

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Hanne-Maria Linnanen

VIRANOMAISEN VALITUSOIKEUS JA YKSILÖN OIKEUSTURVA

Pro gradu – tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2008

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

LINNANEN, HANNE-MARIA: Viranomaisen
valitusoikeus ja yksilön oikeusturva

Pro gradu-tutkielma, 68s., 8 liites.

Julkisoikeus.

Huhtikuu 2008.

Tutkimus käsittelee viranomaisen valitusoikeuden positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia yksilön oikeusturvaan. Tutkimus tarkastelee oikeusdogmaattista metodia hyödyntäen voimassa olevaa viranomaisen valitusoikeutta säätelevää lainsäädäntöä ja sen kehitystarpeita. Lähdeaineistona on pääasiallisesti käytetty oikeustapauksia sekä lainvalmisteluaineistoa.

Viranomaisen valitusoikeutta koskevan lainsäädännön kehittämiskeskustelu on vahvasti keskittynyt pohtimaan muodollisen kaksiasianosaismallin etuja ja haittoja hallintoprosessissa. Valitusoikeuden käytön vahvempi ohjeistaminen hallinnon sisällä tukisi oikeuskäytännön yhtenäisyyttä alhaalta ylöspäin. Rakenteet, joissa sama viranomainen toimii lupaviranomaisena sekä valvontaviranomaisena, tulisi purkaa oikeusjärjestelmän luotettavuuden suojelemiseksi.

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	1
1.1 Tutkimustehtävä ja aiheen rajaus	1
1.2 Tutkielman metodit ja lähdeaineisto	1
1.3 Tutkielman rakenne.....	3
2. Viranomaisen valitusoikeus	6
2.1 Valitusoikeuden määräytyminen hallintolainkäyttölain 6 §:n perusteella	6
2.1.1 Valitusoikeuden yleisiä näkökohtia hallintoprosessissa.....	6
2.1.2 Asianosaisuus	7
2.1.3 Erityislainsäädäntö	9
2.1.4 Julkinen etu.....	11
2.2 Suhde perusoikeuksiin.....	14
2.2.1 Perusoikeuksien kehitys Suomessa	14
2.2.2 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti.....	16
2.2.3 Ympäristö	18
3 Valitus julkisen edun valvontakeinona.....	22
3.1 Julkisen edun käsitteen määrittely.....	22
3.2 Valtion ja kunnan viranomaisten erityispiirteet	24
3.2.1 Kunnallisvalitus ja hallintovalitus	24
3.2.2 Kunnallisia viranomaisia koskeva tulkintakäytäntö.....	25
3.3 Viranomaisen valitusoikeuden suhde yksilön oikeusturvaan.....	28
3.3.1 Viranomaisen muutoksenhakuoikeus perustuslakivaliokunnassa.....	28
3.3.2 Viranomaisen kaksoisrooli ympäristönsuojelulaissa.....	32
3.4 Valitusoikeuden käytön intensiteetti	34
3.4.1 Velvollisuus valittaa: valvontavelvollisuuden laiminlyönti	34
3.4.2 Valitusoikeuden käytön arviointiperusteet.....	39
4. Viranomaisen valitusoikeuden tulkinta oikeusistuimessa	42
4.1 Julkisen edun muodostumisen edellytykset	42
4.2 Yksityisten henkilöiden edunvalvonta tiedonsaantiasiassa.....	45
4.3 Julkisen edun suuruusluokan punnitseminen ympäristöoikeudessa.....	49
5. Valitusoikeuslainsäädännön tulevaisuus ja kehittäminen	54
5.1 Valitusoikeuden nykyinen tilanne	54
5.2 Oikeusministeriön muutosehdotukset	57
5.2.1 Hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän loppuraportti.....	57
5.2.2 Tuomioistuimen kehittämiskomitean mietintö.....	59
5.3 Näkökantoja valitusoikeuden laajentamisesta.....	61
6. Loppupäätelmät	65

Lähteet

Aer, Janne: Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä. Oikeustiede Jurisprudentia. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2003, s. 5 - 62

Aer, Janne: Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus hallintolainkäytössä. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:4. Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. s. 29 – 58.

Ervasti, Kaijus & Kallioinen, Hertta: Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. Helsinki 2003.

Hallberg, Pekka; Ignatius, Pirkko; Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Kauppakaari. Jyväskylä 1997.

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Edita Oyj. Helsinki 2001.

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Edita Publishing Oy. Helsinki 2003.

Kainlauri, Pekka: Eräitä menettelyyn ja viranomaisjärjestelmään liittyviä kysymyksiä. Defensor Legis 4/2003, s. 608 - 619.

Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. Jyväskylä 2004.

Kuusikko, Kirsi: Valitusoikeuden toteutuminen viranomais- ja asianosaissuhteissa – eräitä käytännön esimerkkejä. Matkalla pohjoiseen. Professori Jyrki Virolaisen juhlakirja 26.2.2003. Rovaniemi 2003 s. 231 – 258.

Kuusiniemi, Kari: Kommentteja ympäristökeskuksen valitusoikeudesta. Ympäristöjuriidikka 1/1998, s. 53 – 57.

Mäkinen, Eija: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Finnpublishers Oy. Tampere 2004.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. WSOY. Porvoo 2003.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita. Helsinki 2004.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessioikeus. WSOY. Porvoo 2005.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies 2/2006 s. 142 – 165.

Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki 2003.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1996.

Perusoikeudet. Elektroninen aineisto. WSOYpro. Helsinki 2005. Käytetty 1.4.2008.

Ryynänen Aimo: Kansalaisen ja julkisen hallinnon välisen vastuunjaon uudelleenajattelu. Tieteessä Tapahtuu 7/2006 s. 29 – 37. Saatavilla www-muodossa

<http://www.tieteessatapahtuu.fi/0706/0706Ryynanen.pdf> 03.01.2008.

Siitari-Vanne, Eija: Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä. Lakimies 7-8/2000 s. 1212 – 1236.

Viljanen, Veli-Pekka: Kansalaisten yleiset oikeudet. Tutkimus suomalaisen perusoikeuskäsityksen muotoutumisesta autonomiakaudella ja itsenäisyyden ensi vuosina. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1988.

Virallislähteet

Hallituksen esitys 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Hallituksen esitys 217/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Hallituksen esitys 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Hallituksen esitys 84/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi

Hallituksen esitys 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Hallituksen esitys 28/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitys 151/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä

Hallituksen esitys 127/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta

Hallituksen esitys 128/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maakaasumarkkinalain muuttamisesta

Hallituksen esitys 138/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Hallituksen esitys 115/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvn parantamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallintolainkäytön kehittämisohjelma 2004 – 2007. 2004: 10. Oikeusministeriö.

Hallintolainkäytön kehittäminen. Hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän loppuraportti 30.11.2001. Oikeusministeriö

Lakivaliokunnan mietintö 5/1996 vp. Hallituksen esitys laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö 13/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan lausunto 4/2004 vp. Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 37/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi maakaasumarkkinalain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 36/2004 vp. Hallituksen esitys laeiksi sähkömarkkinalain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 47/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö 2003: 3. Oikeusministeriö.

Ympäristön suojelu rikosoikeudellisin keinoin. Lausuntoja ja selvityksiä 2004:12. Oikeusministeriö

Ympäristövaliokunnan mietintö 4/1999 vp. Hallituksen esitys ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi

Oikeustapakset

KHO 1993 A 9

KHO 1996 A 3

6.5.1998/ 773 KHO:1998:13

6.3.1998/404 KHO

17.11.1999/3075 KHO:1999:62

KHO 29.12.2000/3461

31.12.2001/3362 KHO:2001:68

21.07.2003/1722 KHO:2003:44

28.5.2004/1270 KHO:2004:56

21.5.2004/1192 KHO: 2004:54

22.12.2004/3338 KHO:2004:109

10.2.2005/268 KHO:2005:14

10.5.2005/1062 KHO:2005:26

25.11.2005/3075 KHO: 2005:79

KHO 24.10.2006/2806

29.12.2006/3616 KHO:2006:12

5.3.2007/484 KHO:2007:17

1.10.2007/2438 KHO:2007: 64

18.10.2007/2643 KHO: 2007:72

22.10.2007/2687 KHO:2007:73

EOA 646/2/05

AOK 03.03.1993 Dnro 754/1/91

1. Johdanto

1.1 Tutkimustehtävä ja aiheen raja

Pro graduni aiheena on viranomaisen valitusoikeus, jota käsittelen yksilön oikeusturvan näkökulmasta. Syy tähän valintaan on se, että viranomaisen valitusoikeus voidaan nähdä kahtalaisesti yksilön oikeusturvan kannalta. Käyttäessään valitusoikeuttaan viranomainen voi esiintyä yksityisen henkilön vastapuolena hallintoprosessissa tai sitten jokaiselle kuuluvan perusoikeuden valvojana. Jälkimmäisessä tapauksessa viranomaisen valitusoikeus puolustaa yksilön oikeusturvaa pyrkimään huolehtimaan perusoikeuden toteutumisesta, mutta samanaikaisesti voi loukata esimerkiksi maanomistajan oikeutta omaisuudensuojaan. Ristiriita viranomaisen valitusoikeuden ja perustuslain 21 §:n välillä on aiheeni kannalta hyvin tärkeä kysymys, joten olen halunnut ottaa sen mukaan jo tutkielmani otsikoinnissa.

Olen valinnut viranomaisen valitusoikeuden perusteista erityisesti käsiteltäväksi mahdollisuuden valittaa julkisen edun perusteella. Julkisen edun käsitettä ei ole lainsäädännössä tarkkaan määritelty. Valitusperusteena se on tulkinnanvarainen. Viranomaisella on oikeus valittaa, mikäli sen valvottavana on erittäin tärkeä julkinen etu, eikä tällöin valitusoikeus edellytä erityislainsäädäntöä tai asianosaisasemaa. Hallintolainkäyttölakia (586/1996) säädettäessä lakivaliokunta totesi lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa¹ viranomaisen valitusoikeuden määrittelyn jäävän laajalti oikeuskäytännön varaan. Julkinen etu arvioidaan tapauskohtaisesti, joten sen valitseminen tarkemman tarkastelun kohteeksi tukee valitsemani yksilön oikeusturvaan keskittyvää näkökulmaa.

Tutkimustehtäväni on tarkastella viranomaisen valitusoikeuden suhdetta yksilön oikeusturvaan. Tavoitteenani ei ole arvioida viranomaisen muutoksenhaun vaikutuksia yksilön perusoikeuksista käsin, vaan valitsemani näkökulma keskittyy viranomaiseen. Pyrin selvittämään, millaisia positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia viranomaisen valitusoikeudella on yksilön perusoikeuksiin. Toisena tutkimustehtävänäni on selvittää, onko voimassaolevassa viranomaisen valitusoikeutta koskevassa lainsäädännössä muutostarpeita, ja jos on, millaisia?

1.2 Tutkielman metodit ja lähdeaineisto

Viranomaisen valitusoikeus on vahvasti ympäristöoikeuteen liittyvä aihe. Useimmin viranomaisen valitusoikeuden yhteydessä esille nousevat yksilön perusoikeudet ovat oikeus oikeudenmukaiseen

¹ ks. LaVM 5/1996, yksityiskohtaiset huomautukset, 6 §. Edilex.

oikeudenkäyntiin sekä oikeus ympäristöön. Tämä heijastuu myös lähdemateriaaliini. Viranomaisen valitusoikeutta on tutkittu omana kokonaisuutenaan lähinnä ympäristöoikeuden alalla. Hallintoprosessia kuvaavissa kirjoissa valitusoikeus sivutaan useimmiten lyhyellä maininnalla. Pyrin kuitenkin mahdollisuuksien mukaan käsittelemään viranomaisen valitusoikeutta yleisemmällä tasolla keskittymättä erityisesti ympäristöoikeuteen.

Lähdemateriaaliini koostuu suurimmaksi osaksi oikeustapauksista ja lainvalmisteluaineistosta. Oikeustapaukset ovat jo tutkimustehtäväni kannalta merkittävässä roolissa, koska viranomaisen valitusoikeuden tosiasiallinen sisältö määräytyy oikeuskäytännön kautta. Oikeusministeriö on julkaissut runsaasti aineistoa hallintolainkäyttölain kehittämistarpeista ja näistä useimmissa käsitellään myös viranomaisen valitusoikeutta.

Viranomaisen valitusoikeudesta on olemassa artikkeleita, mutta ei yhtäkään kirjaa. Aihealue on melko kapea, koska pohjimmiltaan kysymys on yhden momentin sisällöstä vaikutuksineen, ei laajasta kokonaisuudesta kuten esimerkiksi viran siirrosta. Tämä on tuottanut minulle tiettyjä vaikeuksia laajentaa pro gradu-työni siltä normaalisti edellytetyyn laajuuteen. Olen tietoisesti halunnut säilyttää kapean näkökulman, varsinaiseen aiheeseeni keskittyen, enkä ottaa mukaan esimerkiksi yleistä muutoksenhakua kasvattaakseni sivumäärää. Mielestäni ei ole myöskään ollut perusteltua tarkastella laajemmin yksilön perusoikeuksia kuin niiltä osin, kun ne läheisesti liittyvät viranomaisen valitusoikeuteen. Esimerkiksi omaisuudensuojan käsitteleminen olisi voinut olla perusteltua, mikäli kyseessä olisi selkeästi ympäristöoikeudellinen työ, mutta oma näkökulmani viranomaisen valitusoikeuteen on hallinto-oikeudellinen.

Tutkielmani metodi on oikeusdogmaattinen. Pyrin selvittämään viranomaisen valitusoikeuden suhdetta yksityisen henkilön oikeusturvaan. Samoin tutkin sitä, miten viranomaisen valitusoikeutta, erityisesti julkisen edun perusteella, tulkitaan osana voimassaolevaa oikeutta ja millaisia muutostarpeita valitusoikeuslainsäädännössä on.

Tutkiessani viranomaisen valitusoikeuden tulkintaa korkeimman hallinto-oikeuden (myöhemmin KHO) vuosikirjaratkaisuissa olen rajannut käyttämäni oikeustapaukset hallintolainkäyttölain voimassaolon aikaan. Viranomaisen valitusoikeutta koskevia tapauksia löytyy oikeuskäytännöstä paljon. Olen jättänyt aineistostani pois hallinto-oikeuksien ratkaisut ja keskittynyt korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuihin niiden oikeudellisen painoarvon vuoksi. Oikeustapausten

suuren määrän vuoksi tutkimustehtäväni toteuttaminen pro gradun laajuisena työnä ei olisi muutoin mahdollista.

Olen valinnut tarkemmin käsiteltäväksi joitain vuosikirjaratkaisuja, joissa arvioidaan milloin viranomaisella on oikeus valittaa sen valvoman erittäin tärkeän julkisen edun perusteella. Edilex-tietokannasta hakusanoilla ”viranomaisen valitusoikeus” saadaan tulokseksi 53 tapausta, joista 49 voimassa olevan hallintolainkäyttölain ajalta. Asiasanoihin ja tekstiin perustuva haku ei toimi virheettömästi. Olen karsinut pois tapaukset, jotka eivät ole relevantteja. Neljästätoista tapauksesta, joissa kysymys on siitä, milloin viranomaisella on valitusoikeus, kaksitoista koskee valitusoikeutta nimenomaan julkisen edun perusteella. Neljä tapauksista on hyväksytty, kolme hylätty ja viisi jätetty tutkimatta. Kahdessa tapauksessa on ratkaisusta jouduttu äänestämään. Näistä olen edelleen ottanut tarkasteltavaksi sellaiset, jotka koskevat samaa asiakokonaisuutta ja täten tarjoavat mahdollisuuden tutkia mahdollista tulkintalinjaa tai joiden perusteluista ilmenee viranomaisen valitusoikeuden kannalta jokin erityisen mielenkiintoinen seikka.

Pyrkimyksenäni on ollut saada kokonaiskuva siitä, miten viranomaisen valitusoikeutta julkisen edun perusteella on tulkittu korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Vuosikirjaratkaisut eivät sellaisenaan kuvasta kaikkien viranomaisen valitusoikeutta koskevien oikeustapausten määrää, mutta niitä voitaneen pitää varovaisena viittauksena kehityksen suunnasta. Ratkaisut valitaan vuosikirjaan niiden muita tärkeämmän tulkinnallisen painoarvon vuoksi. Hätiköityjä johtopäätöksiä ei pidä tietenkään tehdä, mutta kapeankin otantani perusteella korkeimmalla hallinto-oikeudella näyttää olevan joitain tulkinnallisia, toistuvia valintoja viranomaisen valitusoikeutta koskevissa ratkaisuisaan.

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielmani toinen luku käsittelee viranomaisen valitusoikeuden yleisiä näkökohtia ja toimii aihepiirin perusasioiden esittelynä. Viranomaisen valitusoikeus ei ole hallinto-oikeuden keskeisimpiä kysymyksiä ja tutkielmaseminaareihin osallistuessani huomasin, ettei aihe ollut lainkaan tuttu muille seminaarin opiskelijoille. Siksi katsoin parhaaksi aloittaa pro gradu – tutkielmani lyhyellä selvityksellä siitä, mistä aiheessani on kysymys. Käyn läpi, mikä viranomaisen valitusoikeus on ja mihin se perustuu.

Toisen luvun jälkimmäisenä teemana ovat viranomaisen valitusoikeuden kannalta tärkeimmät perusoikeudet. Oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin voitaneen pitää perustana sille, miksi viranomaisen valitusoikeus sisältää minkäänlaista ristiriitaista problematiikkaa. Oikeus ympäristöön on tärkeä lähinnä siksi, että viranomaisen valitusoikeutta sovelletaan useimmiten ympäristöoikeuden alalla.

Kolmannessa luvussa tarkastelen valitusta julkisen edun valvontakeinona. Julkisen edun käsitettä ei ole täsmällisesti määritelty, vaan esimerkiksi viranomaisen valitusoikeuden kohdalla sen on toivottu täsmentyvän oikeuskäytännön kautta. Julkisen edun käsite sekoittuu helposti yleisen edun kanssa, ne ovat osittain päällekkäiset, joten sivuan myös sitä lyhyesti. Olen ottanut kokonaisuuteen mukaan myös erilaiset valituslajit, lähinnä hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen, koska erityisesti kunnallisvalituksen kohdalla voitaneen katsoa olevan kysymys yksityisen henkilön suorittamasta edunvalvonnasta kun hän tekee valituksen kunnan jäsenenä.

Perustuslakivaliokunnan viranomaisen valitusoikeutta koskevat kannanotot korostavat asianmukaisen menettelyn vaatimusta. Valiokunnalla on selkeä linja siinä, miten viranomaisen valitusoikeutta tulee tulkita perustuslain 21 §:n kannalta ja se vaikuttaa merkittävästi mahdollisiin laajentamissuunnitelmiin. Kolmannen luvun lopussa tuon esille sen, miten asianmukaisen menettelyn vaatimus ei ole kaikissa suhteissa toteutunut alueellisten ympäristökeskusten osalta.

Erityisen mielenkiintoinen mutta vähälle huomiolle jäänyt kysymys koskee viranomaisen valitusoikeuden käytön intensiteettiä. Valitusoikeus on pitkälti harkinnanvarainen; viranomaisella ei ole käytössään täsmällistä ohjeistusta siitä milloin julkinen etu on niin tärkeä, että hänen tulee pyrkiä turvaamaan sitä käyttämällä valitusoikeuttaan. Pyrin selvittämään oikeustapausten kautta, voiko viranomaisen suorastaan alittaa toimivaltansa jos hän ei käytä valitusoikeuttaan. Miten korkea valituskyynnys on? Voidaanko katsoa, että viranomaisella on velvollisuus valittaa? Nämä kaikki ovat yksilön oikeusturvan kannalta tärkeitä kysymyksiä.

Neljäs luku keskittyy viranomaisen valitusoikeuden tulkintaan tuomioistuimissa. Olen valinnut käsiteltävät tapaukset luvussa 1.2 selvittämieni perusteiden avulla. Neljäs luku muodostaa pro graduni itsenäisen tutkimusosion, jossa pyrin löytämään toistuvia yhtäläisyyksiä korkeimman hallinto-oikeuden viranomaisen valitusoikeutta koskevista ratkaisuista ja niiden avulla vetämään varovaisia suuntaviivoja siitä, mitä voitaisiin ehkä pitää tulkintakäytäntönä.

Viidennessä luvussa käsittelen viranomaisen valitusoikeuden tulevaisuutta. Valitusoikeus on hajallaan useissa eri laeissa eikä sitä voitane luonnehtia kovin onnistuneeksi ratkaisuksi, koska viranomaisen valitusoikeutta käsitellään säännöllisesti oikeusministeriön lainvalmisteluosaston hallintolainkäytön kehittämistä ja muuttamista käsittelevissä julkaisuissa. Tutkin viranomaisen valitusoikeuden nykytilasta ja kehittämistarpeista esitettyjä kantoja.

Kuudennessa luvussa teen loppuyhteenvedon tutkimustehtäväni onnistumisesta ja pro graduni muodostamasta kokonaisuudesta.

2. Viranomaisen valitusoikeus

2.1 Valitusoikeuden määräytyminen hallintolainkäyttölain 6 §:n perusteella

2.1.1 Valitusoikeuden yleisiä näkökohtia hallintoprosessissa

Peruslähtökohtana lainsäädännössä on se, että sillä on valitusoikeus jolla on oikeussuojan tarve. Hallintovalituksen osalta valitusoikeus määräytyy hallintolainkäyttölain perusteella ja kunnallisvalituksessa kuntalain (365/1995) 92 § mukaan.²

Viranomaisen valitusoikeus perustuu hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momenttiin. Siinä säädetään, että viranomaisella on lisäksi valitusoikeus jos se on tarpeen tämän valvoman julkisen edun vuoksi tai erityislain perusteella. Sanalla ”lisäksi” viitataan hallintolainkäyttölain 1 momenttiin. Viranomaisella, joka ei ole asianosaisasemassa on valitusoikeus kun valitusoikeudesta on laissa nimenomainen erityissäännös tai kun valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.³

Mielenkiintoisesti hallintolainkäyttölain 6 § tai sitä koskeva hallituksen esitys ei määrittele sitä, mitä lainkohdassa tarkoitetaan ilmaisulla ”viranomainen”. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentti ei erottele päätöksen tehnyttä tai muuta viranomaista⁴. Tämä johtunee siitä, että valitusoikeus saattaa julkisen edun perusteella kuulua sellaisellekin viranomaiselle, jonka tehtäviin julkisen edun valvominen kuuluu mutta joka ei ole tehnyt päätöstä kyseisessä asiassa⁵.

Viranomaisen valitusoikeus ilmenee kahdessa erilaisessa tilanteessa. Ensinnäkin viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä voidaan valittaa, jolloin se saatetaan kumota ja viranomainen tahtoo saattaa alkuperäisen päätöksensä voimaan jatkovalituksella. Toiseksi joku muu viranomainen kuin se, joka teki päätöksen, voi haluta joko muuttaa tai kumota päätöstä.⁶

² Kuusikko 2003 s. 232 – 233.

³ HE 217/1995 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 6 §. Edilex.

⁴ Aer 2006 s. 41.

⁵ Esimerkiksi ylioppilastutkintolautakunta vuosikirjaratkaisussa 5.3.2007/484 KHO: 2007: 17.

Ylioppilastutkintolautakunnalla oli julkisen edun valvontatehtävän perusteella valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla oli kumottu aikuislukion rehtorin päätös hylätä ylioppilaskokelaan kaikki keväällä 2006 suorittamat ylioppilaskokeet. Ks. myös tarkempi seloste tämän pro gradu-tutkielman sivulta 13.

⁶ Kuusikko 2003 s. 234 – 235.

Perinteisesti on ajateltu, että valtio on yksi oikeussubjekti eikä viranomaisen ole tahdottu hakevan muutosta toisen viranomaisen päätökseen. Viranomaisella ei ole valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että se on tehnyt päätöksen jonka valitusviranomainen on kumonnut. Tähän sääntöön on poikkeuksena kunta valittaessaan hallintotuomioistuimen ratkaisusta.⁷

Hallintolainkäyttölaki käsittelee ensisijaisesti muutoksen hakemista ja valituksen käsittelyä eikä niinkään sääntele viranomaisen ja yksityisen asianosaisen välisiä oikeusriitoja. Tähän painotukseen syynä on viranomaiselta puuttuva asianosaisasema. Oikeusriita edellyttää kahta osapuolta.⁸

Vain valtioneuvoston ja sen alaisten viranomaisten tai kunnan viranomaisen päätöksestä voi yleensä valittaa. Ainoastaan sellainen viranomaispäätös, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta kelpaa valituksen kohteeksi. Muiden kuin viranomaisten tekemät päätökset ovat valituskelpoisia vain erityissäännöksen perusteella. Valitusta ei voi myöskään tehdä valmistelusta, yleistoimista, suunnitelmista eikä hallinnonsisäisestä tai tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

2.1.2 Asianosaisuus

Asianosaisen käsite määritellään hallintolain (434/2003) 11 §:ssä, jossa säädetään asianosaisen olevan se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentti säättää valitusoikeuden sille, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Viranomainen ei ole itsenäinen oikeussubjekti vaan valtion, julkisyhteisön tai kunnan toimielin. Viranomaisen yleiseen tunnusmerkistöön kuuluu julkisoikeudellisten tehtävien hoitaminen lain, lain nojalla annetun asetuksen tai normipäätöksellä luodun toimivallan eli kompetenssin puitteissa⁹. Viranomainen hoitaa aina julkista viranomaistehtävää tai tehtäviä. Niillä ei ole omia, itsenäisiä oikeuksia tai etuja eivätkä ne ole hallintoasiaa käsitellessään asianosaisia, jotka voisivat käydä oikeutta omansa tai toisen viranomaisen päätöksen lainmukaisuudesta.¹⁰ Viranomaiselta siis puuttuu valitusoikeus silloin, kun se toimii asemassaan julkisen vallan käyttäjänä ja soveltajana¹¹.

⁷ Kuusikko 2003 s. 235.

⁸ Mäenpää 2006 s. 147.

⁹ Heuru 2001 s. 157,

¹⁰ 28.5.2004/1270 KHO 2004: 56. Oikeusaputoimistolla ei ollut oikeutta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus oli myöntänyt oikeusapua.

¹¹ Mäenpää 2005 s. 273.

Viranomainen voi kuitenkin toimia julkisyhteisön edustajana julkisyhteisön ollessa asianosainen. Valtiot ja kunnat ovat esimerkiksi maanomistajina, rakentajina tai luvan hakijoina yksityiseen asianosaiseen rinnastettavassa asemassa ja voivat käyttää samalla tavalla valitusoikeutta¹². Tällöin viranomainen voi olla asianosaisena jo ensiasteen hallintomenettelyssä ja käyttää puhevaltaa, mutta asianosaisuuden peruste on muodollinen eikä aineellinen.¹³

Valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomainen ei ole asianosainen, ellei se ole itse valittajana pannut prosessia alulle. Päätöksen tehneellä viranomaisella on kuitenkin katsottu olevan eräänlainen ”heikko asianosaisasema” kun käsitellään sen päätöksestä tehtyä valitusta. Kuulemisen sijasta päätöksen tehneeltä viranomaiselta pyydetään vain lausunto eikä se voi vaatia suullista käsittelyä hallinto-oikeudessa.¹⁴

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002 vp)¹⁵ todetaan, että valitusoikeuden lähtökohtana on kuitenkin asiassa annetun päätöksen välitön oikeusvaikutus. Esityksessä viitataan hallinto-oikeudelliseen valitusoikeuteen ja todetaan, että valituksen tekijällä voi olla asianosaisasema valitusviranomaisessa vaikka tämä ei olisikaan ollut asianosaisena ensi asteessa¹⁶. Valitusoikeuden asianosaiskäsite ja hallinto-oikeuden asianosaiskäsite eroavat toisistaan siten, että valitusoikeudessa päätös kohdistuu tai sillä on välittömiä vaikutuksia asianosaiseen. Hallintoasiassa asianosaisuuteen riittää se, että asia koskee kyseistä henkilöä¹⁷.

Asianosaisen asemaa tarkastellessa täytyy ottaa huomioon tehdyn päätöksen luonne. Asianosaisasema määräytyy päätöksen oikeudellisista vaikutuksista käsin ja edellyttää viranomaisen itsenäistä, tapauskohtaista harkintaa. Vasta päätöksen vaikutuksia arvioimalla voidaan selvittää, onko päätöksellä sellaisia välittömiä, henkilöön kohdistuvia vaikutuksia jotka luovat asianosaisaseman.¹⁸

¹² Hallberg, Ignatius ja Kanninen 1997 s. 101.

¹³ Aer 2006 s. 37.

¹⁴ Mäenpää 2006 s.153.

¹⁵ HE 72/2002 vp s. 67 - 68.

¹⁶ Kuusikko 2003 s. 244.

¹⁷ Kuusikko 2003 s. 244.

¹⁸ Kuusikko 2003 s. 245.

2.1.3 Erityislainsäädäntö

Lakivaliokunta on todennut jo antaessaan lausunnon hallituksen esityksestä hallintolainkäyttölainsäädännöstä (LaVM 5/1996 – HE 217/ 1995 vp) että viranomaisen valitusoikeutta käsittelevä pykälä on yleissäännös, jonka tarkoituksena ei ole nykyisen käytännön muuttaminen. Valiokunta katsoi myös, että säännösten täsmentäminen olisi asianmukaista mutta se tapahtuu parhaiten ja tarkoituksenmukaisimmin erityislaeissa.¹⁹

Perustuslain 21 §:n tulkintakäytännön perusteella viranomaisen valitusoikeuden perusteena toimivan säännöksen tulee olla säädetty eduskuntalain ja siinä täytyy yksilöidä mikä viranomainen valitusoikeutta käyttää ja missä asioissa. Näiden lakien voimaantulosäännöksissä on muistettava ottaa huomioon, onko tarkoitus ulottaa valitusoikeus vain uusien säännösten nojalla ratkaistaviin vai myös aikaisempien säännösten perusteella ratkaistuihin asioihin.²⁰

Erityislainsäädännössä valitusoikeus on annettu ensi asteen hallintopäätöksen tehneelle viranomaiselle tai muulle viranomaiselle, jonka tehtävänä on valvoa asiassa julkista etua. Samassa asiassa valitusoikeus voi kuulua useallekin eri viranomaiselle erityissäännösten nojalla.²¹ Jos erityislaki säättää viranomaiselle valitusoikeuden, tapausta ei ole välttämätöntä tutkia muiden valitusperusteiden kuten julkisen edun osalta.

Korkein hallinto-oikeus on tehnyt ratkaisun, jossa erityislainsäädännössä perustettu valitusoikeus katsottiin mitättömäksi, koska valittajaviranomaisella ei ollut valvottavanaan julkista etua. Viestintäviraston valitusoikeudesta säädetään Postipalvelulain (1071/2001) 38a §:ssä että Viestintävirastolla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos hallinto-oikeus on kumonnut Viestintäviraston päätöksen tai muuttanut sitä. Valitusoikeus vahvistetaan myös Viestintämarkkinalain (393/2003) 127 §:n 2 momentissa, jossa säädetään Viestintävirastolla olevan oikeus valittaa saman lain 1 momentissa tarkoitettua hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus on kumonnut liikenne- ja viestintäministeriön tai Viestintäviraston päätöksen tai muuttanut sitä.

Kuitenkin korkein hallinto-oikeus ratkaisussaan 24.10.2006/2804 jätti tutkimatta Viestintäviraston valituksen hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla kumottiin Viestintäviraston päätös television

¹⁹ LaVM 5/1995 – HE 217/1995, 6§

²⁰ Aer 2006 s. 35 - 36.

²¹ Oikeusministeriö 2001 s. 16.

tarkastusmaksun määräämisestä sekä poistanut tarkastusmaksun. Korkeimman hallinto-oikeuden kannan mukaisesti Viestintävirastolla ei ollut televisiolupamaksun osalta sellaista julkisen edun valvontatehtävää, että Viestintäviraston valitusoikeuden epääminen olisi vaarantanut hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun erittäin tärkeän julkisen edun toteutumisen. Myöskään oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen ei edellyttänyt valitusoikeuden myöntämistä Viestintävirastolle.

Erityislaeissa valitusoikeuden perustavia säädöksiä on kirjoitettu kahdella tavalla. Ensimmäisessä ryhmässä säädös on kirjoitettu avoimesti siinä mielessä, että tilannetta jossa voi valittaa ei yksilöidä. Tällainen valitusoikeus on alueellisella ympäristökeskuksella. Ympäristönsuojelulain (86/2000) 97 §:n 1 momentin kohdassa 4 todetaan: ”[Valitusoikeus on: ...] 4) alueellisella ympäristökeskuksella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella. ” Säädöksen perusteella ympäristökeskus voi siis valittaa katsoessaan sen tarpeelliseksi.

Toisesta ryhmästä hyviä esimerkkejä ovat erilaisille virastoille myönnetyt valitusoikeudet. Säädöksessä mainittu virasto voi valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla kyseisen viraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Tätä kirjoitusasua käyttäen valitusoikeus on säädetty esimerkiksi Viestintävirastolle, Ulkomaalaisvirastolle ja Elintarvikevirastolle. Esimerkkinä Ulkomaalaislain 195 §, jossa todetaan seuraavasti: ”Ulkomaalaisvirastolla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Ulkomaalaisviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu.”

Viranomaiselle on erityislainsäädännössä säädetty valitusoikeus useimmiten ympäristölainsäädännön alalla. Oikeus ympäristöön (perustuslain, myöhemmin PL 20.2 §) on kasvoton perusoikeus siinä mielessä, että ympäristö ei voi itse valvoa omia etujaan vaikka terveellinen elinympäristö onkin taattu jokaiselle perustuslain tasolla. Siksi on ollut tärkeää turvata perusoikeuden toteutuminen säätämällä viranomaiselle valitusoikeus erikseen.

Valitusoikeuksia perustetaan erityislainsäädännössä myös edusmiehille. Verolaeissa säädetään veroasiamiehen valitusoikeudesta. Veronsaajien puolesta valitusoikeus on veroasiamiehellä, valtiolla, kunnalla ja Kansaneläkelaitoksella.²²

²² Oikeusministeriö 2001 s. 17.

2.1.4 Julkinen etu

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus syntyy vain tärkeän julkisen edun valvojana. Muun viranomaisen valitusoikeus edellyttää erittäin tärkeän julkisen intressin valvontaa.

Viranomaisen yleinen valvontavelvollisuus ei sellaisenaan riitä valitusoikeuden perusteeksi vaan perusteena tulee olla erityisen tärkeän julkisen edun valvominen. Kuusikon mukaan pelkkä lainsäädännössä oleva maininta julkisen edun valvonnasta ei ole välttämättä riittävä etenkin sellaisissa tilanteissa, joissa sille voidaan antaa lähinnä valtion prosessuaalisen edustamisen luonne (kantaa ja vastaa valtion puolesta) koska tällöin tarkoituksena on ratkaista viranomaisen toimivalta lähinnä yksityisoikeudelliselta kannalta²³. Mäenpää puolestaan toteaa, että esimerkiksi ministeriölle kuuluva vastuu oman hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta (PL 68.1 §) tai kunnanhallituksen vastuu kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta ei sellaisenaan perusta valitusoikeutta vaikka tällaiseen vastuuseen sisältyy myös valvontatehtävä²⁴.

Viranomaisella on useimmin valitusoikeus sellaisesta päätöksestä joka koskee ympäristöä tai kunnan lakisääteisten tehtävien valvontaa. Tavanomaisesti valitusoikeuden perustava päätös on luonteeltaan yleinen eikä koske suoraan yhden yksittäisen henkilön henkilökohtaista asiaa. Ympäristöä ja maankäyttöä koskevissa asioissa viranomaisen valitusoikeus voi koskea yhden henkilön asiaa liittyen henkilön omistamaan alueeseen ja sen käyttöön. Tällöin valvontatehtävä voidaan perustaa yhteisöoikeuteen ja sen luomiin velvoitteisiin.²⁵

Julkisuuslainsäädännön osalta viranomaisen valitusoikeutta tulkitaan eri tavoin riippuen siitä, onko kyseessä valtion vai kunnan toimielin. Ratkaisussa 10.5.2005/1062 KHO:2005:26 tutkittiin kaupungin opetuslautakunnan valitus julkisuusasiassa, vaikka aikaisemmin valitusoikeuden puuttumisen takia oli jätetty tutkimatta poliisilaitoksen tekemä valitus julkisuusasiasta ratkaisussa 6.5.1998/773 KHO:1998: 13. Samaan tapaan aikaisempaa lainsäädäntöä tulkittiin lautakuntien kohdalla ratkaisussa KHO 1996 A3 ja KHO 1993 A 9.²⁶

²³ Kuusikko 2003, s. 236.

²⁴ Mäenpää 2005 s. 276.

²⁵ Kuusikko 2003, s. 237 – 238.

²⁶ Aer 2006 s. 46.

Kun erityissäännös valitusoikeudesta puuttuu, valitusoikeuden laajuutta arvioidaan valvottavana olevan edun luonteen sekä viranomaisen viranomaistehtävien määrittelyn perusteella. Valitusoikeus katsotaan olevan helpoimmin olemassa ympäristökysymyksissä koska yleinen edun valvonta on helppoa mieltää viranomaisten tehtäväksi olemassa olevan ympäristökeskusten valitusoikeutta koskevan lainsäädännön vuoksi. Valitusoikeutta tulkitaan viranomaiselle myönteisesti myös valtion ja kunnan välisissä suhteissa.²⁷

Julkisen edun luonne vaikuttaa siihen myönnetäänkö viranomaiselle valitusoikeus. KHO on linjannut että valtion viranomaisille annetaan valitusoikeus kunnan lakisääteiksi katsottavien tehtävien valvontaan. KHO:n ratkaisussa 6.3.1998/404 KHO katsoi, että ympäristökeskuksella oli oikeus valittaa kunnan terveys- ja ympäristölautakunnan päätöksestä vapauttaa 353 jätteen haltijaa velvollisuudesta liittyä järjestettyyn jätteen kuljetukseen²⁸.

Perustelulausumassaan KHO totesi, että alueellisen ympäristökeskuksen tehtävistä säädettiin yleisesti ympäristöhallintolain 4 §:ssä jonka 2 momentin 2 kohdan mukaan alueellinen ympäristökeskus valvoo yleistä etua ympäristöasioissa. Jätelain 37§:n mukaan alueellinen ympäristökeskus ohjaa ja kehittää mainitussa laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä ja määräyksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan sekä valvoo näiden säännösten ja määräysten noudattamista. Valitukseen annettavalla ratkaisulla oli olennainen merkitys järjestetyn jätteenkuljetuksen toimenpään kunnassa. Keskuksen valitusoikeus oli tämän vuoksi tarpeen sen valvottavana olevan edun vuoksi.

Ratkaistaessa, onko viranomaisella valitusoikeus erittäin tärkeän julkisen edun perusteella, KHO on usein nostanut esille sen, miten viranomaisen tehtävät on määritelty laissa.

Vuosikirjaratkaisussa 17.11.1999/3075 KHO:1999:62 korkein hallinto-oikeus jätti tutkimatta riistanhoitoyhdistyksen valituksen joka koski maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöstä hirvien pyyntiluvista. KHO totesi, että riistanhoitoyhdistyksen metsästyslain (615/1993) 63 §:n 1 ja 4 momentissa määritellyt tehtävät koskevat metsästyksen välitöntä valvontaa eikä sen tehtäviin täten kuulu sellaista hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisen edun valvontaa

²⁷ Kuusikko 2003 s. 239.

²⁸ Kuusikko 2003, s. 237. Ks. myös Aer 2006 s. 43.

jonka toteuttamiseksi sillä olisi oikeus valittaa maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksestä.

29

Samalla tavalla vuosikirjaratkaisussa 5.3.2007/484 KHO:2007:17 korkein hallinto-oikeus katsoi, että ylioppilastutkintolautakunnalla oli oikeus valittaa julkisen edun valvontatehtävän perusteella hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla oli kumottu aikuislukion rehtorin päätös hylätä ylioppilaskokelaan kaikki keväällä 2006 suorittamat ylioppilaskokeet.

Ylioppilaskokelas A oli poistunut kokeesta ennen kello kahtatoista annettujen ohjeiden vastaisesti ja täten törkeästi rikkonut järjestystä. Aikuislukion rehtori hylkäsi 28.4.2006 tekemällään päätöksellä kaikki A:n keväällä 2006 suorittamat ylioppilaskokeet. Turun hallinto-oikeus hyväksyi A:n rehtorin päätöksestä tekemän valituksen ja kumosi rehtorin päätöksen. Hallinto-oikeuden mukaan pelkkä koetilanteesta poistuminen vastoin ohjetta ei ollut Ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain 11 §:n vastainen. Aikuislukion rehtori sekä ylioppilastutkintolautakunta valittivat hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

KHO ratkaisi, että aikuislukion rehtori ei ole hallintolainkäyttölain 6§ 1 momentissa tarkoitettu asianosainen johon päätös olisi kohdistettu tai jonka etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen se välittömästi vaikuttaisi. Missään laissa ei ole säädetty, että aikuislukion rehtorilla olisi valvottavanaan julkista etua jonka vuoksi valitusoikeus olisi tarpeen. KHO jätti rehtorin valituksen tutkimatta. Sen sijaan KHO hyväksyi ylioppilastutkintolautakunnan valituksen ja kumosi Turun hallinto-oikeuden päätöksen. Lukiolain 18b §:n (629/1998) mukaan ylioppilastutkintolautakunta vastaa ylioppilastutkinnon johtamisesta, järjestämisestä ja toimeenpanosta. Ylioppilastutkintolautakunta antaa määräyksiä kokeiden sisällöstä, koejärjestelyistä ja kokeen arvostelusta. Valtakunnallisessa kokeessa koetilaisuudesta poistumista koskevan määräyksen rikkominen estää kokeesta myöhästyvien kokelaiden osallistumisen kokeeseen. KHO katsoi, että ylioppilastutkintolautakunnalla oli tapauksessa valvottavanaan hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu julkinen etu ja siten oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä.

²⁹ 17.11.1999/3075 KHO:1999:62. Edilex.

2.2 Suhde perusoikeuksiin

2.2.1 Perusoikeuksien kehitys Suomessa

Ensimmäisen kerran perusoikeuden käsite esiintyi suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa 1870- 1880 lukujen vaihteessa. Lainsäädännössä sekä eduskuntatyöskentelyssä perusoikeuskäsitettä ryhdyttiin käyttämään vuoden 1906 eduskuntavaalien alla. Leo Mechelinin vuonna 1905 laatimaan hallitusmuotoluonnokseen sisältyi perusoikeusluku. Suomi liittyi länsimaiseen perusoikeustraditioon vahvistamalla perustuslakina lain lausunto-, yhdistymis-, ja kokoontumisvapaudesta vuonna 1906.³⁰

Perusoikeuksien varsinainen läpilyönti tapahtui vuoden 1919 hallitusmuodossa, jonka toinen luku käsitteli kansalaisten yleisiä oikeuksia. Useimmat hallitusmuodon turvaamista oikeuksista olivat vapausoikeuksia, joka oli tyypillistä länsimaiselle liberalistiselle perusoikeustraditiolle. Tähän ryhmään hallitusmuodossa kuuluivat hengen ja kunnian suoja sekä henkilökohtainen vapaus, omaisuudensuoja, liikkumis- ja oleskeluvapaus sekä vapaus valita asuinpaikka, uskonnonvapaus, sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus. Lisäksi turvattiin kotirauhan loukkaamattomuus, kirje-, puhelin- ja lennätinsalaisuus sekä yleinen yhdenvertaisuus. Laissa säädettiin myös suomen ja ruotsin kielen tasa-arvosta. Vaalioikeuksista säädettiin jo vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksessä, josta ne siirrettiin vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen.³¹

Perusoikeusluvun muotoilu, käsitys siitä mitä aineellisia perustusoikeuksia perustuslakiin tuli kirjata sekä varsinainen luetteloidea olivat peräisin 1800-luvun eurooppalaisista perusoikeuksista. Viljasen arvion mukaan aineelliselta kattavuudeltaan perusoikeusluku vastasi Belgian vuoden 1831 perustuslain tasoa. Hän sijoittaa samaan valtiosääntöperheeseen myös Frankfurtin kansalliskokouksen hyväksymän luettelon Saksan kansan perusoikeuksista (1848/49) sekä Preussin perustuslain vuodelta 1850.³²

Vuoden 1919 hallitusmuodossa perusoikeudet koskivat ainoastaan Suomen kansalaisia. Niihin sisältyi maininta siitä, että perusoikeuden käyttämisestä tai rajoittamisesta säädetään lailla. Lakivarausten täsmällinen sisältö vaihteli säädöskohtaisesti. Esimerkiksi henki turvattiin ”lain

³⁰ Ojanen 2003, s.15.

³¹ Ojanen 2003, s. 20 – 22.

³² Viljanen 1988, s. 250.

mukaan”, liikkumisvapaus ”mikäli laissa ei ole muuta säädetty”. Kotirauhan todettiin olevan loukkaamaton ja kotietsinnän edellytyksistä ja toiminnasta säädettiin lailla.³³

Hallitusmuodon 95 § antoi perustan poikkeuslaki-instituutiolle. Poikkeuslakeja käytettiin runsaasti yhteiskunnallisesti vaikeissa kysymyksissä. Vuoteen 1937 mennessä 10 % hyväksytyistä lakiehdotuksista säädettiin poikkeuslakeina. Valtaosa näistä laeista liittyi omaisuudensuojaa koskeviin kysymyksiin nostaten sen perustuslainturvan korostuneeseen asemaan suomalaisessa perusoikeusajattelussa.³⁴

Viljanen toteaa kriittisesti, että suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä nimenomaisesti muodollinen aspekti oli hallitseva. Olennaista oli, että rajoitettaessa perusoikeuksien perustuslainvoimaisesti turvattua ydinaluetta eduskuntakäsittelyssä noudatettiin tiettyjä muotovaatimuksia. Perusoikeuksien aineellinen turvaaminen ei saanut yhtä paljon huomiota osakseen. Suomalaisessa järjestelmässä ei pidetty tärkeänä saattaa lainsäädäntöä sopusointuun perusoikeuksien kanssa. Menettelyvaatimus ei estänyt kansalaisten oikeuksien loukkaamista. Kansalaisten kannalta ei ollut eroa sillä, säädettiinkö esimerkiksi ennakkosensuuri voimaan eduskunnan yksinkertaisella enemmistöllä vai 5/6 määräenemmistöllä.³⁵

Perusoikeussäännösten uudistamista koskeva keskustelu alkoi 1970-luvulla osana valtiosäännön kokonaisuudistushankkeita. KP- ja TSS-oikeuksia koskevat YK:n yleissopimukset sitoivat Suomea vuodesta 1976. Sopimuksissa määriteltyä perusoikeuksien vähimmäistasoa oli vaikea saavuttaa 1919 hallitusmuodon perusoikeusluetteloa käyttämällä. Konkreettisia uudistusehdotuksia odotettiin vuoteen 1989 saakka, jolloin toinen perusoikeuskomitean mietintö valmistui. Mietintö sisälsi lakiehdotuksen muotoon laaditun kattavan perusoikeusluettelon perusteluineen. 1990-luvun alun taloudellisen laman vuoksi ehdotuksia ei toteutettu sellaisenaan, vaan asia siirrettiin jatkovalmisteluun. Perusoikeuskomitean ehdotusten vaikutuksista julkistalouteen oltiin epävarmoja.

Asetettiin perusoikeustyöryhmä, jonka tehtävänä oli laatia tarkistettu ehdotus perusoikeuksia koskevaksi perustuslainsäädännöksi mietinnön ja siitä annettujen lausuntojen pohjalta. Työryhmän ehdotus rakentui pitkälti komitean mietinnön varaan. Merkittävimmät erot olivat ehdotus poikkeuslaki-instituution säilyttämisestä perusoikeuksia koskien ja TSS-oikeuksien suojan

³³ *ibid.*

³⁴ Ojanen 2003, s. 23.

³⁵ Viljanen 1988, s. 245.

heikentäminen siten, että ne kirjattiin subjektiivisten oikeuksien sijasta julkisen vallan turvaamis- ja edistämismuutoksina. Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännöksiä muuttamisesta (HE 309/1993 vp) hyväksyttiin vailla merkittäviä muutoksia ja uudistus tuli voimaan 1.8.1995.³⁶ Perusoikeudet siirrettiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin vuonna 1999.

2.2.2 Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

Perustuslain 21 § on otsikoitu sanalla ”Oikeusturva”. Perusoikeudet - teoksessa määritellään oikeusturvan käsite seuraavasti:

Oikeusturva liittyy olennaisesti perusoikeuksien toteutumiseen. Oikeusturva ymmärretään yleensä oikeudelliseksi turvallisuudeksi, varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin ja yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Oikeusturvan käsite on liitetty valtiosäännön tasolla juuri lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin. Oikeusturvan lähtökohtana onkin ollut meidän oikeusjärjestelmässämme yleensä lainalaisuusperiaate, kaiken vallankäytön sitominen lakiin ja lakien noudattaminen.³⁷

21 § muodostaa yleisen perustan hallintoviranomaisen toiminnalle ja hallintoasian käsittelylle.

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Säännös on kaksiosainen. Ensimmäinen momentti koskee oikeutta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toinen momentti koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon ulottuvuuksia. Perustuslain pykälää ei tule pitää tyhjentyneenä luettelona. Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännöksiä muuttamiseksi (HE 309/1993 vp) lausutaan, että pykälä edellyttää

³⁶ Ojanen 2003, s. 26 – 28.

³⁷ Perusoikeudet, 2005. Elektroninen aineisto.

oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena ja antaa institutionaalisen suojan em. kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille.³⁸

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältyy perustuslain 21 §:n lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen kuudenteen artiklaan. Pellonpää arvioi, että tämä sopimusmääräys on osoittautunut sopimuksen ehkä vaikeimmin tulkittavissa olevaksi ja sopimusvaltioiden kannalta ongelmallisimmaksi yksittäiseksi artiklaksi³⁹. Suomi on tehnyt tähän artiklaan suullista käsittelyä koskevan väliaikaiseksi tarkoitetun varauksen⁴⁰.

Vanhin lainsäädännössä dokumentoitu vaatimus hyvästä hallinnosta on Pyhässä saksalais-roomalaisessa valtakunnassa vuonna 1530 annettu asetus hyvästä hallinnosta. Siinä painotettiin hyvää järjestystä⁴¹. Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa käsitettä ryhdyttiin käyttämään 1960-luvulla, jolloin se oli sisällöltään vielä yksilöimätön. Hyvällä hallinnolla tarkoitettiin jotain oikeudellista hyvää kansalaisen näkökulmasta arvioituna. Käsitteen käyttö vakiintui oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ratkaisujen kautta. Katsottiin, että hallinto ei ole hyvää, jos kansalaisella on perusteltu syy ärtyä viranomaisen menettelyn johdosta mutta tapaus ei ole sellainen, jossa viranomaisen menettelyn perusteella voitaisiin nostaa virkasyyte tai aloittaa muutoksenhakuprosessi.⁴²

Vuonna 1982 säädetty hallintomenettelylaki (598/1982) toi lainsäädäntöön palveluperiaatteen. Valtion virkamieslain (755/1986) 20 §:ssä määriteltiin ensimmäistä kertaa virkatehtävien suorittamistapa. Virkatehtävät täytyi suorittaa asianmukaisesti, viivytyksettä ja virkamiehen oli käyttyädyttävä asemansa edellyttämällä tavalla. Hallinnon laadullisista ominaisuuksista alettiin antaa säännöksiä ja huomiota kohdistettiin myös hallinnon asiakkaisiin. Hyvää hallintoa kehittäneen lainsäädännön piiriin luetaan myös laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).⁴³

Perustuslain 21 §:ssä luetellut oikeudet eivät sellaisenaan muodosta koko hyvän hallinnon käsitettä. Hyvään hallintoon kuuluu myös muita menettelyllisiä oikeuksia, joista säädetään muun muassa hallintolaissa ja virkamieslaeissa. Näitä ovat esimerkiksi asiakkaiden tasapuolinen kohtelu,

³⁸ HE 309/1993, yksityiskohtaiset perustelut, 16 §. Edilex.

³⁹ Pellonpää 1996, s. 301.

⁴⁰ Varauksen sisältö käy ilmi sopimuksen voimaansaattamisesta annetun asetuksen (439/90; SopS 19/90) 2 §:stä.

⁴¹ Heuru 2003, s.13.

⁴² Heuru 2003, s. 141.

⁴³ Heuru 2003, s.141 – 146.

kielellisten perusoikeuksien toteuttaminen, virkatoiminnan puolueettomuus, käsittelyn objektiivisuus ja hallinnon palveluperiaate.⁴⁴

Perusoikeuksissa määritellyillä vaatimuksilla on etusija suhteessa muuhun lainsäädäntöön, kuten perustuslain 106 §:ssä ja 107 §:ssä säädetään. Valtiosääntökäytäntöön on vakiintunut tapa tulkita hyvän hallinnon osatekijöitä perusoikeusmyönteisesti. Tasavallan presidentti ei täytä hallintolain määritelmää viranomaisesta, mutta hyvän hallinnon takeiden toteutuminen on turvattava myös presidentin käsitellessä hallintoasiaa. Samoin tilanteessa, jossa hallintotehtävä on siirretty muulle kuin viranomaiselle, hyvän hallinnon takeet on ulotettava koskemaan julkisen palvelutehtävän hoitamista ja sellaista yksityistä päätöksentekoa, jonka sisältönä ovat lain toimeenpano ja kohteena luonnollisten tai oikeushenkilöiden oikeudet ja velvollisuudet.⁴⁵

Tässä kohdassa perusoikeuden toteutumisessa on aukko. Hallintolainkäyttölain 7 §, 8 § ja 9 § säätelevät valittamista valtion, kunnan tai kirkon viranomaisen tekemästä päätöksestä. Sen sijaan yksityisten yhteisöjen, erilaisten hallinnollisten toimielinten ja henkilöiden hallintoasiassa tekemien päätösten valituskelpoisuudesta säädetään erikseen (10 §). Erityislainsäädäntöä on olemassa runsaasti, mutta se ei ole ehdottoman kattavaa. Tämä organisatorinen rajoitus on olemassa vain hallintolainkäyttölaissa. Perustuslain 21 § ei määrittele oikeusturvaa koskemaan vain tiettyjä hallinnollisia orgaaneja vaan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu jokaiselle.⁴⁶

Perusoikeuksien yleiset rajoitusperiaatteet koskevat hyvän hallinnon takeita. Vain täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritellyt asianmukaisen menettelyn rajoitukset ovat mahdollisia. Hyvän hallinnon täsmällinen sisältö määräytyy perusoikeussäännöksen ja lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden perusteella. Hallintolaki määrittelee hyvän hallinnon laadullisen vähimmäistason.⁴⁷

2.2.3 Ympäristö

Perustuslain 20 §:n 1 momentti sisältää säännöksen kaikille kuuluvasta ympäristöön kohdistuvasta vastuusta. Saman pykälän 2 momentissa säädetään julkiselle vallan velvollisuudesta pyrkiä

⁴⁴ Mäenpää 2004, s. 14.

⁴⁵ Mäenpää 2004, s. 16 – 18.

⁴⁶ Mäenpää 2006, s. 157.

⁴⁷ Mäenpää 2004, s. 17

turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.⁴⁸

Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännöksiä muuttamiseksi (HE 309/1993) todettiin, että ympäristöä koskevalla perusoikeuspykälällä pyritään korostamaan niiden luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyvien arvojen olemassaoloa, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Perusteluissa todetaan, että jokaisen velvollisuus luontoa kohtaan voi lähteä luonnon itseisarvosta tai se voidaan nähdä ilmauksena kaikille ihmisille kuuluvasta jakamattomasta oikeudesta. Säännös kohdistaa vastuun ympäristöstä julkiseen valtaan, yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Tämä vastuu kohdistuu elolliseen luontoon, elottomaan luontoon sekä ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua aktiivisina toimina tai passiivisena pidättymisenä. Säädös on julistuksenomainen eikä luo sellaisenaan rikosoikeudellista vastuuta.⁴⁹

2 momentin osalta hallituksen esityksessä lausutaan, että vaatimus ympäristön terveellisyydestä on ymmärrettävä laajasti. Ihmisen elinympäristölle ei ole riittävää, että se ei aiheuta välittömästi tai välillisesti sairastumisriskiä vaan terveellisyyteen sisältyy tietynasteinen viihtyisyyden vaatimus. Säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan. Se sisältää myös perustuslaillisen toimeksiannon siitä, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan^{50 51}.

Toisin kuin oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, ympäristö ei perusoikeutena suoraan perustu yhteenkään ihmisoikeussopimukseen. Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin ei sisälly ympäristöllisiä oikeuksia tai suoranaisia viittauksia ympäristöön. Ihmisoikeustuomioistuinten käytäntö tunnustaa ympäristön pilaamisen vaikeuttavan tai estävän ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen, mutta ihmisoikeuksien ja ympäristöoikeuksien keskinäissuhde on kehittynyt vasta parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Ihmisoikeudet suhteessa ympäristöoikeuteen voidaan nähdä joko kilpakumppaneina tai toisiaan vahvistavina tekijöinä. Keskinäissuhdetta on vaikeaa määrittellä. Esimerkiksi Århusin kansainvälinen ympäristösopimus hyödyntää

⁴⁸ HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 20 §. Edilex.

⁴⁹ HE 309/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 14 a §. Edilex.

⁵⁰ Tästä voitaneen johtaa esimerkiksi luonnonsuojelujärjestöjen valitusoikeus.

⁵¹ HE 309/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 14 a §. Edilex.

ihmisoikeussopimusten käsitteistöä, on tiiviisti sidottu ihmis- ja perusoikeuksiin mutta ei kuitenkaan ole ihmisoikeussopimus.⁵²

Ympäristöoikeudelle on tyypillistä, että sen alaan kuuluvat ratkaisut vaikuttavat sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Ympäristöasiassa tehty ratkaisu vaikuttaa horisontaalisesti esimerkiksi luvanhakijan ja hänen naapuriensa välillä, luvanhakijan ja ympäristön etua ajavan yhteisön välillä ja luvanhakijan sekä lähialueen asukkaiden välillä. Vertikaalinen vaikutus korostuu ympäristöoikeuden alalla, koska tehtävillä ratkaisuilla on laaja-alaisemmat vaikutukset kuin esimerkiksi sosiaalioikeuden piirissä tehtävällä päätöksellä toimeentulotuesta. Päätös toimeentulotuesta kohdistuu hakijaan, mutta maanomistajalle annettu lupa vaikuttaa myös hänen naapuriinsa. Toteuttaessaan luvanhakijan aineellisen oikeuden julkisen vallan on toimittava yhtä aikaa myös oikeussuojan antajana muille.⁵³

Ympäristöä koskevat laillisuuskytymykset eivät aina kohdistu pelkästään yksilön oikeuksiin. Ympäristöoikeudessa pidetään riittämättömänä määritelmää, jonka mukaan oikeus käsittelee yksilöiden välisiä suhteita. Käydään keskustelua luontokappaleiden oikeussubjektiudesta ja ihmisten vastuusta ympäristöä kohtaan⁵⁴. Mäkinen toteaa, että ympäristöoikeudessa pelkkä oikeussuojanäkökulma voi johtaa yleisten perustuslaissa turvattujen ympäristöintressien muita intressejä heikompaan asemaan prosessissa. Yksinomaan yksilön oikeussuojan näkökulmasta käsin tapahtuva tarkastelu on tuomioistuimelle riittämätöntä, koska ratkaisuihin liittyy voimakkaasti suojattuja julkisia intressejä ja turvaamisvelvoitteita. Lisäksi ympäristöperusoikeus edellyttää luonnon monimuotoisuuden ja tulevien sukupolvien perusoikeuden turvaamista. Prosessissa on arvioitava, kenen oikeusturvaodotuksia suojataan ja pyrittävä suojaamaan myös prosessin ulkopuolisten tahojen oikeuksia.⁵⁵

Viranomaisen valitusoikeutta on käsitelty melko paljon ympäristöoikeudellisissa teoksissa ja siihen liittyvät kysymykset ovat nähdäkseni paljolti samoja, joita pohditaan jo muutenkin ympäristöoikeuden alalla. Viranomaisen valitusoikeutta voidaan käyttää tapana turvata sellaisten henkilöiden oikeuksia, jotka eivät ole asianosaisia prosessissa. Oikeusturvan saatavuus tai tasapuolisuuden vaatimus oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä eivät edellytä viranomaisen

⁵² Kumpula 2004, s. 39 - 40.

⁵³ Mäkinen 2004, s. 97 -98.

⁵⁴ Vastuu ympäristöstä kohdistetaan hallituksen esityksen 1/1998 14a §:ssä myös yksityisille luonnollisille henkilöille.

⁵⁵ Mäkinen 2004, s.99 – 101.

valitusoikeutta, mutta viranomaisen erityinen valvontatehtävä tai lainkäytön yhtenäisyyden turvaaminen voivat puoltaa sitä⁵⁶.

Päätöksissä, joiden vaikutukset kohdistuvat laajempaan piiriin kuin yhteen yksittäiseen henkilöön, lainkäytön yhtenäisyys on tärkeää. Kun ratkaisun vaikutukset ulottuvat sellaisiin tahoihin, jotka eivät ole mukana varsinaisessa prosessissa, tulee heidän voida luotettavasti ennakoida lainsäätäjän ratkaisu. Yksittäisten intressien ottaminen huomioon samalla tavalla kuin esimerkiksi sosiaalioikeudessa on mahdotonta, kun päätöksen vaikutukset kohdistuvat asianosaisten lisäksi tarkkaan rajaamattomaan piiriin, johon voidaan lukea erilaisten ympäristöjärjestöjen, naapurien, lähiympäristön ja muiden intressinhaltijoiden lisäksi myös tulevat sukupolvet.

⁵⁶ Mäenpää 2005, s. 275.

3. Valitus julkisen edun valvontakeinona

3.1 Julkisen edun käsitteen määrittely

Käsittemäärittelyn kannalta on hedelmällistä ottaa huomioon kunkin oikeudenalan erityispiirteet. Viranomaisen valitusoikeutta on helpointa tarkastella ympäristöoikeuden näkökulmasta, koska suuri osa viranomaiselle valitusoikeuden perustavasta erityislainsäädännöstä löytyy juuri ympäristöoikeuden alalta.

Kullakin oikeudenalalla on juuri sille tyypilliset riitansa. Sosiaaioikeudessa on useimmiten kysymys yhdestä asiakkaasta, joka valittaa häneen kohdistuvasta hallintoviranomaisen päätöksestä. Mäkisen mukaan ympäristölliset ratkaisut vaikuttavat sekä vertikaalisesti julkisyhteisön ja yksilön välillä (joskus myös ajallisena dimensiona tulevien sukupolvien ja viranomaisten välillä) sekä horisontaalisesti luvanhakijan sekä naapurikiinteistöjen omistajien, intressinhaltijoiden, ympäristön etua ajavien yhteisöjen ja lähialueiden asukkaiden välillä. Tällöin ympäristöön liittyvät laillisuuskysemykset eivät aina liity yksilön oikeuksiin vaan ympäristöoikeudessa käydään keskustelua luontokappaleiden oikeussubjektiudesta ja ihmisten vastuusta ympäristöä kohtaan.⁵⁷

Viranomaisen valitusoikeuden tulkintaa hankaloittaa käsitteiden puutteellinen määrittely. Pohjimmiltaan valitusoikeudessa on kysymys eturistiriidoista. Alueellinen ympäristökeskus toimittaa erittäin tärkeää julkista etua koskevaa valvontatehtävää käyttäessään valitusoikeuttaan, koska on yleisen edun mukaista että oikeus ympäristöön turvataan. Oikeus ympäristöön on yksilön perusoikeus, mutta hänen yksityinen etunsa voi vaarantua mikäli tämä julkiseen etuun perustuva, yleisen edun arvopohjasta nouseva oikeus valittaa koskee kyseiseen yksilöön kohdistuvaa päätöstä maankäyttö- ja rakennusasiassa. Maanomistajan yksityinen etu voi olla ristiriidassa niin yleisen kuin julkisenkin edun kanssa.

Toisenlaisessa tapauksessa taas voi olla yksityisen edun mukaista, että hänelle kuuluva perustuslaillinen oikeus ympäristöön turvataan. Kuusiniemi on perustellut ympäristökeskuksille julkisen edun valvojina kuuluvaa valitusoikeutta toteamalla, että viranomaisen on usein ainoa taho jolla on intressejä painottaa yleistä ympäristöetua muutoin maanomistajan oikeussuojaan

⁵⁷ Mäkinen 2004, s. 97 -99.

keskittyvässä oikeusjärjestelmässä.⁵⁸ Perustuslain 20§ 2 momentissa säädetään että julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, ja tällä tavalla luodaan viranomaiselle mandaatti toimia asianosaisena ympäristöasioissa.

Julkiselle edulle ei ole olemassa täsmällistä käsitettä. Rynänen mukaan julkinen etu voidaan määrittää yksityisen edun ”vastapunnukseksi” kun sen sijaan yleinen etu sisältää myös yksityisten oikeuksien valvontaa⁵⁹. Esimerkiksi Kuntalain 32.2 §:ssä ongelma sivuutetaan asettamalla luottamushenkilöiden velvollisuudeksi edistää sekä kunnan että sen asukkaiden parasta⁶⁰. Mäenpää määrittelee kunnan yleisen edun toimeksi, josta on etua tai hyötyä mahdollisimman monelle kuntalaiselle⁶¹.

Aer tulkitsee, että julkisen edun on liityttävä nimenomaisesti siihen toimintaan, jota hallintolainkäytössä tutkittava hallintopäätös koskee eikä yleisesti hallintotoimintaan tai hallintolainkäyttöön sinänsä. Lisäksi hän toteaa, että julkisen edun valvontaan liittyvä valitusoikeus perustuu viranomaisen julkisoikeudelliseen asemaan eikä oikeusjärjestyksen mukaan sille kuuluvaan toimivaltaan.⁶²

Mäenpään näkemyksen mukaan julkista etua voidaan ehkä väljästi luonnehtia yhteiskunnan ja kansalaisten kokonaiseduksi. Julkinen etu voidaan ymmärtää myös ahtaammin pelkästään julkisyhteisön omana intressinä, joka on tavallisesti taloudellinen.⁶³

Yleisen edun käsitettä käytetään ympäristölainsäädännössä useasti. Viranomaisella on velvollisuus ilmoittaa poliisille säännösten vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä, mutta sillä on oikeus jättää ilmoitus tekemättä mikäli tekoa voidaan pitää olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä tai yleinen etu ei vaadi syytteen nostamista. Samansisältöisenä säännös löytyy muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 186 §:stä, vesilain (264/1961) 21 luvun 2 §:stä, metsälain (1093/1996) 22§:stä, maa-aineslain (555/1981) 18 §:stä ja ympäristönsuojelulain (86/2000) 94 §:stä. Tästä huolimatta yleisen edun käsitettä ei ole tarkasti määritelty.

⁵⁸ Kuusiniemi 1998, s. 54.

⁵⁹ Rynänen 2006, s. 29, viite 14.

⁶⁰ Rynänen 2006, s.33.

⁶¹ Mäenpää 2003, s. 22.

⁶² Aer 2003, s. 30.

⁶³ Mäenpää 2003, s. 22 -23.

Oikeusministeriön asettama ympäristörikostyöryhmä toteaa yleisen edun käsitteen olevan moniselitteinen ja sen sisällön sekä käyttötarkoituksen vaihtelevan asiayhteydestä riippuen. Ympäristölainsäädännössä yleisellä edulla on useita merkityksiä, jotka toisinaan ovat keskenään vastakkaisia. Lausunnossa todetaan ilmoitusvelvollisuuden osalta, että toisinaan yleinen etu vaatii ilmoituksen tekemistä vähäisestäkin rikoksesta ja toisinaan ilmoituksen tekemättä jättäminen voi olla perusteltua vakavamman rikoksen kohdalla. Mikäli yleisellä edulla tarkoitetaan yhteiskunnallista kokonaisuhyötyä, harkinta voi irtaantua hyvin kauas tarkasteltavasta teosta.⁶⁴

Itse määrittelin julkisen ja yleisen edun eroavaisuuden siten, että julkinen etu tarkoittaa julkisyhteisön ja sen jäsenten etua. Yleinen etu on luonteeltaan universaalimpi käsite. Voidaan sanoa, että esimerkiksi verojen maksaminen on julkisen edun mukaista. Onko mahdollista samaa ajatuskulkua jatkaen todeta, että verojen maksaminen olisi yleisen edun mukaista?

Mikäli yleinen etu on yleinen siinä mielessä, että se muodostuu useille yksilöille kuuluvista, samaa asiaa koskevista eduista, törmätään uuteen ongelmaan. Eikö verojen maksaminen sodi yksilön etua vastaan? Hän menettää omaisuuttaan vailla taetta vastineesta. Veronmaksusta ei voi kieltäytyä vedoten siihen, että ei pidä sitä oman (yksilön) etunsa mukaisena eikä veroa maksaessaan saa myöskään lupauksia kompensatiosta. Veronkanto ei ole yleisen edun mukaista siinäkään mielessä, että yleinen etu on kasvoton taho siinä, kun julkinen etu voidaan yhdistää julkisyhteisöön ja järjestäytyneeseen yhteiskuntaan, ihmisten yhteenliittymään.

3.2 Valtion ja kunnan viranomaisten erityispiirteet

3.2.1 Kunnallisvalitus ja hallintovalitus

Valitus on varsinaisen muutoksenhaun perusmuoto, joka perustuu hallintolainkäyttölain 4 §:ään. Hallintovalitus ja kunnallisvalitus ovat valituksen yleisimmät pääajit. Muita valitusmuotoja ovat kirkollisvalitus ja perustevalitus. Erityissäännöksissä on järjestetty lisäksi joitain valitusmenettelyjä, jotka eivät kuulu kumpaankaan pääajitiin⁶⁵.⁶⁶

Valtion viranomaisen päätöksestä valitetaan hallintovalituksella. Valituksen käsittely tapahtuu hallintolainkäyttölain mukaan. Hallintovalitus voidaan tavallisesti tehdä vain konkreettisesta

⁶⁴ Oikeusministeriö 2004, s. 56.

⁶⁵ Tällaisia ovat verotus- ja rakennuslainsäädännön määrittelemät muutoksenhakeinot.

⁶⁶ Mäenpää 2003, s.458.

hallintopäätöksestä. Valtion viranomaisten päätöksistä, pois lukien valtioneuvosto ja ministeriöt, valitettaessa voidaan vedota päätöksen lainvastaisuuteen ja siihen, ettei päätös ole tarkoituksenmukainen. Valitusviranomaisen tutkintavalta on laajempi kuin kunnallisvalituksessa ja myös päätöksen muuttaminen on mahdollista. Hallintovalituksen tekeminen estää tavallisesti⁶⁷ päätöksen toteuttamisen, kunnes asia on ratkaistu lainvoimaisesti.⁶⁸

Hallintovalitus voidaan jakaa edelleen laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalitukseen. Valtioneuvoston ja ministeriön päätöksistä voi tehdä ainoastaan laillisuusvalituksen. Käytännössä valitukset ovat vain harvoin yksinomaan tarkoituksenmukaisuusvalituksia, eikä valituksen menestyminen oikeudessa ole todennäköistä. Molemmat valitukset tehdään korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta se voi ratkaista lopullisesti ainoastaan laillisuusvalituksen. Jos valituksen ratkaisu riippuu pääasiassa tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, KHO siirtää asian valtioneuvoston ratkaistavaksi ja antaa siirron yhteydessä valtioneuvostoa sitovan lausunnon valitukseen liittyvistä laillisuuskysymyksistä. Valtioneuvostossa asian ratkaisee asianomainen ministeriö.⁶⁹

Kunnallisvalituksesta säädetään kuntalaissa (17.3.1995/365), mutta valitus käsitellään hallintolainkäyttölain mukaan. Kunnan päätöksestä valitetaan yleensä kunnallisvalituksella, ellei erityissäännöksessä muuta edellytetä⁷⁰. Valituksen voi tehdä ainoastaan laillisuusperusteella.. Valitusoikeus on asianomaisen lisäksi kunnan jäsenellä. Kunnallisvalitus ei estä päätöksen toimeenpanoa. Hallinto-oikeus ei voi kunnallisvalituksen johdosta muuttaa kunnan toimielimen tekemää päätöstä, ainoastaan pysyttää, kumota tai palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.⁷¹

Kunnallisen itsehallinnon erityispiirteisiin kuuluu ajatus siitä, että kunta on jäsentensä muodostama yhteisö, jonka päätösten valvonta kuuluu jokaiselle kunnan jäsenelle. Tällä tavoin kunnallisvalitus voidaan nähdä julkisen edun valvontakeinona.

3.2.2 Kunnallisia viranomaisia koskeva tulkintakäytäntö

Kuntalaissa ei ole säädöksiä viranomaisen valitusoikeudesta. Kun kunnan viranomaisen päätökseen haetaan muutosta hallintolainkäyttölain mukaan, sovelletaan hallintolainkäyttölain 6 §:n 2

⁶⁷ Hallintolain 31 §:n 2 momentissa säädetään, että päätös voidaan panna täytäntöön erityislain nojalla, mikäli päätöksen luonne vaatii välitöntä toimeenpanoa tai täytäntöönpanoa ei voida yleisen edun vuoksi lykätä.

⁶⁸ Mäenpää 2003, s. 458 – 460.

⁶⁹ Mäenpää 2003, s. 461 – 462.

⁷⁰ Em. erityissäännökset koskevat useimmiten sosiaali-, koulu-, terveys-, sekä maankäyttö- ja rakennusalan erityislainsäädäntöä toteuttavien kunnan toimielimien päätöksistä valittamista.

⁷¹ Mäenpää 2003, s. 458 – 460.

momenttia kuten valtionkin viranomaisten suhteen. Tämä on lähtökohtana silloinkin kun muutoksenhaku tapahtuu kunnallisvalitusta käyttäen. Kaikkia hallintolainkäyttölain säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta kunnallisen viranomaisen päätöksestä valittamiseen. Kuntalain 8 §:n mukaan muutoksenhakuun kunnan ja kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä sovelletaan Kuntalain 11 luvun säännöksiä, ellei lailla erikseen säädetä toisin. Kuntalain 100 §:n mukaan kunnallisvalitukseen sovelletaan muuten hallintolainkäyttölain säädöksiä.⁷²

Oikeuskäytännössä kunnan viranomaisen valitusoikeutta on tulkittu laajemmin kuin hallintolainkäyttölaki edellyttää. Vakiintuneesti on katsottu, että päätöksen tehneellä kunnallisella viranomaisella on yleensä jatkovalitusoikeus myös silloin, kun kyse on kunnan lakisääteisistä tehtävistä. Käsitys jatkovalitusoikeudesta on syntynyt vuoden 1948 kuntalain aikana jolloin kunnallisvalitus ymmärrettiin kunnan yleisen toimialan tehtäviin sovellettavaksi erityissäännöksi. Kunnallisvalituksen katsottiin soveltuvan erityisesti kunnallisiin talous- ja järjestysasioihin joissa kunnan jäsenten taloudellinen vastuu oli etusijalla. Hallintovalitusta sovellettiin sellaisissa asioissa joissa julkinen intressi oli määräävä.⁷³

Kunnan viranomaisen valitusoikeutta on yleensä perusteltu oikeuskirjallisuudessa itsehallinto-oikeudella. Taloudellisen intressin kyseessä ollen oli luontevaa ajatella, että valtion valvontaviranomaisen kunnallisvalituksen johdosta tekemä päätös kosketti kunnan itsehallinnollista asemaa kylliksi oikeuttaakseen jatkovalituksen. Käytännössä jatkovalitusoikeutta käytti yksittäinen viranomainen jonka vuoksi käsite on vakiintunut päätöksen tehneen viranomaisen eikä kunnan valitusoikeudeksi. Nykyisin kunnan viranomaisen jatkovalitusoikeus on oikeuskäytännössä niin vakiintunut että se on osa tavanomaista oikeutta eikä enää nojaudu yksinomaan hallintolainkäyttölain 6 §: ään.⁷⁴

Kuten valtion viranomaisenkin kohdalla, kunnalla voi olla valitusoikeus myös asianosaisuuden tai erityislainsäädännön perusteella. Silloin kun kunnalla on valitusoikeus julkisyhteisönä, kunnanhallitus käyttää puhevaltaa valitusasiassa. Puhevalta kuuluu hallitukselle silloinkin kun lautakunta on tehnyt päätöksen, josta jatkovalitetaan⁷⁵. Puhevallan siirtoa perustellaan sillä, että kyse on kunnan yleiseen hallintoon kuuluvasta asiasta. Muu kunnallinen viranomainen voi valittaa

⁷² Aer 2006 s. 48.

⁷³ Aer 2006 s. 48 – 49.

⁷⁴ Aer 2006 s. 49.

⁷⁵ Kuitenkin ratkaisussa 21.5.2004/1192 KHO:2004:54 kaupunginhallituksella ei ollut valitusoikeutta maa-ainesten ottamista kunnan alueelta koskevassa lupa-asiassa mutta KHO katsoi, että kaupungin ympäristölautakunnalla tämä oikeus oli HLL 6.2 §:n ja KuntaL 100 §:n nojalla.

vain laissa tai johtosäännössä olevan puhevallan käyttöön oikeuttavan normin perusteella⁷⁶. Tällöin kyse ei ole enää varsinaisesti päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta vaan viranomaisen valitusoikeus toimii perusteluna kunnanhallituksen toimille kunnan intressien valvojan ominaisuudessa. Heurun mukaan toisinaan valtuusto voi päättää jatkovalittamisesta mutta silloinkin valitus lienee varminta tehdä kunnanhallituksen nimissä⁷⁷.

Kun sosiaaliasioissa on kyse kunnan varoista myönnettävästä tuesta tai sellaisen tuen takaisinperinnästä, johdetaan kunnan valitusoikeus asianosaisuudesta. Sosiaalilautakunnalla on vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella valitusoikeus hallinto-oikeuden päätökseen jolla on hylätty kunnan vaatimus toimeentulotuen takaisinperinnästä tai kumottu kunnan viranomaisen päätös tietyn etuuden myöntämisestä. Poikkeuksena tähän ovat Sosiaalihuoltolain 49 §:ssä säädetty asiat, joihin ei saa hakea muutosta valittamalla.⁷⁸

KHO on tehnyt useita ratkaisuja tapauksissa⁷⁹, joissa kunnan lautakunta on valittanut ympäristöasiassa. Oikeuskäytännössä lautakunnalla on ollut valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä vain silloin kun se on valituksessaan puolustanut ympäristönäkökohtia. Lautakunnalla ei ole ollut valitusoikeutta jos hallinto-oikeuden päätös on ollut ympäristöintressien osalta tiukempi kuin ensi asteen hallintopäätös.⁸⁰

Kunnallisasiassa viranomaisen valitusoikeudesta ei ole säädetty lailla joka olisi selventänyt valitusoikeuden alan ja rajat vaikka oikeus on hyvin keskeinen itsehallinnon kannalta⁸¹. KHO on linjannut että valtion viranomaisille annetaan valitusoikeus kunnan lakisääteisiksi katsottavien tehtävien valvontaan.⁸²

⁷⁶ Heuru 2001 s. 493.

⁷⁷ Heuru 2001 s. 493.

⁷⁸ Hallberg, Ignatius ja Kanninen 1997 s. 110.

⁷⁹ ks. esim. KHO 1984 II 97, KHO 1991 T 2365.

⁸⁰ Hallberg, Ignatius ja Kanninen 1997 s. 113 – 114.

⁸¹ Aer 2006 s. 50 – 51.

⁸² Tämän osalta ks. sivulla 11 esitelty korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 6.3.1998/404 jossa alueellisella ympäristökeskuksella oli oikeus valittaa kunnan ympäristölautakunnan päätöksestä jätteiden kuljetusta koskevassa asiassa.

3.3 Viranomaisen valitusoikeuden suhde yksilön oikeusturvaan.

3.3.1 Viranomaisen muutoksenhakuoikeus perustuslakivaliokunnassa

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut useasti kantaa viranomaisen valitusoikeutta koskeviin lakiehdotuksiin⁸³. Perustuslakivaliokunta painottaa viranomaisen valitusoikeuden poikkeuksellisuutta hallintolainkäytön alalla ja näkee, että viranomaisen muutoksenhakuoikeus voi muodostua ongelmalliseksi PL 21 §:n 1 momentin edellyttämän asianmukaisen menettelyn kannalta. Hallintomenettely, jossa viranomainen nähtäisiin kansalaisen vastapuolena, ei ole valiokunnan käsityksen mukaan asianmukaista tai hyvää hallintoa. Aerin mukaan perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ilmenee selkeä pyrkimys kehittää perustuslain 21 §:n tulkintaa itsenäisesti. Tulkintaa ei voida näiltä osin perustaa perustuslain 21 §:n esitöihin tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön, joka ei ole puuttunut viranomaisen valitusoikeuteen. Aer näkee perustuslakivaliokunnan kannanottojen taustalla pyrkimyksen vahvistaa hallinto-oikeuden oikeusturvajärjestelmän perusrakenteita valtiosääntöisesti. Perustuslakivaliokunnan suhtautuminen viranomaisen valitusoikeutta kohtaan on kriittistä. Viranomaisen muutoksenhakuoikeutta pidetään PL 21 §:n kannalta ongelmattomana vain, jos se on rajoitettu oikeuskäytännön yhtäläisyyteen liittyviin perusteisiin ja kyse on valituslupaan perustuvasta muutoksenhakuoikeudesta. Lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee valiokunnan mukaan suhtautua pidättyvästi.⁸⁴

Aer toteaa johtopäätöksensä, että perustuslakivaliokunnan tulkinta PL 21 §:stä ja eduskuntakäytäntö näyttävät estävän mahdollisuuden säätää yleisesti päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta. Valitusoikeutta koskeville erityissäännöksille olisi yleensä voitava esittää selkeä tarve, eikä nykyisiä säännöksiä tule soveltaa tavalla joka johtaisi valitusoikeuden merkittävään laajentumiseen.⁸⁵

Perustuslakivaliokunta on säännönmukaisesti suhtautunut kielteisesti hallituksen lakiehdotuksiin, joissa viranomaiselle esitetään valitusoikeutta sen omasta päätöksestä. Ulkomaalaislakia koskevassa lausunnossaan⁸⁶ perustuslakivaliokunta piti Ulkomaalaisvirastolle lakiehdotuksen 195 §:ssä säädettyä valitusoikeutta poikkeuksellisenä hallintolainkäytön järjestelmässä ja muistutti

⁸³ ks. esim. PeVL 4/2004 vp, 36/2004 vp, 37/2004 vp, 4/2005 vp.

⁸⁴ Aer 2006, s. 31 – 34.

⁸⁵ Aer 2006, s. 34 – 36.

⁸⁶ PeVL 4/2004 vp - HE 28/2003 vp, HE 151/2003 vp

valitusoikeuden voivan koitua ongelmaksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska tällöin virasto saatettaisiin nähdä ulkomaalaisen muodolliseksi vastapuoleksi. Ulkomaalaisviraston valitusoikeus sidottiin kuitenkin 196 §:ssä korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaan, jonka myöntäminen tulee kysymykseen ennakkopäätösperusteella. Valiokunta ei pitänyt Ulkomaalaisviraston valitusoikeutta ongelmallisena sen liittyessä oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitämiseen. Hallituksen esityksessä valitusoikeuden tarvetta perusteltiin sillä, että valituksella korkeimpaan hallinto-oikeuteen voitaisiin korjata hallinto-oikeuden päätöksen tosiseikkavirheet. Perustuslakivaliokunta kiinnitti perusteluun erityistä huomiota ja muistutti, että tämä käsitys on jossain määrin ristiriitainen lakiin kirjattujen valitusperusteiden kanssa.⁸⁷

Hallituksen esityksessä laeiksi sähkömarkkinalain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta (HE 127/2004 vp) 51 §:n 3 momentti perusti sähkömarkkinaviranomaiselle oikeuden valittaa hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden sellaisesta päätöksestä, jolla sähköviranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Valitusoikeutta ei perusteltu. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan sähkömarkkinaviranomaisen yleistä valitusoikeutta poikkeuksellisenä ja kehotti poistamaan sen lakiehdotuksesta⁸⁸. Hallituksen esitys laiksi maakaasumarkkinalain muuttamisesta (HE 128/2004 vp) sisälsi säännöksen maakaasumarkkinaviranomaisen yleisestä valitusoikeudesta hallinto-oikeudessa ja markkinaoikeudessa (lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:n 3 momentti). Tässäkään esityksessä valitusoikeutta ei perusteltu ja perustuslakivaliokunta piti säännöksen poistamista lakiehdotuksesta tarpeellisenä tarkalleen samoista syistä kuin sähkömarkkinaviranomaisenkin osalta⁸⁹.

Hallituksen esityksessä lakiehdotukseen laiksi lentoliikenteen valvontamaksusta (HE 138/2005 vp) sisältyi muutoksenhakua koskeva säännös (14.1 §) jonka mukaan valtion puolesta valitusoikeus Ilmailuhallinnon päätökseen on Ilmailuhallinnon hallintoasioista vastaavalla johtajalla. Säännös merkitsi, että Ilmailuhallitus olisi voinut valittaa omasta päätöksestään. Hallituksen esityksessä ei lainkaan perusteltu perustuslakivaliokunnan poikkeukselliseksi luonnehtimaa viranomaisen valitusoikeutta. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan: ”Jos viranomaisen voi heti päätöksen tehtyään riitauttaa oman päätöksensä hakemalla siihen muutosta, on se omiaan heikentämään

⁸⁷ PeVL 4/2004 vp, s. 11.

⁸⁸ PeVL 36/2004 vp, s. 4.

⁸⁹ PeVL 37/2004 vp, s. 3.

veroasiain käsittelyn asianmukaisuutta sekä viranomaisen riittävään selvittämiseen sekä valmisteluun liittyvää päätöksentekoa.”⁹⁰

Perustuslakivaliokunta piti tarkoituksenmukaisena viranomaisen valitusoikeuden rajaamista yllä mainitussa lakiehdotuksessa vain oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta tarpeellisiin valituksiin. Samoin pidettiin PL 21 § 2 momentin hyvän hallinnon takeiden vuoksi tarpeellisena, että valtion puolesta muutoksenhakuoikeutta Ilmailuhallituksen päätöksistä ei käyttäisi Ilmailuhallinnon palveluksessa oleva virkamies, vaan esimerkiksi ministeriö tai valtion asiamies.⁹¹

Viranomaisen valitusoikeuteen liittyvän oikeuskäytännön vaihtelevaisuus on saanut aikaan tarpeen kirjata valitusoikeussäädökset selkeämmin lakiin uudessa lainsäädännössä. Joulukuussa 2007 tuli voimaan laki meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyn parantamisesta (21.12.2007/1277). Sen 6 luvun 27 §:n 3 momentissa säädetään viranomaisen valitusoikeudesta:

Sen lisäksi, mitä muutoksenhausta erikseen säädetään, tukiviranomaisella on oikeus valittaa hallinto-oikeuden tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä, jos hallinto-oikeus on muuttanut tukiviranomaisen päätöstä tai kumonnut sen.

Hallituksen esityksessä (HE 115/2007 vp) perusteena jatkovalitusoikeudelle mainittiin yhtenäisen oikeuskäytännön ylläpitäminen. Hallinto-oikeuksien ratkaisut ovat vaihdelleet, eikä tukiviranomaisella ole ollut keinoja saada aikaan yhteisiä linjauksia, joita noudattaa. Perusteluissa mainitaan, että ennen lain voimaantuloa Merenkululaitoksella, joka toimii tukiviranomaisena, ei ole katsottu olevan valitusoikeutta. Tämä ilmenee korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 29.12.2000/3461. Ratkaisu perustui siihen, että Merenkululaitoksen valitusoikeudesta ei ollut säädetty erityislainsäädännössä eikä sillä ollut valvottavanaan hallintolainkäyttölain 6 § 1 momentissa tarkoitettua julkista etua.⁹²

Liikenne- ja viestintävaliokunta kannatti lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (LiVM 13/2007 vp) jatkovalitusoikeuden säätämistä Merenkululaitokselle:

⁹⁰ PeVL 47/2005 vp, s. 4.

⁹¹ PeVL 47/2005 vp, s. 5.

⁹² He 115/2007 vp, s. 48.

”Perustuslakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti siihen, että päätöksen tehneellä viranomaisella on jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden sellaisesta päätöksestä, jolla kyseisen viranomaisen päätöstä on muutettu tai kumottu hallinto-oikeudessa. Jatkovalitusoikeutta on esityksessä perusteltu yhtenäisen oikeuskäytännön ylläpitämisellä. Asiantuntijakuulemisessa onkin tullut ilmi ongelmia mm. tukeen oikeuttavan liikenteen tulkinnoissa. Päätösten mahdollisen ennakkotapauksen muodostavan luonteen vuoksi niillä voi olla suuriakin budjettivaikutuksia. Tämän lisäksi tukiviranomaisena toimiva Merenkululaitos on valtakunnallinen toimielin, jolle yleisen edun ja oikeuskäytännön vaaliminen kuuluu luontevasti. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa esityksessä esitetyn jatkovalituksen hyväksymistä sellaisenaan.”

Perustuslakivaliokunnalta ei pyydetty lausuntoa asiassa. Lain valmisteluaineistosta näkyy selkeästi, että KHO:n kielteinen ratkaisu Merenkululaitoksen valitusoikeudesta on saanut aikaan tarpeen täsmentää Merenkululaitosta koskevia säädöksiä ja kirjata valitusoikeus selkeästi osaksi voimassaolevaa lainsäädäntöä. Menettely on eduksi yksilön oikeusturvalle, koska valitusoikeus erityislainsäädännön kannalta on selkeämpi ja helpommin ennakoitava kuin tapauskohtaisesti arvioitava julkinen etu. Perustuslakivaliokunnan selkeälle linjalle voidaan nähdä vastine hallituksen esityksessä sekä liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä, joissa nimenomaisesti todettiin perustuslakivaliokunnan pitäneen viranomaisen valitusoikeutta mahdollisena nimenomaan oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi. Tätä käytettiin perusteluna valitusoikeudelle. Ilmeisesti perustuslakivaliokunnan kritiikki hallituksen esitysten puuttuvista perusteluista viranomaisen valitusoikeuden osalta on otettu huomioon.

Valitusoikeuden taustalla vaikuttavat taloudelliset intressit lausutaan julki liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä hyvin selkeästi. Tältä pohjalta on mielenkiintoista, että Merenkululaitosta koskeva lakiehdotus ei päätenyt perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi vaikka se ei perusteluiltaan ja sisällöltään eroa muista viranomaisen valitusoikeuden sisältävistä lakiehdotuksista, joista perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon⁹³. Budjettivaikutuksia lukuun ottamatta Merenkululaitoksen valvomasta julkisesta edusta ei esitetä tarkkoja perusteluja. Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut, että pelkästään julkisten varojen käyttö ei riitä perustamaan viranomaiselle valitusoikeutta hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettun julkisen edun

⁹³ Esimerkiksi sähkömarkkinaviranomaisen valitusoikeuden osalta voitaneen olettaa taloudellisten seikkojen vaikuttaneen siihen, että hallituksen esitykseen HE 127/2004 vp sisällytettiin pykälä viranomaisen yleisestä valitusoikeudesta.

valvomiseksi⁹⁴. Toimielimen valtakunnallisuus ei ole automaattinen peruste valitusoikeudelle, vaikkakin sitä voidaan pitää puoltavana tekijänä tilanteessa, jossa valtakunnallisen viranomaisen päätöksistä tehtyjä valituksia ratkaisevat useat eri hallinto-oikeudet eri puolilla maata ja eriävien tulkintakäytäntöjen vuoksi asianomaiset voivat saada erilaisia päätöksiä samankaltaisessa asiassa riippuen siitä, mikä hallinto-oikeus ratkaisun tekee. Liikenne- ja viestintävaliokunta eivät myöskään täsmennä, millaisesta yleisestä edusta Merenkululaitoksen osalta on tarkalleen kysymys. Yleisen edun käsite ei ole vakiintunut, joten sen käyttäminen sellaisenaan perusteena ei ole kovin kestävää argumentointia.

3.3.2 Viranomaisen kaksoisrooli ympäristönsuojelulaissa

Vastakkainasettelu viranomaisen ja yksityisen asianosaisen välillä on perustuslakivaliokunnan tulkinnan valossa yksi tärkeimmistä syistä suhtautua kielteisesti valitusoikeuden laajentamiseen. Pääpaino viranomaisen valitusoikeudesta käytävässä keskustelussa näyttää olevan valituslainsäädännön mahdollisella laajentamisella. Nykyisen lainsäädännön ristiriitaisuudet ovat jääneet vähemmälle huomiolle, eikä niitä juurikaan käsitellä saatavilla olevassa lähdemateriaalissa.

Voimassaolevassa lainsäädännössä on olemassa säännöksiä, joiden vuoksi sama viranomainen toimii sekä lupaviranomaisena että valvontaviranomaisena. Ympäristönsuojelulain 20 §:ssä säädetään:

Alueellinen ympäristökeskus ohjaa ja edistää tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan, valvoo näiden säädösten noudattamista sekä käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa tämän lain mukaisessa päätöksenteossa.

Saman lain 31 § 2 momentissa luetellaan alueellisen ympäristökeskuksen tehtävät lupaviranomaisena.

Alueellinen ympäristökeskus ratkaisee muun kuin 1 momentissa tarkoitetun lupahakemuksen, jos:

1) toiminnan ympäristövaikutukset kohdistuvat huomattavassa määrin toiminnan sijaintikuntaa laajemmalle alueelle tai asian ratkaiseminen alueellisessa ympäristökeskuksessa on muusta syystä perusteltua;

⁹⁴ ks. 28.5.2004/1270 KHO:2004:56. Oikeusaputoimistolla ei ollut valitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus oli myöntänyt oikeusapua.

- 2) lupa on tarpeen 28 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella;
- 3) lupa on tarpeen yksinomaan 29 §:n nojalla; tai
- 4) lupa on tarpeen pilaantuneiden maa-ainesten käsittelyyn.

Hallituksen esityksessä ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi (HE 84/1999 vp) viitataan lupa- ja valvonta-asioiden käsittelyn osalta ympäristöhallinnosta annetun lain (24.1.1995/55) 4 §:n 5 momenttiin⁹⁵.

Lakisäateisten lupa- ja valvonta-asioiden sekä muiden näihin rinnastettavien viranomaistehtävien hoito on alueellisessa ympäristökeskuksessa järjestettävä siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan.

Pekka Kainlauri on kiinnittänyt huomiota alueellisen ympäristökeskuksen kaksoisrooliin ja pohtii, miten yleisen ympäristöedun valvonta toimii niissä asioissa joissa ”oma” ympäristökeskus toimii lupaviranomaisena. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi ei selvitä yksityiskohtaisesti sitä, miten yleisen ympäristöedun valvonta tulisi toteuttaa lupaprosessissa silloin, kun sama ympäristökeskus on sekä valvontaviranomainen että luvanhakija. Kainlaurin mukaan ympäristökeskuksissa lupayksiköt on eriytetty muusta toiminnasta, mutta hallinto-oikeus käsitellessään ympäristökeskuksen lupa-asiassa antamasta päätöksestä tehtyä valitusta on joutunut ainakin yhden kerran kutsumaan katselmukseen samasta ympäristökeskuksesta sekä valvontayksikön että lupayksikön, jotta yleisen ympäristöedun valvojan näkemys on voitu esittää. Samoin katselmuksissa on noussut esille, että yksityiset asianomaiset ovat vaatineet lupasian palauttamista ja siirtämistä ympäristölupaviraston käsiteltäväksi vedoten ympäristökeskuksen kaksoisrooliin. Näin on käynyt erityisesti niissä tapauksissa, joissa asianomainen on kokenut ympäristökeskuksen päätöksen toiveidensa vastaiseksi eikä ole hyväksynyt menettelyä.⁹⁶

Kainlaurin tietojen mukaan ympäristökeskuksissa yleisen edun valvonta lupaprosessissa hoidetaan sisäisin toimenpitein. Käytännössä hakemuksesta keskustellaan valmistelun aikana ympäristökeskuksen sisällä ja joissain tapauksissa valvontayksikön henkilöstöä osallistuu lupasian valmisteluun. Kainlauri esittää tilanteen korjaamiseksi sitä, että valvontayksikkö antaisi

⁹⁵ HE 84/1999 vp, s. 52.

⁹⁶ Kainlauri 2003, s. 617 – 618.

valmistelun aikana kirjallisen lausunnon näkemyksistään jolloin asianosaiset voisivat ottaa siihen kantaa. Hänen mielestään tämä parantaisi käsittelyn läpinäkyvyyttä ja lisäisi sen uskottavuutta erityisesti lupa-asian yksityisten asianomaisten silmissä.⁹⁷

Lupa-asian siirtämisestä säädetään ympäristönsuojelulain 31 §:ssä. Alueellinen ympäristökeskus voi siirtää päätösvaltaansa kuuluvan lupa-asian ympäristölupaviraston ratkaistavaksi, mikäli kyseessä on yksittäinen tapaus ja asian siirtämiseen on erityinen syy. Säädos on muotoiltu siten, että alueellinen ympäristökeskus ei voi säännönmukaisesti siirtää lupa-asiaa ympäristölupaviraston ratkaistavaksi vaikka sama ympäristökeskus olisikin asiassa myös valvontaviranomaisen roolissa.

On yllättävää, ettei alueellisen ympäristökeskuksen toiminnasta sekä valvonta- että lupaviranomaisena ei ole käyty enempää keskustelua. Kaksoisroolia ei ole huomioitu ympäristönsuojelulaista annetussa ympäristövaliokunnan mietinnössä (YmVM 4/1999 vp) eikä myöskään perustuslakivaliokunta ottanut siihen kantaa lakia säädettäessä, vaikka perustuslain 21 § 1 momentin edellyttämän asianmukaisen menettelyn toteutuminen vaikuttaakin jokseenkin kyseenalaiselta yksityisen asianomaisen näkökulmasta.

3.4 Valitusoikeuden käytön intensiteetti

3.4.1 Velvollisuus valittaa: valvontavelvollisuuden laiminlyönti

Ympäristönsuojelulaki määrittelee 3 luvussa toimivaltaiset ympäristöviranomaiset ja niiden tehtävät. 20 §:ssä todetaan alueellisen ympäristökeskuksen tehtävistä seuraavaa:

Alueellinen ympäristökeskus ohjaa ja edistää tässä laissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä tarkoitettujen tehtävien hoitamista alueellaan, valvoo näiden säädösten noudattamista sekä käyttää osaltaan ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa tämän lain mukaisessa päätöksenteossa.

⁹⁷ Kainlauri 2003, s. 618.

Laki määrittelee ympäristöviranomaiselle toiminnan tavoitteet ja keinot, mutta ei sitä, millaisella intensiteetillä keinoja tulee käyttää. Alueellisella ympäristökeskuksella on lain mukainen toimivalta valittaa, mutta ei ohjeita siitä, milloin valittaminen on tarpeen valvontatehtävän täyttämiseksi.

Eija Mäkinen esittää toimivallan käytön intensiteettiä koskien mielenkiintoisia kysymyksiä. Jos viranomaiselle on annettu toimivaltaa, pitääkö tuota toimivaltaa myös käyttää? Milloin viranomaisen alittaa toimivaltansa? Jos viranomaiselle jää tietty harkintamarginaali, mitä seikkoja tuossa harkinnassa on painotettava?⁹⁸

Mäkinen toteaa, että lakiin otettu viranomaisen valitusoikeus toimii kontrollikeinona riippumatta siitä, käytetäänkö valituskeinoa. Se on myös kunnallisen itsehallinnon kannalta lievempi valvontakeino kuin alistamismenettely, jossa kaavat tai maa-ainesluvut alistettaisiin valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Hän kuitenkin huomauttaa, että toimivallan alittamisen seuraukset ovat epävarmat. Jos viranomaisen ei tee päätöstä tai valita siitä, ei synny ratkaisua josta voitaisiin valittaa. Mäkinen näkee tällaisessa tapauksessa ainoana oikeussuojakeinona kantelun.⁹⁹

Viranomaisen valvontavelvollisuuteen liittyy tapaus 10.2.2005/268 KHO:14:2005, jossa kunnan ympäristölautakunta päätti olla tekemättä tupakkalain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettua teosta ilmoitusta yleiselle syyttäjälle. KHO katsoi, että kunnan ympäristölautakunnan tekemä päätös ei ollut hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös, jolla saman lain 4 §:ssä tarkoitettu hallintoasia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Kantajalla ei ollut oikeutta valittaa ympäristölautakunnan päätöksestä.

Vanki A oli lähettänyt X:n kaupungille 20.6.2002 saapuneen kirjeen, jossa hän ilmoitti, että hänet oli sijoitettu kaupungissa sijaitsevassa Y:n vankilassa samaan selliin tupakoivan vangin kanssa. A vaati, että X:n kaupunki antaisi asiassa toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain (jäljempänä tupakkalaki) 32 §:n 3 momentissa tarkoitettua kunnan ilmoituksen viralliselle syyttäjälle. Asia siirtyi X:n kaupungin ympäristökeskuksen käsiteltäväksi. Ympäristökeskus varasi Y:n vankilan johtajalle tilaisuuden tulla kuulluksi asiassa. Vankilan johtaja selvitti, että normaalisti vangit asuivat yksittäin selleissä, joissa sai tupakoida, mutta tilanahtauden vuoksi vankeja oli jouduttu sijoittamaan kaksi samaan

⁹⁸ Mäkinen 2004, s. 137.

⁹⁹ Mäkinen 2004, s. 137- 138.

seliin. Normaaliin käytäntöön oli palattu 30.6.2002 tilanahtauden helpotuttua. A ei ollut pyytänyt oikeutta asua sellissä, jossa ei saa tupakoida. Mahdollisuus tupakoimattomaan selliin oli järjestetty vangeille, jotka sitä toivoivat.

X:n ympäristövalvontalautakunta päätti 29.10.2002, ettei se tee A:n vaatimaa ilmoitusta viralliselle syyttäjälle koska sisätilan haltijalle eli Y:n vankilalle ei ennen asiakirjoissa esille tuodun tilanteen raukeamista ollut annettu tupakkalain 17 §:n mukaisia määräyksiä tilanteen korjaamiseksi. Näin ollen sisätilan haltija ei ollut laiminlyönyt velvollisuuksiaan tupakkalain 32 §:n 2 momentissa tarkoitetulla ja syyttäjälle tehtävää ilmoitusta edellyttävällä tavalla.

A valitti ympäristövalvontalautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus hylkäsi A:n valituksen todeten, että Y:n vankilalle ei ole annettu tupakkalain 17 §:n mukaista kieltoa tai asetettu velvoitetta kieltää tupakkalain mukainen toiminta eikä sen voida siten katsoa laiminlyöneen velvollisuuksiaan sillä tavoin, että X:n ympäristövalvontalautakunnan olisi tullut tehdä asiasta ilmoitus viralliselle syyttäjälle.

A valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joka kumosi ja poisti hallinto-oikeuden tekemän päätöksen. A:n hallinto-oikeudelle tekemä valitus jätettiin tutkimatta ja X:n ympäristövalvontalautakunnan päätökseen liitetty valitusosoitus poistettiin. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että lautakunnan päätös olla tekemättä ilmoitusta viralliselle syyttäjälle ei siitä huolimatta, että virallinen syyttäjä saa nostaa syytteen tupakkalain 32 §:n 2 momentissa tarkoitetusta teosta vain kunnan ilmoituksesta, ole sellainen hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös, jolla saman lain 4 §:ssä tarkoitettu hallintoasia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

Eduskunnan oikeusasiamies on puuttunut viranomaisen valvontavelvollisuuden laiminlyöntiin ratkaisussa 646/2/05, joka koski Patentti- ja rekisterihallituksen velvollisuutta valvoa säätiötä¹⁰⁰. Oikeustapaus on mielenkiintoinen siksi, että siinä punnitaan viranomaisen käytössä olevia resursseja valvontavelvollisuutta vastaan. Patentti- ja rekisterihallitus katsoi valvoneensa Riihisäätiötä niin paljon, kun kohtuudella voidaan odottaa säätiörekisterin käytössä olevilla henkilö-

¹⁰⁰ Tapaus on nähtävillä pdf-muodossa osoitteessa

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\$APPL}=ereopaa&\\${BASE}=ereopaa&\\${THWIDS}=0.20/497307&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?$APPL}=ereopaa&${BASE}=ereopaa&${THWIDS}=0.20/497307&${TRIPPIFE}=PDF.pdf). Tarkistettu 18.4.2008

ja talousresursseilla sekä säätiölain säännöksillä. Patentti- ja rekisterihallitus vetosi lisäksi siihen, että Riihisäätiön tapaus oli erittäin laaja, moniongelmainen ja luonteeltaan sellainen, että sen selvittämiseen PRH:lla ei ollut riittäviä henkilöresursseja määrällisesti tai asiantuntemuksellisesti. Kauppa- ja teollisuusministeriön mukaan PRH:n tulkintaa siltä edellytettyjen toimien tarkasta sisällöstä ei voitu pitää virheellisenä, mutta varovaisena. KTM vetosi samoin resurssipulaan.¹⁰¹

Oikeusasiamies totesi, että viranomaisen ei voi laiminlyödä sille lain mukaan kuuluvia tehtäviä vetoamalla voimavarojen puutteeseen. Patentti- ja rekisterihallitus oli selkeästi laiminlyönyt valvontavelvollisuutensa eikä voinut esittää hyväksyttäviä syitä menettelylleen. Oikeusasiamies antoi Patentti- ja rekisterihallitukselle huomautuksen Riihisäätiön asiassa ja edellytti ilmoituksen antamista niistä konkreettisista toimista, joihin PRH valvontaviranomaisena asiassa ryhtyy.

Oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat käsitelleet muitakin tapauksia, joissa viranomaisen on laiminlyönyt valvontavelvollisuutensa. Apulaisoikeuskansleri on ottanut kantaa valvonnan intensiteettiin ratkaisussa 03.03.1993 Dnro 754/1/91, joka koski huomion kiinnittämistä jätehuoltolain noudattamisen valvontaan.

Kunnan jätehuoltoviranomaisena toimivalle tie- ja ympäristölautakunnalle oli marraskuussa 1990 tehty ilmoitus venevalkama-alueen roskaantumisesta. Lautakunta oli kehottanut jakokuntaa huolehtimaan alueen siistimisestä ja siitä, ettei alueen käytöstä aiheudu haittaa vesistölle, ympäristölle ja naapureille. Alue oli helmikuussa 1993 edelleen siistimättä. Ilmoituksen mukaan alue oli tarkoitus siistiä kunnan toimesta kevään 1993 aikana.

Ottaen huomioon, että venevalkama-alue rajoittuu omakotikiinteistöön, on roskaantumisella ollut ilmeistä vaikutusta asumisviihtyisyyden vähenemiseen. Tämän vuoksi olisi kunnan taholta tällaisessa tapauksessa perusteltua aihetta kiinnittää roskaantumiseen ja alueen siistimiseen enemmän huomiota kuin mitä ilmeisesti on tapahtunut.

Ratkaisun perusteella voitaneen todeta, että pelkkä kehotus ilman konkreettisia toimenpiteitä ei ole riittävää valvontavelvollisuuden toteuttamista.

¹⁰¹ EOA 646/2/05, s. 5.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle Suomen uudeksi perustuslaiksi lausutaan, että hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille hallinnon tasoille¹⁰². Oikeuskäytännössä ministeriöiden valvontavelvollisuudesta on todettu, että näiden tulisi tarvittaessa yksityiskohtaisesti puuttua lainvastaisiin toimintakäytäntöihin ja ohjeisiin.¹⁰³

Mäkisen mukaan valvontavelvollisuuden laiminlyöntejä koskeva oikeuskäytäntö osoittaa, että valvontatehtävän asianmukainen suorittaminen sisältää sen, että tehtävän suorittamiseksi ryhdytään riittävän *vaikuttaviin toimiin*. Valvontatehtävän suorittamisessa viranomaisen *tulee käyttää kaikkia sen käytettävissä olevia valvontakeinoja*. Keinon valinta riippuu tilannekohtaisesta harkinnasta.¹⁰⁴

Oikeuskäytännössä viranomaisen oikeus hakea päätöksen purkua on ollut jossain määrin viranomaisen valitusoikeutta laajempi. Oikeusministeriön hallintolainkäytön kehittämisen horisontaalityöryhmä on perustellut tätä julkisen edun merkityksellä purkutilanteissa.¹⁰⁵ Jos ensi asteen hallintoviranomaisella ei ole valitusoikeutta päätöksestä, jolla sen antama päätös on kumottu, ei tällä hallintoviranomaisella ole katsottu olevan myöskään oikeutta hakea päätöksen purkamista.¹⁰⁶

Voimassaolevassa lainsäädännössä yksityisellä henkilöllä ei ole käytössään oikeusturvakeinoja viranomaisen passiivisuutta vastaan. Muutoksenhakuoikeus on kytketty valituskelpoiseen päätökseen. Oikeusministeriön julkaisemassa hallintolainkäytön kehittämisohjelmassa vuosille 2004 -2007 asiantila todetaan¹⁰⁷ ja huomautetaan, että Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitea¹⁰⁸ on esittänyt harkittavaksi, tulisiko hallintoriitana voida saattaa vireille hakemus, jossa hakija vaatii oikeuksiensa toteuttamista silloin kun hallintoviranomainen viivyttelöi päätöksen tekemistä tai ei tee lainkaan päätöstä. Myös oikeusturva-asioiden neuvottelukunnan toimintakertomuksessa vuosilta 2002-2003 kiinnitetään huomiota oikeussuojakeinojen ulottuvuuteen viranomaisen passiivisuustilanteissa.

¹⁰² HE 1/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut, 68§. Edilex.

¹⁰³ Ministeriöiden valvontavelvollisuuden laiminlyöntejä on käsitelty oikeusasiamiehen ratkaisussa K 5.6.2003, 1803/4/00 ja oikeuskanslerin ratkaisuihin 27.9.1990, Dnro 1403/a/87 sekä 26.8.1993, Dnro 969/91.

¹⁰⁴ Mäkinen 2004, s. 142. Kursivointi lähteen.

¹⁰⁵ Oikeusministeriö 2001 s. 18.

¹⁰⁶ Oikeusministeriö 2001 s. 18.

¹⁰⁷ Hallintolainkäytön kehittämisohjelma 2004 – 2007, s. 33. Oikeusministeriö.

¹⁰⁸ Tuomioistuinelaitoksen kehittämiskomitean mietintö 2003:3 s. 131

3.4.2 Valitusoikeuden käytön arviointiperusteet

Hallintolain 6 §:n mukaan hallinnon toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Käyttäessään valitusoikeuttaan viranomaisen on määriteltävä päämäärä, johon se tällä toimellaan pyrkii. Valituksesta aiheutuvaa haittaa on verrattava suhteellisuusperiaatteen valossa valituksen voittamisella saavutettavaan tulokseen. Samoin on otettava huomioon, miten hävitty valitus vaikuttaa tavoiteltuun päämäärään.¹⁰⁹

Viranomaiselle annettu valvontatehtävä rajaa sitä, miten valvontatavoitteita on mahdollista määritellä. Jos viranomaisen muutoksenhakuoikeus on kirjattu erityislakiin oikeutena valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla viranomaisen päätöstä on muutettu tai se on kumottu, valitusoikeuden käyttömahdollisuudet ovat suppeammat kuin sellaisessa tapauksessa, jossa valitusoikeus ei välttämättä edellyttäisi hallinto-oikeuden päätöstä¹¹⁰.

Seuraavan sivun kaaviokuva perustuu Eija Mäkisen esittämiin valitusharkinnan asteisiin¹¹¹. Mäkinen on porrastanut erilaisia tilanteita, joissa viranomaisen käyttää valitusoikeuttaan (kuvassa vasemmalla reunalla) alkaen selvästi laittomasta ja päättyen laillisen ja laittoman raja-alueelle.¹¹²

Alimmalla tasolla viranomaisella on velvollisuus käyttää valitusoikeuttaan, koska kyseessä oleva päätös on selkeästi laitton. Valitusoikeuden käyttämättä jättäminen tai esim. linjapäätös olla valittamatta tähän ryhmään kuuluvista päätöksistä on valvontavelvollisuuden laiminlyönti, joka voi pahimmillaan johtaa virkasyytteesen. Viranomaisella ei ole käytettävissään harkintamarginaalia ja hänen velvollisuutensa valittaa on hyvän hallinnon periaatteiden alaista hallintotoimintaa.

Toiseksi alimmalla tasolla päätöksen lainvastaisuus ei enää ole ilmiselvää, mutta todennäköistä. Valitusoikeuden käyttämättä jättämisestä ei voida enää luonnehtia valvontavelvollisuuden laiminlyönniksi, vaan kyseessä on pikemminkin toimivallan alittaminen. Viranomaisen täytyy

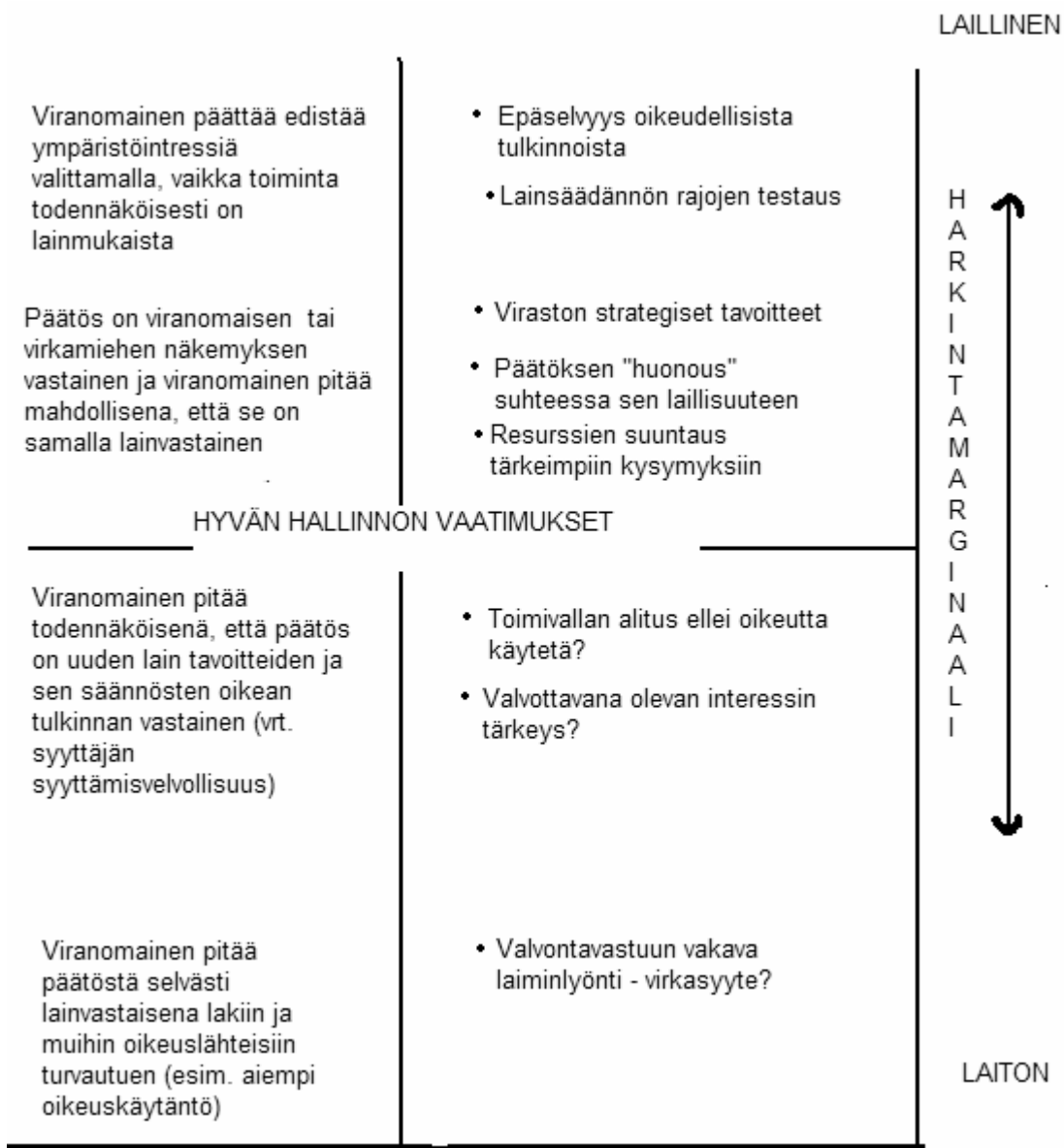
¹⁰⁹ Mäkinen 2004, s. 148 – 149.

¹¹⁰ Esimerkkinä hallinto-oikeuden päätöstä edellyttävästä valitusoikeudesta Merenkululaitos, jälkimmäisestä valitusoikeudesta alueellinen ympäristökeskus.

¹¹¹ Mäkinen 2004, s. 159 – 162.

¹¹² Kaaviokuvan vasemman reunan tilanteet ovat Eija Mäkisen argumentteja, joihin viitataan lähdeviitteessä 111. Muu kaavio on omaa työtäni, johon olen käyttänyt lähteenä Eija Mäkisen kirjan ”Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa” (Finnpublishers, Tampere 2004) sivuja 148 - 162. Mäkinen esittää viisi porrasta jakaen alimman tilanteen sellaiseen, jossa viranomaisen tukeutuu uuteen lakiin lainvastaisuusperustetta hakiessaan ja sellaiseen, jossa lain tulkinta on jo vakiintunut. Mielestäni kaavion kannalta niiden erittely ei ollut tarkoituksenmukaista, koska molemmat ovat laillisuus-laittomuus-akselilla selkeästi laittomia tilanteita, joissa viranomaisella ei ole käytettävissään harkintamarginaalia vaan hän laiminlyö valvontavelvollisuutensa, mikäli ei käytä valitusoikeuttaan.

harkita valitusoikeuden käyttöä suhteellisuusperiaatteen valossa ja punnita valvottavana olevan intressin tärkeyttä.



Valitusoikeuden käyttäminen virkavastuun näkökulmasta

Kaaviossa kulkeva poikkiviiva "Hyvän hallinnon vaatimukset" jakaa valitusoikeuden käytön niihin tilanteisiin, jossa valitusoikeuden käyttöä edellytetään hyvän hallinnon vaatimusten toteutumiseksi ja niihin tilanteisiin, joissa valitusoikeuden käyttö saattaa kyseenalaistaa ne. Kaavion yläosaan jäävissä tilanteissa kyse voi olla siitä, että jokin sinänsä valitusoikeuden käyttämisen kannalta tarkoituksenmukainen päätös saa lainvoiman siksi että virastolla ei ole resursseja valittaa tai erityisesti ylimmässä lohkossa siitä, että päätöksestä valittaminen ilman selvää laillisuusperustetta ei enää välttämättä ole asianmukaista hallintatoimintaa.

Kolmannella kaavion tasolla valitusharkintaan otetaan mukaan virastojen sisäiset toimintaohjeet, käytettävissä olevat resurssit sekä se, onko huonosti suunniteltu päätös sinänsä peruste valittaa, jos se ei kuitenkaan ole lainvastainen. Kolmannelle tasolle sijoittuvista tapauksista on syytä kuitenkin muistaa, että pelkkää resurssien puutteellisuutta ei pidetä kelvollisena syynä valvontavelvollisuuden laiminlyöntiin. Viranomaisilta edellytettävä tuloksellisuus on merkittävä osatekijä kolmannen tason harkintamarginaalissa.

Neljännellä tasolla viranomaisen pitää päätöstä lähes varmasti laillisena, mutta näkee tarpeelliseksi käyttää valitusoikeuttaan saadakseen ennakkotapauksen. Nämä tapaukset ovat laillisen ja laittoman rajamaastossa. Neljännen tason valitukset ovat nimenomaisesti niitä, joiden vuoksi viranomaisen valitusoikeuden laajentaminen yleiseksi valitusoikeudeksi nähdään uhkana yksityisen asianomistajan oikeuksille.

4. Viranomaisen valitusoikeuden tulkinta oikeusistuimessa

4.1 Julkisen edun muodostumisen edellytykset

Vuosikirjaratkaisussa 22.10.2007/2687 KHO:2007:73 KHO kihlakunnan poliisilaitoksella tai lääninhallituksella ei ollut valitusoikeutta korkeimmassa hallinto-oikeudessa ajokorttilupaa koskevassa asiassa, jossa hallinto-oikeus oli kumonnut poliisilaitoksen päätöksen. Ratkaisusta äänestettiin äänin 3-2. Vähemmistö tutki lääninhallituksen valituksen.

Tapauksessa oli kysymys ulkomaalaisen ajokortin perusteella haettavan ajokorttiluvan hakemisesta. X:n maahantulon ajankohtaa tulkittiin eri tavoin Oulun ja Kankaanpään kihlakuntien poliisilaitoksilla. Oulun hallinto-oikeus katsoi, että X:n ajokorttihakemuksen hylkääminen liian myöhään tehtynä olisi ollut ristiriidassa perustuslain 6 §:n 1 momentissa ja hallintolain 6 §:ssä turvattujen yhdenvertaisen kohtelun ja tasapuolisuuden periaatteiden kanssa. Hallinto-oikeus kumosi poliisilaitoksen päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi.

Oulun kihlakunnan poliisilaitos sekä Oulun lääninhallitus valittivat hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Poliisilaitos perusteli omaavansa valitusoikeuden julkisen edun valvojana ja lääninhallitus ilmoitti valituksessaan käyttävänsä asiassa valitusoikeutta, mikäli Oulun kihlakunnan poliisilaitoksen valitus jätetään tutkimatta valitusoikeuden puuttumisen vuoksi.

Korkein hallinto-oikeus jätti yksimielisesti tutkimatta poliisilaitoksen valituksen.

Hallintolainkäyttölain esitöiden (HE 217/1995 vp) 6 §:ää koskevien yksityiskohtien perustelujen mukaan viranomaisen yleinen valvontavelvollisuus ei vielä riitä valitusoikeuden perusteeksi. Mainitun perustelujen kohdan mukaan viranomaisen valitusoikeuden perusteena voisi olla esimerkiksi erityisen tärkeän julkisen intressin valvominen.

--

Poliisiviranomaisella ei ole liikenteen ohjaajana ja liikennevalvontaa suorittavana eikä ajo-oikeudesta päättävänä ja ajokieltoon määräävänä viranomaisena tässä asiassa sellaista julkisen edun valvontatehtävää, että poliisilaitoksen valitusoikeuden epääminen olisi omiaan vaarantamaan hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisen edun.

Sen sijaan lääninhallituksen valitusoikeudesta jouduttiin äänestämään. Enemmistö (3-2) jätti lääninhallituksen valituksen tutkimatta.

Myöskään lääninhallituksella, jonka tehtävänä on johtaa ja valvoa kihlakunnanvirastoa, ei tässä asiassa ole valvottavana sellaista julkista etua, jonka johdosta sille syntyisi valitusoikeus hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin perusteella. Oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamisen tarvekaan ei edellytä poliisilaitoksen tai lääninhallituksen valitusoikeutta.

Hallintoneuvos Matti Halén jätti eriävästä mielipiteestään äänestyslausunnon, johon hallintoneuvos Pekka Vihervuori yhtyi. Halén katsoi, että julkisen edun merkitys liikennevalvonnassa ja siitä seuraavien rikosoikeudellisten sanktioiden määräämisessä on suuri. Olisi epä johdonmukaista ettei ajo-oikeudesta hallinnollisesti päätettäessä julkisen edun valvominen olisi hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin tarkoittamassa mielessä tarpeen, jos hallinto-oikeus kumoaa poliisiviranomaisen päätöksen tai muuttaa sitä.

Viranomaisen valitusoikeutta puoltavat myös käytännön seikat. Hallinto-oikeuden ratkaisun perusteella poliisiviranomainen saattaa joutua palautetussa asiassa tekemään ratkaisun, joka poikkeaa sen muissa samanlaisissa tapauksissa noudattamasta käytännöstä ja jota viranomainen itse ei pidä liikenneturvallisuuden kannalta perusteltuna. Jos riippumattoman tuomioistuimen viranomaisen mielestä virheelliseen ratkaisuun ei voi saada ratkaisua ylimmästä muutoksenhakuasteesta, lopputulos on ongelmallinen tuomioistuinjärjestelmän toimivuuden kannalta. Tilanne on erilainen kuin jos valituksen ratkaisee päätöksen tehneeseen viranomaiseen nähden ylempi hallintoviranomainen.

Jos asiaa ei voida saattaa korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi, käytäntö ajokorttiasioissa voi muodostua vaihtelevaksi maan eri osissa. Toimivalta ajokorttiasioissa määräytyy yleensä henkilön kotipaikan mukaan, joten erilainen käytäntö kohdistuu ajo-oikeuden haltijoihin sattumanvaraisesti, vaikka ratkaisut vaikuttavat ajo-oikeuteen koko maassa. Erilaisesta käytännöstä esimerkiksi määräaikojen kohdalla saattaa syntyä sellaisia oikeudenmenetyksiä, jonka tässä

asiassa selitetään tapahtuneen. Ajo-oikeutta koskevat säännökset perustuvat osaksi yhteisön oikeuteen ja kansainvälisiin sopimuksiin. Julkisen edun kannalta on tarpeen varmistaa, että tuomioistuimien lopulliset ratkaisut ovat Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisia.

Edellä mainituista syistä katson, että viranomaisen valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä on ajokorttiasioissa viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Halén ei kuitenkaan olisi tutkinut poliisilaitoksen valitusta vaan piti oikeana valitusviranomaisena lääninhallitusta johtuen tämän asemasta yleisenä hallintoviranomaisena. Hän toi esille myös sen, että poliisilaitos valittajan asemassa olisi yksityisen vastapuolena korkeimmassa hallinto-oikeudessa, eikä se olisi perusteltua hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden kannalta.

Ratkaisussa 28.5.2004/1270 KHO:2004:56 oikeusaputoimisto valitti hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus oli myöntänyt oikeusapua. Oikeusaputoimisto lausui, että sen on julkisten varojen käyttäjänä valvottava myös julkista apua. Oikeusapulain mukaan oikeusaputoimiston tehtävänä on päättää oikeusavun myöntämisestä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että pelkästään se seikka, että oikeusapua annetaan valtion varoin ja hallinto-oikeus on päättänyt myöntää oikeusapua sekä määrännyt yksityisen avustajan, ei muodosta oikeusaputoimiston valvottavana olevaa julkista etua. Päinvastaisesti ratkaisussa 29.12.2006/3616 KHO: 2006:102 korkein hallinto-oikeus katsoi, että työvoima- ja elinkeinokeskuksella oli sen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi valitusoikeus maataloustukien maksatusta koskevassa asiassa.

Edellä selostamani ratkaisut osoittavat, miten korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä samanlaista selkeää tulkintalinjaa kuin perustuslakivaliokunnan viranomaisen valitusoikeutta koskevista kannanotoista. Näitä kahta ei voi suoraan verrata, koska korkein hallinto-oikeus ratkaisee yksittäisiä oikeustapauksia ja perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotuksia perustuslain kannalta joutumatta harkitsemaan tosiseikkoja. Viranomaisen valitusoikeuden tulkinta korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kuitenkin useimmissa ratkaisuissa hyvin tapauskohtaista. Oikeuskäytännön ”suurista linjoista” on paljon erimielisyyksiä asiantuntijoidenkin keskuudessa, kuten tulen luvussa 5.1 osoittamaan.

4.2 Yksityisten henkilöiden edunvalvonta tiedonsaanti-asiassa

Vuoden 2007 vuosikirjaratkaisujen joukossa oli kaksi viranomaisen valitusoikeutta koskevaa tapausta, joissa molemmissa oli kysymys tietojen luovuttamista koskevasta asiasta.

Ensimmäisessä tapauksessa 1.10.2007/2438 KHO:2007:64 oli kysymys Keskusrikospoliisin oikeudesta valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla se oli velvoitettu luovuttamaan telekuunteluaineistoa asianomaiselle.

A oli toimittanut keskusrikospoliisille 13.1.2006 kirjelmän, jossa hän pyysi rikosasian asianomaisena häneen kohdistuneessa esitutkinnassa telekuuntelussa ja televalvonnassa syntyneistä asiakirjoista jäljennöksiä seuraavasti:

- 1) Teleyrityksille lähetetyt televalvontatietojen luovutuspyynnöt paperitulosteina,
- 2) Televalvonnasta ja telekuuntelusta laaditut esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetun asetuksen 25 a §:n (407/1995) mukaiset pakkokeinopöytäkirjat liitteineen paperitulosteina,
- 3) Samaan televalvontaan ja -kuunteluun mahdollisesti liittyneistä kuuntelukieltotapauksista laaditut muut asiakirjat paperitulosteina,
- 4) Telekuuntelusta tallennetut äänitteet sähköisessä muodossa CD-levylle poltettuna,
- 5) Televalvontatiedoista laaditut taulukot sähköisessä muodossa (esim. Excel-taulukkoina) CD-levylle poltettuna
- 6) Telekuuntelu- ja televalvontatiedoista iBase- ja/tai Analyst's Notebook-ohjelmilla poliisissa laaditut havainnekuvat sähköisessä muodossa CD-levylle poltettuna.

Keskusrikospoliisi kieltäytyi luovuttamasta kohdissa 1 ja 2 vaadittuja tietoja tai asiakirjajäljennöksiä, ilmoitti että kohdissa 3 ja 6 tarkoitettuja asiakirjoja ei ollut tutkinnassa syntynyt ja varasi A:lle mahdollisuuden saada kuunnella/nähdä kohdissa 4 ja 5 pyydetyt tiedot viranomaisen luona. Keskusrikospoliisi ilmoitti vastauksessaan kohdan 4 osalta, tallenteiden sisältävän julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja, joten asiaan liittymättömien ulkopuolisten henkilöiden yksityisyyden suojaamiseksi salassa pidettäviä tallenteita ei luovuteta sähköisessä muodossa. Kohdan 5 osalta keskusrikospoliisi katsoi, että pyynnössä mainitut televalvontatiedot sisältävät

julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 ja 31 kohdan mukaisia salassa pidettäviä tietoja. Salassa pidettävien salaisten puhelinnumeroiden etsintä ja erittely suuresta numeromäärästä aiheuttaisi julkisuuslain 16 §:n 1 momentissa mainittua kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Edellä mainituista syistä tallenteita ei voida luovuttaa sähköisessä muodossa.

Helsingin hallinto-oikeus on kumonnut keskusrikospoliisin päätöksen tietopyynnön kohtia 1, 2, 4 ja 5 koskevilta osin ja oikeuttanut A:n saamaan tiedon televalvontayritykselle lähetetyistä luovutuspyynnöistä, pakkokeinopöytäkirjasta, telekuunteluäänitteistä ja televalvontatiedoista laadituista taulukoista. Kohtien 3 ja 6 osalta hallinto-oikeus hylkäsi A:n pyynnön saada kuuntelukielto tapauksista laadittuja muita asiakirjoja ja havainnekuvia.

Molemmat osapuolet valittivat KHO:een. Viranomaisen valitusoikeuden kannalta tästä ratkaisusta tekee mielenkiintoisen se, että 16.5. 2007 A keskusrikospoliisin valituksen johdosta antamassaan selityksessä esitti, että keskusrikospoliisilla ei ole valitusoikeutta asiassa.

Esitutkinta-aineiston julkisuutta koskeva päätös ei vaikuta keskusrikospoliisin oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun julkisuuslain 33 §:n 1 momentissa ja hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Keskusrikospoliisin valitusoikeudesta ei ole erikseen säädetty, eikä sen valvottavaksi ole myöskään säädetty sellaista hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista etua, jonka vuoksi valitusoikeus olisi tässä asiassa tarpeen. Sen vuoksi keskusrikospoliisin tässä asiassa mahdollisesti tekemä valitus sekä muut vaatimukset on jätettävä tutkimatta.

Keskusrikospoliisi antoi A:n selityksen johdosta vastaselityksen 6.6.2007, jossa totesi valitusoikeudesta seuraavasti:

Keskusrikospoliisilla on valvottavana asiassa hallituksen esityksessä (HE 123/95 vp) tarkoitettu erityisen tärkeä julkinen intressi.

Keskusrikospoliisin asema on korostunut, sillä sen tehtävänä on uuden SALPA-järjestelmän¹¹³ ylläpito ja kehittäminen.

Korkein hallinto-oikeus lausui ratkaisussaan keskusrikospoliisin valitusoikeuden osalta, että keskusrikospoliisi ei ole asiassa asianomaisen asemassa eikä sen valitusoikeudesta ole erikseen säädetty. Näin ollen oli arvioitava, onko keskusrikospoliisin valitusoikeus tarpeen hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisen edun perusteella.

Kysymyksessä olevat televalvonta ja -kuuntelutiedot voivat sisältää A:ta koskevien tietojen ohella muita henkilöitä koskevia perustuslain 10 §:n 2 momentin suojaamia tietoja tai tällaisen tahon liikesalaisuuksia. Esillä on siten myös kolmansien henkilöiden etu. Keskusrikospoliisin valvottavana on siten useiden sellaisten yksityisten etu, jotka eivät voi puolustaa etuaan. Tämän ohella televalvonta-aineisto voi sisältää tietoja julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 7 kohdassa tarkoitetun ilmiantajan yhteystietoja. Näiden tietojen tuleminen epäillyn tietoon voi haitata rikosten selvittämistä. Mainittujen etujen valvonnasta muodostuu käsillä olevassa tilanteessa hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu julkinen etu. Tämän vuoksi keskusrikospoliisilla, jonka valvonnassa ja ohjauksessa telepakkokeinojen käyttäminen keskitetysti tapahtuu, on valitusoikeus asiassa.

Toinen tapaus lokakuulta 2007, 18.10.2007/2643 KHO:2007:72 koskee verotustietojen sähköistä luovuttamista. KHO katsoi, että Verohallituksella oli oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla verotustietojen sähköistä luovuttamista koskevaan pyyntöön annettu Verotushallituksen päätös oli kumottu ja pyytjä oikeutettu saamaan tiedot sähköisessä muodossa.

Contant Oy (nykyisin Lindorff Oy) pyysi 27.8.2004 Verohallitukselle saapuneessa hakemuksessa pyytännyt julkisia tulo- ja varallisuusverotietoja sähköisessä muodossa henkilöistä, joihin kohdistuu saatavien perintää. Verohallitus hylkäsi yhtiön pyynnön 25.1.2005 tekemällään päätöksellä. Yhtiö oli ilmoittanut tietojen käyttötarkoituksen

¹¹³ Poliisihallinnossa otettiin käyttöön uusi salaisten pakkokeinojen asiankäsitelyjärjestelmä, ns. SALPA -järjestelmä marraskuun alussa 2004. Suojelupoliisilla on tietoturvaongelmien välttämiseksi oma SALPA-järjestelmä, jota poliisin ylijohdosta valvoo tiiviisti. Poliisin ylijohdon edustaja tekee kaksi kertaa vuodessa tarkastuskäynnin suojelupoliisiin, jolloin tarkastetaan suoritettavat pakkokeinot ja niihin liittyvät asiakirjat. Tarkastuskäynnistä raportoidaan suoraan ministeriön johdolle ja poliisiylijohdajalle.

Lähde: Sisäasiainministeriön internet-sivut,

<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PFBD/85B3E314F91F82EFC2256FFF003A13D5?opendocument> .

Tarkistettu 8.4.2008

olevan perinnän kohteena olevien velallisten tulo- ja varallisuusaseman selvittäminen. Verohallitus katsoi, että yli vuoden takaiset tulo- ja varallisuustiedot eivät ole ilmoitetun käyttötarkoituksen kannalta olennaisia tai asianmukaisia, eivätkä ne anna ajantasaista kuvaa velallisen tulo- ja varallisuusasemasta velkojen perinnän kannalta.

Contant Oy valitti Helsingin hallinto-oikeuteen, joka 21.12.2005 kumosi Verohallituksen päätöksen ja oikeutti Contant Oy:n saamaan pyytämänsä tulo- ja varallisuusverotuksen julkiset tiedot. Verohallitus valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei verohallitus ole asianomainen eikä sen valitusoikeudesta ole erikseen säädetty, joten valitusoikeutta tarkasteltiin julkisen edun perusteella. Siitä KHO lausui seuraavaa:

Verotustiedot ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä henkilötietoja, jotka ovat rajoitetusti julkisia siten kuin verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 5 §:n 1 momentista ilmenee. Verotustietojen salassapidolla ja niitä koskevilla luovutusrajoituksilla on tarkoitettu toisaalta turvata se, että veroviranomaiset saavat oikeat tiedot verotuksen pohjaksi ja toisaalta suojata ilmoitusvelvollisten henkilöiden yksityisyyttä. Henkilöt, joita luovutettavaksi pyydetty tiedot koskevat, eivät ole asianosaisia tietojen luovuttamista koskevassa asiassa. Useiden yksityisten henkilöiden edun valvonnasta sekä verotustietojen salassapidon turvaamisesta muodostuu hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu julkinen etu. Tämän vuoksi Verohallituksella, jolle tietojen sähköinen luovuttaminen on verohallinnossa keskitetty, on valitusoikeus verotuksen julkisten tietojen luovutusta koskevassa asiassa.

Molemmissa tapauksissa viranomaisella oli valitusoikeus julkisen edun perusteella. Sekä Keskusrikospoliisilla että Verohallituksella oli hallussaan salassa pidettäviä tietoja, jotka liittyivät yksityisten henkilöiden etuun. Kummassakaan ratkaisussa henkilöillä, joita tiedot koskivat, ei ollut mahdollisuutta valittaa. Voidaan olettaa, että he eivät edes olleet tietoisia siitä, että juuri heidän tietojaan sisältyi edellä mainittuihin asiakirjapyyntöihin, koska tiedot olivat niitä hallitsevan viranomaisen kannan mukaan salassa pidettäviä.

Keskusrikospoliisia koskevan ratkaisun perusteluissa KHO totesi, että keskusrikospoliisin valvottavana on useiden sellaisten yksityisten henkilöiden etu, jotka eivät voi puolustaa etuaan.

Nähdäkseni Verohallinnon kohdalla tilanne oli samanlainen. Näissä kahdessa vuosikirjaratkaisussa KHO ilmaisee selkeästi, että viranomaisella on valitusoikeus julkisen edun perusteella silloin, kun tietojen luovutusta koskevassa asiassa henkilö, jonka tiedoista on kysymys, ei ole asianosainen eikä kykene puolustamaan itse omaa etuaan. Tällöin julkinen etu on kolmannen osapuolen edunvalvontaa.

Sen sijaan tapauksessa 31.12.2001/3362 KHO:2001:68 Ajoneuvohallintokeskuksella ei ollut hallintolainkäyttölain 6 §:n nojalla oikeutta valittaa hallinto-oikeuden tietojenluovutuskieltoon antamasta ratkaisusta. Asia koski tullipiirin vaatimusta kieltää kahden virkakäyttöön hankitun ajoneuvon haltijatietojen luovuttaminen tieliikenteen tietojärjestelmästä, jota Ajoneuvohallintokeskus ylläpitää. KHO jätti Ajoneuvohallintokeskuksen valituksen tutkimatta, koska katsoi, että Ajoneuvohallintokeskuksella ei ollut sille rekisterinpitäjänä kuuluvien tehtävien perusteella valvottavanaan hallintolainkäyttölain 6 § 2 momentissa tarkoitettua julkista etua jonka perusteella Ajoneuvohallintokeskuksella olisi valitusoikeus.

4.3 Julkisen edun suurusluokan punnitseminen ympäristöoikeudessa

Ympäristöoikeuden alaan liittyvät viranomaisen valitusoikeutta koskevat vuosikirjaratkaisut muodostavat suurimman ryhmän otannastani. Niissä on useimmiten kyse tilanteesta, jossa ympäristöalan viranomaisen valittaa ja KHO arvioi viranomaisen lakisääteisten tehtävien perusteella onko viranomaisella valitusoikeutta julkisen edun valvonnan perusteella. Pidän mielenkiintoisina tapauksia, joissa on jouduttu arvioimaan julkisen edunvalvonnan tarpeen aiheuttavaa seikkaa jonkin kokomääritteen perusteella. Onko olemassa numeraalista lukuarvoa, jonka ylittävät asiat edellyttävät julkista edunvalvontaa?

Tapauksessa 17.11.1999/3075 KHO:1999:62 KHO jätti riistanhoitoyhdistyksen valituksen tutkimatta. Riistanhoitoyhdistyksen metsästyslain 63 §:n 1 momentin 3 kohdassa riistanhoitoyhdistykselle määritelty valvontatehtävä koskee metsästyksen välitöntä valvontaa. Lisäksi se on riistanhoitopiirin valvonnan ja ohjauksen alainen. Näin ollen riistanhoitoyhdistyksen tehtäviin ei kuulunut sellaista hallintolainkäyttölain 6 § 2 momentissa tarkoitettua julkisen edun valvontaa, jonka toteuttamiseksi sillä olisi ollut oikeus valittaa maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksestä.

Ympäristökeskuksen valitusoikeutta koskevassa vuosikirjaratkaisussa 25.11.2005/3072 KHO 2005:79 arvioitiin yksittäisen rakennushankkeen merkitystä erittäin tärkeän julkisen edun tuottajana.

Asia ratkaistiin KHO:ssa äänestyksellä ja siitä jätettiin kaksi eriävää lausuntoa, joista ensimmäinen koski nimenomaisesti ympäristökeskuksen oikeutta valittaa.

A ja B ovat Iisalmen rakennuslautakunnalle toimittamassaan, 16.10.2003 päivätyssä kirjelmässä pyytäneet, että rakennuslautakunta ryhtyy toimenpiteisiin Iisalmen kaupungin Iisalmen kylässä sijaitsevalle Ala-Pehkolan tilalle RN:o 15:27 ilman toimenpidelupaa rakennetun aidan ja maavallin johdosta.

Iisalmen rakennuslautakunta katsoi 18.3.2004 tekemällään päätöksellä, ettei aitaa ja maavallia ole pidettävä rakennuksena ja etteivät ne tarvitse rakennus- tai toimenpidelupaa.

Pohjois-Savon ympäristökeskus teki rakennuslautakunnan päätöksestä valituksen hallinto-oikeuteen ja vaati, että rakennuslautakunnan päätös kumotaan lainvastaisena. Ympäristökeskus katsoi, että sillä on asiassa valitusoikeus, koska rakennuslupasäännösten soveltamisen valvonta arvokkaalla kulttuurimaisema-alueella, jollaisesta nyt on kyse, on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi.

Kuopion hallinto-oikeus jätti tutkimatta Pohjois-Savon ympäristökeskuksen valituksen rakennuslautakunnan päätöksestä sekä A:n ja B:n vaatimuksen aidan ja maavallin määräämisestä purettavaksi. Hallinto-oikeus kumosi A:n ja B:n valituksesta rakennuslautakunnan päätöksen ja palautti asian rakennuslautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Ympäristökeskuksen osalta hallinto-oikeus katsoi, että ympäristökeskus ei ole ollut valvonta-asian vireillepanijana. Ympäristökeskuksen vaatimuksesta hallinto-oikeus ei ensi asteena ryhdy valvontatoimiin. Kyseessä oli yksittäinen aidan ja maavallin rakentamista koskeva valvonta-asia ja sen seikan ratkaiseminen, vaatiiko puheena oleva toimenpide lupaa vai ei. Vaikka rakennushanke sijaitsi arvokkaassa kulttuurimaisemassa, ei asiassa ole esillä erityisen tärkeä julkinen intressi ja siten ympäristökeskuksella ei ole mainittujen säännösten nojalla valitusoikeutta A:n ja B:n vireille panemassa asiassa.

Sekä Iisalmen rakennuslautakunta että Pohjois-Savon ympäristökeskus valittivat hallinto-oikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ympäristökeskus vaati, että hallinto-oikeuden päätös jolla se jätti ympäristökeskuksen valituksen tutkimatta, kumotaan, ja ympäristökeskuksen valitus

tutkitaan. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ympäristökeskuksen valituksen tutkimatta jättämistä koskevassa asiassa. Ratkaisua perusteltiin seuraavasti:

Maankäyttö- ja rakennuslain 18 §:n 2 momentin mukaan alueellisen ympäristökeskuksen on erityisesti valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään. Lisäksi alueellinen ympäristökeskus huolehtii sille ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:n mukaan kuuluvista tehtävistä.

Ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan alueellinen ympäristökeskus huolehtii toimialueellaan sille säädetyistä tai määräytyistä muun ohella alueiden käyttöä, kulttuuriympäristön hoitoa ja rakentamisen ohjausta koskevista tehtävistä. Pykälän 2 momentin 7 kohdan mukaan ympäristökeskus toimialallaan erityisesti edistää kulttuuriympäristön hoitoa ja kulttuuriperinnön vaalimista.

Kysymyksessä oleva aita on rakennettu suunnittelutarvealueelle Iimäen lakialueelle mäki-asutuksen muodostamaan arvokkaaseen kulttuurimaisemaan, joka mainitaan vuonna 1993 julkaistussa Museoviraston ja ympäristöministeriön selvityksessä "Rakennettu kulttuuriympäristö. Valtakunnallisesti merkittävät kulttuurihistorialliset ympäristöt" (Museoviraston rakennushistorian osaston julkaisu 16, Helsinki 1993). Valtioneuvoston 30.11.2000 valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista antaman päätöksen muun muassa kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevien erityistavoitteiden mukaan alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuri- ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Päätöksen mukaan viranomaisten laatimat inventoinnit, kuten edellä mainittu selvitys, otetaan huomioon alueidenkäytön suunnittelun lähtökohtina.

Asiassa on kysymys rakennusvalvonta-asiasta, jonka yhteydessä on ollut ratkaistava muun ohella puheena olevan maavallin päälle rakennetun aitarakennelman

luvanvaraisuus. Kun otetaan huomioon aidan koko ja sen sijainti¹¹⁴ keskeisellä kohtaa arvokasta kulttuurimaisemaa, ympäristökeskuksen valitusoikeus rakennuslautakunnan päätöksestä, jonka mukaan aita ja maavallia ei ole pidettävä rakennuksena ja ettei niiden rakentaminen edellytä rakennus- eikä toimenpidelupaa, on julkisen edun valvomiseksi tarpeen, vaikkei ympäristökeskus olekaan pannut valvonta-asiaa vireille rakennuslautakunnassa. Hallinto-oikeuden ei näin ollen olisi tullut jättää ympäristökeskuksen valitusta tutkimatta.

Asiasta jätettiin eri mieltä olleen hallintoneuvos Irma Telivuon äänestyslausunto, johon hallintoneuvos Marjatta Kaján yhtyi:

"Hallinto-oikeuden on ratkaisustaan ilmenevien perustelujen nojalla tullut jättää ympäristökeskuksen valitus tutkimatta. Hallinto-oikeuden päätöstä ei ole syytä muuttaa tältä osin. Muilta osin olen samaa mieltä kuin enemmistö."

Tapaus on hyvä esimerkki siitä, miten harkinnanvaraista julkisen edun arviointi saattaa olla. Hallinto-oikeus painotti sitä, että kyseessä on yksittäinen rakennelma arvokkaassa kulttuurimaisemassa ja siten katsoi, ettei asiassa ole erittäin tärkeää julkista intressiä. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus arvosti kulttuurimaiseman säilyttämisen niin tärkeäksi arvoksi, että ympäristökeskuksen valitusoikeus oli tarpeen.

Nähdäkseni ympäristöoikeuteen liittyvissä viranomaisen valitusoikeutta koskevissa tapauksissa julkisen edun merkityksen arvioiminen ei ole niin yksiselitteistä kuin esimerkiksi luvussa 4.1 käsittelemissäni tapauksissa jotka koskivat yksityisiin henkilöihin liittyvien tietojen luovutusta. Ihmisen oikeudella yksityisyydensuojaan voidaan olettaa olevan painoarvoa silloinkin, kun hän ei itse ole asiassa asianosainen eikä voi vaatia oikeutensa turvaamista. Sen sijaan tässä tapauksessa ei ole mahdollista saada taustatukea lainsäädännöstä sille, millainen rakennelma on kyllin suuri jotta

¹¹⁴ Aitaa kuvattiin KHO:n ratkaisun perusteluissa näin: ” Kysymyksessä oleva lauta-aita on rakennettu Iimäellä sijaitsevalle C:n omistamalle Ala-Pehkolan tilalle RN:o 15:27 lähelle naapuritilojen RN:ot 15:49 ja 15:53 vastaista rajaa. Aita on noin 50 metrin pituinen ja noin kolmen metrin korkuinen sekä väriltään kellertävä. Aita on rakennettu maavallin päälle, eikä sitä ole kiinteästi perustettu. Aita on rakennettu näkösuojaksi, kun C:n omistaman tilan koillispuolella oleva A:n ja b:n omistama tila RN:o 15:53 sijaitsee korkeammalla kohtaa Iimäellä. Iimäen korkeusasemasta ja maastosta johtuen aita näkyy avoimesti Uotilan tilasta lounaaseen.” Lisäksi todettiin, että aita sijaitsee keskeisellä paikalla arvokkaassa kulttuurimaisemassa.

julkinen etu edellyttäisi sen valvontaa. Aita ei tuota sinänsä mitään haitallisia ympäristövaikutuksia eikä siihen voida soveltaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä kuten esimerkiksi sikalaan.

Ratkaisussa 21.07.2003/1722 KHO: 2003: 44 metsäkeskuksella oli valitusoikeus sen valvottavana olevan erittäin tärkeän julkisen edun perusteella asiassa, joka koski Metsähallituksen hakemusta saada vapautus metsänhoitomaksusta metsäkeskuksen koko toimialueella. Ottaen huomioon, että Metsähallituksen hallinnassa ja hoidossa on 51 prosenttia Lapin läänissä metsätalouteen käytettävistä metsäalueista ja metsänhoitomaksu on hehtaariperusteinen, Metsähallituksen vapautuminen metsänhoitomaksusta olisi voinut vaikuttaa merkittävästi alueen metsänhoitoyhdistysten toimintaedellytyksiin.

Elintarvikeviraston valitusoikeutta koskevassa ratkaisussa 22.12.2004/3338 KHO:2004:109 julkinen etu on helposti ymmärrettävissä. Kyseisessä tapauksessa valtion tarkastuseläinlääkäri oli tehnyt hylkäävän päätöksen teurastettavaksi tuodun hevosen ruhon suhteen. Hevosen takajaloissa oli valkoiset sukat, joita ei ollut merkitty hevosen tunnistusasiakirjana toimivaan rekisterikirjaan. Hallinto-oikeus oli kumonnut valtion tarkastuseläinlääkäriin tekemän päätöksen ja elintarvikevirasto, jonka tehtäviin kuuluu muun ohella eläimistä saatavien elintarvikkeiden elintarvikehygieniasta annetun lain mukainen johto ja lain määräysten noudattamisen valvonta, valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että elintarvikeviraston valvontaoikeus oli sen valvoman julkisen edun vuoksi tarpeen. Hevonen ei ollut tunnistettavissa eikä sen alkuperää voitu selvittää.

Tapauksessa jouduttiin punnitsemaan hevosen omistajan menettämää taloudellista etua kansalaisten terveyteen kohdistuvaa yleistä etua (elintarvikeeturvallisuutta) vastaan suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Kyseisessä tapauksessa taloudellinen etu oli suuruudeltaan 259,90 euroa.

5. Valitusoikeuslainsäädännön tulevaisuus ja kehittäminen

5.1 Valitusoikeuden nykyinen tilanne

Tähän saakka hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momenttia viranomaisen valitusoikeudesta on sovellettu varovasti. Tämän vuoksi viranomaisen valitusoikeudesta on pyritty säätämään erityislaeissa, joka on johtamassa melko mittavaan erityissääntelyyn. Painopiste hallintolainkäyttöprosessin kehittämisessä on ollut organisaatoratkaisuissa eikä prosessin osapuolten asemaa koskevissa selventävissä säädöksissä.¹¹⁵

Oikeusturvan kannalta on ongelmallista, että hallintolainkäyttölain 10 § rajoittaa valittamista muiden kuin valtion ja kunnan viranomaisten tekemistä hallintopäätöksistä. Erilaisten hallinnollisten toimielimien, yksityisten yhteisöjen ja henkilöiden tekemät päätökset hallintoasioissa ovat valituskelpoisia vain jos asiasta on säädetty erikseen. Tällöin valitusoikeus määräytyy erityissäännösten kautta silloinkin, kun julkinen hallintotehtävä on annettu jollekin muulle kuin viranomaiselle. Erityissäännöksiä on runsaasti, mutta on mahdollista että julkista valtaa käyttämällä tehty päätös jää soveltamisalan ulkopuolelle joko siksi, että lainsäädännössä on aukko tai julkinen päätöksentekijä ei kuulu hallinnon ydinorganisaatioon.¹¹⁶

Valitusoikeuden nykyinen tulkintakäytäntö vaikuttaa epäselvältä. Oikeuskirjallisuudessa esitetään monenlaisia, usein vastakkaisia mielipiteitä siitä, miten viranomaisen valitusoikeutta tulkitaan tuomioistuimessa.. Siitari-Vanne toteaa, että viranomaisen valitusoikeutta on tulkittu varovaisesti¹¹⁷ mutta Mäenpää katsoo, että erityissäännöksiin perustuva viranomaisen valitusoikeus on jossain määrin yleistynyt ja julkisen edun perusteella valitusoikeutta on tulkittu melko väljästi¹¹⁸. Kuusikon mukaan useista KHO:n ratkaisuista on näkyvissä viranomaisen valitusoikeuden laajeneminen¹¹⁹. Aerin mielipide on se, että viranomaisen valitusoikeuteen kriittisesti suhtautuva linja on omaksuttu vasta parina viime vuotena¹²⁰ ja sitä vanhemmassa lainsäädännössä viranomaisen valitusoikeudesta on säädetty laajemmin kuin nykyinen tulkintalinja sallisi. KHO:n vuosikirjaratkaisuissa

¹¹⁵ Siitari-Vanne 2000 s. 1233 – 1234.

¹¹⁶ Mäenpää 2006 s. 157.

¹¹⁷ Siitari-Vanne 2000 s. 1233

¹¹⁸ Mäenpää 2006 s. 158.

¹¹⁹ Kuusikko 2003 s. 239.

¹²⁰ Aer 2006 s. 38.

viranomaisen valitusoikeutta koskevien asioiden määrä näyttää pysytelleen melko samanlaisena viimeisten seitsemän vuoden ajan¹²¹.

Hallintoprosessin käytännön toimivuutta on tutkittu Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2003 valmistuneessa raportissa ”Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen”. Tutkimuksen tavoitteena oli kartoittaa eri prosessilajeissa ilmeneviä ongelmia empiiristen aineistojen avulla yleisestä näkökulmasta. Hallintoprosessia koskeva tutkimus toteutettiin haastattelemalla viittätoista tuomaria eri hallinto-oikeuksissa syyskuun ja joulukuun välisenä aikana vuonna 2002.¹²²

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää hallintoprosessin keskeisiä ongelmia ja erityisesti epäyhtenäisiä käytäntöjä hallintoprosessissa. Haastatteluissa todettiin, että asianosaisuuden käsitteen ja sitä kautta viranomaisen valitusoikeuden määrittelyminen olisi hallintolainkäytössä tarpeellista. Hallintoprosessissa sovelletaan asianomaisuuden määrittelyyn myös oikeudenkäymiskaaren 17 luvun säännöksiä, jotka kuitenkin ensisijaisesti sääntelevät yleisten tuomioistuinten prosessia. Yleisissä tuomioistuimissa asianosaisen käsite ei ole materiaallinen vaan muodollinen, jolloin asianosaisuuden vaatimukset määritellään täsmällisesti laissa. Hallintoprosessissa asianosaisuutta on vaikeaa määritellä samojen kriteerien mukaisesti.¹²³

Tutkimuksessa todetaan, että monet haastatelluista tuomarista huomauttivat tarpeesta kehittää viranomaisen jatkovalitusoikeutta hallinto-oikeuden päätöksestä. Nykyisin selvä enemmistö hallintoviranomaisen päätöksen hylkäävistä ratkaisuista jää testaamatta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Osa haastateltavista koki nykyisen käytännön aiheuttavan tarpeettomia paineita hallinto-oikeuksille, koska lopulliseksi jäävä ratkaisu saattaa olla virheellinen. Toiset taas toivoivat, että viranomaisen jatkovalitusoikeutta laajennettaisiin tyypiltään uudenlaisten sekä merkityksellisten asioiden osalta, jotta lainkäytöstä tulisi korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisujen myötä selkeämpää ja yhtenäisempää.¹²⁴

Hallintotuomioistuimet ovat joutuneet määrittelemään muutoksenhaun alaisen päätöksen tehneen viranomaisen aseman tapauskohtaisesti ja tämän mukaan myös arvioimaan, onko kyseisellä

¹²¹ Edilex-tietokannasta KHO:n vuosikirjaratkaisuksista hakusanoilla ”viranomaisen valitusoikeus” viranomaisen valitusoikeutta koskevia tapauksia löytyy seuraavasti: 2007 4 kpl, 2006 2kpl, 2005 1kpl, 2004 3kpl, 2003 1 kpl, 2002 1kpl, 2001 1kpl, 2000 0kpl, 1999 1kpl.

¹²² Ervasti & Kallioinen 2003, s. 3.

¹²³ Ervasti & Kallioinen 2003, s. 101 - 103

¹²⁴ Ervasti & Kallioinen 2003, s. 104.

viranomaisella asiassa valitusoikeus ja edelleen voidaanko viranomaisen edustajaa kuulla asiassa todistajana. Jos hallintoviranomaista on pidetty esteellisenä toimimaan oikeudenkäynnissä varsinaisena todistajana, kuuleminen on täytynyt suorittaa jollain toisella tavalla. Tutkimusraportin mukaan viranomaisen prosessiasemaan liittyvät epäselvyydet ovat johtaneet jossain määrin epäyhtenäisiin käytäntöihin eri hallinto-oikeuksissa ja tuomarikokoonpanoissa.¹²⁵

Viranomaisen prosessiasiaan liittyviä ongelmia haastatellut tuomarit pitivät kuitenkin enemmän teoreettisina kuin käytännön työskentelyyn vaikuttavana ongelmana. Hallintotuomioistuin saattoi sivuuttaa ongelmalliset kysymykset todistajan esteellisyydestä, koska voi vapaasti ottaa huomioon kaiken asiassa esitetyn aineiston ja tarkastella sitä ottaen huomioon viranomaisen aseman. Tilanteen selventämistä pidettiin kuitenkin ensisijaisen tärkeänä viranomaisen valitusoikeuden selkiytymisen sekä tuomioistuimen puolueettomuuden säilymisen kannalta.¹²⁶

Kaksiasiansaissa suhteen heikkous tai puuttuminen sai aikaan ongelmia tuomioistuimen prosessinjohtotoimissa. Haastateltavien keskuudessa oli yleinen mielipide, että yksityisen asianosaisien ohjaaminen tuomaan tietynlaista näyttöä oli toisinaan välttämätöntä, mutta aiheutti ongelmallisia rajanvetotilanteita hyväksyttävien prosessinjohtotoimien ja oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden välillä. Vähemmistö haastateltavista koki ongelmalliseksi sen, että tuomioistuin nähtäisiin olevan samalla puolella viranomaisen kanssa. Jos hallintoviranomaisen velvollisuutta valvoa yleistä etua korostetaan liiaksi, yksityisen osapuolen asema suhteessa julkiseen etuun heikkenee. Toisaalta raportti huomauttaa, että yleisen edun valvominen jää tietyssä mielessä hallintotuomioistuimen tehtäväksi tilanteissa, joissa hallintoviranomaista ei pidetä asianosaisena.¹²⁷

Haastateltavat eivät edellä mainituista ongelmista huolimatta toivoneet, että viranomaisesta tehtäisiin varsinaista asianosaista lukuun ottamatta niitä asiaryhmiä, joissa viranomaisella on selkeä oma intressi. Sen sijaan toivottiin asianosaiskäsitteen sekä viranomaisen aseman selkiyttämistä erityisesti todistelu- ja puhevaltakysymysten osalta.¹²⁸

Tutkimuksessa tuomarit nostivat viranomaisen valitusoikeuden sekä jatkovalitusoikeuden merkittävimmäksi epäkohdaksi. Useat haastatelluista olivat sitä mieltä, että viranomaisella pitäisi

¹²⁵ Ervasti & Kallioinen 2003, s. 105.

¹²⁶ Ervasti & Kallioinen 2003, s. 106.

¹²⁷ Ervasti & Kallioinen 2003, s. 107

¹²⁸ Ervasti & Kallioinen 2003, s. 108 – 109.

olla valitusoikeus vähintäänkin yhteiskunnallisesti tärkeissä ja lisäksi uuden tyyppisissä asioissa. Tutkimuksessa esitetyt lainaukset haastatteluista tukivat vahvasti tätä käsitystä. Tuomarin mukaan tämän kaltainen valitusoikeus olisi mahdollista toteuttaa ilman muodollista kaksiasianosaisuhdetta ja viranomaiselle annettua asianosaisasemaa. Viranomaisen valitusoikeuden määräytymisperusteita toivottiin selkiytettävän, vaikka valitusoikeutta ei laajennettaisikaan nykyisestä.¹²⁹

5.2 Oikeusministeriön muutosehdotukset

5.2.1 Hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän loppuraportti

Oikeusministeriön hallintolainkäytön horisontaalityöryhmä käsitteli viranomaisen valitusoikeutta ensimmäisen kerran loppuraportissaan ”Hallintolainkäytön kehittäminen” marraskuussa 2001.

Käsitellessään hallintoviranomaisen asemaa valitusprosessissa työryhmä totesi, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva 6 artikla edellytä muodollista kaksiasianosaisuhdetta vaan oleellista menettelyssä on osapuolten tasa-arvo ja siihen liittyvä osapuolten kuuleminen. Hallintolainkäyttölakia valmisteltaessa yleiseen kaksiasianosaisuuteeseen siirtymisen katsottiin voivan merkitä olennaisia, yleisiä muutoksia hallintoviranomaisen asemaan. Näitä muutoksia ei lakia valmisteltaessa ollut kuitenkaan selvitetty riittävästi joten esityksessä ei ehdotettu yleiseen kaksiasianosaisuuteeseen siirtymistä. Sen sijaan pyrittiin kehittämään hallintolainkäytön menettelyä tilanteeseen, jossa päätöksen tehneen viranomaisen asema vastaisi monella tavalla asianosaisen asemaa.¹³⁰

Useissa asiaryhmissä korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyvät vain sellaiset valitukset, joissa ensimmäinen oikeusaste on ratkaissut asian yksityisen asianomaisen vahingoksi. Tämä käytännössä rajoittaa sitä, millaisiin kysymyksiin voidaan saada korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisu. Nykyinen lainsäädäntö ei kaikissa tapauksissa turvaa päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle mahdollisuutta saada korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua ellei sillä ole asiassa valitusoikeutta erityissäädöksen tai erittäin tärkeän julkisen edun perusteella.¹³¹

Muutoksenhakua pyritään ohjaamaan yhä vahvemmin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Tämä koskee myös muutoksenhakua valtakunnallisten hallintoviranomaisten päätöksistä. Valtakunnallisella

¹²⁹ Ervasti & Kallioinen 2003, s. 118.

¹³⁰ Oikeusministeriö 2001, s. 15.

¹³¹ Oikeusministeriö 2001, s. 18 – 19.

hallintoviranomaisella voi olla perusteltu tarve saada KHO:n ennakkoratkaisu esimerkiksi sellaisissa tapauksissa joissa alueellisten hallinto-oikeuksien kannat eroavat toisistaan. Yleissäännös päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta vähentäisi horisontaalityöryhmän mukaan tarvetta erityissääntelyyn.¹³²

Työryhmä katsoo kuitenkin, että yksityisen asianosaisen kannalta hallintoviranomaisen yleinen valitusoikeus lisää kustannuksia ja hidastaa lopullisen ratkaisun saamista. Se ehdottaa harkittavaksi että yleissäännöksen sijaan päätöksen tehneen hallintoviranomaisen valitusoikeutta tulisi rajata. Yksi vaihtoehto olisi lisätä nykyisiin valitusmahdollisuuksiin pykälä, jonka perusteella hallintoviranomainen voisi valittaa yleissäännöksen perusteella vain silloin kun se olisi tarpeen oikeuskäytännön yhdenmukaistamisen kannalta.¹³³

Yhdenmukaisuuden lisäksi viranomaisen laajennettu valitusoikeus voisi olla tarpeen esimerkiksi sellaisissa tilanteissa joissa on kyse Euroopan unionin jäsenyysvelvoitteen tai kansainväliseen sopimukseen perustuvan oikeudellisen velvoitteen täyttämisestä. Työryhmän mukaan viranomaisen valitusoikeudelle saattaisi olla edellytyksiä myös tilanteissa jotka koskevat viranomaiselle asetettua korvausvelvollisuutta. Raportissa todetaan, että nykyisin voi esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen osalta syntyä tilanne jossa viranomainen velvoitetaan korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut mutta viranomaisella ei ole oikeuden päätöksestä valitusoikeutta.¹³⁴

Edellä mainituin muutoksin laajennettu viranomaisen valitusoikeus ei vaikuttaisi paljoakaan hallintoviranomaisen asemaan käytännössä. Uudistus ei muuttaisi nykytilannetta päätöksen tehneen viranomaisen kuulemisen, todistajien nimeämisoikeuden tai yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta.¹³⁵

Viranomaisen valitusoikeutta koskevat säädökset olisi työryhmän kannan mukaisesti parasta sisällyttää yleislakiin. Vaikka säänteleminen erityislaeissa mahdollistaisi eri asioiden erityispiirteiden huomioimisen paremmin, se voisi johtaa epäyhtenäiseen sääntelyyn samanlaisissakin tilanteissa. Lakiteknisesti uusien viranomaisen valitusoikeutta koskevien säännösten sisällyttäminen hallintolainkäyttölakiin olisi nykyistä käytäntöä selkeämpi ratkaisu. Tällöin olisi kuitenkin ratkaistava miten säädöstekstiin sisällytettäisiin tilanteet, jolloin

¹³² Oikeusministeriö 2001 s. 19.

¹³³ Oikeusministeriö 2001 s. 19 – 20.

¹³⁴ Oikeusministeriö 2001 s. 20.

¹³⁵ Oikeusministeriö 2001 s. 20.

valitusoikeus on muullakin viranomaisella kuin sillä, joka on tehnyt ensi asteen päätöksen. Lisäksi yleissäännösten soveltuvuus eri asiaryhmiin tulisi selvittää.¹³⁶

Muun kuin päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeuden osalta työryhmä katsoi, ettei näissä tapauksissa valitusoikeudesta voitane säätää yleisellä säännöksellä. Eri hallinnonalojen erityislaeissa olevat säännökset eivät ole kattavia ja viranomaisen valitusoikeuden laajuus jää usein oikeuskäytännön varaan. Työryhmä ehdottaa, että eri hallinnonalojen säädösten valmistelussa tulisi nykyistä kattavammin selvittää miltä osin esimerkiksi valvontaviranomaisilla tulisi olla valitusoikeus säädöksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Tällöin kysymys valitusoikeudesta ei jäisi oikeuskäytännön varaan vaan siitä voitaisiin säätää erikseen. Säännökset valitusoikeudesta voisivat antaa valvontaviranomaisille nykyistä paremmat mahdollisuudet huolehtia yhdenmukaisesta ratkaisukäytännöstä valvontatehtävässään.¹³⁷

5.2.2 Tuomioistuimen kehittämiskomitean mietintö

Komitea toteaa, että muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen tehneen hallintoviranomaisen asema on monessa suhteessa rinnastettavana asianomaisen asemaan. Viranomaiselta hankitaan lausunto ja sen käytössä ollut asiakirja-aineisto. Näiden johdosta valituksen vireillepanijalta pyydetään vastaselitys. Oikeudenkäyntikulujen osalta viranomaisen rinnastetaan asianosaiseen ja suullisen käsittelyssä viranomaisen asema muistuttaa hyvin paljon asianosaisen asemaa. Päätöksen tehnyt viranomaisen on kutsuttava suulliseen käsittelyyn ja sillä on myös oikeus nimetä todistajia. Viranomaisen asema eroaa lähinnä siinä suhteessa, voidaanko viranomaisen edustajaa kuulla todistajana vai kuullaanko edustajaa vapaasti ilman todistajan valaa tai vakuutusta.¹³⁸

Tietyissä tilanteissa viranomaisella on asianosaisasema hallintoprosessissa. Näitä ovat erityislainsäädännön mukaiset tilanteet (veroasioissa veronsaajaa edustaa veroasiamies, valtion puhevalta käyttää erityinen asiamies), hallintoriita-asioiden oikeudenkäynti jossa hallintoviranomaisella ei ole oikeutta tehdä toista osapuolta sitovaa päätöstä ja kunnallisvalitukseen pohjautuva oikeudenkäynti jolloin kunnan puhevaltaa käyttää kunnanhallitus. Lisäksi viranomaisen on asianosainen osallistuessaan oikeudenkäyntiin esimerkiksi luvanhakijana tai maanomistajana.¹³⁹

¹³⁶ Oikeusministeriö 2001 s. 20.

¹³⁷ Oikeusministeriö 2001 s. 20 – 21.

¹³⁸ Oikeusministeriö 2003, s. 226 – 227.

¹³⁹ Oikeusministeriö 2003, s. 227.

Hallintolainkäytön vahvuus muodostuu sen menettelyllisestä joustavuudesta. Prosessuaaliset asetelmat ovat hyvin moninaisia ja vaihtelevat paljon eri asiaryhmien kesken. Samassa prosessissa voi olla eri intressejä ajavia asianosaisia ja valittamaan oikeutettuja viranomaisia. Hallintolainkäytön asiaryhmiä leimaa moniasianosaisuus ja asetelmien moninaisuus on pikemminkin sääntö kuin poikkeus.¹⁴⁰

Komitea katsoo, että asetelma jossa yksityisellä ei ole vastassaan muodollista osapuolta täyttää sinällään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset. Mietinnössä nostetaan esille myös se, että prosessiin osallistuvien hallintoviranomaisten täsmentymätön asema voi olla ongelmallinen. Se edellyttää erityistä huolehtimista siitä, että prosessi on tasapuolinen ja myös näyttää sellaiselta yksityisten asianosaisten silmissä. Siviiliprosessiin rinnastaen selkeä kaksiasianosaisuus myös hallintoprosessissa olisi mahdollinen kehityssuunta siten, että muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen tehneelle viranomaiselle annettaisiin vastapuolen asema. Kaikissa tilanteissa hallintolainkäytön sitominen tiukasti kaksiasianosaisuuteeseen ei ole mahdollista, koska jotkut asiaryhmät edellyttävät moniasianosaisuutta. Komitean mukaan on kysymys lähinnä siitä, tulisiko varmistaa se että hallintoprosessissa on aina vähintään kaksi asianomaista, joista vastaajana on valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomainen.¹⁴¹

Verrattaessa suomalaista mallia Ranskaan, Saksaan ja Ruotsiin¹⁴², voidaan todeta että näiden vertailumaiden hallintolainkäytössä viranomaisella on asianosaisasema. Komitean mukaan Suomessa hallintoviranomaisen prosessuaalinen asema monissa tapauksissa muistuttaa jo niin paljon vastapuolena toimivan asianosaisen asemaa, että tosiasiallisesti ei enää ole aiheellista pitää ainoastaan muutoksenhakijaa hallintoprosessin asianosaisena. Mietinnössä kysytäänkin, onko mitään erityisiä syitä olemassa sille että hallintoviranomainen ei voisi toimia yksityisen asianosaisen muodollisena vastapuolena hallintoprosessissa.¹⁴³

Asianosaisen aseman antaminen hallintoviranomaiselle voi olla perustelua siksi, että tämä osittain on jo toteutunut käytännön tasolla. Uudistus vaatisi kuitenkin tarkan selvityksen mahdollisista ongelmista ja vaikutuksista oikeudenkäynnin lisäksi myös hallintotoimintaan. Hallintoviranomainen voisi muuttua uudistuksen johdosta yksinomaan päätöksensä puolustajaksi, mikä ei olisi sopusoinnussa hyvän hallinnon vaatimusten kanssa. Konfliktit yksityisen ja viranomaisen välillä

¹⁴⁰ Oikeusministeriö 2003, s. 227 – 229.

¹⁴¹ Oikeusministeriö 2003, s. 229 – 230.

¹⁴² ks. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö 2003:3, s. 225 – 226.

¹⁴³ Oikeusministeriö 2003, s. 230.

voisivat syventyä ja haitata myöhempää yhteistyötä heidän välillään. Esimerkiksi lastensuojelu- ja rakennusasiat ovat usein pitkäaikaisia prosesseja joissa viranomaisen ja asianosaisen yhteistyö käsiteltävän asian osalta ei pääty oikeudenkäyntiin vaan jatkuu vielä sen jälkeenkin.¹⁴⁴

Viranomaisen valitusoikeuden osalta komitea toteaa, että pelkästään oikeuskäytännön varassa kehittyvää tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä muun muassa ennustettavuuden vuoksi, vaikka korkein hallinto-oikeus onkin laajentanut tulkintaansa viranomaisen valitusoikeudesta. Oikeuskäytännön saatavuuden kannalta eri asiaryhmissä viranomaisen valitusoikeuden perusteet ovat merkittävät. Komitean mukaan valitusoikeutta lisäämällä voidaan vaikuttaa oikeudenkäytön yhdenmukaisuuteen ja sitä kautta yhdenvertaisuuteen. Yksityisen asianosaisen kannalta viranomaisen valitusoikeus kuitenkin pidentää oikeudenkäynnin kokonaiskestoa.¹⁴⁵

Loppukannanotossaan komitea katsoo, että yleiseen kaksiasianosaissuhteeseen siirtymiselle ei ole aihetta mutta hallintopäätöksen tehneen viranomaisen asemaa olisi syytä selkeyttää. Oikeudenkäynnin tasapuolisuuden vaikuttavien tekijöiden on oltava entistä tarkemmin havaittavissa. Oikeudenkäytön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi hallintolainkäytössä tulisi lisätä viranomaisen valitusoikeutta silloin kun sen tekemää hallintopäätöstä on muutettu ensimmäisen asteen lainkäyttöviranomaisen toimesta. Komitea ehdottaa, ettei valitusoikeuden tarvitsisi olla yleinen vaan valittamiselle voitaisiin säätää valituskynnys tai vaihtoehtona säätää valitusoikeudesta asiaryhmäperusteisesti jolloin voitaisiin ottaa huomioon yhdenmukaisuuden vaatimukset sekä yksityisen henkilön intressit.¹⁴⁶

5.3 Näkökantoja valitusoikeuden laajentamisesta

Kysymystä viranomaisen valitusoikeuden laajentamisesta on käsitelty Oikeusministeriön julkaisusarjassa vuonna 2006 julkaistussa artikkelikokoelmassa ”Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi.” Siinä viranomaisen valitusoikeutta koskevan osan kirjoittajana toimineen Helsingin hallinto-oikeuden hallinto-oikeustuomari Janne Aerin näkökulma viranomaisen valitusoikeuden laajentamiseen oli huomattavasti kriittisempi kuin aiemman raportin koostaneen hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän.

¹⁴⁴ Oikeusministeriö 2003, s. 230 – 231.

¹⁴⁵ Oikeusministeriö 2003, s. 232.

¹⁴⁶ Oikeusministeriö 2003, s. 233.

Aerin mukaan perustuslakivaliokunnan tulkinta PL 21 §:stä ja eduskuntakäytäntö näyttävät estävän mahdollisuuden säätää yleisesti päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta. Valitusoikeudelle erityislain nojalla pitäisi voida esittää selkeä tarve kuten oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaaminen. Hän katsoo, että päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeutta ei tule soveltaa tavalla joka johtaisi valitusoikeuden alan merkittävään laajentumiseen.¹⁴⁷

Viranomaisen valitusoikeuden kehittämisyrittämiä sivutaan myös Hallintolainkäytön kehittämishjelmassa vuosille 2004 - 2007¹⁴⁸. Siinä ei kuitenkaan oteta varsinaisesti kantaa asiaan, vaan viitataan hallintolainkäytön horisontaalityöryhmän sekä tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintöihin, joita olen tarkastellut lähemmin tämän pro gradu-työn luvuissa 5.2.1 sekä 5.2.2.

Mäenpää ei näe erityisen painavia perusteita viranomaisen valitusoikeuden yleisluonteiseen laajentamiseen. Hän katsoo, että tasapuolisuus vireillä olevassa hallintoprosessissa ei edellytä että viranomaisella olisi yleinen oikeus prosessin vireillepanoon vaan tästä saattaisi aiheutua tarpeettomia jännitteitä ja vastakkainasettelua jo hallintomenettelyvaiheessa. Mäenpään näkökulmasta viranomaisen valitusoikeus on perusteltua, kun sillä pyritään yhtenäistämään tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä hallinnollisessa päätöksenteossa ja täten viranomaisen valituksen tutkiminen edellyttäisi yleensä valituslupaa.¹⁴⁹

Oikeusministeriön julkaisuja tarkasteltaessa vaikuttaa siltä, että aluksi viranomaisen valitusoikeuden laajentamiseen on suhtauduttu suopeammin kuin viime vuosina. Horisontaalityöryhmä oli halukas muuttamaan valitusoikeuden pääsäännön päinvastaiseksi, ei-valitusoikeudesta valitusoikeuteen mutta siten, että yleistä valitusoikeutta rajattaisiin jollain tavoin siinä kun nykyisin joissain tilanteissa katsotaan viranomaisella olevan valitusoikeuden¹⁵⁰. Mutta vuoden 2006 artikkelikokoelmassa asenne oli muuttunut huomattavasti kielteisempään suuntaan, eikä Hallintolainkäytön kehittämishjelmassa vuosille 2004 – 2007 esitetä minkäänlaisia kehitysehdotuksia vaan viitataan pelkästään aiempiin julkaisuihin ja tutkimuksiin. Tarve kehitystyölle tunnustetaan yleisesti kautta linjan, mutta lukijalle jää hieman sellainen mielikuva kuin ongelma olisi päätetty jättää pöydälle lepäämään.

¹⁴⁷ Aer 2006 s. 34 – 35.

¹⁴⁸ Oikeusministeriön julkaisu 2004:10.

¹⁴⁹ Mäenpää 2006 s. 158.

¹⁵⁰ Kuusikko 2003 s. 241.

Viranomaisen valitusoikeutta koskevan puutteellisen sääntelyn vaarat tulkinta- ja soveltamiskäytännölle tunnustetaan yleisesti. Muodollinen kaksiasianosaismalli nähdään kuitenkin uhkakuvana eikä mahdollisuutena sen sisältämän potentiaalisen vastakkainasettelun vuoksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan useita kertoja ottanut esille perustuslain 21 §:ään kirjatun oikeussuojaperiaatteen. Yleinen valitusoikeus saattaisi saada aikaan tilanteen, jossa jouduttaisiin harkitsemaan monia sellaisiakin seikkoja joita nykyisin ei tarvitse ottaa huomioon. Tulisiko esimerkiksi esteellisyysäädöksiä laajentaa, jos viranomaisen kävisi ensiksi oikeutta suoraan asianosaista vastaan ja sen jälkeen joutuisi toteuttamaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaista neuvontavelvollisuuttaan kyseistä henkilöä kohtaan samankaltaisessa asiassa normaalin hallintoprosessin aikana? Yksityiseltä asianosaiselta ei voida edellyttää samankaltaista perehtyneisyyttä ja asiantuntemusta kuin viranomaiselta joten osapuolia ei voitane luonnehtia tasavertaisiksi vastakkain asetettaessa.

Hallituksen tavoite määrittää hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentin todellinen sisältö oikeuskäytännön kautta ei ole toiminut erityisen hyvin. Asianosaisuuden määritelmää ja viranomaisen valitusoikeuden määräytymistä pidetään epäselvinä. Hallinto-oikeudet kokevat olevansa vaikeassa asemassa, kun niiden ratkaisut jäävät lopullisiksi jatkovalitusoikeuden puuttuessa. Tuomarit kaipaavat tarkempaa sääntelyä päätöstensä tueksi tai vaihtoehtoisesti laajempia jatkovalitusmahdollisuuksia, jolloin valitusoikeuden määrittely korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön kautta vahvistuisi.

Todennäköisesti viranomaisen valitusoikeutta laajentaessa tulisi lähinnä kysymykseen jonkinlainen valituslupajärjestelmä jolla pyrittäisiin yhtenäistämään oikeuskäytäntöä ja luomaan sellainen johdonmukainen ratkaisulinja joka tällä hetkellä puuttuu. Hallintolainkäyttölain 7 – 9 §:ssä on kuitenkin pääsääntönä se, että valittaminen ei edellytä normaalisti valituslupaa. Valituslupajärjestelmä voisi hidastaa yksityisen asianosaisen mahdollisuutta saada asiaansa lopullinen ratkaisu vieläkin enemmän kuin yleislakiin kirjattava säädös viranomaisen oikeudesta valittaa silloin, kun se on oikeuskäytännön yhtenäisyyden osalta tarpeen. Säädöksen sanamuoto tulisi kuitenkin miettiä tarkkaan, koska tulkinnanvaraisen lainsäädännön muodostamaa ongelmaa ei voida ratkaista uudella laveasti muotoillulla lainkohdalla.

Eräs esille noussut vaihtoehto olisi viranomaisen laajemman valitusoikeuden rajaaminen sellaisiin asiaryhmiin, jotka ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä tai joista ei ole aiempaa oikeuskäytäntöä. Itse

en pitäisi mahdottomana ajatuksena antaa hallinto-oikeuksille mahdollisuus tiedustella ennakkoratkaisua korkeimmalta hallinto-oikeudelta hieman samaan tapaan kuin kansallisilla korkeimmilla oikeusasteilla on oikeus pyytää ennakkoratkaisua Eurooppa-tuomioistuimelta. Tällä tavalla viranomaisen valitusoikeuden perusteita ei tarvitsisi muuttaa nykyistä laajemmiksi, mutta hallinto-oikeuksien tuomarit saisivat tarvitsemansa tuen ja oikeuskäytännön yhtenäisyys voitaisiin turvata.

6. Loppupäätelmät

Pro graduni ensimmäisenä tutkimustehtävänä oli tutkia viranomaisen valitusoikeuden suhdetta yksilön oikeusturvaan. Pyrin selvittämään, millaisia positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia viranomaisen valitusoikeudella on yksilön perusoikeuksiin. Toisena tutkimustehtävänäni oli vastata kysymykseen siitä onko voimassaolevassa lainsäädännössä muutostarpeita, ja jos on, millaisia?

Viranomaisen valitusoikeuden suurin ongelma on epätarkkuus. Hallintolainkäyttölakia säädettäessä säännös viranomaisen valitusoikeudesta muotoiltiin suurpiirteisesti. Jo lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 5/1995) tuotiin esille, että säännöksen tarkka sisältö täsmentyy oikeuskäytännön kautta. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että oikeuskäytäntö ei ole kyennyt vastaamaan sille asetettuun tehtävään. On ongelmallista, että säännös, jonka sisältö edellyttää täsmentymistä oikeuskäytännön kautta, ei kuitenkaan itsessään anna mahdollisuuksia jatkovalitukseen joiden kautta täsmentyminen voisi tapahtua. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistaviksi päätyvät vain tapaukset, joissa toivotaan hallinto-oikeuden päätöksen muuttamista tai kumoamista. Mikäli osapuolet ovat tyytyväisiä hallinto-oikeuden päätökseen, eikä jatkovalitusta tehdä, kysymys viranomaisen valitusoikeudesta ja vielä tärkeämmin hallinto-oikeuden tulkinnan oikeellisuudesta jää avoimeksi. Hallinto-oikeuden tuomarilla ei ole mahdollisuutta saada omalle tulkinnalleen vahvistusta kuin niissä tapauksissa, kun hänen tekemästään päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tekemien haastattelujen perusteella hallinto-oikeuksien tuomarit kokevat tämän hyvin ongelmalliseksi¹⁵¹.

Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa viranomaisen valitusoikeuden laajentamista kohtaan on nähtävissä selkeä, kielteinen linja. Yleinen valitusoikeus nähdään uhkana yksilön perustuslaissa turvatulle oikeudelle oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sen sijaan mielipiteet korkeimman hallinto-oikeuden tulkintalinjasta ovat sangen vaihtelevia, kuten luvussa 5.1 osoitin. On syytä kysyä, onko korkein hallinto-oikeus onnistunut luomaan yhtenäistä oikeuskäytäntöä jos asiaan perehtyneiden tutkijoiden kannat ovat näin merkittävästi erilaisia?

Itse katsoisin, että korkeimmalla hallinto-oikeudella ei ole selkeää tulkintalinjaa silloin, kun asiassa tarkastellaan viranomaisen valitusoikeuden muodostaman *kokonaisuuden* osalta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa on toistuvia piirteitä silloin, kun ne koskevat jotain tiettyä yksittäistä

¹⁵¹ Ervasti & Kallioinen, 2003.

kysymystä kuten viranomaisen hallussa olevien tietojen luovuttamista kolmannelle osapuolelle silloin, kun henkilö, joita tiedot koskevat, ei ole asiassa asianosainen.

Tapauksia tutkittuani en pysty lausumaan perusteltua mielipidettä siitä, onko korkeimman hallinto-oikeuden linja muuttunut sallivammaksi vai kielteisemmäksi valitusoikeuden laajentamista kohtaan. Arviointia hankaloittaa se, että viranomaisen valitusoikeuteen liittyvät tapaukset eivät ole asiasisällöltään yhdenmukaisia ja ne voivat liittyä useampaan eri oikeudenalaan. Korkein hallinto-oikeus joutuu arvioimaan niin muinaisen hautapaikan¹⁵² kuin kolmimetrisen lauta-aidan¹⁵³ merkitystä julkisen edun kannalta liikuttaessa pelkästään ympäristöoikeuden alalla. Jos hallinto-oikeuden tuomarilla on edessään kysymys lauta-aidasta, hän ei saa juurikaan tukea harkintaansa päätöksestä joka koskee kuuluisan kirjailijan hautaa. Kumpaakaan näistä esimerkkitapauksista ei voi soveltaa silloin, kun käsillä oleva tapaus on puhtaasti hallinto-oikeudellinen.

Vastauksena toiseen tutkimustehtävääni totean, että viranomaisen valitusoikeuden kohdalla on selkeästi näkyvä tarve lainsäädännön täsmentämiseen. Valitusoikeuden laajentaminen yleiseksi nähdään perustuslain 21 §:n vastaisena. Valituslupaan perustuvan järjestelmän esteenä on se, että hallintolainkäyttölain mukaisesti valittaminen ei pääsääntöisesti edellytä valituslupaa¹⁵⁴. Vaikka joissain yksittäistapauksissa viranomaisen valitusoikeus on sidottu valituslupaan¹⁵⁵, hallintolainkäyttölakia pitäisi muuttaa jotta valituslupaa edellyttävästä viranomaisen valitusoikeudesta voisi tulla normaali käytäntö. Lisäksi valituslupajärjestelmän käyttöönotto pidentäisi käsittelyaikoja, jolloin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset vaarantuisivat jälleen.

Ajatus asiaryhmiin sidotusta valitusoikeudesta vaikuttaa toimivammalta, mutta julkisen edun kannalta tärkeiden asiaryhmien määrittely ei ole yksinkertaista. Se ei pohjimmiltaan eroaisi merkittävästi nykyisestä tilanteesta, jossa mikä tahansa viranomainen voi vedota valvottavanaan olevaan tärkeään julkiseen etuun valitusoikeutensa perusteena. Mikäli esimerkiksi valtion varojen käyttö katsottaisiin julkisen edun kannalta tärkeäksi asiaryhmäksi, lähes jokainen viranomainen saisi tätä kautta yleisen valitusoikeuden. Oikeudellisesti julkisten varojen käyttöä ei ole katsottu

¹⁵² KHO 09.09.2002/2125. Alueellisella ympäristökeskuksella ja Museovirastolla oli oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koski kiinteiden muinaismuistojen ja niiden suoja-alueiden vahvistamista.

¹⁵³ 25.11.2005/3072 KHO 2005:79. Ks. tarkemmin tämän työn sivut 49 – 52.

¹⁵⁴ ks. HLL 7 – 9 §.

¹⁵⁵ Näin esimerkiksi Ulkomaalaisviraston kohdalla, ks. Ulkomaalaislaki (30.4.1994/301) 196 §.

hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi julkiseksi eduksi, mutta eduskunta on käyttänyt taloudellisia seikkoja perusteena säätää viranomaiselle valitusoikeus erityislain perusteella¹⁵⁶. Poliittinen toive julkisten varojen kontrollointimahdollisuuksien lisääntymisestä voi tarvittaessa muuttaa lainsäädännön kautta nykyisen oikeudellisen tilanteen.

Viranomaisen valitusoikeudesta käytävä keskustelu painottuu vahvasti lainvalmisteluun, tulevaisuuteen ja pohdintaan siitä, olisiko muodollinen kaksiasianosaissuhde hallintoprosessissa liian vakava uhka yleiselle luottamukselle oikeusjärjestelmään. Tämä on vienyt huomion sivuun siitä, miten valitusoikeutta varsinaisesti käytetään ja millaisia ruohonjuuritason ongelmia tämän hetkessä oikeustodellisuudessa on. Viranomaisella on valitusoikeus, mutta ei ohjeistusta siitä, milloin sen käyttäminen on velvollisuus ja milloin se on harkinnanvaraista. Tavoitteista, joihin keinoa käyttämällä pyritään, ei ole aina selvyyttä. Oikeuskäytännön yhtenäistämistä voitaisiin hakea siltäkin pohjalta, että ympäristöministeriö määritteli alueellisille ympäristökeskuksille yhteiset suuntaviivat siitä, millaiset tilanteet edellyttävät tavanomaisesti valitusoikeuden käyttöä. Vastakkainasetteluun liittyviä uhkakuvia voitaisiin lieventää purkamalla asetelma, jossa sama viranomainen toimii lupaviranomaisena sekä valvontaviranomaisena.

Viranomaisen valitusoikeutta käsittelevissä lähteissä ei useimmiten mainita lainkaan sitä mahdollisuutta, että toimivallan voi oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen valossa myös alittaa. Valvontavelvollisuuden laiminlyöntitapauksia käsitelleet laillisuusvalvojat eivät kuitenkaan voi langettaa viranomaisille sanktioita, vaan ainoastaan edellyttää selvityksiä siitä, millaisiin toimiin on ryhdytty. Viranomaisen passiivisuus estää valittamisen hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, koska toiminta ei tuota valituskelpoista hallintopäätöstä. Tällä tavoin tehokkaat oikeussuojareitit pysyvät suljettuina alusta saakka, eivätkä viranomaisen laiminlyönnit saa osalleen vuosikirjaratkaisun kaltaista painavaa julkisuutta ja siten julkiselle vallalle osoitettua kannustetta muutostoimiin lainsäädännön sekä hallinnon sisäisten ohjeiden osalta. Muutostarve tunnustetaan, mutta muutoksen keinoista ei ole yksimielisyyttä. Sen sijaan, että pohdittaisiin ainoastaan muodollisia seikkoja kuten kaksiasianosaissuhdetta, olisi ehkä hyödyksi pohtia viranomaisten tarkempaa ohjeistamista valitusoikeuden käytöstä nykytilanteessa. Valitusoikeusharkinnan sitominen vahvemmin oikeudelliseen ajatteluun vahvistaisi oikeuskäytännön yhtenäisyyttä alhaalta käsin. Olisi mielenkiintoista nähdä enemmän puheenvuoroja siitä, miten esimerkiksi harkinnan rajoitusperiaatteet vaikuttavat viranomaisen

¹⁵⁶ Ks. Merenkululaitos, tämän työn sivut 30 – 32.

valitusoikeuteen. Viranomaiselle ei ole säädetty valitusoikeutta siksi, että se voisi pysyttää oman päätöksensä vaan siksi, että viranomaisella olisi keino valvoa niiden oikeuksia, jotka eivät voi niitä itse puolustaa. Valvontaroolin täsmentäminen yksilön oikeusturvaa suojelevasta näkökulmasta ja oikeudellisten työvälineiden tarjoaminen valitusharkintaan olisi ehdottoman positiivinen kehitysaskel yksilön oikeuksien kannalta.