

JUHLAJULKAISU

ANTTI SUVIRANTA

1923 • 30/11 • 1993

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Gummerus Kirjapaino Oy
Jyväskylä 1993

ISSN 0356-7222
ISBN 951-855-132-4

Ahti Rihto

Muutoksenhaku harkinnanvaraisen määrärahan käyttöpäätökseen

1. Valtion talousarviosta ja sen suhteesta lakiin

Valtion talousarvion käsitteistössä käytetään termejä sidottu ja harkinnanvarainen määräraha sen mukaan, onko määrärahan ottaminen talousarvioon välttämätöntä valtiota velvoittavien menojen vuoksi vai onko määrärahan ottaminen harkittavissa valtion velvoitteista riippumattomana. Sidotulla määrärahalla rahoitettavat menot ovat seurausta valtiota velvoittavan lainsäädännön täytäntöönpanosta tai muusta velvoittavasta perusteesta kuten valtionlainan koron ja kuoletuksen maksamisesta tai valtiota yksityisoikeudellisesti sitovan sopimuksen täyttämisestä.¹ Tyypillisiä harkinnanvaraisilla määrärahoilla rahoitettavia kohteita ovat valtion rakennusinvestoinnit ja hankinnat. Näitä määrärahoja osoitetaan myös monenlaisiin yhteiskuntapoliittisiin tarkoituksiin. Tuolloin määrärahaa usein käytetään myöntämällä siitä taloudellista tukea kansalaisille ja yhteisöille.² Harkinnanvaraisesta määrarahasta tukea hakevan mahdollisuus tuen saamiseen perustuu kuitenkin toiseen oikeudelliseen asemaan kuin kysymyksen ollessa sidotun määrärahan käyttämisestä.

Valtion talousarvio on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa tulkitu eduskunnan päättämäksi hallintotoimeksi.³ Talousarviota ei edus-

1 Pelkkä laissa todettu mahdollisuus talousarviorahoituksen käyttämisestä tiettyyn tarkoitukseen ei merkitse, että asianomainen määräraha on sidottu. Esimerkkinä tästä laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (343/91) 23 §.

2 Harkinnanvaraisten määrärahojen osuus talousarvion loppusummasta on vuosittain noin 20 %.

3 Eduskunnan budjettipäätöksen oikeudellisesta kategorioimisesta ks. Antti Suviranta: Finanssihallinnollisten toimenpiteiden luokittelusta, LM 1970, s. 809–815.

kunnassa käsitellä lakien säätämisyjärjestyksessä eikä tasavallan presidentti vahvista eduskunnan päättämää talousarviota. Eduskunnan päättämään talousarvioon sisältyy kuitenkin normipäätöksiä. Siten vahvistettuja normeja on varsinkin talousarvion perusteluissa. Valtion talousarviosta annetun lain (423/88) 8 §:n mukaan talousarvion hyväksyminen sisältää talousarvioesityksessä olevien, eduskunnan kannanotoiksi tarkoitettujen perustelujen hyväksymisen, jollei eduskunta päättä perusteluista toisin. Edelleen lain 9 §:n mukaan perusteluihin voidaan ottaa käyttösuunnitelma, jossa arvioidaan, miten määräraha jakautuu eri käyttötarkoitusten kesken. Vahva kehityspiirre 1970-luvulta lähtien on ollut budjetin määrärahojen yhdistäminen suuremmiksi. Se on merkinnyt talousarvion numeerisen yksityiskohtaisuuden löystymistä ja siihen sisältyvän ohjausvaikutuksen vähentymistä. Tämän vastapainona eduskunnan budjettivallan toteutumiseksi korostuu määrärahojen perusteluiden verbaalisesti ohjaava merkitys talousarvion soveltamisessa.

Arvioitaessa talousarvion suhdetta lakiin on katsottu, ettei talousarvioon voida ottaa normeja, jotka ovat ristiriidassa voimassa olevan lain kanssa ja ettei talousarviolla voida normeerata sellaista, josta hallitusmuodon mukaan on säädettävä lailla. Edelleen on katsottu, että talousarviolla voidaan perustaa oikeuksia ja velvollisuuksia vain budjettitalouden piiriin kuuluville viranomaisille. Asiasisällöltään budjettinormien tulee koskea budjetin alaisen valtiontalouden hoitoa.

2. Menoperustepäätökset

Eduskunnan budjettipäätöksen, talousarvion, täytäntöönpanemiseksi on nimenomaan harkinnanvaraisten määrärahojen osalta usein tarpeen hallintosäädöksillä vahvistaa niitten käyttöä koskevat tarkemmat perusteet. Valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n mukaan valtioneuvosto antaa yleisistunnossaan tehtävällä päätöksellä valtion talouden hoidosta viranomaisille yleiset ohjeet. Valtion tulo- ja menoarvion (nykyisin talousarvio) yleisissä soveltamismääräyksissä (VNp 8.6.1989) on toimivalta- ja menettelytapamääräyksiä määrärahojen käyttöä koskevien perusteiden vahvistamisesta. Määrärahakohtaiset menoperusteet vahvistaa lähinnä määrärahan suuruudesta riippuen valtioneuvosto tai ministeriö. Niiden antamissa hallintosäädöksissä, joilla menoperusteet vahvistetaan, määrätään erityisesti siitä, minkä viranomaisen toimivaltaan määrärahan käyttöä koskevien päätösten

tekeminen kuuluu ja minkä edellytysten tulee olla olemassa, jotta määrärahaa saadaan käyttää. Tällaisia menoperustepäätöksiä ovat esimerkiksi valtioneuvoston päätös eräistä lohenkalastusta koskevista rajoituksista vuonna 1990 annetun asetuksen aiheuttamia taloudellisia menetyksiä koskevien avustusten maksamisperusteista (850/90) ja valtioneuvoston päätös eräiden maatilatalouden luottojen kohdennetusta vakauttamisesta (404/92).

Vahvistettujen menoperusteiden tulee olla, kuten edellä mainituissa talousarvion yleisissä soveltamismääräyksissä edellytetään, talousarviota koskevien yleisten säännösten, määräysten ja periaatteiden sekä talousarvion perustelujen mukaisia. Menoperustepäätökset ovat siis määrärahan käytön edellytysten osalta täysin alisteisia talousarviosta ilmi käyvälle eduskunnan budjettipäätökselle, eivätkä saa poiketa siitä.

Menoperustepäätöksissä on usein määräyksiä myös menettelystä tehtäessä määrärahan käyttöpäätöksiä. Valtioneuvosto on antanut valtionavustuksia koskevat yleismääräykset (VNp 490/65). Sanotun päätöksen 1 §:n mukaan, kun valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevasta rahastosta annetaan avustuksia, joiden myöntäminen on harkinnan varassa, on avustuksen myöntämisessä, käyttämisessä ja käytön valvomisessa noudatettava päätöksessä annettuja määräyksiä, jollei laissa tai asetuksessa ole toisin säädetty tahi valtioneuvosto jonkin avustuksen osalta ole toisin päättänyt. Päätös sisältää avustuksia koskevia menettelytapamääräyksiä. Aineellisia menoperustenormeja siinä ei ole.

3. Harkinnanvaraisen määrärahan oikeudellinen luonne ja määrärahan käytöstä päättäminen

Kun harkinnanvaraisen määrärahan ottaminen talousarvioon ei perustu laissa olevaan tai muuhun valtiota oikeudellisesti velvoittavaan perusteeseen, ei valtio suhteessa ulkopuolisiin ole myöskään oikeudellisin perustein sidottu tällaisen määrärahan käyttämisessä. Harkinnanvaraisen määrärahan käyttöä koskeva sidottuus voi olla vain talousarviota siltä osin toimeenpanevan viranomaisen hallinnollista sidottuutta normipäätöksinä annettuihin budjetin soveltamisen yleismääräyksiin ja määrärahan käyttöä koskeviin menoperusteisiin sekä ennen kaikkea talousarviosta ilmenevään eduskunnan budjettipäätökseen.

Harkinnanvaraisia määrärahoja käytetään sekä välittömästi valtion omiin tarpeisiin että sellaisiin yhteiskunnassa ilmenneisiin tarpeisiin, joita varten määrärahasta annetaan varoja muiden käytettäväksi. Ennen kuin valtion maksuliikettä hoitava tiliviranomainen maksaa määrärahasta irrotetun erän valtion menona, meno on valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/92) 38 §:n mukaan hyväksyttävä maksettavaksi. Hyväksyjän on tuolloin varmistuttava siitä, että meno on laillisen menoperusteen tai laillisesti syntyneen päätöksen mukainen. Suoraan menoperusteen nojalla hyväksytyinä maksetaan esimerkiksi virkamiesten palkat, vuokrat sekä erilaisia toistuvia kulutusmenoja. Silloin kun menoperusteet eivät sellaisinaan oikeuta menon hyväksymiseen maksettavaksi, on menon suorittamisen edellytyksenä, että siitä on tehty hallintopäätös. Harkinnanvaraisen määrärahan käyttämisestä on aina erikseen päätettävä.

Toimivalta harkinnanvaraisten määrärahojen käyttöpäätösten tekemiseen määräytyy hallinnonaloittain talousarvion täytäntöönpanoon liittyvien tehtävä- ja toimivaltasäännösten, viime kädessä menoperustenormien perusteella. Eräissä tapauksissa, kuten puolueitten lehdistötukeen tarkoitettun määrärahan käyttämisessä, päätösvalta on pidätetty valtioneuvoston yleisistunnolle. Asian käsittely on hallintomenettelyä, jossa on noudatettava hallintomenettelylakia ja kulloinkin sovellettavaksi tulevia erityissäännöksiä. Lisäksi menettelyyn sovelletaan edellä mainittua valtioneuvoston päätöstä valtionavustuksia koskevista yleismääräyksistä ja asianomaisten menoperustenormien menettelymääräyksistä. Sanottujen hallintosäädösten soveltaminen on tietysti mahdollista vain sikäli, kuin niiden sisältämät määräykset eivät ole ristiriidassa hallintomenettelylain säännösten tai niiden sijasta sovellettavien erityissäännösten kanssa.

Määrärahan käyttöä koskevan hallintopäätöksen luonne vaihtelee sen mukaan, päätetäänkö varojen myöntämisestä hallinnon ulkopuolisen subjektin käyttöön vai rajoittuuko päätös pelkästään hallinnon sisäiseksi ratkaisuksi. Koska tässä kirjoituksessa tarkastellaan näitä päätöksiä muutoksenhaun kohteena, huomio tulee kiinnitettäväksi vain ns. ulkoisiin hallintopäätöksiin.

Harkinnanvaraisen määrärahan käyttöä koskeva päätös on asialliselta merkitykseltään talousarvion täytäntöönpanoa. Kysymys ei siis ole lain toimeenpanosta vaan eduskunnan päättämän hallintotoimen täytäntöönpanemiseksi tarpeellisesta päätöksenteosta. Päätöksen sisältö ei määräydy lainsäädännössä asetettujen vaatimusten perusteella, vaan sen mukaisesti miten eduskunta on budjettipäätöksessään edellyttänyt määrärahan käytettäväksi ja miten hallintosää-

döksinä sovellettavat menoperustenormit sen käyttöä tarkemmin määrittävät. Määrärahan käyttöä koskeva hallintopäätös on sanotussa mielessä normatiivinen, mutta sovellettavien normien sitova vaikutus on luonteeltaan hallinnollista, viranomaiselle kuuluvan tehtävän hoitamista ylemmältä hierarkiatasolta annettujen määräysten mukaisesti. Tällaisena määrärahan käyttöpäätös palvelee valtion itselleen talousarviossa asettaman tehtävän suorittamista tai tavoitteen toteuttamista silloinkin, kun päätöksellä myönnetään varoja hallinnon ulkopuolella käytettäväksi. Eduskunnan budjettipäätös ei siis perusta ulkopuoliselle oikeutta saada varoja valtion talousarvion määrärahadista. Ulkopuolisella ei voi olla käytettävissään muutakaan perustetta, jolla hänen olisi mahdollista osoittaa oikeutensa varojen saamiseen harkinnanvaraisesta määrärahadista. Kun ulkopuoliselle myönnetään tällaisia varoja, kysymys on vain sellaisesta tosiasiallisesta järjestelystä, jossa valtio käyttää häntä välikappaleena määrärahan tarkoituksen toteuttamisessa. Merikoski nimittää tällaista mahdollisuutta edun saamiseen julkisoikeuden refleksioikeudeksi erotuksena subjektiivisesta oikeudesta etuun.⁴

On selvää, ettei ulkopuolisen asema ole aineellisesti vahva, kun viranomainen päättää, myönnetäänkö hänelle varoja harkinnanvaraisesta määrärahadista. Hän on kuitenkin menettelyn osapuoli, yleensä hakija, jolla on asianosaisen asema. Jos päätöksen tekee hallintovalituslaissa tarkoitettu viranomainen, kuten näissä asioissa lähes poikkeuksetta tapahtuu, eikä valituskieltoa ole säädetty, päätökseen voidaan hakea muutosta sanotun lain mukaisesti. Kun puheena olevia päätöksiä ei juurikaan tehdä alapuolella sen hierarkiataason, jota hallintovalituslaissa kutsutaan ylemmiksi hallintoviranomaisiksi, useimmiten ensimmäinen ja samalla ainoa muutoksenhakuaste on korkein hallinto-oikeus.

4. Harkinnanvaraisten määrärahojen käyttöpäätökset muutoksenhakuasioina korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä päätökset harkinnanvaraisten määrärahojen myöntämisestä koskevissa asioissa on katsottu valituskelpoisiksi. Muutosta ovat hakeneet ne, joiden hakemuksiin saada määrärahadista varoja käytettäväkseen ei ole suostuttu.

4 Merikoski: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II s. 24–25, Porvoo 1976.

Valituspuhevalta on tällaisille valittajille myönnetty. Näitä valituksia ei ole korkeimmasta hallinto- oikeudesta annetun lain 5 §:n 1 momentin nojalla siirretty hallituksen ratkaistaviksi.

Määrärahan käyttöpäätös täyttää selkeästi hallintovalituslain 3 §:ssä tarkoitetun hallintopäätöksen tunnusmerkit, eikä sen valituskelpoisuuteen voine siksi yleensä liittyä ongelmia. Subjekttiivisen valitusoikeuden voidaan katsoa olevan niillä, jotka ovat olleet hakemassa avustusta, tukea tai ylipäänsä varoja itselleen määrärahasta maksettavaksi, mutta joiden hakemus on osaksi tai kokonaan evätty. Sitä vastoin valitusoikeus ei ulotu toiselle hakijalle saman määrärahan käyttämisestä annettuun päätökseen, vaikka se sinänsä näyttäisi olevan ristiriidassa valittajan intressin kanssa.

Kun hakijalla ei näissä asioissa ole lakiin perustuvaa tai muutaakaan subjektiivista oikeutta hakemansa edun saamiseen voidaan problematisoida se, onko hänellä riittävä oikeudellinen intressi ja vaadittava asiavaltuus muutoksen hakemiseen. Hallinnossa tämän kaltaiset ns. vapaat hakemukset (vrt. lakisääteiset hakemukset) ovat varsin yleisiä. Niille on tyypillistä, että henkilö pyytää itselleen viranomaiselta jotakin etua, jonka antaminen on viranomaiselle mahdollista, joskaan sen ei ole säännösten puuttuessa pakko suostua edun myöntämiseen. Kun tällaisia hakemuksia ei voida jättää ratkaisematta ensi asteen menettelyssä, on vakiintuneesti katsottu, että asianosaisella on myös oikeus hakea muutosta tuossa menettelyssä annettuun päätökseen.⁵

Jos korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, asia on korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan jätettävä hallituksen ratkaistavaksi. Viranomaisen harkintavaltaa sen päättäessä harkinnanvaraisen määrärahan käytöstä ei ole sidottu lailla. Kun kysymyksessä on eduskunnan budjettipäätöksen täytäntöönpano, voitaisiin ajatella, että tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla on olennainen merkitys viranomaisen ratkaistessa määrärahan käyttöpäätöksiä tehdessään, miten talousarvion tarkoitus parhaiten toteutetaan. Myös käytännössä näitä päätöksiä usein tehtäen valitsemalla jokin monista mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista. Toisaalta viranomainen on sillä tavoin sidottu talousarvion noudattamiseen, ettei sen määrärahan käyttämistä koskeva päätös voi poiketa edus-

5 Hallberg: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta s. 267, Vammala 1978.

kunnan budjettipäätöksestä. Tältä kannalta määrärahan käyttäminen ei ole viranomaisen vapaasti harkittavissa eikä sitä koskeva ratkaisu tarkoituksenmukaisuudesta riippuva, vaan ratkaisun tulee riittävästi vastata eduskunnan talousarviossa ilmaisemaa tahtoa. Korkein hallinto-oikeus ei ole siirtänyt harkinnanvaraisten määrärahojen käyttöpäätöksistä tehtyjä valituksia hallitukselle eikä siten katsonut niiden ratkaisun pääasiassa riippuvan päätösten tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta. Tämä kanta korostaa valtion talousarvion merkitystä viranomaisen päätöksentekoa sitovana normina ja samalla eduskunnan budjettivallan merkitystä.⁶

Lainkäytössä oikeusturvaa annetaan vain siinä laajuudessa kuin sitä pyydetään. Muutoksenhakijan vaatimus määrää pääsääntöisesti ne toimivallan rajat, joiden puitteissa tuomioistuin voi tutkia valituksenalaisen asian ja muuttaa siinä tehtyä päätöstä. Jos muutoksenhakija vaatii sellaista, mistä hän ei voi määrätä tai mihin hänellä alun alkaen selvästikään ei ole oikeudellista perustetta, ei tuomioistuihenkaan toimivaltaan kuulu tutkia tällaisia vaatimuksia.

Talousarvio ja hallintosäädöksinä noudatettavat menoperuste-päätökset määräävät hallinnon sisäisesti, miten viranomaisen tulee päättää harkinnanvaraisen määrärahan käyttämisestä, mutta ne eivät perusta ulkopuoliselle oikeutta siitä myönnettävän etuuden saamiseen. Määrärahasta itselleen etuutta hakevan oikeusasema on tuolta osin alun alkaen niin selvä, ettei korkeimman hallinto-oikeuden kuulu tämän vaatimuksesta tutkia, onko viranomainen soveltanut talousarviota oikein hänen asiassaan. Vaikka viranomainen ei niin olisi toiminutkaan, sen päätös ei voi loukata valittajan oikeutta, koska hänellä ei ole ollut oikeutta hakemaansa etuuteen. Tutkimatta jää näin ollen myös kysymys siitä, onko viranomainen voinut jättää määrärahan osittain tai kokonaan käyttämättä, vaikka sen käyttämiseen olisi ollut tarvetta.⁷ Vaikka korkein hallinto-oikeus voi tietyin edellytyksin viran puolesta ja samalla valittajan vaatimuksesta riippumatta puuttua valituksenalaiseen päätökseen, sen tehtäviin ei kuulu sillä tavoin valvoa valtion talousarvion soveltamista.

6 Ks. Hallberg: Hallintolainkäytön linjanvetoa s. 89, Jyväskylä 1990.

7 Määrärahapäätöksen valtuutus- ja velvoiteluonteesta ks. Vesanen: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta, s. 103–109, Vammala 1965.

Purhonen: Eduskunnan budjettivalt, s. 195–202, Vammala 1961.

Tuori: Valtioneuvoston säästöpäätökset: eduskunnan, valtioneuvoston ja alempien viranomaisten toimivaltasuhteet, LM 1984, s. 743–773.

Lisäksi PeVM 14/1959 vp. sekä komiteanmietintö 1990:7, s. 110–113.

Mikä sitten on korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan laajuus näissä muutoksenhakuasioissa? Vaikka harkinnanvaraisesta määrärahasta itselleen etuutta hakenut ei voi saattaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa tutkittavaksi sitä, kuuluuko hänen saada hakemansa etuus, voi hänen oikeusturvan tarpeensa siinä asiassa tulla muutoin tutkituksi. Kuten kaikissa muissakin asioissa korkein hallinto-oikeus tutkii viran puolesta, onko päätöksen tehneellä viranomaisella ollut siihen toimivalta ja onko muita hallintomenettelyn laillisuuden ehdottomia edellytyksiä noudatettu. Muutoksenhakijan vaatimuksen perusteella tutkitaan, onko asia käsitelty lainmukaisessa menettelyssä. Hallintomenettelyn menettelytapavaatimukset eivät kuitenkaan näissä asioissa yleensä korostu. Asiat tulevat vireille hakemuksesta. Hakijoille on tavallisesti annettu ohje siitä, mitkä tiedot hakemuksessa on ilmoitettava. Tältä pohjalta selvitysmenettely on yleensä yksinkertainen, eikä esimerkiksi tarvetta asianosaisen kuulemiseen useinkaan voi syntyä.

Jos useat hakevat samanaikaisesti etuutta, jota määrärahan riittämättömyyden vuoksi ei voida ainakaan haetun suuruisena myöntää kaikille, menettelyssä näyttäisivät toteutuvan hallintomenettelylain 14 §:n mukaiset asioiden yhdessä käsittelemisen edellytykset. Kun kuitenkin kenelläkään hakijoista ei ole oikeutta saada hakeamaansa etua eikä myöskään oikeusturvan tarvetta muille hakijoille annettuihin päätöksiin nähden, ei mainitun säännöksen tarkoitus edellytä sen soveltamista tällaisessa pelkkien refleksioikeuksien kilpailutilanteessa. Näiden asioiden yhdessä käsitteleminen on kuitenkin käsittelevän viranomaisen kannalta tarkoituksenmukainen ja hakijoiden kannalta legitiimi menettelytapa, jota olisi syytä käyttää, vaikkei siitä poikkeaminen olekaan menettelyvirhe.

Vaikka aineellinen päätösharkinta ei näissä asioissa perustu välittömästi lain soveltamiseen, on tämäkin virkatoiminta hallitusmuodon 92 §:n 1 momentissa ilmaistun lainalaisuusperiaatteen alaista. Kun lainkäytössä tutkitaan päätöksen sisällöllistä lainalaisuutta, kriteereinä ovat ennen muuta ns. harkinnan rajoitusperiaatteet (yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus, objektiviteetti ja suhteellisuus). Jos päätös on ristiriidassa näiden periaatteiden kanssa, se ei täytä lainalaisuuden vaatimusta. Tuomioistuimen harkintaan jää, milloin päätös on sellaisessa tilanteessa kumottava.

Korkein hallinto-oikeus on vuosien mittaan ratkaissut runsaasti harkinnanvaraisten määrärahojen käyttöpäätöksistä tehtyjä valituksia. Jonkin määrärahan jakamisen jälkeen saattaa samanaikaisesti tulla vireille suuri määrä valituksia. Esimerkiksi maa- ja metsäta-

lousministeriön päätettyä vuoden 1990 tulo- ja menoarvioon lohenkalastusta koskevien rajoitusten johdosta maksettavia avustuksia varten otetun määrärahan jakamisesta kolmekymmentäyhdeksän sanottua avustusta hakenutta henkilöä valitti saamastaan päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vuosikirjaan otettuja ratkaisuja näissä asioissa on tehty hyvin vähän.⁸ Se johtunee asioiden juridisesta kapea-alaisuudesta ja varsin rajoittuneista perusteista antaa valittajille oikeusturvaa. Kun korkein hallinto-oikeus on kumonnut määrärahan käyttöpäätöksen, tavallisin perustelu on ollut se, että päätöksessä oli nojaututtu virheelliseksi osoittautuneeseen tosiseikkaan.

Koska korkein hallinto-oikeus ei voi päättää harkinnanvaraisen määrärahan käyttämisestä, se ei valituksenalaisen päätöksen kumotessaan voi määrätä maksettavaksi haettua etuutta eikä muutoinkaan vahvistaa, kuuluuko valittajan se saada. Kumotessaan päätöksen korkein hallinto-oikeus palauttaa asian niin sanotusti avoimena valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.

5. Muutoksenhaun oikeusturvamerkitys

Muutoksenhaku harkinnavaraisten määrärahojen käyttöpäätöksiin voi toteuttaa vain hyvin rajoittuneesti lainkäytön tarkoituksen. Määrärahan käyttöpäätös on hallinnon lainalaisuusvaatimuksen alainen oikeusharkinnalla tehtävä ratkaisu. Kuitenkaan muutoksenhakijan käytettävissä olevat oikeudelliset perusteet eivät riitä luomaan lainkäyttäjälle toimivaltaa päätöksen asiallisen oikeellisuuden tutkimiseen. Tilanne ei ole tyydyttävä sen enempää muutoksenhakijan kuin lainkäyttäjänkään kannalta. Lainkäyttäjä ei voi antaa oikeusturvaa siinä laajuudessa ja sellaisin vaikutuksin kuin lainkäyttöltä tulisi edellyttää. Muutoksenhakijat eivät vastaavasti voi saada sellaista oikeusturvaa, mitä he tavallisesti hakevat. Sitä paitsi näiden asioiden oikeudellinen erityisluonne ei useimmiten ole heidän tiedossaan, ja vaikka olisikin, muutoksenhakijoiden on vaikea hyväksyä sitä, ettei heillä ole lainkäytön avulla vahvistettavaa oikeutta valtion talousarviossa heidän tarpeitaan varten osoitettuihin varoihin. Tähän vaikuttaa myös se, ettei lakisääteisen ja harkinnanvaraisen määrärahan

8 Esimerkkinä tällaisesta päätöksestä KHO 1986 II 2.

välillä aina ole helppo nähdä eroa, kun arvioidaan niiden yhteiskunnallista merkitystä. Silloinkin kun muutoksenhaku näyttäisi johtavan tulokseen korkeimman hallinto-oikeuden palautettua asian uudelleen käsiteltäväksi, haettua etuutta ei monesti voida enää myöntää määrärahan loppumisen vuoksi tai budjetin vuotuisuusperiaatteen estäessä sen käyttämisen. Mainituista syistä on ymmärrettävää, että muutoksenhakijat eivät useinkaan näissä asioissa koe lainkäytön tulosta oikeudenmukaiseksi. Tällaisessa tilanteessa muutoksenhaku ei riittävästi tue hallintotoiminnan legitiimisyyttä vaan pikemminkin vähentää sitä.

Edellä todettuja epätyytyttävyyksiä ei voida poistaa muuttamalla talousarvion harkinnanvaraisten määrärahojen oikeudellista luonnetta tai tulkitsemalla määrärahasta etuutta hakevan oikeutta siihen uudella tavalla. Jos niin toimittaisiin, raja lain ja eduskunnan budjettipäätöksen välillä poistuisi tai hämärtyisi. Tämän seurauksena lainsäädännön ja valtiontalouden päätöksenteon olennaiset järjestelmäpiirteet sekoittuisivat tavalla, joka ei esimerkiksi hallitusmuodon VI luvun säännösten kannalta ole mahdollinen.

Vaikka valituskielto on poikkeus hallinnon oikeussuojajärjestelmän vahvasta pääsäännöstä, ja nykyisessä hallintolainkäytön kehitysvaiheessa näihin kieltoihin suhtaudutaan entistä torjuvammin, puheena olevissa asioissa on painavia perusteita valituskieltojen säätämiseen. Kun on riittävän selvää, ettei asiassa synny tuomioistuimelle läheskään täysipainoista mahdollisuutta oikeusturvan antamiseen eikä muutoksenhakijalla sen saamiseen, tavanomainen lainkäyttötie olisi syytä sulkea. Joka tapauksessa, kun harkitaan kokonaisvaltaisemman muutoksenhakulupajärjestelmän käyttöönottoa korkeimmassa hallinto-oikeudessa, nämä asiat tulisi sisällyttää sen piiriin siitäkin huolimatta, että korkein hallinto-oikeus on niissä lähes poikkeuksetta ainut muutoksenhakuaste..