

JUHLAJULKAISU

KAARLO JUHO
STÅHLBERG

1865 · 28/1 · 1945

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

**TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY
VAMMALA 1945**

ISBN 978-951-855-881-4 (PDF)

Perustaja- ja Kunniajäsenelleen, Presidentti

Kaarlo Juho Ståhlbergille

hänen täyttäessään kahdeksankymmentä vuotta

Kunnioittavasti

Suomalainen Lakimiesyhdistys

28 päivänä tammikuuta 1945

Reino Kuuskoski

Valitus terveydenhoitolautakunnan päätöksestä

Valtion viranomaisten ohella on yleistä terveydenhoitoa varten kunnallisia terveydenhoitoviranomaisia. Tärkein näistä on terveydenhoitolautakunta, joka on asetettava jokaiseen kuntaan, jollei kunnanvaltuusto maalauskunnassa päättä, että kunnallislautakunnan on toimittava terveydenhoitolautakuntana noudattamalla maalauskunnan terveydenhoitolautakunnasta voimassa olevia säännöksiä.¹

Terveydenhoitolautakunnan tehtävä on pitää huolta yleisestä terveydenhoidosta kunnassa ja erittäinkin valvoa terveydenhoidosta annettujen säännösten noudattamista sekä toimia terveydenhoidon edistämiseksi, terveydellisten epäkohtien poistamiseksi ja tarttuvien tautien vastustamiseksi.² Terveydenhoitolautakunta joutuu tällöin julkisena viranomaisena huolehtimaan valtion paikallisista hallinto- tehtävistä valtion viranomaisen sijasta käyttämällä valtion sille siirtämää (delegoimaa) julkista valtaa. Nämä lautakunnan valtuudet ja velvollisuudet perustuvat erikoislainsäädäntöön eikä kunnan yleiseen toimivaltaan, jonka kunnallislait määrittelevät kunnan jäsenten hoidettaviksi kunnan yhteisiksi talous- ja järjestysasioiksi.³ Tällaista

¹ 1. 7. 1927 ann. terveydenhoitolain (as.kok. n:o 192) (jälempänä TervL) 2 §.

² TervL 3 §, jota täydentää 2. 12. 1927 ann. terveydenhoitosäännön (as.kok. n:o 336) (jälempänä TervS) 1 ja 52 §.

³ 27. 11. 1917 ann. maalauskuntain kunnallislain (jälempänä MKL) 1 §:n 2 mom. ja s. p. ann. kaupunkien kunnallislain (jälempänä KKL) 1 §:n 1 mom., molemmat lainkohdat 19. 5. 1925 ann. L:ssa.

kunnallisen viranomaisen hallintotoimintaa voidaan, erotukseksi kunnan omaa taloutta palvelevasta toiminnasta, kunnan taloushallinnosta (egenförvaltning, ekonomisk förvaltning), nimittää kunnan itsehallinnoksi (självförvaltning, offentlig förvaltning).⁴

Suomen hallinto-oikeudessa on yleisenä sääntönä, että hallintoviranomaisen ratkaisu voidaan saattaa ylemmän viranomaisen uudelleen tutkittavaksi.⁵ Tätä sääntöä, joka on ilmaus oikeusturvasta hallinnon alalla, sovelletaan myös itsehallintoa toimittaviin kunnallisiin viranomaisiin. Terveydenhoitolautakunnankin päätöksestä on TervL:n 27 §:ssä säädetty mahdollisuus hakea siihen muutosta. Sen mukaan terveydenhoitolautakunnan TervL:n ja TervS:n nojalla antamasta päätöksestä voidaan valittaa lääninhallitukselle 30 päivässä siitä, kun valittaja on saanut päätöksestä tiedon, ja se, joka ei tyydy lääninhallituksen päätökseen, saa hakea siihen muutosta valituksella, joka on jätettävä korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivässä tiedon saamisesta. Muita yleisiä säännöksiä valittamisesta terveydenhoitolautakunnan päätöksestä ei ole. Tämä niukka valitussäännös jättääkin monta aukkoa. Siitä ei käy ilmi, kenellä on valitusoikeus, eikä myöskään, millä perusteella päätökseen voi menestyksellisesti hakea muutosta. Valitusasteen ja valitusajan täydennykseksi valitusmenettelystä ei ole annettu säännöksiä. Lisäksi valitusoikeus on annettu vain terveydenhoitolautakunnan TervL:n ja TervS:n nojalla tehdystä päätöksestä. Jos päätös on tehty muun säännöksen nojalla, onko valitus silloinkin sallittu? Jos tähän vastataan myönteisesti, niin minkälaiseksi valitus muodostuu yksityiskohdissaan? Tulkittavaksi jää edelleen, onko terveydenhoitolautakuntana toimi-

⁴ Sundberg, Kommunalrätt, Almäna delen (1936) (jälempänä Sundberg, Kommunalrätt), s. 33 ss.

Kunnalle uskotut itsehallintotehtävät on erotettava ns. toimeksisaantitehtävistä, joita kunnat joutuvat hoitamaan suoranaisina valtion hallintotehtävinä valtion viranomaisten välittömän käskyvallan alaisina. Ks. Ståhlberg, Suomen Hallinto-oikeus, Yleinen osa, 2 uud. painos (1928) (jälempänä Ståhlberg, Hallinto-oikeus) s. 273; Kekkonen, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan (1936) s. 54; Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8 painos (1928) s. 115.

⁵ Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 435; Willgren, Förvaltningsrättens allmänna läror (1925) s. 344.

van kunnallislautakunnan päätöksestä valitus tehtävä MKL:n vai TervL:n mukaan? Vielä on selvitettävä, mitä terveydenhoitoasiassa tehtävään valitukseen vaikuttaa se, että terveydenhoitolautakunnan päätös voidaan alistaa kaupunginhallituksen ratkaistavaksi.⁶ Näitä kysymyksiä pyritään seuraavassa tarkemmin selvittämään.

Ensimmäisenä tarkastetaan valitusta TervL:n 27 §:n mukaan. Minkälaiseen terveydenhoitolautakunnan ratkaisuun tämän säännöksen nojalla voidaan hakea muutosta? Lainkohdassa säädetään nimenomaan, että valitus voidaan tehdä päätöksestä eikä vain yleisesti toimenpiteestä. Terveydenhoitolautakunta joutuu nimittäin suorittamaan TervL:n ja TervS:n nojalla myöskin erilaisia toimenpiteitä ja tehtäviä, jotka eivät sisällä sellaista asianratkaisua, josta valitus on sallittu. Tällaisia ovat ensinnäkin kaikki tosiasialliset hallintotoimet, kuten lääkärintarkastuksen toimittaminen, asunnon desinfiointi, viemärien teko jne. Yleinen sääntö on myös, että päätökseen, joka sisältää ainoastaan valmistavan toimenpiteen myöhemmin tehtävää päätöstä varten tai aikaisemmin tehdyn päätöksen toimeenpanon, ei saa erikseen hakea muutosta.⁷ Terveydenhoitolautakunnan toiselle kunnalliselle tai valtion viranomaiselle tekemästä esityksestä tai antamasta lausunnosta ei niinkään voi valittaa.⁸ Sama sääntö koskee selitystä, jonka valitusviranomainen vaatii lautakunnalta sen päätöksestä tehdyn valituksen johdosta.⁹ Mitään asiaratkaisua ei myöskään sisälly lautakunnan sisäistä toiminnan järjestyä koskeviin päätöksiin, kuten kokouksen ajan ja käsittelyjärjestyksen määrittämiseen, eikä niihinkään voida katsoa olevan muutoksenhakuoikeutta.¹⁰ Valitus voidaan näin ollen tehdä ainoastaan sel-

⁶ KKL 34 § 3 mom. 9. 12. 1927 ann. L:ssa.

⁷ KKL 45 §, 2 mom. 9. 12. 1927 ann. L:ssa. *Sundberg*, Kommunalrätt s. 300, 324 s.; KHO 1928 II 616, 1937 II 1251.

⁸ *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 278; *Sundberg*, Kommunalrätt s. 300 s.; KHO 1921 I 121, 1922 II 145, 1925 II 1135, 1935 II 146 ja 1938 I 3.

⁹ KHO 1925 II 1135 ja 1612, 1928 II 2338, 1931 II 3233.

¹⁰ *Sundberg*, Utredning rörande inrättande av ett särskild besvärsinstitut i befordringsärenden för Stockholms stad, Stadskollegiets utlåtanden och memorial, Bihang 1932 n:o 10 (jällempänä *Sundberg*, Besvärsinstitut) s. 42.

laisesta terveydenhoitolautakunnan päätöksestä, johon sisältyy lautakunnan lopullinen ratkaisu käsiteltävässä asiassa.

TervL:n 27 § jättää avoimeksi, kenellä on valitusoikeus terveydenhoitolautakunnan päätöksestä. Kunnallislakien mukaan valitusoikeus valtuuston ja eräiden muiden kunnallisten elinten päätöksistä on jokaisella kunnan jäsenellä.¹¹ Kun terveydenhoitolautakuntakin on kunnallinen viranomainen, voidaan ajatella, että sen päätöksistä jokaisella kunnan jäsenellä olisi yleinen valitusoikeus. Terveydenhoitolautakunnan päätöksissä ei kunnan jäsenillä yleensä kuitenkaan ole sellaisia yhteisiä etuja valvottavana kuin kunnan yhteisissä talous- ja järjestysasioissa, joissa tehdyt virheet jäävät kunnan veronmaksajien rasitukseksi. Kun valtion viranomaisen päätöksestä ei ole tunnustettu yleistä valitusoikeutta (actio popularis), ei samantaisen tehtävän siirtäminen kunnallisen toimielimen suoritettavaksi valtion viranomaisen sijasta voine aiheuttaa valitusoikeuden laajentamista. Terveydenhoitolautakunnan TervL:n ja TervS:n nojalla tekemästä päätöksestä ei siis voida katsoa kenelläkään kunnan jäsenen nojalla olevan valitusoikeutta (KHO 1933 II 2111).

Yleinen sääntö hallintovalituksessa on, että muutosta saa hakea asianosainen eli se, jonka oikeutta päätös välittömästi koskee (intressentti).¹² Tämä sääntö koskee myös terveydenhoitolautakunnan päätöstä. Välittömästi päätös koskee jokaista, jolle siinä on asetettu jokin velvollisuus.^{12a} Edelleen päätös voi koskea henkilön oikeuspiiriä siten, että se sallii toisen tehdä sellaista, mikä vaikuttaa hänen

¹¹ KKL 43 §:n 1 mom. laissa 9. 12. 1927, *Sundberg*, Kommunalrätt s. 301; *sama*, Besvärsinstitut s. 45; *Ikkala*, Valitus kunnanvaltuuston päätöksestä alistettavassa asiassa, Korkein hallinto-oikeus 1918—1943 (1943) s. 181; KHO 1936 I 15. Toisen mielipiteen mukaan valitusoikeus kuuluu vain kunnan äänioikeutetuille jäsenille. Ks. *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 276; *sama*, Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta, 3 uud. painos (1926) (jälempänä *Ståhlberg*, Kunnallishallinto) s. 247 ja *Willgren*, m.t. s. 432.

¹² *Ståhlberg*, Hallinto-oikeus s. 437; *Sundberg*, Kommunalrätt s. 326; *sama*, Grunddragen av allmän förvaltningsrätt (1943) (jälempänä *Sundberg*, Förvaltningsrätt) s. 159; *Saarialho*, Köyhäinholtolainsäädäntö selityksillä ja oikeustapauksilla varustettuna (1935) s. 288, 295.

^{12a} KHO I 1920 II 199, 1924 II 2185, 1929 II 117, 1995, 2190, 2772 ja 2884, 1931 II 2768, 1932 II 129, 1933 II 2111 ja 2088, 1937 II 3664 a.

oikeusasemaansa. Niinpä laitos voi laskea vesistöön jätteitä, jotka saastuttavat naapurin vedenottopaikan (KHO 1936 II 1962). Myöskin kielteinen päätös, päätös, jolla lautakunta kieltäytyy ryhtymästä pyydettyyn toimenpiteeseen, voi välittömästi koskea henkilön oikeusasemaa. Henkilö voi pyytää terveydenhoitolautakunnan toimenpidettä häntä loukkaavan terveydellisen epäkohdan korjaamiseksi, mutta lautakunta päättää olla toimenpiteeseen ryhtymättä (KHO 1936 II 1962, 1938 II 1102—3). Myös kunta yksityisoikeudellisena oikeussubjektina, esim. kiinteistön omistajana, voi valittaa terveydenhoitolautakunnan päätöksestä, ja kunnan puhevaltaa käyttää se viranomainen, jonka tulee edustaa kuntaa sellaisissa asioissa.¹³ Sitä vastoin henkilön oikeusasemaan ei vaikuta se, että päätös vain tosiasiallisesti aiheuttaa hänelle haitallisen seuraamuksen. Ammatinharjoittajan oikeutta ei loukkaa se, että toiselle annetaan lupa samantyyppiseen liiketoimintaan (KHO 1935 II 1501, 1938 II 1357). Eikä päätös, jolla terveydenhoidollisen epäkohdan takia suljetaan liike, loukkaa liikkeen työläisen oikeutta, vaikka hän toimenpiteen kautta menettäisikin työpaikkansa, eikä hänellä siis ole oikeutta valittaa päätöksestä (vrt. KHO 1937 II 4034). Miten laajalle terveydenhoitolautakunnan eri päätösten välitön oikeudellinen vaikutus ulottuu, ei voida yleisellä säännöllä määrätä, vaan on erikseen ratkaistava kussakin yksityistapauksessa.¹⁴

Valitusmenettelystä TervL:n 27 §:ssä annetut säännökset ovat niukat. Ainoastaan valitusaste ja valitusaika on siinä määritelty. Valitusasteena on aina lääninhallitus, ja oikea valitusviranomainen on sen läänin lääninhallitus, johon se kunta kuuluu, minkä terveydenhoitolautakunnan päätöksestä valitetaan. Valitusaika taas on 30 päivää päätöksen tiedoksisaamisesta laskettuna päivittäin eikä kalenterikuukausittain. Säädettyjen määräaikain laskemisesta 25. 4. 1930 annetun lain (as.kok. n:o 150) mukaan tiedoksiantopäivää ei oteta

¹³ Sundberg, Kommunalsrätt s. 326; Sama, Besvärsinstitut s. 69.

¹⁴ Lihanjalostuslaitoksen omistajalla, jonka 25. 8. 1922 ann. lihanarkastuslain (as.kok. n:o 197) 12 §:n mukaan on korvattava laitoksen valvojan palkkio, on katsottu olevan valitusoikeus valvojan palkkion määräämistä koskevasta päätöksestä (KHO 1931 II 209, 1939 II 2147).

lukuun valitusaikaa laskettaessa ja valitus on jätettävä lääninhallitukseen viimeistään 30. päivänä ennen kello 12:ta. Jos valitusaika päättyy pyhäpäivänä, voidaan valitus jättää vielä ensimmäisenä arkipäivänä ennen kello 12:ta. Valittajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon silloin, kun hänelle jätetään pöytäkirjan ote tai virallinen ilmoitus päätöksestä. Milloin henkilö on saapuvilla lautakunnan kokouksessa, katsotaan hänen silloin saaneen päätöksestä tiedon, vaikkei pöytäkirjan otetta tai kirjallista ilmoitusta siitä hänelle jätetä.

Vaikka lainkohdassa ei olekaan mitään säännöstä valituksen muodosta, niin on pidettävä selviönä, ettei suullisesti tehtyä valitusta tutkita, vaan ainoastaan kirjallinen valitus voidaan lääninhallituksessa ottaa huomioon. Samassa valituskirjassa ei voi valittaa useasta eri päätöksestä (OK 14: 5).¹⁵

Valitukseen tulee liittää valituksenalainen päätös,¹⁶ virallisesti oikeaksi todistettu ote terveydenhoitolautakunnan pöytäkirjasta tai muu virallinen ilmoitus lautakunnan päätöksen sisällöstä sekä selvitys siitä, milloin valittaja on saanut päätöksestä tiedon. Valitukseen tulee edelleen liittää kaikki ne todisteet, joihin valituksessa tahdotaan vedota. Valituskirja liitteineen on valittajan itsensä tai hänen laillisesti valtuuttamansa asiamiehen jätettävä lääninhallitukselle. Muulle viranomaiselle annettua valitusta ei tutkita, vaikka valitus olisikin jätetty lääninhallitukselle toimittamista varten. Sen sijaan valitus voidaan lähettää lääninhallitukselle oikeudesta lähettää viranomaisille ja niiltä saada asiakirjoja postitse 31. 1. 1930 annetun lain (as.kok. n:o 45) mukaan valittajan vastuulla myöskin postitse maksetussa kirjeessä. Tällöinkin valituksen on oltava perillä lääninhallituksessa ennen määräajan umpeenkulumista. Valitusmuotojen laiminlyömisestä seuraa yleensä, että valitusta ei oteta tutkittavaksi. Jos kuitenkin virheellinen menettely on ollut valitusosoituksen mukainen, mikä velvoittavan lainsäädännön puuttumisesta huolimatta

¹⁵ Vaikka useampia valituksia on yhdistetty samaan valituskirjaan, valituksia ei voi jättää tutkimatta, vaan ne on erotettava. *Saarialho* m.t. s. 289; KHO 1934 I 53, 1938 II 1679.

¹⁶ Vaikka päätöstä ei ole jätetty, valitus tutkitaan, jos vastapuoli jättää sen. KHO 1937 II 2951.

tavallisesti liitetään terveydenhoitolautakunnan päätökseen, on valitus tästä virheestä huolimatta tutkittava.¹⁷

Valitusasiain käsittelemisessä lääninhallituksessa varataan vaakaantuneen käytännön mukaan mahdolliselle vastapuolelle tilaisuus selityksen antamiseen ja hankitaan selitys tai lausunto päätöksen tehneeltä terveydenhoitolautakunnalta. Mikäli selityksessä tai lausunnossa on esitetty uusia näkökohtia, varataan valittajalle tilaisuus vastata niihin. Asian käsittelyssä lääninhallituksessa ei voida kuulla todistajia, mutta lääninhallitus voi määrätä todistajain kuulustelun toimitettavaksi alioikeudessa. Lääninhallitus voi edelleen hankkia asiasta lausunnon muulta valtion tai kunnan viranomaiselta, lähinnä lääninlääkäriltä tai lääkintöhallitukselta. Kun selitykset ja lausunnot sekä muu tarvittava selvitys on saatu, asia ratkaistaan lääninhallituksen päätöksellä, johon on liitettävä valitusosoitus.^{17a}

Hallintovalituksessa on yleisenä sääntönä, että valitus voidaan perustaa sekä päätöksen lainvastaisuuteen (oikeusvalitus) että sen epätarkoituksenmukaisuuteen (tarkoituksenmukaisuusvalitus).¹⁸ Päätös voidaan kumota tai muuttaa oikeusvalituksessa, jos sen voidaan näyttää syntyneen muodollisesti väärässä järjestyksessä tai olevan sisällöltään vastoin lakia, ja tarkoituksenmukaisuusvalituksessa lisäksi, milloin voidaan todistaa viranomaisen vapaata harkintavaltaa käyttäessään poikenneen siitä ratkaisusta, jota asiassa on objektiivisesti arvostellen pidettävä hyödyllisimpänä ja edullisimpana.

Jos terveydenhoitolautakunnan päätökseen ei katsota voitavan hakea muutosta hallintovalituksin sekä oikeudellisten että tarkoituksenmukaisuusperusteiden nojalla, on toisena mahdollisuutena soveltaa kunnallislakien mukaisia valitusperusteita myöskin terveydenhoitolautakunnan päätöksestä tehtävään valitukseen. Kunnal-

¹⁷ Sundberg, Förvaltningsrätt, s. 160; KHO 1937 II 2199, 1938 II 1677.

^{17a} Lääninhallituksesta 12. 2. 1937 ann. asetuksen (as.kok. N:o 85) 59 §.

¹⁸ Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 442; Willgren m.t. s. 347.

Sundberg katsoo, ettei oikeusvalituksen ja tarkoituksenmukaisuusvalituksen välillä ole periaatteellista eroa. Sundberg, Förvaltningsrätt s. 167; sama, Kommunalrätt s. 306 s. Ks. myös Hammarskiöld, Om inrättande av en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt, Underdånigt betänkande (1907) s. 186.

lislakien mukaisessa kunnallisvalituksessa valitusperusteet ovat rajoitetut siihen, että päätös loukkaa valittajan yksityistä oikeutta taikka että päätös on syntynyt laista poikkeavassa järjestyksessä taikka on vastoin lakia tai asetuksia taikka menee päättäjän toimivaltaa ulommaksi. Kunnallisvalitus on siis luonteeltaan yksinomaan oikeusvalitus.¹⁹ Se on kuitenkin erikoisinstituutti, joka soveltuu kunnallisiin talous- ja järjestysasioihin, joissa kunnan jäsenten taloudellinen vastuu on etusijalla. Terveystenhoitoasioissa sitä vastoin on määrävänä julkinen intressi, joka vaatii, että hallinnolliset ratkaisut ovat sekä laillisia että tarkoituksenmukaisia. Aihetta valitusperusteiden rajoittamiseen ei kunnallisissakaan terveydenhoitoasioissa ole. Terveystenhoitolautakunnan päätöksestä tehtävään valitukseen on näin ollen noudatettava yleistä hallintovalitusta koskevia säännöksiä myös valitusperusteisiin nähden. Käytännössä onkin tarkoituksenmukaisuusvalitus terveydenhoitolautakunnan päätöksestä hyväksytty (KHO 1937 II 3664 a).

Lääninhallituksen päätös sisältää joko valituksen hylkäämisen, jolloin terveydenhoitolautakunnan päätös joko sellaisenaan tai uusin perusteluin jää voimaan, taikka sen hyväksymiseen joko osaksi tai kokonaisuudessaan. Milloin valitus hyväksytään, voidaan terveydenhoitolautakunnan päätös välittömästi oikaista, jos valitusasteella on käytettävänä kaikki tarvittava todistusaineisto. Usein kuitenkin valitusaste voi todeta päätöksen vääräksi tai virheelliseksi, mutta ei voi asiakirjojen nojalla ratkaista, miten päätös on korjattava. Tällöin valitusviranomaisen on pakko palauttaa se päätöksen tehneelle viranomaiselle uuden asiallisen ratkaisun antamista varten. Näin on meneteltävä varsinkin, milloin asian käsittelyssä terveydenhoitolautakunnassa on menetelty virheellisesti. Valitukseen lääninhallitus antaa päätöksensä kirjallisesti, ja siihen on liitettävä valitusosoitus.

Valituksen jatkamisesta lääninhallituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen TervL:n 27 §:ssä annetut säännökset ovat myös niu-

¹⁹ KKL 43 §, verr. KKL 44 § ja MKL 73 §, viimeksimain. laissa 13. 5. 1932. Ståhlberg, Hallinto-oikeus, s. 276; sama, Kunnallishallinto, s. 247, 283 ja 300; Willgren m.t. s. 432; Sundberg, Kommunalrätt, s. 306 ss.

kat. Ainoastaan valitusaste sekä valitusaika ja sen laskeminen on siinä määrätty. Valitussubjektista ei ole annettu säännöksiä. Tällöin voidaan vastaavasti soveltaa niitä sääntöjä, joiden mukaan terveydenhoitolautakunnan päätöksestä valittamaan oikeutettu on edellä määritelty. Milloin lääninhallitus on kokonaan hyväksynyt valituksen, niin valitusoikeus on alkuperäisen valittajan vastapuolella. Jos valitus on osittain hyväksytty, voivat valitusta jatkaa sekä alkuperäinen valittaja että hänen vastapuolensa. Milloin valitus taas on hylätty, on valitustie vain alkuperäisen valittajan käytettävissä. Sen lisäksi on vakaantuneen käytännön mukaan katsottu, että myös terveydenhoitolautakunnalla on valitusoikeus lääninhallituksen päätöksestä, milloin lääninhallitus on muuttanut terveydenhoitolautakunnan päätöstä.²⁰ Terveydenhoitolautakuntaa ei kylläkään tällöin voida pitää asianosaisena, eikä hallintovalituksessa yleensä ole annettu valitusoikeutta sille viranomaiselle, jonka päätös valituksen johdosta on kumottu tai muutettu.²¹ Valitusoikeus terveydenhoitolautakunnalle lienee myönnetty lähinnä sen vuoksi, että se valitusmenettelyssä julkisen edun valvojana edustaa valittajalle vastaisia intressejä. Valituksen tekemisessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja valitusmenettelyyn nähden siellä voidaan myös soveltuvin osin vastaavasti soveltaa niitä sääntöjä, mitkä edellä on annettu valitusmenettelystä lääninhallituksessa.

Selostetut valitussäännöt ovat koskeneet terveydenhoitolautakunnan TervL:n ja TervS:n nojalla tekemiä päätöksiä. Terveydenhoitolautakunta joutuu kuitenkin käsittelemään muitakin asioita ja antamaan päätöksiä muiden säännösten nojalla. Onko näihin ratkaisuihin sovellettava edellä selostettuja tai joitakin muita valitussäännöksiä vai onko valitus niistä kokonaan kielletty, on tulkinnan ratkaistava. Erikoislaeissa, joissa terveydenhoitolautakunnalle annetaan tehtäviä, ei valittamisesta terveydenhoitolautakunnan päätöksestä

²⁰ KHO 1931 II 209 ja 2768, 1932 II 129, 1933 II 2111, 1934 II 2759 ja 1937 II 3664 a.

²¹ Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 438, KHO 1920 I 111, 1923 II 1099, 1926 II 1466, 1929 II 782, 1932 II 380, 1938 II 494.

ole annettu säännöksiä. Poikkeuksen tekee vain rokotuslain 18 §. Sen mukaan terveydenhoitolautakunnan rokotuslain nojalla asettamasta uhkasakosta voidaan valittaa TervL:n 27 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Sitävastoin ei rokotuslaissakaan ole säädetty valittamisesta muusta terveydenhoitolautakunnan sen nojalla tekemästä päätöksestä.²²

Erikoislakien määräämät tehtävät ovat luonteeltaan samanlaisia itsehallintotehtäviä kuin TervL:n ja TervS:n mukaan terveydenhoitolautakunnalle uskotut tehtävät. On luonnollista, että terveydenhoitolautakunta niitä käsitellessään nimenomaisten säännösten puutteessa noudattaa samanlaista menettelyä kuin sen hoidettavissa muissa terveydenhoitoasioissa. Missään erikoislaissa ei ole valituskieltoa, joten yleisen säännön mukaan muutoksenhaku on katsottava sallituksi. Tästä voidaan johtaa analoginen tulkinta myös valitus-säännöksiin. Näin ollen on katsottava, että myös niistä terveydenhoitolautakunnan päätöksistä, joita lautakunta ei ole tehnyt TervL:n ja TervS:n, vaan jonkin erikoislain nojalla, voidaan valittaa TervL:n 27 §:n mukaan. Käytännössäkin tämä tulkinta on hyväksytty makkarain ja muiden lihatuotteiden valvonnasta annettuun asetukseen perustuvaan terveydenhoitolautakunnan päätökseen, joka koskee lihanjalostuslaitoksen valvojan palkan määräämistä.²³

Kunnan hoidettaviksi määrättyjen itsehallintotehtävien lisäksi terveydenhoitolautakunnalle voidaan antaa myös kunnan taloushallinnossa tehtäviä, jotka säännöllisesti kuuluvat kaupungin hallitukselle, kauppalanhallitukselle ja kunnallislautakunnalle. Valtuusto nimittäin voi siirtää näiltä kunnan hallintoelimiltä taloushallinnon

²² Erikoislaeista, jotka asettavat terveydenhoitolautakunnalle velvollisuuksia, voidaan mainita 11. 11. 1927 ann. tuberkuloosiasetus (as.kok. n:o 298), makkarain ja muiden lihatuotteiden valituksen valvonnasta 29. 4. 1932 ann. asetus (as.kok. n:o 133), 10. 7. 1936 ann. rokotuslaki (as.kok. n:o 258), s. p. ann. rokotusasetus (as.kok. n:o 259), 18. 6. 1937 ann. mielisairaslaki (as.kok. n:o 286), 22. 12. 1937 ann. mielisairasasetus (as.kok. n:o 455), 9. 6. 1939 ann. sukupuolitautilaki (as.kok. n:o 198), s.p. ann. sukupuolitautilasetus (as.kok. n:o 199), kunnallisista terveyssisarista 31. 3. 1944 ann. laki (as.kok. n:o 220), kunnan kättilöistä s. p. ann. laki (as.kok. n:o 223) ja kunnallisista äitiys- ja lastenneuvoloista s. p. ann. laki (as.kok. n:o 224).

²³ KHO 1931 II 209, 1939 II 147 ja 17. 12. 1940 päätöstaltio n:o 4028.

alaan kuuluvia tehtäviä muille kunnallisille lautakunnille tai perustaa niitä varten erityisiä lautakuntia. Terveystenhoitolautakunnalle voidaan tällöin siirtää tehtäviä, jotka liittyvät sen säännölliseen toimialaan. Tällaisista tehtävistä voidaan mainita terveyden- ja sairaanhoitoa palvelevien kiinteistöjen hallinto, lautakunnan alaisen palveluskunnan palkkaus, terveydenhoitolaitosten tulojen kanto ja tileistäpoisto jne. Milloin tällainen kunnan taloushallinnon asia on jätetty terveydenhoitolautakunnan ratkaistavaksi, joudutaan selvittämään muutoksenhakumahdollisuus sellaisesta lautakunnan päätöksestä.

Edellä on jo todettu se yleinen sääntö, että kunnallishallinnossa muutoksenhaku on sallittu, jollei sitä nimenomaan ole kielletty. Tämän säännön mukaan on tunnustettava valitusoikeus myös terveydenhoitolautakunnan tekemistä taloushallintoon kuuluvista päätöksistä, koska nimenomaista muutoksenhakukieltoa ei ole. Seuraavassa tarkastetaan lähemmin, miten yksityiskohtaisten säännösten puuttuessa tällaiseen terveydenhoitolautakunnan päätökseen voidaan hakea muutosta.

Tulkinnalla on käytettävänä eri mahdollisuuksia. Ensinnäkin voidaan TervL:n 27 §:n valitussäännökset analogiatulkinnalla ulottaa myös terveydenhoitolautakunnan päätöksiin talousasioissa. Toinen mahdollisuus on soveltaa näihin asioihin, jotka on siirretty terveydenhoitolautakunnalle kaupunginhallitukselta, kauppalanhallitukselta tai kunnallislautakunnalta, niitä muutoksenhakusäännöksiä, jotka ovat voimassa valittamisesta näiden hallintoelinten päätöksistä. Muutoksenhaku määräytyisi silloin kunnallisvalituksesta voimassa olevien säännösten mukaan. Jälkimmäisen vaihtoehdon omaksumisesta joutuu edelleen selvittäväksi kysymys valitustiestä. Onko kunnallisvalitus tällöin tehtävä terveydenhoitolautakunnasta suoraan lääninhallitukseen vai onko asia saatettava ensin kaupunginhallituksen, kauppalanhallituksen tai kunnallislautakunnan käsiteltäväksi ja vasta sen päätöksestä tehtävä valitus lääninhallitukseen?

TervL:n 27 §:n mukaisen hallintovalituksen soveltamista terveydenhoitolautakunnan ratkaisemiin taloushallinnon asioihin voidaan

perustella sillä, että silloin saataisiin kaikista terveydenhoitolautakunnan päätöksistä niiden luonteesta riippumatta yhtenäinen muutoksenhakutie. Tällainen käytännössä mutkaton menettelytapa onkin säädetty köyhäinhoitoasioissa.²⁴

Ne tehtävät, joita terveydenhoitolautakunta taloushallinnon alalla suorittaa, eroavat kuitenkin luonteeltaan lautakunnan itsehallinto-tehtävistä. Niissä ei ole ainakaan pääasiallisesti kysymys julkisesta tai yksityisen edusta, vaan kunnan taloudellisista eduista. Jos terveydenhoitolautakunta hoitaa huonosti sairaalarakennusta, ei se loukkaa kenenkään yksityistä oikeutta, mutta kyllä kunnan jäsenten yhteistä etua. Säännöllisesti tällainen asia on kaupunginhallituksen, kauppalanhallituksen tai kunnallislautakunnan ratkaistava, ja silloin päätökseen voidaan hakea muutosta kunnallisvalitusta koskevien säännösten mukaan (KKL 45 §, MKL 71 §). Jos samanlainen asia siirretään terveydenhoitolautakunnan käsiteltäväksi, ei voine olla aihetta sitä silloin saattaa toisenlaisten muutoksenhakusäännösten alaiseksi. Se valvontamahdollisuus, joka kunnallisvalituksessa on kaikille kunnan jäsenille pidätetty, ja se suoja valtion viranomaista vastaan, mikä sisältyy kunnallisvalituksen rajoittamiseen laillisuusvalitukseksi, eivät voine heikentyä siitä, että asia siirretään toisen kunnallisen elimen ratkaistavaksi. Kun lisäksi kunnallisvalituksen soveltamiseen ei liity sellaisia käytännöllisiä vaikeuksia, jotka pakottaisivat omaksumaan periaatteellisesti arveluttavamman valitustien, niin näyttää kunnallisvalituksen soveltaminen terveydenhoitolautakunnan taloushallinnon alaan kuuluvaan päätökseen oikeutetulta.²⁵ Tätä tulkintaa tukee edelleen se, että tällainen päätös, kuten jälempänä tarkemmin selvitetään, voidaan kaupungissa alistaa kaupunginhallituksen ratkaistavaksi (KKL 34 § 3 mom.), ja silloin asiassa annettavaan kaupunginhallituksen päätökseen voidaan hakea muutosta kunnallisvalituksin.

²⁴ 1. 6. 1922 ann. köyhäinhoitolain (as.kok. n:o 145) 69 §, verr. 11 §:ään laissa 18. 5. 1934. Huoltolautakunnan tehtävänä on mm. huolehtia sen haltuun uskottujen varojen ja omaisuuden hallinnasta ja hoidosta.

²⁵ Sundberg, Kommunalrätt, s. 324.

Kunnallisvalituksen soveltamisessa terveydenhoitolautakunnan päätökseen on eräitä käytännöllisiä vaikeuksia. Ensinnä on ratkaistava edellä mainittu kysymys valitustiestä. Edellä on todettu, että terveydenhoitolautakunnan itsehallintoasiassa antamasta päätöksestä on säädetty suora valitustie lääninhallitukseen. Kaupunginhallituksen, kauppalanhallituksen ja kunnallislautakunnan päätöksestä on myös valitusasteena lääninhallitus (KKL 45 §, MKL 71 §). Sitä vastoin on katsottu, milloin muutoksenhakua kaupungissa taloushallinnon tehtäviä huolehtivan lautakunnan päätökseen ei ole järjestetty, että valitus on tehtävä lautakunnan päätöksestä ensin kaupunginhallitukseen ja vasta sen päätöksestä voidaan tehdä kunnallisvalitus lääninhallitukseen (KHO 1939 II 1364). Kun kuitenkin terveydenhoitolautakunnan päätöksestä itsehallintoasiassa on säädetty suora valitustie lääninhallitukseen, ei taloushallinnon asioissaakaan ole aihetta sellaiseen mutkallisempaan menettelyyn, mitä valitustien ohjaaminen kaupunginhallituksen, kauppalanhallituksen tai kunnallislautakunnan kautta merkitsisi. Täten päädytään siis tulokseen, että valitusaste terveydenhoitolautakunnan päätöksestä myös taloushallinnon asioissa on suoraan lääninhallitus.

Taloushallinnon asioissa haettaessa kunnallisvalituksin muutosta joudutaan kuitenkin noudattamaan toisia valitussäännöksiä kuin TervL:n 27 §:n mukaan tehtävässä valituksessa. Oleelliset eroavaisuudet ovat valitukseen oikeutetuissa ja valitusperusteissa. Kunnallisvalituksessa valitusoikeus on, kuten edellä on selvitetty, paitsi sillä, jonka yksityistä oikeutta päätös loukkaa, siis sellaisella intressentillä, joka edellä esitetyn mukaan on oikeutettu TervL:n 27 §:n mukaankin valittamaan, lisäksi jokaisella kunnan jäsenellä. Valitusperusteissa taas todettiin kunnallisvalituksen eroavan hallintovalituksesta siinä, että se on puhdas laillisuusvalitus. Valitus voidaan tällöin perustaa vain siihen, että valittajan yksityistä oikeutta on loukattu taikka että päätös ei ole laillisessa järjestyksessä tehty taikka että se on ristiriidassa lain tai asetusten kanssa taikka että se menee päättäjän toimivaltaa ulommaksi. Mutta tarkoituksenmukaisuusharkinta on poissuljettu.

Muussa suhteessa ei valitus taloushallinnon asiassa oleellisesti poikkeaa niistä säännöistä, joita valittamisesta terveydenhoitolautakunnan itsehallintoasiassa antamasta päätöksestä edellä on annettu. Milloin kuitenkin eroavaisuutta on kunnallisvalituksen valitussäännöksiä ja TervL:n 27 §:n välillä, lienee valitus taloushallinnon asiassa katsottava oikein tehdyksi, jos se vastaa jompaa kumpaa valitussäännöstä. Niinpä valitusaika, joka KKL:n mukaan tehtävässä kunnallisvalituksessa on 14 päivää (KKL 43 §), voitaneen katsoa 30 päiväksi yhdenmukaisesti TervL:n 27 §:n valitusajan kanssa.²⁸ Valitusmenettelyyn nähden valituksen kunnallisvalituksen luonteesta ei muuten johtune poikkeuksia. Myös valituksen jatkaminen lääninhallituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen noudattaa pääasiassa samoja sääntöjä siitä riippumatta, käsitetäänkö valitus luonteeltaan kunnallisvalitukseksi vai itsehallintovalitukseksi. Valitusaika on kunnallisvalituksessa MKL:n 74 §:n mukaan 60 päivää, ja sitä lienee sovellettava myös terveydenhoitolautakunnan taloushallinnon asiassa antamaan päätökseen. Valitus voitaneen MKL:n 74 §:n ja KKL:n 46 §:n nojalla jättää myös lääninhallitukseen korkeimpaan hallinto-oikeuteen toimitettavaksi.

Kunnallislautakunta voi, kuten edellä on mainittu, TervL:n 2 §:n 2 momentin mukaisesti joutua toimimaan terveydenhoitolautakuntana maalaiskunnassa, jossa erityisen terveydenhoitolautakunnan asettamista ei pidetä tarpeen vaatimana. Kunnallislautakunnan tulee tällöin noudattaa, mitä maalaiskunnan terveydenhoitolautakunnasta on säädetty. Näiden säännösten nojalla on selvittävä, miten haetaan muutosta terveydenhoitolautakuntana toimivan kunnallislautakunnan päätökseen.

Kunnallislautakunnan päätöksestä on MKL:n 71 §:ssä säädetty yleinen valitusoikeus, ja tämä valitus on luonteeltaan kunnallisvalitus. Onko kunnallislautakunnan päätöksestä terveydenhoitoasiassa tehtävä valitus arvosteltava tämän lainkohdan mukaan? Tällöin on ensinnäkin huomattava, että kunnallislautakunta ei voi terveyden-

²⁸ Lapin kihlakunnassa valitusaika lienee MKL 71 §:n mukaan katsottava 45 päiväksi.

hoitolautakunnan ominaisuudessa joutua käsittelemään kunnan taloushallintoon kuuluvaa terveydenhoitoasiaa. Eihän voida ajatella, että tällainen asia siirrettäisiin kunnallislautakunnalta terveydenhoitolautakuntana toimivan kunnallislautakunnan ratkaistavaksi. Taloushallintoon kuuluvista päätöksistä valittamiseen ei siis kunnallislautakunnan asema terveydenhoitolautakuntana aiheuta mitään muutosta. Sitä vastoin itsehallintoasiana kunnallislautakunnassa käsitellyn terveydenhoitoasian suhteen on toinenkin tulkintamahdollisuus. Kunnallislautakunnan päätöksestä voidaan näet tällöin katsoa olevan yleisen hallintovalituksen luontoinen muutoksenhakutie samanlaisena kuin terveydenhoitolautakunnan päätöksestä. TervL:n 2 §:n 2 momentin mukaan kunnallislautakunnan tulee tällöin noudattaa maalaiskunnan terveydenhoitolautakunnasta voimassa olevia säännöksiä. Tämän viittauksen täytynee katsoa ulottuvan myös valitussäännöksiin. Mitään aihetta ei myöskään ole asettaa kunnallislautakunnan käsittelemiä terveydenhoitoasioita valitukseen nähden toiseen asemaan kuin terveydenhoitolautakunnan käsittelemiä samanlaisia asioita. Näissä asioissa on niin ollen katsottava olevan kunnallislautakunnan päätöksestä yleinen hallintovalitus, jota ei ole rajoitettu laillisuusvalitukseksi ja jota kunnan jäsen ei voi käyttää olematta asianosainen.²⁷

Kaupungin terveydenhoitolautakunnan osalta on vielä tutkittava, miten terveydenhoitolautakunnan päätöksestä valittamiseen vaikuttaa se, että KKL:n 34 §:n 3 momentin mukaan lautakunnan päätös on, jos kauppalanhallitus tai sen esimies vaatii, alistettava kaupunginhallituksen tutkittavaksi, mikäli lautakunnan toimivaltaa ei ole johdosäännöllä tai muulla laillisella säännöksellä toisin järjestetty. Säännös koskee vastaavasti kauppalan terveydenhoitolautakunnan päätöstä (MKL 79 § laissa 5. 12. 1930). Ei ole aivan selvä, millaisia päätöksiä lainkohdan mukaan voidaan alistaa kaupunginhallituksen tutkittavaksi. On luonnollista, että alistaminen nimenomaan voidaan kieltää laissa, asetuksessa sekä ohje- ja

²⁷ Sundberg mainitsee nimenomaan (Kommunalrätt s. 142), että kunnallislautakunta voi toimia myös kunnallisena itsehallintoviranomaisena.

johtosäännöissä. Missään laissa tai asetuksessa ei tällaista alistuskieltoa ole säädetty, eikä sitä yleensä liene otettu kunnallisiin sääntöihinkään. Sen sijaan useissa erikoislaeissa on annettu määrättylle kunnalliselle lautakunnalle jonkin hallintotehtävän hoitaminen. Niinpä huoltolautakunnan tulee määrätä köyhäinhoidon antamisesta, terveydenhoitolautakunnan kulkutautien vastustamisesta, holhouslautakunnan holhouksen vaarapidosta jne. Tällöin on kunnalliselle itsehallintoviranomaiselle lailla annettu määrätty toimivalta, eikä tätä toimivaltaa voi siirtää toiselle kunnalliselle viranomaiselle, kaupunginhallitukselle, käyttämällä alistamista kierto-tienä.²⁸ Tämä koskee kaikkia lautakunnan toimittamia itsehallinto-tehtäviä. Erikoislailla säännöstellyissä terveydenhoitoasioissakaan ei lautakunnan päätöstä siis voi alistaa kaupunginhallituksen ratkaistavaksi. Tämä tulkinta on myös sopusoinnussa säännöksen tarkoituksena kanssa. Se kuuluu niihin KKL:n säännöksiin, jotka pyrkivät luomaan kaupunginhallituksesta keskeisen täytäntöönpano- ja hallintoelimen kunnan taloushallinnossa. Ja silloin riittää, että taloushallintoon kuuluvat asiat voidaan tarvittaessa saattaa kaupunginhallituksen lopullisesti päätettäväksi.²⁹

Jos alistaminen näin rajoitetaan taloushallinnon alaan kuuluviin asioihin, ei siitä johdu mainittavia muutoksia valitusmenettelyyn. Edellä esitetyn mukaan terveydenhoitolautakunnan taloushallinnon alaan kuuluvaan päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksin, ja samassa järjestyksessä valitetaan kaupunginhallituksen terveydenhoitolautakunnasta alistetussa asiassa tekemästä päätöksestä. Sekaannusta voi aiheutua ainoastaan, milloin terveydenhoitolautakunnan päätöksestä jo on tehty valitus lääninhallitukseen ja asia vasta sen jälkeen alistetaan kaupunginhallitukseen. Kun alistaminen kaupunginhallitukseen siirtää asian kokonaisuudessaan hallituksen uudelleen käsiteltäväksi, menettää lautakunnan päätös alistamisen ilmoit-

²⁸ Ks. *Harvia*, Kaupunkien hallinnon uudistus, Suomen Kunnallislehti 1927, s. 84 s.

²⁹ Mainittakoon, että käytännössä alistaminen kaupunginhallitukselle on perin harvinaista.

tamisella oikeudellisen vaikutuksensa. Sitä ei voida enää panna täytäntöön, eikä sitä vastaan voitane muutoksenhakuakaan jatkaa. Lääninhallituksen tulee tällöin vain todeta terveydenhoitolautakunnan päätöksen alistaminen kaupunginhallitukselle ja jättää muun lausuman antaminen valituksesta raukeamaan. Vasta kaupunginhallituksen päätöksestä voidaan asiassa tehdä valitus, jossa riidanalainen kysymys voidaan saattaa asiallisesti tutkittavaksi.

Muutoksenhakukeinoja tutkittaessa on kosketeltava myös mitättömyysvalitusta, joka tarkoittaa virheellisyyden takia kokonaan tehottomana pidettävän hallintotoimen mitättömyyden toteamista. Terveydenhoitolautakunnan päätöstä on näet pidettävä mitättömänä, jos se on ratkaissut asian, jota käsittelemään se on ilmeisesti epäpätevä, esim. valinnut kihlakunnanoikeuden lautamiehen, taikka jos terveydenhoitolautakunnan päätöksen on tehnyt kokous, jossa ei ole ollut päätösvaltaista määrää lautakunnan jäseniä.³⁰ Mitättömyysvalitus ei kuitenkaan ole luonteeltaan muutoksenhakemus, koska sen kohteena olevalla päätöksellä ei ole mitään oikeudellista kantavuutta, vaan hakemus, jolla pyydetään valitusviranomaista selittämään päätös mitättömäksi. Sen vuoksi mitättömyysvalitus ei ole sidottu valitus-aikaan (KHO 1922 I 40) eikä muitakaan valitusmuotoja tarvinne siihen soveltaa.³¹

Lopuksi voidaan mainita, että terveydenhoitolautakunnan päätös voi joutua ylemmän viranomaisen uudelleen tutkittavaksi kantelun ja ylimääräisten muutoksenhakukeinojen yhteydessä. Ns. prosessuaalinen kantelu,³² jolla tarkoitetaan asian käsittelyssä tapahtuneeseen virheeseen perustuvaa muutoksenhakemista oikeudenkäymiskaaren 25 luvun 21 ja 22 §:n nojalla, on käytännössä katsottu mahdolliseksi myös terveydenhoitolautakunnan päätöksestä (KHO 1930 II 643). Ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja, lainvoiman saa-

³⁰ Sundberg, Kommunalrätt s. 203.

³¹ Ks. Sundberg, Förvaltningsrätt s. 178; Willgren, m.t. s. 347; Andersen, Dansk Förvaltningsret, Almindelige Emner (1936) s. 231.

³² Ks. Tarjanne, Kantelu oikeutusturvakeinona Suomen hallinto-oikeudessa, Festschrift för Otto Hjalmar Granfelt, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland (1934) s. 400 ss.

Reino Kuuskoski

neen päätöksen purkamista ja menetetyn määräajan palauttamista, voidaan niin ikään käyttää terveydenhoitolaikunnan päätöstä vastaan (KHO 1939 II 1837—1838). Näiden muutoksenhakuinstitutioiden yksityiskohtainen käsittely ei kuitenkaan kuulu tämän kirjoituksen puitteisiin.
