

Juhlajulkaisu  
Pekka Vihervuori  
1950 – 25/8 – 2020

*Toimituskunta*

Kari Kuusiniemi

Outi Suviranta

Veli-Pekka Viljanen

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

[toimisto@lakimiesyhdistys.fi](mailto:toimisto@lakimiesyhdistys.fi)

[www.lakimiesyhdistys.fi](http://www.lakimiesyhdistys.fi)

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja

korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi

Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222 (painettu)

ISSN 2954-2863 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-383-3

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Kari Kuusiniemi

## Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen roolit – harkintavalta, erityisasiantuntemus, valituslupajärjestelmä<sup>1</sup>

### Aiheenvalinta: hallinto ja hallintolainkäyttö

Ystäväni ja edeltäjäni Pekka Vihervuori on ympäristöoikeuden laaja-alainen huippuosaaja. Korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä ja sitä ennenkin hän on myös syvällisesti pohtinut hallintolainkäytön tehtäviä, asemaa ja merkitystä.<sup>2</sup> Haluan kunnioittaa hänen merkkipäiväänsä ajatuksilla, jotka liittyvät hallinnon ja hallintolainkäytön rooleihin ja tehtäviin sekä toimivallanjakoon hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten välillä.

Hallinnon lainalaisuuden periaate kuuluu keskeisiin oikeusvaltion tunnusmerkkeihin.<sup>3</sup> Suomen perustuslain (PL) 2.3 §:n mukaan: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”<sup>4</sup> Kun hallintoviranomaisten tulee päätöksissään noudattaa lakia, mikä erottaa hallintoviranomaisen päätöksen tuomioistuimen ratkaisusta?

<sup>1</sup> Haluan lämpimästi kiittää oikeusneuvos Outi Suvirantaa hyödyllisistä kommentteista, jotka ovat selkeyttäneet kirjoitusta. Vastaan tietenkin yksin tekstin sisällöstä ja siinä esitetyistä kannanotoista.

<sup>2</sup> Todettakoon, että jo vesioikeudellisessa väitöskirjassaan (Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa, Suomalainen Lakimiesyhdistys 1981, s. 20–21) Pekka Vihervuori käsitteli hallinnon ja lainkäytön suhteita. Tuoloin vesioikeudelliset lupa-asiatkin ratkaistiin ensi asteessa tuomioistuimessa, jolloin tämä suhde näyttäytyi moniulotteisempana kuin nykyisin.

<sup>3</sup> Ks. Veijo Tarukannel – Heikki Jukarainen, Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Tampereen yliopisto 1999, s. 1, jonka mukaan oikeusvaltiossa oikeusturvan takaaminen julkista valtaa käytettäessä on järjestelmän peruspiirre. Keskeisiä periaatteita ovat hallinnon lainalaisuus, yleinen muutoksenhakuoikeus viranomaisten päätöksiin ja riippumaton hallintotuomioistuinjärjestelmä. Ks. myös Olli Mäenpää, Hallinto ja oikeus. Helsingin yliopisto 2010, s. 151, jossa myös painotetaan tuomioistuimen riittävän laajaa ja tehokasta toimivaltaa arvioida hallinnollisen päätöksenteon lainmukaisuutta ja toteuttaa yksilöllistä oikeusturvaa.

<sup>4</sup> Periaatetta on nimitetty myös oikeusvaltioperiaatteenksi. Ks. esim. Perusoikeudet, Pekka Hallberg ym. (toim.). 2. uudistettu painos. Talentum 2011, s. 224 ja 784–785. Hallinnon lainalaisuuden periaate kirjattiin jo vuoden 1919 hallitusmuodon 92 §:ään.

Vaikka hallintotuomioistuimessa tarkastellaan samaa aineellista kysymystä kuin hallintoviranomaisessa,<sup>5</sup> on korostettava hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön eroa.<sup>6</sup> Kysymys on vallanjaosta ja riippumattomuudesta. Hallinnon toiminta ei tyhjenny lain noudattamiseen, vaan lain rajoissa viranomaiset tekevät päätöksiä hallinnollisten tavoitteiden saavuttamiseksi toimeenpanovallan alalla. Hallintotuomioistuinten ratkaisujen kautta piirtyvät lainmukaisuuden rajat, mutta tuomioistuin ei mene näiden rajojen sisälle.

Hallintotoiminnan on pysyttävä lain rajoissa, mutta vasta riippumattomassa (hallinto-oikeudellisessa) lainkäytössä ratkaistaan ja vahvistetaan, mitä riitaisassa tapauksessa on pidettävä voimassa olevan lain mukaisena ja sellaisena noudatettavana.<sup>7</sup> Olli Mäenpää kiteyttää: ”Vaikka hallintokin toimii lainsäädännön puitteissa, sen päämääränä on yleensä tehdä lainsäädännön toteuttamista tehokkaimmin, tarkoituksenmukaisimmin ja parhaiten edistävää päätös. Hallintoprosessin keskeisiä funktioita ovat sen sijaan oikeusturvan toteuttaminen yksittäisessä tapauksessa ja siihen liittyvä hallinnon lainmukaisuuden valvominen.”<sup>8</sup> Hallinnon luonteen muuttuminen ja moninaistuminen klassisesta oikeusvaltiosta hyvinvointivaltion ja modernin hallinto-oikeuden suuntaan ovat omiaan laventamaan myös hallintolainkäytön tehtäviä.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Yllättävänä on silti pidettävä Pohjolaian ja Tarukanteleen (Teuvo Pohjolainen – Veijo Tarukannel, Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Finnpublishers 1990, s. 4 ja 15) käsitystä siitä, ettei hallintotoiminnan tavoite suuresti voi erota hallintolainkäytön tavoitteesta, kun lähtökohtana on tehdä sovellettavan lainsäädännön puitteissa yleisen edun mukaisia ja samalla kansalaisen asemaa turvaavia ratkaisuja. Mäenpää (2010, s. 25) korostaa, ettei pelkkä lain noudattaminen riitä hallinnon toiminta-ajatuksiksi. Pohjolainen ja Tarukannel kuvaavat (s. 27) hallintolainkäyttöä funktionaalisesti hallintomenettelyn oikeusturvaa tuottavaksi jatkeeksi muistuttaen, että hallintolainkäyttö on alun perin järjestetty antamaan kansalaiselle oikeussuojaa hallintoa vastaan. Toisaalta he kiinnittävät huomiota väljän puitelainsäädännön, laajenevan suunnittelulainsäädännön ja yleensäkin väljentyvän säännösten lainalaisuusperiaatteen toteuttamiselle aiheuttamiin ongelmiin (s. 16). Tätä väljyyttä rajaavat nykyisin perus- ja ihmisoikeussäännökset, unionioikeus sekä hallinnon johtavat periaatteet. Ks. myös Eija Siitari-Vanne, Hallintolainkäytön tehostaminen. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2005, s. 143–145.

<sup>6</sup> Hallintolainkäytössä tarkoituksena ei ole hallintoasian käsittely toiseen kertaan hallintoasiana, vaan oikeussuojan antamistarkoituksessa tutkia asia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteille rakentuvassa menettelyssä virallisperiaatetta soveltaen. Ks. Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 31. Vallanjaosta ja tuomiovallan käytöstä ks. Mäenpää 2010, s. 63–65.

<sup>7</sup> Ks. K. J. Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa. 2. uudistettu painos. Otava 1928, s. 4. Ks. myös Pohjolainen – Tarukannel 1990, s. 25. Hallinnon lainalaisuudesta ks. myös Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus. WSOY 1997, s. 55–56.

<sup>8</sup> Olli Mäenpää, Hallintoprosessioikeus. Sanoma Pro 2007 s. 15. Ks. myös Olli Mäenpää, Hallintoprosessin funktiot, teoksessa Risto Nuolimaa – Pekka Vihervuori – Hannele Klemettinen (toim.), Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004, s. 218–222. Mäenpää (1997, s. 397) kiteyttää, että hallinnon oikeusturvajärjestelmien pääasiallisena tarkoituksena on suojata yksityisten etuja suhteessa hallintoon ja turvata niiden toteutuminen käytännössä. Hallintolainkäyttö muodostaa julkisen vallankäytön valvonta- ja oikeussuojajärjestelmän. Hallintoprosessi on oikeudenkäyntiä, mutta sen prosessuaaliset ominaispiirteet ovat sidoksissa hallintoon. Tavoitteena on oikeusriidan ratkaiseminen, oikeussuojan antaminen ja sen vahvistaminen, mikä asiassa on lainmukaista, ks. Mirjami Paso – Petri Saukko – Veijo Tarukannel – Matti Tolvanen, Hallintolainkäyttö. Talentum 2015, s. 24–26 ja 54. Ks. myös Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 1–2 ja 31.

<sup>9</sup> Ks. Mäenpää 2004, s. 223–228. Yksilön oikeuksien ja vapauksien suojaamisesta on edetty hallinnon valvonnan ja oikeusriitojen ratkaisun kautta painottamaan oikeudenmukaista menettelyä ja tehokasta oikeuksien toteuttamista. Ymmärtääkseni kaikki nämä piirteet esiintyvät edelleen vaihtelevin painotuksin myös modernissa hallintolainkäytön funktioanalyysissa.

Tästä pääsemmekin suoraan hallintolainkäytön kahtalaiseen tehtävään, oikeussuojan antamiseen ja hallinnon lainalaisuuden valvomiseen. Tuomioistuin ei valvo hallintotoimintaa oma-aloitteisesti eikä yleisesti, vaan yksittäisiin päätöksiin kohdistuvien muutoksenhakujen perusteella.<sup>10</sup> Hallintotuomioistuimilla on keskeinen rooli hallinnon lainalaisuuden ylläpitäjinä niin konkreettisten tapausten ratkaisujen kuin hallintotoiminnan ohjaamisen kannalta – KHO:lla myös ennakkopäätösten antajana.

(Hallinto)tuomioistuimen tehtävän ydin voidaan nähdä eri tavoin erilaisissa oikeusjärjestelmissä. Erityisesti angloamerikkalaisen oikeuskulttuurin piirissä tuomioistuimet nähdään keskeisesti yksilöiden oikeuksien suojaajina (rights-based system)<sup>11</sup>, kun taas romaanis-germaaninen ajattelu pikemmin rakentuu oikeusjärjestyksestä johdettavien subjektiivisten julkisten oikeuksien ja velvoitteiden (Saksa) tai päätöksenteon laillisuuden valvonnan varaan (Ranska). Järjestelmät johtavat periaatteessa samoihin tuloksiin ja palvelevat oikeusvaltiota, mutta ajattelun lähtökohdat poikkeavat toisistaan.<sup>12</sup>

Pyrin hahmottelemaan tyyppitilanteiden ja esimerkkien kautta vastauksia kysymykseen, mitä hallintotuomioistuin kontrolloi arvioidessaan valituksen perusteella hallintoviranomaisen päätöksen lainmukaisuutta. Esillä on kolme näkökulmaa: Pyrin paikantamaan (lakisidonnaisen) hallinnon ja oikeussuojaa antavan hallintotuomioistuimen ratkaisuasettelmien eroa valtiovallan kolmijako-opin lähtökohdista. Niin ikään arvioin tähän lomittuen hallintotuomioistuinten roolia tilanteissa, joissa hallinnollinen päätöksenteko keskeisesti perustuu muuhun kuin oikeudelliseen asiantuntemukseen. Kysymys on ei-juridisen erityisasiantuntemuksen merkityksestä ja turvaamistarpeesta hallinnollisten ratkaisujen tuomioistuincontrollissa. Sivuan artikkelin kysymyksenasettelua myös valituslupatuomioistuimena<sup>13</sup> toimivan korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) näkökulmasta. Päätän kirjoituksen yhteenvedoon.

<sup>10</sup> Ks. Pekka Hallberg, Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1978, s. 94–96 ja Mäenpää 2010, s. 203–204 ja 210. Ks. myös Mäenpää 2004, s. 231–232, jossa painotetaan perustellusti, ettei laillisuusvalvontafunktio tee hallintolainkäytöstä toimeenpanon jatketta ja ettei puhtaasti hallinnollisilla näkökohdilla ole sijaa hallintoprosessuaalisissa päätöksenteossa. Ks. myös Outi Suviranta, Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuincontrolli ja tuomioistuimen ratkaisualta. Defensor Legis 2/2005, s. 231. Artikkelin mukaan merikoskelaisessa hallinto-oikeudessa hallintovalitus oli myös hallinnon hierarkkisen valvontajärjestelmän osa, jossa hallinnon sisäisessä muutoksenhaussa asia voitiin kaikilta osin saattaa ylemmän hallintoviranomaisen ratkaistavaksi. Ks. myös Siitari-Vanne 2005, s. 153–173, jossa kuvataan Nuorvalan ja Hallbergin hengessä kansalaiskeskeistä oikeusturvakäsitystä, joka samalla edustaa kansalaisaloitteista oikeudellista valvontaa.

<sup>11</sup> Ks. Kaarlo Tuori, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOY 2007, s. 228. Englannissa yksilölliset oikeudet nähdään valtiosäännön perustana eikä kirjoitetun valtiosäännön seurauksena, siitä deduktion kautta johdettuina.

<sup>12</sup> Viranomaiskeskeisestä lähtökohdasta hallintolainkäytön ydinroolina on hallintopäätösten ja siten hallinnon lainmukaisuuden kontrollointi (objektiivinen lainmukaisuus), kun taas näkökulma yksilön subjektiivisten oikeuksien suojaamisesta – toki objektiivisen oikeuden säännöksiin perustuen – on tullut sittemmin valvontafunktion rinnalle. Ks. esim. Janne Aer, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Lakimiesliiton Kustannus 2000, s. 93–118. Järjestelmien tyyppittelystä liikennevaloteorian pohjalta ks. Mäenpää 2010, s. 181–191. Englantilainen ultra vires -doktriini ja judicial review yleisissä tuomioistuimissa johtanevat siihen, että kontrolli-intensiteetti siellä on vähäisempi kuin esimerkiksi Saksassa. Ks. myös Suviranta 2005, s. 239–242.

<sup>13</sup> Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (808/2019, HOL, hallintoprosessilaki), joka muutti KHO:n valituslupatuomioistuimeksi, on tullut voimaan vuoden 2020 alusta.

## TuomioistuINVALVONNAN ULOTTUVUUS

### Vain laillisuuskysymykset tuomioistuinten ratkaistavina

Korkeimman hallinto-oikeuden perustamisen jälkeen hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä perustui hallinnon sisäiseen muutoksenhakuun ja mahdollisuuteen saattaa asia viime kädessä ainoan riippumattoman hallintotuomioistuimen, KHO:n, ratkaistavaksi.<sup>14</sup> Järjestelmään sisältyi luontevana osana mahdollisuus tehdä hallintovalitus sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella.<sup>15</sup> Olennainen rakennepiirre oli korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (74/1918) 5 §:ssä säädetty siirtoinstituutio: jos asian ratkaisemisessa oli kysymys pääasiassa päätöksen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, KHO:n oli siirrettävä asia, laillisuuskysymyksen harkittuaan, hallituksen (käytännössä asianomaisen ministeriön) ratkaistavaksi.<sup>16</sup>

Hallintolainkäyttölain 7 §:n 2 momenttiin lisättiin vuonna 2015 täsmentävä säännös, jonka mukaan hallintoviranomaisen päätöksestä saa valittaa sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.<sup>17</sup> Samassa yhteydessä poistettiin johdonmukaisesti myös korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (1265/2006) säännös KHO:n velvollisuudesta siirtää pääasiassa tarkoituksenmukaisuuden harkitsemista koskeva kysymys valtioneuvoston ratkaistavaksi. Myös tältä osin kysymys oli vakiintuneen oikeustilan kirjaamisesta lakiin.<sup>18</sup> Siirto-

<sup>14</sup> Ks. esim. Ståhlberg 1928, s. 435–436 ja 442–450; Hallberg 1978, s. 45–48; Suviranta 2005, s. 231–232 ja 233 ja Mäenpää 2005, s. 45–46. Hallinnon sisäisen ensi asteen lainkäytön eriytyminen alkoi vuonna 1955 läänioikeuksien perustamisesta lääninhallituksen sisällä oleviksi erillisyyksiköiksi. Itsenäisiksi ja riippumattomiksi hallintotuomioistuimiksi läänioikeudet organisoitiin 1989, ja hallinto-oikeudet perustettiin kymmenen vuotta myöhemmin. Hallintolainkäytön perusteista ja kehityksestä ks. Hallberg – Ignatius – Kanninen, Hallintolainkäyttölaki. Lakimiesliiton Kustannus 1997, s. 1–6 ja Paso ym. 2015, s. 7–8.

<sup>15</sup> Jaosta oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan sekä sidottuun ja vapaaseen harkintaan sekä harkintavalan sisällöstä ja rajoista ks. esim. Mäenpää 1997, s. 319–328. Ks. myös Pohjolainen – Tarukannel 1990, s. 21, jossa korostetaan, ettei harkintaa yleisesti ja kaavamaisesti voi jakaa vain kahteen lajiin.

<sup>16</sup> Ks. esim. Pekka Vihervuori, Näkökohtia valtioneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltasuhteista teoksessa Juhlakirja Veijo Tarukannel. Edita 2013, s. 223, 225. Ks. myös Mäenpää 1997 s. 428–429 ja Pekka Hallberg – Pirkko Ignatius – Heikki Kanninen 1997, s. 120–124. Suviranta (2005, s. 234 ja 237–238) kuvaa merikoskelaista käsitystä yhden ainoan oikean ratkaisun opista, jolloin tuomioistuimella olisi oikeus laillisuuskysymyksessä korvata hallintoviranomaisen päätös omallaan tuon ainoan oikean ratkaisun toteuttamiseksi. Jos taas useampi laillinen ratkaisu oli olemassa, asia oli siirrettävä hallituksen ratkaistavaksi.

<sup>17</sup> Ks. HE 230/2014 vp, s. 1 ja 53. Sanomattakin on selvää, että sama koskee valitusta ensi asteen hallintotuomioistuimen päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vakiintunut tulkinta oli jo ennen muutosta, ettei hallintotuomioistuin voinut ottaa kantaa päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen, vaikka säännöksen aiempi sanamuoto koskikin vain valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä valittamista. Luonnollista olikin, että näissä tapauksissa kysymys saattoi alun alkaenkin olla vain laillisuusvalituksista, koska tarkoituksenmukaisuus oli harkittu jo ensi asteen päätöksessä. Aiemmasta tilanteesta ks. tiiviisti Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 127. Ks. myös Suviranta 2005, s. 232 ja Hallintolainkäyttölaki, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994, s. 145–146, jossa todettiin tuomioistuinten periaatteessa rajautuvan laillisuuskysymyksiin, joista (harvoin esiintyvät) tarkoituksenmukaisuuskysymykset ovat vaikeasti erotettavissa. Kiinnostava kanta jäljempänä esitettävän kanalta oli, että erityisasiantuntemusta vaativien asioiden ratkaisemisessa ainakin ensi vaiheen valitus tulisi käsitellä hallinnon sisällä.

<sup>18</sup> HE 230/2014 vp, s. 56. Vihervuori (2013, s. 230–231) selostaa vuoden 2006 KHO-lain valmistelutöitä, joissa jo harkittiin siirtoinstituution poistamista. Lain esitöissä mainittujen tekijöiden lisäksi Vihervuori nosti esiin mer-

instituutio oli 1970-luvun jälkeen pikkuhiljaa menettänyt merkityksensä, eikä KHO ennen lainmuutosta ollut vuosikausiin siirtänyt tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä ministeriöiden ratkaistavaksi.<sup>19</sup> Silti siirtosäännöstä voitiin pitää muodollisena ilmauksena tuomiovalan ja toimeenpanovallan välisestä periaatteellisesta ja valtiosääntöisestä rajanvedosta.<sup>20</sup>

Tämä kaikki on nyt selvää: hallintotuomioistuimissa asiat ratkaistaan laillisuusperustein laillisuusvalituksista (katso nykyisin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13.1 §).<sup>21</sup> Tämä koskee myös hallintovalituksia, ei vain itsehallinto-oikeuden piiriin kuuluvia kunnallisvalituksia.<sup>22</sup> Mutta mitä tuomioistuin tutkii, kun se tutkii viranomaisen päätöksen lainmukaisuutta?<sup>23</sup> Onko enää kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen laillisuuskontrollin syvyydellä eroa – johtuuko korkeampi puuttumiskynnys kunnallisesta itsehallinnosta (vertaa esimerkiksi kaava-asiat >< ympäristölupa-asiat) ja koskeeko tämä myös vahvasti subjektiivisiin oikeuksiin kiinnittyviä tilanteita (kunnallisen viranhaltijan irtisanominen ja päätöksen laillisuuskontrolli irtisanotun viranhaltijan kunnallisvalituksesta)?<sup>24</sup>

Julkisoikeudellinen sääntely eri hallinnonaloilla sisältää runsaasti joustavia normeja ja avoimia tunnusmerkistöjä, punnintanormeja, joissa erisuuntaiset oikeudet, intressit ja tavoitteet on päätöstä tehtäessä otettava huomioon, sekä tavoite-keino-normeja, joihin voi sisältyä ohjelmallista ja varojen käyttöön liittyvää sääntelyä. Näissä tilanteissa lainmukaisuuden rajat ja niiden kontrollointi muutoksenhaussa ovat keskiössä paikannettaessa hallintoviranomaisen ja hallintotuomioistuimen välistä tehtävänjakoa, vastuuta ja valtaa. Selitysvoimaa ei ole perinteisellä jaolla oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Nykyaikajattelun mukaan hallinnollinen päätöksenteko on läpikotaisin tuomioistuinkontrollissa.<sup>25</sup>

kittävästi laajentuneen valituslupajärjestelmän, oikeuden eurooppalaistumisen sekä perustuslakivalvonnan muunkaantulon lainkäyttöön. Ks. myös Paso ym. 2015, s. 98.

<sup>19</sup> Vihervuori (2013, s. 227) toteaa, että siirtoinstituutio hiipui vähitellen jo 1980-luvulla ja että siirtämiset loppuivat kokonaan 2000-luvun alussa.

<sup>20</sup> Ks. Olli Mäenpää, Tarkoituksenmukaisuus – vallanrajojen rajapyykki? teoksessa Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhla-kirja. Tutkijaliitto 2008, s. 141–142 ja Vihervuori 2013, s. 230–231. Ks. vielä Mäenpää 2010, s. 196–201.

<sup>21</sup> Ks. HE 29/2018 vp, s. 82, jossa korostetaan, ettei hallintotuomioistuin ota kantaa siihen, onko päätöksen lopputulos tarkoituksenmukainen. Hallintoprosessilain perusteluissa ei juurikaan analysoida lainmukaisuuden arviointitehtävää ja suhdetta tarkoituksenmukaisuuteen, ja edellä mainitussa kohdassa oleva maininta tarkoituksenmukaisuusperusteella tehdyn valituksen jättämisestä tutkimatta on kategorinen ja käytännössä hedelmätön.

<sup>22</sup> Ks. Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Alma Talent 2019, s. 136.

<sup>23</sup> Niin kuin Mäenpää (2010, s. 230) kirjoittaa, hallintolainkäyttölaissa ei säädetty, miten laajasti tuomioistuin voi tai sen piti arvioida muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä, menettelyä, tosiasioiden selvittämistä, lain noudattamista ja viranomaisen päätösvalan käyttöä. Liioin ei ollut määritelty tuomioistuimen päätösvalan sisältöä tai laajuutta. HOL 81 §:ssä säädetään nykyisin, minkä sisältöisiä ratkaisuja hallintotuomioistuin voi tehdä. Se voi hyväksyä tai hylätä valituksen tai jättää sen tutkimatta kokonaan tai osittain. Päätöksessään tuomioistuin voi 1) pysyttää valituksen kohteena olevan päätöksen, 2) kumota valituksen kohteena olevan päätöksen, 3) palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, 4) muuttaa valituksen kohteena olevaa päätöstä tai 5) siirtää valituksen toimivaltaiseen viranomaiseen tai tuomioistuimeen. Näiden vaihtoehtojen tulkinnasta ks. HE 29/2018 vp, s. 145–149 ja Mäenpää 2019, s. 505–512. Tuomiovalan laajuus on osin luettavissa säännöksistä, mutta vaatii perehtymistä myös oikeuskäytäntöön ja doktriiniin.

<sup>24</sup> Näihin kysymyksiin viittaa Mäenpää 1997, s. 426.

<sup>25</sup> Ks. esim. Mäenpää 2010, s. 201–203. Perinteisestä opista ks. V. Merikoski, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2. uudistettu painos. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1968, s. 35–58. Ks. ja

Harkintavallan rajoitusperiaatteiden (hallinnon johtavien oikeusperiaatteiden) soveltaminen ei rajoitu tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin. Näiden periaatteiden avulla kontrolloidaan oikeusharkinnan piirissä olevien joustavien oikeusnormien tulkintaa. Samassa käytössä ovat (muut) perusoikeussäännökset, ihmisoikeusvaatimukset ja unionin oikeus.<sup>26</sup>

Mäenpää<sup>27</sup> jakaa hallintotuomioistuimen toimivallan tutkimisvaltaan, päätösharkintaan ja päätösvaltaan. Tutkimisvalta määrittää sen, miten laajasti tuomioistuin voi tai sen tulee esitetyn selvityksen perusteella arvioida menettelyä, tosiasioita ja niiden selvittämistä, harkintavallan käyttöä ja päätöksen sisältöä. Kysymys on muun ohella siitä, missä määrin tuomioistuin on sidottu valituksessa esitettyyn sekä hallintoviranomaisen tekemiin arvioihin ja miten pitkälti tuomioistuimen tulee itse hankkia selvitystä asiasta ja tutkia se uudelleen. Päätösharkinnassa olennaista on ratkaisupakko ja asian ratkaiseminen kiinnittäen huomiota kaikkiin esille tulleisiin seikkoihin<sup>28</sup> (katso myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 79 §). Päätösvallan kannalta lähtökohtana ovat oikeudenkäynnissä esitetyt vaatimukset ja ratkaisun perustaminen lakiin. Tuomioistuin arvioi jälkikäteen hallintoviranomaisen päätöksen lainmukaisuutta, mutta monissa tilanteissa (erityisesti ympäristöliikissä lupa-asioissa) ratkaisussa on otettava huomioon hallintopäätöksen vaikutukset tulevaisuuteen.

## Tuomioistuimen laillisuuskontrollin näkökulma

Tuomioistuimen laillisuuskontrollin ulottuvuudessa on perimmältään kysymys siitä, mikä on oikeusharkintaisen hallintopäätöksen ja laillisuusvalitukseen annettavan lainkäyttöratkaisun ero ratkaisuharkinnan kannalta. Miten tuomiovalta rajautuu suhteessa hallintoviranomaisen päätösvaltaan: mitkä perusteet eivät ole riittäviä hallintopäätöksen kumoamiseen tai muuttamiseen sekä miltä osin tuomioistuimen ei tule puuttua hallintopäätökseen ja mitkä ovat päätöksen sisällöllisen muuttamisen rajat? Rajat vaihtelevat sovellettavan normiston sisällön ja rakenteen mukaan. Esimerkiksi yleisissä kunnallishallinnon päätöksissä, valtiontukien myöntämisessä ja virkavaaleissa sekä jopa kansalaisuusasioissa viranomaisen päätösharkinta on selvästi laajempi kuin vaikkapa huostaanotoissa, turvapaikka-asioissa,

vrt. Mäenpää 1997, s. 427. Ks. Mäenpää 2010, s. 195–196, jossa korostetaan (vain) aste-eroa harkintalajien välillä ja jossa liukuvan asteikon päissä ovat puhtaat laillisuuskytymykset ja puhtaat poliittiset tarkoituksenmukaisuusratkaisut.

<sup>26</sup> Oikeuden (yli)konstitutionalisoinnista ja eurooppalaistumisesta on seurannut tuomioistuinten vallan kasvu suhteessa lainsäätäjään. Ylikansalliset normistot välittyvät sellaisinaan ja kansainvälisten tuomioistuinten ratkaisujen välityksin ohi kansallisen lainsäätäjän tuomioistuinten käytäntöön. Tämä voi herättää myös keskustelun tuomarivallan uhasta. Ks. esim. Aer 2000, s. 172–177 ja Tuori 2007, s. 249–275.

<sup>27</sup> Mäenpää 2019, s. 431–446.

<sup>28</sup> Kuten Mäenpää (2019, s. 494) huomauttaa, varsinaisella todistelulla on verrattain vähäinen merkitys päätösharkinnan pohjana olevan selvityksen lähteenä.

veroasioissa, IPR-asioissa tai julkisissa hankinnoissa.<sup>29</sup> Ensin mainitutkin päätökset hallintotuomioistuimien voi kumota lainvastaisina, jos ratkaisu on tehty vastoin sitovaa oikeusnormia (mutta normien keskelle jää huomattava hallinnollisen harkinnan ala). Jälkimmäisen tyyppisissä asioissa puolestaan ratkaisu on sitovin säännöksiin normitettu niin tarkasti, että laillisuuskontrolli ulottuu lähemmäs hallintopäätöksen ydintä.

Verrattain turvallisesti voitaneen todeta, että tuomioistuin ei saa mennä ”asian sisään” ja ratkaista asiaa uudelleen alusta pitäen. Hallintotuomioistuimen asiana on arvioida menettelyn ja päätöksen sisällön lainmukaisuutta, viranomaisen toimivallan rajoja ja harkintavallan käytön lainmukaisuutta.<sup>30</sup> Yleisenä lähtökohtana lienee pidettävä, että tuomioistuin arvioi asiaa laillisuuden näkökulmasta ikään kuin ulkopuolelta, metatasolta. Olennainen kysymys on, onko hallintoviranomainen lain mukaan voinut päätyä tekemäänsä ratkaisuun – ei se, onko hallintoviranomaisen ratkaisu tuomioistuimen mielestä tarkoituksenmukainen ja järkevä. Arviointi tapahtuu muutoksenhaun pohjalta, asiassa esitettyjen vaatimusten perusteella sekä muutoksenhakijan esittämien perusteiden ja perustelujen perusteella. Oikeudenkäyntiaineisto muodostaa pohjan asian arvioinnille, mutta tuomioistuin vastaa siitä, että asia on riittävästi selvitetty (hallintolainkäyttölain 33 §, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 37 §).

Oppi yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta on menettänyt maailmaa. Se ei adekvaatisti kuvaa edes tuomioistuinten välisen muutoksenhaku-harkinnan luonnetta, saati ensi asteen hallintolainkäyttöratkaisun suhdetta hallintopäätökseen. Vaikka hallintoviranomainen on sidottu lakiin, sovellettava normisto antaa käytännössä eriasteista väljyyttä päätyä asiassa erilaisiin ratkaisuihin.<sup>31</sup> Joustavat normit jättävät viranomaiselle tarkoituksellisesti harkintamarginaalia, tulkinnallista väljyyttä, oikeusharkintaisessakin päätöksenteossa. Ne antavat mahdollisuuden sovittaa ratkaisut – niin hallinnossa kuin tuomioistuimissa – yhteiskunnan kehitykseen, kansainvälisiin velvoitteisiin, uuteen tieteelliseen tietoon ja niin edelleen. Usein ratkaisevaa on myös muu kuin oikeudellinen tieto, ja tuo muu tieto (esimerkiksi uusi tieto ympäristön tilasta tai teknisistä mahdollisuuksista ehkäistä pilaantumista) voi antaa

<sup>29</sup> Kansliapäällikkö Emil Waris esitti opiskelijavierailulla korkeimmassa hallinto-oikeudessa 12.3.2020 mainion kaavion, jossa tämäntyyppistä ideaa oli visualisoitu. Todettakoon hankinta-asioiden osalta, että unionin oikeuteen perustuva hankintalainsäädäntö normittaa hankintamenettelyn varsin tiukasti, mutta päätös hankintaan ryhtymisestä ja sen sisällöstä on tietenkin puhtaasti hankintayksikön ratkaistavissa.

<sup>30</sup> Ks. myös Mäenpää 2019, s. 499–501 ja Mäenpää 2010, s. 193–194. Tuomioistuin ei tee itsenäisiä hallintopäätöksiä, vaan sen ratkaisuvalta kohdistuu oikeusriidan kohteena olevan hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointiin. Ks. Erkki J. Hollo, Ajatuksia viranomaisharkinnan lähteistä ja rajoista ympäristöoikeudessa, teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg 2004, s. 87, jossa hän suhtautuu kriittisesti ajatukseen siitä, että muutoksenhakuasteella olisi valta sivuuttaa lupaviranomaisen harkinta ja ratkaista asia uudelleen.

<sup>31</sup> Harkintavallan rajoista ja yhden ainoan oikean ratkaisun opista ks. esim. Aer 2000, s. 156–166. Mäenpää (1997, s. 56) huomauttaa, että jos kansalaisella on oikeus saada tietty, tarkkoihin edellytyksiin sidottu lupa tai avustus, ollaan lähellä yhden ainoan oikean ratkaisun ideaalia. Joustavien normien maailmassa ja esimerkiksi julkisten avustusten jakamisen yhteydessä tilanne on toinen (mts. 60).

aiheen tulkita säännöksiä aiemmasta poikkeavalla tavalla.<sup>32</sup> Tärkeää on myös se, antaako sääntely hakijalle tai päätöksen kohteelle ”subjektiivisia oikeuksia” vai onko kysymys esimerkiksi vapaaharkintaisesta avustuksesta.<sup>33</sup> Toisissa tilanteissa harkinnanvaraa on hyvin vähä, toisissa minimaalisesti.

Yleisellä tasolla on vaikeaa sanoa mitään hyödyllistä viranomaisen ja tuomioistuimen suhteesta. Kysymyksenasettelujen ja esimerkkien esiin nostaminen toivottavasti silti lisää (itse)ymmärrystä. Tuomioistuimen kontrollin ulottuvuus vaihtelee normistoittain. Kaikissa tilanteissa on kuitenkin selvää, että tuomioistuimen ratkaisulta ei rajoitu menettelyllisten vaatimusten noudattamisen valvontaan ja että suhteellisen vapaankin harkintavallan käyttö on tuomioistuinvalvonnassa, johon vaikuttavat muun muassa hallinnon johtavat periaatteet (hallintolain 6 §), EU-oikeudesta ja ihmisoikeussopimuksista johdettavat veloitteet sekä perusoikeudet.<sup>34</sup> Sellaista harkintavaltaa, jota tuomioistuin ei lainkaan voisi valvoa tai jota sen ei edellytettäisi muutoksenhaun kautta valvovan, on niukalti.<sup>35</sup>

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että mitä laajemmaksi lainmukaisuuden kontrolli ymmärretään ja mitä laajemmaksi tuomioistuimen toimivalta taikka valta muuttaa hallintopäätöstä tai korvata se omalla ratkaisullaan määritetään, sitä lähempänä näkökulmistaan hallintopäätös ja lainkäyttörajoitus toisiaan ovat.<sup>36</sup> Yritän seuraavassa pohtia tässä valossa hallintotuomioistuinten ratkaisuvallaa ja etenkin korkeimman hallinto-oikeuden roolia.

## Oikeusturvan antaminen ensisijaisena tehtävänä

Provokatiivisesti voidaan kysyä, alkaako hallintotuomioistuimen rooli kontrolli-intensiteetin lisääntymisen ja materiaalisen lainmukaisuuden korostamisen myötä lähentyä sitä asemaa, joka ylempällä hallintoviranomaisella oli hallinnonsisäisessä muutoksenhaussa!<sup>37</sup> Toisaalta tuomioistuin ei ole osa hallintokoneistoa vaan riippumaton taho, jolla on oikeus-

<sup>32</sup> Ks. jäljempänä luku Selvitys tosiseikoista, erityisasiantuntemus ja tuomioistuimen päätösvalta. Vastaavasti esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa ajantasaisen maatiedon muuttuminen voi johtaa ulkomaa-laislain säännösten pohjalta eri lopputulokseen kuin hetkeä aikaisemmin. Säännöksiä ei tulkita eri tavoin, mutta saatu selvitys olosuhteiden muutoksesta johtaa toiseen lopputulokseen.

<sup>33</sup> Ks. myös Tuori 2007, s. 268–269.

<sup>34</sup> Ks. myös Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997, s. 123, jossa myös korostetaan päätöksen perustumista oikeisiin tosiseikoihin ja sen perustelemista niin, että harkintavallan käyttöä voidaan kontrolloida.

<sup>35</sup> Ks. Mäenpää 2010, s. 178–181, jossa mainitaan mm. erityisasiantuntemuksen, policy-näkökohtien ja tilannesidonnaisen harkinnan rooli tuomioistuimen pidättyvyyttä lisäävinä tekijöinä.

<sup>36</sup> Paso ym. 2015, s. 203. Ks. myös Suviranta 2005, s. 238, jossa hän korostaa laillisuusharkinnan oikeuden perustuslaillistumisen ja eurooppalaistumisen myötä voittaneen alaa tarkoituksenmukaisuusharkinnalta. Hän käyttääkin lainmukaisuuden sijasta laajempaa käsitettä ”oikeusjärjestyksenmukaisuus” (s. 238, 246, 247) kuvaamaan hallintotuomioistuimen nykyisen tuomiovallan määrittämissä kriteereissä. Ks. myös Mäenpää 2019, s. 443.

<sup>37</sup> Paso ym. 2015, s. 54 kirjoittavat: ”Ylempällä hallintoviranomaisella oli sama ratkaisuvallta kuin kontrolloitavalla alemmalla hallintoviranomaisella. Tähän sopi hyvin myös se, että hallintovalitus oli reformatorinen eli korjaava.”

turvatehtävä.<sup>38</sup> Onko päätöksen tehneen viranomaisen ja ensi asteen tuomioistuimen toimivalta sama tai samoihin säännöksiin perustuva, ja kuinka tulkinta- ja harkintavalta jakautuu niiden kesken?<sup>39</sup>

Oma keskustelunaiheensa on sekin, pitääkö KHO oman arvionsa lähtökohtana ensi asteen hallintoviranomaisen vai hallintotuomioistuimen päätöstä. Tämä kysymys näyttäytyy selvimmin kunnallisvalitusasioissa tilanteissa, joissa hallinto-oikeus on kumonnut esimerkiksi kunnanvaltuuston kaavan hyväksymistä koskevan päätöksen ja kunta hakee KHO:lta valituslupaa. Kunnallisvalitusjärjestelmän taustaperiaatteena vaikuttava kunnan itsehallinnon suojaaminen vie ajatuksen siihen suuntaan, että KHO:n tulee ratkaista, onko hallinto-oikeuden tullut pitää valtuuston päätöstä valituksenalaiselta osin muodollisesti tai aineellisesti lainvastaisena. Lähtökohtana ei ole se, onko hallinto-oikeus voinut kumota päätöksen, vaan se, voidaanko kunnanvaltuuston päätöstä valituksessa esitetyt perusteet huomioon ottaen pitää lainmukaisena. Kysymys on myös siitä, että kunnalla on lain rajoissa oikeus painottaa esimerkiksi kaavan erisuuntaisia sisältövaatimuksia haluamallaan tavalla, kunhan kaikkia sisältövaatimuksia kunnioitetaan riittävästi.<sup>40</sup>

Ydinkysymys on, kuinka syvälle valitusta tutkiva hallintotuomioistuin voi ulottaa kontrollinsa hallinnolle kuuluvan harkinnan tai hallinnon toiminnan alalla.<sup>41</sup> Se on ulkopuolinen erotuomari, jonka ei ole syytä puuttua peliin kevyin perustein. Tuomarin toimintaan kohdistuu eräänlainen paradoksi: hänen tulee olla yhtä aikaa riippumaton hallinnon päätösten kontrolloija mutta toisaalta kunnioittaa vallanjaosta johtuvaa hallinnon harkintavaltaa.

Tarkastellaanpa seuraavien tyyppitapausten näkökulmasta, miten tämä raja erilaisissa asiaryhmissä ja muutoksenhakutilanteissa vedetään<sup>42</sup>: 1) selvä subjektiivinen oikeus, kiin-

<sup>38</sup> Niin kuin Mäenpää (2005, s. 15) kirjoittaa, ero tavoiterationaalisen hallintotoiminnan ja yksilön oikeusturvaa korostavan hallintoprosessin välillä on korostetun periaatteellinen. Hän kyllä huomauttaa syystä, että myös tuomiovallan käyttäminen edellyttää lainsäädännössä määriteltyjen tavoitteiden arviointia ja huomioon ottamista. Ks. myös Siitari-Vanne 2005, s. 687, jossa viittauksin perustuslain 3 §:n 3 momenttiin korostetaan tuomioistuinten riippumattomuudesta lähtevän vallan ohella lojaalisuusvelvoitetta suhteessa lainsäätäjään.

<sup>39</sup> Ks. Paso ym. 2015, s. 54.

<sup>40</sup> Ks. esimerkiksi Hangon sataman asemakaavaa koskenut KHO 2016:59: KHO totesi, että Englannin makasiiniin liittyviä suojeluarvoja ei ollut pidettävä niin merkittävänä, että niitä olisi muut näkökohdat sivuuttaen ehdottomasti tullut kaavaratkaisussa painottaa enemmän kuin sataman kehittämiseen liittyviä näkökohtia. Näissä oloissa ja kun otettiin huomioon, mitä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kohdan 4.5 toimivia yhteysverkostoja ja energiahuoltoa koskeissa erityistavoitteissa on lausuttu valtakunnallisesti merkittävien satamien kehittämismahdollisuuksien turvaamisesta, kaupunginvaltuusto oli voinut harkintavaltansa rajoissa hyväksyä asemakaavan muutoksen, jossa ei ollut makasiinia koskevaa suojelumerkintää. Ks. myös KHO 2019:137 ja 2020:26.

<sup>41</sup> Paso ym. 2015, s. 66. Perustuslain, ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden myötä tuomioistuimen valta puuttua hallinnollisiin päätöksiin on lisääntynyt, mitä ilmentävät myös esimerkit mts. 87–88. Ks. myös Mäenpää 2019, s. 30–44 sekä laajasti Hanna Nieminen-Finne, Asiantuntija tuomarina – Tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit ympäristönsuojeluasioissa. Suomalainen lakimiesyhdistys 2020, s. 142–151, jossa korostetaan vaatimuksen oikeussuojakeinojen tehokkuudesta edellyttävän tuomioistuinten riittävän laajaa toimivaltaa puuttua hallintopäätöksiin, mikä samalla vaatii riittävää asiantuntemusta.

<sup>42</sup> Suviranta (2005, s. 247) päättääkin mainion artikkelinsa ehdotukseen, että laillisuus- ja tarkoituksenmukai-

teäsisältöiset normit, sidottu ratkaisu, 2) vapaaharkintainen, budjettisidonnaiseen määrärahaan perustuva avustus tai muu sellainen ja 3) oikeusharkintainen ympäristölupa-asia, joustavat normit.

Tilanteet, joissa asianomaisella on subjektiivinen oikeus<sup>43</sup> hakemaansa lupaan tai etuuteen, voivat tulla korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi erityisesti sen tulkitsemiseksi, milloin subjektiivisen oikeuden kriteerit ovat käsillä. Onko henkilö vaikeavammaisen suhteessa palveluasumisen järjestämisvelvollisuuteen? Onko turvapaikanhakijalla perustellusti aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta? Kysymys on paljolti tosiseikkojen selvittämisestä ja niiden arvottamisesta yksilöllisessä ratkaisutilanteessa. Subsumtio sitä vastoin on selvä: sillä, joka on vaikeavammainen tai vainon vaarassa, on oikeus haettuun etuuteen.

Esimerkki subjektiivisen oikeuden ulottuvuuden määrittämisestä liittyy vammaisen lapsen koulukuljetuksiin (KHO 2019:7):

A kävi koulua kehityksestä viivästyneiden ja vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden kuntouttavan opetuksen ryhmässä. Hänen kuljetuksensa oli järjestetty yksilöllisesti taksilla. A:lla oli ollut koulussa ajoittain sellaista väkivaltaista tai häiritsevää käyttäytymistä, jonka takia koulupäivä oli rehtorin tai apulaisrehtorin päätöksellä keskeytetty. Asiassa oli kysymys A:n oikeudesta maksuttomaan koulukuljetukseen tai huoltajan oikeudesta riittävään avustukseen niinä päivinä, joina koulupäivä oli keskeytetty.

KHO totesi, että A:n kohdalla se, että koulupäivä saatetaan joutua keskeyttämään hänen väkivaltaisen tai häiritsevän käyttäytymisensä perusteella, oli kiinteässä yhteydessä hänen vammaansa tai sairauteensa, eikä hän kyennyt säätelemään omaa käytöstään samalla tavalla kuin samanikäinen lapsi tai nuori yleensä. Lähtökohtana tuli pitää sitä, että oppilaalle järjestetään myös tällaisina päivinä kuljetus kotiin, tarvittaessa saatettuna, jos kuljetus on turvallisesti näin järjestettävissä. Huoltajalle myönnettävän avustuksen määrää ei voitu määrätä kunnan yleisten koulukuljetusperiaatteiden mukaisesti ja siten julkisten kulkuvälineiden taksan mukaisesti, vaan tässäkin oli otettava huomioon oppilaan erityiset olosuhteet. Hallinto-oikeuden ja kaupungin opetusjohtajan päätökset kumottiin ja asia palautettiin opetusjohtajalle uudelleen käsiteltäväksi.

---

suusharkinnasta ja hallintovalituksen reformatiivisuudesta puhumisen sijaan keskustelimme hallintotuomioistuinten harjoittaman kontrollin alasta ja tiivyydestä sekä kysyisimme, millainen on hallintotuomioistuimen ratkaisuvälillä kussakin menettelyssä ja asiaryhmässä.

<sup>43</sup> Tapauksessa KHO 2019:25 hakijalla oli sinänsä oikeus perustoimeentulotukeen, mutta Kelalla katsottiin olevan valta edellyttää, että silmälasit hankittiin kilpailutetusta liikkeestä (tai tuki rajattiin tähän hintatasoon). Samoin tapauksessa KHO 2019:117 muutoksenhakijalla oli oikeus vammaispalvelulaissa tarkoitettuun henkilökohtaiseen apuun, mutta kunnalla oli oikeus ostopalvelussa määrätä, ettei apua antanut muutoksenhakijan vaatimuksen mukaisesti hänen sukulaisensa.

Korkein hallinto-oikeus siteerasi perusteluissaan muiden ohella perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevaa säännöstä ja yhdenvertaisuuslakia sekä perustuslain 16 §:n säännöstä oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen. Päätöksen perusteluissa todettiin muun ohella, että perustuslakivaliokunnan mukaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen tarkoittaa myös tarpeellisia koulukuljetuksia.

Ääriesimerkkinä lainsäädännössä viranomaiselle jätetystä huomattavasta harkintavallasta ovat vapaaharkintaiset avustukset tai vastaavat. Näissä tapauksissa viranomaisen – valtion, kunnan tai muun itsehallintoyhdyskunnan – hylkäävän päätöksen pysyttämiseen harvoin liittyy merkittäviä oikeuskysymyksiä. Tällainen päätös voi tulla kumottavaksi oikeastaan vain harkintavallan väärinkäytön tai tosiseikkoja koskevan virhearvioinnin perusteella. Vapaaharkintaiset päätökset voivat liittyä vaikkapa ylimää räisiin taiteilijaeläkkeisiin tai energiatukiin. Julkaistusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että tuen takaisinperintätilanteessa laillisuuskontrolli on tiivistä (KHO 2016:135) ja että esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamatta jättäminen saattaa kunnallisvalitustilanteessa johtaa vapaaharkintaisen päätöksen kumoamiseen (KHO 2015:25).

Määrärahasidonnaisenkin tuen myöntämiseen liittyvää harkintavaltaa on voitava kontrolloida hallintotuomioistuimessa. Tämän lainmukaisuuskontrollin elementit ilmenevät selkeästi ratkaisusta KHO 2018:136<sup>44</sup>:

A:lle aiemmin myönnetty omaishoidon tuki oli lakkautettu, koska A:n tuentarpeen ei katsottu olevan riittävää kaupungin tiukennettuihin tuen myöntämiskriteereihin verrattuna. Hallinto-oikeus oli kumonnut päätöksen katsoen, että A täytti hänen toimintakyvystään esitetty selvitys huomioon ottaen tuen myöntämiskriteerien mukaiset edellytykset.

KHO myönsi sosiaali- ja terveyslautakunnalle valitusluvan ja katsoi, että kunta voi kunnassa omaishoidon tukeen käytettävissä olevien varojen kohdentamiseksi ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi tietyin reunaehdoin vahvistaa yleisiä kriteerejä omaishoidon tuen myöntämiseksi ja että omaishoidon tukea koskeva kielteinen päätös voi perustua siihen, että hakija ei täytä kunnassa omaishoidon tuen myöntämiseksi vahvistettuja kriteerejä. KHO totesi, että kunnan omaishoidon tuen myöntämiseen liittyvällä harkintavallalla on merkitystä myös asiakkaan hakiessa muutosta tuen myöntämiskriteereihin nojaavaan kielteiseen päätökseen. Tutkiessaan kunnassa tehdyn päätöksen laillisuutta tuomioistuin ei sovello kunnassa hallintokäytännön johdonmukaisuuden varmistamiseksi vahvistettuja myöntämiskriteereitä samalla tavalla kuin lainsäädäntöä. Tuomioistuimen tehtävänä on sen sijaan varmistaa kunnan myöntämiskriteerien sekä asiassa saadun tapauskohtaisen selvityksen perusteella, että ratkaisu perustuu myös tältä osin asianmukaiseen harkintavallan käyttöön.

<sup>44</sup> Ks. myös KHO 2018:135. Ks. myös harkintavallasta ja sen rajoista vammaispalveluasiassa KHO 2019:147, jossa kunnalla todettiin olevan laaja harkintavalta tukihenkilötoiminnan sisällön määrittämisessä. Sosiaalihuoltolain mukaisella tukihenkilötoiminnalla ei kuitenkaan voitu korvata vammaispalvelulainsäädännön mukaisia kuljetuspalveluja, kun muutoksenhakija oli niihin oikeutettu.

KHO katsoi, että sosiaali- ja terveyslautakunta oli voinut myöntämiskriteerien ja A:n kotiolioissa tarvitseman hoidon ja huolenpidon tarpeesta saadun selvityksen perusteella katsoa, että A:n päivittäinen avuntarve ei ollut niin runsasta, että kunnan olisi tullut myöntää omaishoidon tukea hänelle. Asiassa ei ollut ilmennyt perustetta arvioida, että kunnassa vahvistettuja omaishoidon tuen myöntämiskriteerejä olisi päätöksenteossa sovellettu hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti tai muutoin virheellisesti. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin.

Päätöksen perusteluissa KHO korosti lähtökohtana, että

omaishoidon tuki on osa kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuutta. Omaishoidon tuesta annetun lain ja sosiaalihuoltolain esitöistä ilmenee, että omaishoidon tuki on lakisääteinen määrärahasidonnainen sosiaalipalvelu, jonka järjestämiseen kunnalla on yleinen velvollisuus. Tuen myöntäminen yksittäistapauksissa perustuu kuitenkin kunnan harkintaan. Kunnalla on harkintavaltaa päättää, miten laajasti asiakkaiden tuen tarpeisiin vastataan juuri omaishoidon tuella niiden asiakkaiden osalta, joille omaishoidon tukea siitä annetun lain mukaan voidaan myöntää, ja millaiset voimavarat juuri omaishoidon tukeen osoitetaan.

KHO tutki asiassa sen, että asiaa oli kunnassa arvioitu asianmukaisesti ja ettei harkintavaltaa määrärahasidonnaisen tuen myöntämisessä ollut käytetty lainvastaisesti:

A:n hoidon ja huolenpidon tarvetta on arvioitu yksilöllisesti kunnassa omaishoidon tuen kohdentamiseksi vahvistettujen omaishoidon tuen myöntämiskriteerien perusteella. Kriteerejä on tiukennettu pienentyneen määrärahan takia aiempaan verrattuna. Arviointiin on osallistunut asiaa koskevat päätökset tehneiden viranhaltijan ja lautakunnan lisäksi vammaispalvelujen asiakastiimi. Arvio A:n hoidon vaativuudesta sekä päivittäisestä hoidon ja huolenpidon tarpeesta kotiolioissa on perustunut sekä kirjalliseen että kotikäynnillä saatuun selvitykseen A:n toimintakyvystä ja arjesta. Kun harkittavana on omaishoidon tuen myöntäminen lapselle, arvio on vahvistettujen myöntämiskriteerienkin mukaisesti ollut perusteltua suhteuttaa siihen huolenpitoon, jota samanikäinen lapsi yleensä joka tapauksessa tarvitsee.

Päätöksestä ilmenee, että kunnalle lainsäädännössä jätetty liikkumavara voi jakautua useamman toimijan kesken. Kunta määrittää kriteerit, joilla suunnataan niukkoja määrärahoja, kun taas viranhaltija ja oikaisuvaatimusta käsittelevä lautakunta tulkitsevat lakia ja arvioivat mainittujen kriteerien asianmukaisuutta tukeutuen tapauskohtaisessa arvioinnissaan asiassa hankittuun, usein myös moniammatillisen elimen tuottamaan selvitykseen hoidon tarpeesta.

Erilaisia ympäristöllisiä ja maankäytöllisiä lupia koskevissa asioissa hakijalla on tyypillisesti oikeus saada lupa niin pitkälle kuin laissa säädetyt perusteet eivät ole sille esteenä. Tämä

koskee niin ympäristö-, maa-aines- kuin rakennuslupia<sup>45</sup>. Käytännössä kuitenkin luvan edellytyksistä ja esteistä säädetään laissa joustavin oikeusnormein, mikä johtaa usein eri käsityksiin luvan myöntämisedellytysten olemassaolosta ja luvan sisällöstä (lupamääräysten kokonaisuudesta). Näistä tilanteista on runsaasti oikeuskäytäntöä ja kiperiä tapauksia.

Ympäristöllisissä lupa-asioissa hallintotuomioistuimen harkintaa leimaa kolme piirrettä. Lupaharkinta on ensinnäkin julkilausutusti oikeusharkintaa, eli hakijalla on oikeus saada lupa, jos edellytykset täyttyvät. Toisesta näkökulmasta lupaa ei saa myöntää niin, että jokin luvan esteeksi säädetty seuraus aiheutuisi. Toiseksi, nuo edellytykset perustuvat joustaviin normeihin, joissa käytetään monimerkityksisiä tai tulkinnallisesti avoimia oikeuskäsitteitä, kuten merkittävä pilaantuminen, turmeltuminen ja huomattava haitta. Sen lisäksi lupa ei edes ole joko–tai-ratkaisu vaan erilaisten lupavelvoitteiden kooste, jossa lopputuloksen kannalta tyypillisesti olennaisempaa on näiden velvoitteiden sisältö kuin itse luvan myöntämiskysymys.<sup>46</sup> Kolmas piirre on erityisasiantuntemuksen rooli päätöksenteossa: maallikko tai edes muissa asiaryhmissä kokenut tuomari ei osaa omin neuvoin arvioida tosiasiaselvityksen sisältöä ja luonnon kausaliteetteja, kuten millainen rehevöittävä typpi- tai fosforikuormitus tietyssä vesistönosassa johtaa merkittävään pilaantumiseen. Kysymystä on lisäksi arvioitava EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa.<sup>47</sup>

Ympäristöasioissa keskeinen piirre liittyy juuri selvityksen riittävyyden arvioimiseen. Verrattain selväpiirteinen esimerkki koskee tuulivoimalan ympäristölupaa, meluselvitysten riittävyyttä ja melun kapeakaistaisuuden vaikutusta koettuun häiriöön (KHO 2018:150):

Yhtiö oli hakenut ympäristölupaa kuuden tuulivoimalan toimintaan. KHO totesi, että ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä arvioidaan tehtyjen selvitysten ja toiminnasta etukäteen arvioitavissa olevien vaikutusten perusteella. Asiassa oli tähän nähden otettava asukasyhdistyksen valituksen johdosta kantaa siihen, oliko ympäristölupaharkintaa varten laadittu meluselvitys tehty asianmukaisesti.

Valtioneuvoston asetus 1107/2015 ei tullut hakemuksen kuulutusajankohta huomioon ottaen välittömästi sovellettavaksi hakemuksen käsittelyyn. Asetuksen mukaiset melutason ohjearvot oli kuitenkin tämän estämättä voitu ottaa hankkeen ympäristölupaharkinnassa uutena taustaselvitysaineistona huomioon arvioitaessa terveyshaittaan, muuhun merkittävään ympäristön pilaantumiseen ja eräistä naapurisuhteista annetun lain 17 §:n mukaiseen rasitukseen liittyviä ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä sekä asetettaessa lupamääräyksiä.

<sup>45</sup> Ks. esim. KHO 2008:12, josta tämä ilmenee välillisesti. Kaavassa oli määrätty rakennustapaohjeiden noudattamisesta sitovina, mutta ohjeita ei ollut hyväksytty kaavan yhteydessä. KHO viittasi maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n säännökseen rakennusluvan edellytyksistä antaen ymmärtää, ettei (oikeusharkintaista) lupaharkintaa voitu perustaa rakennustapaohjeisiin.

<sup>46</sup> Tätä on vesioikeudellisen lupaharkinnan kannalta korostanut jo Vihervuori 1981, s. 75.

<sup>47</sup> Ks. esim. KHO 2019:166, joka koski Finnulp Oy:n biotuotetehtaan ympäristölupaa.

Mainitun valtioneuvoston asetuksen mukaisten ohjearvojen tavoitteena oli ehkäistä yleisesti melun aiheuttamia haittoja. Ohjearvojen tulkinnassa ei näin ollen voitu ottaa huomioon mahdollisia yksilöllisiä eroja melun kokemisessa. Tuulivoimalan ja asutuksen väliselle etäisyydelle ei lainsäädännössä ollut myöskään annettu sitovia tai ohjeellisia arvoja.

Tuulivoimaloiden melun mallintamisesta oli annettu ympäristöhallinnon ohje. Jos ohjeen mukaan laskettu melu on altistuvalla alueella kapeakaistaista, mittaustulokseen tehdään valtioneuvoston asetuksen mukainen 5 dB:n lisäys ennen sen vertaamista ohjearvoihin. Hanketta varten tehdyn meluselvityksen mukaan melu oli tietyllä taajuudella kapeakaistaista. Kun kuitenkin otettiin huomioon, että asiassa saadun selvityksen mukaan lähin lomarakennus sijaitsi 1,6 kilometrin etäisyydellä ja lähimmät pysyvän asutuksen rakennukset noin 2,2 kilometrin etäisyydellä lähimmästä tuulivoimalasta sekä se, että melun kapeakaistaisuuden vaikutus väheni melulähteen etäisyyden kasvaessa haitan kohteeseen, kapeakaistaisuudesta ei ennalta arvioiden aiheutunut sellaista haitallista vaikutusta, joka olisi edellyttänyt valtioneuvoston asetuksen perusteella laskentatuloksen korjausta.

Tapaus tarjoaa sopivan perustan jatkaa seuraavaan jaksoon.

## Selvitys tosiseikoista, erityisasiantuntemus ja tuomioistuimen päätösvalta

Hallintotuomioistuimella on velvollisuus varmistaa, että sen ratkaisu perustuu asianmukaiseen tosiasiaselvitykseen. Selvitys voi perustua suureltakin osin muuhun kuin oikeudelliseen asiantuntijatietoon. Tuomioistuimen tulee valituksen pohjalta arvioida hallintopäätöksen lainmukaisuus, mutta lainvastaisuuden toteamisen jälkeen tuomioistuimella on eri asiaryhmissä erilaisia päätösvaihtoehtoja.

Leimaa-antava periaate hallintolainkäytössä on virallisperiaate<sup>48</sup>. Prosessioikeudessa puhutaan muodollisesta ja aineellisesta virallisperiaatteesta. Muodollisen virallisperiaatteen ytimenä on varmistaa, ettei asiaa ratkaista puutteellisen selvityksen pohjalta. Muutoksenhaku- ja tuomioistuimella on aktiivinen rooli selvityksen hankkimisessa ja siis muodollisessa prosessinjohtossa (katso oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 37 §). Tuomioistuimen rooli ja aktiivisuus vaihtelee merkittävästi asiaryhmäkohtaisesti: esimerkiksi verosasioissa, joissa toteutuu muodollinen kaksiasianosaisuus veronsaajan ja verovelvollisen kesken ja joissa tyypillisesti kumpaakin puolta edustavat asiantuntevat asiamiehet, virallis-

<sup>48</sup> Virallisperiaatteesta ks. esim. Tarukannel – Jukarainen 1999, s. 39–50, jossa painotetaan aineellisen totuuden etsimistä, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ja prosessinjohtoa, ja Mäenpää 2010, s. 215, jossa varoitetaan liian pitkälle viedystä paternalistisesta virallistoimintaisuudesta. On kuitenkin syytä korostaa, että virallisperiaatteen konkreettinen toteutuminen riippuu paljon ratkaistavasta asiasta ja oikeudenkäynnin osapuolten asemasta. Asian selvittämisestä hallintoprosessissa laajasti Mäenpää 2019, s. 303–405.

toimintaisuus on hyvin rajallista verrattuna vaikkapa sosiaaliasiaan, jossa maallikko hakee muutosta viranomaisen päätökseen. Hallintolainkäytössä ei sovelleta aineellista virallis-periaatetta siten, että tuomioistuin tutkisi asiaa yli muutoksenhakijan vaatimusten; poikkeuksena ovat ehdottomat prosessinedellytykset ja toimivaltakysymykset.<sup>49</sup>

Myös laajaa harkintavaltaa sisältävät ratkaisut on perusteltava niin, että voidaan varmistua päätöksen perustumisesta oikeisiin tosiseikkoihin ja niiden asianmukaisesta soveltamisesta päätöksenteossa.<sup>50</sup> Päätöksen perustaminen jäsentymättömään kokonaisharkintaan saattaa olla viite siitä, että tosiseikkoja ei ole selvitetty riittävästi ja analysoitu päätöksenteon sisältövaatimusten kannalta. Tällaisessa tilanteessa hallintotuomioistuimen tehtävänä on puuttua peliin eli useimmiten kumota päätös ja palauttaa asia uudelleen käsiteltäväksi.

Varsinaisesta harkintavallan kahtiajaosta on erotettava joustaviin normeihin ja muihin kuin oikeudellisiin kriteereihin perustuvan ratkaisuvallan käytön kontrollin intensiteetti.<sup>51</sup> Kun tuomioistuimessa muutoksenhaun perusteella arvioidaan viranomaisratkaisun lainmukaisuutta esimerkiksi pilaantumisen merkittävyyden tai suojelutason suotuisuuden osalta, kysymys ei ole hallinnollisen harkinnan vaan lähinnä luonnontieteelliseen selvitykseen ja asiantuntemukseen perustuvan ratkaisun oikeellisuuden arvioimisesta. Vain lakimieskoulutuksen saaneilla tuomareilla ei ole omakohtaisia valmiuksia kyseenalaistaa hallintoviranomaisen ratkaisua näiltä osin, ja siksi tuomioistuimen kokoonpanoon tulisi sisältyä myös asiantuntijajäseniä.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Esimerkiksi ratkaisun on tehnyt viranomainen, jolta puuttuu siihen toimivalta, ks. KHO 2015:12: Helsinki-Vantaan lentoaseman ympäristölupa-asiassa kumottiin viran puolesta melua koskevat rajoitukset, joiden antaminen ei ollut kuulunut aluehallintoviraston toimivaltaan (toiminnanharjoittaja ei valittanut niistä). Ks. myös KHO 2019:164, jossa viran puolesta ratkaistiin, oliko valitus tehty kyseisessä asiassa toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen. Kunnallisvalituksessa edes toimivaltavirheen perusteella kumoaminen ilman vaatimusta ei kuitenkaan ole kuntalain 135 §:n 3 momentin mukaan sallittua.

<sup>50</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. 64. Hän käyttää esimerkkinä ratkaisuja KHO 2014:103, jossa oli kysymys kunnallisen virkasuhteen purkamisesta koeaikana, ja KHO 2018:72, joka koski harvinaislääkkeen peruskorvattavuuden vahvistamista lääkkeiden hintalautakunnassa.

<sup>51</sup> Harkintavaltakeskustelun kouluesimerkki ovat olleet vanhan rakennuslain mukaiset poikkeuslupa-asiat. Aiemmasta siirtämisestä hallitukselle luovuttiin ja poikkeamisharkinta on täydessä tuomioistuinkontrollissa. Kuten Hallberg, Ignatius ja Kanninen (1997, s. 121–122) muotoilevat, teoreettisella erittelyllä harkintavallan laadusta ja asteesta on ollut aiempaa vähemmän merkitystä. Etualalla oli kysymys poikkeuslupaviranomaisen ja KHO:n toimivallasta.

<sup>52</sup> Kontrollin tiivistä arvioidaan usein kysymyksillä, jotka koskevat tosiasioiden arvioinnin kontrollointia tieteellis-teknistä erityisosaamista edellyttävillä aloilla, joustavien normien soveltamisen kontrollointia ja hallinto-harkinnan kontrollointia, ks. Suviranta 2005, s. 244. Ks. Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori, Ympäristöoikeus. 2. uudistettu painos. Sanoma Pro 2013, s. 189–191 ja 197–206. Ks. myös Siitari-Vanne 2005, s. 148, jossa viittauksin Kuusiniemeen ja Määttään todetaan, että yhteiskunnalliset tavoitteet välittyvät lain tulkintaan lakien tavoitesäännösten kautta. Tuomioistuimen tulee silti jättää hallinnolle tietty harkintamarginaali oikeusharkintaisessakin päätöksenteossa. Tapio Määttä katsoo artikkelissaan – Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomariniideologiassa, s. 207–226 teoksessa Auri Pakarinen – Anna Hyvärinen – Kaijus Ervasti (toim.), Juhlakirja Jyrki Tala. Turun yliopisto 2011 – vallitsevan tuomariniideologian perustuvan lainsäätäjän kunnioittamisasenteelle. Jaan tämän käsityksen.

Laillisuusperusteisen tuomioistuinkontrollin tarkoituksena ei (näissäkään) tilanteissa ole tehdä uudelleen muutoksenhaun kohteena olevaa hallintopäätöstä eikä käyttää viranomaisen päätösvaltaa, kuten Mäenpää sattuvasti kirjoittaa. Laajaa harkintavaltaa tai erityisasiantuntemuksen käyttöä sisältävien päätösten arvioinnissa tuomioistuimen tulee arvioida harkintavallan käytön ja päätöksenteon perusteiden lainmukaisuus sekä selvityksen riittävyys. Tuomioistuin ei kuitenkaan voi käyttää itse harkintavaltaa eikä korvata tieteellistä arviointia omalla harkintavallallaan.<sup>53</sup> Kiinnostavia rajanvetoja liittyy tilanteisiin, joissa hallintopäätöksen on joustavien normien perusteella tehnyt viranomainen, jonka kokoonpanossa asianomaisen alan asiantuntemus on turvattu, mutta valitus ratkaistaan tuomioistuimessa tavanomaisessa tuomarikokoonpanossa. Asiassa KHO 2020:45 oli kysymys ikärajan määrittämisestä lapsille tarkoitettua, lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskevalle televisiossa esitettävälle kuvaohjelmasarjalle. KHO korosti ratkaisussaan asiantuntemuksen ja viranomaisharkinnan merkitystä: ikärajaluokittelua koskevan hallintopäätöksen lainmukaisuuteen kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan ala rajautui ensi sijassa sen arviointiin, että ensi asteen viranomaisen ja valitusvaiheen muutoksenhakuelimen päätökset perustuvat virheettömään menettelyyn, oikeisiin tosiseikkoihin ja säännöksiin sekä asiaa koskevien säännösten mahdollistaman harkinnan asianmukaiseen suorittamiseen viranomaisen harkintamarginaalin rajoissa ja hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti. Samantapainen asetelma voi tulla esille lastensuojeluasiassa. Jos hallinto-oikeus on, toimitettuaan suullisen käsittelyn, kokoonpanossaan, johon sisältyy asiantuntijajäsen, päätenyt tiettyyn ratkaisuun, korkeimman hallinto-oikeuden kynnys arvioida selvitystä ja siitä tehtyjä johtopäätöksiä toisin on korkea.

Toiselta puolen liian yksinkertainen ratkaisu on jättää tieteellis-tekninen arviointi kokonaan oikeussuojan ja tuomioistuimen kontrollin ulkopuolelle. Muutoin annettaisiin vain muodollista, menettelyllistä oikeussuojaa. Kysymys on lisäksi aina selvityksen riittävyyden arvioimisesta ja erisuuntaisten kantojen uskottavuudesta sekä viime kädessä lopulta siitä, kuka kantaa seuraukset selvityksen puutteellisuudesta. Käsitykset esimerkiksi ympäristöpilaavan toiminnan päästöjen seurauksista pitkällä aikavälillä ovat parhaimmillaankin vain ennusteita, joiden premissit ja lopputulokset saattavat olla kiistanalaisia ja joista alan huipuasiantuntijatkin voivat olla keskenään erimielisiä. Tuomioistuin ei voi ainoastaan luottaa päätöksen tehneen hallintoviranomaisen erityisasiantuntemukseen, vaan sen on voitava tutkia, onko päätös perustunut luotettavaan tosiasiaselvitykseen, asianmukaiseen tieteelliseen päättelyyn ja virheettömään harkintavallan (pikemminkin lakiin sisältyvän tulkinnallisen väljyyden tai harkintamarginaalin) käyttöön.<sup>54</sup> Mitä enemmän tuomioistuimella itsellään on käytössään erityisasiantuntemusta, sitä intensiivisempää tällainen kontrolli voi olla.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Mäenpää 2019, s. 65.

<sup>54</sup> Ks. Mäenpää 2019, s. 81, jossa korostetaan oikeusturvan saatavuuden merkitystä myös näissä tilanteissa.

<sup>55</sup> Vrt. esim. Saksan perustuslakituomioistuimen tuomio 23.10.2018, jossa indikoitiin, että tiettyssä tieteellisen

Vaikka hallintotuomioistuin ei toimi hallinnon työn jatkajana eikä se voi omalla harkinnallaan ratkaista hallintoasioita, velvollisuus toteuttaa oikeusturvaa tehokkaasti ja nopeasti voi edellyttää myös mahdollisuutta muuttaa hallintopäätöstä.<sup>56</sup> Esimerkiksi ympäristöasioissa muutoksenhaku on tyypillisesti reformatorista, mikä viittaa tuomioistuimen mahdollisuuteen muuttaa hallintoviranomaisen päätöstä (eikä vain kumota sitä ja palauttaa asia uudelleen käsiteltäväksi). Kaava-asioissa puolestaan valitusmuotona on kunnallisvalitus, joka itsehallinnon suojaamiseen liittyvistä syistä on kassatorinen: tuomioistuin ei voi muuttaa kaavapäätöksen sisältöä vaan ainoastaan joko hylätä valituksen, jolloin kaava jää voimaan sellaisenaan, tai kumota päätöksen (myös osittain, jollei se muuta kaavaa sisällöllisesti).<sup>57</sup> Tämä rajoittaa luonnostaan tuomioistuimen kontrolli-intensiteettiä ja tekee harkinnasta ikään kuin karkeampisyistä. Ympäristöllisissä lupa-asioissa sitä vastoin korkein hallinto-oikeus on pitänyt vakiintuneesti mahdollisena muuttaa jopa yksittäisiä lupamääräyksiä.<sup>58</sup> Tästä on se hyöty, että päätös saadaan nopeammin lainvoimaiseksi. Menetely edellyttää tietysti vahvaa kontradiktorisuutta, riittävää selvitystä ja asiantuntemusta.

Vakiintuneen käsityksen mukaan tuomioistuin ei kumotessaan hallintopäätöksen itse voi tehdä päätöstä esimerkiksi turvapaikan tai luvan myöntämisestä taikka päättää hankinnasta. Niin pitkälle ei ole katsottu voitavan mennä, että (osittain) tuomioistuimen mielestä lainvastaisesti hylätty hakemus voitaisiin tuomioistuimessa hyväksyä. Tällöin tehtäisiin ensi asteessa hallinnollinen ratkaisu, mikä ei kuulu tuomioistuimen toimivaltaan.<sup>59</sup> Lainvastainen päätös on kumottava ja palautettava asia lupaviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Esimerkiksi ulkomaalaisasioissa korkein hallinto-oikeus ei päätöksellään muodollisesti myönnä turvapaikkaa tai oleskelulupaa, vaikka oikeudelliset edellytykset ovat olemassa ja vaikka myöntämättä jättäminen on yksiselitteisesti lainvastaista. Tällöin Maahan-

---

epävarmuuden (vacuum of scientific knowledge) tilanteessa tuomioistuin voi perustaa ratkaisunsa viranomaisen uskottavana pidettävään arvioon tosiseikoista, kunhan arvio perustuu asianmukaiseen ammatilliseen mittapuuhun ja menetelmiin. Kysymys oli tuulivoimalan vaikutuksista haarahaukkaan.

<sup>56</sup> Ks. esim. Mäenpää 2019, s. 443.

<sup>57</sup> Vrt. viranhaltijan palkkaa koskenut KHO 2009:10, jossa kassatorisuuden raja ylitettiin ja annettiin virkamiehen käyttöön välittömästi tehokas oikeussuojakeino. Kassatorisuus ei tietenkään ole esteenä sille, että hallinto-oikeuden kumottua kunnallisen kaavaratkaisun korkein hallinto-oikeus kunnan valituksesta toteaa alkuperäisen kaavaratkaisun lainmukaiseksi ja kumoaa hallinto-oikeuden päätöksen (ks. esim. KHO 2019:137). Asia käsitellään kontradiktorisesti KHO:ssa, eikä asiaa ole tarpeen palauttaa hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi.

<sup>58</sup> Ks. esim. Vihervuori 2004, s. 498. Ks. esim. KHO 2015:168, jossa KHO muutti sikalan lietesäiliöiden kattamista koskevaa lupamääräystä niin, että kiinteän katteen sijasta sallittiin kelluva kate. Ennalta arvioiden luvan myöntämisen edellytykset suhteessa hajuhaittoihin täytyivät tälläkin teknisellä ratkaisulla.

<sup>59</sup> Ks. myös HE 29/2018 vp, s. 146, jossa korostetaan, että päätöksen lainmukaisuutta arvioidessaan hallintotuomioistuimella ei ole toimivaltaa muuttaa hallintoviranomaisen harkintavaltansa nojalla tekemää päätöstä. Ks. myös Mäenpää 2019, s. 443–444. Ks. myös Nieminen-Finne 2020, s. 214–217. Ratkaisussa KHO 2014:81 markkinaoikeuden katsottiin ylittäneen toimivaltansa, kun se otti ensi asteena välittömästi ratkaistavakseen Energia(markkina)viraston sisällöllisesti tutkimatta jättäneen sähkömarkkinalain mukaisen hakemuksen. Muuna päätöksenä julkaistussa ratkaisussa KHO 16.3.2020 T 1192 kumottiin ja poistettiin hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa oli otettu kantaa prosessin aikana muutettuun ympäristölupahakemukseen, vaikka lupaviranomainen ei ollut ottanut siihen kantaa.

muuttoviraston (ja hallinto-oikeuden) päätös kumotaan ja asia palautetaan Maahanmuuttovirastolle – selvässä tilanteessa ”turvapaikan/oleskeluluvan myöntämiseksi” (katso esimerkiksi KHO 2019:99 sekä 2019:116 ja 2019:22–23).<sup>60</sup>

Esimerkki tilanteesta, jossa hallintotuomioistuimien ei voi suoraan muuttaa viranomaisen ratkaisua, liittyy maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen poikkeamiseen, jonka myöntämiseen on katsottu sisältyvän tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Hallinto-oikeus oli poikkeuksen saajan valituksesta kumonnut viranomaisen myönteiseen päätökseensä liittämän ehdon. Viranomaisen valituksesta korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden päätöksen tältä osin ja saattoi alkuperäisen poikkeamispäätöksen ehtoineen voimaan (KHO 2013:122).<sup>61</sup> Myönteinen päätös maankäytöllisine ehtoineen oli kokonaisuus, eikä viranomaisen harkintavaltansa nojalla ja rajoissa asettama ehto ollut lainvastainen. Tämän vuoksi alkuperäinen päätös ei ollut hallinto-oikeudelle tehdyssä valituksessa esitetyillä perusteilla lainvastainen eikä hallinto-oikeuden olisi tullut sitä kumota. Jos ehto ei olisi ollut esimerkiksi asiayhteyksivaatimuksen puuttumisen vuoksi tai hallinnon johtavien periaatteiden mukaan lainmukainen, päätös olisi tullut kumota ja harkita siinä yhteydessä, mikä merkitys ehdolla päätöskokonaisuuden kannalta on. Jos ehto merkittävästi vaikuttaa maankäyttöön, ympäristöön, maisemaan ja niin edelleen, asia tulisi palauttaa viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Korostan vielä, että puheena olevassa tulkintatilanteessa ratkaisevaa on, että poikkeamisasioihin sisältyy edelleenkin (tarkoituksenmukaisuus)harkintaa.<sup>62</sup>

Eräissä asiaryhmissä korkein hallinto-oikeus voi suoraan, asiaa palauttamatta, omalla ratkaisullaan vahvistaa lainmukaisen oikeustilan kumoten viranomaisen ratkaisun. KHO voi suoraan päätöksellään muuttaa vaikkapa Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisun omaa laintulkintaansa vastaavaksi (katso esimerkiksi KHO 2017:5<sup>63</sup> ja 2019:79, jotka päätösteknisesti edustavat vakiintunutta oikeuskäytäntöä). Tämä on mainio esimerkki: korkeimman hallinto-oikeuden omaksuma laintulkinta tyhjentää viranomaisen harkintamarginaalin, joten oikeuskysymyksen ratkaisu sisältää samalla ainoan lainmukaisen päätöksen, johon viranomaisen voi ja johon sen olisi tullut päätyä.<sup>64</sup> Sama koskee asiakirjajulkisuusasioita, joissa KHO useimmiten arvioi lopullisesti, onko jokin asiakirjaan sisältyvä tieto julkinen vai ei.<sup>65</sup> Myös kansalaisuusasiassa KHO 2016:178 korkein hallinto-oikeus

<sup>60</sup> Kiintoisassa tapauksessa KHO 2019:120 vahvistettiin, että muutoksenhakija oli toiminut valtion virassa, mutta asia palautettiin viranomaiselle vuosilomapalkan määrittämiseksi.

<sup>61</sup> Mäenpää (2019, s. 444) epäilee, ettei kanta enää hallintoprosessilain tultua voimaan olisi pätevä, mutta arvioisin asiaa toisin.

<sup>62</sup> Ks. myös KHO 2015:66, jossa tuomioistuimen ei katsottu poikkeamispäätökseen liittyvää ehtoa muuttamalla voivan ratkaista asiaa, vaan sen tuli vain tutkia päätöksen lainmukaisuus.

<sup>63</sup> Mäenpää 2019, s. 443.

<sup>64</sup> Ks. myös Mäenpää 2019, s. 507–510.

<sup>65</sup> Päätöksen tekninen muotoilu riippuu ratkaisutilanteesta. Jos tiedot katsotaan julkisiksi, asia useimmiten (teknisesti) palautetaan viranomaiselle tietojen antamiseksi (ratkaisussa KHO 2019:157 asia palautettiin Sitran yliasiamiehille päätöksessä yksilöityjen tietojen luovuttamiseksi niitä pyytäneelle). Tapauksessa KHO 2020:6 KHO hallinto-oikeuden päätöksen osin kumoten saattoi voimaan kunnallisen viranomaisen päätöksen tietopyynnön

määrittä henkilön kansalaisaseman palauttamatta asiaa Maahanmuuttovirastolle. Ratkaisu perustui puhtaasti oikeudellisten kysymysten arviointiin ja siihen, että tosiseikat olivat kiistattomat.

## Korkein hallinto-oikeus valituslupatuomioistuimena

Kun KHO oli ainoa hallintotuomioistuin ja alemmanasteinen muutoksenhaku hallinnon sisäistä, kysymys valituslupajärjestelmästä ei ajankohtaistunut. Lääninoikeuksien eriyttäminen lääninhallituksista ja asiantuntevien oikeuslautakuntien toiminta valitustien esivaiheena mahdollistivat sen, että eräissä veroasioissa otettiin jo 1980-luvun alussa käyttöön valituslupajärjestelmä. Valituslupajärjestelmää on jatkuvasti laajennettu erillisuudistuksin. Vuosina 2018–2019 KHO:een tulleista asioista noin kolme neljäsosaa on ollut valituslupasioita<sup>66</sup>, vaikka hallintolainkäyttölain pääsääntö on ollutkin suora valitusoikeus.

Pääsääntö muutettiin hallintoprosessilailla. Lain voimaantulon 1.1.2020 jälkeen annettusta hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Periaatteellisesti uudistus on tärkeä. Muutos korostaa korkeimman hallinto-oikeuden roolia oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavien ratkaisujen antajana.<sup>67</sup>

Vaikka KHO:sta tuli valituslupatuomioistuin, se ei ole yksinomaan ennakkopäätöstuomioistuin. Toisin kuin prejudikaattituomioistuin korkein oikeus korkein hallinto-oikeus ratkaisee asiat toisena tuomioistuimena.<sup>68</sup> Hallinto-oikeudellinen oikeussuoja ja hallinnon lainalaisuuden valvonta edellyttävät korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuutta ratkaista muitakin kuin ennakkopäätöksen luonteisia asioita.<sup>69</sup> Niinpä (aikaisempaa sääntelyä vastaavan) oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä seuraavissa tilanteissa:

- 1) Lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeitä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

hylkäämisestä.

<sup>66</sup> Tärkein yksittäinen syy tähän on turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden määrän merkittävä kasvu turvapaikanhakijoiden määrän yhdeksänkertaistuttua vuoden 2015 syksyllä. Ulkomaalaislain 196 §:n mukaan mainitun lain mukaisten asioiden käsittelyn saattaminen KHO:een edellyttää valituslupaa.

<sup>67</sup> Ennen uudistusta suoran valituksen piiriin kuuluivat määrällisesti ja sisällöllisesti merkittävistä asiaryhmistä esimerkiksi eräät vammaispalveluasiantuntijajärjestöjen ja kunnallisasiat. Mahdollisuus säätää valituslupan tarpeesta toisin tuki edelleen on, eikä kaikkia suoran valituksen mahdollistavia erityissäännöksiä tässä yhteydessä ole vielä saatettu uuden sääntelyn mukaisiksi. Lastensuojelulain muutoksella suora valitus jäi edelleen käyttöön tilanteissa, joissa hallinto-oikeus tekee päätöksen huostaanottohakemuksesta.

<sup>68</sup> Ruotsin korkein hallinto-oikeus (högsta förvaltningsdomstolen) on ennakkopäätöstuomioistuin, mutta siellä ovat väliasteena kamarioikeudet (kammarrätterna).

<sup>69</sup> Ks. korkeimman hallinto-oikeuden 100-vuotisjuhlataustustunnossa 3.9.2018 hyväksymä julkilausuma valituslupajärjestelmästä, [www.kho.fi](http://www.kho.fi).

- 2) Asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä ai-  
hetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi.
- 3) Valituslupan myöntämiseen on muu painava syy.

KHO:lla on velvollisuus myöntää valituslupa, jos yksikin kolmesta perusteesta täyttyy. Näin varmistetaan laaja-alainen oikeus- ja hallintokäytännön ohjaaminen, selvien virheiden oikaiseminen sekä ylimmän asteen ratkaisu henkilön, yhteiskunnan tai talouden kannalta tärkeisiin asioihin. Asiaratkaisu voi olla tarpeen tapauksessa, jossa päätös joltakin (olennai-  
selta) osalta näyttäisi sisällöltään muuttuvan<sup>70</sup>. Perustelujen oikaisemiseksi valituslupa har-  
voin myönnetään muutoin kuin ennakkopäätösperusteella.

Valituslupa-asian erona suoraan valitukseen on tietenkin se, että ensin arvioidaan, ote-  
taanko asia täysimääräisesti tutkittavaksi tai ainakin se, lähetetäänkö se kuulemismenette-  
lyyn. Jo valituslupaistunnossa hyödynnetään ympäristönsuojelu- ja vesiasioissa kokoonpa-  
nossa useimmiten yhtä asiantuntijajäsentä kolmen juristituomarin rinnalla. Näin tieteellis-  
tekninen asiantuntemus on käytössä jo asian ensimmäisessä käsittelyssä. Valituslupaistun-  
nossa arvioidaan asiaa kaikkien kolmen valituslupaperusteen kannalta, joskin muutoksen-  
hakukirjelmä tietysti määrittää fokuksen. Ilmeistä virhettä ei lähdetä etsimään, jollei sellai-  
sen olemassaoloon edes viitata. Muutoksenhakijan vaatimukset määrittävät tuomioistui-  
men toimivallan.

Hallinnollisen harkinnan laajuuden ja tulkinnallisen väljyyden kannalta valituslupajär-  
jestelmä epäilemättä jossain määrin harventaa KHO:n seulaa. Vaikka alempien asteiden  
tulkinta tai perustelujen kirjoittamistapa ei täysin vastaisi KHO:n näkemystä, valituslupa-  
hakemus hylätään, jollei ratkaisuun sisälly ilmeistä virhettä eikä päätöksen lopputulos ole  
selvästi väärä. Myös epäselvyys tosiseikoista voi vaikuttaa siihen suuntaan, ettei valituslu-  
paa myönnetä. Tämä koskee varsinkin prejudikaattiperusteella pyydettyä valituslupaa. Pre-  
judikaattiperusteella valituslupa voidaan myöntää ratkaisun lopputuloksesta riippumatta  
– myös tilanteessa, jossa KHO ei muuta hallinto-oikeuden päätöstä eikä edes sen peruste-  
luja.

Valituslupa myönnetään useimmiten samalla päätöksellä kuin asiaratkaisu. Kun on pää-  
tetty edetä asiaratkaisun antamiseen, samat hallinnon ja lainkäytön suhdetta sekä kontrolli-  
intensiiteettiä koskevat näkökohdat pätevät KHO:n ratkaisuun kuin suorien valitusten ti-  
lanteissa.

<sup>70</sup> Sisällön muuttamisen tarpeesta valituslupan perusteena on hyvä esimerkki muuna päätöksenä julkaistu rat-  
kaisu KHO 27.9.2019 T 4346, joka koski niin sanottujen Kruunusiltojen vesitalouslupaa. KHO myönsi Helsingin  
kaupungille hankkeen toteuttajana valituslupan ja sen valituksesta muutti tiettyjä lupamääräyksiä.

## Kokoavia havaintoja

Suomalaisen hallintolainkäytön juuret ovat hallinnonsisäisessä muutoksenhaussa. Ylempi hallintoviranomainen saattoi ratkaista asian kokonaan uudelleen, niin laillisuuden kuin tarkoituksenmukaisuudenkin näkökulmasta. Korkeimman hallinto-oikeuden tultua perustetuksi riippumattomaksi (ainoaksi) tuomioistuimeksi sen toimivaltaan kuului lopullisesti ratkaista päätöksen lainmukaisuus, mutta ”pääasiassa” tarkoituksenmukaisuuden arvioimista koskevat kysymykset oli siirrettävä hallituksen ratkaistavaksi.

Hallintovalitusjärjestelmä ymmärretään edelleen reformatiiviseksi, mutta hallintopäätösten kontrolli rajautuu lainkin mukaan vain laillisuuskysymyksiin. Toiselta puolen laillisuusarvion kohde on laajentunut merkittävästi yhtäältä avoimen sääntelyn ja toisaalta perusoikeus-, ihmisoikeus- ja eurooppaoikeudellisten säännösten merkityksen lisääntyttyä. Kysymys ei ole vain muodollisesta (menettelyllisen) laillisuuden valvonnasta vaan oikeussuojan takaamisesta ja hallintopäätöksen oikeusjärjestyksenmukaisuuden varmistamisesta muutoksenhaun johdosta.

Viranomaisen ja tuomioistuimen ratkaisuvallan jännitteitä voidaan yleistävästi kuvata seuraavasti:

- a) Mitä tarkempaa ratkaistavan kysymyksen sääntely lainsäädännössä ja muussa sitovassa normistossa on, sitä laajempi on tuomioistuimen valta puuttua hallintopäätökseen.
- b) Mitä enemmän oikeusturvavaatimus ymmärretään aineellisia eikä yksinomaan muodollisia seikkoja koskevaksi, sitä pitemmälle tuomioistuinkontrolli ulottuu hallintopäätöksiin<sup>71</sup>.
- c) Mitä suuremmaksi lainkäytön kontrollin tiiviys (*Kontrolldichte*)<sup>72</sup> määrittyy ja mitä suurempi on asiantuntemuksen rooli lainkäytössä, sitä suurempi on lainkäyttäjän valta puuttua hallintopäätökseen.
- d) Reformatiivinen muutoksenhakujärjestelmä antaa hallintotuomioistuimen päätösvalle laveamman alan kuin kassatorinen järjestelmä.
- e) Valta arvioida oikeuskysymysten ohella myös tosiseikat lisää tuomioistuinkontrollin tiiviyyttä.<sup>73</sup>

Kehitys on laajentanut tuomioistuinten kontrollin ulottuvuutta. Voidaan kysyä, onko tuomioistuimelle siirtynyt tosiasiaa poliittista valtaa ja sellaista valtaa, jota aiemmin olisi ni-

<sup>71</sup> Ks. myös Mäenpää 2005, s. 5. Tässä voidaan viitata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin, joissa edellytetään kansalliselta tuomioistuimelta täyttä toimivaltaa, jotta oikeusturvaa voitaisiin pitää tehokkaana (ks. edellä alaviite 41), sekä vaatimuksiin EU-oikeuden tehokkaasta toteutumisesta ja riittävistä oikeussuojakeinoista. Ks. myös Mäenpää 2005, s. 478 ja 523–524.

<sup>72</sup> Tästä tuomiovallan tarkkuutta, laajuutta ja syvyyttä kuvaavasta käsitteestä ks. esim. Suviranta 2005, s. 232 ja 243–245 ja Mäenpää 2010, s. 185.

<sup>73</sup> Varsinkin ylimpien oikeusasteiden osalta erotellaan joskus se, voiko tuomioistuin asian ratkaistessaan arvioida vain lain soveltamisen oikeellisuuden vai voiko se arvioida myös tosiseikastapuolen uudelleen.

mitetty tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi. Kysymykset ovat ymmärrettäviä, mutta tuomioistuinten on omalla toiminnallaan osoitettava pysyvänsä roolissaan. Vallan kolmijaolle perustuvassa oikeusvaltiossa tuomioistuin ei saa häivyttää hallinnollisen harkinnan ja oikeusjärjestyksenmukaisuuden suojaamisen rajaa. Tuo raja määrittyy lainsäädännön perusteella sen mukaan, miten laajasti sovellettava laki antaa viranomaiselle harkintamarginaalia (tulkintaväljyyttä) ja miten vahvasti yksilöllisiä oikeuksia oikeusjärjestyksessä tältä osin suojataan. Tuomioistuin ei ole hallintoviranomainen eikä saa sellaiseksi muuttua tunkeutumalla hallinnollisen päätöksenteon sisään. Vallanjaon periaate on pidettävä kirkkaana.<sup>74</sup> Tuomioistuimen tulee kuitenkin laaja-alaisesti pitää huolta siitä, että hallinnollisen ratkaisun osapuolet saavat kattavasti niille oikeusjärjestyksestä johdettavat oikeudet ja kantavat niille kuuluvat velvollisuudet.

KHO:n rooli eri asiaryhmissä vaihtelee. Tasavahvojen, asiantuntevien asiamiesten avustamien osapuolten välisissä asioissa (tyypillisesti hankinta- ja kilpailuasioissa sekä monissa veroasioissa) virallisperiaatteen ja ylipäätään virallistoimintoisuuden merkitys on vähäisempi kuin asioissa, joissa yksityinen ihminen hakee oikeutta viranomaispäätöstä vastaan (usein esimerkiksi sosiaaliasioissa ja ulkomaalaisasioissa). Ympäristöasioissa puolestaan saattavat olla vastapuolina vahvasti resursoitu toiminnanharjoittaja ja yksittäinen naapuri tai pieni yhdistys – toiselta puolen myös pienyrittäjä ja viranomainen. Viimeksi mainituissa tilanteissa tuomioistuimen rooli saattaa lähentyä eräänlaisen sovinnonetsijän työtä: kun valittajat vaativat lupapäätöksen kumoamista ja lupahakemuksen hylkäämistä, KHO saattaa päätyä muuttamaan lupamääräyksiä niin, että haittoja rajoitetaan mutta toiminta voidaan sallia.<sup>75</sup>

Hallintoprosessilaki muutti KHO:n valituslupatuomioistuimeksi, mutta ennakkopäätöstuomioistuinta siitä ei kaksiasteisessa hallintotuomioistuinjärjestelmässä tullut. Hallinnon lainalaisuuden varmistaminen ja luottamuksen ylläpitäminen oikeusturvan toteutumiseen edellyttää laajempia valituslupakriteerejä kuin vain prejudikaattiperusteen. Jokainen saa edelleen asiansa arvioitavaksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valituslupa on myönnettävä, jos jokin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n 1 momentissa säädettyistä perusteista on käsillä. Jatkossakin asiat tutkitaan huolellisesti myös siitä näkökulmasta, onko viranomaisessa tai hallintotuomioistuimessa tapahtunut asian lopputulokseen vaikuttavaa virhettä tai onko muuten syytä antaa asiaratkaisu asian erityisen merkityksen

<sup>74</sup> Suviranta (2005, s. 242) nosti (ennen kuin hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaisia valitusperusteita muutettiin vuonna 2015) esille kysymyksen, missä määrin edelleen reformatiiviseksi ymmärrettyyn hallintovalitukseen liittyvä tuomioistuimen ratkaisuvallta oli supistunut itserajoituksen kautta. Voidaankin todeta, että lainsäädännöstä ei ehkä sinänsä ole johdettavissa eksplisiittistä kieltoa korvata hallintopäätös tuomioistuimen omaan arvioon perustuvalla ratkaisulla, koska laillisuuden tai oikeusjärjestyksenmukaisuuden alue on nykyisin ymmärretty laajaksi. Tuomioistuimen itseyttä tehtävästään oikeussuojan antajana ja hallintopäätöksen lainmukaisuuden valvojana on kuitenkin kiinnitettävä hallinnon ja lainkäytön valtiosääntöiseen rajaan eduskunnan antamaa lainsäädäntöä (mukaan lukien perustuslaki) ja kansainvälisiä velvoitteita kunnioittaen.

<sup>75</sup> Ks. myös Nieminen-Finne 2020, s. 214–215.

vuoksi – asia voi olla erityisen merkittävä yksilölle taikka yhteiskunnalle, taloudelle, ympäristölle ja niin edelleen. Kysymys valituslupan myöntämisestä tutkitaan muutoksenhaussa esitettyjen vaatimusten pohjalta ja erityisesti siinä esitettyihin argumentteihin tukeutuen mutta ei niihin tiukasti sidotusti. Menestyksekkään valituslupahakemuksen tekeminen ei liioin edellytä tiettyjä tarkkoja määrämuotoja vaan sitä, että muutoksenhakija osaa kertoa, miksi tapaus on tärkeä oikeus- tai hallintokäytännön yhdenmukaistamiseksi, mikä alemmissa asteissa on mennyt vikaan tai miksi juuri tämä asia on niin merkityksellinen, että siihen tulee saada KHO:n asiaratkaisu.

Valituslupajärjestelmä ei muuta KHO:n asemaa suhteessa viranomaisten ja hallintotuomioistuinten päätöksiin. Jos valituslupa myönnetään, ratkaisu tehdään kuten suorissa valitusasioissa. Keskittyminen vaativiin tapauksiin parantaa lainkäytön laatua, ja ratkaisujen käsittelyaikojen lyheneminen lisää oikeusturvaa. Korkeimman hallinto-oikeuden rooli oikeus- ja hallintokäytännön ohjaajana tehostuu, ja eurooppalaisten tuomioistuinten linjausten välittäminen ja tulkitseminen muiden hallintotuomioistuinten ja hallintoviranomaisten toiminnassa noudatettaviksi voimistuu.