

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 170

Pekka Hallberg

YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU HALLINTOASIOISSA

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 170

YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU HALLINTOASIOISSA

PEKKA HALLBERG

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 170

YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU HALLINTOASIOISSA

KIRJOITTANUT

PEKKA HALLBERG

HALLINTONEUVOS

OIKEUSTIETEEN TOHTORI

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1986 Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-083-2

ISSN 0356-7206

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-637-7

ALKUSANAT

Ylimääräinen muutoksenhaku on osa hallintolainkäytön järjestelmää. Nykyiset säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa ovat olleet voimassa kaksi vuosikymmentä. Kun tämä tutkimus perustuu ennen muuta lain soveltamiskäytäntöön, kiitokset tutkimuksen aikaansaamisesta kuuluvat työtovereilleni korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Erityiset kiitokset tutkimustyön suorittamisvaiheesta osoitan hallintosihteeri *Leena Lauriselle* ratkaisukäytännön kokoamisesta ja arvokkaasta avusta. Käsikirjoituksen lukemisesta kiitän hallintoneuvos *Matti Paloheimoa* ja professori *Toivo Holopaista*. Yhteenvedon kääntämisestä kiitän vs. esittelijäneuvos *Liisa Hyväristä*. Tutkimuksen valmistuessa osa kiitoksista kuuluu perhepiirille. Suomalaista Lakimiesyhdistystä kiitän tutkimuksen ottamisesta julkaisujen A-sarjaan.

Toivon tutkimuksesta olevan hyötyä käytännön oikeusturvaongelmia ratkaistaessa.

Kokemäellä, 11—12 kesäkuuta 1986.

Pekka Hallberg

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat	V
Sisällysluettelo	VII
Kirjallisuusluettelo	IX
Lyhennyksiä	XV
1. TUTKIMUSTEHTÄVÄ	1
1.1. Tutkimuksen kohde	1
1.2. Tutkimuksen suorittaminen	4
1.3. Tutkimuksen jäsentely	6
2. YLIMÄÄRÄISEN MUUTOKSENHAUN KEHITYSVAIHEITA	8
2.1. Ylimääräisen muutoksenhaun varhaisia vaiheita	8
2.2. Ylimääräinen muutoksenhaku ja KHO:n perustaminen	15
2.3. Oikeudenkäymiskaaren muutos ja tarve lain uudistukseen hallintoasioissa	18
2.4. Hallintopurkulain valmisteluvaiheet	25
3. YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU OIKEUSSUOJAJÄRJESTELMÄN OSANA	39
3.1. Muutoksenhaun tarkoituksesta ja muutoksenhakeinoista	39
3.2. Ylimääräisen muutoksenhaun suhde säännönmukaiseen valitukseen ...	41
3.3. Oikaisuvaatimusmenettely ja ylimääräinen muutoksenhaku	43
3.4. Ylimääräisen muutoksenhaun käyttöalan määräytymisestä	44
4. HALLINTOPURKULAIN SOVELTAMISALA	50
4.1. Lain soveltamisalan määrittelystä	50
4.2. Hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä tehty päätös	54
4.3. Päätöksen lainvoimaisuus	62
5. KANTELU	69
5.1. Kantelu oikeusturvakeinona	69
5.2. Kuulemisvirhe kanteluperusteena	70
5.3. Muu menettelyvirhe kanteluperusteena	73
5.4. Epäselvä tai puutteellinen päätös	77
5.5. Kantelun tekemisjärjestys ja menettely	79
6. MENETETYN MÄÄRÄAJAN PALAUTTAMINEN	85
6.1. Määräajan palauttamisesta yleensä	85
6.2. Palautettavista määräajoista	87
6.3. Peruste määräajan palauttamiseen	91
6.4. Määräajan palauttamisen hakeminen	98

VIII

7. PÄÄTÖKSEN PURKAMINEN	101
7.1. Purkuperusteista yleensä	101
7.2. Menettelyvirhe purkuperusteena	103
7.3. Ilmeisesti väärä lain soveltaminen purkuperusteena	110
7.4. Erehdys purkuperusteena	118
7.5. Uusi selvitys purkuperusteena	122
7.6. Oikeuden loukkaus ja julkinen etu purun edellytyksenä	128
7.7. Purkuedellytysten harkinnasta kokonaisuutena	137
7.8. Perustevelituksen tai kantelun ensisijaisuus purkuun nähden	141
7.9. Purun hakeminen	144
7.10. Päätöksen purkaminen viran puolesta	148
7.11. Määräaika purkuasioissa	151
8. MUUTOKSENHAKUMENETTELY	154
8.1. Hakemuksen tekemisestä	154
8.2. Selvitysvelvollisuus ja lisäselvitysten hankkiminen	160
8.3. Hakemukseen annettava päätös	161
8.4. Päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen tai keskeyttäminen	162
9. YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU JA MUUT LAINVOIMAISEN PÄÄTÖKSEN OIKAISUKEINOT	165
9.1. Kirjoitus- tai laskuvirheen oikaiseminen	165
9.2. Ylimääräinen muutoksenhaku ja asiavirheen korjaamissäännöstö	167
9.3. Hallintopurkulain voimaantulo	168
10. YLIMÄÄRÄISEN MUUTOKSENHAUN KÄYTTÖALASTA JA MERKITYKSESTÄ	171
10.1. Ylimääräinen muutoksenhaku oikeusturvakeinona	171
10.2. Kehitysnäkymiä	175
11. SAMMANDRAG	177
Oikeustapaushakemisto	180
Asiahakemisto	183

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.

Adolphson, Yngve: Att delegera beslutanderätt, FT 1973 ss. 90—106.

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.

Andersson, Edward: Överklagarhet och besvärsmått i förvaltningsrätten. Första upplagan 1964. Omtryck, Vammala 1970. (Andersson).

— » — Efterbeskattning och grundbesvär vid stats- och kommunalbeskattningen. Helsingfors 1964. (Efterbeskattning och grundbesvär).

— » — Synpunkter på förvaltningsrättsskipningens utveckling. JFT 1970 s. 244 ss.

— » — Om ändring av talan i förvaltningsprocessen. JFT 1963 s. 345 ss.

— » — Uusi laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa, SKL 1966 s. 328 ss.

Björkstén, S. R.: Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929. (Björkstén).

Brotherus, K. R.: Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys. Helsinki 1963.

Cars, Thorsten: Om resning i rättegångsmål. Stockholm 1959.

Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979. (Ehdotus hallintomenettelylaiksi).

Ekelöf, Per Olof: Rättsmedlen. 7. omarbetade upplagan. Uppsala 1972.

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).

— » — 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).
- » — virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Lager, Irma: Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa. Helsinki 1972, LM 1972 s. 888 ss.
- Erich, Rafael*: Suomen valtio-oikeus I—II. Porvoo 1924—1925. (Erich I—II).
- Eriksson, Lars D.*: Värderingar, fakta och juridik. JFT 1969 ss. 414—429.
- Frihagen, Arvid*: Villfarelse og ugyldighet i forvaltningsretten. Oslo 1966. (Villfarelse).
- » — Forvaltningsloven — oversikt over innhold og forarbeider. 2. opplag. Heppenheim 1968. (Frihagen).
- Halila, Jouko*: Kantelusta tuomiovirheen perusteella, LM 1964 s. 1 ss.
- » — Vakuutus oikeuden toimittaman tuomionpurun edellytyksistä, LM 1973 s. 543 ss.
- Hallberg, Pekka*: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978.
- Hallituksen esitys Suomen Eduskunnalle* laiksi Korkeimmasta Hallinto-oikeudesta. HE 7/1917 vp.
- » — laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa. HE 40/1949 vp.
- » — laiksi eräiden hallintoriita-asiaiden oikeuspaikasta. HE 40/1954 vp.
- » — laiksi lääninoikeudesta. HE 41/1954 vp.
- » — laiksi rakennuslainsäädännön uudistamisesta. HE 91/1954 vp.
- » — laiksi ylimääräistä muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi. HE 14/1958 vp.
- » — laiksi oikeudenkäymiskaaren sekä laeiksi eräiden oikeudenkäyntimenettelyä koskevien muiden lakien muuttamisesta. HE 33/1959 vp.
- » — laiksi ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa. HE 165/1965 vp.
- » — hallintomenettelylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 88/1981 vp.
- Hannus, Arno*: Uusi kunnallislaki. Kolmas painos. Juva 1981. (Hannus).
- Hemmer, Ragnar*: Några blad ur den svenska rättens äldre historia i Finland. JFT 1931 ss. 315—354.
- » — Oma ja vierasta oikeutemme kehityksessä. JFT 1959 ss. 41—51.
- » — Suomen oikeushistorian oppikirja I. Kolmas painos. Porvoo 1968. (Hemmer).
- Herlitz, Nils*: Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Femte upplagan Stockholm 1957. (Herlitz).
- » — Förvaltningsrättsliga grunddrag. Stockholm 1943. (Grunddrag).
- Hermanson, R. F.*: Inhemsk förvaltningsrätt. Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar. Utgivna af H. Nyqvist. Helsingfors 1898. (Hermanson).
- Holopainen, Toivo*: »Oikeuden jakamisesta». LM 1965 ss. 894—918.
- » — Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969. (Holopainen).
- » — virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Lager, Irma: Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa. Helsinki 1972. (Holopainen, moniste).
- Hornborg, Eirik*: Suomen historia. Porvoo 1965.
- Ikkala, A. K.*: Ulosmittaus- ja maksuunpanovalituksista ja niiden käsittelystä. LM 1930 ss. 118—139.
- » — Oikaisuvaatitusmenettely virkamiehen palkkauksen turvana. LM 1953 ss. 114—134.
- » — Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa. LM 1955 ss. 153—212.
- » — Valtion valitusoikeus hallintoasioissa. LM 1960 ss. 285—328.
- 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).

Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht. Dritte Auflage. Unveränderter Neudruck. Offenburg 1948. (Walter Jellinek).

Johansson, Lars W.: Om självrättelse inom förvaltningsrätten. JFT 1972 ss. 135—145.

Juva, Einar W. — Juva, Mikko: Suomen kansan historia 1—4. Keuruu 1964 (Juva—Juva. 2, 3, 4).

Jyränki, Antero: Teesejä juridiikasta ja juristeista. LM 1969 s. 880 ss.

Kahri, Tapani — Vihma, Jyrki: Vuoden 1970 työsopimuslaki. Tapiola 1971.

Kastari, Paavo: Eduskunnan hajotus 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).

— » — Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972. (Perustuslainturva).

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).

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.

— » — Historialliset aspektit positiivisoikeudellisessa tutkimuksessa. LM 1970 ss. 47—66.

Komiteanmietintö 1917:7: Perustuslakikomitean mietintö. Helsinki 1917.

— » — 1923:15: Kaupunkikuntien keskushallinnon uudistamista varten asetetulta komitealta. Helsinki 1923.

— » — 29. 11. 1950: KHO:n työ määrän vähentämiskomitean mietintö.

— » — 1964:B 102: Korkeimman hallinto-oikeuden lainsäädäntökomitean mietintö. Helsinki 1964. (monistettu).

— » — 1967:B 9: KHO-komitean mietintö 1. Helsinki 1967.

— » — 1972:A 10. Rikosvahinkokomitean mietintö. Helsinki 1972.

— » — 1973:114: Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö. Hämeenlinna 1973.

— » — 1981:64: Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö. Helsinki 1982.

— » — 1985:48: Hallintolainkäyttökomitean mietintö. Helsinki 1985.

Korkeimman hallinto-oikeuden esitys 2. 9. 1943 tasavallan presidentille lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä muutoksenhakua hallinnon alalla koskevien säännösten ja määräysten tarkistamiseksi ja yhtenäistämiseksi (KHO 1943 III 5).

— » — julkaisu 1976:4. Lainvalmisteluaineistoa hallintolainkäytön ja muutoksenhakukeinojen kehittämiseksi. (KHO 1976:4).

— » — lausunto 7. 5. 1947 valtioneuvostolle ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa (KHO 1947 III 2).

— » — lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja

- koskevaksi lainsäädännöksi. Annettu 27. 3. 1956. (KHO 1956).
- » — lausunto lainvalmistelukunnan ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa. Annettu 30. 5. 1963 n:o 2303 a. (KHO 1963).
- Kuuskoski, Reino*: Uusi kunnallislaki. Porvoo 1949. (Kuuskoski).
- Lager, Irma*: Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa. Helsinki 1972.
- » — Asiamiehen unohtuksesta ja erehdyksestä menetetyn määräajan palautusperusteena, DL 1981 s. 233 ss.
- 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).
- Lakivaliokunnan* mietintö hallituksen esityksestä laiksi ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa. LakivaliokM 41/HE 165/1965 vp.
- Larma, Otto — Hallberg, Pekka — Jaikola, Tapani — Wirilander, Juhani*: Rakennuslaki ja -asetus. Kolmas, uudistettu painos. Vammala 1983 (Larma ym.).
- Maas, Udo*: Verwaltungsakt und Rechtsatz. Zur Systematik rechtswidriger Verwaltungsakte im deutschen und französischen Recht. Köln 1970.
- Menettelyvirheet* hallinnossa. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston Julkaisu 4/1979.
- Merikoski, V.*: 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).
- » — 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).
- Modeen, Tore*: Det kommunala förtroendeuppdraget. Enligt kommunallagens allmänna stadganden. Åbo 1962. (Modeen).
- » — Conseil d'Etat i Frankrike. NAT 1965 s. 93 ss.
- » — Grundandet av högsta förvaltningsdomstolen i Finland. TfR 1976 ss. 324—359.
- Murén, Edvard*: Epäselvyysskin lainvastaisuutta. SKL 6/79 s. 31 ss.
- Mäenpää, Olli*: Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Helsinki 1979. (Mäenpää).
- » — Hallintolupa. Helsinki 1985. (Hallintolupa).
- Ojala, Seppo*: »Skroksocner oc opsocner»-instituutista hallintopurkulakiin. Korkein hallinto-oikeus 1918—1968. ss. 126—179. Helsinki 1968.
- Oikeuskanslerin* kertomuksia vuodelta 1960.

- Palme, W. A.*: Förvaltningen och rättsskipningen i Finland och Sverige från äldre tider till våra dagar. JFT 1960 s. 13 ss.
- » — Laillisuusperiaatteen noudattamisesta hallinnossa. LM 1965 ss. 151—159.
- Paloheimo, Matti*: Valituksen täydentämisestä hallinnon alalla. Korkein hallinto-oikeus 1918—1968. Helsinki 1968, ss. 203—211.
- Petrén, Gustaf*: Om resning i rättegångsmål. Festskrift Nils Herlitz. Stockholm 1955 s. 247 ss. (Om resning).
- Posse, Johan August*: Bidrag till Svenska lagstiftningens historia från slutet af sextonde århundradet till stadfästelsen af 1734 års lag. Stockholm 1850.
- 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. (Extraordinära rättsmedel).
- Ranehök, Allan*: Centralmakt och domsmakt. Studier kring den högsta rättsskipningen i kung Magnus Erikssons länder 1319—1355. Uppsala 1975.
- Rauhala, R. W.*: I. Suomen keskushallinnon järjestämisestä vuosina 1808—1817. II. Ylimmät virkakunnat 1812—1817. Helsinki 1910. (Rauhala I, II).
- » — Keisarillinen 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*: Jutun palauttamisesta. Prosessioikeudellinen tutkimus. Vammala 1956. (Reinikainen).
- » — Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista. Vammala 1958.
- Rosas, Allan*: Förvaltningsklagan. Åbo 1980.
- Rytkölä, Olavi*: Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. Vammala 1948. (Rytkölä).
- » — Virkamiesoikeus. Kolmas, kokonaan uusittu painos. Helsinki 1975. (Virkamiesoikeus).
- Samling af Placater, Förordningar, Manifest och Påbud, samt andre Allmänna handlingar, hvilka i Stor-Furstendömet Finland sedan 1808 års början ifrån trycket utkommit I—XVII (1808—1859). Åbo-Helsingfors 1821—1862. (Samling).*
- Sjöström, Bertil*: Eräitä kysymyksiä siviiliprosessilain herruudesta aikaan nähden. LM 1931 ss. 310—317.
- 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).
- Strahl, Ivar*: En allmän rättslära. SvJT 1955 ss. 289—315.
- Strömberg, Håkan*: Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare. Lund 1949. (Offentliga anstalter).
- » — Myndighet och myndighetsutövning. FT 1972 ss. 233—253.
- Ståhlberg, K. J.*: 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.
- Sundberg, Halvar G. F.*: Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1955.
- Suviranta, Antti*: Hallintosäädöksen ja -päättöksen rajankäyntiä. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira — U. J. Castrén s. 263 ss. Vammala 1961. (Rajankäyntiä).
- » — Finanssihallinnollisten toimenpiteiden luokittelusta. LM 1970 s. 809 ss.
- Tarjanne, Tapio*: Keskusviraston käsite Suomen hallinto-oikeudessa. LM 1933 ss. 21—52.
- » — 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).
- Thulin, G.*: Om extra ordinära rättsmedel i den svenska förvaltningsprocessen, NAT 1941 s. 118 ss.
- Tirkkonen, Tauno*: Oikeusvoimasta. Sen luonne ja subjektiivinen ulottuvaisuus Suomen siviiliprosessioikeudessa. Helsinki 1933.
- » — Tuomionpurku. Vammala 1937. (Tirkkonen).
 - » — 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.
- Uotila, Jaakko*: Näkökohtia tehokkuudesta, riittävydestä ja oikeusturvasta julkisessa hallinnossa. LM 1960 ss. 806—823.
- Utdrag* utur alle ifrån den 7. Decemb. 1718 utkomne Publique Handlingar, Placater, Förordningar, resolutioner och Publicationer, som Riksens Styrrel samt inwärtas Hushållning och Författningar i gemen, jämwäl och Stockholms Stad i synnerhet, angå I—XV (1718—1794). Stockholm 1730—1829. (Utdrag).
- Vataja, Pentti*: Laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa. Suomen kunnat 8/1966 s. 420 ss.
- Vesanen, Tauno*: Finanssiorgaaneista ja markan kansainvälisestä perusarvosta. Oikeustieteellinen tutkimus. Helsinki 1973.
- 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.
 - » — Hallintolainkäytöstä autonomian ajalta. Helsinki 1973.
 - » — Hallintolainkäyttö I. Helsinki 1976. (I).
- Westerberg, Ole*: Om administrativ besvärsmätt. Stockholm 1945. (Westerberg).
- » — Om rättskraft i förvaltningsrätten. Stockholm 1951. (Rättskraft).
 - » — Förvaltningsbesvär. FT 1967 s. 63 ss. Förvaltningsbesvär II. FT 1967 s. 161 ss.
- Willgren, Karl*: Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925. (Willgren).

LYHENNYKSIÄ

A	=	asetus
ATK	=	automaattinen tietojenkäsittely
AsiakJulkL	=	laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 9. 2. 1951/83
DL	=	Defensor Legis, Suomen Asianajajaliiton äänenkannattaja
EoFörvBesvL	=	lag om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden 1. 4. 1966/200
FT	=	Förvaltningsrättslig tidsskrift
HE	=	hallituksen esitys
HFD	=	högsta förvaltningsdomstolen
HM	=	Suomen hallitusmuoto 17. 7. 1919/94
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
KaavJakoL	=	kaavoitusalueiden jakolaki 20. 2. 1960/101
KHO	=	korkein hallinto-oikeus
KHOL	=	laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22. 7. 1918/74
KirkkoL	=	kirkkolaki 23. 12. 1964/635
KM	=	komiteanmietintö
KunL	=	kunnallislaki 10. 12. 1976/953
1948KunL	=	kunnallislaki 27. 8. 1948/642
Ks.	=	katso
L	=	laki
l	=	lausunto
LA	=	läänninasessori
Laki- ja talv	=	laki- ja talousvaliokunta
Lakivaliok.	=	lakivaliokunta
LM	=	Lakimies, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen aikakauslehti
LO	=	läänninoikeus
LOL (52/55)	=	laki lääninoikeudesta 29. 1. 1955/52
LOL (1021/74)	=	läänninoikeuslaki 31. 12. 1974/1021
Lvk	=	lainvalmistelukunta
LVO	=	liikevaihtovero-oikeus
LH	=	läänninhallitus
M	=	mietintö

XVI

MK	= Maalaiskunta, Maalaiskuntien Liiton aikakauslehti
MKunL	= Maalaiskuntien kunnallislaki 27. 11. 1917/108
mom.	= momentti
mtv	= maa- ja metsätalousvaliokunta
NAT	= Nordisk administrativt tidsskrift
pav	= pankkivaliokunta
PalkkaL	= laki valtion viran tai toimen haltijain palkkauksesta 22. 12. 1942/1030
prv	= perustuslakivaliokunta
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
SM	= sisäasiainministeriö
SOU	= statens offentliga utredningar (Ruotsi)
StVT	= statsvetenskaplig tidskrift (Ruotsi)
SvJT	= Svensk juristtidning
TfR	= Tidskrift för Rettsvitenskap (Norja)

1. TUTKIMUSTEHTÄVÄ

1.1. Tutkimuksen kohde

Ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (1. 4. 1966/200) säätämisestä on kulunut 20 vuotta. Yhdessä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (24. 3. 1950/154) ja eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta annetun lain (3. 12. 1954/446) kanssa HPurkuL muodostaa muutoksenhakujärjestelmämme rungon. Laki sisältää säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta nimenomaan julkisoikeutta ja hallinnon tarpeita silmällä pitäen. Säännökset ovat lähinnä määräaikojen osalta joustavimmat ja väljemmät kuin oikeudenkäymiskaaren vastaavat säännökset.

Kansalaisten oikeusturvan kannalta mahdollisuudella hakea ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla vielä muutosta lainvoiman saaneisiin hallintopäätöksiin on tärkeä merkitys. Näin voidaan oikaista jälkikäteenkin ilmeisiä virheitä ja palauttamalla menetettyjä määräaikoja täydentää muutoksenhakujärjestelmää. Vaikka ylimääräinen muutoksenhaku on tarkoitettu poikkeukselliseksi oikeusturvakeinoksi, sillä on myös huomattavaa käytännön merkitystä. HPurkuL:n voimassaoloaikana ylimääräisiä muutoksenhakuja on tehty vuosittain 150–200, joista noin 4/5 osaa on ollut purkuhakemuksia KHO:lle. KHO:n ratkaisemien asioiden kokonaismäärästä ylimääräisten muutoksenhakujen osuus on ollut 3–4 %. Kun huomattava osa (lähes 50 %) tehdyistä purkuhakemuksista on hyväksytty, ylimääräisellä muutoksenhaulla on ollut todellista merkitystä oikeusturvaan.¹ Tästä huolimatta ylimääräinen muutoksenhaku on jäänyt oikeuskirjallisuudessa vähäiselle huomiolle. Yksityiskohtaista selvitystä näiden muutoksenhakukeinojen käyttöedellytyksistä ja HPurkuL:n soveltamiskäytännöstä ei ole käytettävissä.

Aikaisempi ylimääräistä muutoksenhakua koskeva tutkimus on rajoittunut lähinnä muutoksenhakujärjestelmämme periaatteellisten lähtökohtien selvittelyyn. Aluksi mielenkiinnon kohteena oli muutoksenhakukeinojen syste-

¹ Ks. hallinnon oikeusturvakomitean mietintö, KM 1981:64 s. 230.

matisointi ja yleisten käyttöedellytysten määrittely. Tämä on ymmärrettävää senkin vuoksi, että hallinnon muutoksenhakuongelmiin jouduttiin ennen HPurkuL:ia etsimään analogioita oikeudenkäymiskaaren vastaavista säännöksistä. HPurkuL:n säätämisen jälkeen tällainen yleinen selvittely ei enää ole ollut tarpeellista.

Hallinto-oikeudellinen tutkimus suuntautui alkuvaiheissaan muutokin hallinnon yleisen kehityksen selvittelyyn. Tosin *Hermanson* oli luennoissaan (1898) kuvannut myös muutoksenhakujärjestelmän historiallista taustaa.² Tämän vuosisadan puolella on muutoksenhakua koskevia kysymyksiä sitten lähdetty yhä enemmän erittelemään. Hallintoprosessille antoivat yleisesityksissään jo systemaattisen osuuden *Ståhlberg* (1913 2. painos 1928), *Erich* (1924—1925) ja *Willgren* (1925). *Ståhlberg* viittaa ylimääräisen muutoksenhaun osalta nimenomaan KHO:sta annetun lain (22. 7. 1918) 3 §:n 2 kohtaan, jossa KHO:n toimivalta nimenomaan ylimääräisen muutoksenhaun osalta on säädetty.³

Ensimmäisen prosessioikeudellisen tutkimuksen tuomion purusta julkaisi *Tirkkonen* 1937. Siinä selvitetään laajasti tuomionpurkusäännösten taustaa lähtien aina roomalaisoikeudellisesta säännöstöstä, in integrum restitutio. Oman oikeuskehityksemme kannalta *Tirkkonen* kiinnittää huomiota kuninkaalle vanhastaan kuuluneeseen oikeuteen purkaa vääräperusteiset ja liian ankarat tuomiot. *Tirkkonen* osoittaa kehityskulun kannalta liittymäkohtia tuomion purun ja armahdusoikeuden välillä.⁴ Tutkimuksen tuloksena *Tirkkonen* kiinnittää huomiota muun ohella purun perusteiden epätasällisyyteen ja menettelyä koskevan sääntelyn puutteellisuuteen. Sitten oikoudenkäymiskaaren säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta on lailla 20. 2. 1960/109 kokonaisuudessaan uudistettu, jolloin on saatettu voimaan erityinen säännöstö ylimääräisestä muutoksenhausta tuomioistuinasioissa.

Käytännön hallinnossa ja KHO:ssa voitiin usein todeta, että oikeudenkäymiskaaren yksityiskohtaiset säännökset eivät sellaisinaan soveltuneet hallintolainkäyttöön vaan että joustavimmat, julkisoikeuden tarpeisiin valmistellut säännökset olivat tarpeen.⁵ Ennen muuta oikeudenkäymiskaaren 31 luvun määräaikoja koskevat säännökset aiheuttivat hallintoasioihin sovellettuina tulkintavaikeuksia eikä säännösten katsottu selaisenaan soveltuvan hallintolainkäyttöön.⁶ *Merikoski* kiinnitti huomiota tähän oikeustilan epäselvyyteen todeten ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käytön rakentuvan lähinnä KHOL 3 §:n 2 mom:n säännöksen varaan menetetyt ajan takaisin saamisesta ja päätöksen purkamisesta.⁷

² Ks. *Hermanson* s. 441 ss.

³ Ks. *Ståhlberg*, 2. painos s. 435 ss., *Erich*, I s. 297 ss. ja *Willgren* s. 126 ss.

⁴ Ks. *Tirkkonen* s. 77.

⁵ Ks. KHO:n lausunto 27. 3. 1956 (jäljempänä KHO 1956).

⁶ Ks. KHO:n lausunto 30. 5. 1963 (jäljempänä KHO 1963).

⁷ Ks. *Merikoski*, II 1961 s. 259 ss.

Muutoksenhakuperusteiden huomioon ottamiselle katsoi *Merikoski* KHO:lle jääneen kokolailla vapaat kädet oikeudenkäymiskaaren muutosten periaatteiden soveltamiseen. Päähuomio oikeuskirjallisuudessa kiinnitettiin muutoin uusien säännösten tarpeeseen ja HPurkuL:n valmisteluun. HPurkuL:n tultua säädetyksi uusia säännöksiä esittelivät kunnallislehdissä ensin *Andersson* ja *Vataja* sekä sittemmin KHO:n juhla-julkaisuun otetussa laajemmassa tutkielmassa *Ojala* (KHO 1918—1968).⁸ Viime mainittu tutkielma sisältää toistaiseksi seikkaperäisimmän selvityksen ylimääräisen muutoksenhaun kehitysvaiheista hallintoasioissa HPurkuL:n säätämiseen. Siinä on selvitelty myös HPurkuL:n valmisteluvaiheet ja säännösten pääsisältö.

Väitöskirjassa tuomion purun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa *Lager* (1972) pyrkii nimenomaisesti oikeudenkäymiskaaren 31 luvun ja HPurkuL:n säännösten vertailuun. Pääpaino on vertailussa ja prosessilajien erilaisuuden selvittelyssä. Siten tuosta tutkimuksesta ovat jääneet sivuun ylimääräisen muutoksenhaun selvittely hallintomenettelyssä tai muutoinkin hallinnon oikeussuojajärjestelmän osana.⁹

Edellä esitetyn mukaisesti aikaisempi tutkimus on keskittynyt lähinnä ylimääräisen muutoksenhaun kehitysvaiheisiin sekä vertailuun oikeudenkäymiskaaren ja HPurkuL:n säännösten välillä. HPurkuL:n säännösten soveltamisedellytykset ja ylimääräisen muutoksenhaun osuus hallinnon oikeussuojajärjestelmässä ovat jääneet vähäiselle huomiolle. Tämä johtuu myös käytettävissä olleesta aineistosta. HPurkuL:n soveltamisen alkuaikoina KHO:n ratkaisukäytäntöä ei ollut paljonkaan saatavissa. Kun päätösten perustelut ovat yleensä niukat, oikeudellinen erittely edellyttää laajempaa aineistoa.¹⁰

Tällä hetkellä edellytykset HPurkuL:n kommentaariin ovat toiset, kun käytettävissä on lain soveltamisajalta KHO:sta runsaat 2500 ratkaisua. Tältä pohjalta on mahdollista muodostaa kuvaa ylimääräisten muutoksenhakekeinojen edellytyksistä käytännön tilanteissa. Kun tämän muutoksenhaun kehitystautaa ja vertailua siviiliprosessin vastaaviin säännöksiin on selvitetty aikaisemmissa tutkimuksissa, luonnollista on nyt keskittyä HPurkuL:n säännöksiin. Samoin ulkomainen vertailu voidaan *Lagerin* mainittu tutkimus huomioon ottaen nyt jättää sivuun. Mainittakoon kuitenkin *Ragnemalmin* monografia *Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen* (1973), jossa on selvitetty ylimääräisen muutoksenhaun käyttöedellytyksiä Ruotsissa lähinnä RegR:n rat-

⁸ Ks. *Andersson*, SKL 5/1966 s. 328 ss., *Vataja*, SK 8/1966 s. 420 ss. ja *Ojala* ss. 126—179.

⁹ Ks. vastaväittäjien lausunnot *Ellilä*, LM 1972 s. 888 ss. ja *Holopainen*, moniste.

¹⁰ Ks. oikeustapausaineiston riittävydestä tutkimuksen edellytyksenä *Kilpi*, KHO 1918—1968 s. 93 ss. ja *Strahl*, SvJT 1955 s. 266 ss.

kaisujen pohjalta. Kun Ruotsissa puuttuvat yleiset säännökset ylimääräisestä muutoksenhausta, voidaan oikeusvertailu tältäkin osin yhteisestä kehitystautasta huolimatta jättää tämän tutkimuksen ulkopuolelle.¹¹

Tämän tutkimuksen kohteena on siten HPurkuL:n soveltamiskäytäntö. Tavoitteena on antaa kuva ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttöedellytyksistä ja HPurkuL:n soveltamisesta käytännön tilanteissa. Tutkimustehtävä edellyttää kokonaisnäkemyä ylimääräisen muutoksenhaun kehitysvaiheisiin ja oikeussuojajärjestelmämme toimintaan. Siten tutkimuksessa voidaan erottaa eräänlaisia kerrostumia. Alimmalla tasolla selvityskohteena ovat säännösten soveltamisoingelmat. Niitä arvioidaan kuitenkin samalla ylimääräisten muutoksenhakukeinojen yleisten käyttöedellytysten kannalta. Ylimmällä tasolla tarkastelu yhdistyy käsityksiin oikeusturvasta. Tavoitteena on siten ongelmakeskeinen tarkastelutapa.¹² Tarkoituks on selvittää ylimääräistä muutoksenhakua materiaaalisten ongelmien yhteydessä. Tässä tarkastelutavassa muutoksenhaulle jää vain välineellinen merkitys oikeusturvakeinona.

1.2. Tutkimuksen suorittaminen

Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa on kehittynyt osana oikeussuojajärjestelmän yleistä kehitystä. Kun muutoksenhaku alunperin oli sääntelemätön ja ymmärrettiin perinteiseksi oikeudeksi, tuolta ajalta tutkimuksen suorittaminen edellyttää perehtymistä tuomiovallan käytön yleisiin kehitysvaiheisiin ja perusteisiin. Muutoksenhakujärjestelmän vähitellen kehittyessä ja ylimääräisen muutoksenhaun erkaantuessa säännönmukaisesta muutoksenhausta kehitystä voidaan selvittää kuvaamalla hallinnon ja hallintolainkäytön rakenteen muodostumista ja viittaamalla muutoksenhakua koskeviin säännöksiin. Nykyisen käytännön taustalla ovat KHO:n perustaminen ja ylimääräisen muutoksenhaun järjestäminen sen toimivaltaan, soveltuvin osin tapahtunut oi-

¹¹ Oikeusvertailuna muihin pohjoismaihin voidaan Norjan osalta viitata *Frihagenin* teokseen Villfarelse (1966). Tanskassa on purkuasioita varten perustettu erityiselin »Den saerlige klagerett», jossa on mukana 1 KKO:n tuomari, 1 »Landsdommer» (ylituomari), 1 alioikeustuomari sekä 1 asianajaja ja 1 oikeustieteen edustaja. Norjassakin tällaista erityisjärjestelyä on harkittu, mutta ei ole omaksuttu. Meidän oloihimme vieraat erityisjärjestelyt voidaan tässä tutkimuksessa sivuuttaa. Ks. *Ellilä*, Korkein oikeus s. 71.

¹² Tällaista lähestymistapaa ovat oikeustieteellisessä tutkimuksessa suosittaneet mm. *Eriksson*, JFT 1969 s. 417. *Jyränki*, LM 1969 s. 888 ja *Kivivuori* s. 25.

Vaikka tämän tutkimuksen suorittamistapa on luonteeltaan aineiston käytännöllistä selvittelyä, tavoitteena on nähdä oikeudelliset instituutiot sosiaalista taustaa vasten.

keudenkäymiskaaren säännösten noudattaminen ja HPurkuL:n perusteellinen valmistelu. Näistä lähtökohdista on edellytykset arvioida HPurkuL:n soveltamiskäytäntöä.

Tutkimuksen suorittamiseksi on pyritty mahdollisimman tarkoin selvittämään HPurkuL:n soveltamiskäytäntö lain voimaantulosta 1966 lähtien. Hallinnon oikeusturvakomitean työskentelyn yhteydessä voitiin selata KHO:n taltiot vuosilta 1966—1979. Näin saatu aineisto sisältää yhteensä 2203 ylimääräistä muutoksenhakua koskevaa ratkaisua oheisen taulukon mukaisesti.¹³

KHO:n vuosina 1966—1979 ratkaisemat ylimääräistä muutoksenhakua koskevat hakemukset.

Vuosi	Määräajan palauttaminen	Purku	Kantelu	Yhteensä
1966	5	19	—	24
1967	15	110	2	127
1968	20	101	1	122
1969	17	141	1	159
1970	10	187	1	198
1971	30	170	—	200
1972	11	300	1	312
1973	21	124	1	146
1974	11	135	1	147
1975	31	139	5	175
1976	31	151	2	184
1977	27	131	3	161
1978	53	152	4	209
1979	4	34	1	39
Yhteensä	286	1894	23	2203
%	13.0	86.0	1.0	100.0

Aikaisempaa aineistoa on edelleen vuosien 1980—1985 osalta täydennetty taltioita selaamalla. Edelleen ovat olleet käytettävissä KHO:n ATK-rekisterin noin 250 ratkaisulyhennelmää ylimääräisestä muutoksenhausta. Toisessa vaiheessa on käyty läpi koottuihin ratkaisuihin liittyvää, KHO:ssa säilytettävää asiakirja-aineistoa. Kun ylimääräisiin muutoksenhakemuksiin annettuja pää-

¹³ Ks. KM 1981:64 liitteet. Taulukko osoittaa kantelun merkityksen jääneen KHO:ssa verraten vähäiseksi. Purun ja menetetyn määräajan osalta vuosittainen jakautuma osoittaa suurta säännönmukaisuutta (10—30 määräajan palautushakemusta, 100—200 purkuhakemusta). Poikkeuksia ovat lähinnä suuri purkuhakemusmäärä vuonna 1972 (300 kpl) ja suuri määrä määräajan palauttamishakemuksia vuonna 1978 (53 kpl). Edellinen aiheutui vaaliluetteloasioista ja jälkimmäinen palkkaturva-asioista. Yleistä suuntausta ylimääräisten muutoksenhakemusten kasvuun tai pienemiseen ei voida havaita.

töksiä ei useinkaan laajemmin perustella, asiakirja-aineistolla on ratkaisujen perusteiden ymmärtämisen kannalta olennainen merkitys. Siltä osin, kuin aineisto ei ole julkista, sitä ei tutkimuksessa selosteta.

Oikeudellisessa tutkimuksessa on luonnollisesti laadullinen (kvalitatiivinen) analyysi etualalla. Ratkaisuja tarvittaessa yksityiskohtaisestikin selostamalla voidaan kiinnittää huomiota tapausten erityispiirteisiin ja tältä pohjalta tehdä johtopäätöksiä säännösten soveltamisedellytyksistä. Toisaalta määrällinen (kvantitatiivinen) erittely auttaa hallitsemaan laajaa aineistoa ja siirtää johtopäätösten tekemistä varmemmalle pohjalle.¹⁴ Sen vuoksi tässä tutkimuksessa on käytetty apuna myös määrällistä erittelyä paitsi tutkimuksen jäsentelyssä myös ylimääräisen muutoksenhaun merkityksen osoittamisessa eri hallinnonaloilla.

1.3. Tutkimuksen jäsentely

Tutkimus jakaantuu yhdeksään lukuun. Tutkimustehtävän yleisen selvittelyn (1) jälkeen seurataan ylimääräisen muutoksenhaun kehitysvaiheita (2) HPurkuL:n säätämiseen. Painopiste on tuon lain valmisteluvaiheiden ja taustan selvittelyllä. Tämän jälkeen tarkastellaan ylimääräistä muutoksenhakua oikeussuojajärjestelmän toiminnallisena osana (3), jolloin selvitetään myös ylimääräisen muutoksenhaun suhdetta muihin oikeusturvakeinoihin. Mielenkiintoisia kysymyksiä ovat muun ohella olleet valituslupajärjestelmän ja laajenevan oikaisuvaatimusmenettelyn sopeuttaminen järjestelmäämme.

Hallintopurkulain soveltamisalaa (4) selviteltäessä voidaan kiinnittää huomiota myös päätöksen lainvoimaisuuden yleisiin edellytyksiin ja ongelmiin. Vaikka ylimääräinen muutoksenhaku poikkeuksellisen kohdistuu vain lainvoiman saaneisiin hallintopäätöksiin, siihen ei toisaalta liity samanlaisia organisatorisia rajoituksia kuin säännönmukaiseen valitukseen. Siten ylimääräinen muutoksenhaku voi kohdistua yleensäkin hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä tehtyihin päätöksiin. Tutkimuksen seuraavissa jaksoissa selvitetään käytännön ratkaisujen pohjalta kantelua (5), menetetyn määräajan palauttamista (6) sekä päätöksen purkamista (7). Aineisto on jäsennetty HPurkuL:n säännösten mukaisesti, kiinnittäen pykälien sisällä kuitenkin huomiota myös asiaryhmittäiseen tarkasteluun.

¹⁴ Ks. *Klami*, Näköaloja s. 67.

Lain muutoksenhakumenettelyä koskevat säännökset on otettu omaksi ryhmäkseen (8). Tällöin on mahdollista viitata yleisemminkin hallintolainkäytön menettelysäännöksiin. Lopussa tehdään johtopäätöksiä HPurkuL:sta ja sen soveltamiskäytännöstä (9) sekä esitetään eräitä kehitysnäkymiä suhteessa virheiden korjaamissäännöstöön ja oikaisumenettelyyn. Jäsentelyssä on kokonaisuutena tavoiteltu käsikirjamaista esittämistapaa.

2. YLIMÄÄRÄISEN MUUTOKSENHAUN KEHITYSVAIHEITA

2.1. Ylimääräisen muutoksenhaun varhaisia vaiheita

Julkisella vallalla oli aluksi henkilöllinen luonne. Sitä edustivat varhaiskeskijajalla kuningas ja hänen voutinsa. Tuomiovaltakinn perustui käsityksiin kuninkaan rauhasta (konungsfrid), jonka mukaan kuningas saattoi ottaa henkilöitä ja instituutioita erityiseen suojelukseensa samoin kuin kistaa sitä vastaan rikkoneille. Varhaisimmat säilyneet asiakirjat antavat viitteitä kuninkaan tuomiovallasta *Knut Erikinpojan* (1167— n. 1197) ajalta.¹ Vähitellen myös perinteinen kärjälaitos joutui tehostuvan keskushallinnon ja kasvavan kuninkaanvallan paineeseen.

Periaatteelliselta kannalta on merkittävää, että julkisen vallan käyttö oli yhteisen kansan hyväksymään lakiin sidottu. Kuninkaan velvollisuudet määrättiin valassa. Siinä 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».² Samoin voidaan havaita jo maakuntalakien ajalta mm. Vestmanlannin lain sisältäneen säännöksen siitä, että kuninkaalla oli oikeus kumota kaikki väärät ja oikeuden vastaiset tuomiot.³ Sama periaate ilmeni sittemmin myös Maunu Eerikinpojan maanlaissa (n. 1350), joka sisälsi kodifioituina aikaisempien maakuntalakien säännökset. Lisäksi kodifioitiin yleinen kaupunkilaki, jonka rinnalla oli sovellettavana vielä Visbyn kaupunkilaki.⁴ Tämän periaatteen tarkoituksena on katsottu olevan, että kuninkaan tuli hakea esiin totuus ja pur-

¹ Ks. julkisen vallan alunperin henkilöllisestä luonteesta *Hermanson* s. 62 ja *Kastari*, LM 1950 s. 735. *Ranehök*, s. 13 ja 42 ss., kiinnittää huomiota tähän kysymykseen yleensäkin tuon ajan »oikeuspolitiikkaa» selittävässä tekijänä.

² Ks. *Palme*, LM 1965 s. 151 ss.

³ Ks. *Hemmer*, Oikeushistorian oppikirja I s. 125, *Brotherus* s. 13 ja kantelussäännösten kehityksen kannalta *Halila*, LM 1964 s. 2.

⁴ Ks. näiden yleisten lakien työntymisestä Suomeen *Erich*, I s. 24, *Hemmer*, JFT 1931 ss. 352—353, *Jaakkola*, IV s. 149, *Juva—Juva* s. 370 ja *Hornborg* s. 41.

kaa vääräperusteiset ja liian ankarat tuomiot.⁵ Nykyisen tuomionpurkusään-
nöstön ja myös tuomiovirhekantelun juuret ovat siten lähinnä tässä kuninkaan
vallassa.

Keskushallinnon merkitys jäi keskiajalla kuitenkin vielä vähäiseksi johtuen
lähinnä organisaation hajanaisuudesta. Maanlakien aikaan kuninkaan tuomio-
valtaa käytettiin sekä hovissa että erityisillä kuninkaan käräjillä. Ne olivat jo-
ko tutkinto- tai oikaisukäräjiä (räfst och rättarting). Näistä oikaisukäräjät edus-
tivat eräänlaista »ylimääräistä, erikoisen tilanteen aiheuttamaa kuninkaallista
oikeudenkäyntiä» (*Maunu Eerikinpojan* maanlain käräjänkäyntikaari 29 luku).
Kuninkas toimitti ne alkuun itse ja vasta myöhemmin hänen uskottunsa yh-
dessä lautakunnan kanssa. Nämä tanskalaisesta oikeustraditiosta kulkeutuneet
oikaisukäräjät palvelivat kyllä osaltaan myös keskusvallan fiskaalisia intresse-
jä, kun ratkaistavana oli myös kruunun yksityistä vastaan ajamia riitoja.⁶ Ku-
ninkaan käräjille tuli ns. vanhemmalla *Vaasa-ajalla* (1521—1611) aikaisempaa
suurempi merkitys.

Virastokoneistoa koskevat uudistukset lykkäytyivät kuitenkin *Ruotsi-Suo-
men suurvaltakaudelle* (1611—1721), jolloin myös muutoksenhauille luotiin ai-
kaisempaa kiinteämmät puitteet. Uudistustyö aloitettiin oikeuslaitoksesta pe-
rustamalla 16. 2. 1614 Svean hovioikeus, jonka tuli kuninkaan nimissä hoitaa
ylintä tuomiovaltaa ja johtaa valtakunnan oikeushallintoa. Samana vuonna
annetulla vetoamisjärjestyksellä lakkautettiin entisajan tutkinto- ja oikaisukä-
räjät. Hovioikeutta perustettaessa kuningas oli pidättänyt itselleen maakunta-
lakien ajoilta periytyneen oikeuden väärämielisten ja liian ankarien tuomioi-
den purkamiseen. Tätä poikkeukselliseksi tarkoitettua mahdollisuutta täsmen-
nettiin vielä 23. 6. 1615 annetussa oikeudenkäyntijärjestyksessä. Tämä mer-
kitsi askelta nykyisen tuomionpurkusäännöstön (*beneficium revisionis*) kehi-

⁵ *Tirkkonen*, s. 51, viittaa tältä osin nimenomaan Vestmanninlain (Thingm. B. 19)
määräykseen »Konunger a sanning scotha. Han ma attæ bryta alla skroksoener oc alla
opsocner». (samoin MEML Thingm. B. 38).

Halila, LM 1964 s. 2 ss., kiinnittää huomiota siihen, että tämän vääräperusteisten ja
liian ankarien tuomioiden purkamisesta kehittyneen tuomionpurkusäännöstön rinnalla oli
kansalaisilla jo keskiajalta lähtien vetomenettely syrjäyttäen muutoinkin oikeus tehdä ku-
ninkaalle ilmiantoja tuomioistuinten tai näiden jäsenten tehtävien laiminlyönneistä. Tästä
kehittyi vähitellen ns. tuomiovirhekantelu. Kantelun ja tuomionpurun kehitys oli aluksi rin-
nakaista. Ks. laajemmin *Cars*, Om resning i rättegångsmål s. 45 ss.

⁶ Ks. *Jaakkola*, IV s. 149 ja *Ranehök* ss. 41, 117 ja 127.

Suomen osalta voidaan tässä yhteydessä mainita, että Turussa 1407 toimineelle maa-
oikeudelle oli vuoden 1435 kuninkaan kirjeen perusteella tullut ratkaistavaksi myös tuomio-
virhekanteluita. Tuomiovirhekantelun organisatorinen kehitys liittyi kuitenkin sittemmin ho-
vioikeuksien perustamiseen. Ks. *Halila*, LM 1964 s. 3 ss.

tyksessä.⁷ Hallintoasioihin tämä muutoksenhakukeinojen eriytyminen ei heijastunut vielä samalla tavoin, kun hallinnossa muutoinkin noudatettiin vapaampia muotomääräyksiä.

Hallintoprosessin kannalta oli suurempi merkitys vuoden 1634 hallitusmuodon yhteydessä toteutetuilla organisaatiouudistuksilla. Tällöin hallitsijan ja valtaneuvoston alaisuuteen, hovioikeuksien rinnalle perustettiin neljä kollegiota.⁸ Kollegioiden perustamiseen liittyi muutoinkin hallinnon järjestäminen määrittämällä maaherrain johtosäännössä (1635) entistä tarkemmin maaherrojen valtaoikeudet ja järjestämällä näiden avuksi vakinaista virkakuntaa. Kun kollegiot oli nimenomaan asetettu kuninkaan avuksi, niiden perustaminen ei katkaissut perinteistä muutoksenhakuoikeutta kuninkaalle. Tosin muutosta oli kuningasta vaivaamatta haettava hallintoasioissa ensin maaherralta ja kollegioilta. Niinpä 1680-luvulla muistutettiin kahteenkin otteeseen säädetyn valitusasteikon noudattamisesta.⁹ Tältä pohjalta voidaan päätellä säännönmukaisen muutoksenhaun eriytyneen omaksi instituutiokseen.

Väärämielisten ja liian ankarien tuomioiden purkaminen kirjattiin kuninkaan oikeudeksi sittemmin myös vuoden 1720 tarkistetussa hallitusmuodossa, joka muutoin siirsi yleisen vallanjaon painopistettä säädylle. Väliaikaisesti säätyjen toiminta tosin laajeni selonottoon siitä, missä tapauksissa tuli vaatia virkakuntaa virheistä vastuuseen ja oikaista virheellisiä päätöksiä.¹⁰ Ensivaiheessa kuninkaan purkuasiat luettiin ns. hallitusasioiksi eikä oikeusasioiksi, jotka kuuluivat oikeusrevisiolle. Sen asema vakiinnutettiin ylimpänä tuomioistuimena vuoden 1772 hallitusmuodossa. Oikeusrevision työtä jatkamaan perustettiin siten 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan uudistusten yhteydessä korkein oikeus, jonka ratkaistavaksi tulivat paitsi eräät hallinto-oikeudelliset valitusasiat myös pur-

⁷ Ks. *Tirkkonen* s. 52 ja *Halila*, LM 1964 s. 4 sekä *Brotherus* s. 17.

⁸ Ks. kollegioiden asemasta ja lainkäyttötehtävistä *Rauhala*, I s. 5, *Björkstén* s. 57, *Ståhlberg* s. 18 ja *Palme*, JFT 1960 s. 15

⁹ Nämä 30. 8. 1680 ja 26. 4. 1682 annetut määräykset (sollicitationplakaten) koskivat lähinnä instanssijärjestystä. Ks. *Willgren* s. 379 ss. ja Lvk 1936:5 s. 38. Siten näillä määräyksillä oli merkitystä lähinnä säännönmukaiseen muutoksenhakuun, joka oli vielä vähemmän säänneltyä. Valituksen ja tuomionpurun välillä voitiin jo nähdä eroa. Sitä vastoin kantelun ja valituksen ero oli näennäistä, kun kantelustakin käytettiin yleisesti »besvär» -nimeä. Ks. *Halila*, LM 1964 s. 5.

Hallitusmuodossa käytettiin edelleen perinteistä aikaisempaa ilmaisua »bryta skrock- och Off-soknar». Ks. RF 1719 2 § ja RF 1720 2 §, Utdrag I (1718—1729) s. 14 ja 149.

¹⁰ Vuoden 1723 valtiopäiväjärjestys kiinteytti valtiopäivien työskentelyä rakentamalla niiden sisään myös valiokuntalaitoksen. Valtiopäiväjärjestyksen 15 §:ssä oli nimenomaisesti säädetty myös yksityisten tekemistä hakemuksista. Sittemmin määräajoista annettiin määräyksiä 10. 1. 1759. Ks. Utdrag I (1718—1729) s. 703 ja II (1730—1739) s. 1352.

kuasiat. Tämä järjestys säilyi 1809 vuoden hallitusmuodossa. Toimivallan rajaa purkuasioissa vedettiin Ruotsissa uudelleen *regeringsrätten* perustettaessa 1909.¹¹

Purkusäännösten kehityksen kannalta oli merkitystä vuoden 1692 asetuksella, jossa lainvoiman saaneen tuomion purkamista tarkoittava menettely jaettiin kahteen osaan. Ensin oli menettely, jossa kuningas tutki anomuksen. Sen jälkeen oli erikseen tuomioistuimessa tapahtuva menettely, jossa pääasia uudelleen tutkittiin, jos purkuanomukseen oli suostuttu. Menettelyn perusteeksi säädettiin uudet syyt, joiden laatua asetuksessa ei kuitenkaan tarkemmin määritelly.¹² Sitten tähdennettiin 31. 3. 1704 kuninkaallisessa kirjeessä, että sen »joka nojautuen uusiin perusteisiin tahtoo saada muutosta siihen, mikä jo aikaisemmin on laillisesti ratkaistu, tulee esittää sellaisia asiakirjoja ja todisteita, joita ei ole aikaisemmin esitetty asian ratkaiselle tuomarille, ja että jos tuomari havaitsee perusteiden olevan jonkin arvoisia, niin hän on oikeutettu muuttamaan aikaisemmin antamaansa tuomiota». Tämä yksinkertaisemmaksi tarkoitettu menettely lähestyy periaatteiltaan nykyistä oikaisu- ja korjaamissäännöstä.

Yleisen kehityksen kannalta on huomattava merkitys vuoden 1734 lailla ja sen oikeudenkäymiskaaren säännöksillä. Lain 10 luvun 26 §:ssä lausuttiin vieläkin voimassa oleva periaate, jonka mukaan hallintoriitojen ratkaiseminen tuli aikaisempaa selvemmin hallintoviranomaisten ja niistä sittemmin kasvavien tuomioistuinten tehtäväksi.¹³ Lain kodifiointityötä johtanut ns. suuri lakikomisio oli jo 1715 päättänyt, ettei hallintotuomiovallan säännöksiä tulisi sijoittamaan oikeudenkäymiskaareen.¹⁴ Vuoden 1734 lain oikeudenkäymiskaarensa järjestettiin entistä tarkemmin säännöksiin muutoksenhakekeinot.

OK 25 luvun mukaan muutoksenhakekeinona riita-asiassa alioikeuden päätökseen oli veto ja rikosasiassa valitus. Lukuun sisältyivät myös tuomiovirhekantelua koskevat säännökset. Luvun 21 §:n mukaan riita-

¹¹ Ks. *Ragnemalm* s. 16 ss.

¹² Asetus 6. 6. 1692 »Stadga och Förordning om nya skiäls upptagande, och hwad ther wid bör i acht tagas» annettiin, kun oli ilmennyt väärinkäytöksiä lainvoiman saaneiden tuomioiden purkamista koskevissa hakemuksissa. Eräs tällainen määräys oli, ettei hakemuksen katsottu estävän tuomion täytäntöönpanoa. Ks. asetuksen taustasta tarkemmin *Tirkkonen* s. 58 ss.

¹³ Suomessa OK 10:26:n säännöstä on tulkittu alunperinkin niin, ettei kysymys ole vain rajan vetämisestä hallinnon ja yleisten tuomioistuinten kompetenssin välillä vaan positiivisesti hallintolainkäytön alan määrittämisestä. Ks. *Ståhlberg* s. 128 ja *Palme*, JFT 1960 s. 21.

¹⁴ Lakikomissiossa oli kaikkiaan kolme ehdotusta (1717, 1723 ja 1734) myös tuomion-purkusäännösten osalta. Ks. *Tirkkonen* s. 63 ss. sekä lakikomissiosta yleensä *Posse*, liite 1.

puolella, joka aikoi näyttää tuomiovirheen tai muita sellaisia erehdyksiä oikeudessa tapahtuneen, niin että tuomio sen tähden oli kumottava, oli oikeus valittaa tästä hovioikeuteen 30 päivässä. Vastaavasti 22 §:n mukaan taas oli yön ja vuoden määräaika muutoksenhakemiseen hovioikeudessa sillä, joka oli tuomittu poissaolevana, vaikka häntä ei ollut haastettu, sekä kolmannella, jota ei ollut kuulustettu, mutta joka kärsi haittaa tuomiosta. Kun tälle OK 25:21 mukaiselle »kanteluna tehdyille valitukselle» ja tavalliselle valitukselle oli säädetty sama määräaika, sille ei jäänyt käytännössä suurtakaan merkitystä.¹⁵ Yleensä turvauduttiin normaaliin valitukseen, jonka yhteydessä myös menettelyvirheet voitiin saada tutkituiksi. Olennaista kuitenkin oli, että kantelusta nyt oli valituksen rinnalla annettu itsenäiset säännökset.

Purkaa koskevat säännökset sisältyivät OK 31 luvun 1 §:ään, jonka mukaan »alköön kenelläkään, paitsi kuninkaalla yksinensä, olko valtaa purkaa lainvoiman saanutta tuomiota taikka antaa takaisin laillista aikaa, joka on menetetty». Tuomion purun edellytyksenä olivat edelleen uudet perusteet. Menetetyn määräajan osalta sisältyi saman luvun 2 §:ään säännös, jonka mukaan edellytyksenä oli, että asianomainen pystyi näyttämään »erinomaisia syitä ja perusteita, joiden tähden hänen olisi asiaansa saatava tuomion purkaus».

Näin ylimääräisestä muutoksenhausta oli oikeudenkäymiskaaressa annettu omat säännöksensä. Tämän muutoksenhaun erillisuus säännönmukaisesta muutoksenhausta korostui siinä, että valitukselle oli vähitellen asetettu yhä tarkempia määräaikoja (1759) ja korostettu niiden merkitystä (1798).¹⁶ Soveltuvin osin näitä säännöksiä noudatettiin myös hallintoasioissa, joissa muutoksenhaku oli muutoin lähtenyt OK 10:26 pohjalta kehittymään omalle tielleen.

Autonomian ajan alussa 1809 valtiollisia kysymyksiä järjestettäessä oli olennaista, organisointiinto ylimmän asteen hallinto ja lainkäyttö suomalaiselle pohjalle vai maan rajojen ulkopuolelle. Kun hallitsija asui muualla, hän ei voinut henkilökohtaisesti ottaa osaa aikaisempien perustuslakien mukaan hänelle kuuluvaa vallankäyttöön tai »ainakaan olla jäsenenä korkeimmassa tuomioistui-

¹⁵ Ks. *Halila*, LM 1964 s. 6.

¹⁶ *Ragnemalm*, s. 15, pitää nimenomaan 10. 1. 1759 annettua asetusta muutoksenhaun määräajoista (Förordning angående fatalier i politi- och ekonomimål) olennaisena säännönmukaisen ja ylimääräisen muutoksen erkaantumiselle. Asetuksen esipuheessa perusteltiin määräajojen tarvetta nimenomaan oikeusturvallisuuden lisäämisellä. Toisaalta määräaikoja ja materiaalisien oikeusvoiman tarvetta ei ulotettu kaikkiin asiaryhmiin, kuten teitä, siltoja ja kestäkievareita koskeviin asioihin, joissa saattoi myöhemminkin tapahtua muutoksia (»tarfwa förändringar»). Ks. myös *Rosas* s. 41.

Valitusta muutoksenhakuineen kehitettiin edellyttämällä asetuksessa 7. 10. 1766 päätöksiin liitettäväksi asianmukaiset valitusosoitukset, mistä muistutettiin erikseen kirjeessä 1. 4. 1790.

nessa». Tämäkin oli tärkeä lähtökohta vallan käytön järjestämisessä. Perustuslakivaliokunta totesikin sittemmin 29. 6. 1917 korkeinta oikeutta ja KHO:ta koskevista esityksistä antamassaan lausunnossa, että hallitsijalle vuoden 1772 hallitusmuodon ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan takaama oikeus käyttää kahta ääntä korkeimmassa oikeudessa oli jo 1809 menettänyt voimansa. Tästä hallitsijan oikeudesta ei senaatin johtosääntöihin tullutkaan mitään mainintaa. Ylimmän tuomiovallan kehityksen kannalta tällä oli suuri periaatteellinen merkitys.¹⁷ Keskushallinnon järjestämisessä oli keskeinen merkitys hallituskonseljin, vuoden 1816 manifestin jälkeen Keisarillinen Suomen senaatti, perustamisella. Se käytti valtaa nimenomaan hallitsijan nimissä. Senaatin asema hallitsijan edustajana ilmaistiin nimenomaisin säännöksiin myös johtosäännössä.¹⁸

Kenraalikuvernööri oli puolestaan hallitsijan uskottu ja neuvonantaja, jonka puoleen voitiin kääntyä myös eräissä kantelun luonteisissa asioissa. Kenraalikuvernöörillä oli valta jättää virkamiehiä tuomittavaksi tuomioistuimessa ja vaatia selityksiä. Prokuraattori auttoi kenraalikuvernööriä lakien noudattamisen valvonnassa. Edelleen oli Suomen asiainkomitea, jossa ministerivaltiosihteerillä oli istuimensa. Tämä toimi valmisteluelimenä hallitsijan päätöksille.¹⁹

Hallituskonseljin perustamista edelsi monivaiheinen valmistelu. Hallitsija allekirjoitti 18. 8. 1809 johtosäännön. Siinä oli 57 §:ää ja 3 osaa. Näistä kolmas koski talousosastoa. Säännösten taustalla ei ollut organisaatioteorioita, vaan yleisemmät käsitykset käytännön hallinnon järjestämisestä.

Senaatin talousosastolle tulivat sekä kollegioille aikaisemmin kuuluneet että kuninkaalle menneet valitukset. Toimipiiriin määriteltiin kuuluviksi kaikki asiat, joita maan entisen hallituksen aikana »useat eri kolleegiot ja viranomaiset olivat käsitelleet ja ratkaisseet». Niissä lainkäyttöasioissa, joissa muutoksenhakutie oli Ruotsin vallan aikana kulkenut korkeimpaan oikeuteen, ratkaisuvallta jätettiin periaatteellisista syistä 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.²⁰ Ylimääräisen muutoksenhaun osalta asetelma jäi jossain määrin tulkinnanvaraiseksi.

¹⁷ Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto HE 1 ja 7/1917 vp. ss. 15–16.

¹⁸ Ks. Ohjesäännöt 1809 20 § ja 1892 16 § sekä *Björkstén* ss. 92 ja 211.

¹⁹ Ks. *Rauhala*, I s. 408 ss.

²⁰ Ks. *Hermanson* s. 446.

Kun purkuvalta Ruotsi-Suomessa oli uskottu 1789 toteutetun uudistuksen yhteydessä korkeimmalle oikeudelle, merkitsi tämä lainvoiman saaneiden päätösten purkuvallan menemistä senaatin oikeusosastolle. Toisaalta talousosaston toimivalta oli määritelty yleiseksi niin, että sen lopullisesti ratkaistavaksi kuuluivat kaikki sellaiset »taloudelliset asiat, joihin nähden Ruotsin vallan aikana oli saatu tehdä muutospyyntöjä tai valituksia kuninkaalle». Tähän nähden ylimääräisiä muutoksenhakuja ja menetetyn määräajan palautushakemuksia oli myös talousosastossa. Edelleen on huomattava, että hallitsijalla oli täysi valta pidättää tärkeimmät asiat ratkaistavakseen,²¹ mikä tosin koski käytännössä lähinnä eräitä sotilas- ja yliopistoasioita.²² Kun talousosasto antoi päätöksensä keisarin nimissä, sen päätösvalta oli luonteeltaan lopullista. Keskustelua käytiin oikeuskirjallisuudessa lähinnä siitä, oliko hallituskonselji itsenäinen valtioelin vai keisarin neuvonantajan asemassa. Kun tarkoitus oli ollut antaa konseljille nimenomaan hallitsijan sijaisena päätösvaltaa, konseljista muodostui itsenäinen hallintoelin.²³ Päätösvallan lopullisuus merkitsi kuitenkin sitä, ettei minkäänlainen muutoksenhaku hallituskonseljin päätöksiin tullut kysymykseen. Merkintöjä ylimääräisestä muutoksenhausta senaatin päätöksiin ei ole ollut käytettävissä.²⁴

Organisatorisista muutoksista huolimatta ylimääräinen muutoksenhaku säilyi autonomian ajan menettelyltään ennallaan perustuen lähinnä vuoden 1734 oikeudenkäymiskaaren säännöksiin. Tähän nähden olivat edelleen mahdollisia varsinaisen mitättömyyskantelu eli nulliteettikantelu (OK 25:21) sekä ylimääräinen mitättömyyskantelu (OK 25:22), jota voitiin käyttää poissaolevan tultua tuomituksi tai myös kuulematta jääneen kolmannen kärsiessä tuomios- ta haittaa. Purkua koskevat säännökset sisältyivät edelleen OK 31 luvun 1 §:ään.

²¹ Ks. *Rauhala*, I s. 221.

²² Ks. *Hermanson* s. 91.

²³ Ks. *Rauhala*, I s. 223.

²⁴ Kanteluita ja anomuksia voitiin periaatteessa edelleen tehdä keisari-suuriruhtinaalle. Tämä säänneltiin tarkemmin asetuksessa 2. 6. 1826. Sen mukaan sen, joka katsoi pakotetuksi tekemään kantelun kenraalikuvernöörin menettelystä, tuli tässä tarkoituksessa lähettää postitse anomuksensa keisarille. Mikäli kysymys oli muiden viranomaisten tai virkamiesten toimenpiteistä, anomus oli jätettävä kenraalikuvernöörille, joka ryhtyi tarpeellisiin toimenpiteisiin ja painavammista asioista teki ilmoituksen keisarille. Ks. *Samling v* (1925—1829) s. 109 ja *Rosas* s. 51.

Toisaalta korostettiin nimenomaan senaatin asemaa ylimpänä asteena myös lainkäyttöasioissa, mikä ilmeni vuoden 1886 hallitusmuotoehdotuksestakin. Samoin senaatin vuoden 1892 johtosäännön 94 §:ssä määriteltiin senaatin talousosasto viimeiseksi asteeksi hallintolainkäyttöasioissa. Siten talousosaston asemaa vahvistettiin myös oikeusosastoon nähden.

Menetetyn määräajan palauttamiseen sovellettiin samoin OK 31 luvun 2 §:n säännöstä. On ilmeistä, että varsinkin menetetyn määräajan palautushakemuksia ratkaistiin sotavuosien poikkeusolojen jälkeen lukuisia.

2.2. Ylimääräinen muutoksenhaku ja KHO:n perustaminen

Itsenäisyyden ajan alussa KHO:ta perustettaessa oli kysymys lähinnä organisaatiouudistuksesta. Tosin aikaisemmin 1860-luvulla hallintolainkäytön uudistaminen oli liittynyt ns. perustuslaillisen kehityskauden alkamiseen ja liberalistiseen ajattelutapaan sekä keskusteluun oikeusturvasta ja oikeusvaltion perusteista.²⁵ Viimeisissä KHOL:n valmisteluvaiheissa viitattiin lähinnä käytännön perusteina siihen, ettei senaatin talousosastolla ollut hallinto-oikeudellisten valitusasioiden, niiden lukumäärä ja laatu huomioon ottaen, joutuisaan ja oikeusturvan kannalta tyydyttävään käsittelyyn riittäviä edellytyksiä. KHO:n perustamista pidettiin luonnollisena askeleena Suomen valtiokoneistoa järjestettäessä.²⁶

Ylintä tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa tuli säädetyin poikkeuksin käyttämään KHO. Ylimääräisen muutoksenhaun kannalta oli merkittävä KHOL 3 §:n 2 kohta, jonka mukaan KHO:n tulee myös tutkia ja lopullisesti ratkaista hakemukset menetetyn määräajan takaisin saamisesta ja lainvoiman saaneen tuomion purkamisesta sellaisissa hallintoasioissa, jotka kuuluvat tämän tuomioistuimen taikka hallituksen käsiteltäviin. Tätä toimivaltaa tulkittiin oikeuskäytännössä alunperin laajasti niin, että KHO:lle kuului valta kaikkien hallintoviranomaisten, jopa tasavallan presidentinkin päätösten purkamiseen, ellei erityisistä syistä muuta johtunut.²⁷ Tällä tavoin ylimääräinen muutoksenhaku kytkeytyi hallintolainkäytön organisaation perusteisiin ja sai entistä kiinteämmän sijan muutoksenhakujärjestelmässä.

Lainsäädännössä ei ollut KHO:n osalta erityisiä säännöksiä ylimääräistä muutoksenhakua koskevien hakemusten käsittelemisestä ja ratkaisemisesta. Kun KHOL 14 §:ssä kuitenkin oli säädetty, että asiain käsittelyssä KHO:ssa oli noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä, KHO käsitellessään lainvoiman saaneen päätöksen purkamista ja menetetyn määräajan palauttamista koske-

²⁵ Ylimmän tuomiovallan käyttöä koskevia kirjoituksia oli mm. Helsingfors Dagbladin sivuilla vuodesta 1865. Hallintolainkäytön uudistaminen oli myös Juridiska föreningen i Finland -yhdistyksen keskusteluohjelmassa vuosina 1869–70, 1875–76 ja 1899.

²⁶ Ks. eduskunnan anomusmietintö 23. 10. 1908 9/1908 II vp. ja HE 7/1917 vp. s. 1.

²⁷ Ks. *Tirkkonen* s. 76 ja *Ojala* s. 131.

via hakemuksia noudatti alun perin soveltuvien osin oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Siten sovellettiin OK 31 luvun tuomionpurkusäännöstä, jossa tarkoitettua restitutiota piiriin luettiin koko tuomionpurkusäännöstö eli lainvoiman saaneen päätöksen purkaminen ja myös menetetyt määräajan palauttaminen. Tosin OK 31 luvussa käytettyä »tuomion» käsitettä ei purkukelpoisuuden nimityksenä voitu ottaa sanan teknillisessä merkityksessä. Myös hallintotoimia purettiin ottaen huomioon KHOL 3 §:n säännös, jossa purkuvalta oli ulotettu yleensäkin KHO:n tai hallituksen käsiteltäviin »hallintoasioihin».²⁸

Tuomionpurkusäännösten epätasaisuudessa todetut heikkoudet voitiin havaita myös KHO:n lainkäytössä. Toisaalta purkusäännöstyössä annettiin purkuinstanssille verraten vapaat kädet käyttää purkuvaltaa yksittäistapauksissa, minkä johdosta KHO:n käytäntö saattoi kehittyä joustavasti erilaatuissa purkuasioissa. Tämä voitiin todeta erityisesti kirjoitetun lain ulkopuolella muodostuneen ns. analogisen restitutiota osalta. Se tarkoitti sitä oikeuskäytännössä syntyneitä muutoksenhakukeinoja,²⁹ jolla päätös voitiin purkaa myös tapauksissa, jotka eivät kuuluneet suoranaisesti menetetyt määräajan palauttamisen tai lainvoiman saaneen tuomion purkamisen käsitteiden piiriin. Analogista restitutiota sovellettiin ennen kaikkea veroja ja maksuja, palkkoja, eläkkeitä, valtionavustuksia ja yleensäkin julkisoikeudellisia suorituksia koskeissa asioissa, joissa viranomaisten hallintopäätös saattoi perustua vajavaiseen, erehdyttävään tai vääriin selvitykseen. Kysymys ei ollut niinkään kirjoitetun lain edellyttämästä »ilmeisesti väärän lain soveltamisesta» vaan muutoin ilmeisesti virheellisestä päätöksestä. Kun oli pidettävä tarpeellisenä sattuneiden erehdysten korjaamista tarvittaessa ylimääräisen muutoksenhakukeinon avulla pitemmänkin ajan kuluttua, tavallisimmin oli juuri käytettävissä analoginen restitutio.

KHOL 3 §:n 2 kohdan toimivaltasäännöksen pohjalta jäi alun perin tulokinnanvaraiseksi, kuuluiko hallinto-oikeudellisiin asioihin sovellettaviin muutoksenhakukeinoihin myös OK 25 luvun 21 ja 22 §:ssä sekä 30 luvun 19 §:ssä tarkoitettu ns. tuomiovirhekantelu. Kantelusta ei nimittäin mainitun 3 §:n 2 kohdassa ollut nimenomaista säännöstä. Ottaen huomioon KHOL 14 §:n lail-

²⁸ Ks. KHO 27. 3. 1956.

²⁹ *Tirkkonen*, s. 267, määrittelee analogisen restitutiota käyttämisen aina »edellyttävän, että tuomioistuimien on jättänyt ratkaisua antaessaan huomioonottamatta jonkin nimenomaisen lakiin sisältyvän säännöksen tai että tuomioistuimien muuten on perustanut ratkaisunsa johonkin ilmeisesti vääriin edellytykseen.» Samalla hän korostaa sitä, että seuraamukset tapahtuneesta erehdyksestä ovat joko yleiseltä tai yksityiseltä kannalta tarkastellen siksi arveluttavia, että julkinen etu vaatii asiaan puuttumista.

lista oikeudenkäyntijärjestystä koskevan säännöksen, KHO katsoi myös tämän muutoksenhakukeinon, joka tosin viralliselta nimeltään oli valitus, kuuluneen tuomioistuimen toimivaltaan.³⁰

Hallinnon muutoksenhakusäännösten uudistaminen käynnistyi lainvalmistelukunnan mietinnössä alemman asteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä (1936:5). Sen muutoksenhakuoikeutta koskeneista esityksistä oli periaatteellisesti merkittävin manner-Euroopan esikuvia seurannut ehdotus ns. yleisestä valitusoikeudesta lainvastaisista päätöksistä ja määräyksistä. Tällaisen valitusmahdollisuuden katsottiin osaltaan täydentävän sitä HM 93 §:ssä vahvistettua periaatetta, ettei yksityistä ollut jätettävä turvattomaksi mitään lainvastaisuutta kohtaan.³¹

Ehdotus pyrittiin toteuttamaan täydentämällä KHOL:n säännöksiä säätämällä 3 §:n 2 momentissa nimenomaisesti, että »joka katsoo valtioneuvoston tahi muun hallintoviranomaisen päätöksen tai määräyksen loukkaavan hänen oikeuttansa, saakoon, jollei muutoksenhakuoikeutta siitä muutoin ole, valittaa KHO:ssa». Tätä muutoksenhakuoikeutta ei perustelujen mukaan katsottu voitavan ulottaa tasavallan presidentin päätöksiin eikä myöskään muun viranomaisen ulkoasiain hallintoa taikka sotilaallisia nimitys- tai sotilaskäskyasioita koskeviin päätöksiin. Edelleen säännösehdoituksessa pyrittiin lähtien subjektiivisen oikeuden käsitteistöstä rajaamaan valitusperusteet oikeudenloukkauksiin. Näistä rajauksista huolimatta kysymys oli ns. »täyden lainkäytön valituksista». Siten KHO olisi näissä asioissa tutkinut myös valituksenalaisen päätöksen asiapuolen. Tältä pohjalta syntyikin jossain määrin eriäviä käsityksiä ehdotetun valitusinstituutin oikeudellisesta luonteesta. Kun ehdotettu valitus-tyyppi ei estänyt täytäntöönpanoa, se lienee ymmärretty lähinnä ylimääräisen muutoksenhakukeinon luonteiseksi. Toisaalta ehdotusta oli vaikea tarkastella erillään säännönmukaisesta muutoksenhausta, kun kysymyksessä kuitenkin oli valitus.³²

Ehdotukset eivät tarkistettuinakaan (ks. Lvk 1938:1 ja 1939:3) johtaneet lainsäädäntötoimiin. Sittemmin ehdotus tällaisen, tavallaan säännönmukaisen muutoksenhaun ja ylimääräisen muutoksenhaun välille jäävästä oikeussuojakeinosta ei ole tullut esille. Säännönmukaisen muutoksenhaun uudistamiseen

³⁰ Ks. *Tarjanne*, Kantelu oikeusturvakeinona ss. 66—85 ja KHO:n lausunto 1956.

³¹ Ks. Lvk 1936:5 ss. 106—107.

³² Ks. Lvk 1936:5 s. 105, KHO 1976:4 ss. 29 ja 55 sekä *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 284.

KHO:n 21. 11. 1938 antamassa lausunnossa enemmistö asettui periaatteessa kannattamaan tällaista valitusoikeutta. Vähemmistö katsoi ehdotetun yleisen valitusoikeuden tekemään säädetty valituskiellot suurin piirtein tehottomiksi ja ehdotuksen lisäävän entisestään valitussäännösten hajanaisuutta.

päästiin KHO:n tehtyä tällaisesta osittaisuudistuksesta 2. 9. 1943 esityksen, lainvalmistelukunnan annettua asiasta mietinnön 1944 ja hallituksen sitten esityksensä (40/1949 vp) nykyisen hallintovalituslain säätämiseen. Ylimääräisen muutoksenhaun osalta jäätii odottamaan säännösten uudistamista noudattaen soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren säännöksiä.

2.3. Oikeudenkäymiskaaren muutos ja tarve lain uudistukseen hallintoasioissa

Oikeudenkäymiskaaren tuomionpurkusäännösten puutteellisuudet kävivät käytännössä vähitellen ilmeisiksi. Ensinnäkin ne perusteet, joiden nojalla tuomionpurku oli mahdollinen, oli laissa ilmaistu epätasällisesti. Purun hakemiselle ei myöskään ollut asetettu mitään määräaika. Myöskään menettelyä ei ollut tarkemmin säännelty. Toisaalta tämä kirjoitetun lain vajavaisuus oli johtanut siihen, että lain nimenomaisten säännösten ulkopuolelle jäävä ns. analoginen restituuio sai yhä laajemman käytön. Samoin menettely oli käytännössä muodostunut kirjoitetusta laista poikkeavaksi mm. siinä, ettei lakiin sisältyneitä rangaistussäännöksiä juurikaan sovellettu. Näitä puutteellisuuksia pidettiin vähitellen niin suurina, että säännösten uudistamista pidettiin tarpeellisenä.³³ Ehdotuksia oli esitetty myös oikeudenkäyntilaitoksen kokonaisuudistusta koskeneiden selvitysten yhteydessä. Vihdoin eduskunta maanhankintalain käsittelyn yhteydessä vuoden 1952 valtiopäivillä lausui toivomuksen tuomionpurkua koskevien säännösten uudistamisesta ja tarpeellisen esityksen antamisesta.

Uusia säännöksiä professori *Tirkkosen* johdolla ns. prosessikomiteassa valmisteltaessa lähdettiin siitä, että tuomiovirheen perusteella oli tuomio edelleenkin voitava kanteluteitse poistaa. Oikeudenkäymiskaaren 25 luvun säännöksiä esitettiin kuitenkin täydennettäväksi. Samoin valmisteltiin entistä täsmällisemmät säännökset lainvoiman saaneen tuomion purkamisperusteista. Samalla ehdotettiin oikeuskäytännön luoman ns. analogisen restitutionen poistamista ja korvaamista lakiin otettavalla säännöksellä siitä, että tuomio voidaan purkaa, jos se perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Samoin lakiin valmisteltiin nimenomainen säännös niiden tapausten varalta, joissa tuomio joudataan purkamaan tai sitä oikaisemaan sen johdosta, että jotakuta on oikeudenkäynnissä käsitelty toisena henkilönä tai väärällä nimellä. Lakiin tulivat

³³ Ks. HE 13/1958 vp. s. 3.

myös säännökset purun hakemisen määräajoista. Vastaavasti menetetyn määräjän palauttaminen sidottiin prosessuaaliseen määräaikaan. (HE 14/1958 vp s. 5) Säännösehdotuksiin tehtiin eduskuntakäsittelyn aikana vain vähäisiä muutoksia. Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen edellytykset säädettiin siten lainmuutoksella (107/60) seuraavansisältöisiksi:

Kantelu

1 §. Lainvoiman saanut tuomio voidaan tehdystä kantelusta tuomiovirheen perusteella poistaa:

1) jos oikeus ei ole ollut tuomionvoipa taikka jos asia on otettu tutkittavaksi, vaikka on ollut olemassa sellainen seikka, jonka johdosta oikeuden olisi omasta aloitteestaan pitänyt jättää asia tutkittavaksi ottamatta;

2) jos poissa oleva, jota ei ole haastettu, tuomitaan taikka jos henkilö, jota ei ole kuultu, muutoin kärsii haittaa tuomiosta;

3) jos tuomio on niin sekava tai epätäydellinen, ettei siitä käy selville, miten asiassa on tuomittu; tai

4) jos oikeudenkäynnissä on tapahtunut muu oikeudenkäyntivirhe, jonka havaitaan tai voidaan otaksua olennaisesti vaikuttaneen jutun lopputulokseen.

Menetetyn määräjän palauttaminen

17 §. Sille, joka laillisen esteen vuoksi ei ole voinut määräajassa ilmoittaa tyytymättömyyttään tahi hakea muutosta tai takaisinsaantia taikka ryhtyä muuhun toimeen oikeudenkäynnissä taikka joka muutoin esittää anomuksensa tueksi erittäin painavia syitä, voidaan hakemuksesta palauttaa menetetty sellainen määräaika.

Lainvoiman saaneen tuomion purkaminen

7 §. Lainvoiman saanut tuomio riita-asiassa voidaan purkaa:

1) jos oikeuden jäsen tai virkamies taikka asianosaisen edustaja tai avustaja on jutun yhteydessä syylistynyt rikolliseen menettelyyn, jonka voidaan otaksua vaikuttaneen jutun lopputulokseen;

2) jos asiakirja, jota on käytetty todisteena, on ollut väärä tai asiakirjan antajan tietien sisällykseltään totuudesta poikkeava taikka jos totuusvakuutuksen kuultu asianosainen tahi todistaja tai asiantuntija on tahallansa antanut perättömän lausuman ja asiakirjan tai lausuman voidaan otaksua vaikuttaneen lopputulokseen;

3) jos vedotaan seikkaan tai todisteeseen, jota ei aikaisemmin ole esitetty, ja sen esittäminen todennäköisesti olisi johtanut toiseen lopputulokseen; tai

4) jos tuomio perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen.

Tuomiota älköön purettako 1 momentin 3 kohdassa mainitusta syystä, ellei asianosainen saata todennäköiseksi, ettei hän ole voinut vedota puheena olevaan seikkaan tai todisteeseen siinä oikeudessa, joka tuomion on antanut, tai hakemalla muutosta tuomioon taikka että hän muutoin on pätevistä syistä ollut siihen vetoamatta.

Mainitun OK 31 luvun 7 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella purku ei kuitenkaan ole mahdollista, ellei asianosainen saata todennäköiseksi, ettei hän ole voinut vedota po. seikkaan tai todisteeseen siinä oikeudessa, joka tuomion on antanut, tai hakemalla muutosta tuomioon, taikka että hän muutoin on pätevistä syistä ollut siihen vetoamatta. Purusta rikosasioissa syytetyn eduksi on säädetty 8 §:ssä ja syytetyn vahingoksi vastaavasti 9 §:ssä.

Valtioneuvoston pyydettyä 1. 12. 1955 KHO:n lausunnon ehdotuksesta hallituksen esitykseksi ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja koskevaksi lainsäädännöksi KHO 27. 3. 1956 antamassaan lausunnossa tarkasteli säännösehdotusten soveltamisedellytyksiä hallintolainkäytössä.

Lähtökohtana viitattiin ensinnäkin KHO:n purkuvallan käytännön merkitykseen, kun vuonna 1954 saapui 296 ja vuonna 1955 113 päätöksen purkamista ja uuden määräajan hakemista koskevaa asiaa. KHO:n laajenevaan purkuvaltaan esitysehdotuksen ei sinänsä katsottu aiheuttavan muutosta.

Ongelmia aiheutui sitä vastoin prosessilajien erilaaisuudesta. Hallinnossa oli miltei aina julkinen etu voimakkaammin tai heikommin vaikuttamassa. Esitysehdotus näytti lausunnon mukaisesti (s. 4) rakentuvan yksityisoikeudellisten riita-asioiden ja toisaalta julkisoikeudellisten rikosasioiden erottelun varaan. Rikosasioissa annettujen päätösten purkamisessa oli noudatettava osittain eri periaatteita kuin riita-asioissa annettujen päätösten purkamisessa. Tämän vuoksi perusteet riita-asioissa annettavien päätösten purkamisen osalta oli määritelty täsmällisesti ja ahtaasti asettamalla myös purun hakemiselle suhteellisen lyhyet määräajat. Rikosasioiden osalta edellytykset oli voitu jaotella toisaalta syytetyn eduksi ja toisaalta syytetyn vahingoksi tapahtuviin purkamisiin ja sitoa kumpikin alaryhmä omiin edellytyksiinsä vanhentumisaikoiineen. Näistä lähtökohdista KHO:n lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että ehdotukset varsinkin riita-asioiden osalta taas niiden yksityisoikeudellinen laatu ja rikosasioiden osalta taas niiden yhtenäinen luonne huomioon ottaen olivat johtaneet määräaika- ja purkumenettelyn osalta sellaisiin yksityiskohtaisiin säännöksiin, jotka eivät hallintolainkäyttöön soveltuneet.

Hallinnossa ja hallintolainkäytössä oli vain harvoin kysymys keskenään tasavertaisten asianosaisten välisistä riitaisuuksista (s. 6). Tähän nähden myös tuomion tosiasialliseen pohjaan kohdistunut ilmeinen erehdys saattoi antaa riittävän aiheen purkamiseen, lähinnä ns. analogisen restitution käyttämiseen. Hallinnon alalla ei asiaan vaikuttavien tosiseikkojen ja todistusten esittäminen ollut yksinomaan asianosaisten huolelana, vaan myös viranomaiset saattoivat virallisuusprikaatteeseen liittyvää tutkintamenettelyä noudattaen joutua siitä huolehtimaan. Näin ollen voi myös vastuu tosiseikkojen esittämisestä ja todistusten hankkimisesta kuulua asian päättäneelle viranomaiselle, mikä seikka purkuperusteita harkittaessa oli KHO:n mielestä otettava huomioon. (s. 8) Siten analogisen restitution poistaminen ja korvaaminen purkuperusteisiin lisättävällä maininnalla, jonka mukaan ilmeisesti väärä lain soveltaminen oli purkamisperusteena, merkitsi KHO:n purkuvallan huomattavaa supistamista. Viranomaiset saattoivat tehdä ratkaisunsa toisinaan vajavaisen, erehdyttävän tai väärän selvityksen perusteella tekemättä silti itseään syy-pääksi »ilmeisesti väärään lainsoveltamiseen». Tältä kannalta analogisen restitution käytön poistaminen oli KHO:n kannalta valitettavaa.

Myöskään ehdottoman määräajan asettaminen purun hakemiselle ei KHO:n mielestä yleensä soveltunut hallintolainkäyttöön. Säännösten pohjalta jäi myös epäselväksi, olisiko ja mikä ehdotetuista määräajoista kussakin asiassa niiden erilainen laatu huomioon ottaen sovellettava (s. 9). Lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös menettelyä koskevien säännösten huonoon soveltuvuuteen hallintolainkäyttöön. Esitysehdotuksessa täsmennetyt ns. mitättömyyskanteluinsitituutin osalta KHO:n lausunnossa epäiltiin, oliko riittävää syytä säädetyn määräajan lyhentämiseen yhdestä vuodesta kuudeksi kuukaudeksi. Kun tuomion selitystä koskeva säännöstö muutettiin mitättömyyskantelun perusteeksi, siihen asti erillinen instituutti tuli tällä tavoin lakkautetuksi. Tämä saattoi aiheuttaa hallinnossa vaikeuksia sen viranomaisen osoittamisessa, joka kanteluun nähden oli toimivaltainen.

Edelleen KHO:n lausunnossa kiinnitettiin huomiota kirjoitus-, laskutahi muiden sen kaltaisten virheiden joustavaan oikaisemiseen niin, että mahdollisuudet järjestetään selvästi laissa. Kysymyksen katsottiin hallintolainkäytön kannalta liittyvän yleensäkin itseoikaisun kehittämiseen.

Seikkaperäisessä lausunnossa KHO omalta osaltaan suhtautui esitysehdotukseen torjuvasti. Sen mielestä uudistus ei saanut ulottua hallintolainkäyttöön. Tähän nähden esitettiin KHO:n osalta kolme vaihtoehtoa: Ensinnäkin esitettiin hallintolainkäytön osalta erillisten säännösten valmistelemista ja sijoittamista myös ne oikeudenkäymiskaareen. Toisena vaihtoehtona oli valmistella hallintolainkäytön osalta erillinen laki ylimääräisistä muutoksenhakukeinoista. Kolmantena vaihtoehtona oli oikeudenkäymiskaaren nykyisten purkusäännösten jättäminen väliaikana voimaan odottamaan hallintolainkäytön osalta

lain uudistusta. Tältä osin viitattiin Ruotsissa oikeudenkäyntilaitoksen kokonais uudistuksen yhteydessä ilmaantuneisiin vastaaviin ogelmiin. Ruotsissa oli nimenomaisesti herätetty kysymys, voitiinko uuden oikeudenkäymiskaaren säännösten enää katsoa olevan soveltuvien kohdinkaan noudatettavina hallintomenettelyssä.³⁴ Ruotsissa olikin ryhdytty tämän vuoksi toimenpiteisiin hallintomenettelyä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (SOU 1946:69).

Oikeudenkäymiskaaren muutos ja ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja koskevan lainsäädännön uudistaminen aiheutti hallinnon ja hallintolainkäytön kannalta periaatteellisiakin ongelmia. Jo KHO:n edellä selvitetyssä lausunnossa oli epäilty uusien säännösten soveltuvuutta hallintolainkäyttöön. Hallituksen esityksessä³⁵ katsottiin kuitenkin viitaten KHOL 14 §:n laillista oikeudenkäyntijärjestystä koskevaan säännökseen, että ylimääräistä muutoksenhakua koskeviin säännöksiin tehtävät muutokset tulisivat soveltuvien osien noudatettaviksi hallintolainkäytössäkin. Ehdotetut säännökset eivät hallituksen mukaan näyttäneet asettavan esteitä ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttämiselle hallintolainkäytössä, milloin se oikeusjärjestyksen kannalta oli tarpeen. Lakivaliokunta asettui mietinnössään (n:o 5) kuitenkin kuultuaan muiden ohella KHO:n presidenttiä *Reino Kuuskoskea* ja hallintoneuvos *A.K. Ikkalaa* toiselle kannalle.

Valiokunta totesi lakiehdotuksia laadittaessa pidetyn silmällä yksinomaan oikeudenkäyntimenettelyä yleisissä tuomioistuimissa kiinnittämättä huomiota hallintolainkäyttöön. Kun KHO:n menettely purkuvaltaansa käyttäessään oli tähänkin asti pääasiassa nojautunut muihin oikeuslähteisiin kuin OK 31 luvun säännöksiin ja kun tämä ei muutettavaksi esitetyssä muodossakaan tulisi sisältämään hallintolainkäyttöön välittömästi soveltuvia säännöksiä, valiokunta vastoin hallituksen esityksen perusteissa esitettyä kantaa katsoi, ettei »ehdotuksen mukainen uusi lainsäädäntö saattanut merkitä muutoksia voimassa olevaan oikeuteen hallintolainkäytön osalta». Valiokunta piti tärkeänä hallintolainkäyttöä koskevan vastaavan lainsäädännön aikaansaamista.

Suuri valiokunta yhtyi mietinnössään (n:o 114) periaatteessa lakivaliokunnan kantaan edellyttäen, että »hallintolainkäytössä, noudatettaessa laillista oikeudenkäyntijärjestystä, tullaan ottamaan varteen ne oikeusohjeet, jotka mainitun lainkäytön osalta ovat ehdotetusta lainsäädännöstä saatavissa».

Tältä pohjalta eduskunta vastauksessaan hallituksen esitykseen nimenomaisesti katsoi, ettei ehdotuksen mukainen uusi lainsäädäntö saattanut merkitä

³⁴ Ks. *Thulin*, NAT 1941 s. 130 ss. ja *Petrén*, Om resning s. 247 ss.

³⁵ Ks. HE 14/1958 vp. s. 5.

muutosta voimassa olevaan oikeuteen hallintolainkäytön osalta. Vastauksessa todettiin edelleen, että kysymyksessä olevan lainsäädännön tultua voimaan oli pidettävä vakavana puutteena yksityiskohtaisten säännösten puuttumista ylimääräisestä muutoksenhausta hallintolainkäytössä. Asiantila saattoi käytännössä aiheuttaa hankaluuksia ja epävarmuutta. Tämän perusteella eduskunta lausui toivomuksen, että kiireellisesti laadittaisiin ehdotus ylimääräistä muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi hallintolainkäytössä. Osin mainittuihin perusteisiin ristiriitaisesti eduskunta edelleen edellytti, että »noudatettaessa hallintolainkäytössä oikeudenkäyntijärjestystä tullaan ottamaan varteen ne oikeusohjeet, jotka mainitun lainkäytön osalta ovat nyt kysymyksessä olevasta lainsäädännöstä saatavissa».

Oikeudenkäymiskaaren muuttaminen sekä siihen liittyneet eduskunnan ja sen valiokuntien kannanotot aiheuttivat hallintolainkäytössä välittömästi ongelmia. Pulmana oli se, voitiinko aikaisemman lain rinnalle käytännössä kehitettyä analogista restitutiota edelleen soveltaa ja missä määrin OK 31 luvun 10 §:n määräaikoja purkuhakemuksen tekemiseen oli sovellettava. Olihan KHO lausunnossaan 27. 3. 1956 nimenomaisesti todennut, että ehdottoman määräajan asettaminen purun hakemiselle ei KHO:n mielestä »ainakaan yleensä soveltunut» hallintolainkäyttöön.

Tämä kysymys tuli esille KHO:n täysistunnossa ns. *Niilo Kausen & kumppanin* purkuhakemusta (15. 12. 1961 T 4720) käsiteltäessä 15. 12. 1961. Tuossa asiassa hakemus jälkiverotusta koskevan päätöksen purkamisesta oli saapunut vuoden kuluttua muutetun OK 31 luvun voimaantulosta. Sovellettaessa suoraanisesti mainitun luvun 10 §:n 1 momentin säännöstä hakemus olisi myöhästyneenä ollut jätettävä tutkimatta. KHO päätyi äänestyksen jälkeen sille kannalle, että huolimatta oikeudenkäymiskaaren noudattamisesta soveltuvin osin mainittua määräaika ei suoraan voitu soveltaa, minkä johdosta hakemus tutkittiin ja kuitenkin sitten hylättiin.

Tässä yhteydessä voidaan laajemminkin viitata oikeudenkäymiskaaren noudattamiseen liittyneisiin ongelmiin. Viittaukset oikeudenkäymiskaaren säännöksiin KHO:n ratkaisuissa eivät näytä olleen täysin johdonmukaisia. Varsinkin aikaisemmin KHO:ssa nojaututtiin suoraankin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin viittaamalla niihin ratkaisun perusteena.³⁶ Tällainen perustelu saattaisi osoittaa oikeudenkäymiskaaren suoranaistakin soveltamista. Vallitseva kanta kuitenkin KHO:n piirissä oli se, että oikeudenkäymiskaaren säännökset otettiin huomioon vain soveltuvin osin ja perusteluissa yleensä säännösviittauksen

³⁶ Ks. KHO 1918 II 37 ja 305, 1919 II 972, 1562 ja 2255, 1928 II 465, 1930 II 643, 1947 I 24 ja 1957 II 401.

yhteyteen lisättiin lausuma »ottaen huomioon». Muutetun OK 31 luvun osalta tultiin säännösten soveltuvuuden kannalta kuitenkin uuteen tilanteeseen. Kysymys oli siitä, voitiinko määräaika-säännökset tietyissä asioissa kokonaan sivuuttaa. Lähtökohtana oli uuden lain voimaan tultua, että siitä ilmeneviä oikeusohjeita oli soveltuvin osin noudatettava.³⁷

Tämä lähtökohta ilmeni ennakolta jo KHO:n 27. 3. 1956 antaman lausunnon eräistä kohdista: Lausunnossa todettiin muun ohella, että ehdotetut uudet säännökset tulisivat olemaan »soveltuvin kohdin oikeusohjeina myös KHO:n lainkäytössä» (s. 3), »yksinomaan siviili- ja rikosprosessuaalisiin näkökohtiin pohjautuvan esitysehdotuksen yksityiskohdaiset ja seikkaperäiset säännökset tulisivat voimaansaattettuina estämään ja vaikeuttamaan KHO:n purkuvallan käyttämistä» (s. 12) ja »oikeudenkäymiskaaren, joka hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä on vain soveltuvin kohdin noudatettavana, ei yksinomaan hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön kohdistuvia säännöksiä voitanekaakaan soveliaasti sijoittaa» (s. 13).

Oikeudenkäymiskaaren soveltaminen aiheutti KHO:ssa ongelmia erityisesti senkin vuoksi, että samanaikaisesti oli ylimääräistä muutoksenhakua hallintoasioissa koskevan lakiehdotuksen valmistelu jo vireillä. Tähän nähden kysyttiin myös, oliko ollenkaan syytä ottaa oikeudenkäymiskaaren soveltamiskysymyksiä siinä vaiheessa ratkaistavaksi. Kun uuden lainsäädännön odottaminen olisi merkinnyt viivytystä, purkuasiat otettiin normaalissa järjestyksessä ratkaistavaksi. Tämä oli luonnollista senkin vuoksi, että aikaisemmin oli jo useissa asioissa näin menetelty »ottamalla huomioon» uuden oikeudenkäymiskaaren luvun säännökset. Tällä ymmärrettiin lähinnä analogista soveltamista, mikä ilmaistiin lausuen »ottamalla huomioon», »nojautuen. . . ilmenevään oikeusohjeeseen». Oppiriidalla tuon soveltamisen luonteesta ei näyttänyt KHO:n käytännön ratkaisuissa olleen sanottavaa merkitystä.³⁸ Ratkaisuissa päädyttiin joka tapauksessa oikeudenkäymiskaaren säännösten noudattamiseen vain soveltuvin osin.

Esimerkiksi purun osalta viitattiin mainitun luvun säännöksiin lausumalla »ottaen huomioon» tapauksissa KHO 18. 8. 1960 T 4624, 27. 9. 1960 T 5334, 16. 11. 1961 T 4212 ja 1. 12. 1961 T 4496, joissa kaikissa purkuhakemukseen suostuttiin. Menetetyn määräajan palauttamisen osalta omaksuttiin vastaavanlainen käytäntö jättämällä esimerkiksi tutkimatta

³⁷ Ratkaisuissa 3. 8. 1960 T 4541, 18. 8. 1960 T 4624 ja 25. 8. 1960 T 4666 KHO viitattiin OK 31 luvun muutettuihin säännöksiin »ottamalla ne huomioon».

Andersson, JFT 1963 s. 346, katsoikin, että OK:n säännöksiin voitiin viitata mainitsemalla kuitenkin samalla KHOL 14 §. Tällöin ei ollut kysymys OK:n suorasta soveltamisesta.

³⁸ Ks. OK:n suoranaista soveltamista *Merikoski*, LM 1952 ss. 491—500, Oikeus-suojajärjestelmä I ss. 44—48 ja II ss. 259—261. Toista kantaa edusti lähinnä *Kuuskoski*, LM 1949 ss. 468—473.

sellaiset hakemukset, joissa ei ollut kysymys ns. prosessuaalisesta määräajasta (KHO 25. 8. 1960 T 4666, 23. 11. 1961 T 4369 ja 5. 12. 1961 T 4535). Samalla herätettiin kuitenkin jo keskustelua siitä, olisiko hallintoasioissa myös materiaaalisten määräaikojen palauttaminen tehtävä mahdolliseksi. Purkuhakemuksen hylkääviä ratkaisuja olivat mm. KHO 3. 8. 1960 T 4541, 27. 9. 1960 T 5366, 29. 9. 1960 T 5413, 1961 II 537 ja 19. 10. 1961 T 3735. Käytännön ongelmat kiirehtivät ylimääräistä muutoksenhakua hallintoasioissa koskevan lain valmistelua, mikä oli samanaikaisesti jo vireillä.

Vaikka oikeudenkäymiskaaren noudattamiseen yleensä ei kohdistettu epäilyjä, tältä pohjalta ei vielä voitu ratkaista määräaikasäännösten soveltamiongelmia. Yleinen selvitys niistä asiaryhmistä, joihin määräaikoja ei ollenkaan voitaisi soveltaa, puuttui. Määräaikasäännöksiä koskeneen uudistuksen pääperusteena oli nimenomaan ollut se, että tuomionpurun hakemiseen ei aikaisemmin ollut asetettu mitään määräaikaa. Oikeusrauhan kannalta tämä oli koettu epäkohdaksi. Sama peruste soveltui myös hallintolainkäyttöön, vaikka hallintoasioiden erikoislaatua ei säännöksiä valmisteltaessa ollutkaan otettu huomioon. Siten ei ollut kiinnitetty huomiota hallintoasioissa esiintyneisiin osapuoliin; julkisyhteisö-yksityinen, yksityinen-valtion viranomaisen sekä yksityinen tai julkisyhteisö-yksityinen tai julkisyhteisö. Määräaikasäännösten sivuuttamiseen antoi pohjaa myös se, että samoin korkeimmassa oikeudessa oli esiintynyt vaikeuksia säännösten soveltamiseen in stricte. Eräänlainen uusi »analoginen restitutio» oli syntymässä, mikä ilmeni säännösten väljempänä tulkintana. KHO:ssa vakiintui 60-luvun alussa vähitellen käytäntö, jonka mukaan oikeudenkäymiskaaren uusitun 31 luvun säännökset otettiin huomioon vain soveltuvin osin.

2.4. Hallintopurkulain valmisteluvaiheet

Oikeudenkäymiskaaren muutoksen (109/60) muutoksen yhteydessä eduskunta oli lausunut toivomuksenaan, että hallitus kiireellisesti laadittaisi ja antaisi esityksen ylimääräistä muutoksenhakua hallintolainkäytössä koskevaksi lainsäädännöksi. Säännösten valmistelu käynnistettiin välittömästi lainvalmistelukunnassa, jossa ehdotuksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (lainvalmistelukunnan julkaisuja 1960:5) laativat *A.K. Ikkala* ja *Nils H. Sundberg*. Tämä ensimmäinen ehdotus päivättiin 28. 6. 1960. Oikeuskansleri *Olavi Honka* antoi ehdotuksesta oikeusministeriölle lausunnon 3. 10. 1960 (kirje n:o 1865).

Lausunnossaan oikeuskansleri kiinnitti ennen muuta huomiota siihen, että esitysehdotuksessa oli suuresti poikettu oikeudenkäymiskaaren vastaavista säännöksistä. Lausunnossa kiinnitettiin edelleen huomiota siihen, että esityksen 2 §:ssä oli määritelty päätös lainvoimaiseksi vasta, kun perustevalitusaika oli kulunut umpeen. Tämä oli ristiriidassa sen käytännössä vakiintuneen kannan kanssa, että perustevalitusmahdollisuudesta huolimatta veron määrän osalta päätös oli lainvoimainen. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että ei ollut tarvetta säätää mitättömyyskantelulle pitempää aikaa kuin oikeudenkäymiskaaren vastaavassa 31 luvun 2 §:ssä oli. Samoin purkuperusteet merkitsivät huomattavaa poikkeamista oikeudenkäymiskaaren vastaavista säännöksistä, joissa oli kysymys ilmeisesti väärästä lain soveltamisesta ja uusista seikoista ja todisteista. Samoin purkuperusteiksi esitetty erehdys saattoi sellaisenaan vähentää muiden purkuperusteiden väljentämisen tarvetta. Edelleen lausunnossa kiinnitettiin huomiota eräisiin lakisystemaattisiin seikkoihin, lähinnä ehdotuksen 9 ja 12 §:n säännöksiin.

KHO antoi lainvalmistelukunnan ehdotuksesta perusteellisen lausuntonsa 30. 5. 1963 (n:o 2303 a). Lausunnossa pidettiin tällaista erillistä lakia ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa tarpeellisenä. Vaikka laki oli pyrittävä säätämään oikeudenkäymiskaaren 31 luvun periaatteita noudattaen, oli KHO:n mielestä otettava huomioon hallintolainkäytön erityiset tarpeet. Säännösehdoituksiin tehtiin lausunnossa eräitä huomautuksia, joiden pohjalta lausunnon liitteeksi laadittiin myös ehdotukset säännösten tarkistamisesta.

Ehdotuksen 1 §:n määritelmään lain soveltamisalasta tehtiin eräitä muodollisia huomautuksia. Hallintoasiassa tehdyn päätöksen sijasta esitettiin käytettäväksi lyhyempää ilmaisua hallintopäätös. Samoin ehdotettiin hallinto-oikeudellinen lainkäyttö korvattavaksi nykyisin vakiintuneella ilmaisulla hallintolainkäyttö. Esityksen 2 §:n määritelmä päätöksen lainvoimaisuudesta ehdotettiin jätettäväksi pois oikeuskäytännön vuoksi. Tältä osin todettiin, että lainkäytössä ei ollut havaittu olleen lainvoimaisuuden osalta epäselvyyttä. Esitysehdotuksessa oli viitattu KHO:n ratkaisun 1951 II 629 äänestyskseen osoituksena päätöksen lainvoimaisuuden suhteen ilmeneviin epäselvyyksiin. KHO:n lausunnossa todettiin kuitenkin, että mainitussa ratkaisussa äänestys oli koskenut vain sitä kysymystä, oliko syytä purkaa hallintopäätös, kun se ylimääräisellä mitättömyyskantelulla voitiin poistaa. Toisessa täysistuntoratkaisussa KHO oli 1947 I 24 asettunut sille kannalle, että ylimääräisen mitättömyyskantelun ollessa mahdollinen ei hallintopäätöstä ollut purkutietä poistettava. Tältä kannalta oli tarpeetonta ottaa lakiin määritelmää hallintopäätöksen lainvoimaisuudesta.

Esityksen 4 §:ään sisältyivät säännösehdoitukset mitättömyyskantelusta. Sen mukaan perusteena päätöksen poistamiselle oli asian ratkaiseminen kuulematta. Muutosta oli haettava HVall:n mukaisessa viran-

omaisjärjestyksessä yhden vuoden kuluessa tiedoksi antamisesta. KHO katsoi, että kantelun osalta ei ollut perusteltua aihetta poiketa muutetussa oikeudenkäymiskaaressa omaksutulta linjalta. Kun määräaika oikeudenkäymiskaaressa kantelun hakemiseen oli nyt pidennetty kuudeksi kuukaudeksi, katsottiin tämän soveltuvan myös hallintolainkäyttöön. Määräajan pidentämiseen ei siten ollut aihetta. Kun menettelyvirhe saattoi eräissä tapauksissa olla myös päätöksen purkamisen peruste, tulivat silloin kysymykseen purkuhakemukselle asetetut määräajat. Lausunnossa perusteltiin myös tiedoksi saamisen edellyttävän henkilökohtaista tiedoksi antamista ja kantelulle säädetyn määräajan laskemista siitä.

Menetetyn määräajan palauttamista koskeva säännöstö oli esitysehdotukseen otettu asialliselta sisällöltään pääasiassa yhdenmukaisena oikeudenkäymiskaaren vastaavan säännöstön kanssa. Siten kysymys oli vain ns. prosessuaalisten määräaikojen palauttamisesta. KHO:n lausunnossa viitattiin eräisiin tapauksiin, joissa ylivoimainen este oli aiheuttanut hakemuksen viivästymisen yli määräajan ja joissa hakemus siitä huolimatta oli tutkittu määräajan jälkeenkin tehtynä (KHO 1950 II 435 ja 22. 4. 1963 T 1620). Edelleen lausunnossa todettiin, että hakemuksen vireillepanemisen ja prosessuaalisen toimen välillä ei ollut sanottavaa eroavaisuutta. Usein oli varsin tulkinnanvaraista, onko kysymyksessä prosessuaalinen vai muunlainen määräaika. Tämän vuoksi KHO katsoi, että myös määräaika hakemuksen vireillepanemiseen olisi voitava palauttaa samoin edellytyksin kuin prosessuaalinen määräaika.

Ehdotuksen 7 §:n mukaiset purkuperusteet voitiin jakaa kolmeen ryhmään. Ne koskivat menettelyvirhettä, ilmeisen väärää lain soveltamista ja uutta seikkaa tai todistetta. Menettelyvirheiden osalta KHO:n lausunnossa kiinnitettiin huomiota virheen olennaisuuteen, että päätöstä ei ole syytä mennä purkamaan eikä oikeusvarmuutta järkyttämään, ellei satunut menettelyvirhe ole selvästi sen laatuinen, että se on vaikuttanut väärän hallintopäätöksen antamiseen. Toisen ryhmän purkuperusteena oli mainittu se, että päätös perustuu väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen ja sen johdosta on saanut asiallisesti virheellisen sisällön. KHO:n mielestä vain ilmeisesti väärä lain soveltaminen oikeutti hallintopäätöksen purkamiseen. Purkamista ei voitu perustaa tulkintakysymykseen. Kolmannen ryhmän edellytysten osalta todettiin, että purkamista ei voitu perustaa esitettyjen todistusten todistusarvon harkintaan. Tältä osin lainkohta oli laadittava sisällöltään sellaiseksi, että lainvoiman saanut hallintopäätös voitiin purkaa, kun oli käynyt ilmi sellainen tosiseikka tai todistus, johon asianomainen ei ollut voinut päätöstä tehtäessään vedota ja jonka havaittiin vaikuttavan päätöksen sisältöön siten, että päätöstä oli pidettävä vääränä.

Lainvalmistelukunnan esitykseen ei ollut sisällytetty ehdotuksia purkuhakemuksen tekemiselle varatusta määräajasta. KHO:n mielestä purkamiselle oli kuitenkin säädettävä vastaava määräaika kuin muutetussa oikeudenkäymiskaaressa. Vuoden määräaika olisi luettava siitä, kun hakija sai tiedon hakemuksen perusteena olevasta seikasta. Viiden vuoden

määräaika olisi niin ikään syytä sisällyttää lakiehdotukseen. Hallintopäätöksen purkaminen määräajan jälkeen voisi tapahtua vain, jos hakemuksen myöhästymiselle esitettiin erityisen painavia syitä.

Edelleen KHO:n mielestä olisi säädettävä KHO:lle valta purkaa hallintopäätös ilman hakemustakin, niin kuin siihen astikin oli tapahtunut.

KHO teki edelleen eräitä menettelyä koskevia huomautuksia katsoen mm. lakiehdotuksen 12 §:n 1 mom:n säännöksen muutoksenhaun hylkäämisestä, jos se katsottiin aiheettomaksi, käytännössä tarpeettomaksi.

Lausuntojen pohjalta laadittiin lainvalmistelukunnassa sitten uusi tarkistettu ehdotus. Sen valmisteli *Evert Raunetsalo* ja esitys päivättiin 1. 10. 1965. Ehdotuksessa oli otettu huomioon eräät KHO:n lausunnossa esitetyt huomautukset. Sen mukaan oli tarkistettu ehdotuksen 1 §:n terminologiaa. Sitä vastoin 2 §:ään sisältyi edelleen määritelmä hallintopäätöksen lainvoimaisuudesta. Määräaika kantelun tekemiseen oli nyt lyhennetty kuudeksi kuukaudeksi, samoin oli poistettu ehdotus epäselvän tai puutteellisen hallintopäätöksen selityksestä. Menetetyn määräajan palauttamista koskevaan 6 §:ään oli lisätty mahdollisuus myös julkisista varoista maksettavaa rahasuoritusta koskevan hakemusajan palauttamiseen. Samoin ehdotuksen 7 §:n purkuperusteet oli täydennetty KHO:n lausunnon mukaisiksi.

Hallituksen esitys HPurkuL:ksi valmisteltiin tämän tarkistetun ehdotuksen pohjalta. Asiasta valmistui useampia vedoksia. Ensimmäisissä luonnoksissa viitattiin myös tilastotietoihin ylimääräistä muutoksenhakua koskevien asioiden määrästä.³⁹ Säännösehdotuksiin tehtiin eräitä lakitekniisiä korjauksia. Asiallisia muutoksia aikaisempaan, lainvalmistelukunnan tarkistettuun ehdotukseen ei tehty. Hallituksen esityksestä n:o 165/1965 vp. pyydettiin sitten 7. 12. 1965 lakivaliokunnan mietintö. Valiokunnassa olivat kuultavina *KHO:n presidentti Aarne Nuorvala*, tuolloinen *osastopäällikkö Kai Korte* ja *lainsäädäntöneuvos Evert Raunetsalo* oikeusministeriöstä sekä *professorit Tauno Tirkkonen* ja *Olli Ikkala*. Tirkkonen esitti näistä huomautuksensa kirjallisina.

Tirkkonen kiinnitti muun ohella huomiota lakiehdotuksen 2 §:n 1 kappaleessa käytettyyn sanontaan »varsinaisin valituksin» pitäen ilmaisua *varsinaisin* tarpeettomana. Edelleen muistiossa herätettiin kysymys, voitiinko lakiehdotuksen 4 §:n 2 kappaleen mukaan kantelu kohdistaa KHO:n päätöstä vastaan. Sen mukaan oli myös epäjohtonmukaista, että ehdotuksen 4 §:ssä säädettiin edellytykseksi »joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen» verrattuna ehdotuksen 7 §:n 1 kohdan sanontaan »jonka voidaan otaksua olennaisesti vaikuttaneen päätökseen». Edelleen muistiossa kiinnitettiin huomiota ehdotuksen 6 §:n sanamuoto-

³⁹ KHO:ssa ratkaistiin ylimääräisiä muutoksenhakemuksia seuraavasti: 1958:97, 1959:74, 1960:124, 1961:102 ja 1962:92.

toon, jonka mukaan menetetyn määrääjän palauttaminen oli sidottu 30 päivän määräaikaan, jos hakemuksen tueksi oli esitetty laillinen este. Mikäli kysymys oli taas muusta erittäin painavasta syystä, määräaika ei muistion mukaan hakemuksen tekemiselle olisi olemassa. Tällaista Tirkkosen tarkoittamaa erottelua ei tosin lain valmisteluvaiheissa ollut tarkoitettukaan.

Tirkkonen kiinnitti edelleen huomiota ehdotuksen 7 §:n 1 mom:n 1 kohdan purkuperusteeseen, menettelyvirheeseen, joka oli sama kuin ehdotuksen 4 §:n 1 kappaleen mukainen kanteluperuste. Kun periaatteessa kantelun ja purun piti olla toisensa poissulkevia, eivät kanteluperusteet ja purkuperusteet saaneet *Tirkkosen* lausunnon mukaan langeta yhteen. Edelleen lausunnon mukaan purkuperusteeksi säädetty ehdotuksen 7 §:n 1 mom:n 2 kohdan mukainen erehdys oli sovellutusalaan tarpeettoman laaja. Ehdotuksen 9 §:n säännös, joka oli tarkoitettu vastaamaan OK 31: 11:n säännöksiä oli käyttöalaltaan kuitenkin tehty huomattavasti suppeammaksi. *Tirkkosen* mukaan tällaiseen rajoitukseen ei ollut riittävää aihetta.

Asiantuntijalausuntojen ja saadun selvityksen johdosta lakivaliokunnassa päädyttiin ehdottamaan lakiehdotukseen eräitä muutoksia. Ensinnäkin näytti valiokunnan mielestä ilmeiseltä, että 2 ja 3 §:ssä omaksuttu lainvoiman käsite ei soveltunut käytettäväksi esim. hallintopäätösten täytäntöönpanossa. Sekaannusten välttämiseksi esitettiin lainvoiman käsitettä koskevien määräysten jättämistä pois lakiehdotuksesta oikeustieteen ja vakiintuneen oikeuskäytännön varaan. Sen sijaan pidettiin tarpeellisena määräystä siitä, että kantelua tai purkuhakemusta hallintopäätöksestä ei saanut tehdä sellaisella perusteella, joka oikeutti asianomaisen perustevalitusteilse saattamaan ylemmän viranomaisen tutkittavaksi. Edelleen kantelua koskevat lakiehdotuksen 4 §:n määräykset jaettiin kahdeksi eri pykäläksi. Hallintopäätöksen purkamista koskevan lakiehdotuksen 6 (7) §:ään valiokunta ehdotti lisättäväksi uutena 2 mom:na nimenomaisen, oikeuskäytännössä jo vakiintuneen periaatteen mukaisen määräyksen siitä, että päätöksen purkaminen tuli kysymykseen ainoastaan, milloin päätös loukkaa yksityisen oikeutta tai purkaminen on julkisen edun vaatima toimenpide. Tähän purkukynnyksen tarpeellisuuteen oli kiinnitetty huomiota jo KHO:n 30. 5. 1963 antamassa lausunnossa. Muutoksenhakukeinojen keskinäisen suhteen selventämiseksi esitettiin myös mainitun pykälän 3 mom:ksi kieltoa hakea purkua silloin, kun päätöksestä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus tai kantelu. Tämä lisäys merkitsi valiokunnan mietinnön mukaan sitä, että KHO vapautettaisiin siitä työmäärästä, minkä alempien hallintoviranomaisten päätösten tarkistaminen perustevalitukseen tai kanteluun oikeuttavilla perusteilla aiheuttaa niissä lukuisissa tapauksissa, joissa päätös muu-

ten voitaisiin samalla perusteella myös purkaa. Valiokunta lisäsi lakiehdotukseen myös määräykset ajasta, jonka kuluessa menetetyn määräajan palauttamista tai hallintopäätöksen purkamista olisi viimeistään haettava.

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaan voitaisiin hallintoasiassa annettu päätös, jolla rangaistus on määrätty väärällä nimellä, päätöksen purkamisen yhteydessä oikaista koskemaan oikeata henkilöä. Kun kysymyksessä oli erikoistapaus ja kun lakiehdotuksen 10 (12) §:n 3 (2) mom:ssa oleva yleissäännös oli sellaisenaan sovellettavissa tällaiseen tapaukseen, valiokunta poisti lakiehdotuksesta rangaistuspäätöksen oikaisemista koskevan 9 §:n. Edelleen valiokunta esitti lakiehdotuksen 5 §:ään sisältyvien ilmeisen laskuvirheen tai kirjoitusvirheen oikaisemista koskevien määräysten siirtämistä lakiehdotuksen 12 §:n kohdalle. Samalla tehtiin sellainen muutos, että kirjoitus- tai laskuvirhe voitaisiin oikaista myös asian ollessa muutoksenhakuasteessa vireillä. Säännös tuli siten vastamaan OK 24 luvun 10 §:ää.

Hallituksen esittämä lakiesitys ja lakivaliokunnan mietinnössään siihen esittämät muutokset ilmenevät seuraavasta rinnakkaisasetelmasta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa n:o 165/1965 vp.

Lakivaliokunnan mietintö n:o 41 hallituksen esityksen johdosta

1 §.

Lainvoiman saaneeseen hallintopäätökseen saadaan hakea kirjallisesti muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla, niin kuin tässä laissa säädetään.

Hallintopäätöksenä pidetään hallintotoimintaa ja hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä tehtyä päätöstä.

1 §.

Lainvoiman saaneeseen hallintopäätökseen *voidaan* hakea (*poist.*) muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla, niin kuin tässä laissa säädetään.

Hallintopäätöksenä pidetään *hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä* tehtyä päätöstä.

2 §.

Lainvoiman saaneena pidetään hallintopäätöstä, johon ei enää ole mahdollista hakea muutosta varsinaisin valituksin tai johon nähden sellainen valitus on kielletty. Veron tai maksun määräämistä pidetään kuitenkin, milloin perustevalitus siitä on mahdollinen, maksuvelvolliseen ja niihin muihin nähden, joilla on oikeus perustevalituksen tekemiseen, lainvoimaisena vasta, kun perustevalitusaika on kulunut ja, milloin vero tai maksu voidaan säännönmukaisen ajan jälkeen maksuunpanna, valtioon tahi muuhun suorituksen saajaan nähden vasta, kun sanottu oikeus on lakannut.

Milloin asianosainen lain mukaan voi pyytää lupaa muutoksen hakemiseen, pidetään päätöstä lainvoimaisena vasta sitä varten säädetyn ajan kulluttua.

3 §.

Milloin asianosaisen saadakseen hallintotoimeen oikaisua tulee kääntyä saman viranomaisen puoleen, joka toimen on suorittanut, katsotaan hallintotoimi asianosaiseen nähden lainvoimaiseksi vasta, kun tätä keinoa ei enää voida käyttää.

4 §.

Jos jollekin hallintoasiassa, joka häntä koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen etuaan tai oikeuttaan, hänellä on valta kannella siitä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Sama on laki, jos sellaista asiaa käsiteltäessä on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voi-

2 ja 3 §.

(Poist.)

2 § (4 §:n 1 mom.).

Hallintopäätös voidaan kantelun johdosta poistaa:

1) jos sille, jota asia koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen *(poist.)* oikeuttaan; *(poist.)*

2) jos *(poist.)* asiaa käsiteltäessä on tapahtunut *muu* menettelyvirhe, joka

nut olennaisesti vaikuttaa päätökseen, taikka jos hallintopäätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu, kuitenkin niin, että edellä tarkoitettu määräaika lasketaan päätöksen lainvoimaiseksi tulosta.

Edellä 1 momentissa mainittu kantelu tehdään muutoksenhausta hallintoasioissa 24 päivänä maaliskuuta 1950 annetun lain (154/50) 2 §:ssä tarkoitetun alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle ja muusta päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

5 §.

Milloin asian ratkaissut viranomainen asiallisen huomautuksesta tai muutoin toteaa, että sen tekemä hallintopäätös sisältää ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen, voi viranomainen, mikäli muuta ei ole säädetty, asiallista tarvittaessa kuultuaan, jolle päätöstä ole pantu täytäntöön eikä asia muutoin ole vireillä, oikaista päätöksen.

Oikaisusta on tehtävä merkintä viranomaisen hallussa olevaan päätöksen kantakappaleeseen. Asianosaisen kappale on mahdollisuuksien mukaan myös vastaavasti oikaistava, mutta

on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; taikka

3) jos (poist.) päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu (poist.).

Päätöksestä ei saa kannella, jos siitä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus.

3 § (4 §:n 2 mom.).

(Poist.) Kantelu tehdään muutoksenhausta hallintoasioissa 24 päivänä maaliskuuta 1950 annetun lain (154/50) 2 §:ssä tarkoitetun alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle ja muusta päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kantelu on tehtävä 2 §:n 1 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kantelija sai tiedon päätöksestä, ja 2 §:n 2 kohdassa mainitun seikan perusteella samassa ajassa siitä, kun hallintopäätös sai lainvoiman.

muussa tapauksessa viranomaisen on toimitettava hänelle virkateitse maksumitta viran puolesta oikeaksi todistettu jäljennös oikaistusta kantakappaleesta.

Muutoksenhausta päätökseen, jolla aikaisempaa päätöstä on oikaistu, on voimassa, mitä muutoksenhausta sen viranomaisen muuhun päätökseen on säädetty.

6 §.

Sille, joka määräajassa ei ole voinut panna vireille rahasuoritusta julkisista varoista tarkoittavaa hakemusta tai hakea muutosta hallintopäätökseen tahi ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä, voidaan hakemuksesta palauttaa sellainen määräaika, jos hän voi hakemuksensa tueksi esittää laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn.

Menetetyn määräajan palauttamista on haettava, milloin hakemuksen tueksi esitetään laillinen este, korkeimmalta hallinto-oikeudelta 30 päivän kuluessa 1 momentissa tarkoitetun esteen lakkaamisesta.

4 § (6 §:n 1 mom.).

Menetty määräaika voidaan palauttaa sille, joka laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn vuoksi ei ole voinut määräajassa

1) panna vireille lakiin tai asetukseen perustuvaa rahasuoritusta julkisista varoista tarkoittavaa hakemusta, tai

2) hakea muutosta hallintopäätökseen, tahi

3) ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä tai hallintolainkäyttömenettelyssä (poist.).

5 § (6 §:n 2 mom.).

Menetetyn määräajan palauttamista haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Milloin hakemuksen tueksi esitetään laillinen este, (poist.) hakemus on tehtävä 30 päivän kuluessa (poist.) esteen lakkaamisesta.

Menetetyn määräajan palauttamista on haettava viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun määräaika päättyi. Erityisen painavista syistä määräaika voidaan palauttaa sen jälkeenkin.

7 §.

Hallintopäätös voidaan purkaa:

6 (7) §.

Hallintopäätös voidaan purkaa:

1) jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, jonka voidaan otaksua olennaisesti vaikuttaneen päätökseen;

2) jos päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen ja sen johdosta on saanut asiallisesti virheellisen sisällön; tai

3) jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka olennaisesti voi vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu, että uutta selvitystä ei ole otettu huomioon asiaa aikaisemmin käsiteltäessä.

8 §.

Hallintopäätöksen purkamista on haettava korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Hakemuksen saa tehdä asianosainen ja se, jonka etua tai oikeutta päätös koskee. Hakemuksen voi tehdä myös viranomainen, jonka toimialaan asia kuuluu tai joka on asian ratkaisut, sekä virkamies, jonka tehtäväksi hakeminen on annettu.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä voidaan siihen liittyvä hallintopäätös 7 §:ssä säädetyin edellytyksin purkaa hakemuksettakin.

9 §.

Jos rangaistus on hallintopäätöksellä määrätty jollekin toisena henkilönä tai väärällä nimellä, on päätös hakemuksesta purettava ja samalla, jol-

1) jos asiassa on tapahtunut menettelyvirhe, *joka on voinut* olennaisesti vaikuttaa päätökseen;

2) jos päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, *joka on voinut* olennaisesti vaikuttaa päätökseen;

3) jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka *olisi* olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu, että uutta selvitystä ei ole aikanaan esitetty.

Päätöstä ei saa purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista.

Purkamista ei saa hakea, jos päätöksestä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus tai kantelu.

7 (8) §.

Hallintopäätöksen purkamista haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. (Poist.) Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä voidaan siihen liittyvä hallintopäätös (poist.) purkaa ilman hakemusta tai esitystä.

Purkamista on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Samassa ajassa on suoritettava purkaminen ilman hakemusta tai esitystä. Erityisen painavista syistä päätös voidaan purkaa määräajan jälkeenkin.

9 §.

(Poist.)

lei estettä ole, oikaistava koskemaan oikeaa henkilöä.

Hakemus on tehtävä korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja siihen sovelletaan, mitä 8 §:n 2 momentissa on säädetty.

10 §.

Muutoksenhakukirjelmässä on ilmoitettava vaatimuksen perusteet. Kirjelmään on liitettävä päätös, jota hakemus koskee, alkuperäisenä tai viran puolesta oikeaksi todistettuna jäljennöksenä sekä ne kirjalliset todisteet, joihin hakemus nojautuu. Jos hakemus koskee sen viranomaisen päätöstä, joka asian ratkaisee, hakemus voidaan tutkia, vaikkei siihen ole liitetty päätöstä.

Muutoksenhakujärjestelmä on annettava hakemuksen ratkaisevalle viranomaiselle, mutta se voidaan toimittaa myös sille viranomaiselle, joka on tehnyt muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen.

11 §.

Jollei muutoksenhakemusta jätetä tutkittavaksi ottamatta tai heti hylätä, on sen johdosta virkateitse vaadittava selitys siltä, jonka etua tai oikeutta asia koskee, mikäli sitä ei ole pidettävä ilmeisesti tarpeettomana, sekä jos aiheutta on, lausunto siltä viranomaiselta, joka asian on ratkaissut. Viran puolesta on hankittava myös se lisäselvitys, joka todetaan asian ratkaisemista varten tarpeelliseksi ja joka on vaikeuksitta saatavissa.

12 §.

Suostuessaan menetetyn määräajan

8 (10) §.

Muutoksenhaku on tehtävä kirjallisesti.

Muutoksenhakukirjelmässä on ilmoitettava vaatimuksen perusteet. Kirjelmään on liitettävä päätös, jota hakemus koskee, alkuperäisenä tai viran puolesta oikeaksi todistettuna jäljennöksenä sekä ne kirjalliset todisteet, joihin hakemus nojautuu. Jos hakemus koskee sen viranomaisen päätöstä, joka asian ratkaisee, hakemus voidaan tutkia, vaikkei siihen ole liitetty päätöstä.

Muutoksenhakukirjelmä on *toimitettava* hakemuksen ratkaisevalle viranomaiselle *tai (poist.)* sille viranomaiselle, joka on tehnyt *(poist.) hallintopäätöksen*.

9 (11) §.

Jollei muutoksenhakemusta jätetä tutkittavaksi ottamatta tai heti hylätä, on *(poist.) sille*, jonka *(poist.)* oikeutta asia koskee, *varattava tilaisuus selityksen antamiseen*, mikäli sitä ei ole pidettävä ilmeisesti tarpeettomana. *(Poist.)*

Viran puolesta voidaan hankkia myös *tarpeellinen* lisäselvitys *(poist.)*.

10 (12) §.

Suostuessaan menetetyn määräajan

palauttamishakemukseen korkeimman hallinto-oikeuden on määrättävä, mitä hakijan on noudatettava päästäkseen käyttämään sitä hyväkseen. Milloin on kysymys hallintopäätöksen purkamisesta tai kantelusta, viranomaisen on kumottava tai poistettava päätös kokonaisuudessaan tai tarpeellisilta kohdin. Mikäli asia on käsiteltävä uudestaan, se on palautettava ratkaiselle viranomaiselle tai jollei tämä ole toimivaltainen, siirrettävä oikealle viranomaiselle.

Purkaessaan päätöksen viranomaisen voi sitä välittömästi oikaistakin, jos asia havaitaan selväksi.

13 §.

Milloin syytä on, voidaan ennen asian lopullista ratkaisemista määrätä, ettei muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä saa panna täytäntöön tai täytäntöönpanoa jatkaa.

palauttamishakemukseen korkeimman hallinto-oikeuden on määrättävä, mitä hakijan on noudatettava *palautettua määräaikaa käyttäessään*.

Hallintopäätös voidaan purkaa tai kantelun johdosta poistaa kokonaisuudessaan tai tarpeellisilta kohdin. Mikäli asia on käsiteltävä uudestaan, se palautetaan ratkaiselle viranomaiselle (poist.). Jollei tämä ole toimivaltainen, asia voidaan siirtää oikealle viranomaiselle.

Kantelun johdosta tai purkaessaan päätöksen viranomaisen voi (poist.) välittömästi oikaista (poist.) päätöstä, jos asia havaitaan selväksi.

11 (13) §.

Muutoksenhakua käsittelevä viranomaisen voi kieltää muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

12 (5) §.

Milloin asian ratkaissut viranomaisen (poist.) huomautuksesta tai muutoin toteaa, että sen tekemä hallintopäätös sisältää ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen, voi viranomaisen, mikäli muuta ei ole *säädetty, asianosaista* tarvittaessa kuultuaan *oikaista virheen, mikäli päätöstä ei ole pantu täytäntöön. Jos asia on saatettu valitusviranomaisen käsiteltäväksi, oikaisusta on sille ilmoitettava.*

Oikaisusta on tehtävä merkintä viranomaisen hallussa olevaan päätöksen kantakappaleeseen. Asianosaisen kappale on, *mikäli mahdollista, myös vastaavasti oikaistava. (Poist.).* Muussa tapauksessa viranomaisen on toimitettava hänelle virkateitse maksuitta

viran puolesta oikeaksi todistettu jäljennös oikaistusta kantakappaleesta.

Muutoksenhausta päätökseen, jolla aikaisempaa päätöstä on oikaistu, on voimassa, mitä muutoksenhausta *oikaissun tehneen* viranomaisen (*poist.*) päätökseen on säädetty.

14 §.

Tämä laki ei aiheuta muutosta säännöksiin, joilla viranomaiselle on annettu valta lainvoiman saaneen päätöksensä estämättä ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi, eivätkä nämä säännökset estä hakemasta päätöksen purkamista tämän lain nojalla.

Muussa laissa hallintopäätöksen purkamisesta olevat säännökset jäävät niin ikään voimaan.

13 (14) §.

Tämä laki ei aiheuta muutosta säännöksiin, joilla viranomaiselle on annettu *oikeus ottaa* lainvoiman saaneella päätöksellä *ratkaistu* (*poist.*) asia uudelleen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi, eivätkä *nuo* säännökset estä hakemasta päätöksen purkamista tämän lain nojalla.

Muussa laissa *olevat* hallintopäätöksen *poistamista koskevat* säännökset jäävät niin ikään voimaan.

15 §.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 196 . Sen säännöksiä sovelletaan muutoksenhakemukseen, joka on saapunut asianomaiselle viranomaiselle lain tultua voimaan, kuitenkin siten, ettei 4 §:n 1 momentissa ja 6 §:n 2 momentissa säädettyjä määräaikoja ole luettava aikaisemmasta kuin siitä päivästä, jona laki tulee voimaan.

14 (15) §.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 196 . Sen säännöksiä sovelletaan muutoksenhakemukseen, joka on saapunut (*poist.*) viranomaiselle lain tultua voimaan, kuitenkin siten, ettei 3 §:n 2 momentissa, 5 §:n 2 ja 3 momentissa ja 7 §:n 2 momentissa säädettyjä määräaikoja *lueta* aikaisemmasta kuin siitä päivästä, jona laki tulee voimaan.

Edellä esitetystä ilmenee, että lakivaliokunta teki lakiehdotukseen myös eräitä pienempiä, etupäässä muodollista laatua olevia muutoksia. Suuri valiokunta asettui mietinnössään 1. 3. 1966 n:o 220 kannattamaan lakivaliokunnan esittämiä ehdotuksia ja esityksen hyväksymistä sen mukaisesti. Eduskunta hyväksyi lain tässä muodossa 8. 3. 1966 ja Tasavallan Presidentti vahvisti sen 1. 4. 1966. Laki tuli voimaan 1. 5. 1966.

HPurkuL:iin on sen voimassaoloaikana tehty vain yksi muutos. Lain 12 § on muutettu niin, että se vastaa sisällöltään hallintomenettelylain (598/82) kirjoitus- ja laskuvirheen korjaamissäännöstä. Samoin on 12 §:n 2 mom:iin otettu viittaus hallintomenettelylain 28 §:n menettelysäännökseen. Muutoksen tarpeellisuutta perusteltiin hallintomenettelylain yhteydessä⁴⁰ sillä, että kirjoitusvirheen korjaamisen edellytykset ja menettely olisivat samat sekä hallintomenettelyssä että hallintolainkäytössä tehdyn päätöksen osalta. Käytännössä on painopistettä tarkoitus yhä enemmän siirtää virheiden yksinkertaiseen korjaamisenmenettelyyn. Tämä ei ole kuitenkaan rajoittanut ylimääräisen muutoksenhaun käyttöalaa ja periaatteellista merkitystä oikeusturvakeinona.

⁴⁰ Ks. HE 88/1981 vp. s. 58.

3. YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU OIKEUSSUOJAJÄRJESTELMÄN OSANA

3.1. Muutoksenhaun tarkoituksesta ja muutoksenhakukeinoista

Muutoksenhaun funktiota on meillä, niin kuin tietynasteisen vallanjaon omaksuneissa maissa yleensäkin, usein tarkasteltu lähinnä lainkäytön tarkoituksien¹ eikä niinkään hallinnon valvonnan kannalta. Tavoitteena on aineellisen oikeuden vaatimuksia vastaavan ja muodollisesti oikean ratkaisun antaminen asianosaiselle. Muutoksenhaussa on kysymys oikeussuojan antamisesta. Tämä selittää sen, että yksittäistapauksiin rajoittuvan tuomioistuinkontrollin merkitystä yleisemmin hallinnon ohjaukseen ja valvontaan on meillä verraten vähän tutkittu.² On monesta syystä ymmärrettävääkin, että muutoksenhaun merkitystä tarkastellaan yksittäistapauksista käsin. Ensinnäkin tapausten valikoituminen on muutoksenhaun asianosaisaloitteisuudesta johtuen satumanvaraista. Samoin tällainen kontrolli kohdistuu vain hallintotoiminnan tuloksiin ulottumatta laajemmin toiminnan rakenteeseen ja menettelytapoihin. Samoin kontrolli on perusteiltaan rajattua. Ylimääräinen muutoksenhaku voi johtaa tulokseen vain laissa erikseen säädetyillä edellytyksillä. Muutoksenhaku ei rajoita hallintoviranomaisten lainmukaista toimintaa.

Muutoksenhakukeinojen kehittyessä on klassinen mitättömyysinstituutio vähitellen väistynyt. Sinänsä mitättömyydellä on edelleen sijaa järjestelmässämme. Hallintopäätöstä saattaa joskus rasittaa niin ilmeinen virhe, ettei muutoksenhaku tällaisen mitättömän toimen kumoamiseksi ole edes tarpeen. Yleisenä periaatteena onkin, että mitätön toimenpide ei saavuta oikeusvoimaa. Voidaankin *Vilkkosen*³ tapaan todeta, että mitättömyys aktualisoituu yleensäkin sellaisissa tilanteissa, jolloin muutosta ei voida (ei ole tarpeenkaan) hakea tai

¹ Ks. *Vilkkonen*, I s. 3.

² Kysymys oli pohjoismaisen hallinto-oikeusseminaarin aiheena Helsingissä 19—21. 8. 1985.

³ Ks. *Vilkkonen* ss. 131—133.

ei ole määräajassa haettu. Tältä kannalta mitättömyysinstituutio erottautuu myös ylimääräisestä muutoksenhausta. Kun ylimääräinenkin muutoksenhaku on sidottu määräaikoihin, voidaan vastaavasti ipso iure mitättömiltä hallinto-toimilta edellyttää niin ilmeistä virheellisyyttä, ettei sen toteamiseksi tarvita edes kantelua.⁴

Hallinto-oikeudessaamme tunnetaan myös ns. mitättömyysvalitus. Tällaisia tapauksia, joissa määräaikaan ja määrämuotoihin sitomattoman valituksen johdosta on voitu todeta valituksenalainen päätös »voimaa ja vaikutusta vailla olevaksi», on esiintynyt lähinnä kunnallishallinnossa.⁵ Mitättömyysvalitusta ei sinänsä voida pitää yleisenä oikeusturvakeinona. Se on ollut vain käytännössä säilynyt menettelytapa puuttua ilmeisiin virheisiin. Oleellista tällaiselle »nulliteettivalitukselle» on, ettei se sisällä vaatimusta muutoksesta päätökseen, vaan vaatimuksen päätöksen toteamisesta vaikutuksettomaksi.⁶ Tällaisissakin tapauksissa edellytetään ilmeisempää virheellisyyttä kuin ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttöedellytyksissä. Siten mitättömyysvalituskin voidaan jäljempänä sivuuttaa. Tämän tutkimuksen kannalta on tarpeen selvittää ylimääräisen muutoksenhaun rajanvetoa säänneltyihin muutoksenhakukeinoihin.

Oikeusturvakeinot on niiden ajallisen kohdentumisen perusteella jaettu ennalta ehkäiseviin (preventiivisiin) ja jälkikäteisiin (repressiivisiin).⁷ Yleiseltä kannalta painopiste on luonnollisesti preventiivisissä keinoissa, jotka vaikuttavat tasaisemmin hallinnon eri aloilla ja asteissa. Kysymys on hallinnon järjestämisestä niin, että virheitä voidaan mahdollisuuksien mukaan välttää. Samoin on viime vuosina pyritty lisäämään mahdollisuuksia virheiden korjaamiseen mahdollisimman aikaisessa menettelyn vaiheessa. Tämä on vähentänyt käytännössä myös tarvetta säännönmukaiseen muutoksenhakuun, valitukseen.

Ylimääräiset muutoksenhakukeinot, joihin voidaan turvautua vasta, kun säännönmukainen keino, valitus ei enää ole käytettävissä, ovat ainakin periaatteessa saaneet väistyä taustalle. Kun ylimääräiselle muutoksenhauille HPurkuL:ssa on säädetty verraten joustavat edellytykset ja kun tällaiseen muutoksenhakuun ei liity samoja organisatorisia rajoituksia kuin säännönmukaiseen valitukseen, ylimääräiselle muutoksenhauille on tullut merkittävä sija oikeus-suojajärjestelmässämme. Kun myös säännönmukaista muutoksenhakua on mo-

⁴ Ks. *Ståhlberg* s. 327, *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 66 ss. ja *Vilkkonen* s. 133.

⁵ Ks. *Kuuskoski—Hannus* s. 542, *Hannus* s. 495, *Vilkkonen* s. 143 ja Ruotsin osalta *Westerberg* s. 153.

⁶ Ks. *Sundberg* s. 296.

⁷ Jaottelua on meillä kehittänyt ennen muuta *Merikoski*, Laillisuusvalvonta s. 35 ss. ja *Vapaa harkinta* s. 97 ss.

nissa asiaryhmissä valituskielloilla rajoitettu, ylimääräinen muutoksenhaku on voinut täydentää muutoin aukolliseksi jäävää järjestelmää. Tällä on myös periaatteellista merkitystä. Vaikka perustuslaissa ei ole suoranaisesti säädetty muutoksenhausta, muutoksenhakuoikeus kuuluu ottaen huomioon hallitusmuodon 5 §:n yhdenvertaisuussäännös, 92 §:n 1 mom:n lainalaisuusperiaate ja 93 §:n 2 mom:n mukainen, jokaiselle kuuluva kanneoikeus, oikeussuojajärjestelmämme perusteisiin. Ylimääräinen muutoksenhaku täydentää järjestelmää niillä aloilla, joilla säännönmukaiseen muutoksenhakuun ei ole mahdollisuuksia.

3.2. Ylimääräisen muutoksenhaun suhde säännönmukaiseen valitukseen

Muutoksenhakukeinot on prosessioikeudessa yleensä jaettu varsinaisiin ja ylimääräisiin. Ylimääräisen muutoksenhaun määritelmään jo sinänsä sisältyy se, että sen kohteena voi olla vain lainvoimainen hallintopäätös eli sellainen päätös, johon ei enää voida hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakukeinoin eli valituksin.⁸ Paitsi valitusajan umpeenkuluttua hallintopäätös saavuttaa lainvoiman myös silloin, kun valittaminen on erikseen lailla tai asetuksella kielletty. Näiden prosessioikeudellisten periaatteiden lisäksi on hallintopäätösten lainvoimaisuuden osalta kehittynyt eräitä erityisiä periaatteita. Ensinnäkin veron tai maksun maksuunpanoon voidaan hakea muutosta paitsi säännönmukaisella valituksella myös ns. perustevalituksella.

Aikaisemman MaksuUA:n mukaisesti perustevalitus voitiin nojata vain siihen, että »ulosteko tai maksu oli laittomasti hänen maksettavakseen pantu». Sittenmin perustevalituksen käyttöalaa on laajennettu ja täsmennetty. HPurkuL:n valmisteluvaiheissa rinnastettiin perustevalitus varsinaiseen valitukseen, jossa valitusperusteet vain olivat rajoitettuja. (HE 165/1965 vp s. 2)

Kun perustevalituksen ja päätöksen purkamisen edellytykset lankeisivat esityksen mukaan osittain yhteen, pidettiin ylimääräisen muutoksenhaun sallimista perustevalitusajan kuluessa tarpeettomana. Tätä perusteltiin edelleen sillä, että maksuunpano veron osalta ei tullut siihen nähden, joka oli oikeutettu tekemään perustevalituksen, lainvoimaiseksi ennen perustevalitukselle säädetyn määräajan umpeenkulumista. Vastaavasti valtio tai muu veronsaaja ei tarvinnut ylimääräistä muutoksenhakukeinoja silloin, kun se saattoi toimittaa jälkiverotuksen.

Esityksestä annetuissa lausunnoissa päädyttiin kuitenkin toiselle kannalle. Oikeuskansleri *Honka* mainitussa lausunnossaan 3. 10. 1960 katsoi päätöksen perustevalitusmahdollisuudesta huolimatta tulevan veron

⁸ Ks. myös lähtökohta HE:ssä 165/1965 vp. s. 1.

määrän osalta lainvoimaiseksi. Samalle kannalle asetuttiin myös KHO:n lausunnossa, jossa määritelmää lainvoimaisuudesta ei yleensä pidetty tarpeellisena.

Näistä lähtökohdista päädyttiinkin vain muutoksenhakukeinojen käyttöedellytyksiä selventävään säännökseen, jonka mukaan päätöksestä ei saa kannella tai hakea sen purkamista, jos siitä samalla perusteella voidaan tehdä perustevalitus. Samoin valituslupajärjestelmä on aiheuttanut eräitä päätösten lainvoimaisuuteen ja ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttöedellytyksiin liittyviä soveltamisvaikeuksia.

Ensimmäiset muutoksenhakulupaa koskevat säännökset sisältyivät vaalilainsäädäntöön. Sen mukaan lääninhallituksen päätökseen vaaliluettelon oikaisemista koskevassa asiassa ei kansanedustajain ja Tasavallan Presidentin valitsijamiesten vaaleista annettujen lakien (336 ja 337/55) 18 ja 12 §:n mukaan saanut hakea muutosta. Asianosaisella oli kuitenkin, katsoessaan lain soveltamisen kannalta tärkeäksi saattaa lääninhallituksen ratkaisu KHO:n tutkittavaksi, oikeus pyytää KHO:lta lupaa muutoksen hakemiseen 14 päivän kuluessa päätöksen kuuluttamisesta lukien. Vastaavanlainen muutoksenhakulupajärjestelmä omaksuttiin myös enakkoperintälain (418/59) 54 §:ssä.

HPurkuL:ia valmisteltaessa katsottiin mahdollisuuden hakea muutoksenhakulupaa merkitsevän sitä, että päätös saattoi joutua varsinaisen valituksen kohteeksi. Tämän vuoksi katsottiin päätöksen lainvoimaisuuden lakiehdotuksen tarkoittamassa merkityksessä alkavan vasta, kun muutoksenhakuluvan hakemista varten säädetty aika oli kulunut. Tämä oli käytännöllinen ratkaisu, vaikka prosessioikeudellisissa jaotteluissa luvanvarainen muutoksenhaku rinnastettiin muutoin enemmän ylimääräiseen ja poikkeukselliseen muutoksenhakuun.

Valituslupajärjestelmä on sittemmin laajentunut yleisemminkin luonteeltaan vähäisiin vero- ja huoltoasioihin (389—400/68) sekä muillekin aloille. Kysymys valituslupajärjestelmän suhteesta ylimääräiseen muutoksenhakuun on saanut käytännön merkitystä. Vaikka johdonmukaista olisi lykätä ylimääräisten muutoksenhakujen käyttöä siihen, kunnes aika valitusluvan hakemiseen on kulloinkin kulunut, käytännössä on ollut haettava joustavampia ratkaisuja. Niinpä tapauksessa KHO 1971 II 119 päädyttiin tutkimaan purkuhakemus siitä huolimatta, että päätökseen ei ollut liitetty HVall 12 §:n 6 mom:n edellyttämin tavoin ilmoitusta mahdollisuudesta hakea valituslupaa. Tässä yhteydessä onkin kiinnitettävä huomiota siihen, että HVall 12 §:n 6 mom. on luonteeltaan eräänlainen järjestysmääräys toisin kuin 12 §:n 1 mom:n säännös valitusosoituksesta. Valitusosoituksen puuttumiseen on liitetty nimenomaan oikeusseuraamuksia (HVall 12 §:n 2,4 ja 5 mom. sekä 13 §).

Käytännön syistä päädyttiin myöhemminkin siihen, että mahdollisuus hakea valituslupaa ei syrjäyttänyt oikeutta hakea purkua. KHO:n ratkaisussa 1973 II 591 todettiin nimenomaisestikin se, että kun lääninoikeuden päätöksestä ei saanut valittaa ilman valituslupaa, päätöksen katsottiin saavuttaneen lainvoiman. Tästä muutoksenhakukeinojen rinnakkaisuudesta ei ole havaittu aiheutuneen käytännön haittaa. Oikeussystemaattiselta kannalta on vieläkin selvempää, että ylimääräiset muutoksenhakukeinot eivät voi rajoittaa mahdollisuutta hakea valituslupaa.

3.3. Oikaisuvaatimusmenettely ja ylimääräinen muutoksenhaku

Päätöksen tehneen viranomaisen mahdollisuudet oikaisuun voidaan jakaa kolmeen ryhmään sen mukaan, onko kysymys perinteisestä ja suurelta osin nyt hallintomenettelylaissa säännellystä itseoikaisusta, teknisluonteisesta kirjoitus- ja laskuvirheiden oikaisusta vai varsinaisesta oikaisuvaatimusmenettelystä. Näistä viime mainittu on monilla aloilla kehittynyt säännönmukaiseksi muutoksenhakukeinoksi, joka lähenee paitsi määräaikojen myös menettelyn osalta varsinaista muutoksenhakua. Ensimmäiset tällaiset oikaisuusäännökset löytyvät palkkausasioista (PalkkaL 24 § 1030/42), asiakirjojen julkisuutta koskevista asioista ja eläkeasioista (266—267/71). Sitten on tällaisia oikaisuvaatimusmenettelyä koskevia säännöksiä annettu lukuisia eri hallinnon aloilla. Yhteistä tälle järjestelmälle on se, että varsinaiseen muutoksenhakuun, valitukseen voidaan turvautua vasta sen jälkeen, kun ensin on haettu oikaisua. Siten oikaisun hakeminen korvaa ensi asteen valituksen. Tältä kannalta on luonnollinen lähtökohta, että ylimääräinen muutoksenhaku on käytettävissä vasta tällaisen säännönmukaisena pidettävän muutoksenhaun jälkeen ja kun myöskään valitus ei ole käytettävissä.

Sääntelemättömässä itseoikaisussa ts. muutoin saman viranomaisen puoleen kääntymisessä taikka myöskään hallintomenettelylain mukaisessa asiavirheen ja kirjoitusvirheen korjaamismenettelyssä ei ole kysymys säännönmukaisesta muutoksenhausta, joka syrjäyttäisi ylimääräisen muutoksenhaun mahdollisuuden. On myös huomattava, ettei asiavirheen korjaamiselle ole HMenL 26 §:ssä säädetty mitään määräaikaa. Jos sitä vastoin asia ylimääräisen muutoksenhakemuksen johdosta on muutoin vireillä, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on HMenL 28 §:n mukaisesti ilmoitettava ja toimitettava siinä tehty päätös muutoksenhakuviranomaiselle.

Toiminnalliselta kannalta on etusija luonnollisesti yksinkertaisella virheen

korjaamisella ylimääräiseen muutoksenhakuun verrattuna.⁹ Siten on viranomaisen pyrittävä hakemukset tai muutoinakin oikaisemaan sen päätöksessä ilmennyt virhe turvautumatta tarpeettomasti ylimääräiseen muutoksenhakuun. Tämä periaate ilmenee KHO:n ratkaisusta 20. 3. 1985 T 1057, jossa rakennuslautakunta oli hylännyt hakemuksen päätöksessä olevan virheen korjaamisesta ja hakenut päätöksen purkamista KHO:lta. KHO:n päätöksessä perusteltiin korjaamissäännösten ensisijaisuutta ja sitä, että lautakunnan olisi tullut itse oikaista päätöstä. Kun kysymys kuitenkin oli yksityisen oikeudesta, purkuhakemus tutkittiin ja siihen suostuttiin. Tästäkin ratkaisusta ilmenee ylimääräisen muutoksenhaun käyttöedellytysten joustava soveltaminen.

3.4. Ylimääräisen muutoksenhaun käyttöalan määräytymisestä

Ylimääräinen muutoksenhaku on kehittynyt osana hallinnon oikeussuojajärjestelmää. Tämä samoin kuin tutkimusaineiston laajuus johtaa tarkastelemaan ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttöedellytyksiä nimenomaan muuttuvana ilmiönä. Tällaisen muutoksenhaun kehitykseen vaikuttavat monet tekijät, hallinnon kehitys ja menettelytapojen muuttuminen, uudet säännökset ja niiden aiheuttamat tulkintaongelmat sekä muutoksenhakukeinojen keskinäinen järjestäminen. Oikeuskäytännön kehitys on puolestaan riippuvainen siitä, missä asioissa ja millä perusteilla ylimääräistä muutoksenhakua käytetään. Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen tuntemusta haittaa puolestaan se, että päätökset tällaisissa asioissa ovat usein niukasti perusteltuja. Tämäkin edellyttää johtopäätösten tueksi mahdollisimman laajaa aineistoa.

Edellä kappaleessa 1.3. on jo yleisesti viitattu ylimääräistä muutoksenhakua koskevien hakemusten määrään KHO:ssa. Vuosina 1966—1979 ratkaistiin yhteensä 2203 tällaista asiaa. Viitaten hallinnon oikeusturvakomitean suorittamaan tutkimukseen¹⁰ seuraavassa tarkastellaan lähemmin ylimääräistä muutoksenhakua koskevien hakemusten jakautumaa käytännössä. Tarkoitus on osoittaa yleisesti, minkälaisia muutoksenhakemuksia käytännössä esiintyy ja missä määrin ylimääräinen muutoksenhaku on oikeusturvakeinona voinut tulla kysymykseen. Tällainen määrällinen erittely osoittaa selvitettävien kysymysten merkitystä ja edistää tutkimustyön kohdistamista reaalisiin kohteisiin.

⁹ Ks. muutoksenhakukeinojen ensisijaisuudesta toisiinsa nähden yleisesti *Tirkkonen*, Siviiliprosessi I s. 575 ja Rikosprosessi I s. 391 sekä *Lager* s. 16.

¹⁰ Ks. KM 1981:64 liite 3.4.: Tutkimus ylimääräisestä muutoksenhausta.

Kaikista KHO:n ratkaisemista asioista ylimääräiset muutoksenhakemukset ovat vuosina 1967—1979 muodostaneet runsaat 3 %. Vuosittain tämä osuus on vaihdellut 1,9—6,9 %:n välillä. Viime mainittu korkea osuus on vuodelta 1972, jolloin esiintyi poikkeuksellisen paljon purkuasioita (300 kpl), näistä suurin osa vaaliluettelon oikaisuja.

Ylimääräisistä muutoksenhakemuksista on valtaosa ollut purkuhakemuksia. Mainittuna ajanjaksona ratkaistujen asioiden määrä jakaantui seuraavasti: määrääjän palauttamishakemuksia 289 eli 13 %, purkuhakemuksia 1894 eli 86 % ja kanteluja 23 eli 1 % yhteensä 2203 asiasta. Tilastotiedot osoittavat kantelulla olevan KHO:n lainkäytössä erittäin vähäisen merkityksen. Kantelun merkitys rajoittuukin käytännössä alempiin asteisiin, lähinnä lääninoikeuksiin.

Tarkasteltaessa lopputulosjakautumaa voidaan kiinnittää huomiota ensinnäkin hyväksytyjen purkuhakemusten suureen osuuteen 46,3 %:iin. Tähän lukuun ovat tosin vaikuttaneet vaaliluettelasiat (vuonna 1972 yhteensä 87 kpl). Menetetyn määrääjän palauttamishakemuksista on vastaavasti vuosina 1966—1979 hyväksytty 82 eli 28,1 %. Kanteluista hyväksyttiin vastaavasti 5 eli 21,7 % yhteensä 23 kanteluasiasta.

Hallinnon oikeusturvakomitean tutkimuksessa on jaoteltu purkuhakemukset ja kantelut myös sen mukaan, minkä viranomaisen päätöksestä kulloinkin on ollut kysymys. Purkuhakemusten kohdalla on havaittavissa keskusvirastojen suuri osuus. Tutkimusaineistosta 41,1 % on koskenut keskusvirastojen päätöksiä, kun keskusvirastojen päätösten osuus säännönmukaisessa muutoksenhaussa on KHO:ssa ollut vuosittain samana ajanjaksona 14—21 %. Myös valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä on tehty ylimääräisiä muutoksenhakuja verrattain paljon, 10,6 % aineistosta, verrattuna valitusasioiden jakautumaan, 3—4 %.

Seuraava taulukko osoittaa, minkä viranomaisen päätöksiä purkuhakemukset ja kantelut ovat vuosina 1966—1979 KHO:ssa koskeneet:

Ylimääräisen muutoksenhaun kohteena olleen päätöksen tehnyt viranomainen

Vuosi	KHO	VN ja minis- teriöt	Keskus- virastot	LH:t	Muut yl.hall. viranom.	LO:t	Erityis- tuomio- istuimet	Alemmat hall. viranom.	Muut	Yhteensä
1966	5	—	—	4	—	6	—	1	3	19
1967	18	5	52	5	1	3	—	26	1	111
1968	26	12	28	6	—	4	1	23	2	102
1969	35	21	48	6	1	12	1	17	3	144
1970	21	31	100	—	—	13	1	21	2	189
1971	15	29	84	4	10	10	2	24	3	181
1972	18	8	113	23	10	17	2	110	3	304
1973	14	5	69	4	2	7	—	27	3	131
1974	23	6	61	8	1	6	3	27	2	137
1975	20	12	53	5	2	13	2	32	3	142
1976	15	33	55	5	2	13	2	24	7	156
1977	18	7	65	9	—	4	—	30	3	136
1978	13	33	61	9	2	7	1	36	1	163
1979	5	4	13	1	—	3	—	9	1	36
Yht.	246	206	802	89	31	118	15	407	37	1951 ¹
%	12.6	10.6	41.1	4.6	1.6	6.0	0.8	20.9	1.9	100.0

¹ Jos kahden tai useamman eri viranomaisen päätös on purettu samassa päätöksessä, on tämä otettu huomioon.

Asiaryhmittäin jaotellen purkuhakemukset ovat koskeneet lähinnä eläke-, valtionapu- ja verotusasioita. Jakautuma on seuraava:

Suurimmat asiaryhmät ovat eläkeasiat (653), valtionapuasiat (162), verotuslain mukaiset verotusasiat (124), vaaliluetteloasiat (116), muut sosiaalihuoltoasiat (78), muut asiat (68), rakennuslupa-asiat (63) ja sterilöimisasiat (51). Vielä kiinnostavina tapauksina voidaan pitää arvopapereiden verotusarvon vahvistamisasioita (29), rangaistusmääräysasioita (26), palkkaturva-asioita (25) sekä henkikirjoitusasioita (19).

Seuraavissa taulukoissa on asiaryhmittäin koottu yhdistelmät siitä, miten HPurkuL:n säännöksiin on viitattu ensinnäkin menetetyt määräajan palauttamista koskevilla ratkaisuilla. Vastaavanlainen taulukko on koottu myös asiaryhmittäin purkuasioissa annettujen päätösten osalta. Nämäkin taulukot perustuvat hallinnon oikeusturvakomitean suorittamaan tutkimukseen, jonka suunnitteluun kirjoittajalla oli tilaisuus komitean jäsenenä osallistua.

Eräiden HPurkuL:n säännösten esiintyminen menetety määräajan palauttamista koskevien päätösten perusteluissa

	Kaikkiaan ei tutkittu	Ei HPurkuL:ssa tark. hallintopäätös	Ei lainvoimainen	Ei HPurkuL 4 §:ssä tark. määräaika	Muutoksenhakukirjelmä ei täyttänyt HPurkuL 8 §:ssä asetettuja edellytyksiä	Kaikkiaan hylätty	Hakemus tehty vasta vuoden kuluessa määräajan päättymisestä eikä erityisen painavia syitä	Hyväksytty kaikkiaan	Hakemus tehty vasta vuoden kuluessa määräajan päättymisestä mutta erityisen painavia syitä
Vaaliluettelo	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Muu valt.oik.asia	—	—	—	—	—	1	—	—	—
Henkikirjoitus	2	—	—	—	2	1	—	6	—
Oik.henkilö	1	—	—	—	—	—	—	—	—
Virkasuhde	1	—	—	1	—	—	—	—	—
Palkkaus	4	—	—	3	—	1	—	1	1
Eläke	1	—	—	—	—	6	1	—	—
Muu	4	—	—	3	1	2	1	—	—
Yl. järj. hovit	—	—	—	—	—	4	1	—	—
Muu yleinen hal.asia	1	—	—	1	—	—	—	—	—
Kunnallishallinto	—	—	—	—	—	2	—	—	—
Kaavoitusasia	—	—	—	—	—	6	—	2	—
Kiinteistöasia	—	—	—	—	—	1	—	—	—
Rakennuslupa	—	—	—	—	—	7	1	8	—
Poikkeuslupa	—	—	—	—	—	5	1	1	—
Muu rak.asia	—	—	—	—	—	4	—	3	—
Asuntoasiat	1	1	—	—	—	1	—	—	—
Vesiasiat	—	—	—	—	—	3	—	—	—
Ymp.suojelu	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Muu ymp. asia	1	—	—	—	1	2	1	1	—
Verotus	3	—	—	—	1	15	—	9	3
Enn.per. sotu	—	—	—	—	—	—	—	1	1
Arvopap. ver.	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Muu veroasia	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Tulli	13	—	—	1	7	16	—	5	3
Lvv	2	—	—	—	2	6	—	2	—
Muut	3	—	—	—	—	15	1	6	1
Opetus, kirkko	—	—	—	—	—	2	—	—	—
Huoltoapu	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Last/nuor. huolto	—	—	—	—	—	1	—	1	—
Invalidituki	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Muu sos.huolto	8	—	—	—	—	7	—	3	—
Sterilointi	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Muu terv.asia	1	—	—	—	—	—	—	—	—
Maatilatalous	2	—	—	—	—	1	—	—	—
Palkka-turva	—	—	—	—	—	27	2	23	1
Muu työvoima	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Valtionapu	1	—	—	—	—	5	1	6	—
Rangaistusm.	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Muu asia	11	3	—	3	1	7	1	3	—
Yhteensä	60	4	—	12	15	148	11	81	10

Eräiden HPurkuL:n säännösten esiintyminen purkua koskevien päätösten perusteluissa.

	Kaikkiaan ei tutkittu	Ei HPurkuL:ssa tark. hallintopäätös	Ei lainvoimainen	Mahdollisuus samalla perusteella tehdä perustevalitus tai kantelu	Muutoksenhakukirjelmä ei täytynyt HPurkuL 8 §:ssä asetettuja edellytyksiä	Kaikkiaan hylätty	Ei loukkaa yksityisen oikeutta eikä julkisen etu vaadi purkamista	Hakemus tehty vasta 5 vuoden kuluttua lainvoimasta eikä erityisen painavia syitä purkamiselle	Hyväksytty kaikkiaan	Olenneisesti vaikuttava menettelyvirhe	Väärä lain sovelaminen tai erehdys, jolla olennainen vaikutus	Olenneisesti vaikuttava uusi selvitys, joka ei hakijan syistä ole jäänyt esittämättä	Hakemus tehty vasta 5 vuoden kuluttua lainvoimasta, mutta erityisen painavia syitä purkamiselle
Vaaliluettelo	4	—	—	—	—	4	—	—	105	—	4	1	—
Muu valt.oik.asia	1	—	—	—	1	4	—	—	1	—	1	—	—
Henkikirjoitus	—	—	—	—	—	11	—	—	8	1	3	3	—
Oik.henkilö	2	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—
Virkasuhde	8	2	—	1	4	23	5	1	13	3	8	2	—
Palkkaus	10	5	2	—	1	13	2	—	23	—	9	12	—
Eläke	71	4	—	—	34	180	6	13	398	—	117	266	10
Muu	1	1	—	—	—	12	—	2	6	2	3	1	—
Yl. järj. hovit	5	1	—	—	—	10	1	—	4	1	3	1	—
Muu yl.hallinto	—	—	—	—	—	1	—	—	2	—	2	—	1
Kunnallishallinto	1	—	—	—	—	10	2	—	2	2	—	—	—
Kaavoitusasia	2	—	—	—	1	21	1	—	4	3	1	—	—
Kiinteistöasia	6	1	—	—	1	15	—	—	8	—	7	1	—
Rakennuslupa	5	—	—	—	2	34	4	—	25	4	21	1	—
Poikkeuslupa	2	—	—	—	1	11	1	—	—	—	—	—	—
Muu rak.asia	2	—	—	—	1	13	1	—	2	1	1	—	—
Asuntoasiat	3	2	—	—	1	5	1	1	5	—	4	2	—
Vesiasiat	2	1	—	—	—	5	—	—	—	—	—	—	—
Ymp. suojelu	—	—	—	—	—	1	—	—	1	—	—	1	—
Muu ymp.asia	6	2	—	1	—	18	—	1	6	2	3	1	—
Verotus	20	—	4	5	5	75	4	3	34	3	16	13	2
Enn. per. sotu	—	—	—	—	—	9	—	—	—	—	—	—	—
Arvopap. ver.	6	—	—	2	3	14	—	—	11	—	6	5	—
Muu veroasia	1	—	—	—	—	4	—	—	11	—	10	1	—
Tulli	—	—	—	—	—	5	—	—	—	—	—	—	—
Lvv	1	—	—	1	—	8	—	—	10	—	8	2	—
Muut	5	—	—	2	1	13	1	—	10	—	9	1	2
Opetus, kirkko	—	—	—	—	—	9	—	—	6	1	3	2	—
Huoltoapu	5	—	1	—	1	25	1	—	8	1	5	2	—
Last/nuor.huolto	4	2	—	—	1	12	—	—	5	—	2	3	—
Invalidituki	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Muu sos.huolto	14	9	—	—	3	49	1	—	15	1	13	1	2
Sterilointi	1	—	—	—	—	16	—	7	34	—	—	33	27
Muu terv.asia	3	2	—	—	—	7	—	1	6	—	6	—	—
Maatilalaina	5	2	1	—	1	6	—	—	7	—	7	—	—
Palkka-turva	—	—	—	—	—	6	1	—	19	—	11	8	—
Muu työvoima	1	—	—	—	1	7	1	—	1	1	1	—	—
Valtionapu	3	—	—	—	3	89	5	5	75	1	64	6	—
Rangaistusm.	—	—	—	—	—	—	—	—	24	—	24	—	5
Muu asia	24	14	—	2	2	41	—	—	4	2	4	—	—
Yhteensä	224	48	8	14	68	787	38	34	893	29	376	369	49

Näistä lähtökohdista painottaen selvitystyötä käytännön ongelmiin tarkastellaan seuraavassa HPurkuL:n säännösten soveltamista. Esitysteknisenä tavoitteena on ratkaisukäytännön selostaminen niin laajalti, että tutkimus on käytökelpoinen lukijan tarvitsematta turvautua KHO:n vuosikirjoihin tai muuhun ylimääräistä muutoksenhakua koskevaan asiakirja-aineistoon.

4. HALLINTOPURKULAIN SOVELTAMISALA

4.1. Lain soveltamisalan määrittelystä

Hallintopurkulain soveltamisala määriteltiin lain 1 §:ssä seuraavasti:

»Lainvoiman saaneeseen hallintopäätökseen voidaan hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla, niin kuin tässä laissa säädetään.

Hallintopäätöksenä pidetään hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä tehtyä päätöstä.»

Lain soveltamisala säädettiin siten yleisesti ottamatta säännökseen mukaan päätöksen lainvoimaisuuden tai ylimääräisten muutoksenhakukeinojen määritelmiä. Lain valmisteluvaiheissa säännöksen sanamuotoon tehtiin eräitä muutoksia.

Lainvalmistelukunnan ehdotuksessa 1960:5 käytettiin vielä ilmaisuja »lainvoiman saaneeseen hallintoasiassa tehtyyn päätökseen saadaan hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla» ja »hallintopäätöksenä pidetään hallintotointa ja hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä tehtyä päätöstä». Ilmaisun »hallintoasiassa tehty päätös» taustalla oli KHOL 3 §:n säännös, jonka mukaan KHO:n oli ratkaistava mm. hakemukset menetetyn ajan takaisin saamisesta ja lainvoiman saaneen päätöksen purkamisesta sellaisissa »hallintoasioissa», jotka kuuluivat tämän tuomioistuimen taikka hallituksen käsiteltäviin. Käytännössä tätä säännöstä oli sovellettu siten, että KHO:n purkuvaltaan kuuluivat kaikki julkisoikeudellista luonnetta koskevat asiat, joita ei ollut lailla erikseen määritetty tuomioistuinasioiksi.¹

Ehdotuksesta antamassaan lausunnossa KHO (30. 5. 1963) ehdotti tarkemmin perustelematta, mutta ilmeisesti terminologisista syistä, ilmaisuja »lainvoiman saaneeseen hallintopäätökseen». Lausunnossa määriteltiin myös, että hallintopäätöksenä pidetään hallintotointa ja »hallintolainkäytössä» tehtyä päätöstä.

Lainvalmistelukunnan tarkistettu ehdotus laadittiin sanamuodoltaan vastaamaan KHO:n lausuntoa, kuitenkin säilyttäen ilmaisu »hallinto-

¹ Ks. Lvk 1960:5 s. 1 ja KHO 1956 s. 1.

oikeudellisessa lainkäytössä». Perusteena vanhemmalle sanonnalle oli ilmeisestikin se, että muualla lainsäädännössä käytettiin ilmaisia hallinto-oikeudelliset valitusasiat (HM 56 § ja KHOL 3 §) tai hallinto-oikeudelliset lainkäyttöasiat (LOL 1 §), hallinto-oikeudelliset valitukset (LHA 29 §) ja hallinnollinen lainkäyttö (HValL 2 §). Eduskuntakäsittelyssä korvattiin hallintotoimi sitten ilmaisulla »hallintomenettelyssä tehty päätös» viitaten perusteluna HValL 3 §:n säännökseen. Samoin siirryttiin KHO:n jo aikaisemmin ehdottamaan ilmaisuun »hallintolainkäytössä».

Lain 1 §:n sanamuotoon tehdyt muutokset valmisteluvaiheissa olivat lähinnä muodollista laatua. Lain soveltamisalan yleisen määräytymisen kannalta oli olennaista taustalla ollut kahtiajako oikeudenkäymiskaaren mukaiseen ylimääräiseen muutoksenhakuun ja KHO:lle perinteisesti kuuluneeseen purkuvaltaan. Tästä kahtiajaosta käytettiin erilaisia ilmaisuja, kuten KHO:n lausunnossaan 27. 3. 1956 tekemä kahtiajako tuomioistuinprosessiin ja hallintoprosessiin. Vastaavasti lainvalmistelukunnan ehdotuksesta antamassaan lausunnossa oikeuskansleri² käytti ilmaisua hallintoasiat ja tuomioistuinasiat. Tätä kaava-maista kahtiajakoa on myöhemminkin käytetty kuvaamaan lähinnä tuomiois-tuinlaitoksemme rakennetta.³

Hallintopurkulain soveltamisala on siten yleinen käsittäen yleensäkin hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä tehdyt päätökset. Taustalla oli aikai-
sempi, KHOL 3 §:n pohjalta vakiintunut käytäntö, jonka mukaan KHO:n purkuvaltaan luettiin kaikki julkisoikeudellista luonnetta olevat asiat, joita ei ollut lailla erikseen määrätty yleisissä tuomioistuimissa tai muussa viranomaisessa käsiteltäviksi. Tältä kannalta ylimääräiseen muutoksenhakuun hallinto-asioissa ei liittynyt samoja organisatorisia rajoituksia kuin säännönmukaiseen muutoksenhakuun.

Säännönmukaisen muutoksenhaun, valituksen käyttöalaa on sitä vastoin rajattu organisatorisin perustein määrittelemällä myös HValL 2 §:ssä ne hallintoviranomaiset, joita HValL 4 §:n yleisklausuuli koskee. Tämä viranomaisen hierarkinen porrastus valtioneuvostoon ja ministeriöihin, ylempiin hallintoviranomaisiin ja vastaavasti alempiin hallintoviranomaisiin omaksuttiin HValL:n valmisteluvaiheiden aikana.⁴ Siten HValL:n viranomaiskäsitteen ulkopuolelle jäivät tasavallan presidentti ja tämän kanslia, eduskunta ja sen toi-

² Ks. oikeuskansleri *Honka* 3. 10. 1960, OKA:n kertomuksia 1960.

³ *Lager*, s. 2 ss., perustelee kahtiajakoa siviiliprosessiin ja hallintoprosessiin. *Holopainen* vastaväittäjän lausunnossa katsoo tällaisen prosessilajien pohjalta lähteneen kahtiajaon jättäneen hallintomenettelyn laajan kentän tarkastelun ulkopuolelle. Ks. *Holopainen*, moniste.

⁴ Ks. HValL:n valmisteluvaiheista *Hallberg* s. 53 ss.

mielimet, valtioyhtiöt ja ns. välillinen valtionhallinto. Toisaalta on huomattava, että valituskelpoisuuden rajaa ei ole vedetty hallitus- ja hallintotoimiopin lähtökohdista, vaan pikemminkin käytännöllisistä organisatorisista syistä.

Edellä on jo todettu, että *eduskunnan* toimielinten päätöksiin ei ole yleistä valitusoikeutta. Tämä on luonnollinen seuraus eduskunnan asemasta valtiokoneistossa ja tuomioistuinkontrollin kytkeytymisestä valanjakoperiaatteeseen.⁵ Tämä periaatteellinen lähtökohta säännönmukaisen muutoksenhaun osalta ilmenee selvästi *KHO:n selostusratkaisusta 26. 3. 1984 T 1094*, jossa oli kysymys kansanedustajan valituksesta eduskunnan kansliatoimikunnan päätöksestä keskeyttää päivärahan maksaminen. Kansanedustajan haettua muutosta kansliatoimikunnan päätökseen KHO lausui päätöksessään seuraavasti:

»Muutoksenhausta valittamalla sisältyvät yleiset säännökset HValL:iin. Lain 1 §:n mukaan tuota lakia on sovellettava haettaessa valittamalla muutosta päätöksiin asioissa, joita hallintoviranomaiset käsittelevät ja joissa muutosta ei ole haettava yleisessä tuomioistuimessa. Lain 2 §:ssä on säädetty niistä hallintoviranomaisista, joita tuossa laissa tarkoitetaan ja joiden päätöksiin siis tuon lain säännösten mukaisesti haetaan muutosta. Tällaisia hallintoviranomaisia ovat valtioneuvosto ja sen ministeriöt, valtioneuvoston alaiset ylemmät hallintoviranomaiset sekä näiden viranomaisten alaiset viranomaiset. Hallintoviranomaiseksi katsotaan tuota lakia sovellettaessa myös viranomainen, joka yksinomaan tai pääasiallisesti käsittelee hallinnolliseen lainkäyttöön kuuluvia asioita. Eduskunnan kansliatoimikunta ei ole sellainen hallintoviranomainen, jonka päätöksiin voitaisiin hakea muutosta valittamalla HValL:n säännösten mukaan. Muuallakaan ei ole säädetty oikeutta hakea valittamalla muutosta kansliatoimikunnan tekemään, kansanedustajan päivärahaa koskevaan päätökseen.» KHO jätti näillä perusteilla valituksen tutkimatta.

Ratkaisua arvioitaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, että perustelut rajattiin nimenomaan HValL:n soveltamisedellytyksiin ja toisaalta päivärahaa koskevaan päätökseen. KHO on nimittäin tapauksessa *1981 II 2* tutkinut valituksen eduskunnan kansliatoimikunnan eräässä asiakirjain julkisuutta koskevassa asiassa antamasta päätöksestä. Tuolloin päätöksessä nimenomaisesti todettiin kansliatoimikunnan olevan AsiakJulkL 2 §:n 2 mom:ssa tarkoitettu viranomainen. Mainitusta selostusratkaisusta ei voida tehdä myöskään yleisempiä muutoksenhaun käyttöedellytyksiä koskevia johtopäätöksiä. Kun muutoksenhakukin on voinut tulla julkisuusasiassa kysymykseen, on tuskin estettä myöskään ylimääräiselle muutoksenhaulle. Tätä ei ollut kuitenkaan tarpeen lausua ulos KHO:n päätöksessä valituksen johdosta (samoin KHO 26. 3. 1984 T 1095). Organisatorista estettä ylimääräiselle muutoksenhaulle kansliatoimikunnan päätökseen ei liene esitettävissä. Toisaalta on kui-

⁵ Ks. *Hallberg* s. 60 ss.

tenkin edellytettävä kysymyksessä olevan kulloinkin hallintopäätöksen.⁶

Periaatteessa on pidetty mahdollisena purkuhakemuksia myös *tasavallan presidentin* päätöksiin. Tähänkään ei liity organisatorisia esteitä. Myös tasavallan presidentti tekee hallintopäätöksiä ts. päätöksiä hallintomenettelyssä.⁷ Tämä oikeuskirjallisuudessa vahvistunut lähtökohta on tullut esille myös eräissä KHO:n ratkaisuihin. Selostusratkaisussa *KHO 1972 I 2* oli kysymys hakemuksesta tasavallan presidentin nimityspäätöksen purkamiseksi:

Asiassa oli kysymys professorin virkaan nimittämisestä. KHO tutki virkaehdotuksessa toiselle ehdokassijalle asetetun hakijan purkuhakemuksen. Nimitysmenettelyssä ei kuitenkaan katsottu tapahtuneen virhettä, vaikka virkaehdotuksessa ensimmäiselle sijalle asetettu ja virkaan sittemmin nimitetty henkilö oli hakuajan umpeen kuluttua peruuttanut hakemuksensa ja sitten ennen virkaehdotuksesta tehdyn valituksen ratkaisemista peruuttanut sanotun peruutuksensa (äänestys 5—2). Vastaavasti on KHO tapauksessa *1976 II 2* tutkinut ja hylännyt hakemuksen tasavallan presidentin päätöksen purkamisesta.

Organisatoriselta kannalta on myös *Suomen Pankki* muutoksenhakujärjestelmässä erityisasemassa. Suomen Pankki toimii HM 73 §:n mukaisesti välittömästi eduskunnan valvonnan alaisena. Sen johdosta ei myöskään HVal 2 §:n yleissäännös sovellu Suomen Pankkiin.⁸ Suomen Pankin ohjesäännön 24 §:ään otetulla säännöksellä on kuitenkin järjestetty erikseen valitusoikeus pankin johtokunnan tekemistä eläkepäätöksistä. Näistä lähtökohdista voidaan yleisesti päätellä, että pankin johtokunnan tai muun hallintoelimen päätökseen ei ole muutoin säännönmukaista valitusoikeutta. Säännönmukaisen muutoksenhakumahdollisuuden puuttumisesta huolimatta Suomen Pankkia voidaan pitää valtion organina, tosin organisatorisesti valtion hallintokoneistosta erillisenä. Se sijoitettaneen yleisesti ns. välillisen valtionhallinnon ryhmään.⁹ Kun HPurkuL:n soveltamiseen ei liity samanlaisia organisatorisia rajoituksia kuin säännönmukaiseen muutoksenhakuun, Suomen Pankin oikeudellinen erityisasema ei ole esteenä ylimääräiselle muutoksenhauille. KHO on tapauksessa *1979 II 159* katsonut, että Suomen Pankin johtokunnan päätöksestä, jolla pankin toimenhaltijalle oli annettu nuhteet pöytäkirjaan merkittäväksi, voitiin tehdä kantelu KHO:een. Todettakoon, että kysymyksessä oli Suomen Pankin ohjesäännön 31 §:n 3 mom:ssa tarkoitettu nuhteleminen ja siten kurinpitorangeistuksen antamiseen verrattava päätös.

⁶ Mainittakoon tässä yhteydessä myös päivärahan palauttamista koskevat KHO:n ratkaisut 3. 9. 1985 T 3754—3755, joissa tosin oli kysymys hallintoriita-asiasta.

⁷ Ks. *Björkstén* s. 175, *Kastari*, Juhlajulkaisu ss. 173—196 sekä KHO:n ensimmäinen presidentin päätöksen purkukelpoisuutta koskenut ratkaisu 1956 I 16 ja LM 1957 s. 208 ss.

⁸ Ks. *Kastari*, Suomen pankin erikoisasema ss. 193—198, *Vesanen*, Finanssiorgaaneista ss. 83—85 ja *Hallberg* ss. 60—61.

⁹ Ks. *Merikoski*, Julkisoikeus I s. 223.

Periaatteessa mahdollisuus ylimääräiseen muutoksenhakuun koskee myös *Helsingin yliopiston viranomaisten*, yliopiston kanslerinkin päätöksiä.¹⁰ Valtioneuvoston *oikeuskansleria* tai *eduskunnan oikeusasiainmiestä* ei myöskään voida organisaatioasemansa vuoksi rajata ylimääräisen muutoksenhaun ulkopuolelle, sikäli kuin yleensäkin voi olla kysymys muutoksenhaun kohteeksi soveltuvasta päätöksestä. Mainittakoon, että oikeuskanslerin päätökseen, jolla alempi syyttäväviranomainen on VirkamL 11 §:n 3 mom:n nojalla pidätetty virantoimituksesta, on voitu hakea valittamallakin muutosta (KHO 1976 II 3). Toisaalta on selvää, ettei näiden viranomaisten kantelun johdosta antamaan päätökseen saa hakea valittamalla tai myöskään ylimääräisellä muutoksenhaulla muutosta.¹¹

Edellä esitetyn mukaisesti ylimääräisen muutoksenhaun käyttöala on organisatoriselta kannalta laaja. Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ei ole rajattu tietyntyyppeiden viranomaisten päätöksiin. Oikeusturvan kannalta onkin perusteltua, että ilmeiset virheet voidaan oikaista siitä riippumatta, minkä asteen viranomaisen hallintopäätöksestä kulloinkin on kysymys. Samasta syystä KHO voi kantelun johdosta poistaa tai myöskin purkaa oman päätöksensä.

4.2. Hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä tehty päätös

Ylimääräisen muutoksenhaun kohteena on siten hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä tehty päätös. Siten erottelulla hallintotoimiin ja hallitustoiimiin, ts. hallitustoimiopilla ei ole järjestelmässämme erityistä merkitystä. Siinänsä hallinnon (administration) ja hallituksen eli ylimmän toimeenpanovalan eli yleisen johto- ja käskyvallan (gouvernement) erottelu on meilläkin tuttu. *Ståhlberg* erottaa toisistaan hallituksen ja varsinaisen hallinnon, joka on hallituksen alaisena viranomaisten toimitettavana.¹² *Erichin* mukaan hallituksella tarkoitetaan korkeammanasteista keskitettyä käskyvaltaa, joka kohdistuu suurempaan kokonaisuuteen, tavallisesti valtion koko alueelliseen valta-piiriin.¹³ *Merikoskikin* tunnustaa mainitun erottelun pitäen sitä kuitenkin joksseenkin epämääräisenä.¹⁴ *Vilkkonen* ei ole pitänyt tuon eron tekemistä mitätömyysinstituution tutkimisen kannalta tarpeellisena.¹⁵ *Suviranta* toteaa puo-

¹⁰ Ks. KHO 4/1976 s. 22.

¹¹ Ks. *Rosas* s. 231.

¹² Ks. *Ståhlberg* s. 3.

¹³ Ks. *Erich*, II s. 5.

¹⁴ Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus I* s. 2.

¹⁵ Ks. *Vilkkonen* s. 21.

lestaan, ettei hallitus- ja hallintoasioiden välille voida tehdä oikeudellisesti relevanttia eroa.¹⁶ *Vesanen* päättyy samalle kannalle todeten, ettei säännöksissä mitenkään kohdisteta eri oikeussääntöjä hallitusasioihin ja eri oikeussääntöjä hallintoasioihin.¹⁷ Tämä pitää nimenomaisesti paikkansa HPurkuL:n soveltamisedellytysten osalta. Käytännössä on aiheutunut rajanveto-ongelmia, onko ylimääräinen muutoksenhaku ylipäänsä voitu tutkia hallintolainkäytön järjestyksessä KHO:ssa.

Ylimpien tuomioistuinten toimivallan erottelussa on seurattu tuomioistuinlaitoksemme kahtiajakoa koskevia periaatteita. Sen mukaan KHO:n purkuvallan ulkopuolelle ovat jääneet sellaiset päätökset, joissa on ollut kysymys muutoin siviili- ja rikosasioiden tuomioistuinten toimipiiriin kuuluvista asioista. Toisaalta korkein oikeus ei ole katsonut purkuvaltaansa kuuluvan sellaisia päätöksiä, joissa on ollut kysymys hallintoviranomaisen päätöksestä tai muutoin hallintoon tai hallintolainkäyttöön luettavasta asiasta. Samoin korkein oikeus on vetänyt rajaa vakuutusoikeuden purkuvaltaan nähden. Seuraavat korkeimman oikeuden ratkaisut osoittavat näitä rajanvetoja.

KKO:n toimivaltaan ei kuulunut mm. KHO:n päätöksen (KKO 1935 II 87), virkaylioikeuden (KKO 1935 I 8), kuntaa jaettaessa muodostetuille kunnille yhteiseksi järjestetyn sähkölaitoksen yhteisomistuksen (KKO 1947 II 318) ja hallinnollisessa järjestyksessä määrätyn uhkasakon (KKO 1951 I 4) purkaminen.

Vakuutusoikeudelle säädetty purkuvalta huomioon ottaen KKO:n toimivaltaan ei katsottu kuuluneen myöskään sellaisen päätöksen purkaminen, jossa oli kysymys vakuutusyhtiön päätöksestä tapaturmakorvausta koskeneessa asiassa (KKO 1960 II 29), kansaneläkkeen tukiosaa koskeneesta vakuutusoikeuden päätöksestä (KKO 1966 II 67), TEL:n mukaista työkyvyttömyyseläkettä koskeneesta vakuutusoikeuden päätöksestä (KKO 1969 II 92) tai sairausvakuutuslain mukaista korvausta koskevassa asiassa annetusta tarkastuslautakunnan päätöksestä (KKO 1973 II 48a).

KKO otti sittemmin tapauksessa 19. 2. 1985 T 305 periaatteellistakin kantaa siihen, missä määrin vakuutusoikeudelle säädetyn purkuvallan oli katsottava rajoittavan KKO:n toimivaltaa. Ratkaisuselosteessa todettiin viitaten aikaisempiin tapauksiin seuraavaa: KKO oli tiedonantoratkaisuissaan 1960 II 29 ja 1979 II 129 katsonut, ettei vakuutuslaitoksen päätös tapaturmakorvausta koskevassa asiassa ollut sellainen ratkaisu, jonka KKO voi purkaa. Sittemmin ei lainsäädännössä eikä muutoinkaan ollut tapahtunut sellaisia muutoksia, että KKO:lla olisi ollut aihetta tulkita tähän tapaukseen sovellettavaa oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 16 §:ää aikaisemmasta kannastaan poikkeavasti. Vakuutuslaitok-

¹⁶ Ks. *Suviranta*, LM 1970 s. 812.

¹⁷ Ks. *Vesanen*, *Finanssiorgaaneista* s. 217.

sen päätöksen purkamista koskeva hakemus jätettiin niin ollen tutkimatta. (Ään.)

Rajanvetovaikeuksia on KHO:n kannalta liittynyt muun ohella *vesiasioiden* monimutkaiseen muutoksenhakujärjestelmään. Vesilain 17 luvun vielä voimassa olevan 5 §:n mukaisesti on asiat korvausta koskevalta osin ollut siirrettävä vesiylöikeuden käsiteltäväksi. Tämän on katsottu merkinneen vesioikeuden päätöksen purkamista koskevan toimivallan osalta samoin kahtiajakoa, jonka mukaan yksinomaan rahakorvausta koskevalta osin purkuvalta on kuullut korkeimmalle oikeudelle.

Tapauksessa *KHO 7. 3. 1974 T 1020* purkuhakemus koski vesioikeuden säännöstelyasiassa antamaa päätöstä yksinomaan eräitä rahakorvauksia koskevalta osalta. Päätöstä ei tältä osin ollut pidettävä HPurkuL 1 §:ssä tarkoitettuna hallintopäätöksenä. Hakemuksen ratkaiseminen ei näin ollen kuulunut KHO:n toimivaltaan ja KHO jätti hakemuksen tutkimatta viitaten mainitun lainkohdan lisäksi vesilain 17 luvun 1, 4 ja 5 §:ään.¹⁸

Päällekkäisyydestä muutoksenhakujärjestelmässä aiheutuu myös se ongelma, että ilmeisesti korkein oikeus voisi käytännössä tutkia purkuhakemuksen vasta KHO:n annettua päätöksensä lupa-asiassa. Siten OK 31 luvun 10 §:ssä säädetty 1 vuoden määräaika olisi luettavissa vasta KHO:n päätöksen antopäivästä. Tämä on ollut myös käytännön esteenä rahakorvausta koskevien purkuhakemusten siirtämiselle välittömästi KHO:sta korkeimpaan oikeuteen, kun varsinainen hallintolupa-asia on ollut laivoimaisella päätöksellä ratkaisematta.

Vesilain muuttaminen muutoksenhakujärjestelmän osalta (HE n:o 266/1984 vp.) vaikuttaa myös ylimääräiseen muutoksenhakuun sikäli, että säännönmukaisen muutoksenhaun tultua keskitetyksi — turvauduttaessa ylimääräiseen muutoksenhakuun — asianomaisten toimivaltasäännösten mukaisesti joko korkeimmassa oikeudessa tai KHO:ssa ei enää tarvitse odottaa toisen ylimmän tuomioistuimen päätöstä.

Hallintolainkäytön yleisen toimialan ulkopuolelle jäävät myös *ulosottoasiat*, joissa HVaL 1 §:n 2 mom:n mukaisesti valitus myös hallintoviranomaisen ulosottopäätöksestä on erikseen järjestetty tehtäväksi hovioikeuteen. Tältä kannalta on johdonmukaista, että myös toimivalta päätösten purkamiseen on keskitetty korkeimpaan oikeuteen.

¹⁸ Mainittakoon kuitenkin KHO:n ratkaiseen esittelystä keväällä 1986 asian, jossa purettiin KHO:n vesiasialla antama päätös sikäli kuin siinä oli määrätty annettavaksi päätöskappale vain rahakorvausta vaatineelle henkilölle. Asia koski tällöin kuitenkin myös toimitusleimaveron poistamista. Siten tästä ratkaisusta ei voi tehdä pitemmälle meneviä johtopäätöksiä.

Tapauksessa *KHO 7. 11. 1973 T 4444a* henkilö oli valittanut LH:een nimismiehen toimittamasta ulosmittauksesta. LH:n jätettyä valituksen tutkimatta ja määrättyä ulosoton loppuun saatettavaksi asianomainen pyysi KHO:lta LH:n ps:n purkamista. KHO katsoi, että LH:n ulosotonhaltijana antama päätös ei ollut sellainen hallintopäätös, jota tarkoitettiin HPurkuL 1 §:ssä. Siten päätöksen purkaminen ei HPurkuL 7 §:n nojalla kuulunut KHO:n toimivaltaan.

Vastaavasti katsottiin tapauksessa *KHO 1983 II 185*, että KHO:n toimivaltaan ei kuulunut palauttaa määräaikaa hovioikeuteen valittamista varten LH:n ulosotonhaltijana ratkaisemassa lainhakuasiassa.

Tässä yhteydessä ei ole syytä tarkemmin selvittää sitä kysymystä, milloin kysymys on ulosottoasiasta. Mainittakoon kuitenkin rajanvetoa kuvaava *KHO:n ratkaisu 28. 9. 1976 T 3578*:

Kantelukirjelmä, jossa oli vaadittu nimismiehen toimenpiteen ja tilityksen poistamista HPurkuL 2 §:ään viitaten, olisi tullut LHA 29 §:n 1 mom:n 2 kohdan nojalla käsitellä LO:ssa eikä, niin kuin asiassa oli tapahtunut, LH:ssa. KHO kumosi ja poisti LH:n päätöksen sekä otti kantelukirjelmän välittömästi käsiteltäväksi. Koska nimismiehen osamaksukaupalla myydyin esineen takaisin ottamista koskeva virka-aputoimenpide ja sen yhteydessä toimitettu tilitys eivät olleet sellaisia hallintopäätöksiä, joiden poistaminen HPurkuL 2 §:n nojalla tai muullakaan perusteella kuuluisi HPurkuL 3 §:ssä tarkoitetun ylemmän hallintoviranomaisen toimivaltaan KHO jätti kantelukirjelmän tutkimatta. Siten tätäkin asiaa pidettiin ulosottoasiana.

Ylimääräinen muutoksenhaku on aiheuttanut lukuisia toimivaltaongelmia *sosiaalivakuutusasioissa*. Kehitys näkyy johdonmukaisesti *kansaneläkeasioissa*. Kansaneläkkeistä 31. 5. 1937 annetun lain ollessa voimassa KHO vaikiituneesti tutki kansaneläkelaitoksen ja sen lisätyn hallituksen kansaneläkeasioissa tehtyjä päätöksiä koskeneet purkuhakemukset. Kansaneläkelakia uudistettaessa (347/56) muutettiin myös aikaisempi muutoksenhakujärjestelmä niin, että lisätyn hallituksen eläkejaoston päätöksistä voitiin valittaa vakuutusoikeuteen. Vakuutusoikeus saattoi sitten lain 73 ja 74 §:n mukaisesti poistaa virheellisen päätöksen ja määrätä asian uudelleen käsiteltäväksi. Tältä pohjalta ja ottaen huomioon uuden muutoksenhakujärjestelmän KHO katsoi, ettei kansaneläkepäättösten purkaminen enää kuulunut KHO:n toimivaltaan (*KHO 1958 II 252 ja 14. 7. 1965 T 2933*).

Ensin mainitussa päätöksessä tosin KHO:n resiittiin kirjattiin myös purkuhakemuksen peruste, mikä oli sama kuin vakuutusoikeudelle säädetty toimivalta poistaa lainvoimainen päätös. Siten tästä päätöksestä ei vielä voitu tehdä sitä johtopäätöstä, että KHO ei olisi tutkinut jollakin muulla perusteella esitettyä purkuvaatimusta. Kuitenkin vuoden 1965

ratkaisussa on jo yleisemmin todettu, että vaatimuksen tutkiminen ja ratkaiseminen ei kuulunut KHOL:n eikä muidenkaan säännösten nojalla KHO:n toimivaltaan. Siten tästä ratkaisusta voitiin jo lukea se periaate, että kansaneläkeasioissa purkuhakemusten katsottiin siirtyneen yleensäkin KHO:n toimivallan ulkopuolelle.

Sairausvakuutuslain (364/63) mukaisissa asioissa asetelma oli alun perin toinen. Näissä asioissa säädettiin lain 5 luvussa muutoksenhakuasteeksi sairausvakuutuslautakunnat ja tarkastuslautakunta. Sitten sairausvakuutuslautakunnan sijaan on tullut sosiaalivakuutuslautakunta (lainmuutos 452/74). Kun sairausvakuutusasioissa ei muutosta voida hakea vakuutusosoikeudelta, KHO alunperin katsoi kansaneläkeasioista poiketen purkuvallan näissä asioissa kuuluneen KHO:lle. Siten tapauksessa *1968 II 185* KHO tutki hakemuksen tarkastuslautakunnan päätöksen purkamisesta (äänestys 4—1) ja vastaavasti tapauksessa *KHO 1968 II 184* hakemuksen sairausvakuutuslain mukaisen äitiysrahan hakemista koskevan määrääjän palauttamisesta (äänestys 4—1).

KHO:n enemmistö lienee tällöin lähtenyt siitä, että sairausvakuutuslain mukaiset viranomaiset, sairausvakuutuslautakunnat ja tarkastuslautakunta olivat hallintoviranomaisia ja että niiden käsittelemät asiat olivat hallintoasioita. Kun näiden asioiden osalta ei ollut säädetty poikkeusta KHO:n toimivaltaan, oli perusteita enemmistön mukaan soveltaa HPurkuL:n säännöksiä. Mainittakoon, että HE n:o 165/1965 vp. s. 5 sisältää viittauksen mm. kansaneläkelain 74 §:n säännöksen poikkeuksena KHO:n purkuvallasta. Vastakohtaispäätelmänä oli ilmeisestikin mahdollista asettaa sairausvakuutusasiat kansaneläkeasioista poikkeavaan asemaan.

Sairausvakuutusasioiden systemaattinen asema muutoksenhakujärjestelmässä tuli uudestaan vuonna 1971 KHO:n ratkaistavaksi. Tällöin *KHO jaostoplenumratkaisussa 1971 II 117* (äänestys 8—1) päätettiin toiselle kannalle, jonka mukaan sairausvakuutusasiassa annetun tarkastuslautakunnan päätöksen purkaminen ei kuulunut KHO:n toimivaltaan. Tällöin sairausvakuutusasiat asetettiin samaan asemaan kuin aikaisemmin kansaneläkeasiat.

Lainsäädännölliseltä kannalta voitiinkin kiinnittää huomiota siihen, että sairausvakuutuslain säätämisen yhteydessä oli muutettu myös kansaneläkelain 73—74 §:iä siten, että kansaneläkelaitoksenkin päätöksistä valitettiin ensin tarkastuslautakuntaan ja sitten vasta sen antamasta päätöksestä luvanvaraisesti vakuutusosoikeuteen. Tältä kannalta voitiin perustellusti katsoa, että lainsäätäjät ei ollut tarkoittanut tehdä eroa kansaneläke- ja sairausvakuutusasioiden välillä muutoksenhakumahdollisuuksien suhteen. On nimittäin huomattava, että sairausvakuutuslain 51 §:n säännös muutoksenhakuelimistä oli tarkoitettu tyhjentyväksi ja osoittamaan selvästi sen, että muuta säännönmukaista muutoksenhakua

ei ollut. Saattaa olla, että sairausvakuutusasioiden muutoksenhakujärjestelmää luotaessa ei huomiota erikseen kiinnitettykään purkuasioihin.

Kansaneläke- ja sairausvakuutusasioissa voidaan katsoa lainkäytön tämän jälkeen vakiintuneen niin, että näissä asioissa ylimääräinen muutoksenhaku kaikilta osin on jäänyt HPurkuL:n ja KHO:n toimivallan ulkopuolelle. Siten esim. tapauksessa *KHO 1972 II 24* vakuutusosoikeuden kansaneläkkeen tukiosaa koskeneen päätöksen purkaminen ei kuulunut KHO:n toimivaltaan. Myöskään ei tapauksessa *KHO 1978 II 170* tutkittu hakemusta sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan hakemista koskevan määräajan palauttamisesta. Vastaavasti tapauksessa *KHO 13. 2. 1979 T 738* ei tutkittu hakemusta määräajan palauttamiseksi valituksen tekemiseen eläketurvakeskuksen päätöksestä eläkelautakunnalle. Tältä osin voidaan viitata työeläkelain 21 §:n 2 mom:n säännöksen, jonka mukaan eläkelautakunnan päätöksestä voidaan valittaa vakuutusosoikeuteen. Siten tässäkin asiassa otettiin huomioon muutoksenhaun järjestäminen vakuutusosoikeuteen.¹⁹

Edellä esitetyn mukaisesti KHO on nyttemmin johdonmukaisesti jättänyt tutkimatta ylimääräistä muutoksenhakua koskevat hakemukset kansaneläke- ja sairausvakuutusasioissa. Kun vakuutusosoikeudella on kansaneläkelain 74 §:n mukaisesti oikeus asianomaisen hakemuksesta myös poistaa tarkastuslautakunnan päätös ja omakin päätöksensä sekä ottaa tai määrätä asia uudelleen käsiteltäväksi, KHO on eräissä tapauksissa jättäessään hakemuksen muutoin tutkimatta lähettänyt asiakirjat vakuutusosoikeudelle mahdollisia toimenpiteitä varten (*KHO 1958 II 252* ja *1974 II 157*). Tätä on pidettävä yleisempänä hallinnon palveluperiaatteen ilmaisuna.

Rikosvahinkojen korvaaminen valtion varoista on aiheuttanut vastaavantalaisia soveltamisongelmia. Alunperin rikosvahinkokomitea ehdotti säädettäväksi, että tapaturmaviraston päätökseen näissä asioissa olisi haettu muutosta KHO:lta ja että vakuutusosoikeus ei soveltunut näihin muutoksenhakuasioihin.²⁰ Hallituksen esityksessä (n:o 98/1973 vp.) omaksuttiin kuitenkin toinen kanta, jonka mukaan muutoksenhaku ohjattiin vakuutusosoikeuteen. Tältä pohjalta sää-

¹⁹ Vakuutusosoikeudella on tietynlaajuinen toimivalta purkaa myös omia päätöksiään. Sinänsä vakuutusosoikeudelle delegoidun purkuvallan perusteena on ollut edistää sosiaaliturvasioiden joustavaa käsittelyä. Lainsäädäntötekniseltä kannalta on huomattava, että purkukompetenssia ei ole säädetty vakuutusosoikeudesta annetussa laissa vaan niissä sosiaaliturvalaissa, joita vakuutusosoikeus joutuu soveltamaan. Tämä on johtanut siihen, että materiaaliset edellytykset päätösten purkamiseen myös jossain määrin vaihtelevat asiaryhmittäin. Verattuna OK 31:10:n purkuvaltaan voidaan todeta, että purkuhakemuksen vireille panemiseen vakuutusosoikeudessa ei ole säädetty aikarajoitusta. Ks. vakuutusosoikeuden purkuvallassa *Halila*, LM 1973 ss. 543–549.

²⁰ Ks. KM 1972:A 10 s. 59 ja 71.

detyn lain (73/1935) 26 §:n muutoksenhakusäännöksessä viitattiin kuitenkin menettelyn osalta lakiin muutoksenhausta hallintoasioissa. Tosin tällä lakivaliokunnan perustelujen mukaan²¹ tarkoitettiin ainoastaan muutoksenhakumennettelyä vakuutusoikeudessa, mutta ei ylimääräistä muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen, josta säädettiin OK 31 luvussa. Siten lähtökohta rikosvahinkoasioiden osalta oli samanlainen kuin yleensäkin niissä asioissa, joissa muutoksenhakutie oli säädetty vakuutusoikeuteen.

Tältä pohjalta KHO tapauksessa *1976 II 128* katsoi, että rikosvahingon korvaamista valtion varoista koskevan vakuutusoikeuden päätöksen purkaminen ei kuulunut KHO:n toimivaltaan. Ratkaisu oli johdonmukainen paitsi asiaryhmän laatu huomioon ottaen myös kiinnittäen huomiota siihen, että kysymys oli vakuutusoikeuden päätöksestä. Samoin KHO katsoi tapauksessa *1977 II 134*, että menetetyt määräajan palauttamista koskevaa hakemusta, jossa oli pyydetty uuden määräajan myöntämistä korvauksen hakemiseen tapaturmavirastolta rikosvahinkolain nojalla, ei pidetty HPurkuL 1 §:ssä tarkoitettuna ylimääräisenä muutoksenhakuna. Siten KHO jätti hakemuksen tutkimatta. Vastaavanlainen asia tuli kuitenkin uudelta pohjalta KHO:n ratkaistavaksi korkeimman oikeuden siirrettyä tällaisen hakemuksen KHO:n käsiteltäväksi. Vaikka rikosvahinkojen korvaamista koskevia säännöksiä lainmuutoksella (973/81) on aikaisempaan verrattuna selvennetty, aikaisempien tulkintavaikkeuksien havainnollistamiseksi on syytä seuraavassa viitata KHO:n ratkaisuun.

Todettakoon asian vaiheista seuraavaa: Vahingonkärsineellä oli jäänyt hakematta tapaturmavirastolta korvausta säädettyssä vuoden määräajassa, minkä vuoksi hän haki korkeimmalta oikeudelta uutta määräaikaa. Korkein oikeus siirsi päätöksellään 18. 8. 1977 hakemuksen KHO:n käsiteltäväksi, »koska hakemus huomioon ottaen, että haettaessa muutosta tapaturmaviraston rikosvahinkolain nojalla antamaan päätökseen oli lain 26 §:n mukaan noudatettava, mitä HValL:ssä on säädetty, tarkoittaa sellaisen määräajan palauttamista, jota HPurkuL:n mukaan on haettava KHO:lta». Tähän siirtopäätökseen korkeimmassa oikeudessa lieene vaikuttanut paitsi mainittu viittaus HValL:n säännöksiin myös käsitys siitä, ettei OK 31 luvun 17 §:n pohjalta tällainen materiaallinen määräaika ollut palautettavissa. Ilmeisesti korkeimmassa oikeudessa ei ollut tietoa KHO:n aikaisemmasta päätöksestä *1977 II 134*, joten kysymys ei ollut kompetenssikonfliktin ratkaisemisesta.

Asiaa KHO:ssa käsiteltäessä jouduttiin toisaalta kiinnittämään huomiota siihen, että sosiaalivakuutuksen alaan kuuluvissa asioissa ja yleensäkin asioissa, joissa vakuutusoikeus oli säädetty muutoksenhakuasteeksi, myöskään ylimääräisen muutoksenhakemuksen ratkaisemisen ei katsottu

²¹ Ks. Lakivaliok.M. n:o 8/HE 98/1973 vp. s. 4.

kuuluneen KHO:n toimivaltaan. Tähän perusratkaisuun voitiin päätyä myös KHOL 3 §:n pohjalta aikaisemmin vakiintuneen oikeuskäytännön pohjalta. Toisaalta HPurkuL 1 §:n säännös oli puutteellinen siinä suhteessa, että siinä puhuttiin vain muutoksenhakemisesta lainvoimaiseen hallintopäätökseen. Pyrittäessä hakemaan menetettyä määräaika korvaushakemuksen tekemistä varten, itse asiassa ei vielä ollut mitään hallintopäätöstä. Samoin oli oikeusturvan kannalta ongelmallista se, että oikeudenkäymiskaaren pohjalta ei ns. materiaalistien määräaikojen palauttamista ollut pidetty mahdollisena (Ks. *KKO 1968 II 70, 1970 II 61 ja 96, 1976 II 70, 1977 II 50, 77 ja 82*). Todettakoon myös, että korkeimmassa oikeudessa on katsottu käytännössä vakuutus oikeudelle säädetyn oikeuden poistaa lainvoimaisia päätöksiä syrjäyttävän myös korkeimman oikeuden purkuvallan. Siten oltiin tilanteessa, jossa systemaattisista syistä muutoksenhaun tutkiminen ei kuulunut KHO:n toimivaltaan ja jossa määräajan palauttaminen tuskin korkeimman oikeudenkaan toimesta olisi tullut kysymykseen.

Asian ollessa KHO:n ratkaistavana oli vireillä myös rikosvahinkoja koskevien säännösten uudistaminen. Oikeusministeriössä tapahtuneen valmistelun pohjalta annettiin hallituksen esitys (n:o 212/1981 vp.), johon sisältyi myös eräitä menettelyä koskevia muutosehdotuksia. Määräaika-säännöksiä korvaushakemusten tekemiselle ehdotettiin muutettavaksi niin, että korvausta oli haettava aikaisemman 1 vuoden asemesta 2 vuoden kuluessa siitä, kun hakija sai rikoksesta tiedon, kuitenkin viimeistään 5 vuoden kuluessa rikoksen tekemisestä. Erityisistä syistä saattoi myös tapaturmavirasto ottaa tutkittavakseen myöhemmin tehdyn hakemuksen. Tämä säännös vastasi sosiaalivakuutusasioissa yleisesti aikaisemmin toteutettua järjestelyä. Samoin esityksessä täsmennettiin lain 27 §:n säännöksiä korvausasian uudelleen käsiteltäväksi ottamisesta ja vakuutus oikeuden toimivallasta poistaa lainvoimainen päätös. Siten luotiin aikaisempaa joustavampi purkumenettely. Selvyiden vuoksi lain 27 §:n 3 mom:ksi otettiin säännös, jonka mukaan ylimääräisestä muutoksenhausta on lisäksi voimassa, mitä OK 31 luvussa on säädetty. KHO:n 31. 12. 1981 T 6334 antamassa päätöksessä voitiin viitata tuolloin voimaan tuleviin muutoksenhakusäännöksiin. Vaikka hakemus määräajan palauttamista koskevassa asiassa jätettiin KHO:ssa tutkimatta, KHO viitaten myös lainsäädännön muutoksiin siirsi hakemuksen rikosvahingon korvaamista koskevana asiana tapaturmaviraston käsiteltäväksi.

Edellä esitetyn mukaisesti on sosiaalivakuutusasioissa pääperiaatteena ollut se, että ylimääräinen muutoksenhaku seuraa säännönmukaista muutoksenhakua. Kun ylin tuomiovalta on näissä asioissa säädetty korkeimmalle oikeudelle, vaikka se käytännössä onkin myös päätösten purkamisen ja poistamisen osalta suurelta osin järjestetty vakuutus oikeuden varaan, näissä asioissa ei ole kysymys HPurkuL 1 §:ssä tarkoitettusta hallintomenettelystä tai hallintolainkäytössä tehdystä päätöksestä. Taustalla on yleinen ylimpien tuomioistuinten

hallitusmuodon 53 ja 56 §:ssä järjestetty toimivallan jako. Sen mukaan korkeimmalle oikeudelle kuuluu ylin tuomiovalta »oikeusasioissa» ja KHO:lle »hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa». Tältä pohjalta on ymmärrettävissä myös KHOL 3 §:n säännös, johon tuomioistuimen purkuvalta alunperin on perustunut. Lainsäädäntötekniset viittaukset, kuten rikosvahinkojen korvaamisesta annetun lain 26 §:ssä, eivät muuta tätä perusasetelmaa.

4.3. Päätöksen lainvoimaisuus

Lainvoiman saaneeseen hallintopäätökseen voidaan hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakekeinolla. Siten lainvoimaisuuden käsite liittyy ylimääräisen muutoksenhaun määrittelyyn. Tosin menetetyn määräajan palauttamista koskevissa asioissa ei aina ole pohjalla hallintopäätöstä, vaan määrääikää pyydetään hakemuksen tekemistä varten. Tämä ei vähennä lainvoimaisuuden keskeistä merkitystä ylimääräisen muutoksenhaun käyttöedellytyksissä.

Lainvoimaiseksi katsotaan yleensä päätös, johon ei enää voida hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin.²² Siten määritelmä on lähinnä prosessuaalinen. Lainvoiman saanut hallintopäätös saavuttaa yleensä oikeusvoiman. Tällä tarkoitetaan lähinnä kahta vaikutusta. Positiivinen oikeusvoimavaikutus tarkoittaa sitä, että päätöksellä on asiakysymys ratkaistu sitovasti. Siten päätös otetaan ennakkoratkaisuna huomioon myöhempiä päätöksiä tehtäessä.²³ Negatiivinen oikeusvoimavaikutus tarkoittaa puolestaan sitä, että päätöksen tehnyt tai muukaan viranomainen ei yleensä voi uudestaan ottaa ratkaistua asiaa käsiteltäväksi, ellei tällaiseen puuttumiseen ole nimenomaista säännöstä. Ylimääräinen muutoksenhaku merkitsee tavallaan poikkeamista oikeusvoimavaikutuksesta. Tässä suhteessa lainvoiman ja oikeusvoiman käsitteillä on selvä ero.

Mainittakoon vertailukohtina KKO:n käytännöstä seuraavat ratkaisut, joissa on ollut kysymys päätöksen lainvoimaisuudesta tai muutoin yleisistä edellytyksistä purkuhakemuksen tutkimiselle. Siten purettavissa olevaa päätöstä ei käsittänyt testamentin valvonta (KKO 1949 II 373), vuokrantarkastuslautakunnan päätös ottaen huomioon mahdollisuus valituksen tekemiseen (KKO 1951 II 96), päätös tuomion purkamisesta (KKO 1963 II 3), välitystuomio (KKO 1964 II 78, äänestys), avioehtosopimuksen pöytäkirjaan ottaminen (KKO 1975 II 6), lainhakupäätös ottaen huomioon velallisen mahdollisuus hakea alioikeudessa takai-

²² Ks. *Tirkkonen* s. 26.

²³ Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus* II s. 68.

sinsaintia (KKO 1979 II 17), oikeuden määräämän pesänjakajan toimitama ositus (KKO 1976 II 54) tai myöskään tapaturmaviraston tapaturmakorvausta koskevassa asiassa antama päätös (KKO 1979 II 129).

Tämän tutkimuksen kannalta ei ole tarpeen enempää tarkastella hallintopäätösten sitovuutta ja oikeusvoimavaikutuksia. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että hallintopäätöksiin on yleisesti liitetty oikeusvoimavaikutus. Oikeusvoiman sisältö hallinnossa on muovautunut lähinnä oikeusturvan vaatimuksesta, suojan antamisesta yksityisille ja hallintoviranomaisten toiminnan sitomisesta asianomaisiin toimivaltasäännöksiin.²⁴ Samoin voidaan tässä yhteydessä sivuuttaa hallintopäätösten sitovuuteen liittyvät ongelmat niillä aloilla, joilla päätösten vaikutuksia pitkällä aikavälillä on vaikea arvioida ja joilla uusi tutkimustieto tuo esille uusiva vaatimuksia päätöksenteolle. Todettakoon vain, että esimerkiksi vesiasioissa on käytännön tarpeista kehittynyt määräaikaisten lupien järjestelmä ja että terveydenhoitoasioissa terveyslautakunnalla on lain 82 §:ssä säädetyn edellytyksin toimivalta lainvoimaisesta luvasta huolimatta asettaa jälkikäteen lisävaatimuksia terveydellisen haitan torjumiseksi. Nämä hallintopäätöksen sitovuuteen liittyvät erityiskysymykset eivät vaikuta päätöksen lainvoimaisuuden prosessuaaliseen määrittelyyn.

Hallintopäätöksen lainvoimaisuuden määrittelyminen jäi oikeuskäytännön varaan, kun lakiin ei tullut lainvoimaisuutta koskevaa säännöstä. Aikaisemmissa lainvalmistelukunnan ehdotuksissa (Lvk 1960:5 ja 1965:5) pidettiin hallinnon erityisluonteen vuoksi tarpeellisena antaa »prosessioikeudessa omaksuttujen periaatteiden ohella lisämääräyksiä hallintopäätöksen lainvoimaisuudesta». Määritelmä sisältyi ehdotuksen 2 §:ään.

Ehdotuksessa esitettiin säädettäväksi seuraavasti: »Lainvoiman saaneena pidetään hallintopäätöstä, johon ei enää ole mahdollista hakea muutosta varsinaisin valituksin tai johon nähden sellainen valitus on kielletty. Veron tai maksun määräämistä pidetään kuitenkin, milloin perustevalitus siitä on mahdollinen, maksuvelvolliseen ja niihin muihin nähden, joilla on oikeus perustevalituksen tekemiseen, lainvoimaisena vasta, kun perustevalitusaika on kulunut ja, milloin vero tai maksu voidaan säännönmukaisen määräajan jälkeen maksuunpanna, valtioon tai muuhun suorituksen saajaan nähden vasta, kun sanottu oikeus on lakannut.

Milloin asianosainen lain mukaan voi pyytää lupaa muutoksen hakemiseen, pidetään päätöstä lainvoimaisena vasta sitä varten säädetyin ajan kuluttua.»

Ehdotuksen perusteluissa todettiin nimenomaan perustevalituksen osalta, että veron ja maksun maksuunpano määrän osalta tuli lainvoi-

²⁴ Ks. *Säthberg* s. 330, *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 115 ja *Mäenpää*, *Hallintolupa* s. 287.

maiseksi säännönmukaisen valitusajan päätyttyä. Toisaalta kuitenkin todettiin, että maksuunpano sinänsä tuli lainvoimaiseksi vasta perustevalitusajan umpeenkuluttua. Perusteluissa todettiin edelleen, että toiselle kannalle asetuttaessa voisivat perustevalitus ja päätöksen purku olla hakijan käytettävissä samalla perusteella ja samanaikaisesti, mikä ei hyvin sopeutunut ylimääräisen muutoksenhaun luonteeseen (s. 2).

Säännösehdotus lieenee ymmärrettävissä siten, että veroa tai maksua koskeva päätös katsottiin määrän osalta valitusajan päätyttyä heti lainvoimaiseksi ja siltä osin ylimääräinen muutoksenhakukin ennen perustevalitusajan kulumista mahdolliseksi. Toisaalta tämä maksuunpanon määrän ja maksuunpanon sinänsä erottaminen muodostui epäselväksi. KHO:n lausunnossa 30. 5. 1963 katsottiinkin säännöksen merkitsevän sitä, että ylimääräisiin muutoksenhakeineihin sisältyvä purku ei olisi verovelvollisen käytettävissä, vaikka veron tai maksun maksuunpano, johon ei ollut haettu muutosta varsinaisella valituksella, oli veron määrän osalta lainvoimainen. Samoin kiinnitettiin lausunnossa huomiota siihen, että säännös saattaisi ilmeisesti estää kaikkien ylimääräisten muutoksenhakeineiden käyttämisen ennen perustevalitusajan umpeenkuluttamista. KHO:n mielestä lakiin ei missään tapauksessa ollut syytä ottaa tätä säännöstä.²⁵

Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä katsottiin, että ehdotettu lainvoiman käsite ei soveltunut käytettäväksi esim. hallintopäätösten täytäntöönpanossa. Sekaannusten välttämiseksi oli lakivaliokunnan mielestä lainvoiman käsitettä koskevat määräykset jätettävä pois lakiehdotuksesta oikeustieteen ja vakiintuneen oikeuskäytännön varaan. Määritelmä jäikin pois eduskunnan hyväksymästä laista. Sitävastoin lakiin otettiin 2 §:n 2 momenttiin ja 6 §:n 3 momenttiin säännökset siitä, ettei päätöksestä saa kannella tai purkamista hakea, jos päätöksestä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus. Nämä säännökset tulivat osaltaan korvaamaan lainvoimaisuutta koskeneen ehdotuksen.

Päätöksen lainvoimaisuuden määrittäminen ei ole aiheuttanut sanottavia ongelmia. Päätös tulee ensinnäkin lainvoimaiseksi heti, jos muutoksenhaku päätöksestä on kielletty. Samoin päätös tulee lainvoimaiseksi silloin, kun muutoksenhakua varten säädetty määräaika on kulunut umpeen. Muutoksenhaki-jalla on mahdollisuus myös peruuttaa valitus. Yleisessä prosessioikeudessa on teoreettisista lähtökohdista annettu peruutushetkelle merkitystä päätöksen lainvoimaiseksi tulemiselle.²⁶ Tätä voidaan perustella siltä kannalta, että peruuttamisen peruuttaminen vastaavasti valitusajan kuluttua ei enää ole mahdollista. Siten valituksen peruuttamisella on sinänsä jo merkitystä. Toisaalta vali-

²⁵ Ks. KHO 1963 s. 4.

²⁶ Ks. Tirkkonen s. 34 ja Ojala s. 146.

tuksen peruuttaminen saattaa olla myös tulkinnanvaraista. Kun valitukseen samoin kuin peruutukseenkin voi ottaa oikeudellisesti sitovaa kantaa vain toimivaltainen viranomais, on perusteltua kytkeä hallintopäätöksen lainvoimaiseksi tulo tällaisissa peruutustapauksissa valitusviranomaisen nimenomaiseen päätökseen, jolla todetaan enemmän lausunnon antamisen valituksen johdosta raukeavan. Ajankohdan tällainen määrittäminen ei aiheuta myöskään tulkintaongelmia.

Perustevalitusmahdollisuuden²⁷ vaikutus hallintopäätöksen lainvoimaiseksi tuloon on aiheuttanut eräitä ongelmia oikeuskäytännössä. Aikaisemmin perustevalitus voitiin MaksuUA:n säännösten mukaisesti nojata vain siihen, että »ulosteko tai maksu oli laittomasti» pantu maksettavaksi. Sittemmin perustevalituksen alaa on VeroUL:n säännösten pohjalta käytännössä laajennettu (ks. esim. KHO 1973 II 583 ja 585 sekä 610). Kun veroasioissa perustevalitus oli lähentynyt monilta osin säännönmukaista valitusta, pidennettäessä määräaika viideksi vuodeksi veronotkaisun toimittamiseen verovelvollisen eduksi samalla poistettiin veroasioissa perustevalitusmahdollisuus verotuslain muutoksella (28. 5. 1982/399). Siten ylimääräisen muutoksenhaun ja perustevalitusinstituutin rajanveto ei aiheuta enää jatkossa ongelmia verotuslaissa tarkoitetuissa veroasioissa.

Vaikuttaako perustevalituksen mahdollisuus sitten päätöksen lainvoimaisuuteen tai muutoin ylimääräisen muutoksenhaun edellytyksiin? HPurkuL:n aikaisemmissa valmisteluvaiheissa perustevalitusmahdollisuus kytkettiin kieltämättä lainvoimaisuuden käsitteeseen siten, että päätöstä ei perustevalituksen tekemiseen oikeutettuihin nähden pidetty lainvoimaisena ennen perustevalitusajan kulumista. Lain myöhemmissä valmisteluvaiheissa tästä edellä esitetyin tavoin luovuttiin ja lainvoimaisuuden määrittely jäi oikeuskäytännön varaan. Nähdäkseni voidaan hyvin perustella sitä kantaa, että perustevalitusmahdollisuutta ei yleensääkään liitetä hallintopäätöksen lainvoimaisuuden määrittelyyn. Tähän ei ole suurta tarvettakaan, kun HPurkuL 2 §:n 2 momentissa ja 6 §:n 3 momentissa perustevalitus on säädetty ensisijaiseksi kanteluun ja purkuun nähden. Näin ymmärrettynä kysymys on muutoksenhakekeinojen käytödellytysten sääntelystä, mikä ei myöskään estä perustevalitusajan kuluessa KHO:ta viran puolesta purkamasta päätöksiä. Siten tältäkin kannalta ei tulla ristiriitaa päätöksen lainvoimaisuuden yleisen määrittelyn kanssa. Sen mu-

²⁷ Perustevalitusinstituutin kehitysvaiheita selvittää lähinnä *Andersson*, *Efterbeskattning* s. 212 ss. Hän kiinnittää huomiota perustevalituksen eroon ylimääräisestä muutoksenhausta siinä suhteessa, että perustevalitusta ei tehdä ylimääräisessä asteessa vaan säännönmukaisesti väliasteessa. Tähän nähden on selvää, ettei perustevalitus ole ylimääräinen muutoksenhakekeino. Ks. samoin *Saarialho*, LM 1946 s. 495 ss. ja *A. K. Ikkala*, LM 1955 s. 203.

kaan päätöstä olisi perustevalitusmahdollisuudesta huolimatta pidettävä lainvoimaisena, mutta perustevalitusajan kuluessa tehdyt kantelut tai purkuhakemukset jätettäisiin kuitenkin edellä tarkoitettujen säännösten nojalla tutkimatta. Tämän mukaisesti KHO tapauksessa 1979 II 628 jätti perintöverotuksen purkua koskeneen hakemuksen tutkimatta, kun perustevalituksen tekemiselle säädetty aika ei ollut vielä kulunut umpeen. Päätöksessä viitattiin nimenomaan HPurkuL 6 §:n säännökseen.

Oikeussystemaattiselta kannalta on nimenomaan perusteltavissa tällaisten perustevalitusasiassa tehtyjen kantelujen ja purkuhakemusten jättäminen tutkimatta, kun samalla perusteella olisi mahdollista tehdä perustevalitus lääninoikeuteen. Mikäli KHO esimerkiksi tutkisi purkuhakemuksen ja hylkäisi sen, lääninoikeudessa saattaisi olla vaikeuksia selvittää, sisältääkö KHO:n hylkäävä päätös purkuhakemukseen asiallisen kannanoton riitakysymykseen perustevalitusasiassa.

Edellä kappaleessa 3.2. on jo todettu, että myös valituslupajärjestelmä on aiheuttanut eräitä päätösten lainvoimaisuuteen ja ylimääräisten muutoksenhakeinojen käyttöedellytyksiin liittyviä ongelmia.

HPurkuL:ia valmisteltaessa voitiin tehdä vertailuja oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n tuolloisiin säännöksiin. Varsinaisena muutoksenhakekeinona pidettiin yleensä ainoastaan niitä 3 §:n ensimmäisen kohdan tapauksia, joissa muutoksenhakulupa voitiin myöntää, milloin ilmeni aihetta hovioikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen tai milloin asian laatuun katsoen oli muutoin syytä ottaa juttu tutkittavaksi. Sitä vastoin prejudikaattidispenssiä tai intressidispenssiä pidettiin lähinnä ylimääräisenä muutoksenhakekeinona. Mahdollisuus hakea muutosta oli vain poikkeuksellista eikä näissä tapauksissa OK 30 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan ollut velvollisuutta liittää päätökseen myöskään muutoksenhakuosoitusta. Näissä tapauksissa noston käyttämiselle ei tullut myöskään devolutiivista tai suspensiivista vaikutusta. Korkeimmalla oikeudella oli kuitenkin oikeus antaa määräys täytäntöönpanon keskeyttämisestä.²⁸

Uudistettaessa muutoksenhakua hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen koskeva OK 30 luku (2. 2. 1979/104) muutoksenhaku säädettiin yleensäkin luvanvaraiseksi. Valitusluvan myöntämisen edellytykset sidottiin prejudikaattidispenssiin tai erityiseen aiheeseen asiassa tapahtuneen sellaisen oikeudenkäynti- tai muun virheen takia, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava, tai valitusluvan myöntämiseen olisi muu painava syy. Samoin säädettiin sellaiset hovioikeuden ratkaisut, joiden osalta muutoksenhakuun tarvitaan valituslupa, täytäntöönpanokel-

²⁸ Ks. prejudikaatti- ja intressidispenssistä ylimääräisenä muutoksenhakekeinona *Tirkkonen*, Siviiliprosessi II s. 444 ss. ja *Ellilä*, Oikeudenkäynti s. 181.

poisiksi, niinkuin lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanosta on säädetty (OK 30:22). Siten oikeudenkäymiskaaren muutoksella sovitettiin siviili- ja rikosprosessissa valituslupan hakeminen ja purkuperusteet entistä läheisemmin toisiinsa sekä selvennettiin valituslupan hakemista luonteeltaan ylimääräisenä muutoksenhakuna. Rinnastukset siviili- ja rikosprosessin säännöksiin eivät toisaalta poistaisi mahdollisuutta päätyä hallintolainkäytössä erilaisiin ratkaisuihin, jos siihen olisi käytännön tarvetta.

Kun valituslupajärjestelmää myös hallintoasioissa on sittemmin laajennettu, ylimääräisen muutoksenhaun suhde valituslupan hakemiseen on saanut enemmän myös käytännön merkitystä. Valmisteltaessa valituslupasäännöksiä eräisiin luonteeltaan vähäisiin vero- ja huoltoasioihin (lainmuutokset 389-400/68) KHO-komiteassa tarkoitettiin alunperin, että valituslupan hakeminen olisi luonteeltaan ylimääräistä muutoksenhakua ja että päätös lupamahdollisuudesta huolimatta olisi heti lainvoimainen. Tätä varten otettiin HVall 14 §:n 1 momenttiin selventävä säännös, jonka mukaan valituslupaa koskeva hakemus ei estä päätöksen täytäntöönpanoa.

Toisaalta on huomattava, että HVall 12 §:n 6 momenttiin otettiin samassa yhteydessä säännös (389/68) velvollisuudesta liittää luvanvaraisessa asiassa annettuun päätökseen ilmoitus mahdollisuudesta hakea valituslupaa sekä viittaus lain tai asetuksen kohtaan, jossa säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä. Tyypiltään tämä säännös lähenee säännöstä valitusosoituksesta, joka tosin on lain mukaan täydellisempi sisältäen ilmoituksen valitusviranomaisesta, valitusajasta ja muutoksenhakumenettelystä. Tosin valituslupaosoitus on luonteeltaan lähinnä informatiivinen. Sen puuttumisen osalta ei ole erityissäännöstä. Kun myös valituslupahakemuksen osalta voidaan mennä HVall:n mukaiseen täydennysmenettelyyn, valituslupahakemus on menettelylliseltä kannalta lähempänä valitusta kuin HPurkulain mukaisia ylimääräisiä muutoksenhakekeinoja. Kun valituslupan myöntämisen edellytykset ovat eräiltä osin väljemmät kuin purkuperusteet ja kun valituslupa nimenomaan voidaan myöntää myös laintulkinnallisista syistä prejudikaattiperusteella, voidaan oikeuspoliittiselta kannalta ehkä puoltaa valituslupan ensisijaisuutta ylimääräiseen muutoksenhakuun nähden. Toisaalta ylimääräisen muutoksenhaun syrjäytymisestä valituslupaan nähden ei HPurkulakiin tullut nimenomaista säännöstä. Samoin on myöhemmin laajennettaessa valituslupajärjestelmää uusille aloille korostettu tämän muutoksenhaun poikkeuksellisuutta säännönmukaiseen valitukseen nähden. Tämäkin puoltaa sitä lähtökohtaa, jonka mukaan päätös tulee lainvoimaiseksi huolimatta mahdollisuudesta hakea valituslupaa. KHO:n käytännössä onkin päädytty tälle kannalle.

Tapauksessa *KHO 1971 II 119* oli kysymys kunnan sosiaalilautakunnan purkuhakemuksesta luvanvaraisessa huoltoasiassa. KHO tutki äänestyksen (6—2) jälkeen purkuhakemuksen perustellen päätöstään seuraavaan tapaan: Kun lääninoikeuden päätöksestä ei saanut valittaa ilman valituslupaa ja päätöstä niin ollen siitä huolimatta, ettei siihen ollut liitetty HValL 12 §:n 6 momentissa tarkoitettua ilmoitusta siitä, että päätöksestä voitiin myöntää lupa valittaa, eikä myöskään viittausta huoltoapulain 56 a §:n 3 momentin säännöksiin luvan myöntämisen edellytyksistä, oli pidettävä lainvoimaisena. Vähemmistö katsoi näillä perusteilla, ettei lääninoikeuden päätös ollut saanut lainvoimaa, minkä vuoksi hakemus oli jätettävä tutkimatta. Edelleen enemmistön kaksi jäsentä olisi lähettänyt asiakirjat lääninoikeudelle asianmukaisen valituslupailmoituksen antamista varten.

Johtopäätöksinä ratkaisusta voidaan todeta, että päätöstä oli valituslupaosoituksen puuttumisesta ja näin ollen huolimatta mahdollisuudesta edelleen pyytää valituslupaa pidettävä lainvoimaisena. Siten valituslupan hakeminen oli enemmistön kannan mukaan rinnastettavissa ylimääräiseen muutoksenhakuun, joka ei estänyt päätöksen tuloa lainvoimaiseksi. Toisaalta pidettiin mahdollisena valituslupan hakemisen rinnakkaisuutta ylimääräiseen muutoksenhakuun nähden. Siten purkuhakemuksen tutkiminen ja hylkääminen ei ollut esteenä valituslupan hakemiseen, kun sitä koskeva määräaika vielä oli auki.

Valituslupan hakemisen vaikutus päätöksen lainvoimaisuuteen on tullut myöhemminkin KHO:n ratkaistavaksi. Tapauksessa *KHO 1973 II 591* todettiin nimenomaisesti, että kun lääninoikeuden päätöksestä ei saanut valittaa ilman valituslupaa, päätöksen katsottiin saavuttaneen lainvoiman. Siten mahdollisuus valituslupan hakemiseen ei estä turvautumista ylimääräisiin muutoksenhakekeinoihin.²⁹ Toisaalta on selvää, että ylimääräinen muutoksenhaku käytännössä poikkeuksia lukuunottamatta jää toissijaiseksi. Tästä muutoksenhakekeinojen rinnakkaisuudesta ei ole havaittu aiheutuneen käytännön haittaa.

²⁹ Myöskään Ruotsissa valituslupajärjestelmä ei ole esteenä purun hakemiselle. Ks. *Ragnemalm* s. 160.

5. KANTELU

5.1. Kantelu oikeusturvakeinona

Kantelua koskeva HPurkuL 2 § säädettiin monien vaiheiden jälkeen seuraavan sisältöiseksi:

Hallintopäätös voidaan kantelun johdosta poistaa:

- 1) jos sille, jota asia koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan;
- 2) jos asiaa käsiteltäessä on tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen; taikka
- 3) jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu.

Päätöksestä ei saa kannella, jos siitä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus.

Kantelusäännökseen sovitettiin siten yhteen lainvalmistelukunnan ehdotus mitättömyyskantelusta (asianosaista kuulematta ratkaistu),¹ epäselvän tai puutteellisen päätöksen selitystä koskenut instituutio ja oikeudenkäymiskäärin säännösten pohjalta käytännössä kehittyneet muut kanteluperusteet. Edellä selostetuista valmisteluvaiheista käy ilmi myös se, että vaikka kantelu alunperin ymmärrettiin nimenomaan yksityisen asianosaisen käytettävissä olevaksi oikeusturvakeinoksi, se vähitellen laajennettiin yleisemminkin ylimääräiseksi muutoksenhakukeinoksi. Siten kantelulla päätöksen poistamista voivat eräissä tapauksissa hakea myös asianomaiset viranomaiset.

Kantelu säädettiin HPurkuL 6 §:n 3 momentissa ensisijaiseksi purkuun nähden. Sen mukaan purkamista ei saa hakea, jos päätöksestä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus tai kantelu. Samasta syystä oikeusturvakeinon käyttöedellytysten yhteensovittamiseksi säädettiin vastaavasti perustevalitus ensisijaiseksi kanteluun nähden. Kun VeroUL 8 §:ssä tarkoitetun perustevalituksen merkitys on oikaisuvaatimusmenettelyn laajentuessa vähitellen vähentynyt, vastaavasti kantelun ja perustevalituksen rajanveto aiheuttaa aikai-

¹ Ks. Lvk 1960:5 4 §.

sempaa vähemmän ongelmia. Tällainen perustevalitus voi kuitenkin eräissä asiarhythmissä, kuten esimerkiksi pysäköintivirhemaksujen osalta edelleen tulla kysymykseen.²

Organisatoriselta kannalta on merkittävää, että kantelu tehdään HPurkuL 3 §:ssä säädettyin edellytyksin alemman viranomaisen päätökseltä ylemmälle viranomaiselle. Siten suuri osa ilmeisistä, kanteluperusteisiin sisältyvistä virheistä voidaan oikaista jo alemmassa vaiheessa tarvitsematta hakea muutosta KHO:lta. HPurkuL:n mukaiseen kanteluun, toisin kuin tavanomaiseen hallintokanteluun annetusta päätöksestä, on normaali valitustie käytettävissä KHO:teen. Tästä ei lakiin sisälly nimenomaista säännöstä, joskin lainvalmistelukunnan ehdotuksessa vuodelta 1960 oli 5 §:ssä tarkoitettuihin selityspäätöksiin muutoksenhausta erikseen ehdotus. Ehdotusta ei tältä osin erikseen perusteltu. Valitukseen kantelun johdosta annettuihin päätöksiin noudatetaan yleisiä HValL:n pohjalta vakiintuneita periaatteita. Kantelun osaksi tai kokonaan hylkäävästä päätöksestä on valitusoikeus hakijalla ja vastaavasti kantelun johdettua päätöksen poistamiseen, vastapuolella.³

5.2. Kuulemisvirhe

Hallintopäätös voidaan kantelun johdosta HPurkuL 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan poistaa, jos sille, jota asia koskee, ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan. Tämä säännös on aikaisemmin ymmärretty ilmaukseksi yleisestä kuulemisperiaatteesta.⁴ Kun asianomaisen kuulemisesta on nykyisin säädetty HMenL 15 §:ssä, tämän kanteluperusteen yleinen merkitys kuulemisperiaatteen ilmauksena on vastaavasti vähentynyt. Se osoittaa kuitenkin edelleen kuulemisen keskeistä merkitystä päätöksenteossa ja oikeusturvan takeena.

Kuulemisvelvollisuuden edellytyksenä ei ole pidetty aikaisemminkaan nimenomaista säännöstä. Kuulematta jättäminen on varsinkin niissä tapauksissa, joissa on ollut kysymys asianomaiselle asetettavasta velvoitteesta tai jossa kuulemisella olisi muutoin ollut asian selvittämisen kannalta merkitystä, johtanut valituksen johdosta yleensä päätöksen kumoamiseen ja asian palauttamiseen.⁵

² Ks. KHO 1974 II 166, jossa purkuhakemus jätettiin perustevalitusmahdollisuudesta johtuen tutkimatta.

³ Ks. esimerkit rakennusasioista KHO 16. 2. 1977 T 563 ja 1980 II 50.

⁴ Ks. Ehdotus hallintomenettelylaiksi s. 141.

⁵ Mainittakoon tässä käytäntöä ohjanneista ratkaisuista vain KHO 1954 II 211 ajokortin peruuttamisasiassa ja 1955 I 20 kurinpitoasiassa.

Ylimääräisessä muutoksenhaussakin kuulemisella on erityisasema. Tämä näkyy tarkasteltavassa kanteluperusteessakin siinä, että kuulematta jättämisen ei edellytetä vaikuttaneen päätökseen. Siten mainitun lainkohdan mukaan riittää, että päätös loukkaa asianomaisen oikeutta. Aikaisemmissa ehdotuksissa käytettiin ilmaisua loukkaa hänen etuaan tai oikeuttaan (ks. Lvk 1960:5 4 § ja 1965:5 4 §). Oikeuden loukkauksella tarkoitetaan tässä lähinnä sitä, että päätös on hakijalle vastainen. Edellytykset päätöksen poistamiseen muiden menettelyvirheiden johdosta samoin kuin purkuhakemuksen johdosta ovat olennaisesti tiukemmat. Tältäkin kannalta on merkitystä sillä, mitä tarkoitetaan tässä lainkohdassa kuulematta jättämisellä ja mitä muulla menettelyvirheellä. Mainittakoon seuraavat esimerkit:

Tapauksessa *KHO 1979 II 159* Suomen Pankin johtokunta oli 16. 3. 1978 päättänyt antaa pankin toimenhaltijalle pöytäkirjaan merkittäväksi ohjesäännön 31 §:n 3 momentissa tarkoitetut nuhteet. Toimenhaltija teki tästä päätöksestä kantelun KHO:teen, koska hänelle ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi ennen päätöksen tekemistä. Kantelukirjoitus saapui KHO:teen 5. 4. 1978. Samana päivänä Suomen Pankin johtokunta päätti varata toimenhaltijalle tilaisuuden antaa kirjallinen selitys ja 6. 4. 1978 johtokunta peruutti 16. 3. 1978 tekemänsä nuhteiden antamista koskeneen päätöksen ja päätti ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi sen jälkeen, kun toimenhaltija oli antanut selityksen. KHO HPurkuL 2 §:n 1 momentin nojalla poisti Suomen Pankin johtokunnan 16. 3. 1978 tekemän päätöksen, koska toimenhaltijalle ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi asiassa ennen mainitun päätöksen tekemistä. Todettakoon, että asiassa ei sinänsä katsottu olleen estettä tutkia ylimääräinen muutoksenhakemus Suomen Pankin johtokunnan päätöksestä.

Tapauksessa *KHO 1979 II 59* SM:n ulkomaalaistoimisto oli määrännyt ulkomaalaisen maasta passitettavaksi varaamatta hänelle ennen päätöksen antamista tilaisuutta tulla asiassa kuulluksi, vaikka sanotun tilaisuuden varaaminen oli sanottavaa viivytystä tuottamatta ollut mahdollista hänen ollessaan poliisiviranomaisen toimesta säilöön otettuna. Päätös poistettiin HPurkuL 2 §:n 1 momentin nojalla (äänestys 6—3). Vähemmistö katsoi, ettei päätös, koska maasta passittamisen edellytykset olivat olleet olemassa, kuitenkaan loukannut asianomaisen ulkomaalaisen oikeutta eikä siten poistanut päätöstä. — Kun ulkomaalaislaissa on nykyisin säännökset kuulemisesta ja myös säännönmukaisesta valitusoikeudesta tällaisissa tapauksissa, ylimääräisellä muutoksenhaulla ei näissä asioissa enää ole vastaavaa merkitystä. Selostettu ratkaisu osoittaa kuitenkin, että KHO:n enemmistö ei edellyttänyt kuulematta jättämisen nimenomaan vaikuttaneen päätöksen lopputulokseen. Päätöksen poistamiseen riitti se, että päätös loukkasi asianomaisen oikeutta olemalla tälle vastainen. Toisaalta, jos on täysin ilmeistä, että kuulemisella ei asiassa olisi vaikutusta, päätöksen poistamiseen tuskin on perusteita.

Tämä on tullut esille eräissä rakennusasioissa, joissa kantelukin on saatettu kuulemisvirheestä huolimatta hylätä.

Tapauksessa *KHO 16. 2. 1977 T 563* suunnitellusta sikalasta saattoi aiheutua NaapL 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Rakennuslautakunta ei ollut kuitenkaan ennen rakennuslupa-asian käsittelyä ratkaissut sanotun lain 18 ja 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen, estivätkö lain 17 §:n säännökset sikalan sijoittamisen alueelle tai kuinka lähelle naapurin maata se saatiin sijoittaa. Sen vuoksi ja kun rakennuspaikkana olevan tilan osaomistajille ei ollut varattu tilaisuutta tulla asiassa kuulluksi, lääninoikeus oli osaomistajan kantelun johdosta poistanut rakennuslautakunnan rakennuslupapäätöksen ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. KHO pysytti lääninoikeuden päätöksen hyläten siitä tehdyn valituksen. Siten tässä tapauksessa NaapL 18 ja 19 §:ssä säädetyn menettelyn noudattamatta jättäminen rinnastettiin kuulemisvirheeseen.

Eräässä toisessa rakennusasiassa *KHO 1980 II 50* KHO katsoi, että rakennuslupan myöntäminen tekemällä samalla eräät RakL 130 §:n 2 momentissa tarkoitetut vähäiset poikkeukset oli koskenut naapurin etua niin, että ennen luvan myöntämistä olisi rakennuspaikalla ollut suoritettava mainitun lainkohdan 3 momentissa tarkoitettu katselmus. Kun sen suorittamatta jättäminen ei kuitenkaan ollut voinut olennaisesti vaikuttaa rakennuslautakunnan päätökseen, ottaen huomioon poikkeamisen vähäisyys ja hakemuksen käsittelyvaiheet, KHO kumosi lääninoikeuden päätöksen, jolla rakennuslautakunnan lupapäätös oli naapurin kantelusta poistettu. Siten KHO tässä tapauksessa rinnasti katselmuksen toimittamatta jättämisen ns. muuhun menettelyvirheeseen, jonka osalta edellytetään sen olennaisesti voineen vaikuttaa päätökseen. Katselmuksessa onkin kysymys, paitsi tilaisuuden varaamisesta naapureille esittää näkökantansa, myös olosuhteiden selvittämisestä viranomaisen toimesta.

Kuulemisvirheet on oikeuskäytännössä samoin kuin HPurkuL:n valmisteluvaiheissa pidetty omana ryhmänään. Tällöin ei ole toisin kuin muiden menettelyvirheiden osalta edellytetty kuulematta jättämisen olennaisesti vaikuttaneen päätökseen. Taustalla on perinteinen tuomiovirhekantelu, jonka mukaan jo »kuulematta tuomitseminen» on riittänyt päätöksen poistamiseen.⁶

Mainittakoon tässä yhteydessä vertailun vuoksi myös eräitä KKO:n ratkaisuja, joissa lainvoimainen päätös on poistettu kuulemisvirheen johdosta. Tapauksessa *KKO 1933 II 83* henkilö, joka ei ollut ollut asianosaisena jutussa tai jonka kuuleminen ei ollut ollut siinä tarpeen, ei saanut kannella jutussa annetusta päätöksestä (OK 25:22:n nojalla). Tapauksessa *KKO 1935 II 233* tilaan, josta oli myyty määräala, oli vahvistettu

⁶ KHO:n lausunnossa 1963 on nimenomaisesti viitattu tältä osin OK 31 luvun vastaaviin säännöksiin.

kiinnitys ennen kuin määräalan erottaminen oli merkitty maarekisteriin. Määräalasta muodostetun tilan omistajan kantelu, jossa vaadittiin kiinnitystä oikaistavaksi siten, että sanottu tila vapautettaisiin siitä, jätettiin tutkimatta, kun kantelun tekijä ei ollut asianosainen kiinnityksiasiansa eikä hänen kuulemisensa siinä muutoinkaan ollut tarpeen. Tapauksessa *KKO 1977 II 79* arkistokäsittelyssä kiinteistön omistajaa kuulematta tehty kiinnityspäätös oli poistettavissa kanteluteitse. (Ään). Tapauksessa *KKO 1985 II 165* lääninhallituksessa tapahtuneesta virheestä johtuen vastaajalta lainhakuasiassa pyydettyä selitystä ei ollut otettu huomioon asian käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Vastaajan jääminen kuulematta katsottiin OK 31 luvun 1 §:n 2 kohdassa tarkoitetuksi oikeudenkäyntivirheeksi. Lääninhallituksen päätös kumottiin ja asia palautettiin.

Toisaalta kuuleminen ei ole itsetarkoitus vaan palvelee asian selvittämistä, mikä lähtökohta ilmenee myös HMenL 15 §:n säännöksestä. Siinä on säädetty myös niistä tapauksista, joissa hallintoasian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Tältäkin kannalta on korostettava päätöksen poistamisen kantelun johdosta edellyttävän eräänlaista kokonaisarviota, jossa kiinnitetään huomiota päätöksen vaikutuksiin asianosaisen kannalta ja oikeusturvan tarpeeseen. Niissä tapauksissa, joissa hakija ei kärsi nimenomaista haittaa päätöksestä, päätöksen poistamiselle ylimääräisen muutoksenhaun johdosta ei ole perusteita.⁷

Päätöksen poistamiseen kantelun johdosta ei ole tarvetta myöskään sellaisessa tapauksessa, jossa hakijalla on käytettävissään muu oikeussuojakeino tai jossa päätöksen poistamisella ei hakijan kannalta ole merkitystä. Siten esimerkiksi tapauksessa *KHO 29. 5. 1978 T 2581 KHO* kumosi lääninoikeuden päätöksen, jolla oli rakennuspaikan osaomistajan kantelusta poistettu myönnetty rakennuslupa yhteisomistajien suostumuksen puuttumisen vuoksi. Ratkaisun perusteena oli se, että rakennuslupa ei perustanut hallintopäätöksenä oikeutta rakennuksen sijoittamiseen yhteisomistuksessa olevalle maalle ilman kaikkien omistajien suostumusta. Siten se ei myöskään estänyt yhteisomistajia ryhtymästä sellaisiin toimenpiteisiin rakennuksen poistamiseksi, joihin he katsoivat yhteisomistajille kuuluvan oikeuden nojalla olevan aihetta. Siten lainvoiman saaneen hallintopäätöksen poistaminen edellyttää myös kokonaisarviota tällaisen toimenpiteen ja aikaisemman tilanteen palauttamisen tarpeellisuudesta.

5.3. Muu menettelyvirhe

Kantelun perusteena on HPurkuL 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti myös muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

⁷ Ks. myös OK 31:3 §:n 2 kohta.

Tämä kanteluperuste ei alunperin ole lähtenyt ns. tuomiovirhekantelun juurista, vaan tarkoitettu yleensä vastaamaan hallintomenettelyssä esiintyviä lukuisia virhetyyppejä.

KHO:n lausuntoon 1963 sisältyneeseen säädösehdotukseen oli sisällytetty useitakin tällaisia menettelyvirheitä.⁸ Näitä olivat ratkaisevan viranomaisen toimivallan puute ja ehdottoman prosessinedellytyksen sivuuttaminen sekä muu menettelyssä tapahtunut käsittelyvirhe, joka olisi voinut olennaisesti vaikuttaa asian ratkaisuun. Myöhemmässä Hallituksen esityksessä nämä kaikki korvattiin yhteisellä ilmaisulla »menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen». Valiokuntakäsittelyssä ei tältä osin tehty tarkistuksia.

Menettelyvirheellä tarkoitetaan tässä lainkohdassa nimenomaan asian käsittelyssä tapahtunutta viranomaisen menettelyvirhettä. Kun ne voivat olla hyvinkin erilaisia ja vaikuttaa eri tavoin päätökseen, yleisten johtopäätösten esittäminen on vastaavasti vaikeampaa.

Oikeusministeriön piirissä suoritettiin 1. 10. 1978—30. 1. 1979 välisenä aikana tutkimus menettelyvirheiden esiintymisestä hallintoasioissa.⁹ Aineistona oli KHO:ssa 1. 1.—30. 6. 1976 ratkaistut 2 669 asiaa ja vuonna 1977 ratkaistut 5 295 asiaa. Näistä löytyi alemman asteen menettelyvirheiksi todettuja tai muutoksenhakemuksessa sellaisiksi väitettyjä virheitä yhteensä 1 310 eli noin 15 %:ssa tarkasteltuja asioita. Yleisiä viranomaisten virhetyyppejä olivat virkamiehen esteellisyys 11, toimivallan puuttuminen 17, aikaisemman ratkaisun virheellinen sivuuttaminen 4, ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti 7, kuulemisen laiminlyönti 31, asian riittämätön selvittäminen 26, asioiden virheellinen yhdistäminen tai erottaminen 10 ja muu virhe 24 tapausta. Nimenomaisesti päätökseen liittyvinä menettelyvirheinä todettiin uuden selvityksen ilmaantuminen 323, virheellinen valitusosoitus 148, asiassa tehdyn vaatimuksen sivuuttaminen 41 ja päätöksen epäselvyys 3 tapausta. Vaikka tutkimustulokset eivät anna aihetta yleisiin johtopäätöksiin, virheiden voidaan todeta kasaantuvan nimenomaisesti asian selvittämiskeinoihin.

⁸ Vastaava OK 31:1 §:n 4 kohta käsittää ilmeisestikin kaikki vuoden 1734 lain OK 25:21:n virhetyyppit lukuun ottamatta erikseen säädettyä OK 31:1 §:n 1 kohdan virhettä (tuomioistuim ei tuomionvoipa, ehdoton prosessiedellytys puuttuu). Ks. näiden kanteluperusteiden erittelystä *Halila*, LM 1964 s. 15 ss.

Saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa on virhetyyppejä eritellyt mm. *Walter Jellinek*, s. 269 ss. erottaen viisi erilaista virhettä: 1) muotovirhe, 2) menettelyvirhe, 3) sisällön lainvastaisuus, 4) sisällön tosiseikaston vastaisuus ja 5) harkintavirhe. *Maas*, s. 57, kritisoi harkintavirheen ottamista erilleen. — Jaottelu onkin jossain määrin keinotekoinen ja palvelee vain systematiikkaa.

⁹ Ks. lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1979.

Seuraavassa tarkastellaan eräisiin tyypillisiin menettelyvirheisiin annettuja ratkaisuja. Ne koskevat viranomaisen kokoonpanon puuttellisuutta, asian virheellistä sivuuttamista sekä puuttellista selvittämistä ja asiakirjoissa olevien puutteiden korjaamatta jättämistä.

Tapauksessa *KHO 1974 II 121* asunto-osakeyhtiön osakkeenomistaja oli kannellut sillä perusteella, että järjestysoikeus käsitellessään yhtiön omistamassa talossa sijaitsevien huoneistojen luvattoman ja talossa asuville osakkeenomistajille häiriötä aiheuttaneen käyttötarkoituksen muutoksen johdosta tekemää hakemusta ei ollut säädetyllä tavalla kokoonpanttu. Osakkeenomistajalla katsottiin olleen puhevalta asiassa. Järjestysoikeuden toimenpide, jolla oli varattu vastapuolelle tilaisuus selityksen antamiseen ja kehoitettu rakennustarkastajaa toimittamaan järjestysoikeudelle tarkastuskertomus ja siirretty asian käsittelyä ei ollut HPurkuL 1 §:ssä tarkoitettu päätös, joka olisi voitu kantelun johdosta poistaa. Kun järjestysoikeudessa ei ollut ollut läsnä asianmukaista rakennusasioihin perehtynyttä lisäjäsentä, asiaa käsiteltäessä oli tapahtunut menettelyvirhe, joka oli voinut olennaisesti vaikuttaa asian ratkaisuun. Päätös poistettiin kantelun johdosta ja asia palautettiin järjestysoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. — KHO:n päätöksen mukaisesti kantelun johdosta ei voitu puuttua asian valmisteluvaiheissa suoritettuihin toimenpiteisiin, jotka eivät myöskään yleisten oppien mukaisesti ole valituskelpoisia. Tällaiset lisäselvityspyynnöt tms. toimenpiteet eivät saavuta lainvoimaa.

Tapauksessa *KHO 1975 II 88* ylioppilaskunnan hallituksen päätöstä, joka oli syntynyt siten, että ylioppilaskunnan pääsihteerin valintaa käsiteltäessä oli esteellisen puheenjohtajan sijaan varapuheenjohtajan poissa ollessa otettu tuon asian käsittelyn ajaksi hallituksen jäsen tilapäiseksi puheenjohtajaksi, ei poistettu kantelun johdosta. Kun ylioppilaskunnan sääntöjen mukaan hallituksen tehtävänä oli valita ylioppilaskunnan toimihenkilöt, hallitus ei ollut menetellyt virheellisesti valitessaan ylioppilaskunnan lehden päätoimittajan, vaikka lehden toimitusohjesäännön mukaan ylioppilaskunnan edustajisto valitsi päätoimittajan.

Tapauksessa *KHO 13. 7. 1977 T 2866* maanviljelijän maansaantihakemus oli toimitettu kunnan maatalouslautakunnasta asianomaisen maatalouspiiriin maataloustoimistoon. Hakemus oli erehdyksessä joutunut vanhentuneen maanhankintahakemuksen väliin ja eri paikkaan kuin muut vireillä olleet hakemukset. Tämän vuoksi hakemusta ei oltu käsitelty maankäyttötoimikunnan kokouksissa eikä sitä oltu otettu huomioon toimikunnan laatimassa maankäyttösuunnitelmassa. Maanviljelijän pyydettyä kanteluna maatilahallitusta poistamaan maankäyttötoimikunnan käyttösuunnitelmapäätöksen maatilahallitus hylkäsi hakemuksen. Maanviljelijä haki muutosta päätökseen KHO:sta, joka katsoi, että asiaa käsiteltäessä oli maankäyttötoimikunnassa tapahtunut menettelyvirhe, joka oli voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Tämän vuoksi KHO HPur-

kuL 2 §:n nojalla kumosi maatilahallituksen päätöksen ja poisti maankäyttötoimikunnan käyttösuunnitelman. — Tässä tapauksessa hakemuksen joutuminen väärään paikkaan oli ollut kokonaan esteenä asian käsittelemiselle ja siten vaikuttanut olennaisesti päätökseen. Asiassa ei otettu kantaa hakemuksen mahdolliseen menestymiseen.

Tapauksessa *KHO 1974 II 102* kouluhallitus oli menetellyt virheellisesti, kun se, virkaa hakeneen jätettyä hakemuksensa allekirjoittamatta, oli varaamatta hakijalle tilaisuutta hakemuksen tältä osin täydentämiseen, jättänyt hakemuksen allekirjoituksen puuttumisen vuoksi huomioon ottamatta. Kun mainittu menettelyvirhe ei ollut voinut olennaisesti vaikuttaa kouluhallituksen sanotun viran täyttämistä koskevaan päätökseen, virkaa hakeneen kouluhallituksen päätöksestä tekemä kantelu kuitenkin hylättiin. Asiassa suoritettiin KHO:ssa harvinaislaatuinen äänestys siitä, mikä oli katsottava useimpien mielipiteeksi asiassa (OK 23:4). — Tämän ratkaisun osalta voidaan yleisesti todeta, että HPurkuL 2 §:n mukainen kantelu tuli kysymykseen myös nimitysasiassa. Siten asian laadulla ei ylimääräisen muutoksenhaun kannalta ole vastaavaa merkitystä kuin valitustien järjestämisessä. Ratkaisun tekemisen aikaan ei vielä ollut hallintomenettelylain yleisiä säännöksiä hakemuksen ja asiakirjojen täydentämisestä. Lähtökohtana tuolloin pidettiin KHO:n plenumpäätöstä *1968 I 1*, jonka periaatteiden mukaan allekirjoittamaton hakemus oli lähinnä katsottava ns. puutteelliseksi hakemukseksi. Myöhemmin tapahtuva hakemuksen allekirjoittaminen ja sen edellyttäminen oli siten luonteeltaan hakemuksen täydentämistä. Kun täydennysmenettelystä nykyisin on nimenomaisesti säädetty HMenL 9 §:ssä, tältä osin ratkaisua ei ole tarpeen laajemmin selvittää. Kantelun osalta oli olennaista se, että KHO:n päätökseksi tulleen kannan mukaisesti virheellisellä menettelyllä ei ollut ollut olennaista vaikutusta nimitysasian ratkaisemiseen.

Tapauksessa *KHO 1980 II 35* oli kysymys verrattain yleisestä asiakirjojen lähettämiseen liittyneestä menettelyvirheestä. Kaupungin viranomaiset eivät olleet toimittaneet poikkeuslupahakemuksen johdosta suoritetun kuulemismenettelyn seurauksena niille toimitettua huomautuskirjelmää edelleen lääninhallitukselle. KHO katsoi, ettei lääninhallituksella tämän vuoksi poikkeuslupapäätöstä tehdessään ollut ollut mahdollisuutta perehtyä huomautuskirjelmässä esitettyyn, joten lääninhallituksen päätöstä tehtäessä oli tapahtunut menettelyvirhe, joka oli voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Sen vuoksi KHO kantelun johdosta poisti lääninhallituksen poikkeuslupapäätöksen. Tässä asiassa naapurien kuuleminen oli suoritettu julkisella kuulutuksella RakL 132 §:n ja RakA 5 a §:n edellyttämällä tavalla. Virhe liittyi asiakirjojen edelleen toimitamiseen lääninhallitukselle. Kun muistutuskirjelmä ei ollut lääninhallituksen käytettävissä poikkeuslupahakemusta ratkaistaessa, naapurien kuulemiselle ei jäänyt käytännöllisesti katsoen mitään merkitystä. Kun menettelyvirhe siten oli lähellä kuulemisvirhettä, asiassa ei ilmeisestikään ollut tarpeen selvittää tarkemmin, mikä merkitys muistutuskirjelmällä asian ratkaisemiseen olisi ollut. Oikeudelliselta kannalta on kuitenkin huo-

mattava, että virhettä nimenomaan tarkasteltiin ns. muuna menettelyvirheenä.

Tapauksessa *KHO 17. 12. 1973 T 5047* lääninoikeus oli erehdyksessä käsitellyt säännönmukaista valitusta perustevalituksena. Lääninoikeuden päätös poistettiin kantelun johdosta. Asiassa otettiin myös kantaa siihen, että lääninoikeuden päätöstä oli pidettävä lainvoimaisena siitä huolimatta, että päätöksestä ei saanut valittaa ilman valituslupaa. Välikäsitä tämä merkitsi sitä, että valituslupaa ei katsottu voitavan myöntää yksinomaan mainitun käsittelyvirheen oikaisemiseksi. Kanteluperusteena tässä asiassa oli siten menettelyvirhe, joka oli johtanut käsittelemään asian kokonaan toisenlaatuisena.

Esitetyistä ratkaisuksista voidaan päätellä, että menettelyvirheet voivat olla hyvinkin erilaatuisia. Sen vuoksi on kulloinkin päätöksenteon vaiheet ja ratkaisun vaikutukset huomioon ottaen selvitettävä, onko menettelyvirhe voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Tällä tarkoitetaan nimenomaan sitä, että päätöksen lopputulos olisi voinut muodostua toiseksi. Luonteeltaan karkeampia virheitä ovat ratkaisevan viranomaisen kokoonpanon puutteellisuuden tai ehdottomiin menettelyedellytyksiin liittyvät virheet, joiden johdosta asiaa ei ole voitu käsitellä oikeassa kokoonpanossa tai se on joltain osin jäänyt kokonaan käsittelemättä. Asian selvittämistapaan liittyvillä virheillä ei ole vastaavanlaista merkitystä, jos riittävä aineisto asian ratkaisemiseen muutoin on saatu.

5.4. Epäselvä tai puutteellinen päätös

Hallintopäätös voidaan kantelun johdosta poistaa myös, jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu. Päätöksille asetettava selkeysvaatimus on oikeusjärjestyksessämme vakiintunut periaate, jolla on hallinnonkin osalta juurensa tuomion selitysinstituutissa. Päätöksestä täytyy näkyä, miten asia on ratkaistu. Epäselvyys on lainvastainen¹⁰ tilanne, johon nähden on käytettävissä oikeusturvakeinoja. Joissakin tapauksissa päätös saattaa olla niin puutteellinen, että se on itsestään vaikutuksia vailla ja siten mitätön.

Muutettaessa oikeudenkäymiskaaren uudistamisen yhteydessä (109/60) myös 31 luvun säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta tuomion selitysmahdollisuus sulautettiin kanteluun tuomiovirheen perusteella. KHO oli jo lausunnossaan 27. 3. 1956 kiinnittänyt tältä osin huomiota siihen, että erillisen selitysinstituutin lakkauttaminen saattoi aiheut-

¹⁰ Ks. *Murén*, Epäselvyyskin lainvastaisuutta SKL.

taa hallinnossa vaikeuksia sen viranomaisen osoittamisessa, joka oli kanteluun nähden toimivaltainen.

Lainvalmistelukunnan ensimmäisessä ehdotuksessa HPurkulaiksi 1960 ehdotettiin erillistä säännöstä 5 §:ssä epäselvien ja puutteellisten hallintopäätösten selittämisen osalta. Sen mukaan selityksen antaminen olisi pidätetty sille viranomaiselle, joka epäselvän tai puutteellisen hallintopäätöksen oli tehnyt ja jonka oli edellytettävä parhaiten ymmärtävän oman toimenpiteensä. Päätöksen selitystä oli oikeutettu hakemaan asianosainen, ja tällä oli sitten oikeus valittaa saamastaan selityksestä, jos hakemus tuli hylätyksi tai selitykseen oli pantu jotakin sellaista, jota päätöksessä ei ollut selvästi sanottu. (Lvk 1960: 5 s. 4 ja 5 §).

Ehdotuksesta 30. 5. 1963 antamassaan lausunnossa KHO kuitenkin katsoi, että ei ollut syytä poiketa muutetussa oikeudenkäymiskaaressa omaksutulta kantelulinjalta. Sen mukaan päätöksen selittämistä tarkoittavaa kantelua ei ollut tehtävä sille viranomaiselle, joka oli antanut selittämistä koskevan päätöksen, vaan sitä ylemmälle viranomaiselle. Myöhemmässä lainvalmistelussa lähdettiinkin siitä, että tuomion selitystä tarkoittava instituutti sulautettiin kanteluperusteisiin.¹¹

Käytännössä sellaisia tapauksia, joissa päätöksen epäselvyys tai puutteellisuus on kantelun perusteena, esiintyy harvoin. Tapauksessa 1963 A II 215 KHO eräässä kadun päällystämistä koskeneessa asiassa nimenomaan päätöslauselmassaan totesi, että maistraatin päätökset olivat niin »epätäydellisiä ja sekaavia, ettei asianosainen tai niitä tutkimaan joutuva viranomainen voinut tietää niiden sisältöä ja tarkoitusta». Päätökset kumottiin ja poistettiin. Vaikka kysymys oli valitusasiasta, samat periaatteet ovat sovellettavissa myös kanteluun. Mainittakoon, että eräissä veloituksen asettamista koskevissa asioissa päätöksiä on valituksen johdosta eräissä tapauksissa kumottu sillä perusteella, että päätöksestä ei yksityiskohtaisesti ilmennyt, mihin asianosainen oli veloitettu (ks. KHO 1953 II 607 ja 1977 II 40).

Edellytyksenä päätöksen poistamiseen kantelun johdosta on, ettei päätöksestä käy asian ratkaisu selville. Kysymys on nimenomaan päätöslauselmalle asetettavista sisältövaatimuksista. Niistä epäselvyys tarkoittaa lähinnä päätöksen lopputuloksen ilmaisemistapaa ja puutteellisuus esitettäviä seikkoja. Ratkaisun perusteiden esittäminen on eri asemassa. Päätöksen puutteellinen perusteleminen ei sinänsä voi johtaa päätöksen poistamiseen kantelun johdosta. Tämä erottelu, päätöslauselman sisältövaatimusten selkeys ja toisaalta päätöksen moitteeton perusteleminen on toteutettu myös HMenL 24 ja 25 §:n säännöksissä.

Päätöksen selkeysvaatimus, täydellisyysvaatimus ja riittävä yksilöinti korostuvat nimenomaan sellaisissa tapauksissa, joissa on päätettävä jonkun edus-

¹¹ Ks. KHO 1963 s. 6.

ta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Hallintopäätöksestä asianosaisen on saatava tietää, mitä hänen edustaan, oikeudestaan tai velvollisuudestaan on päätetty.¹² Käytännössä yleisin syy päätöksen poistamiseen kantelun johdosta tai kumoamiseen valituksesta on velvoitteen riittämätön yksilöinti. Päätöksen puutteellinen perusteleminen ei riitä ylimääräisen muutoksenhaun perusteeksi.¹³ Tämä ei vähennä sen periaatteen merkitystä, että moitteeton menettely edellyttää myös päätösten riittävää perustelemista. Tätä edellytetään myös niissä asioissa, joissa viranomaisella on harkintavaltaa. Päätöksen perustelujen pohjalta on oikeudellisia edellytyksiä arvioida, onko harkintavalta pysynyt oikeudellisissa rajoissa. Eräissä valitusasioissa päätösten puutteellinen perusteleminen on johtanut kumoamiseen ja asian palauttamiseen uudelleen käsiteltäväksi.¹⁴

5.5. Kantelun tekemisjärjestys ja menettely

Kantelu tehdään HPurkuL 3 §:n mukaisesti HValL 2 §:ssä tarkoitetun alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle ja muusta päätöksestä KHO:teen. Lainvalmisteluasiakirjoista voidaan päätellä, että sanamuoto tältä osin on peräisin ensimmäisestä lainvalmistelukunnan julkaisusta vuodelta 1960.

Lainvalmistelukunnan ehdotuksessa 1960:5 s. 4 todettiin perusteluna lyhyesti: »Liittyen HValL 2 §:ssä tehtyyn viranomaisten ryhmittelyyn ehdotetaan mitättömyyskantelu menemään alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle ja muusta päätöksestä KHO:lle.» Myöhemmissä ehdotuksissa tätä säännösehdotusta ei tarkemmin perusteltu. Hallituksen esityksessä (n:o 165/1965 vp. s. 3) todettiin tähän liittyen vain, että »ylemmän hallintoviranomaisen kantelun johdosta antamaan päätökseen saataisiin hakea muutosta samoin edellytyksin ja muodoin kuin muihinkin tuon viranomaisen päätöksiin».

Säännöksen sanamuodon mukaan on siten omaksi ryhmäkseen erotettu HValL 2 §:ssä tarkoitetut alemmat hallintoviranomaiset. Siten kanteluforum on tarkoitettu ratkaistavaksi HValL:n periaatteiden pohjalta.

HValL 2 §:ssä on omaksuttu aikaisemmista muutoksenhakusäännöksistä vakiintunut hallintoviranomaisten hierarkinen kolmiportainen jaotelu. HValL 2 §:n mukaan laissa tarkoitettuja hallintoviranomaisia ovat

¹² Ks. Ehdotus hallintomenettelylaiksi s. 226.

¹³ Samoin *Halila*, LM 1964 ss. 23–23.

¹⁴ Ks. RakL:n poikkeuslupa-asioista KHO 1979 II 61 sekä 1980 II 38, 41, 42 ja 45.

1) valtioneuvosto ja sen ministeriöt; 2) ylemmät hallintoviranomaiset, joita ovat keskusvirastot, lääninhallitukset, tuomiokapitulit ja muut välittömästi valtioneuvoston alaiset viranomaiset; sekä 3) alemmat hallintoviranomaiset, jotka ovat ylempien hallintoviranomaisten alaisia. Lisäksi säädettiin selvennyksenä vielä 2 momentissa, että tällaiseksi hallintoviranomaiseksi luetaan myös viranomainen, joka yksinomaan tai pääasiallisesti käsittelee hallinnolliseen lainkäyttöön kuuluvia asioita ja jonka päätökseen ei ole haettava muutosta yleisessä tuomioistuimessa. Siten HValL:ssa ei tehty eroa hallinto- ja lainkäyttöasioiden välille. Samoin hallintoviranomaisen käsite sai HValL:ssa normaalia kielenkäyttöä suppeamman sisällön¹⁵ rajoittuen lähinnä valtion hallintokoneiston hierarkiaan kuuluviin organeihin.

Kantelun tekemisjärjestys on aiheuttanut ongelmia myös korkeimman oikeuden käytännössä. Vaikka näitä kysymyksiä ei tässä tutkimuksessa ole tarpeen laajemmin käsitellä, mainittakoon käytännöstä kuitenkin seuraavat esimerkit. Tapauksessa *KKO 1963 II 109* alioikeuden päätöksellä maksuvelvolliseksi tuomitulle henkilölle sittemmin määrätty holhooja haki sanotun päätöksen purkamista sillä perusteella, että ko. henkilö oli jo häntä juttuun haastettaessa ollut mielisairas. Hakemus jätettiin tutkimatta, koska kysymys oli sellaisesta tuomiovirhettä koskevasta kantelusta, joka oli tehtävä HO:lle. Tapauksessa *KKO 1965 I 2* tielautakunnan päätöksestä yksityisistä teistä annetun lain mukaisessa tiekunnan perustamista koskevassa asiassa tehdyn kantelun käsittelemisen katsottiin OK 31 luvun 2 §:n 1 momentin ja 16 §:n mukaan kuuluvan MJO:n toimivaltaan. Kun kuitenkin MJO:lle osoitettu kantelukirjelmä oli toimitettu MJO:n puheenjohtajalle postitse, asiaa ei ollut saatettava MJO:n käsiteltäväksi. (Täysist. Äänestys). Tapauksessa *KKO 1981 II 53* kantelu vankilaoikeuden päätöksestä nuorista rikoksentekijöistä annetun lain 15 §:ssä tarkoitettussa asiassa tutkittiin KKO:ssa. Tapauksessa *KKO 1965 I 2* tielautakunnan päätöksestä YksTL:n mukaisessa tiekunnan perustamista koskevassa asiassa tehdyn kantelun käsitteleminen kuului OK 31 luvun 2 §:n 1 momentin ja 16 §:n mukaan MO:n toimivaltaan. Tapauksessa *KKO 1979 II 92* lain mukaan lopulliseen VAKO:n päätökseen ei voitu hakea muutosta valittamalla eikä valituksen tekemiseen myöskään voitu myöntää muutoksenhakulupaa. Tehdystä kantelusta KKO OK 31 luvun 1 §:n 3 kohdan nojalla poistamatta päätöstä osaksikaan selvensi sitä. (Ään).

Kantelujärjestyksen kannalta on kiinnitettävä huomiota nimenomaan alemmien hallintoviranomaisten edellä tarkoitettuun ja valitusasioissa vakiintuneeseen määrittelyyn. Säännöksen soveltaminen on aiheuttanut kuitenkin eräitä vaikeuksia. Alemman hallintoviranomaisen käsite voidaan nimittäin ymmär-

¹⁵ Ks. viranomaisesta yleensäkin julkisen vallan käyttäjänä *Hermanson* ss. 6 ja 28, *Ståhlberg* s. 48, *Holopainen* s. 66 ja *Vilkkonen* s. 37.

tää organisatoriselta kannalta suppeasti niin, että sillä tarkoitetaan vain nimenomaisesti HValL 2 §:ssä määriteltyjen ylempien hallintoviranomaisten alaisia, organisatorisesti valtion hallintoon kuuluvia alempia hallintoviranomaisia. Toinen mahdollisuus on soveltaa HPurkuL 3 §:ää tältä osin joustavammin niin, että kantelutie mahdollisimman suurella määrällä seuraisi valitustietä. Tältä kannalta myös sellaisten alempien viranomaisten päätöksistä, joita ei voida lukea valtion hallintohierarkiaan, mutta joiden päätöksistä valitus tehdään ylempälle hallintoviranomaiselle, kantelu menisi myös tähän valitusviranomaiseen.¹⁶ Tämä tulkintaongelma on tullut esille eräissä KHO:n ratkaisuisissa.

Tapauksessa *KHO 5. 2. 1976 T 486* ratkaisuselosteen mukaan tuomiokapitulin olisi pitänyt ensiasteena ratkaista valituksen yhteydessä myös kantelu kirkkohallintokunnan päätöksestä. Koska kantelussa tarkoitettulla päätöksellä ratkaistu asia ei koskenut kantelun tekijää, KHO kuitenkin katsoi, ettei kantelu antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin (äänestys 3—1). Tässä tapauksessa KHO:n enemmistö siten katsoi, että kirkkohallintokunnan päätöksestä kantelu oli ensiasteena tehtävä tuomiokapitulille HPurkuL 3 §:n 1 momentin mukaisesti. Vähemmistö katsoi, että kirkkohallintokunta ei ollut HValL 2 §:ssä tarkoitettu alempi hallintoviranomainen. Siten kantelu kirkkohallintokunnan päätöksestä oli HPurkuL 3 §:n 1 momentin mukaisesti tehtävä KHO:teen.

Ratkaisua arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että HValL 2 §:n mukaisesti nimenomaan tuomiokapituli mainitaan ylempänä hallintoviranomaisena. Samoin kirkkolain 336 §:ssä on säädetty muutoksenhaku tehtäväksi kirkkohallintokunnan päätöksestä tuomiokapitulille. Ennen HPurkulain säätämistä oli ilmeisestikin kantelu kirkkohallintokunnankin päätöksestä ollut tehtävä KHO:teen (ks. *KHO 1941 II 536*). Tästä huolimatta on jossain määrin käsitteellisiä vaikeuksia lukea kirkkohallintokunta kirkollisena itsehallintoviranomaisena HValL 2 §:ssä tarkoitettuihin alempiin hallintoviranomaisiin. Toisaalta kirkkolain mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä on omaksuttu HValL:n mukainen viranomaisporrastus. Siten KirkkoL 442 §:n mukaisesti tuomiokapitulin tulee päättää asioista, jotka »valittamalla tai muuten laillisessa järjestyksessä saatetaan sen käsiteltäväksi». Ilmeisesti tämä muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuus on ollut perusteena KHO:n enemmistön kannalle.

Tapauksessa *KHO 27. 8. 1981 T 3616* työvoimatoimikunta katsottiin sellaiseksi hallintoviranomaiseksi, jonka päätöksestä HPurkuL 2 ja 3 §:n mukaisesti kantelu oli tehtävä KHO:lle. Siten tässä tapauksessa alemman hallintoviranomaisen käsitettä sovellettiin suppeasti niin, että

¹⁶ Tässä yhteydessä on huomattava, että kantelu voidaan tehdä myös sellaisten viranomaisten päätöksistä, joita HValL ei koske. Ks. *Andersson*, SKL 1966 s. 328. Siten HPurkuL:n soveltamista ei voida rajata yleensäkin HValL:n raameihin.

siihen kuuluvat vain HValL 2 §:n edellytykset täyttävät alemmat hallintoviranomaiset. Työvoimatoimikunta, vaikka se asemaltaan kuuluukin työvoimatoimiston yhteyteen ja on siten rinnastettavissa alempiin viranomaisiin, ei ollut tällainen HValL 2 §:n hierarkiaan lukeutuva viranomainen.

Tapauksessa *KHO 25. 1. 1974 T 353* oli kysymys patentti- ja rekisterihallituksen tavaramerkkiä koskevassa asiassa antamasta päätöksestä. Siitä tehdyn kantelun tutkiminen ei kuulunut patentti- ja rekisterihallituksen valitusosaston toimivaltaan. Tässäkin tapauksessa kantelun tekemisjärjestys ja valitustie poikkeavat toisistaan. Tavaramerkkiasiassa valitetaan patentti- ja rekisterihallituksesta annetun lain 4 ja 9 §:n mukaan PatH:n päätöksestä sen valitusosastoon ja tämän päätöksestä sitten jatkovalituksena KHO:teen.

Mainituista tulkintaongelmista huolimatta kantelun tekemisen järjestys yleensä on selvä. Muun kuin nimenomaan alemmaksi hallintoviranomaiseksi luokiteltavan viranomaisen päätöksestä kantelu tehdään KHO:lle. Siten kantelun osalta ei ole vastaavia organisatorisia rajoituksia kuin valituksen kohdalla. Kantelu voidaan tehdä yleensäkin HPurkuL 1 §:n 2 momentin mukaisesti hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä tehdystä päätöksestä. Siten KHO on tutkinut kantelun mm. Yliopiston kanslerin päätöksestä (*13. 12. 1974 T 4860*) ja Suomen Pankin johtokunnan päätöksestä (*KHO 1979 II 159*). Periaatteessa tällainen ylimääräinen muutoksenhaku on käytettävissä myös Tasavallan Presidentin päätöksiin samoin kuin KHO:n omiin päätöksiin.¹⁷

Aina ei kuitenkaan ole helppo ratkaista, mitä tarkoitetaan alemmalla hallintoviranomaisella. Useissa asiaryhmissä kunnalliset lautakunnat hoitaessaan valtion hallintotehtäviä liittyvät myös valtion hallinto-organisaatioon. Tästä huolimatta ne periaatteelliselta kannalta säilyttävät asemansa kunnan hallintokoneiston osana. Mainittakoon esimerkkinä rakennuslautakunta, jonka päätöksistä on nimenomaisesti RakL 138 §:ssä järjestetty valitustie lääninoikeuteen. Muodolliselta kannalta voidaan todeta, että rakennuslautakunta ei muutoksenhakutien tällaisesta järjestämisestä huolimatta muutu HValL 2 §:ssä nimenomaisesti määritellyksi alemmaksi hallintoviranomaiseksi. Lautakunnan asema kuitenkin tarkoin vastaa tällaista viranomaisasemaa. Järjestelmän kokonaisuuden kannalta on luonnollista, että HPurkuL 2 ja 3 §:n mukainen kantelu tehdään lääninoikeudelle. Tämä ratkaisulinja on vahvistunut KHO:n käytännössä (ks. *KHO 29. 5. 1978 T 2581* ja *31. 1. 1984 T 411*). Muutoksenhaku-järjestelmän kokonaisuuden kannalta on sama menettelytapa perusteltavissa

¹⁷ Ks. *Ojala* ss. 164—175.

myös kunnallisten viranomaisten päätöksistä tehtäviin kanteluihin. Ne osoitetaan käytännössä vakiintuneiden periaatteiden mukaisesti lääninoikeudelle.

Vaikka kunnallinen itsehallinto jää HVall 1 §:n 2 momentin nimenomaisenkin säännöksen mukaisesti tuon lain soveltamisalan ulkopuolelle ja näin muodoin myös lain 2 §:n viranomaiskategorian ulkopuolelle, lääninoikeutta kanteluforumina voidaan perustella moneltakin kannalta. Ensinnäkin valitus-tie kulkee kunnallislain mukaisesti lääninoikeuteen ja samassa asiassa voi vali-tuksen ohella olla kysymys myös kantelusta. Toisekseen lääninoikeuden toi-mivalta on LOL (1021/74) 2 §:ssä säädetty yleiseksi niin, että siihen kuuluvat myös asiat, jotka koskevat hallintopäätöksen poistamista kantelun johdosta. Vaikka tuo säännös on kytketty lääninhallituksen toimialaan, taustalla on ollut periaate lääninoikeuden yleisestä toimialasta. Samoin on huomattava, että lääninhallitukselle kuuluu KunL 145 §:n mukaisesti yleinen kuntien valvonta. Edel-leen voidaan kolmantena perusteena viitata KunL 143 §:n säännökseen, jonka mukaan muutoksenhaussa on muutoin noudatettava, mitä HVall:ssä on sää-detty. Näistä lähtökohdista, tosin asiaa tarkemmin erittelemättä on yleisesti katsottu, että kantelu kunnallisen viranomaisen päätöksestä tehdään lääninoi-keudelle.¹⁸ Tulkinnanvaraisissa tilanteissa voidaan kiinnittää huomiota myös siihen HPurkuL:n valmisteluvaiheissa lausuttuun oikeuspoliittiseen tavoittee-seen, että »KHO vapautettaisiin siitä työmäärästä, minkä alempien hallintovi-ranomaisten päätösten tarkistaminen myös kanteluun oikeuttavilla perusteilla aiheuttaa».¹⁹

Kantelu on HPurkuL 3 §:n 2 momentin mukaisesti tehtävä kuulemisvirhe-tapauksessa kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kantelija sai tiedon pää-töksestä, ja muun menettelyvirheen perusteella samassa ajassa siitä, kun hal-lintopäätös sai lainvoiman. Tiedon saamisen täytyy tapahtua sillä tavoin to-disteellisesti, että kantelun tekemiseen laskettava aika siitä luotettavasti voi-daan lukea. Käytännön tilanteissa näyttövelvollisuus tästä jää hakijalle. Luon-nollisesti viranomainen, jonka päätöksestä kantelussa on kysymys, tai vasta-puoli voi esittää selvitystä aikaisemmista tiedonsaannista ja näin ollen osoit-taa määräajan kantelun tekemiseen päättyneen. Päätösten antaminen julkipa-non jälkeen on aiheuttanut eräitä käytännön ongelmia.

Tapauksessa *KHO 1973 II 88* oli kysymys julkipanon jälkeen anne-tusta maistraatin rakennuslupapäätöksestä. Sen katsottiin tulleen RakL 140 §:n mukaisesti naapurin tietoon silloin kun se oli annettu. Tämän

¹⁸ Ks. *Hannus* s. 537.

¹⁹ Ks. LakivaliokM n:o 41/HE 165/1965 vp. s. 2.

vuoksi naapurin kantelu rakennuslupapäätöksestä HPurkuL 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa kuulemisvirhetapauksessakin oli saman lain 3 §:n 2 momentin mukaan tehtävä kuuden kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta.

Vaikka julkipanomenettelyä onkin pidettävä erityisenä päätöksen tiedoksiantotapana, se ei välttämättä takaa tiedon saamista päätöksestä. Siten siihen liittyy oikeusturvan kannalta ongelmia, jotka ilmenevät myös kantelulle varatun ajan laskemisessa. Toisaalta voidaan todeta julkipanosta säädettäessä olleen nimenomaan tavoitteena, että päätöksen lainvoimaisuuden selvittäminen tulisi helpoksi.²⁰ Käytännöllisistä syistä on tähän nähden myös kantelun tekemiselle kuulemisvirhetapauksessa osoitettu aika laskettava päätöksen antamisesta. Muussa tapauksessa tämä aika saattaisi jäädä pitkiksikin ajoiksi avoimeksi myös sen jälkeen, kun päätös on tullut lainvoimaiseksi julkipanosta laskettavan valitusajan kuluessa. Siten käytännöllinen johdonmukaisuus on puoltanut tiukkaa tulkintaa kantelun tekemiseen varatun ajan laskemisessa näissä tapauksissa.

Kantelun perustuessa muuhun menettelyvirheeseen aika lasketaan päätöksen lainvoimaisuudesta. Näissä tapauksissa kantelun tekijänä on usein henkilö, jota ei ole ollut kuultava ja joka siten on etäisemmässä suhteessa asiaan. Yleisen järjestyksen ja varmuuden kannalta on ollut perusteltua, että määräaika näissä tapauksissa ei lasketa päätöksestä tiedon saamisesta. Järjestelmä vastaa oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Milloin kantelu perustuu päätöksen epäselvyyteen tai puutteellisuuteen, lakiin ei sisälly säännöstä määräajasta. Hallituksen esityksen mukaan olisi määräaika tällaisessakin tapauksessa ollut luetava päätöksen lainvoimaiseksi tulosta. Lakivaliokunnassa pidettiin määräajan rajoittamista tältä osin tarpeettomana, minkä vuoksi kantelu näissä tapauksissa voidaan tehdä määräajasta riippumatta.²¹

²⁰ Ks. HE rakennuslainsäädännön uudistamisesta n:o 91/1954 vp. s. 11.

²¹ Ks. HE 165/1965 vp. 4 § ja lakivaliokM s. 2.

Ks. samoin siviiliprosessin osalta OK 31:1:n 3 kohta ja *Halila*, LM 1964 s. 45 ss.

Mainittakoon tässä yhteydessä KHO:stakin esimerkkiratkaisu 17. 12. 1973 T 5047, jossa LO oli erehdyksessä käsitellyt ajoissa tulleen säännönmukaisen valituksen perustevalituksena. LO:n päätös kumottiin ja poistettiin ja asia palautettiin LO:lle uudelleen käsiteltäväksi.

6. MENETETYN MÄÄRÄAJAN PALAUTTAMINEN

6.1. Määräajan palauttamisesta yleensä

KHO:n ratkaistaviin ovat jo KHOL 3 §:n 1 mom:n 2 kohdan mukaisesti kuuluneet hakemukset menetetyt ajan takaisin saamisesta. Ennen HPurkuL:n säätämistä on tällaisten hakemusten ratkaisemiseen noudatettu soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren säännöksiä. Tähän säännöstöön ei HPurkuL:n valmisteluvaiheissakaan ehdotettu asiallisia muutoksia, vaan ainoastaan täydennyksiä ja täsmennyksiä (Lvk 1960:5 s. 4). Alunperin ehdotus koski vain menetettyä valitusaikaa sekä sellaista aikaa, joka on asetettu muuhun toimenpiteeseen menettelyn kestäessä ryhtymiselle. Nimenomaisesti korostettiin sitä, että kysymys oli prosessuaalisesta eikä aineellisesta määräajasta. KHO:n lausunnossa 30. 5. 1963 pidettiin ehdotusta tältä osin liian suppeana.

KHO totesi lausunnossaan, että aikaisemmassa käytännössä ei katsottu olleen mahdollista palauttaa määräaikaa hakemuksen vireille panemiseen. Kuitenkin eräissä tapauksissa, milloin ylivoimainen este on aiheuttanut hakemuksen viivästymisen yli määräajan, hakemus on tutkittu määräajan jälkeenkin tehtynä (*KHO 1950 II 435* ja *22. 4. 1963 T 1620*). Hallinnon alalla on useimmiten kysymys yksityisen kansalaisen ja julkisoikeudellisen yhdyskunnan välisestä oikeussuhteesta. Siten hakemuksen vireille panemisen ja prosessuaalisen toimen välillä ei ole sanottavaa eroavaisuutta. Lisäksi oikeutta hakevan kannalta on usein varsin tulkinnanvaraista, onko kysymyksessä prosessuaalinen vai muunlainen määräaika. Asianosaisesta riippumattomasta syystä tapahtuneesta määräajan noudattamatta jättämisestä johtunut hakemuksen hylkääminen saattaa KHO:n lausunnon mukaan johtaa yhtä kohtuuttomaan lopputulokseen kuin valituksen tutkimatta jättäminenkin. Tämän vuoksi KHO katsoi, että myös määräaika hakemuksen vireille panemiseen olisi voitava palauttaa samoin edellytyksin kuin prosessuaalinen määräaika.

Tältä pohjalta HPurkuL:n myöhemmissä valmisteluvaiheissa täydennettiin ehdotusta siten, että rajoitetussa määrin myös aineellisen määräajan palauttaminen tuli mahdolliseksi. Tarkistetussa ehdotuksessa vuodelta 1965 tällaisiin määräaikoihin luettiin rahasuoritusta julkisista varoista tarkoittavat hakemuk-

set. Tällöin pidettiin silmällä lähinnä valtion tai muun yhteiskunnan suorittamia avustuksia ja korvauksia. Nimenomaisesti todettiin, että esim. ylitetty vi-ranhakuaika ei ollut palautettavissa.¹ Hallituksen esitys HPurkuL:ksi oli täl-tä osin samansisältöinen.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä ehdotettiin säädettäväksi, että »sille, joka määrääajassa ei ole voinut panna vireille rahasuoritusta julkisista varois-ta tarkoittavaa hakemusta tai hakea muutosta hallintopäätökseen tai ryhi-tyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä, voidaan hakemuksesta palauttaa» määrääaika. Lakivaliokunnan mietinnössä jaoteltiin nämä ta-paukset kolmeksi alakohdaksi ja täsmennettiin materiaalistien määrääi-kojen osalta ehdotusta siten, että se tarkoitti lakiin tai asetukseen perus-tuvaa rahasuoritusta julkisista varoista tarkoittavaa hakemusta. Tämä tuli eduskunnan vastaukseksi.

Menetetyn määrääajan palauttaminen poikkeaa kantelusta ja purusta yli-määräisenä muutoksenhakukeinona² siinä suhteessa, että hakemuksen vireil-lepanemista koskevissa tapauksissa ei vielä ole käytössä HPurkuL 1 §:ssä edel-lytettyä lainvoimaista hallintopäätöstä. Hakemuksen kohteena on menetetty määrääaika. Siten tällaista asiaa ratkaistaessa on ensin selvitettävä, mikä on asianomainen määrääaika ja onko se menetetty. Niissä tapauksissa, joissa mää-rääaika on vain ohjeellinen, sen menettämisellä ei ole oikeudellista merkitystä. Tällöin myöskään määrääajan palauttamiseen ei ole tarvetta. Ongelmia aiheu-tuu myös määrääajan laskemisessa, milloin kysymys määrääajan alkamisesta on tulkinnan varainen. Tällaisia kysymyksiä esiintyy lähinnä palkkaturva-asioissa selvitettäessä palkkaturvana maksettavia kolmen kuukauden kuluessa ennen palkkaturvahakemuksen jättämistä erääntyneitä työsuhteista johtuvia palkka-ja muita saatavia palkkaturvalain 2 §:n mukaisesti.

Menetetyn määrääajan palauttamista koskevien säännösten soveltamisen-ogelmat voidaan jakaa kahteen pääryhmään: Ensinnäkin rajankäynti, mitkä määrääajat ovat ylipäänsä palautettavissa, aiheuttaa vaikeuksia. Rajankäynti yleensäkin prosessuaalisten ja materiaalistien määrääaikojen välillä on tulkin-nanvarainen. Samoin lainkohdan ilmaisuun »ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä» on mahdollista tulkintatietä sisällyttää sellaisiakin ha-kemuksen tekemiseen liittyviä määrääaikoja, jotka eivät mahdu 1-kohdassa tar-koitettuihin määrääaikoihin. Toinen ongelmaryhmä liittyy luonnollisesti mää-rääajan palauttamisperusteisiin. Kun hakijan on esitettävä laillisesta esteestä tai

¹ Ks. Lvk 1965:5 s. 7.

² Menetetyn määrääajan palauttamishakemusta on sinänsä pidetty muutoksenhakukei-nona. Ks. *Tirkkonen* s. 50 ss. ja *Lager*, DL 1981 s. 234.

muusta erittäin painavasta syystä riittävää selvitystä, ratkaisukäytäntö muodostuu kasuistiseksi ja siitä on vaikea tehdä yleisiä johtopäätöksiä. Tämän vuoksi jäljempänä tarkastellaan vain eräitä tyyppitapauksia oikeuskäytännön pohjalta.

Määrääjan palautushakemuksiin liittyy myös eräitä prosessuaalisia ongelmia. Milloin hakemus koskee sellaisen materiaallisen määrääjan palauttamista, joka ei ylipäänsä ole palautettavissa, KHO on jättänyt hakemuksen yleensä tutkimatta.³ Käytäntö on ollut vastaavanlainen korkeimman oikeuden osalta hakemuksen kohdistuessa materiaalliseen määräaikaan, joka ei ole palautettavissa oikeudenkäymiskaaren suppeampien säännösten pohjalta.⁴

Asian ratkaiseminen tällä tavoin prosessuaalisella perusteella ts. hakemuksen jättäminen tutkimatta on ollut KHO:n pitkäaikainen käytäntö. Sitä voidaan perustella siltä kannalta, että laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn esiintyminen joka tapauksessa jää tutkimatta. Toisaalta jo sen selvittäminen, onko kysymyksessä 4 §:ssä tarkoitettu palautettava määräaika, merkitsee jo osittain hakemuksen tutkimista. Prosessuaaliselta kannalta olisi perustellumpaa jättää hakemus tutkimatta vain siinä tapauksessa, että itse hakemuksen tekemiseen tai menettelyyn liittyy sellaisia seikkoja ja puutteita, joiden johdosta sitä ei voida ottaa tutkittavaksi. Tällöin hylkäämisperusteena olisi se, että kysymys ei ole HPurkuL 4 §:ssä tarkoitettusta määräajasta. Tutkimatta jättäminen voitaisiin rajoittaa lain 1 §:ssä tarkoitettuihin tapauksiin, joissa ylipäänsä ei ole kysymys hallintomenettelystä tai hallintolainkäytöstä ja näin ollen KHO:lla ei ole toimivaltaa. Vaikka hakemusten jättämisellä tutkimatta hylkäämisen sijasta ei ole asianosaisen kannalta merkitystä, perustelemistapaa voidaan prosessioikeuden yleisten oppien kannalta arvostella.

6.2. Palautettavista määräajoista

Palautettavista määräajoista on yksiselitteisin määräaika muutoksen hakemiseen. Oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 17 §:n säännös koskee muutoksenhakujärjestelmän eroavuuksista johtuen paitsi varsinaista muutoksenhakemista

³ Ks. KHO 4. 9. 1973 T 3347, 26. 7. 1973 T 281 ja 6. 8. 1973 T 2926, 1968 II 177 ja 1970 II 72.

⁴ Ks. KKO 1965 II 49 (konkurssin valvonta), 1963 II 86 (takaisinsaantiaika konkursipesään), 1968 II 70 (määräaika virkamiesvastuulain mukaisen vaateen esittämistä varten) ja 1947 II 268 (testamentin moiteaika).

myös tyytymättömyyden ilmoittamista ja takaisinsaantia.⁵ HPurkuL 4 §:n 2 kohdan määräaika tarkoittaa säännönmukaista muutoksenhakua. Tämä on ymmärrettävää oikeussystemaattisistakin lähtökohdista. Ylimääräinen muutoksenhaku, niihin luettuna menetetyn määräajan palauttamisinstituutio, on käytettävissä lainvoiman saaneisiin hallintopäätöksiin, toisin sanoen silloin kun säännönmukaista muutoksenhakumahdollisuutta ei enää ole. Ylimääräisen muutoksenhaun osalta asetettujen määräaikojen suhteellisuus ilmenee jo välittömästi HPurkuL 5 §:n 3 momentin ja 7 §:n 2 momentin säännöksistä. Lainvoimainen päätös voidaan viime mainitun lainkohdan mukaisesti purkaa erityisen painavista syistä määräajan jälkeenkin.

Kysymys siitä, voidaanko myös perustevalituksen tekemiseen säädetty aika palauttaa, on tulkinnanvaraisempi. Erityistapauksessa tällainenkin määräaika on tosin palautettu (*KHO 1. 9. 1976*). HPurkuL:n valmisteluvaiheissa perustevalitusmahdollisuus oli liitetty päätöksen lainvoimaisuuden määrittelyyn.

Maksuvelvolliseen ja niihin muihin nähden, joilla oli oikeus perustevalituksen tekemiseen, päätöstä pidettiin lainvoimaisena vasta perustevalitusajan kuluttua. (Ks. HE n:o 165/1965 vp. 2 §). Päätöksen lainvoimaisuutta koskevien sekaannusten välttämiseksi jätettiin lakivaliokunnan ehdotuksesta (ks. mietintö n:o 41 s. 1) lainvoimaisuutta koskevat määräykset kokonaan pois lakiehdotuksesta. Sen sijaan säädettiin sitten perustevalitusmahdollisuus HPurkuL 2 §:n 2 momentissa ja 6 §:n 3 momentissa ensisijaiseksi kanteluun ja purkuun nähden. Näistä säännöksistä kuitenkin ilmenee, että kantelu ja purku ovat nimenomaan perustevalitusajan kuluttua sitten käytettävissä.

Kun perustevalitusinstituutio on tarkoitettu alunperin vain niihin tapauksiin, joissa vero tai maksu on pantu maksettavaksi laittomalla pe-

⁵ Ks. *Lager*, DL 1981 s. 233.

Mainittakoon KKO:n ratkaisukäytännöstä seuraavat tapaukset, joissa on ollut kysymys palautettavia määräaikoja koskevasta rajanvedosta. Tapauksessa KKO 1929 II 349 sellaiseksi määräajaksi, joka oli palautettavissa, ei katsottu laissa säädettyä määräaika, minkä kuluessa ulkomaalaisen Suomessa olevan hoidotta jääneen omaisuuden luovuttamista koskeva kanne oli pantava vireille. Tapauksessa KKO 1930 II 265 sellaiseksi määräajaksi, joka oli palautettavissa, ei katsottu määräaika saatavan konkurssissa valvomista varten. Tapauksessa KKO 1947 II 268 sellaiseksi määräajaksi, joka oli palautettavissa, ei katsottu testamentin moiteaikaa. Tapauksessa KKO 1951 I 13 UL 4 luv. 10 §:ssä tarkoitettu määräaika palautettiin (Ään). Tapauksessa KKO 1963 II 86 sellaiseksi määräajaksi, joka oli palautettavissa, ei katsottu määräaika takaisinsaantia konkurssipesään tarkoittavan kanteen nostamiseen (Ään). Tapauksessa KKO 1968 II 70 sellaiseksi määräajaksi, joka oli palautettavissa, ei katsottu VirkamVastuuL 7 §:n 2 mom:ssa tarkoitetun vaatimuksen esittämistä varten säädetty määräaika. Tapauksessa KKO 1979 II 39 määräaika konkurssissa riitautetun saatavan vahvistamista koskevan oikeudenkäynnin vireille panemista varten voitiin palauttaa OK 31 luvun 17 §:n nojalla.

rusteella (ks. myös HVall 1 §:n 2 mom), kysymys ei ole säännönmukaisesta muutoksenhausta. HPurkuL:n valmisteluvaiheissa tarkoitettiin aivan ilmeisesti, että menetetyn määräajan palauttaminen saattoi koskea vain säännönmukaista muutoksenhakua.⁶ Tämä ilmenee siinäkin, että lainvalmistelukunnan ehdotuksissa on perusteltu rinnastuksia oikeudenkäymiskaaren vastaaviin säännöksiin ja perusteluissa käytetty tällä kohden ilmaisuvalitus. Samoin hallituksen esityksessä on 5 §:n 2 momentin kohdalla perusteltu 30 päivän pituisen ajan lukemista siitä, kun este, jonka vuoksi »hakemusta tai valitusta» ei ole voitu tehdä, on poistunut.

Näistä lähtökohdista voidaan päätellä, että menetetyn määräajan palauttaminen koski vain säännönmukaista muutoksenhakuaikaa. Valitusajan pituudella tai sillä, mistä ajankohdasta valitusaika on laskettava, ei asiassa ole merkitystä. Samoin säännönmukaiseen muutoksenhakuun on luettava oikaisuvaatimusmenettely, joka monissa asiaryhmissä on säädetty ensi asteen valituksen sijaan.⁷

Perustevalituksen ja säännönmukaisen muutoksenhaun tällainen eroavuus näkyy välillisesti myös KHO:n ratkaisusta 1978 II 633. Siinä palautettiin säännönmukaisen valituksen valitusaika lahjaverotuksesta valittamista varten, kun perintöverolautakunnan pöytäkirjanote ja verolippu oli lähetetty alaikäisen verovelvollisen holhoajatoimesta erotetulle henkilölle. Hakemuksessa ei KHO:n perustelujen mukaan tarvinnut selittää valitusperusteita, vaikka perustevalituksen tekemiselle säädetty aika ei ollut vielä kulunut umpeen.

Menettelyn kannalta on olennaista, että hakemuksesta ilmenee nimenomaan asianomainen määräaika tai päätös, johon nähden valitusaika on menetetty.

Tapauksessa KHO 1970 II 82 (äänestys 5—3) kunnanhallituksen hakemus määräajan palauttamisesta valituksen tekemistä varten henkikirjoituksesta jätettiin tutkimatta, kun kunnanhallitus ei ollut ilmoittanut hakemuksessaan, mistä henkikirjoitusta koskevasta toimenpiteestä valittamista varten määräajan palauttamista haettiin.

Palautettava määräaika oli KHO:n ratkaisun 1980 II 79 mukaisesti myös määräaika oikaisupyynnön tekemiseksi Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan valintakoelautakunnalle. Päätöksestä ei tarkemmin ilmene, luettiinko oikaisupyyntö HPurkuL 4 §:n 2 kohdan muutoksenhakujaksi vai 3 koh-

⁶ Todettakoon, että määräpäivää ei verrattuna määräaikaan ole katsottu palautuskel-poiseksi. Ks. OK 31:2:n tulkinnasta Tirkkonen ss. 86—87.

⁷ Ks. oikaisuvaatimuksen rinnastamisesta säännönmukaiseen muutoksenhakuun KHO 1973 II 4.

Todettakoon, että myöskin palautettu määräaika voidaan edellytysten siihen ollessa ole-massa uudestaan palauttaa. Ks. Tirkkonen s. 94.

dan muuksi toimenpiteeksi hallintomenettelyssä tai hallintolainkäyttömenettelyssä. Kun kysymys on opiskelijavalintaa varten nimenomaisesti järjestettyä oikaisumenettelystä, se voidaan rinnastaa muutoksenhakuun ja määräaika oikaisupyyntöön tekemiseen siten lukea 2 kohdassa tarkoitettuihin määräaikoihin. Vastaavasti 3 kohdassa säädetyllä muulla toimenpiteellä hallintomenettelyssä tai hallintolainkäyttömenettelyssä on tarkoitettu yleensäkin prosessuaalisia määräaikoja. Usein nämä määräajat ovat kuitenkin ohjeellisia eikä niiden menettämisellä ole välitöntä oikeudellista merkitystä.

Palautettavien määräaikojen osalta hakemusasioden ryhmä aiheuttaa eniten tulkintavaikeuksia. HPurkuL 4 §:n 1 kohdalla pyrittiin tekemään mahdolliseksi aineellisten määräaikojen palauttaminen niissä tapauksissa, joissa kysymys on lakiin tai asetukseen perustuvasta rahasuorituksesta julkisista varoista. Tällöin pidettiin silmällä lähinnä valtion tai muista julkisista varoista suoritettavia avustuksia ja korvauksia.⁸ Tyypillisiä tällaisia määräaikoja ovat käytännössä olleet valtionavun hakemiseen säädetty määräaika (*KHO 1972 II 152, 1975 II 84 ja 147 sekä 1977 II 72*). Samoin on palkkaturvalain 2 §:n mukainen saaminen katsottu tällaiseksi rahasuorituksiksi julkisista varoista (*KHO 1975 II 110*). Tapauksessa *KHO 1976 II 46* palautettiin menetetty määräaika asuntotuotantoasetuksen 12 §:n mukaisen lainahakemuksen tekemistä varten HPurkuL 4 §:n nojalla. Vaikka lainahakemus ei välittömästi koske rahasuoritusta julkisista varoista, laina on tällaisena etuutena kuitenkin rinnastettavissa avustukseen. Suurta periaatteellista eroa valtionosuuksien ja asuntolainoituksen välillä ei tässä suhteessa ole.

Tapauksessa *KHO 13. 4. 1977 T 1496* palautettiin vastaavasti menetetty materiaallinen määräaika hakijalle asuntotuotantoasetuksen 12 §:ssä tarkoitettun lainahakemuksen tekemiseen asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden hankkimista varten, kun samojen osakkeiden hankkimiseen oli yhden hakijan sisarelle myönnetty asunto- ja lisälaina tämän kuoleman jälkeen. Tässäkään tapauksessa määräajan palauttamiskelpoisuuteen ei vaikuttanut se, että kysymyksessä oli takaisin suoritettava laina. Ratkaisevaa oli, että lainat myönnetään julkisista varoista.⁹

Esimerkkinä sellaisesta määräajasta, joka ei ole palautettavissa, lain valmisteluvaiheissa mainittiin ylitetty viranhakuaika. Tällainen määräaika on myös virkojen ja toimien täyttäminen tietyssä määräajassa niitä haettavaksi julistamatta.

⁸ Ks. HE 165/1965 vp. s. 4.

⁹ Ruotsissa tällaisten määräaikojen palauttaminen on myöskin tullut kysymykseen. Ks. *Ragnemalm* s. 117.

Tapauksessa *KHO 26. 7. 1973 T 2881* kouluhallitus oli asettanut eräiden opettajanvirkojen ja -toimien täyttämistä niitä haettavaksi julistamatta annetun lain (15/72) 2 §:n nojalla määrääjän opettajista annettavien ilmoitusten kouluhallitukselle tekemistä varten. Tämä määräaika ei ollut HPurkuL 4 ja 5 §:ssä tarkoitettu määräaika eikä sitä voitu eikä tarvinnut palauttaa. Hakemus jätettiin tutkimatta. Kysymys tässäkin tapauksessa oli virkajärjestelyihin liittyvästä määräajasta.

Tapauksessa *KHO 6. 8. 1973 T 2926* oli kysymys palkkausjärjestelmän valintaa koskevan ilmoituksen tekemistä varten säädetystä määräajasta. Tällainen peruskoulun viranhaltijain palkkauksesta, eläkkeestä ja perhe-eläkkeestä annetun lain 43 §:ssä tarkoitettu määräaika ei ollut HPurkuL 4 §:n nojalla palautettavissa. Tässä tapauksessa ei katsottu olevan myöskään kysymyksessä lainkohdan 4 kohdassa tarkoitettu määräaika muuhun toimenpiteeseen ryhtymistä varten hallintomenettelyssä.

Määräaika ikälisän hakemista varten ei myöskään ollut palautettavissa oleva määräaika. Tapauksessa *KHO 4. 9. 1973 T 3347* todettiin nimienomaisesti, että hakemusta menetetyn määrääjän palauttamisesta ikälisän hakemista varten ei tutkittu vuosilta 1969—1970, koska tältä osin ei ollut kysymys HPurkuL 4 §:ssä tarkoitettusta määräajasta ja vastaavasti sen jälkeiseltä ajalta, koska kysymys oli virkaehtosopimuksin sovitusta asiasta. Siten myöhemmältä ajalta hakemuksen tutkimatta jättäminen perustettiin virkaehtosopimusjärjestelmää koskevaan rajankäyntiin ja KHO:lta puuttuneeseen toimivaltaan.

Palautettavissa olevien määräaikojen osalta voidaan johtopäätöksenä todeta, että muutoksenhakuaikaa on tulkittu laventavasti niin, että siihen on säännönmukaisen valituksen ohella luettu muutkin säännönmukaista muutoksenhakua ja puhevallan valvomista tarkoittavat määräajat. Samoin rahasuoritusta julkisista varoista tarkoittavat hakemukset on ymmärretty laajasti niin, että kysymyksen ei ole tarvinnut olla vain korvauksesta ja avustuksesta. Sitä vastoin 3 kohdassa tarkoitettu muu toimenpide hallintomenettelyssä tai hallintolainkäyttömenettelyssä on rajattu vain prosessuaalisiin toimenpiteisiin. Siten tätä kautta ei ole käytännössäkään lavennettu mahdollisuuksia materiaalistien määräaikojen palauttamiseen.

6.3. Peruste määrääjän palauttamiseen

Menetetty määräaika voidaan HPurkuL 4 §:n mukaisesti palauttaa sille, jolla on ollut laillinen este tai muu erittäin painava syy. Sanamuodoltaan säännös vastaa OK 31:17:n säännöstä.¹⁰ OK 12:19:n mukaan laillinen este on sil-

¹⁰ Ks. *Lager*, DL 1981 s. 234.

lä, joka sairauden tai yleisen liikenteen keskeytymisen vuoksi on estynyt olemasta tuomioistuimessa läsnä tai suorittamasta hänelle oikeudenkäynnissä kuuluvaa muuta tehtävää. Tuomioistuimen asiana on kulloinkin harkita, voidaanko este hyväksyä lailliseksi. Yleisen liikenteen keskeytymisestä aiheutuva laillinen este, kuten postilakko, yleislakko tai vaikeat luonnonolosuhteet ei aiheuta sannottavia tulkintavaikauksia.¹¹

Tapauksessa KHO 7. 5. 1982 T 2011 valituskirjan antaminen KHO:lle oli myöhästynyt valitusajan viimeisenä päivänä vallinneen lumimyrskyn aiheuttaman yleisen liikenteen keskeytymisen vuoksi. Kun kyseessä oli OK 12 luvun 19 §:ssä mainittu laillinen este, menetetty määräaika palautettiin HPurkuL 4 §:n nojalla.¹²

Muu erittäin painava syy on joustava oikeusnormi ja tarkoitettu hyvinkin erilaisiin tilanteisiin. Menetetyn määräajan palauttaminen on tullut kysymykseen lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa on kysymys viranomaisen virheellisestä menettelystä. Yleisenä periaatteena voidaankin pitää, että yksityisen oi-

¹¹ Lager, DL 1981 s. 236, tekee vertailuja myös muihin Pohjoismaihin. Meidän OK 31 lukumme vastaa paria poikkeusta lukuun ottamatta Ruotsin järjestelmää. Norjassa määräajan palauttaminen tulee sitä vastoin kysymykseen, jos asianosainen on omatta syyttään menettänyt määräajan. Jos hänen viakseen jää syyllisyyttä tai laiminlyöntiä, palauttaminen edellyttää erityisiä perusteita. Tanskassa edellytetään vastaavasti, että määräajan laiminlyönti ei ole aiheutunut laiminlyöjän omasta syystä.

¹² Ks. vastaavasti KKO:n käytännöstä 1949 II 356, 1961 II 162, 1947 II 172 (kirje hävinnyt postissa), 1948 II 163 (häiriö postin kulussa lakon aikana).

Mainittakoon lisäksi seuraavat tapaukset. KKO:n palautettua hakijalle tämän menetämän määräajan, mutta hakijan menetettyä uudelleen puhevaltansa sen takia, ettei hakijan vastapuolen merillä olon vuoksi ollut ollut mahdollista toimittaa tälle tietoa uudesta määräajasta, KKO on toistamiseen palauttanut hakijalle menetetyn määräajan (KKO 1961 II 66). Tapauksessa KKO 1970 II 61, kun maksuttoman oikeudenkäynnin saaneen asianosaisen avustajaksi määrätty asianajaja oli jättänyt ilmoittamatta päämiehelleen oikeuden ratkaisusta, asianosaiselle palautettiin hänen tämän vuoksi menettämänsä määräaika tyytymättömyyden ilmoittamista ja muutoksen hakemista varten sanottuun ratkaisuun. Tapauksessa KKO 1971 II 96 asianajajan laiminlyöntiä hakea määräajassa muutosta ei katsottu perusteeksi menetetyn määräajan palauttamiselle (Täysist Ään). Tapauksessa KKO 1978 II 1 yleisen oikeusavustajan laiminlyöntiä hakea määräajassa muutosta ei katsottu perusteeksi menetetyn määräajan palauttamiselle. Tapauksessa KKO 1979 I 2 asianosainen oli menettänyt puhevallan jutussa, kun hänen avustajanaan käyttämänsä asianajaja oli lähettänyt muutoksenhakemuksen väärälle tuomioistuimelle. Menetetyn määräajan palauttamiseen ei katsottu olevan OK 31 luvun 17 §:ssä tarkoitettuja erittäin painavia syitä (Täysist). Tapauksessa KKO 1979 I 3 asianosaisen asiamiehenä MOL:n mukaisessa järjestyksessä toiminut yleinen oikeusavustaja oli laiminlyönyt ilmoittaa saamansa toimeksiannon mukaisesti vedon KO:n päätökseen. Laiminlyöntiä sinänsä ei katsottu riittäväksi perusteeksi menetetyn määräajan palauttamiselle (Täysist Ään).

keusturva ei saa kärsiä viranomaisen puutteellisen tai virheellisen menettelyn johdosta. Menetetty määräaika on palautettu useissa sellaisissa tapauksissa, joissa viranomaisen antamissa ohjeissa tai laadituissa lomakkeissa on voitu osoittaa puutteellisuksia.

Tapauksessa *KHO 1972 II 152* valtionavun hakemiselle säädetty määräaika palautettiin, kun hakemusta tarkoittaneessa lomakkeessa oli edellytetty, että siinä mainittiin myös edellisen kalenterivuoden menoja varten myönnetyn valtionavun määrä, eikä ennen hakemuksen tekemiselle säädettyä määräaika tuon valtionavun määrää ollut hakijalle ilmoitettu. KHO katsoi hakijana olleen yrityksen näissä oloissa esittäneen erittäin painavia syitä sille, että valtionapuhakemusta ei ollut voitu panna viireille asetuksen edellyttämässä määräajassa.

Tapauksessa *KHO 1971 II 26* oli kysymys epäselvistä sopimusehdoista lypsylehmien määrän vähentämistä koskeneessa asiassa. Hakija esitti, että hän allekirjoitettuaan lypsylehmien määrän vähentämisestä maksettavista palkkioista annetun lain mukaisen hakemuksen ei ollut saanut sopimuskappaletta itselleen. Siten sopimusta tehtäessä ei ollut tullut selväksi, että palkkiota olisi pitänyt erikseen hakea. KHO katsoi, että koska myöskään sanotussa sopimuksessa ei ollut mainittu, että määräajan noudattamatta jättämisestä seurasi palkkion menetys, näissä oloissa oli erittäin painavia syitä sille, ettei hakemusta ollut voitu panna viireille määräajassa. Määräaika palautettiin (äänestys 3—1, vähemmistön katsoessa, että määräaika oli vain järjestysluontoinen eikä tuon ajan noudattamatta jättämisestä seurannut, että oikeus palkkioon olisi menetetty).

Eräissä tapauksissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, onko kysymyksessä uusi lainsäädäntö, josta ei ole ollut mahdollista riittävästi saada tietoja. Tämä lähtökohta korostaa lainsäädännön palveluluonnetta ja on tullut esille mm. palkkaturva-asioissa. Tapauksessa *KHO 1975 II 110* oli kysymys KHO:een 21. 10. 1974 saapuneesta hakemuksesta palauttaa määräaika palkkaturvan hakemista varten. KHO otti huomioon sen seikan, että palkkaturvalaki oli tullut voimaan 1. 1. 1974 ja sen, että hakijan mahdollisuus saada julkista tietoa palkkaturvahakemuksen ajoissa tekemisestä oli ollut kysymyksessä olevissa oloissa rajoitettua. Hakemuksen tueksi esitettyjä seikkoja oli pidettävä sellaisina erittäin painavina syinä, joiden nojalla menetetty määräaika HPurkuL 4 §:n mukaisesti oli palautettavissa.

Ratkaisua arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että palkkaturvalain 2 §:n 1 momentti ei sisällä selvää ja nimenomaista mainintaa siitä, missä ajassa hakemus on tehtävä. Siten määräaika palkkaturvan hakemiseen on lain säännöksistä pääteltävä. Tämä ratkaisu on kuitenkin syytä rajata lain voimaantuloa koskeneeseen aikaan. Myöhemmin on lukuisia hakemuksia myös hylätty, eikä tiedonsaannissa enää ole ollut vastaavia vaikeuksia.

Erittäin painava syy on alaltaan laajempi kuin laillinen este.¹³ Myös hakijan tosiasiallisten mahdollisuuksien puuttuminen saattaa olla erittäin painava syy määrääjän palauttamiseen. Ratkaisu on tällöin kuitenkin perustettava kokonaisarviointiin, jolloin otetaan huomioon asian merkitys hakijan kannalta ja ne syyt, joiden johdosta toimenpiteeseen ei ole voitu ryhtyä säädettyssä määrääjassa.¹⁴ Esimerkkitapaukset oikeuskäytännöstä ovat jääneet harvalukuisiksi.

Tapauksessa *KHO 1975 II 83* kouluhallitus oli hylännyt kunnanhallituksen PeruskouluA 173 §:n 1 momentissa tarkoitettua valtionapua koskevan hakemuksen määrääjän jälkeen tehtynä. KHO:lle valituksen tekemiselle säädettyssä määrääjassa saapuneen, menetetyn määrääjän palauttamista koskevan hakemuksen katsottiin sisältävän myös valituksen kouluhallituksen päätöksestä. Valitus hylättiin, mutta hakemus hyväksyttiin erittäin painavan syyn vuoksi. (Äänestys 5—3)

Mainitussa tapauksessa perusteena hakemuksen myöhästymiseen oli ollut se, että kunnanjohtajan erottua virastaan 31. 12. 1973 hänen virkansa oli ollut avoimena 22. 7. 1974 saakka. Kunnansihteeri oli niin ikään eronnut virastaan 28. 3. 1974 ja hänen virkansa oli ollut avoimena 15. 6. 1974 asti. Heidän virkojaan olivat noina aikoina hoitaneet tilapäiset viranhoitajat. Kesän 1974 aikana kunnan toimistossa oli ollut muunkin henkilökunnan kohdalla vajausta ja olosuhteet olivat muodostuneet ylivoimaisiksi tehtävien hoitamiseksi. Enemmistö katsoi erittäin painavia syitä esitetyn ottaen päätöslauselman mukaisesti huomioon olosuhteet kokonaisuudessaan. Vähemmistö hylkäsi hakemuksen. Vastaavanlaisessa tapauksessa *KHO 1975 II 84* (äänestys tältä osin 6—2) palautettiin määräaika valtionavustuksen hakemista varten.

Mainittujen tapausten yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota aikaisempina vuosina keskusteltuun kysymykseen siitä, voiko asetuksella säädetyn hakemusaajan noudattamatta jättäminen aiheuttaa valtionavun menettämisseuraamuksen, ellei asetuksessa ole tällaista seuraamusta nimenomaan säädetty. Lainsäädäntö on nimittäin valtionosuuksien ja -avustusten hakemisen osalta kirjava siinä suhteessa, että määrääjoista on säädetty eri tavoin.

Hakemusmenettelyä koskevat säännökset voidaan ryhmitellä mm. seuraavaan tapaan: 1) laissa on säädetty määräaika ja uhka sen noudattamatta jättämisen osalta (esim. TervL 43 § ja RakL 24 ja 136 §); 2) laissa on säädetty vain siitä, että valtionavusta säädetään asetuksella. Asetuksessa on sitten säädetty määrääjasta ja sen noudattamisesta (esim. laki ja asetus kunnallisten ja yksityisten oppikoulujen valtionavusta, vajaa-mielislaki ja -asetus sekä KodinhoitoL); 3) ilman nimenomaista laissa an-

¹³ Ks. *Ojala* s. 163.

¹⁴ *Tirkkonen*, s. 135, katsoo, että asian »erityinen laatu» voidaan ottaa huomioon. *Lager*, DL 1981 s. 235, painottaa yleisemminkin »kohtuusnäkökohtia».

nettua valtuutusta määräajasta ja sen noudattamisesta on säädetty asetuksella (KouluA ja muut kouluhallinnon asetukset); 4) asetuksessa on säädetty vain määräajasta ilman menettämisseuraamusta.

Aikaisempina vuosina KHO:n vähemmistö katsoi, että määräaika voidaan säätää asetuksella ja menettämishakemuksella sen noudattamatta jättämisen osalta vain laissa olevan valtuutuksen nojalla.¹⁵ Tämä kanta on jäänyt vähemmistöön. Enemmistön kannaksi lieenee sittemmin vakiintunut, että asetuksellakin voidaan asettaa määräaikoja hakemuksen tekemistä varten.

Tässä tutkimuksessa tähän kysymykseen ei ole tarpeen enemmälti puuttua. Voidaan kuitenkin todeta, että HPurkuL 4 §:n 1 kohdan säännös »lakiin tai asetukseen» perustuvasta hakemuksesta ei sisällä valtuutusta määräajasta säätämiseen asetuksella. Siten tämä valtuutus on johdettava kulloinkin asianomaisesta laista. Vaikka määräajasta säätäminen saattaakin kuulua lain täytäntöönpanoon ja soveltamiseen, HM 28 §:n mukaista valtuutusta asetuksella säätämiseen ei voitane kaikissa tapauksissa kuitenkaan pitää riittävänä. Tässä tutkimuksessa tämä kysymys voidaan enemmälti sivuuttaa.

Tapauksessa *KHO 1977 II 72* oli kysymys edellisiin verrattavasta hakemuksesta menetetyn määräajan palauttamiseksi. Yhteiskoulun tulua liitetyksi kaupungin koululaitokseen 1. 8. 1972 lukien kaupunginhallitus pyysi kouluhallitukselle 16. 3. 1976 saapuneesta hakemuksesta koulujärjestelmän perusteista annetun lain 25 §:n nojalla valtionapua koulun vakautettujen velkojen maksamiseen. Kouluhallitus hylkäsi hakemuksen peruskouluasetuksen 173 §:n nojalla, koska se oli saapunut yli vuoden kuluttua siitä, kun koulu oli muutettu kaupungin koululaitokseen kuuluvaksi. KHO:een 28. 4. 1976 toimitetussa kirjoituksessa kaupunginhallitus haki muutosta kouluhallituksen päätökseen ja sen ohessa, ilmoittaen valtionapuhakemuksen myöhästyneen siksi, että kouluhallituksen kunnille peruskoulujärjestelmään siirtymisestä antamat ohjeet olivat tuolloin olleet epäselvät ja siirtymisestä oli kaupungin kouluviranomaisille aiheutunut paljon ylimääräistä työtä, pyysi, että kaupungille palautettaisiin määräaika valtionavun hakemista varten. KHO hylkäsi valituksen ja myös määräajan palauttamishakemuksen katsoen, että hakemuksen tueksi ei ollut esitetty HPurkuL 4 ja 5 §:n 3 momentissa tarkoitettuja syitä.

Ratkaisua arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota siihen, että myöhästyminen on ollut huomattavan suuri. Vaikka peruskoulu-uudistukseen liittyneet vaikeudet ja lainsäädännön monimutkaisuus sinänsä olisivatkin saattaneet puoltaa määräajan palauttamista, kokonaisarviossa päädyttiin hakemuksen hylkäämiseen (äänestys 7—1).

¹⁵ Ks. KHO 1960 II 432 (äänestys 4—1) ja 1971 II 26 (äänestys 4—1, joskin kysymys vm. tapauksessa oli VNp:ssä asetetusta määräajasta ilman uhkaa). Ks. samoin KHO 20. 5. 1974 T 2194 (äänestys 3—1).

Määräajan palauttaminen saattaa tulla kysymykseen myös sellaisissa tapauksissa, että päätöskappale valittamista varten on toimitettu liian myöhään tai että hakija on muutoin joutunut kärsimään postinkulun viivästyksestä tai muusta viranomaisen syyksi luettavasta menettelystä. Hyvän hallinnon periaatteisiin katsotaan kuuluvan sen, että toimituskirjat annetaan viivytyksettä. Määräaika voidaan tällaisissa tapauksissa palauttaa myös viranomaiselle, joka on asianosainen.

Tapauksessa *KHO 14. 11. 1975 T 4444* kunnallisen eläkelaitoksen eläkeasiamiehelle, joka oli ollut valittajana kunnallisen eläkelaitoksen eläkelautakunnassa, ei ollut toimitettu eläkelautakunnan antamaa päätöstä valitusajan kuluessa päätöksen antamisesta lukien. Tämän katsottiin olleen HPurkul 4 §:ssä tarkoitetun erittäin painavan syyn ja eläkeasiamiehelle palautettiin menetetty määräaika hakea muutosta päätökseen.

Tässä asiassa on kiinnitettävä ensinnäkin huomiota siihen, että KVTEL 8 §:n 1 momentin mukaan valitusajaksi luetaan eläkeasiamiehen kohdalla päätöksen tekemisestä. Tämän lainkohdan mukaisesti päätöskappaleen toimittamisella eläkeasiamiehelle ei olisi ollut merkitystä. Kuitenkin lain 14 §:n 2 momentin mukaan vahvistetussa eläkelautakunnan työjärjestyksessä oli määräys siitä, että yksi päätöskappale lähetettiin eläkeasiamiehelle. Kun tällaista päätöskappaletta ei ollut eläkeasiamiehelle toimitettu ja eläkeasiamies oli voinut perustellusti luottaa työjärjestykseen mainitusta lainkohdasta huolimatta, menetetyn määräajan palauttamiseen katsottiin olleen perusteita. Siten ratkaisevaa oli määräajan menettämisen arviointi eläkeasiamiehen kannalta. Tämän katsottiin voinen perustellusti luottaa työjärjestyksen mukaiseen menettelyyn.

Tapauksessa *KHO 17. 1. 1984 T 249* rakennuslautakunta oli julkipanon jälkeen 25. 4. 1983 antamallaan päätöksellä myöntänyt A:lle rakennusluvan turkistarhaa varten. Lääninoikeus jätti viereisen tilan omistajan B:n valituksen, joka oli saapunut lääninoikeuteen 12. 5. 1983 myöhästyneenä, tutkimatta. B. pyysi KHO:ssa menetetyn määräajan palauttamista. Asiakirjojen mukaan B:lle tuleva, hänen etukäteen tilaamansa päätöskappale oli annettu postin kuljetettavaksi 2. 5. 1983. Päätöksen sisältäneeseen postilähetykseen oli merkitty B:n osoite virheellisesti ja hän oli saanut postitoimistosta ilmoituksen sinne saapuneesta lähetyksestä keskiviikkona 4. 5. 1983 tai torstaina 5. 5. 1983. Valitusajan päättymispäivä oli maanantai 9. 5. 1983. KHO katsoi, että B. oli esittänyt erittäin painavia syitä hakemuksensa tueksi. (Äänestys 3—1).

Edellä tarkoitettussa tapauksessa oli olennaista se, että naapuri B. oli nimenomaisesti tilannut päätöskappaleen ja saanut sen vasta valitusajan loppuvaiheessa käytettäväkseen. Siten käytännöllisiä edellytyksiä valituksen laatimiseen ei enää riittävästi ollut. Rakennuslupa-asioissa on aiheutunut käytännön ongelmia siitä, että päätökset on annettava julkipanon jälkeen ja valitusajaksi myös luettava tästä antamispäivästä. Mikäli päätöskappale tilataan vasta valitusajan umpeenkuluttua, päätöskappaleen

toimittamiseen mahdollisesti tullut viivytys ei enää voi olla erityisen painava syy valitusajan palauttamiseen. Jos valitus kuitenkin on myöhästynyt nimenomaan siitä syystä, ettei päätöstä tai pöytäkirjanotetta ole annettu ajoissa valittajalle, tämä on ollut erityisen painava syy ja johtanut menetetyn valitusajan palauttamiseen (*KHO 1969 II 122* ja *1972 II 65*).

Jos päätöskappaletta julkipanon jälkeen annettavasta päätöksestä on kuitenkin pyydetty vasta valitusajan kuluttua ja päätöskappaleen antamisen viivästyminen ei ole ollut myöhästymisen perusteena, perustetta menetetyn valitusajan palauttamiseen ei ole ollut. Tällöin on edellytetty hakijan esittävän muita syitä, miksi säädettyä valitusaikaa ei ole noudatettu.

Oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 19 §:ssä on lailliseen esteeseen rinnastettu myös se tilanne, että asianosaisen oikeudenkäyntiasiamiehellä on laillinen este eikä toista asiamiestä ole voitu ajoissa hänen sijaansa saada.¹⁶ Kun hallintolainkäytössä menettely on yleensä kirjallista, voi uuden asiamiehen saaminen estyneen tilalle yleensä olla mahdollista. Siten hakijan asiamiehen sairautta ei yleensä ole pidetty sellaisena laillisena esteenä tai muuna erittäin painavana syynä, jota tarkoitetaan HPurkuL 4 §:ssä. Mainittakoon esimerkkinä *KHO:n ratkaisu 1967 II 105*, jossa oli kysymys pakkolunastushinnan hakemisesta 15 vuoden määräajassa. Toisaalta oikeuskäytännössä on tapauksia, joissa myös asiamiehen sairaus on voinut johtaa määräajan palauttamiseen.

Tapauksessa *KHO 23. 4. 1974 T 1676* valittaja ei ollut voinut toimittaa valituskirjaansa KHO:lle määräajassa eli viimeistään 20. 12. 1972, koska hänen asiamiehensä oli joutunut 18. 12. 1972 yllättäen hoidettavaksi sairaalaan, mistä asiamies ei ollut päässyt poistumaan ennen valitusajan päättymistä. Menetetty määräaika palautettiin ja 21. 12. 1972 saapunut valitus tutkittiin. Tässä tapauksessa voidaan kiinnittää huomiota juuri siihen, että asiamiehen sairaus oli tapahtunut juuri valitusajan loppuvaiheessa ja näin ollen oli osoitettavissa tosiasiallisia esteitä valituksen tekemiselle. Mainittakoon myös, että kysymys oli invalidiautoa koskevasta asiasta, jossa myös asian laatu vaikutti kokonaisarvosteluun.

Edellä selostettujen ratkaisujen pohjalta voidaan päätellä, että menetetyn määräajan palauttaminen saattaa usein tulla kysymykseen sellaisissa tapauksissa, jossa määräajan noudattamatta jättämiseen on vaikuttanut viranomaisen virheellinen menettely tai puutteellinen ohjaus. Sitä vastoin hakijasta ai-

¹⁶ Käytännössä on edellytyksenä kuitenkin ollut, että aikaa ei ole jäänyt uuden asiamiehen valtuuttamiseen. Tapauksessa *KHO 1946 II 195* myönnettiin määräaika, kun asiamies oli joutunut hädämyrkytyksen uhriksi. Sitä vastoin asiamiehen sairautta ei yleisesti pidetä määräajan palauttamiseen riittävänä perusteena. Ks. *KHO 1967 II 105* ja *Lager, DL 1981 s. 238*.

heutuvia syitä arvioitaessa on yleisemminkin otettava huomioon asian laatu ja merkitys hakijan kannalta sekä tosiasialliset esteet määräajan noudattamiselle. Näin menetetyn määräajan noudattamistakin koskeva oikeuskäytäntö asettuu oikeusturvajärjestelmän yleisiin puitteisiin.

6.4. Määräajan palauttamisen hakeminen

Menetetyn määräajan palauttamista haetaan HPurkuL 5 §:n 1 mom:n mukaisesti KHO:lta. Milloin hakemuksen tueksi esitetään laillinen este, hakemus on tehtävä 30 päivän kuluessa esteen lakkaamisesta. Menetetyn määräajan palauttamista on kuitenkin haettava viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun määräaika päättyi. Erityisen painavista syistä määräaika voidaan palauttaa sen jälkeenkin.

Ennen HPurkuL:n säätämistä oli menetettyä määräaika ollut haettava takaisin kohtuullisessa ajassa. Tarkempaa määräaika hakemuksen tekemiselle ei ollut säädetty. Lain valmisteluvaiheissa päädyttiin yhdenmukaisesti muutetun oikeudenkäymiskaaren kanssa ehdotukseen 30 päivän pituisesta määräajasta.

Tällöin pidettiin lähtökohtana sitä, ettei ollut hyväksyttävää syytä pitää määräaika varattuna kauemmin kuin 30 päivää eikä asettaa myöskään maksimiaikaa palauttamisen hakemiselle. (Lvk 1960:5 s. 5 ja 1965:5 s. 7) KHO:n lausunnossa 30. 5. 1963 viitattiin samoin oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 18 §:n säännöksiin määräajoista. Tarkennuksena kuitenkin esitettiin, että menetettyä määräaika olisi viimeistään haettava vuoden kuluessa siitä päivästä, jona määräaika päättyi.

Hallituksen esitykseen ei kuitenkaan sisältynyt ehdotusta tällaisesta enimmäisajasta menetetyn määräajan hakemiselle. Lakivaliokunnan mietinnössä määräykset ajasta, jonka kuluessa menetetyn määräajan palauttamista tai myös päätöksen purkamista olisi viimeistään haettava, lisättiin lakiehdotukseen. Mietinnössä todettiin nimenomaisesti käytännössä voivan esiintyä tilanteita, joissa kohtuus vaati määräajan palauttamista tuon ajan päätyttyäkin. Sen vuoksi valiokunta ehdotti säädettäväksi, että KHO voisi erityisen painavista syistä myöhemminkin palauttaa määräajan. Tätä koskeva säännös tuli sitten HPurkuL 5 §:n 3 mom:iin.

Määräajan palauttamista saa hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti hakea jokainen, jolla on asiassa valitusoikeus.¹⁷ Tämä koskee luonnollisesti menetetyn muutoksenhakuajan palauttamista. Muutoin menetetyn määräajan

¹⁷ Ks. HE 165/1965 vp. s. 4.

palauttamista voi luonnollisesti hakea se, jonka käytettävissä asianomainen määräaika on ollut ja joka on sen menettänyt. Asialegitiimaatiota koskevat kysymykset on näin ollen ratkaistava sen mukaan, kenen käytettävissä määräaika kulloinkin on ollut. Hakemuksen suostumisen asiallisina edellytyksinä on, että hakija kykenee esittämään laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn. Siten menettelyssä on näyttövelvollisuus ensisijaisesti hakijalla. Hakemusta ratkaistaessa otetaan sitten huomioon myös se näyttö ja aineisto, mikä saadaan mahdolliselta vastapuolelta selityksenä tai asianomaiselta viranomaiselta. Myös viran puolesta voidaan hankkia HPurkuL 9 §:n 2 mom:n mukaisesti tarpeellisen lisäselvitys.

Edellä tarkoitettu 5 §:n 3 mom:n mukainen vuoden enimmäisaika menetetyt määräajan palauttamishakemukselle on luonteeltaan prosessuaalinen. Toisaalta määräaika voidaan sen jälkeenkin palauttaa erityisen painavista syistä. Näiden syiden harkinta KHO:ssa on puolestaan luettavissa hakemuksen hyväksymisen materiaalistien edellytysten selvittämiseen. Vastaava asetelma on HPurkuL 7 §:n 2 mom:ssa purkuhakemusten tekemiseen säädetyn 5 vuoden määräajan kohdalla. Näistä lähtökohdista on aikaisemmin ollut erilaistakin käytäntöä sen suhteen, onko määräajan jälkeen tehty hakemus jätettävä tutkimatta vai perusteiden puuttuessa siihen suostumiseen hylättävä.

Mainitun purkusäännöksen osalta KHO tapauksessa *1968 II 662* katsoi, että määräajan jälkeen tehty purkuhakemus oli jätettävä tutkimatta. Samoin ennen HPurkuL:n säätämistä sovellettaessa oikeudenkäymiskaaren 31 luvun 18 §:n säännöksiä jätettiin säädettyjen määräaikaisten (30 pv:n ja 1 v:n) jälkeen tehdyt hakemukset myöhästyneinä tutkimatta. (Ks. *KHO 31. 5. 1961 T 2222, 15. 2. 1962 T 615, 1963 II 40*).

Toisaalta oli myös tapauksia, joissa hakemus oli edellytysten puuttuessa hylätty. Yhdenmukaiseen käytäntöön päädyttiin sitten KHO:ssa 1973, jolloin täysistunnossa käydyn keskustelun jälkeen katsottiin, että määräajan jälkeen tehdyt hakemukset tuli tutkia ja materiaalistien edellytysten puuttuessa sitten hylätä.¹⁸ Kun laki nimenomaisesti antaa KHO:lle mahdollisuuden määräajan palauttamiseen myös sanotun vuoden määräajan jälkeen, kysymys on siten KHO:n kannalta aineellisesta edellytyksestä määräajan palauttamiseen. Tähän nähden ei ole myöskään hakijan kannalta tarpeen konstruoida säädettyä määräaikaa vain prosessuaaliseksi, ylimääräisen muutoksenhaun tekemiseen liittyväksi ehdottomaksi määräajaksi. Toisaalta on selvää, että ajan kuluminen on otettava huomioon harkittaessa edellytyksiä hakemukseen suostumiselle. Eriyisen painavien syiden edellyttäminen on joustava oikeusnormi, jonka soveltamisessa on otettava huomioon hakijan intressi ja oikeudellinen

¹⁸ Ks. KHO 1973 II 593.

tilanne myös muiden asianosaisten kannalta. Mitä enemmän aikaa on kulunut, sitä enemmän vaaditaan perusteita hakemukseen suostumiselle.

Suostuessaan menetetyn määräajan palauttamishakemukseen KHO:n on HPurkuL 10 §:n mukaisesti määrättävä, mitä hakijan on noudatettava palauttettua määräaikaa käyttäessään.¹⁹ Käytännössä tämä merkitsee yleensä sitä, että KHO:n päätöksessä asetetaan uusi määräaika valituksen tekemiseen, hakemuksen toimittamiseen tai muuhun prosessitoimenpiteeseen ryhtymiseen. Joissakin tapauksissa, kun asiakirjoihin jo sisältyy asianomainen valitus tai hakemus, asia saatetaan enempien mutkallisuuksien välttämiseksi palauttaa oikeassa järjestyksessä käsiteltäväksi. KHO:n päätös sisältää tällöin sen toteamisen, että määräaikaa ei ollut menetetty ja että asia näin ollen on ollut oikeudellisesti otettava tutkittavaksi.

¹⁹ Ks. menettelystä yleensä *Tirkkonen* s. 142 ss.

7. PÄÄTÖKSEN PURKAMINEN

7.1. Purkuperusteista yleensä

Hallintopäätöksen purkamista koskevat perusteet voidaan HPurkuL 6 §:n mukaisesti jakaa kolmeen ryhmään: Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat ne perusteet, joilla vanhastaan on voitu tehdä myös kantelu tuomiovirheen nojalla. Laissa tämä määriteltiin menettelyvirheeksi, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Toiseen ryhmään kuuluvat perusteet, ilmeisesti väärä lain soveltaminen ja erehdys, vastaavat aikaisemmin sovelletun analogisen restituu- tion edellytyksiä. Kolmantena ryhmänä on asiaan tullut sellainen uusi selvitys, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu selvi- tyksen jättäminen aikanaan esittämättä. Tämä purkuperuste vastaa oikeuden- käymiskaaren alkuperäisessä 31 luvussa tarkoitettuja tapauksia. Tuolloin tuo- mion purulle edellytettiin uusia perusteita tai erinomaisia syitä ja perusteita.¹

Oikeudenkäymiskaaren pohjalta kehittyneestä tuomionpurusta mai- nittakoon tässä korkeimman oikeuden käytännöstä seuraavat esimerkit. Tapauksessa KKO 1931 II 271 ulosmittaus ja pakkohuutokauppa puret- tiin ja poistettiin, kun omaisuus oli sellaista, jota UL 4 luv. 9 §:n 2 mom:n mukaan ei olisi saanut ulosmitata. Tapauksessa KKO 1948 II 10 asiakir- jan kuolettamista koskeva päätös purettiin, kun kuoletettu osakekirja olikin tallella. Tapauksessa KKO 1956 II 78 rangaistustuomio purettiin, vaikka tuomittu oli kuollut ennen purkupäätöksen antamista. Tapauk- sessa KKO 1961 II 63 rangaistustuomio purettiin syytetyn vahingoksi, kun jutussa ajatetun syytteen tueksi oli ilmaantunut uusia todisteita, joi- den esittäminen olisi todennäköisesti johtanut syytetyn tuomitsemiseen. Tapauksessa KKO 1957 II 52 kiinteistötuomarin lainhuutopäätös puret- tiin, kun tila, johon lainhuuto oli annettu, ei ollut kaupungin alueella.

Lakia säädettäessä selvennettiin myös hallintopurun suhdetta kanteluun ja perustevalitukseen säätämällä viimeksimainitut muutoksenhakukeinot purkuun nähden nimenomaan ensisijaisiksi 6 §:n 3 momentissa. Edelleen lakiin otettiin

¹ Ks. HE 165/1965 vp. s. 4.

2 momenttiin oikeuskäytännössä jo vakiintunut periaate siitä, että päätöksen purkaminen edellytti päätöksen loukkaavan yksityisen oikeutta tai purkamisen on julkisen edun vaatima toimenpide.

Hallituksen esityksestä tämä ns. purkukynnys puuttui. Aikaisempiin lainvalmistelukunnan ehdotuksiin tämä edellytys sisältyi siinä muodossa, ettei hallintopäätöstä kuitenkaan purettako, jollei julkinen tai yksityinen etu sitä vaadi. (Lvk 1960:5 7 §:n 3 mom. ja 1965:5 7 §:n 3 mom.) Hallituksen esitystä valmisteltaessa pyrittiin tämä edellytys kirjoittamaan säännöksen alkuun siinä muodossa, että hallintopäätös voitaisiin, »mikäli tärkeä yksityinen tai julkinen etu sitä vaatii», purkaa. Lakiin tämä säännös kirjoitettiin purkukynnyksen muotoon.

Hakemuksen päätöksen purkamisesta voivat tehdä ensinnäkin asianosainen ja se, jonka etua tai oikeutta hallintopäätös muutoin koskee. Oikeuskäytännössä on sallittu myös sen viranomaisen, jonka toimialaan asia kuuluu, hakea päätöksen purkamista. Näihin viranomaisiin kuuluvat myös oikeuskansleri ja oikeusasiamies.

Päätöksen purkamista koskevan hakemuksen johdosta KHO tutkii ensin, onko asiassa ylipäänsä mahdollisuus hakea purkua. Siten ratkaistaan ennakokysymyksinä paitsi HPurkulain soveltamisalaa liittyvät kysymykset myös muutoksenhakukeinojen keskinäinen järjestys. Siten purkuhakemuksen tutkimisen edellytyksenä joudutaan ratkaisemaan, onko asiassa lain 6 §:n 3 momentin mukaisesti perustevalitus tai kantelu mahdollinen. Näitä kysymyksiä tarkastellaan jäljempänä kohdassa 7.8. Purkuhakemuksen hylkäävän päätöksen perustelut ovat usein niukat eikä niistä näy, millä perusteella hakemus on hylätty. Tästä huolimatta asiaa selvittäessä tutkitaan, onko päätöksessä hakemuksessa tarkoitettu puutteellisuus tai virhe, onko tuo virhe HPurkuL:n tarkoittamalla tavalla olennainen ja purkuperusteeksi riittävä sekä lopuksi, onko purkukynnys ylitetty ja onko hakemukseen muutoin edellytykset suostua.

Purkuhakemuksen ratkaiseminen saattaa siten edellyttää hyvinkin monivaiheista asian selvittämistä ja päätöksentekoa. Esimerkkinä voidaan mainita KHO:n päätös 1983 I 1 oikeuskanslerin purkuhakemukseen eräässä nimitysasiassa, jota selvitetään jäljempänä. Samoin voidaan todeta, että huolimatta purkuhakemuksen hylkäämisestä KHO:n päätös saattaa sisältää perustellun ratkaisun laintulkintakysymykseen. Siten purkuasiassakin annettulla päätöksellä saattaa olla yleistä, lainkäyttöä ohjaavaa merkitystä. Yleensä purkuasioissa annetut päätökset koskevat kuitenkin asianomaista yksittäistapausta ja johtopäätösten tekemistäkin varten on koottava laajempaa aineistoa. Seuraavassa tarkastellaan lain purkuperusteita selvittäviä tyyppitapauksia.

7.2. Menettelyvirhe purkuperusteena

Valmisteltaessa säännöksiä menettelyvirheestä purkuperusteena pyrittiin aluksi yksityiskohtaisempaan, tuomiovirhekantelun perusteita vastaavaan lueteloon. Sen mukaan tällaisina menettelyvirheinä pidettiin sitä, että viranomaisen ei ollut toimivaltainen, päätöksenvoipa tai kelpoinen asiaa ratkaisemaan. Tähän rinnastettiin myös muu menettelyvirhe, jonka voitiin otaksua olennaisesti vaikuttaneen päätökseen (Lvk 1960:5 7 §:n 1 mom: 1 kohta.). KHO:n lausunnossa 30. 5. 1963 verrattiin näitä purkuperusteita prosessinedellytysten puuttumiseen. Menettelyvirheen osalta todettiin, ettei päätöstä olisi syytä mennä purkamaan eikä oikeusvarmuutta järkyttämään, ellei sattunut menettelyvirhe olisi selvästi sen laatuinen, että se on vaikuttanut väärän hallintopäätöksen antamiseen. Myöhemmissä lainvalmisteluvaiheissa säännös sai sitten yksinkertaisemman muodon, jonka mukaan purkuperusteena on asiassa tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätöksen purkamiseen johtavana menettelyvirheenä voidaan ensinnäkin pitää sitä, että asian ratkaissut viranomainen ei ole ollut toimivaltainen tai oikealla tavalla kokoonpantu. Tällöin on kysymys ehdottomasta prosessinedellytyksestä.

Esimerkkinä voidaan mainita KHO:n ratkaisu 1978 II 144, jossa oli kysymys työsuojeluhallituksen toimivallasta ratkaista työpaikan käsite. Kun eräiden valtakunnallisten työmarkkinajärjestöjen solmimat sopimukset työsuojelusta työpaikoilla olivat sellaisia työsuojelun valvonnasta annetun lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuja työehtosopimuksia, joita oli noudatettava sitovana järjestettäessä työnantajan ja työntekijän yhteistoimintaa työsuojelun valvonnassa, työsuojeluhallituksella ei ollut toimivaltaa ratkaista teollisuuslaitoksen työsuojelutoiminnassa käytettävää työpaikan käsitettä. Työsuojeluhallituksen päätös purettiin ja työsuojelutoimiston päätös kumottiin. Siten tässä tapauksessa työsuojeluhallituksen päätös oli tehty ilman asianomaista toimivaltaa ja oli tästä syystä purettavissa. Tämä oli erityistapaus, jossa KHO hankki myös työtuomioistuimen lausunnon asian selvittämistä varten. Johtopäätöksenä voidaan kuitenkin todeta, että vaikka viranomaisen toimivallan puute olisi tulkinnanvaraistenkin normien pohjalta ratkaistava, menettelyvirheenä tällainen ehdottoman prosessinedellytyksen puuttuminen voi johtaa päätöksen purkamiseen.

Olennaisena voidaan pitää myös sellaista menettelyvirhettä, että asiaa käsitellessä on sivuutettu jokin olennainen vaatimus tai käsitellyvaihe. Alistettavista asioista voidaan mainita sellainen tyyppitapaus, että päätös on vahvistettu ennen siitä tehtyjen valitusten ratkaisemista. KHO on eräissä tapauksissa

nimenomaisesti todennut, että päätöksestä tehdyt valitukset oli ratkaistava samalla kertaa ja että niiden sivuuttaminen oli HPurkuL 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu menettelyvirhe (*KHO 1967 II 152*).

Esimerkiksi tapauksessa *KHO 28. 2. 1975 T 941* lääninhallituksen kouluosasto oli vahvistanut kansalaisopiston johtokunnan päätöksen, jolla oli valittu opiston väliaikainen opettaja. Kun kouluosasto ei ollut samassa yhteydessä ratkaissut johtokunnan päätöksestä lääninhallitukselle tehtyjä valituksia, kouluosaston päätös purettiin ja asia palautettiin kouluosastolle uudelleen käsiteltäväksi. Siten tässä tapauksessa oli menettelyvirheenä se, että vaali oli vahvistettu ottamatta huomioon vaaleja koskevasta päätöksestä tehtyjä valituksia. Tämä menettelyvirhe oli voinut olennaisesti vaikuttaa kouluosaston päätökseen.

Kuulemisvirheet muodostavat purkusäännöksenkin soveltamisessa oman erityisryhmänsä. Edellä on jo todettu, että kuulemisperiaatteen merkitystä on nimenomaisesti vahvistettu HPurkuL 2 §:n 1 momentin 1 kohdan kantelua koskevalla säännöksellä. Asianosaisen kuuleminen on hallintolainkäytössä ja hallinnossakin, ennen HMenL 15 §:n kuulemissäännöstä ollut yleisenä periaatteena. Kuulematta jättäminen on vanhemmassa oikeuskäytännössäkin yleensä johtanut valituksen johdosta asian palauttamiseen.²

Kun asianosaisen kuuleminen on oikeusturvan kannalta eräs perusperiaatteita, kuulemisella ei yleensä valitusasiassa edellytetä olleen edes potentiaalista vaikutusta asian ratkaisemiseen, vaan päätöksen kumoamiseen riittää tuon periaatteen syrjäytyminen. Purun edellytyksestä on taas nimenomaisesti 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty, että menettelyvirhe on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Kovin korkeaa kynnystä kuulemisen mahdolliselle vaikutukselle ei kuitenkaan voida asettaa. Asianosaisen kuuleminen tuo aina esille aineistoa, jolla saattaa olla merkitystä asian ratkaisemisessa. Siten kuulemisvirheiden osalta asetelmaa voidaanakin tarkastella toisin päin. Päätöksen purkamiseen ei ole perustetta siinä tapauksessa, että voidaan selvästi osoittaa, että kuulemisella ei asiassa olisi ollut merkitystä. Kokonaisharkinnassa on otettava huomioon myös asian laatu ja merkitys asianosaisen kannalta sekä päätöksen tekemisestä kulunut aika.

Tapauksessa *KHO 1972 II 1* oikeuskanslerin esityksestä purki sosiaali- ja terveysministeriön hintaosaston päätöksen mm. sillä perusteella, ettei asianomaiselle vuokranantajalle ja vuokralaiselle ollut annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ennen vuokratun liikehuoneiston ylimmän sal-

² Mainittakoon esimerkkeinä *KHO 1979 II 146* (ajokortin peruuttaminen), *1979 II 4* (virantoimituksesta pidättäminen), *1979 II 59* (ulkomaalaisen passittaminen) ja *1979 II 159* (kurinpitoasia).

litun vuokran vahvistamista. Tämä kuulematta jättäminen ja asian osoittautuminen riittäisiksi olisi voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Kuulemisen merkitys on tullut erityisesti esille kaavaa tai tonttijakoa valmisteltaessa. RakL 125 §:n 2 momentin mukaisesti asetuksella säädetään asianomaisten kuulemisesta kaava tai tonttijakoa valmisteltaessa. RakA 154 §:n mukaisesti on maanomistajille, joiden etua tai oikeutta kaava tai tonttijako saattaa koskea, varattava siinä määrin kuin tarpeelliseksi katsotaan, tilaisuus joko kirjallisesti tai suullisesti lausua mielipiteensä asiasta. Nämä säännökset korostavat kuulemisen tarpeellisuutta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Samalla kuulemisella pyritään kahdensuuntaiseen kommunikaatioon ja mielipiteiden huomioon ottamiseen.

Mainitun RakA 154 §:n soveltamiskäytäntö on viime vuosina selkeytynyt. Aikaisemmin vielä 1960-luvulla kaavaehdotuksen useamman kerran nähtävilläolon katsottiin joskus korvanneen kuulemisen laiminlyöntiä (*KHO 2. 6. 1969 T 3286, 7. 1. 1969 T 23 ja 23. 10. 1973 T 4190*). Sittemmin selostusratkaisussa *KHO 1976 I 2* korostettiin tätä kuulemisvelvollisuutta. Tuossa valitusasiassa oli kuulemisen seurauksena saattanut olla, ettei erään kokoojatie eri sijoitusmahdollisuuksia ollut riittävästi selvitetty. KHO kumosi menettelyvirheen johdosta lääninhallituksen ja kunnanvaltuuston päätökset. Sittemmin tämä käytäntö on vahvistunut valitusasioissa eikä myöhemmin ole myöskään kuulemiselta edellytetty tällaista potentiaalista vaikutusta (*KHO 23. 2. 1978 T 769, 1979 II 73 ja 1979 II 74*).

Purkuasioissa on sitävästoin jouduttu kiinnittämään huomiota myös kuulemisen sivuuttamisen mahdollisiin vaikutuksiin ja yleisesti myös siihen, että valitusasioissa vähitellen vakiintunut RakA 154 §:n tulkinta ei ole ensivaiheessa vielä voinut riittää purkuperusteeksi. Käytäntö on vähitellen tältäkin osin kiinteytynyt niin, että asianosaisen kuulematta jääminen on yleisesti johtanut myös päätöksen purkamiseen.

Tapauksessa *KHO 1982 II 59* oli rantakaavassa osoitettu rakennuskortteli aikaisemmin poikkeusluvalla hyväksytyn, mutta sittemmin rauenneen palstoitussuunnitelman mukaisen luonnontilaisen puiston kohdalle. Kun tähän alueeseen rajoittuvan tilan omistajalle, joka oli hankkinut tilan omistukseensa palstoitussuunnitelman mukaisena luonnonpuistoon rajoittuvana loma-asuntotonttina, ei ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi rantakaavaa valmisteltaessa, lääninhallituksen päätös purettiin menettelyvirheen johdosta.

Tapauksessa *KHO 24. 11. 1976 T 4556* naapurimaanomistajalle ei ollut varattu RakA 154 §:ssä tarkoitettua tilaisuutta lausua mielipidettään rakennuskaavan muutosta valmisteltaessa. Rivitalon rakennuspaikan rakennusalan muutos salli rakentamisen aikaisempaa huomattavasti lähempänä naapurimaanomistajan rakennuspaikkaa ja sillä olevaa rakennusta ja muutoinkin olennaisesti koski naapurirakennuspaikan omistajan etua. Mainittua naapuria olisi näin ollen ollut tarpeen kuulla kaavanmuutosta valmisteltaessa. Tämän vuoksi KHO naapurin ja hänen kahden asiakumppaninsa hakemuksesta, kun kuuleminen kaavan valmisteluvaihees-

sa olisi ollut mahdollista ilman asian laatuun nähden kohtuutonta hankaluutta ja virhe oli voinut vaikuttaa kaavanmuutoksen sisältöön, purki HPurkuL 6 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 2 momentin sekä 7 §:n nojalla lääninhallituksen ja valtuuston kaavanmuutosta koskeneet päätökset ja palautti asian kunnanhallitukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Kuulemiseen on verrattavissa asian selvittämiskeinona myös katselmuksen toimittaminen. Milloin rakennusluvan myöntäminen sisältää RakL 132 §:n 2 momentissa tarkoitetun poikkeamisen, on saman lainkohdan 3 momentin mukaisesti toimitettava katselmus »milloin on ilmeistä, että rakennuslupa koskee naapurin etua». Tällöin naapurien kuuleminen poikkeamisen edellytyksistä tapahtuu katselmustoimituksessa. Kysymys siitä, milloin rakentaminen koskee ilmeisesti naapurin etua, ratkaistaan ottaen huomioon rakentamishankkeen ja poikkeamisen sekä naapureiden asema yksittäistapauksittain. Poikettaessa asema- tai rakennuskaavassa määrätystä rakennusrajaista otetaan katselmuksen tarpeellisuutta ratkaistaessa huomioon, onko kysymys rakentamisesta lähemmäksi naapurin rajaa vai muuhun suuntaan.

Tapauksessa *KHO 1973 II 88* rakennushanke merkitsi asemakaavassa määrätyn rakennusrajan ylitystä 3,5 metriä naapuritontin suuntaan. Rakennus tuli ulottumaan naapuritontin rajaan, eikä naapuri ollut antanut ylitykseen suostumustaan. Poikkeamista ei ollut pidettävä vähäisenä eikä rakennuslupaa näin ollen, kun RakL 132 §:n 1 momentissa tarkoitettua poikkeuslupaa ei ollut esitetty, olisi saanut myöntää. Kun ennen rakennusluvan myöntämistä ei ollut myöskään toimitettu alkukatselmusta, asian käsittelyssä oli tapahtunut menettelyvirhe, joka oli voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. HPurkuL 2 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla asia palautettiin uudelleen maistraatin käsiteltäväksi. Siten tässä tapauksessa oli kysymys kanteluun annetusta päätöksestä.

Tapauksessa *KHO 1980 II 50* rakennuslupa rivitalolle oli myönnetty toimittamatta rakennuspaikalla katselmusta, vaikka rivitalo ylitti voimassa olevan rakennuskaavan mukaiset rakennusrajat kummastakin päästä yli metrillä. Rivitalon rakennuspaikkaa vastapäätä olevan, noin neljän metrin puistokaistan erottaman rakennuspaikan omistajien kantelun johdosta lääninoikeus oli kumonnut ja poistanut rakennuslautakunnan päätöksen sekä palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. KHO katsoi, että rakennuslupaa myönnettäessä tapahtunutta poikkeamista uudisrakennuksen rakentamista koskevista määräyksistä oli rakennushankkeen koko sekä rakennusrajan ylityksen suunta huomioon ottaen pidettävä vähäisenä. Rakennusoikeutta ei myöskään ollut ylitetty. Kun kuitenkin oli ilmeistä, että rakennusluvan myöntäminen oli koskenut naapurien etua, ennen luvan myöntämistä olisi rakennuspaikalla ollut suoritettava katselmus. Sen suorittamatta jättäminen ei kuitenkaan ollut voinut olennaisesti vaikuttaa rakennuslautakunnan päätökseen, kun otettiin huomioon hakemuksen käsittelyvaiheet ja rakentamismääräyk-

sestä poikkeamisen vähäisyys. KHO kumosi lääninoikeuden päätöksen ja saattoi rakennuslautakunnan päätöksen voimaan. Siten tässäkin tapauksessa oli kysymys kantelusta.

Vastaavasti tapauksessa *KHO 16. 6. 1980 T 3135* pidettiin rakennuskaavassa määrätyn, rakentamiseen osoitetun rajan ylitystä vähäisenä rakennuksen sijainti ja koko huomioon ottaen.

Katselmuksen tarpeellisuus ratkaistaan kantelu- ja purkuasioissa luonnollisesti samojen RakL 132 §:n 3 momentin periaatteiden pohjalta. Päätöksen purkamisen HPurkuL 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty edellytykset eivät myöskään sanottavasti poikkea lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyistä kanteluperusteista ns. muun menettelyvirheen johdosta. Kysymys on sen selvittämisestä, onko menettelyvirhe voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Tämä perusteiden vertailukelpoisuus ilmenee mm. KHO:n ratkaisusta *31. 1. 1984 T 411*, jossa rakennuslautakunta ei ollut myöskään toimittanut rakennuspaikalla katselmusta ennen tilapäisen uudisrakennuksen rakennusluvan myöntämistä. Mainitusta menettelyvirheestä olisi ollut mahdollista tehdä kantelu lääninoikeudelle. Kun kantelun tekemiselle säädetty aika oli kulunut umpeen asiaa koskevan purkuhakemuksen ollessa vireillä KHO:ssa, KHO tutki purkuhakemuksen. Päätöslauselmassa todettiin nimenomaisesti, että asian käsittelyssä oli tapahtunut menettelyvirhe, joka oli saattanut vaikuttaa olennaisesti päätökseen. Kun päätös loukkasi hakijoiden oikeutta ja julkinen etu vaati päätöksen purkamista, päätös purettiin. Kantelun ja purun keskinäistä suhdetta tarkastellaan vielä jäljempänä 6 §:n 3 momentin selvittelyn yhteydessä.

Menettelyvirhe saattaa koskea myös kaavaehdotuksen nähtävänä pitämistä. Tällainen kaavan valmistelun myöhempäänkin vaiheeseen liittyvä virhe saattaa olla päätöksen purkamisen perusteena.

Tapauksessa *KHO 1981 II 50* oli kysymys paitsi kuulemisvirheestä myös tällaisesta virheellisestä kuulutuksesta. Kuulutuksesta, joka koski RakA 154 §:n mukaista kuulemista asemakaavaluonnoksen johdosta, ei käynyt ilmi, että tila osaksi kuului kaavoitettavaan alueeseen, eikä tilan omistajaa tai haltijaa ollut muutoin kuultu. Asemakaavaehdotuksen nähtävänäpidosta ei ollut erikseen annettu tietoa toiselta paikakunnalta olevalle maanomistajalle. Näin ollen kaavaa valmisteltaessa oli menetelty virheellisesti. Koska kaavan hyväksymistä käsiteltäessä kaupunginvaltuustossa oli tapahtunut menettelyvirhe, joka oli olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, purettiin lääninhallituksen asemakaavan vahvistamista koskeva päätös tilasta muodostettujen, kaavoitettavan alueen reunassa sijaitsevien lohkotilojen osalta, kun virheellinen menettely koski niiden alueita ja purkaminen näiden osalta oli mahdollinen asemakaavalle lain mukaan asetettuja vaatimuksia syrjäyttämättä. KHO:n päätöslauselmassa nämä menettelyvirheet sidottiin yhteen todeten, että

valmistelussa oli menetelty virheellisesti. Tästä oli saattanut olla seurauksena, että asianomaisten tilojen omistusoikeussuhteita ei ollut riittävästi otettu huomioon. Menettelyvirhe oli siten voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Päätöksen purkamiseen johtavana menettelyvirheenä saatetaan pitää myös lausunnon hankkimatta jättämistä. Tällöin on kuitenkin kysymys nimenomaan laissa edellytetyn lausunnon hankkimisesta ja asian ratkaisemisesta näin ollen virheellisessä järjestyksessä. Tällaisiakin tapauksia on osoitettavissa lähinnä ympäristöoikeuden alalta.

Tapauksessa *KHO 11. 1. 1973 T 68* oli kysymys rakennusluvasta sikalan rakentamista varten. Mikäli kysymys on suuremmasta kuin 50 täysikasvuiselle tai sellaista vastaavalle sialle tarkoitettavasta sikalarakennuksesta, tätä on pidettävä THA 17 §:ssä tarkoitettuna laitoksena, jonka sijoittamiseen on haettava THL 26 §:n 2 momentin mukaisesti terveyslautakunnan hyväksyminen. Samoin on rakennusvalvontaviranomaisen hankittava ennen rakennusluvan myöntämistä terveyslautakunnan lausunto THA 20 §:n mukaisesti. Mainitussa tapauksessa kysymys ei kuitenkaan ollut tällaisesta sikalasta ja KHO:n enemmistö (äänestys 3—1) katsoi, että rakennuslautakunta oli voinut myöntää rakennusluvan hankkimatta mainittua terveyslautakunnan lausuntoa ja ettei asiassa niin ollen ollut tapahtunut menettelyvirhettä. Vähemmistö katsoi kysymyksessä olleen sijoituspaikkalupaa edellyttäneen sikalan ja ottaen huomioon terveyslautakunnan sittemmin antaman ilmoituksen, ettei rakennusta voitu hyväksyä rakennusluvassa tarkoitetulle paikalle, purki menettelyvirheen johdosta päätöksen. Äänestys tässä tapauksessa koski siten sikalan laatua, ei menettelyvirhettä sinänsä.

Tapauksessa *KHO 21. 6. 1984 T 2741* kunnanhallitus oli myöntänyt luvan maa-ainesten ottamiseen harjualueelta, joka kuului maa- ja metsätalousministeriön suunnittelemaan valtakunnalliseen harjunsuojeluohjelmaan ja jolla siten saattoi olla luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista merkitystä. Tähän nähden kunnanhallituksen olisi tullut, kun otettiin huomioon maa-aineslain 13 §:n 3 momentin säännös, ennen luvan myöntämistä hankkia maa- ja metsätalousministeriön lausunto lupahakemuksesta sekä alistaa päätös maa-aineslain 7 §:n 2 momentin nojalla lääninhallituksen vahvistettavaksi. Kun otettiin huomioon maa- ja metsätalousministeriöltä saatu selvitys, KHO piti lausunnon hankkimatta jättämistä HPurkuL 6 §:ssä tarkoitettuna menettelyvirheenä, joka oli voinut olennaisesti vaikuttaa kunnanhallituksen päätökseen. Tämän vuoksi KHO lääninhallituksen hakemuksesta purki kunnanhallituksen päätöksen ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi (äänestys 5—2).

Siten KHO:n päätöslauselmassa viitattiin menettelyvirheen olennaisuuden osalta nimenomaisesti ministeriöltä saatuu selvitykseen. Siten

tässäkin tapauksessa on huomattava, ettei lausunnon hankkimatta jättäminen sinänsä vielä riitä päätöksen purkamiseen vaan menettelyvirheeltä edellytetään olennaista vaikutusta päätökseen.

Maa-aineslain soveltamisesta löytyy useampia muitakin ratkaisuja, joissa lausunnon hankkimatta jättämistä on pidetty purkamiseen johtavana menettelyvirheenä. Siten on purettu myös kunnanhallituksen myöntämiä lupia maa-ainesten ottamiseksi, milloin ottaminen on tehty mahdolliseksi myös pohjavesialueella hankkimatta laissa edellytettyä vesipiirin lausuntoa. Siten esim. tapauksessa *KHO 23. 1. 1985 T 344* on kunnanhallituksen päätös viitaten Maa-ainesL 5 §:n säännökseen HPurkuL 6 §:n nojalla purettu. Tällöinkin on arvioitu jälkikäteen saadun selvityksen pohjalta, olisiko lausunnolla voinut olla olennaista merkitystä ottamisalueen rajaukseen ja siten päätökseen. Siten päätöksen purkamisen edellytyksissä on yhdistetty prosessuaalinen menettelyvirhe ja sen vaikutus materiaaliseen lopputulokseen.

Tässä tutkimuksessa ei ole tarpeen käsitellä kaikkia mahdollisia menettelyvirheitä. Ne voivat olla hyvinkin monenlaatuaisia. Mainittakoon esimerkkinä KHO:n ratkaisu *1972 II 82*, jossa päätöksen purkamista haettiin sillä perusteella, että asemakaavaa laadittaessa ja vahvistettaessa oli jätetty selvittämättä mahdollisuus ottaa huomioon vuokrasuhteiden pitentämisestä tehdyt vaatimukset. KHO:n enemmistö (äänestys 5—2) katsoi, ettei tätä mahdollisuutta ollut jätetty selvittämättä ja ottaen huomioon RakL 34 ja 38 §:n sekä vuokra-alueiden järjestelystä kaupungeissa ja kauppaloissa annetun lain 55, 57 ja 58 §:n säännökset, ettei asemakaavan vahvistamisessa ollut tapahtunut HPurkuL 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua menettelyvirhettä. Vähemmistö olisi tällaisen menettelyvirheen johdosta purkanut ministeriön päätöksen.

Oikeuskäytännön pohjalta voidaan yleisesti todeta, että prosessinedellytyksen puuttumista tarkoittava menettelyvirhe on varsin usein voinut vaikuttaa olennaisesti päätökseen ja johtanut siten päätöksen purkamiseen.³ Samoin asianosaisen kuulematta jättäminen on tällainen olennainen menettelyvirhe. Tosin tällöin on edellytetty käytännössä selvitystä siitä, että kuulematta jättäminen on voinut vaikuttaa lopputulokseen. Päätöksen purkamiselle on siten asetettu käytännössäkin tiukemmat edellytykset kuin sen poistamiseen kantelun johdosta. Muiden menettelyvirheiden osalta ei ole edellytyksiä esittää yleisiä johtopäätöksiä. Kulloinkin on erikseen selvitettävä virheen olennaisuus ja mahdollinen vaikutus päätökseen.

³ Historialliselta kannalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että kehitettäessä prosessinedellytyksiä roomalaisen oikeuden formulaprosessin pohjalta katsottiin näihin edellytyksiin liittyvän julkista intressiä. Ks. *Martin* s. 19 ss. Tämä periaatteellinenkin lähtökohta puoltaa prosessinedellytysten keskeistä asemaa myös purkuperusteiden soveltamisessa.

7.3. Ilmeisesti väärä lain soveltaminen purkuperusteena

Hallintopäätös voidaan HPurkuL 6 §:n 1 mom:n 2 kohdan mukaisesti purkaa, jos päätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Nämä purkuperusteet vastaavat aikaisemmin käytännössä muotoutuneen analogisen restitutiion edellytyksiä. Hallituksen esityksessä (165/1965 vp.) oli edellytys »olennaisesta vaikutuksesta päätökseen» ilmaistu siten, että päätös oli ilmeisesti väärän lain soveltamisen tai erehdyksen johdosta »saanut asiallisesti virheellisen sisällön». Lakivaliokunnan esityksestä lainkohta sai sitten edellä mainitun sisällön.

Lakiin otetulla »ilmeisyyden» vaatimuksella on tarkoitettu lähinnä sitä, että päätöksen purkamista ei voida perustaa tulkintakysymykseen. Tähän kiinnitettiin nimenomaisesti huomiota KHO:n lausunnossa 30. 5. 1963. Kun kysymys on tämänkin purkuperusteen osalta joustavasta oikeusnormista, kulloinkin jää yksittäistapauksittain ratkaistavaksi, onko kysymys ilmeisesti väärästä lain soveltamisesta. Säännös vastaa tältä osin OK 31 luvun 7 §:n 1 mom:n 4 kohta. KHO:n käytännössä tälle ilmeisyyden vaatimukselle on annettu nimenomaista merkitystä eikä tulkinnanvaraisissa lain soveltamistilanteissa purun edellytyksiä ole katsottu olleen. Tämä on nimenomaisestikin todettu KHO:n päätöksen perusteluissa 1983 I I hylättäessä oikeuskanslerin hakemus valtioneuvoston eräässä nimitysasiassa tekemän päätöksen purkamisesta.

Seuraavassa tarkastellaan KHO:n ratkaisuja ryhmiteltynä sen mukaan, onko purkuhakemuksen perusteena ollut toimivallan ylitys, lainkohdan väärä tulkinta, virheellinen käsitys tosiseikastosta tai muutoin asian ratkaisemiseen vaikuttaneista seikoista.

Hallintopäätös perustuu ilmeisesti väärään lain soveltamiseen yleensä siinä tapauksessa, että päätöksen tehneellä viranomaisella ei ollenkaan ole ollut toimivaltaa asiassa. Tämä prosessin edellytyksen puuttuminen ei aina ole selvää, vaan asian ratkaiseminen saattaa edellyttää laajempaa selvittelyä.

Tapauksessa *KHO 1980 II 101* kihlakunnanoikeus oli tuomitsaan ajokortin haltijan Ruotsissa tapahtuneesta rattijuopumuksesta sakkorangaistukseen samalla jättänyt lausumatta ajokieltoon määräämisestä. Apulaisnimismies oli tämän johdosta ajokorttiasetuksen säännösten nojalla peruuttanut ajokortin määrääjäksi. Ajokortin haltijan purkuhakemukseen antamassaan päätöksessä KHO lausui: Kun kihlakunnanoikeus oli tuomitsaan ajokortin haltijan rangaistukseen jättänyt lausumatta ajokieltoon määräämisestä, kysymys ajokortin menettämisestä tuon rikoksen johdosta oli, kun otettiin huomioon tieliikennelain 10 §:n 1 mom:n säännökset, ratkaistu tuolla kihlakunnanoikeuden päätöksellä

eikä apulaisnimismiehellä enää ollut oikeutta ajokorttiasetuksen nojalla määrätä ajokorttia peruutettavaksi. Apulaisnimismiehen päätös perustui ilmeisesti väärään lain soveltamiseen, joka oli olennaisesti vaikuttanut päätökseen. Päätös purettiin. Tässä tapauksessa oli siten yleisemmin kysymys siitä, että hallinnollisella päätöksellä ei enää voitu määrätä tuomioistuimen toimivaltaan kuuluneesta seuraamuksesta. Toimivallan puute oli siten ilmeinen.

Tapauksessa *KHO 1982 II 71* oli kysymys siitä, minkä viranomaisen toimivaltaan kuului jätehuoltosuunnitelman hyväksyminen. Kun yhtiöiden teollisuuslaitosten toiminnasta syntyviä jätteitä tultiin käsittelemään osaksi yhtiöiden omilla kiinteistöillä mm. polttamalla öljyjätettä, yhtiöiden jätehuoltosuunnitelmien hyväksyminen ei kuulunut kunnan jätehuoltoviranomaiselle vaan lääninhallitukselle. Kunnan teknisen lautakunnan päätös jätehuoltosuunnitelmien hyväksymisestä perustui siten ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Tässä tapauksessa toimivallan puute oli ratkaistava ottaen huomioon jätteen laatu ja käsittelytapa jätehuoltolain 21 §:n 1 mom:n ja sen nojalla annetun sisäasiainministeriön päätöksen (577/79) nojalla.

Viranomaisen toimivallan puuttuminen saattaa perustua myös tosiseikaston arviointiin ja olla siten luonteeltaan enemmän tulkinnallinen. Tällaisia ratkaisutilanteita on ollut mm. rakennusasioissa. Milloin alueelle on RakL 123 a §:n edellytysten vallitessa laadittava rantakaava, rakennuslautakunta ei ilman lääninhallituksen tai ympäristöministeriön antamaa poikkeuslupaa voi myöntää rakennuslupaa uudisrakennusten rakentamista varten. Ilman asianmukaista poikkeuslupaa myönnetty rakennuslupa perustuu siten toimivallan ylitykseen ja virheelliseen lain soveltamiseen. Käytännössä on ollut useitakin tapauksia, joissa on jouduttu ratkaisemaan toimivallan ylityksen ilmeisyyttä joko naapurin tai lääninhallituksen tekemän purkuhakemuksen johdosta.

Tapauksessa *KHO 1973 II 95* rakennuslautakunta oli myöntänyt rakennusluvan lomarakennuksen rakentamiseksi järven ranta-alueelle, jolla järven pienen koon, sen rannoilla jo olevan asutuksen määrän ja lähialueen talviurheilukäyttö huomioon ottaen oli tarpeen laatia rantakaava. Kun rakennuslupa oli myönnetty ilman lääninhallituksen antamaa poikkeuslupaa, rakennuslupapäätös purettiin. Tässä tapauksessa lääninhallitus oli jo aikaisemmalla päätöksellä hylännyt erään poikkeuslupahakemuksen ja rantakaavan tarve oli siten ilmeinen. Vieläkin selvempi toimivallan puuttuminen on sellaisessa tapauksessa, jossa alueelle on RakL 123 b §:n mukaisessa järjestyksessä annettu päätös rantakaavan tarpeellisuudesta. Tällöin rakennuslupapäätös on välittömästi tuon tarpeellisuuspäätöksen vastainen ja toimivallan ylitys siten ilmeinen.

Rantakaavan tarpeellisuus saattaa olla muutoinkin ilmeinen ottaen huomioon alueen rakennuskanta ja asiassa saatu selvitys odotettavissa

olevasta loma-asutuksen järjestämistarpeesta. Mikäli rantakaavan tarpeellisuudesta ei vallitse epäselvyyttä, perustuu rakennuslupan myöntäminen ilman poikkeuslupaa myös tällöin ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Mainittakoon esimerkkinä KHO:n ratkaisu 30. 1. 1974 T 441, jossa tosin rakennuslautakunnan päätös jätettiin purkamatta sen vuoksi, että rakennus oli jo pääosin rakennettu ja julkinen etu ei muutoinkaan vaatinut päätöksen purkamista.

Mikäli rakennuslupa on myönnetty ilman asianmukaista poikkeuslupaa, KHO:ssa on pääsääntöisesti tällöin selvitetty, perustuuko päätös ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Ainoastaan siinä tapauksessa, jossa kysymys rantakaavan tarpeellisuudesta on ollut epäselvä ja jossa syntynyt epätietoisuus olisi ollut RakL 123 b §:n 3 mom:n mukaisesti saatettava poikkeuslupaviranomaisen ratkaistavaksi, purkuperusteena on tullut ratkaistavaksi menettelyvirhe. Tätä ratkaisukäytäntöä voidaan perustella sillä, että tällaisia epätietoisuustapauksia varten on nimenomaisesti säädetty oma menettelynsä, jossa rantakaavan tarpeellisuus tutkitaan. Mikäli näissäkin tapauksissa päätös voitaisiin purkaa vain ilmeisesti väärän lain soveltamisen perusteella, purkukynnys nousisi lainsäätäjän tarkoittamaa korkeammalle ja rantakaavan tarpeellisuuden epätietoisuustapauksissa tuskin päätökset olisivatkaan purettavissa.

Ilmeisesti väärästä lain soveltamisesta oli kysymys myös tapauksessa KHO 1982 II 38, jossa oli kysymys kaupunginvaltuuston päätöksestä valita rakennuslautakunnan jäsenet. Kun rakennuslautakunnan kokoonpano ei täyttänyt RakL 10 §:n 2 mom:ssa asetettua vaatimusta, että kaupungin rakennuslautakunnan kahdella jäsenellä ja heidän varajäsenillään tulisi olla tehtävään soveltuva korkeakoulussa tai teknillisessä oppilaitoksessa suoritettu rakennusalan tutkinto, KHO purki kaupunginvaltuuston päätöksen. Kun rakennuslautakunnan kokoonpanolla on laajempaa yleistä ja pysyvää merkitystä, edellytykset päätöksen purkamiseen olivat, vaikka ratkaisun perusteena jouduttiinkin selvittämään vallitujen jäsenten ja rakennusalan tutkintojen vastaavuutta laajemminkin. Tällaisessa tapauksessa, kun muutoin voimaan jäisi virheellisesti kokoonpantu rakennuslautakunta, päätöksen purkamiselle ei voida asettaa kovin suuria edellytyksiä.

Väärä lain soveltaminen saattaa johtua myös tosiseikaston virheellisestä arvioinnista tai muutoin väärästä käsityksestä asiaan vaikuttavista seikoista. Päätös perustetaankin hallinnossa yleensä oikeudellisesti relevanttien tosiseikkojen esittämiseen, jolloin lain tulkinta ilmenee epäsuorasti tosiasiaperustelusta. Tällöin voi olla joskus vaikea päätellä, onko kysymys nimenomaan virheellisestä lain soveltamisesta vai tosiseikastoa koskevasta erehdyksestä. Erottavana kriteerinä on tällöin se, perustuuko päätös erehdykseen tosiseikaston sisällystä vai ainoastaan sen merkityksen virheelliseen arviointiin. Jälkimmäisessä tapauksessa on kysymys siitä, mitä asiassa on pidettävä sovellettavan säännök-

sen kannalta merkittävänä oikeustositseikkoina. Päätelyn virheellisyys on siten luettava väärän lain soveltamisen kategoriaan. Tällaisesta, ilmeisesti vääränä pidetystä lain soveltamisesta on lukuisia esimerkkejä.

Eräs tällainen asiaryhmä on palkkaturva-asiat. Mikäli palkkaturvaa maksavalla työvoimaministeriöllä on katsottava olevan virheellinen käsitys saatavan erääntymisestä, kysymys yleensä ei ole työsuhteeseen liittyvästä erehdyksestä vaan virheellisestä lain tulkinnasta erääntymistä ratkaistaessa. Esimerkiksi tapauksessa *KHO 31. 10. 1985 T 4902* palkkaturvana haettu saatava oli johtunut yhtiön ja sen palveluksesta 15. 10. 1983 irtisanotun työntekijän välillä 24. 1. 1984 allekirjoitetusta sopimuksesta, jonka mukaan yhtiö suoritti mainitulle henkilölle korvausta työsuhteen päättymisen johdosta. Ministeriö oli hylännyt 15. 2. 1984 tehdyn palkkaturvahakemuksen vanhentuneena, koska työsuhte oli päätynyt 15. 10. 1983, jolloin myös työsuhteesta johtuneet saatavat olivat erääntyneet maksettaviksi. Hakemusta ei ollut tehty säädettyssä kolmen kuukauden määräajassa saatavien erääntymisestä lukien. KHO purki ministeriön päätöksen katsoen, että kysymyksessä oleva saatava ei ollut erääntynyt maksettavaksi työsuhteen päättymispäivänä 15. 10. 1983. Asia palautettiin ministeriölle uudelleen käsiteltäväksi. Yleensä palkkasaatava erääntyy palkanmaksukauden viimeisenä päivänä. Mainitussa tapauksessa olivat saatavat kuitenkin syntyneet vasta työsuhteen päättymisen jälkeen ja ministeriön päätös perustui siten ilmeisesti väärään lain soveltamiseen saatavien syntymisajasta ja niiden erääntymisestä.

Tapauksessa *KHO 15. 9. 1975 T 3413* henkilö, jonka palkkaturvahakemus oli myöhään tehtynä hylätty, oli pyytänyt työvoimaministeriön päätöksen purkamista muun ohessa sillä perusteella, että palkkasaatava oli alun perin katsottava riitaiseksi ja että se niin ollen oli katsottava erääntyneeksi vasta silloin, kun tuomioistuimen päätös oli saanut lainvoiman. KHO hylkäsi purkuhakemuksen katsoen päätöksensä perusteluissa muun ohella, ettei sillä seikalla, olivatko saatavat olleet riitaisia, ollut asiassa merkitystä.

Palkkaturva-asioissa on ensin selvitettävä PalkkaturvaL 1 §:n mukaisesti, onko kysymyksessä työsuhte. Mikäli kysymys on toisen lukuun tehtävästä työstä ja kysymys on työ sopimuksesta, tulee palkkaturvalaki sovellettavaksi. Edelleen on otettava huomioon työ sopimuslain 22 §:n 2 mom:n säännös siitä, että siitä riippumatta, mitä palkanmaksukaudesta on sovittu, se päättyy kuitenkin työsuhteen lakatessa. Sen mukaisesti on selvä pääsääntö, jonka mukaan työsuhteen päättyessä päättyy myös palkanmaksukausi. Aikaisemmassa työ sopimuslaissa (141/22) oli 7 §:ssä säädetty, että »ellei toisin ole sovittu, on työnantajan maksettava työntekijälle hänen palkkansa työn päättyttyä». Nykyisin vallitsevan tulkinnan mukaan myös työsuhteen päättyessä on palkan laskentaa varten käytettävissä se laskenta-aika, jota palkanmaksussa on työsuhteen kestäessä sovittu noudatettavaksi.⁴ Toisaalta tämä palkanmaksukautta koskeva

⁴ Ks. Kahri—Vihma s. 110.

työsopimuslain 22 §:n 2 mom:n säännös tarkoittaa vain sitä, että meillä on ollut palkanmaksukausi päättyä työsuhteen päättyessä. Työsopimuksissakin on usein määräyksiä siitä, miten esim. urakkapohjat on maksettava. Toisaalta provisiopalkat yleensä on laskettava kultakin palkanmaksukaudelta kertyneistä myyntihinnoista ja siten provisiopalkkoihinkin on sovellettavissa mainittu työsopimuslain pääsääntö. Tämä ilmenee provisiopalkkasaatavien osalta KHO:n ratkaisusta 28. 8. 1980 T 3930 ja 3931, joissa hylättiin KHO:lle tehty hakemus menetetyn määräjän palauttamisesta provisiopalkkaa koskevan palkkaturvahakemuksen tekemistä varten. Kun nuo asiat ratkaistiin nimenomaan menetetyn määräjän palauttamista koskevana hakemuksina, välillisesti se tarkoitti sitä, että ministeriön tulkintaa saatavien erääntymisestä pidettiin oikeana. Päinvastaisessa tapauksessa asiat olisi tutkittu purkuhakemuksina.

Tapauksessa KHO 16. 4. 1986 T 1470—1471 oli nimenomaisesti haettu menetetyn määräjän palauttamista palkkaturvahakemuksen tekemistä varten. Ministeriö oli kysymyksessä olevien provisiopalkkojen osalta hylännyt hakemuksen myöhään tehtynä. KHO tutki asian kuitenkin purkuhakemuksena katsoen ensisijaiseksi sen kysymyksen, oliko ministeriön käsitystä saatavien erääntymisajankohdasta pidettävä ilmeisesti väärään lain soveltamiseen perustuvana. Kysymys oli sellaisesta provisiopalkasta, jota oli sovittu maksettavaksi maksetun bruttomyyntin mukaisena, jolloin palkkasaatatavat eivät olleet kaikilta osin erääntyneet maksettaviksi työsuhteen päättyessä niin kuin työvoimaministeriö oli katsonut hylätessään palkkaturvahakemuksen myöhästyneenä. Kun palkka voitiin katsoa sovitun maksettavaksi suoritettuna bruttomyyntin mukaisena, palkkasaatatavat eivät olleet kaikilta osin erääntyneet maksettaviksi työsuhteen päättyessä. Kun ministeriöllä oli ollut provisiopalkkojen erääntymisestä virheellinen käsitys, ministeriön päätöksen katsottiin perustuneen ilmeisesti väärään lain soveltamiseen ja se purettiin KHO:n ottamatta välittömästi tutkittavakseen, miltä osin oikeutta palkkaturvaa saamiseen ei ollut menetetty. Asia palautettiin uudelleen käsiteltäväksi.

Kun virheellinen lain soveltaminen näissä palkkaturva-asioissa nimenomaisesti koskee päätöksenteon olennaisia perusteita, ja kun näissä asioissa ei muutoin ole muutoksenhakutietä ollut järjestetty, päätösten purkamiselle ei ole asetettu kovin korkeita edellytyksiä. Mainittakoon, että nykyisin palkkaturva-asiat ensi asteena ratkaisee PalkkaturvaL 1 §:n 3 mom:n mukaisesti (404/84) työvoimapiirin toimisto.

Edellä on jo todettu, että tulkinnan muutos ei riitä perusteeksi aikaisemman päätöksen purkamiseen. Vastaavasti sellaisissa tapauksissa, joissa kysymys on vain virheellisestä käsityksestä lain tulkinnan edellytyksistä siinä tapauksessa, purkaminen yleensä ei tule kysymykseen. Lain edellyttämä »ilmeisyys» tarkoittaa sitä, että päätöksen tehneellä viranomaisella on ollut yleisemminkin väärä käsitys lain soveltamisesta. Siten kysymys ei ole tulkinnasta yk-

sittäistapauksessa, vaan tällaiseen alun perin virheelliseen käsitykseen perustuneesta lain soveltamisesta. Tästä rajanvedosta on sinänsä vaikea tehdä yleisempiä johtopäätöksiä, eivätkä esimerkkitapauksetkaan sitä tarkemmin selvitä.

Tapauksessa *KHO 1973 II 160* oli kysymys siitä, mikä kunta oli velvollinen korvaamaan uudelle paikkakunnalle kuljetetun perheen saamasta huoltoavusta aiheutuneet kustannukset. Kunta, josta perhe oli kuljetettu toiseen kuntaan, oli lääninoikeuden päätöksellä velvoitettu korvaamaan toisessa kunnassa perheelle annetusta huoltoavusta aiheutuneet kustannukset. KHO purki lääninoikeuden päätöksen siltä osin, kuin kysymys oli myös tuossa vastaanottaneessa kunnassa syntyneiden lasten osalta annetusta huoltoavusta. Ratkaisun perusteena lieene ollut se, että huollon tarve oli näiltä osin muodostunut vasta lasten synnyttyä uudella asuinpaikkakunnalla. Ratkaisun pohjalta ei voida tehdä yleisempiä johtopäätöksiä.

Milloin kysymys on joustavan oikeusnormin soveltamisesta, kuten kaavojen lainmukaisuutta koskevissa asioissa, kysymys on yleensä enemmänkin tulkinnallisesta lain soveltamisesta ja vain poikkeustapauksessa ilmeisesti väärästä lain soveltamisesta. Esimerkkinä viimeksimainitusta ratkaisutilanteesta voidaan mainita KHO:n päätös *1975 II 50* rantakaavan vahvistamista koskevaan purkuhakemukseen. Siinä rantakaava oli suunniteltu alueelle, jonka pinta-ala oli noin 40 hehtaaria ja rantaviivan pituus noin 1 400 metriä. Alueelle oli suunniteltu 72 yhteisrantaista rakennuspaikkaa sekä 0,58 hehtaarin suuruinen 1 160 kerrosneliömetriä käsittävä alue asuin- sekä liike- ja urheilutoimintaa palvelevia rakennuksia varten. KHO katsoi, että kaava-alueelle oli, huomioon ottaen sen pinta-ala, rantaviivan pituus ja rannan laatu sekä asukkaiden yhteiskäyttöön tarkoitettujen alueiden määrä, suunniteltu liian paljon lomarakennusten rakennuspaikkoja. Ottaen lisäksi huomioon rakennuspaikkojen sijoittelu, kaava ei tyydyttävästi täyttänyt järjestetyille rakennustoiminnalle asetettavia vaatimuksia eikä sopeutunut naapurialueiden maankäytön järjestämiseen. Lääninhallituksen päätös kaavan vahvistamisesta perustui ilmeisesti väärään lain soveltamiseen, joka oli voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätös purettiin HPurkuL 6 §:n 1 mom:n 2 kohdan nojalla (äänestys 5—3, vähemmistön katsoessa, ettei kysymys ollut ilmeisesti väärästä lain soveltamisesta). Tästäkään tapauksesta ei voitane tehdä laajempia johtopäätöksiä. Ratkaisua arvioitaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että rantakaavoituksen yleisiä mitoitusnormeja oli tuossa asiassa sovellettu noin kaksinkertaisina. Tähän eivät maasto-olosuhteet tai naapuruussuhteet antaneet erityisiä perusteita. Siten materiaallinen rantakaavasäännösten rikkominen oli ilmeistä, joka johti vähemmistön purkamaan päätöksen.

Tapauksessa *KHO 1977 II 107* purkuhakemus koski sitä tulkinnallista kysymystä, millä perusteella yhtiölle oli työturvallisuutta koskeva velvoite asetettu. Työsuojeleviranomaisen päätöksellä oli erään työpaikan sosiaali-tilat määrätty saatettavaksi samanlaiseen kuntoon kuin ns.

RT-kortissa oli edellytetty. KHO totesi päätöksessään ensinnäkin, että tällainen rakennustietosäätiön yhteistoiminnassa sosiaali- ja terveystieteiden kanssa laatima pysyvien työpaikkojen puku-, pesu- ja wc-tiloja koskeva RT-kortti ei ollut työnantajaa sitova ohje. Kun näitä suosituksia ei ollut purettavaksi vaaditussa päätöksessä sovellettukaan tällaisina sitovina ohjeina ja kun otettiin huomioon päätöksessä mainitut lainkohdat, päätös ei perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Mainittakoon, että tuossa asiassa oli oikeuskansleri aikaisemmin jo 17. 5. 1977 kirjelmässään sosiaali- ja terveystieteidenministeriölle todennut tarpeen lainsäädännön täydentämiseen ja kiinnittänyt huomiota siihen, että tällaiset suosituksenluonteiset ohjeet eivät voineet olla sitovia.

Lain soveltamisen tulkinvaraisuus saattaa aiheutua myös siitä, että asiasta ei ole aikaisempia KHO:n ratkaisuja tai yhtenäistä oikeuskäytäntöä. Samoin on otettava huomioon oikeustieteessä esitetyt käsitykset. Näihin seikkoihin kiinnitettiin nimenomaisesti huomiota *KHO:n selostusratkaisussa 1983 I 1*, jossa oli kysymys oikeuskanslerin hakemuksesta lääkintöhallituksen toimistopäällikön nimityspäätöksen purkamiseksi. KHO:n päätöksellä ratkaistiin nimenomaisesti se aikaisemmassa oikeuskirjallisuudessa jossain määrin tulkinvaraisena pidetty kysymys, että HM 86 §:ssä valtion virkoihin säädettyjä yleisiä ylennysperusteita oli sovellettava sekä ehdollepanosta tehtyä valitusta ratkaistaessa että suoritettaessa nimitys ehdollepanon pohjalta. Ehdollapanovalituksen ratkaissut viranomaisena saattoi nimityksessä poiketa aikaisemastaan ehdollepanosta vain, jos poikkeamiseen oli erityisiä perusteita. Seuraavassa tarkastellaan tätä periaatteellisesti merkittävää ratkaisua lähinnä HPurkuL 6 §:n 1 mom:n 2 kohdan soveltamisedellytysten kannalta.

Aikaisemmassa oikeuskirjallisuudessa on nimenomaisesti nimitysasioissa omaksuttua astejärjestystä tarkasteltu erityisasiantuntemuksen turvaamisen ja yleisen edun harkinnan yhdistämisenä toisiinsa.⁵ Virkaehdotuksella, jossa hakijoista kolme asetetaan ehdolle ja jonka mukaan nimittävän viranomaisen on sitten valittava näistä virkaan yksi, tarkoituksena on ollut nimittäjän sitominen ehdotuksen tehneen ammattiviranomaisen harkintaan. Toisaalta virkaehdotuksessa on nimenomaisesti säädetty valitusoikeus ylemmälle viranomaiselle, säännönmukaisesti valtioneuvostolle. Tämä ilmenee hallitusmuodon täytäntöönpanemisesta annetun lain 5 §:stä.

Se kysymys, missä määrin virkanimityksen eri vaiheita voidaan pitää erillisinä, on jäänyt oikeuskirjallisuudessa avoimeksi. Menettelyllisesti valtioneuvosto aina ensin ratkaisee valituksen virkaehdotuksesta ja vasta sitten syntyneen lopullisen virkaehdotuksen nojalla toimittaa nimittämi-

⁵ Ks. *Tarjanne*, Kirjoituksia s. 145.

sen.⁶ Tämä muodollinen erillisyys ilmeni myös lainvalmistelukunnan mietinnöstä vuodelta 1936 (Lvk 1936:5 s. 9), jonka ehdotuksen mukaan KHO:n olisi ensin tullut ratkaista virkaehdotuksesta tehty valitukset ja sitten siirtää asia nimittämistä varten valtioneuvostolle. Ehdotus perustui tuolloin näkemykseen siitä, että menettelyn laillisuus ja virkakelpoisuuden arviointi kuuluivat hallintolainkäyttöön ja itse nimittäminen oli puolestaan soveliaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta riippuvainen. Mainittakoon että korkeimmassa oikeudessa on ainakin kahdessa tapauksessa 22. 1. 1950 ja 14. 5. 1980 pidetty mahdollisena, että jäsenet voivat äänestää eri tavoin ratkaistessaan ehdollepanosta tehtyä valitusta ja suorittaessaan sitten nimitystä. Näistäkin lähtökohdista ja ottaen huomioon, että nimittämistoimen luonteesta ja sovellettavasta harkintavallasta on oikeuskirjallisuudessa esitetty erilaisia näkemyksiä, käsitykset virkaylennysperusteiden soveltamisesta nimitysmenettelyn eri vaiheissa eivät olleet vakiintuneet.⁷

KHO:n päätös oikeuskanslerin purkuhakemukseen annettiin 14. 2. 1983 sen jälkeen, kun valtioneuvostolle vielä oli annettu tilaisuus selityksen antamiseen hakemuksen johdosta. KHO:n päätöksen perusteluissa lausuttiin nimenomaisesti, että yleisiä virkaylennysperusteita on ollut sovellettava paitsi ehdollepanoa ja siitä tehtyä valitusta ratkaistaessa myös suoritettaessa nimitys ehdollepanon pohjalta. Poikkeaminen valituksen johdosta oikaistusta ehdollepanosta on ollut sallittua vain, jos siihen on ollut erityisiä perusteita. Siten A:ta valitusasian yhteydessä toiselle ehdokassijalle kannattaneet valtioneuvoston jäsenet ovat olleet sillä tavoin tähän kannanottoon sidottuja, että he eivät ilman tällaisia perusteita ole olleet oikeutettuja äänestämään A:ta, joka sinänsä on täyttänyt säädetty virkakelpoisuusehdot, virkaan nimitettäväksi. Asiakirjoissa ei ollut saatavissa selvitystä niistä perusteista, joiden johdosta nimitys oli suoritettu poiketen valtioneuvoston samassa istunnossa muuttamasta ehdollepanosta. A:ta valitusasian yhteydessä toiselle ehdokassijalle esittäneen valtioneuvoston jäsenen äänestyslausuma oli pöytäkirjan mukaan perustunut mm. siihen, että ehdollepanoa oikaistaessa voitaisiin, toisin kuin nimitystä suoritettaessa, ottaa huomioon vain ahtaasti muodolliset virkaylennys- ja nimittämisperusteet. Enempää selvitystä sen ratkaisemiseksi, oliko poikkeamiselle oikaistusta ehdollepanosta virkaan nimittämisestä äänestettäessä ollut erityisiä perusteita, ei ollut esitetty.

KHO kiinnitti edelleen huomiota siihen, että oikeuskanslerin hakeumus oli koskenut vain nimityspäätöksen purkamista eikä valituksen johdosta oikaistun ehdollepanon purkamista. Siten KHO tutki asian nimityspäätöksen osalta todeten asiassa tapahtuneen menettelyn virheellisyyden seuraavin perustein: »Äänestyslausunnot valtioneuvostossa olivat saadun selvityksen mukaan osittain perustuneet siihen virheelliseen käsityk-

⁶ Ks. *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus pääpiirteittäin s. 72 ja Hallinto-oikeus s. 163.

⁷ Ks. *Merikoski*, Harkintavalta nimitysasioissa s. 230 ja *Rytkölä*, Virkamiesoikeus s.

seen yleisistä virkaylennysperusteista, että ehdollepanosta tehtyä valitusta ratkaistaessa oli voitu ottaa huomioon vain ahtaasti muodollisia ansioita ja että nimitystä suoritettaessa oli tämän johdosta ja ilman erityisiä perusteita voitu poiketa oikaistusta ehdollepanosta. Kun kuitenkin kysymys yleisten virkaylennysperusteiden soveltamisesta virkanimitysmenettelyn eri vaiheista oli ollut oikeuskäytännön ja oikeustieteessä esitettyjen käsitysten valossa tuolloin tulkinnanvarainen, KHO ei katsonut purkuhakemuksen kohteena olleen nimityspäätöksen perustuneen sellaiseen ilmeisesti väärään lain soveltamiseen, jota tarkoitetaan HPurkuL 6 §:n 1 mom:n 2 kohdassa». KHO hylkäsi hakemuksen viitaten näin ollen nimityspäätöksen tekoaikaan vallinneeseen tulkinnanvaraisuuteen. Olenaista on, että virheellinen menettely on KHO:n päätöksessä nimenomaisesti todettu ja tulkintakysymykseen otettu kanta. Siten KHO:n päätöksestä voidaan välillisesti johtaa oikeusohje tulevien ratkaisutilanteiden varalle. Virkaylennysperusteiden soveltaminen nimitysmenettelyn eri vaiheissa on siten tällä KHO:n päätöksellä periaatteessa ratkaistu. Päätöksen purkamatta jättämiseen on vaikuttanut myös se, että hakemus koski vain varsinaista nimityspäätöstä. Siten oikeuskanslerin tarkoituksena lienee ollut hakea KHO:n periaateratkaisua tulkintakiistaan eikä varsinaisesti saattaa virkaehdotusta ja sen pohjalta toimitettavaa nimitystä uudestaan käsiteltäväksi.

Edellä esitetyn mukaisesti ilmeisen väärästä lain soveltamisesta on kysymys ensinnäkin niissä tapauksissa, joissa päätöksen tehneellä viranomaisella on yleensäkin ollut virheellinen käsitys omasta toimivallasta. Toimivallan puuttuminen ei aina ole ilmeistä, vaan saattaa riippua myös laintulkinnallisista kysymyksistä. Milloin kysymys on normaalista tulkintatilanteesta, sen ratkaisemisesta, miten lakia on puheena olevan tapauksen tosiseikasto huomioon ottaen tulkittava, kysymys ei yleensä voi olla ilmeisesti väärästä lain soveltamisesta, ellei päätös perustu yleisemminkin virheelliseen käsitykseen sovellettavan lain sisällöstä.

7.4. Erehdys purkuperusteena

Hallintopäätös voidaan HPurkuL 1 mom:n 2 kohdan mukaisesti purkaa myös, jos se perustuu erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Lainvalmisteluvaiheissa oli tältä osin vielä edellytyksenä, että päätös oli erehdyksen johdosta saanut »asiallisesti virheellisen sisällön». Oikeudenkäymiskaaren vastaavat säännökset ovat poikkeavat siinä suhteessa, että niissä purkuperuste on rajattu todisteena käytetyn asiakirjan vääryyteen tai ane-

tun lausuman poikkeavuuteen totuudesta. Siten hallintoprosessissa erehdys purkuperusteena on yleisemmin säännelty ja alaltaan laajempi.⁸

Päätös voi perustua erehdykseen useammastakin syystä. Ensinnäkin kysymys voi olla päätöksen tehneen viranomaisen erehtymisestä asian tosiseikaston suhteen tai erehdyksestä tosiseikaston merkityksestä. Edelleen erehdys saattaa johtua saadun selvityksen puutteellisuudesta tai asianosaisen toimittamasta virheellisestä aineistosta. Erehdys voi koskea myös koko päätöstä tai vain osaa siitä. Tämänkin vuoksi purkamisen edellytyksenä on myös se, että erehdys on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Seuraavassa esitetään mainituista tapauksista esimerkkejä.

Tapauksessa *KHO 1977 II 67* lääninhallitus oli myöntänyt työterveysasemalle, jolla saadun selvityksen mukaan toimi mm. päätoiminen työterveyslääkäri, työterveyshoitaja, sairaanhoitaja ja laboratorionhoitaja, ns. avaamislupa. Lääninhallituksen purkuhakemukseen antamassaan päätöksessä KHO katsoi, että mainitulle työterveysasemalle oli yksityisistä sairaanhoito- ja tutkimuslaitoksista annetun lain 1 §:n ja asetuksen 1 §:n 2 mom:n 1, 6 ja 7 kohdan säännökset huomioon ottaen hankittava mainitun lain 2 §:n 1 mom:n mukainen perustamislupa. Kun avaamislupa oli myönnetty ilman tällaista lupaa, päätös oli perustunut erehdykseen, joka oli voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätös purettiin. Siten tässä tapauksessa erehdys on koskenut yleensäkin työterveysaseman laatua ja sen perustamiseen ja avaamiseen tarkoitettujen lupien tarvetta.

Vastaavanlainen tilanne on sellaisessa tapauksessa, että jollekin hankkeelle, joka on edellyttänyt terveydenhoitolain 26 §:n ja -asetuksen 17 §:n säännökset huomioon ottaen terveyslautakunnan sijoituslupaa, on myönnetty rakennuslupa ilman mainittua edellä käypää lupaa. Tällaisessakin tapauksessa saattaa joskus olla kysymys hankkeen laatua koskevasta erehdyksestä, jonka johdosta sijoituslupaa ei ole edellytetty.

Joskus erehdyksen osoittaminen saattaa edellyttää laajaakin uutta selvitystä, kuten tapauksessa *KHO 4. 6. 1980 T 2960*. Siinä oli kysymys vesioikeuden myöntämisen ja KHO:n pysyttämisen puunjalostuslaitosten jätevesien johtamista koskevan päätöksen purkamisesta. Lupaehtot oli alunperin asetettu yhtiön toimittaman aineiston perusteella. Yhtiön toimittaman uuden lisäselvityksen mukaisesti oli kuitenkin osoitettavissa, että sulfiittiselvityksen ominaiskuormitusluku, joka perustui asian aikaisemmassa käsittelyssä olleeseen selvitykseen, ei ollut päätökseen liitettyssä lupaehdossa edellytetyllä tavalla, tehtaan prosessi- ja jätevesien käsittelylaitteiden huolellisella ja asianmukaisella hoitamisella välittömästi saavutettavissa. Tähän nähden KHO päätöksessään totesi, että »asiaa ratkaistaessa käytettävissä olleet ilmoitukset ja selvitys olivat antaneet erheellisen kuvan tämän tavoitteellisen ominaiskuormitusluvun saavutet-

⁸ Ks. Lager ss. 167—180.

tavuudesta. Ominaiskuormitusluvun saavuttamiseksi tarvittiin sekä lupahdon edellyttämiä että mahdollisia muita laitehankintoja ja toimenpiteitä». Näissä oloissa ja saadun uuden lisäselvityksen vuoksi KHO purki aikaisemman päätöksensä ja muutti lupaehtoa. (Äänestys 5—2, vähemmistön katsoessa, että purettavaksi pyydetty KHO:n päätös ei perustunut erehdykseen ja että yhtiön esittämä uusi selvitys olisi ollut esitettävissä jo asiaa aikaisemmin käsiteltäessä). Enemmistön päätöslauselma on ymmärrettävissä siten, että varsinaisesti ei ollut kysymys uudesta selvityksestä vaan siitä, että saadun selvityksen perusteella aikaisempaa selvitystä oli pidettävä erheellisenä. Ratkaisua on pidettävä erityistapauksena. Siitä ei voida tehdä sitä johtopäätöstä, että hakijan ei yleensä tulisi vastata esittämänsä selvityksen paikkansapitävyydestä.

Tapauksessa *KHO 1969 II 76* purettiin valtioneuvoston kunnan kantokykyluokan vahvistamista koskenut päätös. Asiassa saatujen lausuntojen mukaisesti oli osoitettavissa, että kantokykyluokituslaskelmissa oli ollut kunnan vertauslukuun ja kantokykyluokkaan vaikuttaneita virheitä. Virheet olivat aiheutuneet eräiden siirtomäärärahojen kirjaamisesta väärälle vuodelle. KHO katsoi päätöksen perustuneen erehdykseen ja purki päätöksen.

Vastaavasti tapauksessa *KHO 1973 II 186* sosiaalihallituksen päätös oli perustunut siihen erheelliseen käsitykseen, että sotasiirtolaisen yhteiskunnallinen huolto oli ollut keskeytyneenä yli kolmen kuukauden ajan. Asiakirjoista saadun selvityksen mukaan huolto oli kuitenkin jatkunut keskeytyksettä ja päätös näin ollen oli perustunut erehdykseen, minkä johdosta se purettiin. Tässä tapauksessa erehdys oli aiheutunut sosiaalilautakunnan virheellisestä ilmoituksesta. Vaikka kysymys ei ollut sosiaalihallituksen erehdyksestä, päätös virheellisen viranomaisselvityksen johdosta kuitenkin purettiin.

Kun erehtyminen asian ratkaisemiseen vaikuttavista tosiseikoista on vaikuttanut vain osittain päätöksen lopputulokseen, tulee harkittavaksi virheen olennaisuus. Mikäli päätös on lopputulokseltaan muodostunut kokonaan toiseksi, erehdyksellä on yleensä olennainen vaikutus. Mikäli kysymys on vain joltain osin esim. päätökseen liitettyjen ehtojen sisällöstä olennaisuus on kulloinkin asian kokonaisuus huomioon ottaen erikseen ratkaistava. Kun päätöksen lopputulos on markkamääräisesti ilmaistavissa, olennaisuuttakin on arvioitava materiaallisen intressin suuruuden kannalta. Tällaisia esimerkkejä voidaan osoittaa lähinnä eläkeasioissa.

KHO:n käytännössä on hyväksytty tällaiseksi olennaiseksi intressiksi mm. 4 % (20 mk, 2436/65/78), 1,8 % (18 mk, 2462/65/77) eläkkeen kokonaismäärästä. Sitä vastoin asiassa *KHO 9. 4. 1974 T 1557* päätöstä ei purettu, vaikka eläkeaikaa oli luettu liikaa 84 kuukautta ja vaikka vaikutus oli noin 20 % eläkkeen kokonaismäärään, kun eläkettä oli maksettu vain yhden vuoden ajan edunsaajan kuoleman johdosta. Myöskään

asiassa *KHO 9. 6. 1977 T 2489* ei purettu kunnallisen eläkelaitoksen päätöstä, vaikka erehdyksen vaikutus lopputulokseen oli yli 5 %, kun julkinen etu ei vaatinut päätöksen purkamista. Ilmeisesti tässäkin tapauksessa erehdyksen vaikutusta sinänsä pidettiin olennaisena.

Tapauksessa *KHO 28. 5. 1980 T 2791* oli 62 vuotta täyttäneelle edunsaajalle myönnettyyn 999 mk:n määräiseen työttömyyseläkkeeseen lisätty 11 mk:n määräinen erityislisä, vaikka sanottu lisä voitiin lisätä vain vanhuus- ja työttömyyseläkkeeseen. KHO katsoi, että erehdyksen vaikutus eläkkeen määrään ei ollut olennainen, minkä johdosta valtiokonttorin erehdyksen oikaisemiseksi tekemä purkuhakemus hylättiin. (Äänestys 6—1). Vähemmistö katsoi päätöksen perustuneen ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Kun julkinen etu asiaan liittyvät olosuhteet huomioon ottaen ei kuitenkaan vaatinut päätöksen purkamista, vähemmistö hylkäsi hakemuksen. Vähemmistö katsoi siten, että erehdys ei voi koskea lain väärää soveltamista, vaikka se saattoikin tapahtua huomaamattomuudesta. Erehdys oli sen mukaan rajattava vain tosiseikkoja koskeviin erehdyksiin.

Tapauksessa *KHO 5. 7. 1985 T 2965* valtiokonttori oli myöntäessään henkilölle määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen lukenut eläkeajaksi sellaiset palvelusajat, jotka oli luettava eläkeajaksi kunnallista lisäeläketurvan mukaista eläkettä varten. Eläkettä oli sittemmin jatkettu uudella 23. 2. 1984 annetulla päätöksellä. Valtiokonttori oli KHO:ssa pyytänyt eläkkeen jatkamista koskevan päätöksen purkamista 1. 11. 1984 alkaen. KHO purki päätöksen esitetystä ajankohdasta alkaen. Erehdyksen olennaisuus tässä tapauksessa johtuu myös siitä, että eläkettä jatkettiin.

Mikäli erehdys johtuu asianosaisen antamasta virheellisestä selvityksestä ja on verrattavissa erehdyttämiseen, päätöksen purkamiseen yksityisen asianosaisen vahingoksi yleensä on perusteita. Tosin tällöinkin on edellytyksenä se, että erehdys on olennaisesti vaikuttanut päätökseen. Mainittakoon esimerkkinä KHO:n ratkaisu *1967 II 80*, jossa henkilö jättämällä virkaa hakiessaan ilmoittamatta, että hänet oli tuomittu rangaistukseen, oli erehdyttänyt kouluhallitusta ja kouluhallituksen päätös näin ollen perustui erehdykseen virkaan nimitetyn virkakelpoisuudesta. Päätös purettiin. Mainittakoon vertailukohtana myös valtion eläkelain 24 §:ssä säädetty edellytykset asian ottamisesta uudelleen käsiteltäväksi lainvoimaisen päätöksen estämättä, milloin päätös perustuu virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisesti ei ole lain mukainen. Tällöin kysymys on kuitenkin vain evätyn edun myöntämisestä tai myönnetyn edun lisäämisestä.

Sen ratkaisemiseksi, perustuuko päätös olennaisesti vaikuttaneeseen erehdykseen, hankitaan kulloinkin riittävä selvitys. Selvitysvelvollisuus on lähtökohtaisesti purun hakijalla. Virallisperiaatteen mukaisesti KHO joskus myös oma-aloitteisesti hankkii hakemuksen ratkaisemisen edellyttämän selvityksen.

Siten esimerkiksi tapauksesta *KHO 11. 10. 1984 T 4409* toimitettiin katselmus selvityksen hankkimista varten. KHO:n päätöksessä viitattiin nimenomaisesti asiakirjoista saatavaan ja toimitetussa katselmuksessa saatuun selvitykseen. Tältä pohjalta KHO hylkäsi hakemuksen todeten, ettei kysymyksessä ollut työsuojeluhallituksen päätös osuusliikkeen velvoittamisesta suojasilmälasiensa hankkimiseen perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen eikä erehdykseen.

7.5. Uusi selvitys purkuperusteena

Hallintopäätös voidaan HPurkuL 6 §:n 1 mom:n 3 kohdan mukaan purkaa, jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu, että uutta selvitystä ei ole aikanaan esitetty. Tämä purkuperuste sisältyi jo oikeudenkäymiskaaren alkuperäiseen 31 lukuun. Tuolloin edellytettiin tuomionpurulle uusia perusteita tai erinomaisia syitä ja perusteita. HPurkuL:ssa uuden selvityksen edellytetään hallituksen esityksen mukaan⁹ olevan niin olennaista, että sen havaitaan vaikuttavan päätöksen sisältöön, mutta sen ei aina tarvitse olla uutta eli ennestään tuntematonta. Perustelujen mukaan riittäisi, että uusia seikkoja ei ole otettu tai tiedetty ottaa huomioon asiaa ratkaistaessa. Siten uusi selvitys voi tarkoittaa myös aikaisemman tosiseikaston osoittamista virheelliseksi.¹⁰

Tyyppiesimerkki uudesta selvityksestä, joka osoittaa aikaisemman päätöksen perustuneen virheellisiin tosiseikkoihin, sisältyy KHO:n ratkaisuun *1967 II 88*. Siinä apulaisoikeuskansleri oli hakenut katsastusmiehen kuljettajan tutkintoa linja-auton ajokortin saamiseksi ja kuljettajan tutkinnon hyväksymistä koskevien päätösten purkamista sillä perusteella, että asianomaisen ajokortin saaneen henkilön ajokokemuksesta oli sittemmin saatu uutta selvitystä, joka osoitti aikaisemmat asiakas annetut todistukset virheelliseksi. KHO katsoi asiassa esitetyn sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätöksiin. Päätökset purettiin HPurkuL 6 §:n 1 mom:n 3 kohdan ja 2 mom:n nojalla.

Asiassa saattaa tulla esille myös sellaista uutta selvitystä, minkä johdosta asia on muutoin ollut arvioitava toisin. Siten esimerkiksi tapauksessa *KHO 15. 3. 1976 T 1086* oli erään maansiirtourakointiliikkeen osalta saatu sellaista uutta selvitystä, että urakointia oli harjoitettu huomattavassa määrin myös muussa kunnassa kuin verotuskunnassa, minkä joh-

⁹ Ks. HE 165/1965 vp. s. 4.

¹⁰ *Tirkkonen*, s. 177, määrittelee uudet perusteet vastaavasti sellaisiksi jo tuomion antamishetkellä olemassaoleviksi seikoiksi, joita hakija ei ole ennen tuntenut tai joiden arvosta hän ei ole ollut selvillä.

dosta verotuskunnan verolautakunnan kunnallisverotusta koskenut päätös purettiin toisen kunnan kunnanhallituksen hakemuksesta ja asia siirrettiin lääninverolautakunnalle verotuksen uudelleen toimittamista varten. Kunnallisverotuksen toimittaminen oli siten uuden selvityksen johdosta uudelleen arvioitava.

Uusi selvitys voi koskea myös prosessikysymyksen ratkaisemista. Tapauksessa *KHO 1975 II 127* lääninoikeus oli jättänyt huoltolautakunnan päätöksestä tehdyn valituksen myöhään tehtynä tutkimatta. Lääninhallitus oli tehnyt kantelun KHO:teen, koska myöhemmin oli selvinnyt, että päätöstä ei ollut annettu tiedoksi henkilökohtaisesti vaan kirjatulla kirjeellä, ja koska valitus oli saapunut lääninhallitukselle 30 päivän kuluessa kirjeen vastaanottamisesta. KHO tutki lääninhallituksen vaatimuksen purkuhakemuksena sekä purki lääninoikeuden päätöksen ja palautti asian lääninoikeudelle uuden selvityksen perusteella. (Äänestys 3—1. Vähemmistö katsoi lääninoikeudessa tapahtuneen menettelyvirheen, joka oli olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, ja purki lääninoikeuden päätöksen tällä perusteella). Kun päätöksen tiedoksiannosta oli nimenomaan vasta KHO:ssa saatu uutta selvitystä, enemmistön kanta on tästä näkökulmasta perusteltavissa.

Samoin tapauksessa *KHO 20. 3. 1985 T 1057* purkuhakemuksen perusteena esitetty uusi selvitys osoitti aikaisemman päätöksen virheelliseksi. Tuossa tapauksessa rakennuslautakunta oli velvoittanut erään henkilön maksamaan aikaisemmin asetetun uhkasakon, kun asetettu tontin siistimisvelvoite oli täyttämättä. Sitten oli saatu selvitystä, jonka mukaan alue oli siistitty ennen sakon tuomitsemista. Tämä selvitys ei ollut kuitenkaan ehtinyt rakennuslautakunnan tietoon ennen päätöksentekoa. KHO purki rakennuslautakunnan hakemuksesta päätöksen katsoen asiassa tulleen sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen. Samalla todettiin, että rakennuslautakunta olisi myös itse voinut hallintomenettelylain 26 §:n nojalla poistaa virheellisen päätöksensä. Kun lautakunta ei ollut kuitenkaan näin menetellyt ja kun päätös loukkasi yksityisen oikeutta, KHO suostui hakemukseen. Siten KHO:n päätöksen perusteluissa osoitettiin ensisijainen tie virheen korjaamiseen, mutta enempien mutkallisuuksien välttämiseksi kuitenkin päätös purettiin.

Taloudellisia etuuksia koskeissa asioissa esitetään päätöksen tekemisen jälkeen usein uutta selvitystä. Yleensä tämä selvitys voidaan ottaa huomioon jo säännönmukaisessa muutoksenhaussa, mikä johtaa usein asian palauttamiseen uudelleen käsiteltäväksi. Tämä on ollut pääasiallinen syy myös siihen, että mm. palkkaus- ja eläkeasioissa samoin kuin valtionosuusasioissa on kehitetty valitusta yksinkertaisempi menettelytapa puutteellisesta selvityksestä johtuneiden virheiden korjaamiseen, oikaisuvaatimusmenettely. Samoin on eläkeasioissa säädetty nimenomainen mahdollisuus lainvoimaisen päätöksen estämättä ottaa vir-

heelliseen selvitykseen perustunut asia uudestaan ratkaistavaksi, milloin kysymys on evätyen edun myöntämisestä tai lisäämisestä. Edelleen on kiinnitettävä huomiota siihen, että päätös hakemusasiassa ei saavuta negatiivista oikeusvoimaa eikä estä asian uudelleen vireillepanemista. Lainvoimasta aiheutuukin ongelmia lähinnä niissä tapauksissa, joissa kysymys on virheelliseen selvitykseen perustuneeseen, edun suovaan päätökseen puuttumisesta ja siten myönnettyjen etuuksien vähentämisestä. Näissä tapauksissa on käytettävissä päätöksen purkamisen asianomaisen viranomaisen hakemuksesta uuden selvityksen perusteella. *Eläkeasioista* voidaan mainita useampiakin esimerkkejä.

Vanhuuseläkkeen saamiseen on valtion eläkelain 8 §:n 1 mom:n mukaisesti lähinnä kolme yleistä edellytystä: Vähimmäiseläke aika, saavutettu eläkeikä ja palveluksen päättyminen. Palveluksen päättyminen on aiheuttanut eräitä tulkintakysymyksiä, joihin on haettu ratkaisua myös lain 1 §:n 4 mom:n säännöksestä vastakohtaispäätelmänä. Sen mukaan palveluksen katsotaan jatkuvan yhdenjaksoisena, vaikka edunsaaja siirtyy palveluksesta toiseen, jos siirtyminen on tapahtunut välittömästi. Kun tarkempaa määritelmää välittömästä siirtymisestä ja palveluksen yhdenjaksoisuudesta ei laissa ole, valtiokonttori on palvelusjaksojen yhdenjaksoisuutta määritessään käytännössä katsonut, että kahden viikon pituinen katko ei katkaise yhdenjaksoisuutta. Samoin on käytännössä usein katsottu, että jos edunsaajan kahden eri palvelussuhteen välille on jäänyt yli kahden kuukauden aika, palvelus on katsottu päättyneeksi.

Näissä palvelussuhteen päättymistä koskevissa tulkintakysymyksissä oli KHO:ssa 1960-luvun lopulla ratkaistavana useampiakin valtiokonttorin purkuhakemuksia, joiden perusteena oli saatu uusi selvitys asianomaisen eläkkeensaajan palveluksesta. Valtiokonttorin hakemuksesta purettiin eläkepäätös uuden selvityksen vuoksi mm. KHO:n päätöksillä 1969 II 39 (piirieläinlääkäri virasta eroamisen jälkeen määrätty toistaiseksi hoitamaan avoinna olevaa samaa virkaa, samoin kunnaneläinlääkäri virasta eroamisen jälkeen hoitanut avoinna olevaa samaa virkaa, jonka hoito jatkui), 1969 II 40 (edunsaaja erottuaan lehtorin virasta 31. 12. 66 toiminut sittemmin 1. 9. 67 saman koulun tuntiopettajana) ja 1969 II 41 (edunsaaja erottuaan sotilasmestarin toimesta hoitanut pataljoonan työsuhteista vahtimestarin tointa). Siten näissä kaikissa asioissa oli tullut uutta selvitystä siitä, että siirtyminen toiseen tehtävään oli tapahtunut välittömästi. Sillä seikalla, että kysymys oli sivutoimisesta palvelussuhteesta ei valtion eläkelain uusien säännösten mukaan ollut merkitystä.

Tapauksessa KHO 1970 II 28 oli samoin kysymys valtiokonttorin purkuhakemuksesta edunsaajan palvelussuhteen päättymistä koskevan uuden selvityksen perusteella. Asianomaisen edunsaajan määräys tilapäisen kanavanhoitajan toimeen oli 23. 12. 1969 päivättyllä kirjeellä peruutettu 13. 12. 1969 lukien. Se seikka, että edunsaaja oli 7. 1. 1970

tullut uudelleen TVH:n palvelukseen, mikä palvelus oli päättynyt 24. 7. 1970, ei KHO:n päätöksen mukaisesti merkinnyt sitä, ettei palvelus ollut vielä päättynyt 12. 12. 1969. Valtiokonttorin hakemus hylättiin. Siten tässä tapauksessa ei katsottu palvelussuhteen välittömästi jatkuneen eikä päätöksen purkamiseen ollut perusteita uuden selvityksenkään perusteella. Tuo selvitys ei olisi voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Tapauksessa *KHO 1983 II 18* henkilön palvelussuhde kuntainliitossa oli päättynyt 30. 11. 1979. Tuon palveluksen perusteella hänelle oli myönnetty vanhuuseläke 1. 12. 1979 alkaen. Asianomainen oli sittemmin ollut toisen kuntainliiton palveluksessa ajan 11. 12. 1979—31. 12. 1981. Koska kunnallinen palvelus oli jatkunut keskeytymättä eläkeiän täyttämisen jälkeen, vanhuuseläkepääätös purettiin kunnallisen eläkelaitoksen hakemuksesta uuden selvityksen perusteella. Tässä tapauksessa tuli sovellettavaksi kunnallisen eläkesäännön 2 §:n 3 mom:n vastaava säännös, jonka mukaan vanhuuseläkkeen yhtenä edellytyksenä on, että kunnallinen palvelussuhde ei jatku keskeytymättä. Palvelussuhteen aikana ei ole oikeutta eläkkeen saamiseen. Muutoin asianomainen saisi sekä palkan että eläkkeen. Tällaisissa tapauksissa on uuden selvityksen perusteella yleensä päätös purettu. Erikseen ei ole perusteltu sitä, että julkinen etu vaatii päätöksen purkamista. Taustalla lieene ollut tarve säilyttää johdonmukainen käytäntö eläkeasioissa ja etuuksien tasapuolinen turvaaminen.

Eräs asiaryhmä, jossa purkuhakemuksia on uuden selvityksen perusteella tehty pitkänkin ajan kuluttua, on ollut *pakkosterilointi*. Tällaisia asioita on ratkaistu KHO:ssa vuonna 1973 5 ja vuosina 1975—78 yhteensä 25. Tällaiset purkuasiat voidaan jakaa tyyppiltään useampaankin ryhmään:

Ensinnäkin on *varsinainen pakkosterilointi*, joka on suoritettu lääkintöhallituksen määräyksestä aikaisemman steriloimislain (83/50) 1 §:n 1 mom:n nojalla. Tällaisissa tapauksissa perusteena oli henkilön mielisairaus tai vajaamielisyys, jolloin määräys voitiin antaa ilman omaa suostumusta. Kun päätös perustettiin nimenomaan tiettyihin oikeudellisiin edellytyksiin ja lääkintöhallituksen määräykseen, päätöksen purkaminen katsottiin KHO:n vakiintuneen kannan mukaiseksi edellytykseksi sellaisen leikkauksen tekemiseen, jolla suvunjatkamiskyky mahdollisuuksien mukaan palautettaisiin. Yksityiskohtiin menemättä todettakoon tässä vain luettelona ensinnäkin ne tapaukset, joissa hakemus päätöksen purkamiseksi on hylätty: *KHO 22. 11. 1973 T 4711, 9. 10. 1975 T 3885 ja 31. 3. 1976 T 1388*. Kahdessa viimeksessä tapauksessa hakemuksen hylkäämistä perusteltiin myös sillä, että asiassa ei ollut esitetty sellaisia erityisen painavia syitä, joiden johdosta hakemukseen voitaisiin HPurkul 7 §:n säännös huomioon ottaen suostua. Pakkosterilointia koskeva päätös on purettu seuraavissa tapauksissa: *KHO 22. 11. 1973 T 4710, 3. 3. 1975 T 956, 3. 6. 1976 T 2326, 8. 9. 1976 T 3228 ja 3229, 5. 4. 1977 T 1460 ja 1461, 20. 6. 1977 T 2636 ja 29. 9. 1978 T 4111*. Kaikissa näissä

tapauksissa lääkintöhallituksen päätös purettiin siten, ettei se ollut esteenä sellaisen leikkauksen tekemiseen asianomaiselle hakijalle, jolla suvunjakamiskyky mahdollisuuksien mukaan palautettiin.

Toinen tyyppitapaus sterilointipäätöksiä on se, että lääkintöhallitus on antanut luvan *raskauden keskeyttämiseen* tätä koskevan lain (82/50) 1 §:n 3 kohdan ja 3 §:n 2 mom:n mukaisesti ehdolla, että samalla suoritettiin sterilointi. Näissä tapauksissa on ollut ensinnäkin ongelmana se, onko päätöksen purkaminen yleensäkin tarpeen. Purkamisen tarpeellisuudesta on KHO:ssa äänestetty tapauksessa 6. 9. 1971 T 3435 (äänestys 3—1). Mainitussa tapauksessa vähemmistökin hylkäsi hakemuksen päätöksen purkamisesta mutta ottaen huomioon, että asianomainen henkilö oli samalla tehnyt hakemuksen suvunjakamiskyvyn palauttamisesta lääkintöhallitukselle, katsoi, että aikaisemman päätöksen purkaminen ei uuden sterilointilain voimaantultua (283/70) enää ollut tarpeen. KHO:n kanta vakiintui sitten enemmistön lausuman mukaisesti niin, että aikaisemman päätöksen purkamista on edellytetty myös vuoden 1970 lain voimaantultua. Kielteisistä, hakemuksen hylkäävistä päätöksistä mainittakoon KHO 12. 11. 1975 T 4377, 3. 6. 1976 T 2327 (äänestys 3—1), 23. 6. 1976 T 2618 ja 2620. Näissäkin päätöksissä ottaen huomioon hakemuksen tekemisen aika viitattiin myös HPurkuL 7 §:n määräaikaan nökseen. Myönteisistä päätöksistä, joilla aikaisempi sterilointipäätös on purettu, mainittakoon: KHO 1972 II 103, 22. 11. 1973 T 4707—4709, 3. 3. 1975 T 957, 31. 3. 1976 T 1386—1387, 23. 6. 1976 T 2619, 8. 9. 1976 T 3227, 20. 6. 1977 T 2638—2639 ja 12. 10. 1977 T 4007—4008. Näissäkin päätöksissä vain todettiin päätös puretuksi siten, ettei se ollut esteenä leikkauksen tekemiseen.

Edellisiin verrattava ratkaisutilanne on ollut tapauksessa KHO 5. 4. 1977 T 1462, jossa lupa raskauden keskeyttämiseen oli annettu sterilointimista koskevalla ehdolla uudemman, raskauden keskeyttämisestä 24. 3. 1970 (239/70) annetun lain 1 §:n 5 kohdan 3 §:n 2 mom:n nojalla. Päätös purettiin siten, ettei se ollut esteenä asianomaisen leikkauksen tekemiselle.

Edellä mainittu ratkaisulinja ilmenee kokoavasti tapauksesta KHO 29. 1. 1979 T 411, jossa lääkintöhallitus oli raskauden keskeyttämisestä annetun lain (82/50) nojalla antanut luvan A:n raskauden keskeyttämisestä ehdolla, että hänet samalla sterilointiin. A:n tekemä purkuhakemus hylättiin, koska hakemuksen tueksi ei ollut esitetty erityisen painavia syitä. Samana päivänä annetulla toisella päätöksellä T 412 lääkintöhallituksen päätös kuitenkin purettiin toisen hakijan osalta siten, ettei se ollut esteenä sellaisen leikkauksen tekemiseen, jolla suvunjakamiskyky mahdollisuuksien mukaan palautettiin. Tosiseikaston arviointiin tässä yhteydessä ei ole aihetta. Tutkimuksen kannalta riittänee vain viitata tässä päätösten rakenteeseen.

Edellisestä jossain määrin poikkeava on sellainen ratkaisutilanne, jossa lääkintöhallitus on antanut luvan *steriloimiseen* sterilointilain nimenomaisten säännösten (83/50 2 §:n 1 mom:n tai 283/70 1 §:n 1 mom:n)

nojalla. Kun kysymys näissä tapauksissa on nimenomaan ollut hakemukseen annetusta luvasta eikä määräyksestä tai muun päätöksen edellytyksestä, KHO:ssa on katsottu, ettei tällainen päätös ole esteenä suvunjatkamiskyvyn palauttamista tarkoittavan leikkauksen tekemiseen. Tähän viitaten on hakemukset päätöksen purkamisesta hylätty mm. tapauksissa KHO 12. 6. 1969 T 3515, 1975 II 65 ja 5. 4. 1977 T 1463. Vuosikirjaratkaisussa KHO 1977 II 70 on ohjauksena lisäksi mainittu, että mahdollisuus leikkauksen suorittamiseen riippui asianomaisen henkilön nykyisestä terveydentilasta ja hänen muista olosuhteistaan.

Siinä tapauksessa, että sterilointi on suoritettu raskauden keskeyttämisen yhteydessä kahden lääkärin antaman lausunnon perusteella raskauden keskeyttämisestä annetun lain (82/50) 5 §:n 1 mom:n ja sterilointilain (83/50) 4 §:n nojalla hakemus aikaisemman päätöksen purkamisesta on samoin hylätty, kun tällainen lausunto ei ole esteenä myöhemmän leikkauksen tekemiseen (KHO 13. 9. 1974 T 3408).

Edellä esitetyn mukaisesti sterilointia koskeissa purkuasioissa ovat tulleet esille monet HPurkuL:n soveltamiseen liittyvät ongelmat. Ensinnäkin on ollut ratkaistava, onko päätöksen purkaminen yleensäkin tarpeen myöhemmän, suvunjatkamiskyvyn palauttamista tarkoittavan leikkauksen tekemiseen. Tällöin ovat olleet eri asemassa ne päätökset, joissa sterilointi on perustunut määräykseen tai ollut toisen päätöksen edellytyksenä. Vapaaehtoiseen hakemukseen perustuvia päätöksiä tai asiantuntijalääkäreiden lausuntoja ei ole pidetty esteenä mainitunlaisen leikkauksen tekemiseen. Menettelyn osalta on ollut huomattava, että hakemuksia on tehty lääketieteellisen tutkimuksen edistyessä ja asianomaisen henkilön elinolosuhteiden muuttuessa huomattavan pitkän ajan kuluttua. Siten on yleensä tullut ratkaistavaksi myös se, onko asiassa ollut HPurkuL 7 §:n 2 mom:ssa tarkoitettuja erityisen painavia syitä päätöksen purkamiseen. Kun steriloinnissa on kysymys hyvin pitkälle yksilöön käyvistä toimenpiteistä, henkilökohtaisille edellytyksille on annettu huomattava merkitys, eikä viiden vuoden määräaika ole sanottavassa määrin rajoittanut päätösten purkamista. Purkuinstituuttia on tällöin nimenomaisesti tarkasteltu yksityisen hakijan kannalta oikeusturvakeinona. Yleinen etu ei yleensä ole ollut esteenä päätöksen purkamiseen.

Edellä on jo tarkasteltu sitä, että uusien seikkojen ei tarvitse olla ennestään tuntemattomia, vaan on riittänyt se, ettei niitä ole voitu ottaa aikaisemmin ratkaistaessa huomioon. Toisaalta pääsääntönä on pidetty sitä, että myöhemmin ilmaantuneita tosiseikkoja pidetään ns. jälkiseikkoina eikä HPurkuL 6 §:n 1 mom:n 3 kohdassa tarkoitettuna uutena selvityksenä. Tapauksessa KHO 1973 II 127 oli kysymys maanhankintalain mukaisesta lisäalueen myymisestä asukkaiksi hyväksytyille. KHO hylkäsi maatilahallituksen hakemuk-

sen aikaisemman, asuntohallituksen päätöksen purkamisesta, kun hakemuksen perusteena esitetty selvitys tilojen myymisestä koski päätöksen jälkeistä kauppaa. Siten näitä seikkoja ei voitu pitää päätöksen purkamiseen johtavana uutena selvityksenä (äänestys 3—1 perusteluista).

Oikeuskäytännön tai tulkintojen muuttuminen ei myöskään voi muodostaa sellaista perustetta, joka uutena selvityksenä olisi otettava huomioon. Tällöinkin on kysymyksessä eräänlainen jälkiseikka, joka tosin koskee normin yleisessä soveltamisessa tapahtuvaa muuttumista. Todettakoon tässäkin yhteydessä, että edellä selostetut steriloimisasiat ovat siinä suhteessa eri asemassa, että myöhempi lääketieteellinen tutkimus on voinut koskea myös aikaisempien ratkaisujen perusteita ja on siinä mielessä ollut uutta selvitystä. Pääsääntönä hallintolainkäytössä kuitenkin on, että tavanomainen tulkinnan muuttuminen ei voi johtaa päätöksen purkamiseen. Mainittakoon esimerkkinä KHO:n ratkaisu 30. 8. 1974 T 3165, jossa lääninoikeus oli käyttötalousmaksujen osalta hylännyt A:n kunnan hakemuksen B:n kunnan velvoittamisesta korvaamaan huostaanotetun lapsen hoidosta laitoksessa aiheutuneet kustannukset. KHO:n kannan muuttuttua siten, että käyttötalousmaksutkin kuuluivat korvattaviin kustannuksiin, A:n kunnan sosiaalilautakunta oli vaatinut lääninoikeuden päätöksen purkamista mainitulla perusteella. KHO katsoi, ettei tuo peruste ollut sellainen uusi selvitys, jota tarkoitettiin HPurkuL 6 §:n 1 mom:n 3 kohdassa. Hakemus hylättiin. Tässä yhteydessä voidaan viitata myös edellä HPurkuL 6 §:n 1 mom:n 1 kohdan osalta esitettyihin näkökohtiin.

7.6. Oikeuden loukkaus ja julkinen etu purun edellytyksenä

Päätöstä ei saa HPurkuL 6 §:n 2 momentin mukaan purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista. Tämä oikeuskäytännössä vakiintunut periaate lisättiin lakiesitykseen lakivaliokunnan ehdotuksesta.¹¹ Tällaisen purkukynnyksen tarpeellisuuteen oli kiinnitetty huomiota jo KHO:n 30. 5. 1963 antamassa lausunnossa. Siitä, miten tällainen purkukynnys lakitekstissä ilmaistaisiin, vallitsi valmisteluvaiheissa jossain määrin eriäviä käsityksiä. Asiallisia näkemyseroja ei kuitenkaan ollut.

Lainvalmistelukunnan ehdotuksessa 1960:5 purkukynnys ilmaistiin 7 §:n 2 momentissa seuraavasti: »Hallintopäätöstä alkoon kuitenkin

¹¹ Ks. LakivaliokM 41/HE 165/1965 vp. s. 2.

purettako, jollei julkinen tai yksityinen etu sitä vaadi». Esityksestä 30. 5. 1963 antamassaan lausunnossa KHO katsoi, että kuitenkin pelkän yksityisen edun vuoksi ei olisi hallintopäätöstä purettava. Sen mukaan purkamisen edellytykseksi olisi säädettävä, niin kuin oikeuskäytännössä oli pidetty sääntönä, että julkinen etu vaati virheellisen hallintopäätöksen purkamista. Lausunnon mukaan oli kuitenkin huomattava, että julkisen edun oli katsottava vaativan päätöksen purkamista silloinkin, kun virheellinen hallintopäätös aiheutti yksityiselle ilmeisen oikeuden loukkauksen.

Hallituksen esityksestä (165/1965 vp.) tämä purkukynnys jätettiin kuitenkin kokonaan pois. Eduskuntakäsittelyn aikana valiokuntavaiheessa laadittiin useampiakin sanamuotoa koskevia tarkistusesityksiä mm. siten, että lain 6 §:n alussa olisi jo todettu, että hallintopäätös voidaan, mikäli tärkeä yksityinen tai julkinen etu sitä vaatii, purkaa. Sittenkin päädyttiin kuitenkin, kuten on todettu lakivaliokunnan esityksestä nykyiseen sanamuotoon. Purkukynnys tuli siten 6 §:n 2 momentiksi.

Lain valmisteluvaiheissa korostuu julkisen intressin merkitys. Hallintoprosessin osalta voidaan nähdä eräitä eroavuuksia oikeudenkäymiskaaren täsmällisempiin, siviili- ja rikosprosessia koskeviin purkuperusteisiin. Julkinen intressi on hallinnossa ja hallintolainkäytössä enemmän etualalla, mihin seikkaan kiinnitettiin huomiota jo KHO:n lausunnossa 1. 12. 1955 oikeudenkäymiskaaren 31 luvun muutosesityksestä. Tällöin jo perusteltiin sitä, että nuo säännökset eivät täysin voineet soveltua hallinto-oikeudellisiin asioihin. Toisaalta purkuperusteiden väljempi sääntely edellyttää laajempaa kokonaisharkintaa sen suhteen, vaatiiko yksityisen oikeuden loukkaus tai julkinen etu päätöksen purkamista. Valmisteluaineistosta on myös huomattava, että KHO:n mainitussa vuoden 1963 lausunnossakin julkisen edun yleensä katsottiin vaativan päätöksen purkamista siinä tapauksessa, että virheellinen päätös aiheutti yksityiselle oikeudenloukkauksen. Toisaalta laki tuli tältä osin sittemmin säädetyksi sellaisessa muodossa, että yksityisen oikeuden loukkaus sinänsäkin riittää päätöksen purkamiseen.

Seuraavassa tarkastellaan eräitä HPurkuL 6 §:n 2 momentin soveltamiskäytännön ratkaisuja erikseen oikeudenloukkauksen ja julkisen edun vaatimuksen osalta. Samalla on kuitenkin todettava, että nämä edellytykset eivät ole toisistaan erotettavissa, ja KHO:n päätösten perusteluissakin niihin on usein rinnakkain viitattu. Vaikka perusteet hallintopäätöksen purkamiseen muutoin olisivat olemassa, päätös ei loukkaa yksityisen oikeutta esimerkiksi siinä tapauksessa, että oikeuden toteuttamiseen on käytettävissä jokin muu tie, päätöksellä ei olosuhteen muututtua enää ole oikeudellista merkitystä tai virheellinen päätös ei muutoin voi vaikuttaa yksityisen oikeusasemaan.

Päätös ei loukkaa yksityisen oikeutta ensinnäkin siinä tapauksessa, että käytettävissä on ylimääräisen muutoksenhaun sijasta muu oikeussuojatie. Mainittakoon esimerkkinä KHO:n ratkaisu 1983 II 142, jossa oli kysymys pysyvästi laitoshoidossa olevan henkilön hoitopäivämaksun palauttamisesta. Asianomainen viranomainen oli erehdyksen vuoksi määrännyt maksun liian korkeaksi, mutta kuitenkin kieltäytynyt hakemuksesta liikaa kannetun määrän palauttamisesta. KHO katsoi päätöksessään, että sairaalaa ylläpitänyt kuntainliitto saattoi päätöksen estämättä suorittaa liikaa kannetun määrän takaisin. Ellei näin menetelty, oli hoidettavalla kuitenkin mahdollisuus lääninoikeudessa hallintoriitana vaatia määrän palauttamista. Koska yksityinen etu ei siten vaatinut päätöksen purkamista, KHO ottaen huomioon HPurkuL 6 §:n 2 momentin säännökset hylkäsi hakemuksen.

Tässä tapauksessa sovellettiin siten yleistä prosessioikeudellista periaatetta, että yksinkertaisempi oikeussuojatie syrjäyttää ylimääräisen muutoksenhaun. Samoin on huomattava, ettei päätöksen purkaminen vielä voisi johtaa velvoitteeseen palauttaa liikaa kannettua maksua. Siten asiassa tarvittaisiin joka tapauksessa velvoitekanne hallintoriitana lääninoikeudessa.

Tapauksessa KHO 25. 4. 1985 T 1600 yhtiö oli erinäisten vaiheiden jälkeen merkitty liikevaihtoverovelvollisten luetteloon 1. 1. 1979 lukien. Yhtiö haki liikevaihtoverotoimiston päätöksen purkamista ja luetteloon merkitsemistä 1. 4. 1978 lukien, jotta yhtiö olisi voinut tehdä myös aikaisempien verokausien osalta eräitä vähennyksiä. KHO katsoi päätöksessään, että koska yhtiön säännönmukaisia verotuksia vuoden 1978 eri verokausilta ei voitu enää toimittaa, liikevaihtoverotoimiston päätöksen ei voitu katsoa loukkaavan yhtiön oikeutta. (Äänestys 3—1). Vähemmistö olisi HPurkuL 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun menettelyvirheen vuoksi ja katsoen päätöksen loukkaavan yhtiön oikeutta purkanut päätöksen. Siten tässä tapauksessa hakemuksen hylkäämisen perusteena oli se, että päätöksen oikaisemisella ei enää olisi ollut oikeudellista merkitystä. KHO:n päätöksessä todettiin myös menettelyn virheellisyys, mutta hakemus hylättiin sitten 2 momentin edellytyksen perusteella.

Yksityisen oikeuden loukkausta voidaan tarkastella myös laajemmista lähtökohdista. Lainvalmistelukunnan mietinnössä alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä (1936:5) määriteltiin oikeudenloukkaus muutoksenhakusäännösten yhteydessä 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 ylittäen toimivallan rajat tai vastoin tarkoitustansa sekä 4) asiassa oli menetelty lain vastaisella tavalla. Tämä erittely lähtee subjektiivisten julkisten oikeuksien käsitteen pohjalta, minkä johdosta KHO ei esityksestä antamassaan lau-

sunnossa¹² pitänyt tällaista määrittelyä täysin onnistuneena. Tältä kannalta onkin kiinnitettävä huomiota siihen, missä määrin hallintopäätöksellä on ylipäänsä ratkaistu tai voitu ratkaista kysymys yksityisen oikeusasemasta. Hallintoluvan oikeusvoima ei ulotu muiden oikeussubjektien oikeudellisesti turvatulle alueelle siten, että näiden omistusoikeuteen perustuvat oikeudet väistyivät. Lupaprosessissa ratkaistaan vain luvan myöntämisen edellytykset. Tästä asetelmasta voidaan mainita eräitä esimerkkejä rakentamisen alalta.

Tapauksessa *KHO 1977 II 59* omakotitalo oli rakennettu rakennusluvan mukaisesti kuolinpesän omistamalle maalle. Päätöstä ei hakemuksesta purettu, vaikka sittemmin oli ilmennyt, ettei luvan saanut henkilö virheellisen kauppakirjan johdosta hallinnutkaan rakennuspaikkaa *RakA 122 §:n 1* momentin *1* kohdassa ja *137 §:n 1* momentissa edellytetyllä tavalla. KHO totesi päätöksessään nimenomaisesti, että rakennusluvan myöntäminen ei ollut perustanut oikeutta rakennuksen sijoittamiseen toisen maalle ilman omistajan suostumusta eikä siten estänyt kuolinpesää ryhtymästä sellaisiin toimenpiteisiin, joihin se katsoi rakennuspaikkaan kohdistuvan omistusoikeutensa nojalla olevan aihetta. Vastaavin perustein on purkuhakemus hylätty tapauksessa *KHO 1972 II 81*.

Sama oikeudellinen periaate ilmenee tapauksesta *KHO 29. 5. 1978 T 2581*, jossa lääninoikeus oli poistanut rakennuslupapäätöksen kanteleen johdosta, kun luvan perusteella oli rakennettu lomarakennus yhteisomistuksessa olevalle rakennuspaikalle vaatimatta selvitystä kaikkien yhteisomistajien suostumuksesta rakennustoimenpiteeseen. Valituksen johdosta lääninoikeuden päätös kumottiin, koska rakennusluvan myöntäminen ei perustanut oikeutta rakennuksen sijoittamiseen yhteisomistuksessa olevalle maalle ilman kaikkien omistajien suostumusta eikä siten estänyt yhteisomistajia ryhtymästä sellaisiin toimenpiteisiin rakennuksen poistamiseksi, joihin he katsoivat yhteisomistajille kuuluvan oikeuden nojalla olevan aihetta.

Edellä selostetut ratkaisut perustuvat siihen, että hallintoluvalla ei lopullisesti ratkaista omistus- tai muita yksityisoikeudellisia oikeussuhteita.¹³ Jos tällaisessa tapauksessa hallintopäätöksen purkamista pidettäisiin edellytyksenä oikeussuhteen palauttamiselle ja oikeudenloukkauksen poistamiselle, merkitsisi se omistajan oikeuksiin liittyvän kanneoikeuden väistymistä hallintopurun tieltä. Kun kanne omistajan hallinnan palauttamiseksi tai korvauksen saamiseksi voidaan nostaa ilman virheellisen päätöksen purkamista, purkamiseen ei ole aihetta. Kun purun hakeminen on myös sidottu viiden vuoden määräaikaan, aiheuttaisi tämäkin omistusoikeuden loukkaustilanteissa tulkintaongelmia. Tältä kannalta KHO:n edellä selostettu ratkaisukäytäntö on perusteltu.

¹² Ks. *KHO 1976:4 ss. 24—25* ja *66*.

¹³ Ks. rakennusluvan osalta myös *Larja ym. s. 759*.

Milloin hallintolupaa ei ole myönnetty, purkua hakee usein hakija. Vastaavasti myönnetyn luvan osalta on hakijana yleensä naapuri, kilpailija tai muu henkilö, jonka oikeutta tai etua päätös koskee. Myös ylempi viranomainen saat-
taa valvontatehtävänsä vuoksi hakea päätöksen purkamista. Rakennusasiois-
ta on käytettävissä useitakin esimerkkejä.

Tapauksessa *KHO 28. 11. 1985 T 5541* rakennuslautakunta oli myöntänyt rakennusluvan lomarakennuksen rakentamiseen alueella, jolle lääninhallitus oli lainvoimaisella päätöksellä katsonut rantakaavan laatimisen tarpeelliseksi. Lääninhallitus haki rakennuslupapäätöksen purkamista, kun se oli myönnetty ilman asianmukaista poikkeuslupaa. KHO katsoi päätöksessään, että rakennuslautakunnan päätös myöntää rakennuslu-
pa ilman poikkeuslupaa perustui ilmeisesti väärään lain soveltamiseen, joka oli voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Ottaen kuitenkin huo-
mioon rakennuspaikan ympäristöstä asiakirjoissa olleen selvityksen pää-
tös ei loukannut yksityisen oikeutta eikä julkisen edun katsottu vaati-
neen päätöksen purkamista. (Äänestys 3—1). Vähemmistö ottaen huo-
mioon maanomistajien tasapuolisen kohtelun turvaamiselle asetettavat
vaatimukset katsoi asiassa muutoinkin olleen HPurkuL 6 §:ssä säädetty
edellytykset hakemukseen suostumiselle ja päätöksen purkamiselle.

Lainvoimaisia rakennuslupapäätöksiä on useissa tapauksissa läänin-
hallituksen hakemuksesta myös purettu. Esimerkiksi tapauksessa *KHO*
23. 9. 1983 T 3747 rakennuslautakunta oli myöntänyt rakennuslupa neljän
loma-asunnon rakentamiseen saareen, jonka osalta rantakaavan tarpeel-
lisuus oli tuolloin lääninhallituksen tutkittavana. KHO katsoi rakennus-
lautakunnan päätöksen perustuneen menettelyvirheeseen, joka oli voi-
nut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Kun julkinen etu vaati päätösten
purkamista lääninhallituksen hakemukseen suostuttiin. Samoin tapauk-
sessa *KHO 29. 10. 1973 T 4309* rakennuslautakunta oli myöntänyt ra-
kennuslupia lomarakennusten rakentamista varten ilman asianmukaisia
poikkeuslupa tai ennenkuin lääninhallitus oli ratkaissut kysymyksen ran-
takaavan tarpeellisuudesta. KHO totesi päätöksessään tapahtuneen me-
nettelyvirheen, joka oli voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Ottaen
kuitenkin huomioon, että rakennuslupien tarkoittamat rakennustoimen-
piteet oli asiassa saadun selvityksen mukaan huomattavalta osin suori-
tettu sekä sen, ettei myöskään luvan myöntämisen voitu katsoa sillä ta-
voin loukkaavan naapurin oikeutta, että lupapäätöksen purkamiseen olisi
ryhdyttävä, tai julkisen edun vaatineen päätösten purkamista KHO hyl-
käsi hakemuksen. (Äänestys 3—1. Vähemmistö olisi purkanut yhden ra-
kennusluvan).

Tapauksessa *KHO 22. 8. 1979 T 3388* todettiin rakennuslautakun-
nan päätöksen, kun rakennuslupa oli myönnetty ilman asianmukaista
poikkeuslupaa, perustuneen ilmeisesti väärään lain soveltamiseen, joka
oli olennaisesti vaikuttanut päätökseen. Tämän vuoksi ja kun julkinen
etu vaati päätöksen purkamista, KHO lääninhallituksen hakemuksesta
purki rakennuslupapäätöksen.

Edellä on jo HPurkuL 6 §:n 1 momentin 2 kohdan selostuksen yhteydessä todettu, että rakennuslautakunnan myöntäessä rakennuslupan ilman lain edellyttämää poikkeuslupaa kysymys yleensä ilmeisesti on väärästä lain soveltamisesta. Kuitenkin siinä tapauksessa, että rantarakentamisen osalta rantakaavan tarve ei ole ilmeinen, vaan tuon kysymyksen ratkaiseminen edellyttäisi RakL 123 b §:ssä säädettyä menettelyä, päätöksen on katsottu perustuneen menettelyvirheeseen. Pääpaino on siten rantakaavan tarpeellisuutta koskevan materiaalsen säännöksen soveltamisessa.

Mikäli päätöksen purkamisen edellytykset muutoin ovat olemassa, tulee siten harkittavaksi, loukkaako rakennuslupa naapurin oikeutta tai vaatiiko julkinen etu lääninhallituksen hakemuksesta päätöksen purkamista. Ensinmainitussa tapauksessa on nimenomaisesti kiinnitetty huomiota ympäristön rakentamisesta saatua selvitykseen, lähinnä hakijan käyttämään ja mahdollisesti tulevaan rakennusoikeuteen. Mikäli hakijana olevan naapurin rakennuspaikka jo on rakennettu, eikä myönnetty rakennuslupa siten voi vaikuttaa olennaisesti naapurin rakentamiseen ja mikäli myös rakennustoimenpiteet myönnetyn rakennuslupan nojalla on suurelta osin suoritettu, purkamiseen ei ole katsottu oikeudenloukkauksen perusteella olevan aihetta. Selvitettäessä vastaavasti, vaatiiko julkinen etu päätöksen purkamista, on kiinnitetty huomiota maankäyttöliikkeen tilanteeseen, ympäristön rakennuskantaan ja siihen, missä määrin myönnetty rakennuslupa voi vaikeuttaa myöhempää kaavoitusta ja maankäytön suunnittelua. Yleinen lain noudattamisen valvonta ei yleensä yksistään riitä päätöksen purkamiseen, ellei kysymys ole huomattavan laajasta rakentamisesta tai useammasta perättäisestä luvasta.

Esimerkkinä viimeksimainitun laatuudesta ratkaisutilanteesta voidaan mainita tapaus *KHO 26. 2. 1982 T 754*, jossa rakennuslautakunta oli myöntänyt tilaan kuuluville määräaloille kaikkiaan 11 rakennuslupaa. Käsitellessään 29. 1. 76 kahta ensimmäistä rakennuslupaa rakennuslautakunnan tiedossa oli ollut palstoitussuunnitelma saareen aiotusta lomiasutuksesta. Palstoitussuunnitelman johdosta oli katsottava syntyneen ainakin epätietoisuutta siitä, oliko alueelle laadittava rantakaava. Rakennuslautakunta oli kuitenkin myöntänyt nuo kaksi rakennuslupaa selvittämättä rantakaavan tarpeellisuutta enemmän tai siirtämättä kysymystä rantakaavan tarpeellisuudesta RakL 123 b §:n 3 momentin mukaisesti lääninhallituksen ratkaistavaksi. Sitten rakennuslautakunta oli myöntänyt toisella puolen samaa saarta muitakin rakennuslupia siitä huolimatta, että rantakaavan tarve, kun otettiin huomioon myös saaren koko, oli käynyt yhä ilmeisemmäksi. Lääninhallituksen purkuhakemukseen antamassaan päätöksessä KHO katsoi kuitenkin, että vasta rakennuslautakunnan päätökset, joilla vielä 20. 6. 1979 oli myönnetty yhteensä viisi rakennuslupaa saareen, ottamatta huomioon RakL 123 a §:n 1 momen-

tin ja 123 b §:n 1 momentin säännöksiä ja ilman lääninhallituksen RakL 132 §:n 1 momentin nojalla hakijoille myöntämiä poikkeuslupia, perustuivat ilmeisesti väärään lain soveltamiseen, joka oli olennaisesti vaikuttanut päätöksiin. Tämän vuoksi ja kun julkinen etu vaati päätösten purkamista, KHO purki päätökset yhteensä viiden rakennusluvan myöntämisestä. (Äänestys 3—1. Vähemmistön ollessa valmis purkamaan kaikki 11 rakennuslupaa).

Päätöstä ei myöskään saa purkaa, ellei julkisen edun katsota vaativan purkamista. Kysymys ei tällöin ole vain valtion edusta, kuten maksuvapautuslain 1 §:ssä (529/80) säädettyistä edellytyksistä tai muun julkisyhteisön suoranaisesta edusta. Päätöksen purkamista harkittaessa on laajemminkin kiinnitettävä huomiota muutoksenhakujärjestelmän kannalta siihen, vaatiiko julkinen etu päätöksen purkamista ja aikaisemman oikeustilan palauttamista. Kysymys ei ole vain etujen vastakkaisuudesta, vaan laajemminkin vaikutussuhteiden selvittämisestä. Käsiteltävästä asiasta riippuen on kiinnitettävä huomiota taloudellisten intressien suuruuteen, päätöksen julkiseen luotettavuuteen ja vaikutukseen myöhemmissä ratkaisutilanteissa, mahdollisiin muihin menettelytapoihin tilanteen korjaamiseksi sekä olosuhteiden muuttumiseen. Seuraavassa tarkastellaan eräitä KHO:n ratkaisuja, joissa julkisen edun vaatimukseen on nimellisesti kiinnitetty perusteluissa huomiota.

Tapauksessa *KHO 1974 II 97* kouluhallituksen päätöksen, jolla kansakoulunopettajalle oli sallittu suoritettavaksi opintovirkavapausajalta palkkauksesta 70 %, katsottiin perustuneen erehdykseen, joka oli olennaisesti vaikuttanut päätökseen. Kun päätös ei kuitenkaan loukannut yksityisen oikeutta eikä julkisen edun voitu katsoa vaatineen päätöksen purkamista, kouluhallituksen purkihakemus hylättiin (Äänestys 7—1, vähemmistön katsottua myös julkisen edun vaatineen päätöksen purkamista). Ratkaisua arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota siihen, että kysymys ei ollut virheellisestä lain soveltamisesta vaan erehdyksestä. Siten tuli ratkaistavaksi ensinnäkin erehdyksen olennaisuus. Vaikka vaikutusta pidettiin olennaisena, on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että palkkaa maksettiin vain rajoitetulta virkavapausajalta. Siten voidaan nähdä eroavuutta palkkaus- ja eläkeasioiden välillä. Eläkeasioissa annettu päätös saattaa vaikuttaa pitemmänkin ajan, mikä on otettava huomioon myös purkukynnystä madaltavana tekijänä. Selostetussa palkkausiassa ei siten yksin markkamääräinen intressi ollut riittävä peruste päätöksen purkamiseen.

Tapauksessa *KHO 1. 10. 1974 T 3684* oli kysymys henkikirjoitusasiasta. Isä oli merkinnyt muuttoilmoitukseensa kaksi alle 16 vuotiasta poikaansa muuttaneiksi mukanaan Parikkalasta Hämeenlinnaan, vaikka pojat eivät todellisuudessa olleetkaan muuttaneet. Pojat oli merkitty Hämeenlinnan henkikirjaan. Henkikirjoittajan hakemuksesta henkikir-

joitus purettiin ja pojat määrättiin poistettaviksi Hämeenlinnan henkikirjasta. Koska pojilla oli muutoin kotipaikka Parikkalassa, heidät määrättiin merkittäväksi sen henkikirjaan. (Äänestys 3—1. Vähemmistö hylkäsi hakemuksen, koska ei ollut edes väitetty, että henkikirjoittajan päätös loukkasi yksityistä oikeutta eikä julkinen etu vaatinut päätöksen purkamista).

Tämän ratkaisun pohjalta voidaan julkisen edun vaatimusta tarkastella kahdestakin näkökulmasta: Ensinnäkin julkinen etu vaatii henkikirjoituksen pitämistä. Kukaan ei saa jäädä henkikirjoittamatta eikä tulla kahdesti henkikirjoitetuksi. Voitaisiin hyvin ajatella sitä, että henkilön henkikirjoittaminen oikeassa kunnassa on paremminkin yksityisen ja kuntien edun mukainen vaatimus eikä henkikirjoituksen toimittamisen jälkeen enää julkisen edun vaatimus. Henkikirjoituksen toimittamisen jälkeen kysymys on kuntien vastakkaisista eduista. Toisaalta KHO:n enemmistö lienee lähtenyt siitä, että henkikirjoitukseen kohdistuu julkinen luotettavuus ja se on myös muun päätöksenteon perustana. Tältä kannalta julkinen etu vaatii, että henkikirjoitus on virheetön ja että myöhemmin ilmaantuva selvitys voi vaikuttaa myös henkikirjoituksen oikaisemiseen. Tältä kannalta päätöksen purkaminen on myös perusteltavissa.

Julkinen etu ei vaadi päätöksen purkamista, mikäli se ei ylipäänsä ole esteenä toimenpiteisiin muutoin ryhtymiselle. Tällainen ratkaisutilanne oli tapauksessa *KHO 17. I. 1984 T 271*, jossa lääninhallitus oli pyytänyt rakennuslautakunnan mainostaulun pystyttämistä koskevan päätöksen purkamista, koska mainostaulu sijaitsi luonnonsuojelulain 19 §:ssä tarkoitettun taajaan rakennetun alueen ulkopuolella, jossa luvan myöntäminen mainostaulun pystyttämiseen kuului lääninhallituksen toimivaltaan. KHO hylkäsi hakemuksen, koska rakennuslautakunnan päätös (ns. rakennustöiden lupa) ei ollut esteenä lääninhallituksen luonnonsuojelulakiin perustuville toimenpiteille eikä päätöksen purkaminen siten ollut tarpeen. Mikäli mainostauluja pystytetään taajaan asutun alueen ulkopuolelle, lääninhallituksella on nimenomaisesti luonnonsuojelulain 19 §:n mukaisesti toimivalta määrätä tällainen mainos poistettavaksi. Toisaalta lääninhallituksella on tuossa lainkohdassa säädetyin edellytyksin myös oikeus myöntää lupa taulun pystyttämiseen. KHO:ssa on tällaisia mainostaulun poistamisasioita ollut lukuisia. Tulkintakysymyksenä on lähinnä ollut, mitä tarkoitetaan taajaan rakennetulla alueella. Todettakoon, että käytännössä on tullut myös hakemuksia KHO:n päätösten purkamisesta, milloin lääninhallituksen asettama taulun poistamisvelvoite on pysytetty ja milloin hakemus on voitu perustaa oikeuskäytännössä esiintyneisiin poikkeaviin käsityksiin taajan asutuksen sisällöstä. Nämä hakeukset on säännönmukaisesti hylätty, kun tulkinnan muutos tai tulkintakysymys ei yleensäkaan riittä päätöksen purkamisen perusteeksi.

Olosuhteiden muuttuminen saattaa myös olla perusteena sille, että päätös ei enää loukkaa yksityisen oikeutta eikä julkinen etukaan vaadi päätöksen purkamista. Tällainen tilanne oli esim. tunnetussa ns. Osuuskauppa Ympäristön poikkeuslupa-asiassa *KHO 1978 II 52*. Siinä sisä-

asiainministeriö oli liittänyt ns. automarketin rakentamista koskevaan taaja-asutuspoikkeuslupa-ehdon, jolla kiellettiin käyttämästä sanottua rakennusta terveydenhoitolain 47 §:n 1 momentissa tarkoitettuna elintarvikehuoneistona elintarvikkeiden kaupan pitämistä varten. Sen seikan, mitä tavaralajikkeita suunniteltuun rakennukseen sisältyvässä myymälähuoneistossa pidettiin kaupan, ei asiassa esitetyn selvityksen mukaan voitu katsoa vaativan liikenteen tai muullakaan perusteella erityisiä maankäyttöisiä järjestelyjä. KHO:n päätöksessä otettiin huomioon myös se seikka, että taaja-asutuspoikkeuslupa-ehdotettiin liittää vain maankäytön kannalta tarpeellisia ehtoja, samoin kuin elinkeinolainsäädännökset. Sisäasiainministeriön päätöksen, jolla se oli ottanut poikkeuslupa-ehdotuksen ehdon, katsottiin perustuneen ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Koska kuitenkin sille alueelle, jota poikkeuslupa koski, sittemmin oli vahvistettu asemakaava, ministeriön päätöksen ei enää katsottu loukkaavan osuuskunnan oikeutta eikä julkisen edun vaativan päätöksen purkamista. Tämän vuoksi KHO hylkäsi hakemuksen (äänestys 4—4 sekä esittelijän eriävä mielipide). Vähemmistö katsoi, ettei ministeriön päätös perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen ja hylkäsi hakemuksen tällä perusteella. Vähemmistön päätöslauselmasta ei käy selvästi ilmi, pidettiinkö ministeriön päätöstä muutoin virheellisenä. Tämän tutkimuksen kannalta voidaan tämä sinänsä mielenkiintoinen ratkaisu sivuuttaa toteamalla vain, että asemakaavan muuttuminen korvasi tuossa tapauksessa poikkeuslupan eikä sen purkamiseen siten enää ollut tarvetta. Analogisia ratkaisutilanteita on myös poikkeuslupa-asioissa, milloin poikkeuslupan tarve muutoksenhaun vireillä ollessa on lakannut. Tällöin yleensä todetaan, ettei tarvetta poikkeamiseen enää ole ja hylätään hakemus.

Edellä esitetyn mukaisesti ratkaistaessa, vaatiiko julkinen etu päätöksen purkamista kiinnitetään käytännössä huomiota taloudellisia etuuksia koskevien asioiden osalta intressin suuruuteen, muutoin julkiseen luotettavuuteen ja tarpeeseen aikaisemman oikeustilan palauttamiseen, mahdolliseen muuhun oikeus-suojatiehen virheen korjaamiseksi sekä ajan kulumisesta tai muista päätöksistä aiheutuneisiin olosuhteiden muuttumiseen. Julkisen edun vaatimus saattaa siten perustua joskus laajaankin selvitykseen. Tältä kannalta on sitten harkittava tarve lainvoimaisella päätöksellä vakiintuneen oikeustilan muuttamiseen.

KHO:n ratkaisuissa ei purkukynnystä ole yleensä tarkemmin perusteltu. Siten oikeudenloukkauksen tai julkisen edun vaatimus ilmenee asiayhteydestä. Tarkoitus lienee alunperin ollut, että purettaessa päätös erikseen ei lausuta siitä, että yksityisen oikeuden loukkaus tai julkinen etu nimenomaan vaatii päätöksen purkamista. Viime vaiheessa lainkohta kirjoitettiin siihen muotoon, että päätöstä ei ilman tällaista edellytystä saa purkaa. Siten perusteluja on edellytettävä vain niissä tapauksissa, joissa HPurkuL 6 §:n 2 momentin säännös nimenomaisesti on esteenä päätöksen purkamiselle. Käytäntö ei, kuten edellä

esitetystä ratkaisusta ilmenee, ole ollut tässä suhteessa johdonmukainen. Tästä huolimatta on suositeltava sellaista menettelyä, jossa päätöksen purkamatta jättämistä ilmeisen väärästä lain soveltamisesta tai muusta purkuperusteesta riippumatta nimenomaisesti perusteltaisiin. Sitä vastoin yksityisen oikeuden loukkauksen tai julkisen edun vaatiessa päätöksen purkamista tuon seikan erikseen perustelemista ei tarvita vaan purkamisen tarve ilmenee asiayhteydestä.

7.7. Purkuedellytysten harkinnasta kokonaisuutena

Edellä on tarkasteltu hallintopäätöksen purkamisen edellytyksiä kutakin erikseen. Tästä huolimatta on syytä korostaa kokonaisharkinnan merkitystä. Tämä ilmenee siinäkin, että HPurkuL 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen menettelyvirheiden, ilmeisesti väärän lain soveltamisen ja erehdyksen sekä uuden selvityksen edellytetään olennaisesti voineen vaikuttaa päätökseen. Edelleen tämä kokonaisharkinta ilmenee lainkohdan 2 momentissa säädetystä purkukynnyksestä. Päätöksen purkamiseen ei myöskään ole tarvetta niissä tapauksissa, joissa on käytettävissä muu oikeussuojatie tai joissa päätöksellä ei, sen virheelisyydestä huolimatta enää ole merkitystä. Näissäkin tapauksissa purkuhakemuksen hylkääminen perustuu eräänlaiseen kokonaisharkintaan purun tarpeellisuudesta. Aikaisempien tapausten lisäksi voidaan mainita vielä seuraavat esimerkit tämän harkinnan luonteesta:

Tapauksessa *KHO 14. 12. 1976 T 4904* oli kysymys elinkoron ja eläkkeen virheellisestä yhteensovittamisesta, minkä johdosta valtiokonttori haki aikaisemmin antamansa päätöksen purkamista. Eläkepäätöstä ei kuitenkaan purettu, koska valtiokonttorilla oli valta valtion eläkelain 13 §:n mukaan laskea eläkkeen määrä uudelleen, kun edunsaajalla eläkkeen myöntämisen jälkeen todettiin olleen oikeus eläkkeen määrää laskettaessa huomioon otettavaan elinkorkoon. Tässä tapauksessa siten mainittu erityisjärjestely eläkkeen taannehtivasta oikaisemisesta johti purkuhakemuksen hylkäämiseen. KHO:n päätöksessä ei tarkemmin perusteltu, mihin HPurkuL 6 §:n kohdan hylkääminen perustettiin. Tässä olisi mahdollisesti voitu viitata lainkohdan 2 momentin säännökseen. Toisaalta kysymys oli yleensäkin kokonaisharkinnasta, jonka mukaan purulle ei ollut mitään perusteita.

Tapauksessa *KHO 14. 6. 1977 T 2558* oli kysymys lääkintöhallituksen hakemuksesta kuntainliiton valtionapuun oikeuttavien kustannuksien koskevan hyväksymispäätöksen purkamiseksi. Hakemus perustui valtiontalouden tarkastusviraston myöhempään tarkastuskertomukseen, jonka mukaan eräitä vuokratuloja ei ollut virheellisesti vähennetty valtionapuun oikeuttavista kustannuksista. KHO hylkäsi hakemuksen todeten

lyhyesti, ettei sen tueksi ollut esitetty HPurkuL 6 §:ssä tarkoitettuja syitä. Tällainen tavanomainen perustelu ei tarkemmin osoita, millä perusteella hakemuksen hylkäämiseen on päädytty. Voidaan hyvin ajatella, ettei tarkastusviraston myöhemmin esittämä selvitys ollut purkamiseen oikeuttavaa ns. uutta selvitystä tai että lääkintöhallituksen aikaisempi päätös ei muutoinkaan ollut perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Samoin on mahdollista, että tällaiset kertaluonteiset, vähäistä markkamäärää koskevat päätökset eivät virheellisyydestään huolimatta ylitä julkisen edun vaatimaa purkukynnystä. Prosessiekonomiselta kannalta ei liene perusteita aina edellyttää purkuhakemuksen hylkäävältä KHO:n päätökseltä laajempia perusteluja. Voidaan todeta, että tässäkin tapauksessa eri seikkojen harkitseminen kokonaisuutena on johtanut hakemuksen hylkäämiseen.

Tapauksissa 28. 9. 1983 T 3822 ja 11. 6. 1985 T 2415 oli kysymys maasta karkottamista koskeneen KHO:n 7. 5. 1956 antaman päätöksen purkamisesta. Tämä karkotusasia oli 50-luvun tunnetuimpia oikeusprosesseja. KHO:ssa se oli aikoinaan erityisen pohdinnan kohteena kuulemisperiaatteen soveltamisen kannalta. KHO ei tuolloin päätöksessään 1956 II 303 ollut kumonnut sisäasiainministeriön karkotuspäätöstä, vaikka asianomaista ei ollut nimenomaisesti ennen karkotusmääräyksen antamista kuultu. Kuuleminen toimitettiin tuolloin KHO:ssa. Sitten näiden myöhempien purkuhakemusten ratkaisemisen kannalta muodostui ongelmaksi se, saattoivatko muuttuneet käsitykset ja uusi ulkomaalaislainsäädäntö johtaa päätöksen purkamiseen.

Edellä on jo HPurkuL:n valmisteluvaiheiden kannalta nimenomaisesti viitattu siihen, että tulkintojen myöhempi muuttuminen haluttiin rajata purkuedellytysten ulkopuolelle. Samoin tässä tapauksessa oli otettava huomioon se, että purkamista olisi ollut HPurkuL 7 §:n 2 momentin mukaan ja ottaen huomioon lain 14 §:n sekä MääräaikaL 3 §:n ja 5 §:n 1 momentin säännökset tullut hakea jo vuonna 1971. Siten päätöksen purkaminen säädetyssä määräajan jälkeen edellytti HPurkuL 6 §:ssä säädettyjen perusteiden lisäksi myös lain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua erityisen painavaa syytä. KHO katsoi hylätessään hakemukset, ettei päätöksen purkamisen tueksi ollut esitetty edellä tarkoitettuja seikkoja. KHO:n päätösten perusteluissa on viitattu nimenomaisesti asianomaiselle uuden ulkomaalaislain (400/83) nojalla annettuihin maahantulolupiiin ja sittemmin ministeriön 28. 5. 1984 lain 21 §:n nojalla tekemään päätökseen kumota aikaisempi vuonna 1956 annettu maastakarkottamista koskeva päätös. Siten näissäkin asioissa voidaan arvioida KHO:n ratkaisun perustuneen kokonaisharkintaan, jossa otettiin huomioon uusi lainsäädäntö ja sen nojalla tehdyt päätökset. Aikaisemman päätöksen purkamiseen ei tältäkin kannalta ollut perusteita.

Kokonaisharkinta purun edellytyksiin ilmenee myös KHO:n täysistuntoratkaisun 1971 I 1 äänestyslausumista (äänestys 12-2-4-3-2). Enemmistön päätöslausumassa todettiin, että sosiaaliministeriöllä oli oikeus evätä korvaus kunnan varoista maksetuista perhelisistä siinä tapaukses-

sa, että sosiaalilautakunta oli käyttänyt virheellisesti PerhelisäL 3 §:n 3 momentin nojalla sille kuuluvaa harkintavaltaa taikka muutoin myöntänyt ja suorittanut perhelisän laissa säädettyjen edellytysten vastaisesti. Sosiaaliministeriön päätös, jolla oli hylätty sosiaalilautakunnan korvaushakemus erään perhelisän osalta, ei perustunut ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Äänestyslausumissa kiinnitettiin huomiota myös kysymyksessä olleen korvauksen vähäisyyteen ja siihen, vaatiko julkinen etu tämän vuoksi tai muutoin päätöksen purkamista. Kun KHO:n enemmistön kannaksi tuli, ettei asiassa ollut kysymys ilmeisesti väärästä lain soveltamisesta, vähemmistöjen lausumat voitaneen tässä enemmän sivuuttaa. Ilmeistä kuitenkin on, että päätöksenteossa tuli kokonaisharkinta purun edellytyksiin esille.

Edellä esitetyn pohjalta voidaan kysyä, riippuuko hallintopäätöksen purkaminen yleensäkin KHO:n harkinnasta. Tässä kohden voidaan viitata myös HPurkuL 6 §:n samoin kuin oikeudenkäymiskaaren säännösten sanontaan »voidaan purkaa». Lain valmistelutöissä tämän ilmaisun perusteita ei ole tarkemmin selvitetty. Sitä vastoin oikeudenkäymiskaaren muutosta edeltäneeltä ajalta voidaan viitata useampaankin tätä kysymystä koskeneeseen kannanottoon.

*Tirkkonen*¹⁴ toteaa, että oikeuskäytäntö oli omaksunut varsin laajassa mitassa sen kannan, että tuomion purkua hakevalla oli suoranainen oikeus vaatia muutoksenhaun alaisen ratkaisun purkamista. Tirkkonen viittaa tältä osin useisiin KKO:n ja sitä edeltäneen senaatin oikeusosaston ratkaisuihin todeten, ettei niissä ollut aina asetettu sille kannalle, että myönteinen ratkaisu olisi perustunut lain kohtuusnäkökohtiin. Sittemmin *Tirkkonen* on siviiliprosessioikeutta koskevissa teoksissaan¹⁵ todennut selkeämmin, että »positiivinen oikeutemme on nykyään sillä kannalla, että muutoksenhakukeinon turvautuvalla on — mikäli lainmääräiset edellytykset ovat olemassa — oikeus vaatia muutoksenhaun alaisen ratkaisun muuttamista tai kumoamista. Tämä toteamus koskee myös niitä ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja, jotka säännellään OK 31 luvussa.» KKO:n käytäntö lieenee asettunut lähinnä tälle kannalle.

Purkusäännöksen osalta voidaan vertailukohtia etsiä myös HPurkuL 2 §:n kantelusäännöksestä »voidaan kantelun johdosta poistaa». Nämä kanteluperusteet vastaavat aikaisempaa ns. mitättömyyskantelua, jonka osalta oli jo aikaisemmin katsottu asianomaisella hakijalla olleen oikeus vaatia oikeusturva-keinon käyttämistä. Siten ilmaisulla »voidaan poistaa» ei sanonnasta huolimatta voida katsoa olevan uudessa laissa aikaisemmasta poikkeavaa sisältöä. Tätä ei lainvalmistelutöissä ainakaan osoiteta tarkoitetun. Kun kantelun ja purun osalta säännökset tällä kohden ovat saman sisältöiset, johdonmukainen

¹⁴ Ks. *Tirkkonen* s. 155.

¹⁵ Ks. *Tirkkonen*, Siviiliprosessi II s. 379.

käytäntö vaatii niiden yhtenäistä soveltamista. Tässä suhteessa hallintoprosessia ei voida asettaa myöskään eri asemaan kuin siviili- ja rikosprosessia. Siten tuskin on perusteita HPurkuL:n ja oikeudenkäymiskaaren säännösten erilaiseen soveltamiseen toimivallan järjestelyssä. Näistä lähtökohdista voitaneen päätyä siihen, ettei laissa käytetyllä ilmaisulla »voidaan» ole nimenomaisesti tarkoitettu antaa ohjetta KHO:lle kohtuusharkinnan käyttämiseen ja jättää päätöksen purkamista tällaisesta harkinnasta riippuvaksi.

Toisaalta ratkaistaessa purkuhakemuksia joudutaan käyttämään laajaakin kokonaisuuskokoa purun eri edellytysten osalta. Siten myöskin yleiset, purkamisen tarpeellisuutta koskevat kysymykset tulevat näiden edellytysten sisällä ratkaistavaksi. Jos harkinta kokonaisuudessaan päättyy sitten hakemukseen nähteen myönteiseen tulokseen, päätös olisi purettava. Mikäli KHO harkinnassaan päättyy vastaavasti siihen, ettei purkamiseen olisi edellytyksiä tai muutoin tarvetta, tätä lopputulosta ei voitane perustella sillä, että purkamisen edellytyksistä huolimatta KHO muuten katsoo, ettei se harkitse kohtuulliseksi suostua hakemukseen.

Tässä yhteydessä ei ole tarpeen laajemmin selvittää oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan erottelua. Sillä on merkitystä lähinnä viranomaisten toimivallan jaossa, hallinnon lainalaisuuden toteutumisen yleisessä arvioinnissa ja oikeussuojajärjestelmän perusteiden selvittelyssä. Tämä rajanveto liittyy lähinnä KHOL 5 §:n 1 momentin soveltamiseen, kun KHO siirtää pääasiassa tarkoituksenmukaisuuden harkitsemiseen liittyvät kysymykset valitusasian ratkaisemisen yhteydessä hallituksen ratkaistavaksi. Purkuasioihin ja yleensäkin ylimääräiseen muutoksenhaakuun tällä rajanvedolla ei ole merkitystä.

Todettakoon kuitenkin, että vielä 1950-luvulla oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajanvetoa selviteltiin paljolti kielellisistä lähtökohdista ja katsottiin, että ilmaisut »on valta» tai »voidaan» ilmaisevat viranomaisille uskottua harkintavaltaa. Näistä lähtökohdista korostettiin aluksi oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan laatueroa, sittemmin 1960-luvulla enemmänkin aste-eroa. Tähän asetelmaan juurtuivat sitten *Merikosken* oikeustieteeseemme välittämät ja kehittämät tarkoitussidonnaisuuden, objektiivisuuden, suhteellisuuden ja yhdenvertaisuuden harkintavaltaa rajaavat periaatteet.¹⁶ Nykyisin tätä harkintavallan erittelyä ja toimivallan rajanvetoa käydään enemmänkin valtiosääntöisistä lähtökohdista, oikeusturvan ja hallinnon lainalaisuuden toteutumisen kannalta. Kysymys ei ole milloinkaan ns. tosi vapaasta harkinnasta vaan kaikkea virkatoimintaa on käytettävä lain rajoissa ja sen mukaisen toimivallan nojalla.

¹⁶ Ks. *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 61 ss.

Harkintavallan teoreettisella erottelulla ei ole, kuten edellä on todettu, HPurkuL:iin perustuvan KHO:n toimivallan kannalta välitöntä merkitystä. Purkuvalta kuuluu yksin KHO:lle, joka ratkaisee oman toimivaltansa ja lain soveltamisen kulloinkin yksittäistapauksessa. Välillistä merkitystä tällä erottelulla on siinä suhteessa, että mikäli purkuhakemuksen alaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle on nimenomaan säädetty harkintavaltaa asiassa, toimivallan nojalla ja sen rajoissa annettu päätös ei voi perustua ilmeisesti väärään lain soveltamiseen. Siten alemmalle viranomaiselle säädetty harkintavalta luonnostaan nostaa myös purkukynnystä.

7.8. Perustevalituksen tai kantelun ensisijaisuus purkuun nähden

Hallintopäätöksen purkamista ei HPurkuL 6 §:n 3 momentin mukaisesti saa hakea, jos päätöksestä voidaan samalla perusteella tehdä perustevalitus tai kantelu. Tässä muodossa säännöstä ei vielä ollut hallituksen esityksessä ja säännös lisättiin vasta eduskuntakäsittelyn aikana lakivaliokunnan ehdotuksesta. Edellä on muutoinkin jo tarkasteltu tältä osin lainvalmisteluvaiheita. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin kiinnittää vielä huomiota siihen, että aikaisempi valmistelu lainvalmistelukunnassa ja hallituksen esitys rakentuivat tässä kohden erilaiselle perusteelle.

Lainvalmistelukunnan ehdotuksessa (1960:5) määriteltiin lainvoiman saanut päätös ehdotuksen 2 ja 3 §:ssä. Ehdotuksen 2 §:n 1 momentissa todettiin mm. että »veron tai maksun määräämistä pidetään kuitenkin maksuvelvolliseen ja niihin muihin nähden, joilla on oikeus perustevalituksen tekemiseen, lainvoimaisena vasta, kun perustevalitusajka on kulunut umpeen». Perusteluissa tosin todettiin, että veron ja maksun maksuunpano määrän osalta tuli lainvoimaiseksi säännönmukaisen valitusajan päätyttyä. Kuitenkin »maksuunpano sinänsä» tuli lainvoimaiseksi vasta perustevalitusajan umpeen kuluttua. Järjestelmään ei katsottu soveltuvan, että perustevalitus ja päätöksen purku voisivat olla käytettävissä samalla perusteella ja samanaikaisesti.

KHO puolestaan lausunnossaan 30. 5. 1963 esitti ehdotuksen 2 §:n poistamista, mutta ei voimassa olevan lain 6 §:n 3 momenttia vastaavaa lisäystä. Lausunnon mukaan pidettiin epäkohtana sitä, jos purku ei olisi verovelvollisen käytettävissä, vaikka veron tai maksun maksuunpano, johon ei ollut haettu muutosta varsinaisella valituksella, olisi veron määrän osalta lainvoimainen. Kun lainvalmistelukunnan ehdottama säännös ilmeisesti estäisi kaikkien ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttämisen ennen perustevalitusajan umpeenkulumista, KHO:n mielestä ei missään tapauksessa ollut syytä ottaa tätä säännöstä lakiin.

Lain valmisteluvaiheista ei käy selvästi esille se, olisiko perustevalitusajan kuluessa tehty purkuhakemus hylättävä vai jätettävä prosessuaalisella perusteella tutkimatta. Kun lainvalmistelukunnan ehdotuksessa kuitenkin lähdettiin siitä, että muutoksenhaku voitaisiin kohdistaa vain lainvoiman saaneeseen ratkaisuun ja kun lain säätäminenkin rakennettiin, asianomaisten säännösehdo-
tusten poistamisesta huolimatta tälle perusteelle, lieene ajateltu lähinnä prosessuaalista järjestelyä ts. perustevalitusajan kuluessa tehdyn purkuhakemuksen jättämistä tutkimatta. Sama periaate näkyy myös kantelun ja purun keskinäisen suhteen järjestämisessä. Myöskään sellaista purkuhakemusta, jonka osalta samoilla perusteilla on tehtävissä kantelu, ei ole tarkoitettu tutkittavaksi. Tämä ilmenee myös siitä lakivaliokunnan mietinnössä ilmaistusta oikeuspoliittisesta tavoitteesta,¹⁷ että KHO vapautuisi kanteluun oikeuttavilla perusteilla tarkistamasta lukuisia alempien viranomaisten päätöksiä tapauksissa, joissa päätös muuten voitaisiin samalla perusteella purkaa. Mikäli purkuhakemusia perustevalitusajan ollessa avoinna tutkittaisiin, saattaisi purkuhakemuksen hylkääminen johtaa myöhempään sekaannukseen siinä tapauksessa, että perustevalitus tulisi lääninoikeuden ratkaistavaksi ja että tällöin jouduttaisiin pohtimaan KHO:n aikaisemman päätöksen asiallista sisältöä riitakysymykseen perustevalitusasiassa. Siten toiminnalliseltakin kannalta voidaan puoltaa prosessuaalista ratkaisua tällaisten purkuhakemusten jättämisestä tutkimatta.

KHO on johdonmukaisesti jättänyt purkuhakemuksen tutkimatta, milloin perustevalitusmahdollisuus on ollut vielä avoinna. Tällaisista tapauksista voidaan mainita *KHO 1972 II 609*, *1974 II 116* ja *1979 II 628*. Käytäntö on tältä osin ollut viime vuosinakin johdonmukainen, mikä ilmenee seuraavasta oikeusohjeeksi pelkistetystä ratkaisuselosteesta.

Tapauksessa *KHO 25. 3. 1983 T 1075* oli kysymys jälkiverotuksesta. Koska vuonna 1981 toimitetusta jälkiverotuksesta vuodelta 1975 voitiin verotuslain 93 §:n (399/82) estämättä saman pykälän voimaantulosäännöksen mukaan tehdä perustevalitus viiden vuoden kuluessa jälkiveron maksuunpanosta, KHO:teen tänä aikana tehtyä purkuhakemusta ei tutkittu.

Kantelu on vastaavasti ensisijainen purkuun nähden. HPurkuL 6 §:n 3 momentin sanamuoto ei anna tukea sille, että kantelumahdollisuus olisi eri asemassa kuin perustevalitusmahdollisuus. Ratkaisutilanne saattaa kuitenkin siinä suhteessa olla erilainen, että määräaika kantelun tekemiseen on lyhyt ja eräissä tapauksissa KHO on sekä kantelu- että purkuviranomainen. Kantelun ja purun suhde on siten aiheuttanut eräitä erityisongelmia. Vaikka kantelua onkin

¹⁷ Ks. LakivaliokM 41/HE 165/1965 vp. s. 2 ja *Ojala* s. 157.

pidettävä ensisijaisena purkuun nähden, saattaa säädetty kuuden kuukauden määräaika kulua umpeen asian ollessa KHO:n ratkaistavana. Mikäli purkuhakemus tällaisessa tapauksessa jätettäisiin tutkimatta, se ei olisi esteenä asianomaiselle tehdä välittömästi KHO:teen uusi purkuhakemus. Näistä käytännöllisistä syistä on KHO viitaten kuitenkin kantelun ensisijaisuuteen tutkinut viivytyksen välttämiseksi asian purkuhakemuksena.

Tapauksessa *KHO 31. 1. 1984 T 411* rakennuslautakunta ei ollut toimitannut rakennuspaikalla katselmusta ennen tilapäisen uudisrakennuksen rakennusluvan myöntämistä. Mainitusta menettelyvirheestä olisi ollut mahdollista tehdä kantelu lääninoikeudelle. Kun kantelun tekemiselle säädetty aika oli kulunut umpeen asiaa koskevan purkuhakemuksen ollessa vireillä KHO:ssa, KHO tutki purkuhakemuksen. Kun asian käsittelyssä oli tapahtunut menettelyvirhe, joka oli saattanut olennaisesti vaikuttaa päätökseen, ja päätös loukkasi hakijoiden oikeutta ja julkinen etu vaati päätöksen purkamista, päätös purettiin. KHO:n päätöksessä viitaten HPurkuL 2 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 6 §:n 3 momentin säännöksiin todettiin siten yleisenä oikeusohjeena kantelun ensisijaisuus purkuhakemukseen nähden. Hakemuksen tutkiminen johtui vain ajan umpeenkulumisesta käsittelyn viipyessä KHO:ssa.

Edellä selostetun ratkaisun mukaisesti ja ottaen huomioon HPurkuL 6 §:n 3 momentin säännöksen sanamuoto voidaan päätellä, että kanteluaikana kantelun ollessa samalla perusteella mahdollinen, purkuhakemus olisi jätettävä tutkimatta. Toinen mahdollisuus olisi siirtää tällainen asia KHO:sta asianomaiseen kanteluviranomaiseen, käytännössä lähinnä lääninoikeuteen. Tilanne on erilainen, milloin KHO on sekä kantelu- että purkuviranomainen. Tällöin kantelun ensisijaisuutta koskevalle säännökselle jää vain muodollinen merkitys, eikä kysymys ole säännöksen syntyvaiheessa ilmaistusta tavoitteesta poistaa tällaisten hakemusten tutkimista KHO:lta. Ensisijaisuussäännöksen soveltamisella ei tällaisissa tapauksissa ole merkitystä.

Siten tapauksessa *KHO 6. 9. 1967 T 4551* sisäasiainministeriön esitys sen oman päätöksen purkamisesta tutkittiin ja hakemukseen suostuttiin, vaikka samalla perusteella olisi ollut vielä mahdollista tehdä kantelu. Samoin tapauksessa *KHO 10. 6. 1985 T 2397* suostuttiin lääninhalituksen hakemukseen sen oman päätöksen purkamisesta tapahtuneen menettelyvirheen vuoksi, vaikka samalla perusteella päätöksestä olisi vielä voitu tehdä kantelu. Näitä ratkaisuja voidaan perustella silläkin, että alunperin kantelu oli enemmänkin tarkoitettu yksityisen asianomaisen oikeussuojakeinoksi ja purku oli tarkoitettu paitsi yksityisten myös viranomaisten käytettäväksi.¹⁸ HPurkuL:n nykyiset säännökset eivät sinänsä estä

¹⁸ *Halila*, LM 1964 s. 18 ss., selvittää OK:n säännösten kannalta kantelun ja tuomionpurun eroa siten, että periaatteessa tuomionpurkutapausten yhteydessä on kysymys mate-

myöskään viranomaisia tekemästä kanteluja, joskin purku lieenee edelleen käytännössä ensisijainen keino.

Mainittujen ratkaisujen pohjalta voidaan yleisesti päätellä, että HPurkuL 6 §:n 3 momentin ensisijaisuussäännöstä ei sovelleta niissä tapauksissa, joissa KHO on myös kanteluviranomainen. Tosin KHO voinee tuolloin ratkaista, tutkitaanko hakemus kanteluna vai purkuhakemuksena, ja tällöin korostaa välillisesti mainitun ensisijaisuussäännöksen merkitystä.

7.9. Purun hakeminen

Hallintopäätöksen purkamista haetaan HPurkuL 7 §:n mukaisesti KHO:lta. Lainvalmistelukunnan ehdotuksessa oli tällä kohden vielä täydennyksenä viittaus siihen, että purkuvalta oli joissakin asioissa lailla erityisesti uskottu muulle viranomaiselle. KHO:n annettua lausuntonsa tätä poikkeussäännöstä ei enää sisällytetty hallituksen esitykseen. Siten vahvistui se yleinen periaate, että purkuvalta ylimmässä asteessa kuuluu KHO:lle.¹⁹ Toisaalta lain 13 §:ssä nimenomaisesti säädettiin, että laki ei aiheuttanut muutosta muissa laeissa oleviin, hallintopäätöksen poistamista koskeviin säännöksiin. Näihin viitataan jäljempänä tuon pykälän kohdalla. Terminologia on kuitenkin nyt vakiintunut niin, että hallintopäätöksen purkaminen kuuluu yksinomaan KHO:n toimivaltaan.

Lakiin ei myöskään tullut aikaisemmasta valmistelusta poiketen säännöstä siitä, kuka on oikeutettu purkuhakemuksen tekemiseen. Kysymys on tältä osin jäänyt oikeuskäytännön varaan samoin kuin säännönmukaisessa muutoksenhaussa.²⁰ Tosin valitusoikeudesta on huomattava joukko erityissäännöksiä,

riialisten eikä menettelyllisten normien väärästä soveltamisesta. Tosin hän toteaa olevan vaikeuksia rajankäynnissä mm. todistusoikeuden osalta. Todisteiden harkinnassa sattuneet virheet ja erehdykset ovat oikaistavissa tuomionpurkuna. Sitä vastoin esim. esteellisen todistajan kuulemisessa on kysymys menettelyvirheestä, jonka perusteella käy päinsä kannella.

¹⁹ *Ellilä*, Korkein oikeus s. 71, pohdiskelee korkeimman oikeuden osalta mahdollisuutta vähentää myös ylimääräisiä muutoksenhakuja, etenkin erityistuomioistuimista tulevia. Eräänä mahdollisuutena hän esittää tuomionpurkuasioiden ja menetetyn määräajan palautuspyyntöjen osoittamista siihen oikeuteen, joka on asiassa viimeksi tuominnut (ulkomaisten gjenomoptakelse- ja Wiederaufnahme- tyyppien mukaisesti), taikka hakemuksen osoittamista jutun aikaisemmin ratkaissutta yhtä ylempään oikeusasteeseen. Tässä yhteydessä voidaan viitata vakuutus oikeuden purkuvaltaan eräissä sosiaalivakuutusasioissa.

Omasta puolestani pidän purkuvallan keskittämistä ylimpään asteeseen perusteltuna, eikä sitä ainakaan KHO:n osalta ole syytä lähteä hajottamaan. Toinen asia on, että tästä huolimatta on perusteita lisätä mahdollisuuksia päätösten oikaisemiseen alemmissa asteissa.

²⁰ *Andersson*, SKL 1966 s. 329, toteaaakin olleen johdonmukaista jättää puhevaltaa koskevat säännökset pois, kun tästä säännönmukaisenaan muutoksenhaun osalta ole yleisesti säädetty.

joita voidaan pitää yleisen periaatteen ilmauksena. Soveltuvien osin myös purun osalta ratkaistaan puhevaltakysymykset samojen periaatteiden mukaisesti kuin subjektiivisen valitusoikeuden rajat on vedetty. Tosin purussa viranomaispuhevalta on laajempi johtuen siitäkin, että päätöksen purkamisessa julkinen intressi on enemmän etualalla kuin säännönmukaisessa muutoksenhaussa. Puhevallan rajanvetoa voidaan johtaa paitsi lainvalmisteluaineistosta myös oikeuskäytännössä vakiintuneista periaatteista.

Lainvalmistelukunnan ehdotukseen (1960:5) sisältyi 8 §:n 2 momenttiin seuraava säännösehdotus: »Hakemuksen saa tehdä asianomainen ja se, jonka etua tai oikeutta päätös koskee. Hakemuksen voi tehdä myös valtion viranomainen, jonka toimialaan asia kuuluu, tai viran tai toimen haltija, jonka tehtäväksi hakeminen on lailla tai asetuksella erityisesti annettu». KHO:n lausunto 30. 5. 1963 oli tältä osin muutoin samansisältöinen paitsi, että siinä oli poistettu viittaus valtion viranomaiseen ja lisätty purun hakijoihin se viranomainen, joka asian on ratkaissut. Tällä muutosesityksellä tavoiteltiin sitä, että purkua voisivat hakea myös mm. kunnalliset ja kirkolliset viranomaiset. Viime mainittu viittaus viranomaiseen, joka asian oli ratkaissut, ei sinänsä asiallisesti poikennut lainvalmistelukunnan ehdotuksesta.

Hallituksen esityksessä (165/1965 vp.) ehdotus oli KHO:n lausunnon mukainen, paitsi että asianomaisen virkamiehen osalta oli poistettu viittaus »jonka tehtäväksi hakeminen on lailla tai asetuksella erityisesti annettu». Perusteluissa (s. 5) todettiin ensinnäkin asianomaisen ja sen, jonka etua tai oikeutta hallintopäätös koskee, puhevalta. Samoin viitattiin oikeuskäytäntöön, jossa oli sallittu myös sen viranomaisen, jonka toimialaan asia kuuluu, hakea päätöksen purkamista. Näihin rinnastettiin myös oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Erityisesti todettiin viranomaisten osalta myös se, että näiden oli katsottu voivan hakea myös purkua valtion vahingoksi ja yksityisen eduksi. Erityisjärjestelyinä viitattiin myös verotuslain 101 §:n säännökseen, jossa oli tuolloin säädetty verotarkastajan oikeudesta käyttää valtion puhevaltaa lainvoiman saaneen päätöksen purkamista tai menetetyn määräajan palauttamista koskevis-
sa asioissa.

Eduskuntakäsittelyn aikana säännös purun hakemiseen oikeutetusta jäi lakivaliokunnan esityksestä pois ilman nimenomaisia perusteluja. Ilmeisesti tarkoitus oli jättää tämä kysymys oikeuskäytännön varaan.

Edellä on jo todettu, että puhevalta on myös säännönmukaisessa muutoksenhaussa jäänyt yleisiltä perusteiltaan oikeuskäytännön varaan. Tosin valitusoikeudesta on lukuisia erityissäännöksiä, joista tärkeimpinä mainittakoon tässä vain rakennuslain 138 §:n 2 momentin muutoksenhakusäännös ja verotuslain valitusoikeussäännökset. Samoin on muutoksenhaku kunnallisvalituksen osalta järjestetty tyhjentävästi kunnallislain 139 §:n 1 ja 2 momentin sään-

nöksellä. Nämä säännökset ovat suuntaa antavia puhevallan järjestämiseen sekä säännönmukaisessa että ylimääräisessä muutoksenhaussa. Puhevallan laajentuminen on ilmennyt myös yleisessä teorianmuodostuksessa.

Valitusoikeuden katsoi *Ståhlberg*²¹ olevan sillä, jota asia koskee, siis sillä, jonka yksityiseen oikeuteen taikka oikeudellisesti tunnustettuihin etuihin hallintotoimenpide kohdistuu. *Merikoski*²² lausui sittemmin vähän toiseen tapaan valitusoikeuden olevan sillä, jota asia suoranaisesti koskee, eli jonka oikeudelliseen asemaan tai etuihin päätös välittömästi kajoaa. *Ahtee*²³ tarkastelee artikkelissaan valitusoikeutta kolmestakin näkökulmasta 1) intressiteorian pohjalta eli kenen välittömään oikeudelliseen etuun päätös kohdistuu, 2) vaikutusten pohjalta ts. kehen päätöksen erilaiset vaikutukset kohdistuvat ja 3) muutoksenhaun kannalta ts. kenen intressissä olisi valittaa päätöksestä. *Andersson*²⁴ osoittaa käytännön esimerkein, ettei intressiteoria riitä valitusoikeuskysymysten ratkaisemiseen. Oikeudellinen intressi on oikeastaan vailla todellista sisältöä. Näin hän perustelee eräänlaista kokonaisharkintaa, jossa kiinnitetään huomiota myös muutoksenhakuoikeuden vaikutuksiin ja järjestelmän toimintaan.

Kehitys näkyy havainnollisesti RakL 138 §:n 2 momentin vähittäisessä uudistamisessa. Valitusoikeutta laajennettiin 1972 nimenomaan riittävän oikeusturvan takaamiseksi lähialueen maanomistajille tai haltijoille.²⁵ Sittemmin on erityisesti rakennuslain puhevaltakysymyksissä kiinnitetty huomiota oikeuskäytännössäkin käytännöllisiin etuihin ja haittoihin, kuten kulkuyhteyksiin, vesi- ja jätehuoltokysymyksiin ja muutoinkin rakentamisesta ympäristöön aiheutuviin vaikutuksiin. Tämä lähinnä valitusoikeuden kehitykseen liittyvä aineisto vaikuttaa välillisesti myös ylimääräisen muutoksenhaun käyttöedellytyksiin.

Oikeus purkuhakemuksen tekemiseen on käytännössä yleensä annettu vastaavien periaatteiden mukaisesti kuin valitusoikeus.²⁶ Siten puhevalta on ensinnäkin sillä, jonka oikeutta päätös välittömästi koskee. Tämä oikeudellinen intressi on yleensä hakemusasiassa sillä, jonka hakemus on osittain tai kokonaan hylätty. Samoin on puhevalta sillä, jonka oikeuksiin tai etuihin päätös muutoin vaikuttaa. Tämä ns. vaikutusteorian pohjalta rajattava puhevalta koskee mm. naapureita, lupa-asioissa välittömässä kilpailuasemassa olevaa, asetetusta velvoitteesta välillisesti vastuussa olevaa jne. henkilöä. Edelleen saat-

²¹ Ks. *Ståhlberg* s. 437.

²² Ks. *Merikoski*, Oikeussuojajärjestelmä s. 96.

²³ Ks. *Ahtee*, NAT 1952 s. 674.

²⁴ Ks. *Andersson*, Överklagbarhet s. 184 ss.

²⁵ Ks. HE 214/1972 vp.

²⁶ Ks. samoin Ruotsissa *Ragnemalm* s. 137 ja 141.

taa puhevalta olla sillä, jolla asiassa on muutoin intressiä hakea muutosta. Tältäkin osin seurataan valitusoikeuden ulottuvuutta koskevia periaatteita ottaen huomioon, että ylimääräinen muutoksenhaku kohdistuu juuri lainvoiman saaneeseen päätökseen ja on säännönmukaista muutoksenhakujärjestelmää täydentävä.

Tapauksessa *KHO 10. 1. 1983 T 87* maatilahallitus oli myöntänyt ostajalle maanhankintaoikeuslain nojalla lisäaluetta koskevan maanhankintaluvan. Lupapäätös ei koskenut sillä tavoin lisäaluetta aikaisemmin vuokrasopimuksen perusteella käyttäneen ja lisäalueen saamiseen halukkaaksi ilmoittautuneen naapurikiinteistön omistajan etua, että hänellä olisi ollut oikeus hakea maatilahallituksen lupapäätöksen purkua. Purkuhakemus jätettiin tutkimatta.

Kunnallisasioissa on kunnallisvalituksen yleisten periaatteiden mukaisesti kunnan jäsenellä myös oikeus hakea kunnallisen viranomaisen päätöksen purkamista. Niissä kunnan hallintoon liittyvissä asioissa, joissa muutoksenhaku on järjestetty hallintovalituksen varaan, puhevalta on hallintovalituksen periaatteiden mukaisesti suppeampi.

Siten esimerkiksi tapauksessa *KHO 1981 II 38* kunnan päävirikaisella rakennustarkastajalla ei ollut oikeutta hakea purkua lääninhallituksen päätökseen, jolla oli hyväksytty rakennustarkastajan viran muuttaminen sivuviraksi. Tässä oli kysymys kunnanhallituksen hakemukseen annetusta lääninhallituksen päätöksestä ja siten valtion ja kunnan välisen oikeussuhteen järjestämisestä. Mainittakoon vertailukohtana *KHO 1963 II 348*, jonka mukaan viranhaltijaa kuulematta voitiin virka lakkauttaa. Vaikka kuulemisvelvoitetta nykyisin on hallintomenettelylaissa korostettukin ja tällainen velvollisuus olisi, se ei vielä tuo puhevaltaa purkuhakemuksen tekemiseen lääninhallituksen päätöksestä virkajärjestelyä koskevassa asiassa.

Viranomaisten oikeudesta hakea päätöksen purkamista on verraten vähän KHO:n julkaistuja ratkaisuja. Tämä johtuu siitäkin, että on pidetty käytännössä selvänä asian ratkaisseen viranomaisen oikeutta purun hakemiseen. Samoin oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen puhevalta on ollut vakiintunut.²⁷ Tässäkin tutkimuksessa on edellä selostettu eräitä oikeuskanslerin purkuhakemuksiin annettuja päätöksiä. Usein on menetelty myös niin, että oikeuskansleri tai oikeusasiamies kiinnittävät kirjelmässään asianomaisen päätöksen teh-

²⁷ Ks. yleisemmin *Tirkkonen* ss. 116—117 ja 215.

Ks. myös KHO 1956 I 16 (täysist.): Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole tasavallan presidentin virkatointin laillisuuden valvonta eikä hänellä näin ollen ole valtaa tehdä esitystä tasavallan presidentin päätöksen purkamisesta. Ks. LM 1957 s. 208.

neen viranomaisen huomiota virheeseen ja esittävät harkittavaksi sen oikaisemista HMenL:n mukaisessa asiavirheen korjaamismenettelyssä.

Käytännössä on eniten ollut valtiokonttorin purkihakemuksia eläkepäätösten purkamiseksi samoin kuin lääninhallitusten hakemuksia rakennuslautakuntien rakennuslupapäätösten purkamiseksi toimivallan ilmeisen ylityksen perusteella. Sitä vastoin rakennusasiassa ei ole katsottu rakennustarkastajalla, jonka tehtävänä tosin on rakennustyön valvonta, olevan oikeutta hakea rakennuslupapäätöksen purkamista. Tämä johtuu siitä toimivallan järjestelyyn liittyvästä asetelmasta, että monissa asioissa muutoksenhakutie rakennustarkastajan päätöksestä kulkee rakennuslautakuntaan. Siten rakennustarkastajan asema on rakennuslautakunnan alainen. Oikeudelliselta kannalta ei voida pitää perusteltuna sellaista järjestelyä, jonka mukaan alempi viranomainen voisi hakea ylemmän viranomaisen päätöksen purkamista. Siten puhevalta on pidätetty vain sellaiselle viranomaiselle, jonka tehtäviin tällainen valvonta erityisesti säädettyinä kuuluu tai joiden asemasta muutoin voidaan johtaa perusteet puhevallan käyttämiseen. Käytännössä ympäristöministeriölle (aikaisemmin sisäasiainministeriö) on myönnetty oikeus hakea purkaa rakennuslautakunnan rakennuslupapäätökseen. Perusteena on se, että rakennustoimen ja kaavoituksen ylin johto ja valvonta on RakL 8 §:n 1 momentin nojalla ministeriön asiana. Vaikka lääninhallituksen on saman lainkohdan 2 momentin mukaisesti valvottava rakennustointa ja kaavoitusta läänissä, tämä toimivallan järjestely ei poista ministeriön puhevaltaa.

7.10. Päätöksen purkaminen viran puolesta

KHO:ssa voidaan vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä HPurkuL 7 §:n 1 mom:n mukaisesti purkaa siihen liittyvä hallintopäätös ilman hakemusta tai esitystä. Lain valmisteluvaiheissa viitattiin tältä osin vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan oli vakiintunut KHO:n valta purkaa hallintopäätöksiä myös ilman hakemusta.

Lainvalmistelukunnan mietinnössä (1960:5) ei tältä osin vielä ollut säännösehdotusta. KHO lausunnossaan 30. 5. 1963 katsoi, että tämä oikeus hallintopäätöksen purkamiseen ilman hakemustakin tulisi säilyttää KHO:lla erityisen painavien syiden vaatiessa siitä riippumatta, miten pitkä aika oli kulunut päätöksen antamisesta. Lausuntoon liitettyssä säädösehdotuksessa oli 9 §:n 2 mom:ssa vain lyhyesti todettu, että »KHO:lla on valta ilman hakemustakin purkaa hallintopäätös». Tältä osin ei ollut viitasta muutoin esitettyihin purkuperusteisiin. Asiasyhteyden kannalta on

pidettävä kuitenkin selvänä, että tällöin tarkoitettiin laissa muutoin säädettyjä purkuperusteita ja lisäedellytykseksi asetettiin erityisen painavat syyt.

Hallituksen esityksessä 165/1965 vp. (s. 5) tällaista KHO:n purkuvaltaa viran puolesta perusteltiin sillä, että jotakin asiaa käsiteltäessä havaittiin hallintopäätöksen liittyvän niin läheisesti vireillä olevaan asiaan, että ratkaisun tekeminen siinä ei ollut mahdollista ennen kuin tuo toinen päätös oli poistettu. Tämän vuoksi katsottiin, ettei ollut syytä rajoittaa KHO:n purkuvaltaa tällaisissa ja niihin verrattavissa, sinänsä harvoin esille tulevista asioista. Säännösehdotuksen 8 §:n 3 mom:ssa todettiin kuitenkin sen mukaisesti, että »KHO:ssa vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä voidaan siihen liittyvä hallintopäätös 7 §:ssä säädettyin edellytyksin purkaa hakemuksettakin».

Eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunnan esityksestä²⁸ säännösehdotukseen tehtiin lähinnä muodollista laatua olevia muutoksia poistamalla kuitenkin viittaus edellä säädettyihin purkuperusteisiin ja korvaamalla ilmaisu »hakemuksettakin» sanamuodolla »ilman hakemusta tai esitystä». Esityksellä tarkoitettiin lähinnä viranomaisten aloitteesta tapahtuvaa purkamista.

Lainvalmisteluvaiheiden kannalta on jäänyt tulkinnalliseksi kysymys, edellyttääkö päätöksen purkaminen viran puolesta sitä, että tuo päätös on muutoin esteenä asian käsittelemiselle. Vaikka viimeisistä lainvalmisteluvaiheista ei tehtäisi pidemmälle meneviä johtopäätöksiä, päätöksen nimenomaista esteenä olemista purkamisen edellytyksenä tuskin voidaan edellyttää. Toisaalta purkaminen viran puolesta edellyttää nimenomaista asiayhteyttä ja käytännössä myös erityisen painavia syitä. Siten voidaan päätyä sellaiseen tulkintaan, että KHO:lla on valta purkaa myös sellainen hallintopäätös, jonka havaitaan liittyvän asian yhteyteen ja jonka purkamista oikeudelliselta kannalta voidaan pitää tarpeellisena.

Julkaistuja ratkaisuja KHO:ssa viran puolesta tapahtuneesta päätöksen purkamisesta on vain niukasti käytettävissä. Tästä huolimatta voidaan esittää eräitä tyyppitapauksia, jotka kuvaavat tämän purkuvallan ulottuvuutta. Ensinnäkin on tapauksia, joissa valitus puhevallan puuttumisen tai määräajan ylityksen johdosta jää tutkimatta, mutta asiassa ilmennyt olennainen virheellisyys johtaa päätöksen purkamiseen viran puolesta.

Tapauksessa *KHO 1965 II 14* lääninasiamies oli hakenut muutosta perustevalituksin maanmittauspalkkiosta. KHO katsoi, että valtion edun ja oikeuden valvominen kuului tuossa asiassa maanmittaustoimittajalle eikä lääninasiamiehelle, ja jätti valituksen tutkimatta purkaen kuitenkin viran puolesta LO:n päätöksen (äänestys 4—3).

²⁸ Ks. LakivaliokM 41/ 165/1965 vp. s. 3.

Tällainen viran puolesta purkaminen saattaa esiintyä myös rakennusasioissa, joissa valitus jää tutkimatta sen vuoksi, että asianomainen ei ole ollut valittajana alemmassa asteessa. Jos tuolloin kuitenkin on havaittavissa olennainen virhe päätöksessä, kuten asianosaisen kuulematta jättäminen, on päätös valituspuhevallan puuttumisesta huolimatta purettu viran puolesta.²⁹

Päätöksen purkamiseen viran puolesta saattaa johtaa myös olennainen käsitteilyvirhe, milloin asia on esim. ratkaistu väärässä järjestyksessä ja mahdollisuus saada valittamalla asiaan oikea ratkaisu on tästä syystä menetetty. Tapauksessa *KHO 1966 I 5* katsottiin, että seurakunnan ulosottomiehen hake-
mus seurakunnan velvoittamisesta maksamaan vuosilomakorvausta oli LH:n (LO:n) eikä tuomiokapitulin käsiteltävä ja ratkaistava. Asiassa tehty päätös purettiin KHO:ssa viran puolesta ja hakijoille varattiin tilaisuus esittää LO:ssa erikseen oma korvausvaatimuksensa. Tässä tapauksessa LO oli asian aikaisemmassa vaiheessa siirtänyt asian tuomiokapitulille ratkaistavaksi. Tuomiokapitulin jätettyä valituksen tutkimatta KHO antoi tähän jatkovalitukseen päätöksensä todeten LO:n oikeaksi forumiksi.

Valitusasian ratkaisemisen yhteydessä saattaa myös muutoin osoit-
tautua, että asianosaisen oikeuden toteuttaminen edellyttää aikaisemman päätöksen purkamista. Siten esim. tapauksessa *KHO 1966 II 5* todettiin, että valtiokonttori ei voinut toistamiseen ottaa eläkehakemusta tutkittavakseen, minkä vuoksi valtiokonttorin myöhempi päätös kumottiin ja poistettiin. Koska valtiovarainministeriö oli valtiokonttorin aikaisemman päätöksen jälkeen oikeuttanut asianomaisen lukemaan eläkevuosikseen ajan, jota ei ollut laskettu eläkevuosiksi, valtiokonttorin aikaisempi päätös purettiin ja asia palautettiin uudelleen käsiteltäväksi. Nykyisin tästä mahdollisuudesta eläke-etuuden lisäämiseen aikaisemman lainvoimaisen päätöksen estämättä on säädetty valtion eläkelain (280/66) 24 §:ssä. Mainittua KHO:n ratkaisua on kuitenkin pidettävä yleisemmänkin periaatteen ilmauksena.

Edellä esitetyn mukaisesti päätöksen purkaminen viran puolesta KHO:ssa tulee yleensä esille valitusasioiden ratkaisemisen yhteydessä. Tyypillisin tapaus on se, että valitus ei oikeusturvakeinona puhevallan puuttumisen vuoksi tai muusta syystä voi johtaa tulokseen, mutta ilmeinen virhe aikaisemmassa päätöksessä oikeusturvan kannalta kuitenkin edellyttää päätökseen puuttumista ja sen purkamista. Samoin moitteettoman oikeustilan palauttaminen saattaa muutoin edellyttää toisen, aikaisemman päätöksen purkamista. Tapauksessa *KHO 26. 8. 1977 T 3199* valituksen johdosta kumottiin ensinnäkin terveyslau-

²⁹ Ks. KHO 1965 II 14 ja 174.

takunnan päätös, joka oli mennyt lautakunnan toimivaltaa ulommaksi. Samassa yhteydessä purettiin samaa asiaa koskenut terveyslautakunnan aikaisemmin tekemä, lainvoiman saanut päätös, joka oli niinikään mennyt lautakunnan toimivaltaa ulommaksi. Siten johdonmukaisuus edellytti myös tämän aikaisemman päätöksen purkamista.

Päätöksen purkaminen saattaa tulla esille myös ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä. Ensinnäkin hakemus saattaa olla rajattu niin, että siihen suostuminen edellyttää myös muun päätöksen purkamista. Samoin selvytyden vuoksi saattaa olla asianmukaista ratkaista asia KHO:ssa hakemusta laajemmalti.

Esimerkiksi tapauksessa *KHO 21. 11. 1968 T 5805* KHO purki LH:n hakemuksesta kunnanvaltuuston päätöksen, jolla oli valittu henkilö kunnan eläinlääkäri virkaan. Edelleen KHO totesi asiassa tapahtuneen aikaisemmassa vaiheessa menettelyvirheen, kun maatalousministeriön eläinlääkintäosasto oli määrännyt vaalin uudelleen toimitettavaksi ennen kuin asia oli ollut maatalousministeriöstä annetun asetuksen 19 §:n mukaisesti neuvottelukunnassa valmistelevasti käsiteltävänä. KHO purki maatalousministeriön eläinlääkintäosaston päätöksen viran puolesta palauttaen asian sille uudelleen kunnanvaltuuston toimittamaa vaalia koskevana asiana käsiteltäväksi.

KHO:n edellä mainitussa selostusratkaisussa *1983 I 1* oikeuskanslerin purkuhakemus oli kohdistettu vain valtioneuvoston nimityspäätökseen, ei sen sijaan valituksen johdosta oikaistun ehdollepanon purkamiseen. Kun hakemus nimityspäätöksen purkamisesta hylättiin, kysymys ehdollepanon purkamisesta ei siten tullut enemmälti esille. Jos asiassa olisi päädytty nimityspäätöksen purkamiseen, ilmeisesti asian saattaminen oikeudellisesti moitteettomaan tilaan olisi edellyttänyt myös ehdollepanon purkamista. Tämä ilmenee KHO:n päätöksen perusteluista välikäsitteillä.

Edellä esitetyn mukaisesti päätöksen purkaminen KHO:ssa on tullut kysymykseen myös muissa kuin niissä tapauksissa, joissa muutoksenhakuasian ratkaiseminen edellyttää muun päätöksen purkamista. Lain mukaan tuon purkamisen täytyy kuitenkin liittyä vireilläolevan asian ratkaisemiseen. KHO:n toimivaltaa ei ole syytä tässä suhteessa rajata prosessuaalisella perusteella kovin ahtaaksi.

7.11. Määräaika purkuasioissa

Purkamista on HPurkuL 7 §:n 2 mom:n mukaisesti haettava 5 vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Samassa ajassa on suoritettava purkaminen ilman hakemusta tai esitystä. Erityisen painavista syistä päätös voidaan

purkaa määräajan jälkeenkin. Säännöksen sanamuoto johtaa kysymään, onko säädetyn 5 vuoden määräajan jälkeen KHO:een saapuneet purkuhakemukset, ellei erityisen painavia syitä ole esitetty, jätettävä tutkimatta vai hylättävä. Lainvalmisteluasiakirjoissa ei kysymystä ole yksityiskohtaisesti käsitelty.

Ennen HPurkuL:n säätämistä ei purkuhakemuksen tekemiselle ollut säädetty määräaika. Tällaista ehdotusta ei myöskään sisältynyt lainvalmistelukunnan mietintöön 1960:5. Oikeuskansleri *Honka* totesi mietinnöstä antamassaan lausunnossa tällaisen määräajan tarpeellisuuden viitaten ehdotuksen tältä osin poikenneen oikeudenkäymiskaaren säännöksistä.

KHO totesi v. 1961 plenumratkaisussaan, ettei oikeudenkäymiskaaren 31 luvun muututtua purkuhakemuksen tekemiseen säädetty 1 vuoden määräaika (OK 31:10) voitu soveltaa hallintoasioissa. Tässä tapauksessa *KHO 1961 I 20* määräajan jälkeen tehty hakemus hylättiin. Edellä on jo todettu, että oikeudenkäymiskaaren muututtua säädettyjä 30 päivän ja 1 vuoden määräaikoja (OK 31:18) sovellettiin aluksi niin, että myöhästyneet hakemukset jätettiin tutkimatta (*KHO 31. 5. 1961 T 2222, 15. 2. 1962 T 615 ja 1963 II 40*). Tosin oli myös sellaisia ratkaisuja, joissa myöhästyneet hakemukset hylättiin.

Mainitussa lainkohdassa säädetty 5 vuoden määräaika ei siinä suhteessa ole ehdoton, että se estäisi KHO:ta erityisen painavista syistä purkamasta päätöstä määräajan jälkeenkin. Tältä kannalta säännös päätöksen purkamiseen erityisen painavista syistä määräajan jälkeenkin voidaan ymmärtää siten, että purkamista voidaan myös hakea säädetyn määräajan jälkeen esittämällä erityisen painavia syitä. Jos KHO toteaa, että tällaisia syitä ei ole esitetty, hakemus on tällaisen edellytyksen puuttuessa hylättävä. Lainkohta ei siten aseta estettä sille, että kysymys päätöksen purkamisesta voidaan ottaa tutkittavaksi säädetyn 5 vuoden määräajan jälkeenkin. Tältä kannalta 7 §:n erityisen painavia syitä voidaan tarkastella päätöksen purkamisen asiallisena edellytyksenä eikä muodollisena edellytyksenä hakemuksen tekemiselle. Toisaalta ajan kulumisen yhdistettynä päätöksen purkamisen aineellisiin edellytyksiin nostaa purkukynnystä siten, että päätöksen purkamiselle huomattavan pitkän ajan kuluttua on asetettava olennaisesti suuremmat edellytykset. Todettakoon tässä yhteydessä, että HPurkuL 7 §:n 2 mom:n määräaika on ollut luettava HPurkuL voimaantulosta 1. 5. 1966 lukien, joten määräaika on tuota ajankohtaa aikaisemmin tehtyjen päätösten osalta mennyt umpeen sattuneet pyhäpäivät ja MääräaikaL 3 §:n ja 5 §:n 1 mom:n säännökset huomioon ottaen 3. 5. 1971.³⁰

Näistä lähtökohdista on johdonmukaista, että 5 vuoden määräajan jälkeen

³⁰ Tapauksissa KHO 28. 9. 1983 T 3822 ja 11. 6. 1985 T 2415 viitattiin nimenomaan tähän määräajan laskemiseen.

tehdyt purkuhakemukset kulloinkin tutkitaan selvittäen, onko erityisen painavia syitä enää päätöksen purkamiselle. Käytännössä näitä hakemuksia on ollut eläkejärjestelmän valintaan liittyvissä asioissa, pakkosterilointia koskevissa asioissa ja yleensäkin sellaisissa asioissa, joissa myöhemmin on ilmaantunut uutta selvitystä. KHO:n käytäntö on prosessuaaliselta kannalta viime vuosina ollut johdonmukainen. Määräajan jälkeen tehdyt purkuhakemukset on tutkittu. Milloin hakemukseen on suostuttu, päätöksessä on erikseen todettu esitetyn myös erityisen painavia syitä hakemuksen tueksi ja viitattu tällöin sovelletun purkuperusteen ohella 7 §:n 2 momentin säännökseen.³¹

³¹ Tapauksessa KHO 1982 II 116 oli kysymys ortodoksisen seurakunnan seurakunnan-neuvoston päätöksestä poistaa hautausmaan luettelosta.

Eläkkeen valintaa koskevista asioista mainittakoon esimerkkinä KHO 1974 II 21. Näissä asioissa on nimenomaisesti otettu huomioon eläkkeen valinnan merkitys hakijalle ja oikeusturvan tarve 5 vuoden määräajan jälkeenkin.

8. MUUTOKSENHAKUMENETTELY

8.1. Hakemuksen tekemisestä

Muutoksenhaku on HPurkuL 8 §:n 1 mom:n mukaisesti tehtävä kirjallisesti. Edelleen on saman lainkohdan 2 mom:n mukaisesti muutoksenhakukirjelmässä ilmoitettava vaatimuksen perusteet. Kirjelmään on liitettävä päätös, jota hakemus koskee, alkuperäisenä tai viran puolesta oikeaksi todistettuna jäljennöksenä sekä ne kirjalliset todisteet, joihin hakemus nojautuu. Jos hakemus koskee sen viranomaisen päätöstä, joka asian ratkaisee, hakemus voidaan tutkia, vaikkei siihen ole liitetty päätöstä. Muutoksenhakukirjelmä on toimitettava hakemuksen ratkaisevalle viranomaiselle tai sille viranomaiselle, joka on tehnyt hallintopäätöksen.

Mainitut menettelysäännökset koskevat kaikkia ylimääräisiä muutoksenhakeinoja. Vaatimus muutoksenhaun tekemisestä kirjallisesti lisättiin lakiin lakivaliokunnan esityksestä. Tätä lisäystä ei erikseen perusteltu. Kirjallisen muodon edellyttäminen johtuu yleisestä kehityksestä.¹ Samoin valituksen osalta on HValL 9 §:n mukaisesti pääsääntönä kirjallinen muoto, jollei erityisessä tapauksessa suullinen valitus ole sallittu. Myös hallintomenettelyssä asia pannaan yleensä vireille kirjallisesti HMenL 7 §:n mukaisesti. Viranomaisen suostumuksella hallintoasian saa kuitenkin panna vireille suullisesti.

Mainituissa säännöksissä näkyy menettelylle asetettujen vaatimusten porrastaminen niin, että menettely voi olla vapaamuotoisinta ensiasteen hallinnossa ja vastaavasti muutoksenhaussa tätä enemmän muotomääräyksiin sidottua. Kirjallisesta muodosta ei sinänsä ole tarkemmin myöskään ylimääräisen muutoksenhaun osalta säädetty. Siten ei voida edellyttää, että hakemus olisi tietyllä tavoin otsikoitu tai siinä muutoin käytettäisiin määrättyä muotoa. Kirjallisella muodolla pyritään vain turvaamaan vaatimuksen riittävä yksilöinti ja myös jatkokäsittely niin, että hakemuksen johdosta voidaan tarvittaessa varata tilaisuus selityksen antamiseen niille, joiden oikeutta asia koskee.

¹ Ks. *Westerberg*, FT 1967 s. 169 ja *Paloheimo* s. 204.

Muutoksenhakukirjelmässä on ilmoitettava vaatimuksen perusteet. Tällä tarkoitetaan sitä, että hakemuksesta on käytävä ilmi ensinnäkin vaadittu muutos ja ne seikat, joiden perusteella sitä haetaan. Valituksen osalta näistä seikoista on yleisesti säädetty HValL 9a §:ssä. Sen mukaan on ilmoitettava 1) valittajan nimi, 2) päätös, johon haetaan muutosta, 3) miltä osin päätöksestä valitetaan ja muutos, jota siihen vaaditaan tehtäväksi, sekä 4) vaatimuksen perusteet, jol-leivat ne ilmene siitä, mitä valittaja aikaisemmin on asiassa esittänyt. Ylimääräisen muutoksenhaun osalta asetelma on siinä mielessä toinen, että muutoksenhaun kohdistuessa lainvoiman saaneeseen hallintopäätökseen aikaisempaa valitusvaihetta ei useinkaan ole. Asia tulee siten vireille ensimmäisessä asteessa vasta ylimääräisen muutoksenhakemuksen johdosta. Siten tässä hakemuksessa ei yleensä ole mahdollista viitata aikaisempiin vaiheisiin, vaan on esitettävä muutoksenhaun alainen päätös ja vaatimukset perusteineen. Esittämistal-le ei sinänsä ole asetettu enempiä muotomääräyksiä.

Ensisijainen vaatimus on, että kirjelmään on liitetty päätös, jota hakemus koskee. Jo ennen HPurkuL:n säätämistä oli käytännössä vakiintunut periaate, että ilman muutoksenhaun alaisen päätöksen liittämistä kirjelmään hakemusta ei otettu KHO:ssa tutkittavaksi. Tämä kanta otettiin nimenomaisesti-kin *KHO:n plenumratkaisussa 1946 I 37*.

Selostusotsikossa lausuttiin seuraavasti: Kun hakemukseen uuden määrääjän myöntämisestä valitusten tekemistä varten erinäisistä verotuksista ei ollut liitetty virallisia selvityksiä niistä verotuksista, joista valittamista varten uutta määrääjää oli anottu, eikä myöskään selvitystä valitusaikojen päättymisestä, hakemusta ei tutkittu (äänestys 12—1). Vähemmistöön jäänyt jäsen luutteli, mitä verotuksia koskevia asiakirjoja asiaan olisi pitänyt hankkia. Siten vähemmistökkään ei pitänyt asiaa sinänsä niin epäselvänä, etteikö sen perusteella olisi muutoin ollut mahdollista päästä selville hakemuksen sisällöstä ja ratkaista asia.

Vastaavasti tapauksessa *KHO 1968 II 579* verotuksen purkamista koskevaa hakemusta ei tutkittu, kun hakemukseen ei ollut liitetty viran puolesta oikeaksi todistettua pöytäkirjanotetta tai veroluettelon otetta purettavaksi haetusta verotuksesta. Ratkaisu osoittaa, että purun osalta muotomääräys on huomattavasti tiukempi kuin verotusta koskevan säännön mukaisen muutoksenhaun osalta.

HPurkuL:iin ei tullut muutoksenhakemuksen täydentämistä koskevia säännöksiä. Tällainen säännöstö otettiin säännön mukaisen muutoksenhaun, valituksen osalta HValL 9a—11a §:ään lainmuutoksella 16. 12. 1966 (659/66). Eduskunta oli tätä ennen lausunut 22. 2. 1955 toivomuksen käsiteltäessä edustaja Kytän ym. lakialoitetta (n:o 10/1954 vp), että pyrittäisiin selvittämään hallintovalitusasioissa kysymyksen tulevien säädösten luonne ja että ryhdyttäi-

siin toimenpiteisiin sellaisen tuloksen saavuttamiseksi, ettei ohjeluontoisten säännösten laiminlyömisestä olisi seurauksena valituksen tutkimatta jääminen. Kysymys joustavammasta suhtautumisesta muutovaatimuksiin oli tullut esille jo OK 15 luvun muutoksen yhteydessä 11. 4. 1958 (150/58), jolloin oikeudenkäyntiasiamiehiksi ilmoittautuneelle oli tarvittaessa varattava tilaisuus myöhemminkin selvityksen esittämiseen valtuutuksesta. Ruotsissa oli vastaavasti valmisteltaessa hallintomenettelylakia jo 60-luvun alkupuolella tehty ehdotuksia sellaisiksi uudistuksiksi, että muutoksenhakukirjelmässä ja sen liitteissä olevia puutteita saataisiin täydentää.²

Eduskunnan mainitun toivomuksen pohjalta valmisteltiin lainvalmistelukunnassa *hallintoneuvos Matti Auran* suorittaman esityön pohjalta ehdotus hallituksen esitykseksi HValL:n muuttamisesta (Lvk:n julkaisuja n:o 6/1966). Tuon ehdotuksen päälinjat olivat samat kuin mainitussa Ruotsin hallintomenettelylakiehdotuksen vastaavassa kohdassa. KHO:n annettua ehdotuksesta lausuntonsa³ annettiin asiaa koskeva hallituksen esitys n:o 40/1966 vp. Muutoksen pääsisältönä oli ajatus, että valittajan oli sallittava korjata valituksen tekemisessä sattuneet muotovirheet viranomaisen hänelle varaamassa määräajassa. Päämääränä oli saada valitus siihen tilaan, että se kelpasi asian käsittelyn perustaksi.⁴

Valituksen täydentämistä koskevat säännökset tulivat siten HValL:iin välittömästi HPurkuL:n säätämisen jälkeen. Kun säännöksiä ylimääräisestä muutoksenhausta oli valmisteltu tätä ennen jo pitemmän ajan, tältä kannalta on ymmärrettävää, että täydennysmenettelysäännöstöön ei HPurkuL:n valmisteluvaiheissa ollut edellytyksiäkään viitata. Mahdollisuutta täydentää muutoksenhakemuksessa olevia puutteita ei HPurkuL:n valmisteluvaiheissa ollenkaan käsitelty.

Puutteiden vaikutusten osalta voidaan ajatella useampiakin vaihtoehtoja: Puutteellisuudesta on ensinnäkin kysymys silloin, kun muutoksenhakemus ei täytä laissa säädettyjä edellytyksiä. Puutteellisuudet saattavat olla toisekseen niin ilmeisiä, että edellytyksiä hakemuksen tutkimiseen ei ole olemassa. Toisaalta kysymys saattaa olla niin vähäisistä puutteellisuuksista, ettei niillä ole merkitystä asian käsittelylle. Kun täydennysmenettelystä ei ylimääräisen muutoksenhaun osalta ole erikseen säädetty, tästä on tehty se johtopäätös, ettei puutteellisuuksien poistamiseen ylimääräisessä muutoksenhausta erikseen varata tilaisuutta. Sen mukaisesti tapauksessa *KHO 1968 II 578*, kun hakija ei ollut liittännyt hakemuksensa oheen päätöstä, jonka purkamista hakemus kos-

² Ks. SOU 1964:27 s. 39.

³ Ks. KHO 1966 III 1.

⁴ Ks. *Paloheimo* s. 207.

ki, hakijalle ei varattu tilaisuutta täydentämiseen, vaan hakemus jätettiin tutkimatta.

Periaatteelliselta kannalta on pidetty pääsääntönä, että varsinaiseen täydennysmenettelyyn HPurkuL:n mukaisissa asioissa ei ole tarkoitettu ryhdyttäväksi. Käytännössä on kuitenkin menetelty siten, että jos puuttuva päätös on asiakirjoissa tai muutoin ollut saatavissa, hakemusta ei ole jätetty tutkimatta. Siten esim. selostusratkaisussa *KHO 1971 I 1* hakemus tutkittiin, kun päätöksen virallinen jäljennös sisältyi purettavaksi vaaditun päätöksen perusteena olleisiin, KHO:lle toimitettuihin sosiaali- ja terveysministeriön asiakirjoihin. Purettavaksi vaadittua päätöstä ei ollut alkuperäisenä eikä viran puolesta oikeaksi todistettuna jäljennöksenä liitetty sosiaalilautakunnan tekemään purkuhakemukseen.

Käytännössä voidaankin suositaa sellaista menettelyä, että muutoksenhaun-alainen päätös mahdollisuuksien mukaan kulloinkin erikseen hankittaisiin. Hakemuksen jättäminen tutkimatta ei estä uuden hakemuksen tekemistä. Tämäkin puoltaa joustavaa menettelyä. Toisaalta ei voida lähteä säännösten puuttuessa siitä, että KHO:lla olisi nimenomainen velvollisuus virallisen tai viran puolesta oikeaksi todistetun päätöksen hankkimiseen. On nimittäin huomattava, että tämä velvollisuus on HVall 11a §:n mukaisesti valituksenkin osalta nimenomaisesti säädetty valittajalle. Ellei tämä hänelle varatussa määräajassa ole poistanut puutteellisuutta valitus saatetaan jättää tutkimatta. Valittajan velvollisuus on myös toimittaa kehotuksesta alkuperäinen tai viran puolesta oikeaksi todistettu jäljennös päätöksestä.⁵

Vaatus päätöksen liittämistä kirjelmään alkuperäisenä tai viran puolesta oikeaksi todistettuna jäljennöksenä aiheuttaa käytännössä vaikeuksia. Kun ylimääräiseen muutoksenhakuun ei varsinaisesti sovelleta täydennysmenettelyä, tässä voidaan enemmälti sivuuttaa ne vaikeudet, joita valituksen osalta on ilmennyt täydennyskehotusten yksilöimisessä riittävän selvästi valittajille. Toisaalta myös purkuhakemusten yhteydessä voidaan havaita, että »viran puolesta oikeaksi todistettu» -ilmaisu ei aina ole selvä. Erityistapauksissa onkin KHO:ssa hyväksytty myös muutoin oikeaksi todistettuja päätöksiä, jos asiayhteys ja päätöksen luotettavuus muutoin on ilmeinen.

Siten esim. tapauksessa *KHO 20. 9. 1961 T 3252* kirjelmän liitteeksi oli otettu kunnallisen jaoituksen muuttamista koskevassa purkuasiassa asetuskokoelman kappale ilman nimenomaista oikeaksi todistamista.

⁵ Täydennyskehotus on tarvittaessa toistettava ja yksilöitävä valittajalle ymmärrettäväksi. Ks. KHO 1979 II 29, 88 ja 90.

Kun muutoksenhaunlainen valtioneuvoston päätös oli julkaistu asetuskokoelmassa KJaoitusL 1 §:n 4 mom:n mukaisesti, oikeaksi todistamaton asetuskokoelman kappale hyväksyttiin. Tällaisen painettuna julkaistun päätöskappaleen pätevyyttä pidettiin riittävänä. Samoin tapauksessa KHO 22. 10. 1962 T 3752 katsottiin valtiovarainministeriön painettu päätöskappale osakkeiden verotusarvoista lain edellyttämäksi päätöskappaleeksi ilman virallista oikeaksi todistamistakin. Sitä vastoin tapauksessa KHO 2. 4. 1962 T 1290 valituskirjaan liitettyä kappaletta hallituksen lisäbudjettiesityksessä ei pidetty HVaL 11 §:n 1 mom:ssa tarkoitettuna valituksenalaisena päätöksenä. Ilmeisesti tuossa asiassa oli ratkaisevaa se, ettei päätös täydellisesti sisältynyt mainittuun hallituksen esitykseen lisäbudjetiksi. Kun kysymys oli valituksesta, tältä osin nyttemmin olisi käytettävissä täydennyssäännöstö.

Johtopäätöksenä selostetuista ratkaisuista voidaan esittää, että muotomääräyksistä voidaan joustaa niissä tapauksissa, joissa muutoksenhaun alainen päätös on muutoin saatu asiakirjoihin tai joissa tällainen päätös on viranomaisen toimesta asetuskokoelmassa tai muutoin painettuna yleisesti saatavissa. Jos hakemus koskee asian ratkaisevan viranomaisen päätöstä, hakemus voidaan tutkia, vaikkei siihen ole liitetty päätöstä. Lain sanamuodosta huolimatta tämä voinee tarkoittaa vain KHO:ta ja siten KHO:n päätöksen poistamista kante-lun johdosta tai purkamista.

Muutoksenhakukirjelmässä on edellä esitetyn mukaisesti ilmoitettava myös vaatimuksen perusteet. Tämä tarkoittaa paitsi vaatimuksen myös niiden syiden selkeää esittämistä, joihin vaatimus perustetaan. Mikäli hakemus on epäselvä ja puutteellinen niin, että siitä ei selkeästi käy vaatimus perusteineen ilmi, hakemus johtaa yleensä sen hylkäämiseen. Kun varsinaiseen täydennysmenettelyyn asiassa ei ryhdytä, hakemuksen perustelemattomuuskaan ei yleensä ole prosessuaalisena esteenä hakemuksen tutkimiselle vaan vaikuttaa enemmänkin hakemukseen suostumisen materiaaliin edellytyksiin.⁶ Tästä huolimatta saattaa olla myös tapauksia, joissa vaatimuksen epäselvyys saattaa johtaa myös prosessuaalisten edellytysten puuttumiseen ja hakemuksen jättämiseen tutkimatta. Tosin viime vuosina vakiintunut pääsääntö on ollut yleensä hakemuksen tutkiminen ja sitten selvityksen puuttuessa suostumisen edellytyksistä, hylkääminen.

Hakemuksen puutteellisesta yksilöinnistä voidaan kuitenkin mainita esimerkkinä tapaus KHO 1970 II 82, jossa oli kysymys kunnan hakemuksesta palauttaa määräaika valitusten tekemiseksi toimitetusta

⁶ Halila, LM 1964 s. 37, toteaa vastaavasti OK:ssa säännellyn kantelun osalta, ettei kantelua voida vaatimuksen tueksi esitettävien perusteiden ja todisteiden puuttuessaan jättää tutkimatta.

henkikirjoituksesta. KHO jätti hakemuksen tutkimatta lausuen seuraavasti: Koska kunnanhallitus ei ollut hakemuksessa ilmoittanut, mistä vuoden 1969 henkikirjoitusta koskevasta toimenpiteestä valittamista varten määrääjän palauttamista haettiin, eikä hakemuskirjaan ollut liitetty henkikirjoittajan tästä toimenpiteestä antamaa todistusta tai otetta henkikirjasta, KHO, ottaen huomioon HenkikirjoitusA 37 §:n 1 mom:n ja HPurkuL 4 §:n ja 8 §:n 2 mom:n säännökset, jätti hakemuksen tutkimatta. (Äänestys 5—3. Vähemmistö palautti menetetyn määrääjän valitusten tekemistä varten.)

Mainituissa tapauksessa lähdettiin ensinnäkin siitä, että määräaika valituksen tekemistä varten ylipäänsä oli HPurkuL 4 §:n mukaisesti palauttamiskelpoinen määräaika. (Ks. myös *KHO 1953 II 229*) Samoin kunnalla, jolla myös oli asetuksen 37 §:n mukaisesti valitusoikeus henkikirjoituksesta, oli puhevalta hakea menetetyn määrääjän palauttamista valitusten tekemistä varten. Enemmistönkään päätöslauselmassa ei nimenomaisesti edellytetty kunnan koko henkikirjan esittämistä HPurkuL 8 §:n 2 mom:n mukaisena kirjelmään liitettävänä päätöksenä. Ratkaisu perustettiin lähinnä siihen, ettei hakemuksessa ollut nimenomaisesti esitetty niitä toimitettuja henkikirjoituksia, joista olisi ollut tarkoitus valittaa ja joihin nähden määräaika oli menetetty. Vähemmistö puolestaan, ilmeisestikin käytännöllisistä syistä päätyi siihen, että määräaika valittamista varten voitiin kunnalle näin yleisesti palauttaa ja kunta tämän jälkeen saattoi ryhtyä tarpeellisiksi katsomiltaan osin hakemaan muutosta henkikirjoitukseen. Äänestys koski siten sitä kysymystä, voitiinko määräaika palauttaa yleisesti vai edellytettiinkö jo tässä vaiheessa niiden lainvoiman saaneiden henkikirjaan tehtyjen merkintöjen osoittamista, joihin muutosta tultiin hakemaan.

Muutoksenhakutien osalta on HPurkuL 8 §:n 3 mom:ssa omaksuttu joustava järjestelmä. Muutoksenhaku voidaan toimittaa hakemuksen ratkaisevalle viranomaiselle tai asianomaisen hallintopäätöksen tehneelle viranomaiselle. Säännös on joustavampi kuin HVall 10 §:n 2 mom:n säännös, jossa on edellytetty erityissäännöstä siitä, milloin valituskirjasen toimittamiseksi valitusviranomaiselle saadaan antaa muullekin viranomaiselle.

Myöskään sillä seikalla, saapuuko ylimääräinen muutoksenhakemus jonkin muun kuin edellä tarkoitetun viranomaisen kautta, ei ole asiassa merkitystä. Toisaalta on kuitenkin edellytettävä, että säädettyjä määräaikoja on noudatettava. Mainittakoon esimerkkinä KHO:n ratkaisu *1972 II 603*, jossa hakemus liikevaihtovero-oikeuden päätöksestä valittamista varten säädetyin määrääjän palauttamisesta tutkittiin, vaikka hakemus oli toimitettu maistraattiin, kun hakemus kuitenkin oli saapunut KHO:een HPurkuL 5 §:ssä säädetyin määrääjän kuluessa. Siten sillä seikalla, onko muutoksenhakukirjelmä annettu

muulle viranomaiselle, ei ole asiassa merkitystä, jos se kuitenkin on siirretty myöhemmin oikealle viranomaiselle.⁷

8.2. Selvitysvastuu ja lisäselvitysten hankkiminen

HPurkuL 9 §:n mukaisesti, jollei muutoksenhakemusta jätetä tutkittavaksi ottamatta tai heti hylätä, on sille, jonka oikeutta asia koskee, varattava tilaisuus selityksen antamiseen, mikäli sitä ei ole pidettävä ilmeisesti tarpeettomana. Viran puolesta voidaan hankkia myös tarpeellinen lisäselvitys.

Asian selvittämistä velvollisuus on jaettu mainitussa lainkohdassa joustavasti niin, että ensinnäkin hakijan on luonnollisesti liitettävä hakemukseensa ne todisteet, joihin hakemus nojautuu. Siten hakija on ensi kädessä velvollinen esittämään hakemuksensa ratkaisemista varten tarvittavan selvityksen ja vaatimuksensa perusteet.⁸ Kun hallintoasioissa kuitenkin julkiset intressit ovat enemmän tai vähemmän kulloinkin vaikuttamassa, selvityksen hankkimisvelvollisuutta on asetettava myös asianomaiselle ratkaisevalle viranomaiselle. Siten tämän on hankittava kulloinkin se lisäselvitys, joka havaitaan asian ratkaisemista varten tarpeelliseksi.

Lainvalmisteluvaiheissa tätä viranomaisen velvollisuutta pyrittiin kuitenkin nimenomaisesti rajoittamaan niin, että se ulottui ainoastaan siihen lisäselvitykseen, joka oli vaikeuksista saatavissa. Hallituksen esityksessä mainittiin nimenomaisesti lausunnot, selitykset, asiakirjajäljennökset yms. Laajoihin toimenpiteisiin, kuten paljon aikaa vieviin poliisitutkimuksiin, viranomaisella ei katsottu olevan velvollisuutta ryhtyä eikä varsinkaan sellaisen selvityksen hankkimiseen, jonka hakija saattoi vähin vaivoin esittää.

KHO:n lausunnossa (KHO 30. 5. 1963: 11 §) määriteltiin tämä viran puolesta hankittava lisäselvitys sellaiseksi, joka havaittiin asian ratkaisemista varten tarpeelliseksi ja joka oli vaikeuksista saatavissa. Lakitekstistä nämä tarkemmat rajaukset jäivät pois samoin kuin säännös lausunnon ja selityksen hankkimisesta siltä viranomaiselta, joka asian on ratkaissut.

Käytännössä asian selvittämistä koskeva säännös ei ole aiheuttanut soveltamisvaikeuksia. Ensin ratkaistaan, ovatko edellytykset hakemuksen tutkimiselle olemassa. Jos hakemusta ei sitten heti hylätä, varataan vastapuolelle tilaisuus selityksen antamiseen, mikäli sitä ei ole pidettävä ilmeisesti tarpeetto-

⁷ Ks. vastaavasti valituskirjan toimittamisen osalta KHO 1966 I 2.

⁸ Ks. HE 165/1965 vp. s. 5.

mana. Selvää on, että hakemusta ei voida hyväksyä, myöntää menetettyä määräaika taikka poistaa tai purkaa päätöstä antamatta tilaisuutta selitykseen tai myöskään niille, joiden oikeutta asia koskee, tilaisuutta tulla kuulluksi. Myöskin niissä asioissa, joissa päätöksen purkaminen ei sinänsä oikeudelliselta kannalta voi loukata yksityisen oikeutta, tällainen tilaisuus tulla kuulluksi on annettu, jos päätös muutoin koskee asianomaisen etua. Esim. nimitysasiassa on varattu virkaan nimitetyille tilaisuus tulla asiassa kuulluksi purkuhakemuksen johdosta, vaikka kenelläkään ei sinänsä ole oikeutta viran saamiseen. Lausunnon, vastineen tai selityksen antamiseen varataan määräaika. Vastineen antamatta jättäminen ei ole esteenä asian ratkaisemiselle, mistä huomautetaan välitointa koskevassa lähetteessä.

8.3. Hakemukseen annettava päätös

Suostuessaan menetetyn määräajan palauttamishakemukseen KHO:n on HPurkuL 10 §:n mukaisesti määrättävä, mitä hakijan on noudatettava palautettua määräaika käyttäessään. Siten KHO:n päätös merkitsee näissä tapauksissa käytännöllistä ohjetta jatkomenettelyn varalta. KHO:n päätöksessä asetetaan uusi määräaika esim. valituksen tekemiseen, hakemuksen toimittamiseen tai muuhun prosessitoimenpiteeseen ryhtymiseen. Joissakin tapauksissa, kun asiakirjoihin jo on sisältynyt asianomaisen valitus tai hakemus, asia on saatettu enempien mutkallisuuksien välttämiseksi palauttaa oikeassa järjestyksessä käsiteltäväksi. Siten KHO:n päätöksellä on palautettu menetetty määräaika ja siirretty asia laillisesti käsiteltäväksi. Tällaisessa tapauksessa KHO:n päätös sisältää näin ollen velvoitteen asian ottamisesta palautetussa määräajassa tehtynä käsiteltäväksi.

Hallintopäätös voidaan HPurkuL 10 §:n 2 mom:n mukaisesti purkaa tai kantelun johdosta poistaa kokonaisuudessaan tai tarpeellisilta kohdin. Mikäli asia on käsiteltävä uudestaan, se palautetaan ratkaiselle viranomaiselle. Jollei tämä ole toimivaltainen, asia voidaan siirtää oikealle viranomaiselle. Tältä osin lainkohtaan tehtiin eduskuntavaiheessa vain muodollisia täsmennyksiä. Päätöksen poistaminen tai purkaminen saattaa olla osittaista ensinnäkin siitä syystä, että ylimääräisen muutoksenhaun perusteena oleva virhe rasittaa päätöstä vain osittain. Siten päätös saattaa vain eräiltä osin perustua esim. ilmeisesti väärään lain soveltamiseen (*KHO 26. 2. 1982 T 754*) tai muutoksenhakuin kohdistuu vain päätöksen johonkin osaan. Päätöstä voidaan välittömästi oikaista, jos asia havaitaan selväksi. Käytännössä yleisempää kuitenkin on,

että KHO purkaessaan päätöksen esim. saadun uuden selvityksen johdosta palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi ottamatta välittömästi kantaa siihen, miten päätöstä olisi muutettava. Kunnallisasioissa, joissa muutoksenhaussa muutokin on kysymys vain laillisuuskontrollista ja valituksenkin osalta kassatorisesta muutoksenhausta, päätöksen oikaiseminen ei yleensä tule kysymykseen.

Esimerkkinä päätöksen purkamisesta osittain voidaan mainita tapaus *KHO 15. 3. 1979 T 1230*, jossa oli kysymys päätöksen purkamisesta kunnallisen eläkelaitoksen hakemuksesta. Kun asiaan saadun uuden selvityksen mukaan kunnallisen eläkelaitoksen antamassa päätöksessä kokonaan eläkeajaksi luetusta ajasta oli puolet luettava myöhemmin myönnettyä työntekijäin eläkelain mukaista eläkettä varten, kunnallisen eläkelaitoksen päätös purettiin eläkelaitoksen hakemuksesta niiden eläkeerien osalta, jotka suoritettiin työntekijäin eläkelain mukaisen eläkkeen myöntämisen jälkeen. (Ks. myös *KHO 3. 11. 1977 T 4417*)

Hallituksen esitykseen sisältyi vielä 9 §:ään ehdotus hallintopäätöksellä määrätyn rangaistuksen oikaisemisesta koskemaan oikeaa henkilöä. Perusteluna todettiin käytännössä esiintyneen lukuisia tapauksia, joissa maistraatin tai järjestäjäviraston puheenjohtajan tai jäsenen antama rangaistusmääräys toiseen henkilöön kohdistuvana tai väärälle nimelle osoitettuna on purettu sekä samalla välittömästi oikaistu koskemaan oikeaa henkilöä. Siten kysymys oli erityistapauksesta, jossa hallintopäätöksiä oikaistiin välittömästi purkamisen yhteydessä. Lakivaliokunnan ehdotuksesta tällainen erityissäännös kuitenkin poistettiin tarpeettomana, kun 10 §:n 3 mom:iin tulleen yleissäännöksen katsottiin sellaisenaan soveltuvan myös tällaisiin tapauksiin. Käytännössä näin on meneteltykin ja päätöksiä oikaistu mainitun lainkohdan yleissäännöksen nojalla.

8.4. Päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen tai keskeyttäminen

Muutoksenhakua käsittelevä viranomaislain 11 §:n mukaisesti kieltää muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi.

Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva säännös vastaa HVall 14 §:ssä ja KunL 146 §:ssä säädettyä valitusviranomaisen toimivaltaa. Keskeyttämisinstituutio on siinä mielessä muutoksenhakujärjestelmään liitännäinen, että keskeyttämisestä päättää kulloinkin asianomainen muutoksenhakuviranomainen. Siten täytäntöönpanoa ei voida määrätä keskeytettäväksi esim. sellaisen päätöksen osalta, johon ei ole haettu muutosta. Esim. tapauksissa *KHO 1961 II 669* ja *1967 II 154* jätettiin tutkimatta valitus, joka sisälsi vain vaati-

muksen LO:n päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä. Voidaan yleisemmin todeta, että KHO:lla ei ole toimivaltaa pääasiassa tehdystä muutoksenhausta irrallaan määrätä täytäntöönpanoa keskeytettäväksi. Täytäntöönpanon keskeyttämisessä tai kieltämisessä ei ole kysymys itse asiassa päätöksen täytäntöönpanosta vaan enemmänkin muutoksenhakujärjestelmään liittyvästä erityistoimivallasta.⁹

Täytäntöönpanon keskeyttäminen tai kieltäminen ei ole HPurkuL 11 §:ssä säädetty riippuvaiseksi hakemuksesta. Käytännössä kysymys kuitenkin on yleensä hakemukseen annettavasta päätöksestä, joka tehdään kiireellisenä ennen pääasian ratkaisemista. Näin menetellään varsinkin niissä tapauksissa, joissa keskeytushakemukseen suostutaan ja joissa pääasiaa koskevan hakemuksen ratkaiseminen kestää riittävän lisäselvityksen hankkimisesta johtuen kauemmin. Täytäntöönpanon keskeyttämisellä tai kieltämisellä on lähinnä turvaamistehävä. Sen vuoksi hakemukseen suostuminen riippuu lähinnä tällaisen määräyksen tarpeellisuudesta. Esim. ympäristöasioissa, joissa muutoksenhakuasian ratkaiseminen saattaa edellyttää useampien kuukausien selvitystyötä ja vastineita, jona aikana lainvoimaisen päätöksen nojalla saatettaisiin ryhtyä rakennustoimenpiteisiin tai muihin ympäristöä muuttaviin toimenpiteisiin, tällaiselle keskeytysmääräykselle on usein tarvetta. Olosuhteiden palauttamiseen ei muutoin olisi enää edellytyksiä. Toisaalta päätöksen täytäntöönpanon kieltäminen tai keskeyttäminen ei vielä ennakoï pääasiaan annettavaa ratkaisua. Tosin käytännössä keskeytysmääräykseen ei mennä, jos hakemus selvästikin on hylättävissä.

Kun keskeytushakemukseen annettu päätös on periaatteessa pääasiasta irrallinen päätös, jolla hakemus tällaisesta turvaamistoimenpiteestä on ratkaistu, kysymys periaatteessa on valituskelpoisesta päätöksestä. Pääsäännön mukaan tällaisista päätöksistä on oikeus hakea muutosta.¹⁰ Niissä tapauksissa, joissa keskeytysmääräyksen antaa KHO, tällä valituskelpoisuusksymyksellä ei ole merkitystä. Keskeytystoimivaltaa on kuitenkin myös kanteluviranomaisilla, käytännössä lähinnä LO:lla, joka ratkaisee mm. rakennuslupapäätöksistä tehdyn kantelut. Näissä asioissa tulee esille myös kysymys kantelun yhteydessä tehtyyn keskeytushakemukseen annetun päätöksen valituskelpoisuudesta.

Tapauksessa *KHO 1976 II 67* nimenomaisesti todettiin, että LO:n rakennuslupan myöntämistä koskevassa kanteluasiassa antamaan täytäntöönpanon

⁹ *Ellilä*, Täytäntöönpanokeinoista s. 20 ss., nimittää tätä instituuttia inhibitoriaalisäännöstoiksi.

¹⁰ Ks. *Hallberg* ss. 434—435 ja vastaavasti Ruotsin osalta *Ragnemalm*, Överklagbarhet s. 588 ja SOU 1964:27 s. 604.

kieltoon voitiin hakea muutosta valittamalla. Samoin todettiin, että LO:n olisi ennen kiellon antamista tullut varata rakennusluvan saajalle tilaisuus vastaselityksen antamiseen. KHO jätti asiaa palauttamatta kuitenkin LO:n päätöksen lopputuloksen pysyväksi, kun asianomaisella henkilöllä oli ollut sittemmin tilaisuus lausua käsityksensä asiasta (äänestys 7—1). Nämä valituskelpoisuus-kysymykset voitaneen tässä tutkimuksessa enemmän sivuuttaa. Kun keskeytystoimivalta on nimenomaisesti kulloinkin pääasiaa, varsinaista muutoksenhakuasiaa käsittelevällä viranomaisella, näistä toimivaltasäännöksistä myöskin johtuu, että KHO ei voi ensi asteena määrätä täytäntöönpanoa keskeyttäväksi kantelun ollessa vireillä alemmassa asteessa, vaan tarvittaessa palauttaa asian kiellon antamista varten ja täytäntöönpanon keskeytysasian näin uudelleen käsiteltäväksi.

9. YLIMÄÄRÄINEN MUUTOKSENHAKU JA MUUT LAINVOIMAISEN PÄÄTÖKSEN OIKAISUKEINOT

9.1. Kirjoitus- tai laskuvirheen oikaiseminen

Jos hallintopäätöksessä on ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe, päätöksen tehneen viranomaisen on HPurkuL 12 §:n nykyisen sanamuodon mukaisesti (6. 8. 1982/600) korjattava se. Virhettä ei saa kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen. Virhettä korjattaessa on noudatettava, mitä hallintomenettelylain (598/82) 28 §:ssä on säädetty.

Kirjoitus- tai laskuvirheen korjaamista koskevaa säännöstä on muutettu hallintomenettelylain säätämisen yhteydessä. Tämä onkin ainoa HPurkulakiin tehty muutos sen voimassaoloaikana. Muutoksesta huolimatta on syytä viitata myös aikaisempiin lainvalmisteluvaiheisiin.

Ehdotus ilmeisen laskuvirheen tai kirjoitusvirheen oikaisemisesta annettaviksi säännöksiksi sisältyi hallituksen esityksen (n:o 165/1965 vp.) 5 §:ään. Aikaisemmissa lainvalmisteluvaiheissa ei näitä säännöksiä, joiden esikuvat on löydetty OK 24 luvun 109 §:stä ja 31 luvusta, erikseen selvitelty. Lakivaliokunta ehdotti nämä määräykset siirrettäviksi lakiehdotuksen 12 §:n kohdalle. Samalla valiokunta ehdotti sellaista muutosta, että kirjoitus- tai laskuvirhe voitaisiin oikaista myös asian ollessa muutoksenhakuasteessa vireillä. Tämä järjestelmä noudatti OK 24 luvun 10 §:n järjestelmää. Oikaisun tehneen viranomaisen oli siten ilmoitettava oikaisusta valitusviranomaiselle.

HPurkuL 12 § sai alunperin seuraavan sisällön: »Milloin asian ratkaissut viranomainen huomautuksesta tai muutoin toteaa, että sen tekemä hallintopäätös sisältää ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen, voi viranomainen, mikäli muuta ei ole säädetty, asianosaista tarvittaessa kuultuaan oikaista virheen, mikäli päätöstä ei ole pantu täytäntöön. Jos asia on saatettu valitusviranomaisen käsiteltäväksi, oikaisusta on sille ilmoitettava.

Oikaisusta on tehtävä merkintä viranomaisen hallussa olevaan päätöksen kantakappaleeseen. Asianosaisen kappale on, mikäli mahdollista, myös vastaavasti oikaistava. Muussa tapauksessa viranomaisen on

toimitettava hänelle virkateitse maksutta viran puolesta oikeaksi todistettu jäljennös oikaistusta kantakappaleesta.

Muutoksenhausta päätökseen, jolla aikaisempaa päätöstä on oikaistu, on voimassa, mitä muutoksenhausta oikaistun tehneen viranomaisen päätökseen on säädetty.»

Perusteena HPurkuL 12 §:n muuttamiseen hallintomenettelylain säätämisen yhteydessä oli se, että kirjoitusvirheen korjaamisen edellytykset ja virhettä korjattaessa noudatettava menettely tahdottiin säätää samaksi sekä hallintomenettelyssä että hallintolainkäytössä tehtyjen päätösten osalta. Suurta muutosta tämän korjaamisinstituution asialliseen sisältöön tämä ei merkinnyt.

Korjaamismenettelyn osalta tuli nyt sovellettavaksi hallintomenettelylain 28 §:n säännös:

Korjaamismenettely

»Jos päätökseen on vireillä muutoksenhaku, korjaamisasian käsiteltäväksi ottamisesta on ilmoitettava ja siinä tehty päätös toimitettava muutoksenhakuviranomaiselle. Käsitellessään asia- tai kirjoitusvirheen korjaamista viranomainen voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon toistaiseksi.

Korjaamisesta on tehtävä merkintä päätöksen tallekappaleeseen. Korjattu tai uusi toimituskirja on annettava asianosaiselle maksutta.

Päätökseen, jolla viranomainen ei ole hyväksynyt virheen korjaamista tarkoittavaa vaatimusta, ei saa hakea muutosta valittamalla.»

Siten kirjoitusvirheen korjaamisen edellytykset on nykyisin säädetty samalla tavoin niin hallintomenettelyssä kuin hallintolainkäytössäkin annettujen päätösten osalta. Samalla muutoksenhaku valittamalla päätöksestä, jolla viranomainen ei ole hyväksynyt virheen korjaamista tarkoittavaa vaatimusta, on kielletty. Käytännössä tällainen ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen korjaaminen saattaa ylimääräisen muutoksenhaun yhteydessä tulla esille silloin, kun todetaan päätöksessä tällainen virhe, mutta jolla ei kuitenkaan ole ollut olennaista vaikutusta päätöksen lopputulokseen ja jonka johdosta päätöstä ei voida purkaa tai kantelun johdosta poistaa. Siten kirjoitusvirheen korjaamisinstituutio jää käyttöalaltaan vähäisempien virheiden korjaamiskeinoksi. Mainittakoon esimerkkinä *KHO:n ratkaisu 13. 1. 1975 T 118*, jossa oli kysymys kirjoitusvirheen oikaisemisesta purkuasian yhteydessä. KHO:n päätöksessä, jolla oli ratkaistu kunnanhallituksen kouluhallituksen päätöksestä tekemä, kunnan kirjastolaitokselle tulevaa valtionapua koskeva valitus, oli kunnan sivutoimisesta kirjastonhoitajasta käytetty erheellisesti sanontaa sivutoiminen sivukirjastonhoitaja. Kunnanhallituksen haettua virheen johdosta KHO:n päätöksen purkamista, hakemus hylättiin, koska virhe ei ollut vaikuttanut päätökseen, mutta virhe oikaistiin HPurkuL 12 §:n nojalla kirjoitusvirheenä.

9.2. Ylimääräinen muutoksenhaku ja asiavirheen korjaamissäännöstö

Hallintomenettelylain 26 §:ään sisältyy säännös asiavirheen korjaamisen edellytyksistä. Sen mukaan jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen, viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen (asiavirheen korjaaminen). Asiavirhettä ei saa korjata asianosaisten suostumuksesta. Siten asiavirheen korjaamisen oikeudelliset edellytykset lähenevät päätöksen purkamisen edellytyksiä. Korjaamissäännöstön käyttöä rajoittaa kuitenkin asianosaisten suostumuksen edellyttäminen.

Käytännössä hallintomenettelylain korjaamissäännöstö on yksinkertaisempi keino virheiden korjaamiseen kuin ylimääräinen muutoksenhaku. Tapauksessa *KHO 20. 3. 1985 T 1057* on nimenomaisesti kiinnitetty huomiota siihen, että purkuhakemuksen sijasta asianomaisen viranomaisen olisi ensin tutkittava hallintomenettelylain 26 §:n edellytykset itse asiavirheen oikaisemiseen.

Yleiseltä kannalta on kiinnitettävä huomiota kuitenkin siihen, että HMenL 26 §:n mukainen asiavirheen korjaaminen voi koskea vain hallintomenettelyssä annettuja päätöksiä, toisin sanoen lain 1 §:n mukaista soveltamisalaa. Siten hallintolainkäytössä annettuihin päätöksiin asiavirheen korjaamissäännöstö ei ulotu. Sitävastoin HPurkuL 12 §:n mukainen ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen korjaaminen koskee HPurkuL 1 §:n 2 momentin mukaisesti sekä hallintomenettelyssä että hallintolainkäytössä tehtyjä päätöksiä. Tämä korjaamisinstituutio on kuitenkin käyttöalaltaan rajattu ilmeisiin kirjoitus- tai laskuvirheisiin. Siten sen suhde ylimääräiseen muutoksenhakuun ei aiheuttane käytännön ongelmia.

Asiavirheen korjaamissäännöstön rajanvedossa ei ole kysymys ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten tulkinnasta. Mainittakoon kuitenkin eräs ratkaisu, jossa on purkuhakemuksen johdosta jouduttu ottamaan kantaa asiavirheen korjaamissäännöstön ulottuvuuteen.

Tapauksessa *KHO 7. 5. 1984 T 1940*: Eläkeasiamiehen valituksen ollessa vireillä KHO:ssa valtiokonttori oli tehnyt 23. 6. 1983 hallintomenettelylain 26 §:n nojalla asiavirheen korjaamispäätöksen, jolla valtiokonttori oli poistanut valtiokonttorin oikaisulautakunnan 16. 2. 1983 antaman KHO:ssa valituksen kohteena olevan päätöksen ja ratkaissut asian uudelleen. Valtiokonttorin 23. 6. 1983 antama päätös oli saanut lainvoiman. Koska valtiokonttorilla ei ollut valtaa poistaa oikaisulautakunnan päätöstä, joka ei ollut hallintomenettelylain 1 §:ssä tarkoitettussa hallintomenettelyssä vaan hallintolainkäyttömenettelyssä syntynyt päätös, KHO HPurkuL 7 §:n 1 mom:n ja 6 §:n 1 mom:n 1 kohdan nojalla purki

valtiokonttorin 23. 6. 1983 antaman päätöksen ja tutki eläkeasiamiehen valituksen.

Mainitussa asiassa jouduttiin siten purkuhakemuksen johdosta ratkaisemaan, oliko oikaisuasioiden käsittelyä valtiokonttorin oikaisulautakunnassa pidettävä hallintomenettelynä vai lainkäyttömenettelynä. Tähän peruskysymykseen oli KHO:ssa otettu jo kantaa jaostoplenumratkaisussa 1973 I 4 ja katsottu, että valtion eläkelaisissa tarkoitettu oikaisuvaatimus oli jätettävä valtiokonttoriin MääräaikaL 6 §:n säännösten mukaisesti ennen kello 12 määräajan viimeisenä päivänä. Ratkaisu perustui näin ollen siihen, että oikaisuvaatimuksen käsittely oli rinnastettava muutoksenhakuun ja siten lainkäyttöön (äänestys 4—3). Siten myöskään asiavirheen korjaamissäännöstä ei voitu laajentaa lainkäyttömenettelynä pidettävään oikaisuvaatimusten käsittelyyn.

9.3. Hallintopurkulain voimaantulo

HPurkulakia säädettäessä ei haluttu tehdä muutosta aikaisempiin itseoikaisua koskeviin säännöksiin. Sen mukaisesti tuli lain 13 §:ään säännös, jonka mukaan laki ei aiheuta muutosta säännöksiin, joilla viranomaiselle on annettu oikeus ottaa lainvoiman saaneella päätöksellä ratkaistu asia uudelleen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi, eivätkä nuo säännökset estä hakemasta päätöksen purkamista tämän lain nojalla. Muissa laeissa olevat hallintopäätöksen poistamista koskevat säännökset jäivät niin ikään voimaan. Lakia valmisteltaessa erotettiin nämä itseoikaisua koskevat erityissäännökset nimenomaisesti ensi asteen valituksen korvaavasta oikaisuvaatimusmenettelystä. Sitä pidettiin säännönmukaisena muutoksenhakuna, minkä mukaisesti päätöskin tuli asianomaiseen nähden lainvoimaiseksi vasta, kun tätä keinoa ei enää voitu käyttää.¹ Hallituksen esityksessä kuvattiin itseoikaisua koskevia spesiaalisäännöksiä seuraavasti:

Itseoikaisuoikeus merkitsee viranomaiselle lailla tai asetuksella uskotua valtaa määrätyin edellytyksin ottaa jo kerran ratkaisemansa asia, siinä antamansa päätöksen ehkä saamasta lainvoimasta huolimatta, uudestaan käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen. Toimivalta saattaa olla annettu viranomaiselle käytettäväksi sen omasta aloitteesta tai asianomaisen pyynnöstä.

Valta itseoikaisun tekemiseen, milloin oikaistavana on lainvoimainen päätös, sivuaa hallintopäätöksen purkamisvaltaa, joka muutoin kuuluu

¹ Ks. KHO:n lausunto 1963 2 §.

korkeimmalle hallinto-oikeudelle, mutta ei vaikuta mitään menetetyt määräajan takaisin hakemiseen eikä muihinkaan ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin. Toisinaan on laissa asetettu itseoikaisulle tarkoin rajoitetut perusteet. Tästä esimerkkinä mainittakoon itseoikaisu 22 päivänä heinäkuuta 1948 annetun sotilasavustuslain (566/48) 11 §:n nojalla. Sosiaalilautakunta määrätään siinä ottamaan jo ratkaisemansa avustustasia lainkohdassa luetelluissa tapauksissa uudelleen käsiteltäväkseen. Lautakunnalle on oikaisun tekeminen näin ollen määrätty suorastaan velvollisuudeksi viran puolesta. Valtion virkamiesten perhe-eläkkeistä ja hautausavuista 28 päivänä joulukuuta 1956 annetun lain (696/56) 22 §:ssä oikeutetaan perhe-eläkevirasto, jos ne olosuhteet, joihin päätös perhe-eläkkeestä tai hautausavusta tai hautauskustannusten korvauksesta perustuu, päätöksen antamisen jälkeen havaitaan olennaisesti toisiksi kuin mitä oli tiedossa päätöstä annettaessa, ottamaan asia uudelleen käsiteltäväkseen, mikäli on kysymys evätyt edun myöntämisestä tai edunjättäjän jälkeen myönnetyn edun kokonaismäärän lisäämisestä.

Nykyisin pääasiallinen merkitys lainvoiman saaneen päätöksen oikaisemista ja itseoikaisua koskevilla järjestelmillä on lähinnä eläkeasioissa, joista voidaan mainita valtion eläkelain 24 § ja valtion perhe-eläkelain 21 §. Vastaavasti veroasioissa on lukuisia samanlaisia järjestelmiä, kuten VerotusL 82 ja 82 a §:n veronoikaisua koskevat säännökset sekä LiikevaihtoveroL 61 §. Näiden säännösten soveltaminen on siten kulloinkin ratkaistava erikseen säädettyjen edellytysten pohjalta. HPurkulain säännökset eivät aseta estettä muutoin säädetylle mahdollisuudelle lainvoiman saaneen päätöksen oikaisemiseen.

HPurkuL tuli 14 §:n mukaisesti voimaan 1. 5. 1966. Sen säännöksiä on sovellettu muutoksenhakemuksiin, jotka olivat saapuneet viranomaiselle lain tultua voimaan, kuitenkin siten, ettei 3 §:n 2 momentin säännöstä kantelun määräjän laskemisesta, 5 §:n 2 momentin ja 3 momentin säännöksiä menetetyt määräajan palauttamista koskevan hakemuksen määräajasta ja 7 §:n 2 momentin purun hakemiselle säädetyt määräajan osalta luettu aikaisemmasta kuin lain voimaantulopäivästä.

Voimaantulosäännöksen muotoilussa on ollut ilmeisesti lähtökohtana prosessioikeudellinen näkemys, jonka mukaan prosessilakia sovelletaan kaikkiin niihin oikeudenkäynteihin, jotka tapahtuvat prosessilain tultua voimaan. Tällä tavoin on yleisesti määritelty myös menettelyä, asioiden käsittelyjärjestystä ja muutoksenhakujärjestelmää koskevien säännösten voimaantulo.² Toisaalta on selvää, ettei prosessilaillekaan voida antaa taannehtivaa vaikutusta. Sitä myöskin aikaisemman prosessilain nojalla pätevästi suoritetuille oikeudenkäyn-

² Ks. *Tirkkonen*, Siviiliprosessi I ss. 173—176.

titoimille on tunnustettu pysyvyys.³ Tältä kannalta on nimenomaisesti perusteltavissa se lainsäätäjän ratkaisu, että mainitut määräajat saatettiin voimaan ja luettavaksi vasta voimaantulopäivästä 1. 5. 1966. On nimittäin huomattava, että ennen HPurkulakia ei tällaisia määräaikoja ollut asetettu eikä vastaavasti oikeudenkäymiskaaren mukaisia määräaikoja katsottu voitavan hallintolainkäytössä soveltaa, minkä johdosta uudet määräajatkin voitiin saattaa voimaan puuttumatta taannehtivasti muutoksenhakuoikeuteen vasta lain voimaan tullessa.⁴

³ Ks. *Sjöström*, LM 1931 s. 311 ja *Tirkkonen*, Siviiliprosessi I s. 174.

⁴ Vastaavanlainen käytäntö on omaksuttu valituskieltojen voimaantulon osalta. Ks. KHO 1958 II 100, 1972 II 16 ja 18. 5. 1977 T 2118.

10. YLIMÄÄRÄISEN MUUTOKSENHAUN KÄYTTÖALASTA JA MERKITYKSESTÄ

10.1. Ylimääräinen muutoksenhaku oikeusturvakeinona

Ylimääräinen muutoksenhaku täydentää oikeussuojajärjestelmää ja sillä on myös käytännön merkitystä oikeusturvan kannalta. HPurkuL:n säännöksiä valmisteltaessa on voitu nimenomaisesti ottaa huomioon hallinnon ja hallintolainkäytön olosuhteet sekä pitkäaikainen oikeuskäytäntö.¹

HPurkuL:n säännösten soveltamista selviteltäessä on toisaalta ollut syytä kiinnittää huomiota ylimääräisen muutoksenhaun taustaan osana oikeussuojajärjestelmämme kehitystä. Siten ylimääräisenkin muutoksenhaun juuret voidaan johtaa keskiaikaiseen instituutioon väärämielisten ja liian ankarien tuomioiden purkamisesta. Muutoksenhakekeinojen eriytyminen säännönmukaiseen ja ylimääräiseen muutoksenhakuun nähden ilmenee lainsäädännöllisenä kehityksenä jo 1600-luvulta. Hallintolainkäytön kannalta on ollut aina näihin päiviin asti huomattavaa merkitystä vuoden 1734-lain oikeudenkäymiskaaren säännöksillä, miltä pohjalta tapahtunut ylimääräisten muutoksenhakekeinojen erittely siirtyi sittemmin soveltuvien osin käytettynä KHO:n lainkäyttöön. Menetetyn määräajan palauttamista ja lainvoiman saaneen tuomion purkamista koskevat hakemukset hallintoasioissa säädettiin nimenomaisesti KHOL 3 §:n 2 kohdassa ylimmän hallintotuomioistuimen tehtäviin. Tältä kannalta ylimääräisten muutoksenhakekeinojen käyttöedellytyksiä hallinnossa ja HPurkuL:n säännösten soveltamista on tarkasteltava hallintolainkäytön yleisten perusteiden kannalta.

¹ Samoin Ruotsin käytännön osalta *Ragnemalm*, s. 242 ss., arvioi ylimääräisellä muutoksenhaulla olleen oikeussuojajärjestelmän sääntelijänä huomattavaa käytännön merkitystä. Kehitysnäkyminä *Ragnemalm* suosittaa hallintoprosessin tarpeita vastaavan säännösten luomista, jolloin annettaisiin säännökset paitsi menetetyn määräajan palauttamisesta myös kan-
telusta ja purusta taikka vaihtoehtoisesti viime mainituista keinoista yhteiset, perusteiltaan joustavat purkusäännökset.

Ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin, kanteluun ja purkuun sekä toisaalta menetetyin määräajan palauttamiseen voidaan turvautua vasta, kun säännönmukaiset muutoksenhakukeinot eivät enää ole käytettävissä tai tällainen muutoksenhaku on kokonaan kielletty taikka kun määräaika on menetetty. Siten ylimääräinen muutoksenhaku on aina toissijaista ja voi tulla kysymykseen HPurkuL:ssa säädettyjen edellytysten vallitessa. Toisaalta tähän muutoksenhakuun ei liity samoja organisatorisia rajoituksia kuin säännönmukaiseen valitukseen, joten ylimääräisen muutoksenhaun käyttöala on verraten laaja ja joustavasti säännelty. Yleisenä lähtökohtana oikeusturvan kannalta on, että lainvoimaistakin hallintopäätöstä rasittavat ilmeiset virheet tällä tavoin saadaan korjatuiksi.

Kun hallintopäätöksiin muutoin liittyy oikeusjärjestelmässämme huomattava sitovuus ja periaatteessa oikeusvoima, ylimääräinen muutoksenhakumahdollisuus on voinut tuoda järjestelmään tarpeellista joustavuutta.² Hallinnon periaatteellinen sitovuus ja toisaalta mahdollisuus jälkikäteen ilmeisten virheiden korjaamiseen on edistänyt julkisen vallan käytön ennustettavuutta ja myös luottamusta hallintoviranomaisten toimintaan.

Ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttöala on HPurkuL 1 §:ssä määritelty joustavasti ottamatta säännökseen mukaan päätöksen lainvoimaisuuden tai myöskään muutoksenhakukeinojen määritelmiä. Lakia sovelletaan yleensäkin hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä tehtyihin päätöksiin. Taustalla on aikaisempi KHOL 3 §:n pohjalta vakiintunut käytäntö, jonka mukaan KHO:n purkuvaltaan on luettu yleensäkin julkisoikeudellista luonnetta koskevat asiat. Tältä kannalta ylimääräinen muutoksenhaku on tullut kysymykseen periaatteessa laajemmin kuin HValL:n hierarkiseen viranomaiskäsitteeseen sidotut säännökset. Rajaa on vain vedetty siinä suhteessa, milloin kysymyksessä on hallinnossa tai hallintolainkäytössä tehty päätös. Ongelmia ovat käytännössä aiheuttaneet lähinnä vesiasioiden monimutkainen muutoksenhakujärjestelmä rahakorvausasioiden mennessä vesiyläoikeuden kautta korkeimpaan oikeuteen, hovioikeuteen päätyvät ulosottoasiat ja lukumääräisesti laaja sosiaalivakuutusasioiden ryhmä, miltä osin valitusasteena yleensä toimii vakuutusosoikeus ja ylimpänä purkutuomioistuimena sen mukaisesti korkein oikeus.

Ylimääräisen muutoksenhaun edellytyksenä oleva lainvoimaisuuden määrittäminen on jäänyt oikeuskäytännön varaan. Lakiin ei tullut tätä koskevaa

² Westerberg, *Rättskraft passim.*, toteaa nimenomaisesti hallintopäätösten saaneen Itä-vallassa, Ruotsissa ja Suomessa huomattavan pysyvyyden. Tämä saattaa olla yhteydessä muutoksenhakujärjestelmän hyvään toimivuuteen.

säännöstä. Säännönmukaisen muutoksenhaun osalta lainvoimaisuuden määrittämisessä ei ole ollut ongelmia, kun lainvoimaisuus on voitu kytkeä säädetyn määräajan umpeen kulumiseen. Perustevalituksenkaan osalta ei ole ollut tarpeen etsiä ratkaisua lainvoimaisuuden prosessioikeudellisesta määrittelystä, kun HPurkuL 2 §:n 2 momenttiin ja 6 §:n 3 momenttiin tuli säännös perustevalituksen ensisijaisuudesta kanteluun ja purkuun nähden. Tämä ei ole toisaalta estänyt KHO:ta perustevalitusajan kuluessakaan viran puolesta purkamasta päätöksiä.

Säädettäessä muutoksenhakua KHO:teen eräissä asiaryhmissä luvanvaraiseksi on tullut ratkaistavaksi myös ylimääräisen muutoksenhaun suhde valituslupajärjestelmään. Käytännöllisistä lähtökohdista on päädytty siihen, ettei mahdollisuus valitusluvan hakemiseen estä turvautumista ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin. Tästä rinnakkaisuudesta ei ole havaittu aiheutuneen vaikeuksia.

Kantelua koskevaan HPurkuL 2 §:n säännökseen on sovitettu yhteen aikaisemmin vakiintunut mitättömyyskantelu ja oikeudenkäymiskaaren pohjalta käytännössä kehittyneet muut kanteluperusteet. Organisatoriselta kannalta on ollut merkittävää, että kantelu on lain 3 §:ssä säädetyn edellytyksin tehty alemman viranomaisen päätöksestä ylemmälle viranomaiselle. Siten suuri osa ilmeisistä virheistä on voitu oikaista alemmassa asteessa. Käytännössä eniten merkitystä on ollut päätösten poistamisella sen johdosta, että asianomaista ei ole kuultu ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan. Sitten kuulemisvelvollisuudesta on otettu yleiset säännökset HMenL 15 §:ään. Viranomaisten määrittelemien alempiin ja ylempiin hallintoviranomaisiin on aiheuttanut eräitä kantelun tekemisjärjestystä koskevia ongelmia, joiden ratkaisemisessa on kiinnitetty huomiota säännönmukaisen valituksen tekemisjärjestykseen. Siten esimerkiksi kantelut kunnallisasioissa on tehtävä lääninoikeuteen, joka on säännönmukainen valitusaste.

Menetetyn määräajan palauttamista koskeva säännöstö sisältää mahdollisuuden paitsi prosessuaalisten myös eräiltä osin materiaaalisten määräaikaisten palauttamiseen. Tulkintavaikeuksia on aiheutunut hakemusasioiden osalta, joissa kysymys on HPurkuL 4 §:n 1 kohdan mukaisesti lakiin tai asetukseen perustuvasta rahasuorituksesta julkisista varoista. Säännöstä on sovellettu joustavasti sisällyttäen sen alaan myös eräitä avustusten ja lainojen hakemista koskevia määräaikoja. Määräajan palauttamisen perusteina ovat oikeudenkäymiskaaren säännöksiä vastaavasti laillinen este tai muu erittäin painava syy. Näistä viime mainittu on alaltaan laajempi ja on antanut mahdollisuuksia koko-

naisarviointiin, jolloin on kiinnitetty huomiota myös viranomaisten virheelliseen menettelyyn tai puutteelliseen ohjaukseen.

Hallintopäätöksen purkamisella on ollut ylimääräisenä muutoksenhakukeinona eniten merkitystä. Purkuhakemuksia tutkiessaan KHO on ensin ratkaissut hakemuksen tutkimisen yleiset edellytykset ja toimivallan, virheen olennaisuuden ja riittävyyden purkuperusteeksi sekä lopuksi muutoin edellytykset hakemukseen suostumiselle. HPurkuL 6 §:ssä säädetty purkuperusteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään sen mukaan, onko kysymys menettelyvirheestä, ilmeisesti väärästä lain soveltamisesta ja erehdyksestä tai asiaan tulleesta uudesta selvityksestä. Menettelyvirheinä ovat käytännössä johtaneet purkamiseen ratkaisevan viranomaisen puutteellinen kokoonpano, kuulemisvirheet, prosessin-edellytysten puuttumista tarkoittavat virheet ja lakisääteisten lausuntojen tai muun selvityksen olennainen sivuuttaminen. Ilmeisen väärästä lain soveltamisesta on ollut puolestaan kysymys niissä tapauksissa, joissa päätöksen tehneellä viranomaisella on yleensäkin ollut virheellinen käsitys omasta toimivallasta tai lain soveltamisen edellytyksistä. Tulkintakysymykset tai myöhemmin tapahtunut oikeuskäytännön muutos eivät ole riittäneet purkuperusteiksi. Erehdys puolestaan purkuperusteena on voinut koskea joko erehdystä tosiseikaston sisältöön tai sen merkitykseen. Joskus erehdyksen osoittaminen on edellyttänyt asian laajaa selvittämistä ja tämän purkuperusteen erottaminen muutoin uuden selvityksen esittämisestä on aiheuttanut eräitä rajanvetovaikeuksia.

Päätöstä ei HPurkuL 6 §:n 2 momenttiin otetun nimenomaisen säännöksen mukaisesti saa purkaa, ellei se loukkaa yksityisen oikeutta tai julkisen edun katsota vaativan päätöksen purkamista. Tämä oikeuskäytännössä aikaisemminkin vakiintunut periaate on merkinnyt sitä, että purkamisen edellytyksiä on harkittu reaalisesti ottaen huomioon yleensäkin tarve päätöksen purkamiseen ja mahdollisesti myöhemmin muuttuneet olosuhteet. Oikeudelliselta kannalta kysymys on kuitenkin lakisääteisten edellytysten harkinnasta eikä KHO:lle tarkoitettusta vapaasta harkinnasta hakemusten ratkaisemisessa.

Menettelyn osalta ylimääräinen muutoksenhaku poikkeaa säännönmukaisesta valituksesta kahdessakin suhteessa. Ylimääräiseen muutoksenhakuun ei ole säädetty mahdollisuutta täydennysmenettelyyn, joten periaatteessa asianomaisen hakijan on liitettävä hakemukseensa kulloinkin päätös ja esitettävä vaatimuksensa perusteet. Tosin käytännössä puutteellisia hakemuksia vain poikkeuksellisesti jää tutkimatta. Toisaalta ylimääräisenkin muutoksenhaun osalta on voimassa virallisperiaate, jonka mukaisesti KHO samoin kuin kanteluviranomaiset hankkivat riittävän selvityksen asian ratkaisemiseen. KHO voi myös viran puolesta purkaa muutoksenhakuun liittyvän muun päätöksen. Tämäkin

on täydentänyt oikeussuojajärjestelmää ja antanut mahdollisuuden viran puolesta ilmeisten virheiden korjaamiseen.

10.2. Kehitysnäkymiä

Tässä tutkimuksessa on voitu osoittaa, että ylimääräisellä muutoksenhauulla on oikeusturvan kannalta käytännön merkitystä. Se on voinut täydentää muutoksenhakujärjestelmää. Toisaalta ylimääräinen muutoksenhaku on tarkoitettu poikkeukselliseksi eikä korvaamaan säännönmukaista valitusta.

Käytännössä ylimääräisellä muutoksenhauulla on ollut eniten merkitystä sellaisissa asiaryhmissä, joissa on kysymys yksityisiä koskevista lakisääteisistä etuuksista. Suurimpia asiaryhmiä ovat olleet eläkeasiat, valtionapuasat, veroasiat, sosiaalihuoltoasiat, rakennuslupa-asiat ja erityisryhmänä vielä sterilöimisasiat. Tällaisissa tapauksissa, joissa kysymys on etuuksien saamisesta tai velvoitteiden kantamisesta, oikeusturvan takaamisella on erityinen merkitys. Vaikka päätösten pysyvyys hallinnon luotettavuuden ja ennustettavuuden kannalta edelleen asetetaan pääperiaatteeksi, toisaalta on tarpeen säätää edellytyksistä ilmeisten virheiden, erehdysten tai uuden selvityksen johdosta lainvoimaistenkin päätösten poistamiseen ja oikaisemiseen. Tämä oikeuspoliittisesti yleisesti hyväksytty päämäärä sisältyy myös hallintomenettelylain korjaamissäännöstöön. Tämä päätöksen tehneiden viranomaisten mahdollisuus asia- ja teknisten virheiden korjaamiseen ei kuitenkaan voi poistaa ylimääräisten muutoksenhakukeinojen tarvetta ja merkitystä. Toisaalta yksinkertaisempi menettely virheiden korjaamiseen hallintoviranomaisten toimesta on ensisijainen.

Hallintolainkäytön yleisen kehityksen kannalta on tavoitteena virheiden korjaaminen mahdollisimman aikaisessa menettelyvaiheessa. Siten painopiste on ennalta vaikuttavissa oikeusturvan takeissa ja yksinkertaisissa oikaisukeinoissa. Lainkäytön määrällisen painopisteen alentamiseksi on myös valituslupajärjestelmän laajentaminen otettu tutkittavaksi ja tehty sitä koskevia ehdotuksia.³

Muutoksenhakukeinojen keskinäisen yhteensovittamisen kannalta on ollut periaatteellisesti tärkeä ratkaisu, että mahdollisuus valitusluvan hakemiseen ei estä ylimääräisiin muutoksenhakukeinoin turvautumista. Yleiseltä kannalta valituslupajärjestelmässä ja ylimääräisessä muutoksenhaussa voidaankin nähdä eräitä eroavuuksia. Valitusluvan myöntämisen edellytykset liittyvät lainkäy-

³ Ks. Hallintolainkäyttökomitean mietintö KM 1985:48.

tön ohjaamiseen. Nimenomaan prejudikaattidispenssin edellytykset on liitetty sen selvittämiseen, missä määrin muita samanlaisia tapauksia on odotettavissa tai missä määrin muutoin oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia KHO:n tutkittavaksi. Tässä asetelmassa hakijan välitön oikeusturvaintressi jää ehkä taustalle lainkäytön yleiseen ohjaukseen liittyviin tarpeisiin verrattuna. Intressidispenssi, jossa otetaan huomioon asian erityinen merkitys hakijan kannalta, lähenee sitä vastoin edellytyksiltään ylimääräistä muutoksenhakua. Näiden tapausten osuus on ollut käytännössä kuitenkin vähäinen. Uudistussuunnitelmissa valitusluvan myöntämisen edellytyksiin on sisällytetty painava syy, niin kuin asian erityinen merkittävyys tai ratkaisun tärkeys lain muissa samanlaisissa tapauksissa soveltamisen tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta.⁴

Tämä määrittely antaisi KHO:lle yhä enemmän edellytyksiä valitusluvan myöntämisen painottamiseen oikeusturvan tarpeiden suuntaan. Tästäkin huolimatta — ja jos muutoksenhaun rajoittamiseen mennään — ylimääräinen muutoksenhaku, jossa kysymys on hakijan intressistä ja toisaalta poikkeuksellisista perusteista lainvoimaiseen päätökseen puuttumiseen, säilyttää muusta muutoksenhausta erottuvan käyttöalansa. Tältäkin kannalta ylimääräisen muutoksenhaun kehittämisellä ja siihen liittyvällä tutkimuksella on tärkeä sija oikeusturvajärjestelmässämme.

⁴ Ks. KM 1985:48 s. 95 ss.

11. SAMMANDRAG

Extraordinärt ändringssökande kompletterar vårt rättsskyddssystem och har även praktisk betydelse med tanke på rättsskyddet. Vid beredningen av stadgandena i lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden har förvaltningens och förvaltningsrättskipningens omständigheter samt långvarig rättspraxis kunnat uttryckligen beaktas.

Extraordinära rättsmedel, klagan och återbrytande samt återställande av försutten fatalietid, kan anlitas först när de allmänna rättsmedel ej mera står till förfogande eller då ordinarie ändringssökande är helt förbjudet eller då fatalietiden är försutten. Extraordinärt ändringssökande är sålunda alltid sekundärt och kan komma ifråga endast under de i lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden stadgade förutsättningarna. Å andra sidan har detta rättsmedel inte likadana organisatoriska begränsningar som de allmänna rättsmedel, varav följer att tillämpningsområdet för extraordinärt ändringssökande är relativt omfattande och elastiskt reglerat.

Tillämpningsområdet för extraordinära rättsmedel har i 1 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden reglerats elastiskt utan att i stadgandet intagits definitioner på laga kraft eller extraordinarie rättsmedel. Lagen tillämpas gemenligen i beslut vilka fattats i förvaltningsförfarande eller i förvaltningslagskipning. Problem har i praktiken framkommit närmast i vattenärenden, vilkas rättsmedelssystem är komplicerat, i utsökningsärendena vars slutliga rättsmedelsforum är hovrätt och den numerärt stora gruppen av socialförsäkringsärenden.

Definieringen av den förutsättningen till extraordinärt ändringssökande att beslutet vunnit laga kraft, har blivit överlämnad åt rättspraxis. Lagen innehåller ej stadganden härom. Ej heller för grundbesvär del har det varit påkallat att söka en lösning av processrättslig definiering av formell rättskraft, enär i 2 § 2 mom. och 6 § 3 mom. lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden intogs stadgande om grundbesvär primära ställning i förhållande

till klagan och återbrytande. Från praktiska utgångspunkter har man även kommit till det, att möjligheten att söka besvärstillstånd inte utgör ett hinder för anlitande av extraordinära rättsmedel. Denna parallellism har tydligen ej vållat problem.

I stadgandet i 2 § 2 mom. lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden har sammanfogats den tidigare vedertagna nullitetsklagan och de övriga grunderna för klagan vilka utvecklats i praktiken på grund av rättegångsbalken. Ur organisatorisk synpunkt har det varit väsentligt, att klagan under de i lagens 3 § stadgade förutsättningar anförts över beslut av lägre myndighet hos högre myndighet. Sålunda har en stor del av tydliga fel kunnat rättas i lägre instans.

Stadgandena angående återställande av försutten fatalietid innehåller möjligheten att återställa, förutom processuella frister, till vissa delar även materiella frister. Grunderna till återställande av frister är överensstämmande med stadgandena i rättegångsbalken, laga förfall eller annat synnerligen vägande skäl. Av dessa har den sistnämnda grunden såsom mera omfattande givit möjligheter till helhetsbedömning.

Återbrytande av förvaltningsbeslut har varit den mest betydande av de extraordinära rättsmedlen. De i 6 § lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden stadgade grunderna för återbrytande kan indelas i tre grupper i enlighet med huruvida det är fråga om fel i förfarande, uppenbart oriktig tillämpning av lag och misstag eller ny utredning som tillkommit i saken. Tolkningsfrågor eller senare skedd ändring i rättspraxis har ej ansetts vara tillräckliga grunder för återbrytande.

Enligt uttryckligt stadgande i 6 § 2 mom. lagen om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden må beslut ej återbrytas med mindre det kränker den enskildes rätt eller dess återbrytande anses påkallat av offentligt intresse. Denna princip som även tidigare var hävdvunnen i rättspraxis, har medfört, att förutsättningar för återbrytande har övervägts realistiskt med iakttagande av behovet för återbrytande av beslutet och de senare möjligen förändrade omständigheterna i allmänhet. Ur juridisk synpunkt är det dock fråga om prövning av lagstadgade förutsättningar istället för HFD:s fria prövning vid avgörande av ansökningar.

Förfarandet vid extraordinärt ändringssökande skiljer sig från ordinära ändringssökande i två anseenden. Vid extraordinärt ändringssökande finns ej stadgad möjlighet till kompletteringsförfarande, vilket medför att sökanden bör i princip till sin ansökan foga i varje enskilt fall beslut samt framställa grunderna till sin ansökan. Å andra sidan gäller även för extraordinärt ändringssö-

kande officialprincipen, enligt vilken HFD liksom klagomyndigheterna införs-kaffar tillräcklig utredning för sakens avgörande. HFD kan även ex officio återbryta annat beslut, som har samband med saken. Även detta har kompletterat rättskyddssystemet och givit möjlighet att ex officio rätta uppenbara fel.

I denna undersökning har påvisats, att extraordinärt ändringssökande har praktisk betydelse ur rättskyddsspunkt. Det kompletterar rättmedelssystemet. Å andra sidan är extraordinärt ändringssökande avsett att vara exceptionellt och inte avsett att ersätta ordinära rättsmedel. I praktiken har extraordinärt ändringssökande haft mest betydelse i sådana ärendegrupper, i vilka det har varit fråga om de enskildas lagstadgade förmåner.

Med tanke på den allmänna utvecklingen av förvaltningslagskipningen är målsättningen att begångna fel rättas i så tidigt procedursskede som möjligt. Tyngdpunkten ligger sålunda i sådana rättskyddsgarantier som verkar i förväg samt i enkla rättelsemedel. För att sänka den kvantitativa tyngdpunkten av lagskipningen har även utvidgande av besvärstillståndssystemet upptagits till prövning och förslag gjorts som ansluter sig därtill.

Det oaktat bevarar extraordinärt ändringssökande, som gäller sökandens intresse och å andra sidan exceptionella grunder för ingripande i laga kraft vunnit beslut, sitt användningsområde som skiljer sig från det övriga ändrings-sökandet. Även från denna synpunkt har utvecklandet av extraordinärt ändringssökande och därtill anslutande undersökningen stor betydelse i vårt rättskyddssystem.

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO

Ratkaisun jälkeen mainittavat numerot viittaavat tekstin sivulle. KHO:n ja KKO:n vuosikirjoissa julkaistuista ratkaisuksista luetellaan vuosittain selostuksen tai tiedonannon numero. KHO:n taltiokirjoista kootun aineiston osalta ilmoitetaan vastaavasti vuosittain antopäivä ja taltionumero.

KHO:n ratkaisuja

1918

II 37: 23
II 305: 23

1919

II 972: 23
II 1562: 23
II 2255: 23

1928

II 465: 23

1930

II 643: 23

1941

II 536: 81

1946

I 37: 155
II 195: 97

1947

I 24: 23, 26

1950

II 435: 27, 85

1951

II 629: 26

1953

II 229: 159
II 607: 78

1954

II 211: 70

1955

I 20: 70

1956

I 16: 147

1957

II 401: 23

1958

II 100: 170
II 252: 57, 59

1960

II 432: 95
3. 8. T 4541: 24, 25
18. 8. T 4624: 24
25. 8. T 4666: 24, 25
27. 9. T 5334: 24
27. 9. T 5366: 25
29. 9. T 5413: 25

1961

II 537: 25
II 669: 162
31. 5. T 2222: 99, 152
20. 9. T 3252: 157
19. 10. T 3735: 25
16. 11. T 4212: 24
23. 11. T 4369: 25
1. 12. T 4496: 24
5. 12. T 4535: 25

1962

15. 2. T 615: 99
2. 4. T 1290: 158
22. 10. T 3752: 158

1963

II 40: 99, 152
II 215: 78
II 348: 147
22. 4. T 1620: 27, 85

1965

II 14: 149, 150
II 174: 150
14. 7. T 2933: 57

1966

I 5: 150
II 5: 150

1967

II 80: 121
II 88: 122
II 105: 97
II 152: 104
II 154: 162
6. 9. T 4551: 143

1968

I 1: 76
II 177: 87
II 184: 58
II 185: 58
II 578: 156
II 579: 155
21. 11. T 5805: 151

1969

II 39: 124
II 40: 124
II 41: 124
II 76: 120
II 122: 97
7. 1. T 23: 105
2. 6. T 3286: 105
12. 6. T 3515: 127

1970

II 28: 124
II 72: 87
II 82: 89, 158

1971

I 1: 138, 157
II 26: 93, 95
II 117: 58
II 119: 42, 68
6. 9. T 3435: 126

1972

I 2: 53
II 1: 104
II 16: 170
II 24: 59
II 65: 97
II 81: 131
II 82: 109
II 103: 126
II 152: 90, 93
II 603: 159
II 609: 142

1973

I 4: 168
I 88: 83, 106
II 95: 111
II 127: 127
II 160: 115
II 186: 120
II 583: 65
II 585: 65
II 591: 43, 68
II 593: 99
II 610: 65
11. 1. T 68: 108
26. 7. T 281: 87
26. 7. T 2881: 91
6. 8. T 2926: 87, 91

4. 9. T 3347: 87, 91
23. 10. T 4190: 105
29. 10. T 4309: 132
7. 11. T 4444a: 57
22. 11. T 4707—4709: 126
22. 11. T 4710: 125
22. 11. T 4711: 125
17. 12. T 5047: 77

1974

II 21: 153
II 97: 134
II 102: 76
II 116: 142
II 121: 75
II 157: 59
II 166: 70
25. 1. T 353: 82
30. 1. T 441: 112
7. 3. T 1020: 56
23. 4. T 1676: 97
20. 5. T 2194: 95
30. 8. T 3165: 128
13. 9. T 3408: 127
1. 10. T 3684: 134
13. 12. T 4860: 82

1975

II 50: 115
II 65: 127
II 83: 94
II 84: 90, 94
II 88: 75
II 110: 90, 93
II 127: 123
II 147: 90
13. 1. T 118: 166
28. 2. T 941: 104
3. 3. T 956: 125
3. 3. T 957: 126
15. 9. T 3413: 113
9. 10. T 3885: 125
12. 11. T 4377: 126
14. 11. T 4444: 96

1976

I 2: 105
II 2: 53
II 3: 54
II 46: 90
II 67: 163

II 128: 60
5. 2. T 486: 81
15. 3. T 1086: 122
31. 3. T 1386—1387: 126
31. 3. T 1388: 125
3. 6. T 2326: 125
3. 6. T 2327: 126
23. 6. T 2618—2620: 126
8. 9. T 3227: 126
8. 9. T 3228—3229: 125
28. 9. T 3578: 57
24. 11. T 4556: 105
14. 12. T 4904: 137

1977

II 40: 78
II 59: 131
II 67: 119
II 70: 127
II 72: 90, 95
II 107: 115
II 134: 60
16. 2. T 563: 70, 72
5. 4. T 1460—1461: 125
5. 4. T 1462: 126
5. 4. T 1463: 127
13. 4. T 1496: 90
18. 5. T 2118: 170
14. 6. T 2558: 137
20. 6. T 2636: 125
20. 6. T 2638—2639: 126
13. 7. T 2866: 75
26. 8. T 3199: 150
12. 10. T 4007—4008: 126
3. 11. T 4417: 162

1978

II 52: 135
II 144: 103
II 170: 59
II 633: 89
23. 2. T 769: 105
29. 5. T 2581: 73, 82, 131
29. 9. T 4111: 125

1979

II 4: 104
II 59: 71, 104
II 61: 79
II 73: 105
II 74: 105

II 146: 104
II 159: 53, 71, 82, 104
II 628: 66, 142
29. 1. T 411—412: 126
13. 2. T 738: 59
15. 3. T 1230: 162
22. 8. T 3388: 132

1980

II 35: 76
II 38: 79
II 41—42: 79
II 45: 79
II 50: 70, 72, 106
II 79: 89
II 101: 110
28. 5. T 2791: 121
4. 6. T 2960: 119
16. 6. T 3135: 107
28. 8. T 3930—3931: 114

1981

II 2: 52
II 38: 147
II 50: 107
27. 8. T 3616: 81
31. 12. T 6334: 61

1982

II 38: 112
II 59: 105
II 71: 111
II 116: 153

26. 2. T 754: 133, 161
7. 5. T 2011: 92

1983

I 1: 102, 110, 116, 151
II 18: 125
II 142: 130
II 185: 57
10. 1. T 87: 147
25. 3. T 1075: 142
28. 9. T 3822: 138, 152

1984

17. 1. T 249: 96
17. 1. T 271: 135
31. 1. T 411: 82, 107, 143
26. 3. T 1094—1095: 52
7. 5. T 1940: 167
21. 6. T 2741: 108
11. 10. T 4409: 122

1985

23. 1. T 344: 109
20. 3. T 1057: 44, 123, 167
25. 4. T 1600: 130
10. 6. T 2397: 143
11. 6. T 2415: 138, 152
5. 7. T 2965: 121
3. 9. T 3754—3755: 53
31. 10. T 4902: 113
28. 11. T 5541: 132

KKO:n ratkaisuja

1929 II 349: 88
1930 II 265: 88
1931 II 271: 101
1933 II 83: 72
1935 II 233: 72
1947 II 172: 92
1947 II 268: 87, 88
1948 II 10: 101
1948 II 163: 92
1949 II 356: 92
1951 I 13: 88
1956 II 78: 101
1957 II 52: 101
1961 II 63: 101
1961 II 66: 92
1961 II 162: 92
1963 II 86: 87, 88
1963 II 109: 80
1965 I 2: 80
1965 II 49: 87
1968 II 70: 87, 88
1970 II 61: 92
1971 II 96: 92
1977 II 79: 73
1978 II 1: 92
1979 I 2: 92
1979 I 3: 92
1979 II 39: 88
1979 II 92: 80
1981 II 53: 80
1985 II 165: 73

ASIAHAKEMISTO

A

- Ajokortin peruuttaminen 110
- Analoginen restituuio 16, 18, 21, 23, 25, 101, 110
- Apulaisoikeuskansleri 122
- Asiakirjojen lähettäminen 76
- Asiamiehen sairaus 97
- Asiavirheen korjaaminen 43—44, 167—168
- Asunto-osakeyhtiö 75
- Asuntotuotanto 90

E

- Eduskunta
 - muutoksenhaku kansliatoimikunnan päätökseen 52
 - oikeusasiamies 54, 147—148
- Elinkorko 137
- Eläkeasia 59, 120—121, 124—125, 137, 150, 153, 162, 169
- Eläkeasiamies, Kunnallisen eläkelaitoksen 96

H

- Hakeminen, ylimääräisen muutoksenhaun
 - hakemuksen tekeminen 154—160
 - hakemuksen täydentäminen 155—158
 - selvitysvelvollisuus 121, 160—161
- Hallintolainkäyttö 26, 50—51, 54—62
- Hallintolupa 131—134
- Hallintomenettely 50—62, 167
- Hallintopurkulaki
 - soveltamisala 50—68
 - valmisteluvaiheet 25—38
 - voimaantulo 168—170
- Hallintopäätös 26, 50—68
- Hallintotoimi 54
- Hallintoviranomainen 79—83
- Hallitustoimi 54
- Helsingin yliopisto 54, 89
- Henkikirjoitus 89, 134—135, 159
- Hoitopäivämaksu 130
- Huoltoapu 115

I

- Ikälisä 91
- Itseoikaisu 21, 43, 165—169

J

- Julkinen etu 128—129, 133—137
- Jätkiseikka 127—128
- Järjestysoikeuden kokoonpano 75
- Jätehuoltosuunnitelman hyväksyminen 111

K

- Kaavoitus 105, 107, 109, 115
- Kansaneläkeasia 57—59
- Kantelu
 - epäselvä tai puutteellinen päätös kanteluperusteena 77—79
 - kuulemisvirhe kanteluperusteena 70—73
 - muu menettelyvirhe kanteluperusteena 73—77
 - oikeusturvakeinona 69—70
 - suhteessa purkuun 69, 107, 141—144
 - tekemisjärjestys ja menettely 79—84
 - valitus kanteluun annetusta päätöksestä 70
- Ks. tuomiovirhekantelu, mitättömyyskantelu
- Katselmus 106—107, 122
- Kirjoitusvirheen oikaiseminen 43, 165—166
- Kirkkohallintokunta 81
- Korkein hallinto-oikeus
 - asioiden käsitteleminen ennen HPurkuL:ia 15—16
 - KHO:n ja KKO:n toimivallan erottelu 55—56
 - ylimääräinen muutoksenhaku KHO:n päätökseen 54, 82
- Kouluhallitus 76, 91, 94—95, 121, 134
- Kunnallinen viranomais 82—83
- Kunnallisasia 147, 162
- Kunnan kantokäylyluokan vahvistaminen 120

Kunnan korvausvelvollisuus 128
Kuulemisvirhe 70—73, 104—106

L

Lainvoima, ks. päätös, lainvoima
Laitoshoidossa olevan hoitopäivämaksun palauttaminen 130
Laskuvirheen oikaiseminen 43, 165—166
Lausunnon hankkimatta jättäminen purkuperusteena 108
Liikevaihtoverotoimisto 130
Lääkintöhallituksen toimistopäällikön nimitys 116—118
Lääninhallitus 57, 76, 104, 119, 123, 135, 143, 148

M

Maa-ainesten ottaminen 108—109
Maanhankintalain mukaisen lisäalueen myyminen 127
Maankäyttötoimikunta 75
Maasta karkottaminen 71, 138
Mainostaulu 135
Menetetyn määrääjän palauttaminen, ks. määrääjän palauttaminen
Mitättömyys 39—40, 77
Mitättömyyskantelu 14, 21, 26, 69
Mitättömyysvalitus 40
Muutoksenhaku, ks. valitus, ylimääräinen muutoksenhaku
Määrääjän palauttaminen
— yleistä 85—87
— hakeminen 98—100
— palautettavat määrääajat 87—91
— peruste määrääjän palauttamiselle 91—98
Määräaika
— kantelun tekemiseen 83—84
— menetetyn määrääjän palauttamisen hakemiseen 98
— purun hakemiseen 151—153

N

Nimitysasiasia 53, 76, 110, 116—118, 151, 161
Nulliteettikantelu, ks. mitättömyyskantelu

O

Oikaisu, ks. itseoikaisu, kirjoitus- ja laskuvirheen oikaisu
Oikaisuvaatimusmenettely 43—44, 89, 123—124

Oikeudenkäymiskaari 11—12, 14, 16, 18—25, 66—67, 77, 87, 91, 97, 101, 139, 152
Oikeudenkäyntiasiamies 97
Oikeuden loukkaus 70—71, 128—133
Oikeusasiamies 54, 147—148
Oikeuskansleri 25—26, 54, 110, 116—118, 147—148, 151
Oikeusvertailu 3—4, 22, 74 av. 8, 92 av. 11, 171 av. 1
Oikeusvoima 62—63

P

Palkkaturva 90, 93, 113—114
Palkkaus 91, 134
Patentti- ja rekisterihallitus 82
Perhelisä 139
Perustevalitus 41—42, 63—66, 69—70, 77, 84, 88—89, 141—142, 149, 173
Prosessilain voimaantulo 169
Purkaminen
— erehdys purkuperusteena 118—122
— ilmeisesti väärä lain soveltaminen purkuperusteena 110—118
— menettelyvirhe purkuperusteena 103—109
— oikeuden loukkaus ja julkinen etu purun edellytyksenä 128—137
— perustevalituksen ja kantelun ensisijaisuus 69, 107, 141—144
— purkaminen viran puolesta 148—151
— purkuedellytysten harkinta 137—141
— purkuperusteista yleensä 101—102
— purun hakeminen 144—148
— uusi selvitys purkuperusteena 122—128
Päätös
— hakemukseen 161—162
— hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä tehty 54—62
— lainvoima 41, 50, 62—68, 172—173
— täytäntöönpanon kieltäminen tai keskeyttäminen 162—164

R

Rakennusasia 44, 72—73, 76, 83, 96, 106—108, 111—112, 123, 131—136, 143, 148, 150, 163
Rakennuslautakunta 82—83
Rakennustarkastaja 147—148
Rikosvahinkojen korvaaminen 59—61

S

Sairausvakuutusasia 58—59
 Sisäasiainministeriö 71, 143
 Sosiaalivakuutusasia 57—62
 Sosiaalilautakunta 68
 Sterilointi 125—127, 153
 Suomen Pankin johtokunta 53, 71, 82
 Säännönmukainen muutoksenhaku, ks. valitus

T

Tapaturmavirasto 59—61
 Tasavallan Presidentti 53, 82
 Terveyslautakunta 63, 119, 150
 Tiedoksianto, päätöksen 123
 Tuomiokapituli 81, 150
 Tuomiovirhekantelu 9, 11, 16—18
 Työsuojeluhallitus 103, 122
 Työterveysaseman avaamislupa 119
 Työturvallisuutta koskeva velvoite 115
 Työvoimatoimikunta 81—82

U

Ulosottoasia 56—57

V

Vakuutus oikeus 58—61
 Valitus
 — kanteluun annetusta päätöksestä 70
 — -oikeus 146
 — peruuttaminen 64—65
 — suhde ylimääräiseen muutoksenhakuun 41—43

— valituksen käyttöala 51—52
 — valituksen tekeminen 155—156
 — valituslupajärjestelmä 42, 66—68, 173
 Valtiokonttori 124—125, 137, 148, 150, 167
 Valtionapu 90, 93—95, 137
 Valtioneuvoston oikeuskansleri, ks. oikeuskansleri
 Verotus 122—123, 130, 142, 155, 169
 Vesiasiat 56, 63, 119
 Viranomainen
 — syyksi luettava menettely määrääjän palauttamisen perusteena 96—97
 — toimivallan puuttuminen purkuperusteena 110—112
 Virka
 — haku 90, 121
 — lakkauttaminen 147
 ks. nimitysasias

Y

Ylimääräinen muutoksenhaku
 — KHO:n ratkaisutilasto 1, 5, 44—48, 74
 — muutoksenhakumenettely 154—164
 — oikeussuojajärjestelmän osana 39—49
 — soveltamisala 50—68
 — suhde oikaisuvaatimusmenettelyyn 43—44
 — suhde säännönmukaiseen valitukseen 41—43
 — suhde valituslupan hakemiseen 66—68
 Yliopiston kansleri 54, 82
 Ylioppilaskunnan hallitus 75
 Ympäristöministeriö 148

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

129. MARTTI KAIRINEN, Perussuhdeteoriasta työoikeuden yleisten oppien osana. 1979, nid. 120,—, sid. 132,— (nid. 90,—, sid. 99,—)
130. MARTTI CASTRÉN, Vahingonkorvaus immateriaalioikeudessa. 1979, nid. 123,—, sid. 135,— (nid. 92,—, sid. 101,—)
131. KIRSTI RISSANEN, Kilpailu ja tavaramerkit. 1978, nid. 144,— (nid. 108,—)
132. JUHANI WIRILANDER, Rasitteesta maankäyttömääräyksenä. 1979, nid. 288,— (nid. 216,—)
133. MIKKO TULOKAS, Öljyvahingoista. 1978, nid. 136,—, sid. 148,— (nid. 102,—, sid. 111,—)
134. KARI-PEKKA TIITINEN, Työ- ja virkaehtosopimusten neuvottelulausekkeista. 1979, nid. 144,—, sid. 156,— (nid. 108,—, sid. 117,—)
135. LAURI HORMIA, Todistamiskielloista rikosprosessissa II. 1979, nid. 96,—, sid. 108,— (nid. 72,—, sid. 81,—)
137. JUHANI WIRILANDER, Käyttöoikeudesta kiinteistöön. 1980, nid. 166,—, sid. 179,— (nid. 125,—, sid. 134,—)
140. MARTTI MAJANEN, Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön. 1979, nid. 143,—, sid. 157,— (nid. 107,—, sid. 117,—)
141. MATTI MIKKOLA, Työttömyysturvan ehdoista. 1979, nid. 130,— (nid. 98,—)
142. OLLI MÄENPÄÄ, Keskusviraston asema valtionhallinnossa. 1979, nid. 186,—, sid. 199,— (nid. 140,—, sid. 149,—)
144. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia IV. Reino Kalervo Ellilälle 26.6.1980 omistettu. 1980, nid. 103,—, sid. 116,— (nid. 77,—, sid. 87,—)
145. KARI JOUTSAMO, Välikysymys parlamentarismien ilmentäjänä Suomessa. 1980, nid. 96,—, sid. 110,— (nid. 72,—, sid. 83,—)
146. ANTERO PALAJA, Aikarauhauksesta. Erityisesti aikarahdista. 1980, sid. 170,— (sid. 128,—)
147. VESA MAJAMAA, Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. 1981, nid. 150,—, sid. 170,— (nid. 110,—, sid. 120,—)
148. HEIKKI KULLA, Hallintolainkäyttö ja hallinto. 1981, nid. 150,—, sid. 170,— (nid. 110,—, sid. 120,—)
149. SAMI MAHKONEN, Avioero. 1980, sid. 180,— (sid. 135,—)
151. ERKKI HAVANSI, Panttioikeus osakkeeseen. Toinen osa. 1981, nid. 170,—, sid. 190,— (nid. 130,—, sid. 142,—)
152. OLLI MÄENPÄÄ, Kunnan hallinto. 1981, nid. 120,—, sid. 140,— (nid. 90,—, sid. 105,—)
153. PEKKA VIHervuori, Viranomaisen asianosaispuhevalasta vesiasioissa. 1981, sid. 220,— (sid. 165,—)
154. HANNU T. KLAMI, Jus Finnonicum. 1981, nid. 100,—, sid. 120,— (nid. 75,—, sid. 90,—)
155. ARI SAARNILEHTO, Huoneenvuokran sääntelystä. 1981, sid. 200,— (sid. 150,—)
156. URPO KANGAS, Lesken oikeudellinen asema. 1982, nid. 240,—, sid. 260,— (nid. 180,—, sid. 195,—)
157. KYÖSTI HOLMA, Tietäoikeudesta yleiseen tiehen. 1982, sid. 300,— (sid. 225,—)
158. JUHANI WALAMIES, Tuomioistuimen yleistä toimivaltaa sivuilevissä. 1982, sid. 260,— (sid. 190,—)
159. KAARLO TUORI, Valtionhallinnon sivuelinorganisaatioita I. 1983, nid. 190,—, sid. 210,— (nid. 145,—, sid. 160,—)
160. KAARLO TUORI, Valtionhallinnon sivuelinorganisaatioita II. 1983, nid. 320,—, sid. 340,— (nid. 240,—, sid. 260,—)
161. TERTTU UTRIAINEN, Syllisyys muuttuvana käsitteenä. 1984, nid. 180,—, sid. 220,— (nid. 135,—, sid. 165,—)
162. ANTTI JOKELA, Vesioikeuden ja yleisen alioikeuden aliallisesta toimivallasta. 1984, nid. 260,—, sid. 300,— (nid. 195,—, sid. 225,—)
163. PEKKA VILJANEN, Virkarikoksista. 1984, nid. 280,— (nid. 210,—)
164. HANNU TOLONEN, Luonto ja legitimaatio. 1984, nid. 280,—, sid. 320,— (nid. 210,—, sid. 240,—)
165. JARNO TEPORA, Omistuksenpidätyksestä. 1984, nid. 340,—, sid. 380,— (nid. 260,—, sid. 285,—)
166. MARKKU TYYNILÄ, Lainvalmistelukunta 1884—1964. 1984, nid. 300,—, sid. 320,— (nid. 225,—, sid. 240,—)
167. TIMO ESKO, Lainvalinta ja kansainväliset työsuhteet. 1985, sid. 280,— (sid. 210,—)
168. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia V. Sylvi Inkeri Anttilalle 29.11.1986 omistettu. 1986, sid. 280,— (sid. 200,—)
169. JUHA LAPPALAINEN, Vahingonkorvausvaatimuksesta rikosjutussa. 1986, sid. 340,— (sid. 255,—)
170. PEKKA HALLBERG, Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa. 1986, sid. 130,— (sid. 100,—)

Julkaisut ovat Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten tilattavissa suluisissa mainittuun erikoishintaan os. Annankatu 16 B 42, 00120 Helsinki 12, puh. 90-603 567. (Kirjakauppahinnat ovat ohjehintoja).