

JUHLAJULKAISU

PAAVO KASTARI

1907 · 13/11 · 1977

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1978. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 951-9068-80-5 (sid.)

ISBN 951-9068-81-3 (1/2 nahk.)

ISBN 978-951-855-872-2 (PDF)

Aarne Nuorvala

Yleinen valitusoikeus hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmämme yhtenä peruseriaatteena

Aiheen teki ajankohtaiseksi hallituksen esitys eduskunnalle lunastuslainsäädännön uudistamisesta (no 179/1975 II vp.). Kirjoituksen rungon muodostaa eduskunnan laki- ja talousvaliokunnalle 23. 4. 1976 annettu lausunto.

Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta koskevan lakiehdotuksen 88 §:n 1 momentti ja 4 §:n 1 momentti olivat seuraavansisältöiset:

»Valtioneuvoston päätökseen 4 §:n 1 momentissa tarkoitettussa lunastusasiassa ei saa hakea valittamalla muutosta, jollei korkein hallinto-oikeus sillä perusteella, että lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa on tärkeätä saattaa asia sen tutkittavaksi, myönnä siihen lupaa.»

»Lunastaa saadaan, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei kuitenkaan saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koituva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty.»

Muutoksenhakuoikeuden rajoituksia perusteltiin hallituksen esityksessä muun ohella seuraavasti:

»88 ja 89 §. Muutoksenhausta hallintoasioissa 24 päivänä maaliskuuta 1950 annetun lain (154/50) 4 §:n 1 momentin mukaan asianosainen, joka katsoo valtioneuvoston tai ministeriön päätöksen loukkaavan oikeuttansa, voi tehdä päätöksestä valituksen, mikäli laissa tai asetuksessa ei ole toisin säädetty. Sanotun pykälän 2 momentin mukaan ylemmän ja alemman hallintoviranomaisen päätöksestä saadaan tehdä valitus, jollei erityisessä tapauksessa ole laissa tai asetuksessa toisin säädetty. Näiden säännösten nojalla voidaan valittaa myös valtioneuvoston ja lääninhallituksen pakkolunastuslain 1, 3 ja 4 §:n nojalla tekemästä pakkolunastusluvan myöntämisestä koskevasta päätöksestä. Hallintovalituslain 5 §:n 1 momentin mukaan muutoksen-

hakuviranomainen on korkein hallinto-oikeus. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi voi tulla valitus, jossa on kysymys ainoastaan sen seikan arvioimisesta, vaatiiko yleinen tarve lunastamista kysymyksessä olevassa tapauksessa. Toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden on, jos se katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, jätettävä asia hallituksen ratkaistavaksi. Siltä osin kuin asiassa on kysymys myös siitä, onko päätös tai toimenpide lainvastainen, korkeimman hallinto-oikeuden on annettava siitä lausuntonsa (L korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22.7.1918/74 5 §). Kysymystä siitä, vaatiiko yleinen tarve ao. tapauksessa lunastusta vai ei, ei kuitenkaan ole katsottu viimeksi mainitun lainkohdan edellyttämäksi tarkoituksenmukaisuuskysymykseksi, vaan oikeuskysymykseksi, joka korkeimman hallinto-oikeuden on ratkaistava. Korkein hallinto-oikeus onkin tutkinut ja ratkaissut myös valitukset pakkolunastuslain 1 §:n nojalla annetuista lunastusluvan myöntämistä koskevista päätöksistä.

Pelkästään yleisen tarpeen vaatimuksia koskevien kysymysten arviointi soveltuu kuitenkin huonosti oikeuskysymysten harkintaa varten kokoonpannun ja asetetun tuomioistuimen tehtäväksi. Toisaalta on todettava, että erityislakien lunastusperusteita koskevat säännökset edellyttävät monissa tapauksissa myös selvästi oikeuskysymysten luontoisten kysymysten harkintaa. Näistä syistä on katsottu tarpeelliseksi tietyssä määrin rajoittaa mahdollisuutta hakea valittamalla muutosta valtioneuvoston päätöksiin lunastusasioissa ja ehdottaa, että muutoksenhaku olisi mahdollista 4 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa vain, jos korkein hallinto-oikeus sillä perusteella, että lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa on tärkeätä saattaa asia sen käsiteltäväksi, myöntää siihen luvan (88.1 §).»

Lainkäyttö hallintoa koskevissa oikeusasioissa on meillä vakaantunut muusta lainkäytöstä erilliseksi hallintolainkäytöksi. Ratkaisevan kehitysvaiheen muodosti korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) perustaminen vuonna 1918 riippumattomaksi yleiseksi tuomioistuimeksi ylimmän asteen hallintolainkäyttöä varten.

Seuraavana vuonna annetussa hallitusmuodossa vahvistettiin KHO:n valtiosääntöoikeudellinen asema ja samalla hallintolainkäyttö järjestelmänä perustuslaissa: hallitusmuodon 2 §:n mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmämme on pitkäaikaisen kehityksen tulos, johon ovat vaikuttaneet vanhat oikeusperinteemme ja kansalaisten oikeuskäsitykset sekä käytännön tarpeet.

Järjestelmän peruseriaatteena on mahdollisuus saattaa hallinnon alalla tehtyjen ratkaisujen lainmukaisuus riippumattoman hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Yleinen muutoksenhakuoikeus kuuluu kansalaisten yhdenvertaisuuteen (HM 5 §) ja hallinnon lainalaisuuteen (HM 92 §) rakentuvan oikeussuojajärjestelmämme perusteisiin. Asianosaisaloitteisten oikeusturvakeinojen korostettu merkitys ilmenee myös hallitusmuodon 93 §:n säännöksestä, jonka mukaan oikeudenloukkauksen tai vahinkoa kärsineellä on aina itsenäinen mahdollisuus sekä rangaistus- että korvausvaatimuksen nostamiseen virkamiestä vastaan.

Tuomioistuin toimii ulkopuolisena ja puolueettomana riidanratkaisijana; se vahvistaa, mitä yksittäisessä ja riidanalaisessa tapauksessa on kulloinkin pidettävä oikeusjärjestyksen mukaisena. Lähtökohtana on, ettei hallintoviranomainen voi itse ratkaista, onko sen menettely ollut lainmukaista. Oikeussuojalle hallinnon alalla on kansalaisten oikeusturvan kannalta vasta silloin riittävät takeet, kun hallinnon lainmukaisuutta voidaan valvoa varsinaisen hallintojärjestelmän ulkopuolelta. Hallintotuomioistuimet harjoittavat tätä oikeudellista valvontaa ratkaisemalla yksittäistapauksia koskevia valituksia.

Hallintotuomioistuin tutkii valitukset oikeuskysymyksinä. Kysymys on sen ratkaisemisesta, onko hallintopäätöstä tehtäessä menetelty lainmukaisesti ja onko päätös sisällykseltään lainmukainen. Tuomioistuimessa harkinta tapahtuu laissa säädetyn toimivallan ja asiassa sovellettavan säännöksen sekä kulloinkin kysymyksessä olevan asian puitteissa. Tuomitsemistoiminta on aina sidottu yksittäiseen ratkaisutilanteeseen, jossa asianosaisia kuulemalla ja tuomioistuimen toimesta muutoinkin selvitetään ratkaisuun vaikuttavat tosiseikat.

Muutoksenhakujärjestelmän sisältönä on oikeussuojan antaminen kansalaisille. Hallinnon ja hallintolainkäytön kokonaisuuden kannalta katsoen tavoitteena on aineellisen oikeuden vaatimuksia vastaavan ja muodollisesti oikean ratkaisun antaminen asianosaiselle. Tämä on hallinnon oikeussuojajärjestelmään kuuluvan tuomioistuintoiminnan, niin sanotun tuomioistuinkontrollin ydin. Ei ole kysymys mistään yleisestä kontrollista, hallintovallan käyttäjiin kohdistuvista yleisistä valvontatehtävistä. Tuomioistuinkontrolli ei rajoita hallintoviranomaisten lainmukaista toimintaa, se vain pyrkii hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaisesti takaamaan toiminnan laillisuuden. Järjestelmän perustana on oikeusvaltioperiaatteen vaatimus: valtiovallan käytön tulee tapahtua oikeusjärjestyksen mukaisesti; virkakoneiston toiminnan tulee muodollisesti ja asiallisesti olla lakiin sidottua; ja kansalaisten

tulee saada riittävää ja todellista oikeussuojaa sekä suhteessa toisiinsa että julkiseen valtaan nähden heidän oikeuksiinsa puuttumisen varalta.

Valtiosääntökomitea lausui välimietinnössään (Komitean mietintö 1974: 27 s. 99 ja 103), että oikeusturvanäkökohdat ja kansalaisten tasa-arvoisuuden lisääminen lain edessä puoltavat eräiden tärkeimpien oikeudenkäyntiin liittyvien oikeuksien turvaamista perustuslain tasolla. Senmukaisesti komitea yksimielisesti katsoi, että valtiosääntöön tulisi sisällyttää säännöksiä kansalaisten perusoikeuksista oikeudenkäynnissä. Kysymykseen saattaisivat lähinnä tulla oikeus julkiseen oikeudenkäyntiin, oikeus puolustautua ja saada asiantuntevaa oikeusapua, oikeus saada perusteltu päätös sekä yleinen muutoksenhakuoikeus, mutta niiden tarkempi sisältö olisi vielä selvitettävä.

Kun julkisen hallinnon osuus yhteiskunnassa on jatkuvasti laajentunut ja julkisoikeudelliset oikeussuhteet ovat moninaistuneet, ovat oikeudellisten ristiriitojen mahdollisuudet samalla lisääntyneet ja oikeusturvan tarve kasvanut. Sen vuoksi on myös hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän merkitys entisestään korostunut.

Hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmämme kehittämisen voidaan sanoa olleen vireillä koko itsenäisyytemme ajan.

KHO:n perustamista koskevassa hallituksen esityksessä (no 7/1917 vp.) lähdettiin siitä, että tavoitteena oli »todellisen oikeuslaitoksen aikaansaaminen hallinto-oikeudellisten riita-asiain käsittelyä varten». Alemmanasteisen hallintolainkäytön organisaation uudistaminen jätettiin kuitenkin taloudellisiin vaikeuksiin viitaten myöhempään ajankohtaan. Senmukaisesti presidentti Ståhlberg sittemmin toimiessaan 1920-luvun puolivälistä alkaen lainvalmistelukunnan jäsenenä valmisti hallintolainkäytön kehittämistä koskevia ehdotuksia. Vuonna 1936 ilmestyi perustavaa laatua oleva mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä lakiesityksineen (lainvalmistelukunnan julkaisu no 5/1936 sekä sen pohjalta laaditut uudet esitysehdotukset no 1/1938 ja 3/1939).

Periaatteellinen lähtökohta oli jo alkuaan se, että valitusoikeuden tulee olla yleinen. Senmukaisesti mietintöön alemmanasteisesta hallintolainkäytöstä sisältyi ehdotus yleisestä valitusoikeudesta lainvastaisista päätöksistä. Kysymys oli oikeusvalituksesta ja se koski sekä valtioneuvostoa että muita hallintoviranomaisia.

Lainvalmistelukunnan ehdotusten valmistuttua 1930-luvun puolivälissä ei niiden toteuttamiseen seuranneiden puolentoista vuosikym-

menen aikana ollut mahdollisuuksia. Vasta sen jälkeen päästiin työtä jatkamaan. Kun ei voitu jäädä odottamaan hallintoprosessin yleisempää uudistamista, ryhdyttiin lainsäädäntötoimiin muutoksenhakumennettelyä, muun ohella valitusaikaa koskevien yleisten säännösten aikaansaamiseksi. Siihen liittyi myös valitusoikeuden yleinen järjestäminen. Tältä osin kysymys oli osittaisuudistuksesta. Hallituksen esityksessä laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa ei valtioneuvoston ja ministeriöiden osalta esitetty yleistä valitusoikeutta (lainvalmistelukunnan mietintö no 5/1944 ja hallituksen esitys no 40/1949 vp.). Tätä ei eduskunnassa tehdyssä lakialoitteessa pidetty tyydyttävänä. Siinä lausuttiin muun ohella, että valtioneuvosto ja ministeriöt ratkaisevat yksityisiä koskevia oikeuskysymyksiä, jotka heidän kannaltaan ovat yhtä tärkeitä, jollei tärkeämpiäkin, kuin muissa hallintoviranomaisissa esille tulevat. Tämän vuoksi oli tarpeellista kansalaisten oikeusturvaa tarkoittavan muutoksenhakumenettelyn yhtenäistämiseksi ja ajanmukaistamiseksi myöntää valitusoikeus myös näihin päätöksiin. Myös valiokuntien mietinnöissä pidettiin valitusoikeuden tällaista laajentamista tarpeellisenä. Senmukaisesti sai laki (4 §) eduskunnassa nykyisen sisältönsä (lakivaliokunnan mietintö no 22 sekä laki- ja talousvaliokunnan lausunto no 15/1949 vp.).

Hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmämme kehittämiseksi suoritetuista lainsäädäntöuudistuksista ovat tärkeimpiä lääninoikeuksien perustaminen vuonna 1955 ja niiden uudistaminen 1975 sekä mainittu, muutoksenhausta hallintoasioissa vuonna 1950 annettu laki, ns. hallintovalituslaki (154/50). Näin ovat hallintotuomioistuinjärjestelmä sekä hallintolainkäyttö ja muutoksenhakuoikeus hallinnon alalla muodostuneet oikeusturvajärjestelmämme olennaiseksi osaksi.

Hallintovalituslaki muodostaa nykyisen valltussäännösten rungon. Pitkäaikaisen ja perusteellisen valmistelutyön tuloksena yhtenäistettiin aikaisemmat hajanaiset valitussäännökset ja saatettiin selvästi pääsääntöisesti voimaan yleinen muutoksenhakuoikeus, josta poikkeaminen edellyttää erityistä säännöstä. Valittaa voidaan yleensä kaikkien hallintoviranomaisten, valtioneuvoston ja ministeriöiden sekä ylempien ja alempien hallintoviranomaisten päätöksistä. Valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä voidaan tehdä vain oikeusvalitus.

Hallintovalituslaissa säädetyn yleisen muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen on selvästi tarkoitettu poikkeukselliseksi. Tämä oli periaatteellisenä lähtökohtana, kun muutoksenhakua KHO:een vuonna 1968 rajoitettiin eräissä vähäisissä verotusta ja sosiaalihuoltoa

koskevista asioissa. Hallituksen esityksessä (no 52/1968 vp.) lausuttiin nimenomaan, että valitusoikeutta voidaan rajoittaa vain sellaisissa vähäisissä asioissa, joissa oikeusturvallisuus ei heikentyisi. Senmukaisesti rajoitukset pyrittiin suuntaamaan yksinkertaisiin, ainoastaan rahaa tai sellaista, mikä on rahana arvioitavissa, koskeviin vähäisiksi katsottuihin asioihin. Vähäistenkin asioiden osalta oli valitusoikeuden rajoittamista harkittaessa kiinnitettävä huomiota siihen, onko oikeusturva riittävä siinä viranomaisasteessa, jonka päätöksen varaan asia jäisi. Niin katsottiin olevan lääninoikeuden osalta, joka kysymyksessä olevissa asioissa toimii ensimmäisenä tuomioistuinasteena.

Muutoksenhakuoikeuden rajoittamiseen liittyi valituslupajärjestelmä. Siitä lausuttiin hallituksen esityksen perusteluissa, että valituskiellosta huolimatta olisi ne vähäiset asiat, joissa annettavalla ratkaisulla on asian ulkopuolelle ulottuvaa erityistä merkitystä, voitava saat-
taa KHO:n tutkittaviksi. Se voisi tapahtua sekä silloin, kun julkinen etu, lainkäytön ohjaaminen ja yhdenmukaistaminen sitä vaatii (prejudikaattidispenssi), että silloin, kun yksityinen etu, asian ulkopuolelle ulottuva merkitys, se että valituksella on asianosaiselle erittäin suuri merkitys muutoinkin kuin kysymyksessä olevassa asiassa, on muutoksenhaun perustana (intressidispenssi).

Hallituksen esityksen mukaan valituslupajärjestelmän tavoitteena oli ensisijassa muutoksenhakujärjestelmän kokonaistoimivuuden parantaminen estämällä vero- ja huoltoasioiden ruuhkautuminen KHO:ssa.

KHO on vuonna 1938 antaessaan valtioneuvostolle lausunnon alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestämisestä (kirje no 5000/21. 11. 1938) käsitellyt myös valituskielloja. KHO lausui, että käytännöllisen oikeuselämän tarpeiden ja vaatimusten johdosta valituskielto saattoi joskus erinäisistä syistä olla tarpeellinen ja että aivan vähäpätöisissä asioissa, joissa oikeussuojaintressi on pieni, voisi tuollainen kielto olla paikallaan turhien valitusten vähentämiseksi, varsinkin niissä tapauksissa, jolloin KHO ei toimi ainoana lainkäyttöasteena.

Edellä selostettujen muutoksenhakua KHO:een koskevien rajoitusten lisäksi on valituskielloja annettu verrattain runsaasti. Niiden osalta kaivattaisiin sekä oikeudellista että tosiasiallista kokonaisselvittelyä. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella on oletettavissa, ettei kieltojen lukumäärä kuvaa muutoksenhakurajoitusten merkitystä. Suurin osa valituskielloista perustuu lyhytikäisiin säädöksiin, jotka kertautuvat lähes vuosittain. Rajoitukset koskevat yleensä vain pieniä erityisasiaryhmiä eivätkä sanottavasti rajoita muutoksenhakua.

Valituskieltoja harkittaessa olisi aina pidettävä silmällä oikeussuojajärjestelmän kokonaisuutta ja sitä, että järjestelmän peruseriaate on yleinen valitusoikeus. Muutoin saattaa syntyä voimassa olevan järjestelmän ja sen käytännön toteuttamisen välille ristiriita, joka muurentaa kansalaisten oikeussuojaa ja voi jopa muuntaa itse oikeussuojajärjestelmää. Muutoksenhaun rajoittaminen sellaisissa asioissa, jotka eivät ole vähäisiä ja joissa annettava päätös nimenomaisesti koskee yksityistä oikeutta, on selvästi oikeusjärjestelmämme yleisten periaatteiden vastaista.

Lunastuslaissa ehdotettu valitusoikeuden rajoittaminen ei sopeutunut hallintolainkäyttömme perustavoitteeseen, mikä on kansalaisten oikeusturvan takaaminen ja jatkuva tehostaminen. Se ei myöskään ollut erotettavissa irrallisesti toteutettavissa olevaksi yksittäistapaukseksi, vaan se olisi nimenomaan kajonnut kokonaisjärjestelmän perusteisiin. Ehdotettu muutoksenhakuoikeuden rajoittaminen olisi ollut käänteentekevä poikkeama voimassa olevasta hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmästä ja sen peruseriaateista. Sellaisia muutoksia ei pitäisi tehdä.

Samansuuntaisia lausuntoja valiokunnalle antoivat myös eräät oikeustieteen edustajat.

Mietinnössään laki- ja talousvaliokunta (LTVM no 1) katsoi, että yleinen tarve ja muut lunastuksen oikeudelliset edellytykset on hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän perusteiden mukaisesti voitava aina muutoksenhakuteitse saattaa KHO:n tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Sen vuoksi valiokunta poisti laista 88 §:n 1 momentin. Samalla kannalla oli eduskunta (87 §; Edusk. vast. — Esitys no 179/1975 II vp. ja laki no 603/77).

Merkille pantavaa on, että eduskunnan kannanotot yleiseen valitusoikeuteen nähden ovat muutoinkin olleet hyvin myönteisiä. Mainitsen siitä kaksi esimerkkiä.

Hallituksen esityksessä taloudellisen kilpailun edistämisestä annetun lain 30 §:n muuttamista (no 33/1977 vp.) ehdotettiin muutoksenhakuoikeus kilpailuneuvoston päätöksistä pääsääntöisesti kiellettäväksi. Talousvaliokunta (TaVM no 4) tosin asettui lakiehdotuksen hyväksymisen kannalle, mutta huomautti olevan oikeusturvan yleisen kehittämisen kannalta tärkeätä, että maassamme ei vastaavanlaisissa tapauksissa ilman todella painavia perusteita tarpeettomasti rajata muutoksenhakuoikeutta. Valiokunta korosti sitä, että esimerkiksi hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän eräänä hyvin keskei-

senä periaatteena on se, että hallintoviranomaisten lopulliset pääasiaratkaisut ovat valituskelpoisia.

Lihantarkastuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (no 244/1976 vp.) antamassaan mietinnössä talousvaliokunta (TaVM no 5) niin ikään on ottanut samansuuntaisen kannan.

Antaessaan lausunnon alustavista ehdotuksista laiksi maankäytön suunnittelusta ja rakentamislainsäädäntöä (Sisäasiainministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto 1.2.1977) KHO on vastustanut suunnitelmia rajoittaa muutoksenhakuoikeutta.

Myös kansalaiset näyttävät olevan sitä mieltä, että heillä tulee olla yleinen mahdollisuus muutosta hakemalla valvoa oikeuksiaan ja sitä, ettei niitä loukata. Helsingin Sanomien toimituttamassa oikeusturvaa ja turvallisuutta Suomessa koskeneessa gallupmielipidetutkimuksessa, jonka tulokset julkistettiin 6.12.1977, oli merkittävää vastaajien myönteinen suhtautuminen oikeuteen hakea muutosta viranomaisten tekemiin päätöksiin. Nykyisiä muutoksenhakumahdollisuuksia pidettiin joko sopivina tai niitä tulisi vastaajien mielestä mieluummin lisätä kuin vähentää.