

JUHLAJULKAISU

MATTI YLÖSTALO

1917 · 4/2 · 1987

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

VAMMALA 1987. VAMMALAN KIRJAPAINO OY

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-087-5

ISBN 978-951-855-870-8 (PDF)

Valituslupajärjestelmästä hallintoasioissa

Defensor Legis aloitti vuonna 1965 sarjan, jossa julkaistiin valikoiden niitä oikeustapausselosteita (»ep-kortteja»), joita korkein hallinto-oikeus oli edellisenä vuonna ryhtynyt lähettämään myös Suomen Asianajajaliitolle käytettäväksi liiton jäsenille suuntautuvassa tiedotustoiminnassa. Sarjaa aloittaessaan *Matti Ylöstalo* totesi, miten KHO:n lainkäytön piiriin kuuluvilla asioilla oli kasvava merkitys asianajotoiminnassa, ja tähdensi sitä, että tällainen tiedotustoiminta voi yhtenäistää tuomioistuinten ja muiden viranomaisten käytäntöä. »Varma tieto vakiintuneesta käytännöstä voi johtaa siihen, että tarpeettomat muutoksenhaut jäävät tekemättä. Tämä vähentää asianosaisten vaivoja ja kustannuksia ja lisää oikeusturvaa ja edistää oikeusrauhaa.»¹

Näitä päämääriä ei kuitenkaan välttämättä saavuteta pelkästään tiedottamalla jo tehdyistä ratkaisuksista nopeasti ja luotettavasti. Itse ratkaisujen tekeminen saattaa viipyä niin kauan, että tehdään lukuisasti muutoksenhakuja, jotka sittemmin osoittautuvat tarpeettomiksi. Ratkaisut eivät ehkä myöskään anna tietoa vakiintuneesta, vaan epäyhtenäisestä käytännöstä.

Valtioneuvoston toukokuussa 1983 asettaman *hallintolainkäyttökomitean* tehtäväksi annettiin valmistella tarpeelliset ehdotukset hallintolainkäytön järjestelmän kehittämiseksi siten, että se on oikeudellisilta perusteiltaan ja toimintaedellytyksiltään asianmukainen. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta tehtävää täsmennettiin siten, että KHO:lla »ylimpänä muutoksenhakuasteena hallintoasioissa tulisi olla edellytykset ohjata voimavaroja riittävästi myös yleistä merkitystä ja ennakkopäätösarvoa omaavien valitusasioiden ratkaisemiseen sekä lainkäytön yhdenmukaisuuden ohjaamiseen». Valtioneuvoston päätökseen liittyvässä esittelymuistiossa todettiin, että KHO:ssa oli kasvavan asiamäärän takia jouduttu turvautumaan poikkeusjärjestelyihin: neljanteen, ylimääräiseen jaostoon ja nelijäseniseen tuomionvoipaan kokoonpanoon

¹ Ks. *Ylöstalo*, Korkeimman hallinto-oikeuden uusinta käytäntöä, DL 1965 s. 79, 83-84. Vrt. myös *M.Y.*, Hajahavaintoja tuomioistuinratkaisujen julkisuuteen saattamisesta, LM 1955 s. 836—837.

säännönmukaisen viisijäsenisen sijasta. Jotta näistä poikkeustoimenpiteistä voitaisiin luopua, olisi KHO:n ratkaistavaksi tulevien asioiden määrää vähennettävä. Keinona vähentämisen toteuttamiseksi nähdään muistiossa erityisesti valituslupajärjestelmän laajentaminen nykyisestään ja edellytyksenä tälle taas lääninoikeuksien aseman ja toimintaedellytyksien riittävä kehittäminen.

Lokakuussa 1985 valmistuneessa mietinnössään (Komiteanmietintö 1985:48) hallintolainkäyttökomitea ehdottaakin valituslupajärjestelmän olennaista laajentamista. Ainoaksi keinoksi KHO:n valitusruuhkan vähentämiseksi valituslupajärjestelmää ei mietinnössä silti nähdä. Alempien asteiden, erityisesti lääninoikeuksien ratkaisutoimintaa olisi kehitettävä, niin että tarve — todellinen tai kuviteltukin — hakea muutosta niiden päätöksiin vähenisi (s. 24, 126). Ylin tuomiovalta voitaisiin joissakin asiaryhmissä siirtää KHO:lta jollekin muulle tuomioistuimelle (valtion, kuntien ja kansaneläkelaitoksen henkilöstöeläkeasiat KHO:n sijasta vakuutus oikeuteen; s. 124, 448—455). Valituksia voitaisiin myös ohjata ennen KHO:ta johonkin toiseen valitusasteeseen (s. 24, 123—124, 259—260) tai oikaisuvaatimusmenettelyyn (s. 95—102), ja itseoikaisu-mahdollisuuksia niin hallinnossa kuin hallintolainkäytön alemmilla asteilla voitaisiin lisätä (s. 33—34, 93—95, 99—102, 236—238). Ehdoton valituskielto — joka ei salli valittamista edes valitusasteen myöntämällä luvalla — rajoittaa valitusruuhkaa tehokkaamminkin kuin valituslupajärjestelmä. Uusia valituskieltoja komitea ei kuitenkaan ehdota, vaan päin vastoin pitää mahdollisena niiden korvaamista eräissä tapauksissa valituslupajärjestelmällä (s. 25—29, 36—38, 122—123).

Vaikka valituslupajärjestelmä ei siis ole ainoa keino KHO:n valitusruuhkan vähentämiseksi, eivät edellä kuvatut muut keinot komitean puoltamissa puitteissa käytettyinä riitä komitealle annetun päämäärän saavuttamiseksi, siihen että KHO voisi ilman ylimääräistä jaostoa ja työskennellen säännönmukaisin viiden jäsenen ratkaisukokoonpanoin ohjata riittävästi voimavaroja »myös yleistä merkitystä ja ennakkopäätösarvoa omaavien valitusasioiden ratkaisemiseen sekä lainkäytön yhdenmukaisuuden ohjaamiseen». Eri asia on sitten, jos tätä päämäärää ei pidetä riittävän tärkeänä. Komitean kahden jäsenen esittämän eriävän mielipiteen mukaan valituslupajärjestelmää ei olisi laajennettava, koska se rajoittaa yksityisen kansalaisen oikeusturvaa tuntuvalta tavalla, kun KHO ei enää olisi kiinnostunut hänen asiansa käsittelemisestä, vaan ainoastaan mielenkiintoisista tapauksista, joista saisi ennakkopäätöksen. »Näin kansalaisen näkökulma joutuu sivuasiaksi ja korkeimman hallinto-oikeuden näkökulma tulee hallitsevaksi.» (S. 540—541.)

Komitean enemmistö perustelee valituslupajärjestelmää kuitenkin

nimenomaan oikeusturvanäkökohdilla. »Ylin oikeusaste voi omistaa riittävasti aikaa ja muita voimavaroja sellaisten valitusasioiden ratkaisemiseen, joilla on merkitystä oikeuskäytännön kehittämisen ja lainkäytön yhtenäisyyden turvaamisen kannalta. Ylimmän oikeusasteen ennakopäättösten ohjaamina alemmat asteet voivat ratkaista useimmat asiat periaatteessa yhtä oikein kuin jos juuri ne asiat olisi saatettu ylimmän asteen ratkaistaviksi. Niissä harvalukuisiksi jäävissä asioissa, joissa tämä ei onnistu, voidaan valituslupa myöntää tällaisen virheen korjaamiseksi. Kaikissa asioissa lyhenee lopullisen ratkaisun saamiseen kulua aika olennaisesti.» (S. 119.)

Sopivana vertauskohtana voidaan ehkä käyttää sairaalalaitosta. Professoritason hoitoa ei voida järjestää jokaiselle, vaan potilaat on joillakin perusteilla valikoitava hoidon eri tasoille. Ensinnäkin voi olla puhdaita tutkimus- tai opetussairaaloita (niin kuin oli Salus-sairaala Helsingissä), joihin potilaat valitaan yksinomaan sen hyödyn mukaan, mikä heistä katsotaan olevan lääketieteen tutkimukselle tai opetukselle. Valituiksi tulleet potilaat saavat siis pätevemmän hoidon kuin valitsematta jääneet, eivät oman paranemisintressinsä vuoksi, mutta eivät myöskään tapaustensa abstraktisen kiinnostavuuden vuoksi, vaan jotta potilaita voitaisiin tulevaisuudessa hoitaa yhä paremmin. Veroasioiden nykyistä valituslupajärjestelmää voitaisiin verrata nuhakuumeopotilaiden valitsemiseen tutkimussairaalaan: melko vaaratonta tautia sairastava pääsee tällaisen sairaalan potilaaksi vain jos siten arvellaan voitavan edistää muiden nuhakuumeopotilaiden hoitoa vastedes; ja melko vähäisissä veroasioissa myönnetään valituslupa vain jos siten arvellaan voitavan edistää muiden samanlaisten asioiden ratkaisemista vastedes. »KHO:n näkökulma» on siten näissäkin asioissa kansalaiskeskeinen oikeusturvanäkökulma — ei tosin juuri sen kansalaisen, joka hakee valituslupaa, vaan kaikkien niiden kansalaisten yhteinen, joita valitusasiassa esiintyvä oikeudellinen ongelma voi koskea.

Nuhakuumeetta vakavampikaan tauti ei ilman muuta avaa yliopistolaisen eikä muunkaan keskussairaalan ovia. Potilaat tulisi periaatteessa valikoida hoidon eri tasoille siten, että keskussairaaloissa hoidetaan vain ne potilaat, jotka tarvitsevat niin korkean tason hoitoa. Muut hoidetaan joko terveyskeskuksissa (jos näiden resurssit riittävät parantamiseen) taikka kroonikkosairaaloissa ja huoltolaitoksissa (jos kysymys ei voi olla taudin parantamisesta, mutta kylläkin potilaan mahdollisimman hyvästä hoidosta). Hyvin tiedetään, ettei valikoituminen nykyisin tapahdu läheskään näiden periaatteiden mukaan. Keskussairaaloissa on potilaita, joiden oikea hoitopaikka olisi kroonikkosairaala, jonne he eivät kuitenkaan mahdu. Kun he pitävät keskussairaalan paikkoja va-

rattuina, joutuvat keskussairaالاتasoista hoitoa todella tarvitsevat jonnottamaan vuoroaan pitkäänkin. Toisaalta jonotetaan kroonikkosairaaloihin paitsi keskus- ja muissa akuuttisairaaloissa myös kotona silloinkin kun sairaalahoido olisi välttämätöntä.

Analogioita hallintolainkäyttöön ei ole vaikea löytää. KHO:n tutkitavaksi tuodaan asioita, jotka olisi pitänyt voida ratkaista — ja on ehkä ratkaistukin — yhtä hyvin alemmalla tasolla. Tämän vuoksi asiat ruuhkautuvat KHO:ssa. Ruuhkautuminen viivyttää myös niitä asioita, joihin täysin perustellusti pyritään saamaan ylimmän oikeusasteen ratkaisu; »justice delayed is justice denied». Lähinnä resurssien puutteen johdosta on ruuhkautumista myös alemmissa lainkäyttöasteissa, varsinkin eräissä lääninoikeuksissa. Ruuhkautuminen on vaarana myös lainkäytön laadulle — ja ruuhkautumisen torjuminen KHO:n tasolla vain resursseja lisäämällä lainkäytön yhtenäisyydelle. Ruuhkautuminen hokuttelee myös perusteettomiin valituksiin, milloin valittaja katsoo hyötyvänsä lopullisen ratkaisun viipymisestä.

»Nuhakuumetason» yläpuolella ei valituslupien myöntämistä voida kuitenkaan rajoittaa vain prejudikaattitapauksiin. Nyt tulee KHO:n näkökulman lupakysymystä ratkaistaessa korostaa nimenomaan asianosaisen, oikeutta hakevan kansalaisen oikeusturvaa. Valituslupan myöntämisen keskeisinä perusteina näissä asioissa olenkin maininnut *asian tärkeyden ja tapahtuneen virheen törkeyden*.²

Myös valituslupa-asioiden käsittely syö kuitenkin KHO:n resursseja. Tämänkään vuoksi ei valituslupajärjestelmästä ole tarkoitettua hyötyä, jos niiden tapausten määrä, joissa valituslupa joudutaan myöntämään ilman prejudikaatti-intressiä, »vain» tapahtuneen virheen korjaamiseksi, ei jää aivan vähäiseksi. Sen vuoksi voidaan valituslupajärjestelmä ulottaa vain niihin asioihin, joiden käsittely KHO:ta lähinnä alemmalla tasolla täyttää oikeusturvan kannalta varsin suuret vaatimukset. Hallintolainkäyttökomitea on katsonut, että jos lääninoikeuksia kehitetään (vähintään) komitean ehdottamalla tavalla, voisi yleinen valituslupajärjestelmä koskea kaikkia lääninoikeuksien ratkaisuja vero- ja katumaksuasioissa; niin ikään voitaisiin järjestelmä ulottaa kaikkiin liikevaihtovero-oikeuden ratkaisuihin (s. 121, 221).

Ehdotettu valituslupajärjestelmä ei siis koskisi läheskään kaikkia KHO:n toimivaltaan kuuluvia asioita. Ulkopuolelle jäisivät valitukset valtioneuvoston, ministeriöiden, keskusvirastojen, lääninhallitusten ynnä

² Ks. *Suviranta*, Korkein hallinto-oikeus vuonna 2000, Härmäläis-Osakunnan juristikerho 1935—1985 (1985) s. 181; *sama*, Veroasioiden muutoksenhakujärjestelmästä, *Verotus* 1985 s. 295. Ks. edelleen Hallintolainkäyttökomitean mietintö s. 32—33, 121, 222—227, 514.

Valituslupajärjestelmästä hallintoasioissa

muiden hallintoviranomaisten päätöksistä ja myös valitukset lääninoikeuksien päätöksistä muissa kuin vero- ja katumaksuasioissa (ja niissä vaali- ja sosiaaliasioissa, joissa jo nyt vaaditaan valituslupa). Ero korkeimman oikeuden lähes kaikki asiat kattavaan järjestelmään on selvä. Lähes kaikissa korkeimpaan oikeuteen tulevista asioissa on kuitenkin jo kahden tuomioistuimen (yleensä ali- ja hovioikeuden) ratkaisu. Tätä vaatimusta eivät KHO:n valituslupajärjestelmän piiriin ehdotetut lääninoikeuksien ja liikevaihtovero-oikeuden asiat täytä. Näihin hallintolainkäyttöasioihin verrattavia tässä mielessä ovat korkeimman oikeuden tuomiovallan piirissä kuitenkin asianajajia koskevat kurinpitoasiat. Nehän kuuluvat valituslupajärjestelmän piiriin, vaikka niissä on korkeimman oikeuden alapuolella vain yksi tuomioistuin (Helsingin hovioikeus), joka kuitenkin on valitusaste alemmasta portaasta (Suomen Asianajajaliiton hallituksesta), jota ei ole järjestetty tuomioistuimeksi.³

³ Ks. KKO 1982 II 180 ja jo aikaisemman järjestelmän mukaan KKO 1982 II 172, komm. *Ylöstalo*, D 1983 s. 22; *Ylöstalo*, Oikeuskansleri asianajajien toiminnan valvoja, LM 1983 s. 1123 (julkaistu myös *Ylöstalon* toimittamassa kirjassa *Asianajajaoikeutta*, 1985, s. 123, 128).