

JUHLAJULKAISU

AARNE NUORVALA

1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2

ISSN 0356-7222

978-951-855-871-5 (PDF)

Kunnallisvalitus, kansalaisten itsehallinto ja valitusviranomaisen toimivalta

1. Kansalaisten itsehallinnon periaatteen HM 51.2 §:ssä on yleensä ymmärretty edellyttävän kunnan melko itsenäistä asemaa suhteessa valtion keskushallinnon elimiin. Ne eivät yleensä voi puuttua yksittäistapauksessa kunnan tekemään päätökseen. Sen sijaan valtion lainkäyttöelimillä on tällainen valta. Ne voivat valituksen johdosta kumotakin kunnan elimen päätöksen, mutta eivät muuttaa sitä tai tutkia sen tarkoituksenmukaisuutta. Kunnallisvalitus on siten yleisesti hallintovalituksesta poiketen ns. kassatorinen laillisuusvalitus.

Erityispiirteistään huolimatta kunnallisvalituskin kuuluu hallinnon oikeussuojajärjestelmään, jonka yhtenä perusperiaatteena voidaan pitää mahdollisuutta saattaa julkisen viranomaisen tekemän päätöksen lainmukaisuus hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.¹ Turvautumalla valitukseen muutoksenhakukeinona valittaja voi saattaa lainkäyttöelimen tutkittavaksi ennen muuta sen, onko tehty päätös sopusoinnussa voimassaolevan oikeuden kanssa.² Valitus on ensisijaisesti oikeusturvakeino, mutta kunnallisvalitus on lisäksi kunnan jokaisen jäsenen käytettävissä oleva kunnan toiminnan laillisuuden valvomisen väline.

Nämä kansalaisten itsehallinnon ja oikeusturvan vaatimuksiin liittyvät *yleiset periaatteet* ovat eräissä tapauksissa osoittautuneet ongelmallisiksi oikeussuojajärjestelmässä. Yhtenä usein toistuvana ongelmana on kunnallisvalituksen tutkivan lainkäyttöelimen toimivallan ulottuvuus: Onko kunnallisvalituskin osana hallinnon oikeussuojajärjestelmää keino saattaa valituksenalainen päätös valitusviranomaisen tutkittavaksi tuon päätöksen laillisuuden kannalta, vai onko valitus-

¹ *Aarne Nuorvala*: Kehittyvä hallintotuomioistuinjärjestelmä kansalaisten oikeusturvan takeena. Juhlaulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 - 3/9 - 1975 s. 319—330. Helsinki 1975.

² Tässä mielessä myös kunnallisvalituksen käsittely on varsinaista hallinto-oikeudellista lainkäyttöä, Ks. V. *Merikoski*: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, Vammala 1968, s. 13 ss.

Valituksen käsitteestä ja erityispiirteistä ks. *Merikoski* s. 211 ss. ja *Pekka Hallberg*: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta, Vammala 1978 s. 3 s. ja siinä mainittu kirjallisuus.

viranomaisen tutkimisvalta — lähinnä kansalaisten itsehallinnon vaatimuksen tai joidenkin muiden seikkojen vuoksi — rajoitettu vain (ensi)valituksessa esitettyihin perusteluihin ja valitusperusteisiin? Toisin sanoen, edellytetäänkö, että valittaja voi ja että hänen jopa pitää disponoida kunnallisvalituksensa ulottuvuudesta näiltä osin, vai riittääkö perusteltu muutoksenhakuvaatimus, jotta valitusviranomainen voi tutkia valituksenalaisen päätöksen lainmukaisuuden.

Erityisesti KunL 139 §:ssä lueteltujen *valitusperusteiden* (päätos loukkaa asianomaisen oikeutta, päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, menee viranomaisen toimivaltaa ulommaksi, on muutoin lainvastainen) merkitys on tässä mielessä osoittautunut ongelmalliseksi. Myös valituksen *perustelujen*³ eli valituksen tueksi esitettyjen muiden, sekä tosiasiallisten että juridisten seikkojen merkitys on tässä suhteessa aiheuttanut ongelmia. Niinikään kysymys on ollut valituksessa esitetyn *vaatimuksen* merkityksestä.

2. Valitus rajaa valitusviranomaisen toimivaltaa ainakin niin, että pelkkä muutoksen vaatiminen — ns. blankovalitus — ei vielä perusta valitusviranomaiselle toimivaltaa valituksenalaisen päätöksen laillisuuden tutkimiseen.⁴ *Muutosvaatimus* on valituksessa siis riittävästi yksilöitävä⁵ ja valitusviranomainen on yleensä sidottu tämän vaatimuksen laajuuteen.⁶ Muutosvaatimuksen esittämiseen liittyy läheisesti

³ Valitusperuste/valituksen perustelu -erottelusta ks. *Reino Kuuskoski & Arno Hannus*: Kunnallislaki, Porvoo 1973 s. 530 ss. ja *Merikoski* s. 358 s.

⁴ Ks. *Merikoski* s. 359 s. Ks. myös *Pekka Kurvinen*: Hallintoprosessin kehittämisestä, LM 1972 s. 293 s.

⁵ *KHO 1958 II 45*: Kun valituskirjassa oli vaadittu, että kunnanhallituksen päätös kumottaisiin sillä perusteella, että suurelta osalta vastoin lakia oli jaettu avustusta poliittisille järjestöille mainitsematta, mitkä järjestöt oli katsottava poliittisiksi, muutoksenhakuvaatimus katsottiin tarpeellisesti yksilöidyksi.

KHO 1944 II 574: Kun valittaja valituskirjassaan ei ollut ilmoittanut, millä tavalla ja millä perusteella hän halusi verotusta muutettavaksi, ei valitusta ollut otettava tutkittavaksi.

Ks. myös *Edward Andersson*: Om ändring av talan i förvaltningsprocessen, JFT 1963 s. 360.

⁶ Hallintovalituksen osalta yleensä ks. *Merikoski* s. 358 sekä *KHO 1955 II 212*: Lääninhallituksella ei ollut oikeutta kumota tieyksikköluetteloa kokonaisuudessaan, kun valitus oli tehty vain määrättyjen tieyksikköjen osalta.

Poikkeuksena tästä yleisestä säännöstä kunnallisvalituksen perinteisenä erityispiirteenä on ollut, että valitusviranomainen on voinut myös *kokonaan* kumota valituksenalaisen päätöksen havaitessaan sen lainvastaiseksi, vaikka valituksessa olisi vaadittu sitä oikaistavaksi yksinomaan valittajan eduksi sillä perusteella, että se loukkaa hänen oikeuttaan. Ks. mm. 1865 MKunA 73.2 §, 1873 KKunA 79.2 §, 1917 MKL 73.2 §.

Tosin lainvalmistelukunnan mietinnössä kunnallislainsäädännön koonnasta, *LVK 1941:6* s. 98 todettiin, että »tätä kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvaa poikkeusta yleisistä oikeudenkäyntisäännöksistä on kuitenkin todellisuudessa tuskin ensinkään käytetty...». LVK ehdotti säännöstä, jossa tämä menettely olisi käynyt mahdotto-

myös valituksen *perustelujen* esittäminen. Valitusta ei ole tarpeellisesti yksilöity, ellei perusteluja sen tueksi ole lainkaan esitetty.⁷

Tämänsuuntaisia ovat myös HValL:n asettamat edellytykset valituskirjan sisällölle yleensä. HValL 9 a §:n 1 momentin mukaan valituskirjassa on ilmoitettava mm., miltä osin päätöksestä valitetaan, muutos jota siihen vaaditaan tehtäväksi ja vaatimuksen perusteet, joilla lainkohdassa on ymmärretty nimenomaan valituksen tosiasiaperusteita.⁸ Valitusviranomaisen on HValL 11.1 §:n mukaan lisäksi varattava valittajalle tilaisuus täydentää valitusta, jos siitä puuttuu jokin 9 a §:n 1 momentin edellyttämä tieto. Nämä HValL:n säännökset koskevat sekä ensi- että jatkovalitusta. Lähinnä oikeuskäytännössä ja juridisessa tulkinnassa sen sijaan on pyritty ratkaisemaan, *milloin* nämä vaatimukset on täytettävä ja vastaavasti *miten laaja* tutkimisvalta valitusviranomaisella voi olla, jos uusia perusteluja valitukselle tai uusia valitusperusteita esitetään ensivalituksen valitusajan kuluttua.

Useimmiten asia on tulkittu niin, että kaikki valituksen *perustelut*, joihin valittaja haluaa vedota, on esitettävä jo ensivalituksessa, valitusajan kuluessa. Muita perusteluja ei jatkovalituksessakaan voida tutkia.⁹ Myös oikeuskäytännössä on yleensä pidetty kiinni tästä periaatteesta. Edes ensivalituksessa esitetyn valitusperusteen tueksi esitettyä uutta perustelua ei yleensä ole tutkittu. Oikeuskäytäntö ei tosin ole aivan yhtenäinen.¹⁰

maksi. Eduskunta (LTvm n:o 53 HE n:o 125/1947 vp s. 11) edellytti kuitenkin, että »olisi jätettävä käytännön varaan, minkälainen päätös erilaisiin valituksiin annetaan. Ratkaisun säätäminen riippuvaksi päätöksessä sovelletusta valitusperusteesta ei näytä asianmukaiselta senkään vuoksi, että eri valitusperusteet eivät ole toisistaan erotettavissa, vaan peittävät osittain toisensa».

⁷ Riittävänä voidaan pitää, että valittaja yksilöi tapauksen, kertoo tosiasiat ja esittää vaatimuksensa, *Jaakko Voipio*: Valittamisesta yliopistojen ja korkeakoulujen hallinnossa. Helsinki 1977, s. 37. Ks. myös *Andersson JFT 1963 s. 360*.

⁸ *Matti Paloheimo*: Valituksen täydentämisestä hallinnon alalla. Korkein hallinto-oikeus 1918—1968. Helsinki 1968, s. 208.

⁹ *Kuuskoski & Hannus s. 554 ss., Arno Hannus*: Uusi kunnallislaki. Porvoo 1977, s. 519, *Merikoski s. 359 ss. Andersson JFT 1963 s. 372* katsoo, että tämän kannan omaksunut oikeuskäytäntö on »alltför sträng och civilprocessuellt präglad». Myös Ruotsissa valitusajan kuluttua esitetty uusi perustelu jätetään tutkimatta, ks: *Stig Nordlund*: Ytterligare om regeringsrätten och kommunalbesvärsinstitutet, FT 1978 s. 271 s.

¹⁰ *KHO 1961 II 1*: KHO ei tutkinut vasta KHO:ssa esitettyä uutta perustelua jo ensivalituksessa esitetyn valitusperusteen tueksi.

KHO 1969 II 46: KHO jätti tutkimatta vasta siellä valittajan esittämän uuden perustelun kaupunginvaltuuston päätöksen kumoamiseksi.

KHO 1966 II 20: Vastaselityksessä esitetty valituksen perustelu jätettiin tutkimatta. Samoin myös *KHO 22.2.1955 T 992* (LM 1955 s. 610) ja *KHO 1963 II 366*.

Vrt. kuitenkin *KHO 1960 II 148*: Vasta KHO:ssa esitetty uusi perustelu (että päätös vaati määränemmistöä) tutkittiin. (Ensivalituksessa vaatimusta perusteltiin myös sillä, ettei asiaa ollut valmisteltu.) Äänestys 3—1.

Ongelmalliseksi on osoittautunut myös kysymys *valitusperusteiden* tutkimisvallasta. Sekä lainopilliset tulkintasuositukset että oikeuskäytäntö ovat varsin epäyhtenäiset ja osittain ristiriitaiset. Eräänä tendenssinä lainkäytössä on kuitenkin havaittavissa valitusviranomaisen tutkimisvaltaa supistamaan pyrkivä tulkinta. Valitusajan jälkeen esitettyjä perusteita (ja vastaavia oikeudellisia perusteluja) ei tämän tulkinnan mukaan voida tutkia.

Etenkin lainopillinen tulkintalinja valitusperusteiden osalta on perinteisesti ollut liberaalimmalla kannalla. Valitusviranomaisen on katsottu voivan ja pitävän viran puolesta tutkia, soveltuuko jokin kunnallislain valitusperuste asiaan, vaikka tuohon valitusperusteeseen ei valituksessa ole viitattukaan. Valitusperusteiden ilmoittamista valituksessa ei ylipäänsä ole katsottu tarpeelliseksi tai ainakaan välttämättömäksi. Tämän tulkinnan on esittänyt jo *Reino Kuuskoski* kunnallislain kommentaarinsa ensimmäisissä painoksissa ja tuota tulkintaa on oikeuskäytännössäkkin seurattu verraten tiiviisti aina 1970-luvun alkuun asti. Kuuskosken kanta sisältää eräänlaisen siviili- ja rikosprosessuaalisen virallisperiaatteen sovellutuksen hallintolainkäyttöön:

»Tuomioistuinmenettelyssä ei ole välttämätöntä haasteessa kanteen yksilöiminen eikä edes kanteen kehittämisen yhteydessä esittää vaatimuksen oikeudellisia perusteita (vaikkakin se on sallittu ja käytännössä tavallista). Tuomioistuimen on tunnettava laki ja omasta aloitteestaankin etsittävä kanteen oikeudelliset perusteet». Tämä jura novit curia -periaate soveltuu Kuuskosken mukaan myös hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön ja kunnallisvalituksen tutkimiseen: »Kunnallislain valitusperusteiden esittäminen valituksessa ei näin ollen ole välttämätöntä vaikkakin luovallista. Valitusviranomaisen asia on tutkia, soveltuuko valitukseen esitetty valitusperuste. Kielteisessä tapauksessa valitus on hylättävä, myönteisessä taas hyväksyttävä *valitusviranomaisen päteväksi katsoman valitusperusteen* nojalla».¹¹

Tämäntyyppisen virallisperiaatteen perusteluksi on voitu esittää myös, että kunnallisvalitus ei ole pelkästään oikeusturvakeino, vaan myös kunnan jäsenille tärkeä keino valvoa kunnan elinten päätösten

(KHO:n päätösten selostuksissa ei yleensä ole johdonmukaisesti erotettu toisistaan termejä perustelu/valituksen peruste. Tässä esitetyissä KHO:n päätösten selostuksissa näin on kuitenkin pyritty tekemään.)

¹¹ Kursiv. tässä, *Kuuskoski & Hannus* s. 554. Asiallisesti samoin *Hannus* s. 518 s. Näin jo *Reino Kuuskoski*: Näkökohtia kunnallisvalitukseen annettavasta päätöksestä, LM 1941 s. 546.

lainmukaisuutta.¹² Myös KHO:n käytännössä tällaista virallisperiaatetta on sovellettu melko usein, vaikka vakiintunutta linjaa ei olekaan muodostunut.¹³ Tätä korkeimman hallinto-oikeuden käytännön linjaa kuvaa myös se, että usein sen päätöksissä 1970-luvun alkupuolelle asti luettiin kukin kunnallislain valitusperuste ja todettiin nimenomaan, oliko päätös tuon valitusperusteen vastainen, vaikka kaikkiin valitusperusteisiin ei valituksessa ollutkaan vedottu.¹⁴ Tätä perustelutapaa muutettiin kuitenkin 1970-luvulla niin, että vain toimivallan ylittäminen katsottiin valitusperusteista voitavan ottaa huomioon viranpuolesta.¹⁵

Tulkintalinja ei kuitenkaan ole vakiintunut. Itse asiassa jo 1950-luvulta lähtien katsottiin useissa tapauksissa, että valitusviranomaisen oli sidottu valituksessa esitettyihin valitusperusteisiin tai vastaaviin perusteluihin.¹⁶ Myös tuoreimmassa asiassa koskevassa periaatteellisessa päätöksessään korkein hallinto-oikeus on edelleen pysynyt tällä tulkintalinjalla.

¹² *Pirkko Valliniemi*: Kunnallisvalitus. Korkeimman hallinto-oikeuden ja läänioikeuksien esittelijöiden jatkokoulutuskurssit. Helsinki 1971 s. 129 toteaa ehkä jonkin verran kärjistetysti: »Kunnallisvalitus ei siis ole keino valittajalle oikeuksiinsa pääsemiseksi, vaan se muodostaa sen sijaan välineen viranomaisen laillisuuskontrollille kunnallishallinnossa».

¹³ *KHO 1953 II 666*: Kunnanvaltuuston päätöksen lainvastaisuudesta vasta KHO:ssa esitetty valitusperuste tutkittiin (ensivalituksessa valitusperusteena toimivallan ylitys) ja päätös kumottiin. Äänestys 3—2.

KHO 1966 II 34: KHO kumosi kunnanhallituksen päätöksen laista poikkeavassa järjestyksessä syntyneenä, vaikka tähän perusteeseen ei valituksessa ollut lainkaan vedottu.

KHO 1969 II 72: Kaupunginhallitus oli ylittänyt toimivaltansa ratkaistessaan asian, jossa päätöksen tekeminen kuului valtuustolle. KHO kumosi päätöksen tällä perusteella, vaikka valituksessa ei ollut vedottu tähän perusteeseen.

KHO 1976 II 30: Kun kunnanhallitus oli päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltansa, läänioikeus oli voinut kumota kunnanhallituksen päätöksen sanotulla perusteella, vaikka valittaja oli vaatinut päätöstä kumottavaksi yksinomaan sillä perusteella, että se oli lainvastainen.

Ks. myös kirkollishallinnon alalta *KHO 3.8.1972 T 2837*: Se, että valittajat eivät olleet tuomiokapitulissa vedonneet asian käsittelyssä kirkkohallintokunnassa tapahtuneeseen virheeseen, ei ollut esteenä kirkkohallintokunnan päätöksen kumoamiselle sanotun virheen perusteella.

¹⁴ Tästä käytännöstä ks. *Valliniemi* s. 129 s. Viimeisin tämän käytännön mukainen päätös lienee vuosikirjaselostusten mukaan *KHO 1973 II 58*.

¹⁵ Näin *Valliniemi* s. 130.

¹⁶ Tosin näin jo *KHO 1938 II 226*: Maaherran ei olisi tullut ottaa valtuuston päätöksen kumoamisen perusteeksi perustetta, johon valituksessa ei ollut vedottu.

KHO 1955 II 4: Kaupunginhallituksen päätöstä ei voitu kumota sellaisella perusteella, jolla päätöksestä ei ollut valitettu.

KHO 1961 II 3: Koska valittaja oli sekä valituskirjassaan että asiassa esittämissään muissa kirjelmissä vaatinut kaupunginhallituksen päätöksen kumoamista yksinomaan sillä perusteella, että päätös oli kauppahallin järjestyssäännön vastainen, LO:n ei olisi pitänyt tämän valituksen johdosta ryhtyä harkitsemaan, oliko kaupunginhallitus toimivaltainen viranomaisen asiassa.

KHO 12. 12. 1980 T 6360: Koska lääninoikeudelle toimitetussa valituskirjassa oli vaadittu kunnanhallituksen vaalipäätöksen kumoamista yksinomaan sillä perusteella, ettei virkaan valittu ollut pätevä kyseiseen virkaan, lääninoikeuden ei olisi tullut valituksen johdosta ryhtyä harkitsemaan, oliko sanottu päätös mennyt kunnanhallituksen toimivaltaa ulommaksi, eikä tällä perusteella kumota kunnanhallituksen päätöstä. (Lääninoikeus oli kumonnut päätöksen sillä perusteella, että ohjesäännön mukaan kyseisen viran täyttäminen kuului sosiaalilautakunnan toimivaltaan ja kunnanhallitus oli siten ylittänyt toimivaltansa.)

Jonkin verran varovaisena yhteenvetona edellä selostetusta voidaan todeta ns. vallitsevan tulkinnan oikeuskäytännössä useimmiten edellyttävän, että valittajan on esitettävä kunnallisvalituksen oikeudellisesti relevantit perustelut jo ensivalituksessa. Valitusviranomaisen ei voi viran puolesta puuttua virheellisyyksiin, joihin valittaja ei ensivalituksessa nimenomaan ole vedonnut, vaikka nuo virheellisyydet muuten kävisivätkin ilmi asiakirjoista tai asian käsittelyn yhteydessä.

3. Oikeuskäytännön perusteluja ei ole esitetty yhtä selvästi kuin lainopollisen tulkintalinjan, joka tähdentää prosessuaalisten säännösten liberaalia ja valittajan oikeusturvaa korostavaa tulkintaa. Sisällöllisiä perusteluja oikeuskäytännölle voi olettaa löytyvän rinnastuksesta muihin, kehittyneempiin prosessilajeihin ja kunnallisvalituksen yhteydessä myös kansalaisten itsehallinnon periaatteesta johdetuista valitusviranomaisen tutkimisvallan rajoituksista.

Etenkin suora rinnastus siviiliprosessuaalisiin periaatteisiin voi johtaa korostamaan valitusviranomaisen passiivisuutta. Samoin kuin siviiliprosessin kantajan, myös kunnallisvalituksen tekijän voidaan ajatella haluavan ja voivan disponoida valituksensa kohteesta ja sen ulottuvuudesta. Ensivalituksessa (vast. kanteessa) olisi siten jo esi-

KHO 1963 I 14: Kunnallisvalituksessa ei voitu tutkia valitusperustetta, joka oli esitetty valitusajan umpeenkuluttua annetussa vastaselityksessä. Äänestys 19—2.

KHO 1963 II 305: Vasta KHO:ssa esitettyä valitusperustetta ei tutkittu.

KHO 1965 II 78: Vastaselityksessä esitettyä uutta valitusperustetta ei tutkittu.

KHO 1969 II 57: Kauppalanhallitus ei voinut kumota teknillisen lautakunnan toimittamaa vaalia sellaisella perusteella, jota valittaja ei ollut esittänyt valituksensa tueksi. Äänestys 3—2.

KHO 1978 II 36: Koska nuorisolautakunnan päätökseen ei ollut haettu muutosta sillä perusteella, että päätöksen tekeminen ei kuulunut kunnan toimialaan, LO:n ei olisi tullut tällä perusteella kumota lautakunnan päätöstä. Samoin 1979 II 41 ja 42.

Ratkaisussa *KHO 12. 3. 1979 T 1192* ei myöskään viran puolesta tutkittu, oliko kaupunginhallitus tehnyt päätöksen asiassa, joka johtosäännön mukaan mahdollisesti kuului lautakunnan toimivaltaan.

Ks. myös samoin kirkollishallinnossa *KHO 1967 II 41* ja *1961 II 519* sekä verotusasioissa *KHO 1955 II 883 a* ja *1964 II 553*.

tettävä kaikki välttämättömät oikeudelliset vaatimukset perusteluineen, jotta myös vastapuoli voisi varautua niihin. Valitusviranomaisen olisi vastaavasti sidottu valituksessa esitettyihin vaatimuksiin ja niiden perusteisiin ja perusteluihin. Periaate »ne eat judex ultra petita partium» soveltuisi siis myös hallintolainkäyttöön.¹⁷

Myös kansalaisten itsehallinnon periaate voi olla perusteena pitää valitusviranomaisen toimivaltaa suppeana. Kansalaisten itsehallinto muodostaisi siten tavallaan yksityisautonomiasa vastaavan suojatun vapauspiirin, johon valtion elin ei voi puuttua omasta aloitteestaan myöskään tutkiessaan tuohon vapauspiiriin kuuluvasta toiminnasta tehdyn valituksen.

Eräänlaisena välittävänä perusteluna voidaan pitää käsitystä, jonka mukaan eri valitusperusteilla tehdyt valitukset voivat määrittää valitusviranomaisen toimivaltaa eri tavoin. Esimerkiksi valitusperuste toimivallan ylitys olisi herkemmin tutkittavissa viran puolesta kuin muut valitusperusteet.¹⁸ Voidaan myös ajatella, että etenkin asianosaisen oikeuden loukkaamisen perusteella tehty valitus oikeuttaisi valitusviranomaisen aktiivisemmin tutkimaan myös muita valitusperusteita viran puolesta, koska valitus perustuu välittömämmin oikeusturvan vaatimukselle. Myös ns. mitättömyysvalituksen tai hallintopurun kohteeksi soveltuvat virheet saatettaisiin ottaa huomioon *ex officio*.

4. Tässä konstruoidut argumentit osoittautuvat tarkemmassa erittelyssä varsin ongelmallisiksi. Siviiliprosessin periaatteiden soveltaminen hallintoprosessiin edellyttää jo sinänsä varovaisuutta prosessilajien erilaisuuden vuoksi.¹⁹ Erityisesti »ne eat judex ultra petita partium» -periaatteella on siviiliprosessissa toisenlainen funktio, kos-

¹⁷ Ks. tästä periaatteesta erityisesti siviiliprosessuaalisessa muutoksenhaussa *Tauno Tirkkonen*: Suomen siviiliprosessioikeus II. Porvoo 1966 s. 392 ja s. 420 ss. *Pekka Kurvinen*: Pääasialratkaisusta hallintoprosessissa, LM 1975 s. 630 perustelee tämän periaatteen soveltamista hallinto-oikeudellisessa muutoksenhaussa *reformatio in pejus* -kiellolla.

¹⁸ Ks. edellä alav. 15. Ks. myös *Kurvinen* LM 1975 s. 629, joka katsoo, että vain toimialan ylitys voitaisiin tutkia *ex officio*.

Vrt. kuitenkin *Eeva Rautalahti*: Kunnan toimialaa ja kunnallisten viranomaisten toimivaltaa koskevasta KHO:n oikeuskäytännöstä. Korkeimman hallinto-oikeuden ja läänioikeuksien esittelijöiden jatkokoulutuspäivät 22.—23. 11. 1979. KHO:n julkaisusarja 3/1980, s. 79. Rautalahden mukaan viranomaisen toimivaltaa ei säännönmukaisesti nykyään tutkita viran puolesta. Viran puolesta se voitaisiin tutkia vain »räikeissä toimivallan ylitystapauksissa».

¹⁹ Näiden prosessin lajien eroista ja yhtäläisyyksistä ks. *Tauno Ellilä*: Hallintokanteiden lajeista. Juhlajulkaisu Kaarlo Kaira & U. J. Castren. Vammala 1961 s. 54 ss., *Andersson JFT* 1963 s. 345 ss., *Eero Vilkkonen*: Hallintolainkäyttö I. Helsinki 1976, s. 134 ss.

ka asianosaisilla yleensä on reaalista intressiä ja halua disponoida oikeusriitansa kohteesta ja sen erilaisista oikeudellisista aspekteista. Siviiliprosessissa, toisin kuin hallintoprosessissa, myös kanteen kehittäminen ja lisäkanteen ottaminen on mahdollista. Kyseistä periaatetta ei kuitenkaan siviiliprosessissa noudateta poikkeuksetta. Kannetta voidaan useissa tapauksissa muuttaa myös muutoksenhakuasteessa.²⁰ OK 14 luvun 2.3 §:n mukaan (myös ylemmässä oikeudessa kiellettyinä) kanteen muuttamisena ei myöskään pidetä uusien seikkojen esittämistä kanteen tueksi, jos asia ei sen johdosta muutu toiseksi ja OK 24 luvun 4 §:n mukaan ylemmässä oikeudessa ilmestyneet uudet perusteet voidaan lisätä tuomioon.

Dispositiivissa riita-asioissa tuomioistuimen passiivisuus on joka tapauksessa helpommin perusteltavissa kuin hallintoprosessissa, jolle on usein ominaista ns. heikko kaksiasianosaissuhde. Tällaisissa prosesseissa ei disponointi yleensä edes ole sallittu.²¹ Erityisesti kunnallisvalituksessa valittajalla ei yleensä ole samanlaista intressiä saada valituksenalainen päätös muutetuksi tai kumotuksi nimenomaan esittämillään perusteilla ja perusteluilla, joskin valittaja luonnollisesti pyrkii kykyjensä mukaan perustelemaan vaatimustaan. Hallintolainkäytön yleisiä periaatteita sääntelevä HValL — erityisesti sen 9 a ja 11 a § — ei kuitenkaan sinänsä edellytä, että kaikki perusteet ja perustelut on esitettävä jo ensivalituksessa, jotta valitusviranomainen voisi ottaa ne huomioon.

Ehkä painavin argumentti muodostuneen oikeuskäytännön perusteluksi voi kuitenkin perustua HM 51.2 §:ssä esitettyyn kansalaisten itsehallinnon vaatimukseen: Valitusviranomaisen passiivisuus nähdään kansalaisten itsehallinnon yhtenä takeena. Tämän perustelun implikoima kunnallishallinnon laillisuuden valtiollisen valvonnan ja kansalaisten itsehallinnon suhteen vastakkaisuus voidaan kuitenkin problematisoida. Kansalaisten itsehallinnon reaalisuuden voidaan pikemminkin ajatella edellyttävän kunnallisten elinten toiminnan lainmukaisuutta kuin tuon toiminnan vapautta laillisuuden (mutta vain sen) valtiollisesta kontrollista.²²

Yleisesti voidaan todeta, että hallintovalituksen tutkimiseen liittyvä »oikeudellinen valvonta ei rajoita hallintoviranomaisten lainmukaista toimintaa, vaan pyrkii vain hallinnon lainalaisuuden periaat-

²⁰ Ks. esim. *Veikko Rehnikainen: Jutun palauttamisesta*. Vammala 1956, s. 232 ss.

²¹ Ks. *Vilkkonen I* s. 35 ss., *Kurvinen LM* 1972 s. 297.

²² Ks. *Andersson JFT* 1963 s. 369 s.

teen mukaisesti takaamaan toiminnan laillisuuden».²³ *Erityisesti* kunnallisvalituksen perusteella toteutuva valtiollinen valvonta voi rajoittaa vain yleistä hallintovalitusta suppeammin kunnan elinten toiminnan itsenäisyyttä. Vain asianosainen tai kunnan jäsen voivat kussakin yksittäistapauksessa laukaista tuon kunnan elimen päätöksen laillisuuden valtiollisen kontrollin. Valitusviranomainen ei voi muuttaa valituksenalaista päätöstä eikä valtion viranomainen toisaalta voi estää laittomankaan päätöksen täytäntöönpanoa, jos päätöksestä ei valiteta.

Siten kunnallisvalituksen johdosta toteutuva valtion valvonta voi tuskin käytännössä muodostua uhkaksi kansalaisten itsehallinnolle, vaikka siinä tutkittaisiinkin esimerkiksi valitusajan jälkeen esitetty valitusperuste tai valituksen perustelu tai vaikka valitusviranomainen viran puolesta ottaisi huomioon selvän lainvastaisuuden.²⁴ Ilmeisesti suurempaa muutoksenhakumekanismiin liittyvää uhkaa kansalaisten itsehallinnolle merkitsee lisääntynyt lainsäädäntö, jossa järjestetään yleinen hallintovalitus kunnan elimen — lähinnä lautakunnan — päätöksistä. Näin sallitaan myös elimen päätöksen tarkoituksenmukaisuuden keskitetty kontrolli, mutta kunnan jäsenen valitusoikeus suljetaan samalla pois. Yleisen hallintovalituksen johdosta valitusviranomainen voi myös muuttaa kunnan elimen päätöstä.

Eräät muutkin seikat puoltavat käsitystä, jonka mukaan valitusviranomaisen korostettu passiivisuus ja täydellinen pitäytyminen vain ensivalituksessa esitettyihin perusteisiin ja perusteluihin saattaa johtaa muodollisuuteen muodon itsensä vuoksi. Kunnallisvalituksen valitusperusteet eivät eroa toisistaan selvärajaisesti vaan ovat suureksi osaksi päällekkäisiä. Valittajan ei siten voi yleensä edellyttää pystyvän puhtaasti oikeusdogmaattisesti muodosteltujen valitusperusteryhmien erojen havaitsemiseen ja vastaavien oikeudellisesti relevanttien perustelujen yksilöimiseen.

Myös kansalaisten oikeusturvan, lainkäytön palveluperiaatteen ja kansalaiskeskeisen ajattelutavan vaatimukset puoltavat johdonmukaisesti sovellettuina jäykän muodollisuuden välttämistä prosessuaalisin perustein, kun kunnallisvalitusta ja yleensä hallintovalitusta koskevat säännöksetkään eivät sitä edellytä. Valitusviranomaisen tutkimisvalian ulottuvuutta tulisi sen sijaan tarkastella eritellymin. Huomioon tulee ottaa ainakin valituksenalaisessa päätöksessä olevan virheen

²³ *Aarne Nuorvala*: Oikeusvaltioajattelu ja kansalaisten oikeusturva hallinto-lainkäytön lähtökohtana. LM 1978 s. 225.

²⁴ Vrt. *Toivo Holopainen*: Kunnan asema valtiossa. Vammala 1969 s. 309 alav. 16.

luonne ja joissain tapauksissa myös kunnallisvalituksen kohteena olevan oikeussuhteen laatu.

Siten virheiltä ja lainvastaisuuksilta, joihin valitusviranomaisen voi puuttua viran puolesta, on edellytettävä selvempää ilmeisyyttä kuin seikoilta, jotka valituksessa nimenomaan tuodaan esiin ja joihin siinä vedotaan. Tämän ilmeisyyden ei kuitenkaan tarvitse olla yhtä selvää kuin hallintopurussa tai mitättömyysvalituksessa.²⁵ Toisaalta tässä esitetty ei voi merkitä, että valitusviranomaisen tulisi nykyistä yksityiskohtaisemmin tutkia ja selvittää kaikki päätöksenteon vaiheet niissä mahdollisesti piilevien virheiden löytämiseksi. Esimerkiksi selvien kirjoitettujen normien vastaiset virheellisuudet (elinten välisten toimivaltarajojen ylitys, menettelyvirheet, jotka selvästi ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun jne.) ovat sen sijaan yleensä otettavissa huomioon, jos ne valituksen tutkimisen yhteydessä havaitaan. Toisaalta useimmiten tulkinnalliset seikat, kuten päätöksen pysyminen kunnan toimialan puitteissa tai harkintavallan väärinkäyttö voidaan harvemmin ottaa huomioon viran puolesta.²⁶ Etenkin hakemus- ja anomusasioissa, jos KunL 139 §:n mukaisessa valituksessa on kyse vain anojan tai hakijan intressistä, valitusviranomaisen tutkimisvalta saattaa myös olla suppeampi,²⁷ vaikka valittajan oikeusturvan kannalta mahdollisprosessuaalisten periaatteiden tiukka soveltaminen näissäkään asioissa ei aina ole perusteltua.

²⁵ Ks. HPurkuL 6 ja 7 §. Ns. mitättömyysvalituksesta ks. *Kuuskoski & Hannus* s. 547.

²⁶ Toimialan ylityksen osalta ks. *KHO 1978 II 36* sekä *1979 II 41* ja *42* (edellä alav. 16). Ks. myös *Holopainen* s. 316 s.

²⁷ Ks. *Merikoski* s. 382 s.