

**VIRANOMAISEN VALITUSOIKEUS, ASIANOSAISASEMA JA YKSILÖN  
OIKEUSTURVA**

Aleksi Vehmasaho

Oikeussuoja ja oikeudenkäynti hallintoasioissa

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

15.5.2021

## **Tiivistelmä**

**Oppiaine:** Oikeustiede

**Tekijä(t):** Aleksi Vehmasaho

**Otsikko:** Viranomaisen valitusoikeus, asianosaisasema ja yksilön oikeusturva

**Ohjaaja(t):** Janne Salminen

**Sivumäärä:** 71 sivua

**Päivämäärä:** 15.5.2021

Tässä tutkielmassa käsittelen viranomaisen uuden lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa muuttamaa valitusoikeutta hallintotuomioistuimen päätöksestä sekä tämän mahdollisia vaikutuksia viranomaisen asianosaisasemaan niin yleisessä hallintoprosessissa kuin erityisemmin asiakokonaisuuksissa kuten verovalitusasioissa sekä muutoksenhakulautakunnissa. Lisäksi selvitan tämän muutoksen mahdollisia vaikutuksia yksilön oikeusturvaan. Tutkielman tarkoituksena on esitellä nykytilanteeseen johtanutta oikeuskulttuurin murrosta sekä pohtia, millaisia yksilön oikeusturvan kannalta ongelmallisia tilanteita uusi laki voi tuoda tullessaan.

Tutkielmassani käytän laajasti hallintolainkäyttölain jälkeen julkaistua hallinto-oikeudellista kirjallisuutta sekä useita oikeustapauksia niin korkeimmasta hallinto-oikeudesta kuin vakuutus-oikeudestakin. Koska tutkielmani aihe on korostetun kotimainen, kansainvälisiä ja pohjoismaisia lähteitä on käytetty kohtuudella.

Tutkielmani tuloksena, vaikka laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa paperilla merkittävästi laajentaa hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta, varsinkin suhteessa vanhaan hallintolainkäyttölakiin, on muutos kuitenkin paljon pienempi ja itse asiassa looginen jatkumo uuden lain voimaantulon aikaiseen oikeuskulttuuriin peilattuna. Tämän mukaisesti hallintopäätöksen tehnyt viranomainen on voinut käytännössä pääsääntönä valittaa yksityisen asianosaisen tavoin hallinto-oikeuden päätöksestä, mikäli KHO myöntää valitusluvan. Muutos on myös omiaan laajentamaan viranomaisen asemaa asian käsittelyssä vieden hallintoprosessia kohti kaksiasianosaaisuutta.

Kuitenkaan muutoksella ei pääsääntöisesti vaaranneta yksilön oikeusturvaa. Vaikka viranomainen saa prosessissa suuremman roolin ja sillä on usein yksityistä asianosaista suuremmat resurssit ja tietotaito, on sen kuitenkin noudatettava hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita myös toimiessaan osapuolena hallintoprosessissa, mikä rajoittaa viranomaisen mahdollisia intressejä keskittyä vain yksipuoliseen edunvalvontaan.

**Avainsanat:** viranomaisen, valitusoikeus, kaksiasianosaissuhde

# Sisällys

lähteet .....	IV
Lyhenteet .....	VIII
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Aiheen esittely .....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja -metodi .....	3
1.2 Tutkielman rakenne.....	4
1.3 Lähteistä, termistöstä ja aiemmasta tutkimuskäytännöstä.....	5
2 TAUSTAKSI .....	6
2.1 Viranomaisen asemasta yleisesti.....	6
2.2 Hallinnon oikeusperiaatteet viranomaisen toiminnan määrittelijöinä .....	8
2.3 Valitus oikeutena.....	11
3 VIRANOMAISEN VALITUSOIKEUS .....	15
3.1 Kehityskulkuja .....	15
3.2 Valitusoikeus ja valituslupa .....	18
3.3 Lakisääteinen valitusoikeus .....	22
3.4 Viranomaisen asianosaisena .....	24
3.5 HLL 6.2 § ja valvottavana oleva julkinen etu .....	24
3.6 Kohti prejudikaattiperustetta .....	31
3.7 Uuden lain tuomat muutokset, vai onko niitä? .....	34
4 VIRANOMAISEN VALITUSOIKEUS JA ASIANOSAISASEMA .....	42
4.1 Heikko kaksiasianosaissuhde .....	42
4.2 Muutokset virallisperiaatteeseen .....	46
4.3 Uusi laki – syntyikö kaksiasianosaisuus?.....	49
5 POIKKEAVIA MENETTELYJÄ.....	49
5.1 Menettely veroasioissa .....	49
5.2 Menettely kunnallisasiassa .....	53
5.3 Menettely lautakunnissa .....	56
6 VIRANOMAISEN VALITUSOIKEUS JA OIKEUSTURVA .....	61
6.1 Asianmukainen menettely .....	61
6.2 Equality of arms .....	63
6.3 Muita näkökohtia .....	65
7 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	67

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

- Aer, Janne, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Lakimiesliiton kustannus 2000.
- Aer, Janne, Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus hallintolainkäytössä s. 29–58 teoksessa Manner, Arja, Hallintolainkäytön kehittämistarpeita: Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. Oikeusministeriö 2006.
- Aer, Janne, Oikeuspolitiikka ja oikeustieteellinen tutkimus hallintolainkäytön kehittämisessä. Oikeus 4/2007 s. 389–394
- Aer, Janne, Tuomioistuinten selvittämisvastuu ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. Defensor Legis 5/2009 s. 761-774
- Bogdan, Michael, Swedish Law in the new Millenium. Norsteds Juridik AB 2000
- Ervasti, Kaijus – Kallioinen Hertta, Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2003.
- Halila, Leena, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2000.
- Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki, Hallintolainkäyttölaki. Lakimiesliiton Kustannus 1997.
- Hallberg, Pekka, Oikeusturva (PL 21 §), teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Wsoypro oy 2011
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 9., uudistettu painos. Talentum 2015.
- Huhtanen, Raija, Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat ja oikeusturva. Lakimies 7-8/2000 s. 1264-1285.
- Koulu, Risto, Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä. CC Lakimiesliiton kustannus 2012.
- Kulla, Heikki, Hallintomenettelyn perusteet. 8., uudistettu painos. Talentum 2012.
- Lappalainen, Juha, Prosessioikeus. WSOYpro 2007. Päivitetty 1.4.2019. Saatavilla verkossa <https://fokus-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/BAXBXATJFCBJ#kohta:PROSESSIOIKEUS/piste:td>
- Lavin, Rune, Förvaltningsprocessen år 2000. Juridisk Tidskrift Nr 2000/01 s. 93-110.
- Merikoski, V, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä 2, Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1961.

- Myllymäki, Riitta, Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä. 5., uudistettu painos. Suomen kuntaliitto 2012.
- Myrsky, Matti – Räbinä, Timo, Verotusmenettely ja muutoksenhaku. 7., uudistettu painos. Talentum Media 2015.
- Mäenpää, Olli, Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies 2/2006 s. 143–165
- Mäenpää, Olli, Hallintoprosessioikeus. 2., uudistettu painos. WSOYpro 2007
- Mäenpää, Olli, Avoin, tehokas ja riippumaton; Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. Edita 2010. (Mäenpää 2010a)
- Mäenpää, Olli, Hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittäminen, teoksessa Tuomisto, Jarmo – Wikström, Kauko – Viljanen, Veli-Pekka – Länsineva, Pekka – Anttila, Erno – Koillinen, Mikael, Hallinto ja hallintolainkäyttö: JuhlaJulkaisu Heikki Kulla 1950–28/8-2010. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2010. (Mäenpää 2010b)
- Mäenpää, Olli, Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Talentum 2011.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2016
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2018
- Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent Oy 2019. Saatavilla verkosta: [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/CABBXXBTABEED#kohta:OIKEUDENK\(\(c4\)YNTI\(\(20\)HALLINTOASIOISSA\(\(20\)\)](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/CABBXXBTABEED#kohta:OIKEUDENK((c4)YNTI((20)HALLINTOASIOISSA((20)))
- Mäkinen, Eija, Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Juvenes Print 2004.
- Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta – Kuusikko, Kirsi, Hallintolaki. 2., uudistettu painos. Wsoypro 2010.
- Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Hallintolainkäyttö. Talentum 2015. Saatavilla verkosta: <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/CABBXXBTABGEC#piste:b0>
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uudistettu painos. Talentum 2012 sekä 6., uudistettu painos. Alma Talent 2018. Saatavilla verkossa [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/BAGBDXDTEB#kohta:Euroopan\(\(20\)ihmisoikeussopimus/piste:tEbe](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.ezproxy.utu.fi/teos/BAGBDXDTEB#kohta:Euroopan((20)ihmisoikeussopimus/piste:tEbe)
- Pietiläinen, Anna, Oikeusturva toimeentuloturvan muutoksenhaussa. Kela 2002.
- Puronen, Pertti, Oikeusturva, verotus ja viranomaiskäytänteet. Talentum 2010.
- Tolvanen, Matti, Kirja-arvostelu teoksesta Lainkäyttöä vai hallintolainkäyttöä. Defensor Legis 3/2012 s. 387–389.
- Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. 4., uudistettu painos. Wsoypro 2008.

Vilkkonen, Eero, Hallintolainkäyttö 1. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1976.

### **Internet-lähteet**

<http://www.opintotuenmuutoksenhakulautakunta.fi/ohjmalvv.php> Luettu 20.4.2020

<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM014:00/2015>. Luettu 17.4.2021

<https://www.kho.fi/fi/index/asiointikhossa/muutoksenhakuasiankasittely.html>. Luettu 21.10.2020

### **Virallislähteet**

HE 88/1981 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 217/1995 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

HE 2/2002 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

HE 76/2012 vp Hallituksen esitys eduskunnalle verotusta koskevaa ennakkopäätösvalitusta, verotusmenettelyä ja muutoksenhakua verotuksessa koskeviksi säännöksiksi

HE 230/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

HE 268/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 29/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 14/1989 vp

PeVM 4/1998 vp

PeVL 4/2004 vp

PeVL 4/2005 vp

PeVL 36/2004 vp

PeVL 23/2012 vp

PeVL 50/2018 vp

PeVL 16/2019 vp

LaVL 5/1995 vp

LaVM 18/2018 vp

StVM 18/2019 vp

Oikeudenkäynti hallintoasioissa, Prosessityöryhmän mietintö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-108-1>

Syventävät vero-ohjeet: Veronsaajien oikeudenvälvonta verohallinnossa. Diaarinumero VH/2309/00 01.02/2019. <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47949/veronsaajien-oikeudenvälvonta-verohallinnossa/> Luettu 29.7.2020.

EOA ratkaisu dnro. 1803/4/00

Proposition 1995/96:22 Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

### **Oikeustapaukset**

KHO 1988 A 88

KHO 2015:166

KHO 1267/3/99

KHO 2016:62

KHO 2003:90

KHO 2017:197

KHO 2005:34

KHO 2020:38

KHO 2007:13

KHO 2020:85

KHO 2007:64

VakO 1301:2018

KHO 2007:73

VakO 3826:2018

KHO 2009:6

VakO 3828:2018

KHO 2013:161

VakO 4027:2018

## LYHENTEET

DL	Defensor Legis
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (63/1999)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
HLL	Hallintolainkäyttölaki (586/1996)
HL	Hallintolaki (434/2003)
HML	Hallintomenettelylaki (598/1982)
HM	Suomen Hallitusmuoto (94/1919)
HE	Hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
HOL	Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (88/2019)
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LSL	Lastensuojelulaki (417/2007)
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
StVM	Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö
VakO	Vakuutuslaki



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Aiheen esittely

Hallintoprosessilla tarkoitetaan oikeudenkäyntiä, jossa hallintotuomioistuin valituksen tai muun vireillepanotoimen johdosta käsittelee hallintoasiaa tai muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevaa asiaa.<sup>1</sup>

Hallintoprosessia sääntelevä HOL tuli voimaan 1.12.2019 ja korvasi siihen asti voimassa olleen hallintolainkäyttölain (HLL). Korvaavaa lakia on valmisteltu vuosia – KHO teki valtioneuvostolle ehdotuksen hallintolainkäytön uudistamisesta jo vuonna 2003.<sup>2</sup> Lain tarkoituksena onkin hallituksen esityksen mukaan hallintoprosessia koskevien yleissäännösten täydentäminen ja täsmentäminen hallintolainkäytöstä saatujen kokemusten perusteella<sup>3</sup> HLL:n tavoin, kyseessä on niin sanottu yleislaki: sen 3 §:n mukaisesti, jos muissa laeissa on ristiriitaisia säännöksiä hallintomenettelylain kanssa, niitä sovelletaan sen asemasta. Tällaisia erityislakeja on mm. verovalitusasioita sääntelevä verotusmenettelylaki (VML, 1558/1995). HOL:lla ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa hallintoprosessin periaatteita.

Toisin kuin siviiliprosessissa, hallintoprosessi ei perusmuodossaan perustu kahden tasavertaisen osapuolen välisen riidan selvittelylle, vaan kyseessä on viranomaisen tekemän päätöksen lainmukaisuuden selvittäminen. Näin ollen, hallintoprosessissa onkin voitu sanoa olevan lähtökohtaisesti vain yksi asianosainen, jonka vireille panemaa, muutoksenhakua, hallintotuomioistuin käsittelee.<sup>4</sup> Alkuperäisen hallintopäätöksen tehnyt viranomainen kuitenkin osallistuu prosessiin monin tavoin, ja sen asema prosessissa muistuttaakin monelta osin yksityistä asianosaista.<sup>5</sup> Tätä teorian ja todellisuuden välistä eroa on paikattu heikon

---

<sup>1</sup> Mäenpää 2019 s. 27

<sup>2</sup> Aer 2007 s. 391. Oikeus 4/2007

<sup>3</sup> HE 29/2018 s. 9

<sup>4</sup> Mäenpää 2019 s. 249

<sup>5</sup> Mäenpää 2019 s. 75

kaksiasianosaisuuden termillä.<sup>6</sup> Viranomaisen asianosaisaseman puuttumisen ehkä tärkeimmäksi ilmenemismuodoksi on ilmoitettu valitusoikeuden puuttuminen.

Tämä tutkielma keskittyy HOL:n myötä muuttuvaan viranomaisen valitusoikeuteen hallintotuomioistuimen päätöksestä, ja tämän laajentuneen valitusoikeuden vaikutukseen viranomaisen asemaan hallintoprosessissa. HOL:n myötä alkuperäisen hallintopäätöksen viranomaisen rinnastetaan valitusoikeuden suhteen pitkälti yksityiseen asianosaiseen – sillä on valitusluvanvarainen yleinen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätökseen, mikäli hallintotuomioistuin on kumonnut sen tekemän päätöksen tai muuttanut sitä. Tarkasteltaessa sekä valitusoikeuden epäämisen että valitusoikeuden myöntämisen perusteluja voikin havaita sangen nopeita muutoksia hallinto-oikeudellisessa oikeuskulttuurissa.

Äkkiseltään muutos vaikuttaa suurelta, varsinkin HLL:n alkuperäiseen säännökseen verrattuna, josta puuttuvat niin valituslupa kuin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen yleinen valitusoikeus. Oikeuskäytäntöä ja yleissäännöstä poikkeavia lakeja tutkimalla oikeustila on itse asiassa vanhan lain aikana kuitenkin muuttunut pitkälti vastaamaan säännöksen sisältöä<sup>7</sup>, kuten pyrin tutkielmassani jäljempänä osoittamaan. Viranomaisen laajentuvaa valitusoikeutta on perusteltu oikeudenkäytön yhdenmukaistamisella – HLL:n sääntelyn mukaisesti kiperissä tapauksissa hallinto-oikeuden yksityisen asianosaisen hyväksi tekemä ratkaisu jää vaille mahdollisuutta saattaa asia KHO:n käsiteltäväksi.

Juuri tämän ongelman vuoksi hallintopäätöksen tehneen viranomaisen laajentunutta valitusoikeutta on perusteltu tervetulleena muutoksena erityisesti tulkinnan yhteneväisyyden turvaamiseksi ja hallintolainkäytön ennustettavuuden parantamiseksi. Tällä periaatteella perusteet valitusluvalla kuitenkin säädettiin vastaamaan oikeudenkäymiskaaren perusteita, sana sanalta, mikä laajentaa viranomaisen valitusoikeutta merkittävästi, ja saattaa aiheuttaa ongelmia yksityisen asianosaisen oikeusturvan kannalta. Varsin suuri muutos verrattuna sangen vähäisiin perusteluihin luo ristiriidan, jota olisi tarpeen käsitellä tarkemminkin.

Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden vahvistamisella on myös syvempiä vaikutuksia hallintoprosessin rakenteisiin, se nimittäin muuttaa merkittävästi hallintoprosessin

---

<sup>6</sup> Koulu 2012 s. 71

<sup>7</sup> Esimerkkejä löytyy mm. tietoyhteiskuntakaaresta (TYK 344 §), tai postilaista (PostiL 80 §)

osapuolten välistä suhdetta ja käsitystämme hallintoprosessin asianosaisuudesta. Vuoden 2019 loppuun saakka oli käytössä jo aiemmin mainitsemani niin sanottu heikko kaksiasianosaisuhde: viranomaista ei mielletä asianosaiseksi, mutta sen toimintaa ja osallistumista asian käsittelyyn säännellään usein pykälin. Juuri valitusoikeuden puuttuminen on suurimpia syitä asianosaisaseman puuttumiselle, mikä on Euroopankin mittakaavassa harvinaista.<sup>8</sup> Näin ollen onkin pohdittava, onko uuden lain myötä siirrytty Suomessakin kaksiasianosaisuuhteeseen, vaikkei sitä säädösaineistossa vielä sanalla sanoen myönnetäkään. Kaksiasianosaisuuteen syntymiseen vaikuttaa merkittävästi myös muutokset hallinto-oikeuksissa käytössä olevasta virallisperiaatteesta. Lisäksi olisi hyvä selvittää, millaisia oikeusvaikutuksia sillä olisi, jos viranomaisella tunnustettaisiin olevan asianosaisasema.

## *1.2 Tutkimuskysymys ja -metodi*

Tutkielmani aiheena on siis käsitellä hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta hallintotuomioistuimen päätökseen sekä tämän vaikutusta hallintolainkäyttöprosessin asianosaisasetelmaan. Keskeiset tutkimuskysymykseni ovat:

1. Miten HOL muutti viranomaisen valitusoikeutta hallintotuomioistuimen päätöksestä, vai onko oikeustila muuttunut uutta lakia vastaavaksi jo aiemmin?
2. Tuoko viranomaisen laajempi valitusoikeus muutoksia viranomaisen asemaan hallintoprosessissa, ja jos tuo, niin millaisia?
3. Onko viranomaisen muuttuneella valitusoikeudella vaikutuksia yksilön oikeusturvaan?

Pitäydyn tutkielmassani viranomaisen valitusoikeuden laajentumisessa, vaikka HOL:n myötä hallintoprosessiin on otettu muitakin elementtejä, joilla tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia asianosaisasetelmaan. Myös tilanteet, joissa viranomaisen valittaa hallinto-oikeuteen, jätetään pienemmälle huomiolle. Lisäksi hallintoriitamenettely jää tutkimani aiheen ulkopuolelle, koska se siviiliprosessin tavoin perusteiltaan perustuu kahden asianosaisen välisen oikeusriidan selvittelylle.

Koska HOL:n muutoksesta ei ole saatavilla erityisen paljoa materiaalia aiheeni tueksi, tulee esityksestä hyvin historiapainotteinen, jonka perusteella voi muodostaa kuvan viranomaisen

---

<sup>8</sup> Mäenpää 2010b s. 228

valitusoikeuden ja asianosaisaseman kehityksestä viime vuosina. Pääosan saavat KHO:n ratkaisut, perustuslakivaliokunnan kannanotot sekä 2000-luvun oikeuskirjallisuus.

Tutkimukseni oikeuspoliittinen aspekti poistuu suurilta osin uuden lain tultua voimaan, mutta jotakin jää myös jäljelle. Viranomaisen valitusoikeuden soveltaminen esimerkiksi lautakuntien miten vallitsevaa oikeustilaa voitaisiin kehittää tulevaisuudessa. Tutkimusmetodin osalta taasen on tutkielmassani oikeustapaus- ja lainvalmisteluaineistoa tutkimalla ja analysoimalla tarkoitus koota ja systematisoida vallitsevaa oikeustilaa. Keskiössä on viranomainen ja sen muuttuva valitusoikeus. Valitusoikeuden suhteen on oikeustapausaineisto pääosassa, viranomaisen asema taasen on enemmänkin taustalla vaikuttava kokonaisuus, jonka systematisoinnissa myös lainvalmisteluaineiston sekä oikeuskirjallisuuden tutkinta on tarpeen.

Käsittelmästäni aiheesta, varsinkin viranomaisen valitusoikeuden saralta, on tehty niukalti tutkimusta aiemmin. Yhtenä koontina mainittakoon Janne Aerin artikkeli: Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus hallintolainkäytössä, joka julkaistiin osana Oikeusministeriön julkaisua vuonna 2006. Vaikka tämä artikkeli käsitteleekin sangen kattavasti viranomaisen valitusoikeutta erityislakien ja oikeustapauksen kautta, on oikeustila muuttunut merkittävästi artikkelin julkaisemisen jälkeen, lisätynä uudella lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, joka on myös tuonut muutoksensa järjestelmäämme. Näin ollen, koen uudelle tutkimukselle aiheesta olevan tarvetta.

## *1.2 Tutkielman rakenne*

Tutkielmani koostuu johdannon lisäksi viidestä käsittelyluvusta sekä johtopäätöksistä. Ensimmäisessä käsittelyluvussa taustoitetaan aihetta pohtimalla viranomaisen asemaa hallinnossa yleensä sekä perehtymällä hallinnon oikeusperiaatteisiin. Lisäksi perustuslakia ja sen sovellutuksia tutkimalla pyritään löytämään yhteyksiä perustuslain sekä viranomaisen valitusoikeuden ja asianosaisaseman välillä.

Toisessa käsittelyluvussa perehdyn viranomaisen valitusoikeuteen hallintotuomioistuimen päätöksestä yleisellä tasolla – poikkeavat menettelyt on siirretty omaan lukuunsa. Kappale alkaa johdatuksella historian sekä valituslupajärjestelmän esittelyn kautta. Kappaleessa käsitellään erikseen kutakin viranomaiselle suotua mahdollisuutta valittaa – asianosaisaseman perusteella syntyvää, erikseen säädettyä sekä viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun perusteella syntyvää. Lisäksi tarkastellaan sekä oikeuskäytännössä tapahtuneita että HOL:n mukanaan

tuomia muutoksia. Vertailukohtana pyrin esittelemään Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmää koko luvun ajan.

Kolmannessa käsittelyluvussa käännetään katse työni toiseen pääkohtaan, viranomaisen asianosaisasemaan. Käsittelen luvussa hallintolainkäyttöjärjestelmässä HOL:n voimaantuloon saakka käytössä ollutta heikkoa kaksiasianosaissuhdetta ja siihen kiinteästi liittyvää virallisperiaatetta. Tässäkin kappaleessa keskitytään lopuksi uuden lain tuomiin muutoksiin, ja pyritään myös pitämään ruotsalaista vertailukohtaa esillä.

Käsiteltyäni viranomaisen valitusoikeutta ja asianosaisasemaa yleisesti, voinkin siirtyä niistä poikkeaviin menettelyihin, jotka on keskitetty neljänteen käsittelylukuun. Luvussa käsitellään poikkeavia menettelyjä liittyen veroasioihin, kunnallisasioihin sekä käsittelyyn muutoksenhakulautakunnissa ja vakuutusosoikeudessa. Näiden menettelyjen osalta esitellään niin viranomaisen mahdollisia valitusteitä kuin sen asemaa prosessissa.

Viidennessä, ja viimeisessä käsittelyluvussa selvitetään vielä valitusosoikeuden ja asianosaisaseman aiheuttamia yhteyksiä koskien yksilön oikeusturvaa. Kappaleessa käsitellään varsinkin eduskunnan perustuslakivaliokunnankin esille nostamaa asianmukaista menettelyä sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksenkin vaatimaa equality of arms-käsitettä. Lisäksi käsittelemme muutamia muita yksilön oikeusturvaan vaikuttavia tekijöitä, joita uusi laki tuo tullessaan. Viidettä käsittelylukua seuraavassa johtopäätöksissä pyrin kokoamaan kaiken esittelemäni yhteen, esittämään vastauksen asettamiini tutkimuskysymyksiin ja esittelen myös ratkaisuja havaitsemiini epäkohtiin.

### *1.3 Lähteistä, termistöstä ja aiemmasta tutkimuskäytännöstä*

Olen tutkielmassani käyttänyt monipuolisesti suomalaista oikeuskirjallisuutta sekä virallislähteitä. Tutkielmaani on myös syvennetty käyttämällä lukuisia oikeustapauksia – niin KHO:n kuin VakO:n. Osittain käyttämäni oikeuskirjallisuus on hyvin vanhaa. Tämä on ymmärrettävää siitä syystä, koska käsittelemäni viranomaisen valitusosoikeutta muokanneet pykälät ja periaatteet ovat syntyneet HLL:n voimaantulon aikoihin tai jo sitä ennen.

Tiedostan myös, etteivät käyttämäni lähteet sisällä juurikaan ulkomaista kirjallisuutta. Tämä johtuu mielestäni siitä, ettei käsittelemässäni aiheessa ole niin suoria kansainväliseen oikeuteen kiinnittyviä kohtia. Viranomaisen valitusosoikeuksia kuuluu toki muidenkin valtioiden hallintolainkäyttöjärjestelmiin, mutta koen niiden tutkimisen, irrotettuna asiayhteyksistään,

oman tutkielmani kannalta irrelevanttina. Poikkeuksen tästä tekee Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmä, josta olen löytänyt oivan vertailukohdan käsittelemälleni aiheelle. Myös ruotsalainen aineisto on suhteellisen vanhaa, sillä hallintoprosessissa ei ole tapahtunut tutkimani aiheen kannalta olennaisia muutoksia viime vuosina. Ruotsalaisen järjestelmän esittelemistä tukee myös se seikka, että Ruotsin ja Suomen hallintolainkäyttö oli 1990-luvun alkuun asti monin tavoin yhtenevää, mutta Ruotsin mallia lähdettiin tästä lähtökohdasta muuttamaan merkittävästi Suomen järjestelmästä poikkeavaksi.

Myös kaikki tutkielmassani käsitellyt oikeustapaukset ovat HLL:n aikaisia tapahtumia. Tämä johtuu siitä, ettei KHO ole siirtynyt noudattamaan HOL:ia, HOL 126 §:n mukaan säännönmukaisessa muutoksenhaussa ennen lain voimaantuloa tehtyyn päätökseen sovelletaan edelleen HLL:ia. Tähän asti vuotta KHO on siis ratkaissut HLL:n voimassaoloaikana vireille tulleita tapauksia, joten niissä noudatetaan pienin poikkeuksin edelleen hallintolainkäyttölakia. Koska käsittelyaika KHO:ssa kiireellisiä juttuja lukuun ottamatta on sen verkkosivujen mukaan noin vuoden<sup>9</sup>, on odotettavissa, että HOL:n mukaan käsiteltäviä ratkaisuja saadaan odottaa vielä tovi.

## 2 TAUSTAKSI

### 2.1 *Viranomaisen asemasta yleisesti*

Viranomaisen asema määrittely hallintoprosessissa riippuu monesta eri seikasta. Perimmäisenä kysymyksenä on kysymys viranomaisen ja yksityisen välisestä suhteesta, jonka sääntely on hallinto-oikeuden ydinaluetta. Vaikuttavia tekijöitä ovat myös, onko kyse hallintomenettelystä vaiko hallintolainkäyttömenettelystä. Myös historialliset seikat tulee ottaa huomioon – viranomaisen ja yksityisen välinen suhde on muuttunut viime vuosikymmeninä merkittävästi.

Yleisesti säädöksittä, viranomaisen asemassa korostuvat ehdoton auktoriteetti sekä tietämys suhteessa yksityiseen, tai tässä tapauksessa hallintoalamaiseen. Tällaiseen, viranomaisten yksipuoliseen päätöksentekoon perustuikin 1900-luvun alkupuoliskon oikeusvaltionhallinto, jossa korostettiin hallinnon lainalaisuutta ja legalismia. Hallintopäätökset saivat oikeutuksensa eduskunnan säätämän lain kautta, eikä yksilöä nähty prosessissa kuin hallintotoiminnan

---

<sup>9</sup> <https://www.kho.fi/fi/index/asiointikihossa/muutoksenhakuasiankasittely.html> Luettu 21.10.2020.

kohteena.<sup>10</sup> Hyvinvointivaltioon siirtyminen pysytti nämä periaatteet voimassa, mutta etualalle tuli materiaallinen oikeudenmukaisuus, tasa-arvo sekä hallintotoiminnan ja julkisten palvelujen laadulliset vaatimukset.<sup>11</sup> Viranomaisen kuitenkin säilytti auktoriteettiasemansa.

Yksityisen kansalaisen rooli hallintoalamaisena on siis vähitellen väistynyt, tilalle on kehittynyt aktiivinen hallintotoiminnan osapuoli. Esimerkkinä tästä jo ensimmäiseen hallintotoimintaa säätelevään yleislakiin, otettiin pykälä viranomaisen neuvontavelvollisuudesta (HML 4 §). Hallituksen esityksen mukaan kyseisen pykälän tavoitteena oli turvata viranomaisessa asioiville tasavertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen sekä oikeuksiensa valvomiseen. Neuvontaa olisi myös annettava tapauskohtaisesti, tarpeen mukaan ja niin, ettei viranomaisen puolueettomuus vaarantuisi.<sup>12</sup> Pykälä kuvaakin mielestäni hyvin sitä muutosta, jossa yksityistä ei nähdä pelkästään passiivisena hallintotoimien kohteena.

Edellä mainittu onkin osa prosessia, jossa on edetty hyvinvointivaltiosta kohti modernia hallintoa, jonka tyypillisiä piirteitä ovat keskittyminen julkisen vallan käyttöön, julkisen ja yksityisen tahon jakolinjan hämärtyminen sekä tuloksellisuuden korostaminen. Säädöstatolla tämä on näkynyt jälkikäteisvalvonnan lisääntymisenä, sääntelyn kohteen erityispiirteiden huomioimisena ja hyvän hallinnon korostamisena, joka otettiin myös uuteen perustuslakiin (PL 21 §). Sääntelyä on myös pyritty väljentämään ja keventämään, toisaalta niiden valvonta ja toimeenpano on vahvistunut varsinkin EU-oikeuden myötä. Osana tätä muutosta on lisäksi hallintotoiminnan normisidonnaisuuden ja tuomioistuINVALVONNAN kasvu. Hallintotoiminnan sisällössä on lainmukaisuuden korostamisesta siirrytty niin ikään yksilöllisten tarpeiden huomioimiseen sekä lisäämään yksilöiden osallistumista. Samaten yksilön oikeudet, varsinkin taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet sekä menettelylliset oikeudet ja oikeusturva, ovat saaneet korostuneen merkityksen modernissa hallintotoiminnassa.<sup>13</sup>

Toisena olennaisena pohjakysymyksenä on, mitkä tahot voidaan ylipäänsä laskea viranomaiseksi. Vanha HLL ei sisältänyt säädöstä viranomaisen määritelmästä, HOL:iin

---

<sup>10</sup> Mäenpää 2018 s. 67

<sup>11</sup> Mäenpää 2018 s. 71

<sup>12</sup> HE 88/1981 vp s. 11

<sup>13</sup> Mäenpää, päivittyvä verkkojulkaisu, kpl 1.3

sellainen on lisätty, sen esitöiden mukaan selkeyden vuoksi.<sup>14</sup> HOL 4 §:n mukaisesti viranomaisella tarkoitetaan valtion virastoa tai laitosta, Ahvenanmaan maakunnan viranomaista, kunnallista viranomaista, itsenäistä julkisoikeudellista laitosta sekä muuta julkista hallintotehtävää hoitavaa. Luettelon ulkopuolelle jäävät mm. tuomioistuimet, paitsi kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Tällaisena tilanteena esitöissä mainitaan mm. tuomioistuimen henkilöstöä koskevat virkamiesasiat.<sup>15</sup> Viranomaisen määritelmä tässä asiayhteydessä poikkeaa osin myös muualla lainsäädännössä olevista viranomaisen määrittelyistä, joita löytyy esimerkiksi hallintolaista tai julkisuuslaista.

## 2.2 *Hallinnon oikeusperiaatteet viranomaisen toiminnan määrittelijöinä*

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat täsmällisiä oikeussääntöjä joustavampia ja käyttöalaltaan laajempia normeja.<sup>16</sup> Osa niistä säännellään hallintolain 6 §:ssä, osa, laajemmin saman lain 2 luvussa, osa perustuslaissa ja muissa lähteissä. Periaatteet myös vaikuttavat toisiinsa, joten tarkka rajaus ei ole mahdollista. Myöskään oikeusperiaatteen tunnusmerkistön käsite on väljä ja sen rajaus on vaikeaa.<sup>17</sup> On siis hyvin vaikeaa sanoa, lasketaanko jokin seikka periaatteen alle vai ei.

Viranomaisen on noudatettava oikeusperiaatteita kaikessa toiminnassaan, ei pelkästään tehdessään hallintopäätöksiä. Näin ollen hallinnon oikeusperiaatteet määrittävät hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista sen antaessa lausuntoa hallintotuomioistuimelle, myötävaikuttaessaan asian käsittelyyn hallintotuomioistuimessa tai sen harkitessa hakeako valituslupaa KHO:lta hallintotuomioistuimen kumottua sen päätöksen tai sen muutettua sitä. Samaten harkittaessa valitusta valvottavana olevan yleisen edun perusteella tai suoritettaessa oikaisuvaatimusmenettelyä, on oikeusperiaatteita noudatettava. Lisäksi oikeusperiaatteiden rikkominen mahdollistaa päätöksen muuttamisen hallintotuomioistuimessa.

HL 6 §:n mukaisia oikeusperiaatteita sovelletaan viranomaisten lisäksi myös yksityisissä toimijoissa, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää. Tästä esimerkkinä mainittakoon

---

<sup>14</sup> HE 29/2018 vp s. 69

<sup>15</sup> HE 29/2018 vp s. 69.

<sup>16</sup> Mäenpää 2018 s. 151

<sup>17</sup> Kulla 2012 s. 94



lakisääteiset tapaturmavakuutusasiat tai työeläkevakuutusasiat. Oikeusperiaatteiden laajentuminen ei-viranomaisiin toimiinkin PL 124 §:n ilmentymisenä hallintotoiminnassa. Näin ollen yksityisen oikeusturvan kannalta on samantekevää, toimiiko hallintopäätöksen tehneenä viranomaisena tällainen taho, kuten esimerkiksi työeläkeasioiden tai tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa sekä vakuutusosoikeudessa helposti käykin.

HL 6 §:ssä mainitaan seuraavat oikeusperiaatteet: yhdenvertaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, luottamuksensuojaperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä objektiviteettiperiaate. Lisäksi hallinnon oikeusperiaatteisiin voidaan lukea lainalaisuusperiaate, josta säädetään perustuslain 2 §:ssä sekä HL 7 §:ssä säädelty palveluperiaate. Kuten jo aiemmin mainitsin, jokaisella periaatteella on erilaiset ilmenemismuotonsa tutkimani aiheen kannalta.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Periaate sisältää myös syrjinnän kiellon. Hallituksen esityksen mukaan ”hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa turvaamiseen.”<sup>18</sup>Periaate ankkuroituu vahvasti niin PL 6 §:ään<sup>19</sup>, kuin myös erilaisiin kansainvälisiin sopimuksiin, ja sitä täsmentävät monet muut säännökset, joista mainittakoon esimerkiksi yhdenvertaisuuslaki (21/2004) ja tasa-arvolaki (609/1986). Tutkimani aiheen kannalta periaate korostuu varsinkin sellaisissa tilanteissa, joissa yksityisiä asianosaisia on useita, joiden edun tulee viranomaisen HOL 37 § 3 momentin mukaan huomioida

Yhdenvertaisuusperiaatteella voidaan myös perustella viranomaiselle myönnettävää laajempaa valitusoikeutta. Periaatteeseen näet sisältyy vaatimus johdonmukaisesta ratkaisutoiminnasta. Prejudikaattien avulla pystytään näin edistämään yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista hallinnossa ja hallintolainkäytössä.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Toisin sanoen, viranomaisen saa käyttää

---

<sup>18</sup>HE 72/2002 vp s. 54

<sup>19</sup>PL 6 § 1 ja 2 mom: Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän tilan perusteella.

toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu.<sup>20</sup> Valittamisen osalta tämän perusteen rikkominen on hyvin vaikeaa, ellei mahdotonta. Päätöksen valitusluvan myöntämisestä, tekee kuitenkin ulkopuolinen taho, KHO.

Niin ikään objektiviteettiperiaatteella ei enää lainkäyttövaiheessa ole mielestäni niin suurta merkitystä verrattuna ensi asteen hallintotoimintaan. Kyseisen periaatteen keskeinen sisältö on se, ettei hallintotoiminta saisi perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin.<sup>21</sup>

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisen toimien tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Kohtuusperiaatteenakin tunnettuna tämän periaatteen mukaisesti viranomaisten toimien tulisi olla asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja sen tavoitteen kannalta, joihin kyseisillä toimilla pyritään. Viranomaisen valitusoikeuden suhteen periaatteen soveltaminen on vaikeaa, valitusluvan hakemiselle tai näytön esittämiselle ei ole olemassa kevytversioita. Näin joko menetellään tai ei menetellä – välimallia ei ole.

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Hallituksen esityksen mukaan periaatteeseen kuuluu, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen.<sup>22</sup> Myös muu viranomaisen toiminta, sen antama neuvonta tai hallinnolliset yleisohjeet voivat hallintopäätösten ohella tulla suojan piiriin.<sup>23</sup>

Näin ollen voidaan sanoa, etteivät hallinnon oikeusperiaatteet suoraan sovellu kovinkaan läheisesti viranomaisen tekemään harkintaan valitusluvan hakemisesta yhdenvertaisuusperiaatetta lukuun ottamatta, jolla voidaankin perustella viranomaisen valitusmahdollisuuksien laajentamista kokonaisuudessaan.<sup>24</sup> Oikeusperiaatteet kuitenkin

---

<sup>20</sup>HE 72/2002 vp s. 55

<sup>21</sup>Niemivuo – Keravirta - Kuusikko. 2010 s. 130

<sup>22</sup>HE 72/2002 vp s.61

<sup>23</sup> Kulla 2012 s. 110

<sup>24</sup>Oikeusperiaatteiden ja valitusluvan hakemisen välinen yhteys näkyy parhaiten valitusluvan hakemisessa muun painavan syyn perusteella, jossa viranomaisella on harkintavaltaa asian jatkon suhteen.

vaikuttavat taustalla kaikessa viranomaisen toiminnassa, ja voivat täten esimerkiksi rajata hallintopäätöksen tehneen viranomaisen toimintamahdollisuuksia sen toimiessa osapuolena hallintoprosessissa. Tässä mielessä hallinnon oikeusperiaatteita voidaankin kutsua niiden vanhemmalla nimellä myös harkintavallan rajoitusperiaatteiksi ja niiden rikkomista yleisesti harkintavallan väärinkäytöksi.<sup>25</sup>

### 2.3 *Valitus oikeutena*

Tässä luvussa aion käsitellä valitusta ylipäänsä, sekä tarkemmin viranomaisen valitusoikeuden perusteltavuutta perusoikeusnäkökulmasta. Viranomaisen valitusoikeuden vaikutuksista yksilön oikeusturvaan käsitellään jäljempänä pääluvussa kuusi.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kansainvälisistä sopimuksista samansisältöinen säännös löytyy myös EIS 6 artiklan 1 kappaleesta sekä KP-sopimuksen<sup>26</sup> 14 artiklan 1 kappaleesta.

Hallinto-oikeuden saralla perustuslakimme takaa kuitenkin kansainvälisiä sopimuksia laajemman suojan. EIS ei nimittäin lähtökohtaisesti edellytä valitusoikeutta hallintopäätöksestä, eikä jatkovalitusoikeutta tuomioistuimen päätöksestä.<sup>27</sup> Suomessa hallinto-oikeuden alalla kehitys on alkanut jo alkuperäisen hallitusmuodon 56 §:stä, jossa KHO määrättiin ylimmäksi valitustuomioistuimeksi hallintoasioissa. Hallintopäätökset on sen sijaan saatettu tuomioistuinkontrollin piiriin jo 1950 lailla muutoksenhausta hallintoasioissa, kunnallisasiat vuonna 1976 ja hallintoriita-asiat vuonna 1989.<sup>28</sup> EIT ei ole myöskään kohdistanut Suomeen langettavaa päätöstä muutoksenhakujärjestelmässämme todettujen puutteiden takia.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Kulla 2012 s. 94

<sup>26</sup> Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (8/1976)

<sup>27</sup> LaVL 5/1995 vp s. 5

<sup>28</sup> HE 309/1993 vp s. 73

<sup>29</sup> Hallberg 2011 s. 799

Viranomaisen valitusoikeutta tai asemaa tuomioistuimessa ei voida johtaa suoraan oikein mihinkään perustuslain pykälään. Perustuslakivaliokunta on lisäksi nähnyt hallintopäätöksen tehneen viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden muodostuvan ongelmalliseksi PL 21 § 2 momentissa mainitun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomainen saatettaisiin nähdä yksityisen asianosaisen muodollisena vastapuolena.<sup>30</sup> Näin laajemman muutoksenhakuoikeuden tapahtuessa, tulisi asia nähdä mahdollisena perusoikeuden rajoittamisena ja kysyä, täyttääkö aseman vahvistaminen ja viranomaisen valitusoikeuden laajentaminen perusoikeuden rajoittamiselle asetetut vaatimukset. Tarkemmin kysyttäinä, onko viranomaistoiminnan ohjaaminen ja tuomioistuinratkaisujen yhdenmukaistaminen hyväksyttävä syy rajoittaa oikeusturvaa viranomaisen asemaa muuttamalla yksityistä asianosaista vastaavaksi.

Toisena perustuslakiin nojaavana perusteena voisi olla PL 2 1:n 3 momentissa mainittu hallinnon lainalaisuusperiaate.<sup>31</sup> HOL:n lausuntokierroksella KHO antaman lausunnon mukaisesti ei olisi ajateltavissa, että hallintolainkäytössä prosessiasetelma luotaisiin säädännäisesti epäsuhtaiseksi siten, että vain yksityisten valittajien esittämien näkökohtien perusteella tehtäisiin ylimmän tuomioistuimen ratkaisuja.<sup>32</sup> Lausunto onkin kiinteässä yhteydessä yleisimpään argumenttiin viranomaisen valitusoikeuden laajentamisen suhteen – kiperien tapausten saaminen KHO:n käsiteltäväksi myös niissä tilanteissa, joissa asia on ratkaistu yksityisen asianosaisen hyväksi. Hallinnon lainalaisuuden voidaan yleisemminkin katsoa edellyttävän oikeutta hakea muutosta viranomaisen päätökseen. Kuitenkaan oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa ei näyttäisi tämän pykälän valossa olevan välttämätön, jos oikeusturva voidaan toteuttaa jo aiemmin, esimerkiksi oikaisuvaatimusmenettelyn kautta.<sup>33</sup>

Eräissä tapauksissa viranomaiselle myönnettävä valitusoikeus voisi saada tukea sille asetetusta velvoitteesta turvata jokin oikeus tai arvo. Tässä mielessä kysymykseen tulevat PL 22 §, jonka mukaisesti viranomaisen on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Toisaalta kysymykseen

---

<sup>30</sup> PeVL 4/2004 vp s. 10

<sup>31</sup> ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

<sup>32</sup> Hallintoprosessilain lausuntotiivistelmä s. 160

<sup>33</sup> Mäenpää 2016 s. 411.

voi tulla myös PL 20 § 2 momentti, jonka mukaisesti julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. KHO onkin myöntänyt viranomaisille valitusoikeuksia HLL 6 § 2 momentissa mainitun erityisen tärkeän julkisen edun perusteella useimmin juuri ympäristökysymyksissä.

Ympäristöperusoikeutta toteutetaan varsinkin ELY-keskusten (elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus) kautta niiden edistäessä, ohjatessa sekä valvoessa kuntien kaavoitusta, rakentamista ja muuta alueidenkäyttöä. Tämän toteuttamiseksi ELY-keskukselle on myönnetty valitusoikeuksia näille osa-alueille. Lisäksi tämän valitusoikeuden rajoittaminen on nähty mahdollisena ympäristöperusoikeuden rajoittamisena. Esimerkiksi muutettaessa maankäyttö- ja rakennuslakia ELY-keskukselta poistettiin lakisääteinen valitusoikeus koskien kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä sekä rakennus- ja toimenpidelupapäätöstä sekä maisematyölupa- ja purkamislupapäätöstä. Tämän ei kuitenkaan nähty olevan ympäristöperusoikeuden vastaista, koska, ensinnäkin vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille, mukaan lukien kaavan laadinnasta vastaavalle kunnalle. Toisekseen ELY-keskuksella on useita muissa laissa säädeltyjä valvontatehtäviä, joiden perusteella valitusoikeus voi yhä syntyä.<sup>34</sup>

ELY-keskusten osuus kaikista kaavoja koskevista valituksista on vain noin neljä prosenttia. Kuntien suunnittelutarve- ja poikkeamispäätöksiä koskevista valituksista ELY-keskusten osuus on vaihdellut ollen vuosittain noin 2–3 % ratkaisuista.<sup>35</sup>

Viranomaisen laajempi valitusoikeus ei siis perustu suoraan mihinkään perusoikeuteen, mutta ainakin voimme vastata siihen, minkä perusoikeuden kannalta se katsotaan ongelmalliseksi. Tähän viitaten perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 4/2004 katsonut viranomaisen valitusoikeuden muodostuvan ongelmalliseksi PL 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta. Kuitenkin valitusoikeus myönnettiin, kun se oli yhdistetty valituslupaan.

Vaikka perustuslakivaliokunta ei asiasta mainitse, on lausunnossa kysymys yksinkertaisesti perusoikeuksien rajoitusperiaatteiden soveltamisesta. Suojattavana perusoikeutena nähdään

---

<sup>34</sup> HE 251/2016 vp s. 49. Esityksessä siis rajattiin ELY-keskuksen valitusoikeus koskemaan vain vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Voitaneen olettaa, että muutoksen myötä valitusoikeuden myöntäminen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun perusteella on helpompaa aikaisempaan tilanteeseen verrattuna, mikäli pystytään näyttämään toteen, kuten esimerkiksi tapauksessa KHO 2020:85, valtakunnallisen tai maakunnallisen intressin olevan olemassa.

<sup>35</sup> HE 251/2016 vp s. 19

asianmukainen käsittely, jonka taustalla vaikuttaa myös yksilön oikeusturva. Viranomaisen laajempi valitusoikeus näyttäisi itsessään olevan tämän perusoikeuden loukkaus, joka ilman valituslupajärjestelmää muodostaisi liian laaja-alaiseksi. Valituslupaan sitomalla viranomaisen valitusoikeus täyttää perustuslakivaliokunnan mietinnössään 25/1994 vp luettelemat periaatteet, niistä varsinkin täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä suhteellisuusvaatimuksen. Lisäksi, kun muutoksella tavoiteltu oikeudenkäynnin yhtenäistäminen on, ainakin nykyään, laajalti hyväksytty sekä muissa prosesseissa yleisesti käytössä oleva ja siten hyväksyttävä peruste, eivät perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet näytä kokonaisuutena käyttämällä asettavan estettä viranomaisen laajemmalle valitusoikeudelle.

Toisaalta asianmukainen menettely koostuu monesta eri osatekijästä, jolloin viranomaisen valitusoikeutta laajennettaessa ei ole kyse perusoikeuden ydinalueelle menevästä rajoituksesta. Oikeusturvavaatimuksen osalta voisi olla aihetta kiinnittää huomiota esimerkiksi hallintoprosessin jatkumisesta syntyviin oikeudenkäyntikuluihin.<sup>36</sup>

Valitusoikeudella yleisesti on kolme funktiota: lainmukaisuuden arviointi, oikeusturvan toteutuminen sekä oikeusvarmuuden ylläpitäminen.<sup>37</sup> Tutkimani perusteella myös viranomaisen valitusoikeus näyttäisi saavan perusteluja ainakin luettelon ensimmäisestä ja viimeisestä funktiosta. Sen sijaan voidaan asettaa kyseenalaiseksi, onko viranomaisella aina tarvetta yksityistä asianosaista vastaavalle oikeusturvalle hallintoprosessissa.

Perusoikeuksien kannalta viranomaisen valitusoikeus muistuttaa kaksiteräistä miekkaa. Toisaalta se nähdään keinona edistää oikeusvarmuutta yhtenäistämällä oikeuskäytäntöä, mutta toisaalta asiayhteyksistä irrotettuna se, ja varsinkin sen laajentaminen, nähdään asianmukaisen käsittelyn ja sitä kautta yksilön oikeusturvan vaarantavana tekijänä

---

<sup>36</sup> Ks. PeVM 25/1994 vp s. 4-5

<sup>37</sup> Mäenpää 2007 s. 268

### 3 VIRANOMAISEN VALITUSOIKEUS

#### 3.1 Kehityskulkuja

Hallintoprosessi on muotoutunut nykyisenlaiseksi vasta hyvin myöhään. Itse asiassa vasta lailla hallinto-oikeuksista luotiin hallintoasioita käsittelevä alempi tuomioistuin – KHO on luotu jo 1910-luvulla.<sup>38</sup> Lakiin hallinto-oikeuksista asti ainoita hallintoprosessia sääteleviä pykäläiä olivat ainoastaan lain korkeimmasta hallinto-oikeudesta pykälät 14 ja 15. Ensimmäisen mukaisesti asian käsittelyssä KHO:ssa noudatettiin laillista oikeudenkäyntijärjestystä<sup>39</sup>, jälkimmäinen sisälsi virallisperiaatteen. Myös oikeudenkäymiskaaren pykäläiä hyödynnettiin täydentävänä oikeuslähteenä.<sup>40</sup>

Koska kyse ei ollut niinkään lainkäytöstä vaan hallintotoiminnasta, jossa valitus kohdistettiin ylemmälle hallintoviranomaiselle KHO:n ollessa ainut tuomioistuin, ei voida myöskään erityisemmin puhua valittajan vastapuolesta tai hänen valitusoikeudestaan. Yksityisen ja julkisen toimijan välisen riidan ratkaisua ei myöskään nähty oikeudenkäyntinä yksityisen ja valtion välillä, vaan hallinnon sisäisenä muutoksenhakuna.<sup>41</sup> Yksityisen asianosaisen rooli oli korkeintaan välillinen, sen tehtävänä oli ainoastaan esittää oma näkemyksensä käsiteltävästä asiasta ikiaikaista kuulemisperiaatetta noudattaen sekä passiivisesti odottaa lainkäyttöelimen ratkaisua.<sup>42</sup> Kuulemisperiaatekin oli varsin muodollinen, ja jo asianosaisen tekemän valituksen katsottiin täyttävän kyseisen periaatteen. Tuomioistuimen rooli oli erityisen korostunut, eikä hallintopäätöksen tehneellä viranomaisellakaan ollut varsinaista asemaa prosessissa muuten kuin lausunnonantajana. Näihin perustuen, voitaneen siis ajatella, että 1900-luvun alkupuolella hallintoprosessissa vallitsi nolla-asianosaisuhde. Nykypäivän käytänteisiin verrattuna hyvinkin prosessiasetelmaa muuttavien virallisperiaatteen sovellutusten tarkoituksena oli

---

<sup>38</sup> Tätä ennen valitukset alempien hallintoviranomaisten sekä kuntien päätöksistä käsittelee Senaatin talousosasto. Tuomioistuimilla ei sen sijaan ollut oikeutta valvoa hallintopäätösten lainmukaisuutta, sillä nämä tuli käsitellä vuoden 1734 lain mukaan hallinnon sisäisesti. Mäenpää 2006 s. 45-46.

<sup>39</sup> Kyseinen termi lienee ollut kokoelma erilaisia yleisiä oikeudellisia periaatteita, jotka perustuivat varsinkin oikeudenkäymiskaareen.

<sup>40</sup> Mäenpää s. 219

<sup>41</sup> Mäenpää s. 220, Teoksessa Hallinto- ja hallintolainkäyttö, Kulla, 2010

<sup>42</sup> Halila 2000 s. 52

kuitenkin heikomman osapuolen sisällöllisten ja prosessuaalisten oikeuksien toteuttaminen riippumatta tämän aktiivisuudesta tai toimintaedellytyksistä.<sup>43</sup>

Vuonna 1955 saatiin, ainakin paperilla, jonkinlainen muutos asiaan, kun lääninoikeudet perustettiin. Vaikka nimensä puolesta lääninoikeuksia olisi voinut luulla tuomioistuimiksi, kyse ei kuitenkaan ollut sellaisesta, vaan pikemminkin silloisten lääninhallitusten alaisuudessa toimivista hallintoviranomaisista.<sup>44</sup> Tavoitteena oli löytää ongelmaan lainmukainen ratkaisu sen sijaan, että olisi korostettu yksityisen oikeusturvaa. Suhteellisen itsenäisiksi instituutiot muodostuivat vasta lääninoikeuslailla (1021/1974) vuonna 1974, kuitenkin riippumattomiksi tuomioistuimiksi vasta niinkin myöhään kuin vuonna 1989. Samana vuonna lailla 242/89 lisättiin lääninoikeuslakiin myös säännökset hallintoriita-asioiden käsittelystä.<sup>45</sup>

Tuomioistuimen puuttuminen ja oikeudenkäynnin puuttuminen tosin tarkoittivat erilaisten muoto- ja menettelysäännösten puuttumisen, mikä mahdollisti nopean, tehokkaan ja tarpeen tullen joustavan käsittelyn. Näin ollen, hallintolainkäytölle ei esiintynyt erityisen suuria muutospaineita ennen EIS:n, ja varsinkin sen 6 artiklan, tuloa osaksi oikeusjärjestelmäämme.<sup>46</sup>

Suomi Euroopan Neuvoston jäsenenä on saattanut ratifioinut kyseisen sopimuksen 10.5.1990 ja saattanut sen valtion sisäisesti voimaan 23.5.1990.<sup>47</sup>

HLL tuli voimaan vuonna 1996, ja sillä kumottiin aiemmin voimassa olleet laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/50) sekä laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (200/66).<sup>48</sup> Sen säätäminen on osa jatkumoa, jossa päivitettiin muitakin prosesseja. Uudistuksista riita-asioiden oikeudenkäyntimenettely, joka toteutettiin laeilla 1052–1067/91.<sup>49</sup> Näitä seurasi rikosprosessin uudistaminen omaksi laikseen hallituksen esityksellä

---

<sup>43</sup> Mäenpää 2006 s. 145

<sup>44</sup> Halila 2000 s. 73

<sup>45</sup> HE 309/1993 vp s. 73

<sup>46</sup> Mäenpää 2010a s. 221

<sup>47</sup> Hallberg – Ignatius - Kanninen 1997 s. 11

<sup>48</sup> Niemivuo – Rusanen – Kuusikko 2010 s. 437. Puretut lait tunnettiin myös nimillä hallintovalituslaki ja hallintopurkulaki.

<sup>49</sup> HE 217/1995 s. 20



82/1995 vp. Myös käsittely hovioikeuksissa on ollut tuolloin tapetilla.<sup>50</sup> Vasta HLL:n säätämällä erotettiin hallintoprosessi omaksi prosessilajikseen, ja hallintolainkäyttö irtaantui lopullisesti aiemmasta hallinnonsisäisestä muutoksenhausta.<sup>51</sup>

Alkuperäisen HLL:n mukaan viranomaisen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä määräytyi jo tuolloin voimassa olleen käytännön mukaisesti. Valitusoikeus voi siis syntyä asianosaisaseman perusteella, viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi tai erityissäännöksen perusteella. Hallituksen esityksessä mainittiin tällaisena esimerkkinä ympäristölupamenettelylaki.

Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmän osalta jo tuomioistuinrakenne poikkeaa suomalaisesta, mikä on johtanut erilaiseen käsittelyyn. Hallintotuomioistuinrakenne on kolmiportainen: ensiasteena toimivat hallinto-oikeudet (förvaltningsrätt), joista valitetaan kamarioikeuteen (kamarrätt). Ylimpänä valitusasteena toimii korkein hallinto-oikeus (Högsta förvaltningsdomstolen), joka toimii myös ennakkopäätöstuomioistuimena. Suomalaiseen järjestelmään kuuluvia lautakuntia ei ole, vaan esimerkiksi sosiaaliavustuksia ja -vakuutuksia koskevat asiat käsitellään yleisissä hallinto-oikeuksissa. Lisäksi ympäristö- ja vesiasioille sekä maahanmuuttoasioille on omat ensiasteen tuomioistuimet (mark- och miljödomstolar, migrationsdomstol) ja valitustuomioistuimet (mark- och miljöverdomstolar, migrationsverdomstol).<sup>52</sup>

Ruotsalaista hallintoprosessia sääntelee hallintoprosessilaki (förvaltningsprocesslag), joka tuli voimaan vuonna 1971. Tätä ennen hallintoprosessi oli hyvin hajanaisesti säännelty. Suomen tavoin myös Ruotsissa sovellettiin oikeudenkäymiskaarta (rättegångsbalk) analogisesti oikeuslähteenä. Myös silloisen ylimmän hallintotuomioistuimen (regeringsrätten) ratkaisuilla oli hallintolainkäyttöä ohjaava vaikutus.<sup>53</sup> Silloista hallintoprosessilakia voikin verrata sen sääntelemiin asioihin viitaten suomalaiseen lääninoikeuslakiin, joka tuli voimaan vuonna 1974.

---

<sup>50</sup> HE 217/1995 s. 21

<sup>51</sup> Mäenpää 2006 s. 144

<sup>52</sup> HE 29/2018 vp s. 25

<sup>53</sup> Suomen ja Ruotsin järjestelmät muistuttivat toisiaan niin paljon, kuin kahden valtion järjestelmät voivat toisiaan ylipäättään muistuttaa ilman johdonmukaista yhdistämistä. Vilkkonen 1976 s. 90

Tavoitteet ja vasta-argumentit ovat olleet Ruotsissa vastaavat kuin Suomessakin HOL:a säädettäessä. Tavoitteiden mukaisesti viranomaisen laajemmalla valitusoikeudella olisi pystytty parantamaan prejudikaattien saatavuutta helposti ja edullisesti, vasta-argumenttien mukaisesti viranomaiselle myönnettävä valitusoikeus olisi vaarantanut viranomaisen puolueettomuuden.<sup>54</sup> Koska poikkeuksia viranomaisen valitusoikeudelle oli<sup>55</sup>, ja olisi vaikeaa muodostaa tarkkoja sääntöjä, joiden perusteella viranomaisen päättää, valittaako vai ei, on säännös jätetty nähtävästi jätetty tarkoituksella avoimeksi. Tavoitteena onkin ollut viranomaisen valitusoikeuden tarkempien periaatteiden muodostuvan oikeuskäytännön kautta. Lisäksi, koska Ruotsin mallissa ensi asteen hallintopäätöksestä valitettiin ylemmälle viranomaiselle ennen valittamista tuomioistuimeen, esityksessä arvioitiin myös tulisiko viranomaiselle myönnettävä valitusoikeus antaa ensi asteen päätöksentekijälle, vaiko ylemmälle viranomaistaholle. Esityksessä päädyttiin ensimmäiseen vaihtoehtoon, koska valitusoikeuden myöntäminen ylemmälle viranomaiselle olisi vaarantanut tämän toimimisen puolueettomana valitusviranomaisena.

Vuoden 1996 uudistuksen jälkeen hallintolainkäyttöjärjestelmään ei ole tehty kokonaisvaltaista uudistusta. Pieniä lisäyksiä lakiin on tehty, mutta nämä muutokset ovat liittyneet muualla lainsäädännössä tapahtuneisiin muutoksiin.<sup>56</sup>

### 3.2 *Valitusoikeus ja valituslupa*

Valitusoikeudesta hallintotuomioistuimen päätökseen säännellään HOL 12 luvussa. Luvussa säännellään, millaisesta päätöksestä voi ylipäänsä valittaa, kenellä on valitusoikeus, ja miten valituksen suhteen tulisi menetellä. Tämän tutkielman kannalta varsinkin keskeisin kysymys valitusoikeuden haltijasta on keskeisintä.

Valitusoikeus määräytyy hallintolainkäytössämme monella eri perusteella. Lähtökohtaisesti valitusoikeus on asianosaisella. Tämä oikeus on perustuslailla turvattu ja se pätee lähtökohtaisesti kaikissa tilanteissa, esimerkiksi riippumatta siitä, kuka on alun perin pannut

---

<sup>54</sup> Prop 1995/96:22 s. 314

<sup>55</sup>Hallituksen esityksessä mainittiin kohtuuttomaan lopputulokseen johtavana tilanne, jossa tehdään päätös psykiatriseen hoitoon määräämisestä.

<sup>56</sup> HE 29/2018 vp s. 26

valituksen kohteena olevan asian vireille. Asianosaisella tarkoitetaan tässä yhteydessä ”sitä, johon päätös on kohdistettu tai, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.”<sup>57</sup> Se, mikä koskee asianosaisen valitusoikeutta hallintotuomioistuimen päätöksestä, koskee HOL 109 § 2 momentin mukaisesti myös hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista, jos sen päätös on hallintotuomioistuimen päätöksellä kumottu tai sitä on muutettu.

Edellä mainitun lisäksi hallintolainkäytössämme on säännöksiä, jotka laajentavat valitusoikeutta muihin tahoihin, kuin asianosaisiin. Tällaisista esimerkkejä ovat kuntalain mukainen kunnallisvalitus sekä viranomaisen mahdollisuus valittaa sen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. HOL ei ole tuonut tähän muutoksia.

Valitusluvan myöntäminen hallintopäätöksen tehneelle viranomaiselle on ollut pidättyväistä myös sen vuoksi, että sillä luotaisiin tarpeetonta vastakkainasettelua hallinnon asiakkaan ja hallintopäätöstä tekevän viranomaisen välille jo hallintopäätöstopasolla. Lisäksi vastakkainasettelun syntymisen estämisellä perustellaan myös, miksi hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on poikkeava asema suomalaisessa järjestelmässä verrattuna muihin valtioihin.<sup>58</sup> Tämä voidaan nähdä perusteena ylläpitää yhtä keskeistä HL 6 §:n mukaista hallinnon oikeusperiaatetta, objektiviteettiperiaatetta.

Kuten edellisessä luvussa asian esitin, hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Lisäksi virkamiehen tulisi käyttäytyä asiallisesti ja sovinnollisuutta edistäen. Periaatteen taustalla on ajatus taata yleisön luottamus virkakoneiston toimintaan.<sup>59</sup> Viranomaisen puolueettomuutta vaarantavia tekijöitä voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu sekä julkisyhteisön erityisten etujen tavoittelu.<sup>60</sup> Näin ollen, rajaton valitusoikeus voisi mahdollistaa, ainakin teoriassa, viranomaisen pysymisen oman tulkintakantansa takana oikeusasteesta toiseen yksityistä asianosaista mitenkään huomioimatta. Tällainen toiminta olisi tosin myös muiden hallinnon

---

<sup>57</sup> Mäenpää 2007 s. 269–270

<sup>58</sup> HE 29/2018 vp s. 13

<sup>59</sup> Niemivuo – Keravuori - Kuusikko 2010 s. 129–130

<sup>60</sup> HE 72/2002 vp s. 60

oikeusperiaatteiden vastaista, näistä mainittakoon tarkoitussidonnaisuuden periaate sekä suhteellisuusperiaate.<sup>61</sup>

Hallintolainkäytön osalta perustuslakivaliokunta on katsonut yleisen muutoksenhakuoikeuden kuuluneen jo ennen perusoikeusuudistusta oikeussuojajärjestelmämme perusteisiin.<sup>62</sup> Myöskin, vaikkei perustuslakimme edellytä hallintolainkäytön muutoksenhaulta kaksiaasteisuutta, on perustuslakivaliokunta suhtautunut kriittisesti kaksiaasteisuuden supistamiseen valituslupajärjestelmää laajentamalla.

KHO:n valituslupajärjestelmä on otettu käyttöön jo vuonna 1968. Tällöin tarkoituksena oli suitsia juttujen määrää sisällyttämällä vähäiset veroasiat valituslupajärjestelmän piiriin. Tämänkin jälkeen valitusluvut perustuivat juttujen vähäiseen arvoon oikeudenkäynnin ohjaamisen tai prejudikaattien laatimisen sijasta, minkäänlaista yleistä sääntöä valituslupajärjestelmästä ei ollut.<sup>63</sup>

Muutoksenhaun osalta perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan korostanut Suomen järjestelmään kuuluvan pääsääntönä oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, vaikka perustuslaki ei kaksiaasteista muutoksenhakujärjestelmää edellytäkään. Näin ollen, varsinkin 2000-luvun alussa, perustuslakivaliokunta laati useita mietintöjä, joissa valituslupajärjestelmään suhtauduttiin pidättyvästi. Nytemmin valituslupajärjestelmä on kuitenkin laajentunut vähitellen ollen nyt pääsääntönä.

Suhtautuminen yleiseen valitusoikeuteen, olipa se sitten asianosaisen tai viranomaisen oikeus, on nimittäin muuttunut 2000-luvulla. Osittain tätä kehitystä on aiheuttanut oikaisuvaatimusmenettelyn kehittäminen alimpana muutoksenhakuasteena, osittain puheet KHO:n aseman muutoksesta prejudikaattituomioistuimeksi. EIS:n näkökulmasta tällainen kehitys on hyväksyttävää – sen artiklat eivät vaadi jatkovalitusoikeutta, paitsi rikosasioissa vähäiset rikosasiat pois lukien.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Ensimmäisen mukaisesti viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Jälkimmäisen mukaisesti viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niemivuo, Keravuori, Kuusikko 2010 s. 128-130.

<sup>62</sup> PeVL 14/1989 vp s. 1

<sup>63</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997 s. 163

<sup>64</sup> Hallberg s. 17

Esimerkiksi lausunnossaan 19/2002 vp perustuslakivaliokunta suhtautui kriittisesti valituslupajärjestelmän laajentamiseen, varsinkin, kun sen perusteena käytettiin jutun käsittelemiseen kuluvan ajan rajoittamista. Myöskään KHO:lle aiheutuva lisääntynyt juttumäärä ei ole ollut hyväksyttävä peruste laajentaa valituslupajärjestelmää.<sup>65</sup> Viranomaisen yleiseen valitusoikeuteen on perustuslakivaliokunnassa niin ikään suhtauduttu penseästi; sen on katsottu voivan muodostua ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa mainitun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin viranomaisen saatetaan nähdä asianosaisen muodollisena vastapuolena.<sup>66</sup> Valituslupajärjestelmä itsessään ei kuitenkaan näytä perustuslakivaliokunnan tulkinnassa muodostuneen ongelmalliseksi PL 21 §:n kannalta.

Suhtautumisessa valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyteen voidaan pitää muutoskohtana perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 32/2012 vp. Kyseisessä lausunnossaan perustuslakivaliokunta tarkisti aiempaa kantaansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta. Sen sijaan, että arvioitaisiin valitusluvan tarpeellisuutta, tulisi tarkastella hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää kokonaisuutena, josta valitusluvan myöntäminen muodostaa vain yhden osan. Tämä järjestelmä on kehittynyt 2000-luvulla varsinkin oikaisuvaatimusmenettelyä kehittämällä, jota voidaankin pitää muutoksenhakujärjestelmän ensimmäisenä asteena, vaikkei kyse olekaan varsinaisesta PL 21 §:n mukaisesta tuomioistuimenmenettelystä. Lisäksi erityislakien kautta tilkkutäkkimäisesti myönnetty valitusluvut ovat johtaneet siihen, että lausunnon antamishetkellä noin puolet KHO:een päätyneistä valituksista on vaatinut valitusluvan.

Näin ollen, valiokunta päätyi kantaan, jonka mukaisesti perustuslain 21 §:n kannalta keskeistä on, että muutoksenhakujärjestelmä turvaa kokonaisuutena sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Lisäksi valtioneuvoston tulisi ennakkoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää KHO:n roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> PeVM 4/1998 s. 3 Luettu 23.1.2020

<sup>66</sup> PeVL 4/2005 vp, PeVL 37/2004 vp, PeVL 36/2004 vp, PeVL 45/2006 vp.

<sup>67</sup> PeVL 23/2012 vp s. 3–4

Hallitus noudatti esimerkillisesti perustuslakivaliokunnan pyyntöä. HE 230/2014 vp muutti samanaikaisesti 178 eri lakia. Muutoksen seurauksena niin valituslupajärjestelmä kuin oikaisuvaatimusten ala laajeni merkittävästi. Kummastakaan ei kuitenkaan tullut ehdotonta – oikaisuvaatimuksen ulkopuolelle jäivät mm. asianosaisen oikeusturvan kannalta erityisen merkittävät asiat (hallinnolliset sanktiot, uhkasakot), useita asianosaisia sisältävät asiat tai asiat, joissa jo hallintomenettely sisältää vaativaa oikeudellista harkintaa (elinkeinoluvat). Valituslupajärjestelmää ei sen sijaan ulotettu koskemaan asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta merkittäviin asioihin, vaativia oikeuskysymyksiä sisältäneisiin asioihin tai osa-alueille, joissa hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena (hallintoriita, lasten tahdonvastainen huostaanotto).<sup>68</sup> Lisäksi jatkovalituskieltoja muutettiin valituslupasääntelyn alaisiksi valitusoikeuksiksi.

### 3.3 Lakisääteinen valitusoikeus

HLL 6 §:n 2 momentin mukaisesti viranomaisella on valitusoikeus jo laissa niin säädetään.<sup>69</sup> Tällaisia säädöksiä on jo ennen HLL:n voimaantuloa ja myös sen tultua voimaan säädetty useita, ja ne ovat muuttaneet viranomaisen valitusoikeuden laajuutta merkittävästikin. Ennen HLL:n voimaantuloa useat viranomaisen valitusoikeudet oli yhdistetty viranomaisen valvottavana olleeseen julkiseen etuun. HLL:n voimaantulon jälkeen suhtautuminen viranomaisen valitusoikeuteen on ollut kriittisempää. Tästä esimerkkinä on perustuslakivaliokunnan lausunto 36/2004 vp, jossa sähkömarkkinaviranomaiselle ei myönnetty muutoksenhakuoikeutta hallinto-oikeuden tai markkinaoikeuden päätökseen, jolla viranomaisen päätös oli kumottu tai sitä oli muutettu. Syynä oli se, ettei viranomaiselle myönnettyä valitusoikeutta ole perusteltu lainkaan sekä valitusoikeuden poikkeuksellisuus, johon perustuslakivaliokunta oli aiemmassa lausunnossaan 4/2004 vp viitannut.<sup>70</sup> Vastaavin sanankääntein oli perustuslakivaliokunta evännyt valitusoikeuden myös kaasumarkkinaviranomaiselta lausunnossaan 37/2004 vp

---

<sup>68</sup> HE 230/2014 vp s. 41-45.

<sup>69</sup> HOL on tällä saralla vanhaa lakia laajempi. Valitusoikeus voidaan erityissäännöksellä myöntää kenelle tahansa, ei pelkästään viranomaiselle

<sup>70</sup> PeVL 36/2004 vp s. 4

Kyseisessä aiemmassa lausunnossaan 4/2004 perustuslakivaliokunta oli taasen myöntänyt ulkomaalaisvirastolle valitusoikeuden. Tällöin samansisältöisen muutoksenhakuoikeuden myöntämiseen vaikutti se, että viranomaiselle lakiehdotuksessa myönnetty valitusoikeus oli sidottu KHO:n myöntämään valituslupaun, joka tulisi myöntää ennakkopäätösperusteella. Lisäksi valitusoikeutta oli perusteltu oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämisellä. Sähkö- ja kaasumarkkinaviranomaisten valitusoikeutta ei ollut sidottu valituslupaun tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon, joten sen hyväksymiselle lienee ollut paljon korkeampi kynnys.

Samanlainen jakolinja viranomaiselle myönnettävän valitusoikeuden suhteen on jatkunut myöhemminkin. Ilman perusteluita viranomaiselle ei ole myönnetty valitusoikeutta, mutta jos perusteluiksi on mainittu oikeuskäytännön yhtenäistäminen, tai viranomaisella on saanut valittaa, mikäli KHO myöntää valituslupan, ei valitusoikeuden myöntämiselle ole ollut estettä asianmukaisen menettelyn kannalta. Tällaisesta jakolinjasta on esimerkit asiankirjoista HaVM 13/2005 vp ja PeVL 4/2995 vp. Ensimmäisessä vakuutusvalvontavirastolle ja terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle ei myönnetty valitusoikeutta, koska sitä ei ollut sidottu valituslupaun. Perusteeksi mainittu sääntelyn selkeyttäminen ei siis riittänyt. Jälkimmäisessä taasen valitusoikeus myönnettiin, sillä se oli sidottu valituslupaun.<sup>71</sup>

Tällaisesta hyväksyttävyyden muutoksesta on esimerkki viestintämarkkinalaissa (309/2003)<sup>72</sup>, jonka 127 §:n 2 momentin mukaisesti Viestintävirastolla on oikeus valittamalla hakea muutosta edellisessä momentissa tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut liikenne- ja viestintäministeriön tai Viestintäviraston päätöksen tai muuttanut sitä. Kyseisen lain hallituksen esityksessä viranomaisen valitusoikeudelle ei annettu minkäänlaisia perusteluita, eikä perustuslakivaliokuntakaan huomioinut tätä momenttia lausunnossaan millään tavalla.

Myös Ruotsissa on erityislaeilla myönnetty valitusoikeuksia viranomaisille jo ennen Ruotsin hallintoprosessin uudistusta. Tällaisia valitusoikeuksia on mm. kunnallisilla itsehallintoalueilla

---

<sup>71</sup> PeVL 4/2005 vp. Itse asiassa lakiehdotuksessa muutosta olisi tullut hakea KHO:n sijaan KKO:sta, mitä perustuslakivaliokunta piti korjattavana seikkana. Korjattavaksi tuli myös asian käsittely markkinaoikeudessa – siellä asiat olisi pitänyt käsitellä oikeudenkäymiskaassa säänneltynä hakemusasiaina. Tämä ei perustuslakivaliokunnan mielestä ollut oikeusturvan kannalta asianmukainen menettelylaji silloin, kun kyse oli julkisen vallan käyttöön perustuvan hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä.

<sup>72</sup> Kyseinen laki on sittemmin kumottu tietoyhteiskunta- ja viestintälakilla (TYK, 917/2014), jonka 344 § 4 momentti on samansisältöinen.

tai tartuntatautilääkäreillä. Näihin liittyen lakimuutos antoi hallintopäätöksen tehneelle viranomaiselle viimesijaisen valitusoikeuden – tällä on oikeus valittaa lääninoikeuden ratkaisusta, mikäli millään muulla julkisella taholla ei ole parempaa valitusoikeutta.

### 3.4 *Viranomaisen asianosaisena*

Viranomaisen valittaessa asianosaisaseman perusteella, se rinnastetaan yksityiseen asianosaiseen. Esimerkiksi kunnat ja valtio voivat maanomistajina tai luvanhakijoina hakea muutosta tai valittaa saamastaan tuomiosta yksityisen asianosaisen tavoin.<sup>73</sup> Kuntien osalta myös niiden itsehallinnon valvonta muodostaa sille oikeuden valittaa valtion hallintoviranomaisten päätöksistä, mikä aiheuttaa kunnalle myös jatkovalitusoikeuden.

Viranomaiselle ei Suomessa voi syntyä asianosaisasemaa ainoastaan sillä perusteella, että se on tehnyt alkuperäisen hallintoprosessin kohteena olleen päätöksen. Sen sijaan Ruotsissa on päädytty tämäläntyyppiseen ratkaisuun sen uudistaessa hallintoprosessiaan 1990-luvulla.

Lisäksi viranomaisella on asianosaisena valitusoikeus, kun kyse on hallintoriitamenettelystä tai verovalitusasioista. Hallintoriita muistuttaa monelta osin yleisissä tuomioistuimissa noudatettavaa riita-asiain käsittelyä, eikä sitä käsitellä tässä tutkielmassa erityisemmin. Verovalitusasioihin sen sijaan paneudutaan tarkemmin jaksossa 5.1.

### 3.5 *HLL 6.2 § ja valvottavana oleva julkinen etu*

Valvottavana oleva yleinen etu tai julkinen intressi voi myös antaa viranomaiselle valitusoikeuden, vaikkei asiasta olisi säädetty erityislakia. HLL:ssa tämä on säännelty 6 §:n 2 momentissa, jonka mukaisesti viranomaisella on valitusoikeus, jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Kyseessä on yleissäännös, jonka perusteella KHO voi tutkia viranomaisen valituksen niissäkin tapauksissa, joissa viranomaisen ei ole asianosaisasemassa eikä sille ole säädetty valitusoikeutta erityissäännöksen

---

<sup>73</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997 s. 101



perusteella.<sup>74</sup> Säännöksen tarkan sisällön on eduskunnan lakivaliokunta katsonut muotoutuvan oikeuskäytännössä.<sup>75</sup>

Esimerkkinä hallituksen esityksessä mainitaan KHO:n ratkaisu 1988 A 88. Kyseinen tapaus on siinä mielessä huono esimerkki, että tapauksessa valittaja oli ministeriö, jonka valitusoikeus yleisen alaansa koskevan valvontatehtävän vuoksi on yleisesti kiistetty. Tässä nimenomaisessa tapauksessa ministeriön valitus kuitenkin tutkittiin, ei yleisen valvontatehtävän perusteella, vaan siksi, ettei ollut mitään muuta viranomaista, joka olisi voinut valittaa lääninhallituksen päätöksestä. Tästä huolimatta kyseistä ratkaisua on käytetty esimerkkinä viranomaiselle yleisen valvottavan edun perusteella myönnettävän valitusoikeuden tukena.

Valvottavana olevan julkisen edun perusteella valittaminen onkin ollut hyvin tapauksesta riippuvaista. Esimerkiksi HLL:n säätämisen aikainen ympäristölautakunta on saanut oikeuskäytännössä valittaa lääninoikeuden päätöksestä, mikäli se on valituksessaan vaatinut ympäristöintressien parantamista. Toisaalta, mikäli lääninoikeuden päätös on ollut ympäristöintressien kannalta tiukempi, kun lautakunnan tekemä alkuperäinen hallintopäätös, lautakunnalla ei ole ollut oikeutta valittaa lääninoikeuden päätöksestä, koska valvottavaa yleistä etua, ei näytä olleen.<sup>76</sup>

Myös KHO on oikeuskäytännössään ottanut kantaa yleisen edun perusteella syntyvään valitusoikeuteen. Näin esimerkiksi tapahtui esimerkiksi ratkaisussa 2007:17, jossa ylioppilastutkintolautakunnalle oli myönnetty valitusoikeus, koska se lukiolain mukaisesti *vastaa ylioppilastutkinnon johtamisesta, järjestämisestä ja toimeenpanosta sekä antaa määräyksiä kokeiden sisällöstä, koejärjestelyistä ja kokeiden arvostelusta.*<sup>77</sup> Toisaalta tapauksessa 2013:161 poliisille ei myönnetty valitusoikeutta, vaikka sen tehtävänä poliisilain 1 § 1 momentin mukaisesti on oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen ja rikosten ennalta estäminen.

---

<sup>74</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1996 s. 110

<sup>75</sup> LaVM 5/1996 vp s. 4

<sup>76</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1996 s. 113

<sup>77</sup> KHO 2007:13

HLL:n esitöiden mukaisesti pelkkä yleinen valvontatehtävä hallinnonalalla ei anna viranomaiselle oikeutta valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä. Esimerkkinä hallituksen esityksessä mainitaan ministeriön valvontatehtävä<sup>78</sup>, muttei siitä seuraavaa valitusoikeutta. Samaten kunnanhallituksella ei ole valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että sillä on kuntalain 23 §:n 1 momentin mukaisesti vastuu kunnan hallinnosta ja taloudenpidosta.<sup>79</sup> Myös KHO on todennut viranomaiselta puuttuvan valitusoikeuden, vaikka kyseisellä viranomaisella olisikin ollut yleinen valvontatehtävä alallaan. Näin tapahtui esimerkiksi tapauksessa KHO 2013:161<sup>80</sup>

Samaten viranomaisella ei saisi valittaa sillä perusteella, että se on tehnyt valituksen kohteena olevan hallintopäätöksen. Tosin poikkeuksellisesti tällainen oikeus saattaa olla olemassa, mikäli kyseisellä viranomaisella on jokin erityisen tärkeä julkinen etu valvottavanaan. Yleisesti ottaen viranomaisen valitusoikeus määräytyisi silloin vallinneen oikeuden mukaisesti.<sup>81</sup> Yleisen edun nimissä valittamisella on itse asiassa hallintolainkäyttölakiakin pidemmät perinteet. Ympäristöministeriöllä oli oikeus valittaa lääninhallituksen myöntämästä ongelmajätteen käsittelyluvasta<sup>82</sup>

KHO:n ratkaisukäytäntö onkin ollut sangen poukkoilevaa, sen suhteen, onko viranomaisella valvottavanaan erityisen tärkeä julkinen etu. Arvioitaessa tällaisen valvottavan edun olemassaoloa KHO on tarkastellut asiaa valittavaa viranomaista säätelevän lain kautta, varsinkin sen pykälän, joka määrittää kyseisen viranomaisen tehtävät. Viranomaiselle kuuluvan valvontatehtävän laajuudesta kertoo hyvin KHO:n ratkaisu 3137/3/97. Siinä alueelliselle ympäristökeskukselle oli myönnetty valitusoikeus HLL 6.2 §:n nojalla Ilomantsin kunnan terveystoimikunnan päätöksestä. Kunnallinen itsehallinto ei siis näyttäisi estävän valtion valvontaviranomaisen valitusoikeuden käyttämistä, vaan yleisiä intressejä valvotaan

---

<sup>78</sup> PL 68 §:n 1 momentin mukaisesti kullakin ministeriöllä on yleinen vastuu oman hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta.

<sup>79</sup> Mäenpää 2007 s. 283

<sup>80</sup> Tapauksessa poliisilla ei ollut oikeutta valittaa sillä perusteella, että se valvoi yleistä järjestystä.

<sup>81</sup> HE 217/1995 s. 39.

<sup>82</sup> KHO 1988 A 88. On tosin huomattava, että kyseisessä tapauksessa ei ollut ketään muuta asianosaista tai viranomaista, joka voisi valittaa päätöksestä. Näin ollen valitusoikeus myönnettiin ympäristöministeriölle sen valvottavana olevan merkittävän yleisen edun vuoksi.

myös kunnallishallinnon osalta.<sup>83</sup> Poukkoileva kanta on jatkunut viime päiviin saakka, josta esimerkkinä toimii ratkaisu 2019:101. Siinä samoista lähtökohdista ja samasta säädöksestä KHO:n enemmistö katsoi valitusoikeuden syntyvän, vähemmistö ei.<sup>84</sup>

Viranomaiselle kuuluvien tehtävien tarkastelu arvioitaessa sitä, onko sillä erityinen julkinen intressi turvattavanaan, on pysynyt KHO:n ratkaisukäytännössä koko HLL:n voimassaolon ajan. Tästä esimerkkinä toimii KHO 2020:38, jossa yhteistoiminta-asiamiehelle myönnettiin valitusoikeus HLL 6.2 §:n perusteella, sille erityislaeilla säädettyjen tehtävien ja niihin liittyvien ennakkolisten ja jälkikäteisten valvontatoimien ja toiminnan lainmukaisuuden valvonnan vuoksi.

Valvottavana oleva yleinen etu on ollut varsinkin ympäristöasioissa erittäin vahva. Tästä on esimerkkinä tapaus 2003:90. Kyseisessä tapauksessa alueelliselle ympäristökeskukselle oli myönnetty valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä koskien maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n mukaista päätöstä siitäkin huolimatta, että kyseisessä pykälässä, ja sitä seuraavissakin, oli lakiteknisesti tyhjentävä luettelo tahoista, joilla on valitusoikeus, eikä alueellinen ympäristökeskus kuulunut näihin.<sup>85</sup> Lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaki toimii erityislakina suhteessa hallintolainkäyttölakiin. Tapauksen monitulkintaisuudesta kertoo myös se, että KHO itsekkin myönsi, että tapauksen olisi voinut tulkita myös niin, ettei viranomaisella olisi valitusoikeutta, juuri luettelon tyhjentävyyden vuoksi. Tapauksesta voitaneen tehdä sellaisen johtopäätöksen, ettei erityislaissa oleva tyhjentävä luettelo valituskelpoisista tahoista estä tutkimasta, onko asiassa mahdollista myöntää viranomaiselle valitusoikeus sen valvottavana olevan julkisen edun perusteella.

Tapauksessa KHO 2005:34 työelämä- ja elinkeinokeskuksella oli oikeus valittaa kumotusta kalastuslain (286/1982) mukaisesti tehdystä päätöksestään, kun otettiin huomioon keskuksen tehtävät, joihin kuuluivat erilaisia palveluja tarjoamalla edistää maaseutuelinkeinoja ja valvoa niitä koskevien säädösten noudattamista. Lisäksi tehtäviin kuului kantaa ja vastaa valtion etua

---

<sup>83</sup> Mäkinen 2004 s. 127

<sup>84</sup> Enemmistö: yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 34 §:n 2 momentin mukaisesti kuntayhtymän tehtävänä on valvoa sen alueella tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja. Kuntayhtymän päätös...kohdistuu tähän valvontatehtävään. Kuntayhtymällä on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Vähemmistö: Pelkästään se, että kuntayhtymän tehtävänä on ohjata ja valvoa alueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluita ei synnytä tarvetta julkisen edun valvomiseksi. Kuntayhtymän alitus tulee jättää tutkimatta.

<sup>85</sup> Seuraavien luetteloiden 192 § 2 momentissa ja 193 §:n luettelosta alueellinen ympäristökeskus sen sijaan löytyi.

ja valvoo sitä virastoissa ja tuomioistuimissa kaikissa tehtäviinsä kuuluvissa asioissa, ellei ministeriön edustaja ole paikalla. Toisaalta tapauksessa KHO 1267/3/99 samaisella keskuksella ei ollut oikeutta valittaa palkkaturvaan liittyvässä asiassa HLL 6 §:n 2 momentin perusteella, vaikka KHO:n perusteluissa viitattiin täysin samoihin säännöksiin, ja lisättiin vielä muutamia TE-keskuksen asemaa tarkentavia säännöksiä. Kyseisen momentin perusteella syntyvä valitusoikeus näyttäisi siis olleen täysin sattumanvaraista, ja riippuneen esimerkiksi käsiteltävän asian aiheesta tai jopa KHO:n senhetkisestä koostumuksesta.<sup>86</sup>

Viranomaisen valvottavana oleva erityisen tärkeä julkinen etu saattaa joissain tapauksissa aiheuttaa viranomaiselle myös velvollisuuden hakea muutosta hallintotuomioistuimen päätökseen. Kun viranomaisen arvioi, onko sen aihetta käyttää lakisääteistä tai erityiseen valvontatehtävään perustuvaa valitusoikeuttaan, sen on käytettävä harkintavaltaansa HL 6 §:n mukaisia hallinnon oikeusperiaatteita.<sup>87</sup> Kun viranomaisella on erityinen valvontatehtävä, voi tämän valvontatehtävän asianmukainen noudattaminen edellyttää viranomaiselle kuuluvan valitusoikeuden käyttämistä. Tällainen velvollisuus ilmenee esimerkiksi Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta 1803/4/00, jonka mukaisesti viranomaiselle erityislaililla myönnetystä ohjaus- ja valvontavastuusta syntyy kyseiselle viranomaiselle oikeus, mutta myös velvollisuus, puuttua sen havaitsemiin lainvastaisuuksiin. Oikeusasiamiehen ratkaisu ei kuitenkaan käy perusteeksi velvollisuudelle käyttää valitusoikeutta: on olemassa muitakin keinoja toteuttaa ohjaus- ja valvontatehtävää.

Tällaisena tehtävänä toimii esimerkiksi informointi tai erilaiset tarkastuskäynnit. Kuitenkin, mikäli nämä keinot eivät tehoa, voi valvontatehtävän toteuttaminen edellyttää valitusoikeuden käyttämistä. Valvontaviranomaisen on kuitenkin käytettävä kaikkia sen käytettävissä olevia valvontakeinoja. Mihin keinoon loppujen lopuksi päädytään, riippuu tapauskohtaisesta harkinnasta.<sup>88</sup>

Lisäksi on tärkeää huomata, että viranomaisen oikeus valittaa sen valvottava olevan yleisen edun perusteella koskee niin hallintotuomioistuimen päätöstä kuin ensimmäisen asteen hallintopäätöstäkin. HLL 6 § 2 momentti sisälsi nämä molemmat tapaukset, vaikkakin

---

<sup>86</sup> Päätöksen 1267/3/99 taltioinnissa ei ollut lueteltu päätöksen tehneitä KHO:n jäseniä

<sup>87</sup> Mäenpää 2007 s. 288

<sup>88</sup> Mäkinen 2004 s. 142

oikeuskirjallisuudessa ja -käytännössä onkin kiinnitetty enemmän huomiota juuri hallintotuomioistuimen päätöksestä valittamiseen kyseisellä perusteella.<sup>89</sup> HOL:ssa tämä on jaettu kahteen eri pykälään: viranomaisen valitusoikeus hallintopäätöksestä tai oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä löytyy 7 §:stä, valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä sisältyy HOL 109 § 3 momenttiin. Yleisen edun valvominen on mahdollista myös ensi asteen hallintopäätöksestä. HL 49 b § 2 momentin mukaisesti viranomainen saa lisäksi vaatia oikaisua, jos laissa niin säädetään tai jos muutoksenhakuoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen (893/2015).

Näin syntyvä osapuoliasetelma hallinto-oikeudessa on jäänyt oikeuskirjallisuudessa vähemmälle huomiolle verrattuna tilanteisiin, joissa on kysymys viranomaisen valitusoikeudesta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Tässä asetelmassa ainakin yhdellä viranomaisella on asianosaisasema, ja se on helposti nähtävissä yksityisen asianosaisen vastapuolena vastakkaisesta kannastaan johtuen. Toisaalta alkuperäisen päätöksen tehnyt viranomainen voidaan taasen nähdä olevan yksityisen asianosaisen ”puolella”, heidän mielipiteensä asian ratkaisusta lienevät hyvin yhdenmukaiset.

Tällaisessa asiassa yksityinen ja HOL 7.1 §:n nojalla valittanut viranomainen ovat muodollisesti tasa-arvoisessa asemassa. Viranomainen ei kuitenkaan voi tässäkään tapauksessa lukittautua oman kantansa puolustamiseen. HOL 37 §, joka velvoittaa viranomaisen ottavan oikeudenkäynnissä huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut, koskee kaikkia viranomaisia hallintopäätöksen tehneen viranomaisen sijaan. Säädön on myös läheisessä yhteydessä hallituksen esityksessä mainittuihin HL 6 ja 31 §, joita viranomaisen on noudatettava myös toimiessaan osapuolena hallintoprosessissa.<sup>90</sup>

Yleisen valvottavana olevan edun perusteella valittamisella on itsenäistä merkitystä myös HOL:n säätämisen jälkeen. Valitusluvan hakeminen tällä perusteella säädellään HOL 109.3 §:ssä.

---

<sup>89</sup> HE 29/2018 vp s. 13

<sup>90</sup> HE 29/2018 vp s. 105

HOL:n sanamuodossa on myös pieni eroavaisuus verrattuna aiempaan hallintolainkäyttölakiin. Siinä missä HLL 6.2 §:n mukaisesti viranomaisella on valitusoikeus, jos se on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan *julkisen* edun vuoksi tarpeen. HOL 7.1 § ja 109.3 § puhuvat kuitenkin viranomaisen valvottavana olevasta *yleisestä* edusta. Hallituksen esityksen mukaan muutettu sanamuoto vastaisi sisällöltään nykytilaa, mutta kuvaisi sitä paremmin. HE:ssä mainitaan esimerkkinä tilanne, jossa viranomaisen valvottavana olisi sellaisten yksityishenkilöiden etu, jotka eivät voi puolustaa itseään.<sup>91</sup>

Tällaisesta tilanteesta toimii esimerkkinä KHO 2007:64. Tapauksessa oli kyse KRP:n osana esitutkintaa harjoittaman televalvonta- ja kuuntelutietojen keräyksen materiaalin luovuttamisesta asianomistajan käyttöön. Tapauksessa KRP:lla katsottiin olevan HLL 6.2 §:n mukainen sen valvottavana oleva julkinen etu, koska sen keräämät televalvonta- ja kuuntelutiedot sisälsivät myös kolmansien henkilöiden, jotka eivät kyseisessä oikeudenkäynnissä voineet puolustaa etujaan, yksityiselämän piiriin kuuluvia tietoja.<sup>92</sup>

Suomessa on siis ollut viranomaisella ollut mahdollisuuksia valittaa joko erityissäännöksellä tai yleisen valvottavana olevan edun perusteella jo ennen HLL:n voimaantuloa. Toisin oli Ruotsissa, jossa ei ollut olemassa mitään tahoja, joka olisi voinut valittaa lääninoikeuden<sup>93</sup> päätöksestä, jolla oli kumottu aiempi hallintopäätös tai muutettu sitä.<sup>94</sup> Ruotsissa kuitenkin on lähestytty asiaa eri suunnasta. Sen sijaan, että olisi annettu erillisiä valitusoikeuksia valvoville viranomaisille tai luotu HLL 6.2 §:n tapainen säädös, yleisen edun valvonta annettiin hallintoprosessiin asianosaisena osallistuneen hallintopäätöksen tehneen viranomaisen tehtäväksi.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> HE 29/2018 vp s. 76

<sup>92</sup> KHO 2007:64

<sup>93</sup> Länsrätt on vanha nimitys nykyiselle hallinto-oikeudelle.

<sup>94</sup> Prop 1995/96:22 s. 312

<sup>95</sup> Lavin 2000 s. 100

### 3.6 Kohti prejudikaattiperustetta

Viranomaiselle myönnettävä valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätökseen on pysynyt HLL 6 §:n 1 ja 2 momentin tulkintana 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen alkupuoliskon ajan. Kuitenkin varsinkin perustuslakivaliokunnan lausunnon 4/2004 vp jälkeen KHO:n perusteluissa on alkanut näkyä myös lainkäytön yhtenäisyyden turvaamiseen tähtääviä perusteita. Tällaiset laajentavaa tulkintaa edustavat perustelut on avattu laajalti.

Perustuslakivaliokunta on useasti maininnut viranomaisen valitusoikeuden laajentamisen olevan poikkeuksellinen ehdotus, johon ei tulisi pyrkiä, koska tällöin hallintopäätöksen tehnyt viranomainen saatettaisiin nähdä asianosaisen prosessuaalisena vastapuolena, mikä heikentäisi oikeusturvaa<sup>96</sup> Maininnasta huolimatta valitusoikeuden laajentamiselle ei näytä olleen ylitsepääsemätöntä estettä. Hyväksyttävänä perusteena valiokunta on käyttänyt valitusoikeuden tarkkarajaisuutta, KHO:n myöntämän valitusluvan vaatimusta tai ennakkopäätösperustetta.

Vastausta siihen, miten viranomaisen näkeminen yksityisen asianosaisen muodollisena vastapuolena heikentäisi oikeusturvaa, on lähdettävä etsimään oikeusturvan määritelmästä. Yleisesti oikeusturvalla on oikeustieteessä tarkoitettu mm. oikeustilaa, jolle on ominaista ennustettavuus sekä moraalinen hyväksyttävyyys.<sup>97</sup> Tässä mielessä prejudikaattiperusteella myönnetty valitusoikeus on kiinteässä yhteydessä yksilön oikeusturvaan – tällä pystytään estämään samoista lähtökohdista tehtyjä erilaisia päätelmiä, jotka riippuvat mm. alueellisista eroista. Viranomaiselle myönnettävä valitusoikeus ei siis olisi oikeusturvan kannalta ongelmallista, kun asiaa tarkastellaan laajemmassa mittakaavassa – vaikkakin yksittäiset valitusoikeuden myöntämiset saatetaan nähdä ongelmallisina oikeuskäytännön ennustettavuuden kannalta.

Myös KHO on ottanut useasti kantaa viranomaisen valitusoikeuteen HLL:n tultua voimaan. Näiden päätösten seurauksena oikeustila on muuttunut paljoltikin. Ehkä suurimpana laajentavana tulkintana voidaan pitää tapausta 2013:161. Kyseessä on hyvin tiukka

---

<sup>96</sup> Ks. esim. PeVL 4/2004 vp s. 10 tai PeVL 4/2005 vp s. 3

<sup>97</sup> Puhutaan myös muodollisesta ja aineellisesta oikeusturvasta Aer 2000 s. 2

äänestysratkaisu, jossa valitusoikeus hallinto-oikeuden päätökseen myönnettiin äänin 5–3. Lisäksi esittelijä oli myös valituksen tutkimatta jättämisen kannalla.<sup>98</sup>

Tapauksessa poliisihallitukselle oli myönnetty lupa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä koskien ajokiellon määräämistä, vaikka mikään HLL:ssa esitetyistä viranomaisen valitusoikeuden mahdollistajista ei täyttnyt. Poliisihallituksella ei ollut lupaa valittaa asianosaisaseman perusteella, eikä sille ollut säädetty erityistä lakisääteistä valitusoikeutta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Myöskään poliisihallituksen ei katsottu olleen HLL 6.2 §:ssä säädettyä julkista etua valvottavanaan.

KHO kuitenkin myönsi poliisihallitukselle valitusluvan vedoten juuri tähän julkiseen etuun, joka syntyi ajokieltopäätösten hallinto- ja oikeuskäytännön hajanaisuuden yhtenäistämisyrittämisestä. KHO:n sanoin: *Julkisen edun voidaan katsoa vaativan, että hallinto- ja oikeuskäytäntö on ajokieltopäätösten osalta yhtenäistä, koska näin turvataan kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä.* Tämän vuoksi, ja kun asialla oli katsottava olevan poliisilaitokselle sen laissa säädetyn tehtävän suorittamisen kannalta merkitystä myös muissa kuin kyseisessä asiassa, valituslupa voitiin myöntää.<sup>99</sup>

Eri mieltä olleet KHO:n jäsenet viittasivat ratkaisussaan aiempaan KHO:n ratkaisuun 2007:73. Kyseisessä ratkaisussa KHO oli jättänyt tutkimatta sekä lääninhallituksen että Oulun poliisilaitoksen hallinto-oikeuden ratkaisusta tekemän valituksen, perustellen, ettei kummallakaan valittajalla ollut tärkeää julkista etua valvottavanaan. Lisäksi KHO totesi, ettei oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamisen tarve edellyttänyt kummankaan viranomaisen osalta valitusoikeuden myöntämistä.

Tämäkin ratkaistiin äänestyksellä 3–2. Vähemmistö olisi enemmistön tavoin jättänyt poliisilaitoksen valituksen tutkimatta. Lääninhallituksen valituksen osalta valitus tulisi tutkia sen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi. Perusteena käytettiin sekä oikeudenkäytön ohjaamista että seikkaa, jonka mukaisesti ajokorttiasioissa ratkaisut ovat usein turvaamistoimenpiteitä, joihin liittyy hyvin tärkeä julkinen etu. Koska hallinto-oikeuden päätökset liittyvät usein yleisissä tuomioistuimissa käsiteltyihin tieliikennelain mukaisiin

---

<sup>98</sup> Myös pääasia ratkaistiin äänestyksellä tuloksin 6–2

<sup>99</sup> KHO 2013:161



rikkomuksiin, joissa syyttäjä edustaa julkista etua, olisi epäjohdonmukaista, ettei rikosprosessia vastaavassa hallintoprosessissa julkisen edun valvonta olisi tarpeen.

Palataksemme vielä takaisin ratkaisuun 2013:161, eri mieltä olleet KHO:n jäsenet myös tarkastelivat alan lakimuutoksia, ja päättelivät, että koska viranomaiselle ei ollut erikseen säädetty HLL 6 §:n 1 momentin mukaista lakisääteistä valitusoikeutta, ei sitä tulisi myöskään myöntää saman pykälän 3 momentissa mainitun julkisen intressin valvomisen perusteella.

Toisenlainen ratkaisu, äänestysratkaisu sekin, on KHO 2009:6, jossa terveydenhuollon oikeusturvakeskuksella ei ollut valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla se oli kumonnut oikeusturvakeskuksen päätöksen määrätä valittaja tahdosta riippumattomaan hoitoon. Koska oikeusturvakeskus ei ollut asianosainen, sillä ei ollut lakisääteistä valitusoikeutta, eikä tärkeää julkista etua valvottavanaan, valitus jätettiin tutkimatta. Lisäksi KHO painotti viranomaiselle myönnetyn valitusoikeuden koskeneen tapauksia, joissa valitusoikeus oli sidottu KHO:lta haettavaan valituslupaun. Koska tässä tapauksessa valituslupaa ei tarvittu, ei myöskään valitusoikeuden myöntämiselle ollut perusteita.

Eri mieltä ollut KHO:n jäsen olisi myöntänyt valitusoikeuden HLL 6 §:n 2 momentin perusteella. Hänen mukaansa kielteinen suhtautuminen viranomaisen yleiseen valitusoikeuteen johtuu siitä syystä, että HLL 6 § 2 momentin on katsottu turvaavan asianmukaisen valitusoikeuden myös viranomaiselle. Myös esittelijä oli eri mieltä olleen jäsenen kannalla. Pelkistetysti, kun jätämme sikseen lakisääteisen valitusoikeuden, asiassa oli kyse, onko tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisessä sisällytettynä sellainen tärkeä julkinen intressi, jonka valvominen mahdollistaisi viranomaisen valitusoikeuden. Tässä tapauksessa KHO:n enemmistön mielestä tällaista intressiä ei ollut. Perustelut molemmille kannoille intressin olemassaolosta olivat hyvin niukat.

KHO on myös muissa ratkaisuissaan lisännyt lainkäytön yhtenäisyyden turvaamisen osaksi perusteluitaan, vaikka sen käsittelemässä tapauksessa valitusoikeus olisi voitu myöntää muutenkin. Näin tapahtui esimerkiksi tapauksessa 2009:105, jossa sisäasiainministeriölle oli myönnetty valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä sen valvottavana olevan tärkeän julkisen edun vuoksi. Tällainen valvontatehtävä sille oli säädetty arpajaislaissa.

Tiivistäen, tapauksen 2013:161 enemmistön ja tapauksen 2007:73 vähemmistön pohjalta voidaan nähdä muutoksen tapahtuneen KHO:n tulkintakulttuurissa. Tässä uudessa muodossa yksityisen vastapuolena toimivan valitusoikeus on sidottu julkiseen etuun itsessään,

viranomaisen valvontatoimen sisällön tarkastelemisen sijaan. Mikäli julkiselle edulle ei ole säädetty mitään valvojaa, KHO voi myöntää tapauskohtaisesti sellaisen valittajana toimineelle viranomaiselle. Lisäksi lausumalla julkisen edun vaativan oikeudenkäytön yhtenäistämistä KHO teki tietä HLL:n muutokselle, jossa juuri kyseisestä oikeudenkäytön yhtenäistämisestä tehtiin yksi valituslupaperuste. Samalla voidaan katsoa silloisen HLL 6.2 §:n muuttaneen merkitystään, uusi muoto olisi voinut olla: *viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään, tai jos valitusoikeus on (viranomaisen valvottavana olevan) julkisen edun vuoksi tarpeen.*

### 3.7 Uuden lain tuomat muutokset, vai onko niitä?

HOL:lla oli tarkoitus tehostaa oikeudenkäyntejä sekä parantaa ratkaisukäytännön yhteneväisyyttä ja ennakoitavuutta niin hallinnossa kuin tuomioistuimessakin. Korkeimman hallinto-oikeuden asemaa kehitetään nykyistä enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Uuden lain säännökset ovat myös edellistä informatiivisemmat ja vastaavat paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin.<sup>100</sup>

HOL:ssa on myös hyvin suppeat määritelmien selitykset – ainoastaan termit ”viranomainen” ja ”lainvoima” on määritelty lain 4 §:ssä. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on huomionnut tämän suppeuden lausunnossaan viitaten juuri termien ”asianosainen” ja ”oikeudenkäynnin osapuoli” poissaololla. Perustuslakivaliokunta toivoi näille määritelmiä juuri siksi, koska ne olisivat perustuslain 21 §:n kannalta äärimmäisen tärkeitä ja myös siksi, että ne lausutaan ehdotetussa laissa kymmeniä kertoja. Lautakunta myös osoitti näiden määritelmien lisäämisen lakivaliokunnalle.<sup>101</sup>

Myös eduskunnan lakivaliokunta huomioi puutteen esityksessä, mutta päätyi vastakkaiseen lopputulokseen monopolivisen perustelun päätteeksi. Pääargumenttina käsitteiden selityksen pois jättämisessä oli niiden moniselitteisyys, joka oli johdettavissa erilaisista asianosais- ja osapuolutilanteista hallintolainkäytössä. Nämä taasen johtuvat esimerkiksi moninaisista käytettävissä olevista oikeuskeinoista sekä mahdollisuuksista valittaa ns. materiaalisen asianosaisuuden perusteella, ts. ne, joiden oikeutta tai etuutta asia saattaa koskea. Käsitteiden

---

<sup>100</sup> <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM014:00/2015>. Luettu 17.4.2021

<sup>101</sup> PeVL 50/2018 vp s. 4

avaaminen laissa aiheuttaisi myös uusia rajanvetotilanteita, jotka saattaisivat johtaa oikeustilan muutoksiin, joita ei lailla ole tarkoitettu muutettavan, mikä heikentäisi oikeusturvaa. Lakivaliokunta viittasi perusteluissaan myös siihen, ettei hallintoprosessia voi rakentaa siviiliprosessin tapaan kaksiasianosaisuuden perustalle, koska hallintoprosessista puuttuu siviiliprosessille tyypillinen subjektiivinen oikeus, joka sitten määrää asianosaisasetelmat.<sup>102</sup>

Sinänsä lakivaliokunta on perusteluissaan oikeassa. HLL:n prosessuaalinen sääntely on laadittu hyvin joustavaksi, suppeaksi, yleisluontoiseksi ja pääpiirteiseksi, mikä johtuu sen soveltamisesta monissa eri kohteissa, kuten vakuutus- ja markkinaoikeudessa sekä erinäisissä muutoksenhakulautakunnissa.<sup>103</sup> Samoin käsiteltävät asiat eroavat suuresti, esimerkiksi veroasiat, maankäyttöasiat sekä sosiaaliturvan muutoksenhaku hoidetaan periaatteessa samaa prosessia käyttäen.

Itse kallistun tässä siassa perustuslakivaliokunnan puolelle: koska laissa viitataan, aivan kuten perustuslakivaliokuntakin asian ilmaisi, termeihin ”asianosainen” ja ”osapuoli” sen verran useasti, on todennäköistä, että niiden sisältöä tullaan joka tapauksessa puimaan oikeudessa, näin ollen myös saatetaan aiheuttaa ei-toivottuja oikeustilan muutoksia.

HOL:n tiimoilta on annettu runsaasti lausuntoja eri tahoilta – yhteensä 61 kpl. Näistä 32 kpl on ollut myönteisiä ja 3 kielteisiä, lopuissa luultavasti ei ole otettu kantaa käsittelemäni asian suhteen. Kielteisten lausuntojen antajina olivat Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen asianajajaliitto sekä Pakolaisneuvonta ry.<sup>104</sup>

Suurimmassa osassa myönteisistä lausunnoista pidetään tervetulleena juuri viranomaistoiminnan yhteneväisyyden turvaamista sekä valitusoikeuden kirjaamista yleislakiin monien yksittäisten viranomaisten toimintaa sääntelevien erityislakien sijasta. Kriittisissä lausunnoissa huomiota kiinnitettiin mm. laajemman viranomaisen valitusoikeuden vaikutuksesta oikeudenkäynnin keston sekä yksityisen asianosaisen oikeusturvan vaarantumiseen. Kriittisissä lausunnoissa kiinnitettiin myös huomiota oikeudenkäyntikuluihin; mikäli viranomainen hakee valituslupaa ja saa sen, on yksityisen asianosaisen

---

<sup>102</sup> LaVM 18/2018 vp s. 7. Ks. myös Paso ym. 2015 s. 60

<sup>103</sup> Mäenpää 2019 s. 73

<sup>104</sup> Lausuntotiivistelmä ehdotuksesta laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa s. 157

oikeudenkäyntikulut korvattava, olipa KHO:n ratkaisu mikä hyvänsä. Lisäksi sekä myönteisissä että kielteisissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota veroasioihin, joissa olisi lakimuutoksen jälkeen kaksi valituskelpoista viranomaista: valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt Verohallinto sekä julkista etua veroasioissa valvova Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö. Tällaisen mahdollisuuden Verohallinto kuitenkin kiistää omassa lausunnossaan.<sup>105</sup>

Myös hallinto-oikeuksien tuomarit ovat olleet viranomaisen jatkovalitusoikeuden kehittämisen puolella. Jatkovalitusoikeuden puuttumisen on nähty aiheuttavan painetta hallinto-oikeuksien tuomareille, ja toiset näkivät sen laajentamisen keinona yhtenäistää ja selkeyttää oikeuskäytäntöä.<sup>106</sup> KHO:n lausunto onkin jatkumoa kannalle viranomaisen valitusoikeuden laajentamisen puolesta, jonka KHO on ottanut jo ratkaisussaan 2013:161.

HOL:n myötä valitusoikeus KHO:een on siis luvanvaraista valittajasta riippumatta. Lisäksi valitusperusteet ovat sanamuodoltaan samat kuin valitettaessa hovioikeudesta korkeimpaan oikeuteen. Edellytykset valituslupan myöntämiselle, mikäli sellainen tarvittiin, lisättiin jo aiempaan hallintolainkäyttölakiin hallituksen esityksellä HE 230/2014 vp. Ne tulivat voimaan 1.1.2016. Niiden mukaisesti valituslupa on HOL 111 §:n, ja myös vanhan HLL 13 §:n (891/2015), mukaisesti myönnettävä jollakin kolmesta seuraavasta perusteesta.<sup>107</sup>

Ensimmäisenä perusteena on ns. prejudikaattiperuste, jonka mukaisesti valituslupa tulee myöntää, mikäli lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia KHO:n ratkaistavaksi. Erityisesti uusi lainsäädäntö saattaa olla sisällöltään tulkinnanvaraista, minkä vuoksi KHO prejudikaatillaan ohjaa alempia tuomioistuimia laintulkinnassa. Prejudikaattiperusteella myönnettyssä valitusluvassa voi olla myös kysymys näytön arvioinnista tai lakiin tarkoituksella jätetystä tai yhteiskunnan muutoksen kautta vanhaan lakiin syntyneestä aukkotilanteesta, mistä

---

<sup>105</sup> Lausuntotiivistelmä s. 164

<sup>106</sup> Ervasti, Kallioinen 2003 s. 104. Koska aiheen tiimoilta ei juurikaan ole tehty empiiristä tutkimusta, eikä lainsäädäntö ole viranomaisen jatkovalitusoikeuden tai asianosaisaseman suhteen muuttunut tutkimuksen julkaisuajan ja HOL:n välillä, muodostaa tutkimus silti suhteellisen painavan mielipiteen asian tilasta ruohonjuuritasolta kuvattuna sen pienestä otannasta huolimatta.

<sup>107</sup> HLL 13 § 2 mom. Kun muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa, lupa on myönnettävä, jos... Valitusoikeuden rajoitukset eivät koske hallintoriita-asiassa annettuja päätöksiä, ellei erikseen toisin säädetä.

johtuen laista ei löydy vastausta käsillä olevaan ongelmaan. Prejudikaattiperustetta voidaan pitää yleisperusteena valitusluvan myöntämiseksi, sen tehtävänä on ohjata oikeuskäytäntöä yleisellä tasolla, kun taas toinen ja kolmas peruste pikemminkin pyrkivät korjaamaan yksittäisessä ratkaisussa ilmenneitä ongelmia.

Valitusluvan myöntäminen prejudikaattiperusteella ei ole riippuvainen valittajan muutoksenhakuinnostuksesta tai siitä, pitääkö KHO alemman tason tuomioistuimen tekemää ratkaisua oikeana tai vääränä.<sup>108</sup> Ainakin KKO:n myöntämistä valitusluvista prejudikaattiperusteella myönnetty valitusluvut ovat olleet ylivoimaisesti suosituimpia.<sup>109</sup>

Juuri prejudikaattiperusteen tarpeellisuuteen viitataan myös HOL:n valmisteluasiakirjoissa, joissa viranomaiselle myönnettävää valitusoikeutta pidetään tarpeellisena erityisesti silloin, kun *valituksessa tarkoitettu kysymys koskee tässä viranomaisessa vireillä olevia asioita laajemminkin, kun kyseessä olevassa yksittäisessä tapauksessa, eikä asiasta ole vielä oikeuskäytäntöä*. Muutoksella pyrittäisiin myös turvaamaan yhdenvertaista kohtelua, kun samasta kysymyksestä on epäyhtenäistä käytäntöä hallinnon eri asteilla.<sup>110</sup> Oikeuskäytännön yhtenäistäminen olisi mahdollista myös niissä tapauksissa, jotka hallintotuomioistuin on ratkaissut yksityisen asianosaisen eduksi.<sup>111</sup>

Toisen perusteen mukaisesti valituslupa tulee myöntää, mikäli asian saattamiseen KHO:n ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi. Säädöksen taustalla on ajatus, että jos alemman oikeusasteen päätöstä rasittaa sellainen virhe tai puute, jonka perusteella ylimääräinen muutoksenhaku olisi mahdollinen, ei ole järkevää odottaa kyseisen ratkaisun tulemistakin lainvoimaiseksi. Purkuperuste ja ennakkopäätösperuste eivät ole toistensa poissulkevia: ne voivat esiintyä myös rinnan. HOL:n esitöissä tästä perusteesta on kuitenkin tarkoitus tehdä laajempi, valitusluvan myöntämisen perusteena voisi olla muukin ilmeinen virhe, kuin sellainen, joka mahdollistaisi purun ylimääräisessä muutoksenhaussa.<sup>112</sup>

---

<sup>108</sup> Lappalainen 2007 luku X.2 (Päivitetty 4.1.2019)

<sup>109</sup> Noin 80 % myönnettyistä valitusluvista myönnettiin prejudikaattiperusteella.

<sup>110</sup> H# 29/2018 vp s. 181

<sup>111</sup> PeVL 50/2018 vp s. 7

<sup>112</sup> HE 29/2018 vp s. 183

Toiselle perusteelle löytyy muutakin tukea valmisteluasiakirjoista. Samaisen hallituksen esityksen mukaisesti valitusoikeus ilmeisen virheen perusteella voisi tulla kysymykseen niissä tapauksissa, joissa on kyse viranomaiselle kuuluvasta perusoikeuksien turvaamisesta.<sup>113</sup>

Kolmannen perusteen mukaisesti valituslupa tulee myöntää, mikäli sen myöntämiseen on muu painava syy. Kyse on tilanteesta, jossa valitusluvan myöntämiselle olisi aihetta, mutta asiaan ei voida myöntää valituslupaa ennakkopäätös- tai purkuperusteella. Tämän perusteen taustajatuksena on se, että ylimmän oikeusasteen tulee edistää oikeudenmukaisuutta ja oikeusvarmuutta yhteiskunnassamme.

Valituslupa voidaan tällä perusteella myöntää kahden perusteen täytyessä. Ensinnäkin asian tulee olla muutoksenhakijalle ensisijaisen tärkeä, esimerkiksi merkittävä taloudellinen intressi verrattuna valittajan taloudelliseen tilanteeseen. Toiseksi muutoksenhaun alaisen kohteen tulee olla kohtuuton, epäoikeudenmukainen tai oikeudentuntoa loukkaava, vaikka se olisikin tehty muodollisesti oikein tai sitä rasittaisi sellainen virhe, joka ei itsessään mahdollista purkuperusteen käyttämistä. Lisäksi valitusluvan myöntäminen tällä perusteella edellyttäne, että muutoksenhakuhakemus näyttää jo valituslupavaiheessa ainakin osittain oikeutetulta.<sup>114</sup> HOL:n valmisteluasiakirjoissa valitusluvan myöntämisen esimerkiksi muun merkittävän syyn perusteella mainitaan tilanne, jossa käsiteltävässä asiassa on useita asianosaisia, joista yksi saa valitusluvan ja voittaa juttunsa. Tällöin yhdenvertaisuuden nimissä myös muille samassa asemassa oleville asianosaisille tulisi myöntää valituslupa.<sup>115</sup>

Verrattuna prejudikaattiperusteeseen tai purkuperusteeseen, viranomaiselle myönnettävä valituslupa tällä perusteella ei saa yhtä tukevia perusteluita. Tällä perusteella viitattaneenkin enemmän yksityisen asianosaisen tarvitsemaan oikeusturvaan. Varsinkin taloudellinen intressi ja ratkaisun kohtuuttomuus viittaavat tähän paremmin. On toki mahdollista, että myös viranomainen voisi hakea valituslupaa taloudellisiin intressein, mutta mikä olisi sellainen yksityisen asianosaisen hallinto-oikeuden käsittelyyn viemä juttu, jossa ainoastaan viranomaisella olisi merkittävä taloudellinen intressi?

---

<sup>113</sup> HE 29/2018 vp s. 181

<sup>114</sup> Lappalainen luku X.2 2007. Muutettu 1.4.2019

<sup>115</sup> HE 29/2018 vp s. 183

Lisäksi valituslupa voidaan myöntää siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallintotuomioistuimen päätöksestä. Viranomaisen valitusoikeuden osalta lakisääteinen valitusoikeus poistettiin, mutta valvottavana olevan yleisen edun perusteella valittaminen on edelleen mahdollista. Säännöksellä on edelleen itsenäistä merkitystä siitäkin huolimatta, että hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta on merkittävästi lisätty, sillä kyseinen säännös mahdollistaa erilaisten valvontaviranomaisten tai ylempien hallintoviranomaisten valitukset, kuten ELY-keskus tai Valvira. Nämäkin viranomaiset joutuvat kuitenkin hakemaan valituslupaa esittelemieni perusteiden mukaisesti.

Ruotsin osalta valituslupajärjestelmä on ollut käytössä niin valitettaessa kamarioikeuteen kuin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituslupa myönnetään, jos on aihetta epäillä hallinto-oikeuden johtopäätöksen oikeellisuutta (ändringsfall), johtopäätöksen oikeellisuutta ei voida arvioida ilman valituslupaa (granskningsfall), ylemmän oikeusasteen ratkaisu on tärkeä oikeuskäytännön ohjaamiseksi (prejudikatfall) tai on muutoin erityisiä syitä tutkia valitus (extraordinära fall). Valitusluvasta haettaessa muutosta kamarioikeudessa on tullut pääsääntö vuodesta 2013 lähtien. Korkein hallinto-oikeus myöntää taasen myöntää valitusluvan kamarioikeuden ratkaisusta ainoastaan prejudikaatti- tai muun erityisen syyn perusteella.<sup>116</sup>

Takaisin Suomeen palataksemme, valittaminen hallintotuomioistuimen päätöksestä on siis muuttunut merkittävästi verrattuna HLL:ssä säädettyyn. Viranomaisen valitusoikeuteen kuuluu kuitenkin muitakin säännöksiä. Asianosainen ja hallintopäätöksen tehnyt viranomainen eivät ehkä olekaan samanlaisessa asemassa, vaikka pelkkä HOL:n pykälien tarkastelu niin antaakin aihetta olettaa.

Poikkeuksena HOL 107 § 2 momenttiin ovat tilanteet, joissa hallinto-oikeus käsittelee asian ensimmäisenä hallintoasteena. Tällaisissa asioissa käsittelyn pohjana ei siis ole valituksenalaista hallintopäätöstä, myöskään varsinaista hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista ei ole. Lisäksi tällaisissa olosuhteissa tehdystä hallinto-oikeuden ratkaisusta saa valittaa KHO:een ilman valituslupaa. Tällainen menettely löytyy esimerkiksi LSL 43 § 2

---

<sup>116</sup> HE 230/2014 vp s. 34

momentista, joka sääntelee lapsen huostaanottoa tilanteissa, joissa lapsi tai tämän huoltaja vastustaa huostaanottoa.<sup>117</sup>

HOL:n tultua voimaan myös LSL:ia päivitettiin viittauksia HLL:iin korjaten. Alkuperäiseen hallituksen esitykseen ei kuulunut valitusluvasta vapaata valitusoikeutta, eikä perustuslakivaliokuntakaan velvoittanut valitusluvan poistamista. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta lähti aiemmin ottamasta kannastaan valituslupajärjestelmän pitämisestä yleissääntönä, joka myös tässä tapauksessa takaa joutuisan ja lainvoiman nopeasti saavuttavan käsittelyn, mitä myös lapsen etu edellyttää.<sup>118</sup> Valiokunta kuitenkin toivoi säännöksen muuttamista niin, että valitusluvan myöntämättä jättäminen rajattaisiin vain ilmeisen perusteettomiin ja niihin kysymykseltään rinnastettaviin muutoksenhakuihin. Valituslupa poistettiin lopullisesta laista sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan ehdotuksesta. Ratkaisu näyttäisi olevan luonteeltaan väliaikainen, ja muutoksenhakujärjestelmästä annetaan tarvittaessa erillinen hallituksen esitys.<sup>119</sup>

Varsinkin perustuslakivaliokunnan lausunnosta voi päätellä valituslupajärjestelmän tulleen jäädäkseen, ja tarvitaankin hyvin painavia perusteita, jotta siitä voitaisiin poiketa. Lisäksi näyttäisi myös siltä, ettei jatkovalitusoikeus näyttäisi myöskään olevan kiveen hakattu oikeus.

Tehdessään päätöstä valitusoikeuden käyttämisestä viranomaisen noudattaa edelleen hallintolakia ja varsinkin hallinnon yleisiä oikeusperiaatteita. Esimerkkinä voitaisiin mainita tilanne, jossa hallinto-oikeus olisi kumonnut viranomaisen tekemän päätöksen ilmeisen asiavirheen tai oikeusperiaatteen huomiotta jättämisen johdosta. Tällöin, varsinkin oikeusperiaatteen rikkomisen tapauksessa, voisi olla suhteellisuusperiaatteen vastaista hallintopäätöksen tehneeltä viranomaiselta jatkaa valitusprosessia, vaikka asiassa olisikin mahdollisesti kyse ennakkopäätöksen vaativasta epäselvyydestä.

Vuonna 2009 laaditun KKO:n kertomuksen mukaisesti valituslupa myönnettiin ennakkopäätösperusteella 80 %:ssa tapauksissa. Purkuperusteella myönnettiin 12 %:ssa

---

<sup>117</sup>LSL:n mukainen muutoksenhaku poikkeaa muiltakin osin pääsäännöstä. LSL:n mukaisesti kunnallisen sosiaaliviranomaisen tekemästä päätöksestä tulee valittaa suoraan hallinto-oikeuteen sivuuttaen kunnalliselle muutoksenhaulle tyypillinen oikaisuvaatimusvaihe.

<sup>118</sup>PeVL 16/2019 vp s. 3

<sup>119</sup>StVM 18/2019 vp s. 3–4



tapauksista, ja loppu myönnettiin muun syyn perusteella. Hallintoprosessin puolella uskon ennakkopäätösperusteella myönnettävien valituslupien osuuden olevan, ainakin aluksi, vieläkin suurempi lain uutuuden sekä asianosaisten ja osapuolen määritelmän tarkoituksellisesti avoimeksi jättämisen vuoksi, kuten aiemmin paljastin. Toisaalta purkuperusteella hyväksytyt valituslupahakemukset voivat siitäkin syystä jäädä suhteessa pienemmiksi, ettei hallintolainkäytössä HOL:n tarkemmista menettelysäännöksistä huolimatta noudateta niin tarkkaa muodollista prosessia kuin yleisen lainkäytön puolella. Näin ollen, koska noudatettavia prosessisääntöjä on vähemmän, niitä on myös vaikeampi rikkoa. Hallintolainkäyttöä ei ole pidetty varsinaisena lainkäyttönä juuri siitä syystä, että hallintolainkäytöstä puuttuu riita-asioille tyypillinen kaksiasianosaissuhde sekä hallintolainkäytössä käytössä oleva virallisperiaatteen leimaama, yleensä, kirjallinen menettely.<sup>120</sup>

Merkille pantavaa on myös käsitteellinen ristiriita HOL:n ja sen valmisteluasiakirjojen ja siitä annettujen lausuntojen välillä. Siinä missä jälkimmäisissä perustellaan laajastikin, miten viranomaiselle ylipäänsä myönnettävä valitusoikeus olisi hyvä muutos, on valmiissa laissa tämä valitusoikeus myönnetty juuri *hallintopäätöksen tehneelle* viranomaiselle. Aikaisemmin mainitsin, että hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus saattaa aiheuttaa tarpeetonta vastakkainasettelua jo hallintopäätöstä tehtäessä, joten olemmeko tämän muutoksen myötä siirtymässä vastakkaisasettelun aikaan?

Lisäksi hallintopäätöksiä tekeviä viranomaisia on erilaisia: pieniä ja suuria, runsaasti tai niukasti rahoitettuja. Mikäli oikeudenkäytön yhtenäistämisen edistäminen asetetaan hallintopäätöksiä laativien viranomaisten tehtäväksi, voisi olla aiheellista kysyä, onko näillä viranomaisilla resursseja tai tietotaitoa ylipäänsä hoitaa tätä tehtävää? Osa selvinnee, hyvinkin, mutta voisin esimerkiksi epäillä monen asukasluvultaan ja taloudeltaan heikon maaseutukunnan selviytyvän heikohkosti annetusta tehtävästä.

Viranomaisen valitusoikeutta laajentavaa lakimuutosta on eri tahoilta perusteltu juuri oikeudenkäytön ohjaamisen parantamisena, ja tämän mahdollistaminen näyttääkin olevan täysin hyväksyttävä peruste niin kirjallisuudessa kuin virallislähteissäkin. Valitusoikeuden myöntämistä ennakkopäätösperusteella puoltaa myös KHO:n huopaava ratkaisukäytäntö, jossa jopa tuomioistuimen kokoonpanolla näyttäisi olevan merkitystä valitusoikeuden myöntämisen

---

<sup>120</sup> Tolvanen: DL 3/2012 s, 387–389

kannalta. Samaten lakisäätteisiä valitusoikeuksia on lainsäädännössämme hyvin paljon. Viranomaisen valitusoikeuden laajentamiselle on siis täysin perusteltavissa olevia syitä.

Samaten asian käsittelyssä tapahtunut ilmeinen virhe saa perustelunsa oikeusturvan tarpeena, joka ennen on jäänyt viranomaiselta saamatta. Kuitenkaan säädös- tai valmisteluaineistosta ei erityisemmin löydy perusteita viranomaisen valitusoikeudelle muun erityisen painavan syyn johdosta.

## 4 VIRANOMAISEN VALITUSOIKEUS JA ASIANOSAISASEMA

### 4.1 *Heikko kaksiasianosaissuhde*

Kaksiasianosaissuhde on oikeusjärjestelmässämme käytössä siviiliprosessissa kantajan ja vastaajan, sekä rikosprosessissa syyttäjän/asianomistajan ja syytetyn, välillä. Suhde perustuu nimensä mukaisesti kahden muodollisesti tasa-arvoisen osapuolen asemaan asian käsittelyssä. Samaten kaksiasianosaissuhteessa tuomioistuimen puolueetonta roolia korostetaan, ja se käsittelee muodollisesti tasavertaisten osapuolten välistä suhdetta.

Hallintoprosessissa, sen sijaan, on kyse riidan sijaan hallintopäätöksen lainmukaisuuden arvioinnista. Arvioinnin kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomainen ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimi prosessissa muodollisesti vastaajana kuin muutoksenhakijan suoranaisena vastapuolenakaan, vaikka muutoksenhaku kohdistuukin juuri tämän tekemään päätökseen ja prosessissa arvioidaan tämän päätöksen ja päätöksen kohteena olevan oikeussuhteen lainmukaisuutta.<sup>121</sup>

Käytännössä hallintopäätöksen tehneen viranomaisen asemaa säännellään lukuisin erityissäännöksin niin, että sen asema muistuttaa monin eri tavoin yksityistä asianosaista. Tätä eroavaisuutta on kuvattu termillä heikko kaksiasianosaissuhde.

Heikon kaksiasianosaissuhteen terminä on kehitellyt Eero Vilkkonen kirjassaan Hallintolainkäyttö. Kyseistä termiä käytetään, koska olisi toisaalta erehdyttävää sanoa asianosaissuhteen kokonaan puuttuvan hallintoprosessista, toisaalta erehdyttävää olisi myös unohtaa hallintolainkäytön erityispiirteet.

---

<sup>121</sup> Mäenpää 2007 s. 248.

Heikosta kaksiasianosaissuhteesta puhuttaessa viitataan itse asiassa joko varsinaisen tai tosiasiallisen kaksiasianosaissuhteen puuttumiseen. Ensimmäisellä viitataan tilanteisiin, jossa ei näyttäisi olevan lainkaan vastapuolta, kuten hakemusasioihin. Varsinainen kaksiasianosaissuhde puuttuu, koska asiassa ei ole varsinaista kahta osapuolta vaativaa riita-asetelmaa. Jälkimmäisellä taas viitataan tilanteisiin, joissa asianosaisen on osallisena prosessissa julkisen vallan etujen tyydyttämiseksi. Tällaisesta prosessista Vilkkonen mainitsee esimerkkinä veroprosessin. Muodollisesti kaksi tasavertaista osapuolta on olemassa, mutta todellisuudessa viranomaisella on yksityistä asianosaista edullisempi asema johtuen esimerkiksi sen suuremmasta asiantuntemuksesta sekä tiiviimmästä suhteesta alkuperäisen hallintopäätöksen tehneeseen viranomaiseen.<sup>122</sup>

Heikkoa kaksiasianosaissuhdetta on perusteltu hallintolainkäyttöme peruslähtökohdilla. Ensinnäkin hallintoprosessissamme on korostunut materiaalisen totuuden selvittäminen virallisperiaatetta ja tuomioistuimen selvitysvelvollisuutta korostaen. Tähän tavoitteeseen ei istu kahden vastakkaisen asianosaisen esittämä selvitys, vaikkakin sillä on todellisuudessa hyvinkin suuri merkitys. Kyseessä on pikemminkin hallintoasia ja siihen liittyvä oikeusturvapyyntö kuin kahden tasavertaisen osapuolen välinen riita-asia.<sup>123</sup> Toiseksi, muutoksenhaun kohteena oleva hallintopäätös on syntynyt lainalaisessa hallintomenettelyssä, jota ei voida pitää viranomaisen ja asianosaisen vastakkaisasetelmaan perustuvana päätöksentekona.<sup>124</sup> Tämän myös perustuslakivaliokunta on huomionut arvioidessaan viranomaiselle myönnettävää valitusoikeutta.

Osa hallintolainkäytön peruslähtökohdista tuntuisi osaltaan olevan luonteeltaan historiallisia, joita ei voi havaita nykymuotoisesta prosessista. Esimerkiksi HLL:n säätämisen aikoihin hallintopäätösten perusteluvelvollisuus tai hallinnon yleiset oikeusperiaatteet eivät olleet yhtä kehittyneitä tai ollenkaan säädelyjä. Näin ollen hallintopäätöksen kohteena olleella asianosaisella, tai päätöksen tehneen viranomaisen lisäksi kellään muullakaan, ei varsinaisesti ollut tietoa, mihin seikkoihin tai laintulkintaan perustuen valituksenalainen hallintopäätös oli

---

<sup>122</sup> Vilkkonen 1976 s. 35–38

<sup>123</sup> Vilkkonen 1976 s. 37. Vitattu Aer 2000 s. 147

<sup>124</sup> Mäenpää 2007 s. 249–250

tehty. Tästä on ymmärrettävästi seurannut vahva virallisperiaate asianosaisen ollessa kykenemätön esittämään selvitystä asian ratkaisemiseksi.

Lisäksi hallintopäätöksen tehneelle viranomaiselle kuuluu HLL:n ulkopuoleltakin velvollisuus aktiivisesti myötävaikuttaa asian luotettavaan, objektiiviseen ja lainmukaiseen selvittämiseen. Mikäli viranomainen toimisi asianosaisen asemassa, voisi se yksipuolisesti pitäytyä oman päätöksensä puolustamisessa yksityisen asianosaisen näkökannat sivuuttaen.<sup>125</sup>

Viranomaisen asemaan hallintoprosessissa liittyy KHO:n ratkaisu 2017:56. Tapauksessa oli kyse oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta: hakijan valituksen ollessa vireillä hallinto-oikeudessa, alkuperäisen valituksen kohteena olleen hallintopäätöksen tehnyt poliisilaitos muutti alkuperäistä oleskelulupapäätöstään myöntäen oleskeluluvan. Hakija kuitenkin täydensi valitustaan vaatimalla poliisilaitosta korvaamaan hänen oikeudenkäyntikulunsa arvonlisäveroineen. Hallinto-oikeus määräsi oikeudenkäyntikulut korvattaviksi. Poliisilaitos valitti asiasta KHO:een. Asiassa keskeistä oli, oliko poliisilaitos voitu velvoittaa korvaamaan hakijan oikeudenkäyntikuluja ilman, että sille olisi varattu tilaisuus antaa selvityksensä oikeudenkäyntikulujen määräämistä koskevan vaatimuksen johdosta.

KHO:n päätöksen mukaisesti hallintopäätöksen tehnyt viranomainen ei ollut asianosaisen asemassa, joten tällainen menettely oli mahdollinen. Lisäksi, kun huomioitiin, että poliisilaitokselta oli pyydetty lausunto pääasian käsittelyn yhteydessä, oli hallinto-oikeus menetellyt tässä asiassa lain mukaisesti.<sup>126</sup> Ratkaisu kertookin varsin hyvin hallintolainkäytön perusasetelmien olevan edelleen voimissaan – hallintopäätöksen tehnyt viranomainen ei ole asianosaisen asemassa, vaikka todellisuudessa sen asema sellaista monin tavoin muistuttaakin.

Heikko kaksiasiainosaissuhde on hallintolainkäytössä pääsääntönä, mutta joissakin asiayhteyksissä myös siviiliprosessille tyypillinen kahden tasavertaisen osapuolen asetelma voi hallintolainkäytössäkin olla mahdollinen. Suurimpina poikkeuksina ovat hallintoriitamenettely ja verovalitusasiat. Ensimmäisessä käsiteltävät asiat, kuten etuuden takaisinperintä tai

---

<sup>125</sup> Mäenpää 2007 s. 250

<sup>126</sup> Tapauksesta tekee erikoisen se, ettei KHO ole millään lailla arvioinut, oliko poliisihallituksella edes oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Sillä ei ole valitusoikeutta erillislain perusteella, eikä tässä tapauksessa sillä ollut erityistä julkista intressiä valvottavanaan. Mikäli valitusoikeuden olisi katsottu syntyneen asianosaisaseman perusteella, olisi se tehnyt hallinto-oikeuden päätöksestä lainvastaisen, sillä sen olisi silloin pitänyt antaa asianosaisena toimineelle poliisilaitokselle tilaisuus antaa mielipiteensä hakijan vaatimuksesta.

hallintosopimuksia koskevat erimielisyydet ovat aiheensa puolesta sen laatuksia, että kaksiasianosaissuhde on perusteltua. Laki ei kuitenkaan tällaista menettelyä vaadi.<sup>127</sup>

Verovalitusasioissa verovelvollisen muodollisena vastapuolena toimii Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö, jonka tehtävänä on valvoa veronsaajien etua muutoksenhakuprosessissa. Myös kunnallisasiossa kaksiasianosaissuhde voi syntyä, jolloin vastapuolena toimii kunnan edustajana kunnanhallitus. Näitä poikkeustilanteita käsitellään myöhemmin luvussa 5

Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmä on vuoteen 1996 asti ollut monilta osin samankaltainen Suomen järjestelmän kanssa. Samankaltaisuuksiin ovat kuuluneet mm. asian vireillepano sekä sen käsittely hallintotuomioistuimessa. Eroavaisuuksista mainittakoon suullisten käsittelyjen suurempi määrä Ruotsissa kuin Suomessa.<sup>128</sup> Tämä johtunee osittain jo siitä syystä, että Ruotsi on ollut osa suullisten käsittelyjen tärkeyttä korostavaa Euroopan ihmisoikeussopimusta paljon pidemmän aikaa verrattuna Suomeen, joka vastaavasti oli tuolloin vasta kehittämässä suullisia käsittelyjään ihmisoikeussopimuksen vaatimalle tasolle.

Vuodesta 1996 alkaen Ruotsissa on siirrytty hallintotuomioistuinten osalta kolmiasteiseen malliin, jossa ylin aste, *regeringsrätten*, toimii ainoastaan ennakkopäätöstuomioistuimena.<sup>129</sup> Keskimmäisenä toimii *kamarioikeus*, *kamarrätten*, jonne valittaminen on luvanvaraista. Alimpana asteena toimivat *läninoikeudet*.<sup>130</sup>

Toisin kuin Suomessa, pitkälti samanlaisista lähtökohdista Ruotsissa päädyttiin asian käsittelyn ja osapuoliasetelman osalta kaksiasianosaissuhteeseen perustuvaan malliin. Näin hallintopäätöksen tehnyt viranomainen käyttää julkisen asianosaisen puhevaltaa hallintotuomioistuimessa. Sillä on myös jatkovalitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksistä niissä tapauksissa, missä sen tekemä päätös on kumottu tai sitä on muutettu.<sup>131</sup> Kaksiasianosaissuhteen käyttöönotolla pyrittiin täyttämään EIS 6 artiklan *fair trial* -vaatimus

---

<sup>127</sup> Mäenpää 2007 s. 252

<sup>128</sup> HE 217/1995 s. 11

<sup>129</sup> Vuoden 2011 alusta *Högsta förvaltningsdomstolen*

<sup>130</sup> Hallberg – Ignatius – Kanninen 1997 s. 7–8

<sup>131</sup> HE 217/1995 s. 10

sekä vähennettiin myös tuomioistuimen roolia asian valmistelussa viranomaisen asiakirjanhankkimisvelvollisuutta korostaen.<sup>132</sup> Näin ollen myös virallisperiaatteen rooli Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmässä on vähentynyt kaksiasianosaissuhteen käyttöönoton myötä.

Ruotsalaisessa hallintolainkäyttöjärjestelmässä kaksiasianosaissuhde on käytössä asianosaisen ja hallintopäätöksen tehneen viranomaisen välillä, mutta vain hallinto-oikeuksissa. FPL 7 a § 2 momentin mukaisesti kaksiasianosaissuhde ei ole käytössä niissä asioissa, joissa valitetaan suoraan kamarioikeuteen. Ennen kaksiasianosaissuhteen ulottamista yleiseksi käytännöksi hallintotuomioistuimissa, se on ollut jo käytössä käsiteltäessä veroasioita.<sup>133</sup> Lisäksi sosiaalivakuutusasioissa viranomaisen on voinut päättää, osallistuuko se osapuolena tuomioistuinkäsittelyyn. Osallistumatta jättäminen ei ole kuitenkaan estänyt viranomaista tekemästä jatkovalitusta. Viranomaisena toimii RFV, Riksförsäkningsverket. Lisäksi Ruotsissa ei näytä tunnetun heikkoon kaksiasianosaissuhteeseen olennaisesti liittyvää viranomaiselta pyydettyä lausuntoa. Toisin sanoen, jos hallintopäätöksen tehnyt viranomaisen haluttiin ottaa osapuoleksi hallintoprosessiin, tuli sille myöntää samat oikeudet kuin yksityiselle asianosaisellekin – välimallia ei ollut. Aivan samoja oikeuksia ei kuitenkaan näytä viranomaisella olevan verrattuna yksityiseen. FPL 9.2 §:n mukaan hallinto-oikeuden tulee järjestää suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen sitä vaatii, viranomaisesta ei puhuta mitään.<sup>134</sup> Lisäksi, kuten Suomessa, hallintopäätöksen tehneeltä viranomaiselta voidaan tarvittaessa FPL 13 §:n mukaisesti pyytää lausuntoa.

#### *4.2 Muutokset virallisperiaatteeseen*

Hallintoprosessissa on käytössä virallisperiaate, joka määrittelee, missä laajuudessa tuomioistuimelle kuuluu määräämisvalta prosessin kulusta ja oikeudenkäynnin kohteesta. Hallintoprosessissa virallisperiaate näkyy selvimmin asian selvittämisessä. Virallisperiaatteen vastinpari, sen sijaan, on käytössä asian vireillepanossa. Termeinä virallis- ja määräämisperiaate eivät kuitenkaan ole oikeusperiaatteita vaan prosessijärjestelmää

---

<sup>132</sup> Oikeudenkäynti hallintoasioissa, prosessityöryhmän mietintö s. 32.

<sup>133</sup> Prop 1995/96:22 s. 310

<sup>134</sup> Lisäksi suullisen käsittelyn järjestämisen ehtona on, että se ei ole ilmeisen tarpeetonta. Pykälä on siis pääosin sama sisällöltään kuin suullisen käsittelyn järjestämistä koskeva Suomen HOL 57 §.

systematisoivia käsitteitä.<sup>135</sup> Kuten aiemmin kerroinkin, virallisperiaate mainittiin jo lain korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74/1918) 15 §:ssä, jonka mukaisesti milloin ratkaisu niin vaatii, hankkikoon KHO lausunnon tai selityksen viranomaiselta sekä antakoon määräyksen todistajan tai asiantuntijan kuulemisesta tuomioistuimessa.

Virallisperiaatteesta ja sen murroksesta on tullut olennainen osa tutkielmaani. Se ja heikko asianosaissuhde ovat nimittäin hyvin kiinteästi linkittyneitä toisiinsa. Yleisesti virallisperiaate sekä sälyttää oikeudenkäynnin vetovastuun tuomioistuimelle että mahdollistaa ratkaisun perustelemisen sellaisillakin tosiseikoilla, joihin oikeudenkäynnin osapuolet eivät ole vedonneet tai joista heitä ei ole kuultu. Virallisperiaatteen on katsottu synnyttäneen heikon kaksiasianosaissuhteen, mutta syy-seuraus-suhde voi olla myös päinvastainen. Perusteena molemmille kuluille on, ettei kenenkään tarvitse ajaa asiaansa, kun tuomioistuin voi selvittää viran puolesta oma-aloitteisesti tosiseikaston ja siihen sovellettavan lain sisällön.<sup>136</sup>

Virallisperiaatteen sovellutus löytyy pienissä määrin myös hyvinkin uudesta oikeuskäytännöstä. Esimerkiksi tapauksessa 2020:93 Helsingin hallinto-oikeus oli jättänyt tutkimatta paikallisen ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueen valituksen. Vaikka valitusoikeutta oli perusteltu MRL 193 § 1 momentin 7 kohdan mukaisen naapurussuhteen perusteella, KHO käsitteli myös viran puolesta, olisiko tapauksessa kyse MRL 18.2 §:ssä tarkoitettu vaikutuksiltaan valtakunnallinen ja maakunnallisesti merkittävä ELY-keskuksen valvottavana oleva asia, jonka perusteella valitusoikeus olisi voitu nähtävästi myöntää, vaikka ELY-keskuksen edustaja ei siihen ollut vedonnutkaan.<sup>137</sup>

Yleisesti tuomioistuimen selvitysvelvollisuuden käytännön toteutuminen on kuitenkin kyseenalaista. Suurimmassa osassa tapauksia hallintotuomioistuimella on käytössään ainoastaan oikeudenkäynnin osapuolten toimittama materiaali, ja he esittävät ainoastaan itselle edullista aineistoa. Näin ollen selvitysvelvollisuus voikin tyypistyä ainoastaan yritykseksi saada

---

<sup>135</sup> Aer DL 5/2009 s. 761

<sup>136</sup> Koulu 2012 s. 252–255

<sup>137</sup> Valituksen tutkimatta jättäminen perustui osin myös siihen, että väärä taho ELY-keskusta valitti asiasta. Naapurina olisi mahdollisesti pidetty ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueen sijaan liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualuetta, mutta tämä taho ei ollut valittanut asiasta. Tapauksessa on mielenkiintoista myös se, että hallinto-oikeus ja KHO ovat katsoet erillisen viranomaisen jakaantuneen moneen osaan, joista yhdellä on näyttäisi olevan erilaiset valitusmahdollisuudet. Tällainen toteama voisi, ainakin teoriassa, mahdollistaa tilanteen, jossa saman ELY-keskuksen eri osat ovat hallintoprosessin vastakkaisina osapuolina.

riitapuolet esittämään myös heille itselleen epäedullista aineistoa.<sup>138</sup> Hallintotuomioistuin voi myös itsenäisesti hankkia aineistoa esimerkiksi pyytämällä eri viranomaistahoilta juttuun liittyviä asiakirjoja, mutta tämä menetelmä on katsottu olevan todellisuudessa hyvin poikkeuksellista. Kuitenkaan tutkimuksia selvitysvelvollisuuden todellisesta toteutumisesta ei näytä olevan.<sup>139</sup> Ervastin ja Kallioisen tutkimuksessa virallisperiaate on tullut sovellettavaksi ainakin käsiteltäessä kunnallisvalituksia, joissa päätöksen tehneellä kunnalla ei ole ollut varaa palkata lakimiestä. Näin ollen tuomioistuin oli joutunut viranomaista avustamaan.<sup>140</sup>

Virallisperiaate on ollut suomalaisen hallintolainkäytön kulmakiviä jo lain korkeimmasta hallinto-oikeudesta säätämisestä lähtien, ja on vielä mukana uudessa hallintomenettelylaissakin, vaikka oikeudenkäynnin osapuolten, varsinkin viranomaisen, asemaa on uudella lailla korostettu. Hallintolainkäyttöprosessissa näyttäisi siis HOL:n mukaan olevan jopa kolme toimijaa, joiden vastuulla asian selvittäminen olisi: valittaja, hänen vastapuolensa sekä tuomioistuin.

Luotu oikeustila tulee jotenkin muuttumaan, sillä vahvan virallisperiaatteen ja kaksiasianosaissuhteen samanaikainen olemassaolo saattaa aiheuttaa ristiriitaisia tilanteita. Virallisperiaatteen soveltaminen johtaa yleensä esimerkiksi väittämistaakan poistumiseen. Yleisesti tämä vaikeuttaa asianajamista, jonka käyttöä tosin HLL yritti suitsia. Ilman väittämistaakkaa asianosaisen on kohdistettava juridisen argumentointinsa sekä todistelunsa umpimähkään niihin kohtiin, joiden hän arvelee olevan merkityksellisiä asian ratkaisun kannalta. Toisaalta tuomioistuin voi perustaa ratkaisunsa sellaiseen lainkohtaan, joka ei asian käsittelyssä tai materiaalissa ole tullut edes esille, eikä asianosainen ole saanut lausua mielipidettään asiasta. Tämä jättää kansalaisen varsin suojelemaksi hallintolainkäytössä, sillä oikeusasteita hallintoprosessissa on niin vähän.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Koulu 2012 s. 263

<sup>139</sup> Koulu 2012 s. 265

<sup>140</sup> Ervasti - Kallioinen 2003 s. 107–108

<sup>141</sup> Koulu 2012 s. 257



### 4.3 Uusi laki – syntyikö kaksiasianosaisuus?

Yleisesti ottaen HOL:n säädökset mahdollistavat asianosaisen vastapuolena toimivalta hallintopäätöksen tehneeltä viranomaiselta hyvin eriäviä käytäntöjä. Se voi etäännyä prosessista hyvinkin paljon, niin että sen osallistuminen jää ainoastaan siltä pyydettyään lausuntoon. Toisaalta HOL:n säädökset mahdollistavat myös aktiivisen prosessin osapuolen, jolla on oikeus esittää selvitystä tai kutsua todistajia, kuitenkin niin, ettei viranomaisella ole virallisesti asianosaisen asemaa. Valinnan näiden viranomaisen toimintaa määrittelee ainakin asian oikeudellinen luonne, mutta myös asian muoto – esimerkiksi vero- ja kunnallisasioissa viranomaisen saattaakin olla tavanomaista aktiivisemmassa roolissa.

Viranomaisen on myös asianosaisen tavoin myötävaikutettava asian ratkaisemiseen. Käytännössä, ja hallituksen esityksessä, tämä tarkoittaa etenkin todistustaakan jakoa osapuolten kesken. Selvityksen esittäminen on sidottu asian oikeudelliseen luonteeseen. Näin ollen, asianosaisen velvollisuus esittää selvitystä on suurempi esimerkiksi rakennuslupa-asioissa, kun taas viranomaisella on laajempi velvollisuus esittää selvitystä esimerkiksi huostaanottoasioissa<sup>142</sup> tai tahdosta riippumattomasta hoidosta päätettäessä.<sup>143</sup> Näin ollen, tapauksissa, joissa asianosaisen mahdollisuudet esittää selvitystä ovat heikot, voi hänen osallistumisensa prosessiin jäädä kuulemisperiaatteen tasolle päätöksen tehneen viranomaisen prosessuaalisen aseman merkittävästi vahventuessa.

## 5 POIKKEAVIA MENETTELYJÄ

### 5.1 Menettely veroasioissa

Verotuksen osalta on verovalituksen käsittelyssä yleiseen hallintoprosessiin verrattuna suuriakin muutoksia. Näistä mainittakoon esimerkiksi veronsaajien oikeudenvilvontayksikön olemassaolo ja asema sekä mahdollisuus valittaa KHO:een jo oikaisuvaatimusmenettelyn tuloksena syntyneestä päätöksestä, ohi hallinto-oikeuden.

---

<sup>142</sup>Itse asiassa LSL 44 § sääntelee, mitä kaikkea viranomaisen on liitettävä hakemukseensa hallinto-oikeudelle lapsen huostaanottoa varten. Tilanteessa viranomaisen asema korostuu entisestään myös siitä syystä, ettei hallinto-oikeuden käsittelyn pohjana ole valituskelpoista hallintopäätöstä, vaan hallinto-oikeus käsittelee asian ensimmäisenä asteena.

<sup>143</sup>HE 29/2018 vp s. 104

Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö on viranomainen, jonka tehtävänä on verohallintolain (Laki Verohallinnosta, 503/2010) 24 §:n 2 momentin mukaisesti valvoa veronsaajien<sup>144</sup> oikeutta verotuksessa sekä verotusta koskevassa muutoksenhaussa sekä HL:ssa tai HOL:ssa tarkoitettussa muussa asiassa. Tämän toteuttamiseksi oikeudenvallontayksiköllä on valitusoikeus niin verohallinnon, verotuksen oikaisulautakunnan kuin hallinto-oikeudenkin päätöksestä. Lisäksi oikeudenvallontayksikkö käyttää veronsaajien puhevaltaa hallinto-oikeudessa, jossa verovalitusasioissa prosessi perustuu kaksiasianosaisuutele. Vaikka organisatorisesti oikeudenvallontayksikkö sijaitsee Verohallinnossa, sen katsotaan olevan verohallinnon muusta toiminnasta erillään oleva viranomaisyksikkö. Tämä itsenäisyys on kuitenkin kiistelty asia. Verovalitusasioissa voidaankin puhua Vilkkosen määrittelemästä tosiasiallisen kaksiasianosaisuuden puuttumisesta juuri Verohallinnon ja veronsaajien oikeudenvallontayksikön läheisen suhteen vuoksi.

On kuitenkin huomattava, ettei veronsaajien oikeudenvallontayksikkö ole sama kuin hallintopäätöksen tehnyt viranomainen, vaikka nämä kaksi hyvin läheisiä veroasioissa ovatkin. Oikeudenvallontayksikkö vain poikkeustapauksissa osallistuu valituksenalaisen hallintopäätöksen laatimiseen.

Oikeudenvallontayksikön on valvottava veronsaajien oikeutta silloin, kun yksikkö katsoo, että se on lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa taikka verotus- ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tarpeen; asia on taloudellisesti merkittävä; tai veronsaajien oikeudenvallontaa sitä muutoin edellyttää.

Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö nähdään helposti tosiasiallisen kaksiasianosaisuuden vaarantavana tekijänä ylivertaisen tietämyksensä ja kokemuksensa vuoksi, varsinkin verovelvolliseen verrattuna. Oikeudenvallontayksikön veroasiamiehillä on esimerkiksi pääsy vero.fi-sivustoon ohjeiden lisäksi myös Verohallinnon intranettiin, APAJAAN, joka sisältää mm. työmenettely- ja valmisteluohjeita. He saavat myös koulutusta yhdessä Verohallinnon muiden viranhaltijoiden kanssa. Useat heistä myös osallistuvat koulutustehtäviin Verohallinnossa ja sen ulkopuolella, minkä kautta he voivat välillisesti myös vaikuttaa siihen, miten yksittäisiä verotuspäätöksiä ratkaistaan.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Valtio, kunta, seurakunta, Kansaeläkelaitos, metsänhoitoyhdistys, metsäkeskus

<sup>145</sup> Puronen 2010 s. 232–233

Asiantuntijana tai kouluttajana toimimista on kuitenkin rajoitettu. Veronsaajien oikeudenvilvontayksikön toiminnan ohjaamiseen laaditun ohjeen kohdan 5.3 mukaan veroasiamies voi koulutustilaisuudessa tai -aineistossa esittää yksikön tai oman näkemyksensä esimerkiksi tulkinnallisten oikeuskysymysten ratkaisemisessa huomioon otettavista seikoista sekä ratkaisuvaihtoehtoista, mutta hän ei voi antaa Verohallinnon muille yksiköille ohjeita tai neuvoja yksittäistapausten ratkaisemiseen. Toisaalta, samaisen kohdan mukaisesti, veroasiamies voi asiantuntijaroolissa osallistua jäsenenä Verohallinnon tai sen yksikön asettaman työryhmän työskentelyyn, jossa valmistellaan verotusta koskevia yleisiä ohjeita tai kannanottoja aineellisiin kysymyksiin tai vero-oikeudellisiin tulkintatilanteisiin.<sup>146</sup> Samaisen ohjeen mukaan oikeudenvilvontayksikkö voi Verohallinnon tai sen yksikköjen pyynnöstä antaa lausuntoja aineellista ja menettelyllistä verotusta koskeviin ohjelunoksiin muiden sidosryhmien, kuten veronmaksajia edustavien tahojen tai Verohallinnon ulkopuolisten veroasiantuntijoiden, tavoin.

Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö on siis vähintäänkin uniikki viranomaisena, joka toimii yksityisen vastapuolena hallinto-oikeudessa. Koska kaksiasianosaissuhteella on haluttu varmistaa yksilön oikeusturvan toteutuminen veroasioissa, on kritiikki oikeudenvilvontayksikön puolueettomuutta ja sitä myöten myös tosiasiallisen kaksiasianosaissuhteen olemassaoloa kohtaan myös väite siitä, ettei yksilön oikeusturva verotuksessa olisi riittävän vankka.<sup>147</sup>

Esimerkkinä kaksiasianosaissuhteen olemassaolosta verovalitusasioissa on VML 69 §, jonka mukaisesti hallintotuomioistuimen on varattava verovelvollisen tekemästä valituksesta Veronsaajien oikeudenvilvontayksikölle tilaisuus vastineen antamiseen ja tarvittaessa verovelvolliselle tilaisuus vastaselityksen antamiseen. Oikeus on tietysti myös verovelvollisella Veronsaajien oikeudenvilvontayksikön valittaessa. Säädetty oikeus on subjektiivinen – hallintotuomioistuimen on varattava – verrattuna HOL:iin, jossa näin suoraan säädettyä oikeutta ei ole.

Samaten Verohallinnosta annetun lain 24 §:n mukaan Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö käyttää veronsaajien puhevaltaa verotusta koskevassa asiassa *asianosaisena* siten kuin

---

<sup>146</sup> Veronsaajien oikeudenvilvonta veroasioissa. Diaarinumero VH/2309/00 Antopäivä 10.9.2019

<sup>147</sup> Puronen 2010 s. 232

mainitussa laissa ja muualla laissa säädetään. Pykälästä voikin tehdä sen johtopäätöksen, että vaikka viranomaiselle ei HOL myönnäkään asianosaisasemaa, voi viranomainen saada sellaisen erityislain kautta HOL:n estämättä. HOL on kuitenkin luonteeltaan yleislaki, jota noudatetaan, ellei muualla lainsäädännössä ole poikkeavia määräyksiä. Viranomaiselle on voinut erityislailta myöntää asianosaisaseman jo HLL:n aikana, HOL ei tässä suhteessa tuonut muutosta oikeustilaan.

Toinen merkittävä vero-oikeudellinen eroavaisuus on ennakkopäätösvalitus. Sen mukaisesti valitus KHO:een on mahdollista jo verotuksen oikaisulautakunnan päätöksestä, mikä on poikkeus normaaliin kaksiportaiseen hallintovalitusjärjestelmään. Valituslupa kuitenkin tarvitaan, ja sen perusteeksi kelpaa ainoastaan ennakkopäätösperuste.<sup>148</sup> Valituksen voi tehdä niin verovelvollinen kuin veronsaajien oikeudenvallontayksikkökin, kirjallinen suostumus kuitenkin vaaditaan valitusasiassa toisena osapuolena olevalta taholta. Tällä ehkäistään KHO:n ruuhkautumista – mikäli suostumusta ei vaadittaisi, verovelvolliset voisivat käyttää ennakkopäätösvalitusta nopeana keinona selvittää muutoksenhausta, mikä sotisi ennakkopäätösvalituksen tarkoitusta vastaan.

Myöskään kunnilla tai muilla veronsaajilla, esimerkiksi seurakunnilla kirkollisveroasioissa, ei ole oikeutta tehdä ennakkopäätösvalitusta, vaan niiden on valitettava tavanomaista reittiä hallinto-oikeuteen.<sup>149</sup> Näin tapahtuessa voi syntyä tilanne, jossa samasta oikaisulautakunnan päätöksestä on tehty viranomaisen toimesta sekä ennakkopäätösvalitus KHO:een että tavanomainen valitus hallinto-oikeuteen. Tällaisissa tilanteissa Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö kuitenkin peruuttaa lupahakemuksensa.<sup>150</sup>

Ennakkopäätösvalitus on mahdollista tehdä ainoastaan sellaisten verolajien kohdalla, joissa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimii verotuksen oikaisulautakunta. Tällaisia verolajeja ovat tuloverotus, kiinteistöverotus sekä perintö- ja lahjaverotus.<sup>151</sup> Ennakkopäätösvalituksesta säädetään VML 71 a-d ja f §:ssä.

---

<sup>148</sup> Myrsky ja Rabinä mainitsevat kirjassaan esimerkkeinä tilanteet, joissa on kyse uuden lainsäädännön tai ilmiön tulkintaan liittyvästä merkittävästä oikeuskysymyksestä tai joissa todennäköisesti pyydetäisiin ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta. Myrsky - Rabinä 2015 s. 602

<sup>149</sup> HE 76/2012 vp s. 48

<sup>150</sup> Myrsky - Rabinä 2015 s. 601

<sup>151</sup> Myrsky - Rabinä, 2015 s. 600

Ennakkopäätösvalitusta koskeva sääntely on ollut voimassa vuoden 2014 alusta lähtien, ja KHO on käsitellytkin muutamia valituksia viime vuosien aikana<sup>152</sup> Sääntelyltään se muistuttaa paljolti yleisissä tuomioistuimissa käytössä olevaa ennakkopäätösmenettelyä. Menettelyä on perusteltu mahdollisuudella saada KHO:n prejudikaatteja nopeammin – veroasioissa prejudikaattien vaikutus on muita hallinonaloja suurempi, sillä samat tulkintaongelmat koskevat monesti useita verovelvollisia. Prejudikaattien nopeampi saaminen parantaisi hallituksen esityksen mukaan verovelvollisten oikeusturvaa ja verojärjestelmän yleistä toimivuutta lisäämällä verotuksen yhtenäisyyttä, ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta, mitä voidaan pitää myös osana Suomen kansainvälistä verokilpailukykyä. Julkaistut ennakkoratkaisut luultavasti myös vähentäisivät muutoksenhakuprosesseja tulevaisuudessa.<sup>153</sup>

Jos suostumusta ei anneta, tai se valitusajan puitteissa perutaan, tai korkein hallinto-oikeus ei myönnä valituslupaa asia siirtyy hallinto-oikeuteen käsiteltäväksi tavallisena valituksena. Hallinto-oikeuden päätöksestä on kuitenkin mahdollista valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen uuden hallintolainkäyttölain mukaisesti. Toisin sanoen, mahdollisuus enenaikaiseen KHO:n käsittelyyn ei poista mahdollisuutta valittaa hallinto-oikeuteen eikä uudestaan KHO:een. Niin ikään, ennakkopäätösperusteen ollessa olemassa kirjallisesta suostumuksesta kieltäytyvä kierrättää valituksen hallinto-oikeuden kautta.

## 5.2 Menettely kunnallisasioissa

Myös kunnallisasioissa on päädytty yleisestä hallintoprosessista poikkeavaan menettelyyn. Pääosassa siinä on hallintovalituksen sijaan tehtävä kunnallisvalitus, jolle on ominaista sitä edeltävä oikaisuvaatimusmenettely sekä sen tekemiseen oikeutettujen suuri määrä. Kunnallisesta muutoksenhausta säädetään kuntalain 16 luvussa.

Oikaisuvaatimus laaditaan yleensä päätöstä tehneen viranomaisen ylemmälle toimielimelle, yleensä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Näiden päätöksistä oikaisuvaatimus taasen lähetetään niille itselleen. Kuitenkin kunnanvaltuuston sekä kuntayhtymän korkeimman tai ainoan toimielimen päätökseen haetaan muutosta suoraan kunnallisvalituksella.<sup>154</sup>

---

<sup>152</sup> Ks. esim. ratkaisut KHO 2015:166, KHO 2016:62, KHO 2017:197

<sup>153</sup> HE 76/2012 vp s. 29

<sup>154</sup> Myllymäki 2012 s. 16–17

Oikaisuvaatimuksen, ja sitä myöten myös kunnallisvalituksen, saa tehdä ainoastaan viranomaisen lopullisesta päätöksestä.

Kunnallisvalituksen laatimisoikeus on jokaisella kunnan jäsenellä. Kunnan jäseneksi katsotaan kuntalain (410/2015) 3 §:n mukaan jokainen kunnan asukas, yhteisö tai säätiö, jolla on kotipaikka kyseisessä kunnassa sekä se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kyseisessä kunnassa. Samaten kunnallisvalituksen saa laatia asianosainen, vaikkei hän olisikaan kunnan jäsen. Valitusoikeus siis voi olla olemassa, vaikka päätös, josta valitetaan, ei vaikuttaisikaan valittajan oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Kunnallisvalitus on kuitenkin alisteinen suhteessa hallintovalitukseen, jonka käyttämisestä säädelläänkin monissa erityislaeissa, vaikka kyseisen lain mukaisen päätöksen tehnyt viranomainen olisikin kunnallinen.

Kunnallisvalituksen laajalla laatimisoikeudella pystytään mahdollistamaan kunnallisen päätöksenteon lainalaisuuden valvonta, varsinkin kun otetaan huomioon kuntien luottamushenkilövaltainen päätöksentekojärjestelmä. Toisaalta laajan valitusoikeuden haittapuolena voidaan nähdä viivytystarkoituksessa tehtyjen tai tuloksettomien valitusten tehtäilyn. Tällaisten valitusten määrä on kuitenkin havaittu vähäiseksi.<sup>155</sup>

Kunnan viranomaisella ei ole oikeutta kunnallisvalituksella hakea muutosta kunnan muiden viranomaisten päätöksiin. Kuntayhtymän tai kuntien yhteisen toimielimen päätöksiin kunnalla tällaisten organisaatioiden jäsenenä on kuitenkin valitusoikeus. Samaten kunnalla paikallisten intressien valvojana on katsottu olevan valitusoikeus valtion viranomaisen päätöksistä. Lisäksi kunnanvaltuustolla sekä kunnanhallituksella on jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla niiden tekemä päätös on kunnallisvalituksen johdosta kumottu. Mikäli kunta käyttää valitusoikeuttaan, kuntaa edustaa hallintopäätöksen tehneen viranomaisen sijaan kunnanhallitus.<sup>156</sup> Valitusoikeutta on perusteltu kunnallisella itsehallinnolla. Samaan kunnalliseen itsehallintoon perustuu myös rajoitus, jonka mukaisesti hallintotuomioistuin voi vain kumota kunnallisen viranomaisen päätöksen tai palauttaa sen valmisteltavaksi, ei muuttaa sitä. (kassatorisuuden periaate).<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> HE 268/2014 vp s. 94

<sup>156</sup> Harjula - Prättälä 2015 s. 936–937

<sup>157</sup> HE 268/2014 vp s. 95

Siitäkin huolimatta, että kunnalla on katsottu hyvin kauan olleen valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä, siitä ei ollut mainintaa lainsäädännössä, niin kuntalaissa kuin HLL:ssa, vaan valitusoikeuden on katsottu perustuvan käytännössä tavanomaiseen oikeuteen ja vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Kunnalliselle viranomaiselle on kuitenkin saatettu myöntää valitusoikeus erityislaitilla. Tällaisia valitusoikeuden myöntämiä löytyy mm. maankäyttö- ja rakennuslaista.<sup>158</sup> Nyt, kunnan valitusoikeus poikkeuksellisenä menettelynä on poistunut – HOL:n määritelmän mukaisesti viranomaiseksi lasketaan niin valtiollinen, kunnallinen kuin muukin julkisyhteisöllinen toimija.

Kunnan valitusoikeudessa sen omien intressien valvomisen perusteella ei niinkään ole siis kyse hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta, vaan pikemminkin erityisestä valvontatehtävästä tai jopa asianosaisuudesta.<sup>159</sup> Tukea kunnan jatkovalitusoikeudelle antaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 11 artikla, joka turvaa paikallisviranomaisille ”oikeuden ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käyttämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä.”<sup>160</sup>

Lisäksi asian käsittely hallintotuomioistuimissa eroaa kunnallisvalitusten osalta. Esimerkiksi virallisperiaatteen merkitys on pienempi: hallintotuomioistuin voi perustaa ratkaisunsa vain sellaisiin seikkoihin, joihin osapuolet ovat vedonneet. Lisäksi uusien perusteluiden esittäminen niille asetetun määräajan jälkeen ei ole mahdollista. Kunnallisvalituksen voi myös tehdä ainoastaan laillisuusperusteella, toisin kuin verrattuna hallintovalitukseen, jonka on voinut tehdä myös, ainakin teoriassa, tarkoituksenmukaisuusperusteella. Valituksen alaisen päätöksen täytäntöönpanon estyminen on myös kunnallisvalitusasioissa poikkeavaa.

Kunnallisvalituksen lisäksi myös kirkollisvalitus sisältää samat elementit – päätökseen haetaan muutosta ensisijaisesti oikaisuvaatimuksella, jonka jälkeen on mahdollista tehdä kirkollisvalitus. Valituksen saivat tehdä asianosaisen lisäksi myös seurakunnan jäsenet, ja valituksen voi tehdä kunnallisvalitusta vastaavilla perusteilla. Kirkkolain (1054/1993) muutoksenhakua koskeva osio on itse asiassa kirjoitettu silloisen kuntalain oikaisuvaatimusta

---

<sup>158</sup> Aer 2006 s. 49

<sup>159</sup> Mäenpää 2007 s. 287

<sup>160</sup> Asetus on Suomessa saatettu myös voimaan lailla (1991/1180)

ja kunnallisvalitusta käsittelevän 11 luvun mukaan.<sup>161</sup> Kirkon erityispiirteet verrattuna kuntiin kuitenkin lisäävät prosessiin joukon säädöksiä koskien esimerkiksi papin- ja piispanvaalia sekä valituskieltoja kirkollisten viranomaisten päätöksistä.<sup>162</sup>

Kirkkolain 24 luvun 6 §:n 4 momentin (1274/2003) mukaan myös kirkkolain, kirkkojärjestyksen tai kirkon vaalijärjestyksen mukaisesti päätöksen tehneellä kirkollisella viranomaisella olisi valitusoikeus hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on muuttanut sen päätöstä tai kumonnut sen. Lisäksi valittaminen hallinto-oikeudesta KHO:een on jo kirkollisten oikaisuvaatimussäädösten muuttamisaikaan säädetty valitusluvan alaiseksi.<sup>163</sup>

Hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus on jäänyt lakiehdotuksessa perusteluitta, niin yleis- kuin yksityiskohtaisten perustelujen osalta, ja tällaiseen perustelemattomuuteen olisi luultavasti perustuslakivaliokuntakin kiinnittänyt huomiota, varsinkin kun se samoihin aikoihin on laatinut useita viranomaisen valitusoikeuteen pidättyvästi suhtautuvia lausuntoja. Tässä tapauksessa on kuitenkin kyse poikkeuksesta, joka liittyy kirkon erityisasemaan ja kirkkolain säätämiseen. Kirkolliskokouksella on yksinoikeus tehdä aloitteita kirkkolain säätämiseksi tai muuttamiseksi, kun taas hallituksen ja eduskunnan tehtävänä lain käsittelyssä on ainoastaan lain hyväksyminen tai hylkääminen.<sup>164</sup>

### 5.3 *Menettely lautakunnissa*

Periaatteessa minun ei tarvitsisi käsitellä muutoksenhakulautakuntien ja vakuutuslaitosten muodostamaa kokonaisuutta erillisenä kappaleena, ellen olisi huomannut niiden käsittelyssä poikkeavuuksia verrattuna käsittelyyn hallinto-oikeuksissa.

---

<sup>161</sup> HE 121/2003 vp s. 31

<sup>162</sup> Kirkollisvalituksesta säädetään myös laissa ortodoksisesta kirkosta (985/2006). Kuitenkin pieniä kirkkojen eroavaisuuksiin liittyviä poikkeuksia lukuun ottamatta säädökset ovat yhteneviä, joten tässä asiayhteydessä keskityn kirkkolain mukaisiin säädöksiin.

<sup>163</sup> Tässä yhteydessä lienee paikallaan huomauttaa, että vaikka kirkkolain mukaan valittaminen KHO:een vaatii valitusluvan, ortodoksisen kirkon puolella vastaava vaatimus on tullut voimaan vasta vuonna 2015.

<sup>164</sup> Hallberg 2011 s. 794



Muutoksenhakulautakuntia on Suomessa useita.<sup>165</sup> Muutoksenhakulautakunnille tyypillistä on asiantuntijajäsenten kuuluminen lautakuntiin lakimiesjäsenten lisäksi.<sup>166</sup> Muutoksenhakulautakunnissa tulisi noudattaa niitä sääntelevien omien lakien lisäksi myös HOL:a.<sup>167</sup> Lisäksi ne on katsottu olevan hallinto-oikeuksien ohella ihmisoikeussopimuksen mukaisia lainkäyttöelimiä, vaikkei niiden nimi oikeuteen viittaisikaan, ja toimintansakin puolesta ne voidaan sijoittaa tuomioistuimen ja hallinnon välimaastoon.<sup>168</sup> Periaatteessa, jos asian käsittely lautakunnissa sujuisi hallinto-oikeuksia vastaavalla tavalla, niiden käsittelyyn tässä tutkielmassa erikseen ei olisi tarvetta – perusteita käsittelyn poikkeavuuteen lautakunnissa, kuten verovalituksissa tai kunnallisvalituksen suhteen, ei tunnu olevan. Välttämättä yksityisen vastapuolena ei lautakunnissa ole edes viranomaista – näin on esimerkiksi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa, jossa yksityisen asianosaisen vastapuolena toimii valituksenalaisen päätöksen tehnyt yksityinen vakuutuslaitos.

Muutoksenhakulautakunnista valitetaan muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta vakuutusoikeuteen, joka toimii näissä asioissa ylimpänä muutoksenhakuasteena – sen päätöksistä ei voi valittaa, paitsi muutamissa harvinaisissa tapauksissa. Myös vakuutusoikeuden kokoonpanoon kuuluu lakimiesjäsenten lisäksi asiantuntija- ja lääkärijäseniä riippuen siitä, minkä muutoksenhakulautakunnan päätöksestä on valitettu.<sup>169</sup>

Vaikka HLL:n mukaisesti viranomaisella ei olisi valitusoikeutta sen perusteella, että se on tehnyt valituksenalaisen hallintopäätöksen, on, esimerkiksi opintotukiasioissa, vakuutusoikeudessa syntynyt vakiintunut käytäntö ottaa käsiteltäväkseen myös opintotuen muutoksenhakulautakunnan tekemistä päätöksistä tehtyjä valituksia, vaikka valittajana olisi

---

<sup>165</sup> Mainittakoon sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, tarkastuslautakunta, sekä opintotuen muutoksenhakulautakunta. Muutoksenhakulautakunnat toimivat varsinkin toimeentuloasioissa ensimmäisenä valitusasteena. Niistä valitetaan vakuutusoikeuteen. On olemassa myös muita lautakunta -nimisiä muutoksenhakuelimiä, kuten verotuksen oikaisulautakunta, mutta näissä sovelletaan hallintolakia. Toimeentulotukipäätöksestä valitettaessa valitetaan kuitenkin hallinto-oikeuteen.

<sup>166</sup> Opintotuen muutoksenhakulautakuntaa lukuun ottamatta kaikkiin lautakuntiin kuuluu lääkärijäseniä. Lisäksi lautakuntiin kuuluu kyseisen alan asiantuntemusta omaavia jäseniä. Tuori - Kotkas 2008 s. 362

<sup>167</sup> ”Asian käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, ellei toisin säädetä” (Laki opintotuen muutoksenhakulautakunnasta 12 § 1 mom, Laki sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta 14 § 1 mom)

<sup>168</sup> Pietiläinen 2002 s. 51.

<sup>169</sup> Tuori - Kotkas 2008 s. 362.

Kansaneläkelaitos.<sup>170</sup> Tämä yhdistettynä lautakuntien asemaan suhteessa viranomaisiin asettaa asianosaisen oikeusturvan sangen kyseenalaiseksi. Samaten vakuutuslaitokset ovat käyttäneet hyvinkin aktiivisesti valitusoikeuttaan tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksestä, näistä syntyneitä vakuutus oikeuden ratkaisuja on luettavissa runsain mitoin Finlex-tietopalvelussa.

Sääntelykin on niukkaa. Asian käsittelyn osalta jokaisessa muutoksenhakulautakuntaa sääntelevässä laissa on vain yleinen viittaus HOL:n soveltamisesta asian käsittelyssä. Valituksen osalta on vain yleinen säännön, joka määrittää muutoksenhakutuomioistuimeksi vakuutus oikeuden. Muutoksenhakua säänteleviä pykälä ei ole muutettu HOL:n säätämisen yhteydessä, ja ne ovat sanamuodoltaan edelleen HLL 9 §:n mukaisia. Myöskään alan kirjallisuutta on niukalti. Tämä saattaa osaksi johtua siitä seikasta, etteivät kaikki muutoksenhakulautakunnat julkaise ratkaisujaan – ainakaan sähköisesti.<sup>171</sup>

Muutenkin hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on erikoinen rooli lautakuntakäsittelyssä. Tästä esimerkkinä opintotuen muutoksenhakulautakunta ohjeistaa henkilöä, joka haluaa valittaa muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutus oikeuteen, toimittamaan valituksensa vakuutus oikeuden sijasta Kansaneläkelaitokselle. Tämä tutkii, voiko se oikaista päätöstään valituksen johdosta, ja jos ei, niin Kansaneläkelaitos toimittaa valituksesi vakuutus oikeudelle.<sup>172</sup> Alkuperäisen päätöksen tehneellä viranomaisella on siis paljon olennaisempi asema prosessissa, kuin heikon asianosaisuuden käsite antaa olettaa. Tämä on esimerkkinä sosiaalioikeuden muutoksenhaun yleisestä periaatteesta, sosiaaliturvalaitoksen oikaisuvelvollisuudesta, jossa ennen ensi asteen muutoksenhakua sekä ennen jatkomuutoksenhakua sosiaaliturvalaitokselle toimitetaan valitus. Mikäli sosiaaliturvalaitos hyväksyy kaikki valituksessa esitetyt vaatimukset, se laatii asiasta oikaisupäätöksen, eikä muutoksenhauille ole näin tarvetta. Mikäli vaatimuksia ei hyväksytä, sosiaaliturvalaitos toimittaa valituksen asianmukaiselle muutoksenhakuelimelle. Myös oikaisupäätökseen voi hakea muutosta, se voi nimittäin koskettaa jonkun toisen muutoksenhakijan tai muun

---

<sup>170</sup> Pietikäinen 2002 s. 60. Tapauksista esim. KIRJOITTAJAN VIITTAAMA TAPAUSTA EI FINLEXSSÄ!!!

<sup>171</sup> Sosiaaliturva-asioiden sekä tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntien sivuilta löytyy tietokannat kyseisten lautakuntien ratkaisuihin. Opintotuen muutoksenhakulautakunnan ratkaisuja en sen sijaan sähköisesti mistään löytänyt. Vakuutus oikeuden osalta, varsinkin vanhempien ratkaisujen löytäminen on osoittautunut hyvin vaikeaksi. Käytäntö on lisäksi uusi – muutoksenhakulautakunnat eivät vuosituhaten alussa julkaisseet ratkaisujaan missään muodossa. Huhtanen 2000 s. 1285

<sup>172</sup> <http://www.opintotuenmuutoksenhakulautakunta.fi/ohjmalvv.php> Luettu 20.4.2020

asianosaisen etua.<sup>173</sup> Menettely muistuttaa monin tavoin normaalia hallintolain mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä, paitsi että se toteutetaan myös valitettaessa muutoksenhakulautakunnasta vakuutusoikeuteen.

HOL:n pykälät valitusoikeudesta hallintotuomioistuimen päätökseen soveltuvat huonosti valitettaessa eri muutoksenhakulautakunnista vakuutusoikeuteen. Myöskään lakeja muutoksenhakulautakunnista ei ole muutettu vastaamaan uutta lakia. Esimerkiksi epäselväksi jää, onko vakuutusoikeuskin tarkoitus muuttaa KHO:n tapaiseksi ennakkopäätöstuomioistuimeksi, jonne valittaminen olisi luvanvaraista. Samoin, onko viranomaisella oikeus valittaa muutoksenhakulautakunnan päätöksestä? Myös KHO on katsonut tältä osin uuden lain säännösten olevan tulkinnanvaraisia.<sup>174</sup> Samaten, koska laissa ei ole määritelmää sanalle *hallintotuomioistuin*, voisi se sisältää KHO:n mukaan hallinto-oikeuden lisäksi myös kaikki erityistuomioistuimet sekä muutoksenhakulautakunnat. Tällöin uuden lain mukaisesti valitus vakuutusoikeuden päätöksestä KHO:een voisi olla mahdollinen,<sup>175</sup> vaikka aikaisemman lain voimassaoloaikana tällainen oli mahdollista vain ylimääräisen muutoksenhaun keinoin. Tämä mahdollisuus on kuitenkin kumottu lain oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa (677/2016) 18 a §:llä (814/2019), jonka mukaisesti vakuutusoikeuden päätöksestä ei saa valittaa. Muutoksenhakulautakuntien osalta näitä elimiä säänteleviä lakeja ei tältä osin edes ehdotettu muutettaviksi.

Näin ollen, koska rajoituksia viranomaisen valitusoikeudelle ei ole, eikä valituslupajärjestelmää ole uudella lailla ulotettu muutoksenhakuun lautakuntien päätöksistä, voitaneen viranomaisen nähdä näissä elimissä yksityisen asianosaisen muodollisena vastapuolena, mikä, varsinkin perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, voi muuttua sangen ongelmalliseksi yksilön oikeusturvan kannalta.

Viranomaisen yleinen muutoksenhakuoikeus näyttää olleen yleinen käytäntö vakuutusoikeudessa jo ennen HOL:n voimaantuloa. Tästä esimerkkinä mainittakoon vakuutusoikeuden ratkaisu 3826:2018. Kyseisessä tapauksessa Kansaneläkelaitos haki muutosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ratkaisuun vammaisetuuden

---

<sup>173</sup> Tuori - Kotkas, 2008 s. 364–365.

<sup>174</sup> KHO:n lausunto uudesta hallintoprosessilaista s. 3–4

<sup>175</sup> KHO:n lausunto s. 35

myöntämisestä huoltajalle. Vakuutusosoikeus ei perusteluissaan mitenkään viitannut hallintolainkäyttölakiin tai viranomaisen valitusosoikeuteen. Jo pelkkä selosteessa käytetty sanamuoto ”Kansaneläkelaitos haki muutosta” verrattuna KHO:n ratkaisuisa käytettyyn ”viranomaiselle myönnettiin valitusosoikeus” näyttäisi viittaavan siihen, että sosiaaliturva-asioissa alkuperäisen etuuspäätöksen tehneen viranomaisen valitusosoikeus muutoksenhakulautakunnan päätöksestä on ollut yleisessä käytössä oleva sääntö, eikä siihen tarvinnut siten paneutua päätöksen perusteluissa. Samaten vakuutusosoikeudessa on käsitelty useita tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan päätöksiä, joissa valittajana on toiminut alkuperäisen päätöksen tehnyt vakuutuslaitos.<sup>176</sup>

Mainitsemisen tasolle jää myös vakuutusosoikeuden ratkaisu 1677:2017. Tapauksessa mainitaan ainoastaan Kansaneläkelaitoksen hakeneen muutosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ratkaisuun. Koko selosteessaan ei kertaakaan viitata hallintolainkäyttölakiin. Vastaavasti on menetelty myös tapauksissa 3669:2013. Tapauksia tarkastelemalla voikin siis päätellä, ettei viranomaisen oikeudelle hakea muutosta muutoksenhakulautakunnan ratkaisusta ole vakuutusosoikeuden mielestä, jostain syystä, minkäänlaista estettä.

Kansaneläkelaitos on julkaissut 8.5.2020 ohjeen muutoksenhausta. Tämän ohjeen mukaisesti Kansaneläkelaitos lähtökohtaisesti tyytyy muutoksenhakuelimen ratkaisuun, mutta voi käyttää valitusosoikeuttaan, mikäli on kyse selkeästi lainvastaisesta päätöksestä ja asia on merkittävä; päätöksellä on suurta taloudellista merkitystä; tai kyse on laintulkintaan liittyvästä periaatteellisesta kysymyksestä. Näin ollen Kela on määritellyt itse valitusperusteensa vastaamaan KHO:n valituslupaperusteita. Erona on kuitenkin se, että Kela itse määrittelee, onko valitukselle perusteita, sen sijaan että sen tekisi riippumaton tuomioistuin.

Kelan julkaisemassa, muutoksenhakua hyvin kattavasti kertovassa, ohjeessa ei kuitenkaan mainita sanallakaan mitään valituslupaan liittyvää. Tästä päätellen valittaminen vakuutusosoikeuteen ei HOL:n voimaantulosta huolimatta edelleenkaan vaadi valituslupaa.

Toisaalta on mahdollista, että vakuutusosoikeudestakin muodostetaan KHO:n tapainen ennakkopäätöstuomioistuin, jonne valittaminen vaatisi valituslupaa. Tämäkin ratkaisu olisi perusteltavissa. Vaikka valituslupa vaadittaisiinkin, se luultavasti myönnettäisiin hyvin usein

---

<sup>176</sup> Ks. esim. VakO 1301:2018, VakO 4027:2018 tai VakO 3828:2018

yksityisen asianosaisen valittaessa muun painavan syyn perusteella. Tällöin kiinnitettäisiin huomiota taloudelliseen intressiin verrattuna käytettäviin tuloihin.

Tämäkin vaihtoehto sisältää ongelman, joka liittyy eri muutoksenhakulautakuntien mahdollisiin riippumattomuusongelmiin ja siihen, voidaanko eri muutoksenhakulautakunnat ylipäänsä käsittää riippumattomina tuomioistuimina, jollaisten käsiteltäväksi jokaisella on PL 21 §:n mukaisesti oikeus asiansa saada. Hyvänä esimerkkinä tällaisesta lautakunnasta toimii tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta, joka koostuu kuuden lainoppineen jäsenen (puheenjohtaja, kaksi varapuheenjohtajaa ja kolme lakimiesjäsentä) lisäksi kolmesta lääkärijäsenestä, kuudesta työelämää ja työmarkkinoita tuntevasta jäsenestä sekä kolmesta maatalousyrittäjyyttä tuntevasta jäsenestä. Lisäksi muutoksenhakulautakunnan rahoitus tulee vakuutuslaitoksilta kerättävästä oikeushallintomaksusta. Mikäli muutoksenhakulautakuntaa ei nähdä riippumattomana tuomioistuimena, ja vakuutusosoikeus ei myönnä valituslupaa, ei perustuslain vaatimaa tuomioistuinkäsittelyä ole lainkaan tapahtunut.

Toinen haaste voi liittyä suullisen käsittelyn järjestämiseen, johon muutoksenhakulautakunnatkin ovat kykeneviä, vaikka sellaisen järjestäminen on lautakunnissa harvinaista. Esimerkiksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan toiminta on keskitetty kokonaisuudessaan Helsinkiin.<sup>177</sup> Tämä suuresti vaikeuttaa suullisten käsittelyjen tehokasta järjestämistä.

## **6 VIRANOMAISEN VALITUSOIKEUS JA OIKEUSTURVA**

### *6.1 Asianmukainen menettely*

Tässä luvussa on tarkoitus käsitellä viranomaisen valitusosoikeuden ja asianosaisaseman ja yksilön oikeusturvan suhdetta yksilön oikeusturvaan. Osaa tässä luvussa käsitellyistä asioista on sivuttu jo aiemmissa luvuissa, samoin oikeusturvaa vaarantavia tekijöitä on tullut ilmi. Kuitenkin aihe tarvitsee vielä lähempää tarkastelua.

---

<sup>177</sup> Kuusi 2013 s. 894.

Hallituksen perusoikeusuudistuksessa asianmukainen menettely jää sivuosaan, oikeastaan se vain mainitaan osana uutta HM 16.1 §:ää.<sup>178</sup> Asianmukaisen menettelyn katsotaan pitävän sisällään ainakin hallinnon puolueettomuusperiaatteen sekä hallintomenettelylaissa mainitun palveluperiaatteen.<sup>179</sup> Koska molemmat kuuluvat nykyisin osaksi hallinnon oikeusperiaatteita, ja sama lista on kasvanut usealla uudella periaatteella, voitaneen hivenen analogisesti ja yleistäen todeta asianmukaisen menettelyn pitävän sisällään ainakin hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden noudattamisen.

Kun tämä pidetään mielessä, myös perustuslakivaliokunnan lausunnot, varsinkin PeVL 4/2004, johon useasti on viitattu, viranomaisen valitusoikeuden ongelmallisuudesta PL 21 § 1 momentin asianmukaisen menettelyn kannalta alkavat saada laajempaa sisältöä. Vaikka perustuslakivaliokunta ei asiaa mainitse, valitusoikeuden myöntäminen viranomaiselle olisi merkittävästi puolueettomuusperiaatteen vastaista, mikä rikkoisi täten myös asianmukaista menettelyä. Valitusoikeuden rajaaminen valituslupaan mahdollistaisi viranomaisen toiminnalle edunvalvonnan sijaan ainoastaan oikeudenvälvön<sup>180</sup>, minkä ei ole katsottu rikkovan puolueettomuusperiaatetta.

Tässä yhteydessä on kuitenkin kyse ainoastaan yksilön oikeusturvasta. viranomaisen osalta tilanne on eri. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa sekä oikeuskirjallisuudessa on omaksuttu kanta, jonka mukaisesti julkisyhteisöt eivät voi olla perusoikeuksien subjekteina. Perusoikeusuudistuksessa tämä todetaan nimenomaisesti.<sup>181</sup> Kuntien osalta, toisaalta, oikeusturvapykälän mukaiset oikeudet voivat syntyä kuntien itsehallinnon perusteella.

Lisäksi viranomaiselle voidaan erillisellä lailla säätää oikeus osallistua asianosaisena hallintotuomioistuimen käsittelyyn, kuten luvussa 5.1 kerroin. Mikäli jollekin viranomaiselle on erillisellä lailla myönnetty asianosaisasema, en näe mitään syytä, miksei kyseinen viranomais- voisi toimia myös yksilön oikeusturvaa säätelevien normien subjektina.

---

<sup>178</sup> HE:ssä puhutaan asianmukaisen menettelyn sijaan asianmukaisesta käsittelystä.

<sup>179</sup> HE 309/1993 vp s. 74

<sup>180</sup> Oikeudenvälvonnassa tavoitteena on ensisijaisesti se, että aineellinen totuus tavoitettaisiin mahdollisimman hyvin, ja oikeus toteutuisi. Puro<sup>181</sup> 2010 s. 232.

<sup>181</sup> Valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle.

## 6.2 *Equality of arms*

EIS:n osalta sen soveltamisala on jatkuvasti laajentunut koskien nykyään myös monia julkisoikeuden osa-alueita. Tämä ei johdu pelkästään EIT:n tulkinnan laajentumisesta – myös julkisoikeus on itsessäänkin laajentunut koskien nykyisin erilaisia yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia.<sup>182</sup> Esimerkiksi elinkeinolupien, sosiaalivakuutusasioiden sekä virkamiesasioiden katsotaan nykyisin EIT:n tulkinnan seurauksena kuuluvan EIS:n alaan julkisoikeudellisesta luonteestaan huolimatta.

Oikeutta hakea muutosta tuomioistuimen päätökseen ei ole katsottu sisältyvän EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta.<sup>183</sup> Mikäli muutoksenhakuoikeus kuitenkin myönnetään, myös käsittelyn ylemmässä tuomioistuimessa tulee täyttää 6 artiklan vähimmäisvaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.<sup>184</sup>

EIS:n soveltuminen myös hallintoprosessiin kiteytyy 6 artiklassa mainittuun termiin ”civil rights and obligations”, jonka kautta EIS:n soveltuminen on laajentunut yksityisoikeudellisten riita-asioiden ulkopuolelle. Nykyisin termillä on autonomista, eli kansallisista oikeusjärjestyksistä riippumatonta merkitystä, kuitenkin yleistä määritelmää EIT ei termille ole antanut. Näin ollen oikeustila onkin jossain määrin epäselvä ja muodostumassa.<sup>185</sup>

Vaikka EIS on saatettu voimaan tavallisella lailla (1990/438), on sen merkitys tavallista lakia olennaisesti suurempi.<sup>186</sup> Hallintoprosessia koskee eritoten sen 6(1) artikla oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Kyseistä artiklaa noudatetaan melkein kaikissa hallintotuomioistuimen käsittelemissä asioissa, pois lukien passiasiat, kansalaisuusasiat, ulkomaalaisten maassaolo-oikeutta koskevat asiat, vähäiset veroasiat sekä eräät virkamiesasiat. Kuitenkaan tällä rajauksella ei Suomen hallintolainkäytössä ole merkitystä, sillä myös näissä tapauksissa tulee

---

<sup>182</sup> Hallberg 2011 s. 795

<sup>183</sup> Rikoksesta tuomituilla on ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaisesti oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi vielä ylemmässä tuomioistuimessa. Tämä ei kuitenkaan koske vähäisiä rikoksia. Kuitenkin hallinnolliset rangaistusseuraamukset kuuluvat artiklan alaan.

<sup>184</sup> Mäenpää 2018 s. 855

<sup>185</sup> Pellonpää ym. 2018 s. 567–568.

<sup>186</sup> Mäenpää 2019 s. 32

sovellettavaksi perustuslain 21 §:ssä mainittu oikeudenmukainen oikeudenkäynti.<sup>187</sup> Passi- ja ulkomaalaisasioissa soveltuu lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla, mikäli asiassa sovelletaan EU-oikeutta tai asiassa on muuten kyse EU-oikeudellisesti relevantista asiasta.<sup>188</sup> Artikla takaa muun muassa oikeuden oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa, tuomioistuimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden sekä oikeuden oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa.

EIS 6 artiklan mukaisesti jokaisella on kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa ja riippumattomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään häneen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyyttestä. Sanalla ”jokainen” voidaan luonnollisten henkilöiden lisäksi viitata myös mm. osakeyhtiöihin tai yhdistyksiin, mutta termin laajuus on täysin riippuvainen käsiteltävästä oikeudesta. Esimerkiksi omaisuuden suojaaja voivat saada myös oikeushenkilöt, mutta esimerkiksi henkilökohtaisen vapauden suojan ulottaminen oikeushenkilöihin kuulostaisi vähintäänkin omituiselta.<sup>189</sup> Käsite ”jokainen” jää 6 artiklan osalta avoimeksi.

Tutkimani aiheen kannalta olennaisimpia EIS 6 artiklassa mainitun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osiota ovat osapuolten tasavertaisuus (equality of arms) sekä prosessin tasapuolisuus ja vastavertaisuus (adversarial procedure). Oikeudenmukainen oikeudenkäynti löytyy myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan 2 kohdasta.

Ensimmäisen mukaisesti oikeudenkäynnin osapuolilla tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet esittää vaatimuksensa ja perustelunsa, toisin sanoen asiat tulee esittää olosuhteissa, jossa asian esittäjää ei aseteta oikeudenkäynnin vastapuoleen verrattuna asiallisesti huonompaan asemaan.<sup>190</sup> Yksityisen asianosaisen ja viranomaisen välisen suhteen vuoksi tämä vaatimus on hallintoprosessissa erityisen olennainen. Equality of arms -vaatimus onkin kiinteästi yhteydessä Vilkkosen esittämään tosiasialliseen kaksiasiainosaisuuteeseen ja sen puuttumiseen. Sen ja equality of arms -vaatimuksen vastaisena voitaisiinkin pitää hallintopäätöksen tehneen

---

<sup>187</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen - Tapanila 2012 s. 479–490

<sup>188</sup> Mäenpää 2011 s. 410

<sup>189</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen - Tapanila 2018 s. 14

<sup>190</sup> Pellonpää - Gullans - Pölönen - Tapanila 2018 s. 616



viranomaisen roolin merkittävää kasvattamista – tällöin yksityisen asianosaisen prosessuaalinen rooli asiallisesti huonontuisi viranomaisen kustannuksella.

Jälkimmäinen edellyttää, että osapuolilla on riittävät ja tasaveroiset mahdollisuudet osallistua asian selvittämiseen ja käsittelyyn. Periaatteen vastaista olisi täten ratkaista asia osapuolen vahingoksi tätä lainkaan kuulematta.<sup>191</sup> Hallintoprosessissa tämä tarkoittaa muun muassa, että hallintotuomioistuin voi päätöksenteossaan ottaa huomioon vain sellaista informaatiota, johon prosessin osapuolet ovat voineet tutustua ja jota ne ovat voineet asianmukaisesti kommentoida.<sup>192</sup> Myös ikiaikainen kuulemisperiaate on tämän vaatimuksen yhtenä ilmenemismuotona.

Asian voi nähdä toisinkin. Ruotsissa päädyttiin muodostamaan kaksiasiainosaisuhde juuri EIS 6 artiklan täyttämiseksi. Ruotsissa pidettiin ongelmallisena vanhaa käytäntöä, jossa yksityinen asianosainen pystyi vain arvailemaan, miten oikeudenkäynnin toinen osapuoli – jos sellaista edes oli – perusteli kantaansa. Antamalla viranomaiselle asianosaisen aseman mahdollistettiin myös yksityiselle asianosaiselle mahdollisuus antaa vastineensa viranomaisen lausuntoon.<sup>193</sup>

### 6.3 Muita näkökohtia

HOL:n myötä viranomaiselle tuli valitusoikeuden myötä myös velvollisuuksia, joita ei HLL:ssa ollut. Viranomaisen on nimittäin HOL 37 § 3 momentin mukaisesti otettava tasapuolisesti huomioon sekä yksityiset että julkiset edut. Sanamuotonsa puolesta pykälä näyttäisi koskevan kaikkia viranomaisia, ei pelkästään hallintopäätöksen tehnyttä viranomaista. Kaikkiin viranomaisiin yltäminen aktualisoituu varsinkin niissä tilanteissa, joissa viranomainen on tehnyt oikaisuvaatimuksesta valituksen hallintotuomioistuimeen yleisen valvottavana olevan edun perusteella. Viranomainen ei siis voisi esittää ainoastaan sen kantaa tukevaa selvitystä, jos sillä on käytettävissä myös muunlaista selvitystä.<sup>194</sup> Säädös saa tukea myös hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista, etenkin puolueettomuusperiaatteesta.

---

<sup>191</sup> Pellonpää – Gullans – Pölönen - Tapanila 2018 s. 616

<sup>192</sup> Mäenpää 2018 s. 856

<sup>193</sup> Lavin 2000 s. 100

<sup>194</sup> HE 29/2018 vp s. 105

Tutkielmani aiheella ja EU-oikeudella on sängen niukalti yhtymäkohtia, lukuun ottamatta jo mainitsemaani perusoikeuskirjan artiklaa. Tämä johtuu vakiintuneesta työnjaosta kansallisen ja unionitason oikeusturvan välillä, jonka mukaisesti EU-tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa EU-oikeuden yhtenäisen soveltamisen puitteet erityisesti ennakkoratkaisujärjestelmän kautta, kun taas kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa EU-oikeutta sovellettaessa yksilöllisen oikeusturvan toteuttaminen ja oikeusturvatarpeiden tyydyttäminen.<sup>195</sup> Käytäntöön liittyy kiinteästi myös jäsenvaltioiden prosessuaalinen autonomia, jonka mukaisesti materiaalin EU-oikeus määritetään EU-lainsäädännöllä, kun taas jäsenvaltiot määrittävät tämän lainsäädännön soveltamiseen kohdistuvaa oikeudenkäyntimenettelyä ja oikeusturvan toteuttamista koskevat perusteet. Prosessuaalinen autonomia linkittyy vastaavasti myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa säädettyjen oikeuksien kansalliseen toteuttamiseen.<sup>196</sup> Prosessuaalinen autonomia on kuitenkin vain lähtökohtana EU-tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen työnjaon määrittämisessä, ja se onkin kaventunut viime aikoina. EU-tuomioistuin on esimerkiksi asettanut vähimmäisvaatimuksia oikeusturvan tehokkuuden kannalta keskeisille menettelyn osatekijöille.<sup>197</sup> Se on myös muotoillut ratkaisuissaan useita prosessioikeudellisia periaatteita ja vaatimuksia, joilla on merkitystä myös jäsenvaltioiden toteuttamassa oikeusturvassa.<sup>198</sup>

Myös prosessin lajilla on merkitystä. Varsinkin Lissabonin sopimuksen myötä EU:lla on verrattain laaja toimivalta säännellä oikeusturvan perusteita siviili- ja rikosprosessin alalla. Hallintolainkäytössä toimivalta on sen sijaan pysynyt kutakuinkin ennallaan.<sup>199</sup> Koska siviili- ja rikosprosessi on rajattu tämän tutkielman ulkopuolelle, ei niiden käsittely tässä asiayhteydessä ole olennaista.

Näin ollen EU-oikeuden säädöksillä ei ole suoria vaikutuksia esimerkiksi viranomaisen valitusoikeuteen tai sen asemaan hallintoprosessissa. EU-oikeuden säädökset vaikuttavat kuitenkin taustalla, eikä niitä ole syytä unohtaa tämänkään tutkielman osalta.

---

<sup>195</sup> Mäenpää 2011 s. 404

<sup>196</sup> Mäenpää 2011 s. 422

<sup>197</sup> Mäenpää 2011 s. 424–425. Tällaisia osatekijöitä ovat mm. hallintopäätöksen valituskelpoisuus, väliaikainen oikeussuoja ja tuomioistuimen toimivalta päättää väliaikaistoimista sekä sovellettavat prosessuaaliset määräajat.

<sup>198</sup> Mäenpää 2011 s. 423

<sup>199</sup> Mäenpää 2011 s. 426

## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Valitessani aihetta tälle tutkielmalle, tuntui viranomaisen laajentunut valitusoikeus sopivalta tutkimuskohteelta sen oikeustilaa muuttavan luonteen vuoksi. Nyt, asiaa tutkittuani ja sen tässä tutkielmassa julki tuotuaani voin sanoa, ettei kyseessä ole sittenkään erityisen suuri muutos, vaan pikemminkin vähä vähältä hiljalleen muuttuneen oikeustilan kodifiointi. Samaten muut hallinto-oikeuden erityispiirteet, ainakin säädöstatasolla, ovat edelleen voimassa, kuten virallisperiaate.

HOL parantaa monia asioita, jotka ovat muodostuneet ongelmalliseksi edellisen HLL:n aikana, mutta ongelmia tämäkin sisältää. Kuitenkin havaitsemani ongelmat liittyvät pikemminkin siihen, ettei sääntelyä yksinkertaisesti ole, toisin kuin että muutetut pykälät itsessään toisivat ongelmia. Esimeriksi seikka, ettei asianosaisen tai oikeudenkäynnin osapuolen määritelmää haluttu ottaa uuteen lakiin, tulee aiheuttamaan epätietoisuutta viranomaisen asemasta tulevaisuudessakin.

Viranomaisen valitusoikeudelle voidaan siis nähdä hyväksyttäviä perusteita liittyen niin yleisen edun valvontaan kuin oikeudenkäytön ohjaamiseenkin. Ongelmalliseksi yksilön perusoikeuksien ja oikeusturvan kannalta on nähty valitusoikeuden rajoittamattomuus – edistääkseen perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista viranomaisen valitusoikeuden tulee olla tarkasti säänneltyä, ja tilanteet, joissa viranomainen voi ja aikoo käyttää valitusoikeuttaan voi ja tulisi pystyä näkemään ennakolta, mikä parantaisi oikeusvarmuutta ja sitä myöten myös oikeusturvaa. Näin ollen, varsinkin muutoksenhakulautakunnissa edelleen käytössä oleva hyvin laaja sääntelemätön valituslupaa tarvitsematon viranomaisen valitusoikeus näyttääkin mielestäni oikeusturvan kannalta ongelmalliselta ja vaatiikin tarkentavaa sääntelyä pikimmiten. Samaten, valituslupan hakeminen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun perusteella on edelleen mahdollista, minkä käyttämistä voi yksittäistapauksessa olla vaikeaa ennustaa. Tämän mahdollisuuden säilyttäminen on kuitenkin perusteltua, koska sillä on mahdollista valvoa sellaisten tahojen etua, jotka eivät muuten voisi niitä kyseisessä hallintoprosessissa valvoa.

Viranomaisen valitusoikeuden kannalta, verrattuna HLL:n aikaiseen, muutettu sääntely tuskin tuottanee erityisemmin tilanteita, jossa valituslupa jää saamatta, vaikka se olisi perusteltua.

Enemmänkin ongelmalliseksi saattanee muodostua, miksi juuri alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella olisi tämä oikeus. Vaihtoehtoisesti voisimme harkita verotusmenettelystä tutun veronsaajien oikeudenvälontalautakunnan mukaisia organisaatioita vastaamaan julkisen edun valvonnasta hallintopäätöksiä tekevän viranomaisen sijaan, jolla ei mahdollisesti edes ole kykyä tai resursseja laatia jatkovalitusta kulloinkin käsiteltävästä asiasta. Tällaisia elimiä voisi olla sijoitettuna esimerkiksi ELY-keskusten tai aluehallintovirastojen yhteyteen, ja valitusoikeus hallintotuomioistuimen päätöksestä tulisi siirtää niille alkuperäisen hallintopäätöksen tehneen viranomaisen sijaan. Tämä voi ainakin nopeasti toteutettuna olla haastavaakin: alueellisillakaan viranomaisilla ei välttämättä ole tietotaitoa hoitaa tällaisia asioita, ja lisäksi ehdottamani muutos vaatisi lisäresurssien antamista alueellisille viranomaisille tällaisten yksiköiden perustamista varten.

Verotusmenettelystä voisimme ottaa oppia muillekin hallintolainkäytön aloille. Oikeuskäytännön yhdenmukaistamisen kannalta erillisen ennakkopäätösvalitusmenettelyn käyttöönotto voisi olla perusteltua muuallakin hallinnossa. Näin oikeuskäytännön yhtenäisyyttä edistäviä prejudikaatteja olisi nopeammin saatavilla, mikä parantaisi oikeusturvaa.

Ennakkopäätösmentelyjen käyttöönotto veroasioiden ulkopuolella vaatisi kuitenkin suuriakin muutoksia muutoksenhakujärjestelmäämme, varsinkin oikaisuvaatimusmenettelyyn. Veroasioissa ensiasteen muutoksenhakuelimenä toimiva oikaisulautakunta on asiantuntevuudeltaan omaa luokkaansa<sup>200</sup>, verrattuna muhin viranomaisiin<sup>201</sup>, jotka käsittelevät oikaisuvaatimuksia. Näin ollen veroasioissa oikeudellisesti tulkinnanvaraisten ongelmien havaitseminen on mahdollista hyvin aikaisessa vaiheessa, jolloin siirtyminen suoraan KHO:een näiden asioiden osalta on järkevää. Ennakkopäätösvalitusten laajentaminen muille hallinnonaloille edellyttäisi siis erillisten ensi asteen asiantuntevien muutoksenhakuelinten perustamista, jotta tulkinnanvaraiset asiat voitaisiin havaita mahdollisimman aikaisin. Muutoksenhakulautakuntien osalta tällainen muutos, ja mahdollisuus laatia ennakkopäätösvalitus KHO:een vakuutusosoikeuden sijaan voisi kuitenkin olla kohtuullisen helposti toteutettavissa: niiden jäsenten kelpoisuusvaatimuksena on sekä perehtyneisyys

---

<sup>200</sup> Verotuksen oikaisulautakunnan puheenjohtajan kelpoisuusvaatimukseen kuuluu hyvä perehtyneisyys verotukseen. Myös jäsenten tulee olla perehtyneitä verotukseen. (VerohallintoL 18.4 § ja 19.5 §)

<sup>201</sup> Esimerkiksi kunnallisasioissa oikaisuvaatimukset käsittelee ylempi viranomainen tai lautakunta, joilta ei vaadita asiantuntemusta sen käsittelemästä asiasta.

käsiteltävään asiaan että tuomarin virkaan oikeuttava tutkinto. Samaten, kuten veroasioissa, mahdolliset annetut ennakkopäätökset koskevat monesti useita lautakunnissa tehtyjen päätösten kohteita. Samalla poistuisi myös muita ongelmia liittyen muutoksenhakulautakuntien toimintaan, kuten viranomaisen valitusoikeuden sääntelemättömyys, vakuutusosoikeuden toimiessa ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimena.

Sääntely näyttää jääneen puolitiehen myös muutoksenhakulautakuntien ja vakuutusosoikeuden aseman osalta. Tämä epätietoisuus vaatiikin mielestäni hyvin pikaisesti selventävän muutoksen. Muutenkin uusi laki, ainakin säädöstasolla, näyttäisi muuttavan radikaalistikin muutoksenhakulautakunnissa ja vakuutusosoikeudessa käytössä ollutta asian käsittelyä, joka on pysynyt hyvin joustavana ja kirjallisena hallintolainkäytön muilla osa-alueilla tapahtuneista muutoksista huolimatta.

Nopeasti vertaamalla nykypäivien kehitystä ja aikaisempia kannanottoja viranomaisen valitusosoikeudesta, voisi sanoa kannanotoissa esitettyjen riskien realisoituneen ainakin jossain määrin. Tämä on kuitenkin hätiköity johtopäätös, sillä suurin osa kannanotoista on tehty ennen hallintolain voimaantuloa, eli aikana, jolloin hallinnon oikeusperiaatteita ei ole vielä säännelty laissa. Ilman näitä viranomainen olisikin saattanut saada hallintoprosessissa aiheettoman vahvan aseman, ja esimerkiksi keskittyä vain oman intressinsä yksipuoliseen puolustamiseen. Hallinnon oikeusperiaatteet, joita HOL 37 § täydentää, kuitenkin rajoittavat viranomaisen toiminnan edunvalvonnan sijaan oikeudenvallonnaksi, ja niiden sivuuttaminen on jo itsessään valitusperuste. Näin ollen viranomaisen aseman vahvistaminen, valitusosoikeuksia lisäämällä tai asianosaisasemaa vahvistamalla, ei mielestäni koidu ongelmalliseksi yksilön oikeusturvan kannalta.

HOL:n tuomat muutokset voidaankin nähdä luonnollisena jatkumona hallintokulttuurin muutokselle kohti modernia hallintoa. Joskin HLL vielä perustui vanhalle hyvinvointivaltion hallinnolle, jossa yksityinen asianosainen nähtiin pikemminkin hallintoalamaisena, ovat hallinto- ja hallintolainkäyttömenettelyssä tapahtuneet muutokset mahdollistaneet yksilön suuremman roolin hallinnossa. Näin ollen, kun yksityisen asianosaisen rooli hallinnossa on korostunut, on kuilu viranomaisen ja yksityisen tietämyksen välillä pienentynyt, eikä viranomaista enää välttämättä nähdä resursseiltaan ylivertaisena osapuolena, jonka rooli hallintoprosessissa tulisi häivyttää.

Kuten aiemmin esittelemässäni Ruotsin mallissa, jossa periaatteessa samanlaisista lähtökohdista päädyttiin kahden asianosaisen malliin, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ja oikeusturvan toteutuminen on mahdollista toteuttaa myös sitä kautta. Suomen järjestelmän muuttaminen vastaamaan kahden tasaveroisen osapuolen asetelmaa ei itse asiassa vaatisi kovinkaan suuria muutoksia säädöksiin – suurimpana muutoksena olisi kuulemismenettelyn laajentaminen siten, että se kattaisi myös päätöksen tehneen viranomaisen. Samalla voitaisiin luopua nyt käytössä olevasta viranomaisen antamasta lausunnosta.<sup>202</sup> Toisaalta hallintotuomioistuimissa käytettävän kaksiasiainosaisuuden taustalla on Ruotsissa monia seikkoja, joita ei Suomen järjestelmästä löydy, kuten kolmiportainen hallintotuomioistuinjärjestelmä sekä tuomioistuinmenettelyä edeltävä hallintomenettely, jossa ylempi viranomainen tutkii alemman päätöksestä tehdyn valituksen. Myöskään FPL ei sisällä HOL 109.3 §:n tai 7 §:n tapaista pykälää, joka mahdollistaisi jonkin muun kuin alkuperäisen hallintopäätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden yleisen edun nimissä.

Heikon kaksiasiainosaisuuden lopullinen kyseenalaistaminen ja siviiliprosessille tyypillisen kaksiasiainosaisuuden esitleminen myös hallintoprosessin puolella olisi myös olennainen tulevaisuuden tutkimuskohde. Teoriassa yksityiselle asianosaiselle ja viranomaiselle siis taattaisiin yhtäläiset oikeudet ja velvollisuudet hallintoprosessissa, mutta viranomaisen toimintaa rajoittaisivat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sekä HOL 37 §, jolloin se ei saisi perusteetonta etua suuremmista resursseistaan tai tietämyksestään. Samat periaatteet takaisivat myös yksilön oikeusturvan sekä asianmukaisen käsittelyn toteutumisen yksittäistapauksessa, tekemällä viranomaisen toiminnasta ennustettavampaa ja rajaamalla sen intressejä pikemmin oikeuden- kuin edunvalvontaan. Lisäksi, kuten Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön asema osoittaa, viranomaiselle on jo HLL:n voimassaoloaikana voitu, ja voidaan edelleen, myöntää asianosaisasema erityislaitilla.

Tällaiset muutokset muokkaisivat hallintoprosessia muutenkin. Kaksiasiainosaisuuden vahvistaminen miltei automaattisesti vähentäisi virallisperiaatteen merkitystä, ellei jopa poistaisi sen kokonaan. Samaten, mikäli taasen kaksiasiainosaisuuden olemassaolo pysyy jatkossakin tulkinnallisena, voisiko hallintoprosessissa vastapuolena toimivan viranomaisen aseman vahvistuessa tämän toiminnassa tapahtuva olennainen virhe nähdä sellaisena oikeudenkäynti- tai menettelyvirheenä, joka mahdollistaisi valittamisen KHO:een

---

<sup>202</sup> Mäenpää 2007 s. 53

purkuperusteella. Samoin, valituslupaperusteiden yhteneväsyydestä johtuen, voitaisiin harkita KKO:n ja KHO:n yhdistämistä yhdeksi suureksi ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Nämä ovat kuitenkin aiheita tulevaisuuden artikkeleihin ja jääkööt ne tässä vaiheessa oman tutkielmani loppukappaleen spekuloinniksi.