokrasopimuksen ja antanut kunnanhallituksen tehtäväksi irtisanomisen toimittamisen siinä vaiheessa, jolloin eräät kunnan rakennukset olivat valmistuneet. KHO hylkäsi nimenomaisesti väitteen päätöksen valmistelevalta laadusta ja tutki, kuten LO:kin valituksen. Kun kunnanvaltuuston päätöksellä ei ollut sitovasti ratkaistu eikä voitukaan ratkaista kysymystä kunnan oikeudesta saada irtisanoa vuokrasopimus, päätös ei luonnollisestikaan voinut loukata yksityistä oikeutta.

Ohjeilla on jo selvästi suurempi merkitys tapauksessa KHO 1971 II 44, jossa kaupunginvaltuusto oli päätöksellään oikeuttanut kiinteistölautakunnan sopimaan eräiden alueiden hallinnan siirrosta rautatiehallitukselle. Päätös sisälsi valituskelpoisen ratkaisun. — Kun kiinteistölautakunnan myöhempi sopimus voidaan ymmärtää tavallaan kaupunginvaltuuston päätöksen täytäntöönpanoksi, kysymys ei oikeastaan ollut päätösvallan delegoinnista. Todettakoon tässä yhteydessä vain, että sellainenkin päätös, joka tosiasiallisesti sisältää päätösvallan siirtämisen on katsottu valituskelpoiseksi. Niinpä tapauksessa KHO 1942 II 413, tutkittiin valitus kaupunginvaltuuston päätöksestä, jolla tämä oli oikeuttanut kaupunginhallituksen määräämään erään sopimuksen sisällöstä.⁵⁶

⁵⁶ Andersson, s. 82, mainitsee myös KHO:n ratkaisun 25. 9. 1962 T 3312, jossa

Esimerkkitapaukset osoittavat, ettei valituskelpoisuuskysymyksen ratkaisua voida kytkeä siihen, kuuluuko ohjeen antaminen kulloinkin asianomaisen viranomaisen toimivaltaan vai ei. Asiaa onkin tarkasteltava kunnallisvalitusta koskevien yleisten säännösten pohjalta. Sen mukaan vain valmistelua koskevat kehotukset ja ohjeet jäävät kunnallisvalituksen käyttöalan ulkopuolelle. Tällaisia ovat nimenomaan asian valmistelusta annetut ohjeet,⁵⁷ ohjeluonteiset suositukset, joita ei ole tarkoitettu sitovina noudatettavaksi sekä muut asian käsittelyä alemmassa asteessa koskevat ohjeet tapauksissa, joissa asia vielä tulee ohjeet antaneen ylemmän viranomaisen ratkaistavaksi. Sitä vastoin ohje, joka ei tällä tavoin rajoitu asioiden valmisteluun tai joka koskee viranomaiskoneiston ulkopuolelle suuntautuvaa asiaa, on valituskelpoinen siitä huolimatta, ettei se vielä sisällä asian sitovaa ratkaisua. Kunnallis- ja hallintovalitusten käyttöalat eroavat siten tässäkin suhteessa toisistaan.

Yhteen veto. Käytännössä HValL 3,2 §:n virkakäskyjä koskevaa valituskieltoa on tulkittu suppeasti eräänlaisena *hallintovalituksen* käyttöalaa rajaavana poikkeussäännöksenä. Sen soveltamisedellytyksiä kulloinkin selvittäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, onko kysymyksessä nimenomaan käskynalaisuussuhteessa annettu määräys, joka koskee virkasuhdetta. Hallintovalituksen ulkopuolelle jää luonnollisesti lukuisa joukko muitakin sisäisiä viranomaistoimia. Niiden rajankäyntiä on kuitenkin selvitettävä HValL 3,1 §:n pääsäännön pohjalta.

Kun *kunnallisvalituksella* on nimenomaan merkitystä myös kunnallisten viranomaisten välisen toimivaltajaon kontrollina, ei virkakäskyjen ja niihin verrattavien määräysten tai yleensäkin sisäisten viranomais-toimien erottelulla ole vastaavanlaista merkitystä. Yleissäännöksen mukaisesti muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle jäävät vain asian valmistelua koskevat määräykset ja ohjeet.

kirkkovaltuusto oli riittävästi yksilöimättä delegoinut päätösvaltaansa. KHO tutkiessaan valituksen katsoi valtuuston ylittäneen toimivaltansa.

Valtionhallinnossa kysymyksenasettelu on toinen. Niinpä *Uotila* s. 202, luonnehtii päätösvalan siirtoa hallintokoneiston sisäiseksi toimeksi ja päättyy tällä perusteella siihen, ettei muutoksenhaku päätösvalan siirtämisen johdosta voi tulla kysymykseen.

Rajauksena virkakäskyihin *Uotila* s. 207 toteaa, »ettei päätösvalan siirto yksistään ole mikään virkakäsky. Tosin saattaa esiintyä tilanteita, joissa siirtoon on katsottava liittyvän käsky ryhtyä huolehtimaan saadun toimivallan piiriin kuuluvista asioista».

⁵⁷ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 521.

7.6.2. Virastokoneiston järjestelyä koskevat päätökset

Vaikka yleisen ja erityisen vallanalaisuussuhteen erottelu on meilläkin tunnettu,⁵⁸ käytännössä viranomaiskoneiston sisäisille suhteille on myönnetty *erityisasema* vain erikseen säädetyissä tapauksissa.⁵⁹ Oikeus-turvakeinojen suhteen on erityisjärjestelyjä perusteltu lähinnä sillä, että sisäiset viranomaistoimet eivät sellaisenaan voi välittömästi vaikuttaa ulkopuolisen oikeussubjektin asemaan.⁶⁰ Tämän vuoksi ei ole pidetty tarpeellisena antaa tällaisia toimenpiteitä erityisesti tiedoksi⁶¹ tai myöskään sallia niistä muutoksenhakua. Tämän on toisaalta katsottu merkitsevän, etteivät sisäiset viranomaistoimet saavuta oikeusvoimaan verrattavaa sitovuutta ja että ne aina voidaan peruuttaa.⁶²

Sisäisten viranomaistointen erityisasema muutoksenhakumahdollisuuksiin nähdessä tunnustettiin epäilemättä myös *HValL:n valmisteluvaiheissa*. Toisaalta kysymykseen ei kiinnitetty erityistä huomiota, kun laissa yleensäkin pyrittiin määrittämään hallintoviranomaisten valitus-kelpoiset toimenpiteet.⁶³ Kun HValL 3,2 §:n virkakäskyjä koskevaa valituskieltoakin on pidettävä suppeasti tulkittavana poikkeussäännöksenä, ei ole tarvetta sisäisten viranomaistointien aprioriseen erotteluun. Päinvastoin on HValL 3,1 §:n pääsäännön pohjalta kulloinkin selvitettävä, sisältääkö valituksen kohteena oleva toimenpide valituskelpoisen asia-ratkaisun. *Kunnallisvalituksen* osalta kysymyksenasettelu on toinen, kun muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle on rajattu vain valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat päätökset. Käytännössä ongelmat ovat rajoittuneet hallintovalituksen käyttöedellytyksiin eräissä hallinnollisen jaoituksen muuttamista ja virkatehtävien sisällön vahvistamista koskevissa tapauksissa:

Hallinnollisen jaoituksen muuttaminen samoin kuin viranhoitoalueiden vahvistaminen merkitsevät ensisijaisesti virastokoneiston organisoimista. Tällaisilla päätöksillä ei yleensä ole ulospäin suuntautuvia vai-

⁵⁸ Ks. Ståhlberg ss. 164, 193, 197 ja 319.

⁵⁹ Mainittakoon esimerkkinä KieliL (148/22) 3 luvun säännökset viranomaisten sisäisestä virkakielestä ja virkaehtosopimuslainsäädäntö (666—676/70), jossa sopimusmenettelyn ulkopuolelle jätettiin *Mäenpään*, SK 1973 s. 114, luonnehtimalla tavoin eräät »isännänvallan piiriin» kuuluvat asiat.

⁶⁰ Ks. Uotila s. 202 ja Andersson s. 80.

⁶¹ Ks. Andersson s. 81 ja yleisemminkin Forsthoff s. 141.

⁶² Ks. Westerberg, Rättskraft s. 25 ss.

⁶³ Ks. KHO 1947 III s. 363.

kutuksia. Ne eivät siten HValL:n valmisteluvaiheissa tarkoitettu tavoin »koske suoranaisesti yksityistä oikeussubjektia». ⁶³ Niistä tehdyt valitukset onkin poikkeuksetta jätetty tutkimatta. Valitus ei tällaisissa tapauksissa usein muutointakaan, niin kuin seuraavat esimerkit osoittavat, soveltuisi oikeusturvakeinoksi:

KHO:n ratkaisun 1972 II 14 mukaan maa- ja metsätalousministeriön päätös maanmittauspiireistä ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. — Maanmittaushallintoasetuksen (34/72) 2,3 §:n mukaan maanmittauspiireistä ja maanmittaustoimistojen sijoituspaikoista määrää maa- ja metsätalousministeriö. Päätös, josta ei ole erikseen kielletty hakemasta muutosta, jää siten ulkopuolelle. ⁶⁴

Vastaavasti tapauksessa KHO 26.10.1976 T 4051 valtioneuvoston päätös tuomiokuntien uudelleenjärjestämiseksi ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. — Muutoksenhaku oikeudellisen jaoituksen muuttamista koskevaan valtioneuvoston päätökseen (VNOS 12 §:n 1 momentin 7-kohta) olisi vaikeasti käytännössä toteutettavissakin, kun kysymyksessä ei ole minkään nimenomaisen normin soveltaminen. ⁶⁵

Kunnallista ja kirkollista jaoitusta tai yleensäkin itsehallintoyhdyskuntiin vaikuttavaa hallinnollista jaoitusta koskevat päätökset ovat toisessa asemassa. Niiden jäämistä valituksen käyttöalan ulkopuolelle ei voida perustaa HValL:n esitöihin eikä sisäisiä viranomaistoimia koskeviin oppirakennelmiin. Tällaiset päätökset ovat yleisten periaatteiden mukaisesti valituskelpoisia. Rajanvetoa on sitä vastoin käyty siinä suhteessa, kenellä on valitusoikeus.

Mainittakoon vain, että siirrettävän alueen maanomistajilla oli valitusoikeus kunnallisen jaoituksen muutosta koskevassa asiassa (KHO 1953 II 407, 1957 II 289 ja 1966 II 54). Sitä vastoin seurakunnan jäsenillä ei ollut oikeutta valittaa seurakunnan perustamista koskevasta päätöksestä (KHO 1953 II 379). Vastaavasti ei viranhaltijajärjestöllä ollut valitusoikeutta kuntien kalleusluokitusta koskevasta valtioneuvoston päätöksestä (KHO 1968 II 163). Myöskään kunnan jäsenillä ei ollut oikeutta valittaa valtioneuvoston päätöksestä virka- ja itsehallintoalueiden kielellisestä jaoituksesta (KHO 1954 II 269—270).

⁶⁴ Todettakoon että muutoksenhaku maanmittaushallituksen päätöksen kameralaisen jaoituksen muuttamista koskevassa asiassa on KJaoitusL 34,3 §:ssä (238/64) nimenomaisesti kielletty. Sitä vastoin on muutoksenhaku kansakoulupiirijakoa koskevissa asioissa mahdollista (KHO 1948 II 392 ja 1949 II 265).

⁶⁵ Autonomian aikana hovioikeuspiireistä määräsi hallitsija ja tuomiokuntien järjestämisestä lopullisesti senaatin talousosasto. Nykyisin muutokset hovioikeuspiireihin tehdään asetuksella ja käräjäpiireihin valtioneuvoston päätöksellä. Aikaisemmin oli ehdotuksia käräjäpiirejäkin koskevan päätöksenteon siirtämisestä presidentille. Ks. *Ståhlberg*, Sisäasiainhallinto s. 76.

Toisena esimerkkinä sisäisistä viranomaistoimista, joissa muutoksenhaku ei yleensä voi tulla kysymykseen, voidaan mainita *virKatehtävien sisältöä koskevat päätökset*. Kysymys ei näissä tapauksissa ole vain yksittäiseen virkamieheen liittyvistä päätöksistä vaan yleisemminkin sen vahvistamisesta, mitä virkaan katsotaan kuuluvan. Siten tällaiset päätökset koskevat lähinnä viranomaisen sisäistä työnjakoa.⁶⁶ Muutoksenhaku on käytännössä jäänyt vähäiseksi:

KHO:n ratkaisun 1943 II 361 mukaan LH:n päätökseen, jolla oli hylätty hakemus määrätä henkikirjoittajalle kuuluvia virkatehtäviä muiden suoritettavaksi, ei voitu hakea muutosta. Vastaavasti tapauksessa *KHO 26.4.1968 T 2428* kirkollishallitus oli hylännyt kirjaajan hakemuksen, että hänet vapautettaisiin kirjanpitäjän tehtävistä ja niihin liittyvistä vastuusta. Päätöstä ei pidetty valituskelpoisena (äänestys 5—1). Virkatehtävien järjestelystä oli tavaltaan kysymys myös tapauksessa *KHO 3.4.1964 T 1590*, jossa tie- ja vesirakennushallitus ei sille tehdyn esityksen mukaisesti ollut enää antanut toimenhaltijalleen määräystä suorittaa virkamatkoja. Tämäkään päätös, jossa oli kysymys viraston työskentelyn järjestämisestä, ei ollut valituskelpoinen.

Viime mainitut esimerkit osoittavat työskentelyn järjestelyn kohdistuvan usein konkreettisesti myös yksittäiseen virkamieheen. Kysymys ei tällaisissa tapauksissa kuitenkaan ole virkasuhteen perustamisesta, muuttamisesta tai sen lakkauttamisesta vaan ainoastaan virkavelvollisuuksien sisällön vahvistamisesta ja siten virkakäskyyn verrattavasta toimenpiteestä.⁶⁷ Kun tällainen päätös ei nimenomaan koske välittömästi yksityisen virkamiehen oikeuksia, muutoksenhakumahdollisuus ei ole perusteltavissa.

Viran perustamista, siirtämistä ja lakkauttamista tarkoittavat toimenpiteet saattavat olla toisessa asemassa sikäli, kuin ne merkitsevät välittömästi muutosta virkamiehen oikeusasemaan. Yleisten periaatteiden mukaisesti olisi tällaisia päätöksiä pidettävä valituskelpoisina. Toisaalta viran perustaminen ja lakkauttaminen *valtiorahallinnossa* tapahtuu ase-

⁶⁶ Ks. *Forsthoff*, s. 439 ss.

⁶⁷ *Ulen*, *Verwaltungsprozessrecht* s. 124 ss., kehittämä perussuhteen ja käytösuhteen erottelu on tässä mielessä mielenkiintoinen. Edelliseen ryhmään luettaisiin virkasuhteen perustuvat, sitä muuttavat ja sen lopettavat hallintotoimet. Ne eivät koske ns. erityistä vallanalaisuussuhdetta ja ovat yleisten periaatteiden mukaisesti valituskelpoisia. Sitä vastoin käyttösuhteeseen liittyvät ohjeet, määräykset ja muut niihin verrattavat toimenpiteet jäävät muutoksenhaun ulkopuolelle. Ks. myös *Bachof*, *Staatsbürger und Staatsgewalt* II s. 14, *Vogel* s. 139 ja *Merk* s. 1875.

tuksella, eikä muutoksenhaku siitä syystä voi tulla kysymykseen. Valmis-
teilla olevan valtion virkamieslain yhteydessä on tietyvästi pohdittu, että
viran siirtäminen tapahtuisi ministeriön päätöksellä. Kun kuitenkin vain
avoinna oleva virka voitaisiin siirtää, ei tällainenkaan päätös voisi lou-
kata kenenkään yksityistä oikeutta.⁶⁸ Siten muutoksenhaku ei tältäkkään
osin voisi tulla kysymykseen. *Kunnallisten viranomaisten toimenpitein*
perustettavat ja lakkautettavat virat ja toimet ovat muutoksenhakuun
nähdessä luonnollisesti toisessa asemassa. Kun tällaisissa tapauksissa ei
ole kysymys vain päätöksen valmistelusta tai täytäntöönpanosta, kun-
nallisvalitus on säännönmukaisesti käytettävissä.

7.6.3. Viranomaisen tai virkamiehen menettelyn johdosta tehdyt päätökset

Yleisiä näkökohtia. Hallintoviranomaisten päätösvallan periaatteel-
lisesta itsenäisyydestä⁶⁹ ja virastokoneiston vertikaalisesta jaottelusta
johtuen viranomaisilla ei yleensä ole oikeutta kommentoida toistensa
menettelyä. Tästä huolimatta viranomaisaloitteisella valvonnalla on jär-
jestelmässä huomattava merkitys. Tässä voidaan sivuuttaa valtiontalou-
den tarkastus samoin kuin kunnan hallinnon ja talouden tarkastus ja
selvittää vain niitä tapauksia, joissa viranomainen muutoin ottaa kantaa
viranomaisen tai virkamiehen menettelyyn ja mahdollisesti päättää siitä
aiheutuvista toimenpiteistä.

Sellainen hallintoviranomaisen toimenpide, jolla toisen viranomaisen
päätös tai muu menettely *merkitään tiedoksi*, ei yleensä sisällä asian rat-
kaisua. Kysymys on vain viranomaiskoneiston sisäisestä tiedottamisesta.
Tällainen asioiden käsittelyyn liittyvä toimenpide ei siten sisällä HValL
3,1 §:ssä tarkoitettua päätöstä. Kunnallisten viranomaisten päätökset
asian tiedoksimerkitsemisestä voidaan samoin ymmärtää valmistelutoi-
miksi tulevien ratkaisutilanteiden varalle. Siten tämältyypiset mer-
kinnät jäävät myös kunnallisvalituksen käyttöalan ulkopuolelle.⁷⁰

⁶⁸ Asiaa pohtii *julkishenkilöstön oikeusasemakomitea*.

⁶⁹ Ks. Merikoski, II ss. 3—13 ja yleisemminkin *Wennergren*, *Svensk stats-
förvaltning* s. 58 ss.

⁷⁰ Tutkimatta on jätetty valitus mm. kauppalanhallituksen päätöksestä mer-
kitä tiedoksi asemakaavalautakunnan päätös (KHO 1964 II 144), kaupunginvaltuus-
ton päätöksestä merkitä tiedoksi valtioneuvoston päätös pakkolunastusluvan myön-

Tiedoksi merkitsemiseen saattaa eräissä tapauksissa liittyä myös *menettelyn hyväksyminen*. Mikäli tällainen kannanotto ei miltei osin sisällä asian ratkaisua, siihen ei hallintovalituksin voida hakea muutosta. Kunnallisasioissa kysymys valituskelpoisuudesta ei ole yhtä helposti ratkaistavissa.

Hallintovalituksen osalta voidaan mainita KHO:n ratkaisu 1956 II 98, jossa KulkM oli ilmoittanut hyväksyneensä posti- ja lennätinhallituksen tulkin, jonka mukaan ulosottoviranomaisella ei ollut vapaakirjeoikeutta yksityiselle henkilölle eräänlaisissa asioissa lähetettäviin virkakirjeisiin. Ilmoituksen sisältävää kirjettä ei pidetty valituskelpoisena ratkaisuna. — KHO:n kantaa voidaan perustella lisäksi sillä, että kysymys vapaakirjeoikeudesta voidaan yksittäistapauksittain saattaa ao. postinhoitajan ratkaistavaksi.

Kunnallisasioista on käytettävissä useampiakin esimerkkejä, joista ilmenee kunnallisvalituksen käyttöalan muodostuneen tämältyyppeisiin kunnallisten viranomaisten toimenpiteisiin nähden huomattavan laajaksi:

Tapauksessa KHO 1958 II 95 oli kysymys kaupunginvaltuuston päätöksestä hyväksyä kaupunginhallituksen toimenpiteet asettaa kaupunginjohtaja syytteeseen salassa pidettävien asiakirjojen luvatta julkaisemisesta sekä järjestää väliaikaisesti kaupunginjohtajan viran hoito. Kaupunginvaltuuston päätös ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. — Ratkaisu perustuu siihen, että asiassa oli yleensäkin kysymys vasta toimenpiteisiin ryhtymisestä.

Luonteeltaan yksinomaan valmistelua oli tapauksessa KHO 16. 12. 1969 T 6620 kaupunginhallituksen päätös, jolla oli hyväksytty liikenteen yleissuunnitelman laatimista johtavan toimikunnan päätieverkkoluonnos suunnittelutyön jatkamista varten.⁷¹ — Tosin kaupunginhallitus oli tässä tapauksessa hyväksynyt yhden toimikunnan esittämistä vaihtoehtoista, joten päätöksellä oli huomattava tosiasiallinen merkitys. Muutoksenhakukysymystä on kuitenkin tarkasteltava kaavoituksen valmistelun kannalta. Kaupunginhallituksen ja sen alaisen toimikunnan työskentelyä voidaan yleensäkin pitää kaupunginvaltuustolle kuuluvan kaavoituspäätöksen valmisteluna.

Kunnallisvalituksen erityispiirteet tulevat edellistä selvemmin esille tapauksessa KHO 1961 II 421, jossa kauppalanhallitus oli

tämisestä (Turun ja Porin LO 8. 10. 1974 T 250 ja Kymen LO 1. 8. 1975 T 406) sekä kauppalanvaltuuston päätöksestä merkitä tiedoksi kauppalan hallituksen kyselyyn antama vastaus (Kymen LO 8. 8. 1975 T 418). Ks. samoin Hämeen LO 30. 10. 1975 T 280 ja 29. 3. 1976 T 87.

⁷¹ *Ragnemalm*, s. 482, mainitsee tapauksen RÅ 1953 E 24, jossa kirkkovaltuusto oli ilmaissut luottamuksensa erään valmistelukomitean työhön ja valtuuttanut sen jatkamaan toimintaansa.

hyväksynyt sen tietoon saatetun kauppalan työntekijän erottamistoimenpiteen. LO tutki ja hylkäsi työntekijän valituksen. KHO:n mukaan ei kauppalanhallituksen »ollut katsottava kokouksessaan tehneen päätöstä työsuhteen lopettamisesta». Kun kauppalanhallitus ei näin ollen ollut päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltaansa, eikä päätöstä ollut tehty laista poikkeavassa järjestyksessä eikä se ollut lain tai asetuksen vastainen, KHO hyläten valituksen jätti LO:n päätöksen lopputuloksen pysyväksi.⁷² — Ratkaisu voitaneen ymmärtää niin, ettei kauppalanhallituksella ollut edes oikeutta päättää irtisanomisesta. Muutoin olisi sen päätös ilmeisestikin katsottu asian valmisteluksi ja se olisi jäänyt valitusmahdollisuuksien ulkopuolelle.

Tapauksessa KHO 1963 II 195 kaupunginhallitus oli hyväksynyt kamreerin menettelyn sijoittaa kaupungin käteisvaroja paikalliseen osuuskauppaan ja antanut hänelle ohjeen vastaisuudessa jatkaa tällaista käytäntöä. LO tutkien valituksen katsoi kaupunginhallituksen menneen päätöksen tehdessään toimivaltaansa ulommaksi ja kumosi päätöksen. KHO katsoi kaupunginhallituksen päättäessään hyväksyä kamreerin menettelyn ja antaessaan tälle ohjeen vastaisuudessa jatkaa varojen sijoittamista nykyistä käytäntöä »takautuvasti hyväksyneen varojen sijoittamisen». Kaupunginhallituksen päätöstä ei siten voitu pitää valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevana. — Lopputulokseen lienee vaikuttanut se, että kaupungin tilisäännön mukaan kaupunginhallituksen toimivaltaan kuului määrätä käteiskassan ylijäävien varojen tallettamisesta. Ohje oli ilmeisestikin ymmärrettävissä asian sitovaksi ratkaisuksi.

Niissä tapauksissa, joissa tällainen kunnallisen viranomaisen hyväksymispäätös sisältää sitovan ratkaisun alemman viranomaisen menettelyyn nähden, muutoksenhaku luonnollisesti tulee kysymykseen. Päätöksen sitovuutta ei kuitenkaan voida asettaa muutoksenhaun edellytykseksi. Muukin päätös, joka asianomaisen viranomaisen lopullisena kannanottona ei UKunL 139,3 §:ssä tarkoitettuihin tavoin koske valmistelua tai täytäntöönpanoa, on valituskelpoinen.⁷³ Jos päätös kuitenkin liittyy kunnallisessa viranomaisessa edelleen valmisteltavaan asiaan, ei ole perusteita muutoksenhakutien avaamiselle.

Oman ryhmänsä muodostavat sellaiset hallintoviranomaisten kannan-

⁷² Kauppalanhallituksen hyväksymispäätöstä pidettiin siten valituskelpoisena ratkaisuna. Toisin Andersson s. 82.

⁷³ *Ragnemalm*, s. 482, viittaa RegR:n ratkaisuihin 1916 Jo 5 ja 1960 E 30, joissa kunnallinen viranomainen oli ottanut jälkikäteen kantaa valtion viranomaisen menettelyyn. Kummassakin valitus tutkittiin ja todettiin toimivallan ylitys. Meilläkin sovellettaneen vastaavanlaisia periaatteita, vaikka oikeuskäytännöstämme ei ole osoitettavissa nimenomaisia esimerkkejä.

otot, jotka sisältävät alemman viranomaisen tai virkamiehen *menettelyn arvostelua*. Mikäli arvostelu sisältyy vain muussa asiassa annetun päätöksen perusteluihin, muutoksenhaku ei välittömästi⁷⁴ tule siihen nähden kysymykseen. Eri asia on, että muutoksenhakuviranomainen ratkaistessaan pääasiassa tehdyn valituksen muuttaa alemman viranomaisen päätöksen asiattomia perusteluja.⁷⁵ Seuraavassa selvitetään kuitenkin vain sitä, missä määrin tällainen arvostelu tai kritiikki välittömästi voi olla muutoksenhaun kohteena. Mielenkiintoisen selvityskohteen muodostavat virkamiehelle annetut *muistutukset ja nuhteet*, jotka on syytä ensin erottaa lakisääteisistä kurinpitorangeistuksista.

Säännökset *kurinpitomenettelystä valtion viran tai toimen haltijaan*⁷⁶ nähdén antavat vastauksen myös käytettävissä olevista muutoksenhakumahdollisuuksista. *Viraltapanoon* samoin kuin VirkamL 4,1 §:ssä tarkoitettuun virasta vapauttamiseen nähden muutoksenhausta on säädetty yleisesti VirkamL 19 §:ssä. Sen mukaan valitus on mahdollinen virkaylioikeuteen. Valitusta ei kuitenkaan saa tehdä KKO:n ja KHO:n päätöksestä. Muutosta VirkamL 11 §:ssä ja PalkkaL 13 §:ssä tarkoitettuun hallinnolliseen virantoimituksesta pidättämiseen haetaan normaalissa järjestyksessä, viime kädessä KHO:lta.⁷⁷ Tällainen pidättämispäätös pannaan kuitenkin muutoksenhausta huolimatta täytäntöön. Muutoksenhausta lievimpään virkavirheestä aiheutuvaan rangaistukseen, *varoitukseen* on yleensä erikseen säädetty. Kun muutoksenhaku eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta on nimenomaisesti kielletty, ei muutoksenhaku varoituksiin yleensä tule kysymykseen.⁷⁸ Valituskieltojen perus-

⁷⁴ Ks. jäljempänä (8.1.) mainituista ratkaisuista ennen muuta KHO 1941 II 432, 1953 II 296 ja 1954 II 677.

⁷⁵ Ks. myös *Ragnemalm* ss. 481—482.

⁷⁶ Ks. *kurinpitomenettelyn* kehitystaustasta ja lainsäädännöllisestä pohjasta yleensä *Ståhlberg* s. 189 ss., *Palme*, *Disciplinär bestraffning* s. 7 ss., *Mälkki* s. 5 ja *Rytkölä* s. 69 ss.

Todettakoon, että VirkamL 22 §:n mukaan tuon lain säännöksiä noudatetaan soveltuvin osin myös sellaisen viran tai toimen haltijaan, jonka nimittämisessä valtion viranomainen on ollut osallisena.

⁷⁷ Myös oikeuskanslerin päätökseen kaupunginviskaalin pidättämisestä virantoimituksesta VirkamL 11,3 §:n nojalla saadaan hakea muutosta KHO:lta (KHO 8.10.1976 T 3755).

⁷⁸ Poikkeuksista mainittakoon valtionrautateiden hallinnosta annetun asetuksen (183/69) 60,2 §:n säännös, jonka mukaan johtajan taikka piirin, konepajan tai varaston päällikön antamaan varoitukseen haetaan muutosta rautatiehallitukselta. Muutosta ei kuitenkaan saa hakea rautatiehallituksen antamaan varoitukseen. Ks. *Mälkki* s. 42 ja KHO 4.8.1943 T 1372.

teena on ilmeisestikin ollut se, ettei varoituksella yleensä ole välitöntä vaikutusta viran tai toimen haltijan asemaan.⁷⁹ Tässä yhteydessä voidaan sivuuttaa yleensäkin kurinpitotoimet, joiden osalta muutoksenhausta on erikseen säädetty.⁸⁰

Kunnallishallinnossa oli aikaisemmin epätietoisuutta siitä, voiko kunnallinen viranomainen käyttää alaisinsa viranhaltijoihin ja tilapäisiin toimihenkilöihin kurinpitovaltaa.⁸¹ Asiasta säädettiin ensi kerran yleisesti KunL (642/48) 97,2 §:ssä. Sisällöltään vastaavan UKunL 75,1 §:n mukaisesti tulevat kurinpitorangeistuksina kysymykseen varoitus ja erottaminen määrääjäksi virantoimituksesta sekä viraltapano. Kurinpitovallan alaisia ovat kaikki ne, jotka ovat virkasäännön alaisia.⁸² Kurinpitopäätöksestä on valitusoikeus siinä

Varoitusta koskevat muutoksenhakurajoitukset (ks. 4.2.3.) eivät ole aiheuttaneet käytännössä soveltamisvaikeuksia. KHO:n käytännöstäkin voidaan viitata vain ratkaisuun 1943 II 101, jonka mukaan maanmittaushallituksen maanmittausinsinöörille antamaan varoitukseen ei maanmittaushallinnosta annetun asetuksen (1928) 85,2 §:n nojalla saanut hakea muutosta.

⁷⁹ Tällaiset muutoksenhakurajoitukset perustunevat alunperin käsityksiin kurinpidosta erityisenä vallanalaisuussuhteen muotona. Siten kurinpitotoimet on pyritty erottamaan rangaistuksista. Toisaalta ne nimensä mukaisesti ovat rangaistuksenluonteisia, ja muutoksenhakumahdollisuus varsinkin ankarampiin kurinpitorangeistuksiin on itsestään selvä. Varoitus on kuitenkin eri asemassa, kun sillä ei ole välitöntä vaikutusta virkasuhteeseen. Eräissä tapauksissa tosin varoitus on saattanut vaikuttaa lahjapalkkioon. Ks. mm. *Kekomäki*, LM 1924 ss. 130—163, *Ståhlberg* s. 193 ss. ja *Rytkölä* ss. 70—72.

Muutoksenhakumahdollisuuksia kurinpitotoimena annettuun varoitukseen Ruotsissa selvittävät mm. *Jägerskiöld*, *Tjänstemannarätt* II s. 324 ss. ja *Ragne-malm* s. 484. Ilmeisestikin siellä muutoksenhaku tulee, kun joukko aikaisempia muutoksenhakurajoituksia kumottiin 1926, laajemmin kysymykseen kuin meillä.

⁸⁰ Mainittakoon kurinpitoon liittyvästä, mutta sitä tavallaan lievemmästä *nuhtelusta* vain *esimerkit opetus- ja koulutoimen alalta*: KansakouluA 157 §:n mukaisesti viranhaltijalle voidaan laiminlyönnistä, joka ei vaadi kurinpitotoimiin ryhtymistä, antaa huomautus. Tällaisesta päätöksestä ei KansakouluA 196 §:n mukaan saa valittaa. Eräänlaisesta oppilaitoksen sisäisestä kurinpitotoimesta on taas kysymys YliopistoA 137 §:n mukaan rehtorille kuuluvassa oikeudessa antaa opettajalle ja virkamiehelle muistutus virkavelvollisuuden laiminlyönnistä. Erityislaatuinen järjestelmä on säädetty kuulovammaisten ja näkövammaisten ammattikouluista annetun A:n (60/72) 24—28 §:issä. Sen mukaan rehtorin oppilaalle antamasta varoituksesta ei saa valittaa, kun taas muutoksenhaku oppilaitoslautakunnan antamaan varoitukseen on mahdollinen.

⁸¹ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 300.

⁸² Mikäli viranhaltijan kurinpidosta on erikseen säädetty, virkasäännön kurinpitorangeistuksia ei voida soveltaa. Niinpä työväenopiston johtajaan ei sovellettu virkasäännön kurinpitomääräystä (KHO 1954 II 501).

järjestyksessä kuin kurinpitovaltaa käyttävän viranomaisen muustakin päätöksestä. Käytännössä on esiintynyt vain erityisongelmia muutoksenhakutien sekä kurinpitomenettelyn ja rikosprosessin suhteesta. Ne voidaan kuitenkin viittauksin⁸³ sivuuttaa ja tarkastella jäljempänä kurinpidollisesta varoituksesta erotettavan, ilman määrämuotoa annettavan ojennuksen valituskelpoisuutta.⁸⁴

Kirkollishallinnossa on yksityiskohtaisesti säädetty sekä muistutuksista että eri asteisista varoituksista. Mainittakoon evankelis-luterilaisen kirkon osalta KirkkoL 108 §:ssä tarkoitettu papille tuomittava varoitus, »ellei muistutusta katsota riittäväksi». Varoituk-sen antaa tuomiokapituli; muistutuksen KirkkoL 113 §:ssä sääde-tyin edellytyksin piispa, lääninrovasti ja kirkkoherra kukin valvon-tansa alaisille. Kun muutoksenhausta ei yleensäkään viime mainit-tujen viranhaltijoiden päätöksiin ole säädetty, ei valitus myöskään muistutuksesta voi tulla kysymykseen.⁸⁵ Vastaavanlaiset säännök-set sisältyvät myös ortodoksisesta kirkkokunnasta annettuun lakiin (521/69). Lain 56 §:n mukaisesti piispa voi antaa valvontansa alai-sille »nuhteita». Asianomainen saa pyydettyään »muistutuksesta» kirjallisen todistuksen. Muutoksenhakua ei myöskään näissä tapauk-sissa ole säädetty mahdolliseksi. Nämä kirkko-oikeuden erityiskysy-mykset, joista oikeuskäytännöstä ei ole osoitettavissa esimerkkejä, sivuutetaan jäljempänä.

⁸³ Tapauksessa KHO 1957 II 459 kansakoulun johtokunta oli päättänyt pidät-tää KO:ssa toisessa virassa tehdyistä rikoksista viraltapanon sijasta sakkoihin tuomitun kansakoulunopettajan virantoimituksesta siksi, kunnes KO:ssa käsitelty asia oli tullut lainvoimaisesti ratkaistuksi, ja siksi ajaksi pidättää häneltä koko palkkauksen. Päätöksestä voitiin, ottaen huomioon kansakoulun järjestysmuodon perusteista annetun lain (1923) 8 §:n ja asetuksen (1934) 30,4 §:n säännökset valit-taa kouluhallitukselle. Ks. myös KHO 1931 II 1171 ja 2369. Näissä tapauksissa ei ollut kysymys valituskelpoisuudesta vaan lähinnä valitustiestä.

KHO 26.5.1975 T 2141: Kun kurinpitomenettelyn kestäessä virallinen syyt-täjä oli vaatinut kunnan viranhaltijalle samojen syitten johdosta rangaistusta yleisessä tuomioistuimessa, kurinpitomenettely oli keskeytettävä siksi ajaksi, kun syyte oli vireillä. — VirkamL:ssa tarkoitettun kurinpitomenettelyn osalta tästä on lain 13 §:ssä nimenomaan säädetty. Ks. myös *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 122.

⁸⁴ *Ahtola*, Kunnallisasiain käsikirja s. 254, lähtee siitä, ettei tällaiseen ojen-nukseen saa hakea muutosta. *Kuuskoski—Hannus* s. 300, lienevät samalla kan-nalla sivuuttaessaan kokonaan kysymyksen muutoksenhakumahdollisuudesta.

⁸⁵ Tällainen muistutusmenettely ei voine KirkkoL 535 §:n säännöksiin huo-mioon ottaen tulla seurakunnan muiden kuin KirkkoL:ssa mainittujen viran- tai toimenhaltijoiden osalta kysymykseen. Tosin KirkkoL 12 luvussa tarkoitettu erityislaatuinen kirkkokuriin sisältyvä varoitustenmenettely on yleisesti käytettä-vissä.

Muistutusten ja nuhteiden valituskelpoisuus. Tutkimustehtävän kannalta ei ole tarpeen selvittää, millä edellytyksillä viranomainen voi varsinaisen kurinpitomenettelyn ulkopuolella antaa valvontansa alaiselle virkamiehelle muistutuksen tai nuhteita.⁸⁶ Käytännössä tällaisia toimenpiteitä joka tapauksessa esiintyy. Mikäli ojennus tapahtuu suullisesti tai muutoin ilman määrämuotoa, muutoksenhakukysymys ei oikeastaan aktualisoidu. Kirjallisessa muodossa annettu ja mahdollisesti pöytäkirjattu muistutus on eri asemassa. Tällaisen päätöksen, joka eräissä tapauksissa voi olla hankalasti erotettavissa kurinpitotoimena annettavasta varoituksesta,⁸⁷ valituskelpoisuutta on selvitelty oikeuskirjallisuudessa monelta eri kannalta:

Ensinnäkin muistutusta voidaan tarkastella erityisen vallanalaisuussuhteen ilmenemismuotona⁸⁸ tai yleensäkin sisäisenä viranomaistoinena,⁸⁹ johon muutoksenhaku ei tästä syystä ensinkään voi tulla kysymykseen. Toisaalta voidaan kiinnittää huomiota tällaisen toimen rangaistusluonteeseen ja yleensäkin negatiivisiin tosiasiallisiin vaikutuksiin, joiden seurauksena julkisesti nuhdeltu henkilö tuntee tarvetta saattaa asian ylemmän viranomaisen tutkittavaksi.⁹⁰ Oikeussystemaattiselta kannalta tarkastellen muistutus taas jää kurinpidollisen varoituksen ja virkakäskyn välimaastoon.⁹¹ Tässä suhteessa kysymyksenasettelu valtionhallinnossa on toisenlainen kuin kunnallishallinnossa. Muutoksenhaku valtion viranomaisten antamista kurinpidollisista varoituksista on pääsääntöisesti kielletty. Samoin jäävät virkakäskyt HVall 3,2 §:n mukaisesti vaille valituskelpoisuutta. Kunnallishallinnossa ei vastaavallaisia muutoksenhakurajoituksia esiinny. Näihin hallinto- ja kunnalliselvalitusten eroavuuksiin ei tällaisissa muutoksenhakutilanteissa ole ilmeisestikään kiinnitetty riittävästi huomiota:

⁸⁶ *Ståhlberg*, s. 190, lukee tällaiset huomautukset ja muistutukset, joita »esimies muitta mutkitta voi antaa käskynalaisellensa», virkakäskyjen piiriin.

⁸⁷ Ks. *Andersson* s. 44. *Rytkölä*, s. 73, toteaa erottavana piirteenä, ettei huomautusta tai muistutusta ole tarkoitettu rangaistukseksi ja ettei siitä myöskään tehdä nimikirjamerkintää.

Ragnemalm, s. 489 ss., kiinnittää huomiota päätöksen otsikointiin.

⁸⁸ Ks. *Ståhlberg* s. 190, *Tarjanne* s. 110, *Mälkki* s. 8 ja *Rytkölä* s. 70.

⁸⁹ Ks. *Andersson* s. 44.

⁹⁰ Ks. *Ragnemalm* ss. 486—488.

⁹¹ Muistutusten liitännäisyyttä virkakäskyihin korostavat mm. *Ståhlberg*, s. 190 ja Ruotsissa valitusasiantuntijat, *SOU* 1964: 27 s. 495.

Ragnemalm, s. 488, korostaa puolestaan muistutuksen henkilökohtaista luonnetta ja etsii rinnastuksia pikemminkin kurinpitomenettelystä. — Olen jäljempänä selostettavin tavoin samalla kannalla.

Oikeuskirjallisuudessamme on havaittavissa taipumusta tarkastella erilaisia kehotuksia, muistutuksia ja ohjeita yhtenäisenä ryhmänä. Tällaiset toimenpiteet on yleisin argumentein luonnehdittu valmistelevaa laatua oleviksi tai muutoin sisäisiksi viranomaistomiksi, joista ei saa valittaa.⁹² Virkakäskyihin verrattavien kehotusten ja ohjeiden sekä toisaalta kurinpitoa lähestyvien muistutusten ja ohjeiden rinnastaminen ei kuitenkaan ole perusteltua. Edellisiin sisältyy tulevaa käyttäytymistä velvoittava momentti; jälkimmäiset sisältävät puolestaan jo tapahtuneen käyttäytymisen jälkikäteisen arvostelun. Tällaisen erottelun merkitystä on — sulkematta sitä a priori tarkastelun ulkopuolelle — valitustyypeittäin erikseen selvitettävä.

Ruotsissa on ollut vastaavasti lähtökohtana, että viranomainen voi käskyvaltansa puitteissa antaa alemmalle virkamiehelle muistutuksia ja nuhteita. Kun ne eivät edellytä tuekseen nimenomaisia säännöksiä, muutoksenhakuongelmatkin ovat jääneet ratkaistavaksi yleisten periaatteiden pohjalta. Käytännössä on kuitenkin joskus otettu huomioon varoitusta koskevat nimenomaiset muutoksenhaksäännökset, joita analogisesti soveltaen (RÅ 1919 E 243) tai e contrario päätelmiä tehden (RÅ 1926: 35) useimmiten on päädytty muistutusten valituskelpoisuuteen nähden kielteiselle kannalle. Ilman tällaisia positiivisoikeudellisia liittymiäkin pääsäännöksi on käytännössä muodostunut, ettei muistutuksiin saa hakea muutosta.⁹³

Aikaisemmasta poiketen on tarpeen selvittää muutoksenhakumahdollisuutta muistutuksiin erikseen hallinto- ja kunnallisvalitusten osalta.

Valtion hallintoviranomaisten antamien muistutusten valituskelpoisuutta tarkasteltaessa korostuvat nimenomaan systemaattiset näkökohdat. Kun muutoksenhaku kurinpidollisista varoituksista on yleensä kielletty ja vastaavasti virkakäskyt eivät ole valituskelpoisia päätöksiä, muutoksenhaku niiden väliin jäävien muistutusten ja nuhteiden osalta tuskin on reaalisiin argumentein perusteltavissa. Nimenomaisten säännösten puuttuessa on kysymys kuitenkin jäänyt yksittäistapauksittain ratkaistavaksi.

Oikeuskäytännössä on aikaisemmin, ennen HValL:ia kiinnitetty huomiota siihen, onko asianomainen toimenpide rangaistuksenluonteinen vai ei. Sittemmin on pääpaino annettu systeemaattisille tekijöille ja päädytty

⁹² Ks. mm. *Ikkala*, LM 1955 s. 163, *Merikoski* ss. 265—267 ja *Andersson* ss. 44—45.

⁹³ *Ragnemalm*, ss. 491—494, tosin osoittaa, että RegR useissa tapauksissa on tyytynyt vain lausumaan, että valitus jää huomiotta. RegR on harvoin suoraan todennut, ettei tällainen päätös ole valituskelpoinen. Eräissä tapauksissa valitus on myöskin asiallisesti tutkittu.

siihen, ettei tällaisiin toimenpiteisiin yleensäkään saa valittamalla hakea muutosta:

Tapauksessa *KHO 1920 II 1287* rautatiepiirin piirihallitus oli antanut veturinkuljettajalle muistutuksen ja määrännyt, että tämä sai ajaa vain lyhyempimatkaisia junia. Rautatiehallitus katsoi, ettei toimenpide sisältänyt valituskelpoista ratkaisua ja ettei muutoksenhaku antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin. KHO katsoi toimenpiteen sisältäneen ainoastaan muistutuksen ja sellaisen määräyksen, joka veturinkuljettajalle hänen virantoimitukseensa nähden voitiin antaa, eikä mitään rankaisua, ja jätti rautatiehallituksen päätöksen lopputuloksen pysyväksi. — Siten KHO, vaikkei pitänytkaan valitusta muistutuksesta mahdollisena, otti kantaa piirihallituksen toimivaltaan. Mistään valituksen tutkimisesta ei silti voine olla kysymys vaan pikemminkin sen perustelemisesta, miksi muutoksenhaku asiassa ei tullut kysymykseen. Tapaus ilmentää muistutuksen ja virkakäskyn läheistä suhdetta.

Muistutuksen rajanvetoa säänneltyihin kurinpitotoimiin osoittaa puolestaan tapaus *KHO 1919 I 184*, jossa tullihallitus oli antanut tullinhoitajalle muistutuksen. Siitä ei saanut tullihallituksen ohjesäännön (1885) 63 §:n varoitusta koskeva valituskielto huomioon ottaen hakea muutosta. Tapauksessa *KHO 1930 II 3282* katsottiin vastaavasti kansakoulun johtokunnan kansakoulunopettajalle luvattomasta poistumisesta antama muistutus kansakoulutoimen järjestämisestä annetun asetuksen (11.5.1866 muutettuna 23.12.1921) 136,1 §:ssä tarkoitetuksi varoitukseksi, josta ei saanut hakea muutosta.

Tapauksessa *KHO 1956 II 200*, jossa ei ollut mainitunlaisia sidonnaisuuksia nimenomaisiin valituskieltoihin, katsottiin, ettei KulkM:n katsastusmiehelle tilitositteiden puutteellisuudesta johtuen antama muistutus sisältänyt HVall 3 §:ssä tarkoitettua valituskelpoista päätöstä.

Tapauksessa *KHO 17.5.1974 T 2173* ei tutkittu myöskään valitusta LH:n päätöksestä, jolla oli mm. palolautakunnalle huomautettu vastaisen varalle menettelyn virheellisyydestä.

Onkin selvä, ettei vapaamuotoisessa menettelyssä annettu muistutus sisällä virkamiehen oikeuksiin vaikuttavaa ratkaisua. Siinä suhteessa se kuitenkin sisältää päätöksen, että virkamiehen tietty käyttäytyminen on todettu virkavelvollisuuksien vastaiseksi.

Muistutusten jättämistä *hallintovalituksen* käyttöalan ulkopuolelle voidaan edellä mainituin tavoin perustella lähinnä systemaattisilla näkökohdilla.⁹⁴

⁹⁴ Tässä yhteydessä voidaan viitata myös oikeuskanslerin antamiin huo-

Kunnallisten viranomaisten antamien muistutusten valituskelpoisuus määräytyy UKunL 139,3 §:n yleissäännöksen pohjalta. Sen mukaan ainoastaan valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevat päätökset jäävät kunnallisvalituksen käyttöalan ulkopuolelle. Muistutus, mikäli se yleensäkin on annettu päätöksen muodossa, sisältää sitä vastoin asianomaisen viranomaisen lopullisen kannanoton asiaan. Tältä kannalta muutoksenhakua on pidettävä mahdollisena.

Oikeuskäytännöstä voidaankin osoittaa tapauksia, joissa valitus nimenomaan muistutukseksi otsikoidusta päätöksestä on tutkittu:

Tapauksessa KHO 20. 7. 1952 T 862 kaupunginhallitus oli kaupungin virkasäännön nojalla päättänyt antaa insinöörille muistutuksen. Sanottua päätöstä, siitä huolimatta, että kaupungin virkasäännön mukaan kaupungin viranhaltijoille annettavat kurinpitorangeistukset olivat joko varoitus tai virasta erottaminen määräajaksi tai kokonaan, ei voitu pitää sellaisena luonteeltaan yksinomaan valmistelua tai täytäntöönpanoa tarkoittavana. — Tässä tapauksessa oli nimenomaan kysymys kurinpitoa lievemmästä seuraamuksesta.⁹⁵

Vastaavasti KHO:n ratkaisun 27. 1. 1975 T 399 mukaan kuntaliiton liittohallituksen päätös, jolla ammattikoulun opettajalle oli hänen menettelynsä johdosta hänen hakiessaan asennuslupaa oppilastyönä suoritettavaksi ilmoitetulle sähkötyölle, päätetty huomauttaa, että virka-asoiden hoidossa oli noudatettava virkatietä, sisälsi

mautuksiin vastaisen varalle, joihin ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Tämä johtuu jo organisatorisista tekijöistä. Huomautuksia, jotka ovat selvästi syytetoimien kustannuksella lisääntyneet, on annettu vuosina 1945—1974 yhteensä 874. Ks. *Rieppula—Timperi—Kultalahti*, Oikeus 1976 s. 161 ss.

⁹⁵ *Andersson*, s. 45, näyttää tarkastelevan tätä ratkaisua poikkeustapauksena.

Mainittakoon aikaisemmista ratkaisuista KHO 1942 II 400, jossa oli kysymys kaupunginvaltuuston huoltolautakuntaan kohdistamasta arvostelusta ja huomautuksesta. LH katsoi, ettei päätös sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. KHO (äänestys 4—1) sitä vastoin katsoi, ettei lautakunnalla ollut valitusoikeutta, ja piti päätöstä ts. valituskelpoisena.

⁹⁶ Vastaavasti tapauksessa KHO 18. 10. 1974 T 4003, kysymys oli apulaiskaupunginsihteerille annetusta huomautuksesta sen johdosta, että tämä oli kieltäytynyt ottamasta vastaan tehtävää toimia kaupungin edustajana yhtiökokouksessa. Ks. myös KHO 31. 1. 1975 T 477, jossa kaupunginhallitus oli todennut sen ja apulaiskaupunginjohtajan välillä vallitsevan luottamuspuolan. Päätös ei ollut valituskelpoinen. Tapauksessa Vaasan LO 25. 3. 1976 T 452 oli kysymys kunnanhallituksen palopäällikölle antamasta muistutuksesta sen johdosta, että tämä tulipalotilanteissa ei ollut johtanut sammutustoimia. Kummassakin tapauksessa valitus tutkittiin ja katsottiin kunnanhallituksella olleen oikeus saattaa tällainen käsitöksensä viranhaltijan tietoon.

valituskelpoisen ratkaisun (äänestys 3—2).⁹⁶ Vähemmistöön jääneet HN:t *Lappalainen* ja *Paloheimo* katsoivat, ettei liittohallituksen sanottu toimenpide ollut »sellainen päätös, johon KunL 175 ja 180 §:n mukaan ja ottaen huomioon myös HValL 3 §:n säännökset voidaan valituksin hakea muutosta». — Vähemmistö on ilmeisestikin pyrkinyt hallinto- ja kunnallisvalitusten osalta yhtenäiseen käytäntöön. Kun kunnallisvalitus voidaan ymmärtää myös päätösvallan käytön kontrolliksi ei tällainen samaistus ja viittaaminen HValL:iin ole perusteltavissa.⁹⁷

Muistutuksen valituskelpoisuus⁹⁸ perustuu siihen, että tällainen toimenpide lopettaa asian vireilläolon kunnallisessa viranomaisessa. Tältä kannalta on selvä ero havaittavissa mm. niihin tapauksiin, joissa kunnallinen viranomainen kehottaa alempaa viranomaista erottamaan tietyn viranhaltijan (KHO 1950 II 206) tai itse kehottaa viranhaltijaa eroamaan (KHO 1952 II 116). Viime mainituissa tapauksissa kehoitus ei vielä sisällä kunnallisen viranomaisen lopullista ratkaisua ja jää siten valmistelun luonteisena kunnallisvalituksen käyttöalan ulkopuolelle. Tältä kannalta voi olla vaikea ymmärtää muutoksenhakumahdollisuutta muistutuksesta, joka merkitsee olennaisesti vähäisempää henkilöön kohdistuvaa arvostelua. Valituksen tutkimiselle voidaan kuitenkin osoittaa systemaattiset perusteet. Kun muistutuksen antamisen ei katsota edellyttävän säännöstukea, laillisuuskontrollin sisältö saattaa muodostua ongelmalliseksi. Jälkikäteen tutkittavaksi jäänee käytännössä vain kysymys siitä, onko päätös syntynyt virheellisessä järjestyksessä taikka meneekö se viranomaisen toimivaltaa ulommaksi. Kun ainakin kunnanvaltuustolla ja -hallituksella on katsottava olevan oikeus tällä tavoin kritisoida kunnan viran- ja toimenhaltijoiden menettelyä, valituksen tosiasiallinen merkitys supistuu menettelyjärjestyksen kontrolliksi.

Yhteen veto. Edellä esitetyn mukaisesti *hallintovalitus* ei tule kysymykseen hallintoviranomaisen toimenpiteestä, jolla tämä on merkinnyt muun viranomaisen tai virkamiehen menettelyn tiedoksi. Muistutus, joka oikeastaan sisältää noudatetun menettelyn jälkikäteistä arviointia koskevan ratkaisun, jää muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle lähinnä oikeussystemaattisista syistä. Mikäli muutoksenhakumahdollisuuk-

⁹⁷ KHO:n ratkaisua 1955 II 864, jossa jätettäessä kunnallisvalitus tutkimatta viitattiin myös HValL 3 §:ään, on pidettävä poikkeuksellisenä.

⁹⁸ Käytäntö ei tämäntyyppisten muistutusten valituskelpoisuuteen nähden ole kuitenkaan vielä täysin vakiintunut. Niinpä Pohjois-Karjalan LO ratkaisussaan 29.7.1976 T 467 katsoi, ettei koululautakunnan autoilijalle antama huomautus sen johdosta, että tämä oli hoitanut koululaiskuljetukset epäsäännöllisesti, sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.

sia kurinpidollisiin varoituksiin nähden lisättäisiin,⁹⁹ asia myös muistutusten osalta tulisi toiseen valoon. Toisaalta muistutus on varoitusta lievempi seuraamus siinäkin suhteessa, ettei siitä, toisin kuin kurinpitotaustatuksista tehdä merkintää nimikirjaan.¹⁰⁰ Siihen nähden ei ole vastaavanlaista muutoksenhaun tarvetta. Tehokkaan muutoksenhakujärjestelmän toteuttaminen kohtaisi toisaalta vaikeuksia senkin vuoksi, etteivät virkavelvollisuuden sen paremmin kuin muistutuksen antamiskompetenssikaan aina ole tarkoin osoitettavissa.¹⁰¹ Näistä syistä muistutusten jälkikäteinen laillisuuskontrolli tuskin voidaan tulla kysymykseen. Oikeusturvan kannalta on vähimmäisvaatimus, että asianomaista virkamiestä ennen mahdollisen muistutuksen antamista kuullaan.¹⁰²

Muutoksenhakumahdollisuudet kunnallisten viranomaisten vastavista toimenpiteistä ovat *kunnallisvalituksen* ominaispiirteistä johtuen olennaisesti laajemmat. Toisaalta voidaan kysyä, onko kunnallisvalitukselle huomautusten osalta reaalista tarvetta. Tällaisissa tapauksissa ei oikeastaan ole kysymys kunnan itsehallintoon kuuluvasta päätösvallasta vaan yksityiseen viranhaltijaan kohdistuvasta arvostelusta. Kysymys liittyy laajemminkin kunnallisvalituksen käyttöedellytyksiin.¹⁰³

⁹⁹ *Ståhlberg*, s. 192, toteaa tällaista tendenssiä olleen 1920-luvulla havaittavissa. Tällä hetkellä suuntaus on selvästi toinen. Niinpä *julkishenkilöstön oikeusasemakomitea* harkitsee muutoksenhakua kirjallisesta varoituksesta yleensäkin kiellettäväksi. Ks. toisin Ruotsissa *Ragnemalm* s. 507.

¹⁰⁰ Ks. NimikirjaA (215/64) 6 §:n 1 momentin kohta 7 ja *Rytkölä* s. 72 ss.

Nimikirja on AsiakJulkL:ssa tarkoitettu yleinen asiakirja (KHO 6.9.1976 T 3176).

¹⁰¹ Ks. vaikeuksista virkavelvollisuuksien sisällön selvittämisessä rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisen kannalta *Honkasalo*, III s. 276 ss.

¹⁰² Kun muistutukseen ei saa hakea muutosta, oikeusturvan takeet jäävät sen antamisessa noudatetun menettelyn varaan. Muistutusjärjestelmää kritisoiivat Ruotsissa yleisesti mm. *Jägerskiöld*, II s. 73 ja *Wennergren*, I statens tjänst s. 134.

Ragnemalm, s. 506, esittää puolestaan toivomuksen välttää sellaisia muistutuksia, jotka johtavat ajatukset kurinpitomenettelyyn. — Tosin tilanne on Ruotsissa siinä mielessä toinen, että muutoksenhaku tulee laajalti myös varoituksiin nähden kysymykseen.

¹⁰³ Todettakoon vain, että kurinpittoa koskevissa asioissa KHO on kunnallisvalituksen yleensä kassatorisesta luonteesta poiketen myös välittömästi muuttanut kunnallisen viranomaisen päätöstä. Ks. mm. KHO 1959 II 319 (kaupungin hallituksen kurinpitopäätös) ja 1968 II 103 (kansakoululautakunnan kurinpitopäätös).

7.7. Päätökset muussa järjestyksessä ratkaistavissa asioissa

7.7.1. Muutoksenhaun yleisistä edellytyksistä sitovuutta vailla olevaan päätökseen

Muutosta haetaan käytännössä usein myös päätökseen asiassa, joka on sitovasti ratkaistavissa muussa järjestyksessä. Valituksen kohteena on tällöin toimenpide, jolla asiaa ei ole ratkaistu. *Hallintovalitus*, jonka kohteeksi on nimenomaan säädetty asiaratkaisu, ei tällaisissa tapauksissa luonnollisestikaan ole käytettävissä.¹ *Kunnallisvalituksen* osalta lähtökohta on siinä mielessä toinen, että muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle on rajattu vain valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat päätökset. Päätöksen sitovuutta ei ole asetettu valituskelpoisuuden kriteeriksi. Muutoksenhaku on siten mahdollinen myös päätökseen, joka ei sisällä asian ratkaisua.²

Kysymys ei tällaisissa tapauksissa kuitenkaan ole vain päätöksen valituskelpoisuuden kriteereistä vaan yleensäkin hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöedellytyksistä suhteessa muuhun menettelyyn. Tämän vuoksi ei riitä, että päätöksen valituskelpoisuutta ratkaistaessa kiinnitetään huomiota vain asianomaisen päätöksen ominaisuuksiin.³ Oikeus-systemaattisia näkökohtia painottaen on laajemminkin selvitettävä, onko asia ratkaistavissa muussa järjestyksessä ja syrjäyttääkö juuri tämä muu menettely muutoksenhaun valittamalla. Asia saattaa olla sitovasti ratkaistavissa vain erikseen säädettyssä hallintomenettelyssä, oikaisuvaatimusmenettelyssä, hallintoriitana LO:ssa taikka kannetietä yleisessä alioikeudessa tai työtuomioistuimessa.

Valitukseen annetusta päätöksestä ei tosin aina ilmene, missä järjestyksessä asia on ratkaistavissa.⁴ Valituksen käsittely ei edellytä tällaista

¹ Ks. *Rytkölä* s. 276, *Ikkala*, LM 1955 s. 162, *Merikoski* s. 263 ja *Andersson* s. 160.

² Ks. *Ikkala*, LM 1955 s. 161, *Kuuskoski*, MK 1956 s. 189 ja *Andersson* s. 28. Toisin *Palme*, JFT 1954 s. 369.

³ *Ragnemalm*, s. 412 ss., kytkee omaksumansa lähtökohdan mukaisesti näissäkin tapauksissa päätöksen valituskelpoisuuden siihen, mitä vaikutuksia päätöksellä kulloinkin on. Ne voivat olla latentteja tai hypoteettisia riippuen siitä, miten adressaatti (asianosaisriidoissa vastapuoli) ymmärtää päätöksen.

⁴ Niinpä KHO tapauksessa 1962 II 691 totesi vain, ettei lääkintöhallituksen päätöksellä oltu ratkaistu tai voitukaan ratkaista kysymystä sairaalan nettotap-

kannanottoa, jos kysymys ei ole muutoksenhaun syrjäyttävästä menettelystä. Valitusviranomaisen kannalta riittää kannanotto valituksenedellytyksiin. Aina ei ole selvitettävissäkään, missä järjestyksessä asia olisi sitovasti ratkaistavissa.⁵ Asian käsittelyjärjestystä koskevalla ohjauksella olisi kuitenkin muutoksenhakijan kannalta tärkeä merkitys. Se osoittaisi panemaan asia vireille oikeassa järjestyksessä. Oikeussuojan tarve saattaisi välittömästäkin tulla tyydytyksi, mikäli valitukseen annettusta päätöksestä ilmenisi, ettei valituksenalainen päätös vielä sisällä asian sitovaa ratkaisua ja että asia on ratkaistava nimenomaan tiettyssä muussa järjestyksessä.

Seuraavassa tarkastellaan muutoksenhaun korvaavia menettelytapoja vain sikäli, kuin sillä on yleistä merkitystä valituksen käyttöalan määräytymisen kannalta. Samalla kiinnitetään huomiota valitustyyppien eroavaisuuksiin. Eriytetty tarkastelu antaa mahdollisuuksia systemaattisesti perehtyä käytännön muutoksenhakutilanteisiin ja niissä annettujen ratkaisujen erityispiirteisiin.

7.7.2 Valituksen käyttöalan rajanvetoa muussa järjestyksessä ratkaistavissa asioissa

Muussa hallintomenettelyssä ratkaistava asia. Tapaukset, joissa hallintoviranomaisen päätös ei sisällä asian ratkaisua, voidaan jakaa taval-

pioiden korvaamisesta. Ks. myös 1947 II 463 ja 1968 II 190. Ilmeisestikin asia oli näissä tapauksissa ratkaistava hallintoriitana LO:ssa.

Mainittakoon myös tapaukset, joissa oli kysymys asutushallituksen päätöksestä velkojen takaisinmaksamista koskevassa asiassa (KHO 19.2.1969 T 1069 ja 29.5.1969 T 3225) tai rehtorin velvollisuudesta erotessaan käyttää veronpalautustamaan opettaja-asuntolasta (KHO 7.10.1969 T 5106). Ilmeisestikin viime mainitussa tapauksessa oli irtisanomiseen sovellettava huoneenvuokralaissa tarkoitettua menettelyä.

⁵ Asian selvittämisessä ilmeneviä vaikeuksia osoittavat havainnollisesti KHO:n ratkaisut 1968 I 54 ja II 647, joissa oli kysymys liikevaihtoverotoimiston päätöksellä ilmaistusta, valtion puolelta tehdystä kuittausilmoituksesta. Kun sillä ei ollut sitovasti ratkaistu kysymystä valtion oikeudesta käyttää veronpalautus kuittauksen valtion liikevaihtoverosaatavia vastaan, päätös ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua (äänestys 8—2). — Ratkaisut jättivät avoimeksi, missä järjestyksessä kuittausilmoituksesta syntyvä riita oli käsiteltävä. Käytännöllisimpänä menettelynä ilmeisestikin olisi tullut kysymykseen hallintoriita-asioden käsittelyjärjestys. Ratkaisuja selostaa *Suviranta*, LM 1969 s. 591 ss.

Todettakoon, että kuittausmahdollisuudesta on sittemmin säädetty LiikevaihtoveroL 56 §:ssä (495/71) myös liikevaihtoverosaatavien ja -palautusten osalta.

laan kolmeen ryhmään: Ensinnäkin päätös saattaa olla valmistelunluonteinen, mikäli asia on ratkaistavissa noudatetussa menettelyssä, mutta päätös ei siitä huolimatta tarkoita asian ratkaisua. Toiseksi asia voi olla säädetty ratkaistavaksi vain tietyssä määrämuotoisessa hallintomenettelyssä. Kolmantena mahdollisuutena on, ettei asian ratkaiseminen yleensä ole kuulunut viranomaisten toimivaltaan.

Hallintovalituksen kannalta nämä tapaukset ovat periaatteessa samassa asemassa. Muutoksenhaku ei ole mahdollista päätöksestä, joka miltei osin ei sisällä asian ratkaisua. Kysymys on tyypillisestä HVall 3,1 §:n soveltamistilanteesta ei siitä, että asian määrämuotoinen käsittelyjärjestys tai hallintomenettely yleensä korvaisi muutoksenhaun. Muutoksenhaku on keskitetty hallintomenettelyn tuloksena syntyvään asiaratkaisuun. Esimerkkejä tapauksista, joissa valitus tällaisesta »sitovuutta vaille olevasta päätöksestä» on jätetty tutkimatta, löytyy lähinnä taloushallinnon ja sosiaalihuollon asiaryhmistä.

Tieasioista mainittakoon tyyppitapauksena KHO:n ratkaisu 1962 II 483, jonka mukaan kylätien tieosakkaiden päätös tieyksikköluettelossa merkittyjen tieyksikköjen kuulumisesta eräälle tilalle ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua, kun velvollisuus osallistua kylätien rakentamiseen ja kunnossapitoon voitiin saattaa erikseen tutkittavaksi ja ratkaistavaksi.

Myöskään tie- ja vesirakennushallituksen päätös yksityisten teiden liittymäsuunnitelman vahvistamisesta ei ollut valituskelpoinen, kun tällaisella päätöksellä ei voitu määrätä sanotunlaisen tien rakentamisesta (KHO 21. 5. 1973 T 2175).⁶ Muutosta ei voitu RakL 5 §:ssä tarkoitetusta poikkeuslupapäätöksestä valitettaessa hakea tieliittymän saamiseksi, kun sanottu kysymys voitiin saattaa muussa järjestyksessä (TieL 50,1 §:ssä nimenomaan tarkoitetussa tietoituksessa) ratkaistavaksi (KHO 26. 2. 1969 T 1221). Tutkimatta jätettiin myös valitus asutushallituksen päätöksestä tiekorvausta koskevassa asiassa, kun oikeus korvauksen saamiseen oli ratkaistava muussa järjestyksessä (KHO 25. 3. 1969 T 1843).

⁶ KHO:n ratkaisuissa 22. 8. 1973 T 3137—3139 oli vastaavasti kysymys yksityisten teiden järjestelysuunnitelman hyväksymistä koskevan LH:n päätöksen valituskelpoisuudesta. Tällainen hyväksymispäätös on sinänsä valituskelpoinen. Järjestelysuunnitelma ei kuitenkaan koske maatalousliittymiä, jotka voidaan TieL 52,6 §:n mukaisesti tehdä yksityisten teiden liittämistä koskevien määräysten tai kieltojen estämättä tienpitoviranomaisten ohjeiden mukaan. Järjestelysuunnitelmalla ei siten voida ratkaista kysymystä oikeudesta maatalousliittymään. Tältä osin tehty valitus onkin jätetty tutkimatta. Ks. myös KHO 7. 1. 1974 T 13 ja 9. 4. 1974 T 1568.

Vesiasiat. KHO 1961 II 437: Kun manttaalikunnalla ei ollut osuutta siihen vesialueeseen, jonka säännöstelystä kuntakokouksen päätöksestä oli kysymys, sanottu päätös sisälsi vain lausunnon, josta ei ollut lupa valittaa. — Manttaalikunnan kokous ei siten ollut ollenkaan toimivaltainen ratkaisemaan asiaa.

Muutosta ei voitu myöskään hakea vesioikeuden päätökseen vesistön säännöstelyä (KHO 18.6.1964 T 2812), jäteveden johtamista (KHO 24.10.1968 T 5143) ja vesistön järjestelyn kustannusten jakoa (KHO 28.3.1974 T 1402) koskevassa asiassa, eikä myöskään tie- ja vesirakennushallituksen päätökseen uittajateiden rakentamisesta (KHO 20.5.1975 T 2037—2039), kun mainitut kysymykset voitiin vesilaissa säädetyssä järjestyksessä erikseen saattaa vesioikeuden uudelleen ratkaistavaksi.

Huoltoapuasiat. Huoltolautakunnan tai sosiaalilautakunnan päätöksellä ei vielä voida sitovasti ratkaista henkilön velvollisuutta korvata huoltoapukustannukset tai lapsen elatusapukustannukset taikka suorittane työllä työlaitoksessa, vaan asianomainen henkilö voi lautakunnan tehtyä esityksen LH:lle kustannusten perimisestä tässä yhteydessä esittää muistutuksensa ja valvoa oikeuttaan. Valitus lautakunnan päätöksestä, joka usein annetaan maksukehotuksen muodossa, onkin säännönmukaisesti jätetty tutkimatta.

Käytäntö on ollut sama huoltoapuasioissa (KHO 1937 II 3273 ja 3495, 1949 II 119, 1954 II 703, 1956 II 139, 22.1.1974 T 272, 9.4.1974 T 1538 ja 17.2.1975 T 701),⁷ lapsen elatusavun perimistä koskeissa asioissa (KHO 1954 II 515, 1959 II 376 ja 10.5.1965 T 1910) sekä lastensuojelukustannusten korvaamista koskeissa asioissa (KHO 26.1.1971 T 305).

Tapauksessa KHO 1965 II 283 sosiaalilautakunnan päätös, jolla oli hylätty elatusvelvollisen pyyntö, ettei häneltä ulosottoteitse perittäisi au-lapselle tulevia elatusapuja, ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.⁸

Tapauksessa KHO 18.2.1972 T 547 jätettiin tutkimatta valitus

⁷ Ks. myös LO:ien vakiintuneesta käytännöstä Hämeen LO 26.9.1974 T 358, 3.10.1974 T 372, 10.10.1974 T 389 ja 5.8.1976 T 178.

Käytäntö on kuitenkin aikaisemmin vaihdellut. Niinpä valitus on joissakin tapauksissa myös tutkittu ja hylätty. Ks. Andersson, s. 30 sekä KHO:n ratkaisut 1934 II 2475 ja 1703, 1936 II 1827, 1945 II 29, 1950 II 415, 1951 II 628, 1952 II 434, 1959 II 376 ja 1960 II 757.

⁸ Ks. myös KHO 4.12.1975 T 4769: Huoltoavun saaja oli pyytänyt sosiaalilautakunnalta, että se luopuisi päätöksestä periä antamastaan huoltoavusta häneltä korvaus. Sosiaalilautakunta päätti pysyä tuossa aikaisemmassa päätöksessään. Päätös tässäkin asiassa, joka oli ratkaistava HaL 38 §:ssä tarkoitettuin tavoin sosiaalilautakunnan hakemuksesta LO:ssa, ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.

sosiaalihallituksen määräyksestä korvata aivovauriolapsen koulutuksesta aiheutuvat kustannukset myöhemmin InvaHL 11,2 §:n mukaisesti valtion varoista. KHO katsoi, ettei päätöksessä ollut näiden kustannusten määrää vahvistettu eikä voitukaan etukäteen vahvistaa. Vastaavasti tapauksessa KHO 2.8.1966 T 3305 SosM:n neuvottelukunta oli ilmoittanut, ettei tehtaan eräille työntekijöille saanut maksaa työttömyysavustusta. Asia voitiin vasta myöhemmin saattaa sitovasti ratkaistavaksi. Tapauksessa KHO 12.3.1969 T 1589 oli puolestaan kysymys maksamatta olleen elatusavun määrästä. Kun sosiaalilautakunnan päätöksellä ei ollut tuota kysymystä sitovasti voitu ratkaista, päätöksestä tehty valitus jätettiin tutkimatta.

Sitä vastoin valitus tutkittiin tapauksessa KHO 1974 II 148, jossa sosiaalilautakunta oli päättänyt periä alaikäisen vajaamielisen vakuutusyhtiöltä saaman vakuutuskorvauksen käytettäväksi keskuslaitoksessa annetun hoidon ja lapsen henkilökohtaisiin tarpeisiin. — Tällaisen Vajaamielisel 25 §:n nojalla tehtävä päätös sisältääkin vakuutuskorvauksen käyttöä koskevan sitovan ratkaisun.⁹

Tulliasiat. Tapauksessa KHO 22.11.1972 T 4607 tullihallitus oli suostunut yhtiön hakemukseen saada tulliselvittää Pääjärven voimalaitostyömaalle vietävät elintarvikkeet kuukausittain jälkikäteen. Tullihallituksen päätökseen liitetty, elintarvikkeiden viennistä laadittu muistio ei sisältänyt »sellaista yhtiötä sitovaa ratkaisua, josta yhtiöllä olisi oikeus valittaa». — KHO:n päätös lienee ymmärrettävä niin, ettei päätös ollut valituskelpoinen, kun tullaus oli sitovasti suoritettavissa vain määrämuo-toisessa menettelyssä.¹⁰

Veroasioissa ilmenee tällainen kysymyksenasettelu vieläkin selvemmin.

Niinpä valituskelpoisia eivät olleet kaupunginhallituksen antama ennakkotieto tontin vuokraoikeuden ja sillä olevien rakennusten arvioimisesta (KHO 1950 II 400 ja 18.2.1953 T 773), verolautakunnan puheenjohtajan LeimaveroL 87 §:n nojalla antama kirjallinen kehoitus lain 85 §:ssä tarkoitetun laskelman esittämisestä (KHO 1959 II 26) ja valtioneuvoston päätökseen otettu lausuma siitä, että obligaatiolainan ottajan oli valtiovarainministeriölle toimitettava todistus leimaveron suorittamisesta tai selvitys siitä, että obligaatiot leimaverolain mukaan olivat leimaverosta vapaat (KHO 1965 II 820). Kun näissä tapauksissa ei ollut kysymys leimaveron

⁹ Samoin Hämeen LO 28.2.1975 T 58.

¹⁰ Ks. myös KHO 1964 II 240: Maataloushallituksen päätöksellä ei ollut sitovasti ratkaistu kysymystä taimilähetysten tarkastusmaksujen takaisinsaannista. Kun kysymys voitiin saattaa ratkaistavaksi VeroUL 8 §:ssä tarkoitetussa järjestyksessä, päätöksestä tehty valitus jätettiin tutkimatta (äänestys 4—1).

suorittamista koskevasta ratkaisusta, valituksen tutkimatta jättämistä on ottaen huomioon myös LeimaveroL 92 § pidettävä luonnollisena.

Mainittakoon vielä eräitä hallintovalituksen käyttöalaa osoittavia *erityistapauksia*:

KHO 1944 I 11: Tie- ja vesirakennushallituksen päätös, joka koski vaatimusta valtion velvottamisesta maksamaan korvausta Saimaan kanavalaitokseen kuuluvan vuokra-alueen palauttamisesta kanavalaitoksen hallintaan ennen vuokra-ajan loppua, ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. Kysymys voitiin saattaa erikseen laillisessa järjestyksessä ratkaistavaksi (äänestys 3—2).¹¹

Tapauksessa *KHO 1944 I 54* oli kysymys maatalousministeriön asutusasiainosaston toimitettua taloudellista katselmusta koskevassa asiassa antamasta päätöksestä. Sitä oli pidettävä sellaisena toimenpiteenä, joka voitiin saattaa KHO:n tutkittavaksi (täysistunto, äänestys 8—3). Vähemmistö piti päätöstä vain valmistavana toimenpiteenä, joka sisälsi määräyksen virkatalojen antamisesta vuokralle. Enemmistön mukaan ei kysymys enää ollut muussa järjestyksessä ratkaistavasta asiasta, vaan katselmus sisälsi jo itsenäisen ratkaisun.

Ratkaisutilanne oli toisentyypinen tapauksessa *KHO 17. 10. 1972 T 4003*, jossa rakennuslautakunnan RakJ:n siirtymämääräysten nojalla toimittamaa rakennuskaavateiden valmiusastekatselmusta ei pidetty valituskelpoisena päätöksenä. — Katselmuksessa ei vielä voida ratkaista teistä aiheutuvia korvausmääriä tai -velvollisuutta. Se sisältää vain lausunnonluonteisesti katselmuksen toimittajien käsityksen asianomaisten teiden valmiusasteesta.

Kunnallisvalituksen käyttöalaa muodostuu olennaisesti laajemmaksi, kun muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle on rajattu vain valmistelu- ja täytäntöönpanotoimet. Kunnallisen viranomaisen päätöstä voidaan pitää valmistelunluonteisena, mikäli asia vielä tulee kokonaisuudessaan saman viranomaisen ratkaistavaksi. Tilanne on toinen, mikäli kunnallisella viranomaisella ei ole päätösvaltaa asiassa vaan se on ratkaistava muussa järjestyksessä. Tämä erottelu ilmenee myös oikeuskäytännössä:

Asian tuleminen myöhemmin saman viranomaisen ratkaistavaksi johti valituksen jättämiseen tutkimatta mm. tapauksessa *KHO*

¹¹ Ks. myös *KHO 1959 II 26* ja 28. 4. 1966 T 2030 (Porkkalan palautuslain mukaisen taloudellisen selvittelyn perusteella valtiolle tulevan määrän suorittaminen).

1973 II 50: Kun kunnanhallitus vahvistaessaan asuntokatselmus-toimikunnan määräämät asuntojen pistearvot ei ollut samalla määrännyt niiden perusteella asuntojen uusia vuokria, ei päätös, sellaisenaan sisältänyt valituskelpoista ratkaisua, vaan oli luonteeltaan yksinomaan asian valmistelua (äänestys 3—1 perusteluista).¹² — Kunnallisen viranomaisen toimenpide on tällaisissa tapauksissa periaatepäätöksen luonteinen (7.3.2.).

Kun asia voidaan saattaa muussa järjestyksessä ratkaistavaksi, kunnallisen viranomaisen päätös ei ole tuon myöhemmän päätöksen valmistelua. Tällaista kunnallisen viranomaisen kannanottoa on, vaikka se ei voikaan sisältää asian ratkaisua, pidettävä pääsääntöisesti valituskelpoisena.

Mainittakoon tyyppitapauksena KHO:n ratkaisu 1966 II 14: Kun kysymys asemakaavan muuttamisesta voitiin RakL 143 §:n nojalla saattaa sisäasiainministeriön tutkittavaksi, ei kauppalanvaltuuston päätös, jolla vaatimus asemakaavan muuttamisesta oli hylätty, loukannut tontinomistajan yksityistä oikeutta.¹³

Rajanveto valmistelua koskevan päätöksen lopullisen kannanoton välillä kohtaa vaikeuksia niissä tapauksissa, joissa on yleensäkin kysymys kunnan ryhtymisestä johonkin hankkeeseen. Tässä suhteessa on havainnollinen esimerkkitapaus KHO 1956 II 786, jossa kunnanvaltuusto oli päättänyt kunnantien parantamisesta: LO katsoi kunnanvaltuuston päätöksen »laadultaan sellaiseksi, ettei siitä ollut lupa valittaa». KHO totesi puolestaan, ettei »kunnanvaltuuston päätöksellä ollut lopullisesti ratkaistu eikä voitukaan ratkaista kysymystä kunnantien suunnan muuttamisesta ja leventämisestä, joista asioista päättäminen kuului LH:lle. Kun päätöksellä oli tarkoitettu vain toimenpiteisiin ryhtymistä asiassa ja päätös

¹² Käytäntö on vakiintunut LO:issa. Ks. Kuopion LO 3. 5. 1977 T 331 (jätevesimaksu) sekä Lapin LO 29. 6. 1976 T 886 (opettaja-asunnon luovutus) ja 29. 9. 1976 T 1279 (asuntojen pistearvojen tarkistaminen).

Todettakoon, että kunnanvaltuuston päätös jätevesimaksutaksan hyväksymisestä, joka on jätevesimaksusta annetun L:n (610/73) 6 §:n mukaan alistettava LH:n vahvistettavaksi, on valituskelpoinen (KHO 24. 5. 1976 T 2087).

¹³ Samoin KHO 1969 II 51 (kysymys rakennuskaavan muuttamisesta). Vastavanlainen ratkaisutilanne oli tapauksissa KHO 1955 II 393 (kunnanhallituksen päätös hylätä vaatimus muuttaa maanviljelys- ja metsämaiden luokitusta) ja KHO 21. 1. 1970 T 262 ja 14. 4. 1970 T 1850 (kaupunginhallituksen päätös peruuttaa urakoitsijaoikeudet) sekä 17. 5. 1976 T 1969 (kunnanhallituksen kehoitus mökkien omistajille muuttaa saarelta määräaikaan mennessä ehdolla, että kunnanhallitus muutoin ryhtyy muihin täytöntöönpanotoimiin). Näissäkään tapauksissa ei päätöksellä ollut asiaa sitovasti ratkaistu, joten yksityisen oikeuden loukkaukseen perustettu valitus hylättiin.

niin ollen oli luonteeltaan yksinomaan valmistelua», KHO pysytti LO:n päätöksen lopputuloksen. — KHO näyttää perustelussaan seuranneen kiinteästi KunL 175,2 §:n sanamuotoa.

Käytännöllisenä ratkaisuvaihtoehtona voidaan suositella valituksen tutkimista niissä tapauksissa, joissa kunnallisen viranomaisen vireillepanoakin tarkoittava toimenpide sisältää asian kokonaisuuden kannalta päätösvallan käyttöä (edellä 6.1.1.).

Oikaisuvaatimus valituksen korvikkeena. Muutoksenhaku hallintoviranomaisen toimenpiteeseen asiassa, joka on saatettava oikaisuvaatimusmenettelyssä ratkaistavaksi, on aiheuttanut lukumääräisesti suuren joukon ongelmia.

Näissä tapauksissa on kuitenkin kysymys oikaisuvaatimusmenettelyä koskevien eikä niinkään hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskevien säännösten soveltamisesta. Tämä ei kuitenkaan aina ilmene valitukseen annetusta päätöksestä. Oikeuskäytännöstä löytyy esimerkkejä siitä, että valituksen tutkimatta jättäminen asiassa, jossa oikaisuvaatimusmenettely on säädetty korvaamaan ensi asteen valitus, on perustettu HVall 3 §:n soveltamiseen. Valitusviranomainen tyytyy myös usein vain toteamaan, ettei asiaa ole valituksenalaisella päätöksellä sitovasti ratkaistu ja ettei se siten ole valituskelpoinen.¹⁴ Päätöksen perusteluista tulisi kuitenkin selvemmin näkyä, minkä vuoksi muutoksenhaku valittamalla ei tule kysymykseen. Oikaisuvaatimusmenettely on aiheuttanut tällaisia muutoksenhakuongelmia lähinnä palkkaus- ja eläkeasioissa. Seuraavassa tarkastellaan kuitenkin ensin *hallintovalituksen rajanvetoa* asiakirjojen julkisuutta koskevissa asioissa.

AsiakJulkL 8,1 §:n säännöksen mukaan, jos asianomainen virkamies kieltäytyy virallista asiakirjan jäljennöstä tai otetta antamasta, tulee hakijan saada asia viranomaisen ratkaistavaksi. Tästä ratkaisusta on hakijalla sitten oikeus valittaa siinä järjestyksessä, jossa sen viranomaisen päätöksestä yleensä haetaan muutosta. Menettely on siten selvä. Eräissä tapauksissa on hakijalla kuitenkin ollut vaikeuksia päätellä, onko kysymys vasta virkamiehen kieltäytymisestä vai viranomaisen valituskelpoisesta ratkaisusta.

Tapauksessa KHO 9.3.1972 T 879 hakijalle oli posti- ja lentätinhallituksen kansliaosaston kirjeellä ilmoitettu, ettei eräiden psykologisten soveltuvuustestien lomakkeita ja tuloksia annettu tutkimuksen tilaajalle eikä koehenkilölle ja ettei niitä voitu hakijalle

¹⁴ Ks. KHO 1953 II 219 ja 1957 II 319.

lähettää. KHO katsoi, ettei kansliaosaston kirjettä ollut tarkoitettu hallintopäätökseksi ja ettei sillä oltu ratkaistu asiaa. Kirje ei siten sisältänyt valituskelpoista ratkaisua (samoin lääkintöhallituksen osastopäällikön sijaisen kirje KHO 15. 3. 1973 T 1087).

Tapauksessa KHO 3. 11. 1972 T 4285 oli kaupunginkanslian kirjaaja kieltäytynyt antamasta hakijalle eräitä asiakirjoja nähtäväksi. Hakija ei kuitenkaan saattanut kysymystä kaupunginhallituksen ratkaistavaksi vaan pyysi LH:n toimenpidettä asiassa. LH totesi, ettei asia antanut aihetta toimenpiteisiin. KHO katsoi, ettei LH ollut ratkaissut eikä voinutkaan ratkaista kysymystä hakijan oikeudesta saada asiakirjat nähtäväkseen. LH:n ilmoitus voitaneen rinnastaa kanteluun annetuksi päätökseksi, josta ei saanut valittaa.

Esimerkkitapauksissa KHO vain päätyi toteamaan, ettei kysymyksessä ollut valituskelpoinen hallintopäätös. Tällainen valituksenedellytysten ratkaisemiseen pitäytyvä perustelu ei antanut riittävää ohjausta siitä, miksi valitus ei voinut tulla kysymykseen.

PalkkaL (1030/42) 24 §:n mukaan sen, joka katsoo asianomaisen viranomaisen kieltäneen hänelle tuon lain taikka sen nojalla annettujen säännösten taikka tehdyn sopimuksen mukaan tulevan palkkauksen, on esitettävä kirjallinen oikaisuvaatimus tälle viranomaiselle. Vasta tähän annettuun päätökseen saadaan hakea muutosta KHO:lta. Vastaavanlainen järjestely on sittemmin toteutettu myös YlimääräisA (644/45 ja 755/49) 21 §:ssä.¹⁵ Oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle jäävät kuitenkin vielä eräät valtion viran- tai toimenhaltijat. Kun oikaisuvaatimus voidaan esittää vain asianomaisten säännösten mukaan määräytyvästä palkkauksesta, menettely ei koske mm. toimituspalkkioita, toimituskirjain lunastuksia, tutkintomaksuja tai muita korvauksia, joista *PalkkaL* 15 §:n mukaan säädetään erikseen.¹⁶ Muutoksenhakumahdollisuudet oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolella määräytyvät yleisten säännösten mukaisesti.

¹⁵ Palkkauslainsäädäntöön ei aikaisemmin sisällynyt yleisiä säännöksiä muutoksenhausta tai yleensäkkään menettelystä saattaa palkkausta koskeva asia ylemmän viranomaisen tutkittavaksi. Epäkohta poistui toteutettaessa HValL:ssa yleinen valitusoikeus. Se ei kuitenkaan tuonut muutosta palkkausasioissa noudatettavaan oikaisuvaatimusmenettelyyn, joka edelleen korvaa ensi asteen valituksen.

¹⁶ Ks. *Rytkölä* ss. 261 ja 282 sekä *Ikkala*, LM 1953 s. 123.

Tällaisia muihin kuin *PalkkaL* 24 §:ssä ja YlimääräisA 21 §:ssä tarkoitettuihin säännöksiin ja määräyksiin perustuvia taloudellisia etuja ovat myös lakkautuspalkka (KHO 1947 I 25 ja II 360) sekä matkakustannusten korvaus ja päiväraha. MatkustusA:n mukaisissa asioissa onkin käytännössä ollut epäselvyyttä, minkälaista menettelyä matkalaskun käsittelyssä olisi noudatettava. Eräissä tapauksissa viranomaisen on matkalaskun hyväksymättä jättämältään osalta antanut perustelun päätöksen. Ks. mm. KHO 7. 12. 1967 T 6722 ja 4. 4. 1968 T 2025. Menettely kaippaa yhtenäistä selvittelyä.

Oikaisuvaatimusmenettelyn piiriin kuuluvat lähinnä peruspalkkaisen virkamiehen peruspalkka, ylimääräisen toimenhaltijan vuosipalkkio ja tilapäisen toimihenkilön palkkio, kahden ensin mainitun ryhmän ikälisät, määrävuosikorotukset ja kalliinpaikanlisät sekä kaikkien kolmen ryhmän lisäpalkkiot ja virantoimituksen tai tehtävien vuoksi olleista erityisistä kustannuksista maksettavat korvaukset.¹⁷ Samoin oikaisuvaatimusmenettelyä sovelletaan vuosilomakorvaukseen¹⁸ ja sopimuspalkkoihin.

Tutkimustehtävän kannalta riittää muutoksenhakumahdollisuuksien yleinen rajanveto oikaisuvaatimusmenettelyyn nähden. Menettelyä koskevien säännösten mukaan eivät oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä edeltävät toimenpiteet kelpaa muutoksenhaun kohteeksi.¹⁹ Mikäli kysymys taas on oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä, on se valituskelppoinen HVaL 3 §:n nojalla. Käytännössä on kuitenkin ollut joskus epäselvää, milloin on kysymys oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä. KHO soveltaa tällaisissa ratkaisutilanteissa itse asiassa oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia säännöksiä. Seuraavassa esitetään tyypillisiä tapauksia, joissa muutoksenhaun kohteena ei ole ollut oikaisuvaatimukseen annettu päätös ja joissa *valitus* siten on KHO:ssa jätetty tutkimatta:

Ratkaisua PalkkaL 24 §:ssä tarkoitettuun oikaisuvaatimukseen eivät sisältäneet mm. kouluhallituksen kirje virka- ja armovuosien palkkaeduista (1944 II 781), tie- ja vesirakennuspiirin kamreerin vastaus palkkausta ja matkakustannusten korvausta koskevaan

¹⁷ Ks. Ikkala, LM 1953 s. 126.

¹⁸ KHO oli jo ennen VuosilomaA (692/73) 22 §:n nimenomaista säännöstä tällä kannalla. Ks. KHO 1947 II 416, 13. 10. 1948 T 3043, 1. 3. 1949 T 727, 1953 II 10, 1957 II 264, 25. 8. 1969 T 4186 ja 27. 10. 1970 T 4940. Ks. myös A julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevien henkilöiden vuosilomasta (693/73) 4 §. Toisin Rytkölä s. 284 ja Ikkala, LM 1953 s. 131.

¹⁹ Ikkala, LM 1953 s. 119, toteaa oikaisuvaatimusmenettelyn riistäneen »oikaisuvaatimusta edeltäviltä toimenpiteiltä sitovan laadun sekä kelpoisuuden olla valitusoikeuden kohteina».

Rytkölä, s. 300, katsoo »lopullisen, ulkopuolisiin subjekteihin suuntautuvan vaikutuksen olevan vasta sillä päätöksellä, jonka asianomainen viranomainen PalkkaL 24 §:n mukaisesti antaa tehdyn oikaisuvaatimuksen johdosta». Hän tarkastelee oikaisuvaatimuksen tekemistä edellytyksenä muutoksenhaun asialliselle tutkimiselle (s. 272).

Oikaisuvaatimusmenettely on kuitenkin käsitettävä muutoksenhaun korvaavaksi, erikseen järjestetyksi hallintoprosessuaaliseksi menettelyksi. Mikäli asianomainen virkamies ei säädettyssä määräajassa käytä tätä oikeusturvakeinoa hyväkseen, saavat palkkausta koskevat toimenpiteet häneen nähden oikeusvoimaan verrattavan sitovuuden. Tällainen sitovuus on yleisestikin tunnustettu mm. ikälisän myöntämistä koskeville päätöksille. Ks. KHO 4. 3. 1946 T 620.

tiedusteluun (1.12.1966 T 5249), puolustusministeriön sotatalousosaston toimihenkilön palkkaluokkaa koskeva päätös (13.10.1966 T 4350), virka-asunnon tai muun asuntoedun puuttumisen korvaamisesta (6.2.1967 T 635), puolustusministeriön ikälisää koskeva kirje (1958 II 6), oikeusministeriön kirje KHO:lle hallintosihteerin ikälisää koskevassa asiassa (1960 II 220), rehtorinviraston lausuma palvelusajan huomioon ottamisesta seuraavaa ikälisää myönnettäessä (6.4.1971 T 1602), sisäasiainministeriön ilmoitus valtiovarainministeriön lausunnosta lisäpalkkion saamista koskevassa asiassa (5.5.1972 T 1222—1223), valtiovarainministeriön kirje henkilön oikeudesta saada korvaus puhelimen vuosimaksusta (14.4.1972 T 1379)²⁰ sekä päätös kauppaoppilaitoksen lehtorin määrävuosikorotuksesta (1.6.1972 T 2191).

Valtiokonttorin käsiteltävissä *eläkeasioissa* toteutetun oikaisuvaatimusmenettelyn (266—272/71) mukaan ei eläkehakemukseen annettuun päätökseen tai päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta ennakkotietoa, saa valittamalla hakea muutosta. Asianosainen ja valtiokonttorin eläkeasiamies, joka on tyytymätön eläkehakemukseen annettuun päätökseen, saa kirjallisesti hakea siihen 60 päivän kuluessa oikaisua. Oikaisuvaatimukseen ja muuhun eläkehakemukseen annettuun päätökseen saadaan sitten hakea valittamalla muutosta KHO:lta. Siten vasta tällainen valtiokonttorin päätös on valituskelpoinen.²¹

KansakPalkkaL 45 §:ssä (277/67) tarkoitettu oikaisuvaatimus on esitettävä kunnallishallitukselle, joka antaa asiasta kirjallisen ratkaisun. Tähän tyytymätön voi »saattaa asian kouluhallituksen tutkittavaksi ja päätettäväksi». KHO on katsonut jatkomenettelyn kouluhallituksessa hallinto-oikeudelliseksi valitukseksi, johon sovelletaan valituksen tekemiselle HValL:ssa säädettyä järjestystä.²² Oikaisuvaatimusmenettely

²⁰ Valitus on siten ministeriönkin päätöksestä jätettävä nimenomaan tutkimatta. KHO:n käytäntö onkin ollut eräitä poikkeuksia lukuunottamatta johdonmukainen. Tosin tapauksessa 7.1.1975 T 22 tutkittiin ja hylättiin valitus puolustusministeriön päätöksestä vuosilomakorvausta koskevassa asiassa, vaikka vaatimus voitiin saattaa VuosilomaA 22 §:n mukaisessa järjestyksessä ratkaistavaksi.

²¹ KHO on ennen oikaisuvaatimusmenettelyn toteuttamistakin VEL 23 §:n säännökseen viitaten katsonut, ettei eläkkeen maksamista koskeva toimenpide ollut valituskelpoinen päätös (1969 II 35).

KHO:n ratkaisun 1968 II 25 mukaan valtiokonttorin päätökseen, jolla VEL 24 §:ään perustuva hakemus lainvoimaisen eläkepäätöksen oikaisemisesta oli asiallisesti tutkittu ja hylätty, voitiin hakea muutosta.

²² Ks. KHO 1967 II 73 (äänestys 3—2, vähemmistön ollessa menettelyn sidonnaisuuteen nähden lievemmillä kannalla) ja 4.3.1976 T 961.

Asian saattaminen KansakPalkkaL 45 §:ssä tarkoitettussa järjestyksessä koulu-

kunnallishallitukseen ja siitä jatkovalitus kouluhallitukseen on nimenomainen erityisjärjestely, jossa kansakoulunopettajan palkkausta koskevat riitaisuudet on tarkoitettu sitovasti ratkaistavaksi. *Kunnallisvalitusta* ei kuitenkaan ole erikseen kielletty. Siihen turvaudutaankin joskus niissä tapauksissa joissa ensi asteen päätöksen tekijänä on kunnallisvaltuusto tai -hallitus. Kun ensiasteen päätöksellä ei kuitenkaan ole palkkaussasiaa sitovasti ratkaistu, päätös ei voi loukata yksityistä oikeutta eikä tällä perusteella tehty valitus johda tulokseen. Kunnallisvalituksen merkitys jää näennäiseksi yleensäkin niissä *palkkaussasioissa*, joita päätöksellä ei ole sitovasti voitu ratkaista ja jotka ovat ratkaistavissa muussa järjestyksessä:

KHO 1957 II 148: Kaupunginvaltuuston päätöksellä, jolla oli hyväksytty virkasäännön muutos, ei vielä ollut sitovasti ratkaistu, oliko valittajalla ehkä oikeus aikaisemmin voimassa olleiden määräysten nojalla saada periä lunastuksia, vaan tuo kysymys voitiin kaupunginvaltuuston päätöksen esteenä olematta erikseen saattaa hakemuksin LH:n ratkaistavaksi. KHO pysytti valituksen hylkäävän LO:n päätöksen.²³

KHO 1957 II 310: Kaupunginhallituksen päätös, jolla terveys-sisar oli velvoitettu vaihtamaan asuntoa kunnan rakennusmestarin kanssa, ei sisältänyt sitovaa ratkaisua. Kysymys terveyssisaren velvollisuudesta luopua asunnosta voitiin kunnanhallituksen päätöksen esteenä olematta saattaa erikseen ratkaistavaksi.²⁴ Vastaavasti kaupunginhallituksen päätöksellä ei ollut lopullisesti ratkaistu työ-sopimussuhteessa olevan työntekijän palkkausta koskevaa vaatimusta, vaan asian tutkiminen kuului yleiselle alioikeudelle (*KHO 1968 II 56* ja Vaasan LO 14. 11. 1974 T 350). Kunnan ja kouluhammaslääkärin välisen palkkasopimuksen pätemättömyys voitiin taas kunnanhallituksen päätöksen esteenä olematta saattaa hallintoriitana erikseen LO:ssa ratkaistavaksi (*KHO 1969 II 44*). Kaikissa näissä tyyppitapauksissa valitus tutkittiin ja hylättiin sitä muutoin erikseen perustelematta.

Kansakoulunopettajien palkkaussasioista löytyy lukuisia tapauksia, joissa kunnallisen viranomaisen päätöksellä ei ole asiaa ratkaistu eikä voitukaan ratkaista. Mainittakoon esimerkkinä kunnanhallituksen päätös kansakoulun vs. opettajan asunnon vuok-rasta (*KHO 1971 II 91*), kunnanhallituksen päätös saunan käytöstä ja lämpimästä vedestä kunnalle suoritettavasta korvauksesta (*KHO*

hallituksen ratkaistavaksi on otsikoitu valitukseksi myös KHO:n ratkaisuihin 1960 I 26, 1. 12. 1960 T 7101 ja 12. 2. 1964 T 738.

²³ Ks. myös KHO 1932 II 3443, 1933 II 571, 1934 II 1325, 1944 II 840 ja 1951 II 774 sekä virkasäännön muutoksen oikeusvaikutuksista yleensä *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 62 ss.

²⁴ Samoin Lapin LO 29. 6. 1976 T 885.

1972 II 106)²⁵ ja kunnanhallituksen päätös opettaja-asunnon vuokran alentamista koskevassa asiassa, joka voitiin saattaa alioikeudessa ratkaistavaksi (KHO 7. 6. 1973 T 2525). Samaan lopputulokseen päädyttiin myös ratkaisussa KHO 1969 II 59, jossa oli kysymys kansakoulunopettajan velvollisuudesta asua kunnan alueella. KHO nimenomaan totesi, ettei kunnanhallituksen päätöksellä voitu kysymystä sitovasti ratkaista ja ettei päätös siten loukannut opettajan oikeutta.

Vastaavanlaisia muutoksenhakuongelmia esiintyy myös liikaa maksettua *palkkausta takaisin perittäessä*. Asia tulee tällaisessa tapauksessa vireille viranomaisen aloitteesta kehoituksena, maksumääräyksenä tai välittömästi palkan takaisin perimisenä.

Valtionhallinnossa ilmeni aikaisemmin epätietoisuutta, minkä viranomaisen oli ensimmäisenä asteena ratkaistava perimisestä aiheutuvat riittaisuudet.²⁶ Nykyisin käytäntö jo on vakiintunut. Mikäli palkansaaja edelleen on saman viraston palveluksessa, palkanpidätys suoritetaan yleensä seuraavien palkanmaksujen yhteydessä. Siihen tyytymätön palkansaaja voi sitten oikaisuvaatimuksena saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Jos asianomainen palkansaaja ei palkkausta takaisin perittäessä enää ole viraston palveluksessa, korvauksen perimistä koskeva asia on saatettava hallintoriitana LO:n ratkaistavaksi.²⁷ Muutoksenhakuongelmia on ollut lähinnä niissä tapauksissa, joissa palkkauksen takaisin perimistä edeltää viranomaisen nimenomainen päätös tai muu velvoittavaan muotoon kirjoitettu määräys.

²⁵ Tässä tapauksessa oli kysymyksessä vuokra-asunto, jota koskevat riittaisuudet voitiin saattaa yleisen alioikeuden ratkaistavaksi. Ks. myös KHO 27. 1. 1969 T 478, 29. 3. 1971 T 1439 ja 1442, 18. 5. 1971 T 2230 sekä 17. 8. 1971 T 2696.

²⁶ KHO katsoi täysistuntoratkaisussa 1936 I 3 (äänestys 6—5), että hakemus maksetun palkkauksen perimisestä kuului LH:n toimivaltaan. Kysymys oli posti- ja lennätinhallituksen virkamiehestä, joka päätöstä annettaessa ei enää ollut viraston palveluksessa. Samoin KHO 1944 I 37. *Rytkölä*, s. 279, perustelee vastakkaista kantaa viitaten KHO:n ratkaisuun 1947 I 31.

HRiitaL:n (446/54) voimaantultua ei oikeuspaikan suhteen ole ollut ongelmia. Kysymys on enemmänkin siitä, milloin takaisin maksamista koskevasta vaatimuksesta tulee asianosaisriita ja milloin ei. Rajanveto voidaan tässä sivuuttaa. Ks. *Ikkala*, LM 1960 s. 316 sekä KHO 1941 II 41, 1945 II 343 ja 1946 II 68.

²⁷ Ks. OKA:n kertomus 1934 s. 84, *Rytkölä*, s. 163 sekä *Ikkala*, LM 1953 s. 128 ss.

Nämä lähtökohdat todettiin myös HRiitaL:ia valmisteltaessa. Ks. HE 40/1954 vp. s. 2 sekä KHO:n ratkaisut 1948 I 31, II 98 ja 110, 28. 2. 1950 T 1066 ja 8. 5. 1952 T 2460.

Käytännössä pidätys on katsottu sallituksi, vaikka liikaa maksetun palkan määrää ei sitä ennen ole nimenomaisesti vahvistettu.²⁸ Mikäli palkanpidätystä edeltää asianomaisen viranomaisen nimenomainen päätös tai ylemmän viranomaisen (tiliviraston) määräys, tällä ei vielä ole palkansaajaa sitovasti asiaa ratkaistu. Palkan maksavan viranomaisen kannalta on ylemmän viranomaisen määräys virkakäskyn luonteinen, eikä siihen tälläkään perusteella voi hakea hallintovalituksin muutosta. Niinpä muutosta ei voitu hakea merivartiostojen esikunnan määräykseen saaristomeren merivartioston esikunnalle komennusmatkoista suoritettujen päivärahojen takaisin perimisestä (1956 II 406), puolustusministeriön päätöksessä pääesikunnan sotatalousosastolle annettuun määräykseen upseerille komennuksen johdosta virheellisesti suoritettun päivärahan takaisin perimisestä (1968 II 8)²⁹ tai liikevaihtoverokonttorin ikälisäpäätöksen yhteydessä liikevaihtoverotoimistolle antamaan määräykseen liikaa maksetun palkan takaisin perimisestä (1969 II 36).

Menettely on toinen, mikäli asianomainen henkilö ei enää ole viraston palveluksessa. Maksua hakevan viranomaisen on tällaisessa tapauksessa saatettava asia hallintoriitana LO:n ratkaistavaksi (KHO 1961 II 495). Hallintoviranomaisen päätös, joka sisältää tällaisen maksukehotuksen, ei ole valituskelpoinen.³⁰ Tämä johtuu jo siitä systemaattisesta syystä, että asia on tällaisessa tapauksessa ratkaistava muussa järjestyksessä. Hallintovalituksen käyttöedellytysten kannalta merkitystä ei ole sillä seikalla, onko asia ratkaistava oikaisuvaatimusmenettelyssä vai hallintoriitana.

Kun palkkausta perii takaisin *kunnallinen viranomainen*, kysymyksenasettelu on muutoksenhakumahdollisuuksien osalta toisenlainen. Tällaisissa tapauksissa ei oikaisuvaatimusmenettely eräitä, koulutoimen alalla suoritettuja erityisjärjestelyjä lukuun ottamatta, yleensä ole käytettävissä. Palkkauksen perimisestä aiheutuvat riitaisuudet on siten ratkaistava muussa järjestyksessä: julkisoikeudellisesta virka- ja palvelussuhteesta aiheutuvat riitaisuudet hallintoriitana LO:ssa ja yksityisoikeudellisesta työ- tai sopimussuhteesta aiheutuvat riidat vastaavasti yleisessä alioikeudessa. Oikaisuvaatimusmenettelystä on käytettävissä esimerkkejä vain kansakoulunopettajan palkkauksen takaisin perimistä koskevista asioista:

KHO 1964 II 165: Kunnan hakemus, että kansakoulunopettaja velvoitettaisiin suorittamaan kunnalle liikaa saamansa palkka, oli, kansakoulunopettajan edelleen ollessa tuon kunnan kansakoululaitoksen virassa, tutkittava ja ratkaistava kouluhallituksessa (äänesitys 6—1).

²⁸ Ks. *Ikkala*, LM 1953 s. 129 ja KHO 24. 9. 1952 T 4453.

²⁹ Ks. myös KHO 14. 2. 1968 T 948, 11. 3. 1970 T 1241 ja 3. 11. 1970 T 5054.

³⁰ Ks. myös KHO 22. 2. 1968 T 1159 ja 19. 12. 1969 T 6803.

Tilanne oli toinen täysistuntoratkaisussa *KHO 1963 I 19*, jossa kansakoulunopettaja jo oli eronnut asianomaisen kunnan kansakoulunopettajan virasta. Kunnan hakemus kansakoulunopettajan velvoittamisesta suorittamaan kunnalle takaisin liikaa saamansa palkka oli tutkittava ja ratkaistava LO:ssa (äänestys 13—6—3).

KHO 1972 II 114: Kunnanhallituksen päätöksellä, jolla oli päätetty periä korvaus kunnalle saamatta jääneestä sairausvakuutuslain mukaisesta edusta opettajan palkasta, ei ollut sitovasti ratkaistu kysymystä opettajan velvollisuudesta suorittaa mainittu korvaus. Mikäli korvaus perittiin palkanmaksun yhteydessä, opettaja voi tehdä *KansakPalkkaL 45 §:n* mukaisen oikaisuvaatimuksen.³¹

Yhteenvetona todettakoon muutoksenhakua ajatellen olevan olennaista, ettei kunnallisen viranomaisen yksipuolisella toimenpiteellä vielä ole asiaa sillä tavoin sitovasti ratkaistu, että yksityisen oikeuden loukkaukseen perustuva kunnallisvalitus voisi menestyä. Se, ettei valitusta jätetä näissäkään tapauksissa tutkimatta vaan säännönmukaisesti hylätään, johtuu kunnallisvalituksen erityisluonteesta päätösvallan kontrollina. Valituskelpoisuuden kriteerit koskevat yhtäläisesti kaikkia kunnallisvalituksen valitusperusteita.

Työtuomioistuimessa ratkaistavat riidat. Virkaehtosopimuslainsäädäntö (662—676/70) on monessa suhteessa muuttanut virkamiesasioissa käytettävissä olevia muutoksenhakumahdollisuuksia.³² Virkaehtosopimusasioissa on kehittynyt oma hallintolainkäytöstä erillinen neuvottelu- ja sopimusjärjestelmänsä sekä kannetie työtuomioistuimeen. Muutoksenhaku hallintolainkäytön järjestyksessä on mahdollinen vain asioissa, jotka eivät koske palvelussuhteen ehtoja, joista ei saa sopia tai joista saa sopia mutta joista ei ole tehty virkaehtosopimusta.³³ Eri asemassa ovat sitä vastoin asiat, joista saa sopia ja joista on tehty virkaehtosopimus. Virkamies ei saa *VirkaehtoL 25 §:n* mukaisesti tällaisessa asiassa valittamalla hakea muutosta taikka saattaa sitä oikaisuvaatimuksin käsiteltäväksi, jos hänellä tai virkamiesyhdistyksellä on oikeus panna asia viireille työtuomioistuimessa. *KVirkaehtoL 26 §:n* vastaavassa säännöksessä on kielletty saattamasta tällaista asiaa myöskään hallintoriita-asiana käsiteltäväksi. Tällaiset työtuomioistuimessa ratkaistavat asiat jäävät

³¹ Ks. myös *KHO 7.3.1969 T 1455*.

³² Ks. *Merikoski, LM 1970 ss. 762—769* sekä *Mäenpää, Lakimiespäivät 1970 s. 132 ss. ja SK 1973 s. 112 s.*

³³ Ks. *Mäenpää, SK 1973 ss. 114—115 ja KHO 3.2.1977 T 381*.

siten nimenomaisten säännösten nojalla valituksen käyttöalan ulkopuolelle.³⁴

Todettakoon KHO:n ottaneen KVirkaehtoL 26 §:n valituskieltoon aikaisemmin sen kannan, ettei viranhaltija myöskään kunnan jäsenyyden perusteella voi saattaa virkaehtosopimuksen tulkintaa koskevaa kysymystä valitusviranomaisen tutkittavaksi.³⁵ Kunnallisvalituskin on siten jätetty tutkimatta eikä hylätty, niin kuin on menetelty yleensä sellaisissa tapauksissa, joissa kunnallisen viranomaisen päätöksellä ei asiaa vielä ole ratkaistu.³⁶ Kysymys on ollut nimenomaisen valituskiellon soveltamisesta. Tosin käytäntö on muuttumassa (KHO 16. 5. 1977 T 2051). Tässä ei ole tarpeen erikseen selvittää niiden asioiden piiriä, joista virkaehtosopimuksin voidaan sopia ja joissa työtuomioistuinkanne tulee kysymykseen. Todettakoon vain, ettei ratkaisuun vaikuttavista tosiseikoista luonnollisestikaan voida sopia ja että näitä koskevat erimielisyydet ratkaistaan edelleen hallintolainkäytön järjestyksessä.³⁷ Tällaisia rajanveto-ongelmia esiintyy enemmän ensi asteessa työtuomioistuintanteen sekä oikaisuvaatimusmenettelyn ja hallintoriita-asioiden käsittelyjärjestyksen välillä.

Hallintoriitana ratkaistavat asiat. Muutoksenhaku valittamalla syrjäytyy yleensäkin niissä tapauksissa, joissa asia on ratkaistava hallintoriitana LO:ssa. Hallintoviranomaisen toimenpide merkitsee tällöin vain asianosaisriidan toisen osapuolen kannanottoa.

LO:ien ottaessa ensi askeleitaan oli jossain määrin epäselvää, mitkä asiat oli käsiteltävä hallintoriita-asioina. Eräillä aloilla hallintoviranomaiset ratkaisivat riitautettuja korvaus- tms. kysymyksiä siitä huolimatta, että LO oli HRIitaL 1 §:ssä verrattuna LHA 29 §:n 3 momentin f-kohtaan säädetty julkisoikeudellisissa riita-asioissa ensimmäiseksi oikeusasteeksi. Kehityssuuntauksena on havaittavissa hallintoriitoina käsiteltävien asioiden piirin laajentuminen.³⁸ Käytäntö on selvästi myös

³⁴ KHO:n toimivaltaan ei kuulu myöskään tällaisessa virkaehtosopimusasiassa annetun päätöksen purkaminen. Ks. KHO 5. 4. 1972 T 1221.

³⁵ Ks. KHO 29. 3. 1972 T 1191, 25. 3. 1974 T 1319, 21. 2. 1975 T 837—838 ja 11. 5. 1976 T 1880.

³⁶ Rytkölä, Virkaehtolainsäädäntö s. 171, on ollut toisella kannalla todeten, että »kunnan jäsenyyden perusteella on valituksen ilmeisesti oikeutettu tekemään myös viranhaltija, joskin vain KunL 175 §:ssä säädettyin perustein».

³⁷ Ks. Mäenpää, SK 1973 s. 117 sekä KHO 26. 3. 1973 T 1277 ja 1974 II 45.

³⁸ Hallintoriitana oli käsiteltävä mm. kadun puhtaanapitovelvollisuutta koskeva vahvistuskanne (KHO 1971 II 61) ja valtion varoista myönnetyn erään matkavastustuksen takaisinperiminen (KHO 17. 2. 1976 T 668).

vakiintumassa. Hallintoriita-asiat onkin nykyisin jo lainasteisella säännöksellä LOL 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa osoitettu LO:n ratkaistaviksi.

Hallintovalitus. Valitus valtion hallintoviranomaisen päätöksestä asiassa, joka on ratkaistava hallintoriita-asiana LO:ssa, on KHO:ssa säännönmukaisesti jätetty tutkimatta. Tämä on seuraus siitä, että toisen osapuolen kannanotto ei voi sisältää asian ratkaisua.³⁹

Mainittakoon esimerkkeinä tapaukset, joissa oli kysymys asutushallituksen päätöksestä rahalaitoksen vastuusta asukkaalta takaisin perimättä jääneestä asuttamislainasta (KHO 1962 II 136), postija lennätinhallituksen päätöksestä kieltäytyä maksamasta takaisin yhtiön perusteettomasti maksamaksi väittämiä postimaksuja (KHO 29.4.1955 T 2247), verohallituksen päätöksestä verotoimistojen VerotusL 135 §:ssä tarkoitetun vuokra-arvon vahvistamisesta (KHO 1971 II 123),⁴⁰ sosiaalihallituksen tarkastuskertomuksesta ja lääninkonttorin maksukehotuksesta kunnan velvollisuudesta suorittaa sotilasavustukset takaisin valtiolle (KHO 21.4.1964 T 1883), sosiaaliministeriön lastensuojelulautakunnalle kirjeessä antamasta kehotuksesta palauttaa virheellisesti suoritettu erityislapsilisä (KHO 1963 II 38),⁴¹ kouluhallituksen kunnalle kirjeessä antamasta kehotuksesta suorittaa takaisin kansakoulun rakennusten hankkimiseen myönnetystä rakennusavustuksesta käytöstä poistettujen rakennusten osuutta vastaava määrä (KHO 1963 II 204) sekä kouluhallituksen työväenopiston johtokunnalle antamasta kehotuksesta palauttaa valtionapua (KHO 1963 II 154).⁴² Myöskään valtionapu-

³⁹ Käytännön ongelmia osoittavat ulkomailla sairastuneen merimiehen hoitokustannusten korvausriidat: Valitus ulkoasianministeriön korvausvaatimuksen hylkäävästä päätöksestä aikaisemmin tutkittiin mutta hylättiin, kun asia voitiin saattaa hallintoriitana LO:ssa ratkaistavaksi (KHO 1956 II 599 ja 1958 II 218). Sittenmin on valitukset ulkoasianministeriön tällaisissa asioissa antamista päätöksistä jätetty tutkimatta (KHO 1971 II 88). Käytäntö on ollut toinen, mikäli korvausvaatimus on osoitettu lääkintöhallitukselle. Sen toimivaltaan on katsottu kuuluneen mm. SukupuolitautiL 13 a §:ssä ja MerimiesL 28,4 §:ssä tarkoitettujen korvausasioiden käsitteleminen (KHO 1967 II 142). Epäjohdonmukaista ratkaisulinjaa voitaneen puolustella vain sillä, että sukupuolitautien torjuntaan osoitetut budjettivarat ovat lääkintöhallituksen hallinnassa.

Hallintolainkäytön kehityksen kannalta olisi päästävä yhtenäiseen käytäntöön, jonka mukaan korvausasiat ratkaistaan hallintoriita-asioina LO:ssa. Ks. myös Ikkala, LM 1960 s. 313.

⁴⁰ Ks. myös KHO 24.10.1967 T 5635 ja 2.6.1971 T 2438—2439.

⁴¹ Ks. myös KHO 22.5.1964 T 2385 ja 28.2.1968 T 1298.

⁴² Tällaiset valtionavun takaisinperimistä koskevat asiat oli aikaisemmin yleensäkin käsiteltävä hallintoriitoina LO:ssa (KHO 1958 II 105, 1960 II 578 sekä

viranomainen ei ole voinut erillään valtionavun suorittamista koskevan asian käsittelystä valtionavun saajaa sitovasti ratkaista kysymystä koron suorittamisvelvollisuudesta (KHO 1962 II 731 ja 4. 10. 1971 T 4050). Valitus on sitten jätetty tutkimatta ja osoitettu asia hallintoriitana LO:ssa ratkaistavaksi.⁴³

Käytäntö oli aikaisemmin siinä suhteessa epäjohdonmukainen, että *valtioneuvoston tai ministeriöiden päätöksistä* tehty valitus tällaisessakin tapauksessa usein tutkittiin mutta hylättiin, kun päätös ei voinut HVaL 4,1 §:ssä tarkoitettulla tavalla loukata yksityistä oikeutta.⁴⁴

Esimerkkeinä voidaan mainita KHO:n ratkaisut, joissa oli kysymys maatalousministeriön antamasta korvausvaatimuksen hylkäävästä päätöksestä (10. 9. 1953 T 3813), sosiaaliministeriön päätöksestä toimikunnan palkkiota koskevassa asiassa (5. 11. 1959 T 6666) ja valtioneuvoston päätöksestä kansaneläkelaitoksen oikeuteen saada valtiolta korvausta kansaneläkkeiden tukiosien rahoittamista koskevassa asiassa (1961 II 109).

Ratkaisulinja on kuitenkin jo muuttunut, niin että valitus myös kin valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä jätetään tutkimatta. Näin on menetelty mm. tapauksissa, joissa oli kysymys oikeusministeriön päätöksestä kihlakunnantuomarin vaatimukseen saada korvausta auskultanttien majoituskustannuksista (18. 12. 1968 T 6515) tai oikeusministeriön päätöksestä henkikirjoittajille maksettavaa korvausta koskevassa asiassa (8. 11. 1972 T 4335).

Kunnallisvalitus on, milloin asia on saatettava hallintoriitana LO:n ratkaistavaksi, KHO:ssa johdonmukaisesti tutkittu. Kun kunnallisen viranomaisen kannanotto ei vielä voi loukata vastapuolen yksityistä oikeutta, valitus on tällä perusteella tehtynä kuitenkin hylätty.

Mainittakoon esimerkkeinä vain tapaukset, joissa oli kysymys kunnan ja kunnan kouluhammaslääkärin välisen palkkasopimuksen pätemättömyydestä (KHO 1969 II 44), lapsen kuljetus- ja saattokustannusten korvaamisesta (KHO 1969 II 822) tai kuljetuskustannusten jaosta eri koulujen välillä (KHO 1957 II 477).⁴⁵

1962 II 179 ja 658). Valtionavun takaisin perimiseen on nykyisin eräissä tapauksissa käytettävissä myös yksinkertaisempia menettelymuotoja.

⁴³ Samoin on menetelty, kun kysymyksessä on ollut vaatimus koron maksamisesta myönnetylle huoltoapukorvaukselle (KHO 1964 II 323 ja 1966 II 144). Sitä vastoin valitus on tutkittu poikkeuksellisesti hinnantasausmaksulle suoritettavaa korkoa koskevassa asiassa tehdystä vaatimuksesta (KHO 1966 II 750). Vaatimusta ei, ottaen huomioon hinnantasausmaksua koskevat säännökset, olisi voitu tutkia hallintoriitana LO:ssa.

⁴⁴ Andersson, s. 31, kritisoi tätä käytäntöä.

⁴⁵ Ks. myös Savolainen, LM 1966 s. 947.

Riita- ja rikosprosessissa ratkaistavat asiat. Hallintoviranomaisella on yksityiseen asianosaiseen verrattava asema vieläkin selvemmin niissä asioissa, joita koskevat riitaisuudet on ratkaistava kannetietä yleisessä tuomioistuimessa.

Yleisenä periaatteena onkin, etteivät tällaiset luonteeltaan yksityisoikeudelliset toimenpiteet hallintoviranomaisen suorittaminakaan sovellu hallintoprosessin kohteeksi.⁴⁶ Siten valitus toisen osapuolen kannanotosta on jätettävä tutkimatta. Toisaalta tämä rajanveto, jolla on teoreettiset perusteensa yksityis- ja julkisoikeuden erottelussa, kohtaa lukuisia vaikeuksia. Käytännössä esiintyy nimittäin tapauksia, joissa samasta oikeussuhteesta aiheutuvia riitaisuuksia voidaan käsitellä sekä siviili- että hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Periaatteellisten rajanvetojen sijasta⁴⁷ näitä muutoksenhakuongelmia onkin selviteltävä valitustyyppien lähtökohdista käsin.

Yleisessä tuomioistuimessa ratkaistavat asiat on tarkoitettu yleensäkin HValL:n soveltamisalan ulkopuolelle. Tosin hallintovalitus on tällöinkin jätetty vain lain 3 §:n säännökseen viitaten tutkimatta.

Mainittakoon esimerkkinä tällaisesta perustelusta tapaukset, joissa oli kysymys oikeusministeriön päätöksestä vuokra-asunnon vuokraa koskevassa asiassa (KHO 2. 3. 1973 T 870—870 b), kouluhallituksen päätöksestä vuokra-asunnon hallintaa koskevassa asiassa (KHO 7. 10. 1969 T 5106) ja asutushallituksen päätöksestä yhteistilan omistussuhteita koskevassa asiassa (KHO 1962 II 363).

Prosessilajien erottelua koskevat systemaattiset tekijät tulevat paremmin esille tapauksessa KHO 15. 2. 1974 T 709, jossa LH oli hylännyt valtioon yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olleen talonmiehen hakemuksen vuosiloman korvauksesta. KHO katsoi, ettei LH:n päätös sisältänyt sellaista sitovaa ratkaisua, johon voitiin valituksin hakea muutosta ja ettei kysymystä oikeudesta korvaukseen voitu ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. KHO jätti HValL 1,1 §:n ja 3,1 §:n nojalla valituksen tutkimatta.

Samoin kunnallisen viranomaisen tällaisessa tapauksessa tekemä päätös on ymmärretty vain yksityisoikeudellisen oikeussuhteen toisen osapuolen kannanotoksi, jonka ei sen vuoksi ole katsottu voivan loukata toisen osapuolen yksityistä oikeutta.⁴⁸ Kun päätös ei kuitenkaan ole enää luonteeltaan yksinomaan valmistelua tai täytäntöönpanoa, on siitä tehty kunnallisvalitus säännönmukaisesti tutkittu ja hylätty.

⁴⁶ Näin mm. *Ikkala*, LM 1955 s. 161 ja *Merikoski* s. 247.

⁴⁷ *Herlitz*, *SOU* 1946: 69 s. 168, toteaaakin näillä periaatteellisilla näkökohdilla olleen muutoksenhakukysymysten ratkaisemisessa suhteellisen vähän merkitystä.

⁴⁸ Tällaisessa tapauksessa kunnallisen viranomaisen päätöksentekoa määräävät, niin kuin *Ikkala*, LM 1955 s. 161, toteaa, hallinto-oikeudelliset ja itse oikeus-tointa siviilioikeudelliset säännökset. Ks. myös *Sundberg*, *Kommunalrätt* s. 280.

Näin on menetelty, kun oli kysymys palolautakunnan päätöksestä nuohoussopimuksen ehtojen hyväksymistä koskevassa asiassa (KHO 1971 II 64) tai kauppalanhallituksen päätöksestä evätä korvausvaatimus kaivon pilaantumisesta aiheutuneesta vahingosta (KHO 13. 10. 1972 T 3937).⁴⁹

Kirkollisvalituksen osalta on seurattu kirkkokuntien ylempien hallintoelinten (KirkkoL 13 ja 14 § sekä L ortodoksisesta kirkkokunnasta 6 §) päätösten suhteen hallintovalituksen ja vastaavasti seurakuntahallinnossa tehtyjen päätösten suhteen kunnallisvalituksen viitoittamaa käytäntöä.⁵⁰ Ylempien hallintoelinten päätöksistä ovat valituskelpoisia ainoastaan ne, jotka sisältävät asian ratkaisun.⁵¹ Tältä osin on pitäydytty KirkkoL 539 §:n ja vastaavasti ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun L:n 80 §:n pääsäännön kirjaimelliseen tulkintaan. Sitä vastoin käytännössä on yleensä tutkittu kirkkovaltuuston päätöksistä tehdyt valitukset sellaisissakin tapauksissa, joissa asia on ratkaistava muussa järjestyksessä.⁵²

Loppupäätelmiä. Edellä on tarkasteltu muutoksenhakua päätöksiin asioissa, jotka ovat ratkaistavissa erityisessä hallintomenettelyssä, oikaisuvaatimusmenettelyssä, hallintoriitana LO:ssa taikka kannetietä yleisessä tuomioistuimessa tai työtuomioistuimessa. Valituksen nykyisten käyttöedellytysten kannalta nämä kaikki tapaukset näyttävät olevan samassa asemassa. Hallintovalitus päätöksestä, jolla asiaa ei ole ratkaistu tai voitukaan ratkaista, on poikkeuksetta jätetty tutkimatta.⁵³ Kunnallisvalitus

⁴⁹ Ks. myös Hämeen LO 30. 5. 1975 T 99 (määräalan myynti) ja 17. 12. 1976 T 302 (auton vaurioitumisesta aiheutuneen vahingon korvaaminen).

⁵⁰ Ks. KHO 25. 8. 1976 T 3022 (seurakunnan kirkkohallintokunnan päätös hylätä rakennustarkastajan palkkiolasku).

⁵¹ Ortodoksisen kirkkokunnan kirkollishallituksen ilmoitus eläkkeen tarkistamista koskevan pyynnön hylkäämisestä ei ollut valituskelpoinen (KHO 14. 1. 1971 T 120).

⁵² Tapauksissa KHO 1955 II 281—284 ja 1958 II 11 tutkittiin ja hylättiin valitukset kirkkovaltuuston päätöksestä korottaa eräiden seurakunnan vuokralle antamien tonttien vuokraa, kun päätöksellä ei ollut vuokralaisia sitovalla tavalla ratkaistu velvollisuutta korotetun vuokran suorittamiseen.

⁵³ Ruotsissa on yleisvalituksen osalta vastaavanlainen käytäntö. RegR on päätöksessään yleensä todennut vain, ettei tällaisella toimenpiteellä muussa järjestyksessä ratkaistavassa asiassa ole asiaa sitovasti ratkaistu ja ettei »valitus anna aihetta toimenpiteisiin.» Oikeuskirjallisuudessa on tosin pohdittu, sisältääkö tällainen perustelu myös valituksen tutkimista. Ks. *Westerberg* s. 101 ja *Ragne-malm* s. 419 ss.

Hallintomenettelylain valmisteluvaiheissa ei katsottu aluksi olevan estettä

samoin kuin kirkollisvalitus seurakuntahallinnossa tehtyjen päätösten osalta on sitä vastoin yleensä tutkittu. Kun päätös muussa järjestyksessä ratkaistavassa asiassa ei kuitenkaan voi loukata yksityistä oikeutta, valitus on tällä perusteella tehtynä hylätty.⁵⁴ Siten näidenkin valitustyyppien käytännöllinen merkitys on jäänyt vähäiseksi.

Toisaalta voidaan kysyä, onko muutoksenhakumahdollisuuksien laajentamiselle osoitettavissa edes perusteita. Yksityinen asianosainen saattaisi pitää muutoksenhakua tarpeellisena siinä tapauksessa, että hallintoviranomaisen kannanotto on — sitovuuden puutteesta huolimatta — kirjoitettu velvoittavaan muotoon. Muutoksenhaun edellytyksiä on kuitenkin selvitettävä laajemmin oikeussystemaattiselta kannalta. Tällöin on kiinnitettävä huomiota yleensäkin valitustyyppien suhteeseen edellä tarkasteltuihin muihin menettelymuotoihin ja siihen, mikä merkitys valituksen tutkimisella kulloinkin saattaisi olla.

Hallintovalituksen salliminen hallintoviranomaisen päätöksestä muussa järjestyksessä ratkaistavassa asiassa merkitsisi sitä, että valitusviranomainen tulisi ensi asteena ottamaan kantaa asiaan.⁵⁵ Tähän ei ole prosessiekonomiselta sen paremmin kuin muultakaan kannalta tarvetta niissä tapauksissa, joissa asia on ratkaistava erikseen säädetyssä hallintomenettelyssä tai oikaisuvaatimusmenettelyssä. Valitushan on tämän jälkeen normaalisti käytettävissä. Määrämuotoon sidotun valituksen avaamiseen ei myöskään ole tarvetta hallintoviranomaisen hallintoriita-asian osapuolena tekemästä kannanotosta. Hallintoriita-asioiden käsittelyjär-

hakea muutosta viranomaisen kannanottoon myöskään asianosaisriidoissa (partsbesked). Myöhemmässä vaiheessa päädyttiin sitten vastakkaiselle kannalle. Ks. *SOU* 1964: 27 s. 494 ja *SOU* 1968: 27 ss. 67, 139, 223 ja 228 sekä *Ragnemalm* s. 421.

⁵⁴ Ruotsissa sen seikan, että asia on ratkaistava muussa järjestyksessä kuin kunnallisen viranomaisen yksipuolisella kannanotolla, ei ole välttämättä katsottu sulkevan pois muutoksenhakua tälläkään perusteella. Käsitykset siitä, millä edellytyksillä yksityisen oikeuden loukkaus tällaisessa tapauksessa sitten saattaa tulla kysymykseen, eivät kuitenkaan ole vakiintuneet. *Sjöberg*, FT 1941 s. 276, *Sterzel*, s. 77 ss., ja *Kajser*, FT 1965 s. 10, katsovat yksityisen oikeuden loukkauksen edellyttävän tällaisessakin tapauksessa tiettyä tosiasiallista ja konkreettista oikeudenloukkausta. *Ragnemalm*, ss. 423—438, osoittaa esimerkkitapauksin olleen tendenssiä laajentaa valitusviranomaisten tutkimisvaltaa.

⁵⁵ *Andersson*, s. 29, ei pidä hallintovalituksen sallimista tällaisessa tapauksessa mielekkäänä, ellei valituksen hyväksyminen myös materiaalisella perusteella voi tulla kysymykseen. Oikeuskäytännöstä ei tällaista esimerkkiä olekaan osoitettavissa.

jestys siihen liittyvine muutoksenhakumahdollisuuksineen turvaa selvemmin kaksiasianosaissuhteen ja antaa paremmat mahdollisuudet tosiseikaston selvittelyyn. Toisaalta voidaan kysyä, onko hallintovalitus ja hallintoriita-asioiden käsittelyjärjestys nähtävä ehdottomasti toinen toisensa pois sulkevana. HRIitaL 1 §:n säännös ei sinänsä näytä asettavan estettä hakea valittamalla muutosta asianosaisriidan toisen osapuolen kannanottoon. Hallintolainkäytön kehittyessä nämä valituksen ja hallintoriita-asioiden rajanvetoon liittyvät ongelmat tulevat uusien edellytysten pohjalta ratkaistavaksi. Hallintovalitus ei näytä myöskään soveltuvan muutoksenhakuun asioissa, jotka on ratkaistava kannetietä yleisessä tuomioistuimessa tai työtuomioistuimessa. Systemaattinen erotteluhan ilmenee jo HVall 1,1 §:n säännöksestä. Se ei merkitse sitä, etteikö prosessilajien rajaa olisi jatkuvasti käytävä, niin että se antaa tarkoituksenmukaiset puitteet asioiden ratkaisemiselle.

Kunnallis- ja kirkollisvalitusten osalta kysymyksenasettelu on osittain toinen. Valitusviranomaisen tutkittavaksi voidaan aina saattaa kysymys siitä, onko asianomaisen itsehallintoelimen kannanotto, joka ei ole yksinomaan valmistelevalta tai täytäntöönpanevaa laatua, syntynyt lainmukaisessa järjestyksessä ja onko se muutoin lainmukainen. Sitä vastoin on ongelmallista, voiko kunnan viranomaisen kannanotto muussa järjestyksessä ratkaistavassa asiassa loukata jonkun yksityistä oikeutta. Kysymys on valitusviranomaisen kannalta siitä, voiko se tällä perusteella kumota kunnallisen viranomaisen päätöksen. Oikeuskäytännössämme valitukset tällaisissa tapauksissa on säännönmukaisesti hylätty. Käytännön muuttamiseen ei ole asianosaisenkaan kannalta tarvetta niissä tapauksissa, joissa asia on ratkaistava muutoksenhakua yksinkertaisemmassa menettelyssä kuten erikseen säädetyssä hallintomenettelyssä, oikaisuvaatimusmenettelyssä tai hallintoriitana LO:ssa. Kunnallisvalituksen käytömahdollisuuksien laajentaminen saattaa sitä vastoin olla prosessiekonomiselta kannalta ajateltavissa niissä tapauksissa, joissa asiasta on riideltävä siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä. Kannanmuutos edellyttäisi kunnallisvalituksen ja siviiliprosessin uudenlaista rajanvetoa.⁵⁶ Samoin

⁵⁶ Nämä Ruotsissa virinneet ajatukset ovat meillä olleet vain ohimennen keskusteltavina. Mainittakoon KHO:n ratkaisu 1953 II 470, jossa oli haettu muutosta kunnan esittämään vaatimuksen seurakunnan kokoushuoneen omistusoikeutta koskevassa asiassa. KHO tutki ja hylkäsi seurakunnan ja eräiden kunnan jäsenten valitukset, kun päätös ei loukannut muutoksenhakijoiden yksityistä

olisi päätösten tiedoksiantoa koskevat säännökset uudistettava.⁵⁷ Ilman erityisselvitystä on syytä suhtautua pidättyvästi kunnallisvalituksen käytöedellytysten laajentamiseen muussa järjestyksessä ratkaistavissa asioissa.

7.8. Asian palauttaminen

7.8.1. Palautuspäätösten valituskelpoisuuden perusteista

Asian palauttaminen on hallintolainkäytössä, toisin kuin riita- ja rikosprosessissa¹ yleinen ilmiö. Nimenomaisten säännösten puuttuessa on kysymys palautuspäätösten valituskelpoisuudesta kuitenkin jäänyt yksittäistapauksittain käytännössä ratkaistavaksi. Tosin yleisprosessuaalisena ohjeena on pidetty, että vain asiaratkaisun sisältävään palautuspäätökseen voidaan hakea muutosta ja ettei valitus pelkästä palauttamistoimenpiteestä ole mahdollinen.² Hallintoprosessissa esiintyy kuitenkin lukuisia erityyppisiä palauttamistoimenpiteitä, joiden aiheuttamat muutoksenhakuongelmat eivät ole välittömästi ratkaistavissa palautuspäätösten tällaisen kahtiajaon pohjalta. Keskustelu prosessiperiaatteista saattaa päinvastoin korostaa oikeusteknisiä kysymyksiä ja peittää tosiasialliset oikeusturvaongelmat.

oikeutta (äänestys 4—1). Vähemmistöön jäänyt HN sitä vastoin hyväksyi valitukset, kun kunnan kannanotto oli »olennaisesti virheellinen».

⁵⁷ KHO:n kannan mukaisesti ei päätöstä, jolla asiaa ei ole voitu sitovasti ratkaista ja joka siten ei loukkaa yksityistä oikeutta, tarvitse antaa KunL 31 §:ssä tarkoitettu tavoin yksityisesti tiedoksi. Tämä ilmenee välillisesti eräistä valitusajan alkamista ja määräajan laskemista koskevista tapauksista. Ks. 1968 II 58, 1973 II 53, 26. 8. 1974 T 3071, 24. 3. 1976 T 1262, 10. 5. 1976 T 1851 ja 31. 5. 1976 T 2218 (äänestys 3—1).

¹ Varsinkin asiaratkaisun sisältävät palautuspäätökset ovat riita- ja rikosprosessissa harvinaisia. Erityistyyppinä tunnetaan vain asian palauttaminen tiettyä täytäntöönpanotoimenpidettä varten (esimerkiksi rajan käyminen) ja OK 24 luvun 2 §:ssä tarkoitettua »laveiden laskujen selvittämistä» varten. Ks. viime mainitun säännöksen periaatteellisesta merkityksestä *Reinikainen* s. 320 ja *Ellilä*, LM 1961 s. 774.

² Ks. *Reinikainen* ss. 52—53 ja 284—290, *Ellilä*, LM 1961 s. 774, *Tirkkonen*, Siviiliprosessioikeus II s. 79 ja *Lager* ss. 79—87 sekä hallintoprosessin osalta erityisesti *Ikkala*, LM 1955 s. 167 ss., *Merikoski* s. 268 ss., *Ellilä*, Oikeudenkäynti s. 78 ja *Andersson* s. 126.

KHO:n ensimmäisinä toimintavuosina oli yleisenä lähtökohtana, ettei asian palauttamista koskevaan päätökseen saanut hakea muutosta. KHO viittasikin tällaisissa tapauksissa usein OK 30 luvun 1 §:n »sääntöön»³ tai myöhemmin suoraankin OK 30 luvun 4 §:ään (1922 ja 1951) otettuun nimenomaiseen muutoksenhakukieltoon (KHO 1923 I 115 ja 1924 II 2350). Tämä lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen sisältyvä periaate osoittautui pian kuitenkin liian jäykäksi. Muutoksenhakukiellosta poikettiin ensin niissä tapauksissa, joissa asian palauttamista oli pidettävä selvästi virheellisenä⁴ tai joissa oli kysymys väärästä asiallisesta ratkaisusta.⁵

Tosin lainvalmistelukunnan ehdotuksessa laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa (1944:5) esitettiin vielä oikeudenkäymiskaa-ren periaatteita seuraten säädettäväksi, ettei palautuspäätökseen saataisi lainkaan hakea muutosta. Ehdotuksesta antamassaan lausunnossa KHO katsoi, että kysymys tuli jättää käytännön ja oikeustieteen selvittäväksi.⁶ Hallituksen esitykseen (40/1949 vp.) sisältyi kuitenkin toisinpäin ehdotus, jonka mukaan palautuspäätöksestä saatiin valittaa, jos se sisälsi »alempaa instanssia velvoittavan ratkaisun asiaan vaikuttavasta oikeuskysymyksestä» (3,2 §). Myöhemmissä lainsäädäntövaiheissa ei tällaistaakaan säännöstä pidetty tarpeellisenä.

Siten HValL:iin ei tullut nimenomaista säännöstä muutoksenhausta palautuspäätöksiin, ja kysymys jäi edelleen käytännön varaan. Kun asiaa kuitenkin oli selvitetty HValL:n valmisteluvaiheissa, oikeudenkäymiskaa-ren nimenomaisten säännösten merkitys väheni. Laillinen oikeudenkäyntijärjestys sai tässä kohden aikaisempaa joustavamman sisällön.⁷ Tältä kannalta on ymmärrettävää, että käsitykset palautuspäätösten valitus-kelpoisuudesta ovat riita- ja rikosprosessin sekä toisaalta hallintoprosessin osalta lähteneet kulkemaan eri teitä.

Riita- tai rikosprosessin osalta Tirkkonen⁸ tarkastelee valitus-kelpoisena palautuspäätöksenä vain OK 24 luvun 2 §:ssä tarkoitettua asian palauttamista laveiden laskujen selvittämistä varten. Rei-

³ Ks. KHO 1918 I 42 ja 94, 1919 II 2221 sekä Ståhlberg s. 438.

⁴ Ks. KHO 21.11.1918 I 107 ja 21.2.1919 II 885 (LM 1919 ss. 137—138).

⁵ Ks. KHO 1922 II 1534 (MK 1922 s. 201) sekä Ståhlberg, Lait ja asetukset ss. 192 ja 293.

⁶ Ks. KHO 1947 III s. 363.

⁷ Andersson, s. 126, toteaaakin, etteivät OK:n nimenomaiset säännökset palautuspäätöksistä voi välittömästi tulla sovellettaviksi. Samoin Autere, LM 1970 s. 469, joka kuitenkin tekee OK:n säännöksistä hallintoprosessiin nähden välittömiäkin e contrario-päätelmiä (s. 478 ss.). Hannuksen, s. 535, mukaan OK 30 luvun 6 §:n 3 momentin muutoksenhakurajoitus »heijastuu hallintolainkäyttöön».

⁸ Ks. Tirkkonen, Sivilliprosessioikeus II s. 79. Todettakoon, että väitöskirjassaan Tirkkonen (Oikeusvoimasta ss. 53 ja 214) ei vielä tunnustanut muutoksenhakumahdollisuutta tältäkin osin.

*Reinikainen*⁹ rajaa palautuspäätöksiä koskevan tutkimuksensa vain varsinaisiin palautustilanteisiin (prosessuaaliset palautuspäätökset) ottaen vain ohimennen kantaa asian täytäntöönpanoluonteiseen palauttamiseen. Samalla tavoin *Ellilä*¹⁰ pitää harvinaislaatuina tilanteita, joissa palauttamispäätös sisältää asiallisen ratkaisun.

Sittemmin on oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakurajoituksia näiltä osin lievennetty. Vielä 1955 säädetyn OK 30 luvun 6 §:n 1 momentin (2/55) mukaan ei muutoksenhakulupaa voitu myöntää hovioikeuden antamasta palautuspäätöksestä. Nykyisen OK 30 luvun 6 §:n 4 momentin (55/65) mukaan kiello koskee vain sellaista hovioikeuden palautuspäätöstä, jolla juttu on palautettu alioikeuteen antamatta lausuntoa pääasiasta. Tällä säännöksellä vasta tunnustettiin muutoksenhaku asiaratkaisun sisältävästä palautuspäätöksestä.¹¹ Siten on ymmärrettävää, että riita- ja rikosprosessimme — toisin kuin Ruotsissa¹² — vieläkin on havaittavissa tiettyä varovaisuutta suhtautumisessa palautuspäätösten valituskelpoisuuteen.

Hallintoprosessissa on HValL:n mukaisesti lähtökohtana, että asiaratkaisun sisältäviin palautuspäätöksiin voidaan hakea muutosta. Vastaavasti vain prosessuaalisen kysymyksen ratkaisun sisältävät palautuspäätökset eivät ole valituskelpoisia.¹³ Kategoriointi ei sinänsä ilmaise, millä perusteilla erityyppiset palautuspäätökset luetaan kumpaankin ryhmään. Asiaratkaisun sisältävät palautuspäätökset voidaan tosin *Autereen*¹⁴ tapaan jakaa kolmeen ryhmään sen mukaan, sisältävätkö ne kulloinkin kokonaispääasiasiaratkaisun ja palauttamisen vain täytäntöönpanotoimenpidettä varten, varsinaisen osaratkaisun tai jonkin esikysymyksen ratkaisun (välivaiheratkaisun). Tällaisella tyypittelyllä on kuitenkin lain-säädännöllisen pohjan puuttuessa vain kuvailuarvoa. Toisaalta voidaan *Anderssonin* tavoin yleensäkin pohtia, missä määrin palautuspäätöksiin on tarvetta hakea muutosta. Käytännöllisiä seikkoja korostaen *Andersson*¹⁵ päätyy nimittäin siihen, että osaratkaisun

⁹ Kokonaispääasiasiaratkaisun sisältäville palautuspäätöksille *Reinikainen* ss. 53, 54, 66, 284 ja 350, näyttää tunnustaneen valituskelpoisuuden.

¹⁰ Ks. *Ellilä*, Oikeudenkäynti s. 79 ss. ja LM 1961 s. 772 ss.

¹¹ Ks. *Autere*, LM 1970 s. 467.

¹² Ruotsin uudessa oikeudenkäymiskaaressa (NRB 1954) onkin säädetty tiettyin edellytyksin mahdolliseksi myös osa- ja välituomioiden antaminen siviili-prosessissa (NRB 17: 4 ja 5). Ks. *Hassler* s. 250 ss. (osatuomio) ja s. 252 ss. (välituomio).

¹³ Ks. *Ikkala*, LM 1955 s. 167 ss., *Kuuskoski—Hannus* s. 582 ss., *Merikoski* ss. 268—269 ja *Andersson* s. 124 ss.

¹⁴ Ks. *Autere*, LM 1970 s. 476.

¹⁵ *Andersson*, ss. 129 ja 354, viittaa tältä osin myös *Reinikaisen* ss. 359 ja 381, tutkimustuloksiin. *Reinikaisen* kannanottoihin on tässä kohdin kuitenkin

sisältävään palautuspäätökseen voidaan, mutta ei tarvitse hakea muutosta. Näin palautuspäätösten valituskelpoisuus ja sitovuus saisivat aikaisemmista yleisprosessuaalisista lähtökohdistaan poikkeavan, joustavamman sisällön.

Katsaus oikeuskirjallisuudessa esitettyihin käsityksiin riittää osoittamaan, että hallintoprosessissa annettujen palautuspäätösten valituskelpoisuus aiheuttaa lukuisia sekä periaatteellisia että käytännön ongelmia. Niiden ratkaisemiseksi on tarpeen paitsi eritellä eri tyyppisten palautuspäätösten sisältöä ja vaikutuksia myös selvittää muutoksenhaun tarvetta palauttamistilanteissa.

Palautuspäätösten valituskelpoisuutta selvitetään jäljempänä KHO:n käytännön pohjalta. Esityksen jäsentelyksi soveltuu palautuspäätösten tyypittely niiden sisällön mukaan; onhan valitusviranomaisen kulloinkin selvitettävä, sisältääkö palautuspäätös HVall 3,1 §:ssä tarkoitetun, valituskelpoisen ratkaisun.¹⁶ Kun päätösten luokittelulla ei sovellettavan säännöksen kannalta ole merkitystä, on kuitenkin syytä suhtautua varovaisesti osa- ja välituomion käsitteisiin. Ne eivät säännöstuen puuttuessa ole saaneet täsmällistä sisältöä.¹⁷ Käsitteellisten rajanvetojen sijasta on kiinnitettävä huomiota ennen muuta toiminnallisiin seikkoihin. Tältä kannalta on ratkaisevaa, millä edellytyksillä ja missä asian käsittelyn vaiheissa

syytä suhtautua varovaisesti, kun tämä ei oman ilmoituksensakaan mukaan (ss. 53, 54 ja 66) tarkastele asiaratkaisun sisältäviä palautuspäätöksiä.

Autere, LM 1970 s. 479, pitääkin selvänä, että yliasteen palautuspäätöksen asiaratkaisuun tyytymättömän on haettava siihen muutosta, uhalla että ratkaisu muutoin saa lainvoiman. Ks. myös *Ellilä*, LM 1961 s. 774.

¹⁶ Palautuspäätökset voitaisiin ajatella ryhmiteltäviksi myös palautusperusteen ts. sen mukaan, minkä vuoksi asia on jouduttu palauttamaan. Palauttaminen voi johtua oikeudenkäyntimenettelyssä sattuneesta virheestä, aineiston puutteellisuudesta tai saadusta uudesta selvityksestä, oikeudellisen ratkaisun antamisesta kohdanneesta esteestä tai käytännöllisistä syistä. Ks. palautusperusteista *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 288, *Tirkkonen*, Siviiliprosessioikeus II s. 434 ja *KM* 1973: 114 ss. 314—315.

¹⁷ Hallintoprosessuaalinen käytäntö on samoin Ruotsissa lähtenyt oikeudenkäymiskaaren säännöksistä poikkeaville teille. Valitusasiantuntijoiden loppumietinnössä, *SOU* 1964: 27 s. 514 ss., ehdotettiin muutoksenhakumahdollisuutta sellaiseen palautuspäätökseen, joka sisälsi ratkaisun pääasiaan vaikuttavaan kysymykseen. Mallina oli käytetty ulosottolain 211 §:n vastaavasisältöistä säännöstä (s. 498). Myöhemmin, *SOU* 1968: 27 s. 28 ss., ei palautuspäätöksiä koskevaa muutoksenhakusäännöstä pidetty hallintomenettelylaissa kuitenkaan tarpeellisenä. Vakiintuneen käytännön mukaan ovat lopullisen kannanoton sisältäneet palautuspäätökset olleet valituskelpoisia. Ks. *Ragnemalm* s. 295 ss.

muutoksenhaku palautuspäätökseen ja sillä mahdollisesti ratkaistuihin kysymyksiin on mahdollista. Tällöin ei voida kokonaan sivuuttaa palautuspäätösten sitovuuteen liittyviä näkökohtia.

Palautuspäätösten sitovuutta voidaan erottaa kahta tyyppiä: *Hallinnollinen* sitovuus, joka perustuu lähinnä instanssijärjestykseen ja siihen liittyvään valvontatehtävään,¹⁸ tarkoittaa alemman asteen velvollisuutta noudattaa ylemmän asteen käskyjä ja ohjeita. *Oikeudellinen* sitovuus, jonka perusteet löytyvät oikeusvoimaa koskevista käsityksistä,¹⁹ merkitsee ensisijaisesti sitä, että alempi viranomainen on sidottu palautuspäätökseen sisältyvään ratkaisuun. Palautuspäätöksen oikeudellinen sitovuus eroaa oikeusvoimavaikutuksesta ensinnäkin siinä suhteessa, että se ilmenee nimenomaan samassa prosessissa. Senkin vuoksi on perusteltua puhua sitovuudesta eikä oikeusvoimasta laajassakaan mielessä.²⁰

Kysymys palautuspäätösten sitovuuden ulottuvuudesta, joka hallinto-prosessissa on paljolti selvittämättä,²¹ jää tässä tutkimuksessa taustalle. Onhan juuri oikeusvoimaan verrattavan sitovuuden edellytyksenä, että päätös on tullut lainvoimaiseksi ts. ettei siihen enää voida hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin. Sitovuus on siten muutoksenhakumahdollisuuden välillinen seuraus. Vastaavasti asiaratkaisun sisältävä palautuspäätös, johon ei ole haettu muutosta, pitäisi tältä kannalta katsoa myöhemmissä käsittelyvaiheissa sitovaksi. Kun näin ei aina ole menetelty,²² sekin osoittaa palautuspäätösten valituskelpoisuuden ja sitovuuden osalta tarvittavan nimenomaan käytännössä esiintyneiden ongelmien selvittelyä.

7.8.2. Prosessuaaliset palautuspäätökset

Palautusperusteet. Asian palauttaminen prosessuaalisella perusteella johtuu menettelyvirheestä alemmassa asteessa, asiaan saadusta uudesta

¹⁸ Ks. Reinikainen ss. 371—382 ja Tirkkonen, Siviiliprosessi II s. 439.

¹⁹ Tämä ilmenee havainnollisesti mm. Autereen, LM 1970 ss. 480—482, esityksestä. Hassler, s. 254, toteaa saman Ruotsin uudessa oikeudenkäymiskaaressa säänneltyjen osatuomioiden vaikutuksista.

²⁰ Autere, LM 1970 s. 482, puhuu »oikeusvoimasta laajemmasta merkityksessä» tehden siinä suhteessa käytännön vaatimat varaukset.

²¹ Ellilä, LM 1961 s. 774 ja Oikeudenkäynti s. 60, katsoo palautusratkaisun sitovuuden edellyttävän »nimenomaista järjestelyä de lege ferenda».

²² Autere, LM 1970 s. 485, toteaa esimerkkitapauksin KHO:n käytännön horjuneen myös sellaisten palautuspäätösten sitovuuden osalta, jotka sisältävät pääasiaa koskevan ratkaisun.

selvityksestä tai sellaisen hankkimisen tarpeellisuudesta. Kaikissa näissä tapauksissa on kysymys prosessuaalisesta ratkaisusta,²³ joka ei sisällä kannanottoa itse pääasiaan. Siten on myös hallintolainkäytön osalta asetettu pääsäännöksi, että tällaiseen palautuspäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.²⁴ Käytännössä tämä yleisprosessuaalisia lähtökohtia korostava periaate joutuu kuitenkin kovalle koetukselle.

Menettelyvirhe. Asian käsittelyssä tapahtunut menettelyvirhe voi joutua prosessinedellytyksen virheellisestä arvioinnista tai asian käsittelyssä tapahtuneesta laiminlyönnistä. Näillä virheellisyyksillä ja niihin annetuilla ratkaisuilla on oikeudelliselta kannalta selvästikin erilaiset vaikutukset: Kannanotto *prosessinedellytyksiin*, jotka ovat hallintolainkäytössä ehdottomia ja viran puolesta tutkittavia, merkitsee aina sen ratkaisemista, onko asia otettava tutkittavaksi vai ei.²⁵ Kun valitusviranomainen toteaa alemman viranomaisen jättäneen virheellisesti prosessinedellytyksen puuttumiseen viitaten asian tutkimatta ja palauttaa asian tällä perusteella uudelleen käsiteltäväksi, päätös sisältää siinä prosessissa sitovan ratkaisun. Kysymys ei ole enää prosessinjohtotoimesta,²⁶ jolle jäisi vain instanssijärjestyksestä johdettava hallinnollinen sitovuus. Asian palauttaminen sen varsinaisessa käsittelyssä tapahtuneen menettelyvirheen perusteella merkitsee puolestaan vain velvoitetta puutteen korjaamiseen ja asian käsittelyn jatkamiseen. Kun tällainen menettelyä koskeva kysymys ei milloinkaan kelpaa itsenäisen muutoksenhaun kohteeksi, se selvästi poikkeaa kannanotosta prosessinedellytyksiin. Menettelyvirheen laatuun ei ole palautuspäätöksen valituskelpoisuutta selviteltäessä kiinnitetty riittävästi huomiota.

Viranomaiseen liittyvistä menettelynedellytyksistä ovat käytännössä aiheuttaneet ongelmia nimenomaan toimivaltakysymykset. Aikaisemmin

²³ Reinikainen, s. 358, vertaakin tällaista varsinaista palautuspäätöstä väliratkaisuun (lykkäyspäätös), joka ei pääasian kannalta ole lainvoimakykyinen eikä siten myöskään oikeusvoimakykyinen.

Autere, LM 1970 s. 473, puolestaan lähtee siitä, ettei tällaiseen palautuspäätökseen saa hakea muutosta ja että se siten tulee lainvoimaiseksi antamishetkellä.

²⁴ Ks. Merikoski s. 270, Andersson s. 127, *Autere*, LM 1970 s. 473 ja *Hannus* s. 535.

²⁵ Tästä huolimatta on prosessinedellytysten virheellinen arviointi rinnastettu muihin menettelyvirheisiin. Ks. mm. Reinikainen ss. 71 ja 347 sekä *Autere*, LM 1970 s. 473.

²⁶ Andersson, s. 126, kuvaa palauttamista prosessuaalisella perusteella yleensä prosessinjohtotoimina (processledningsåtgärd).

oli KHO:ssa johdonmukaisena lähtökohtana, ettei *toimivaltakysymyksen* ratkaisun sisältävästä palautuspäätöksestä saanut valittaa.²⁷ Tässä suhteessa tapahtui vähitellen 1960-luvulla kannanmuutos:

Aikaisempaa ratkaisukäytäntöä seuraa vielä KHO:n ratkaisu 1962 II 369, jossa maistraatti oli jättänyt viemäröintiä koskeneen asian toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta. LO:n päätös, jolla asia oli palautettu maistraatille uudelleen käsiteltäväksi, ei ollut valituskelpoinen.²⁸ Vastaavasti tapauksessa KHO 15.10.1969 T 5302 terveyslautakunta oli kieltänyt AIV-rehun valmistamisen, kun ao. säiliö aiheutti ympäristölleen terveydellistä haittaa sopimattoman sijaintinsa vuoksi saastuttamalla vettä sekä aiheuttamalla hajua. LO katsoi, ettei haju aiheuttanut terveydellistä haittaa ja veden saastumisen osalta palautti asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Päätös ei palautetulta osalta sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.

Ratkaisutilanne on jossain määrin toinen, mikäli asian palauttaminen perustuu siihen, että alempi viranomainen on asian ratkaistessaan ylittänyt toimivaltansa. Tällöinhän asia palautetaan muun viranomaisen ratkaistavaksi (siirtopalautus). Niinpä tapauksessa KHO 1960 II 858 tutkittiin valitus LO:n päätöksestä, jossa oli todettu kunnanvaltuuston ylittäneen eläkeasian ratkaistessaan toimivaltansa ja palautettu asia kunnanhallituksen käsiteltäväksi (äänestys 4—2). Sitä vastoin valitusta ei tutkittu tapauksessa KHO 1963 II 440, jossa LO oli todennut kaupunginhallituksen menneen toimivaltansa ulommaksi hylätessään kaupunginvaltuuston ratkaistavaksi kuuluneen, kioskin aukioloaikaa koskeneen hakemuksen (äänestys 3—2). Vähemmistö katsoi LO:n päätöksellä ratkaistun kysymyksen siitä, oliko kaupunginvaltuusto voinut yksittäistapauksessa jättää kaupunginhallituksen päätettäväksi yksityisellä tontilla olevan kioskin aukioloajasta. Vähemmistön mukaan tällaiseen päätökseen, vaikka se sisälsikin asian palauttamisen kaupunginhallitukselle saatettavaksi kaupunginvaltuuston laillisesti käsiteltäväksi, saatiin hakea muutosta.²⁹

²⁷ Ks. mm. KHO 1933 II 3173.

²⁸ Ks. myös KHO 8.11.1962 T 4023.

²⁹ Todettakoon, että kauppaliikkeiden ja liiketoimistojen aukioloajasta annetun lain (606/46, vrt. nykyinen laki 435/69) 3 §:n mukaan oli valtuuston päätettävä aukioloajasta. Siten — ottaen huomioon KunL 11,1 §:n päätösvallan delegointia koskeva rajoitus — oli selvää, että asian ratkaiseminen kuului valtuustolle. Asian tutkimatta jättäminen ei siten jättänyt toimivaltakysymystä avoimeksi, joskin KHO:n ratkaisu toimivaltakysymykseen olisi varmistanut asian. Valituksen tutkimista olisi voitu tässäkin tapauksessa puoltaa. Andersson, s. 128, mainitsee tämän ratkaisun rajatapauksena.

Tapauksessa KHO 1969 II 63 LO oli katsonut kaukoliikennettä harjoittavien linja-autojen kulkureitin määräämisen kuuluneen kaupungille, mutta koska kaupungin päätösvaltaa ei ollut ohjesäännöissä tai muutoinkaan siirretty kaupunginhallitukselle, kaupunginhallituksen niin ollen menneen toimivaltaansa ulommaksi. Tämän vuoksi LO oli palauttanut asian kaupunginhallitukselle laillisia toimenpiteitä varten. Hyläten valituksen tutkimista koskeneen väitteen KHO nimenomaan totesi LO:n päätöksen sisältäneen ratkaisun siitä, että kulkureitin määrääminen kuului kaupungille (äänestys 6—1).³⁰

Viime mainittu ratkaisu voitaneen KHO:n asianomaisen vuosikirjaot-sikon tavoin pelkistää oikeusohjeeksi, jonka mukaan toimivaltakysymyksen ratkaisun sisältävä palautuspäätös yleensäkin on valituskelpoinen. Siinä suhteessa ei ole tarpeen antaa merkitystä sille seikalle, onko toimi-valtakysymys palautuspäätöksessä ratkaistu oikein. Asianosaisen kan-nalta on perusteltua, että toimivaltakysymys voidaan palautustilanteissa saattaa ylemmän asteen ratkaistavaksi ennen asian jatkokäsittelyä.³¹

Asianosaisiin liittyvistä menettelynedellytyksistä on käytännön palau-tustilanteissa jouduttu viittaamaan lähinnä valtakirjan tai valtuutuksen virheellisyyteen sekä puuttuvaan oikeudenkäyntikelpoisuuteen. Asian palauttamista ei näillä perusteilla nykyisin sanottavasti esiinny.

Mainittakoon tyyppitapauksena KHO:n ratkaisu 1923 I 115: Kuvernöörin päätös, jonka mukaan tutkijalautakunnan ei olisi pitä-nyt valtakirjan puutteellisuuteen viitaten jättää tehtyä muistutusta tutkimatta ja jolla asia oli palautettu uudelleen tutkijalautakunnan

³⁰ Ks. toimivallasta liikennettä koskevien määräysten antamisessa KHO 1962 II 345 (kaukoliikenteen päätepuoleen määrääminen), 1963 II 305 (lähiliikenne) sekä 30. 10. 1961 T 3901 ja 9. 12. 1964 T 5267 (sisäinen liikenne).

³¹ Andersson, s. 128, arvelee KHO:n tutkivan valituksen ainakin niissä tapauksissa, joissa alempi viranomais on ratkaissut oikeuskysymyksen virheel-lisesti. Tällaista kantaa näyttää jossain määrin tukevan KHO:n em. ratkaisu 15. 10. 1969 T 5302, josta voidaan vain otaksua LO:n ratkaisseensa terveys-lautakunnan toimivallan oikein. Tuskin KHO:n kannanotto on muutoin ym-märrettävissä.

Tällainen piiloon jäävä argumentointi, jonka mukaan valituksen tutkimatta jättäminen itse asiassa merkitsisi sen hylkäämistä, ei kuitenkaan ole puolustetta-vissa. KHO:n ratkaisun 1969 II 63 mukaan ei toimivaltakysymyksen ratkaisun sisältävän palautuspäätöksen valituskelpoisuudelle olekaan asetettava tällaisia sisällöllisiä rajoituksia.

käsiteltäväksi, ei ollut valituskelpoinen.³² Tutkimatta on vastaavasti jätetty valitukset palautuspäätöksistä, joissa perusteena oli muu valtuutuksessa ilmennyt puutteellisuus, kuten yhtiön asiamiehen valtuuden puute (KHO 1936 II 310), valitusoikeuden menettäminen (KHO 1936 II 622) tai asiamiehen vajaavaltaisuus (KHO 1936 II 130 ja 1938 II 3696).

Oikeuskäytännössä on edellä esitetyn mukaisesti jätetty tällaiset palautuspäätökset, joissa palautusperusteena todetaan alemman asteen menettelleen hakijaan liittyviä menettelynedellytyksiä arvioidessaan virheellisesti, muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle. Kun tällaisissakin palautuspäätöksissä on kysymys kannanotosta prosessinedellytykseen, periaatteelliselta kannalta voitaisiin puoltaa muutoksenhakumahdollisuutta. Tosin ei hakijalla, jonka oikeus juuri on turvattu, ole tällaisessa tapauksessa oikeussuojan tarvetta.³³ Myöskään julkisen edun valvominen ei edellytä muutoksenhakua. Siten tällaisen päätöksen pitämisellä valituskelpoisena ei ole käytännön merkitystä.³⁴ Vastaavanlaisia argumentteja voidaan esittää niissä tapauksissa, joissa asian palauttamisen perusteena on säädetyn *määräajan noudattamisen* virheellinen toteaminen alemmassa asteessa. Oikeuskäytännössä ei tällaisiakaan palautuspäätöksiä ole pidetty valituskelpoisena.³⁵

Asian palauttamiseen johtaa myös *asian käsittelyä varten säädettyjen menettelymuotojen* sivuuttaminen. Useimmin toistuvana menettelyvirheeseen on tarpeellisten lausuntojen tai kuulemisen laiminlyönti. Kun päätös asian palauttamisesta tällaisen menettelyvirheen johdosta ei sisällä ratkaisua menettelynedellytykseen tai yleensäkkään pääasiaan liittyvään kysymykseen, muutoksenhakua ei oikeuskäytännössä ole pidetty mahdollisena.

³² Samoin KHO 1918 I 42, 94, 107 ja II 161, 1919 II 148 ja 2221 sekä 1920 II 427. Ks. vieläkin varhaisemmasta käytännöstä *Ståhlberg*, Lait ja asetukset s. 290.

³³ Erityislaatuinen ratkaisutilanne (verovalitus) oli tapauksessa KHO 1960 II 545, jossa tutkijalautakunta oli jättänyt tehdyn muistutuksen tutkimatta, kun henkilö ei ollut puheenjohtajan kehotuksesta huolimatta suostunut ottamaan päähinettä päästään. Menettelyvirheen johdosta LO kumosi päätöksen ja palautti asian tutkijalautakunnalle. Asianomaisen henkilön jatkovalituksen johdosta KHO totesi, ettei tällä ollut — LO:n hyväksyttyä tehdyn vaatimuksen ja kumottua tutkijalautakunnan päätöksen ja palautettua asian lautakunnan käsiteltäväksi — oikeutta hakea päätökseen muutosta.

³⁴ Ruotsissa, jossa valituskelpoisuus- ja valitusoikeuskysymykset on edellä eri yhteyksissä esitetyn tavoin läheisesti liitetty toisiinsa, on palautuspäätösten osalta juuri kiinnitetty huomiota siihen, että ne vain poikkeuksellisesti ovat asianosaisille vastaisia. Siten muutoksenhakumahdollisuus käytännössä yleensä puuttuu. Ks. *SOU 1968: 27* s. 231.

³⁵ Ks. KHO 1919 II 957 ja 1932 I 8.

Muutosta ei saanut hakea päätöksestä, jolla asia oli palautettu tarpeellisten lausuntojen hankkimisen laiminlyönnin takia viran täyttämistä (KHO 1949 II 385, äänestys 3—2) ja viran lakkauttamista (KHO 1937 II 2881) koskevassa asiassa tai omistajan kuulematta jättämisen (KHO 1934 II 2110) vuoksi kaivon kunnostamista koskevassa asiassa. Vastaavasti ovat muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle jääneet LO:n palautuspäätökset veroasioissa, joissa on ollut kysymys kuulemisen laiminlyönnistä jälkiverotustapauksessa (KHO 1957 II 249) tai tilaisuuden antamatta jättämisestä selvityksen esittämiseen harkintaverotustapauksessa³⁶ taikka yleensäkin veroasian palauttamisesta menettelyvirheen takia verolautakunnalle uudestaan käsiteltäväksi (KHO 1967 II 593).³⁷

Mainittakoon vielä tapaukset, joissa asian palauttamisen perusteena oli, ettei luetteloa tieyksiköistä ollut pidetty säädetyn tavoin nähtävillä (KHO 1963 II 317), että järjestysoikeuden päätöksestä ei näkynyt, oliko luvan hylkääminen perustettu oikeus- vai tarkoituksenmukaisuusharkintaan (KHO 22. 5. 1973 T 2202)³⁸ tai että tavaramerkin rekisteröimisessä oli menetelty virheellisesti (KHO 13. 9. 1971 T 3565). Palautuspäätös ei näissäkään tapauksissa sisältänyt valituskelpoista ratkaisua.

Vaikka päätökseen asian palauttamisesta säädetyn menettelymuodon sivuuttamisen johdosta ei vakiintuneen käytännön mukaan saakaan hakea muutosta, palautuspäätökseen sisältyvä *määräys asian käsittelemisestä tietyllä tavalla* luonnollisesti sitoo alemmaa astetta. Kysymys on edellä esitetyn jaottelun mukaisesti instanssijärjestyksestä johdettavasta ns. hallinnollisesta sitovuudesta.³⁹ Kun tällaiset määräykset palvelevat vain pääasian selvittämistä ja siinä annettavan ratkaisun valmistelua, sitovuus ei ulotu niiden antajaan tai sitä ylempään viranomaiseen, mikäli asia menet-

³⁶ Ks. tällaisista palautuspäätöksistä KHO 14. 5. 1964 T 2258—2260 (jälkiverotus) sekä 9. 3. 1964 T 1252, 2. 3. 1966 T 1016, 1. 4. 1966 T 1564 ja 6. 5. 1966 T 2177 (harkintaverotus).

³⁷ KHO:n vastaavansisältöisistä veroratkaisuista 1918 II 229, 263, 447 ja 472, 1919 II 2678—2679, 1935 II 931 ja 3991 sekä 1936 II 811 ei menettelyvirheen laatu käy ilmi.

³⁸ Alemmissa asteissa esiintyy vähän tällaisia tapauksia, joissa asia palautetaan päätöksen puutteellisen perustelemisen vuoksi. Sitä vastoin KHO on verraten usein palauttanut asian sen takia, ettei päätöksestä ilmene, miten asia on ratkaistu. Ks. mm. KHO 1960 II 66, 1966 II 105, 1967 II 36, 1968 II 112 ja 134 sekä 13. 1. 1976 T 81. Kun palauttavana viranomaisena on KHO, muutoksenhaku ei luonnollisesti voi organisatorisista syistä tulla kysymykseen.

³⁹ Reinikainen, ss. 377—381, perustelee tällaista sitovuutta lähinnä prosessitaloudellisilla näkökohdilla.

telyn edistyessä vielä tulee valitusteitse niiden ratkaistavaksi.⁴⁰ Muutoksenhakumahdollisuuden epäminen on siten tältäkin kannalta perusteltavissa. Muutoksenhakijalla ei ole riittävää intressiä saada valitus ratkaistavaksi.

Uusi selvitys Asian palauttaminen esitetyn uuden selvityksen tai sellaisen tarpeellisuuden johdosta ei miltään osin vielä sisällä asian ratkaisua.⁴¹ Uusi selvitys on palauttamisperusteena ennen muuta veroasioissa. Samoin esimerkit asian palauttamisesta sen selvittämättömään tilaan nähden keskittyvät lähinnä veroasioihin, joissa vallitseva virallisperiaate edellyttää viranomaisilta aktiivista selonottovelvollisuutta. Sen laiminlyöminen on rinnastettavissa menettelyvirheeseen. Siten palauttaminen tällaisissakin tapauksissa palvelee asian selvittämistä ja myöhempää ratkaisemista, eikä muutoksenhaku valittamalla voi edellä jo esitetyistä syistä tulla kysymykseen.⁴²

Tosin palautuspäätös saattaa joskus sisältää hyvinkin yksilöidyn selvittämismääräyksen, mikä asianosaisen mielestä jo ennakoi tulevaa ratkaisua. Kun palautuspäätös tällöinkin koskee vain oikeudenkäyntinnettelyä, se ei sovellu valituksen kohteeksi.⁴³

Edellisiin verrattavia ovat sellaiset palautuspäätökset, jotka sisältämättä kannanottoa itse pääasiaan tai siitä itsenäiseksi kanteeksi erotettavissa olevaan osaan kuitenkin ilmaisevat palauttavan viranomaisen käsityksen *jostain oikeus- tai näyttökysymyksestä*. Vaikka epämääräisiä ohjeita ja viittauksia on luonnollisesti vältettävä, ei aina ole helppoa rat-

⁴⁰ Ks. *Westerberg*, Rättskraft s. 277, *Reinikainen* s. 381 ja *Andersson* s. 129.

⁴¹ Uuteen selvitykseen, mikä ei ole ollut ensi asteen viranomaisen tiedossa, on KHO:n käytännössä rinnastettu myös se, että valituksenalaisen päätöksen tehnyt viranomainen on muuttanut kantaansa. Ks. KHO 1934 I 38, 1952 II 112 ja 1960 II 854 sekä *Merikoski* s. 436 ja *Autere*, LM 1970 s. 473.

⁴² Muutosta ei saanut hakea asian palauttamiseen uuden selvityksen vuoksi mm. veron lisäystä (KHO 17.12.1965 T 5313), liikevaihtoveroa (16.12.1965 T 5310), ennakoperintää sekä työnantajan lapsilisä- ja kansaneläkevakuutusmaksua (6.10.1966 T 4184—4187 vrt. 26.1.1966 T 272 ja 2.3.1966 T 1016), kunnalliveroa (10.6.1969 T 3467 b) ja lahjaveroa (28.7.1969 T 3969 vrt. 1967 II 593) koskevissa asioissa. Samoin on menetelty, kun veroasia on sen selvittämättömään tilaan nähden palautettu (17.6.1970 T 3160).

⁴³ Mainittakoon esimerkkinä tapaus KHO 4.9.1970 T 3904, jossa LVO oli jälkiverotusasiassa velvoittanut liikevaihtoverotoimiston hankkimaan selvityksen »kaapelialukseen ja ruoppaajaan lisätilausten perusteella toimitetuista tavaroista». Kun palautuspäätös ei sisältänyt asiallista ratkaisua, KHO ei tutkinut valitusta.

kaista, sisältääkö palautuspäätös vain asian selvittämistä tarkoittavan lausuman vai joltain osin myös sitovan ratkaisun pääasiaan.⁴⁴

Ohjeluonteisten lausumien valituskelpoisuutta selvitellessä voidaan kiinnittää huomiota lähinnä kahteen seikkaan: Mikäli asia on tältäkin osin palautettu alemman asteen uudestaan käsiteltäväksi, ratkaisevaa on ohjeen kohdistuminen. Jos ohje koskee selvityksen hankkimista tai yleensäkin menettelyä, ohje ei sen sitovuudesta huolimatta voine olla valituskelpoinen (KHO 8.12.1969 T 6383). Kysymys on tällöin yleensäkin asian käsittelyyn liittyvistä toimenpiteistä. Mikäli ohje taas koskee sellaista kysymystä, joka voidaan erottaa itsenäisesti ratkaistavaksi, kysymys saattaa olla osaratkaisusta, josta muutoksenhaku jäljempänä selostettavin edellytyksin on mahdollista.

Yhteen veto. Oikeuskirjallisuudessa asetettu pääsääntö, jonka mukaan prosessuaalisiin palautuspäätöksiin ei saa hakea muutosta, edellyttää erältä osin tarkistamista. Palautuspäätökset, jotka sisältävät prosessin-edellytyksiä koskevan ratkaisun, poikkeavat selvästi muulla perusteella tapahtuvasta asian palauttamisesta. Kun kannanotto menettelylle asetettuihin edellytyksiin sisältää alemmaa astetta velvoittavan ratkaisun asiaan vaikuttavasta oikeuskysymyksestä, muutoksenhakumahdollisuus on näissä tapauksissa — HValL:n valmisteluvaiheetkin huomioon ottaen — perusteltavissa. Tosin muutoksenhaulla on ollut käytännön merkitystä vain toimivaltakysymyksen ratkaisun sisältäneiden palautuspäätösten osalta.

7.8.3. Asiaratkaisun sisältävät palautuspäätökset

Asiaratkaisun sisältävät palautuspäätökset on edellä jaettu kolmeen ryhmään sen mukaan, sisältävätkö ne kulloinkin asian palauttamisen

⁴⁴ Tällaisten lausumien luonne on jäänyt oikeuskirjallisuudessa epäselväksi: *Reinikainen*, s. 380, kiinnittää huomiota tällaisten ohjeiden uhkaan tuomarin riippumattomuudelle. Toisaalta *Reinikainen* selvittää tutkimuksessaan vain ns. varsinaisia palautuspäätöksiä (s. 66) ja jättää siten vastaamatta, saattavatko ohjeet tai määräykset joissakin tapauksissa jo sisältää sitovan osaratkaisun.

Ellilä, LM 1961 s. 772 ja Hallintokanteiden lajeista s. 69, tarkoittaa antaa niille sitovuuden ja lähinnä välituomion luonteisen merkityksen käyttäessään ilmaisuja »vahvoja ja sitovia evästyksiä» sekä »evästyshakemusten luontoisia lausumia». Samoin *Autere*, LM 1970 s. 478.

Tirkkonen, Siviiliprosessioikeus II s. 439, puhuu tältä osin vain »jonkin seikan oikeudellisesta luonnehtimisesta», johon alempi instanssi ei ole sidottu.

vain täytäntöönpanotoimenpidettä varten, varsinaisen osaratkaisun vai itsenäisen esikysymyksen ratkaisun. Vaikka jaottelusta sinänsä ei voida tehdä oikeudellisia johtopäätöksiä, se soveltuu hyvin käytännön muutoksenhakuongelmien selvittelyyn.

Ensin mainitussa tapauksessa palautuspäätös jakautuu tavallaan kahteen osaan: itse pääasian ratkaisuun ja sen täytäntöönpanoa tarkoittavaan määräykseen.⁴⁵ Asian palauttaminen tällä tavoin saattaa johtua siitä, että valitusviranomainen ei itse voi ryhtyä täytäntöönpanoon tai että tällainen tehtävä ei sille muutoin sovellu. Kun asia sen palauttamisesta huolimatta on kuitenkin valitusviranomaisen päätöksellä ratkaistu, muutoksenhaku tulee päätöksestä HVall 3,1 §:n pääsäännön mukaisesti kysymykseen.

Tyypiesimerkki tapauksesta, jossa valitusviranomaisen päätöksen *täytäntöönpano* nimenomaan *edellyttää asian palauttamista*, on vähittäisverovelvollisen luetteloon merkitseminen. Liikevaihtovero-oikeuden päätös, jolla tällainen asia on ratkaistu ja palautettu rekisteriin merkitsemistä varten liikevaihtoverotoimistolle, on luonnollisesti valituskelpoinen (KHO 1966 II 645).⁴⁶

Prosessitaloudellisista syistä johtuu taas ratkaistun asian palauttamisen mm. palkan tai luontaisetujen laskemista (KHO 1962 II 699) taikka tarpeellisiin huoltotoimenpiteisiin ryhtymistä (KHO 1939 II 2888) varten. Palautuspäätös sisältää näissäkin tapauksissa asian ratkaisun, joten asia tulee alemmassa asteessa vireille vain asianmukaisia täytäntöönpanotoimenpiteitä varten. Alemman asteen toimenpiteistä ei muutoksenhaku siten tule yleensä edes kysymykseen. Eräissä tapauksissa alemmalle viranomaiselle määrättyyn täytäntöönpanoon kuitenkin sisältyy laskutoimituksia, joilta osin saattaa erillinen maksuunpanon oikaisu tai muu oikeusturvakeino olla myöhemmin käytettävissä. Varsinainen muutoksenhaku keskittyy kuitenkin itse palautuspäätökseen. Tällaisia palautustilanteita esiintyy ennen muuta eräissä alempien viranomaisten käsiteltävissä eläkeasioissa ja verotuksen alalla:

Tapauksessa KHO 1962 II 646 LO:n palautuspäätös, jonka mukaan sunnuntaityöstä suoritettu korvaus oli otettava huomioon

⁴⁵ Reinikainen, ss. 53 ja 284, toteaa tällaisen palauttamisen olevan siviili-prosessin alalla poikkeuksellista.

Hallintoprosessissa esiintyy tällaisia tapauksia selvästi enemmän, kuten asian palauttaminen erilaisia rekisteröintitoimenpiteitä ja todistusten (ajokortti, aseenkantolupa tms.) antamista varten.

⁴⁶ Ks. myös Autere, LM 1970 s. 476 ja KHO 1967 II 651, vrt. 1967 II 688.

Vastaavanlaisia esimerkkejä löytyy vaaliasioista, joissa asia palautetaan vain uuden valinnan tai tuloksen julistamista varten. Ks. mm. KHO 1920 II 95, 1922 II 99 ja 1947 II 309.

eläkkeen suuruutta laskettaessa, sisälsi asiaratkaisun, josta voitiin valittaa.

Tapauksessa KHO 1963 II 102 LO oli katsonut yhtiön olevan velvollinen pidättämään suorittamistaan pukuavustuksista ennakkoa, Kun ennakkoa ei kuitenkaan ollut määrätty yhtiön maksettavaksi eikä myöskään tämän velvollisuuden laiminlyömisestä johdosta säädettyä veronlisäystä, LO oli kumonnut toimitetun maksuunpanon ja palauttanut asian verojohtajalle uuden maksuunpanon toimittamiseksi. KHO katsoi päätöksen sisältäneen asiaratkaisun, johon sai hakea muutosta.

Yleensä palautuspäätökset, joissa ylempi viranomainen vahvistaa tietyn suoritusvelvollisuuden perusteen, ovat rinnastettavissa jäljempänä selviteltäviin välituomion tyyppisiin ratkaisuihin. Mainituissa esimerkkitapauksissa alemmalle viranomaiselle jäi kuitenkin vain täytäntöönpanonluonteisia tehtäviä.

Kunnallisasioissa valitus kunnallisen viranomaisen päätöksestä saattaa johtaa eräissä tapauksissa myös asian palauttamiseen uudelleen käsiteltäväksi.⁴⁷ Tällainen palauttaminen liittyy joskus myös valitusasiassa tehdyn päätöksen vahvistamatta jättämiseen. Tosin palautusmääräyksellä ei näissä tapauksissa ole oikeudellista merkitystä, kun kunnallisvaltuusto muutoinkin saa ottaa tai on velvollinen ottamaan asian uudelleen käsiteltäväkseen.⁴⁸ Milloin vahvistus evätään, saa kunnanvaltuusto tai -hallitus valittaa siitä UKunL 137,3 §:n (KunL 173 §) nimenomaisen säännöksen nojalla. Pääsääntöisestä muutoksenhakumahdollisuudesta on käytännössä tehty poikkeuksia vain sellaisissa tapauksissa, joissa muu oikeussuojatie on käytettävissä.

Tällainen erityisjärjestely on säädetty mm. KKouluL 20 §:n 4 ja 5 momentissa. Sen mukaan kunnanvaltuuston hyväksymä kansakoulun ohjesääntö on alistettava kouluhallituksen vahvistettavaksi, jonka on se muuttamattomana vahvistettava tai palautettava valtuuston uudelleen käsiteltäväksi. Jollei kouluhallitus valtuuston uuttakaan päätöstä vahvista, sen on alistettava asia valtioneuvoston ratkaistavaksi. Kouluhallituksen päätöksestä, jolla ohjesääntö on vahvistettu, muutoksenhaku on mahdollista (KHO 1950 II 261). Sitä vastoin oli aikaisemmin epäselvää, saattoiko muutoksenhaku myös kouluhallituksen palautuspäätöksestä tulla kysymykseen. Ratkaisuisaan 1933 II 3015 ja 1933 II 3183 KHO oli tällaisen palautuspää-

⁴⁷ Näin on menetelty mm. tapauksissa, joissa on tulkittu väärin määränemistösäännöksiä ja asian palauttaminen on tarpeen uuden päätöksen julistamista varten. Kun palautuspäätös sisältää tällöin kunnallisen viranomaisen päätöksen kumoamisen, jatkovalitus siitä on luonnollisesti käytettävissä. Ks. KHO 1926 II 848, toisin aikaisemmin KHO 1924 II 2350.

⁴⁸ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 511.

töksen valituskelpoisuuteen nähden kielteisellä kannalla. Sitä vastoin tapauksessa KHO 1936 II 4146 (äänestys 8—2) tutkittiin ja hylättiin vastaavanlaisesta asian palauttamisesta tehty valitus. Ratkaisussaan 2. 12. 1968 T 6027 KHO on sittemmin palannut ensin mainitulle kannalle, jonka mukaan kouluhallituksen palautuspäätös ei ole valituskelpoinen.

Kun palautuspäätös tällaisissakin tapauksissa sisältää pääasian ratkaisun, sen valituskelpoisuuden puute johtuu nimenomaan systemaattisista tekijöistä. Myöhemmän alustusmahdollisuuden katsotaan erityisjärjestelynä syrjäyttävän säännönmukaisen muutoksenhakukeinon. Tosin alustusvelvollisuus ei, niin kuin edellä eri yhteyksissä on todettu, sinänsä poista valitusmahdollisuutta. Kun alistustie mainitussa esimerkkitapauksessa kuitenkin käy valtioneuvostoon, ei samanaikainen muutoksenhaku KHO:een HVall 7 §:n periaatteen mukaisesti voi tulla kysymykseen.⁴⁹

Osaratkaisun valituskelpoisuus voidaan samalla tavoin johtaa HVall 3,1 §:stä. Tällainen palautuspäätös sisältää välittömästi jonkin riitakohdan ratkaisun. Asia ei tältä osin tule edes vireille alemmassa asteessa, vaan palauttamismääräys koskee varsinaisesti asiaa sen ratkaisemattomalta osalta. Osaratkaisu voidaankin eräin edellytyksin erottaa jopa erilliseksi asiaksi. Tällaisia palautuspäätöksiä, joita esiintyy käytännössä lähinnä veroasioissa, on asiaratkaisun sisältävältä osalta poikkeuksetta pidetty valituskelpoisena.⁵⁰

Itsenäisen esikysymyksen ratkaisun sisältävät palautuspäätökset ovat aiheuttaneet lukuisia ongelmia. Niitä löytyy lähinnä veroasioista, joissa valitusviranomaisen ottaa kantaa esimerkiksi jälkiverotusoikeuteen tai veron määräämisen perusteeseen mutta palauttaa muutoin asian veroviranomaisen ratkaistavaksi. Vaikka asia tällöin tulee kokonaisuudessaan vireille alemmassa asteessa, palautuspäätös sisältää kuitenkin jo alempaa astetta velvoittavan ratkaisun asiaan vaikuttavasta oikeuskysymyksestä. Siltä kannalta tällainen osaratkaisu on verrattavissa lopulliseen asiaratkaisuun, johon voitaisiin yleisten periaatteiden mukaan hakea muutosta.⁵¹

⁴⁹ Ks. myös KHOL 4 §. KHO ei ole aikaisemminkaan katsonut voivansa tutkia valituksia asioissa, jotka on määrätty valtioneuvoston alistettavaksi. Ks. KHO 1925 II 1713 ja 1927 II 439.

⁵⁰ Esimerkkeinä voidaan mainita veroasiat, joissa valitus kunnallisverotuksen osalta on ratkaistu mutta valtionverotuksen osalta palautettu. Ks. KHO 1966 II 504 a, 520 ja 545 sekä 1967 II 548 ja 567. Samoin *Autere*, LM 1970 s. 477.

⁵¹ Ks. myös *Andersson* s. 129 ja *Autere*, LM 1970 s. 479.

Mikäli tällaisille välivaiheratkaisuille⁵² ei tunnustettaisi oikeudellista sitovuutta, menettäisi oikeusastejärjestys olennaisesti merkitystään. Yleisistä lähtökohdista voitaisiinkin suositaa tulkintaa, jonka mukaan tällaisiin palautuspäätöksiin saisi hakea muutosta.⁵³ Kuitenkin on tehtävä eräitä varauksia.

Veroasioissa annetut välivaiheratkaisut ovat aiheuttaneet joukon ongelmia, joita yleiset tulkintasuositukset eivät riitä ratkaisemaan. Seuraavassa tarkastellaankin erikseen palautuspäätöksiä, jotka sisältävät kannanoton arvio-, harkinta- tai jälkiverotuksen edellytyksiin taikka omaisuusverotuksen perusteisiin.

Tapauksessa KHO 19.2.1965 T.715 LO oli katsonut *arvioverotuksen* edellytysten puuttuneen. Kun LO ei kuitenkaan ollut katsonut voivansa välittömästi ratkaista, mihin määrään verotettava tulo »veroilmoituksen pohjalta ja mahdollisesti hankittavan lisäselvityksen perusteella olisi vahvistettava», LO oli kumonnut ja palauttanut asian verolautakunnalle. KHO ei tutkinut tarkastusasiamiehen valitusta. Samalla tavoin meneteltiin tapauksessa KHO 25.10.1973 T 4247, jossa LO oli palauttanut asian verolautakunnalle arvioverotuksen edellytysten tutkimista varten.

Käytäntö on vastaavanlainen, milloin palautuspäätös on sisältänyt ohjauksen verolautakunnalle *harkintaverotuksen* edellytysten selvittämiseen (KHO 27.1.1966 T 372 ja 21.3.1966 T 1326). Niinpä tapauksessa KHO 22.10.1971 T 4431 LO oli nimenomaisesti todennut, ettei se voinut välittömästi »ottaa ratkaistavaksi, miten yhtiön kunnallisverotus tältä osin ehkä on oikaistava». — Valitus on KHO:ssa jätetty tutkimatta siinäkin tapauksessa, että LO on todennut edellytysten harkintaverotuksen toimittamiseen puuttuneen (KHO 19.2.1965 T 715).

Samalla tavoin on jätetty tutkimatta valitus tarkastuslautakunnan palautuspäätöksestä, vaikka se on sisältänyt selvän ohjauksen *jälkiverotuksen* toimittamisesta (KHO 1944 II 689 ja 1950 II 500).

Sitä vastoin tapauksessa KHO 1958 II 289 tutkittiin valitus tarkastuslautakunnan päätöksestä, jossa tämä oli verotarkastajan valituksesta katsonut *jälkiverotusedellytysten* olevan olemassa ja palauttanut asian verolautakunnalle. Tarkastuslautakunta oli päätöksellään nimenomaan ratkaissut kysymyksen siitä, olivatko kaksi

⁵² Autere, LM 1970 s. 478, käyttää »välivaiheratkaisun» nimitystä rinnastaen tällaisen päätöksen vahvistustuomioon. *Euilä*, Hallintokanteiden lajeista ss. 66—68, puoltaa jopa »vahvistuskanne» -nimityksen käyttöönottamista eräin edellytyksin hallintoriita-asioissa.

⁵³ Andersson, ss. 128—129, lienee tällä kannalla, kun hän ei yleensä kään tee eroa erityyppisten osaratkaisujen välillä.

yhtiötä määrättynä aikana jo olleet sulautuneita. Kun palautuspäätös siten sisälsi ratkaisun myös verosubjektiudesta, tapauksella oli edellisistä esimerkeistä poikkeavat erityispiirteensä.

Oman erityisryhmänsä muodostavat palautuspäätökset, jotka sisältävät kannanoton *omaisuusverotuksen edellytyksiin*. Muutoksenhaku ei näytä käytännössä olleen mahdollista tapauksissa, joissa on ollut kysymys omaisuusveron määrän perusteiden vahvistamisesta. Niinpä tutkimatta on jätetty valitus LO:n palautuspäätöksestä, joka sisälsi mm. kannanoton rakennuksen lattiapinta-alan virheelliseen jakamiseen (KHO 11. 2. 1965 T 587), kiinteistön verotusarvioihin (KHO 28. 11. 1967 T 6449) tai asuinkiinteistön verotusarvon määrittämisessä käytettävistä neliö- tai kuutiometriarvosta (KHO 27. 2. 1968 T 1242 c).⁵⁴

Esimerkkitapauksista ilmenevä oikeuskäytännön epäyhtenäisyys voitaneen selvittää seuraavasti: *Yleisprosessuaalisia lähtökohtia korostaen* voidaan palautuspäätösten valituskelpoisuus veroasioissakin kytkeä siihen, sisältääkö toimenpide kulloinkin ratkaisun asiaan vaikuttavaan oikeuskysymykseen. Tältä kannalta voitaisiin puoltaa nykyistä huomattavasti joustavampaa käytäntöä muutoksenhakukysymyksissä. Toisaalta voidaan kiinnittää *systemaattiselta kannalta* huomiota muutoksenhaun erityispiirteisiin veroasioissa. Kun muutoksenhaku on veroasioissa nimenomaan säädetty kohdistumaan suorituskannetyypin verotuspäätökseen, verotuksen perusteiden vahvistaminen ei tältä kannalta näyttäisi soveltuvan muutoksenhaun kohteeksi. Käytännön seuraamuksena tästä on, että esimerkiksi arvio-, harkinta- tai jälkiverotuksen edellytysten toteaminen jäisi välittömien muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle. Palautuspäätösten valituskelpoisuuden rajaaminen näin ahtaisiin puitteisiin ei kuitenkaan riitä tyydyttämään verovelvollisen oikeusturvan tarvetta. Muutosta pitäisi voida hakea ainakin sellaisen välivaiheratkaisun sisältäviin palautuspäätöksiin, jotka alemmassa asteessa välittömästi johtavat veron määrittämiseen. Tältä kannalta päädytään siihen, että välivaiheratkaisulle mm. kiinteistön verotusarvosta tai asuinkiinteistön verotusarvon perusteista olisi, toisin kuin käytännössä on menetelty, tunnus-tettava valituskelpoisuus.

Välituomion tyyppiin välivaiheratkaisuihin voidaan monessa suhteessa rinnastaa *evästysvahvistuksenluonteinen lausuma* jostakin kysymyksestä. Tällaista menettelyä sovelletaan ennen muuta veroasioissa.⁵⁵

⁵⁴ *Autere*, LM 1970 ss. 477—479, pitää muutoksenhakua poikkeuksesta mahdollisena yleensäkin itsenäisen esikysymyksen ratkaisun sisältäviin palautuspäätöksiin. Hän ei siten kiinnitä huomiota käytännössä esiintyneisiin, näennäisesti tämän suosituksen vastaisiin ratkaisuihin.

⁵⁵ *Ellilä*, Hallintokanteiden lajeista s. 70, mainitsee esimerkkeinä »eväs-

Jos tällaiselle lausumalle sitä vastoin ei anneta alempaa astetta sitovaa merkitystä, menettely ei ole tarkoituksenmukainen. Muutoksenhaun tarpeeseen ja mahdollisuuksiin soveltuvat edellä esitetyt näkökohdat.

7.8.4. Palautuspäätösten valituskelpoisuuden merkityksestä

Jaottelu prosessuaalisiin ja asiaratkaisun sisältäviin palautuspäätöksiin ei edellä esitetyn mukaisesti riitä kuvaamaan palautuspäätösten valituskelpoisuuden määräytymistä. Erityissäännösten puuttuessa on palautustilanteisiin liittyvät muutoksenhakuongelmat ratkaistava yleisten säännösten, lähinnä HVall 3,1 §:n pohjalta. Sen mukaan on palautuspäätös, joka joltakin osin tarkoittaa pääasian ratkaisua tai sen jättämistä tutkimatta, valituskelpoinen. Käytäntö ei ole kuitenkaan pitäytynyt näin ahtaissa puitteissa. HVall:n valmisteluvaiheissa omaksuttujen periaatteiden mukaan muutoksenhaku on yleensäkin sallittu palautuspäätöseen, joka sisältää ratkaisun johonkin asiaan vaikuttavaan oikeuskysymykseen. Valitusoikeus on avautunut myös palautuspäätöksiin, jotka palautusmääräyksen ohella sisältävät itsenäisen esikysymyksen ratkaisun tai vain kannanoton prosessinedellytyksiin. Valituksen käyttöala on siten muodostunut verraten laajaksi.

Muutoksenhakumahdollisuus on kärjistänyt palautuspäätösten sitovuuteen liittyviä ongelmia. Kysymys on lähinnä siitä, voidaanko asiassa hakea myöhemmässä vaiheessa muutosta vielä siltäkin osalta, joka palautuspäätöksellä on ratkaistu ja johon nähden muutoksenhakumahdollisuus on ollut käytettävissä. Ongelmia ei ole niissä tapauksissa, joissa asian palauttaminen tapahtuu vain täytäntöönpanoa varten tai joissa on kysymys varsinaisesta osaratkaisusta. Asiahan ei tällaisissa palauttamistilanteissa tule ratkaistulta osalta enää alemmassa asteessa edes vireille. Muutoksenhaku alemman viranomaisen palautuksen jälkeen tekemästä päätöksestä määräytyy yleisten periaatteiden mukaan.

Välituomion tyyppiset, itsenäisen esikysymyksen sisältävät ratkaisut

tysvahvistukset» rakennusten arvoista (KHO 10.12.1958 T 5727), arvonvahennyksistä (KHO 19.12.1960 T 7525) ja käyttöomaisuuden poistoista (KHO 20.12.1960 T 7609). Näissä *Ellilän* mainitsemisissa esimerkeissä on kuitenkin kysymys nimenomaan KHO:n työn rationalisoinnista ja asioiden palauttamisesta verotuksen uudelleen toimittamiseksi. LO:n käytännössä tällaista palauttamista ei vastaavassa määrin esiintyne.

ovat toisessa asemassa. Asia tulee näissä tapauksissa kokonaisuudessaan vireille alemmassa asteessa, jonka on käsiteltävä ja ratkaistava asia palautuspäätöksessä vahvistetun perusteen tai annettujen evästysten pohjalta. Palautuspäätöksen sitovuudesta on kuitenkin vaikea pitää kiinni niissä tapauksissa, joissa esitetään selvästi aikaisemmasta poikkeavaa uutta näyttöä tai joissa asia muutoin tulee uusien edellytysten pohjalta ratkaistavaksi. Palautuspäätöksestä, joka voidaan tarkoituseriltään oikeastaan rinnastaa sitovaksi ennakkotiedoksi asiassa, poikkeamista voidaankin tällaisissa tapauksissa perustella prosessitaloudellisilla näkökohdilla. Ratkaisua, joka jo sen antamishetkellä mielletään perusteettomaksi, ei voida edellyttää.

Sitovuuskysymys muodostuu ongelmaksi siinä tapauksessa, että alemman asteen päätöksestä haetaan muutosta kokonaisuudessaan ja siten myös palautuspäätöksellä ratkaistulta osalta. Yleisprosessuaalisista lähtökohdista voidaan tällaiseen muutoksenhakumahdollisuuteen suhtautua torjuvasti.⁵⁶ Toisaalta voidaan oikeusvoimaoppien syrjäyttämistä perustella monilla käytännön näkökohdilla.⁵⁷ Asianosainen ei aina ymmärrä tällaisen välivaiheratkaisun tyypin palautuspäätöksen merkitystä ja jättää hakematta siihen muutosta. Niissäkin tapauksissa, joissa tällaiseen palautuspäätökseen on haettu muutosta, saattaa olla rajankäyntivaikeuksia siinä suhteessa, miltä osin muutoksenhaku myöhemmässä vaiheessa voi tulla kysymykseen.

Palautuspäätökseen, joka on valituskelpoinen, on liitettävä valitusosoitus. Mikäli tällaiseen päätökseen ei haeta muutosta, tulee päätös valitusajan umpeenkuluttua asiaratkaisun sisältävältä osaltaan lainvoimaiseksi.⁵⁸ Tämän ei kuitenkaan tarvitse merkitä sitä, etteikö palautuspäätös-

⁵⁶ Niinpä *Ellilä*, LM 1961 s. 774, toteaa, ettei »asianosainen enää voinekaan menestyä muutoksenhaussa niiden pääkysymysten osalta, joista on asiallisesti lausuttu KHO:n palautusratkaisun yhteydessä». *Ellilä* pitää tässä silmällä lähinnä asian palauttamista KHO:sta ja toisaalta vain osaratkaisun sisältäviä palautuspäätöksiä.

Autere, LM 1970 s. 485, on vieläkin selvemmin tällaista kahdenkertaista muutoksenhakumahdollisuutta vastaan.

⁵⁷ *Andersson*, s. 128, pitää yleensäkin omituisena, että oikeusvoima tunnustettaisiin tällaiselle epätäydelliselle päätökselle, joka sisältää itse asiassa vain tuomion perusteet.

⁵⁸ Samoin *Autere*, LM 1970 s. 479. Sitä vastoin *Andersson*, s. 129, tulee käytännön näkökohtia korostaen siihen lopputulokseen, että osaratkaisun sisältämään palautuspäätökseen voisi, mutta ei tarvitsisi hakea muutosta.

töksestä voitaisi alemmassa asteessa eräin edellytyksin poiketa. Samoin perustein voidaan ajatella, että asiassa tehdystä ratkaisusta voitaisiin aikaisemman palautuspäätöksen lainvoimaisuuden estämättä kokonaisuudessaan hakea muutosta. Onhan myöhemmän valituksen kohteena oikeastaan uusi päätös, eikä muutoksenhaku siten prosessuaaliselta kannalta kohdistu kahdesti samaan päätökseen. Mikäli tällaista muutoksenhakua ei aikaisemman välivaiheratkaisun osalta taas pidettäisi mahdollisena, olisi vaikeita rajanvetoja. Valitusviranomaisen joutuisi joka tapauksessa selvittämään, miltä osin alempi viranomaisen on noudattanut palautuspäätöstä ja miltä osin sillä on ollut oikeus siitä uuden näytön tai muusta syystä poiketa.

Muutoksenhaun palautuspäätöksiin ja niiden sitovuuden on katsottu edellyttävän lainsäädäntötoimia.⁵⁹ Tätä kautta monet käytännön ongelmat luonnollisesti saisivatkin auktoritatiivisen ratkaisun. Toisaalta on palautuspäätösten valituskelpoisuuden määräytyminen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta toissijainen kysymys. Sitä paitsi tarvittavat lainsäädännökset muodostuisivat siinä määrin laajoiksi, että niiden sisällyttämistä HValL:iin tuskin voidaan pitää perusteltuna. Mahdolliset lainsäädäntötoimet voinevat jäädä odottamaan osaratkaisuja koskevan käytännön kehittymistä. Tältäkin osin on viitattava edellä esitettyihin tulkintasuosituksiin.

⁵⁹ Ks. *Ellilä*, Oikeudenkäynti s. 60, *Merikoski* s. 437 ja *Autere*, LM 1970 s. 485.

8. ASIAN RATKAISEMISEEN LIITTYVIEN TOIMENPITEIDEN VALITUSKELPOISUUS

8.1. Päätöksen perusteleminen

8.1.1. Päätöksen perustelut muutoksenhaun kannalta

Yleisprosessuaalisena sääntönä on pidetty, ettei päätöksen perusteluihin saa erikseen hakea muutosta.¹ Hallintoprosessissa on tämä periaate, joka oli harkittavana myös HValL:n valmisteluvaiheissa,² saanut selvimmän ilmauksen KirkkoL 539 §:n säännöksessä. Sen mukaan »muutoksenhakua, jossa pyydetään ainoastaan valituksenalainen päätöksen perustelujen muuttamista, älköön myöskään otettako tutkittavaksi». Sama periaate on nimenomaisten säännösten puuttumisesta huolimatta omaksuttu yleensäkin hallintoprosessissa tekemättä tässä suhteessa eroa valitus-tyyppien välille.³

Päätöksen perustelut eivät kuitenkaan jää täysin muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle. Ensinnäkin perustelut voivat olla *välillisesti valituksen kohteena* haettaessa muutosta päätöksen lopputulokseen. Samoin valitusviranomaisen saattaa valituksenalaisen päätöksen lopputuloksen pysyttäessäänkin muuttaa sen perusteluja. Eräissä tapauksissa muutoksenhaku on nimenomaisestikin kytketty siihen, että päätös on

¹ Ks. Ståhlberg, JFT 1941 s. 201, Rytkölä s. 277, Merikoski, II s. 164 ja Oikeussuojajärjestelmä s. 270, Ikkala, LM 1955 s. 172, Kuuskoski—Hannus s. 521 ja Andersson s. 349 ss. sekä siviili- ja rikosprosessissa vastaavasti Tirkkonen, Rikosprosessioikeus II s. 590 ja Ellilä, Oikeudenkäynti s. 75.

Ruotsissa ovat vakiintuneet vastaavanlaiset periaatteet. Ks. Westerberg s. 42 ja Ragnemalm s. 619.

² Ks. Lvk 1944:5 s. 22, KHO 1947 III s. 363 ja HE 40/1949 vp. 3 §:n 2 momentin edellä selostettu säännösehdotus.

³ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 525 ja Merikoski s. 271.

tehty tietyillä perusteilla.⁴ Päätöksen perusteluista on katsottu voitavan *erikseen valittaa*, milloin ne sinänsä sisältävät asiaratkaisun.⁵

Tässä tutkimuksessa selvitetään vain tapauksia, joissa perustelut välittömästi ovat muutoksenhaun kohteena. Lähtökohtina on syytä yleisestikin tarkastella päätösten perustelujen rakennetta ja oikeudellista merkitystä.

Päätöksensä perusteluissa viranomaisen ilmaisee ne tosiseikat ja oikeusohjeet, joita se on pitänyt asiassa relevantteina. Päätöslauselman peruskaava on yleensä: tosiasiaperustelu — oikeusohjeet — johtopäätökset ja lopputulos.⁶ Tavoitteena on tällä tavoin antaa kuva ratkaisutapahtuman kulusta. Kun ratkaisuprosessi asian laadun ja laajuuden mukaan suurestikin vaihtelee, päätösten perustelemista ei voida pelkistää kaavoihin. Voidaan kuitenkin todeta kannanottojen laintulkintakysymyksiin nykyisen perustelemistavan mukaisesti yleensä ilmenevän epäsuorasti tosiasiaperusteluista.⁷

Päätösten *perustelemisen merkitystä* on yleensä tarkasteltu oikeus-suojaa lisäävänä tekijänä.⁸ Perusteleminen edistää lainmukaiseen ratkaisuun päätymistä ja antaa mahdollisuuden ratkaisun jälkikäteiseen oikeudelliseen arviointiin. Toisaalta perustelujen merkitystä voidaan tarkastella laajemminkin tiedonvälityksen kannalta.⁹ Perustelujen tehtävänä on osoittaa, miten viranomaisen on johtunut päätöksen sisältämään lopputulokseen.

Perustelemisselvollisuuden ulottuvuus, jota ei meillä ole yleisin säännösin järjestetty,¹⁰ on aiheuttanut joukon ongelmia. Hallintolainkäytön osalta tällaisen selvollisuuden on katsottu sisältyvän jo ns. lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen.¹¹ Hallintomenettelyssä annettujen päätösten

⁴ Mainittakoon esimerkkinä pellon käytön rajoittamisesta annetun asetuksen (217/69) 18 §:n valituskieltosäännös.

⁵ KHO kiinnittikin HVALL:n syntyvaiheissa huomiota juuri siihen, että päätöksen perusteluihin saattoi toisinaan »kätkeytyä asian ratkaisu». Tämän vuoksi perusteluja koskeva valituskielto ehdotettiin poistettavaksi. Ks. KHO 1947 III s. 363 ja laki- talousvlkl 15/1949 vp.

⁶ Ks. Kurvinen, KHO 1975:1 s. 83.

⁷ Ks. KHO 1972:1 s. 134.

⁸ Ks. Merikoski s. 90 ss., KM 1971:B 112 s. 107 ja KHO 1/1972 s. 133 sekä muista pohjoismaista Lidberg, FT 1962 s. 9 ss., SOU 1968:27 s. 193 ja Forfалningskomiteen s. 220 ss. Ks. myös KM 1973:114 s. 298.

⁹ Ks. Vuorinen s. 7 sekä Ruotsissa SOU 1964:27 ss. 440—450 ja SOU 1968:27 s. 181 ss.

¹⁰ Ks. perustelemisselvollisuutta koskevista säännöksistä muissa maissa Vuorinen ss. 12 ja 86—96.

¹¹ Ks. Lvk 1936:5 s. 70, Kuuskoski, LM 1955 s. 543, Merikoski s. 50, Larma, KHO 1918—1968 s. 111 sekä KM 1973:114 ss. 274—275.

osalta vastaava velvollisuus on johdettava nimenomaisista säännöksistä. Niistä on Vuorisen tavoin pääteltävissä verraten yleinen velvollisuus kielteisten ja oikeusharkintaa edellyttävien päätösten perusteleamiseen. Se onkin oikeuskäytännössä laajalti tunnustettu.¹²

Tutkimustehtävän mukaisesti on tarkoitus selvittää, millä edellytyksillä päätöksen perusteluihin voidaan hakea muutosta. Oikeuskirjallisuudessa näitä kysymyksiä on tarkasteltu vaihtoehtoisesti joko päätösten valituskelpoisuuteen tai hakijan valitusoikeuteen liittyvinä ongelmina. Systematisointia koskevat käsityserot näyttävät johtuvan siitä, miltä kannalta muutoksenhakua perusteluihin kulloinkin tarkastellaan.

Kysyttäessä, onko asianosaisella yleensäkin syytä hakea muutosta päätöksen perusteluihin, tulee etualalle *valitusoikeusproblematiikka*. Kun muutoksenhakijalla ei säännönmukaisesti ole tällaista konkreettista oikeussuojan tarvetta, onko valitus juuri tällä perusteella jätettävä tutkimatta?¹³ *Valituksen edellytysten ennakkoluonteisuusjärjestyksen* kannalta olisi ensin ratkaistava päätöksen valituskelpoisuus. Andersson lähtee siitä, että perustelut ovat osa lopullista, periaatteessa valituskelpoista päätöstä. Näin hän päätyy, valituksen edellytysten järjestyksestä johtuvat ristiriidat välttämällä, tarkastelemaan muutoksenhakua päätöksen perusteluihin nimenomaan hakijan valitusoikeuteen liittyvänä kysymyksenä.¹⁴

Muutoksenhakujärjestelmän tarkoituksien kannalta on selvitettävä, onko perustelluilla sellaisia vaikutuksia, joihin nähden muutoksenhaku on sovelias oikeusturvakeino.¹⁵ Oikeuskirjallisuudessa on yleensä tyydytty vain toteamaan, että perustelut eivät poikkeustapauksia lukuun ottamatta voi tulla oikeusvoimasta osallisiksi ja että tämän vuoksi ei myöskään ole syytä sallia niihin nähden erillistä muutoksenhakua.¹⁶ Tosin hallintopäätökset eivät muutoinkaan aina saavuta oikeusvoimaa, vaan kysymys on usein muunlaisesta sitovuudesta. Siltäkään kannalta ei oikeusvoimavaikutusta, joka on tavallaan seuraus asian sitovasta ratkai-

¹² Ks. yksityiskohtaisemmin *Larma*, KHO 1918—1968 s. 113 ss. sekä *Vuorinen* ss. 62—63 ja 79—82.

¹³ Ks. *SOU* 1964: 27 ss. 514 ja 531 ss.

¹⁴ Ks. *Andersson*, s. 350 ss.

¹⁵ *Ragnemalmin*, s. 64, mukaan tutkimuksen kohteena ei ole kysymys, kenellä on oikeus valittaa perusteluista vaan se, voiko perusteluilla yleensäkin olla sellaisia ominaisuuksia, että niihin tulisi saada hakea muutosta. — Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kysymystä enemmän valituksen käyttöedellytysten kannalta.

¹⁶ Näin mm. *Tirkkonen*, Siviiliprosessioikeus II s. 345, *Merikoski* s. 271 ja *Autere*, LM 1970 s. 483 sekä Ruotsissa *Herlitz*, *SOU* 1946: 69 s. 167, *Sjöberg* s. 137 ja *Westerberg*, *Förfarandet* s. 83.

semisestä ja siihen liittyvästä muutoksenhakumahdollisuudesta, voida asettaa muutoksenhakuoikeuden edellytykseksi.¹⁷

Tässä tutkimuksessa muutoksenhakua päätöksen perusteluihin tarkastellaan nimenomaan valituskelpoisuusproblematiikan osana. Tämä on perusteltua valitussäännösten systematiikankin kannalta. Perusteluja koskeva valituskielto oli nimenomaan tarkoitus sisällyttää HValL 3 §:n yleissäännökseen. Kysymys on nimenomaan valituksen kohteelle asetettavista edellytyksistä.

8.1.2. Muutoksenhausta päätöksen perusteluihin oikeuskäytännössä

Usein esiintyy valituksia, joissa muutosta ei pyydetä päätöksen lopputulokseen. Oman ryhmänsä muodostavat valitukset, jotka eivät sisällä mitään vaatimusta. Tällaiset tapaukset, joissa on kysymys vain muutoksenhaun yksilöimisestä¹⁸, voidaan jättää tarkastelun ulkopuolelle. Samoin voidaan sivuuttaa lähinnä veroasioista tunnettu mahdollisuus hakea eräin edellytyksin muutosta myös valittajan vahingoksi.¹⁹ Muutoksenhakuhan kohdistuu viime mainitussa tapauksessa myös päätöksen lopputulokseen. Seuraavassa selvitetään asiaryhmittäin, missä määrin KHO:ssa on haettu muutosta nimenomaan päätöksen perusteluihin. Käytännön ratkaisutilanteiden pohjalta on tarkoitus arvioida tällaisen muutoksenhakumahdollisuuden tarvetta ja edellytyksiä.

Muutoksenhakukiellosta päätöksen perusteluihin on pidetty tiukasti kiinni sellaisissakin tapauksissa, joissa perustelujen muuttamisella saat-taisi asianomaisen muutoksenhakijan kannalta olla merkitystä. Mainittakoon ensin esimerkkejä *hallintovalituksen* osalta:

Virkamiesasiat. Valitus, jossa ei ole vaadittu muutosta päätöksen lopputulokseen, on säännönmukaisesti jätetty tutkimatta. Näin

¹⁷ Kysymystä on pohdittu enemmänkin Ruotsissa. Hallintomenettelylain valmisteluvaiheissa kytkettiin muutoksenhakumahdollisuus perustelujen osalta nimenomaan oikeusvaikutuksiin. Ks. *Wennergren* s. 276 ja *Benno* s. 48. Niiden tapausten määrä, joissa valitus päätöksen perusteluista on tutkittu, onkin käytännössä jäänyt vähäiseksi. Ks. myös *Ragnemalm*, ss. 620—622.

¹⁸ HValL 9,1 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan valitukseen tuli sisältyä »valittajan muutoksenhakuvaatimus tarpeellisesti yksilöitynä». Ks. *Paloheimo* s. 208 ja *Kurvinen*, KHO 1975:1 s. 79 ss.

¹⁹ Ks. *Rekola*, TOL s. 539 ja *Andersson* s. 353.

on menetelty mm. silloin, kun muutoksenhakuvaatimus koski vain tilimuistutusiasian hylkäämisperustelua (1923 II 717), työntekijän elatusta koskevassa asiassa selvitettyiksi katsottuja seikkoja (1934 II 2556) tai eräiden virkavapausaikojen lukemista ikälisään oikeuttavaksi palvelusajaksi (1964 II 8 ja 7. 1. 1969 T 14).²⁰ Muutosta ei ole myöskään saanut hakea irtisanomisen perusteeseen (1974 II 159). Valitus on jätetty tutkimatta, vaikka hakijalla saattaisi olla erityistä intressiä saada tältä osin ylemmän viranomaisen ratkaisu. Niinpä tapauksessa KHO 1954 II 677 henkilö oli vapautettu mielisairauden perusteella junamiehen tehtävästä. Vaatimusta, jonka mukaan sairaus olisi selitetty johtuneen palvelussuhteesta, ei perustelua koskevana tutkittu. Vastaavasti tapauksessa 1960 II 326 vaatimus LO:n päätöksen kertoelmaan sisältyneen lausuman poistamisesta hakijaa loukkaavana ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin. Samalla KHO kuitenkin totesi, ettei toimituskirjaan olisi asiaan vaikuttamattomana pitänyt ottaa »tätä toimitusinsinöörin henkilökohtaista käsitystä osoittavaa lausumaa».²¹ — Siten asianosainen sai vastauksen vaatimukseensa, vaikka valitus ei antanutkaan aihetta enempiin toimenpiteeseen KHO:n taholta. Kysymys oli asiaan vaikuttamattomasta perusteesta, minkä seikan toteaminen ei edellyttänyt KHO:lta kannanottoa siihen, miten päätös muutoin olisi ollut perusteltava.

Rakennusasioista löytyy myös lukuisia esimerkkejä tapauksista, joissa vaatimus päätöksen muunlaisesta perustelemisesta on jätetty tutkimatta. Näin on menetelty mm., kun kysymys on ollut rakennusluvan hylkäämisestä (1967 II 51), rakennuksen purkamisesta (30. 5. 1969 T 3240) tai asemakaavan muutoksen vahvistamatta jättämisestä (16. 10. 1970 T 4751) muulla kuin valittajan tarkoittamalla perusteella.

Kansakouluasioista voidaan tyyppiesimerkkinä mainita KHO:n ratkaisu 1932 II 2415, jonka mukaan kouluhallituksen päätöksen perusteluihin sisältynyt lausuma oppivelvollisuuden täytäntöönpanosuunnitelman muuttamisesta ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. Vastaavasti on lukuisissa tapauksissa jätetty tutkimatta

²⁰ Ks. KHO 1961 II 197 ja 250, joissa valitus palvelusajan laskemista eläkeajaksi koskevissa tapauksissa tutkittiin. *Andersson*, s. 349 perustelee valituksen tutkimista sillä, että muutoksenhakija oli uskonut saavuttavansa edullisemman aseman. — En antaisi muutoksenhakijan käsitykselle tällä tavoin välitöntä merkitystä. Toisaalta voidaan ajatella, että virkamiehen pitäisi tällaisessa tapauksessa yleensäkin saada ratkaisu palvelussuhteen kestoa koskevaan vaatimukseen. Kysymys on siten oikeastaan vahvistusintressistä.

²¹ Ks. myös *Andersson* s. 349.

Vastaavasti Ruotsissa RegR on suhtautunut pidättyvästi tällaisiin, vaatimuksiin poistaa alemman asteen päätökseen sisältyviä moitteita tai kritiikkiä. Ks. *Ragnemalm*, s. 632 ss.

valitus kansakoulunopettajan palkkausta koskevan päätöksen perusteluista.²²

Taloushallinto. Tapauksessa 1931 II 2731 korjauskustannusten maksuunpanoa koskevassa asiassa KHO nimenomaisesti totesi, ettei maaherran päätöksen perusteluun otetulla lausumalla ollut sitovasti ratkaistu kysymystä kaupungin velvollisuudesta huolehtia tien kunnossapitamisesta vaan tuo kysymys voitiin saattaa erikseen ratkaistavaksi.²³ Mielenkiintoinen on myös *tapaus KHO 1960 II 230*, jossa ei tutkittu LH:n päätöksestä tehtyä valitusta, kun lohkomislupa oli annettu asianomaisen hakemuksen mukaisena. — Välikäsitteellisesti tällainen ratkaisu osoittaa asianomaisen jo saaneen kaiken hakemansa, minkä johdosta muutoksenhaku ei voi kohdistua päätöksen lopputulokseen. Tällainen perustelu kuitenkin soveltuu, niin kuin *Andersson*²⁴ toteaa, vain dispositiivista laatua oleviin asioihin.

Huoltoasiat. Tapauksessa *KHO 7.8.1973 T 2951* henkilölle oli sosiaalihuollituksen päätöksellä myönnetty hänen hakemansa silmälasit. Valitus ei siten antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin. — Tällaisessa tapauksessa ei ole edes muutoksenhaun tarvetta. Toisentyyppisestä intressistä oli sitä vastoin kysymys tapauksessa *KHO 1935 II 466*, jossa LH oli hylätessään kunnan A kuntaan B kohdistaman vaatimuksen köyhäinhoidon korvaamisesta samalla todennut hoidon tarvitsijan kotipaikan olevan kunta B. Viime mainitulla kunnalla ei kuitenkaan ollut päätöksestä valitusoikeutta. — Kotipaikkaa koskeva toteamus ymmärrettiin vain korvausvaatimuksen hylkäävän päätöksen perusteluksi, josta ei erikseen saanut valittaa.²⁵

Veroasioissakin on pääsääntönä, ettei erillinen muutoksenhaku perusteluihin tule kysymykseen.²⁶ Niinpä verotuksesta tehty valitus, jossa ei ole vaadittu muutosta verotuksen lopputulokseen, on säännönmukaisesti jätetty tutkimatta.²⁷ Samoin on menetelty niissä tapauksissa, joissa muutosta on haettu siitä huolimatta, ettei valittajalle ole määrätty lainkaan veroa. Tällöin on päätöksen perusteluissa usein nimenomaan todettu, ettei valittajalla ollut asiassa oikeussuojan tarvetta. Niinpä tapauksessa *KHO 1959 II 234* yhtiöllä

²² Ks. *KHO 1935 II 2849* (lakkautuspalkka), *1955 II 67* (luontaisetujen perusteet) ja *18.11.1966 T 5048* (palkkaus virkavapausajalta).

²³ Ks. myös *KHO 1919 II 2251*.

²⁴ Ks. *Andersson* s. 357.

²⁵ Päätöksen perusteluun kohdistuvana jätettiin valitus tutkimatta myös tapauksissa *KHO 1924 II 1992* (köyhäinhoito) ja *4.2.1972 T 350* (invalidi-huolto).

²⁶ Ks. *Andersson* s. 357 sekä Ruotsissa vastaavasti *Lagergren—Wennergren* s. 68 ss. ja *Ragnemalm* s. 629.

²⁷ Ks. *KHO 1926 II 2266*, *1927 II 427*, *1940 II 822*, *1941 II 832*, *1944 II 37*, *1952 II 183* ja *255* sekä *1953 II 296*.

ei ollut oikeussuojan tarvetta saada ratkaisua siitä, oliko sillä oikeus tehdä eräät vähennykset, kun tutkijalautakunta oli yhtiön tuloveron kokonaisuudessaan poistanut.²⁸ Kysymys ei tällaisessa tapauksessa kuitenkaan ole niinkään hakijan puuttuvasta valitus-oikeudesta vaan siitä, että muutoksenhaku veroasioissa on yleensäkin mahdollinen vain lopputuloksesta. Muutoksenhaun kohteena on säännönmukaisesti vain veron määrää tai sen maksuunpanoa koskeva suorituskanteen tyyppinen päätös. Menettelyn periodiluonteesta johtuen päätöksen perusteluilla on joskus merkitystä myös tulevien vuosien verotusten kannalta. Muutoksenhaun tarvetta päätöksen perusteluihin onkin selvitettävä näistä vaikutuksista käsin. Muutoksenhakua ei kuitenkaan ole pidetty mahdollisena myöskään sellaisesta verovalitukseen annetusta päätöksestä, jossa tiettyä tuloa ei ole pidetty asianomaisena verovuonna verotettavana tulona, vaikka verovelvollinen on valituksessaan katsonut mainitun tulon kokonaan verovapaaksi.²⁹

Muutoksenhakija on tällaisessa tapauksessa saanut haluamansa lopputuloksen jo alemmassa asteessa. Kysymyksenasettelu muuttuu, mikäli verovelvollinen on alemmassa asteessa esittänyt vaatimuksensa tueksi vaihtoehtoja perustetta. Jos nämä perusteet ovat samanarvoiset, on verovelvollisen kannalta yhdentekevää, kummalla perusteella hänen vaatimuksensa hyväksytään. Tilanne on kuitenkin toinen perusteiden ollessa eriarvoisia. Mikäli verovelvollisen vaatimus hyväksytään toissijaisella perusteella, verovelvollisella on tarvetta saattaa kysymys ensisijaisen perusteen oikeutuksesta jatkovalituksen tutkittavaksi. Esimerkit oikeuskäytännöstä jäävät tältä osin kuitenkin vähäisiksi (1962 II 220—221).³⁰

Lukevaihtoveroasioissa ei ole vastaavanlaisia, lähinnä menojen jakсотukseen liittyviä muutoksenhakuongelmia. Siten pääsääntö, jonka mukaan päätöksen perusteluihin ei erikseen saa hakea muu-

²⁸ Ks. myös KHO 1959 II 272 ja 1960 II 447 sekä *Andersson* s. 357.

²⁹ Ks. *Andersson* s. 357.

³⁰ *Andersson*, ss. 358—359, mainitsee hypoteettisen esimerkin: Jos verovelvollinen, jonka verotettava tulo on vahvistettu 2 000 markaksi, vaatii verotuksen poistamista edustuskulujen nousulla 2 000 markaksi tai ammattitoiminnassa käytetyn auton 2 000 markan poistolla, hänen kannaltaan ei ole sama, kummalla perusteella vaatimus hyväksytään. Jälkimmäisen perusteen hyväksyminen nimittäin merkitsee, että hänellä on vastaisuudessa käytettävissä 2 000 markkaa vähemmän poistoja. Ensin mainitun perusteen hyväksyminen ei sitä vastoin vaikuttaisi tuleviin verotuksiin, kun tällaiset menot eivät ole siirrettävissä. Siten verovelvollisella on tosiasiallinen intressi saada ensin mainitun perusteen oikeutus tarvittaessa valitusviranomaisen tutkittavaksi.

Samoin *Ragnemalm*, s. 630 ss., katsoo että verovelvollisen on saatava tarvittaessa esittämänsä tietyn vähennyksen ensisijainen peruste valitusviranomaisen tutkittavaksi.

tosta, on vieläkin selvempi. Mainittakoon esimerkkinä KHO:n ratkaisu 1962 II 726, jonka mukaan yhtiön valitusta liikevaihtoverokonttorin päätöksessä olevien sanojen »voittolisällä lisättynä» poistamisesta ei tutkittu. KHO totesi yhtiön vaatineen valituskirjassaan vain päätöksen perustelujen muuttamista eikä muutosta lopputulokseen (äänestys 4—1).³¹ KHO:n ratkaisun 1965 II 764 mukaan ei myöskään liikevaihtoveroasiassa annetun ennakkotiedon perusteluihin saanut hakea muutosta.³²

Edellä esitetyn mukaisesti *hallintovalitus* ei ole päätöksen perustelujen osalta erikseen käytettävissä. Tämä johtuu siitä, ettei perusteluille yleensä ole myönnetty asian ulkopuolelle ulottuvaa itsenäistä merkitystä. Asianosaisen henkilökohtaista intressiä tiettyjen perustelujen vahvistamisesta ei ole pidetty riittävänä muutoksenhaun edellytyksenä.³³ Pääsäännöstä poiketen saattaa päätöksen perusteluilla kuitenkin joskus olla nimenomaisia oikeudellisia vaikutuksia asian jatkokäsittelyssä tai siihen liittyvän kysymyksen ratkaisemisessa.

Tapauksista, joissa *valitus päätöksen perusteluista* on tutkittu, lienee tunnetuin KHO:n selostusratkaisu 1954 I 25. Siinä patentti- ja rekisterihallitus oli myöntänyt patentin patenttilain 23 §:n 2 ja 3 momentin mukaan keksijän työnantajalle. Päätökseen hakivat muutosta sekä keksijä että työnantaja, viime mainitun vaatiessa patentin myöntämistä patenttilain 23 §:n 1 momentin nojalla. Tutkien valitukset KHO (äänestys 3—1—1) pysytti valituksenalaisen päätöksen. Vähemmistöön jäänyt HN *Aura* ei olisi ottanut työnantajan valitusta muulta kuin oikeudenkäyntikulujen osalta tutkittavaksi, kun siinä ei haettu muutosta päätöksen lopputulokseen vaan ainoastaan sen perusteluihin. — Valituksen tutkiminen oli perusteltavissa sen vuoksi, että työnantajan korvausvelvollisuus oli patenttilain 24 §:n mukaisesti riippuvainen patentin myöntämisen perusteesta.³⁴ Yhtiöllä oli todellinen intressi muutoksenhakuun. — Uudistettaessa patenttilainsäädäntö 1967 annettiin lailla myös nimen-

³¹ Ks. myös KHO 11. 1. 1966 T 58—59, 13. 4. 1967 T 2175 sekä 6. 6. 1967 T 3463 ja 3465.

³² Ks. myös KHO 15. 3. 1965 T 1096 ja 24. 9. 1965 T 3645.

³³ Yleisenä periaatteena onkin prosessissa vakiintunut, ettei jonkin tosiasiain sen enempää kuin pelkän abstraktisen oikeuskysymyksenkään vahvistamista pidetä mahdollisena. Ks. *Tirkkonen*, Siviiliprosessioikeus I s. 468 ja *Ellilä*, Hallintokanteiden lajeista s. 66.

³⁴ Ks. KHO 1947 III s. 363. Mainittakoon myös KHO:n ratkaisu 1960 II 842: Kun alkoholistihuoltolaan määräämisen syynä ei ollut huollettavan vaarallisuus, velvoitettiin kunta, jossa asianomaisella oli köyhäinhoidollinen kotipaikka-oikeus, korvaamaan 1/3 alkoholistihuoltolahoidosta aiheutuneista kustannuksista.

omaiset säännökset oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin (656/67).

Samantyyppinen ratkaisutilanne liittyi kumotun alkoholistolain (60/36) 38 §:n soveltamiseen. Sen mukaan kunnan vastuu huoltokustannuksista oli riippuvainen huoltolaan määräämistä koskeneen päätöksen perusteluista. Kunnan valitusta ei tällaisissa tapauksissa voitukaan jättää tutkimatta vain päätöksen perusteluja koskevana.³⁴ Vaikka nykyinen PäihdL (96/61) ei sisälläkään vastaavanlaista säännöstä, on lain 25, 27 ja 34,2 §:n säännökset huomioon ottaen vieläkin merkitystä sillä seikalla, millä perusteella huoltotoimenpiteisiin kulloinkin ryhdytään.

Irtolaishuollosta voidaan *Anderssonin* tavoin mainita toisentyyppinen ratkaisutilanne, jossa päätöksen perusteluilla on katsottu olevan itsenäistä merkitystä. Tapauksessa KHO 1952 II 396 LH oli katsonut henkilön irtolaiseksi, joka irtolaisvalvonnan avulla voitiin palauttaa säännölliseen ja kunnialliseen elämäntapaan, ja tämän vuoksi lähettänyt asian huoltolautakunnalle tarpeellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä varten. Asianomainen henkilö sai valittaa LH:n päätöksestä.³⁵ Tällaisessa tapauksessa muutoksenhaku ei oikeastaan voikaan kohdistua päätöksen lopputulokseen. Kysymys ei kuitenkaan ole erillisestä muutoksenhausta päätöksen perusteluihin vaan IrtolaisL 34,2 §:n mukaisesta muutoksenhausta työlaiteesityksen hylkäävään palautuspäätökseen. Päätös ei sisällä sellaista oikeusseuraamusta, johon nähden muutoksenhaku voisi tulla kysymykseen.³⁶

Kunnallisvalitus on nimenomaan kassatorinen muutoksenhakukeino. Sen vuoksi saattaa joskus olla merkitystä, millä perusteella valitus on hyväksytty ja kunnallisen viranomaisen päätös kumottu. Kysymyksellä on merkitystä lähinnä muutoksenhakijan kannalta.³⁷ Jos valitus alemmassa asteessa johtaa myönteiseen tulokseen, niin että kunnallisen viranomaisen päätös tulee kaikilla muutoksenhakijan esittämillä valitusperusteilla ja niiden perusteluilla kumotuksi, ei tällä luonnollisesti ole mitään

³⁵ *Andersson*, s. 354, katsoo tässä tapauksessa olleen myös kysymys muutoksenhausta päätöksen perusteluihin. Ks. myös KHO 1953 II 20 ja 1954 II 100.

³⁶ *Tirkkonen*, Rikosprosessioikeus II s. 590, mainitsee poikkeuksellisinä tilanteina rikosprosessista vastaavanlaiset tapaukset, joissa päätöksen perusteluissa on edellytetty rikos tapahtuneeksi, mutta syyteoikeus on vanhentunut (KKO 1936 I 51) sekä tapaukset, joissa syytettyä täyttä ymmärrystä vailla olevana ei ole tuomittu rangaistukseen (KKO 1948 II 443 vrt. SOO 9.3.1914 tiedonantoja 28). Ks. myös *Ellilä*, Oikeudenkäynti s. 75.

³⁷ *Andersson*, s. 355, tarkastelee lähinnä tapausta, jossa kunnallisvaltuuston päätös on kumottu sillä perusteella, ettei se ole syntynyt lainmukaisessa järjestyksessä ja jossa jatkovalitus perustuu väitettyyn toimivallan ylitykseen.

tarvetta jatkovalitukseen. Tilanne on toinen, mikäli alemman valitusviranomaisen päätös ei sisällä myönteistä kannanottoa kaikkiin muutoksenhakijan esittämiin perusteisiin ja perusteluun. Samoin voi päätös tulla kumotuksi myös muutoksenhakijan esittämällä toissijaisella perusteella. Muutoksenhakija saattaa näissä tapauksissa pitää tarpeellisenä asian saattamista myös päätöksen perustelujen osalta jatkovalituksin ylemmän asteen tutkittavaksi. Asiaa selvitetään seuraavassa lyhyesti vain eräiden esimerkkitapausten pohjalta.

Päätökseen haetaan usein muutosta vain sillä perusteella, että päätös on syntynyt *virheellisessä järjestyksessä*. Kunnan jäsen saattaa valituksensa tueksi vedota kuitenkin samanaikaisesti moneen eri virheellisyyteen. Mikäli päätöksen kumoaminen perustetaan vain yhteen niistä, voidaan *Ragnemalmin*³⁸ tapaan kysyä, puoltaako kunnallisvalituksen kontrollifunktio asianomaisen muutoksenhakijan mahdollisuutta saattaa jatkovalituksin myös muut väitetyt virheellisyydet tutkittavaksi. Prosessitaloudellisesti muutoksenhakuoikeutta voitaisiin ehkä perustella sillä, että näin eliminoidaisiin vastaavanlaiset virheellisyydet mahdollisista myöhemmistä päätöksistä. Toisaalta on todennäköisempää, ettei analogista ratkaisuti-lannetta myöhemmin edes esiinny. Siltä kannalta tällainen muutoksenhaku näyttää tarpeettomalta. Se avaisikin mahdollisuuksia asioiden käsittelyä viivyttäviin ja turhiin, asianomaisten valittajien ehdoilla käytäviin prosesseihin. Käytännössä ei muutoksenhakua, jonka on katsottu kohdistuvan vain päätöksen perusteluihin, olekaan pidetty mahdollisena. Mainittakoon esimerkkinä tapaus KHO 1939 II 2422, jossa LH oli kumonnut kunnan omistaman maa-alueen myymistä koskevassa asiassa kunnanvaltuuston päätöksen sillä perusteella, ettei kokousta ollut ajoissa kuulutettu koolle. KHO ei tutkinut sillä perusteella tehtyä valitusta, että tarjousta ei ollut valtuustossa oikeassa järjestyksessä käsitelty ja että valtuusto oli menetellyt virheellisesti.³⁹

Kysymyksenasettelu on jossain määrin toinen, mikäli päätöksen kumoamista on vaadittu kahdella tai useammalla kunnallisvalituksen perusteella. Tulevia ratkaisutilanteita ajatellen näyttää päätöksentekojärjestyksen virheellisyyttä koskevalla valitusperusteella olevan vähiten merkitystä.⁴⁰ Jatkovalitusta ei kuitenkaan ole pidetty mahdollisena silloinkaan, kun kunnallisen viranomaisen päätös on kumottu useammista valitusperusteista vain sillä perusteella, että päätös on syntynyt *virheellisessä järjestyksessä*: Niinpä

³⁸ *Ragnemalm* s. 625.

³⁹ *Sjöberg*, s. 138, toteaa, etteivät valitusviranomaisen päätöksen oikeusvaikutukset riipu siitä, kuinka monen menettelyvirheen johdosta kunnallisen viranomaisen päätös kulloinkin on kumottu.

⁴⁰ Ks. myös *Andersson* s. 355 ja *Ragnemalm* s. 626.

tapauksessa KHO 1953 II 296 LH oli kumonnut kunnansihteerin irtisanomista koskeneen kunnanvaltuuston päätöksen äänestyksessä tapahtuneen virheellisuuden perusteella. KHO ei tutkinut jatkovalitusta, jossa vaadittiin selitettävän ettei irtisanomisen toimittamiseen ollut *asiallisia edellytyksiä*.⁴¹ Ensisijaisena valitusperusteena olisi siten ollut, että päätös muutoin oli lainvastainen. Myöskään siinä tapauksessa, että ensisijaisena valitusperusteena on alemmassa asteessa ollut toimivallan ylitys, jatkovalitus tämän erikseen toteamiseksi ei tule kysymykseen. KHO ei ratkaisussaan 1937 II 1761 tutkinut valitusta, jossa vaadittiin KHO:n vain selittävän, ettei kuntakokous voinut ohjesääntöä muuttamatta tehdä päätöstä ojituslautakunnan jäsenten kyytimaksuja koskevassa asiassa ja että kokousta ei ollut laillisesti kokoonkutsuttu. — Muutoksenhauille ei tällaisissa tapauksissa oikeastaan ole tarvettakaan, kun asianomainen kunnan jäsen voi — asian tullessa mahdollisesti uudelleen päätettäväksi — saattaa toimivaltakysymyksen valitusteitse ratkaistavaksi.⁴² Erillisen muutoksenhaun salliminen päätöksen perusteluista merkitsikin oikeastaan eräänlaista ennakkotietomenettelyä, jossa toimivaltakysymys voitaisiin täytäntöönpanokelpoisesta päätöksestä irrallaan saattaa ratkaistavaksi. Kun tällainen kannanotto ei kuitenkaan estäisi kunnallista viranomaista tekemästä uutta päätöstä asiassa, muutoksenhakumahdollisuus ei ole perusteltavissa.

Erityistapauksena mainittakoon vielä KHO 1927 I 3: Siinä kaupunginvaltuusto oli todennut, ettei anomus poliisijärjestyksen eräiden kohtien muuttamisesta antanut aihetta toimenpiteisiin. Haki-joiden haettua päätökseen muutosta maaherra oli todennut näiden poliisijärjestyksen määräysten, mikäli ne olivat ristiriidassa asianomaisen julkisten huvitilaisuuksien järjestämistä koskevan — poliisijärjestyksen jälkeen annetun asetuksen kanssa, eo ipso olevan kumottu ja sen vuoksi hylännyt vaatimuksen päätöksen kumoamisesta ja valtuuston velvoittamisesta toimenpiteisiin poliisijärjestyksen tarkistamiseksi. KHO ei tutkinut valtuuston valitusta, kun siinä ei ollut vaadittu maaherran päätöksen lopputuloksen muuttamista vaan ainoastaan sen selittämistä, että poliisijärjestyksen säännökset edelleenkin olivat voimassa. KHO nimenomaisesti myös totesi, ettei kaupungin etu ollut riippuvainen siitä, millä perusteella vastapuolen vaatimus alemmassa asteessa oli hylätty. — Ratkaisua voidaan *Anderssonin*⁴³ tavoin arvostella siitä, että valituksen hylkäävä maaherran päätös itse asiassa merkitsi muutoksenhakijoiden

⁴¹ Ks. myös *Merikoski* s. 271 ja *Andersson* s. 356 sekä KHO 1941 II 432 ja 1966 II 17 (kiinteistöpäällikön viran täyttäminen).

⁴² Samoin Ruotsissa *Ragnemalm* s. 627 esimerkkitapauksin.

⁴³ *Andersson*, s. 356, pitääkin epätydyttävänä, ettei kysymystä poliisijärjestyksen asianomaisten säännösten lainmukaisuudesta voitu saattaa KHO:n tutkittavaksi.

voittaneen asiassa.⁴⁴ Näillä ei ollut tarvetta jatkaa valitustaan. Kaupungilla olisi ollut tosiasiallista intressiä saada valittaa päätöksestä. Tapausta arvioitaessa onkin kysymys siitä, sisälsikö alemman asteen päätöksen perustelu jo kannanoton poliisijärjestyksen asianomaisten kohtien pätemättömyydestä. Ilmeisesti maaherra tarkoitti päätöksellään vain, että poliisijärjestyksen pätevyys tuli HM 92,2 §:ssä tarkoitettu tavoin sitä kulloinkin sovellettaessa erikseen selvitetäväksi.

Esimerkkitapaukset osoittavat, ettei *kunnallisvalitusta* ole pidetty päätöksen perusteluista erikseen mahdollisena. Tuskin tällaiseen muutoksenhakuun on käytännön tarvettakaan. Päätöksen perustelujen valituskelpoisuuden tunnustaminen merkitsisi kunnallisvalituksen kontrollifunktion laajentamista ohi yksittäisen asian yleensäkin muutoksenhakijan vaatimusten tutkimisen takeeksi.⁴⁵ Kysymys perustelua koskevan valituksen johdosta annetun päätöksen merkityksestä tulevilla ratkaisutilanteissa saattaisi osaltaan aiheuttaa ongelmia. Erillinen muutoksenhaku päätösten perusteluihin merkitsisi myös eräänlaista valitusviranomaisten päätösten perustelemisen kontrollia, mikä ei ole kunnallisvalituksen tarkoituksista johdettavissa.

Muutoksenhaku päätöksen perusteluista on mahdollista vain silloin, kun perusteluille on nimenomaan säädetty merkitystä asian myöhemässä käsittelyvaiheessa tai muun asian ratkaisemisessa. Tällöin ei oikeastaan olekaan enää kysymys muutoksenhausta päätöksen perusteluihin vaan pikemminkin perustelujen sisältämään asian ratkaisuun. Muutoksenhakumahdollisuuksien avaaminen varsinaisiin, oikeusohjeita tai tosiseikastoa koskeviin perustelulausumiin on epätarkoituksenmukaista. Se johtaisi yhä monimutkaistuvaan oikeudenkäyntien sarjaan.

Toisaalta kysymys muutoksenhakumahdollisuuksien avaamisesta päätöksen perusteluihin saattaa ennakkopäätösten merkityksen korostuessa tulla uusien edellytysten pohjalta ratkaistavaksi. Ennen muuta on kiinnitettävä huomiota tapauksiin, joissa muutoksenhaku ei voi kohdistua päätöksen lopputulokseen, mutta joissa perusteluihin sisältyy oikeudellinen, toisin sanoen tosiseikkojen oikeudellista arviointia koskeva ratkaisu. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa valituksen ratkaiseminen lupaasiassa sisältää kannanoton luvan oikeudellisiin edellytyksiin mutta enem-

⁴⁴ Muutoksenhaku tällaisissa tapauksissa, joissa kunnallisvaltuusto kieltäytyy muuttamasta aikaisempaa lainvoiman saanutta päätöstänsä, on sinänsä mahdollista. Ks. *Ståhlberg, Lait ja asetukset* s. 266 ja KHO 1922 II 37—38.

⁴⁵ Ks. myös *Ragnemalm* s. 626.

män lausunnon antaminen ajan umpeen kuluttua raukeaa. Tällaisissa asioissa on tarpeen, ottaen myös huomioon KHO:n päätösten tulevaa ratkaisukäytäntöä ohjaava merkitys, saada asia jatkovalituksin tutkittavaksi. Kehitys onkin käymässä tähän suuntaan (KHO 18. 8. 1977 T 3077 ja 15. 11. 1977 T 4632).

Lopuksi on syytä korostaa tarvetta päätösten perustelemiseen niin, että ratkaisevan viranomaisen ajatuksenkulku käy kulloinkin selkeästi ilmi ja että asianomaiset saavat vastauksen vaatimuksiinsa. Tämä vähentäisi osaltaan päätöksen perusteluihin kohdistuvien turhien muutoksenhakujen määrää. Mikäli muutosta kuitenkin haetaan, valitusviranomainen voinee — jättäessään valituksen tutkimatta — kuitenkin mahdollisen epäasiallisen ja asiaan liittymättömän lausuman osalta todeta, ettei sitä olisi tullut liittää päätöksen perusteluihin.

8.2. Päätöksen täytäntöönpano

8.2.1. Täytäntöönpanotoimet muutoksenhaun kannalta

Valituskielto. Täytäntöönpanotoimia koskeva muutoksenhakurajoitus kohdistui positiivisoikeudellisesti säänneltynä ensin vain kaupunginhallituksen toimenpiteisiin kaupunginvaltuuston päätösten toimeenpanijana. Kunnallislainsäädäntöä uudistettaessa se laajentui yleiseksi, kaikkia kunnallisia viranomaisia koskevaksi periaatteeksi.¹ Vastaavanlainen muutoksenhakukielto tunnustettiin myös hallintovalituslain valmisteluvaiheissa, joskaan sitä ei katsottu poikkeuksesta voitavan ulottaa valtionhallinnon eri aloille.² Varovainen suhtautuminen oli ymmärrettävää senkin vuoksi, että valtionhallinnossa ei toisin kuin kunnallishallinnon suppeammassa puitteissa ole voitu yleisesti järjestää päätösten täytäntöönpanosta huolehtivaa orgaania. Nimenomaiset säännökset täytäntöönpanotoimien jättämisestä muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuo-

¹ Ks. *Ståhlberg* s. 435.

² Ks. *Aura*, LM 1947 s. 425 ja edellä 2.4.1.

KHO viittasi lausunnossaan, 1947 III s. 363, tältä osin rakennussäännön (1932) 114 §:ssä tarkoitettuihin täytäntöönpanokeinoihin, joiden osalta oli valitusoikeus LH:een. Tämä oli ensimmäisiä järjestelyjä, joissa käytiin rajaa ulosoton oikaisukeinojen ja hallintolainkäytön välillä. Ks. *Ellilä*, Täytäntöönpanokeinoista s. 58 ss. ja *Ikkala*, LM 1955 ss. 164—165.

lelle on myöhemminkin annettu vain itsehallintoyhdyskuntien, kuten valtiokirkkojemme ja Helsingin yliopiston rajatuimmissa päätös- ja toimeenpanovallan puitteissa.³

Täytäntöönpanotoimen erityisasemalla muutoksenhakuun nähden on luonnolliset perusteet. Asianosaisen kannalta on ensisijainen merkitys muutoksenhakumahdollisuudella varsinaiseen päätökseen.⁴ Toimeenpano on vain seuraus lopullisesta päätöksestä ja siten osa päätöksentekoprosessia. Sen epäitsenäinen merkitys ilmenee myös muutoksenhaun täytäntöönpanoa lykkäävässä vaikutuksessa.

HValL:n pääsäännön mukaisesti valitus lykkää päätöksen toimeenpanon. Tosin päätös voidaan *HValL* 14,2 §:ssä säädettyin edellytyksin panna valituksesta huolimatta täytäntöön, jos siten on laissa tai asetuksessa säädetty tai niiden nojalla määrätty tai jos se on luonteeltaan heti täytäntöön pantava taikka jos päätöksen voimaan tulemista yleisen edun vuoksi ei voida siirtää tuonnemmaksi.⁵ Kunnallisen viranomaisen päätös voidaan sitä vastoin panna *UKunL* 146 §:n mukaan täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, jollei muutoksen hakeminen päätökseen käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai valitusviranomaisen kiellä täytäntöönpanoa.⁶ Päätöksen täytäntöönpanon edellytyksistä on usein myös *erikseen säädetty*, jolloin asiaryhmän erityisvaatimukset on voitu ottaa huomioon.⁷

Päätöksen täytäntöönpano. Hallintopäätös ei voimaantullakseen aina edellytä täytäntöönpanoa vaan tulee välittömästi asianosaisia sitovaksi.⁸ Samoin tapaukset, joissa täytäntöönpanosta huolehtivat ulosottoviran-

³ Ks. erityissäännöksistä *KirkkoL* 539 §, *L* ortodoksisesta kirkkokunnasta 80 § ja *A* Helsingin yliopiston ylioppilaskunnasta ja osakunnista (558/69) 11,3 §.

⁴ Ks. myös *Andersson* s. 65.

⁵ Ks. näiden hallinnon tehokkuutta palvelevien poikkeuksien taustasta *Lvk* 1944:5 s. 25, *Aura*, *LM* 1947 s. 436 ja lakialoite 10/1953 vp. (*Kyttä ym.*).

⁶ Ennen *KunL* 209 §:n vastaavansisältöistä säännöstä oli epätietoisuutta kunnallisten viranomaisten päätösten täytäntöönpanokelpoisuuden alkamisajankohdasta. Täytäntöönpano edellytti ilmeisestikin pääsääntöisesti päätöksen lainvoimaisuutta. Ks. *Ståhlberg* s. 265 ja *Kuuskoski—Hannus* ss. 610—611.

⁷ Mainittakoon tällaisina erityissäännöksinä *KirkkoL* 540 §, *L* ortodoksisesta kirkkokunnasta 79 §, *KJaoitusL* 26 §, *KansanterveysL* 48 §, *KansakouluA* 198 §, *PeruskouluA* 193 §, *TieL* 107 §, *L* patentti- ja rekisterihallituksesta 9,2 §, *A* sähkölaitoksista 23 §, *L* haja-asutusalueiden vähittäiskaupan rahoitustuesta (1086/74) 17,2 § ja *HaL* 58 §.

⁸ Ks. jaottelusta täytäntöön pantaviin ja muutoin voimaan tuleviin päätöksiin *Ellilä* s. 43 ja *Westerberg*, *Förvaltningsrätt* s. 58.

omaiset, jäävät seuraavassa tarkastelun ulkopuolelle. Ulosottomenettelystä on oma, KKO:een päättyvä muutoksenhakujärjestelmänsä.⁹ Tutkimuksen kohteena ovat jäljempänä muutoksenhakumahdollisuudet niissä tapauksissa, joissa päätöksen täytäntöönpanosta huolehtivat hallintoviranomaiset hallintomenettelyssä.

Esityksen aluksi on syytä todeta, että päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus ei aina merkitse päätöksen välitöntä toimeenpanoa. Tämä saattaa ensinnäkin johtua siitä, että viranomainen ei ryhdy päätöksen johdosta toimenpiteisiin. Viranomaisen viivyttely ei edellä esitetyn mukaisesti sovellu muutoksenhaun kohteeksi. Tosin viranomaisen passiivisuus saattaa valvontatoimen tai asianosaisen kantelun tuloksena johtaa uhkasakon asettamiseen tai muun pakkokeinon käyttämiseen, miltä osin on mahdollisuus erikseen valittaa. Nämä tapaukset voidaan tässä yhteydessä sivuuttaa. Täytäntöönpanoa voidaan eräin edellytyksin myös lykätä tai määrätä keskeytettäväksi. Tällöin ei itse asiassa ole kysymys päätöksen täytäntöönpanosta vaan enemmänkin muutoksenhakujärjestelmään liittyvästä erityisjärjestelystä (inhibitoriaalisäännöstöstä),¹⁰ joka on aiheuttanut myös eräitä valituskelpoisuusongelmia.

Täytäntöönpanon keskeyttäminen tulee kysymykseen vain erikseen säädetyin edellytyksin niissä tapauksissa, joissa täytäntöönpano ei edellytä päätöksen lainvoimaisuutta ja joissa muutoksenhaulla ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Keskeyttämisinstituutio on siinä mielessä muutoksenhakujärjestelmään liitännäinen, että keskeyttämisestä päättää asianomainen valitusviranomainen.¹¹ Siten täytäntöönpanoa ei voida määrätä keskeytettäväksi sellaisen päätöksen osalta, johon ei ole haettu muutosta.¹²

⁹ *Ellilä*, Yleiset opit ss. 450—451, jaottelee ulosottoon liittyvien »oikaisukeinojen kokonaisvaraston» kuuteen ryhmään seuraavasti: ulosottomuutoksenhakukeinot, alistaminen, ulosottoviranomaisen itseoikaisu, ulosotto-oikeudelliset erikoiskeinot, tuomioistuimen poikkeuksellinen valta kumota tai keskeyttää ulosotto ja eräät aineellisoikeudelliset oikaisukeinot.

Hallinto- ja ulosottomenettelyn rajankäyntiä on viimeksi selvitelty *Vilkkonen*, Hallintolainkäytön alasta ss. 159—187.

¹⁰ Ks. *Ellilä*, Täytäntöönpanokeinoista s. 20 ss.

¹¹ Ks. HVall 14,3 § ja UKunL 146,1 §.

¹² Tapauksissa KHO 1961 II 669 ja 1967 II 154 jätettiin tutkimatta valitus, joka sisälsi vain vaatimuksen LO:n päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä. Sitä vastoin tapauksissa KHO 1955 I 15 ja 1962 II 330 tällainen valitus tutkitiin ja hylättiin. Kun KHO:lla ei ole toimivaltaa yleensääkään pääasiassa teh-

Keskeyttämishakemus ei ole pääasiassa tehdystä valituksesta kuitenkaan sillä tavoin riippuvainen, etteikö sitä voitaisi kiireellisenä myös erikseen ratkaista.¹³ Näin luonnollisesti menetelläänkin niissä tapauksissa, joissa keskeytyshakemukseen suostutaan ja joissa pääasiaa koskevan valituksen ratkaiseminen kestää kauan. Saadessaan *hakemukseen myönteisen päätöksen*, hakijalla ei ole oikeussuojan tarvetta. Tilanne on toinen siinä tapauksessa, että täytäntöönpano keskeytetään jonkun muun kuin pääasiassa esiintyneen hakijan vaatimuksesta. Viime mainitun etu vaatii kieltopäätöksen poistamista ja siten mahdollisuutta hakea siihen muutosta.

Tapauksessa KHO 13.9.1976 T 3292 rakennuslautakunta oli myöntänyt A:lle rakennuslupan. Kannellessaan päätöksestä LO:lle B oli pyytänyt myös rakennuslupapäätöksen täytäntöönpanon kieltämistä. LO keskeytti täytäntöönpanon HPurkuL 11 §:n nojalla siksi, kunnes kantelu oli ratkaistu tai toisin asiassa määrätty, KHO tutki tästä päätöksestä A:n tekemän valituksen ja totesi, ettei täytäntöönpanokieltoa olisi tullut antaa kuulematta sitä ennen A:ta. Kun A:lla kuitenkin oli ollut sittemmin tilaisuus lausua käsityksensä asiasta, KHO asiaa palauttamatta jätti LO:n päätöksen lopputuloksen pysyväksi (äänestys 7—1). — Vaikka kysymyksessä oli ylimääräinen muutoksenhaku,¹⁴ ratkaisu voidaan yleistää myös varsinaista muutoksenhakuprosessia koskevaksi. Onhan täytäntöönpanon keskeyttäminen edellä esitetyn mukaisesti muutoksenhausta erillään ratkaistavissa oleva hakemusasia.¹⁵

Kysymys on vaikeammin ratkaistavissa siinä tapauksessa, että valitusviranomaisen hylkää täytäntöönpanon keskeytyshakemuksen. Tällöinkin on kysymyksessä hakemukseen annettu päätös, jota periaatteellisesti kannalta (7.2.1.) on pidettävä valituskelpoisena. Se ei tarkoita asian valmistelua tai nimenomaisen päätöksen täytäntöönpanoa vaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu. Asianomaisen hakijan kannalta on — varsinkin pääasiaa koskevan ratkaisun viipyessä — olennainen merkitys, keskeytetäänkö päätöksen täytäntöönpano. Siten tällaisen hylkäyspäätöksen valituskelpoisuudelle on osoitettavissa myös reaalisia perusteita.

dystä valituksesta irrallaan määrätä täytäntöönpanoa keskeytettäväksi, on valituksen jättämistä tutkimatta pidettävä perusteltuna.

¹³ Ks. KHO 1963 II 255.

¹⁴ Ks. myös KHO 21.7.1969 T 3941, jossa rakennuslautakunnan myöntämiä rakennuslupia koskevien päätösten täytäntöönpano kiellettiin HPurkuL 11 §:n nojalla, sekä 17.2.1975 T 703.

¹⁵ Vastaavasti Ruotsissa muutoksenhaku on katsottu tällaisissa tapauksissa mahdolliseksi. Ks. SOU 1964:27 s. 604. *Ragnemalm*, s. 588, mainitsee esimerkkeinä ratkaisut RÅ 1965:40 ja 1963 K 1051, joissa rakennuslupapäätöksen täytäntöönpano oli kielletty naapurin hakemuksesta.

Vastattavaksi jääkin, muodostuuko keskeytyshakemuksen liitännäinen luonne muutoin esteeksi muutoksenhaulle. Keskeytyssäännösten rakenne näyttää nimittäin edellyttävän, että määräyksen täytäntöönpanon keskeyttämisestä voi antaa vain se viranomainen, jossa muutoksenhaku pääasiassa on vireillä.¹⁶ Tämä ei kuitenkaan riitä poistamaan keskeytyshakemuksen hylkäävän päätöksen valituskelpoisuutta. Valitusviranomaisen — säännönmukaisesti KHO:n — tutkittavaksi soveltuu hyvin kysymys siitä, onko alempi aste menetellyt lainmukaisesti jättäessään täytäntöönpanon keskeyttämättä. Sama koskee päätöstä, jolla tällainen hakemus on jätetty tutkimatta. Tosin toimivaltasäännöksistä johtuu, ettei KHO voi ensi asteena määrätä täytäntöönpanoa keskeytettäväksi vaan palauttaa tarvittaessa asian kiellon antamista varten asianomaiselle alemmalle asteelle.¹⁷

Päätöksen valituskelpoisuudelle ei tarvitse olla merkitystä myöskään sillä seikalla, että alempi viranomainen voi myöhemminkin määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai peruuttaa antamansa täytäntöönpanokiellon. Tällainen mahdollisuus johtuu keskeyttämisasioiden erityisluonteesta. Pääasiaa koskevan valituksen käsittelyn edetessä voi tulla esiin seikkoja, joiden pohjalta kysymys täytäntöönpanon keskeyttämisestä on otettava toistamiseen uusien edellytysten pohjalta ratkaistavaksi. Kysymys ei kuitenkaan ole tälle valitusviranomaiselle kuuluvasta vapaasta harkintavallasta¹⁸ vaan siitä, etteivät täytäntöönpanon keskeyttämistä

¹⁶ Ylimääräisen muutoksenhaun osalta tämä on HPurkuL 11 §:ssä nimenomaisesti säädetty. Samoin KunL 209 §:n mukaan oli toimivalta täytäntöönpanon keskeyttämiseen sillä viranomaisella, jonka käsiteltävänä asia valituksen johdosta oli. Kunnallislakia uudistettaessa ei tältä osin tarkoitettu muutosta, joskin kysymys UKunL 146,1 §:ssä on sivuutettu. Ks. KM 1973:60 s. 125. HVall 14,3 §:n säännös ei yhtä selvästi aseta tällaista toimivallan rajoitusta. Toisaalta täytäntöönpanon keskeyttämisestä voi tulla vireille myös asianomaisen valitusviranomaisen omasta aloitteesta. Tältäkin kannalta ja riittävän tosiseikaston turvaamiseksi on perusteltua keskittää toimivalta näissä asioissa kulloinkin sille viranomaiselle, jossa muutoksenhaku pääasiassa on vireillä.

¹⁷ Tapauksessa KHO 1961 II 676 liikevaihtoverokonttori oli 29.3.1961 hylännyt hakemuksen täytäntöönpanon keskeyttämisestä ja tämän jälkeen 3.6.1961 ratkaissut ko. veroja koskeneen valitusasian. KHO katsoi, ettei keskeyttämisspätökseen annettu hylkäävä päätös sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. — Tapauksella on erityispiirteensä, kun asia tuli kokonaisuudessaan KHO:n käsiteltäväksi.

Todettakoon, että Ruotsissa on täytäntöönpanon keskeytyshakemuksen hylkäävät päätökset yleensä katsottu valituskelpoisiksi. Ragnemalm, s. 588, mainitsee esimerkkejä rakennus- (RÅ 1968 K 95 ja 535), valmistevero- (RÅ 1966 Fi 600) ja kunnallisasioista (RÅ 1968 K 391, 393, 611, 779 ja 1932).

¹⁸ Kuitenkin Kuuskoski—Hannus, s. 613, katsovat päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden olevan luonteeltaan tarkoituksenmukaisuuskysymys ja olevan sopu-

koskevat päätökset saavuta oikeusvoimaan verrattavaa sitovuutta. Nii- den ajallinen kesto on yleensäkin rajattu siihen, kunnes pääasiaa koskeva muutoksenhaku on ratkaistu. Mikäli kysymys täytäntöönpanon keskey- tyshakemuksen hylkäämisen lainmukaisuudesta tulee vasta tämän ajan- kohdan jälkeen KHO:ssa ratkaistavaksi, enemmän lausunnon antaminen muutoksenhaun johdosta raukeaa.¹⁹

Eräissä tapauksissa on muutoksenhaku päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä tai keskeyttämistä koskevaan päätöksestä erikseen kiel- letty.²⁰ Tavallaan tällaisetkin säännökset osoittavat, että muutoksen- haku periaatteessa olisi mahdollista. Nimenomaisten valituskieltojen soveltamisongelmat jätetään jäljempänä tarkastelun ulkopuolelle ja sel- vitetään täytäntöönpanotointen valituskelpoisuuden yleisiä edellytyksiä.

Täytäntöönpanosta muutoksenhaun kannalta. Täytäntöönpanolla on eri asiaryhmissä ja asianomaisen päätöksen laadusta riippuen hyvinkin vaihteleva sisältö. Laajassa mielessä täytäntöönpanona voidaan pitää jopa tulo- ja menoarvion toteuttamista tai yleensäkin yleisluonteisten päätösten toimeenpanoa, vaikka niihin sisältyisikin joukko itsenäistä har- kintaa edellyttäviä ja lukuisia valituskelpoisia päätöksiä. Suppeassa mielessä täytäntöönpanolla on ymmärretty vain yksittäistä täytäntöön- panotointa, kuten rahasuorituksen maksamista tai muuta konkreettista suoritusta, johon muutoksenhakua ei ole edes ajateltavissa. Näiden ääri- päiden välille jää lukuisia toimenpiteitä, joiden osalta muutoksenhaku- mahdollisuutta on kulloinkin erikseen selvitettävä. Tällöin on kysymys myös siitä, sisältääkö toimeenpanevan viranomaisen menettely sellaista itsenäistä harkintaa ja päätösvallan käyttöä, jonka lainmukaisuuden rat- kaiseminen soveltuu hallintolainkäytön kohteeksi.²¹

soinnussa KunL 175,2 §:n sen säännöksen kanssa, ettei täytäntöönpanoa koske- vasta päätöksestä voi valittaa. Samoin *Hannus* s. 548. Kun päätöksen täytän- töönpanon edellytyksistä on nimenomaan säädetty eikä toisaalta valitusoikeutta päätöksestä ole kytketty kunnallisella viranomaisella olleeseen harkintavaltaan, kannanotto jää vaikeasti ymmärrettäväksi.

¹⁹ Ks. KHO 4.4.1977 T 1439.

²⁰ Edellä (5.1.3.) on tarkasteltu jo VeroUL 10,3 §:n valituskiellon sovel- tamisongelmia. Mainittakoon tässä yhteydessä myös sakkorangaistuksen täy- täntöönpanolain muutoksenhakukiellot maksuaikaa (18 §) ja myymisen kieltä- mistä (19,3 §) koskeviin päätöksiin. Nämä säännökset ilmaisevat samalla pyr- kimystä rajoittaa hallintovalituksen käyttöalaa sakon ulosotossa. Ks. sakon täy- täntöönpanon aikaisemmin liittyneistä muutoksenhakuongelmista *Elulä*, Yleiset opit ss. 115 ja 493—497.

²¹ *Herlitz*, Plikter s. 543 ss., pitää muutoksenhaun kannalta oleellisena

8.2.2. Täytäntöönpanotoimet hallintovalituksen kohteena

Lähtökohtia. Täytäntöönpanotointen valituskelpoisuus on valtionhallinnossa ratkaistava HVall 3,1 §:n yleissäännöksen pohjalta. Siten muutoksenhakurajoitus koskee hallintovalituksen osalta lähinnä asian päättäneen viranomaisen toimenpiteitä oman päätöksensä toteuttamiseksi. Muun viranomaisen huolehtiessa päätöksen toimeenpanosta saattaa nimittäin vielä tässä vaiheessa esiintyä itsenäistä harkintaa edellyttäviä, valituskelpoisia päätöksiä.²² Tosin riippuu asianomaisen päätöksen sisällöstä, millä tavoin se pannaan täytäntöön. Esityksen jäsentelyn lähtökohtana on seuraavassa kahtiajako edunsouviin ja velvoittaviin hallintopäätöksiin.

Edunsoovat hallintopäätökset. Päätökset, jotka tarkoittavat rahasuorituksen, luvan, erivapauden tai muun etuuden myöntämistä, eivät useinkaan edellytä viranomaistoimin tapahtuvaa täytäntöönpanoa. Niiden toteuttaminen käy joskus myös sellaisin konkreettisin toimenpitein, ettei muutoksenhaku tässä vaiheessa edes tule harkittavaksi. Tyyppitapaukset osoittavat käytännön ongelmia:

Rahasuorituksen tai muun siihen verrattavan etuuden sisältävän päätöksen täytäntöönpano tapahtuu säännönmukaisesti *maksatustoimenpiteenä*.²³ Tällaisessa tapauksessa on vaikea konstruoida täytäntöönpanopäätöstä, joka voisi olla muutoksenhaun kohteena. Niinpä virkamiesten palkanmaksua koskevissa asioissa oli ennen oikaisuvaatimusmenettelyn toteuttamista vaikeuksia sen osoittamisessa, missä vaiheessa muutoksenhaku yleensäkin saattoi tulla kysymykseen.²⁴

kysymystä, onko täytäntöönpano-organin noudatettava hallintopäätöstä sellaisenaan vai voiko se tutkia myös sen oikeellisuutta. *Westerberg, Rättskraft* s. 4, kiinnittää puolestaan huomiota siihen, että päättävän ja toimeenpanevan organin raja on usein liukuva. *Ragnemalm*, s. 582 ss., katsoo toimeenpanevan organin itsenäisen harkinnan voivan ilmetä lähinnä täytäntöönpanon edellytyksiä, ajankohtaa ja suoritustapaa koskevinä päätöksinä.

²² Ks. *Merikoski* s. 264.

²³ Mainittakoon tällaisista maksatustoimia koskevista säännöksistä mm. Kansanedustajain eläkeL 17,4 §, VELäkeL 15 §, YlimääräisA 16,2 §, PalkkaL 7,1 §, L virkatointa suoritettaessa aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta 2 §, Kuntien valtionosuusL 5 luku, A asuntohallituksesta 26 §, AsumistukiL 16 § ja PeruspalkkaL 37 §.

²⁴ Ks. palkanmaksun oikeudellisesta luonteesta ja siihen nähden ennen oikaisuvaatimusmenettelyä olleista muutoksenhakumahdollisuuksista *Merikoski*, LM 1944 s. 260 ss., *Rytkölä* s. 273 ss., *Ikkala*, LM 1953 s. 116 ss. ja oikeuskäytännöstä lähinnä *KHO* 1940 I 6 (äänestys 9—5).

Periaatteessa palkanmaksu voidaan jakaa kolmeen vaiheeseen: palkkalistojen laatiminen, maksatusmääräyksen antaminen ja varsinainen maksamistoimenpide. Muutoksenhaun kannalta on merkitystä lähinnä maksatusmääräyksen antamisella. Maksuhan on vain tosiasiallinen toimenpide, joka ei sovellu muutoksenhaun kohteeksi. Tosin ei maksatusmääräyskään ole sillä tavoin lopullinen ratkaisu, että siinä olisi ratkaistu palkansaajan oikeus tai että se yleensäkin saisi lainvoimaa. Näihin palkanmaksun oikeudellista luonnetta koskeviin seikkoihin viitaten *Merikoski* on päätenyt sille kannalle, ettei myöskään maksatusmääräys sisällä valituskelpoista ratkaisua. Lisäperusteena on, ettei palkan maksaminen aina edes edellytä erillistä maksatusmääräystä.²⁵

Tällaisia ongelmia ei enää ole sikäli, kuin käytettävissä on ensi asteen valituksen korvaava oikaisuvaatimusmenettely. Asianomainen, joka katsoo viranomaisen perusteetta pidättäneen hänelle tulevan etuuden, voi saattaa asian oikaisuvaatimuksena ratkaistavaksi. Muutoksenhaku valittamalla ei tällaisissa tapauksissa voi siten oikeussystemaattisistakaan syistä tulla kysymykseen.²⁶

Tilanne saattaa olla toinen, mikäli oikaisuvaatimusmenettelyä tai muutakaan mahdollisuutta saattaa asia viranomaisen uudestaan käsiteltäväksi ei ole käytettävissä. Käytännössä on merkitystä sillä seikalla, suorittaako maksatuksen päätöksen tehnyt vai jokin muu viranomainen. Ensin mainitussa tapauksessa on nimittäin helpommin selvitettävissä, onko kysymys viranomaisen päätöksen täytäntöönpanosta vai uudesta itsenäisestä päätöksestä. Jälkimmäisessä tapauksessa on olennaista, onko alemman viranomaisen pantava päätös täytäntöön sellaisenaan vai voiko se siitä joltain osin poiketa:

Tapauksessa *KHO 15. 3. 1973 T 1076* sosiaalihallitus oli myöntänyt työhuoltona lainan pakettiauton hankkimiseen. Sosiaalilautakunnan antaman määräyksen työpaikka- ja liikennelupatodistusten esittämisestä ennen lainan maksua katsottiin olevan vain sosiaalihallituksen päätöksen täytäntöönpanoa koskeva toimenpide, joka ei sisältänyt HVall 3 §:ssä tarkoitettua valituskelpoista ratkaisua.

Tapauksessa *KHO 23. 1. 1974 T 317* lääkintöhallitus — sosiaali- ja terveysministeriön hyväksyttyä sairaalan eräät perushankinnat valtionavun suorittamista koskevaan yleiseen suunnitelmaan — katsoi, että osa suoritetuista hankinnoista ei sisältynyt ministeriön hyväk-

²⁵ Ks. *Merikoski*, LM 1959 ss. 16—20 ja *Andersson* s. 63.

²⁶ Muutosta ei ole saanut hakea esimerkiksi palkan (*KHO 1948 II 464*, äänestys 3—2), eläkkeen (*KHO 1969 II 35*, 23.9.1969 T 4803, 23.1.1970 T 308—309, 10.12.1971 T 5217 ja 16.1.1973 T 150) tai valtionavun (1951 II 506, äänestys 3—2) maksattamistoimiin.

symään hankintaohjelmaan, ja jätti niiden hankintakustannusten osalta valtionavun maksamatta. KHO tutki ja hylkäsi maksattamispäätöksestä tehdyn valituksen. — Kun maksattamispäätös nimenomaan vaikutti suoritettavan valtionavun määrään, muutoksenhakumahdollisuutta oli pidettävä perusteltuna. Todettakoon, ettei oikaisuvaatimusmenettely maksattamispäätökseen tullut kysymykseen, kun valtionavun oli myöntänyt muu viranomainen.

Viranomaisen myöntämän *luvan, erivapauden tai muun etuuden täytäntöönpano* ei edellytä viranomaiselta toimituskirjan lisäksi muita toimenpiteitä. Siten tällaisiin tapauksiin liittyvät muutoksenhakuongelmat ovat harvinaisia. Mainittakoon kuitenkin esimerkiksi, jossa toimituskirjan antaminen oli päätöstä täytäntöönpanossa käynyt mahdottomaksi:

KHO 31.1.1975 T 490: Asutushallitus oli 19.7.1968 päättänyt antaa maankäyttölain mukaisen lisäalueen S:n aviopuolisille heidän omistamaansa maatilan, joka käsitti kaksi kantatila. S:n aviopuolisoiden myytyä 13.5.1969 toisen noista kantatiloista asianomainen maataloustoimisto päätti 21.2.1974, ettei lisäalueesta anneta S:n aviopuolisille kauppakirjaa, koska lisäalueen antamista koskevan päätöksen täytäntöönpano oli toisen kantatilan myynnin johdosta käynyt mahdottomaksi. Maatilahallitus hylkäsi maataloustoimiston päätöksestä tehdyn valituksen. KHO katsoi maataloustoimiston päätöksen sisältäneen, kun otettiin huomioon maankäyttölain 66 ja 67 §:n säännökset, vain ilmoituksen siitä, ettei toimisto voi laatia sellaista kauppakirjaa, jota asutushallituksen päätös edellytti. Maataloustoimiston päätös oli näin ollen sellainen asutushallituksen päätöksen täytäntöönpanoon liittyvä toimi, jolla ei ollut ratkaistu asiaa HVall 3,1 §:ssä tarkoitetulla tavalla. — Lopputulos on ymmärrettävä siltä kannalta, että muutoksenhaku asutushallituksen päätöksestä ei maankäyttölain 65,2 §:n säännös huomioon ottaen olisi ollut mahdollista.

Yhteiskunnallinen huolto ilmenee määrätyn edellytyksin myös tahdonvastaisena toimenpiteenä, mikä edellyttää oikeusturvan takeita myös täytäntöönpanovaiheessa. Huolto-oikeudelliselle täytäntöönpanojärjestelmälle on ominaista tietty kaksijakoisuus, mikä ei tosin lievemmänlaatusuhteissa huollossa — tehtävien keskittyessä sosiaalilautakunnalle — tule organisatorisesti esille. Laitoshoidon osalta — sikäli kuin se yleensäkin enää on käytettävissä — on täytäntöönpanomenettelyn vaihejako selvempi. Täytäntöönpanon aloittamisesta päättää säännönmukaisesti LO sosiaalilautakunnan esityksestä, kun taas huollon antaminen on ylempien viranomaisten valvonnan alaisena asianomaisen laitoksen johdon tehtävänä.²⁷

²⁷ Ks. Merikoski, Luentoja s. 137 ss.

Huollettavan *sijoittamisesta työlaitokseen*, sikäli kuin tämä sitä vastustaa, *päättää* sosiaalilautakunnan esityksestä kulloinkin LO (HaL 25,2 §, IrtolaisL 32 § ja PäihdL 23 §). Tällainen päätös laitoshoidon sijoittamisesta, joka syvästi puuttuu huollettavan henkilökohtaisiin oikeuksiin, on nimenomaan säädetty valituskelpoiseksi (HaL 56 §, IrtolaisL 34 § ja PäihdL 31 §). Samoin on huollettavan laitokseen palauttamista koskeva päätös, vaikka sen tekee sosiaalilautakuntakin, valituskelpoinen (HaL 25,4 §). Myöskään laitoshoidon määräämiseen liittyviä, väliaikaisia turvaamistoimenpiteitä, sikäli kuin ne sisältävät vapaudenriiston (PäihdL 23,4 §), ei ole suljettu muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle.²⁸

Yleisenä periaatteena on, että päätös on lainvoimaa vailla olevanakin *täytäntöönpanokelpoinen* tai jos LO niin määrää.²⁹ Sitä vastoin päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden vanhentuminen järjestyy eri huoltomuotojen osalta eri tavoin. Varsinaisen huoltoavun osalta ei tästä ole erikseen säädetty, vaan päätös on täytäntöönpanokelpoinen niin kauan kuin huollon tarve jatkuvasti vaatii.³⁰ Irtolaishuollossa on kolmen vuoden ja vastaavasti päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjien huollossa kahden vuoden vanhentumisaika päätöksen tekemisestä. Muussa tapauksessa päätös raukeaa. Vaikka nämä aikarajat antavatkin sosiaalilautakunnalle tiettyä harkintavaltaa päätöksen täytäntöönpanon aloittamiseen nähden, ei täytäntöönpanon aloittamisesta tai sen lykkäämisestä näissä puitteissa tehtyä valitusta ole otettu tutkittavaksi.³¹ Kysymys onkin selvästi

²⁸ Ahtee, s. 208, pitääkin väliaikaista vapaudenriistoa yksilön oikeusturvan kannalta suhteellisen tyydyttävästi järjestettynä.

²⁹ Ks. IrtolaisL 35,2 § ja PäihdL 32,2 §.

³⁰ Ks. Merikoski, Luentoja s. 138.

³¹ Ks. KHO 1960 II 525.

Ks. myös KHO 1965 II 248: LH:n sosiaalilautakunnalle antama kehoitus panna täytäntöön LH:n antama työlaitospäätös, joka oli annettu tuon sosiaalilautakunnan hakemuksesta ja jossa sosiaalilautakunta oli oikeutettu toimituttamaan elatusvelvollinen työlaitokseen, ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. Ks. myös Andersson s. 69.

Aikaisemmassa köyhäinlaitolaissa (145/22, KHL) oli työlaitospäätösten täytäntöönpanoon nähden omaksuttu toisenlainen järjestelmä. Työlaitospäätöksen antoi KHL 56 §:n mukaisesti huoltolautakunta, jolla kuitenkin ei itsellään ollut mahdollisuuksia panna päätöstä pakolla täytäntöön. Lautakunnan oli tarvittaessa haettava virka-apua työvelvollisen tuomiseksi työlaitokseen poliisiviranomaiselta taikka, jollei korvausvelvollisuutta ollut lainvoimaisella päätöksellä vahvistettu, maaherralta. Muutoksenhausta ei ollut tarkoin säädetty, joskin KHL 70,5 §:n säännöksestä ilmeni välillisesti muutoksenhakumahdollisuus maaherran virka-apua koskevaan päätökseen. KHO asettui lukuisissa ratkaisuisaan (1936 I 33, 1937 II 3273 ja 3495, 1939 II 1713, 2429 ja 3074 sekä

vain aikaisemman päätöksen täytäntöönpanosta. Toisaalta on todettava, että työlaitospäätöksen täytäntöönpano, joka on keskeytynyt mutta ei kuitenkaan vielä asianomaisten säännösten mukaan rauennut, estää panemasta uudestaan vireille kysymystä työlaitokseen määräämisestä.³²

Kun *lievemmänlaatuiset huoltotoimenpiteet* keskittyvät sosiaalilautakuntaan, ei niiden täytäntöönpano aina erotu omaksi vaiheeksi. Muutoksenhaun tarvetta on vain niissä tapauksissa, joissa huoltopäätöstä täytäntöönpannassa vielä voidaan antaa itsenäisiä, huollettavan henkilökohtaista vapautta tai muutoin olennaisesti hänen oikeuksiaan rajoittavia määräyksiä. Mainittakoon esimerkkinä sosiaalilautakunnan irtolaisvalvonnan (IrtolaisL 2,2, 3 ja 4 §) sekä päihdyttävien aineiden väärinkäyttäjän valvonnan (PäihdL 6 ja 7 §) aikana huollettavalle antamat määräykset ja ohjeet, joihin nimenomaisten säännösten mukaisesti voidaan hakea muutosta LO:lta (IrtolaisL 33 § ja PäihdL 30 §).

Ratkaisutilanne on toisentyypinen eräissä *lastensuojeluasioissa*. Päätöksen lapsen tai nuoren henkilön ottamisesta sosiaalilautakunnan huostaan tekee lautakunta. Huostaanottoa koskeva päätös on alistettava LH:n sosiaali- ja terveysosaston vahvistettavaksi. Sama sosiaalilautakunta panee päätöksen täytäntöön (LastensuojeluL 13—16 §). Vanhemmilla, holhoojalla tai uskotulla miehellä on mahdollisuus sosiaalilautakunnan päätöstä alistettaessa tehdä sitä vastaan muistutuksensa. LH:n sosiaali- ja terveysosaston päätöksestä valitaan sosiaalihallitukseen ja sen päätöksestä edelleen KHO:een (LastensuojeluL 17 § 720/76).³³ Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudelle on asetettu huollettavan iästä aiheutuvat rajoitukset (LastensuojeluL 18 §), jotka eivät jätä sosiaalilautakunnalle harkintavaltaa. Muutoksenhakua täytäntöönpanon aloittamista, ajankohtaa

1941 II 329) sille kannalle, ettei sosiaalilautakunnan päätös vielä ollut valituskelpoinen. Perusteluna oli se, että asianomaisella korvausvelvollisella oli »oikeus, kun virka-apua asianomaiselta poliisiviranomaiselta haetaan, tehdä hake-musta vastaan ne muistutukset, joihin hän katsoo syytä olevan, sekä tarvittaessa hakea asianmukaisessa järjestyksessä muutosta poliisiviranomaisen toimenpiteeseen». Tämä ratkaisulinja johti kuitenkin oikeusturvan kannalta epätydyttäviin tuloksiin, sikäli kuin virka-apua antaneen viranomaisen päätöksestä ei ollut valitusmahdollisuutta. Poliisiviranomaisen osalta olikin kysymys muutoksenhausta tuohon aikaan (ennen HValL:n säätämistä) avoin. Ks. näistä muutoksenhakuongelmista lähemmin *Ahtee* ss. 184—188 ja yleisesti myös *Ståhlberg*, Sisäasiainhallinto s. 336.

³² Ks. KHO 1945 II 303, 16.1.1958 T 243 ja 1961 II 494.

³³ Todettakoon, että sosiaali- ja terveyshallinnon muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen on erityisen komitean selvittävänä.

ja niihin verrattavaa käytännön menettelyä koskevissa kysymyksissä ei olekaan pidetty mahdollisena.³⁴

Huostaanotetun lapsen sijoituspaikkaa koskevaan sosiaalilautakunnan päätökseen muutoksenhaku sitä vastoin on säädetty mahdolliseksi (LastensuojeluL 51 § verrattuna 20 §:ään). Toisaalta muutoksenhauille ei näyttäisi olevan erityistä tarvetta. Huostaanotto päätös sisältää jo itse asiassa ratkaisun lapsen sijoittamisesta kodin ulkopuolella kasvatettavaksi. Siten sijoituspaikkaa koskeva päätös, vaikka sillä onkin suuri käytännöllinen merkitys, ei aseta huollettavalle uutta oikeudellista seuraamusta, jonka oikeellisuutta ei aikaisemmassa vaiheessa jo olisi voitu saattaa valitustesteiksi tutkittavaksi. Muutoksenhakumahdollisuuksien keskittäminen huostaanotto päätökseen olisi siten myöskin ajateltavissa.³⁵ Kysymyksellä ei ole suurta käytännön merkitystä.

Velvoittavat hallintopäätökset. Kiellon, käskyn tai muun velvoitteen sisältävän päätöksen täytäntöönpano jää yleensä ensisijaisesti sen varaan, että asianosaiset alistuvat päätöksen tarkoittamin tavoin suorittamaan jotakin tai pidättymään jostakin. Täytäntöönpano ilmenee siten esimerkiksi maksuna tai muuna suorituksena, jonka viranomainen ottaa vastaan. Mikäli tällainen suoritus laiminlyödään, saattaa viranomainen ryhtyä toimenpiteisiin asetetun velvoitteen täyttämiseksi.³⁶ Päätöksen toteutuminen riippuu sitten viime kädessä siitä, minkälaisia pakkokeinoja tai tehosteita toimeenpanevalla viranomaisella on käytettävissään.

Muutoksenhaun kannalta on kiinnitettävä huomiota ensinnäkin pak-

³⁴ Tapauksessa KHO 1960 II 525 sosiaalilautakunta, sosiaaliministeriön vahvistettua huostaanotto päätöksen varasi vielä vanhemmille tilaisuuden määräjässä korjata eräs puutteellisuus. Kun kysymys oli huostaanotto päätöksen täytäntöönpanosta, valitus jätettiin tutkimatta.

³⁵ KHO ei aikaisemmassa käytännössään olekaan pitänyt tällaista päätöstä valituskelpoisena (9.9.1976 T 3262).

Ragnemalm, s. 589, katsoo tehokkuusnäkökohtia painottaen huostaanotto päätöksen jo sisältävän (konsumera) myöhemmän täytäntöönpanopäätöksen. Toisaalta Ragnemalm kritisoi yleisesti menettelyä, jossa toimeenpanoviranomaiselle — ilman asianosaisen muutoksenhakumahdollisuutta — jätetään laaja harkintavalta. Ruotsin huoltolainsäädännöstä löytyykin useita esimerkkejä, joissa huostaanotto päätöksen jälkeisistä täytäntöönpanotoimista on nimenomaan sallittu muutoksenhaku. Mikäli tällaiset nimenomaiset säännökset puuttuvat *Ragnemalm*, s. 590, suosittaa tiettyä varovaisuutta leimata toimenpide yksinomaan »täytäntöönpanoksi».

³⁶ Ks. SOU 1946: 69 ss. 110 ja 146.

kokeinojen käytölle asetettuihin organisatorisiin rajoituksiin. Ne ovat vain tiettyjen hallintoviranomaisten käytettävissä. Kysymys ei ole enää säännönmukaisesta toimeenpanorutiinista vaan määrättyihin edellytyksiin sidotusta päätöksenteosta.³⁷ Se soveltuu periaatteessa jälkikäteisen kontrollin kohteeksi.³⁸ Päätöksen pakkotäytäntö saattaa kuitenkin edellyttää useita erilaisia viranomaistoimia, joiden osalta muutoksenhaku-mahdollisuutta on kulloinkin erikseen selvitettävä.

Hallintopäätösten täytäntöönpano pakkotoimin voi olla järjestetty kolmella eri tavalla: Määrätyin edellytyksin on ensinnäkin käytettävissä ulosottolaissa säädetty järjestys. Toisena ryhmänä ovat tapaukset, joissa hallintoviranomaiselle on säädetty valta pakolla toteuttaa se, mihin joku on velvollinen. Kolmantena tyyppitapauksena ovat virka-apuasiat. Tosin niissä ei aina ole kysymys tietyn hallintopäätöksen täytäntöönpanosta vaan avusta jonkin haitan poistamiseksi tai toimenpiteen suorittamiseksi. Kussakin ryhmässä on omat muutoksenhakuongelmansa.

Ulosottolaissa säädettyssä järjestyksessä pannaan UL 3 luvun 1 §:n 1 momentin 6 kohdan (389/73) mukaan täytäntöön hallintotuomioistui-men, valtioneuvoston, ministeriön, keskusviraston tai LH:n päätös, mikäli se on sisällöltään sellainen kuin saman luvun 2, 4 tai 5 §:ssä tarkoitetaan. Merkitystä ei ole sillä seikalla, onko hallintopäätös annettu lainkäyttö-vai hallintomenettelyssä.³⁹ Sama koskee päätöksiä, joiden osalta näin on erikseen säädetty (7 kohta). Täytäntöönpano tapahtuu UL 3 luvun 18 a §:n 1 momentin mukaisesti ulosottotoimin.

Viitattakoon tässä vain ulosottomenettelyssä vallitsevaan virallis-periaatteeseen.⁴⁰ Sen mukaan tutkitaan myöskin ulosoton edellytykset, jotka harvoja poikkeuksia lukuunottamatta (UL 5:33) ovat absoluuttisia, viran puolesta. Virallistoimintaisuus ilmenee erityisen vahvana vero-

³⁷ Ks. Ståhlberg s. 377 ss. Herlitzin, SOU 1946: 69 s. 149, mukaan viran-omaisen on harkittava, onko ja millä edellytyksillä täytäntöönpanoon kulloinkin ryhdyttävä sekä mitkä täytäntöönpanokeinot ovat käytettävissä.

³⁸ Ks. myös Petrén s. 247, Westerberg, Förfarandet s. 84 ja Ragnemalm s. 601.

³⁹ Ks. KHO 1969 III ss. 295—296 ja HE 20/1970 vp.

Aikaisemmin oli epäselvyyttä siitä, missä määrin muut kuin rahanmaksuun velvoittavat hallintopäätökset olivat täytäntöönpanokelpoisia ulosottomenettelyssä. Ks. Ellilä, Yleiset opit ss. 249—252.

⁴⁰ Ellilä, Yleiset opit s. 372 ss., tarkastelee virallistoimintaisuutta johtavana periaatteena ulosotossa.

ulosotossa. Tältä kannalta ja kun ulosotossa on oma muutoksenhaku-järjestelmänsä, viranomaisen täytäntöönpanohakemus ei selvästikään sovellu hallinto-oikeudellisen valituksen kohteeksi.⁴¹ Hakemus ei nimittäin miltään osin voi vielä sisältää ratkaisua siitä, onko ja millä tavoin täytäntöönpanoon ulosottomenettelyssä ryhdyttävä. Varsinaisessa ulosottomenettelyssä käytettävissä olevat oikaisukeinot⁴² voidaan tässä tutkimuksessa sivuuttaa. Kehitysnäkyminä voidaan viitata pyrkimykseen vetää yhä tarkempaa rajaa yleisen ulosottomenettelyn ja hallintotäytäntöönpanon välille.⁴³

Erityistapauksena viitattakoon muissa pohjoismaissa annettujen rikostuomioiden Suomessa tapahtuvaan täytäntöönpanoon. Täytäntöönpanokelpoisuudesta päättää oikeusministeriö muun pohjoismaan asianomaisen viranomaisen pyynnöstä. Oikeusministeriö rikostuomioiden täytäntöönpanosta pohjoismaissa annetun lain (326/63) 24 §:n mukaan — tutkien täytäntöönpanon edellytykset — ratkaisee, onko pyyntöön suostuttava. Lain 26,2 §:n mukaan on päätökseen, jolla suostutaan lain 5, 10 ja 17 §:ssä tarkoitettuun pyyntöön, liitettävä valitusosoitus. Muutoksenhakua on nyttemmin vakiintuneen kannan mukaisesti pidetty HVall 4,1 §:ssä tarkoitettuna valituksena.⁴⁴

Eräissä tapauksissa *pakkokeinot* ovat välittömästi *hallintoviranomaisen itsensä käytettävissä*. Tällaisia toimivaltasäännöksiä on mm. rakennuslaissa, yleisistä teistä annetussa laissa, terveydenhoitolaissa, työsuojelun valvonnasta annetussa laissa sekä palo- ja pelastustoimesta annetussa laissa. Hallintoviranomaisella on tällöin valta toteuttaa pakkotoimin asettamansa velvoite. Toisaalta saattaa säännös olla sisällöltään muutoin sellainen, ettei se anna täytäntöönpanovaltaa ulosottoviranomaiselle.⁴⁵ Kysymys on siten yleensäkin hallintopäätöksistä, joiden täytäntöönpano kuuluu hallintoviranomaiselle itselleen.

⁴¹ Ks. myös *Ragnemalm* ss. 610—612.

⁴² Ulosottomenettelyssä käytettäviä muutoksenhakukeinoja ovat ulosottovalitus (UL 9:1—4), perustevalitus veroulosotossa (VeroUL 8 §), hallintovalitus sakon ulosotossa ja ylimääräiset muutoksenhakukeinot (OK 31 luku). *Ellilän*, Yleiset opit ss. 466—467, mukaan näyttää UL 9:1:ssä tarkoitettu valitus ulosottomiehen menettelystä tulevan miltei jokaisesta ulosottomenettelyn muodossa tapahtuvasta ulosottomiehen toimenpiteestä kysymykseen. Tosin *Ellilä* toteaa, ettei valituksen kohteeksi tarvitse kelpuuttaa aivan epäitsenäisiä valmistelevia toimenpiteitä tai jonkin toimituksen osamomenttia.

⁴³ Ks. *Ellilä*, Täytäntöönpanokeinoista ss. 129—140.

⁴⁴ Ks. KHO 1965 II 13 (äänestys 3—2) ja 1968 II 192, toisin 11.3.1968 T 1562.

⁴⁵ Ks. KHO 1969 III s. 296.

Muutoksenhaun kannalta painopiste on luonnollisesti päätöksessä, jolla pakon käyttämisestä on ratkaistu. Yksittäiselle virkamiehelle annettu määräys tietyn pakkokeinon käyttämisestä samoin kuin sen tosiasiallinen täyttäminen ovat vain tällaisen päätöksen toteuttamista käytäntöön. Edellytyksenä on, ettei toimeenpaneva virkamies enää itsenäisesti harkitse hallintopakon käytön edellytyksiä tai sitä koskevan määräyksen toteuttamistapaa.

Tapauksia, joissa hallintopakkoa on nimenomaan käytetty tietyn päätöksen täytäntöönpanemiseksi, on edellä (7.5.2.) jo tarkasteltu rakennustöiden, terveydenhoidon ja työsuojelun alalta. Tällöin on todettu pääsääntönä olevan, että valittaa voi — ellei toisin erikseen ole säädetty — sekä *uhkasakon* asettamispäätöksestä että sen tuomitsemisesta.⁴⁶ Sitä vastoin erillinen muutoksenhaku *teettämisuha*sta ei yleensä tule kysymykseen, kun tällainen pakkokeino säännönmukaisesti liitetään jo asianomaiseen, veloitteen sisältävään päätökseen. Tosin on eräin edellytyksin mahdollista liittää tällainen uhka päätökseen myös jälkikäteen:

KHO 1956 II 255: KHO:n veloitettua tontin omistajan rakentamaan likaviemärin ja terveydenhoitolautakunnan valvomaan päätöksen täytäntöönpanoa, terveydenhoitolautakunta sai velvoittaa tontin omistajan määrääjassa suorittamaan työn teettämisuhallalla. — Kun terveydenhoitolautakunnan päätös tässä tapauksessa sisälsi nimenomaan lisäveloitteen tontin omistajalle, päätöksen valituskelpoisuudella oli reaaliset perusteet.

Ratkaisutilanne oli toinen tapauksessa *KHO 1957 II 124*, jossa terveydenhoitolautakunta oli päättänyt KHO:n aikaisemmin vahvistamassa päätöksessä tarkoitettujen käymälöiden rakentamisesta kaupungin toimesta veloitteen laiminlyöneen yhtiön kustannuksella ja sitä varten anonut kaupungilta määrärahaa työn suorittamista varten. KHO katsoi päätöksen tarkoittaneen vain aikaisemman päätöksen täytäntöönpanoa, minkä vuoksi se ei sisältänyt valituskelpoista ratkaisua. — Valituksen tutkimatta jättämistä voidaankin perustella sillä, että lautakunnan aikaisempaan päätökseen oli sisältyntä vastaavanlainen teettämisuha.⁴⁷

Teettämisuha merkitsee vain tietyn päätöksen täytäntöönpanon tehostetta. Erillinen muutoksenhaku tulee siitä kysymykseen vain siinä tapauksessa, että uhka on jälkikäteen erikseen määrätty. Muutoksenhaku ei keskeytä päätöksen toimeenpanoa ja kustannusten perimistä, jos teettäminen on voitu määrätä valituksesta huolimatta suoritettavaksi eikä

⁴⁶ Ks. *Ståhlberg* ss. 359—361.

⁴⁷ Ks. myös Turun ja Porin LO 4.2.1975 (kysymys järjestysoikeuden päätöksestä ryhtyä oman, rakennuksen purkamista koskeneen päätöksensä täytäntöönpanoon).

valitusviranomainen toisin määrää.⁴⁸ Kun asianomainen työ on teetetty laiminlyöneen kustannuksella, siitä aiheutuneet, usein etukäteen kunnan varoista suoritettut kustannukset peritään yleisten maksujen ulosmittauksesta voimassa olevassa järjestyksessä. Tällöin on käytettävissä vielä valitus kustannusten maksuunpanosta.⁴⁹

Kolmantena velvoittavien hallintopäätösten mahdollisena toteuttamistienä on *muulta hallintoviranomaiselta saatava virka-apu*. Todettakoon aluksi, ettei virka-apu ole saanut julkislainsäädännössä tai hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessaakaan täsmällistä merkityssisältöä.

Virka-apu voi *laajassa mielessä* käytettynä tarkoittaa ensinnäkin käytännön apua virkatehtävien suorittamiseksi. Niissä tapauksissa, joissa avun antaminen ei edellytä ylemmän viranomaisen toimenpidettä, on virka-apua pyytävän viranomaisen asian käsittelyn jouduttamiseksi käännyttävä suoraan asianomaisen paikallisen viranomaisen puoleen.⁵⁰ *Suppeammassa mielessä virka-avulla* on tarkoitettu nimenomaan täytäntöönpanoviranomaisen toimenpiteitä ja sitä on takavarikon rinnalla luonnehdittu yhtenä välittömän hallintopakon muotona.⁵¹ Ulosotto-oikeudellisiin lähtökohtiin viitaten *Merikoski*⁵² toteaa hallinto-oikeudellisessa kielenkäytössä virka-avulla tarkoitettua lähinnä esineisiin kohdistuvaa välittömän pakon käyttämistä. *Ahtee*⁵³ rajaa virka-avun tarkoittamaan vain »sellaisia täytäntöönpanonluonteisia toimenpiteitä, jotka sisältävät hallintopakon käyttöä toisten viranomaisten päätösten tai muiden hallintotoimien täytäntöönpanemiseksi». Siten virka-apu saa suppean tai laajan sisällön sen mukaan, tarkastellaanko päätösten täytäntöönpanoon käytettävissä olevaa hallintopakkoa vai yleensäkin viranomaisten toisilleen annettavaa apua virkatehtävien suorittamiseksi.

Painopiste on jäljempänä sellaisessa virka-avussa, joka tarkoittaa puuttumista yksityisen oikeuksiin. Tällainen henkilöön tai esine-

⁴⁸ Tästä oli aikaisemmin nimenomaan säädetty poliisitoimesta Suomessa annetun A:n (57/25) 14 §:ssä. Ks. *Ståhlberg* s. 366.

⁴⁹ Ks. KHO 1953 I 3 ja 1955 I 24.

⁵⁰ VNp valtion viranomaisten välisestä virka-avusta (423/36). Ks. tällaisen virka-apua ja tiedonantoja tarkoittavan menettelyn kehitysvaiheista *Ståhlberg* ss. 129—130.

⁵¹ *Ståhlberg*, ss. 375—376 ja Lisäyksiä s. 137, lienee tällaisella virka-avulla yleensäkin tarkoittanut ulosottomenettelyssä annettavaa virka-apua, josta myös mahdollinen muutoksenhaku tehtiin HO:ssa. Tosin *Ståhlberg* mainitsee esimerkkinä muusta virka-avusta vesioikeuslaissa (1902) ja metsälaissa (1886) toteutetut järjestelyt.

⁵² Ks. *Merikoski*, II s. 220.

⁵³ Ks. *Ahtee* s. 178.

siin kohdistuva hallintopakko edellyttää vakiintuneen käsityksen mukaisesti tuekseen nimenomaisia säännöksiä.⁵⁴ Toisaalta ei virka-avun sisällöstä tai sen käytön edellytyksistä ole uudemmassakaan lainsäädännössä tarkoin säädetty. Niinpä tällaisissa erityissäännöksissä saattaa oikeus virka-apuun olla todettu siten, että viranomaisella on oikeus poliisiviranomaiselta saada virka-apua (HaL 55,4 §, VajaamielisL 28 § ja ElatusturvaL 16 §), että viranomainen on oikeutettu tarvittaessa saamaan poliisiviranomaiselta tarpeellista virka-apua (LastensuojeluL 49 §) tai että viranomainen saakoon poliisiviranomaiselta virka-apua poisjääneen noutamiseksi (IrtolaisL 39,2 §). Samoin esiintyy säännöksiä, joissa on kääntäen säädetty poliisiviranomaisen velvollisuudesta antaa virka-apua. Se on saatettu ilmaista siten, että poliisiviranomaisen on tarvittaessa annettava virka-apua (PäihdL 41 §), että poliisiviranomainen on velvollinen antamaan virka-apua (TerveystieteL 84 § ja MielisairasL 56 §), että poliisiviranomaisen tulee antaa tarpeellista virka-apua (RokotusL 13 § ja TuberkuloosiL 36 §) tai että poliisiviranomaisen on annettava tiettyä virka-apua (SukupuolitautiL 16 §). Säännösten sanamuodollisista eroavuuksista tuskin voidaan tehdä johtopäätöksiä siitä, millä edellytyksillä virka-apua on kulloinkin annettava.⁵⁵ Kaikissa niissä on nimittäin ollut yhtäläinen tarkoitus säättää viranomaiselle oikeus saada määrätyn päätöksen tai toimenpiteen täytäntöönpanemiseksi virka-apua. Yhteisenä piirteenä virka-apusäännöksissä on myös se, ettei virka-avun sisältöä ja voimakkuusastetta ole erikseen määritetty.⁵⁶ Virka-apuna annettavan pakonkin laatu ja määrä jää siten riippumaan, UL 3 luvun 6 §:ssä ilmaistun yleisen periaatteen mukaisesti voitettavan vastarinnan voimakkuudesta.⁵⁷

Muutoksenhakumahdollisuudet virka-avun käyttöön liittyviin päätöksiin määräytyvät yleisten, lähinnä HValL:n säännösten pohjalta. Orga-

⁵⁴ Ks. Ståhlberg s. 354, Herlitz, SOU 1946: 69 ss. 147—149, Ahtee s. 108 ja Ellilä, Täytäntöönpanokeinoista s. 135 ss.

⁵⁵ Ahtee, s. 178, luonnehtiikin tällaisia sanamuodollisia eroavuuksia vain »erivahteisiksi toisintoiksi».

Myöskään Ruotsissa ei tällaisille kielellisille seikoille ole annettu erityistä, virka-apua antavan viranomaisen harkintavaltaa osoittavaa merkitystä. Ks. Petrén ss. 150 ja 172 sekä Ragnemalm s. 607.

⁵⁶ Ellilä, Täytäntöönpanokeinoista s. 126, mukaan tulisikin luopua käyttämästä yleisvaltuuksia ja semmoisia ylimalkaisia termejä kuin pelkkä »virka-apu» tai »tarpeellinen virka-apu». Ellilä kaipaa tarkempia pakkokeinojen kulloistakin käytön lajia ja voimakkuutta koskevia säännöksiä.

⁵⁷ Ks. Ahtee s. 189, Merikoski, II s. 220 ja Ellilä, Täytäntöönpanokeinoista s. 127.

nisatoristen edellytysten suhteen ei muutoksenhauille ole esteitä, kun hallintopakon käyttäminen virka-apuna on edellä esitettyjen säännöstenkin mukaisesti pidätetty LH:lle ja poliisiviranomaisille. Poliisiviranomaisia-kin voitaneen nimittäin pitää HVall 2,1 §:ssä tarkoitettuina alempina hallintoviranomaisina.⁵⁸ Kun poliisihallinnon organisaatio kuitenkin poikkeaa valtionhallinnon yleisestä hallintohierarkiasta, on muutoksenhausta poliisiviranomaisen päätökseen kaivattu eräiltä osin selventäviä säännöksiä. Viitattakoon nykyisistä säännöksistä PoliisiL 25,2 §:än. Vaikeuksia saattaa kuitenkin olla sen selvittämisessä, milloin poliisiviranomainen antaa virka-apua ulosottoviranomaisena ja milloin hallintoviranomaisena.⁵⁹

Todettakoon, että UL 7 luvun 14 ja 15 §:n yleissäännökset ulosottoviranomaisen annettavasta virka-avusta ovat saaneet vähitellen rinnalleen yhä suuremman joukon erityissäännöksiä poliisiviranomaisen annettavasta virka-avusta. Viime mainituissa tapauksissa, joissa hallintoviranomainen pyytää poliisiviranomaisen apua tietyn julkisoikeudellisen veloitteen toteuttamiseksi, on kysymys hallintoasiasta. Muutoin päädyttäisiin siihen, että varsinaisessa pääasiassa mahdollinen muutoksenhakutie kulkisi hallintotuomioistuimeen kun taas myönnettyä virka-apua vastaan ajettaisiin kannetta alioikeudessa. Virka-apua ja sen myöntämisen edellytyksiä onkin tarkasteltava prosessuaalisesti liitännäisenä varsinaiseen pääasiaan.

Tilanne on toinen, mikäli kysymys nimenomaan on hallintopäätöksen täytäntöönpanosta ulosottolaissa säädetyssä järjestyksessä. Tämä edellyttää, että asiassa on ulosottokelpoinen hallintopäätös. (ks. rajanvedosta KHO 1950 II 124 ja 4. 9. 1957 T 3746.). Kun LH:n virka-apuna käyttämään uhkasakkoon ja teettämisuhkaan soveltuvat jo edellä esitetyt näkökohdat, seuraavassa tarkastellaan vain poliisiviranomaisten antamaan virka-apuun liittyviä muutoksenhakuongelmia.

Muutoksenhaun tarpeen kannalta on oleellinen merkitys sillä seikalla, kumpi — virka-apua pyytänyt tai sitä antava — viranomainen tosiasiallisesti päättää hallintopakon käytöstä. Mikäli virka-apua on annettava välittömästi hakemuksen mukaisena, oikeusturvan tarpeen painopiste on tällaisen hakemuksen oikeellisuudessa. Jos taas toimeenpanevan poliisiviranomaisen asiana on tutkia virka-avun antamisen edellytykset ja päättää sen lähemmästä sisällöstä, on vastaavasti tältä osin huolehdittava riittävistä oikeusturvan takeista. Tältä kannalta onkin tarpeen eritellä *virka-avun käyttöön liittyvää päätöksentekoprosessia*.

⁵⁸ Ks. Ahtee, s. 188. Ks. poliisiviranomaisesta täytäntöönpanoviranomaisena myös Ståhlberg s. 99.

⁵⁹ Ks. myös Vilkkonen, I s. 140.

Siinä voidaan *Ragnemalmin*⁶⁰ tapaan erottaa useita eri vaiheita: Aloite pakon käyttämisestä lähtee yleensä siitä viranomaisesta, jonka päätöksen täytäntöönpanosta on kysymys tai joka asiassa on esiintynyt hakijana. Ensimmäisenä menettelyvaiheena on sen toteaminen, että tällaista täytäntöönpanoa tarvitaan. Mikäli viranomaisella itsellään ei ole mahdollisuuksia välittömästi käyttää tarvittavia pakkokeinoja, sen on pyydettävä muulta viranomaiselta virka-apua. Tämän jälkeen toimeenpaneva viranomainen tekee päätöksen täytäntöönpanoon ryhtymisestä sekä antaa asianomaiselle virkamiehelle sitä koskevan määräyksen. Viimeisenä vaiheena ovat sitten käytännön toimenpiteet pakkokeinoineen. Mainitut päätöksentekovaiheet yhdistyvät usein vähäisempään määrään erillisiä päätöksiä. Niinpä pakkotäytäntöönpanon tarpeellisuuden harkinta ilmenee usein vain sitä tarkoittavasta esityksestä.⁶¹ Samoin päätös virka-avun antamisesta ja sitä koskeva määräys saattavat yhdistyä samaan päätökseen. Poikkeuksellisesti esiintyy myöskin tapauksia, joissa asianomaisen hakijan on myönteisen täytäntöönpanopäätöksen saatuaan itse käännyttävä toimeenpanevan organin puoleen.⁶²

Siten virka-avun antamista edeltävistä viranomais-toimista erotuu kaksi muita tärkeämpää vaihetta: *pyyntö täytäntöönpanoon ryhtymisestä* ja *päätös tarpeellisen virka-avun antamisesta*. Missä määrin näihin päätöksiin nähden on muutoksenhaun tarvetta, riippuu päätösten keskinäisestä suhteesta ja annettavan virka-avun sisällöstä.⁶³ Muutoksenhaku voinee tulla kysymykseen vain päätöksestä, joka yleensäkin soveltuu jälkikäteisen kontrollin kohteeksi. Tältä kannalta on ensinnäkin selvitettävä, onko poliisiviranomainen velvollinen ennen pyydetyn virka-avun antamista tutkimaan asianomaisen hallintopäätöksen lainmukaisuutta. Virka-apua koskevat säännökset ovat jättäneet tämän kysymyksen avoimeksi.

Poliisiviranomaisen tutkimisvelvollisuutta selvitettäessä on lähtökohtana, että virka-apua on annettava vain laissa säädetyissä rajoissa. Siten asianomainen poliisiviranomainen joutuu aina selvittämään virka-avun antamisen muodolliset edellytykset ts. kysymyksen siitä, voidaanko pyydettyyn toimenpiteeseen yleensä

⁶⁰ *Ragnemalmin*, s. 602 ss., mukaan onkin juuri selvitettävä, mihin tai mahdollisesti useampaankin päätökseen muutoksenhaku täytäntöönpanovaiheessa voi kohdistua.

⁶¹ Ks. *SOU* 1964: 27 s. 511.

⁶² Ks. *Petrén* s. 139.

⁶³ *Ragnemalm*, ss. 605—606, päättyykin siihen, että riippuen virka-apua antavan viranomaisen tutkimisvallan sisällöstä voi muutoksenhaku tulla kysymykseen joko vain virka-apupäätöksestä tai sitten myöskin sitä koskevasta pyynnöstä.

ryhtyä. Tällainen poliisiviranomaisen toimivallan käytön edellytyksiä koskeva tutkimisvalta ei voi ulottua täytäntöönpanotavan päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden selvittämiseen. Kysymys siitä, missä määrin poliisiviranomaisen on tutkittava täytäntöönpanotavan päätöksen tai toimenpiteen lainmukaisuutta, on vaikeasti ratkaistavissa. Kysymys ei ole niin kuin *Ahtee*⁶⁴ toteaa, tällaisen »primäärisen päätöksen» lainmukaisuuden toteamisesta siinä mielessä, että virka-apua antava viranomainen sen hyväksyisi tai hylkäisi, vaan sen selvittämisestä, voidaanko päätös panna virka-avun antamisen perusteeksi. Tällöin on lähinnä selvitetävä, kuuluuko virka-avun antaminen poliisille vai ulosottoviranomaiselle, onko olosuhteissa tapahtunut päätöksen antamisen jälkeen erikseen huomioon otettavia muutoksia ja onko virka-avun antaminen siten enää yleensäkin tarpeen. Tässä suhteessa tuskin voidaan päätyä yleispäteviin ohjeisiin.

Pääsääntönä lienee,⁶⁵ ettei poliisilla täytäntöönpanoviranomaisena ole velvollisuutta sen paremmin kuin oikeuttakaan tällaiseen primäärisen päätöksen laillisuuskontrolliin. Tosin hallinnon lainalaisuusperiaatteesta aiheutuvana poikkeuksena on, ettei virka-apua saa antaa selvästi lainvastaisen päätöksen toteuttamiseksi.⁶⁶ Poliisiviranomaiselle näissä puitteissa kuuluvaan harkintavaltaan vaikuttavat käytännössä luonnollisesti myös organisatoriset tekijät. Mikäli virka-avun pyytäjänä on poliisiviranomaiseen nähden esimiesasemassa oleva viranomainen, yleinen virkamiesten kuuliaisuusvelvollisuus saattaa käytännössä rajata harkintamahdollisuuksia. Samalla tavoin vaikuttavat yleensäkin viranomaishierarkiasta johtuvat tekijät, kun virka-apua pyytää muu ylempi viranomainen. Harkintavalta rajoittuu myös niissä tapauksissa, joissa virka-apua pyytää jokin erityisviranomainen tai joissa virka-apupyynnön laillisuuden selvittäminen muutoin vaatii erityisasiantuntemusta. Virka-apupyynnön lainmukaisuuden selvittäminen saattaisikin tällaisissa tapauksissa aiheuttaa poliisiviranomaiselle ylivoimaisia vaatimuksia,⁶⁷ joten sitä ei voida siitäkään syystä edellyttää. Poliisiviranomaiselta voitaneen sitä vastoin edellyttää pitemmälle menevää laillisuuskontrollia niissä tapauksissa, joissa virka-apua pyytää alempi valtion hallintoviranomainen tai kunnallinen viranomai-

⁶⁴ Ks. *Ahtee* s. 189.

⁶⁵ Näitä kysymyksiä ovat Ruotsissa selvitelleet laajemminkin *Petrén*, s. 170 ss. ja *Herlitz*, *Plikter* s. 421 ss. sekä muutoksenhaun kannalta erityisesti *Ragnemalm*, s. 606 ss.

⁶⁶ Ks. myös *Salo* s. 294.

⁶⁷ Näihin poliisiviranomaiselle asetettavan laajan tutkimisvelvollisuuden käytännöllisiin esteisiin kiinnittää huomiota mm. *Sinisalo*, ss. 123 ja 153.

nen.⁶⁸ Tällöin ei virka-apupyynnön perusteiden selvittäminen edellytä erityisasiantuntemusta.

Edellä esitetyn mukaisesti saattaa jo *virka-apupyyntö* joskus merkitä asian tosiasiallista ratkaisemista. Tällöin olisi ainakin periaatteelliselta kannalta myönnettävä muutoksenhakumahdollisuus jo virka-apupyyntöön.⁶⁹ Toisaalta ei virka-avun antamista vielä ole muodollisesti ratkaistu. Kysymyksessä on vain esitys, jota nykyisten käsitysten mukaan ei pidetä valituskelpoisena.⁷⁰ Kun se kuitenkin tosiasiallisesti rajaa asianomaisen poliisiviranomaisen harkintavaltaa asiassa, saattaisi muutoksenhakumahdollisuuksien laajentamiselle tältä osin olla reaalisia perusteita.

Virka-avun antamista koskevat päätökset voidaan oikeastaan jakaa kahteen ryhmään sen mukaan, onko kysymys nimenomaisen hallintopäätöksen täytäntöönpanosta vai jonkin vireillä olevan asian käsittelyyn liittyvästä toimenpiteestä. Ensin mainitussa tapauksessa virka-apupyyntö kohdistuu yleensä LH:een, jolta pyydetään uhkasakon tai teettämisuhan asettamista. Tällaisen tehosteen käyttöä koskevaan päätökseen voidaan edellä jo esitetyn mukaisesti hakea muutosta. Mikäli virka-apu taas liittyy vireillä olevaan asiaan, muutoksenhakumahdollisuuteen on suhtauduttava varovammin. Mikäli asianomaisella poliisiviranomaisella on valta itsenäisesti harkita virka-avun antamisen edellytykset ja lähempi sisältö, muutoksenhakumahdollisuutta voidaan periaatteelliselta kannalta puolustaa.⁷¹ Tarkastellen virka-avun antamista pääasiansa liitännäisenä menettelyvaiheena on toisaalta perusteita rajata muutoksenhakumahdollisuutta. Mikäli virka-apu käsittää noudon, pakolla avaamisen, vastustuksen murtamisen tai muun konkreettisen toimenpiteen, ei muutoksenhaku tällaiseen toimeen ryhtymisestä voi tulla kysymykseen. Hallintovalituksen käyttöala on siten tässäkin suhteessa rajatumpi kuin ulosoton oikaisukeinojen, ennen muuta UL 9 luvun 1 §:ssä tarkoitetun menettelyvalituksen. Hallinto-oikeudellisena oikeusturvakeinona tulee tällaisissa tapauksissa kysymykseen kantelu.

Yhteenveto. Hallintovalituksen voidaan todeta tulevan usein täytäntöönpanovaiheessakin kysymykseen. Yleinen periaate täytäntöönpanotoimien jäämisestä muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle edellyttää

⁶⁸ *Ahtee*, s. 191, viittaa tässä suhteessa siihen historialliseen tosiasiaan, että valtion täytäntöönpanoviranomaisilla on ollut vanhastaan laaja harkintavalta itsehallintoyhdyskuntien päätösten täytäntöönpanon suhteen.

⁶⁹ Ruotsissa onkin virka-apupyynnöille tunnustettu *Ragnemalmin*, ss. 612—615, selostamin tavoin laajalti valituskelpoisuus.

⁷⁰ Niinpä rakennuslautakunnan päätös pyytää RakL 144 §:n nojalla LH:tä määräämään uhkasakko rakennuksen purkamisvelvoitteen tehosteeksi ei ollut valituskelpoinen (Turun ja Porin LO 25.11.1975 T 449).

⁷¹ Ks. aikaisemmista säännöksistä mm. KHL 70,5 § sekä *Ahtee* s. 183.

siten lukuisia varauksia. Ratkaisutilanteiden moninaisuudesta johtuen tuskin on mahdollista järjestää täytäntöönpanotoimen valituskelpoisuutta yleisin säännöksiin. Sitä vastoin on täytäntöönpanoa koskevia erityissäännöksiä annettaessa ⁷² syytä kiinnittää huomiota muutoksenhakumahdollisuuksien entistä selvempään sääntelyyn ja muutoinkin oikeusturvan takeiden lisäämiseen. Tarkempia säännöksiä edellyttävät muun muassa pakkokeinojen käytön edellytykset ja kulloinkin annettavan virka-avun sisältö sekä asianomaisen viranomaisen velvollisuus tutkia toimeenpantavan päätöksen tai pyynnön lainmukaisuutta. Tätä kautta saisi myös muutoksenhaku oikeusturvakeinona entistä suuremman merkityksen.

8.2.3. Täytäntöönpanotoimet kunnallisvalituksen kohteena

Täytäntöönpanosta kunnallisasioissa. Kunnan päätösvaltaa käyttää UKunL 7 §:n mukaan kunnanvaltuusto, jollei kunnallislaista muuta johdu tai sen nojalla ole toisin määrätty. Vastaavasti valmistelu, *täytäntöönpano* ja muu hallinto on kunnanhallituksen ja sen valvonnan alaisena lautakuntien, johtokuntien ja toimikuntien sekä viranhaltijoiden asiana. Toimivallanjakoa ei kuitenkaan ole säädetty jäykäksi.⁷³

UKunL 11 §:ssä säädetyn tavoin voidaan kunnanvaltuuston *päätösvaltaa siirtää* kunnanhallitukselle, lautakunnalle tai johtokunnalle taikka kunnanosa-valtuustolle. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan koske 1) asioita, joista valtuuston laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan on päätettävä; 2) asioita, joissa päätöksen tekemiseen vaaditaan määräenemistö; 3) kiinteän omaisuuden luovuttamista, rakennustonttia ja rakennuslainsäädännöllä järjestettyä asian lukuun ottamatta; sekä 4) lainan ottamista tai uudistamista taikka sen maksuajan pitentämistä. Päätösvaltaa voidaan kuitenkin siirtää vain säännössä tai taksassa, ei sitä vastoin yksittäistapauksittain.

Kunnanvaltuusto voi päätöksessään jättää toisarvoisia *yksityiskohtia avoimeksi* ja *täytäntöönpanovaiheessa täydennettäväksi*.⁷⁴ Näin ollen

⁷² Ks. Ellilä, Täytäntöönpanokeinoista ss. 129—136.

⁷³ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 67 ss. ja Hannus s. 236 ss.

⁷⁴ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 68 ja Andersson s. 67 sekä vastaavasti Ruotsissa Sjöberg s. 116 ss., Sundberg, Kommunalrätt s. 270 ja Strömberg, Förvaltningsrätt s. 165.

eivät päätösvallan käyttö ja täytäntöönpano ole tarkoin yksittäisessäkään asiassa toisistaan erotettavissa.⁷⁵

Täytäntöönpanotoimia koskeva muutoksenhakurajoitus. Kysymystä siitä, milloin päätös koskee UKunL 139,3 §:ssä tarkoitettuun tavoin vain täytäntöönpanoa, voidaan lähteä selvittämään monesta näkökulmasta.

Muutoksenhauille on ensinnäkin asetettava eräitä *organisatorisia edellytyksiä*. Mikäli kysymyksessä ei ole kunnallisen viranomaisen päätöksen toimeenpano, kunnallisvalitus ei aikaisemmassa vaiheessa ole ollut käytettävissä. Tällaisessa tapauksessa ei olekaan kysymys kunnallisvalitusta koskevista rajoituksista:

Tapauksessa KHO 1971 II 43 oli kysymys KKO:n tuomiossa vahvistetun irtisanomisoikeuden käyttämisestä. Kun kaupunginhallituksen päätös ei koskenut kunnan elimen päätöksen täytäntöönpanoa, LO:n ei olisi tullut KunL 175,2 §:n nojalla jättää valitusta tutkimatta. Toisaalta kaupunginhallituksen päätöksellä ei ollut ratkaistu eikä voitukaan sitovasti ratkaista vuokralaisten siirtopaikalle siirtymisen lykkäysajan päättymistä, vaan tuo kysymys voitiin siirtymismääräyksen täytäntöönpanon yhteydessä saattaa erikseen ratkaistavaksi. Siten KHO hylkäsi valituksen, kun kaupunginhallituksen päätös ei loukannut vuokralaisten yksityistä oikeutta.

Valituskiellon soveltuvuus ei ole aina selvä silloinkaan, kun toimeenpantavana on nimenomaan *kunnallisen viranomaisen päätös*. Sen sisällöstä riippuu, koskeeko toimenpide vain täytäntöönpanoa vai sisältääkö se myös itsenäistä päätösvallan käyttöä. Toimivallan jakoon viitaten voidaan kunnanvaltuuston päätösten osalta kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, merkitseekö päätös luvatonta päätösvallan delegointia vai jättääkö se muulla tavalla auki yksityiskohtia.⁷⁶

⁷⁵ Ks. Pulkki s. 207.

⁷⁶ Mainittakoon Uudenmaan LO:n ratkaisut 30.12.1976 T 12192 ja 12193: Kunnanvaltuusto oli myöntänyt lisämäärärahan saaristoveneen hankkimisesta aiheutuvien kustannusten peittämiseksi. LO hylkäsi tästä päätöksestä tehdyn valituksen (12192). Vastaavasti valitus kunnanhallituksen päätöksestä välittömästi tilata saaristovene jätettiin täytäntöönpanoa koskevana tutkimatta (12193). — Siinä mielessä kysymys on eräänlaisesta rajatapauksesta, että kunnanhallitus oli ryhtynyt valtuuston päätöksen toimeenpanoon, ennen kuin se oli saanut lainvoiman.

Ragnemalm, s. 593, kuvaa täytäntöönpanotoimen valituskelpoisuuden liittymäkohtia asianomaisen, toimeenpantavan päätöksen sisältöön seuraavasti: Jos kunnanvaltuuston päätös sisältää luvatonta päätösvallan delegointia ja se valituksen johdosta kumotaan, ei päätöksen pohjalta suoritettujen täytäntöönpanotoimien voida katsoa olevan yksinomaan toimeenpanevaa laatua. Toisaalta ei voida vastakohtaispäätelmänä leimata luvalliseksi katsotun kunnanvaltuuston

Tapauksessa KHO 1938 II 2225 (äänestys 12—2) nimenomaan viitattiin KHO:n samana päivänä antamaan toiseen ratkaisuun, jossa kaupunginvaltuuston päätös varojen siirtämisestä verontasaus-rahastoon oli jätetty voimaan. Niin ollen ei kaupunginhallituksen päätöstä mainittujen varojen siirtämisestä voitu väitetyä virheellisuuden vuoksi kumota. Vähemmistö katsoi varojen siirtämisen rahastoon olleen luonteeltaan yksinomaan toimeenpanevaa laatua. — Tapausta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että kaupunginhallitus oli samalla päättänyt veroäyrin suuruudesta. Hyvällä syyllä olisi muutoksenhakumahdollisuus voitu vähemmistön kannan mukaisesti rajata päätöksen tähän osaan.⁷⁷

Täytäntöönpanotoimen valituskelpoisuutta selviteltäessä jäävät päätösvallan delegointiin liittyvät kysymykset kuitenkin etäisiksi. Täytäntöönpanotavan päätöksen lainmukaisuutta ei ole useinkaan edes saatettu ratkaistavaksi. Muutoksenhaku voi täytäntöönpanovaiheessa sitä paitsi perustua asianomaisen päätöksen ja sen toimeenpanomääräysten ristiriitaisuuteen.⁷⁸ Muutoksenhakuongelmia onkin tarkasteltava nimenomaan *täytäntöönpanotoimista käsin*. Tällöin on kiinnitettävä huomiota täytäntöönpanotoimien sisältöön ja suhteeseen toimeenpantavaan päätökseen nähden.

Käytännön muutoksenhakuongelmia. Kunnallisten viranomaisten päätösten täytäntöönpano tapahtuu edellä esitetyn mukaisesti kunnanhallituksen toimesta tai muutoin sen valvonnan alaisena. Kysymys muutoksenhakumahdollisuudesta täytäntöönpanotoimeen tulee esille oikeastaan vain siinä tapauksessa, että toimeenpanosta tehdään erillinen päätös. Jos päätöksen tehnyt viranomaispanee itse toimeen päätöksensä, ei voida erottaa erillistä toimeenpanovaihetta.⁷⁹ Valituskelpoisuusongelmatkin liittyvät siten kulloinkin ylemmän viranomaisen päätösten toteuttamiseen. Käytännössä on kysymys yleensä kunnanvaltuuston päätösten

»delegointipäätöksen» pohjalta tehtyjä toimenpiteitä puhtaaksi täytäntöönpanoksi. Täytäntöönpanoon voi nimittäin sisältyä myös itsenäisiä päätöksiä, joihin tulee voida hakea muutosta.

⁷⁷ Andersson, s. 67, pitää periaatteessa suositeltavana erottaa toisistaan varsinaiset täytäntöönpanotoimet ja päätösvallan käyttöä sisältävät toimet. Muutoksenhaku olisi siten mahdollinen vain viime mainittuihin toimenpiteisiin. Kun täytäntöönpano liitännäistoimineen kuitenkin muodostaa yleensä kokonaisuuden, saattaa erottelu tuottaa ylivoimaisia vaikeuksia.

⁷⁸ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 68.

⁷⁹ Kuuskoski—Hannus, s. 71, mainitsevat esimerkkinä tapauksen, jossa lautakunta päättää myydä jonkin irtaimen esineen ja itse allekirjoittaa kauppakirjan.

täytäntöönpanosta, joka ei rajoitu vain tekniseen toteuttamiseen. Kunnanhallitus hoitaa täytäntöönpanotoimet joko välittömästi itse tai välillisesti alaistensa viranomaisien avulla. Jälkimmäisessä tapauksessa kunnanhallitus siirtää täytäntöönpanon jonkin lautakunnan tai muun alemman viranomaisen suoritettavaksi antaen yleensä sitovat ohjeet täytäntöönpanossa noudatettavaksi. Alemmassa asteessa on siten kysymys vain teknisluonteisesta päätöksen toimeenpanosta. Siten muutoksenhaku ei enää tässä vaiheessa saata tulla kysymykseen. Rajanvetovaikeuksia on sitä vastoin tällöinkin kunnanhallituksen toimenpiteiden osalta. Kunnanhallitukselle jää joskus itsenäistä harkintavaltaa päätöksen yksityiskohdissa tai toteuttamismenettelyn suhteen.

Muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle jäävät ensinnäkin tapaukset, joissa kunnanhallituksen tai sen alaisen viranomaisen tehtävänä on vain huolehtia päätöksen *teknisestä toteuttamisesta*. Valtuuston päätös koskee niin konkreettisesti rajattua asiaa, ettei ratkaisun täytäntöönpanossa ole harkintavaltaa edes detaljikysymyksissä:

Typillisiä täytäntöönpanotoimia ovat muun muassa maistraatin toimenpide oikeusneuvosmiehen viran haettavaksi julistamiseksi kaupunginvaltuuston päätöksen mukaisesti (KHO 1952 I 21), kunnanhallituksen toimenpide siirtää kunnanvaltuuston päätöksen mukaisesti kunnan omaisuuden palovakuutukset yhtiöltä toiselle dollisuuksien laajentamiselle tältä osin olla reaalisia perusteita. (KHO 1953 II 667), kunnanhallituksen puheenjohtajan toimenpide sanoa kunnanvaltuuston päätöksen mukaisesti irti toimenhaltija (KHO 1955 II 105) sekä kunnanhallituksen päätös lunastaa kunnanvaltuuston päätöksen mukaisesti kaksi sairaalapaikkaa (KHO 1959 II 268).

Kunnanvaltuuston päätös saattaa eräissä tapauksissa tarkoin yksilöidä päätöksen tavoitteen mutta jättää sen *toteuttamistavan* kuitenkin avoimeksi.⁸⁰ Mikäli täytäntöönpanoon sisältyvällä valinnalla on merkitystä päätöksen vaikutuksiin nähden, myös muutoksenhakumahdollisuus on tässä vaiheessa perusteltavissa:

KHO 1938 II 2175: Kaupunginvaltuusto oli kehottanut kaupunginhallitusta vuokraamaan ravintolan siten, että ravintolan alkuperäinen tarkoitus säilytettiin. Kaupunginhallituksen ohjesääntönsä nojalla tekemä päätös ei ollut vain täytäntöönpanevaa laatua, vaan siitä sai valittaa.

⁸⁰ Forsthoff, s. 15, kiinnittää harkintavallan erottelussa huomiota yleensäkin siihen, jääkö viranomaiselle valintavapautta ei vain tavoitteenasettelussa vaan myös keinojen suhteen.

KHO 1958 II 35: Kaupunginvaltuusto oli päättänyt siirtää poliklinikan yhden 20 palkkausluokan alilääkärin viran 28 palkkausluokkaan ja lakkauttaa toisen alilääkärin viran määräämättä, kumpi viroista oli lakkautettava. Terveystieteiden lautakunnan päätökseen, jolla 28 palkkausluokkaan kuuluvaa alilääkärin virkaa tarjottiin toiselle alilääkärin viran haltijoista, voitiin hakea muutosta.

Esimerkkeinä tilanteista, joissa kunnanvaltuuston päätöksen sisällönkin suhteen saattaa jäädä harkinnanvaraa, mainittakoon kunnan solmimat maakaupat. Kunnanvaltuuston tulee — päättäessään kiinteistökaupan solmimisesta — luonnollisesti yksilöidä kaupan kohteena oleva kiinteistö ja asettaa kauppahinnalle tietyt rajat. Sitä vastoin kaupan toimeenpano ja päättäminen yksityiskohdista, kuten kauppahinnan suoritustavasta ja kiinteistön hallinnan siirrosta, jäävät usein kunnanhallituksen tehtäväksi.⁸¹ Näissä rajoissa suoritettavat täytäntöönpanotoimet on jätetty valituksen käyttöalan ulkopuolelle. Mikäli taas kunnanhallitus voi päättää joltain osin kaupan kohteesta tai maksettavan vastikkeen suuruudesta, valitusta on tässä vaiheessa pidetty mahdollisena:

KHO 1963 II 334: Kaupunginvaltuusto oli antanut kaupunginhallitukselle oikeuden vuokrata erään teollisuuslaitoksen rakentamista varten määräsuuruisen alueen ja lisäalueen 10 vuodeksi osittain valtuuston päätöksessä vahvistetuilla ja osittain kaupunginhallituksen määrättävillä ehdoilla. Kaupunginhallitus päätti ensimmäisellä päätöksellään panna valtuuston päätöksen täytäntöön ja panna asian pöydälle yhtiön kanssa tehtävän sopimuksen läpikäymistä varten. Toisessa päätöksessään kaupunginhallitus päätti vuokrata yhtiölle muun ohella lisäalueen 10 vuodeksi 100 vmk:n vuotuista vuokraa vastaan. KHO katsoi edellisen päätöksen olleen yksinomaan täytäntöönpanoa, johon ei saanut hakea muutosta. Sitä vastoin KHO tutki valituksen jälkimmäisestä päätöksestä ja katsoi kaupunginhallituksen siinä ylittäneen toimivaltansa käyttäessään kunnan varoja toiseen tarkoitukseen kuin kunnan yhteiseksi hyväksi. — Todettakoon, että KHO samana päivänä antamassaan ratkaisussa 1963 II 333 katsoi myös kaupunginvaltuuston menneen toimivaltansa ulommaksi päättäessään tällaisilla ehdoilla luovuttaa mainitun alueen teollisuuslaitoksen rakentamista varten. — Siten tässä tapauksessa ilmeni myös edellä tarkasteltu yhteys luvattoman »delegoinnin» ja täytäntöönpanotoimen valituskelpoisuuden välillä.⁸²

⁸¹ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 68 ja Kuopion LO 14.6.1976 T 487 (kaupunginhallituksen päätös kiinteistöjen vaihdon ajankohdasta).

⁸² Ruotsissa näyttää käytäntö vakiintuneen samoille linjoille. Niinpä poikkeaminen kiinteistön määräalan suhteen tai muutoin kaupan edellytyksistä on johtanut täytäntöönpanotoimen valituskelpoisuuteen. Ks. Ragnemalm s. 596 ss.

Muutoksenhakuongelmia saattaa esiintyä myös *kunnan solmiman sopimuksen täytäntöönpanossa*, niin kuin seuraava esimerkki osoittaa:

KHO 1969 II 70: Raahen kaupunki ja Saloisten kunta sopivat molempien kuntien valtuustojen sitä ennen lainvoimaisilla päätöksillä hyväksymillä sopimuksilla siitä, että kunnat osallistuivat kumpikin yhtä suurella määrällä rautatehtaan saamisesta kuntien rajalle aiheutuviin kustannuksiin. Samalla sovittiin, että rautatehtaan liikevoitosta sekä henkilökunnan ja työväestön palkoista kunnallisverotuksessa kertyvät äyrit jaettiin kuntien kesken tasan. Se kunta, joka oli saanut näitä ns. rautatehdasäyriä enemmän, maksoi sopimusehtojen mukaisesti toiselle kunnalle äyrien kokonaismäärän puolikkaan erotuksen. Sopimuksen mukaisesti Raahen kaupunginhallitus päätti suorittaa Saloisten kunnalle tasoitusta. Verojohtaja A valitti päätöksestä pitäen sopimusta rautatehdasäyrien jaosta siinä määrin lainvastaisena ja sopimuspuolten toimivallan ylittävänä, että sitä oli pidettävä mitättömänä. Samoin A katsoi kaupunginhallituksen ylittäneen toimivaltansa puuttumalla veroviranomaisten tehtäväpiiriin ja tekemällä lainvastaisen lahjoituksen. LO tutki ja hylkäsi valituksen. KHO katsoi kaupunginhallituksen päätöksen olleen luonteeltaan yksinomaan Raahen kaupunginvaltuuston lainvoiman saaneeseen päätökseen perustuvan, Raahen kaupungin ja Saloisten kunnan välillä tehdyn sopimuksen täytäntöönpanoa eikä siitä KunL 175,2 §:n mukaan ollut lupa tehdä valitusta. Näin ollen KHO kumosi LO:n päätöksen.

Esimerkkitapauksesta ei voitane päätellä, että sopimusten toimeenpano aina jäisi muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle. Muutoksenhaun tarvetta arvioitaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että kunnan jäsenillä on ollut valitusoikeus sopimusehtojen hyväksymistä koskevasta kunnanvaltuuston päätöksestä. Kunnallisvalitus voi sopimusta täytäntöönpanossa tulla kysymykseen vain sikäli, kuin tässä vaiheessa tehdään hyväksytyistä sopimusehdoista poikkeavia, itsenäistä harkintavaltaa edellyttäviä päätöksiä. Sitä vastoin itse sopimusta koskevat riitaisuudet, milloin sopimusta on pidettävä julkisoikeudellisena,⁸³ ratkaistaneen hallintoriitana LO:ssa. Tällöin sopimuksen sisällöstä ja pätevydestä voinevat käydä oikeutta vain sopimussuhteen osapuolet.

Yhteenveto. Täytäntöönpanotoimia koskevaa valituskieltoa voidaan todeta sovelletun laajasti. Kunnanvaltuuston päätösten osalta oikeus-

⁸³ *Rytkölä*, Julkisoikeudellinen sopimus s. 64 ss., pitää erottelussa yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin sopimuksiin määräävänä sitä, minkälaisessa intressissä sopimus kulloinkin tehdään.

Kun esimerkkitapauksessa sopimus oli tehty nimenomaan työttömyyden torjumiseksi ja koskee veroäyrien jakoa, voitaneen sitä pitää julkisoikeudellisena.

turvan takeita kuitenkin lisää kunnanhallituksen tehtäväksi UKunL 59 §:ssä säädetty nimenomainen *laillisuusvalvonta*.

Jos kunnanhallitus katsoo, että kunnanvaltuuston päätös on tehty virheellisessä järjestyksessä tai menee valtuuston toimivaltaa ulommaksi taikka muutoin on lainvastainen, kunnanhallituksen tulee *jättää päätös täytäntöön panematta* ja syyn tähän ilmoittaen viipymättä saattaa asia valtuuston uudelleen käsiteltäväksi. Tällaista kunnanhallituksen kieltäytymistä voidaan muutoksenhaun kannalta tarkastella kahdesta näkökulmasta. Mikäli kysymyksessä katsotaan olevan vain täytäntöönpanoa koskeva päätös, valitus on kielletty välittömästi UKunL 139,3 §:n nojalla. Toisaalta ei muutoksenhakurajoitusta ole alunperin tarkoitettu sovellettavaksi tällaisissa tapauksissa, kun kunnanvaltuuston päätösten täytäntöönpanovaiheessa tapahtuva laillisuusvalvontakin oli aikaisemmin keskitetty maistraatille valtion viranomaisena.⁸⁴ Siten perusteena muutoksenhakumahdollisuuden puuttumiselle kunnanhallituksen kieltäytymispäätöksestä onkin nimenomaan UKunL 59,2 §:n järjestely. Sen mukaan on kunnanhallituksen, *jos valtuusto pysyy* aikaisemmassa päätöksessään, alistettava LO:n ratkaistavaksi, onko täytäntöönpanolle laillista estettä. Jätettäessä valitus kunnanhallituksen kieltäytymispäätöksestä tutkimatta viitattaneen käytännössä kuitenkin UKunL 139,3 §:n sääntöön. LO:n päätöksestä sitä vastoin on valitusoikeus KHO:een.⁸⁵

Jos valtuusto kunnanhallituksen kieltäytymisen johdosta *päättää muuttaa päätöstänsä*, uusi päätös on yleisten periaatteiden mukaisesti valituskelpoinen (KHO 8. 3. 1972 T 846). Käytännön seuraamuksena tästä on, että lausunnon antaminen valtuuston aikaisemmasta päätöksestä mahdollisesti tehdystä valituksesta raukeaa (KHO 1951 II 192). Mikäli valtuusto vain toteaa aikaisemman päätöksensä virheelliseksi ja *palauttaa asian kunnanhallitukselle* uudelleen valmistelua varten, muutoksenhaku ei tule kysymykseen. Valtuuston päätöshän koskee vain valmistelua.⁸⁶

⁸⁴ Ks. KM 1923:15 s. 31 ja edellä (2.3.2.) esitettyä.

⁸⁵ Ks. Kuuskoski—Hannus s. 269 ja KHO 1951 I 17.

⁸⁶ Mainittakoon esimerkkinä tapaus KHO 27. 4. 1972 T 1584, jossa kunnanhallitus oli kieltäytynyt panemasta täytäntöön valtuuston päätöstä hyväksyä tilan ostamista koskeva kauppakirja ja varata sitä varten määräraha. Valtuusto totesi sitten päätöksen syntyneen virheellisessä järjestyksessä ja palautti asian uudelleen kunnanhallitukselle valmistelua varten. KHO katsoi valtuuston viime mainitun päätöksen olleen luonteeltaan »yksinomaan täytäntöönpanoa ja valmistelua» (äänestys 3—1). Eri mieltä ollut HN Kurvinen katsoi valtuuston päätöksen sisältäneen ko. kaupan tekemistä koskevan pääasiaratkaisun. — Kurvisen kannanotto heijastanee tarvetta jollain tapaa rajoittaa kunnan yksipuolista vetäytymistä sopimussuhteesta. Toisaalta kunnan tahdonmuodostusta sääntelevät hallinto-oikeudelliset säännökset. Kun valtuustolla tällaisessa kieltäytymistapauksessa on annettava mahdollisuus vapaasti tehdä uusi päätös, ei muutoksenhaku asian palauttamisesta saata tulla kysymykseen.

Normaalitapauksessa ei luonnollisestikaan ole estettä kunnanvaltuuston päätöksen täytäntöönpanolle. Kunnanhallitus tekee tällöin täytäntöönpanoa koskevan päätöksen. Tarvittavat toimenpiteet riippuvat sitten kulloinkin toimeenpantavan päätöksen sisällöstä. Täytäntöönpanotoimen valituskelpoisuuden kriteeritkin muotoutuvat käytännön ratkaisutilanteiden pohjalta. Kehityssuuntauksena on havaittavissa, että kunnan päätösvaltaa siirtyy yhä enemmän myös kunnanhallitusta alemmille viranomaisille, joita ei enää voida pitää vain toimeenpano-orgaaneina. Organisaatorisille tekijöille jääkin entistä vähemmän merkitystä kunnallisvalituksen käyttöalan rajanvedossa. Muutoksenhaun tarvetta selvitetessä on kiinnitettävä huomiota siihen, onko muutoksenhaku täytäntöönpanovaiheessa esille tuleviin kysymyksiin ollut mahdollista jo aikaisemmassa vaiheessa. Mikäli täytäntöönpanovaiheeseen jää itsenäistä päätösvalan käyttöä, mikä vaikuttaa asiassa toteutettavan ratkaisun lopputulokseen, valitusmahdollisuus on perusteltavissa.

9. ZUSAMMENFASSUNG

9.1. Die Forschungsaufgabe

9.1.1. Die Anwendung der öffentlichen Gewalt ist in Finnland schon in frühen Zeiten ans Gesetz gebunden gewesen. In den Grundlagen des verwaltungsmässigen Rechtsschutzsystems hat sich somit ganz natürlich die Möglichkeit eingewurzelt, die Gesetzmässigkeit der Handlungen von Beamten nachträglich prüfen zu lassen. Das regelmässige Rechtsschutzmittel, die *Beschwerde*,¹ hat mit der Entwicklung der Struktur der Verwaltung wie auch der Verfahrensformen einen festen Rahmen erhalten. Durch das Gesetz über Einlegung von Berufung (154/50) ist das allgemeine Beschwerderecht eingeführt worden, von dem abzuweichen eine ausdrückliche Bestimmung voraussetzt. Bei Sachgruppen, die ausserhalb des Anwendungsbereichs dieses Gesetzes geblieben sind, kann man von einer dem Aufzählungsprinzip gemässen Regelung sprechen. Es gibt jedoch auch in gemeindlichen, kirchlichen und Zwangsvollstreckungsangelegenheiten eigene Beschwerdetypen und das Recht auf Berufung als allgemeine Regel. Auf Einzelbestimmungen fusst das Beschwerderecht nur aus organisatorischen Gründen in Sachen, die ausserhalb des Anwendungsbereichs des *Verwaltungsbeschwerdegesetzes* (154/50) bleiben.

In dieser Untersuchung ist beabsichtigt zu klären, in welchen Sachen und inbezug auf was für Amtshandlungen die Einlegung von Berufung durch Beschwerde möglich ist. Es handelt sich somit um die Voraussetzungen, die an das Objekt der Beschwerde zu stellen sind. Ausserhalb der Klärung bleiben die mit dem Beschwerdeführenden, also die mit dem subjektiven Beschwerderecht verbundenen Fragen. Die Abgrenzung lässt

¹ Weiterhin werden folgende Ausdrücke parallel gebraucht: Beschwerde, Berufung und Klage.

sich auch aufgrund dessen begründen, dass gemäss der angenommenen Gesetzgebungstechnik ausdrückliche Bestimmungen über die Beschlüsse erlassen worden sind, die Gegenstand einer Beschwerde sein können.

9.1.2. Die Frage, ob man gegen einen Beschluss Berufung einlegen kann, lässt sich nicht vom Beschluss her in seiner Eigenart entscheiden, sondern in letzter Linie als Anwendungsentscheidung der Beschwerdevorschrift. So ist die Beschwerdefähigkeitsproblematik in ihrer Ganzheit zu klären, ausgehend von der Herausbildung der Anwendungsvoraussetzung der Beschwerde. Die Forschung betont solche Fragen, die man früher nicht genügend geklärt hat, oder in denen sonst ein Bedürfnis nach gegliederten Kenntnissen besteht.

9.1.3. Seit den Entwicklungsstadien des Berufungssystems ist es zum Teil eine offene Frage geblieben, in welchem Grade die Generalklausel des Verwaltungsbeschwerdegesetzes eine grundsätzliche Neuerung bedeutete. Traditionell hat sich ja das allgemeine Berufsrecht in Schweden trotz dem Fehlen einer Stütze in den Bestimmungen ohne Bruch erhalten. Die Klärung der nationalen Grundlage des Berufsrechts ist von Bedeutung auch deshalb, weil das Lehrgebäude von der Gegensatzstellung zwischen subjektivem öffentlichem Recht und Verwaltungshandeln, das die Entwicklung des Rechtsschutzsystems in Kontinentaleuropa gleichsam gefesselt hat, in Finnland nicht nennenswert Fuss gefasst zu haben scheint. Über die Berufung hat man besonders während der Geltungsdauer des Verwaltungsbeschwerdegesetzes ohne prinzipielle Überlegungen Bestimmungen erlassen.

Von den jetzigen Beschwerdevorschriften sind vor allem die Beschwerdeverbote noch unerforscht, deren Zunahme auch die Bedeutung der mit Normkompetenz verbundenen Fragen hervorgehoben hat. In der Praxis haben vor allem die über die Anfechtbarkeit von Verwaltungsbeschlüssen erlassenen allgemeinen Voraussetzungen Anwendungsprobleme verursacht — Voraussetzungen, die mit der Entwicklung des Verwaltungsverfahrens und somit auch der Veränderung von Entscheidungssituationen ständig neuen Inhalt bekommen. Auf der obersten Stufe des Untersuchungsprogramms verbinden sie sich mit den Auffassungen von der Rechtssicherheit. Vom Standpunkt der Staatsbürger hat die Berufung nur die Bedeutung eines Rechtsschutzmittels.

9.2. Der Entwicklungshintergrund der Beschwerde

9.2.1. Das Institut der Berufung hat sich als natürlicher Teil der allgemeinen Entwicklung der öffentlichen Gewalt eingegliedert. Die Verwaltungsbeschwerde hat ihre Wurzeln in der Herausbildung der Zentralverwaltung des mittelalterlichen Schweden—Finnland. Da die Gesellschaftliche Gliederung von unten (den Geschlechtsverbänden) zu immer grösseren Verwaltungseinheiten ausgestaltet wurde, bürgerten sich die Grundlagen des Systems der Volksherrschaft schon damals ein. Ebenso verwurzelte sich das traditionelle Berufsrecht (»in der Sache zum König gehen«) so fest, dass man seine Beschränkung auch später — als die Zahl der Verwaltungsangelegenheiten zunahm — ohne Zustimmung des Volkes nicht für möglich hielt.

9.2.2. Die Herausbildung der Beschwerde als regelmässiges Rechtsmittel begann eigentlich im 17. Jahrhundert, als die Gesetzanwendung in Verwaltungsangelegenheiten sich von der sonstigen Gesetzanwendung und allmählich auch von der Verwaltung zu trennen begann. Damals wurden auch genauere Bestimmungen über die Reihenfolge der Instanzen und über das Berufungsverfahren erlassen.

Die Berufung in Sachen, welche die örtliche Selbstverwaltung betrafen, behielt neben der allgemeinen Entwicklung ihre speziellen Züge. Die Beschlüsse in diesen Angelegenheiten wurden als Verträge behandelt, die Einmütigkeit der Einwohner der Gemeinde voraussetzten. So erhielt die Berufung auch Bedeutung als Kontrollmittel der Beschlussfassung. Die Auffassungen von der Beschlussfassung als Vertragsverfahren erklären zum Teil die langsame Entwicklung dieser Berufung. Zwar wurde in den Privilegien der Geistlichkeit vom Jahr 1723 schon mittelbar das Beschwerderecht über Beschlüsse der Gemeindeversammlung anerkannt. Die Berufung war jedoch nicht genauer festgelegt. In den Städten, deren Verwaltungsorgane sich schneller zu öffentlichen Organen entwickelten, war die Berufung schon seit dem 18. Jahrhundert von grösserer Bedeutung.

Als im Jahr 1808 die Zeit der schwedischen Herrschaft in Finnland aufhörte, hatte die Beschwerde schon einen festen organisatorischen Rahmen. Die Differenzierung der Verwaltungsgesetzgebung wurde am klarsten in der Zwischenstufe sichtbar, in den Gesetzanwendungsaufgaben der Kollegien. Von deren Entscheidungen gingen weitere Beru-

fungen teils zum obersten Gerichtshof, sonst zum König. Der königliche Ausschuss schuf die Grundlage für die spätere Organisation der obersten Stufe der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Von den das Verfahren betreffenden Vorschriften hatte am meisten Bedeutung die Festsetzung der allgemeinen Termine im Jahr 1759. Über die Grundlagen des Berufungsrechts waren keine besonderen Bestimmungen erlassen, sondern es wurde weiterhin traditionell als allgemeines Recht aufgefasst.

9.2.3. Als Finnland sich nach der zeitweiligen Verwaltung der Kriegsjahre 1808—09 von Schweden getrennt hatte, wurde es als autonomer Staat ans Russische Reich angeschlossen. Die Neuordnung der Zentralverwaltung wirkte unmittelbar auf die Grundlagen des Berufungsrechts ein. Verwaltung und Jurisdiktion der obersten Stufe wurden beim Senat konzentriert, der seine Beschlüsse im Namen des Herrschers fasste. Da die Beschlüsse somit endgültig waren, konnte man an keine regelmässige Berufung denken. Der Abbruch des traditionellen »Gehens zum König« und des Berufungsrechts waren die Folgen der speziellen Züge von Finnlands staatlicher Stellung. Allmählich bröckelte das Berufungsrecht auch auf unterer Stufe ab und blieb im Rahmen des erlassenen Rechts. Die Berufung kam in Frage bei Hauptsachenentscheidungen endgültigen Charakters, je nach dem darüber gesondert Erlassenen. Die gemeindliche und die kirchliche Beschwerde hatten von der übrigen Berufung abweichende Züge: die an die Klagegründe gebundene Gesetzlichkeitsklage, das erweiterte subjektive Klagerecht und der Kassationscharakter der Berufung erhielten ihren positivrechtlichen Ausdruck schon in den Klagebestimmungen des Zeitalters der Autonomie.

Als das staatliche Leben in den 1860er Jahren lebhafter wurde, begann man unter dem Einfluss von Rechtsstaatsgedanken des europäischen Festlandes auch die Erneuerung der Verwaltungsjurisdiktion zu verlangen. Es wurde darüber gestritten, ob man die Entscheidung von Streitigkeiten über Verwaltungssachen den allgemeinen Gerichten oder den aus Verwaltungsbeamten zu bildenden Verwaltungsgerichten anvertrauen sollte. Die Neuerungspläne richteten sich anfangs auf die Entwicklung der Zwischenstufe. Um die Jahrhundertwende wiederholten sich dann die Vorschläge zur Gründung eines obersten Verwaltungsgerichts. Die Neuerung wurde vorzugsweise mit praktischen Bedürfnissen begründet.

9.2.4. Das Oberste Verwaltungsgericht wurde 1918 gegründet, und seine verfassungsrechtliche Stellung wurde im nächsten Jahr durch den Erlass der Staatsverfassung gestärkt. Die Diskussion über die Grundlagen der Verwaltungsjurisdiktion war schon damals den die Staatsform betreffenden Fragen gewichen. Da man die Gründung des Obersten Verwaltungsgerichts vor allem als organisatorische Neuerung verstand, wurde in diesem Zusammenhang nicht auf die Fragen des Berufungsrechts eingegangen. Obwohl die Vollmacht des Obersten Verwaltungsgerichts für allgemein erklärt wurde, sollte es gesetzgebungstechnisch in Klagesachen die Veränderungen »einiger Gesetze und Verordnungen« verfolgen.

Die Frage der Erstreckung des Beschwerderechts sollte mit der allmählichen Veränderung der Struktur der Zentralverwaltung aufgrund neuer Voraussetzungen gelöst werden. Das Beschwerderecht wurde in die Amtshierarchie integriert. Auf der Schwelle des Verwaltungsbeschwerdegesetzes in den 1940er Jahren waren die Dinge so festgelegt, dass Berufung gegen Beschlüsse des Staatsrats (= der Regierung) und der Ministerien nur ausnahmsweise in besonders festgesetzten Fällen in Frage kam. Inbezug auf die oberen Verwaltungsbehörden galt ferner ein ziemlich unbeschränktes Beschwerderecht. Über die Beschlüsse unterer Verwaltungsbehörden gab es keine volle Klarheit. Da man sich beim Schlussfolgern auf die Mangelhaftigkeit der Vorschriften über die Beschwerdefristen stützte, erhielten die Meinungen ein formaljuristisches Gepräge. Im Verwaltungsbeschwerdegesetz wurde dann das Berufungsrecht im Jahr 1950 auf einer klaren Generalklausel aufgebaut. Obwohl es sich unter Berücksichtigung des historischen Hintergrundes der Berufung nicht um ein neues Prinzip handelte, war das Gesetz in Wirklichkeit von grosser Bedeutung.

9.3. Über die heutigen Grundlagen der Klageerhebung

9.3.1. Als allgemeines Gesetz wurde das Verwaltungsbeschwerdegesetz angewandt, »wenn durch Klage Berufung in solchen Angelegenheiten eingelegt wird, die von den Verwaltungsbehörden gehandhabt werden und in denen nicht vor dem allgemeinen Gericht Berufung einzulegen ist«. Da in gemeindlichen, kirchlichen und Zwangsvollstreckungsangelegenheiten das Klagerecht schon durch allgemeine Bestimmungen eine

Sonderregelung erhalten hatte, wurden im Anwendungsgebiet des Gesetzes die darauf bezüglichen Ausnahmen gemacht. Das Anwendungsgebiet des Gesetzes wurde auch aus organisatorischen Gründen abgegrenzt, indem (§ 2) als Verwaltungsbehörden der Staatsrat (die Regierung) und dessen Ministerien sowie die oberen Verwaltungsbehörden bestimmt wurden, nämlich die Zentralämter, Provinzialverwaltungsbehörden, Domkapitel und sonstige unmittelbar dem Staatsrat unterstehende Behörden, wie auch die unteren Verwaltungsbehörden, welche oberen Verwaltungsbehörden unterstehen. Massnahmen von Verwaltungsbehörden, durch die eine Sache entschieden worden oder nicht geprüft worden war, wurden als klagefähig definiert (§ 3). Nach diesen allgemeinen Abgrenzungen blieb noch die Möglichkeit, gesondert Ausnahmen von der Berufung zu verfügen.

9.3.2. Obschon die Anwendungsvoraussetzungen und die Bedeutung von Berufungsmitteln als Garantie des Rechtsschutzes in der Verwaltung verschiedener Länder wechseln, macht das rechtsvergleichende Material das Rechtsschutzsystem verwaltungsmässig abhängig von der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Struktur. Der Rechtsschutz in der Verwaltung erhält seinen Inhalt aus dem Verhältnis zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft und der öffentlichen Gewalt. Es handelt sich heutzutage nicht mehr um die Entgegengesetztheit von Expansion der Staatsgewalt und Freiheiten des Individuums, sondern um eine Art von Dauerverhältnis, worin die Mitglieder der Gesellschaft als Empfänger von Vorteilen und als Träger von Verpflichtungen ständig mit den Behörden zu tun haben, welche die öffentliche Gewalt handhaben. Die Berufung hat somit auch überhaupt als Garantie der Gesetzmässigkeit der Verwaltung Bedeutung erlangt.

Andererseits beschränken viele Faktoren die Bedeutung der auf Einzelfälle beschränkten Verwaltungsgesetzgebung vom Standpunkt der Lenkung und Überwachung der Verwaltung. Infolge der zur Berufung erforderlichen Initiative der Sachbeteiligten ist die Auswahl der Fälle zufallsbedingt. Zugleich richtet sich die Kontrolle nur auf die Ergebnisse der Tätigkeit, ohne sich weiter auf die Struktur der Tätigkeit zu richten, und ist an die Klagegründe gebunden. Die Rechtsbeschwerde bezweckt überhaupt die Garantie der Gesetzmässigkeit des Beschlusses und beschränkt nicht die gesetzliche Tätigkeit der Verwaltungsbehörden. Trotzdem muss die wirkliche Bedeutung der Berufung auch vom Standpunkt der Verwaltungsaufsicht und Lenkung geklärt werden und nicht

nur von den Zwecken der Gesetzanwendung her. Von diesem Standpunkt erweitern sich die Zwecke der Berufung überhaupt zu einem Schutz gegen Willkür und werden — anders betont — auch zu einer Garantie der Einheitlichkeit des behördlichen Verfahrens.

9.3.3. Mit der Erweiterung der öffentlichen Verwaltung hat sich das Berufungsrecht in den meisten Ländern immer deutlicher in positivrechtlichen Rahmen eingegliedert. Die Betonung des gesetzten Rechtes hat dazu geführt, dass die realen Auffassungen von Struktur und Inhalt der Verwaltung und ihres Rechtssystems in den Vordergrund getreten sind. Theoretische Abgrenzungen wie die Gegenüberstellung des Schutzes des subjektiven öffentlichen Rechts und andererseits der Verwaltungshandeln, sind praktischen Problemen gewichen. Bei der Klärung des Berufungsrechts als einer veränderlichen Erscheinung stehen im Vordergrund die Fragen, wer wie und in welchen Grenzen jeweils über das Berufungsrecht beschliesst. Auf dieser Grundlage bildet sich das Gesamtbild von den Begründungen der Bestimmung des Anwendungsgebiets der Beschwerde.

9.4. Über die Regelung des Anwendungsgebiets der Beschwerde

9.4.1. Nach dem Inkrafttreten des Verwaltungsbeschwerdegesetzes in den Jahren 1951—1973 enthalten dessen Bestimmungen insgesamt 822 Vorschriften über die Beschwerde. Da von den Bestimmungen 55 % auf niedrigerer Stufe stehen als das Gesetz, ist die Normenhierarchie der Beschwerdevorschriften zu einem wichtigen Forschungsobjekt geworden. Aus dem Fehlen von Beschwerdevorschriften der Grundgesetzstufe folgt nicht notwendig, dass über die Berufung unbegrenzt durch ein gewöhnliches Gesetz bestimmt werden könnte. Ausgehend von den allgemeinen im Grundgesetz bestätigten Prinzipien des Rechtsschutzsystems wiederholen sich in vielen Stellungnahmen des Grundgesetzausschusses der Volksvertretung die Forderungen nach Klarheit der Gesetzgebung und ausreichenden methodischen Garantien der Rechtssicherheit. Das Steuer- und das Kirchengesetz haben ihre besondere Gesetzgebungsordnung.

Probleme im Zusammenhang mit der Normgebungsgewalt kommen erst auf unteren Stufen vor als denen des Gesetzes. Aus den allgemeinen

Ausgangspunkten der Verordnungsgebungsgewalt kann man schliessen, dass die Regelung des Anwendungsgebiets der Beschwerde aufgrund von § 28 der Verfassung oder allein aufgrund der im Gesetz enthaltenen Vollstreckungs- und Anwendungsvollmacht nicht als tadelfrei angesehen werden kann. Obwohl die allgemeine Klausel von § 4 des Verwaltungsbeschwerdegesetzes die Möglichkeit kennt, aufgrund von Berufung auch durch Verordnung Ausnahmen einzuführen, ist damit nicht beabsichtigt, die Vollmacht zu einer Regelung auf der Verordnungsstufe zu erweitern. Umgekehrt, es ist beabsichtigt gewesen, Abweichungen vom allgemeinen Berufungsrecht auf besondere Fälle zu beschränken. Die Vollmacht des Verwaltungsbeschwerdegesetzes, deren Grund man ebenso wie deren gesetztechnische Verwirklichung als unbestimmt kritisieren kann, hat eine ausgedehntere Verordnungsgewalt bedeutet, als es ursprünglich beabsichtigt gewesen war. In Sachgruppen, die ausserhalb des Anwendungsbereiches des Verwaltungsbeschwerdegesetzes geblieben sind, muss die gesetzgeberische Bevollmächtigung deutlicher gesondert aufgezeigt werden.

9.4.2. In Anwendungssituationen von Beschwerdevorschriften bleiben die Fragen der Normkompetenz im Hintergrund. Die in GG § 92 Abs. 2 gemeinte Nachkontrolle der Bestimmungen unterer Stufe hat somit hinsichtlich der Beschwerdevorschriften in der Praxis geringe Bedeutung gehabt. Aufgrund des gesammelten Bestimmungsmaterials kann man jedoch bemerken, dass über Berufung in einigen Fällen ohne ausreichende gesetzgeberische Vollmacht bestimmt worden ist. Der zahlenmässig grösste Mangel ist, dass die Beschwerdevorschriften nur aufgrund der mit dem Gesetz verbundenen Vollzugs- und Anwendungsvollmacht erlassen sind. Vom Standpunkt des Inhaltes der Bestimmungen ist dieser Umstand nicht zum Problem geworden.

9.4.3. Über das Inkrafttreten von Bestimmungen und ihre Veröffentlichung gibt es in Finnland — anders als in einigen anderen Ländern — keine allgemeinen Vorschriften. Da die Berufung sich auf einen schon vorhandenen Beschluss richtet und somit die Fortsetzung einer früheren Sache bedeutet, verursacht die zeitliche Erstreckung von Beschwerdevorschriften Spezialprobleme. Die traditionelle Zweiteilung in materielle und prozessuelle Bestimmungen genügt nicht zu ihrer Lösung. Wenn man das grundsätzliche Verbot von rückwirkender Gesetzgebung hervor-

hebt, kann man zu der Empfehlung gelangen, dass die Beschwerdevorschriften erst auf solche Beschlüsse angewandt werden, die nach deren Inkrafttreten zu fassen sind.

9.4.4. Man hat früher die Beschwerdevorschriften nicht mit den Mitteln des zahlenmässigen Verfahrens spezifiziert. In der finnischen juristischen Literatur hat man die Aufmerksamkeit vor allem auf typische Fälle der Beschwerdevorschriften und auf die hauptsächlichlichen Ausnahmen vom allgemeinen Berufungsrecht gerichtet. In dieser Untersuchung sind für die Jahre 1951—1973 insgesamt 610 Bestimmungen aufgenommen worden, die eine positive Beschwerdevorschrift enthalten, und 417 Bestimmungen, die eine Berufungsbeschränkung in sich schliessen. Zahlenmässig sind viele der positiven Beschwerdevorschriften von kurzer Dauer und bilden ein sich wiederholendes Material. Als gesetzgebungstechnische Entwicklungsrichtung lässt sich wahrnehmen, dass die Hinweise auf das Verwaltungsbeschwerdegesetz in den letzten Jahren zugenommen haben, was die Stellung des Verwaltungsbeschwerdegesetzes als des Stammes der Klagevorschriften stärkt. Klageverbote hat man vor allem für diejenigen Fälle erlassen, in denen die Entscheidung der Sache wirtschafts- und einkommenspolitische Überlegung oder Sachkenntnis auf irgendeinem bestimmten Sondergebiet voraussetzt. Klageverbote sind häufig auch bei Beschlüssen über solche Vorteile, inbezu auf die niemandem ein ausdrückliches Recht zusteht, und hinsichtlich deren auch kein Bedürfnis nach Rechtskontrolle besteht. Abweichend vom Klageverbot auf bestimmten Sachgruppengebieten ist die Berufung jedoch oft erlaubt, wenn es sich um den Verlust einer Beihilfe oder eines andern Vorteils handelt. Von den gesondert aufgezählten Berufungsbeschränkungen betrifft ein zahlenmässig grosser Teil die Regelung der Verwaltungsmaschinerie sowie die Regelung der Stellung von Beamten.

Die Begründungen der Klagevorschriften, die im allgemeinen nur bei Bestimmungen der Gesetzesstufe angewandt werden dürfen, sind zahlenmässig gering. Positive Klagevorschriften sind meistens nur durch Hinweise auf Regelungen begründet, die in Sachen entsprechender Art früher verwirklicht worden sind. Klageverbote hat man vorzugsweise mit der Art der Sache oder der Tätigkeit verteidigt. Eine solche Argumentation lässt die tatsächlichen Ziele der Berufungsbeschränkungen ebenso wie die das Rechtsschutzsystem betreffenden systematischen Gesichtspunkte offen. Die praktische Folge davon ist, dass die Grundlagen des Beru-

fungssystems ohne ausreichende rechtspolitische Diskussion sich verändern können. Obwohl es schwerfällt, aus den Kriterien der Klageverbote eine einheitliche Richtlinie herauszuschälen, haben wir Grund zu einer zurückhaltenden Einstellung in bezug auf Beschränkung der Berufung in denjenigen Fällen, in denen der Beschluss unmittelbar private Staatsbürger betrifft und seine Bedeutung nicht geringfügig ist.

9.5. Über die Anwendung der Klagebestimmungen

9.5.1. Die Klagebestimmungen lenken nicht nur die Tätigkeit der Klagebehörden. Die Verwaltungsbehörde erster Stufe nimmt schon ihrerseits Stellung zur Berufungsmöglichkeit, indem sie dem Beschluss eine Angabe der Berufungsinstanz hinzufügt. Das ist jedoch nur eine Verfahrensweisung, die an sich kein Klagerecht begründet. In der zweiten Phase betreffen die Klagebestimmungen diejenigen, die der Verwaltungsbeschluss jeweils berührt. In der dritten Phase werden die Klagebestimmungen von den Behörden der Verwaltungsjurisdiktion angewandt. Die Anwendungssituationen bilden eine gleitende Skala von der Anwendung des konkreten Klageverbots bis zur Abwägung der allgemeinen Voraussetzungen aufgrund des Ermessens. Andererseits ist den das Anwendungsgebiet der Klage regelnden Normen ein kategorischer Charakter der Rechtsfolgen eigen. Die Berufung ist entweder für möglich erklärt oder gesondert verboten. Eine solche Auswahl-situation ist gesellschaftlich verhältnismässig neutral, und die Faktoren, die mit dem Anwender des Gesetzes verbunden sind, haben darin entsprechend geringe Bedeutung. In der Auslegung der Klagevorschriften handelt es sich jedoch nicht darum, welchen Bedeutungsinhalt der sprachliche Ausdruck der Norm hat, sondern darum, welchen Inhalt der Ausleger ihm gibt. Anstelle der allgemeinen Auslegungslehren liegt auch deshalb das Schwergewicht auf den praktischen Anwendungsentscheidungen.

9.5.2. Die Differenzierung der Anwendungspraxis der Klagevorschriften setzt voraus, dass die Klagevoraussetzungen in eine Vorzugsreihenfolge gebracht werden, wonach die Nichtnachprüfung der Klage wegen des Fehlens irgendeiner Voraussetzung zugleich zeigen würde, dass die in der Reihenfolge früheren Voraussetzungen vorhanden gewesen sind. Obwohl praktische Gründe zuweilen zum Abweichen von der

Ordnung berechtigen, haben die Klagebehörden doch im allgemeinen zuerst zu klären, dass sie in der Sache zuständig sind, wobei im allgemeinen in der Sache Berufung eingelegt werden kann und dies nicht gesondert verboten ist, der Berufung Einlegende das Klagerecht hat, die festgesetzte Klagefrist eingehalten worden ist und auch sonst bei der Berufung richtig verfahren worden ist.

Die Klärung der Anzahl der Anwendungsprobleme von Klagevorschriften dient als rechtspolitischer Anzeiger der Berufungsproblematik. Hinsichtlich des Obersten Verwaltungsgerichts ist die Praxis in den Jahrbüchern dieses Gerichts seit 1918, in den Verwahrstücken seit 1964 sowie für die Verwaltungsrechtspflege niederer Stufe durch Umfrageuntersuchungen und Interviews geklärt. Das gesammelte Material zeigt, dass Klageverbote in zahlenmässig geringer Menge vom Verwaltungsgericht angewandt werden. Das Schwergewicht der Untersuchung liegt somit auf den allgemeinen Voraussetzungen der Klagefähigkeit. Die zahlenmässige Gliederung des Materials zeigt, dass die Berufungsproblematik im Obersten Verwaltungsgericht das Schwergewicht auf Amtshandlungen von anderem Typ legt als in den unteren Stufen. In den Provinzialverwaltungsgerichten handelt es sich deutlich öfter um Entscheidungen, die auf die Berufung gegen Beschlüsse abzielen, welche sich auf Vorbereitung oder Ausführung von Straftaten beziehen. Im Obersten Verwaltungsgericht liegt das Hauptgewicht auf Problemen der Beschwerdefähigkeit von Petitionscharakter über erteilte Urteile, prinzipielle Urteile und Rückverweisungsurteile.

9.6. Über die Kriterien der Klagefähigkeit bei Verwaltungsbeschlüssen

9.6.1. Als Objekt der Verwaltungsklage ist die Massnahme einer Verwaltungsbehörde anzusehen, durch welche Massnahme die Sache entschieden oder ungeprüft gelassen worden ist. Ausserhalb des Anwendungsgebiets der Gemeindebeschwerde stehen wiederum die Beschlüsse über Vorbereitung oder Vollstreckung. Diese einander entgegengesetzten Kriterien der Klagbarkeit, die als eine Art von Kombination die Kirchenbeschwerde und einige andere Klagetypen in den betreffenden Bestimmungen widerspiegeln, entsprechen einander nicht genau. Da sie im Anschluss an Entscheidungssituationen der Praxis auch sonst dauernd neuen

Inhalt erhalten, bleibt den vorgefassten Meinungen über die Bestimmung der Klagefähigkeit nur insoweit Bedeutung, als es sich um allgemeine Schilderung handelt.

Die Kriterien der Klagbarkeit kann man von vielen Standpunkten betrachten, angefangen von der statischen Definition des Objekts der Berufung bis zu den funktionellen Gesichtspunkten über die Ziele der Klage und überhaupt der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Andererseits geschieht auch die offene Argumentation im Rahmen der legalen Voraussetzungen der Klagefähigkeit. Man muss die positivrechtlichen Klagebestimmungen überhaupt gegen den Hintergrund interpretieren, dass es sich bei der Berufung um das traditionelle Recht der Staatsbürger handelt, ihre Sache jeweils einer höheren Behörde zur Prüfung vorzulegen. Behördenzentrische Kategorisierungen müssen somit auch in der Klagefähigkeitsproblematik als zweitrangig zurücktreten.

9.6.2. Die Klagbarkeitspraxis ist in der Forschung im Anschluss an die allgemeine Phasenteilung des Beschlussfassungsprozesses in drei Hauptgruppen eingeteilt, je nachdem, ob das Klageobjekt eine jeweils der sachlichen Entscheidung vorausgehende Massnahme, ein in der Sache gefasster Beschluss oder eine mit der Entscheidung der Sache nachträglich verbundene Massnahme ist. Innerhalb der Gruppierung ist eine mehr ins einzelne gehende Einteilung durchgeführt, wobei die Aufmerksamkeit auf die besonderen Züge der Sachgruppen und Klagetypen gelenkt wird.

9.7. Klagbarkeit (Anfechtbarkeit) von Verwaltungsbeschlüssen in der Rechtspraxis

9.7.1. Heutzutage sind die Vorlagen der Behörden folgerichtig ausserhalb der Berufungsmöglichkeiten geblieben. Diese Praxis gründet sich auf die Verallgemeinerung, dass eine solche Vorlage nur die Anhängigmachung der Sache bedeutet und in keiner Weise die Sachentscheidung enthält. Es besteht Bedürfnis nach Abschwächung dieses Standpunktes besonders bei der Gemeindeklage in den Fällen, wo die Anhängigmachung der Sache ausdrücklich von der Vorlage abhängt oder wo die Vorlage sonst eine die Ermessensbefugnis einer Staatsbehörde beschränkende Bedeutung hat.

9.7.2. Der Ausschluss der zur Sachvorbereitung gehörenden Verfahren von den Berufungsmöglichkeiten bedarf einiger Präzisierungen: Soweit das Verfahren schon gesonderte Rechtsfolgen hat oder sonst die Entscheidung einer zur Sache gehörenden Rechtsfrage bedeutet, kann die Berufung in Frage kommen. Gemeinde- oder Kirchenbeschwerden, die im allgemeinen als Kontrollmittel der Beschlussfassung zu verstehen sind, werden nicht in dieser Weise mit der Sachentscheidung verknüpft. Andererseits beschränkt sich die Bedeutung der Berufung bei solchen Verfahrensweisen, die nicht unmittelbar Entscheidungen enthalten, welche die Rechte der Mitglieder einer einzelnen Gemeinde oder Kirchengemeinde berühren, auf die Garantie der Einhaltung von Befugnisgrenzen und Verfahrensformen.

In einem Gutachten oder einer andern zusätzlichen Darlegung handelt es sich vom Standpunkt der die Sache behandelnden Behörde vor allem um die Vorbereitung der Sache. Das Gutachten enthält somit nicht die Entscheidung der Sache, hinsichtlich deren eine Berufung in Frage kommen könnte. Andererseits lassen sich Gründe dafür aufzeigen, die Berufung in denjenigen Fällen auszudehnen, in welchen dem Gutachten unmittelbare Bedeutung zukommt. Bei den Gutachten von Gemeindebehörden über solche und vor allem über Dinge vom Veto-Typ lässt sich schon deutlich die Richtung auf eine liberalere Klagefähigkeitspraxis erkennen. Das Gutachten, dem ausdrücklich den Beschlussfassenden bindende Bedeutung zugesprochen ist, enthält denn auch eine Anwendung der gemeindlichen Entscheidungsgewalt.

9.7.3. Absehen von einer Untersuchung der Sache ist vom Standpunkt der Berufung traditionell einer Sach-Entscheidung gleichgestellt. In den Klagebestimmungen versteht man unter dem Nichtprüfen eine ausdrückliche Massnahme der Verwaltungsbehörde. Massnahmen entsprechender Art sind, dass man entweder die Sache auf sich beruhen lässt oder irgendeine Frage ausdrücklich übergeht, ohne ein Gutachten abzugeben. Die Klagefähigkeit der die Verschiebung der Sache bezweckenden Massnahmen hat sich ebenfalls in den letzten Jahren deutlich erweitert. Obwohl Passivität der Behörde und Verzögerung der Entscheidung auf gleiche Weise wirken wie Nichtuntersuchung der Sache, kommt Berufung nach den heutigen Bestimmungen nicht in Frage. Wenn eine Behörde die Entscheidung einer Sache verzögert, gibt es keinen Beschluss, der als Objekt einer Klage geeignet wäre. Eine Verwaltungsklage von Petitions-

charakter bei einer oberen Behörde kommt jedoch unter bestimmten Voraussetzungen in Frage.

9.7.4. Die auf eine Bewerbung erteilten Entscheidungen sind in der Regel klagbar. Bei gesetzmässigen oder sonst einen einzelnen Beteiligten betreffenden Bewerbungsangelegenheiten hat es darin keine Probleme gegeben. Bei Forderungen von Petitionscharakter ist die Fragestellung eine andere. Die Klage von Petitionscharakter ist trotz dem Umstand, dass sie ihre Stellung als Rechtsmittel verloren hat, weiterhin als ein von der Beschwerde getrenntes Mittel der Rechtssicherheit anzusehen. Falls sie nicht in der ersten Instanz zum gewünschten Erfolg führt, ist sie in der höheren Instanz fortzusetzen. Bei einer andern Eingabe von Petitionscharakter ist jeweils gesondert zu klären, ob ihre Ablehnung eine klagbare Entscheidung enthält. In den Fällen, in welchen man nicht unmittelbar feststellen kann, dass dem Beschluss die Klagbarkeit fehlt, muss die Frage nach dem Klagerecht des Bittstellers geklärt werden. Infolge des Sonderscharakters der Petition kommt die Beschwerde nur ausnahmsweise praktisch in Frage.

9.7.5. Von den prinzipiellen Beschlüssen unterscheiden sich als eigene Gruppe in einigen Sachgruppen die möglicherweise bindenden vorläufigen Nachrichten, bei denen über die Berufung gesonderte Regeln bestehen. Die übrigen vorläufigen Stellungnahmen der Behörden bilden eine heterogene Menge, bei der die Berufungsmöglichkeit nicht durch allgemeine Regeln angezeigt werden kann. Die Erleichterung der Beschwerdefähigkeitsvoraussetzungen solcher prinzipieller Beschlüsse würde indirekt zu bindender Eigenschaft der vorläufigen Stellungnahmen führen. Inbezug auf die Staatsverwaltung besteht dazu kaum Anlass, da die Sache später aufgrund einer eingehenderen Klärung entschieden werden wird. Desgleichen kann man bei der Gemeindebeschwerde darauf achten, ob die Sache in ihrer Gesamtheit nochmals von derselben Behörde zu beschliessen ist. Dann würde der prinzipielle Beschluss in erster Linie die Vorbereitung der Sache bedeuten, wofür kein Bedürfnis nach Berufung besteht.

9.7.6. Über die Berufung gegen Normbeschlüsse, von denen man der Ansicht ist, dass sie abstrakte Verhaltensregeln enthalten, sich auf eine unzählige Menge mit allgemeinen Kriterien aufzuzeigender Fälle beziehen

und sich auch sonst weiter erstrecken als einzelne Amtshandlungen, sind für die Berufung keine gesonderten Vorschriften erlassen. Mit der Zunahme der Normbeschlüsse sind die Berufungsprobleme, die diese betreffen, immer wichtiger geworden. In der rechtswissenschaftlichen Literatur ist jedoch die Klärung der Klagefähigkeit von Normbeschlüssen nur allgemein dargestellt. Unter Betonung verfassungsrechtlicher Ausgangspunkte ist man in der juristischen Literatur im allgemeinen zu einem ablehnenden Standpunkt in bezug auf die abstrakte Normkontrolle gelangt. Andererseits ist infolge der Hervorhebung der praktischen Zwecke der Berufung eine Klage möglich in dem Fall, dass ein Normbeschluss, um wirksam zu werden, keine andere Massnahme einer Verwaltungsbehörde voraussetzt und sofort auf die Rechtsstellung von Privaten einwirkt. In dieser Untersuchung wird die Klagbarkeit von Normbeschlüssen gerade vom Standpunkt der Klagebestimmungen und ihrer Anwendungspraxis geklärt. So lässt sich aufzeigen, dass die Klagbarkeit von Normbeschlüssen keine Ausnahme vom konstruierten Normklageverbot ist, sondern zwanglos in den Rahmen der Generalklausel des Verwaltungsbeschwerdegesetzes hineinpasst. Bei gemeindlichen Bestimmungen sind keine entsprechenden theoretischen Probleme aufgetreten, da über die Klagbarkeit gemeindlicher Bestimmungen, die staatlichen Behörden zur Bestätigung vorzulegen sind, besondere Vorschriften erlassen sind.

9.7.7. Die behördlichen Massnahmen zur Überwachung der Norm Einhaltung kann man in zwei Gruppen einteilen, je nachdem, ob es sich nur um einen Hinweis auf eine anderswo vorgeschriebene Verpflichtung handelt oder um eine eigens von einer Behörde formulierte konkrete Verhaltenspflicht mit eventuellen Sanktionen. In bezug auf die zur erstgenannten Gruppe gehörenden Massnahmen hat man sich dem Berufungsrecht gegenüber, das die Bedeutung der strafrechtlichen oder sonstigen Folge herabsetzen würde, zurückhaltend einstellen können. Hinsichtlich der konkreten Prüfungs- und Überwachungsmassnahmen ist das Berufungsrecht in der Praxis damit verbunden, ob man die gesetzte Verpflichtung mit einer Zwangsandrohung oder einer andern Sanktion belegen sollte.

9.7.8. Über innere Behördentätigkeit sind vor allem die dienstlichen Befehle zu erwähnen, bei denen die Berufungsbeschränkung eng ausgelegt worden ist. In der Gemeindeverwaltung ist die Sonderung der

mit dienstlichen Befehlen vergleichbaren Bestimmungen nicht von entsprechender Bedeutung, da nur die Vorbereitungsarbeiten der jeweiligen Sache ausserhalb der Berufungsmöglichkeiten bleiben.

9.7.9. In der Praxis hat man oft auch in solchen Fällen Berufung eingelegt, wo die Sache nur in einem eigens angeordneten Verwaltungsverfahren, einem Berichtigungsverfahren, als Verwaltungsstreit im Provinzialverwaltungsgericht oder auf dem Klagewege im allgemeinen Untergericht oder im Arbeitsgericht entschieden werden kann. Die Verwaltungsklage ist in diesen Fällen nicht anwendbar. In der Gemeindeverwaltung ist der Ausgangspunkt ein anderer. Ausserhalb der gemeindlichen Beschwerde sind nur die Beschlüsse über Vorbereitung und Ausführung abgegrenzt. Ein Beschluss in einer Sache, die in anderer Ordnung zu entscheiden ist, darf jedoch kein privates Recht kränken. Die Gemeindebeschwerde kann somit nur bei anderen Gründen Erfolg erzielen.

9.7.10. Die Rückverweisung einer Sache ist in der Verwaltungsjurisdiktion — anders als im Streitverfahren und im Kriminalprozess — eine häufige Erscheinung. Da ausdrückliche Bestimmungen fehlen, hat die Frage der Klagefähigkeit von Rückverweisungen jedoch nach dem Einzelfall entschieden werden müssen. Die Einteilung in prozessuelle und in solche Rückverweisungen, die Sachentscheidungen enthalten, hat in der Praxis nicht genügt, um die Klagbarkeit zu bestimmen. Das Klagerecht hat sich in den letzten Jahren auch für Rückverweisungsbeschlüsse geöffnet, die neben der Rückverweisungsanordnung die selbständige Entscheidung der Vorfrage oder nur eine Stellungnahme zu den Prozessvoraussetzungen enthalten. Das Anwendungsgebiet der Klage hat sich somit deutlich erweitert, was eine Menge von Problemen der bindenden Eigenschaft der Rückverweisungsbeschlüsse verursacht hat.

9.7.11. Es ist eine allgemeine Prozessregel, dass gegen die Begründungen eines Urteils nicht gesondert Berufung eingelegt werden darf. Berufung ist lediglich dann möglich, wenn den Begründungen in einer späteren Verhandlungsphase der Sache oder bei der Entscheidung einer anderen Sache Bedeutung zugesprochen wird. Dann handelt es sich auch eigentlich um Berufung gegen die in den Begründungen enthaltene Sachentscheidung. Wenn man dagegen die Berufung auf die eigentlichen

Begründungsäusserungen ausdehnen wollte, würde dies zu zahlreichen praktischen Schwierigkeiten führen.

9.7.12. Das allgemeine Prinzip, dass die Vollzugsmassnahmen ausserhalb der Berufungsmöglichkeiten bleiben, setzt zahlreiche Vorbehalte voraus. Falls in der Vollzugsphase selbständige Anwendung der Beschlussgewalt übrigbleibt, die auf das Endergebnis der in der Sache zu verwirklichenden Entscheidung einwirkt, hat auch Berufung in Frage kommen können. Andererseits lässt sich wahrnehmen, dass die Voraussetzungen der Anwendung von Zwangsmitteln und der Inhalt der jeweils zu gewährenden Amtshilfe sowie die Pflicht der betreffenden Behörde, die Gesetzmässigkeit der Entscheidung zu prüfen, genauere Bestimmungen voraussetzen würden. Auf diesem Wege erhielte auch die Berufung in der Vollzugsphase einen genaueren Rahmen.

LIIITEET

Liitteet 1. Vuosilta 1951—1973 koottu säädösaineisto *
 1.1. Vuosina 1951—1973 annetut muutoksenhakusäännökset

vuosi	säädösten määrä yhteensä	näissä valitusta koskevia säännöksiä					näissä muita oikaisusäännöksiä				
		valituksen sallivia		valitusta rajoittavia		o/o	oikaisu		alistus	o/o	muu
		o/o	o/o	o/o	o/o		o/o	o/o			
1951	36	3.86	26	4.10	13	2.74	1	1.82	4	2.03	1
1952	36	3.86	21	3.31	17	3.59	2	3.64	13	6.60	1
1953	33	3.54	21	3.31	18	3.80	1	1.82	8	4.06	4
1954	30	3.22	19	3.00	15	3.16	1	1.82	9	4.57	3
1955	30	3.22	23	3.63	16	3.38	2	3.64	3	1.52	1
1956	30	3.22	18	2.84	14	2.95	2	3.64	9	4.57	2
1957	29	3.11	24	3.79	13	2.74	3	5.45	6	3.05	—
1958	44	4.72	31	4.89	21	4.43	2	3.64	16	8.12	—
1959	45	4.82	26	4.10	26	5.49	1	1.82	15	7.61	2
1960	39	4.18	25	3.94	27	5.70	—	—	11	5.58	—
1961	30	3.22	17	2.68	19	4.01	—	—	8	4.06	—
1962	37	3.97	27	4.26	21	4.43	—	—	7	3.55	1
1963	29	3.11	20	3.15	15	3.16	—	—	7	3.55	—
1964	41	4.39	30	4.73	17	3.59	3	5.45	6	3.05	2
1965	46	4.93	32	5.05	15	3.16	4	7.27	9	4.57	2
1966	36	3.86	27	4.26	6	1.27	2	3.64	11	5.58	1
1967	32	3.43	24	3.79	14	2.95	4	7.27	8	4.06	1
1968	52	5.57	33	5.21	29	6.12	1	1.82	8	4.06	1
1969	71	7.61	43	6.78	43	9.07	6	10.91	14	7.11	2
1970	52	5.57	30	4.73	34	7.17	2	3.64	9	4.57	1
1971	52	5.57	41	6.47	20	4.22	7	12.73	6	3.05	1
1972	42	4.50	34	5.36	31	6.54	4	7.27	2	1.02	1
1973	61	6.54	42	6.62	30	6.33	7	12.73	8	4.06	—
yhteensä	933	100.00	634	100.00	474	100.00	55	100.00	197	100.00	26

* Säädosaineiston kokoamisessa on avustanut oikeustieteen kandidaatti *Marja-Leena Mansala*. Luettelo käytetyistä aineistoista on käytettävissä Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksella. Luettelosta ilmenee myös aineiston luokittelu tietokonekäsitellyä varten.

1.2. Vuosina 1951—1973 annettujen muutoksenhakusäännösten normitaso

vuosi	laki	asetus		valtioneuvoston päätös		ministeriön päätös		yhteensä	
		o/o	o/o	o/o	o/o	o/o	o/o	o/o	o/o
1951	15	3.55	3.76	6	6.25	—	—	36	3.86
1952	10	2.37	4.26	8	8.33	1	6.25	36	3.86
1953	9	2.13	4.51	6	6.25	—	—	33	3.54
1954	9	2.13	3.51	5	5.21	2	12.50	30	3.22
1955	11	2.61	2.26	8	8.33	2	12.50	30	3.22
1956	14	3.32	3.01	4	4.17	—	—	30	3.22
1957	9	2.13	2.51	7	7.29	3	18.75	29	3.11
1958	22	5.21	3.76	7	7.29	—	—	44	4.72
1959	17	4.03	5.01	8	8.33	—	—	45	4.82
1960	17	4.03	3.51	6	6.25	2	12.50	39	4.18
1961	10	2.37	3.76	3	3.13	2	12.50	30	3.22
1962	12	2.84	4.76	6	6.25	—	—	37	3.97
1963	14	3.32	3.26	—	—	2	12.50	29	3.11
1964	24	5.69	4.26	—	—	—	—	41	4.39
1965	32	7.58	3.26	1	1.04	—	—	46	4.93
1966	20	4.74	3.26	2	2.08	1	6.25	36	3.86
1967	17	4.03	3.51	—	—	1	6.25	32	3.43
1968	29	6.87	5.51	1	1.04	—	—	52	5.57
1969	41	9.72	6.52	4	4.17	—	—	71	7.61
1970	26	6.16	5.51	4	4.17	—	—	52	5.57
1971	24	5.69	5.76	5	5.21	—	—	52	5.57
1972	16	3.79	6.52	—	—	—	—	42	4.50
1973	24	5.69	8.02	5	5.21	—	—	61	6.54
yhteensä	422	100.00	100.00	96	100.00	16	100.00	933	100.00

1.3. Vuosina 1951—1973 annetut valitussäännökset asiaryhmittäin

asiaryhmä	valituksen sallivat säännökset	%	valitusta rajoittavat säännökset	%	säädökset, joissa on valituksen salliva tai sitä rajoittava sään- nös talkka mo- lemmat	%
1. yleishallinto						
valtio-oikeus	13	2.05	9	1.90	16	1.95
yleishallinto-oikeus	64	10.09	68	14.35	89	10.83
valtion virkamiehen oikeusasema	58	9.15	10	2.11	62	7.54
2. kunnallishallinto						
yleiset kunnallisasiat	5	0.79	4	0.84	7	0.85
kunnan viranhaltijat	1	0.16	2	0.42	2	0.24
kuntien yhteistoiminta	1	0.16	—	—	1	0.12
3. kirkollishallinto						
uskonnonvapaus	2	0.32	2	0.42	2	0.24
ev.lut. kirkon hallinto	10	1.58	4	0.84	11	1.34
ev.lut. seurakunnat	1	0.16	—	—	1	0.12
ortodoksinen kirkko	5	0.79	2	0.42	5	0.61
4. sisäasiainhallinto						
väestöhallinto	3	0.47	1	0.21	3	0.36
yleinen järjestys, julkiset huvut	6	0.95	5	1.05	10	1.22
rakennusasiat	6	0.95	3	0.63	7	0.85
palotoimi	1	0.16	1	0.21	1	0.12
5. opetushallinto						
kansakoulu tms.	11	1.74	10	2.11	16	1.95
yksityisoppikoulu	6	0.95	4	0.84	6	0.73
valtion oppikoulu, ammattikoulut ja muut oppilaitokset	13	2.05	12	2.53	16	1.95
kirjastot	1	0.16	1	0.21	1	0.12
ammattiopeutus	5	0.79	7	1.48	7	0.85
yliopistot ja korkeakoulut	42	6.62	30	6.33	46	5.60
opintolainat	1	0.16	2	0.42	2	0.24
muu opetustoimi	7	1.10	9	1.90	10	1.22
6. taloushallinto						
yhtiöoikeus	1	0.16	—	—	1	0.12
kauppa, pankki- ja vakuutustoimi, teollinen toiminta	29	4.57	13	2.74	33	4.01

kiinteistöt	9	1.42	12	2.53	16	1.95
vesiasiat	6	0.95	9	1.90	10	1.22
tiasiat	6	0.95	1	0.21	6	0.73
liikenne	11	1.74	6	1.27	13	1.58
maa- ja metsätalous, maankäyttö, poronhoito, metsästys ja kalastus	101	15.93	119	25.11	161	19.59
elinkeinon harjoittaminen	17	2.68	7	1.48	17	2.07
muu taloushallinto	48	7.57	48	10.13	69	8.39
7. sosiaali- ja terveyshallinto						
sosiaali- ja terveyshallinto	101	15.93	119	25.11	161	19.59
yleensä	9	1.42	2	0.42	9	1.09
sosiaalivakuutus	1	0.16	3	0.63	3	0.36
huoltoapu	4	0.63	5	1.05	5	0.61
lastensuojelu	2	0.32	—	—	2	0.24
vajaamielishuolto						
irtolaisten ja päihteiden väärin- käyttäjien huolto	1	0.16	1	0.21	2	0.24
sosiaaliset avustustoimenpiteet	6	0.95	8	1.69	10	1.22
huoltolaitokset	4	0.63	3	0.63	6	0.73
terveyden- ja sairaanhoito	10	1.58	5	1.05	13	1.58
8. muut hallinnonalat						
puolustuslaitos	4	0.63	7	1.48	8	0.97
valtiovarainhoito	4	0.63	2	0.42	5	0.61
muut hallinnonhaarat	2	0.32	7	1.48	8	0.97
9. verotus						
tulo- ja omaisuusvero, kunnallis- vero, verotusmenettely	18	2.84	11	2.32	20	2.43
ennakkoperintä	1	0.16	2	0.42	2	0.24
sosiaaliturvamaksu	5	0.79	4	0.84	6	0.73
merimiesvero	5	0.79	—	—	5	0.61
perintö- ja lahjaverotus	1	0.16	—	—	1	0.12
liikevaihtovero	10	1.58	6	1.27	11	1.34
tulli	9	1.42	2	0.42	9	1.09
suhdannevero	2	0.32	1	0.21	3	0.36
auto- ja moottoripyörävero	1	0.16	—	—	1	0.12
valmisteverot	32	5.05	—	—	32	3.89
moottoriajoneuvovero	4	0.63	—	—	4	0.49
leimaverot	4	0.63	1	0.21	4	0.49
elokuvaverot	1	0.16	—	—	1	0.12
yhteensä	634	100.00	474	100.00	822	100.00

1.4. Vuosina 1951—1973 annetut, valituksen käyttöä rajoittavia säännöksiä sisältävät säädökset asiaryhmittäin

asiaryhmä	säädös- kohtainen yleiskielto	%	säädöskoh- tainen yleis- kielto, josta poikkeuksia	%	rajoitukset lueteloitu	%	organisato- naiset rajoi- tukset	%	säädökset, joissa vali- tusta rajoit- tavia sään- nöksiä	%
1. yleishallinto	1	1.92	—	—	2	1.09	5	2.31	6	1.44
valtio-oikeus	13	25.00	—	—	49	26.78	8	3.70	66	15.83
yleishallinto-oikeus	4	7.69	—	—	4	2.19	—	—	8	1.92
valtion virkamiesten oikeusasema	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2. kunnallishallinto	—	—	—	—	1	0.55	3	1.39	3	0.72
yleiset kunnallisasiat	—	—	—	—	1	0.55	1	0.46	2	0.48
kunnan viranhaltijat	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3. kirkollishallinto	—	—	—	—	—	—	2	0.93	2	0.48
uskonnonvapaus	—	—	—	—	2	1.09	1	0.46	3	0.72
ev.lut. kirkon hallinto	—	—	—	—	2	1.09	1	0.46	2	0.48
ortodoksinen kirkko	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4. sisäasiainhallinto	—	—	—	—	1	0.55	1	0.46	1	0.24
väestöhallinto	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
yleinen järjestys, julkiset huvit	—	—	—	—	3	1.64	2	0.93	5	1.20
rakennusasiat	1	1.92	—	—	—	—	2	0.93	3	0.72
5. opetushallinto	—	—	2	9.09	6	3.28	2	0.93	9	2.16
kansakoulu tms.	1	1.92	—	—	2	1.09	3	1.39	4	0.96
yksityisoppikoulu	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
valtion oppikoulu, ammatti- koulut ja muut oppi- laitokset	4	7.69	1	4.55	4	2.19	5	2.31	11	2.64
kirjastot	—	—	—	—	1	0.55	1	0.46	1	0.24
ammattiopetus	—	—	2	9.09	1	0.55	3	1.39	6	1.44
ylöpiistot ja korkeakoulut	—	—	2	9.09	14	7.65	5	2.31	21	5.04
opintolainat	—	—	—	—	—	—	2	0.93	2	0.48
muu opetustoimi	—	—	1	4.55	3	1.64	4	1.85	8	1.92
6. taloushallinto	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
kauppa, pankki- ja vakuu- tustoimi, teollinen toi- minta	3	5.77	5	22.73	1	0.55	2	0.93	11	2.64

kiinteistöt	1	1.92	—	—	5	2.73	8	3.70	11	2.64
vesiasiat	1	1.92	1	4.55	5	2.73	2	0.93	8	1.92
liikenne	—	—	—	—	4	2.19	1	0.46	5	1.20
maa- ja metsätalous, maan- käyttö, poronhoito, met- sästys ja kalastus	10	19.23	2	9.09	37	20.22	92	42.59	117	28.06
elinkeinon harjoittaminen	—	—	1	4.55	4	2.19	1	0.46	6	1.44
muu taloushallinto	9	17.31	3	13.64	10	5.46	30	13.89	46	11.03
7. sosiaali- ja terveys- hallinto	1	1.92	—	—	—	—	1	0.46	2	0.48
yleensä	—	—	—	—	2	1.09	—	—	2	0.48
huoltoapu	—	—	—	—	1	0.55	2	0.93	2	0.48
lastensuojelu	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
irtolaisten ja pähteiden väärinkäyttäjien huolto	—	—	—	—	1	0.55	1	0.46	1	0.24
sosiaaliset avustustoimen- piteet	1	1.92	1	4.55	—	—	3	1.39	5	1.20
huoltolaitokset	—	—	1	4.55	—	—	2	0.93	3	0.72
terveyden- ja sairaanhoito	—	—	—	—	2	1.09	4	1.85	4	0.96
8. muut hallinnonalat	—	—	—	—	2	1.09	4	1.85	6	1.44
puolustuslaitos	—	—	—	—	2	1.09	1	0.46	2	0.48
valtiovarainhoito	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
muut hallinnonhaarat	1	1.92	—	—	1	0.55	5	2.31	6	1.44
9. verotus	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
tulo- ja omaisuusvero, kunnallisvero, verotus- menettely	1	1.92	—	—	2	1.09	5	2.31	8	1.92
ennakkoperintä	—	—	—	—	1	0.55	—	—	1	0.24
liikevaltovero	—	—	—	—	5	2.73	—	—	5	1.20
tulli	—	—	—	—	1	0.55	—	—	1	0.24
suhdannevero	—	—	—	—	—	—	1	0.46	1	0.24
leimaverot	—	—	—	—	1	0.55	—	—	1	0.24
yhteensä	52	100.00	22	100.00	183	100.00	216	100.00	417	100.00

Liitteet 2. Valitussäännösten soveltamisratkaisut

2.1. KHO:ssa vuosina 1964—1973 ratkaistut valituskiettoasiat

2.1.1. Valituskiettoasioiden jakautuminen valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen mukaan

valituksenalaisen päätöksen tehnyt viranomainen	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	yhTEensä	%
1. valtioneuvosto ja ministeriöt												
valtioneuvosto	—	—	—	—	—	—	3	—	—	—	3	1.82
oikeusministeriö	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	0.61
opetusministeriö	—	—	—	1	—	—	1	—	—	—	2	1.21
maa- ja metsätalousministeriö	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	2	1.21
sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö	6	7	9	10	8	—	4	—	—	—	44	26.67
2. keskusvirastot												
ammattikasvatushallitus	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	0.61
kouluhallitus	—	—	—	3	1	—	—	—	1	—	6	3.64
maanmittauslaitos	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	1	0.61
maatilahallitus	1	1	1	1	—	1	—	3	—	—	8	4.85
metsähallitus	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	0.61
rautatietehallitus	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0.61
sosiaalivirasto	—	—	—	—	1	3	1	10	—	2	17	10.30
verohallitus	—	—	—	—	—	—	1	—	1	—	2	1.21
valtion opintotukikeskus	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	1	0.61
3. lääninhallitukset												
Uudenmaan LH	1	1	1	—	—	2	1	1	—	—	7	4.24
Turun ja Porin LH	—	—	—	—	—	1	3	1	—	1	6	3.64
Ahvenanmaan LH	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1	0.61
Hämeen LH	—	—	—	2	—	—	1	2	—	1	7	4.24
Kymen LH	—	—	—	1	—	—	—	—	2	1	4	2.42
Mikkelin LH	—	1	—	—	—	—	2	1	—	1	5	3.03
Kuopion LH	2	1	—	—	—	—	—	—	1	1	5	3.03
Pohjois-Karjalan LH	—	—	1	—	—	—	1	—	—	—	2	1.21
Vaasan LH	—	2	—	1	—	—	1	2	—	—	6	3.64

Keski-Suomen LH	—	—	—	—	—	1	2	—	1	4	2.42
Oulun LH	—	—	—	—	—	1	5	2	1	9	5.45
Lapin LH	1	1	—	2	2	2	—	1	2	11	6.67
4. muut viranomaiset											
liiketoimittajien oikeus	—	3	1	—	—	—	—	—	—	4	2.42
vesioikeudet	—	1	—	—	—	1	—	—	—	2	1.21
muut virastot	—	—	1	1	—	—	—	—	—	2	1.21
yhteensä	12	19	15	23	12	13	21	30	9	11	100.00

2.2. KHO:ssa 1.1.—31.12.1969, 1.1.—30.4.1970 ja 1.1.—30.4.1973 ratkaistut valituspaketykset

2.2.1. Valituspaketyksien jakautuminen asiaryhmittäin ja valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen mukaan

	Uuden maan LO	Turun ja Porin LO	Ahvenan maan LO	Hämeen LO	Kymen LO	Mikkelin LO	Kuopion LO	Pohjois-Karjalan LO	Vaasan LO	Keski-Suomen LO	Oulun LO	Lapin LO	Liikevalvainto-vero-olkeus	Keskusvirastot	Yhteensä
Verotus															
VerotusL 96 a §:ssä															
tarkoitettu															
— asunto tai luontaisuu	19	2	1	5	13	—	3	—	—	—	8	2	—	—	58
— matka-, päivä- ym. raha	12	9	—	—	3	1	3	2	2	1	9	2	—	—	44
— invalidiavust	2	10	—	1	3	1	4	—	7	—	—	2	—	—	30
— palkkatulovähennys	19	5	—	7	9	3	4	2	2	3	12	2	—	—	68
— rakennuksen tms. arvo	2	2	—	4	3	—	1	—	—	—	2	—	—	—	14
VerotusL 96 b §:ssä															
tarkoitettu															
— valtionverotus	14	15	—	11	4	—	5	5	9	7	15	10	—	—	95
— kunnallisverotus	12	14	—	11	4	1	5	5	8	2	12	12	—	—	86
— 96 b §:n 3 momentissa tarkoitettu omaisuus	10	20	—	5	3	2	1	1	4	6	26	—	—	—	78
— veronkorotus ja veronlisäystä vastaava korko	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2
ennakkoperintä	14	7	—	11	2	3	—	5	5	3	3	3	—	—	56
liikevaihtovero	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	116	—	116
sozialiturvamuksu	8	1	—	3	—	1	—	3	9	1	2	1	—	—	34
Huoltoasiat															
— huoltoapu	2	1	—	3	—	1	—	1	—	1	4	1	—	6	20
— lastensuojelu	8	3	—	2	—	1	—	—	—	2	1	1	—	—	17
— vajaanielishuolto	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	3
— äitiysavustus	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3	3
yhteensä	122	89	1	64	45	14	26	24	46	26	93	37	116	9	713

2.2.2. Valituslupakysymykset ryhmiteltynä valittajan mukaan

muutoksenhakurajoituksen alainen kysymys	muutoksenhakija			yhteensä
	yksityinen henkilö	yksityinen yhteisö	viran- omainen	
<i>veroasiat</i>				
VerotusL 96 a §:ssä tarkoitettu				
— asunto- tai luontaisetu	34	—	24	58
— matka-, päivä- ym. raha	39	4	1	44
— invaliidivähennys	18	1	11	30
— palkkatulovähennys	55	—	13	68
— rakennuksen tms. arvo	10	2	2	14
VerotusL 96 b §:ssä tarkoitettu				
— valtionverotus	77	4	14	95
— kunnallisverotus	70	5	11	86
— 96 b §:n 3 momentissa tarkoitettu omaisuus	60	12	6	78
— veronkorotus ja veronlisäystä vastaava korko	1	1	—	2
ennakkoperintä	16	20	19	55
liikevaihtovero	18	16	82	116
sosiaaliturvamaksu	5	14	15	34
<i>huoltoasiat</i>				
— huoltoapu	—	—	20	20
— lastensuojelu	—	—	17	17
— vajaamielishuolto	—	—	2	2
— irtolaishuolto	—	—	—	—
— äitiysavustus	—	—	3	3
— invaliidihuolto	—	—	—	—
valituslupahakemuksia yhteensä	294	73	223	590

2.3. Hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskevat KHO:n ratkaisut
 2.3.1. Hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskevien KHO:n ratkaisujen jakautuminen asiaryhmittäin

asiaryhmä	vuosikirjaratkaisut 1918—71					yhteensä %	muut ratkai- sut taltio- kirjoista		yhteensä %
	ei valitus- kelpoisia %	valitus- kelpoisia %	valitus- kelpoisia %	yhteensä %	kirjoista %				
1. yleishallinto									
yleiset kysymykset	3	1.40	1	1.59	4	1.44	8	2.67	12
valtion virkamiesten asema	19	8.88	3	4.76	22	7.94	67	22.33	89
viranomaisten toimivalta	—	—	—	—	—	—	1	0.33	1
päätös ja sen vaikutukset	—	—	2	3.17	2	0.72	—	—	2
2. kunnallishallinto									
yleensä	—	—	1	1.59	1	0.36	—	—	1
kunnallisvaltuusto	13	6.07	4	6.35	17	6.14	6	2.00	23
kunnallishallitus ja -lautakunnat	6	2.80	4	6.35	10	3.61	9	3.00	19
kunnan viranhaltijat	10	4.67	9	14.29	19	6.86	5	1.67	24
kuntien yhteistoiminta	1	0.47	3	4.76	4	1.44	—	—	4
3. kirkollishallinto									
evlut. kirkon hallinto	—	—	1	1.59	1	0.36	—	—	1
tuomiokapituli	—	—	—	—	—	—	2	0.67	2
evlut. seurakunnat	8	3.74	—	—	8	2.89	—	—	8
kirkon omaisuus	2	0.93	1	1.59	3	1.08	2	0.67	5
ortodoksinen kirkko	—	—	—	—	—	—	2	0.67	2
4. sisäasiainhallinto									
väestöhallinto	2	0.93	—	—	2	0.72	1	0.33	3
yleinen järjestys ja julkiset huvit	1	0.47	1	1.59	2	0.72	3	1.00	5
rakennusasiat	14	6.54	3	4.76	17	6.14	24	8.00	41
palotoimi	1	0.47	1	1.59	2	0.72	—	—	2
5. opetushallinto									
kansakoulu tms.	16	7.48	8	12.70	24	8.66	15	5.00	39
yksityisoppikoulu	3	1.40	—	—	3	1.08	1	0.33	4
valtion oppikoulu, ammattikoulu tms.	—	—	—	—	—	—	3	1.00	3
kirjastot	—	—	—	—	—	—	1	0.33	1
ammattiopetus	—	—	—	—	—	—	3	1.00	3
yliopistot ja korkeakoulut	—	—	1	1.59	1	0.36	1	0.33	2

2.3.2. Hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskevat KHO:n ratkaisut luokiteltuna valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen ja muutoksenhakijan mukaan

tehnyt viranomainen valituksenalaisen päätöksen	muutoksenhakija						yhteensä %	
	yksityinen henkilö %	yksityinen yhteisö %	viran- omainen %					
1. valtioneuvosto ja sen ministeriöt								
valtioneuvosto	1	0.28	2	2.11	1	0.84	4	0.69
ulkoasiainministeriö	—	—	2	2.11	—	—	2	0.35
oikeusministeriö	10	2.75	—	—	—	—	10	1.73
sisäasiainministeriö	4	1.10	1	1.05	1	0.84	6	1.04
puolustusministeriö	9	2.48	—	—	—	—	9	1.56
valtiovarainministeriö	7	1.93	1	1.05	—	—	8	1.39
opetusministeriö	3	0.83	1	1.05	—	—	4	0.69
maa- ja metsätalousministeriö	3	0.83	1	1.05	1	0.84	5	0.87
liikenneministeriö	—	—	1	1.05	—	—	1	0.17
kauppa- ja teollisuusministeriö	1	0.28	2	2.11	—	—	3	0.52
sosiaali- ja terveysministeriö	3	0.83	11	11.58	7	5.88	21	3.64
2. keskusvirastot								
ammattikasvatushallitus	1	0.28	1	1.05	2	1.68	4	0.69
kirkkohallitus	2	0.55	—	—	—	—	2	0.35
kouluhallitus	18	4.96	3	3.16	10	8.40	31	5.37
lääkintöhallitus	9	2.48	1	1.05	4	3.36	14	2.43
maanmittaushallitus	5	1.38	—	—	—	—	5	0.87
maatilahallitus	6	1.65	3	3.16	—	—	9	1.56
metsähallitus	1	0.28	—	—	—	—	1	0.17
patentti- ja rekisterihallitus	1	0.28	1	1.05	—	—	2	0.35
posti- ja lennätinhallitus	7	1.93	—	—	—	—	7	1.21
rautatiehallitus	7	1.93	2	2.11	—	—	9	1.56
sosiaalivirasto	9	2.48	2	2.11	5	4.20	16	2.77
tie- ja vesirakennushallitus	5	1.38	1	1.05	1	0.84	7	1.21
tullihallitus	4	1.10	1	1.05	—	—	5	0.87
valtiokonttori	21	5.79	—	—	—	—	21	3.64
verohallitus	—	—	—	—	2	1.68	2	0.35
3. lääninhallitukset/läänin- oikeudet								
Uudenmaan LH	47	12.95	10	10.53	12	10.08	69	11.96
Turun ja Porin LH	28	7.71	7	7.37	9	7.56	44	7.63
Ahvenanmaan LH	—	—	1	1.05	1	0.84	2	0.35
Hämeen LH	34	9.37	6	6.32	12	10.08	52	9.01
Kymen LH	4	1.10	1	1.05	—	—	5	0.87
Mikkelin LH	12	3.31	—	—	7	5.88	19	3.29
Kuopion LH	8	2.20	1	1.05	7	5.88	16	2.77
Pohjois-Karjalan LH	2	0.55	2	2.11	—	—	4	0.69
Vaasan LH	16	4.41	—	—	5	4.20	21	3.64
Keski-Suomen LH	3	0.83	1	1.05	5	4.20	9	1.56
Oulun LH	24	6.61	4	4.21	9	7.56	37	6.41
Lapin LH	9	2.48	1	1.05	1	0.84	11	1.91
4. muut viranomaiset								
keskusverolautakunta	—	—	—	—	1	0.84	1	0.17
liikevaihtovero-oikeus	3	0.83	15	15.79	3	2.52	21	3.64
vesioikeudet	—	—	2	2.11	1	0.84	3	0.52
tuomiokapitulit	13	3.58	—	—	—	—	13	2.25
muut virastot	23	6.34	7	7.37	12	10.08	42	7.28
yhteensä	363	100.00	95	100.00	119	100.00	577	100.00

2.3.4. Hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskevien KHO:n ratkaisujen jakautuminen muutoksenhakijan ja sen mukaan, minkä tyyppinen viranomaistoimi kulloinkin on ollut valituksen kohteena.

ratkaisut luokiteltuna sen mukaan, minkä tyyppisestä viranomaistoimesta asiassa on kysymys	valittaja				yhteensä	%
	yksityinen henkilö	%	yksityinen yhteisö	viranomainen		
<i>asian ratkaisemisesta edeltävät toimenpiteet</i>						
viranomaisen esitys	13	3.58	1	—	14	2.43
muut vireillepanotoimet	9	2.48	—	—	9	1.56
asian valmistelutoimet	4	1.01	—	—	4	0.69
<i>asiassa annetut päätökset</i>						
asian siirtäminen	5	1.38	—	3	8	1.39
kanteluun annettu päätös	33	9.09	—	—	33	5.72
muuhun anomukseen annettu päätös	38	10.47	1	12	51	8.84
periaatepäätös	14	3.86	11	9	34	5.90
normipäätös	3	0.83	2	2	7	1.21
virkakäskey	12	3.31	6	5	23	3.99
hallinto-organisaation järjestelyä koskeva päätös	14	3.86	2	2	18	3.12
virkamiehelle annettu muistutus	7	1.93	—	—	7	1.21
päätös muussa järjestyksessä	137	37.74	35	19	191	33.10
asian palauttaminen	30	8.26	22	51	103	17.85
muu päätös	4	1.10	—	1	5	0.87
<i>asian ratkaisemiseen liittyvät toimenpiteet</i>						
päätöksen perusteleva	28	7.71	15	14	57	9.88
päätöksen täytäntöpano	12	3.31	—	1	13	2.25
yhteensä	363	100.00	95	119	577	100.00

2.3.3. Hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskevien KHO:n ratkaisujen jakautuminen asiaryhmän ja muutoksen-
hakijan mukaan

asiaryhmä	muutoksenhakija					yhteensä	%
	yksityinen henkilö	%	yksityinen yhteisö	%	viran- omainen		
1. yleishallinto							
yleiset kysymykset	11	3.03	—	—	1	12	2.08
valtion virkamiesten asema	84	23.14	2	2.11	3	89	15.42
viranomaisten toimivalta	1	0.28	—	—	—	1	0.17
päätös ja sen vaikutukset	2	0.55	—	—	—	2	0.35
2. kunnallishallinto							
yleensä	1	0.28	—	—	—	1	0.17
kunnallisvaltuusto	20	5.51	—	—	3	23	3.99
kunnallishallitus ja -lautakunnat	14	3.86	3	3.16	2	19	3.29
kunnan viranhaltijat	19	5.23	—	—	5	24	4.16
kuntien yhteistoiminta	1	0.28	—	—	3	4	0.69
3. kirkollishallinto							
ev.lut. kirkon hallinto	—	—	—	—	1	1	0.17
tuomiokapituli	2	0.55	—	—	—	2	0.35
ev.lut. seurakunnat	6	1.65	—	—	2	8	1.39
kirkon omaisuus	5	1.38	—	—	—	5	0.87
ortodoksinen kirkko	2	0.55	—	—	—	2	0.35
4. sisäasiainhallinto							
väestöhallinto	2	0.55	—	—	1	3	0.52
yleinen järjestys ja julkiset huvit	5	1.38	—	—	—	5	0.87
rakennusasiat	25	6.89	12	12.63	4	41	7.11
palotoimi	1	0.28	—	—	1	2	0.35
5. opetushallinto							
kansakoulu tms.	29	7.99	—	—	10	39	6.76
yksityisoppikoulu	—	—	4	4.21	—	4	0.69
valtion oppikoulu, ammatikoulu tms.	2	0.55	1	1.05	—	3	0.52
kirjastot	1	0.28	—	—	—	1	0.17
ammattiopetus	—	—	1	1.05	2	3	0.52
ylilopistot ja korkeakoulut	2	0.55	—	—	—	2	0.35
opintolainat	2	0.55	—	—	—	2	0.35
muu opetustoimi	2	0.55	—	—	2	4	0.69



2.2.3.5. Hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskevien KHO:n vuosikirjaratkaisujen jakautuminen muutoksenhakijan ja lopputuloksen mukaan

muutoksen- hakija	lopputulos				yhteensä %
	päätös ei vali- tuskelpoinen	%	päätös vali- tuskelpoinen	%	
yksityinen					
henkilö	125	58.41	32	50.79	157
yksityinen					
yhteisö	35	16.36	6	9.52	41
viran- omainen	54	25.23	25	39.68	79
yhteensä	214	100.00	63	100.00	277
					100.00

2.3.6. Hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskevien KHO:n ratkaisujen jakautuminen valituksenalaisen päätöksen tekneen viranomaisen ja sen mukaan, minkä tyyppinen viranomaistoimi kulloinkin on ollut valituksen kohteena

valituksenalaisen päätöksen
tehnyt viranomainen

1. valtionevvosto ja sen

[illegible]

2.3.7. Hallintopäätösten valituskelpoisuutta koskevat KHO:n ratkaisut asiaryhmän ja sen mukaan, minkä tyyppinen viranomaistoimi kulloinkin on ollut valituksen kohteena

asiaryhmä	viranomaisen esitys	muut vireille- panotoimet	asian valmiste- lu- toimet	asian sil- täminen	kante- luun an- nettu päätös	muuhun anomuk- seen annettu päätös	periaatepäätös	normipäätös	virkakäs- ky	hallinto-organisaation järjestämisestä koskeva päätös	virkamiehille an- nettu muistutus	päätös muussa järjestyksessä	asian palaut- taminen	muu päätös	päätöksen perus- teleminen	päätöksen täy- täntöönpano	Yhteensä
1. yleishallinto																	
yleiset kysymykset	—	—	—	—	2	5	—	—	1	1	—	3	—	—	—	—	12
valtion virkamiesten asema	—	—	—	1	5	1	—	1	2	5	3	50	—	1	—	6	89
viranomaisten toimivalta	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
yleensä	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	2
päätös ja sen vaikutukset	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2. kunnallishallinto	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
kunnallishallinto yleensä	6	1	1	1	1	—	3	—	2	—	—	1	2	2	—	—	23
kunnallisvaltuusto	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
kunnallishallitus ja -lautas- kunnat	—	—	—	—	3	1	1	1	2	2	1	4	3	—	2	2	19
kunnan viran- ja toimenhaltijat	3	3	—	—	—	—	1	—	—	2	—	2	6	—	2	—	24
kuntien yhteistoiminta	—	—	1	—	—	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4
3. kirkollishallinto	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1
ev.lut. kirkon hallinto	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	2
tuomiokapituli	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	2	—	1	—	—	—	8
ev.lut. seurakunnat	1	2	—	—	1	2	—	—	1	—	—	—	1	—	—	—	5
kirkon omaisuus	—	—	—	—	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2
ortodoksinen kirkko	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	—	—	—	—	—
4. sisäasiainhallinto	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3
väestöhallitus	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—	1	—	—	1	—	—
yleinen järjestys ja julkiset hovit	—	—	—	—	1	3	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	5
rakennusasiat	1	2	—	—	2	10	6	1	—	—	—	11	4	1	3	—	41
palotoimi	—	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	1	—	2
5. opetushallinto	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
kansakoulu, keskikoulu ja peruskoulu	—	—	—	1	2	5	—	—	1	3	2	11	9	—	5	—	39
erityisopiskoulut	—	—	—	—	—	—	1	—	3	—	—	—	—	—	—	—	4

3. OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

Ratkaisun jälkeen mainittavat numerot viittaavat tekstin sivulle. KHO:n vuosikirjoissa julkaistuista ratkaisuksista luetellaan vuosittain selostuksen tai tiedonannon numero. KHO:n taltiokirjoista kootun aineiston samoin kuin LO:n päätösten osalta ilmoitetaan vastaavasti vuosittain antopäivä ja taltionumero.

KHO:n ratkaisuja

1918

I 42: 400, 407
I 94: 400, 407
I 107: 400, 407
II 161: 407
II 229: 408
II 263: 408
II 447: 408
II 472: 408

1919

I 184: 373
II 148: 407
II 885: 400
II 957: 407
II 2221: 400
II 2251: 424
II 2678—2679: 408

1920

II 27: 321
II 95: 411
II 427: 407
II 1287: 373
II 1808: 351

1921

I 121: 338

1922

I 25: 228
I 100: 322
II 37—38: 430
II 99: 411

II 143: 338
II 1534: 400

1923

I 111: 227
I 115: 400, 406
I 126: 228
II 717: 423
II 729: 227

1924

II 1253: 322
II 1992: 424
II 2099: 231
II 2350: 400, 412

1925

I 2: 350
II 1135: 239, 338
II 1713: 413
II 1714: 160
II 1953—1954: 322
II 2281: 226, 227

1926

I 26: 351
II 848: 412
II 1644—1645: 160
II 2266: 424

1927

I 3: 429
II 439: 413
II 427: 424

1928

I 50: 111

II 616: 338
II 908: 213

1929

II 511: 226
II 1091: 209, 210

1930

II 3282: 373

1931

II 120: 321
II 328: 219
II 1129: 219
II 1171: 370
II 2369: 370
II 2731: 424

1932

I 8: 407
II 2415: 423
II 3443: 388

1933

II 25: 160
II 571: 388
II 2528: 251
II 3015: 412
II 3173: 405
II 3183: 412

1934

I 38: 409
II 6: 277
II 7: 225
II 353: 321
II 374: 284

II 1325: 388
 II 1496: 280
 II 1703: 380
 II 1735: 350
 II 2110: 408
 II 2475: 380
 II 2556: 423

1935

I 6: 177
 II 146: 338
 II 466: 424
 II 931: 408
 II 968: 119
 II 1377: 160
 II 2849: 424

1936

I 3: 389
 I 33: 440
 II 130: 407
 II 158: 273
 II 310: 407
 II 811: 408
 II 1555: 284
 II 1709—1710: 281
 II 1827: 380
 II 1962: 286
 II 2590: 160
 II 2704—2705: 177
 II 3233: 231
 II 4146: 413

1937

II 1251: 231
 II 1761: 429
 II 2881: 408
 II 3064: 358
 II 3273 ja 3495: 380, 440

1938

I 3: 240, 338
 II 714, 2792 ja 3013: 224
 II 1102: 286
 II 1584: 281
 II 2175: 455
 II 2225: 454
 II 3298: 118
 II 3352: 284
 II 3696: 407
 II 4059: 118

1939

II 484: 224
 II 489: 160
 II 1591: 303

II 1723: 224
 II 1776: 237
 II 1713, 2429
 ja 3074: 440
 II 2422: 428
 II 2888: 411
 II 3811: 284, 288

1940

I 6: 437
 II 487: 116
 II 715: 231
 II 716: 247
 II 822: 424

1941

II 41: 389
 II 250—251: 337
 II 293: 275
 II 329: 441
 II 351: 247
 II 432: 368, 429
 II 463: 160
 II 519—521: 357
 II 531: 339
 II 832: 424

1942

I 51: 165
 II 306: 160
 II 307: 165
 II 400: 251, 374
 II 413: 301, 360
 II 600: 223

1943

I 41: 286
 II 89: 165
 II 101: 369
 II 280: 281
 II 361: 364
 II 696: 280
 II 770: 263, 268
 II 790: 251
 4. 8. T 1372: 368

1944

I 11: 382
 I 37: 389
 I 54: 382
 II 37: 424
 II 309: 160
 II 608: 119
 II 689: 414
 II 840: 388

1945

I 25: 160
 II 29: 380
 II 151: 119
 II 303: 441
 II 343: 389

1946

I 43: 209
 II 49: 217
 II 68: 389
 II 124: 351
 II 358: 119
 II 515: 240
 II 537: 281
 4. 3. T 620: 386

1947

I 14: 119
 I 25: 385
 II 30: 250
 II 153: 335
 II 190: 281
 II 255: 118
 II 309: 411
 II 360: 385
 II 363: 232
 II 416: 386
 II 438: 232
 II 463: 378

1948

I 4: 208
 I 28: 258
 I 31: 389
 II 98 ja 110: 389
 II 179: 160
 II 298: 110
 II 392: 363
 II 446: 280
 II 464: 438
 13. 10. T 3043: 386

1949

I 33: 110
 II 101: 280
 II 119: 380
 II 228: 217
 II 255: 208
 II 265: 363
 II 385: 408
 II 386: 319
 II 425: 178
 II 480: 300
 1. 3. T 727: 386
 19. 9. T 2315: 213

1950

II 111: 209
 II 124: 448
 II 206: 375
 II 261: 412
 II 400: 381
 II 410: 300
 II 415: 380
 II 500: 257, 414
 II 531: 345
 28. 2. T 1066: 389

1951

I 17: 458
 II 11: 353
 II 112: 120
 II 192: 458
 II 257: 281
 II 370: 219
 II 463: 120
 II 500 ja 771: 252
 II 502: 211, 306, 315
 II 506: 438
 II 581: 284
 II 585: 274
 II 628: 380
 II 641: 250
 II 658: 238
 II 722: 258
 II 773: 209
 II 774: 388
 7. 6. T 3210: 238
 5. 11. T 5582: 238

1952

I 4: 321
 I 6: 62
 I 12: 160
 I 20: 220
 I 21: 220, 455
 II 58: 231
 II 112: 409
 II 116: 375
 II 183: 424
 II 184: 228
 II 255: 424
 II 363: 317
 II 371: 271, 283
 II 373: 323
 II 392: 258
 II 396: 427
 II 400: 274
 II 415: 273
 II 434: 380
 II 495: 120
 II 505: 160

II 525: 205, 216

II 596: 227
 II 667: 333
 II 822: 165
 20. 7. T 862: 374
 8. 5. T 2460: 389
 24. 9. T 4453: 390

1953

I 17: 66
 I 20: 301
 II 10: 386
 II 20: 427
 II 43: 269
 II 44: 62
 II 107: 168
 II 157: 359
 II 219: 384
 II 284: 282
 II 296: 368, 424, 429
 II 343 ja 407: 212
 II 379: 363
 II 384: 281
 II 397: 120
 II 407: 363
 II 415: 250
 II 444: 269—270
 II 470: 398
 II 485: 282
 II 658: 239
 II 667: 455
 II 808: 284, 288
 18. 2. T 773: 381
 10. 9. T 3813: 394

1954

I 10: 323
 I 25: 426
 I 29 ja 40: 329
 II 100: 427
 II 173: 285
 II 269—270: 363
 II 296: 160
 II 320: 282
 II 452: 208
 II 478: 236
 II 501: 369
 II 515: 380
 II 602: 273, 280
 II 636: 300
 II 677: 423
 II 699: 224
 II 703: 380
 17. 12. T 6350: 61

1955

I 15: 433
 I 19: 321
 I 32: 250
 I 33: 110
 I 35: 271
 II 67: 424
 II 105: 455
 II 281—284: 396
 II 393: 383
 II 394: 286
 II 658: 120
 II 779: 250
 II 822: 62
 II 864: 240, 375
 28. 2. T 110: 281
 14. 2. T 816: 247
 6. 6. T 2976: 283
 20. 9. T 4314: 212

1956

I 16: 67
 II 27: 211, 305
 II 98: 366
 II 139: 380
 II 159: 218
 II 193: 258
 II 197: 345
 II 200: 373
 II 206: 337
 II 255: 445
 II 339: 275
 II 350: 228
 II 406: 390
 II 511: 286
 II 552: 292
 II 599: 393
 II 706: 256
 II 786: 383
 27. 1. T 543: 247
 25. 4. T 2180: 231
 29. 4. T 2247: 393
 23. 5. T 2762: 311
 11. 9. T 4051: 212
 11. 12. T 5993: 208

1957

II 28: 266
 II 49: 208, 210
 II 76: 359
 II 124: 445
 II 126: 110, 311, 319
 II 128: 351
 II 137: 358
 II 148: 323, 388
 II 180: 226, 285

II 249: 408
II 264: 386
II 289: 212, 363
II 310: 388
II 319: 384
II 331: 224
II 383: 359
II 459: 370
II 475: 270
II 477: 394
II 510: 274

1. 2. T 526: 246
11. 2. T 654: 300
9. 5. T 2270: 247
5. 8. T 3415: 292
5. 9. T 3746: 448
25. 9. T 4169: 263
30. 10. T 4919: 61
4. 11. T 4968: 119

1958

II 6: 387
II 10: 275
II 11: 396
II 19: 120
II 33: 456
II 46: 360
II 80: 160
II 95: 165, 366
II 100: 121
II 131: 337
22. 1. T 343: 271
25. 3. T 1598: 120
12. 9. T 4003: 66
18. 9. T 4095: 252
10. 12. T 5727: 416
18. 12. T 5943: 55

1959

I 13: 352
II 17: 218
II 24: 230, 225
II 26: 381—382
II 92: 295
II 104: 119
II 180: 255
II 234: 424
II 255: 266
II 268: 455
II 272: 425
II 293: 211, 305
II 319: 376
II 376: 380
II 414: 218
II 457: 300
II 539: 66

10. 3. T 1531: 66
5. 11. T 6666: 394
5. 11. T 6668: 226
24. 11. T 7179: 224
26. 11. T 7228: 55
26. 11. T 7241: 323

1960

I 6: 388
II 12: 220
II 45: 274
II 66: 408
II 204: 255
II 220: 387
II 230: 166, 424
II 305 a: 212
II 326: 423
II 361: 255
II 436 ja 557: 252
II 447: 425
II 525: 442
II 545: 407
II 550: 247
II 578: 393
II 635, 673 ja 780: 250
II 681: 252
II 757: 380
II 781: 330
II 838: 255
II 842: 426
II 854: 409
II 853: 405

26. 1. T 430—432: 247
9. 2. T 748: 247
9. 2. T 780: 119
18. 2. T 1010: 110
1. 3. T 1316: 55
28. 3. T 2016: 119
6. 5. T 2898: 295
11. 5. T 2997: 252
10. 6. T 3777: 296
17. 11. T 6778: 286
1. 12. T 7101: 388
13. 12. T 7339: 262
19. 12. T 7525: 416
20. 12. T 7609: 416

1961

II 22: 252
II 109: 394
II 117: 258
II 183: 334
II 197 ja 250: 423
II 268: 121
II 421: 366

II 437: 380
II 460: 160
II 495: 390
II 499: 249
II 557: 290
II 669: 433
II 676: 435
II 682: 239
27. 1. T 282: 283
6. 6. T 2316: 296
18. 9. T 3211: 358
20. 10. T 3757: 275
30. 10. T 3901: 406
27. 11. T 4426: 295

1962

I 5: 255
II 49: 274
II 77: 178
II 87: 337
II 128: 210
II 136: 393
II 220—221: 425
II 235: 210
II 330: 433
II 345: 406
II 362: 299
II 363: 395
II 369: 405
II 403: 178
II 408: 178
II 483: 379
II 627: 165
II 646: 411
II 691: 377
II 699: 411
II 726: 426
II 731: 394
19. 6. T 2531: 205
25. 9. T 3312: 360
22. 10. T 3752: 211, 306
8. 11. T 4023: 405

1963

I 10: 356
I 19: 391
II 33: 177
II 37: 266
II 38: 393
II 67: 177
B II 68: 175
II 69: 326
II 93: 266
II 99: 273
II 102: 412
II 118: 281

II 126: 337
II 152: 358
II 154: 290, 393
II 188: 274
II 195: 367
II 204: 393
II 210: 226
II 243: 336
II 255: 336, 434
II 288: 334
II 305: 406
II 317: 408
II 333: 456
II 334: 456
II 398: 266
II 411: 284
II 440: 405
2. 4. T 1447: 284
18. 10. T 3952: 208

1964

I 1: 334
I 54: 290
II 8: 423
II 11: 160
II 51: 250
II 55: 160
II 107: 334
II 144: 365
II 165: 390
II 197: 283
II 240: 381
II 249: 284
II 259: 295
II 285: 178
II 302: 178
II 323: 394
II 331: 252
II 736: 291
17. 1. T 252: 178
23. 1. T 364: 167, 178
10. 2. T 653: 178
12. 2. T 738: 388
9. 3. T 1252: 408
18. 3. T 1432: 201
18. 3. T 1437: 352
3. 4. T 1590: 364
21. 4. T 1883: 393
14. 5. T 2258—2260: 408
22. 5. T 2385: 393
11. 6. T 2752: 275
18. 6. T 2812: 380
16. 9. T 3645: 286
23. 9. T 3807: 276
29. 10. T 4464: 257
13. 11. T 4725: 291
9. 12. T 5267: 406

1965

I 1: 62
I 54: 290
II 13: 444
II 93: 284
II 106: 285
II 111: 164
II 124: 334
II 248: 440
II 289: 184
II 613: 290
II 614: 289
II 623: 248
II 746 ja 765: 179
II 764: 426
II 820: 381
3. 2. T 453: 281
11. 2. T 587: 415
19. 2. T 715: 414
3. 3. T 901: 353
15. 3. T 1096: 426
8. 4. T 1522: 282
10. 5. T 1910: 380
14. 5. T 2008: 178
31. 5. T 2312: 280
15. 6. T 2598: 273
22. 6. T 2786: 275
23. 6. T 2792: 275
17. 9. T 3510: 177
24. 9. T 3645: 426
26. 10. T 4222: 179
3. 11. T 4386: 276
18. 11. T 4754: 271
16. 12. T 5310: 409
17. 12. T 5313: 409

1966

II 6: 161
II 14: 383
II 24: 218
II 37: 240
II 39: 333
II 53: 212
II 54: 212, 363
II 55: 286
II 56: 212
II 58: 326
II 105: 408
II 139: 295
II 144: 394
II 154: 255
II 504 a, 520 ja 545: 413
II 631: 278
II 645: 411
II 730: 62

II 739: 245
II 750: 394
11. 1. T 58—59: 426
21. 6. T 272: 409
27. 1. T 372: 414
27. 1. T 381: 179
10. 2. T 700: 274
28. 2. T 962: 222
2. 3. T 1016: 408—409
21. 3. T 1326: 414
1. 4. T 1564: 408
4. 4. T 1616—1618: 295
28. 4. T 2030: 382
6. 5. T 2177: 408
20. 6. T 3043: 286
2. 8. T 3305: 381
26. 9. T 4055: 275
6. 10. T 4184—4187: 409
13. 10. T 4350: 387
18. 11. T 5048: 424
30. 11. T 5239: 168
1. 12. T 5249: 387
1. 12. T 5255: 169

1967

I 21: 326
II 2: 282
II 5: 296
II 29: 213
II 33: 323
II 35: 231
II 36: 408
II 39: 66
II 51: 423
II 56: 356
II 62: 339
II 73: 387
II 86: 121, 160
II 110—111: 246
II 119: 266
II 135: 281
II 142: 393
II 154: 433
II 166: 255
II 186: 206
II 189: 319
II 191: 284
II 547 ja 548: 413
II 593: 408—409
II 650: 290
II 651: 411
II 688: 291, 411
II 689: 291
II 703: 255
18. 1. T 215: 275
6. 2. T 635: 387
6. 2. T 646: 178

9. 2. T 729: 66	11. 3. T 1562: 444	25. 8. T 4186: 386
7. 3. T 1384: 177	4. 4. T 2025: 385	27. 8. T 4269: 180
13. 4. T 2168: 333	10. 4. T 2198: 292	23. 9. T 4803: 438
13. 4. T 2175: 426	26. 4. T 2428: 364	23. 9. T 4823: 295
27. 4. T 2525: 275	15. 5. T 2851: 275	6. 10. T 5079: 295
2. 5. T 2593: 326	20. 5. T 2960: 178	7. 10. T 5106: 378, 395
6. 6. T 3463	22. 5. T 3092: 257	8. 10. T 5123: 292
ja 3465: 426	30. 8. T 4140: 248	15. 10. T 5302: 405
12. 6. T 3571: 177	5. 9. T 4205: 292	16. 10. T 5327: 275
24. 8. T 4331: 178	11. 10. T 4923: 177	21. 10. T 5435: 275
24. 8. T 4342: 178	24. 10. T 5143: 380	21. 10. T 5436: 281
19. 9. T 4830: 280	2. 12. T 6027: 413	13. 11. T 5883: 178
26. 9. T 4952: 345	5. 12. T 6101: 292	16. 12. T 6620: 366
31. 8. T 4459: 334	18. 12. T 6515: 394	16. 12. T 6676: 282
28. 9. T 5021: 295		19. 12. T 6803: 390
28. 9. T 5038: 282		8. 12. T 6383: 410
16. 10. T 5459—5460: 206	1969	
24. 10. T 5635: 393	II 35: 387, 438	
1. 11. T 5804: 358	II 36: 390	1970
16. 11. T 6168: 292	II 44: 388, 394	I 3: 110
16. 11. T 6199: 284	II 45: 352	II 1: 110
28. 11. T 6449: 415	II 49: 209	II 44: 358
7. 12. T 6722: 385	II 51: 383	II 61: 161
12. 12. T 6856—6859: 292	II 59: 389	II 68—69: 218
19. 12. T 7077: 284	II 63: 406	II 84: 326
	II 70: 457	II 85: 296
1968	II 119: 337	II 112: 334
I 54: 378	II 124: 286	II 117: 339
II 8: 390	II 125: 339	II 125: 352
II 25: 250, 387	II 198: 254	II 156, 158 ja 159: 338
II 51: 285	II 211: 184	II 169: 178
II 56: 388	II 212: 254	II 509: 184
II 58: 399	II 218: 239	II 582: 184
II 77: 334	II 565—566: 183	19. 1. T 198: 275
II 79: 326	II 572: 183	19. 1. T 207: 181
II 85: 333	II 611: 292	21. 1. T 262: 383
II 98: 120	II 651: 291	23. 1. T 308—309: 438
II 100: 257	II 822: 394	23. 1. T 318: 292
II 103: 376	7. 1. T 14: 423	27. 1. T 370: 161
II 112 ja 134: 408	21. 1. T 358: 183	28. 1. T 418: 178
II 125: 339	27. 1. T 478: 389	10. 2. T 685—690: 184
II 152: 237	19. 2. T 1069: 378	13. 2. T 767: 160
II 155: 270	26. 2. T 1221: 379	13. 2. T 771: 334
II 163: 363	6. 3. T 1412: 177	13. 2. T 773: 292
II 185: 62	7. 3. T 1455: 391	16. 2. T 808: 177
II 190: 378	12. 3. T 1589: 381	11. 3. T 1241: 390
II 192: 444	18. 3. T 1642: 280	7. 4. T 1675: 161
II 512: 290	25. 3. T 1843: 379	14. 4. T 1850: 383
II 573: 257	13. 5. T 2873: 175	15. 4. T 1882: 183
II 576—577: 290	21. 5. T 3009: 178	24. 4. T 2104: 177
II 647: 378	29. 5. T 3225: 378	6. 5. T 2357: 177
22. 1. T 385: 165	30. 5. T 3240: 423	13. 5. T 2472: 161
14. 2. T 948: 390	2. 6. T 3263: 293	2. 6. T 2868: 181
16. 2. T 972: 275	5. 6. T 3357: 161	16. 6. T 3123: 282
22. 2. T 1159: 390	10. 6. T 3467 b: 409	17. 6. T 3160: 409
27. 2. T 1242 c: 415	21. 7. T 3941: 434	15. 7. T 3355: 160
28. 2. T 1298: 393	28. 7. T 3969: 409	6. 8. T 3472: 178
	12. 8. T 4047: 165	4. 9. T 3904: 409

2. 9. T 3849: 181
16. 9. T 4126: 291
16. 10. T 4751: 423
23. 10. T 4889: 181
27. 10. T 4940: 386
29. 10. T 4984: 177
30. 10. T 5014: 68
3. 11. T 5053: 273
3. 11. T 5054: 390
15. 12. T 5746: 256

1971

I 2: 254
II 39: 360
II 43: 453
II 44: 360
II 45: 326
II 61: 392
II 64: 396
II 70: 327
II 78: 328
II 88: 393
II 91: 388
II 119: 68
II 123: 393
II 124: 222
II 532: 181
II 533: 175, 181
II 598: 184
II 669—670: 119
12. 1. T 58: 180
14. 1. T 120: 396
15. 1. T 150: 175
26. 1. T 305: 380
17. 3. T 1213: 161
26. 3. T 1392: 175
29. 3. T 1439
ja 1442: 389
6. 4. T 1602: 387
19. 4. T 1686: 180
20. 4. T 1716: 180
23. 4. T 1796: 258
4. 5. T 1959: 293
18. 5. T 2230: 389
26. 5. T 2368: 161
27. 5. T 2407: 274
28. 5. T 2411: 339
2. 6. T 2438—2439: 393
4. 6. T 2481: 334
17. 8. T 2696: 389
11. 8. T 3082: 339
24. 8. T 3199: 177
2. 9. T 3329: 275
13. 9. T 3565: 408
21. 9. T 3791: 337
4. 10. T 4050: 394
18. 10. T 4345: 299

22. 10. T 4431: 414
11. 11. T 4769—4770: 177
10. 12. T 5217: 438

1972

I 2: 67
II 14: 363
II 16: 121
II 56: 216
II 106: 389
II 114: 391
II 136: 319
18. 1. T 102: 336
4. 2. T 350: 424
18. 2. T 547: 380
8. 3. T 846: 458
9. 3. T 879: 384
10. 3. T 890: 256
29. 3. T 1191: 392
5. 4. T 1221: 392
5. 5. T 1222—1223: 387
14. 4. T 1379: 387
27. 4. T 1584: 458
28. 4. T 1619: 314
1. 6. T 2191: 387
6. 6. T 2282: 280
22. 6. T 2551: 292
19. 9. T 3400—3401: 295
13. 10. T 3918: 337
13. 10. T 3937: 396
17. 10. T 4003: 382
24. 10. T 4123—4124: 175
3. 11. T 4285: 385
8. 11. T 4335: 314, 394
21. 11. T 4573: 249
22. 11. T 4607: 381
28. 11. T 4678: 178
1. 12. T 4752: 291
13. 12. T 4918: 274
20. 12. T 5008: 256
20. 12. T 5007: 256

1973

II 50: 383
II 53: 399
II 81: 247
II 118: 168
II 141: 223
II 145: 344
II 147: 330
II 149: 344
II 182: 296
II 183—184: 178
II 538 ja 594: 184
II 547: 183
II 550: 183

15. 1. T 130: 165
16. 1. T 150: 438
8. 2. T 517: 339
2. 3. T 870—870 b: 395
15. 3. T 1076: 438
15. 3. T 1087: 385
26. 3. T 1273: 338
26. 3. T 1277: 392
9. 4. T 1472: 338
25. 4. T 1680: 178
8. 5. T 1910: 236
21. 5. T 2175: 379
22. 5. T 2202: 408
1. 6. T 2412: 177
7. 6. T 2525: 389
7. 8. T 2951: 166, 424
22. 8. T 3137—3139: 379
5. 9. T 3377: 273
18. 10. T 4097: 237
25. 10. T 4247: 414
6. 11. T 4409: 295
21. 11. T 4674: 216
22. 11. T 4715: 292

1974

II 45: 392
II 66: 328
II 145: 296
II 146: 296
II 148: 381
II 159: 274, 423
II 505: 181
7. 1. T 13: 379
22. 1. T 272: 380
22. 1. T 275: 178
23. 1. T 317: 438
28. 1. T 384: 257
11. 2. T 611: 338
15. 2. T 709: 395
25. 2. T 838 a: 334
11. 3. T 1033: 181
19. 3. T 1203: 337, 339
25. 3. T 1319: 392
25. 3. T 1322: 339
28. 3. T 1402: 380
9. 4. T 1538: 380
9. 4. T 1568: 379
6. 5. T 1926: 338
17. 5. T 2173: 373
12. 6. T 2564: 249
30. 7. T 2864: 180
26. 8. T 3071: 399
11. 9. T 3352: 296
3. 10. T 3729: 68
3. 10. T 3733: 292
11. 10. T 3889: 292

16. 10. T 3945: 256
18. 10. T 4003: 374

1975

II 21: 248
II 59: 327
6. 1. T 2: 337
7. 1. T 22: 387
24. 1. T 351 ja 353: 178
27. 1. T 365: 284
27. 1. T 369: 290
27. 1. T 399: 374
30. 1. T 455—456: 178
31. 1. T 477: 374
31. 1. T 490: 439
4. 2. T 515: 180
4. 2. T 680: 269
17. 2. T 701: 380
17. 2. T 703: 434
21. 2. T 837—838: 392
20. 3. T 1255: 178
8. 5. T 1885: 62
12. 5. T 1939—1940: 258
20. 5. T 2037—2039: 380
26. 5. T 2141: 370
29. 5. T 2247: 178
27. 10. T 4116: 301
27. 10. T 4117: 327
14. 11. T 4437: 178
18. 11. T 4517: 318
20. 11. T 4551: 342, 343
25. 11. T 4633: 319
1. 12. T 4692: 333
4. 12. T 4769:

1976

9. 1. T 48: 352
13. 1. T 81: 408
13. 1. T 107: 249
16. 1. T 167: 178
19. 1. T 186: 343
29. 1. T 372: 178
13. 2. T 656: 178
17. 2. T 668: 392
20. 2. T 764—766: 235
26. 2. T 827: 274
4. 3. T 961: 165, 387
5. 3. T 993: 178
19. 3. T 1172: 212
24. 3. T 1262: 399
29. 3. T 1330—1332: 178
30. 3. T 1349: 248
30. 3. T 1369: 241
7. 4. T 1494: 235
12. 4. T 1542: 229
27. 4. T 1673: 241

28. 4. T 1697: 235
30. 4. T 1729—1732: 178
5. 5. T 1807: 68
10. 5. T 1851: 399
11. 5. T 1880: 392
12. 5. T 1917: 238—239
14. 5. T 1962: 55
17. 5. T 1969: 383
19. 5. T 2026: 236
19. 5. T 2028: 68
24. 5. T 2087: 383
28. 5. T 2207: 178
31. 5. T 2218: 399
31. 5. T 2230: 67—68
31. 5. T 2231: 217, 249
1. 6. T 2247: 235
10. 6. T 2374: 178
11. 6. T 2403
ja 2404: 178
16. 6. T 2490: 178
22. 6. T 2588: 241
29. 6. T 2638: 223
5. 7. T 2681: 293
14. 7. T 2724: 178
23. 7. T 2768: 231
11. 8. T 2874: 235
16. 8. T 2915—2917: 60
2919—2920: 60
25. 8. T 3022: 165, 396
6. 9. T 3172: 225
6. 9. T 3176: 376
9. 9. T 3262: 442
13. 9. T 3292: 434
28. 9. T 3578: 68
8. 10. T 3755: 61, 368
20. 10. T 3951: 245
20. 10. T 3953: 266
25. 10. T 4015: 335
25. 10. T 4016: 335
25. 10. T 4022—4023: 120
26. 10. T 4051: 363
5. 11. T 4276: 213
10. 11. T 4350: 120
29. 11. T 4626: 337
14. 12. T 4876—4877: 165
17. 12. T 4999—5002: 258—259

1977

18. 1. T 141: 327
3. 2. T 381: 391
4. 4. T 1439: 436
11. 5. T 1981: 299
16. 5. T 2051: 392
18. 5. T 2118: 122
18. 8. T 3077: 247, 431

26. 8. T 3203:
15. 11. T 4632: 431

Uudenmaan LO

30. 12. 1976 T 12192: 453
30. 12. 1976 T 12193: 453

Turun ja Porin LO

28. 8. 1970 T 205: 299
30. 5. 1972 T 182: 216
19. 12. 1972 T 336: 226
6. 2. 1973 T 35: 216
3. 4. 1973 T 92: 213
8. 10. 1973 T 252: 274
23. 10. 1973 T 723: 333
28. 5. 1974 T 176: 213
28. 5. 1974 T 177: 217
11. 2. 1975 T 39: 238
20. 12. 1974 T: 211
25. 3. 1975 T 87: 274
7. 4. 1975 T 92: 301
22. 4. 1975 T 106: 227
25. 11. 1975 T 449: 451
11. 1. 1977 T 13: 333
11. 1. 1977 T 16: 335
20. 1. 1976 T 11: 227
9. 3. 1976 T 54: 227
6. 4. 1976 T 72: 220

Hämeen LO

15. 1. 1976 T 8: 205
1. 4. 1976 T 81: 206
27. 3. 1975 T 102: 206
5. 2. 1974 T 37: 206
26. 3. 1976 T 76: 206
4. 2. 1975 T 16: 217
28. 1. 1975 T 11: 235
22. 10. 1976 T 247: 235
26. 9. 1975 T 250: 220
27. 1. 1975 T 107: 216
30. 1. 1975 T 115: 222
24. 4. 1975 T 78: 227
24. 4. 1975 T 78: 227
20. 11. 1975 T 306: 226
7. 4. 1975 T 371: 299
18. 7. 1975 T 129: 213
12. 7. 1976 T 167: 239
30. 10. 1975 T 280: 213
26. 9. 1974 T 358: 380
3. 10. 1974 T 372: 380

10. 10. 1974 T 389: 380
5. 8. 1976 T 178: 380
28. 2. 1975 T 58: 381
30. 5. 1975 T 99: 396
17. 12. 1976 T 302: 396
30. 10. 1974 T 834: 336
9. 12. 1974 T 942: 336
30. 1. 1975 T 117: 333
20. 11. 1975 T 317: 339
9. 8. 1974 T 612: 299
24. 4. 1975 T 74: 358
30. 10. 1975 T 280: 301,
366
11. 5. 1976 T 127: 302
13. 6. 1974 T 190: 358
29. 3. 1976 T 87: 366

Kymen LO

1. 8. 1975 T 406: 366
8. 8. 1975 T 418: 366
7. 11. 1975 T 161: 239
14. 11. 1975 T 206: 222
22. 1. 1976 T 167: 258
12. 4. 1976 T 763: 230
18. 8. 1976 T 1759: 239
23. 9. 1976 T 2007: 258
2. 11. 1976 T 2244: 274

Mikkelin LO

18. 8. 1977 T 1446

Kuopion LO

27. 2. 1975 T 97: 211
18. 12. 1975 T 776: 217
10. 2. 1976 T 169: 208
14. 6. 1976 T 487: 456
14. 6. 1976 T 488: 220
19. 7. 1976 T 550: 238
28. 7. 1976 T 573: 217
18. 11. 1976 T 848: 222
3. 5. 1977 T 331: 383
17. 5. 1977 T 350: 239

Pohjois-Karjalan LO

11. 2. 1975 T 67: 217
12. 9. 1975 T 577: 217
17. 2. 1976 T 70: 254
24. 3. 1975 T 164: 239
11. 2. 1976 T 56: 330
16. 6. 1976 T 384: 303
23. 6. 1976 T 413: 339
17. 8. 1976 T 494: 301
29. 7. 1976 T 467: 375
28. 9. 1975 T 561: 339

29. 10. 1976 T 655: 217
7. 1. 1977 T 55: 274

Vaasan LO

28. 7. 1969 T 349: 229
14. 9. 1973 T 334: 302
14. 11. 1974 T 350: 388
15. 10. 1975 T 490: 213
7. 1. 1976 T 2001: 235
25. 3. 1976 T 452: 374
21. 4. 1976 T 2439: 337
30. 9. 1976 T 3193: 336
21. 2. 1977 T 2290: 299
30. 3. 1977 T 2483: 217
17. 6. 1977 T 2930: 217

Lapin LO

31. 12. 1975 T 2184: 274
12. 5. 1976 T 613: 239
25. 5. 1976 T 695: 239
29. 6. 1976 T 885: 388
29. 6. 1976 T 886: 383
26. 7. 1976 T 973: 239
29. 9. 1976 T 1279: 383
27. 10. 1976 T 1412: 217
18. 2. 1977 T 214: 217
18. 2. 1977 T 217: 217

4. ASIAHAKEMISTO

Hakemisto täydentää sisällysluetteloa. Sisällysluettelosta selvästi ilmenevät hakusanat on joko jätetty pois tai viitattu vain tekstin oleellisiin kohtiin.

Ahvenanmaa 61
alistus 65—66
asetuksenantovalta 103
asuinpaikka 351
Conseil d'Etat 28, 72
détournement de pouvoir 55
elinkeinovalvonta 343
eläkeasiat 292
ennakkopäätös 161—162
ennakkotiedot 288—
esitykset 205—
feodalismi 19, 22
fiskus-oppi 28
hakemusasiat 200, 263—
hallinnollisen jaotuksen muuttaminen 362—364
hallintokantelu 65
hallintomenettelyssä ratkaistava asia 378—384
hallintoriita-asiat 392—394
hallintotoimi 73, 76, 79, 185
harkintavallan väärinkäyttö 55
HM 92,2 § 109—
Iso-Britannia 82—85
itse-oikaisu 67
johtosäännöt 322
julkinen valta 14
järjestelypäätökset 225—
— asian käsittelyjärjestys 226
— kokouksen koolle kutsuminen 225
— pöytäkirja 227
järjestyssäännöt 321
kaavat 324—
kadun kunnossapito 337
kantelu 270, 272—
kehotukset 358—361
kenraalikuvernööri 34
KHO:n perustaminen 45

kollegiot 23—, 35
kuninkaan vala 15
kunnalliset säädökset 320—
kuntajaon muutos 212
kustavilainen aika 29—
kurinpitotoimet 368—370
kuuliaisuusvelvollisuus 349
kärjälaitos 14
lain kaksinaiskäsittely 313
lainsäädännöllinen valtuus 109
lausunnot 232—
liberalismi 37
lisäselvityspyynnöt 223
LO:ien ratkaisutoiminta 170
LVO:n ratkaisutoiminta 171
läänityslaitos 16
mielivalta 95
mitättömyysinstituutio 65, 311
muistutukset 371—376
muut anomukset 270, 278—
Neuvostoliitto 87—89
Norja 79—80
normihierarkia 98
normipäätökset 200, 304—320
nuhteet 371—376
ohjesäännöt 322—
oikaisuvaatimusmenettely 67, 384—391
oikeudenloukkaus 52
oikeusturvan käsite 94—96, 144
oikeusvaltioajattelu 37—38
oikeusvoima 187
palkkolunastushakemus 216
palautuspäätökset 202, 399—
— palautusperustelut 403
— osaratkaisut 413
— sitovuus 416
— välivaiheratkaisut 414
passiivisuus 260—
periaatepäätökset 200, 288, 298—
perustelut 203, 419—
perustevalitus 58
perustuslakivaliokunta 101—103
petitio-oikeus 200, 268—

- poliisimääräykset 317
 prokuraattori 34
 prokuraattorijärjestelmä 88, 91
 prosessinedellytykset 163—
 päätöksentekoprosessi 199
 rakennusvalvonta 332
 Ranska 72—
 raukeamispäätös 247
 riita- ja rikosprosessissa ratkaistavat
 asiat 395—396
 runkokaava 327
 Ruotsi 70—72
 Saksan liittotasavalta 74—
 senaatin asema 34
 seutukaava 326
 siirtopäätökset 254—
 sisäiset viranomaistoimet 347—
 sosialistiset maat 90
 soveltamisratkaisuista 155—157
 subjektiivinen oikeus 39—40, 52, 76,
 91—92
 summa revisibilis 151
 suojantarveperiaate 97
 suurvallan aika 21—
 säännösten jälkikontrolli 110
 Tanska 80—82
 tasavallan presidentti 61
 teettämishuaka 334
 terveydenhoito 337—
 tiedoksi merkintä 365
 tribunaalijärjestelmä 84—85
 tulkinta 157—161
 turvaamistoimenpiteet 224
 tutkimatta jääminen 200, 244—
 työsuojelutoimet 340—
 työtuomioistuimen ratkaistavat riidat
 391—392
 täytäntöönpanon keskeyttäminen 433—
 täytäntöönpanotoimet 203, 431—
 — edunsoovat hallintopäätökset 431
 — kunnallishallinnon erityiskysymyk-
 siä 452
 — velvoittavat hallintopäätökset 442
 — virka-apu 446
 uhkasakko 334
 ulosottoasiat 57
 Vaasa-aika 20—
 valituksenedellytykset 163—, 421
 valituskelpoisuuden käsite 4, 62—63,
 166—167, 185—
 valituskieltojen soveltaminen 175—
 valituslupajärjestelmä 179—184
 vallanjako 55, 69, 93, 305, 308
 valmistelutoimet 199, 230—
 valtionapuasat 293—
 vapaat hakemukset 267—
 vapauden aika 25
 varoitus valvontatoimena 344
 verotyyppinen lausunto 240—
 viittaussäännökset 129—
 viran haettavaksi julistaminen 218
 viranomaisen viivyttely 260—
 virka-apu 446—451
 virkakäskyt 347—
 vireillepanotoimet 199—
 voimaantulo 116—
 välillinen valtionhallinto 61
 välitoimenpiteet 222
 Yhdysvallat 85—87
 yleiskaava 328
 ylimääräinen muutoksenhaku 67—68

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

4. V. MERIKOSKI, Yhdistymisvapaudesta. 1935, nid. 21 mk (11 mk)
6. A. R. HEIKONEN, Perinnönnyhteydestä Suomen oikeudessa I. 1936, nid. 25 mk (13 mk)
8. ARVO SIPIÄ, Deliktiperustaisen vahingonvastaan teoreettinen rakenne. 1936. 14 mk (7 mk)
10. HUUGO RANINEN, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä. 1937, nid. 3 mk (1,50 mk)
11. Kirjoitelmia 1937. Sisältää 1. BRYNOLF HONKASALO: Nulla poena sine lege. 2. V. MERIKOSKI: Vaarallisuusäännön alkamääräykset. 3. PAAVO ALKIO: Tuomioistuinten velvollisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään, nid 3 mk (1,50 mk)
13. R. ERICH, Suomen oikeusasema. 1938, nid. 3 mk (1,50 mk)
14. OTTO BRUSIIN, Tuomarin harkinta normin puuttuessa. 1938, nid. 21 mk (11 mk)
20. ILMARI MELANDER, Lapsen huollosta. Yksityisoikeudellinen tutkimus I 1939, nid 21 mk (11 mk)
21. PAAVO KASTARI, Eduskunnan hajottus. 1940, nid. 7,50 mk (3,75 mk)
24. TAUNO SUONTAUSTA, Valtion alueellisesta puolueettomuudesta. 1944, nid 6 mk (3 mk)
26. INKERI ANTTILA, Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena. 1946, nid. 21 mk (11 mk)
27. TAUNO ELLILÄ, Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa. nid. 31 mk (16 mk)
28. HARRY VENOJA, Takavarikko. 1947, nid. 6 mk (3 mk)
29. INKERI ANTTILA, Varainlausesta epärehellisyysdestä. 1948, nid. 4,50 mk (2,25 mk)
30. NIILO SALOVAARA, Rikoksen ylityksestä, nid. 25 mk (13 mk)
31. ANTTI HANNIKAINEN, Pidätysoikeuden rakenteesta. 1948, nid. 8 mk (4 mk)
32. OLAVI RYTKÖLÄ, Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. 1948, nid 7,50 mk (3,75 mk)
33. J. N. LEHTINEN, Mitä oikeus on? 1949, nid. 4 mk (2 mk)
34. REINO ELLILÄ, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3. 11 mukaan. 1949, nid. 9 mk (4,50 mk)
35. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia, Brynolf Honkasalolta 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1949, nid 4 mk (2 mk)
36. MIKAEL LIVSON, Epävarsinainen laiminlyöntirikos. 1949, nid. 25 mk (13 mk)
37. OLAVI RYTKÖLÄ, Julkisoikeudellinen sopimus. 1950, nid 5 mk (2,50 mk)
38. ERIK CASTREN, Kansainvälinen oikeusseuraanto. 1950, nid. 8 mk (4 mk)
39. JOUKO HALILA, Tunnustamisesta. 1950, nid. 25 mk (13 mk)
40. JORMA UITTO, Vankien ehdonalaan vapautteen päättäminen. 1950, nid 6,50 mk (3,25 mk)
41. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Salmalialle 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari. 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)
42. AARO AHTEE, Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. 1950, nid. 25 mk (nid. 13 mk)
44. PAAVO HILTUNEN, Syyllisyyskäsite rikoksen uusimisessa. 1951, nid 10 mk (5 mk)
46. E. J. MANNER, Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä. 1953, nid. 10 mk (5 mk)
48. LASSI KILPI, Harkintataksollus. 1955, nid 7 mk (3,50 mk)
50. INKERI ANTTILA, Alakärsiin kohdistuneet siveellisyysrikokset ja niiden tekijät. 1956, nid 9 mk, sid. 11,50 mk (nid 4,50 mk, sid 7 mk)
51. VEIKKO REINIKAINEN, Jutun palauttamisesta. 1956, nid. 31 mk (16 mk)
52. SIMO ZITTING, Saantisoja irtaimisto-oikeudessa. 1956, sid. 11,50 mk (sid 7 mk)
53. VAINO VIHMA, Suorituksen mahdottomuus varallisuus-oikeudellisissa sopimussuhteissa. 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)
54. VEIKKO REINIKAINEN, Prosessinedellytyksen puuttuminen oikeusseuraamuksesta. 1958, sid 14 mk (sid. 8 mk)
56. SIMO ZITTING, Kaupunkimaan omistuksesta. 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)
59. OLAVI RYTKÖLÄ, Merenkulkumaksut. 1958, nid 8 mk (nid. 4 mk)
60. OLLI IKKALA, Kunnan yleinen toimivalta. 1959, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid 8 mk)
61. TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen. 1959, nid. 15 mk, sid 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)
63. K. A. TELARANTA, Erehdys oikeustolmiopin perusongelmana. 1960, sid. 26 mk (sid. 14 mk)
66. EINO PURHONEN, Eduskunnan budjettivalta. 1961, sid. 14 mk (8 mk)
68. KAUKO SIPPONEN, Lainsäädäntövallan delegoiminen. 1965, nid. 32 mk, sid 35 mk (nid 16 mk, sid. 19 mk)
69. ERIK CASTREN, Siviiliväestön oikeussuoja maaja ilmasodassa. 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)
72. TAUNO VESANEN, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. 1965, nid. 23 mk, sid. 26 mk (nid. 11,50 mk, sid. 14 mk)
73. TENHO AUTERE, Oikeus ilmatilan käyttöön siviililimallutarkoituksessa rauhan aikana. Erityisesti Suomen ilmailujulkisoikeutta silmällä pitäen. 1955, nid. 22 mk, sid. 25 mk (nid. 11 mk, sid. 13 mk)
74. JORMA S. AALTO, Rikosprosessilain asiallisesta sovellutusalaista. 1965, nid. 24 mk (nid. 14 mk)
75. ESKO HOPPU, Rahdinottajan tavaravastuusta. 1966, nid. 19 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 13 mk)
76. ANTERO JYRANKI, Sotavolman ylin päällikkyys. 1967, nid. 27 mk, sid 30 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

77. **ESKO HOPPU**, Valtion oikeudesta luopua saatavistaan. 1968, sid. 30 mk (sid. 22 mk)
78. **JORMA S. AALTO**, Rikostuomion vaikutuksista siviiliprosessissa. 1968, nid. 26 mk (nid. 18 mk)
80. **TOIVO SAINIO**, Muukalaisen oikeusasemasta II. 1959, nid. 24 mk, sid. 28 mk (nid. 17 mk, sid. 20 mk)
81. **TOIVO HOLOPAINEN**, Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. 1969, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 30 mk)
82. **JORMA PIETILÄ**, Tonttirikisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan. 1968, nid. 38 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
83. **TENHO AUTERE**, Kansainvälisten riitojen rauhanomaisesta selvittelystä. Erityisesti tuomiovaltaa silmällä pitäen. 1968, nid. 20 mk, sid. 23 mk (nid. 15 mk, sid. 17 mk)
84. **KAARLO SARKKO**, Työrauhavelvollisuudesta. 1969, nid. 30 mk, sid. 33 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
85. **HANNU TAPANI KLÄMI**, Julius Paulus, 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
86. **AULIS AARNIO**, Kysymyksiä testamenttioikeuden alalta. 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)
88. **JUHANI KYLÄKALLIO**, Osakeyhtiön yhtiökokouksen päätöksen pätemättömyydestä. 1970, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 26 mk, sid. 29 mk)
89. **EERO VILKKONEN**, Hallintotoimen mitättömyydestä. 1970, sid. 40 mk (31 mk)
90. **MIKAEL HIDEN**, Eduskunnan oikeusasiamies. 1970, nid. 30 mk, sid. 34 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)
91. **JUHA VIKATMAA**, Erehdyksestä. Rikosoikeudellinen tutkimus. 1970, nid. 44 mk, sid. 48 mk (nid. 33 mk, sid. 36 mk)
95. **ILKKA SARAVIITA**, Lakiehdotuksen lepäämäänjättäminen. 1971, nid. 50 mk, sid. 55 mk (nid. 37 mk, sid. 41 mk)
96. **MIKKO KÄMÄRÄINEN**, Huoltajan tuottamusperusteinen korvausvastuu. 1972, nid. 38 mk, sid. 43 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
97. **IRMA LAGER**, Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa. 1972, nid. 38 mk, sid. 42 mk (nid. 29 mk, sid. 32 mk)
98. **TERTTU APALA-ARLANDER**, Yleislausekkeista. 1972, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)
99. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia III**. Niilo Salovaaralle 13. 10. 1972 omistettu. 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)
100. **PIRKKO-LIISA ARO**, Ennakkokäyttöoikeus patentinhaltijan yksinoikeuden rajoituksena. 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)
101. **ESKO RIEPULÄ**, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. 1973, nid. 40 mk, sid. 44 mk (nid. 30 mk, sid. 33 mk)
102. **MARTTI CASTREN**, Liikesalaisuuksien oikeus-suojasta. 1973, nid. 38 mk, sid. 44 mk (nid. 29 mk, sid. 33 mk)
103. **EERO VILKKONEN**, Hallintolainkäytön alasta. 1973, nid. 40 mk, sid. 46 mk (nid. 30 mk, sid. 34 mk)
104. **ILKKA SARAVIITA**, Kansainvälisten järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. 1973, nid. 46 mk, sid. 51 mk (nid. 35 mk, sid. 39 mk)
105. **PEKKA KOSKINEN**, Yksitekoisesta rikosten yhtymisestä. 1973, nid. 44 mk, sid. 49 mk (nid. 33 mk, sid. 37 mk)
106. **RAIMO LAHTI**, Toimenpiteistä luopumisesta rikosten seuraamusjärjestelmässä. 1974, nid. 96 mk, sid. 104 mk (nid. 72 mk, sid. 78 mk)
107. **LEENA KARTIO**, Rakennusnomistajan oikeusasemasta erityisesti silmälläpitäen maapohjan omistussuhteiden merkitystä. 1974, nid. 52 mk, sid. 57 mk (nid. 39,—, sid. 43,—)
108. **MIKAEL HIDEN**, Säädosvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. 1974, nid. 58 mk, sid. 63 mk (nid. 44 mk, sid. 48 mk)
109. **TAUNO VESANEN**, Vientimaksusta. Vero-oikeudellinen tutkimus. 1974, nid. 32 mk, sid. 38 mk (nid. 24 mk, sid. 29 mk)
110. **SEPPO LAAKSO**, Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, geneetikasta, tulkinnasta ja sovelluskäytännöstä. 1975, nid. 82 mk, sid. 90 mk (nid. 62 mk, sid. 68 mk)
111. **ERKKI HAVANSI**, Takavarikko ja hukkaamiskielto ulosotolain 7 luvun mukaan. I. 1975, nid. 174 mk, sid. 182 mk (nid. 130 mk, sid. 136 mk)
112. **PIRKKO-LIISA ARO**, Sattumanvaraiset edut elinkeinotoiminnassa. 1975, nid. 50 mk, sid. 58 mk (nid. 38 mk, sid. 44 mk)
113. **ERKKI J. HOLLO**, Pilaamiskielion sisältö vesilain mukaan. 1976, nid. 94 mk, sid. 104 mk (nid. 70,50 mk, sid. 78 mk)
114. **PAULI KOSKI**, Konserni. 1977, nid. 104 mk, sid. 114 mk. (nid. 78 mk, sid. 85,50 mk)
115. **EERO BACKMAN**, Rikoslaki ja yhteiskunta, nid. 104 mk, sid. 114 mk (nid. 78 mk, sid. 85,50)
116. **ERKKI AUREJÄRVI**, Urakkasopimus. Työsuoritusopimuksia koskevan teorian arviointia. 1976, nid. 88 mk, sid. 100 mk (nid. 66 mk, sid. 75 mk)
117. **LARS BJÖRNE**, »... syihin ja lakiin eikä mieltä» 1977, nid. 131 mk, sid. 142 mk (nid. 98 mk, sid. 106 mk)
118. **MATTI NIEMIVUO**, Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. 1976, nid. 94 mk, sid. 106 mk (nid. 71 mk, sid. 80 mk)
119. **PIRKKO-LIISA ARO**, Kasvinjalostajan oikeudellisen aseman — kehityskulkuja ja nykynäkömiä. 1977, nid. 48,—, sid. 60,— (nid. 36,—, sid. 45,—)
120. **JYRKI VIROLAINEN**, »Reformatio in pejus-kielosta». 1977, nid. 114,—, sid. 126,— (nid. 85,—, sid. 94,—)
121. **TIMO KONSTARI**, Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa. 1977, nid. 114,—, sid. 126,— (nid. 85,50, sid. 94,50)
122. **ILKKA SARAVIITA**, Kansainvälisten järjestöjen sanktiojärjestelmät. 1977, nid. 90 mk, sid. 102 mk (nid. 68 mk, sid. 77 mk)
123. **ANTERO JYRÄNKI**, Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919—1976. 1978, nid. 112 mk, sid. 124 mk (nid. 84 mk, sid. 93 mk)

Julkaisut ovat Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tilattavissa suikeissa mainittuun erityishintaan, os. Annankatu 16 B, Helsinki 12. (Kirjakauppahinnat ovat ohjehintoja)

ISBN 951-9068-78-3 (nid.)

ISBN 951-9068-79-1 (sid.)