

**VAASAN YLIOPISTO**  
**JOHTAMISEN YKSIKKÖ**

Sonja-Kristina Telkki

**VIRANOMAISEN VALITUSOIKEUS**

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2018**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>LYHENNELUETTELO</b>	<b>3</b>
<b>1. JOHDANTO</b>	<b>7</b>
1.1 Tutkimus kysymys	7
1.2 Tutkielman rakenne	8
1.3 Rajaukset	10
<b>2. VIRANOMAINEN ASIANOSAISENA</b>	<b>11</b>
2.1 Perustuslaillinen oikeus muutoksenhakuun	11
2.2 Valituslajit	14
2.3 Asianosainen	15
2.4 Viranomaisen määritelmä ja asianosaisasema	20
2.4.1 Kaksiasianosaisuhde	23
2.5 Viranomaisen valitusoikeus Ruotsissa	25
<b>3. JULKINEN VALVONTATEHTÄVÄ VALITUSOIKEUDEN PERUSTEENA</b>	<b>29</b>
3.1 Erityinen julkinen etu	30
3.2 Viranomaisen jatkovalitusoikeus	33
3.3 Viranomaisen aseman selventäminen	37
3.4 Viranomaisen valitusoikeuden tulevaisuus yleisen julkisen edun näkökulmasta	39
3.4.1 Uudistuksen saama kritiikki	45
<b>4. ERITYISSÄÄNNÖKSEEN PERUSTUVA VALITUSOIKEUS</b>	<b>48</b>
4.1 Erityislaililla syntyvä valitusoikeus	49

4.2 Valitusoikeus kontrollikeinona	53
4.3 Kunnan viranomaisen valitusoikeus	55
4.3.1 Kunnan oma intressi valvomiseen	58
4.4 Eräiden viranomaisten erityislailla muodostuvien valitusoikeuksien perusteet ja tulevaisuus	60
4.4.1 ELY-keskuksen valitusoikeus	61
4.4.2. ELY-keskuksien tehtävien ja valitusoikeuden muuttuminen	63
4.4.3 Ympäristöön liittyvän valitusoikeuden tulevaisuus	68
4.4.4 Viranomaisen erityislailla syntyvä valitusoikeus Maahanmuuttoviraston tapauksessa	70
4.4.5 Tulliasiamiehen valitusoikeus erityislailla säädettyinä	72
<b>5. LOPPUPÄÄTELMÄT</b>	<b>74</b>
5.1 Työssä tehdyt huomiot	74
5.2 Lisätutkimuksen kohteita	79
5.3 Kiitokset	80
<b>LÄHTEET</b>	<b>82</b>
Kirjallisuus	82
Oikeuskäytäntö	86
Viranomaislähteet	87

**LYHENNELUETTELO**

AVI	Aluehallintovirasto
ELY	Elinkeino-, Liikenne- ja Ympäristökeskus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HaVM	Hallintovaliokunta
HE	Hallituksen esitys
HLL	Hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586)
HL	Hallintolaki (6.6.2003/434)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KuntaL	Kuntalaki
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132)
OM	Oikeusministeriö
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnanlausunto
VesiL	Vesilaki (27.5.2011/587)
VNK	Valtioneuvostonkanslia
TulliL	Tullilaki (304/2016)
YVA	Ympäristövaikutusten arviointimenettely
YSL	Ympäristönsuojelulaki (27.6.2014/527)



**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen yksikkö**

**Tekijä:** Sonja-Kristina Telkki  
**Pro gradu -tutkielma:** Viranomaisen valitusoikeus  
**Tutkinto:** Hallintotieteiden maisteri  
**Oppiaine:** Julkisoikeus  
**Työn ohjaaja:** Niina Mäntylä  
**Valmistumisvuosi:** 2018

**Sivumäärä: 90**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tämä työ on jatkoa kandidaatin tutkinnolleni. Työn tarkoitus on antaa lukijalle yleiskuva siitä, mitä hallintolainkäyttölain 6.2 § mukainen viranomaisen valitusoikeus tarkoittaa. Tämän työn kantavat tutkimuskysymykset ovat: Mitä tarkoittaa viranomaisen valitusoikeus? Milloin viranomaisella on valitusoikeus? Mitä viranomaisen valitusoikeudella halutaan saavuttaa?

Tutkielman pääasiallinen tutkimusmenetelmä on oikeusdogmatiikka. Tutkimus tarkastelee edellä mainittuja tutkimuskysymyksiä lainsäädäntöä, lain esitöitä ja oikeuskäytäntöä hyödyntäen.

Tutkielma on jaettu niin, että ensin työssä käsitellään valitusoikeuden yleistä asemaa ja tehtävää. Tämän jälkeen viranomaisen valitusoikeutta yleislain pohjalta ja viimeisessä luvussa käsitellään viranomaisen valitusoikeutta erityislainsäädännön näkökulmasta.

Tutkimus tarkastelee viranomaisen asemaa ja sitä mikä on viranomaisen valitusoikeuden asema yksilön oikeusturvaan peilattuna. Työn tarkoitus on tuoda esiin niin negatiivisia ja positiivisia vaikutuksia viranomaisen valitusoikeudesta. Vertaan tutkimuksessa viranomaisen asemaa ja valitusoikeutta myös Ruotsiin. Tutkielmassa käsitteen myös, kenellä viranomaisella on valitusoikeus ja pitäisikö tätä valitusoikeutta käyttää vain viranomaisen päätöksenteosta erillinen viranomainen.

Tutkielmassa käsitellään myös viranomaisen valitusoikeuden muutostarpeita. Viranomaisen valitusoikeuden määräytymisperusteita pitäisi selventää. Viranomaisen valitusoikeus on toimiva valvonnan väline. Valitusoikeuden käytössä pitäisi pitää huoli siitä, että valitusoikeutta käytetään mahdollisimman objektiivisesti.

---

**AVAINSANAT:** Viranomainen, Valitusoikeus, Viranomaisen valitusoikeus, Oikeusturva



## 1. JOHDANTO

### 1.1 Tutkimuskysymys.

Tämän tutkielman aihe on viranomaisen valitusoikeus. Tutkielmassa käsitellään viranomaisen valitusoikeutta HLL:n 6 § (26.7.1996/586) 2 momentin pohjalta. Kyseinen pykälä säättää, että viranomaisella voi olla valitusoikeus asianosaisaseman, julkisen edun tai erityislain pohjalta. Itse laissa viranomaisen valitusoikeus on ilmoitettu hyvin yksinkertaisesti. Tämän työn tarkoituksena on tutkia, onko asia käytännössä näin yksinkertainen. Tutkielman tarkoitus on selvittää, milloin viranomaisella on valitusoikeus. Käsitelen myös minkälaiseen asemaan valitusoikeus viranomaisen asettaa ja mitä valitusoikeudella halutaan saavuttaa. Viranomaisen asema ja valitusoikeus kytkeytyvät esim. oikeusturvaan ja muihin perusoikeuksiin. Tämän takia tutkielmassa käsitellen, sitä millä perusteilla viranomaisella on valitusoikeus ja viranomaisen valitusoikeuden tulevaisuutta. Tämä siksi, että hallinnossa on tällä hetkellä menossa isoja lakimuutoshankkeita, joilla on vaikutusta myös viranomaisen valitusoikeuteen.

Samasta aihepiiristä olen tehnyt kandidaatintyöni ja tämä työ on jatkoa aikaisempaan työhöni. Tässä työssä pureudun viranomaisen valitusoikeuteen syvemmin ja tutkin aihetta kokonaisvaltaisemmin. Aiheena viranomaisen valitusoikeus on mielenkiintoinen juuri sen synnyttämän asianosaisjännitteen näkökulmasta. Viranomaisen käyttäessään valitusoikeutta on hän muodollisesti tuomioistuinprosessissa joko luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön vastapuoli. Oikeushenkilöihin sisältyy esimerkiksi yrityksiä tai valtion tai kunnan muita viranomaisia. Luonnollisena henkilöllä tarkoitetaan yksityistä ihmistä.<sup>1</sup>

Tarkoitukseni on käsitellä viranomaisen valitusoikeutta kriittisesti ja objektiivisesti. Työni on tarkoitus olla yleisluontoinen katsaus viranomaisen valitusoikeudesta. Tutkielma kuvaa

---

<sup>1</sup> Husa 2007:30.



myös sitä, mitä viranomaisen valitusoikeudella halutaan saavuttaa. Tutkin, miten viranomaisen valitusoikeuden asema asettuu verrattuna muihin oikeusjärjestelmän periaatteisiin. Erityislainilla säädettyä viranomaisen valitusoikeutta on runsaasti ympäristöhallinnon alalla. Tämä näkyy myös työssä otettavissa esimerkeissä ja käsittelyssä. Tämän vuoksi erityislainsäädäntöä koskevassa kappaleessa haluan ottaa esiin viranomaisen valitusoikeutta esimerkkien kautta, jotta käsittelystä tulee laaja ja yleisluontoinen. Tutkielman kysymyksiä käsitellään oikeusdogmatiikkametodin avulla.<sup>2</sup> Kysymyksiin vastataan lakien ja lain tulkin perusteella. Tutkielmassa käytän myös vähän vertailevaa tutkimusmetodia. Vertaan esimerkiksi viranomaisen valitusoikeutta Suomessa siihen, miten viranomaisen asema on lainsäädännöllisesti järjestetty Ruotsissa.

## 1.2 Tutkielman rakenne

Ensimmäisessä luvussa käsitelen HLL:n aseman ja tarkoituksen. Tutkielman tässä luvussa otan esiin viranomaisen asianosaisaseman. Luvussa määrittelen viranomaisen ja hänen asemansa, kun sitä verrataan muihin henkilöihin. Vertaan viranomaisen asemaa valitusprosessissa perustuslain antamaan valitusoikeuteen ja tutkin mitä jännitteitä tämä synnyttää viranomaisen ja asianosaisen välille. Käyn läpi tilanteita, joissa viranomainen voidaan nähdä normaalina asianosaisena. Vertaan viranomaisen asemaa Suomessa vastaavaan asemaan Ruotsissa. Siellä viranomaisen asema on tehty lainsäädännöllisesti eri lailla kuin mitä Suomen heikko kaksiasianaissuhde on. Määrittelen heikon kaksiasianaissuhteen tässä luvussa. Ruotsi on hyvä vertailun kohde, sillä heidän viranomaisen asemansa on käytännössä samanlainen kuin useammassa Euroopan maassa ja on näin suositumpi tapa toimia kuin Suomessa vallitseva vastaava asema. Pohdin mitä etuja ja haittoja tällä Ruotsin mallilla on verrattuna Suomessa vallitsevaan malliin.

---

<sup>2</sup> Husa 2014: 37.

Toisessa luvussa käsittelen viranomaisen valitusoikeutta silloin kun se määräytyy julkisen edun perusteella. Määrittelen mitä on julkinen etu ja milloin viranomaisen asema on sellainen, että oikeusturvan kannalta on järkevää, että viranomaisella on valitusoikeus. Tähän määrittelyyn käytän apuna oikeuskäytäntöä. Syynä tähän on se, ettei termiä julkinen etu ole laissa itsessään määritelty. Tässä luvussa käsittelen myös vireillä olevaa hallintolainkäyttölain uudistusta.<sup>3</sup> Näin saamme kuvan siitä mihin suuntaan viranomaisen valitusoikeus on tulevaisuudessa kehittymässä. Käsittelen hallintolainkäyttöoikeuden uudistusta vain viranomaisen valitusoikeuden osalta. En ota kantaa uudistuksen muuhun sisältöön.

Työn kolmannessa luvussa käsittelen viranomaisen valitusoikeutta, kun se syntyy erityislailla. Käsittelen myös kunnan viranomaisen ja valtion viranomaisen suhdetta verrattuna keskenään. Tähän kysymykseen liittyy viranomaisen valitusoikeus toisen viranomaisen päätöksestä. Koska ympäristöoikeuden puolella on paljon erityislailla syntyvää valitusoikeutta, selvennän tässä luvussa ELY-keskuksen roolia. Tähän liittyen käsittelen myös tulevaa maakuntauudistusta ja siinä tapahtuvia muutoksia valitusoikeuden näkökulmasta. Koska kyseinen lakimuutos on kesken tämän työn kirjoitushetkellä ja sen avulla tehtävät hallinnolliset muutokset suuria, käsittelen valitusoikeutta kevyesti ja nimenomaan ympäristön näkökulmasta. Näin pystyn kiinnittämään lukijan huomion valitusoikeudellisten kysymysten pohtimiseen ja siihen, että valitusoikeudella yritetään valvoa aina jotain etua. Se mihin etuun viranomaisen valitusoikeus kytkeytyy, riippuu aina erityislaista. Valvotun edun turvaaminen vaatii sen, että viranomaisella on työkalut tähän tehtävään. Yksi tällainen työkalu on valitusoikeus. Näin ollen on tärkeää miettiä mihin asemaan viranomaiset asetetaan valmistelussa olevassa laissa ja tuleeko valvonta tehtyä tehokkaasti, jos esimerkiksi viranomaisen oikeuksia kavennetaan lakiuudistuksissa. Tutkielman lopussa kokoan vielä tekemäni johtopäätökset yhteen loppupäätelmissä.

---

<sup>3</sup> HE luonnos 18.4.2017.

### 1.3 Rajauksia

Tutkielmassa en käsittele sitä, miten valitus käytännössä tehdään. Valitushan täytyy tehdä kirjallisesti, määräajassa ja oikeaa valitustietä noudattaen. Kirjallisessa valituksessa pitää olla yksilöitynä se, kuka valittaa ja mistä valitetaan. Valituksessa pitää myös esiintyä valituksen perustelut, se millä oikeudella valitetaan ja miksi valituksen kohteena oleva päätös on virheellinen. Valitus pitää allekirjoittaa. Valitus pitää toimittaa oikeaa valitustietä noudattaen 30 päivän sisällä päätöksen tiedoksisaannista.<sup>4</sup> Tässä työssä keskityn kuitenkin vain siihen millä perusteella viranomaisen saa tehdä valituksen. Tästä syystä työssä ei tarkasti käsitellä yleisesti kenellä on valitusoikeus viranomaisen päätökseen. Tässä työssä ei myöskään käsitellä viranomaisia yksityishenkilöinä vaan valtion tai kunnan edustajana, joka käyttää viranomaisvaltaa.

Lähden työssäni siitä, että lukija tuntee ainakin päällisin puolin Suomen tuomioistuinjärjestelmän hierarkian. Käsitelen tässä työssä vain hallintotuomioistuimia. Näihin kuuluvat hallinto-oikeudet, erityistuomioistuimet ja korkein hallinto-oikeus. Hallinto-oikeudet ovat ensimmäisen asteen yleisiä hallintotuomioistuimia, niitä on manner Suomessa kuusi ja tämän lisäksi Ahvenanmaalla on oma hallintotuomioistuimensa. Hallinto-oikeudet on jaettu alueittain. Määrätyillä hallinto-oikeuksilla saattaa kuitenkin olla erityisalaja, joissa he ratkaisevat kaikki tätä teemaa käsittelevät hallintovalitukset. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeuteen on keskitetty muutoksenhaku vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisista lupa- ja velvoittamispäätöksistä. Hallinto-oikeuksien lisäksi Suomessa on erityistuomioistuimina markkinaoikeus ja vakuutus-oikeus. Näiden kaikkien yläpuolella viimeisenä tuomioistuimena toimii korkein hallinto-oikeus. Suomessa on vain yksi korkein hallinto-oikeus. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitetaan alemman tuomioistuimen päätöksestä.<sup>5</sup> Koska useammin viranomaisen valitukset ovat jatkovalituksia, hallinto-oikeuden päätökseen niin suurin osa tämän työn esimerkeistä on KHO:n ratkaisuja.

---

<sup>4</sup> Mäenpää 2007: 308—320.

<sup>5</sup> KHO 2018: Muut hallintotuomioistuimet.

## 2. VIRANOMAINEN ASIANOSAISENA

### 2.1 Perustuslaillinen oikeus muutoksenhakuun

Hallinnon perimmäinen tarkoitus on tavoitteen, jonka julkisyhteisö on kyseisellä hallinnonalalla ottanut hoitaakseen, tehokas toteuttaminen. Tätä tehtävää ei kuitenkaan saa toteuttaa kansalaisten oikeusturvan loukkaamalla. Oikeusturvasta on sen laajassa merkityksessä aina kyse, kun puhutaan kansalaisten ja julkisen hallinnon välisestä suhteesta. Oikeusturvajärjestelmämme on rakennettu niin, että ennakolta ja päätöksentekoprosessin aikana pyritään takaamaan päätösten ja muiden virkatointien oikeellisuus. Oikeusturvan takaamiseksi on kuitenkin olemassa jälkikäteinen oikeusturva, jolla päätöksen saa ylemmän viranomaisen tarkasteluun.<sup>6</sup> Valitus on juuri tämän jälkikäteisen oikeusturvan työkalu.

Oikeusturva on jokaiselle kuuluva perusoikeus. Oikeusturva mahdollistaa osallistumisen ja yrittämisen todellisia edellytyksiä. Oikeusturvan toteutuminen ja oikeusvaltion toimivuus nähdään kilpailukyvyn ja ihmisen hyvinvoinnin edellytyksenä.<sup>7</sup> Ennen Suomen perustuslain (11.6.1999/731) määrittämistä, oikeusturvaa Suomessa kehitettiin tavallisella lailla. Tilanne muuttui vasta kun Suomi liittyi Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmään. Oikeusturvamme on siis saanut nykyisen asemansa ja muotonsa kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista.<sup>8</sup> Oikeusturvalla ymmärretään oikeudellista turvaa. Se on varmuutta siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavalla, yhdenmukaisesti, tasa-arvoisesti ja puolueettomasti.<sup>9</sup>

Valitusoikeuden kysymyksissä on kyse siitä, kuka tai mikä taho voi saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valitus on sekä julkisen vallan valvontakeino, että asianosaisten tai

---

<sup>6</sup> Etälähti, Kiviniemi, Strömberg, Vehkamäki 2008:93.

<sup>7</sup> Hallberg 2010: luku 17 Oikeusturva (PL 21§).

<sup>8</sup> Saraviita 2011: 281.

<sup>9</sup> Hallberg 2010: luku 17 Oikeusturva (PL 21§),

laissa muuten osoitettujen muiden tahojen käyttämä oikeussuojakeino. Valitusoikeus hallintopäätöksestä perustuu asianosaisasemaan tai lailla säädettyyn muuhun perusteeseen.<sup>10</sup> Valitusoikeudessa määritetään niiden oikeussubjektien piiri ja asema, jotka saavat valittaa päätöksestä. Valitusoikeuden puuttuessa valitus jätetään tutkimatta.<sup>11</sup> Valitus on hallintolainkäytön keskeinen oikeusturvakeino. Hallinnossa lainalaisuuden valvonta vaatii, että valitusoikeus on käytettävissä riittävän laajasti. Tietysti lainalaisuuden valvontaa ja muutoksenhakua täydentävät muut vastuunalaisuudet, muun muassa virkatoiminen, rikosoikeudellinen, vahingonkorvausoikeudellinen ja virkamiesoikeudellinen vastuunalaisuus. Ainoastaan muutoksenhaku ja siihen kuuluva valitusoikeus voi tuottaa oikaisun virheelliseen päätökseen.<sup>12</sup>

Suomen perustuslain turvaamana jokaisella on Suomessa oikeus saada häntä koskeva asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Käsitelystä asiasta tehty päätös on oikeus saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21§ 1 momentti takaa jokaiselle kansalaiselle oikeuden oikeusturvaan. Tämä perustuslain 21§ on siis Suomessa oikeusturvan peruste. Perustuslain lähtökohtana on, että yksilö saa omasta aloitteestaan asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Pykälällä haluttiin mahdollistaa myös aloitteesta tehdyn päätöksen oikeusturva sillä, että päätöksestä on mahdollisuus valittaa.<sup>13</sup> Lisätukea tämä oikeusturva saa perustuslain 21§:n 2 momentista. Tämän momentin mukaan oikeus hakea muutosta kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Lisätukea on löydettävissä myös perustuslain 2§:n 3 momentissa. Tähän on kirjattu vaatimus, että julkisen vallan käytön pitää perustua lakiin. Tämän voidaan katsoa edellyttävän oikeutta hakea muutosta. Ilman muutoksenhakuoikeutta ei olisi mahdollista tehokkaasti valvoa perustuslain 2§:n 3 momenttia.<sup>14</sup> Oikeusturvan merkitys on tunnistettu myös kansainvälisessä lainsäädännössä. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on

---

<sup>10</sup> Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvana 2015: 117.

<sup>11</sup> Mäenpää 2011: 223.

<sup>12</sup> HE 217/1995 vp: 21.

<sup>13</sup> HE 309/1993 vp: 73.

<sup>14</sup> Mäenpää 2011: 219.

mainittu oikeus päästä tuomioistuinkäsittelyyn omassa asiassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla antaa henkilölle oikeuden saada asiansa käsiteltyä riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.<sup>15</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla on itse asiassa perustana perustuslain 21 pykälälle. Tähän perustuen, kun tulkitaan perustuslain 21 §, täytyy pitää silmällä oikeuskehitystä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja.<sup>16</sup>

Lähtökohtaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ei Suomessa sovelleta viranomaisiin heidän käyttäessään julkista valtaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myöntänyt, että valtiolla voi olla hyväksyttävä syy rajoittaa ja määrätä tiettyjen henkilöstökategorioiden pääsystä tuomioistuimeen. Tällaisia syitä saattavat olla esim. valtion julkinen etu.<sup>17</sup> Tässä mielessä Suomen rajoitukset viranomaisen asianosaisasemalle ja valitusoikeudelle ovat kansainvälisessä oikeudessa hyväksytyt.

EIT tapauksessa Vilho Eskelinen ym. v. Suomi Poliisivirkamiehet valittivat palkkojaan koskevasta ratkaisusta. EIT tutkittiin, oliko tapauksen käsittely tuomioistuimissa ollut ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisesti tehty kohtuullisessa ajassa. Tämän harkinnan yhteydessä EIT tutki, viranomaisen mahdollisuutta vedota artikla 6. EIT:n mukaan yksilön etujen on voitava väistyä, kun julkisenvallan tehtävään kuuluu valtion suvereeniuteen vaikuttavaa päätäntä valtaa. EIT:n näkemyksen mukaan valtio saa vedota artiklan soveltamatta jättämiseen kahdella perusteella. 1. Kansallisessa laissa tuli olla nimenomaan määräys tuomioistuimeen pääsyn epäämisestä asianosaisen toimen tai henkilöstökategorian kohdalla. 2. Epäämisellä tuli olla valtion edun mukaisia objektiivisia perusteita. EIT katsoi, ettei tässä tapauksessa palkkakysymykset täyttäneet näitä kriteerejä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa siis sovelletaan. (EIT Tuomio: Vilho Eskelinen ym. v. Suomi 19.4.2007)

Tässä tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, etteivät palkat kuulu rajoitettavan asianosaisuuden piiriin. Palkkakysymykset koskevat henkilökohtaisia oikeuksia ja asioita. Palkkakysymyksissä ei ole kysymys julkisesta edusta tai valtion edusta, vaikka kyseessä on valtion viranomainen. Tämän kyseisen tapauksen tulkinnassa EIT:n tulkintaa auttoi se,

---

<sup>15</sup> Mäenpää 2005: 257.

<sup>16</sup> Saraviita 2011: 281.

<sup>17</sup> EIT Tuomio: Vilho Eskelinen ym. v. Suomi 19.4.2007.

että yksi valittaneista ei ollut virkasuhteessa, vaan tavallisessa työsuhteessa. Tämän takia tautaus sai ulottavuuden, joka laajensi sen pois pelkämästä viranomaisesta. Näin 6 artiklan tulkitseminen tässä tilanteessa on hyvin ymmärrettävää.

## 2.2 Valituslajit

Jälkikäteen toimivana oikeusturvan takaajana toimii siis valitus. Hallintopäätökseen haetaan muutosta valittamalla. Tämä valitus saa vireille oikeudenkäynnin hallintoasiassa hallintotuumioistuimissa.<sup>18</sup> Valituksissa toimii perusjaotteluna jako hallinto- ja kunnallisvalituksiin. Hallintovalituksella yleensä valitetaan valtion viranomaisen päätöksestä. Erityislainsäädännöllä hallintovalitus saattaa olla valituslajina myös kunnallisen viranomaisen päätöksestä.<sup>19</sup> Kunnallishallinnossa pääasiallinen valituslaji on kunnallisvalitus. Pääsääntönä voidaan katsoa, että kunnan erityistoimialaa koskevat valitukset ovat hallintovalituksia, jos erityislakiin on sisällytetty normi muutoksenhausta.<sup>20</sup> Kunnallishallinnossa sosiaali-, koulu-, terveys-, ympäristö- sekä maankäyttö- ja rakennuslain piirissä löytyy erityislainsäädännöksiä, joilla toimielinten tekemät päätökset ovat hallintovalituksia. Yleissääntö on kuitenkin se, että kunnanviranomaisen päätöksestä valitetaan kunnallisvalituksella. Erityissäännöksillä on myös rakennettu muutoksenhakumenettelyjä, jotka eivät kuulu kumpaankaan edellä mainituista päävalituslajeista. Esimerkkinä tällaisesta on verotus, jonka muutoksenhakua on säännelty erityissäännöksin.<sup>21</sup> Verotuksessa valitusoikeus on usein säännelty verolajikohtaisesti erityissäännöksillä. Tämän takia HLL:n 6§ ei ole huomattavaa merkitystä verotusasioissa. Valitusoikeus määräytyy HLL:n mukaan vain niissä tilanteissa, joissa asiasta ei ole muuta säännelyä.<sup>22</sup> Ympäristöasiassa on yleensä käytössä hallintovalitus. Kunnallisvalitus on käytössä valitusmenettelynä esim. kaavoituspäätöksissä ja maa-ainesluvan myöntämispäätöksissä.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> Mäenpää 2011: 221.

<sup>19</sup> Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 458.

<sup>20</sup> Mäkinen 2004:108.

<sup>21</sup> Mäenpää 2012: 354.

<sup>22</sup> Myrsky 2007: 346.

<sup>23</sup> Ekroos, Kumpula, Kuusiniemi, Vihervuori 2012: 48.

Määrätyiltä osin kunnallisvalitus ja hallintovalitus eroavat toisistaan. Hallintovalituksessa muutoksenhakuoikeus kuuluu asianosaiselle. Päätöksen sisältöä voidaan muuttaa. Hallintovalituksessa voidaan riitauttaa päätöksen laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Kunnallisvalituksessa päätöksen sisältöä ei voida muuttaa, tämän sijaan on mahdollista pysäyttää tai kumota päätös oikeuden päätöksellä. Kunnallisvalituksissa selvittämisen kohteena on päätöksen laillisuus ja muutoksenhakuviranomainen on tiukasti sidottu valituksessa esitettyihin valitusperusteisiin. Kunnallisvalituksessa muutoksenhakuoikeus kuuluu asianosaisen lisäksi kunnan jäsenille.<sup>24</sup> Tämä tarkoittaa siis sitä, että valitusoikeus on kunnallisvalituksessa laajempi kuin hallintovalituksessa. Hallintovalituksessa yksi sen ominaispiirteistä on sen käytön kapea-alaisuus. Hallintovalituksen saa tehdä vain konkreettisesta hallintopäätöksestä, eli siitä päätöksestä jolla hallintoasia on lopullisesti ratkaistu. Kunnallisvalituksen erityispiirteillä on pyrkimys suojata kunnan itsehallintoa ja kunnalliseen itsehallintoon nojautuvaa kunnallisen päätöksenteon vapautta. Kunnallisvalituksessa laajempi valitusoikeus perustuu ajatukseen että, kunta muodostuu jäsenistään koostuvan yhteisön. Kunnan päätösten valvomisen katsotaan olevan jokaisen kuntalaisen intressissä. Molemmissa yhteisenä tekijänä valitusoikeuden saralla on se, että asianosaisella on valitusoikeus.<sup>25</sup>

### 2.3 Asianosainen

Asianosanen käsitteellä rajataan sitä henkilöpiiriä, joka osallistuu hallintomenettelyyn. Hallinto-oikeudessa yleensä asianosaisasema määräytyy aineellisin perustein. Henkilön pitää olla käsiteltävään aiheeseen erityisessä suhteessa. Asiassa pitää olla kyseessä henkilön edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Pelkästään muodollisella menettelytoimella ei saa asianosaisasemaa. Tällaisia muodollisia menettelytoimia on esim. aloite.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Ekroos 2012: 48.

<sup>25</sup> Mäenpää 2011: 222.

<sup>26</sup> Kulla 2015: 4. Asianosainen.



Tarkoitus on, että asianosainen pystyy hakemaan muutosta häntä koskeviin päätöksiin. HLL 6 § pykälän mukaan asianosaisasema on sillä, johon päätös kohdistuu tai jonka oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Tämä tarkoittaa niitä, joille päätöksellä on nimenomaisesti asetettu velvollisuus, rajoitus tai kieltö. Valitus on oikeutettu myös kiellon tai epäyksen sisältävästä päätöksestä. Valitusoikeus voi syntyä myös siten, että hallintopäätös riittävän välittömästi vaikuttaa jo johonkin saatuun etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen.<sup>27</sup> Valitusoikeudella on kolme funktiota hallinnossa: mahdollistaa hallintopäätöksen lainmukaisuuden arviointi, varmistaa oikeusturvan toteutuminen ja oikeusvarmuuden ylläpitäminen. Valitusoikeuden funktiona on mahdollistaa hallintopäätöksen lainmukaisuuden uudelleen arviointi riippumattomassa hallintolainkäyttöelimestä. Tuomioistuimet arvioivat yleensä oikeudenmukaisuutta ja sitä, onko päätöksissä otettu tarpeeksi tosi seikkoja huomioon.<sup>28</sup>

Valitusoikeus on sidottu vahvasti ihmisen oikeuteen oikeusturvasta. Oikeusturvalla on kaksi toisiinsa liittyvää tehtävää. Ensimmäinen on suojata hallinnon asiakkaan etuja ja oikeuksia suhteessa hallintoon, on asiakas sitten yksilö tai yhteisö. Toinen on etujen toteuttaminen tai toteuttamisen tehostaminen.<sup>29</sup> Mäenpään mainitsemasta kolmesta valitusoikeuden funktiosta lainmukaisuuden arviointi ja oikeusturvan toteutuminen ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa. Hallintoprosessissa yksilön oikeusturvaa toteutetaan nimenomaan saattamalla asia riippumattoman hallintotuomioistuimen käsittelyyn. Valitusoikeutta voidaan käyttää samanaikaisesti myös suppeissa rajoissa yleisten intressien turvaamiseen ja hallintotoimen laillisuuden arvioimiseen. Tämän näkökulman pohjalta esim. ympäristöasioissa on annettu valitusoikeus luonnonsuojelujärjestöille.<sup>30</sup> Näin on tehty siksi, että luonnonsuojelujärjestöt ajavat yleistä intressiä eli suojelevat yhteistä luontoamme. Ne käyttävät siis luonnon puolesta luonnon asianosaisasemaa määrättyistä ympäristöpäätöksistä valittaessaan viranomaisen tekemästä ratkaisusta. Luontohan ei pysty itseään edustamaan.

---

<sup>27</sup> Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvana 2015: 117.

<sup>28</sup> Mäenpää 2007: 268.

<sup>29</sup> Mäenpää 2008: 233.

<sup>30</sup> Mäenpää 2007: 269.

Valitusoikeuden tehtävä on oikeusvarmuuden takaaminen. Hallintopäätös muodostuu lainvoimaiseksi ja pysyväksi, jollei valitusoikeutta käytetä määräajassa. Valitusoikeuden määrittelyn yleistavoitteena on selventää niiden tahojen piiriä, jotka voivat saada asiansa käsiteltäväksi ja arvioitavaksi hallintoprosessissa. Valitusoikeus määräytyy hallintoprosessissa usealla eri tavalla. Yleisin näistä määräytymisperusteista on asianosaisasema.<sup>31</sup>

Hallintomenettelyssä asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Ensimmäisenä asianosaisia ovat ne jotka ovat varsinaisia asianosaisia eli päätöksen kohteet ja hallintosopimuksen osapuolet. Esim. hallintopäätöksen kohteena olleen etuuden tai luvan hakija. Muita asianosaisia ovat ne jotka ovat välittömässä vaikutuspiirissä eli joiden intressejä päätös välittömästi koskee.<sup>32</sup> Yleensä kun puhutaan asianosaisen edusta tai oikeudesta, kyseessä on tilanne, jossa ratkaistaan voiko hakija saada vaatimansa edun tai oikeuden. Velvollisuuksissa on taas kyse siitä, voidaanko henkilölle asettaa päätöksellä joku tietty velvoite. Kyseessä voi myös olla tilanne jossa vapautetaan henkilö tietystä velvoitteesta. Tietyissä tilanteissa saattaa käydä niin, että toiselle myönnetty etu synnyttää toiselle henkilölle velvollisuuden.<sup>33</sup> Tässä on tärkeä huomata, että yhdellä ratkaisulla voidaan vaikuttaa moneen eri henkilöön. Näin voi samasta päätöksestä syntyä useammalle henkilölle asianosaisasema.

Asianosaisasema on lähtökohdiltaan laaja-alainen termi. Termin sisällön laajuus saattaa vaihdella sovellettavan säännösten mukaan. Ympäristön lupa- ja hakemusasioissa käsite muodostuu laajaksi. Ympäristöhallinnossa asianosaisaseman katsotaan syntyvän sillä perusteella, että asiassa tehtävä ratkaisu saattaa vaikuttaa ihmisten ja yhteisöjen oloihin ja etuihin.<sup>34</sup> Tässä on tärkeintä huomata termi: saattaa. Tämä laajentaa asianosaisasema termin tulkintaa huomattavasti. Ympäristöasioissa kysymys asianosaispuhevallasta riippuu siitä, millä tavoilla oletettu intressi on perusteltavissa<sup>35</sup>. Lähtökohtaisesti meillä on haluttu korostaa ensiasteen

---

<sup>31</sup> Mäenpää 2007: 269.

<sup>32</sup> Kulla 2015: 4. Asianosainen.

<sup>33</sup> HE 88/1981: 8.

<sup>34</sup> HE 72/2002 vp: 62.

<sup>35</sup> HE 72/2002 vp: 62.

hallintomenettelyä oikeusturvan takaajana. Tämän on nähty parhaiten takaavan hyvän hallinnon periaatteita.<sup>36</sup> Ympäristöhallintomenettelyssä voidaan nähdä olevan kolme keskeistä asianosaistahoa<sup>37</sup>. Nämä tahot ovat: luvan hakija, tämän vastapuolena olevat oikeudenhaltija sekä viranomaiset. Ympäristöasioissa on usein annettu erityislainsäädännöllä valitusoikeus valvovalle viranomaiselle.

Asianosaisasemassa on tärkeä huomata, että se vaatii yleensä aktiivisia toimia syntyäkseen. Henkilö laittaa esimerkiksi ympäristölupahakemuksen vireille, tästä tehdään sitten päätös, josta mahdollisesti valitetaan. Laittamalla asian vireille henkilö saa lupaprosessin alusta lähtien asianosaisaseman. Hallitus halusi kuitenkin esityksessään muistuttaa, ettei asian vireilepano ole ainoa tapa, jolla asianosaisasema voi syntyä. Asia voi tulla vireille myös viranomaisen aloitteesta. Tällöin menettelyssä ei ole hakijaa. Vireille tulo saattaa perustua hallintokanteluun tai ilmiantoon. Näissä tapauksissa ilmiannon tekijä ei ole asianosainen vaan asianosaisasema on ilmiannon kohteella. Tämä siksi että, päätöksen oikeudelliset vaikutukset kohdistuvat kantelun kohteeseen. Tästä syystä hallitus esityksessään painotti oikeudellisten vaikutusten arviointia asianosaisaseman määrittelyssä.<sup>38</sup> Itse kuitenkin kiinnitän huomion tässä jo kappaleen alussa mainitsemaani aktiivisuuteen. Hallintomenettelyn alkaminen vaatii aina joltakin taholta aktiivisuutta. Tämä aloittava voima voi olla asianosainen itse, viranomainen tai joku muu kolmas taho. Kuitenkin jonkun täytyy laittaa prosessi käyntiin.

Aer tuo tekstissään esille, kuinka perustuslakivaliokunta on käsitellyt viranomaisen valitusoikeutta PL 21§:n 1 momentin kannalta. PeV halusi painottaa viranomaisen valitusoikeutta poikkeuksena hallintolainkäyttöjärjestelmässä. Tätä poikkeuksellisuutta haluttiin painottaa sen vuoksi, ettei viranomaista pidettäisi asianosaisen muodollisena vastapuolena. PeV halusi erottaa viranomaisen valitusoikeuskysymykset PL 21§ ulkopuolelle. Samalla kysymys ero-

---

<sup>36</sup> Aer 2006: 33.

<sup>37</sup> Hollo 2009: 106.

<sup>38</sup> HE 72/2002 vp: 63—64.

tettiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole tällaiseen kysymykseen puuttunut.<sup>39</sup> PeV on nostanut useammassa lausunnossaan viranomaisen valitusoikeuden poikkeavuuden perustuslain tarkoituksesta poikkeavaksi, esimerkki tällaisesta kannanotosta on PeVL 4/2004 vp. Mietinnössä pohditaan ulkomaalaisviraston (nykyään tunnetaan maahanmuuttovirastona) valitusoikeuden tarvetta. Mietinnössä ollaan sillä kannalla, ettei viraston valitusoikeus ole ongelmallinen perustuslain näkökulmasta. PeV kuitenkin tuo mietinnössään esiin huolen siitä, että muutoksenhaku korkeimmasta oikeudesta pelkkien päätöksen tosiseikkaerheiden perusteella on ristiriidassa korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteiden kanssa. Mietinnössä painotetaan sitä että, viranomaisen muutoksenhakukeinoja on oikeutettu niin sanotulla ennakkopäätösperusteella.<sup>40</sup> Ennakkopäätösperiaatteella tarkoitetaan sitä periaatetta, millä korkein hallinto-oikeus valitsee tapauksensa. Korkeimmat oikeudet Suomessa ottavat asioita käsiteltäväksi silloin kun tapauksen ratkaisulla nähdään yleisoikeudellista merkitystä. Tarkoitus on ylläpitää oikeuskäytännön yhtäläisyyttä ja oikeuden ennakoitavuutta.<sup>41</sup> PeV näkemys on ymmärrettävä siinä mielessä, että on haluttu vahvistaa hallintomenettelyn asemaa ratkaisuntekijänä ja jättää hallintolainkäytön tehtävä ainoastaan rajoittumaan sen valvontaan. Tällä halutaan pitää huoli siitä, että hallintomenettely on lähtökohtaisesti oikeudenmukainen ja valittamisen tarvetta ei syntyisi. Tuomioistuimen muuttaessa viranomaisen ratkaisua valituksen pohjalta on hallintomenettelystä löydetty virhe, ja siksi päätös ei ole lain mukainen. Näin ollen viranomaiselakkaan ei olisi tarvetta valittaa hänen päätöksensä kumoavasta päätöksestä. Tätä näkemystä painotetaan myös HLL:n hallituksen esityksessä.

”Oikeusturvan toteutuminen julkishallinnossa edellyttää, että eri keinoin turvataan hallintotoiminnan lainmukaisuus. Julkisoikeudellista hallintotehtävää suorittaessa on, myös oikeusturvatekijät otettava huomioon. Tavoitteena on, että hallintopäätökset tulevat oikeiksi niin varhain kuin mahdollista. Tähän vaikuttavat hallinto-organisaatio, hallinnossa sovellettavan materiaalin lainsäädäntö, hallintomenettely ja hallinnon valvonta.

Hallintolainkäyttö on hallinnon jälkikäteisenä valvontamuotona oikeusturvan välttämätön osa. Sen tehtävä on korjata hallinnossa kaikesta huolimatta sattuvat virheet, ratkaista lopullisesti

---

<sup>39</sup> Aer 2006: 32.

<sup>40</sup> PeVL 4/2004 vp: 10.

<sup>41</sup> HE 231/1994: 2.

hallinnon alalla syntyvät oikeusriidat sekä antaa varmuus siitä, että hallinnossa menetellään lainmukaisesti” (He 217/1995 vp s. 4)

## 2.4 Viranomaisen määritelmä ja asianosaisasema

HLL ei määrittele termiä viranomainen, vaikka termi laissa esiintyykin. Voimme siis olettaa sen olevan sama kuin hallintolaissa. HL 2§ (6.6.2003/434) 2 momentissa on määritelty, keitä viranomaisia laki koskee. Näitä ovat: valtion viranomaiset, kunnalliset viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, eduskunnan virastot ja tasavallanpresidentin kanslia.<sup>42</sup> Hallituksen esityksessä hallintolaiksi viranomaiseksi määriteltiin myös julkioikeudelliset yhdistykset sekä yksityiset, niiden hoitaessa julkista tehtävää. Valtion viranomainen on määritelty siksi valtion toimielimeksi, jolle kuuluu hallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi. Tuomioistuimet lasketaan mukaan tähän määritelmään. Kunnallisen viranomaisen määritelmä johdetaan siitä, onko organilla oikeudelliseen normiin perustuvia tehtäviä tai toimivaltaa. Kunnan yksittäinen viranhaltija voi olla viranomainen, jos hänellä on itsenäistä toimivaltaa. Kunnalliset viranomaiset ovat yleensä monijäsenisiä kunnan toimielimiä. Näitä ovat esimerkiksi lautakunnat. Kuntayhtymien viranomaiset ja toimielimet lasketaan myös viranomaiseksi.<sup>43</sup>

Hallintoviranomaiset eivät ole itsenäisiä oikeussubjekteja, vaan ne ovat julkisyhteisön, valtion tai kunnan toimielimiä. Toimieliminä niillä ei ole omia itsenäisiä oikeuksia tai etuja. Käyttäessään julkista valtaa viranomaiset tekevät hallintopäätöksiä.<sup>44</sup> Viranomainen ei saa automaattisesti asianosaisen asemaa tekemiinsä hallintopäätöksiin. Valitusoikeutta ei siis lähtökohtaisesti viranomaiselle synny. Tilanne voi olla toinen, jos viranomaisen tehtäviin kuuluu päätöksen piirissä olevien asioiden valvominen. Tällöin voi syntyä oikeus valittaa

---

<sup>42</sup> Aer 2006: 31.

<sup>43</sup> HE 72/2002 vp: 46.

<sup>44</sup> Mäenpää 2005: 273.

asiasta valvontatehtävän pohjalta.<sup>45</sup> Viranomaisen puuttuva asianosaisasema merkitsee sitä, ettei viranomaisella ole oikeutta valittaa toisen viranomaisen tekemästä päätöksestä. Valitusaseman puuttuminen merkitsee näin ollen sitä, ettei viranomaisella ole oikeutta valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla hänen tekemänsä päätös kumotaan. Tämä rajoitus koskee pääasiassa valtion viranomaisia. Kunnan viranomaisella voi olla valitusoikeus. Esimerkiksi kunnan lautakunnalla saattaa olla valitusoikeus, jos hallinto-oikeus kumoaa sen päätöksen.<sup>46</sup> Esimerkkinä tällaisen oikeuden puuttumisesta on:

Oikeusaputoimisto oli evännyt A:n oikeuden oikeusapuun, kun hän tätä taantuvasti haki. A valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus kumosi oikeusaputoimiston päätöksen. Oikeusaputoimisto haki oikeutta valittaa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei oikeusaputoimistolle synny HLL 6§ mukaista asianosaisen asemaa. Asiasta ei myöskään ole erillistä lainsäädäntöä joka antaisi oikeusaputoimistolle oikeuden valittaa päätöksestä. Oikeusaputoimistolla ei oikeusapulain mukaan ole sellaista valvontatehtävää joka oikeuttaisi valitusoikeuteen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi oikeusaputoimisto hake muksen saada asiansa käsitellyksi. (KHO 2004/56)

Viranomaisen valitusoikeus perustuu HLL 6§ yleissäädökseen valitusoikeudesta. Lain tarkoitus on, että viranomaisen valitusoikeus määräytyy samojen periaatteiden mukaisesti, kuin miten ne määräytyivät ennen säädöstä. Nuo periaatteet ovat kyllä itsessään olleet jo silloin hyvin tulkinnanvaraisia ja muuttuvia.<sup>47</sup> Yleinen lausuma valitusoikeudesta otettiin lakiin, koska haluttiin antaa yleinen säännös siitä, kenellä on valitusoikeus oikeuskäytännön tueksi. Asianosaisen määritelmä vastasi kuntalain 92 pykälää.<sup>48</sup> HLL 6 pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen valitusoikeus voi perustua kolmeen yksityiskohtaan: asianosaisasemaan, erikseen lailla määriteltyyn oikeuteen tai viranomaisen valvontatehtävän antamaan oikeuteen valittaa.<sup>49</sup> Tämän asiaosaisuus mahdollisuus on otettu huomioon HLL 6§ 2 momentissa sanoilla: ”Viranomaisella on lisäksi valitusoikeus...”. ”Lisäksi” sana viittaa siihen, että edellisen momentin asianosaistilanne on myös mahdollinen viranomaiselle.<sup>50</sup> Asianosaisen asemaan rinnastettava tilanne voi syntyä valtiolle tai kunnalle. Esimerkki tällaisesta tilanteesta

---

<sup>45</sup> Mäenpää 2008: 305.

<sup>46</sup> Mäenpää 2005: 273.

<sup>47</sup> Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvana 2015: 119.

<sup>48</sup> HE 217/1995 vp: 39.

<sup>49</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997: 109.

<sup>50</sup> HE 217/1995 vp: 39.

on valtion tai kunnan toimiessa maanomistajan tai rakennuttajan asemassa päätöksessä.<sup>51</sup> Viranomaisella asianosaisaseman syntymiseen vaaditaan riittävä oikeudellinen intressi käsiteltävään asiaan<sup>52</sup>. Silloin kun viranomaista voidaan pitää asianosaisena, hänen valitusoikeutensa määräytyy samoin kuin kenen tahansa muunkin asianosaisen valitusoikeus. Tulkintaa tietysti vaatii se, milloin tällainen asema syntyy. Tulkinnaissa voi syntyä ristiriita siitä, mikä elin edustaa kunnan tai valtion puhevaltaa näiden ollessa asianosaisasemassa.<sup>53</sup>

Salon kaupunki, Halikon kunta ja Perttelin kunta olivat hakeneet lupaa pohjavedenottamiseen Someron kaupungin ja Kiikalan kunnan alueilla olevista pohjavesivarannoista Länsi-Suomen vesioikeudesta. Länsi-Suomen vesioikeuden tilalle oli asian ratkaisun aikana tullut Länsi-Suomen ympäristövirasto. Länsi-Suomen ympäristövirasto ratkaisi tapauksen kahdesti. Ensimmäisellä kerralla Salo, Halikko ja Pertteli eivät saaneet lupaa selvitysten perusteella. Selvityksissä todettiin, että vedenoton ympäristövaikutukset ovat alueelle liian suuret. Vaasan hallinto-oikeus palautti asian uudelleen käsittelyyn viranomaiseen. Toisella kertaa lupa tuli. Tästä ratkaisusta taas valitti Someron ympäristölautakunta. Valituksessa Vaasan hallinto-oikeuteen Someron ympäristölautakunta oli vaatinut ympäristölupaviraston päätöksen kumoamista ja luvan hylkäämistä. Valituksessa KHO:n Someron ympäristölautakunta vaatii hallinto-oikeuden ratkaisun ja ympäristölupaviraston päätöksen kumoamista. Lopputulos oli, että lupa tuli muutettuna, tiukemmilla ehdoilla voimaan. (KHO 2005:57)

Tässä tapauksessa Somerolla on normaali asianosaisasema. Pohjaveden ottolupa koskee Someron kaupunkia. Kyseessä on kaupungin alueella oleva pohjavesialue. Normaalin asianosaisaseman ollessa kyseessä tuomioistuimet eivät erikseen erittele asianosaisasemaa. Tapauksista aletaan vain suoraan ratkaista. Tämä poikkeaa ratkaisuista, joissa viranomaisen valitusoikeus syntyy HLL 6.2§:n mukaan tai erityislailla. Silloin kun valitusoikeus syntyy muun kuin normaalin asianosaisaseman kautta, se eritellään ja tutkitaan ratkaisun alussa.

Normaalissa hallintopäätöksessä viranomainen ei ole asianomaisen roolissa. Vain hallintopäätöksen vireillepanijalla ja tätä kautta hallintopäätöksestä valittavalla on asianosaisen asema. Viranomaisella on kuitenkin tuomioistuimessa tosiasiallinen rooli, esimerkiksi lausunnon antajana. Tämä rooli pitää hallintotuomioistuimen ottaa huomioon tasapuolisuudesta

---

<sup>51</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997: 110.

<sup>52</sup> Niemivuo, Karevuori-Rusanen & Kuusikko 2010: 160.

<sup>53</sup> Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvana 2015: 120.

huolehtiessaan.<sup>54</sup> Viranomaisen tosiasiallinen rooli rinnastuu monessa suhteessa asianosaisen asemaan. Viranomaiselta pyydetään lausuntoja ja häntä kuullaan valituksen johdosta. Suullisen käsittelyn saavissa valituksissa viranomainen pyydetään paikalla ja hän voi myös nimetä todistajia.<sup>55</sup>

Kihlakunnan poliisilaitos oli päätöksellään hylännyt A:n pyynnön saada käyttöönsä esitutkin-  
tapöytäkirjaan liittyviä teletietoja. Hallinto-oikeus oli kumonnut kihlakunnan poliisin päätök-  
sen. Kihlakunnan poliisi valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus totesi,  
ettei kihlakunnan poliisilla ole asianosaisen asemaa hakiessaan muutosta hallinto-oikeuden  
päätökseen. Laki ei myöskään antanut erillisen lain nojalla oikeutta valittaa ratkaisusta. Kor-  
kein hallinto-oikeus katsoi, ettei päätökseen kuulu riittävää julkisen edun valvonta tehtävää  
jolla oikeuttaa valitusoikeus. Äänestyspäätös 1-4. (KHO 30.3.2004 taltio 717)

KHO:n päätöksistä näemme, että valitusoikeutta miettiessään KHO käy läpi systemaattisesti viranomaisen mahdollisen valitusoikeuden perusteet. Ensimmäisenä tarkistetaan, onko vali-  
tusoikeus johdettavissa erityislainsäädännöstä. Tämän jälkeen tarkistetaan mahdollinen muu  
asianosaisuusasema. Viimeiseksi mietitään, onko viranomaisella sellainen julkinen valvon-  
tatehtävä, mikä oikeuttaisi valitusoikeuden.<sup>56</sup>

#### 2.4.1 Kaksiasianosaissuhde

Todellinen oikeusturvan toteutuminen edellyttää tosiseikkojen selvittämistä. Siviiliproses-  
sissa selvittäminen on vastakkain olevien asianosaisten vastuulla. Puhutaan kaksiasianosais-  
suhteesta. Rikosprosessissa on tutkimusperiaate. Tämä säilyttää selvittämisvastuun pääosin  
syyttäjälle ja osittain tuomioistuimelle. Hallintoprosessissa selvittämisvastuu on hallintolain-  
käyttölain mukaan valitusviranomaisella.<sup>57</sup> HLL 33§:n mukaan valitusviranomainen huoleh-  
tii siitä, että asia tulee selvitettyksi. Tarvittaessa on pyydetävä lisäselvityksiä asianosaiselta  
ja päätöksen tehneeltä hallintoviranomaiselta. Valitusprosessissa asianosaisten määrällä ei  
ole tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuden takia merkitystä. Kaksiasianosaissuhteella siis

<sup>54</sup> Mäenpää 2005: 274.

<sup>55</sup> Mäenpää Oikeusministeriö mietintö 2009: 69.

<sup>56</sup> KHO 30.3.2004 taltio 717.

<sup>57</sup> Hallberg, Karapuu, Ojanen, ym 2004: Yksittäiset perusoikeudet: Oikeusturva: oikeudenmukaisen oikeuden-  
käynnin takeet: asioiden selvittäminen.



tarkoitetaan sitä, että asianosaisella on vastassaan toinen asianosainen. Tämä on tyypillistä siviilioikeudessa esim. riitaprosessissa. Kaksiasianosaissuhde ei ole sellaisenaan löydettävissä hallintoprosessista. Ainoa eräänlainen poikkeus on verotuksen puolella, verotusriidoissa. Verohallintoa nimittäin edustaa hallintotuomioistuimessa erillinen Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö. Tämä yksikkö on kuitenkin osa myös päätöksen tehnyttä verohallintoa. Verohallinnon oikeudenvalvontayksikön kaksiasianosaisasema ei kuitenkaan ole niin vahva kuin edellä mainitussa riitaprosessissa.<sup>58</sup>

Hallintoprosessi ei siis rakennu samalla lailla kaksiasianosaissuhteelle kuin siviiliprosessi. Asian selvittäminen ei nojaudu yhtä vahvasti asianosaisten vaatimuksiin, väitteisiin myöntämissiin tai kiistämisiin. Vireillepanijan tulee kuitenkin perustella vaatimuksensa. Tämän jälkeen asianosaiselle ei ole säädetty toimintavelvollisuuksia prosessissa.<sup>59</sup> Vaikkakin hallintoprosessissa ei ole normaalia kaksiasianosaissuhdetta, jonkinlainen sellainen on kuitenkin löydettävissä. Tämän suhteen löytämiseksi täytyy tutkia viranomaisen asemaa ja tehtäviä asianosaisten vastapuolena.

Hallintoprosessin voidaan asetelmiensa ja roolijakojensa vuoksi katsoa olevan asetelma, joka perustuu niin sanottuun ”heikkoon kaksiasianosaissuhteeseen”. Asianosaisuuden voi nähdä heikkona, koska oikeudenkäynnin kohteena olevan oikeussuhteen toiselta osapuolelta, viranomaiselta, puuttuu asiaosaisten asema, vaikka viranomaisen tosiasiallisesti toimiikin prosessin toisena osapuolena. Vireillepanijoita voi olla puolestaan käsittelyn vastapuolella useita.<sup>60</sup> Heikon kaksiasianosaissuhteen taustana on hallintoprosessin peruslähtökohtia. Hallintoprosessin perustarkoituksena on selvittää esitetystä asiasta totuus ja tehdä tämän totuuden perusteella lainmukainen ratkaisu. Tämän takia selvitysten hankkimisessa korostetaan virallisperiaatetta. Virallisperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen ja hallintotuomioistuimen on asian selvittämiseksi ja käsittelyssä toimittava omatoimisesti. Tätä selvittämistä tukee esim. Hallinto-oikeuslain 21 § (21.12.2016/1234). Pykälässä velvoitetaan viranomaisen

---

<sup>58</sup> Paso 2015:38.

<sup>59</sup> Aer 2009: 765.

<sup>60</sup> Mäenpää 2005: 244.

antamaan hallinto-oikeudelle käsittelyssä olevaan asiaan ratkaisemista varten kaikki välttämättömät tiedot. Hallintotuomioistuimen tehtävä on nimenomaan selvittää totuus. Tarkoituksena on, ettei muutoksenhakijan ja viranomaisen välille synny vastakkaisasettelua.<sup>61</sup>

## 2.5 Viranomaisen valitusoikeus Ruotsissa

Viranomaisen aseman selventämistä on pohdittu esimerkiksi OM:n kokoamien työryhmien toimesta. Työryhmät ovat pohtineet mahdollisuutta antaa viranomaiselle laajempi asianosaisenasema kuin mikä tällä hetkellä laista tulee. Eräänä ratkaisuna on esitetty ruotsalaisen mallin mukaista viranomaisen kaksiasianosaisuussuhdetta. Ehdotus on sinänsä ymmärrettävä koska samanlainen viranomaisen kaksiasianosaisuussuhde on käytössä myös muualla Euroopassa.

Lähtökohtaisesti Ruotsin muutoksenhakujärjestelmä muistuttaa suomalaista järjestelmää. Samalla tavalla kuin Suomessa Ruotsissa on erotettu yleiset tuomioistuimet hallinnollisista tuomioistuimista<sup>62</sup>. Syynä tähän on se, että Suomi oli osa Ruotsia noin 600 vuotta. Venäjän vallan alle siirtymisen jälkeenkin Ruotsin vallan alla rakennettu lainsäädäntö pysyi suurimmaksi osaksi muuttumattomana.<sup>63</sup> Ruotsissa samanlailla kuin Suomessa viranomaisen toiminta on erotettu poliittisesta toiminnasta ja näin he tekevät itsenäisiä päätöksiä lainsäädännön sallimissa rajoissa<sup>64</sup>. Eroja kuitenkin on, Ruotsissa muutoksenhakutuomioistuimet ovat kolmessa portaassa. Suomessa portaita on kaksi, eli hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Ruotsissa ylimpänä on Korkein Hallinto-oikeus eli Högsta Förvaltningsdomstole (ennen vuotta 2011 nimellä Regeringrätten). Valittaminen sinne on luvanvaraista ja ratkaisut ovat usein ennakkopäätöksiä. Sen alapuolella on Kamarioikeus eli Kammarrätt. Niitä Ruot-

---

<sup>61</sup> Mäenpää 2005: 244.

<sup>62</sup> HE luonnos 18.4.2017: 19.

<sup>63</sup> Lundin 2016: 38.

<sup>64</sup> Wenander 2016: 70.

sissa on neljä. Ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimena toimivat Hallinto-oikeudet (Förvaltningsrätt). Nämä tunnettiin ennen vuotta 2011 Lääninoikeuksina (Länsrätt). Jatkovalitus-oikeus Hallinto-oikeuden päätöksestä kamarioikeuteen on usein luvanvaraista.<sup>65</sup> Valituslupa voidaan myöntää, jos se nähdään jatkossa tapahtuvan lain soveltamisen näkökulmasta aiheellisenä. Toinen syy valitusoikeuden myöntämiselle Kamarioikeuteen voi olla se, että ilmenee painava syy muuttaa aiempaa päätöstä. Siinä tilanteessa, ettei Kamarioikeus ota valitusta käsiteltäväksi jää Hallinto-oikeuden päätös voimaan. Kamarioikeudesta jatkovalitusoikeuden Korkeimpaan Hallinto-oikeuteen saa, jos ratkaisussa on oikeuskäytännön kannalta merkittäviä kysymyksiä tai Kamarioikeuden päätöksessä on ilmeinen virhe.<sup>66</sup>

Ruotsin järjestelmä eroaa viranomaisen aseman suhteen suomalaisesta järjestelmästä. Ruotsissa viranomainen on asianosaisen vastapuolena oikeudenkäynnissä siitä hetkestä lähtien, kun valitus saapuu hallinto-oikeuteen.<sup>67</sup> Syynä tähän eroon voidaan nähdä se, että Ruotsissa esimerkiksi yksilön kunnallisvalitusoikeus nähdään enemmän työkaluna valvoa kunnan toimintaa kuin oikeusturvan työkaluna.<sup>68</sup> Ruotsissa ei siis vahvasti painoteta valitusoikeuden oikeusturva ulottuvuutta. Näin ollen viranomaisen valitusoikeutta ei nähdä niin vahvasti yksilön oikeusturvan uhkana. Suomessa taas nimenomaan painotetaan valitusoikeuden asemaa oikeusturvan takaajana<sup>69</sup>. Näin viranomaisen asemaan yksilön vastapuolena ja puhtaaseen kaksiasianosaissuhteeseen suhtaudutaan Suomessa varauksella.

Muutos tehtiin Ruotsin järjestelmässä viranomaisen aseman suhteen vuonna 1995. Muutoksessa täytyy ottaa huomioon se, ettei viranomaisella ollut minkäänlaista asemaa prosessissa ennen tätä uudistusta. Ei edes osapuolen asemaa niin kuin Suomessa.<sup>70</sup> Ruotsalaisessa järjes-

---

<sup>65</sup> Mäenpää: OM mietintö 4/2011: 31.

<sup>66</sup> HE luonnos 18.4.2017: 19.

<sup>67</sup> Förvaltningsprocesslag (1971:291) 7a §.

<sup>68</sup> Lundin 2016: 40.

<sup>69</sup> Lundin 2016: 40.

<sup>70</sup> Mäenpää 2007:251.

telmässä viranomaisen ja asianosaisten välille muodostuu kaksiasianosaissuhde. Tämä ei kuitenkaan päde siinä tapauksessa, että valitetaan suoraan Kamarioikeuteen.<sup>71</sup> Hallinto-oikeuden päätöksestä viranomainen voi hakea muutosta valittamalla. Viranomaisen valitusoikeutta Ruotsissa on perusteltu mahdollisuudella luoda hyvät edellytykset ennakkopäätöksen antamiseen hallintolainkäytön alueella. Toinen peruste on se, että viranomaisen valitusoikeuden avulla viranomainen voi hakea korjausta hallinto-oikeuden virheelliseen päätökseen. Kaksiasianosaissuhteella toimivan järjestelmän myös ajateltiin turvaavan tuomioistuimien puolueettomuutta. Samalla ajateltiin asioiden tulevan paremmin selvitettyksi, kun molemmat osapuolet huolehtivat selvityksien hankkimisesta.<sup>72</sup>

Kaksiasianosaissuhteella toimivaa viranomaisen valitusoikeutta arvioitiin Ruotsissa ulkomaalais- ja kansalaisuusasioissa vuonna 2009. Kaksiasianosaissasetelma on tällä alalla ollut voimassa vuodesta 2006.<sup>73</sup> Ruotsin hallituksen esityksessä todettiin, että uudistuksella on ollut positiivisia vaikutuksia. asiat ovat tulleet paremmin selvitettyä, kun molempien näkemykset ovat päässeet esille. Varsinkin suullisissa käsittelyissä uudistuksesta on ollut hyötyä. Epäkohtia ja väärinymmärryksiä ollaan päästyä aukomaan tehokkaammin.<sup>74</sup> Samalla järjestelmässä ei tule luottamusongelmaa tuomioistuinvalvonnan osalta. Ilman viranomaisen asianosaissasemaa julkisen edun aktiivinen valvominen saattaisi jäädä tuomioistuimelle. Näin täytyy esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset riippumattomasta ja puolueettomasta tuomioistuimesta<sup>75</sup>. Ruotsissa kaksiasianosaissuhde tekee sen, ettei viranomaisen asema ole epäselvä prosessissa. Ruotsin järjestelmässä tuomioistuimen ei tarvitse tutkia onko viranomaisella riittävä perustetta valitusoikeudelleen niin kuin Suomessa.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup>Mäenpää: OM mietintö 4/2011: 32.

<sup>72</sup> Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna 1995/96:22.

<sup>73</sup> Mäenpää: OM mietintö 2009: 70.

<sup>74</sup> Den nya migrationsprocessen. SOU 2009: 56.

<sup>75</sup> Euroopan ihmisoikeussopimus: 9.

<sup>76</sup> Mäenpää 2007: 251.

Mahdollisessa kaksiasianosaissuhteessa on ongelmansa. Näitä ovat mm. käsittelyn pitkittyminen, viranomaisen asema vastapuolena ja muutoksen tarpeellisuus. Tällä hetkellä viranomaisen asemassa ei nähdä niin suurta ongelmaa, että viranomaisen aseman muuttaminen olisi perusteltua.<sup>77</sup> Viranomaisen asema asiaosaisena saattaisi vaikuttaa jo hallintoprosessissa. Tällöin viranomaiselle saattaisi syntyä tunne, että hänellä on tarve sitoutua yksipuolisesti päätöksensä puolustamiseen. Tämä voisi heijastua asian käsittelyyn jo hallintomenetelyssä sekä luoda tarpeettomia jännitteitä ja vastakkainasettelua käsittelyssä. Tällainen ongelma on jo nähty ruotsalaisessa hallintoprosessissa viranomaiselle asianosaisen aseman määrittämisen jälkeen.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Färkilä Oikeusministeriö 2010: 27—30.

<sup>78</sup> Mäenpää 2005: 245.

### 3. JULKINEN VALVONTATEHTÄVÄ VALITUSOIKEUDEN PERUSTEENA

Tarkoitukseni on tässä luvussa käsitellä julkista valvontatehtävää valitusoikeuden perusteena. Viranomaisen valitusoikeus perustuu siis HLL 6 §. Edellä käsitelin valitusoikeuden muodostumista asianosaisaseman näkökulmasta. Tässä luvussa on tarkoitus paneutua HLL 6§ 2 momenttiin. Momentti antaa oikeuden viranomaiselle valittaa, jos niin on laissa erikseen säädetty tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavan julkisen tehtävän mukaan tarpeen. Keskitymme nyt momentin jälkiosaan eli julkisen valvontatehtävän mukaan määräytyvään valitusoikeuteen. Itsessään HLL 6§ 2 momentti on kirjoitettu väljäksi ja tämä jättää laajan tulkintamahdollisuuden tuomioistuimille. Todennäköisesti eniten valvontatehtävään perustuvaa valitusoikeutta käytetään ympäristöoikeuden alalla.<sup>79</sup>

Nykyaikaisessa sääntelyssä on tavallista käyttää ns. joustavia eli harkintavaltaa sisältäviä termejä. Joustavilla termeillä on tarkoitus mahdollistaa oikeusharkintaa. Joustavan termin määritelmää ei löydy tyhjentävästi perinteisistä oikeuslähteistä, eli laista, lainvalmisteluasiakirjoista tai oikeuskäytännöstä. Valitustilanteessa tuomioistuimen tuomarin päätöksen perusteena toimivat perinteiset oikeuslähteet ja tuomarin näkemykseen joustavan termin tarkoituksesta ja määritelmästä. Tässä oikeudellisessa tarkastelussa on olennaista se, että oikeuslaitos asetettu ylläpitämään minimitasoa. Ei edellytetä parasta, mutta hylätään riman alitukset.<sup>80</sup> Edellä mainitusti viranomaisen valitusoikeuden määräytyminen julkisen valvontatehtävän mukaan on väljästi kirjoitettu. Pelkästään jo termi julkinen tehtävä on joustava termi. Termillä viitataan toimeen, johon liittyy yleisen edun toteutumista tai muita julkiselle palvelulle ominaisia piirteitä. Ollakseen julkinen tehtävä, tehtävän täytyy perustua julkiseen tehtävänantoon.<sup>81</sup> Tätä näkemystä tukee niin Suomen perustuslain 2§ kuin sitä koskeva hallituksen esitys. Suomen perustuslain 2§ 3 momentissa vaaditaan, että julkisen vallan käytön pitää perustua lakiin. Hallituksen esityksessä perustuslaiksi tuodaan esiin se, että julkisen

---

<sup>79</sup> Husa 2008: 265.

<sup>80</sup> Mäkinen 2004: 38.

<sup>81</sup> Husa 2008: 74.

vallan käyttäjällä täytyy olla eduskunnan säätämään lakiin pohjautuva toimivallan peruste.<sup>82</sup> Husa tuo kirjassaan esille sen, ettei perustuslain valmistelumateriaalissa kiinnitetty tarpeeksi huomiota käsitteiden määrittelyyn. Tällöin käsitteet ovat jäänet laajoiksi ja avoimiksi.<sup>83</sup> Tämä omalta osaltaan vaikuttaa myös HLL 6.2 § väljään tulkintaan. HLL 6 § valmistelevassa hallituksen esityksessä ei laissa käytettyjä termejä määritellä. Tarkoitus on ollut tuoda jo olemassa oleva käytäntö lakiin. Hallituksen esityksessä jätetään paljon tilaa tuomioistuimien tulkinnalle.<sup>84</sup> Lähdemme oikeusjärjestelmän yhtenäisyyden ajatuksessa siitä, että eri tuomioistuimilla on yhtenäinen tulkinta laissa esiintyvistä termeistä. Valitettavasti yhtenäisen tulkinnan muodostuminen ei kuitenkaan aina täydellisesti onnistu, niin kuin tässäkin työssä huomaamme. Varsinkin tässä kontekstissa käsitteiden tarkemmalla määrittelyllä laissa oltaisiin pystytty tarkentamaan jo olemassa olevan lain tulkintaan.

### 3.1 Erityinen julkinen etu

Viranomaisella voi olla valitusoikeus perustuen hänen julkiseen valvontatehtäväänsä. Tällöin valitusoikeus on oikeutettu julkisen edun vuoksi (HLL 6.2§). Vaikka valvontatehtävä on laissa määritelty väljästi, ei pelkästään yleinen valvontatehtävä riitä valitusoikeuden perustaksi. Esimerkiksi pelkkä taloudellinen intressi ei siihen riitä.<sup>85</sup> Syy siihen, ettei yleinen valvontatehtävä ole riittävä peruste valitusoikeudelle on se, ettei hallintolaissa ole käytössä kaksiasianosaissuhdetta tai muuta sitä vastaavaa järjestelyä.<sup>86</sup> Edellisessä luvussa toin esiin, että kaksiasianosaaisuuden piirteitä löytyy hallintolain puolelta. Nämä ovat kuitenkin heikkoja eikä viranomaiselle ole annettu asemaa päätöksen vastapuolena. Viranomaisella ei ole valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että hän on tehnyt päätöksen, jonka valitusviranomaisen on kumonnut. Vasta tärkeän julkisen edunvalvojana hänellä on valitusoikeus. Esimer-

---

<sup>82</sup> HE1/1998 vp. 74.

<sup>83</sup> Husa 2008: 73.

<sup>84</sup> HE 217/1995 34.

<sup>85</sup> Mäenpää 2005: 276.

<sup>86</sup> Laakso 2006: 477.

kiksi ministeriöllä ei lähtökohtaisesti ole valitusoikeutta. Näin siksi, että ministeriön tehtävänä on yleensä hallintoalansa yleinen valvonta. Ministeriöllä on siis yleinen valvontatehtävä, mutta ei erityistä julkista valvontatehtävää.<sup>87</sup> Edun voimakkuus ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Edun arviointi on jätetty tuomioistuimien tehtäväksi.<sup>88</sup> Keskeiseksi arviointiperusteeksi julkisen edun mukaan määräytyvässä valitusoikeudessa on katsottu olevan valittavalle viranomaiselle nimenomaan lailla säädetty julkisen edun valvontatehtävä. Tämä valvontatehtävä on yleensä löydettävissä viranomaiselle säädetyistä tehtävistä.<sup>89</sup> Tärkeäksi julkiseksi eduksi on oikeuskäytännössä nähty perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen, ympäristön, työntekijöiden suojelun tai kilpailun toimivuuden takaaminen. Näissä aihepiireissä on viranomaisen valvonta nähty sellaisena erityisen julkisen edun valvontatehtävänä, että valitusoikeus on perusteltu.<sup>90</sup>

HLL on yleislaki ja sellaisena se on toissijaisessa roolissa verrattuna erityissäännöksiin. HLL 3§:n mukaan erityislait syrjäyttävät samassa asiassa HLL:ssa annetut lait, kun ne ovat ristiriidassa erityislain kanssa. Erityislaki ei kuitenkaan estä HLL säännösten täydentävää soveltamista.<sup>91</sup>

Tapauksessa jossa ympäristökeskus valitti Rovaniemen ympäristölautakunnan päätöksestä myöntää laajennus rakennusluvan Prismalle. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ympäristökeskuksella on valitusoikeus maankäyttö- ja rakennuslain sekä hallintolainkäyttölain 3§ ja 6§ perusteella. Nimenomaiset maankäyttö- ja rakennuslain 192§:n 2 momentin ja 193§ antamat valitusoikeudet ympäristökeskukselle, on tulkittavissa hallintolain 6§ mukaisiksi erityissäännöksiksi. Koska vastaavaa oikeutta ei ole annettu rakennuslupaa koskevissa päätöksissä maankäyttö- ja rakennuslain 192§:n 1 momentissa täytyy tämä tutkia erikseen HLL 6.2§ mukaisena julkisena etuna. Koska ympäristökeskuksen tehtäviin maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kuuluu valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet, sekä muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tämä julkinen valvontatehtävä on sellainen, että se voi täydentävästi antaa ympäristökeskukselle valitusoikeuden, vaikka maankäyttö- ja rakennuslaissa asiasta ei ole tältä osin erikseen säädetty. Syynä se, että maankäyttö- ja rakennuslain esitöissä erikseen tuotiin esille HLL käyttäminen täydentävänä lainsäädäntönä. (KHO2003:90)

---

<sup>87</sup> HE 217/1995 vp.

<sup>88</sup> Laakso 2006: 477.

<sup>89</sup> Mäkinen 2004: 127.

<sup>90</sup> Mäenpää 2013: 851 kts. Hallberg ym 1997: 112-114.

<sup>91</sup> Aer 2006: 40.



Voimme tämän esimerkin avulla nähdä, että HLL voi toimia täydentävänä lainsäädäntönä erityissäännöksiin. Tämä mahdollisuus on hyvin pitkälle jätetty tuomioistuimen ratkaistavaksi, milloin se on mahdollista. Erityislaki ei siis suoraan ole vain HLL:n ylittävää lainsäädäntöä, vaikka sillä onkin etulyöntiasema oikeuskäytännössä. Näin tämä osaltaan vain vahvistaa oikeuskäytännön ja tuomioistuinten roolia ratkaisijoina, silloin kun viranomaisella voidaan nähdä olevan valitusoikeus.

KHO on tutkinut potilasvahinkolautakunnan valituksen hallinto-oikeuden ratkaisusta, jolla lautakunta velvoitettiin antamaan täysistuntoratkaisunsa tiedoksi lakiasiantoimistolle. Potilasvahinkolautakunnan ratkaisut sisältävät salassa pidettäviä potilastietoja. Lakiasiantoimisto oli pyytänyt ratkaisut anonymoineina, eli niin ettei potilaan henkilökohtaiset tunnistetiedot ole näkyvissä. Lautakunta oli kieltäytynyt antamasta tietoja sillä perusteella, ettei ratkaisuja pystytä antamaan sellaisessa muodossa jossa potilastietojen salassa pidettävyys ei vaarantuisi. Hallinto-oikeus katsoi, että ratkaisut pystytään antamaan anonymoimalla. KHO tutki ratkaisun vedoten HLL 6.2 § ja siinä annettuun valitusoikeus erityisen julkisen edun perusteella. KHO katsoi, että useiden yksityisten henkilöiden edunvalvonnasta ja potilastietojen salassapidon turvaamisesta muodostuu sellainen julkinen etu, jolla valitusoikeus on perusteltu. KHO:n mielestä lautakunnan täysistunnon ratkaisut ovat sellaisia, ettei niitä pysty antamaan julkiseksi niin, ettei potilastietojen salassapito vaarannu. Äänestysratkaisu 4-1 (KHO 2013:28)

Tämä ratkaisu on mielenkiintoinen siinä mielessä, että viranomaisen valitusoikeus perustellaan useamman yksityisen henkilön edunvalvonnalla. Potilastietojen salassapidolla ja vaihtelovelvollisuutta koskevilla säännöksillä on tarkoitus turvata henkilön yksityisyyttä. Asiaan vaikutti varmasti se, etteivät ratkaisun kohteena olevat yksityiset henkilöt ole asianosaisia viranomaisen päätöksen julkisuutta koskevassa oikeudenkäynnissä.<sup>92</sup> Koska kyseessä on ratkaisut, jotka käsittelevät henkilöiden potilastietoja on kyseessä sellainen tieto, jonka suojaaminen yksilön näkökulmasta on tärkeää. Viranomaisen tehtävä on siis turvata niiden henkilöiden, jotka eivät voi itse asiasta valittaa yksityisyys. Tämän KHO:n on nähnyt tärkeänä julkisena tehtävänä, vaikka kyseessä on yksityistä henkilöä koskevat tiedot. Kaikki tuomarit olivat viranomaisen valitusoikeudesta samaa mieltä. Eriävän mielipiteen jättänyt tuomari

---

<sup>92</sup> KHO 2013:28.

olisi tutkinut valituksen. Hän ei kuitenkaan olisi muuttanut hallinto-oikeuden ratkaisua. Hänen mielestä täysistunnonratkaisut olisi pitänyt antaa henkilötiedot poistettuina.<sup>93</sup> Tässä voimme nähdä, että viranomaisen tehtävästä voi muodostua pienistä paloista sellaiseksi isoksi kokonaisuudeksi, että sillä on julkisen edun täyttävää merkitystä ja näin syntyä valitusoikeus. Tämä myös vahvistaa sitä, että julkisen edun mukaan tulevassa valitusoikeudessa, valitusoikeus tulee nimenomaan lainsäädännöllä määritellyn erityisen julkisen valvontatehtävän laajuuden mukaan.

### 3.2 Viranomaisen jatkovalitusoikeus

HLL6.2§:n lähtökohdat ovat vaikuttamassa myös viranomaisen oikeuteen tehdä jatkovalitus. Tällöin valitusoikeutta arvioitaessa täytyy ottaa huomioon ensiasteen muutoksenhakuelimen päätös.<sup>94</sup> Julkisen edunvalvonnan kautta tuleva jatkovalitusoikeus on ollut ongelmallinen. Pelkästään viranomaisen päätöksen kumoaminen ei oikeuta kyseistä viranomaista tekemään jatkovalitusta tuomioistuimen ratkaisusta. Joskus jatkovalitusoikeus on mahdollistettu viranomaiselle suoraan erityislaiilla.<sup>95</sup> Esimerkkinä tällaisista lakipykälistä löytyy ympäristönsuojelulain 191 §. Pykälän 191 toisessa momentissa annetaan viranomaiselle jatkovalitusoikeus Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisusta. Viranomaiselle haluttiin antaa mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuden ratkaisusta yleisen ympäristönsuojelun edun perusteella. Samalla lain uudistuksessa laajennettiin valitusoikeus koskemaan myös muuta perusteltua syytä. Esimerkiksi viranomaisten välinen toimivaltajako lupa-asioissa tai myönnetyn ympäristöluvan lupamääräykset ovat epäselviä.<sup>96</sup> Viranomainen voi siis käyttää erityiseen valvontatehtävään perustuvaa valitusoikeutta niissä tilanteissa, kun viranomaisen oma päätös on kumottu vali-

---

<sup>93</sup> KHO 2013:28.

<sup>94</sup> Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvana 2015: 121.

<sup>95</sup> Laakso 2006: 478.

<sup>96</sup> HE 214/2013 165.

tuksella. Valitusoikeuden on katsottu olevan perusteltua, kun sillä pyritään toteuttamaan julkisen edun valvomiseen liittyviä tavoitteita.<sup>97</sup> Viranomaisen jatkovalitusoikeudella on se vaikutus mistä asiaryhmästä saadaan ylimmän tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Jatkovalitusoikeudella pystytään vaikuttamaan oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta. Tällä saadaan varmennettua lain yhdenvertaista tulkintaa. Toisaalta jatkovalitusoikeus pitkittää oikeudenkäynnin kokonaisuuspituuteen ja saattaa muuttaa alkuperäisen päätöksen kielteiseksi. Nämä vaikutukset eivät kuitenkaan saa olla esteenä yhdenmukaisen oikeuskäytännön varmistamisessa.<sup>98</sup>

HLL 6.2 § tai sen esitöissä ei tehdä eroa sen suhteen onko kyseessä päätöksen tehnyt viranomainen vai joku muu viranomainen. Lainkohdassa säädetyillä edellytyksillä valitusoikeus ei vaadi sitä, että valituksen tekevä viranomainen on tehnyt valituksen.<sup>99</sup> Viranomaisella on yleensä valitusoikeus toisen viranomaisen päätöksestä, jos hänen tehtäviinsä kuuluu kyseisen intressin valvonta. Tähän syynä on se, että nykyään hallinto on jaettu eri sektoreihin siten, että jokainen viranomainen valvoo oman sektorinsa intressejä. Valtion viranomaisen valvontatehtävä saattaa johtaa valitusoikeuksien käyttöön valtion ja kuntien välisissä suhteissa. Tällöin valtion sektoriviranomaiset kiinnittävät valituksissa huomiota omien sektoreidensa intresseihin. Tämä tarkoittaa sitä, että eri asioissa kukin valvova viranomainen toimii oman sektorinsa toimivallan mukaan.<sup>100</sup> Kunnan viranomaisella voi olla valitusoikeus erityisen julkisen valvontatehtävän perusteella. Yleensä tällainen valvontatehtävä on lautakunnalla tai vastaavalla toimielimellä. Yksittäisellä viranomaisella voi olla erityinen valvontatehtävä jonka perusteella valitusoikeus syntyy. Usein kunnan toimielimen valitusoikeus, joka perustuu julkisen edun valvontaan, on määritelty erityislailailla<sup>101</sup>. Esimerkkinä tällaisesta pykälästä on YSL 191 §.

---

<sup>97</sup> Mäenpää 2013: 852.

<sup>98</sup> KM 2003:3: 232.

<sup>99</sup> Aer 2006: 41.

<sup>100</sup> Mäkinen 2004: 125.

<sup>101</sup> Mäenpää 2013: 852.

Turun hallinto-oikeuden päätöksessä pohdittiin sitä, onko Tullihallituksella oikeutta valittaa Valtionkonttorin tekemästä päätöksestä. Valtionkonttori oli vapauttanut henkilön x maksamasta yhteisvastuullisesti vahingonkorvauksia, kun hän oli suorittanut pääluvun mukaisen osuutensa. Turun hallinto-oikeus katsoi, ettei Tullihallituksella ollut HLL 6.2§ mukaista erityistä valvontatehtävää. Tämä siitä huolimatta, että valtioneuvoksen antaman asetuksen mukaan Tullihallitus kantaa ja vastaa valtion puolesta tuomioistuimessa. (Turun HAO 12/0172/2)

Pelkkä valtion edustaminen määrätyn sektorin asioissa ei siis oikeuta suoraan valitusoikeuteen. Viranomaisella on kyllä julkinen valvontatehtävä mutta ei kuitenkaan niin vahva, että muutoksenhakuoikeus olisi perusteltua.

Itäinen tullipiiri oli hakemuksessaan pyytänyt ajoneuvohallintokeskukselta että, tullipiirin kahden leasingin-sopimuksella hankitun ajoneuvon rekisteriotteessa olevaa haltijaa ei ilmoitettaisi tieliikenteen tietojärjestelmässä kuin viranomaiskyselyn perusteella. Pyynnön perusteluksi oli annettu tullihenkilökunnan turvallisuus. Ajoneuvohallintokeskus hylkäsi hakemuksen. Tullipiiri valitti hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus katsoi, että pyynnölle oli laillisesti tarvittavat perusteet. Se kumosi päätöksen ja lähetti asian uudelleen käsittelyyn ajoneuvohallintokeskukseen. Ajoneuvohallintokeskus valitti päätöksestä KHO:hon. KHO ratkaisi: Ajoneuvohallintokeskus ylläpitää tieliikenteen tietojärjestelmää ja päättää kyseisen rekisterin tietojenluovutuskiellosta. Ajoneuvohallintokeskuksella ei kuitenkaan katsottu olevan asianosaisen asemaa. Keskuksella ei katsottu olevan myöskään sellaista julkista valvontatehtävää joka oikeuttasi valitusoikeuteen HLL 6.2§ mukaan. Valitus jätettiin tutkimatta puuttuvan valitusoikeuden vuoksi. (KHO 2001/68)

Tämä ratkaisu tuo esiin sen, että pelkkä rekisterin ylläpito ei ole tarvittava julkinen valvontatehtävä, joka oikeutettaisiin valitusoikeuteen. Päätöksen mukaan viranomaisesta koskevassa lainsäädännössä täytyy tehtävien tarkkuus ja laajuus määritellä. HLL 6.2§ on itsessään kirjoitettu hyvin avoimeksi. Tällöin jää oikeuskäytännön tehtäväksi määritellä, milloin julkisen edunvalvonta oikeuttaa valitusoikeuteen. Viranomaisen julkisoikeudellinen asema ja oikeusjärjestyksen antama toimivalta määrittelevät sen, onko viranomaisella julkisen edun mukainen valitusoikeus.<sup>102</sup> Erityissäännöstä valitusoikeudesta ei tällöin erityislaissa itsessään tarvita. Valvontatehtävän lisäksi valitusoikeus voi syntyä muun julkiseen etuun liitettävän perusteen kautta. Tällaisia ovat esim. perusoikeuksien toteuttamisen valvonta sekä ympäristön tai työntekijöiden suojele. Tämä on syy miksi esim. julkisyhteisön taloudellisiin tai fiskaalisiin näkökohtiin liittyvät valvonnalliset perusteet eivät välttämättä oikeuta valitusoikeuteen.

---

<sup>102</sup> Aer 2006: 42.

Koska julkisen edun valvonta on perustana valitusoikeuden saamisessa, on valitusoikeutta mahdollista käyttää vain lainsäädännössä määritellyn julkisen edun vaatimusten arvioimiseksi. Tämä sulkee pois esim. pelkän viranomaisen oman kannan puolustamiseksi tapahtuvan valittamisen.<sup>103</sup>

Museovirasto oli hakenut alueelliselta ympäristökeskukselta kalmiston kiinteän muinaisjäännöksen suoja-alueen rajojen vahvistamista. Ympäristökeskus oli rajat vahvistanut. Hallinto-oikeus kumosi maata omistavan yrityksen valituksesta ympäristökeskuksen tekemän päätöksen. Korkein oikeus tutki museoviraston ja alueellisen ympäristökeskuksen hallinto-oikeuden päätöksestä tekemät valitukset ja palautti asian ympäristökeskuksen ratkaistavaksi kalmiston osalta. (KHO 9.9.2002 taltio 2125)

Edellä olevan ratkaisun valitusoikeuden perusteena viitattiin HLL 6.2§ ja ympäristökeskuksen tehtäviä koskeviin säännöksiin. Tässä tilanteessa katsottiin, että museovirastolla ja alueellisella ympäristökeskuksella on valitusoikeus julkisen edun valvontatehtävän vuoksi. Ympäristökeskuksen tehtäviin kuuluu lain mukaan ”edistää kulttuuriympäristön hoitoa ja kulttuuriperinnän vaalimista” (L ympäristöhallinnosta 55/1995).

X oli hakenut suomalaista ajokorttia Oulun kihlakunnan poliisilaitokselta sillä perusteella, että hänellä on ulkomainen ajokortti. Oulun kihlakunnan poliisi oli hylännyt hakemuksen perusteella, hakuajan määräajan umpeutumisen. Hallinto-oikeus oli kumonnut päätöksen. KHO katsoi, ettei Oulun kihlakunnan poliisilla eikä lääninhallituksella kummallakaan ole HLL 6.2 mukaista sellaista julkista valvonta tehtävää, joka oikeuttaisi valitusoikeuteen. Pelkkä yleinen valvontatehtävä ei riitä valitusoikeuden perusteeksi. (Äänestys ratkaisu 3-2), (KHO:2007:73).

Eriävää mieltä ratkaisusta olleiden tuomareiden lausunnossa pohdittiin sitä, onko kyseessä sellainen julkinen valvontatehtävä, että lääninhallitukselle hallinnollisena viranomaisena pitäisi mahdollistaa valitusoikeus. Poliisin päätösten merkittävyys julkisen edun kannalta vaihtelee, riippuen siitä onko kyseessä ajokorttiluvan myöntämisestä vai ajo-oikeuden perumisesta. Lausunnossa katsottiin, ettei viranomaisen valitusoikeutta ole järkevää perustaa yksittäistapauksien merkittävyyden perusteella. Eriävä mielipide lausunnossa kuitenkin perustui

---

<sup>103</sup> Mäenpää 2005: 277.

läänihallituksen valitusoikeuteen. Katsottiin että, ellei lääninhallitus voi asiasta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, voi syntyä tilanne, jolloin eri puolilla Suomea on eriävät käytännöt ajokorttiasioissa. Tämä mahdollistaisi sen, että ajokorttiasioissa henkilön kotipaikkakunta sattumanvaraisesti vaikuttaisi asian ratkaisuun ja huonontaisi tasa-arvoa hallintopäätöksissä.<sup>104</sup>

Tässä päätöksessä voimme nähdä kuinka hankalaa voi joskus olla määrittellä se, milloin julkisen edun mukaan pitäisi viranomaiselle suoda valitusoikeus. Herää kysymys, pitäisikö lakia julkisen edunvalvontatehtävän mukaisesta valitusoikeudesta tarkentaa? Silloin tämä julkisen edun arviointi ja tärkeän julkisen edun valvontatehtävän määrittäminen on oikeuskäytännön tehtävä. Tämä luo yllä mainitun näköisiä tilanteita, jossa valitusoikeuden määrittäminen ei ole ollenkaan niin helppoa.

### 3.3 Viranomaisen aseman selventäminen

Suomessa on pohdittu viranomaisen valitusoikeuden laajentamista ja viranomaisen aseman selventämistä. Tämä on ollut osana hallintolainkäyttölain uudistus prosessia tai lain korvaamista hallintoprosessilailla. Syynä tähän pohdintaan voidaan nähdä se, että viranomaiselle on useassa laissa annettu erityislaita valitusoikeus<sup>105</sup>. Käsitellessään hallituksen esitystä laiksi sähkömarkkinalain ja markkinaoikeuslain muuttamiseksi perustuslakivaliokunta tuo esiin, kuinka ehdotus sähkömarkkinaviranomaisen valitusoikeuden säätäminen erityislaita on poikkeuksellinen hallintolainkäyttöjärjestelmässä. Perustuslakivaliokunta lausunnossaan moittii ehdotusta ja haluaa oikeuden poistoa.<sup>106</sup> Siitari-Vanne tuo esiin sen, että perustuslakivaliokunnan näkemys viranomaisen erityislainsäädäntöön perustuva jatkovalitusoikeuden harvinaisuudesta ja moitittavuudesta on vanhanaikainen. Oikeuskäytännön kehitys muutok-

---

<sup>104</sup> KHO 2007:73.

<sup>105</sup> Mäenpää 2013: 850.

<sup>106</sup> PeVL 36/2004: 4.

senhakujärjestelmässä on vaarassa vinoutua, jos hallinto-oikeuden virheellisen soveltamisratkaisun jälkeen viranomaisella ei ole valitusoikeutta. Hallinto-oikeuden ratkaisusta hyötyvällä asianosaisella ei ole taas mitään syytä valittaa oikeuskäytäntöä vinouttavasta ratkaisusta.<sup>107</sup> Suomen järjestelmä viranomaisen asemasta tuomioistuinprosessissa nykyisessä muodossa eroaa kansainvälisessä vertailussa muista maista. Useissa muissa maissa kuten esimerkiksi Ruotsi, Saksa ja Ranska viranomaiselle on asianosaisasema.<sup>108</sup>

Suomessa ei kuitenkaan haluta siirtyä Ruotsin malliin ja antaa viranomaiselle asianosaisaseman. Viranomaisen aseman muuttamisen pelätään muuttavan viranomaisen pelkäsi ratkaisun puolustajaksi. Nykyäänhän korostetaan viranomaisen mahdollisuuksia, virheen huomattuaan, korjata päätöksensä itse. Hyvän hallinnon vaatimukseen kuuluu hallinnon valmius oikaista virheellisiä päätöksiä. Viranomaisen prosessiasetelman muuttamisen asianosaisasemaan pelätään syventävän vastakkainasettelua, jolloin yhteisen konsensuksen löytäminen vaikeutuisi. Samalla viranomaisen alkaisi vahvasti asianosaisen vastapuolena puolustamaan omaa näkökulmaansa ja ratkaisuaan. Tämä voisi olla erityisen huonoa niissä tilanteissa, kun prosessissa ei ole kyse yksittäisestä päätöksestä.<sup>109</sup> Esimerkkinä tällaisista tilanteista on rakennuslupa-asiat tai sellainen yksittäinen asia kuin toimeentulotuki. MRL:n 21 § mukaan kunnan rakennusasioita hoitaa rakennusviranomaisen asemassa kunnan nimeämä rakennuslautakunta ja rakennustarkastaja. Nämä rakennuslupaviranomaiset käsittelevät esim. MRL:n 124 § mukaiset rakennuslupahakemukset. Rakennuslupa-asioissa usein siirrytään rakennusvaiheeseen luvan saannin jälkeen. Rakennusvalvontaviranomainen esimerkiksi tekee rakennusalueelle MRL:n 153 § mukaisen loppukatselmuksen rakennusvaiheen lopussa. Näin ollen rakennuttaja on koko pitkän rakennusprosessin ajan tekemisessä samojen viranomaisten kanssa. Niinpä jos viranomaisen kanssa on vahva vastakkainasettelun asianosaisuusaseman muodossa heti alusta asti voi viranomaisen objektiivisuus olla vaarassa myöhemmissä päätöksissä. Toimeentulotuessa on taas tilanne se, että henkilö on pidempään sosiaalihuollon asiakas. Henkilöt joutuvat siis oikeudenkäynnin jälkeen olemaan tekemisissä viranomaisten

---

<sup>107</sup> Siitari-Vanne 2005: 372.

<sup>108</sup> Mäenpää: OM mietintö 2009: 69.

<sup>109</sup> KM 2003:3: 231.

kanssa joiden päätökseen on haettu aikaisemmin muutosta valittamalla. Hallintoviranomaisella on myös neuvontavelvollisuus. Käytännössä voi muotoutua ongelmaksi siirtyminen eri roolien välillä.<sup>110</sup>

Suomessa ei haluta antaa viranomaiselle asianosaisasemaa. Kuitenkin viranomaisen asemaa halutaan selventää. Viranomaisen valitusoikeuden tarkistamistarpeet koskevat lähinnä tilanteita joissa nykyinen järjestelmä ei anna viranomaiselle mahdollisuutta saada tulkintakysymyksiin ratkaisua ylimmältä oikeusasteelta. Tämän takia on esitetty ratkaisua jossa ei tarvitse muuttaa viranomaista muodolliseksi asianosaiseksi. Ratkaisuksi on ehdotettu, että päätöksen tehneelle viranomaiselle säädettäisiin oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä, jolla viranomaisen päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Näin kuitenkin vain silloin kun se on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Lisäys yleissäännökseen ei vaikuttaisi päätöksen tehneen viranomaisen asemaan hallinto-oikeudessa. Ratkaisuksi ehdotettiin nimenomaan yleissäännöstä, joka vähentäisi erityissäännösten tarvetta.<sup>111</sup>

Viranomaisen valitusoikeuden ja aseman selventämistä on pidetty hyvänä tavoitteena. Keinoista uudistuksen suhteen ollaan oltu eri mieltä. Kritiikkiä ratkaisu on saanut siitä, että se pidentää oikeusprosessia. Pohdintaa on myös syntynyt siitä pitäisikö viranomaisen valitusoikeuden tässä tilanteessa olla valitusluvallista. Soveltamiskäytännön yhtenäistäminen valitusoikeuden perusteena nähtiin väljänä perusteena ja se voi itsessään valitusperusteena olla tulokinnan alainen. Tällöin lakiuudistus ei selventäisi viranomaisen asemaa.<sup>112</sup>

### 3.4 Viranomaisen valitusoikeuden tulevaisuus yleisen julkisen edun näkökulmasta

Viranomaisen valitusoikeutta joudutaan pohtimaan myös tulevaisuudessa. Tällä hetkellä on menossa lainsäädäntöprosessi, jossa on tarkoitus uudistaa hallintolainkäyttölaki laiksi, jonka

---

<sup>110</sup> KM2003:3: 231.

<sup>111</sup>Mäenpää: OM mietintö 2009:19 74—75.

<sup>112</sup> Färkilä Oikeusministeriö 2010: 27—30.



työnimi tämän työn tekohetkellä on laki Oikeudenkäynti hallintoasiassa. Uudistukseen liittyvässä esityksessä pureudutaan hyvin vahvasti edellä esitettyihin viranomaisen aseman selvittämiskysymyksiin. Lain uudistamistarvetta on perusteltu sillä, että nykyinen hallintolainkäyttölaki on yli 20 vuotta vanha. Toisena perusteluna on se, että nykyisen lain yleispiirteisyys on tehnyt tulkinnan ja käytännön tasolla sen, että menettelyt on muotoutunut erilaisiksi eri tuomioistuimissa. Samalla nostetaan esiin myös se, että hallintotuomioistuin piirin ulkopuolella asianosaiset ja viranomaiset eivät aina ole selvillä prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tarkoitus olisi siis tuoda laki ajan tasalle ja tehdä siitä selkolukuisempi.<sup>113</sup> Uudistukseen liittyvässä omassa lausunnossaan korkein hallinto-oikeus kyllä tukee lain uudistamista, tuoden kuitenkin esiin sen tosiseikan, että vaikka hallintolainkäyttölaki on ollut käytössä yli 20 vuotta, ei uuden lain lakiehdotuksessa ehdotetuissa muutoksissa ole muutettu lain keskeisiä sisältöratkaisuja. Nämä sisältöratkaisut ovat toimineet ja toimivat edelleen hyvin, eivätkä ne ole epäsopeutuksessa EU-oikeuden tai ihmisoikeussopimusten tulkintakäytännön näkökulmasta.<sup>114</sup> Tätä näkemystä puoltaa myös se, että itse luonnoksessa ei olla muuttamassa lain yleispätevyyttä ja sitä, että lakia pystytään laajasti hyödyntämään laajalla hallintoasioiden kentällä. Lakimuutoksella halutaan vain tarkentaa nykyistä lakia.<sup>115</sup>

Uudistuksesta annetussa alustavassa esityksissä viranomaisen valitusoikeuden kannalta suurimmat muutokset tulevat olemaan lain 1 kappaleen 4 § ja lain 12 kappaleen 3 §. Tarkentava sanamuutos on tulossa lain 2 kappaleen 2 §.<sup>116</sup> Luonnoksessa otetaan kantaa käytäntöjen vaihteluihin eri tuomioistuimissa. Luonnoksessa nostetaan esille käytäntöjen eroavaisuudet erityisesti suullisten käsittelyjen ja katselmusten kohdalla. Koska esim. suulliselle käsittelylle ei ole omia prosessisääntöjään, tämä on johtanut siihen, että käytännöt suullisten käsittelyjen toteutuksissa vaihtelee tuomioistuinten välillä.<sup>117</sup> Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan tunnista tällaista ongelmaa. Koska lakiluonnoksessa ei anneta konkreettisia esimerkkejä, joissa tällaista käytäntöjen eriytymistä on tapahtunut, ei korkeimman hallinto-oikeuden

---

<sup>113</sup> HE luonnos 18.4.2017: 3.

<sup>114</sup> KHO Lausunto 232/17: 1.

<sup>115</sup> HE luonnos 18.4.2017: 1.

<sup>116</sup> HE luonnos 18.4.2017: 65—168.

<sup>117</sup> HE luonnos 18.4.2017: 40.

mukaan pystytä tekemään lainsäädäntöprosessin tässä vaiheessa arviota siitä, onko tällaista ongelmaa olemassa ja aiheuttaako se oikeusturvaongelmia. Se että hallinto-oikeudet toimivat vähän eri lailla verrattuna toisiinsa, ei välttämättä kerro muutostarpeesta vaan siitä, että erilaiset tilanteet tarvitsevat tilanteisiin sopivia ratkaisuja.<sup>118</sup>

Lain ensimmäisessä kappaleessa olisi 4 pykälässä tarkoitus määritellä lain keskeiset käsitteet (edempänä kutsumme pykälää: Määritelmä pykäläksi). Tässä pykälässä olisi tarkoitus määritellä edellisessä kappaleessa käsitelty viranomaisen määritelmä. Luonnoksessa viranomaisen määritelmän pohjana on hallintotehtävien hoitaminen. Näin tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet jäävät lausunnon viranomaismääritelmän ulkopuolelle, niin kuin ne ovat olleet tähänkin asti. Mielenkiintoisinta tämän pykälän luonnoksessa on kohta, jossa kerrotaan, että muitakin tahoja kuin suoraa viranomaista voidaan pitää viranomaisena, kun taho käyttää perustuslain 124 § mukaista julkista valtaa. Näinä on tietysti ollut mahdollista tähänkin asti. Lausunnossa kuitenkin tuodaan esiin, että tällainen taho voi olla muun muassa ylioppilaskunta tai Suomen Punainen Risti.<sup>119</sup> Itse en ainakaan löydä ylioppilaskunnan tehtäväkentästä sellaisia tehtäviä, joilla vertaus viranomaiseen olisi ymmärrettävä. Missä tehtävässä ylioppilaskunta käyttäisi julkista valtaa, kun sen tehtävä on ajaa jäsenistönsä etuja. Yliopistot sen sijaan tekevät kuitenkin esimerkiksi koulutukseen liittyviä päätöksiä jotka joissain tilanteissa voidaan nähdä julkista valtaa käyttävinä ratkaisuin. Tulee olemaan mielenkiintoista nähdä, pysyykö tämä kohta muuttumattomana lain tulevissa luonnoksissa ja lopullisen version perusteluissa. Itse viranomaiskäsitteen määrittelemisen laissa on sinänsä hyvä. Sen jälkeen määritelmää ei tarvitse hakea muusta lainsäädännöstä, niin kuin tilanne on tällä hetkellä. Tämä taas itsessään selventää koko hallintoa, joka on myös yksi tämän hallituksen kärkihankkeista<sup>120</sup>.

Itse nykyinen hallintolainkäyttölain antama 6 § 2 momentin viranomaisen julkiseen etuun perustuva valitusoikeus ei lakimuutoksessa koe suurta muutosta. Hyvin saman sisältöinen

---

<sup>118</sup> KHO Lausunto 232/17: 2.

<sup>119</sup> HE luonnos 18.4.2017: 59.

<sup>120</sup> VNK: 5/2017:58.

pykälä on esillä uudessakin laissa. Laissa halutaan kuitenkin tarkentaa sanamuotoja. Julkinen etu on tarkoitus vaihtaa yleisen edun termiin. Määritelmä yleiselle edulle tulee kuitenkin pysymään sisällöllisesti samana.<sup>121</sup> Tarkennus tulee tarpeeseen koska oikeusasteilla on ollut haasteita tulkita viranomaisen valitusoikeutta.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa A pyytää itselleen rikospoliisin kuuntelutietoja jotka ovat olleet osana poliisin tutkimuksia itselleen julkisuuslain pohjalta. Poliisi on evännyt tiedonsaannin. Perusteluna se, että materiaalia ei käytetty esitutkinnan loppumateriaalina ja sitä ei esimerkiksi toimitettu syyttäjälle tai oikeusistuimeen. Hallinto-oikeus on hyväksynyt osan A:n vaateista ja hylännyt osan. Molemmat A ja rikospoliisi on valittanut päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. A on halunnut, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan hylättyjen tietoluovutusten osalta. Poliisi on taas valittanut, että kaikki A vaatimukset pitäisi hylätä.

Viranomaisen valitusoikeuden osalta korkein hallinto-oikeus on todennut, ettei keskusrikospoliisilla ole oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun hallintolainkäyttölain 6 § 1 momentin mukaista valitusoikeutta. Keskusrikospoliisilla ei ole myöskään erilliseen säädökseen perustuva valitusoikeutta. Tämän lisäksi keskusrikospoliisilla ei korkeimman hallinto-oikeuden mielestä ole julkisen edun mukaista valitusoikeutta. Kuitenkin korkein hallinto-oikeus myönsi Keskusrikospoliisille valitusoikeuden. Tämä sen takia että oikeus näki, että tässä tapauksessa. Keskusrikospoliisilla on lainvalmistelumateriaalissa esiintuodun erityisen tärkeä julkisen intressin pohjalta valitusoikeus. (KHO: 2007:64)

Tapaus tuo hyvin ilmi nykyisen lain tulkinnanalaisuuden. Korkein hallinto-oikeus itsekin toteaa, ettei ratkaisussa ole kysymys sellaisesta julkisesta edusta, että valitusoikeus olisi perusteltua. Samalla se toimii sulkien pois poliisin asianosaisuuden tai erityislailla annetun valitusoikeuden. Kuitenkin korkein hallinto-oikeus myöntää valitusoikeuden julkisen intressin perusteella. Tässä tilanteessa koska Keskusrikospoliisin tehtäviin kuuluu heidän uuden järjestelmänsä ylläpito ja kehittäminen.<sup>122</sup> Nykyisen hallintolainkäyttölain tulkinnan näkökulmasta tällainen ratkaisu on mielenkiintoinen. Voidaan olla jopa sitä mieltä, että ratkaisu on virheellinen. Aikaisemmin oikeuskäytännössä on todettu esimerkiksi, ettei pelkkä rekisterin ylläpito ole ei riittävä peruste valitusoikeudelle.<sup>123</sup> Nyt kuitenkin tietojärjestelmän ylläpito on riittävä peruste valitusoikeudelle.

---

<sup>121</sup> HE luonnos 18.4.2017: 66.

<sup>122</sup> KHO: 2007:64.

<sup>123</sup> Katso esimerkkinä ratkaisu: KHO 2001/68.

Tarkentamalla lakitekstin ilmaisua hallitus luonnoksessa tuo paremmin esiin yleisen intressin mahdollistaman viranomaisen valitusoikeuden. Tämä uudistus ei kuitenkaan poista nykyisenkin lain ongelma siitä, milloin katsotaan, että viranomainen toteuttaa julkista etua. Niin kuin olemme tämän luvun aikana huomanneet, ei julkiselle edulle ole annettu tarkkaa määritelmää. Uuden lain ehdotuksessa on sama ongelma. Siinä ei määritellä yleisen edun termiä, vaikka lakiehdotuksessa esitetään pykälää, jossa lain tärkeimmät käsitteet määriteltäisiin. Mielenkiintoista tulee olemaan se, laajeneeko tulevaisuudessa tulkinta viranomaisen yleisen edun pohjalta tulevasta valitusoikeudesta.

Viimeinen iso muutos lakiesityksessä on lain 12 luvussa ja tarkemmin sen 3 pykälässä. Pykälän toisessa momentissa on tarkoitus mahdollistaa viranomaiselle jatkovalitusoikeus, jos tuomioistuin muuttaa tai kumoaa viranomaisen tekemän päätöksen.

”Jos tuomioistuin on muuttanut viranomaisen tekemää hallintopäätöstä tai kumonnut sen, tämä viranomainen voisi pykälän 2 momentin mukaan valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä. Ehdotus merkitsisi muutosta nykyiseen sääntelyyn. Nykyisin hallintopäätöksen tehneen viranomaisen oikeus valittaa hallintotuomioistuimen päätöksestä voi perustua vain erityissäännöksiin tai siihen, että valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.” (HE luonnos 18.4.2017: 168.)

Tämä muutos säilyessään tulee laajentamaan viranomaisen valitusoikeutta ja viemään viranomaisen asemaa varsinkin jatkokäsittelyissä lähemmäksi kaksiasiansaissuhdetta. Esityksessä ehdotetaan että, viranomaisen täytyy saada valituslupa korkeimmalta oikeudelta ennen kuin valitus voidaan ratkaista. Valitusluvan saaminen taas perustuisi samoihin kriteereihin valittajasta riippumatta. Erityistä painotusta luonnoksen jatkovalitusoikeudessa annetaan sille että, valitusluvan saa jos, ratkaisulla on yleistä oikeuskäytännöllistä merkitystä.<sup>124</sup> Siinänsä tällä perusteella on KHO ennenkin käsitellyt viranomaisen valituksia, jos ratkaisulla on laajempaa oikeuskäytännöllistä merkitystä, koska tuomioistuimen tehtäviin kuuluu oikeuskäytännön yhtenäisyyden valvominen. Valitusoikeus muuttuisi nykyisestä laista sen ver-

---

<sup>124</sup> HE luonnos 18.4.2017: 168.

ran, että silloin kaikissa hallinto-oikeuden jatkovalitusasioissa tarvitaan valituslupa. Valituslupakäytäntö tulisi koskemaan myös muita asianosaisia.<sup>125</sup> Nykyäänhän hallintolainkäyttölain 13 § mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei tarvita valituslupaa, jollei jossain muussa laissa näin erikseen mainita. Viranomaisen valitusoikeuden kannalta tämä on tarkoitettu sitä, että arviointi niissä tilanteissa jossa tällaista erikoislain pykälää ei ole, tehdään hallintolainkäyttölain 6 § mukaisesti. Valitusoikeus ei siis muuttuisi paljon, mutta muutoksen jälkeen korkeimman hallinto-oikeuden ei tarvitse arvioida viranomaisen valitusoikeutta hallintolainkäyttölain 6.2 § perusteella, johon uudistuksessa viranomaisen valitusoikeutta koskeva pykälä pitkälle perustuu. Kuka tahansa viranomainen, jonka päätös on muutettu, voisi valitusluvan saadessaan valittaa hallinto-oikeuden ratkaisusta. Valituslupa tulisi oikeuskäytäntöä yhtenäistävillä perusteilla.

Tämä tarkoittaa kaksiasianosaissuhteen näkökulmasta sitä, että asianosaissuhde pysyisi heikkona kaksiasianosaissuhteena, mutta asema muodollisena vastapuolena kuitenkin vahvistuisi. Uudistuksen ehdotuksen ajankohta on mielenkiintoinen. Se on ristiriidassa hallituksen tälle hallituskaudelle asettamien tavoitteiden kanssa. Eräs hallituksen kärkihankkeista on normien purku. Tähän kuuluu myös ajastus siitä että, jatkovalitukset yritetään minimoida. Varsinkin valittamista viranomaisten välillä halutaan vähentää. Tarkoitus on myös nopeuttaa ja sujuvoittaa valitusten käsittelyä. Tähän ajatukseen pohjautuu myös ajatus yleisestä valituslupamenettelystä pääsääntönä valittaessa ensiasteen ratkaisusta.<sup>126</sup> Tässä mielessä on mielenkiintoista, että samassa laissa, jossa on tarkoitus säätää yleisestä, valituslupamenettelyssä, jotta valitusten määrää saadaan vähennettyä, säädetään myös laajennus viranomaisen valitusoikeuteen. Saman asian on huomionnut Maa- ja metsätalousministeriö lakia koskevassa lausunnossaan. Maa- ja metsätalousministeriö nostaa myös esiin sen, että viranomaisen valitusoikeuden laajentaminen valitusluvalla toimivaan järjestelmään ei ole tarpeellinen. Ministeriö tuo esiin sen, että luonnoksessa valituslupa menettelyä perustellaan oikeuden yhtenäisyyden turvaamisella. Tämä ministeriön mielestä on jo nyt mahdollista, koska KHO ottaa

---

<sup>125</sup> HE luonnos 18.4.2017: 165–168.

<sup>126</sup> VNK 5/20017: 60.

ratkaistavaksi sellaiset tapaukset, joissa se katsoo olevan oikeuden yhtenäisyyden näkökulmasta merkitystä. Ministeriö toi lausunnossaan esiin, että viranomaisen valitusoikeus yleisen julkisen edun perusteella rajoittaa tarpeeksi viranomaisen valitusoikeutta niin, ettei turhia käsittelyjä KHO:ssa synny.<sup>127</sup>

### 3.4.1 Uudistuksen saama kritiikki.

Viimeistä uudistusta lukuun ottamatta luonnoksen uudistukset eivät näytä suurilta viranomaisen valitusoikeuden näkökulmasta. Lausuntokierroksella kuitenkin eri tahot ovat kiinnittäneet huomiota epätarkkuuksiin jokaisessa kohdassa. Määritelmä pykälästä esim. KHO ja Suomen tuomariliitto ry on nostanut esiin, että viranomaisen määritelmään pitää tarkentaa. Näin varsinkin siinä kohtaa, jossa puhutaan muista toimijoista, jotka suorittavat viranomais-tehtäviä ja näin tulevat hallintolainkäyttölain alaisuuteen. Tulevaisuudessa on todennäköistä, että tulee yhä enemmän toimijoita, jotka eivät tiedä olevansa viranomaiseen rinnastettavassa asemassa. Esimerkkinä annettakoon suunnitteilla oleva sosiaali- ja terveysalan uudistus sekä siihen liitetty maakuntauudistus.<sup>128</sup> Lausunnoissa nostetaan esiin myös tässäkin työssä aikaisemmin käsitelty julkisen hallintotehtävän käsite, joka ei ole selvä ja yksiselitteinen. Näin uudistuksenkin jälkeen erityislaililla määriteltävä valitusoikeus saattaa olla paras ratkaisu tulkintaongelmien välttämiseksi. Yleiselläkin tasolla hallinto-oikeudellisten säädöksiä soveltaminen yhtiö- ja yhdistysmuotoisiin toimijoihin asettaa haasteita henkilöstön osaamisen ja vastuiden näkökulmasta.<sup>129</sup> Olen lausunnon kanssa samoilla linjoilla. Varsinkin kun yhtiö- ja yhdistysmuotoiset toimijat lisääntyvät hallintopäätöksiä kentällä, on vain yksinkertaisempaa ja tarkempaa määritellä viranomaisen valitusoikeus erityislaililla. Yleislaililla on kuitenkin asemansa, koska edes erityislait eivät pysty tyhjentävästi säätelemään hallintopäätöksiä tapauskohtaista kenttää. Tässä mielessä on ymmärrettävää, että lakiluonnoksen saamista lausunnoissa painotetaan käsitteiden tehokasta määrittelemistä.

---

<sup>127</sup> MMM 840/2017:7—8.

<sup>128</sup> OM 48/2017: 33 – 36.

<sup>129</sup> OKV 26/20/2017: 2.

Lakiluonnoksessa esitetty viranomaisen valitusoikeuden laajentaminen hallinto-oikeuden päätöksestä on jakanut mielipiteitä. Suurimmalta osin ehdotus on saanut kannatusta. Uudistus varmistaa, että tapauksissa jossa viranomaisen päätöstä on muutettu, saadaan ylimmän tuomioistuimen ratkaisu siitä, miten asiat pitäisi ratkaista. Silloin saadaan siis täydennettyä oikeuskäytäntöä ja varmistettua laintulkinnan yhtenäisyys jatkossakin. Valituslupa menettely nähdään hyvänä tapana pitää huoli siitä, että vain laintulkinnallisesti merkittävät tapaukset tulevat ratkaistavaksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen.<sup>130</sup> Kritiikkinä Maa- ja metsätalousministeriö osoittaa kuitenkin huolensa siitä, että uudistuksen jälkeen viranomainen voidaan nähdä muutoksenhakijan vastapuolena. Tämähän ei ole viranomaisen tarkoitus<sup>131</sup>. Tämä huoli tukee edellä esitettyä ajatusta siitä, että uudistus vahvistaa viranomaisen asianosaisasemaa.

Tämän lisäksi viranomaisen valitusoikeuden laajentaminen on saanut kritiikkiä esim. Suomen Asianajajaliitolta. Hallituksen esityksessä on perusteltu viranomaisen jatkovalitusoikeutta sillä, että viranomaisella täytyy olla jatkovalitusoikeus koska niissä tilanteissa, kun viranomaisen päätös on kumottu, ei asianosaisella ole tarvetta valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä siksi koska jos viranomaisen päätöksen kumoutuessa valittamalla asianosainen on omasta näkökulmastaan saanut mielekkäämmän tuloksen asiassa. Luonnoksessa nostetaan esiin se, että näissä tilanteissa alemman tuomioistuimen kumoamispäätöksessä saattaa kuitenkin jäädä ottamatta huomioon tärkeitä asianhaaroja. Tällöin viranomaisen valitusoikeus voisi korjata näitä virheitä. Valitusluvan perusteena voi siis olla ilmeinen virhe tai muu painava syy.<sup>132</sup> Asianajajaliiton näkökulman mukaan tämä on väärä lähtökohta. Liitto tuo esiin sen, että perusmuodossaan valitus on oikeusturvan työkalu. Oikeus valittaa viranomaisen päätöksestä on yksilön oikeusturvan takeita. Viranomaisella taas ei asemansa takia virkaa toteuttaessaan ole tarvetta oikeusturvalle.<sup>133</sup> Kuitenkin koska suurin osa lausunnoista puoltaa

---

<sup>130</sup> OM 48/2017: 156 – 164.

<sup>131</sup> MMM 840/2017:8.

<sup>132</sup> HE luonnos 18.4.2017: 171.

<sup>133</sup> Suomen Asianajajaliitto: 10.

viranomaisen jatkovalitusoikeuden laajentamista, tulee ehdotus todennäköisesti pysymään laissa.

Viranomaisen yleislaillla määräytyvä valitusoikeus on tulkinnannan varainen siis nyt ja tulevaisuudessa. Tässä mielessä erityislaillla määräytyvä valitusoikeus on aina yksilöidympi ja tarkempi. Yleislakin kuitenkin mahdollistaa lainsäädännön pitkäikäisyyden. Tästä määrätynlaisena todisteena voidaan nähdä se, että nykyinen hallintolainkäyttölaki on ollut voimassa yli 20 vuotta. Lain uudistamista suunniteltaessa lain pääkohdat eivät tule nykyisestä radikaalisti muuttumaan. Tästä näkökulmasta viranomaisen valitusoikeuden määräytyminen yleislaillla on ollut onnistunut.

Uudistuksen hallituksen esityksessä tuodaan esiin, kuinka HLL on jo 20 vuotta vanha laki. Uuden lain säätäminen on perusteltua koska lainsäädäntö täytyy tuoda nykypäivän tasolle.<sup>134</sup> Kuitenkin, niin kuin olemme edellä todenneet, ei lakiin ainakaan viranomaisen valitusoikeuden näkökulmasta tule suuria muutoksia. Näin ollen voidaan esittää kysymys, onko uuden lain säätämiselle tarvetta? Onko pelkästään se, että jokin laki on yli 20 vuotta vanha riittävä peruste uuden lain säätämiselle? Omasta mielestäni juuri se, ettei lakia ole tarvinnut huomattavasti täydentää 20 vuoden aikana on osoitus siitä, että laki toimii tänäkin päivänä. Näin ollen kokonaan uuden lain säätämiselle ei ole perustetta. Halutut muutokset voitaisiin tehdä muuttamalla nykyistä lakia niiltä osin, kuin muuttaminen on tarpeellista. Esimerkiksi valituslupajärjestelmän laajentaminen voitaisiin tehdä vain muuttamalla nykyistä lainsäädäntöä. Argumentit uudistuksen puolesta siltä pohjalta, että vanha laki on yli 20 vuotta vanha, eivät ole minun mielestäni perusteltuja. Laillla ei ole parasta ennen päivämäärää. Itse asiassa lainsäädäntötyön näkökulmasta on aina määrätynlaisen onnistumisen merkki, kun lakki pysyy relevanttina ja toimivana kauan. Minun mielestäni lainsäädännön ei kuulu muuttua nopeasti, vaan sen pitää olla pitkäikäistä.

---

<sup>134</sup> HE luonnos 18.4.2017: 3.



#### 4. ERITYISSÄÄNNÖKSEEN PERUSTUVA VALITUSOIKEUS

Niin kuin edellä olemme todenneet, on viranomaiselle mahdollista syntyä valitusoikeus erityisen julkisen valvontatehtävän perusteella. Tällöin herää kysymys siitä, onko erityissääntelyllä syntyvä valitusoikeus tarpeen? Onko tarkoitus rajoittaa muiden potentiaalisten viranomaisten valitusoikeutta? Vai onko erityislain tarkoitus vain tarkentaa yleislaissa olevaa valitusoikeutta? Tässä luvussa käsittelemme muutaman viranomaisesimerkin kautta erityislailta syntyvää valitusoikeutta. Samalla tarkastelen kevyesti sitä, mitä muutoksia sektorille on tulossa ja miten tämä mahdollisesti vaikuttaa valitusoikeuden asemaan tulevaisuudessa.

Tässä luvussa käsittelemme myös viranomaisen valitusoikeutta toisen viranomaisen päätöksestä. Tähän liittyen tarkastelen kunnallisen ja valtiollisen viranomaisen suhteen toisiinsa ja sen, miten viranomaisen valitusoikeutta voidaan käyttää kevyenä hallinnollisena valvontakeinona. Pääsääntö on se, että erityissäännös syrjäyttää yleislain<sup>135</sup>. Tästä voidaan päätellä se, että erityissäännöksellä yritetään tyhjentävästi määrittää viranomaisen valitusoikeudet. Eri-tyislainsäännösten avulla tapahtuvaa sääntelyä voidaan perustella informatiivisuudella. Yleinen intressi on se, että lainsäädännössä määritellään mahdollisimman tarkasti ne viranomaiset tahot, jotka ovat ensisijaisesti vastuussa kyseisen sektorin intressien valvonnasta.<sup>136</sup> Niissä tilanteissa, joissa viranomaisen valitusoikeus perustuu erityislainsäännökseen, on tilanne valitusoikeuden olemassaolosta sangen selvä. Se millä perusteilla lainsäätäjällä on nimenomaiseen sääntelyyn päätenyt, ei aina ole ollut kaikin osin aivan johdonmukaista.<sup>137</sup>

HLL 6 § 2 momentti mahdollistaa viranomaisen valitusoikeuden hallintopäätöksestä silloin, kun valitusoikeus pohjautuu viranomaisen toimialaan kuuluvan lain nimenomaiseen säännökseen. Tällaisia erityissäännöksiä on melko runsaasti. Syynä tähän on se, että lainsäädäntömme on rakentanut järjestelmän, jossa erilaisten julkisten intressien täytyy kommunikoida

---

<sup>135</sup> Mäenpää 2003: 160.

<sup>136</sup> Mäkinen 2004: 128.

<sup>137</sup> Paso, Saukko, Tarukannel & Tolvana 2015: 119.

keskenään, sopeutua ja elää yhdessä. Ei ole olemassa yhtä tyhjentävää julkista etua, jota lupaviranomaisen päätös edustaisi, vaan julkisen edun kokonaiskuva rakentuu osista.<sup>138</sup> Tämä osaltaan antaa perustetta sille, miksi viranomaiselle valitusoikeuden antaminen erityislaililla on perusteltua. Erilaisten julkisten intressien valvominen on helpompaa, kun laissa on tyhjentävästi selvitetty kuka viranomainen vastaa mistä ja mitä keinoja hänellä on käytettävissään. Esimerkkinä tällaisesta valitusoikeudesta voimme antaa elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeuden valittaa kaavaa tai ympäristölupaa koskevasta toisen viranomaisen päätöksestä.<sup>139</sup> Tämä kokonais kuvan rakentuminen osista on myös se syy miksi joissain tilanteissa on annettu viranomaiselle oikeus valittaa toisen viranomaisen ratkaisusta. Esim. ELY-keskuksessa viranomainen jonka vastuulla on ilmasto- ja ympäristöasiat voi valittaa ELY-keskuksen liikenne ja infrastruktuurin alueeseen kuuluvasta päätöksestä.<sup>140</sup>

#### 4.1 Erityislaililla syntyvä valitusoikeus

Erityislaililla syntyvä valitusoikeus määräytyy erityislaissa olevan valitusoikeuden pykälän mukaan, jossa tietylle viranomaiselle annetaan valitusoikeus tietyissä asioissa. Yleisellä tasolla perustelut viranomaisen valitusoikeudelle löytyy kyseisen lain esitöistä. Erityislaililla syntyvällä viranomaisen valitusoikeudella on esim. ympäristöoikeudessa pitkät perinteet. Esimerkkinä voimme pitää vuoden 1961 vesilakia. Vesilaissa määrättiin erityistuomioistuim ratkaisemaan vesilain riita- ja lupavalitusasioita. Lain esitöissä tuotiin myös esiin viranomaisen tehtävää valvoa julkista etua ja tämän vuoksi esimerkiksi viranomaiselle annettiin puheoikeus vesioikeuden katselmuksilla.<sup>141</sup> Ympäristöviranomaisella on yleensä myös valitusoikeus muiden lakien alaisiin päätöksiin, kun kyseessä on ympäristön etuun vaikuttava ratkaisu.<sup>142</sup> Syynä tähän on se, että ympäristöasioissa tehtävillä päätöksillä on laaja vaikutus

---

<sup>138</sup> Tarasti 2015:67.

<sup>139</sup> Mäenpää 2005: 275.

<sup>140</sup> Tarasti 2015:67.

<sup>141</sup> HE 64/1959: 33.

<sup>142</sup> LaVI 12/1996 vp: 3.

julkiseen etuun<sup>143</sup>. Tällainen oikeus on annettu ainakin luonnonsuojelulain (20.12.1996/1096) 63 §:ssä ELY:lle. Ympäristöoikeuden puolella löytyvä laaja erityissääntösten määrä valitusoikeudesta on ymmärrettävää, koska vastuu ympäristöstä ja sen terveellisyydestä on perustuslailla turvattu oikeus kaikille kansalaisille. Perustuslain 20 § 2 momentissa erikseen sanotaan, että julkisen vallan on yritettävä turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön, sekä mahdollistaa ihmisille vaikuttamisen heidän elinympäristöään koskeviin päätöksiin. Tämä toinen momentti on vaikuttanut ensisijaisesti lainsäätäjiin ja muihin norminantajiin<sup>144</sup>. Mielestäni on siis ymmärrettävää, että viranomaiselle on muotoutunut lukuisia erityislaita valitusoikeuden mahdollistavia pykälä, erityisesti ympäristöoikeuden piiriin.

Erityislainsäädännöllä annettua valitusoikeutta voidaan rajoittaa niin, että se perustuu hallintotuomioistuimen päätökseen. Tämä tarkoittaa sitä, että silloin viranomaisen saa valittaa vain, jos hallintopäätös on kumottu tai sitä on muutettu. Esim. Viestintävirastolla on oikeus valittaa päätöksestä näillä rajoituksilla.<sup>145</sup> Viestintäviraston valitusoikeus tulee Tietoyhteiskuntakaaren 344 § (7.11.2014/917) 4 momentin mukaan (Tietoyhteiskuntakaarilain nimi muuttuu 1.6.2018 alkaen Laiksi sähköisen viestinnän palveluista). Perustelut tälle säännökselle voimme löytää vanhan Viestintämarkkinalain esitöistä. Näissä vedottiin viranomaisen valitusoikeuden perustaksi HLL 6 § johon, yleisestikin viranomaisen valitusoikeus perustuu. Erityissäännöksellä haluttiin antaa oikeus siihen, että Viestintävirastolla on mahdollisuus valittaa päätöksestä kaikissa tilanteissa julkisen edun valvontakriteeristä huolimatta.<sup>146</sup> Tällä hetkellä Viestintämarkkinalaki on jo kumottu vuoden 2015 alusta lähtien, mutta sen antama valitusoikeus on siirretty sellaisenaan uuteen Tietoyhteiskuntakaareen.

Lastensuojelussa hakemuksen tai päätöksen tehneellä viranomaisella on Lastensuojelulain 92 § mukaan valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä. Tässä on kuitenkin sellainen rajoitus, että valitusoikeus ei koske hallinto-oikeuden sellaista päätöstä jolla viranomaisen päätös

---

<sup>143</sup> Tarasti 2015: 69.

<sup>144</sup> Saraviita 2011: 278.

<sup>145</sup> Mäenpää 2005: 275.

<sup>146</sup> HE 112/2002 vp: 204.

on asetettu käsittelyn ajaksi toimeenpanokieltoon. Lähtökohtaisesti kun viranomaiselle halutaan myöntää erityislailla valitusoikeus, suhtautuu perustuslakivaliokunta siihen usein kielteisesti. Perustuslakivaliokunta hyväksyy viranomaiselle valitusoikeuden vain, silloin kun viranomaisen käyttää sellaista valtaa, että valitusoikeus voidaan nähdä julkisen edun ja viranomaisen käsittelemien asioiden luonteen takia tarpeellisena. Lastensuojelulaissa annettu viranomaisen valitusoikeus on juuri tämän jälkimmäisen syyn vuoksi hyväksyttävää. Perustuslakivaliokunta näki lastensuojelun päätökset luonteeltaan sellaisina, että valitusoikeus on hyväksyttävä.<sup>147</sup> Olen itse sitä mieltä, että perustuslakivaliokunta on harkinta perustanut ajatukseen siitä, että lapset ovat erityisen suojelun tarpeessa ja siksi viranomaiselle on haluttu antaa mahdollisuus viedä ratkaisu korkeimpaan tuomioistuimeen. Näin saadaan tarkistettua se, että päätökset tehdään varmasti oikein lain hengen mukaisesti.

Erityissäännöllä voidaan antaa valitusoikeus erityiselle valtion tai kunnan etua valvovalle asiamiehelle. Tällöin on yleensä kyseessä julkisyhteisön taloudellisiin etuihin liittyvä päätöksenteko. Tällaisia ratkaisuja on erityisesti tulli-, vero- ja eläkeasioihin liittyvästä päätöksenteosta.<sup>148</sup> Valtion puolesta oikaisua Tullin tekemään päätökseen saa vaatia Tullin asiamies. (TulliL 37 § (29.12.1994/1466))

Niin kuin aiemmissa luvuissa olen todennut, niin taloudellinen peruste yksin ei riitä HLL 6 § 2 momentin mukaiseen julkisen edun perusteella syntyvään valitusoikeuteen. Jossain tilanteissa se on kuitenkin erityislailla mahdollistettu julkisyhteisön taloudellisiin etuihin liittyvässä päätöksen teossa. Tällöin valitusoikeus on saatettu antaa myös kunnan tai valtion etua valvovalle asiamiehelle. Esimerkkinä annettakoon verotus, jossa valitusoikeus on annettu veronsaajien oikeudenvilvontayksikölle.<sup>149</sup> Laki Verotusmenettelystä (18.12.1995/1558) 62 §:n mukaan valitusoikeus on veronsaajien oikeudenvilvontayksiköllä ja kunnalla sekä seurakunnalla, kun se koskee kirkollisverotusta. Laissa myös mahdollistetaan se, että jos puolisoilla on eri verotuskunnat, niin kummallakin on oikeus hakea muutosta. Verohallintolain

---

<sup>147</sup> PeVL 58/2006 vp:9.

<sup>148</sup> Mäenpää 2005: 242.

<sup>149</sup> Mäenpää 2007: 282.

24§:n (11.6.2010/503) mukaan veronsaajien oikeudenvilvontayksiköllä on oikeus edustaa veronsaajia kolmella perusteella. Ensimmäiseksi silloin kun se on oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi tarpeen. Toiseksi kun kyseessä on asia, joka on taloudellisesti merkittävä. Viimeinen peruste veronsaajien oikeudenvilvontayksikön valitusoikeudelle on se, että veronsaajien oikeuden valvonta sitä muuten edellyttää. Tarkoitus on, että veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö edustaa veronsaajia, eli yleensä kuntia ja valtiota. Näin vilvontayksikkö toimii asianosaisen vastapuolena ja tilanteeseen syntyy kaksiasianosaissuhde.<sup>150</sup> Vilvontayksikön ollessa asianosaisena verohallinnon tehtäväksi jää verotusratkaisujen tekeminen. Tarkoitus on, että vilvontayksikkö käyttää oikeudenvilvontatehtävässään itsenäistä ratkaisuvalltaa.<sup>151</sup> Tähän rakenteeseen on päädytty siksi, että tällaisella rakenteella verohallinnon tehtäväksi jää asema ratkaisijana, eikä se toimi verovelvollisen vastapuolena. Koska veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö fyysisesti sijaitsee verohallinnon tiloissa, on kaksiasianosaissuhteen aitoudesta herännyt epäilyksiä verovelvollisten mielessä.<sup>152</sup> Epäily on se, että voiko vilvontayksikkö toimia itsenäisenä ja irrallisena verohallinnon päätöksen tehneistä viranomaisista, jos molemmat erilliset yksiköt sijaitsevat samassa paikassa.

Oikeuskäytännön yhtenäistäminen on hyvin ymmärrettävä ja yleinen syy miksi valitusoikeus KHO:n on viranomaiselle annettu. Tämän olen todennut tässäkin työssä aikaisemmin. Muu syy jolla valitusoikeus voi syntyä on laaja-alainen termi. Tällainen muu syy voi olla esim. se että päätöksessä on ilmeinen virhe. Esimerkkinä tällaisesta muusta syystä voidaan nähdä seuraava KHO:n ratkaisu.

Päätöksessä on kyse siitä, onko veneiden talvisäilytystoimintaan liittyviin kuluihin arvonlisäverotuksellinen vähennysoikeutta. Verovirasto oli päätöksessään tullut siihen tulokseen, ettei vähennysoikeutta ole. Verovelvollinen valitti ratkaisusta hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen ja piti veroviraston päätöksen voimassa. Veronsaajien vilvontayksikkö valitti hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vilvontayksikön mielestä asiassa verovelvollisella on arvonlisäverotuksellinen vähennysoikeus ja näin ollen veroviraston päätös on virheellinen. Peruste-

---

<sup>150</sup> Puronen 2010: 137.

<sup>151</sup> HE 288/2009 vp: 21.

<sup>152</sup> Puronen 2010: 231.

luissaan valvontayksikkö päätöksen virheellisyydestä vetoaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (nykyään Euroopan unionin tuomioistuin) ratkaisuun jossa vastaava toiminta oltiin nähty vähennyskelpoisena. Valvontayksikkö vaati, että veroviraston päätös kumotaan ja asia palautetaan uudelleen käsittelyyn verovirastoon. Korkein hallinto-oikeus tutki Veronsaajien oikeudenvilvontayksikön valituksen. Korkein hallinto-oikeus kumosi veroviraston päätöksen ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi verovirastoon. (KHO: 2009:74.)

Kyseinen ratkaisu osoittaa hyvin, sen että veronsaajien oikeudenvilvontayksiköllä voi olla hyvinkin erikoisessa tapauksessa valitusoikeus. Tässähän oikeudenvilvontayksikkö vaatii käytännössä sitä, että KHO ratkaisee tapauksen veronmaksajan eduksi ja kumoo viranomaisen ratkaisun. Tämä ratkaisu myös puhuu sen puolesta, ettei se, että veronsaajien oikeudenvilvontayksikön fyysinen sijainti verohallinnon tiloissa vaikuta valvontayksikön itsenäiseen asemaan.

Mitä tulee taloudellisen intressin mittaamiseen, voidaan siinä jonkinlaisena merkittävän minimirajana pitää 6000 €. Tämä tietysti siinä tilanteessa, ettei edellä mainituista valitusoikeuden kolmesta perusteesta joku muu täyty. Eli kun tulkinnallisesti päätös on muuten selvä eikä muuta valituksen perustetta ole.<sup>153</sup> Omasta mielestäni viranomaisen valitusoikeudelle veroasioissa löytyy hyvät perusteet ja varsinkin sille miksi taloudellisin perustein voi saada valitusoikeuden. Kyseessä on kuitenkin laajasti vaikuttava alue ja verotuksen ratkaisuilla on suora vaikutus esimerkiksi kuntien talouteen. Tässä mielessä on ymmärrettävää, että verotus on niitä harvoja oikeudenaloja, joissa valitusoikeus taloudellisin perustein on hyväksyttävää.

#### 4.2 Valitusoikeus kontrollikeinona

Viranomaisen valitusoikeus kunnallisasioissa voidaan nähdä kontrollikeinona, riippumatta siitä käyttääkö viranomainen valitusoikeuttaan. Esimerkiksi kunnan itsehallinnon kannalta on valitusoikeus valvontakeinona lievempi kuin alistusmenettely. Valvontakeinona se, että

---

<sup>153</sup> Verohallinto: Ohje verovalitusmenettelystä.

valtion viranomaisen voi tarvittaessa valittaa esimerkiksi kaavojen tai maa-aineslupien päätöksistä, on lievempi kuin vanha menettely, jossa valtion viranomaisen vahvasti päätökset. Valvontaperusteena toimii tällöin päätöksen laillisuus.<sup>154</sup> Mäenpään mukaan tällöin täytyy pitää huoli siitä, että valitusoikeudessa noudatetaan johdonmukaisuutta ja objektiivisuutta.<sup>155</sup>

Pirkanmaan ympäristökeskus oli tehnyt päätöksen, jossa se velvoitti Lemminkäinen oy:n soveltamaan ympäristövaikutustenarviointimenettelyä kivenottohankkeessaan Tampereella. Lemminkäinen valitti päätöksestä hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus kumosi ympäristökeskuksen päätöksen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että ympäristökeskuksella on oikeus valittaa päätöksestä. Perusteluna: YVA-laissa oli säädetty viranomaisen valitusoikeuden lisä peruste, jonka mukaan viranomaisen valitusoikeus on sidottu hallinto- ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen. Viranomaisella on valitusoikeus vain, jos hallinto- ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden tarkastaminen sitä vaatii. KHO katsoi, että muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden sekä asianosaisten oikeussuojan toteutuminen ja ympäristöviranomaisen asema ympäristöedunvalvojana oikeuttaa valitusoikeuteen. (KHO38/2010)

Esimerkkitapauksessa yhdistyy erityissäännöksellä tuleva valitusoikeus ja erityisen valvontatehtävän perusteella tuleva valitusoikeus. Ympäristökeskukselle annettiin lain erityissäännöksessä valitusoikeus. Valitusoikeus syntyi vain silloin, kun hallinto- ja oikeuskäytännön yhtenäisyys sitä vaati. Tässä tapauksessa kuitenkin KHO katsoi, että asianosaisten oikeussuojan toteutuminen ja julkinen etu vaativat sitä, että viranomaisella on muutoksenhakumahdollisuus. Asianosaisten oikeussuojan toteutumisella viitataan YVA-lain 17.1 §: ään. Tämän lain pohjalta ympäristökeskuksella olisi oikeus valittaa muun lain mukaisesta lupa-asian ratkaisusta tai hankkeen kannalta muusta olennaisesta päätöksestä sillä perusteella, ettei YVA-laissa tarkoitettua arviointia ole suoritettu tai sen suoritus on puutteellinen.<sup>156</sup> Tämä valitusoikeus tekee sen, että ympäristökeskuksella on mahdollisuus tuoda asia tuomioistuimen käsiteltäväksi uudestaan. Tässä mielessä on ymmärrettävää hyvän hallinnon periaatteiden valossa, että ympäristökeskukselle annetaan saman tien oikeus saada valituksensa käsitellyksi. Tämä on myös asianosaisten kannalta hyväksyttävää. Ratkaisu on loistava esimerkki siitä, kuinka yleissäännökset ja hallinnon periaatteet voivat laajentaa erityislainasäädännöllä saatua valitusoikeutta. Tärkeää on myös huomata, että tässä tapauksessa laajentavana tekijänä

---

<sup>154</sup> Mäkinen 2004: 137.

<sup>155</sup> Mäenpää 2005: 282.

<sup>156</sup> KHO 38/2010.

oli toinen erityislainsäädännön pykälä, joka mahdollisti valittamisen prosessin myöhemässä vaiheessa. Näin kaksi saman lain pykälää on aiheuttanut asianosaiselle epäedullisen tilanteen, joka ratkaistiin antamalla laajempi valitusoikeus kuin minkä pykälä itsessään olisi antanut.

#### 4.3 Kunnan viranomaisen valitusoikeus

Suomi jakautuu kuntiin ja kunnat ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä<sup>157</sup>. Kuntalain (410/2015) 1.2 § mukaan kunnan päätehtävä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueen elinvoimaa. Kunnan tehtävät jakaantuvat kahteen ryhmään. Näitä ovat erityisen toimialan tehtävät, eli ne jotka sille on valtio säätänyt lailla kunnan tehtäväksi. Toinen ryhmä on yleinen toimiala eli ne tehtävät jotka kunta itse on ottanut hoitaakseen.<sup>158</sup> Suomen perustuslain 121 § on suojannut kuntien itsehallinnon. Perustuslain mukaan valtio ei saa antaa kunnille tehtäviä kuin lailla. Asukkaille järjestettävät palvelut täytyy toteuttaa sosiaalisesti, taloudellisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Itsehallinto tarkoittaa sitä, että kunnilla on itsenäinen päätösvalta jota käyttää kunnan asukkaiden valitsema valtuusto. Lähtökohtaisesti valtio ja sen viranomaiset eivät voi yksittäistapauksissa puuttua kunnan päätöksentekoon. Kunnat eivät ole valtion viranomaisten alaisia. Näin ollen valtion viranomainen ei voi suoraan antaa sitovia hallinnollisia määräyksiä kunnille, jollei laissa erikseen niin säädetä.<sup>159</sup> Näin ollen myös kunnan viranomaisilla on itsenäinen asema valtioon nähden. Olen käsitellyt kunnan viranomaisen määritelmää aikaisemmin tässä tutkielmassa.

Päätöksentekijänä kunnan viranomaisella on vastuu päätöstensä lainmukaisuudesta. Kunnissa suunnitellaan, selvitetään, arvioidaan ja punnitaan vastakkain erilaisia intressejä. Tämän vastuun valvomiseksi eräille valtion viranomaisille ja kunnallisasioissa kunnan jäsenille

---

<sup>157</sup> Mäenpää 2017:204.

<sup>158</sup> Mäenpää 2017: 204.

<sup>159</sup> Mäenpää 2017:206.



on päätöksiin valitusoikeus. Tämä valvontatehtävä toimii myös toisinpäin.<sup>160</sup> Lainsäädännöllisesti HLL ei tee eroa kunnanviranomaisen ja valtionviranomaisen välille. Samoin kunnan viranomaisen valitusoikeus määräytyy HLL 6 pykälän 2 momentin mukaan. Tämä lähtökohta pätee myös silloin, kun muutosta haetaan kunnallisvalituksen keinoin. Kunnan viranomaisen valitusoikeutta tulkitaan kuitenkin oikeuskäytännössä laajemmin kuin mitä HLL edellyttää.<sup>161</sup>

Kunnan viranomaisella voi olla valitusoikeus valtion viranomaisen päätöksestä silloin, kun sillä on asianosaisasema. Kunta voi hakea muutosta, kun se veloitetaan suorittamaan jonkin toimenpiteen, joka on kunnan käsityksen mukaan vastoin lakia. Samaten kunta voi hakea muutosta, jos valtion viranomaisen hylkää kunnan tekemän hakemuksen. Kunta voi hakea muutosta myös silloin, kun sen oma rakennusviranomaisen päätöksellään hylkää rakennuslupahakemuksen.<sup>162</sup> Kunnan asianosaisuusasema syntyy HLL 6.1 perusteella. Tällöin päätös vaikuttaa kunnan etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Tämän takia kunta on edellä mainitussa rakennuslupahakemusesimerkissä asianosaisasemassa.<sup>163</sup> Rakennuslupahakemuksessa on kyse oikeudesta saada rakentaa, ja sen hylkäämisellä voi olla suuriakin vaikutuksia kunnan kehitykseen.

Asianosaisasemaan rinnastettavan aseman takia kunnalla on valitusoikeus sosiaalialioissa, kun kyseessä on kunnan varoista myönnettävästä tai takaisin perittävästä tuesta. Sosiaalilautakunnalla on sosiaalialioissa vakiintuneen käytännön mukaan valitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä seuraavalle oikeusasteelle.<sup>164</sup> Uudessa Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) ei ole erillistä sääntöä viranomaisen jatkovalitusoikeudesta. Valitusoikeus perustuu siihen, mitä on säädetty HLL:ssa. Yleisimminkin lautakunnilla voi olla valitusoikeus. Tällöin valituksenalaisen asian pitää kuulua lautakunnan lakisääteiseen toimivaltaan.<sup>165</sup>

---

<sup>160</sup> Mäkinen 2004: 165.

<sup>161</sup> Aer 2006: 48.

<sup>162</sup> Harjula, Prättälä 2012: 767.

<sup>163</sup> Mäenpää 2005: 273.

<sup>164</sup> Hallberg, Ignatius, Kanninen 1997: 110.

<sup>165</sup> Harjula, Prättälä 2012: 768.

HLL6§: n 2 momentin säännös koskee myös kunnan viranomaisia. Kunnan viranomaisilla voi olla samalla lailla valitusoikeus erityissäännöksen perusteella. Näin ollen valitusoikeus julkisen edun vuoksi on mahdollinen. Kunnan viranomaisella voi olla valitusoikeus erityiseen valvontatehtävään perustuen. Yleensä tällainen valvontatehtävä on lautakunnalla tai lautakuntaa vastaavalla toimielimellä, jolla on asiassa lakisääteinen toimivalta. Tietenkin yksittäiselläkin viranhaltijalla voi olla erityinen valvontatehtävä, joka oikeuttaa valitusoikeuteen. Tällainen toimielimen valitusoikeus on yleensä määrätty laissa erikseen.<sup>166</sup> Kunnalla on tehtävänä toimia yleisten paikallisten intressien valvojana. Tämä valvontatehtävä antaa kunnalle valitusoikeuden esimerkiksi luonnonsuojelualueen perustamispäätökseen.<sup>167</sup>

Kunnan viranomaisella ei ole lähtökohtaisesti valitusoikeutta kunnan muiden viranomaisten päätöksiin. Siinä tapauksessa, että valitusoikeus on erityissäännöksellä annettu, tai kunnalla on asianosaisasema päätöksessä, kunnan viranomaiselle voi syntyä valitusoikeus kunnan toisen viranomaisen päätökseen.<sup>168</sup> Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta on edellä mainittu tilanne, jossa kunnalla on valitusoikeus rakennusviranomaisen päätökseen.

Nurmeksen kaupunginhallituksen kaavoitusjaosto oli päätöksellään myöntänyt rakentamista koskevan MRL 171 §:ään perustuvan poikkeuslupan. Nurmeksen kunta oli johtosäännöksellä antanut kaavoitusjaostolle tehtävän myöntää MRL:n mukainen poikkeuslupa. Nurmeksen kunnan hallitus oli valittanut kaavoitusjaoston päätöksestä hallinto-oikeuteen, koska hallitus katsoi päätöksen syntyneen väärässä järjestyksessä. Hallinto-oikeus katsoi, että kunnan hallitus oli johtosäännöksessä siirtänyt valitusoikeutensa jaostolle. Näin hallinto-oikeuden mukaan kunnan hallituksella ei ollut asiassa valitusoikeutta, vaikka ilman johtosääntöä valitusoikeus olisi ollut kunnan hallituksella. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kunnan hallituksen valitusoikeutta kaavoitusjaoston päätökseen oltu delegoitu muualle. Kaavoitusjaostolle oli johtosäännöksessä annettu jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätökseen. Tämä johtosäännös ei kuitenkaan poistanut MRL 193 § mukaista kunnan hallituksen valitusoikeutta poikkeamispäätöksestä. Syynä tähän oli se, ettei valitusoikeuden siirtoa oltu yksilöity johtosäännöksessä. Toimielimien valtuuksien tulee olla tarkalleen yksilöityjä. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja lähetti asian uudelleen ratkaistavaksi hallinto-oikeuteen. (KHO 85/2003)

---

<sup>166</sup> Mäenpää 2005: 280.

<sup>167</sup> Harjula, Prättälä 2012: 767.

<sup>168</sup> Mäenpää 2005: 279.

Kunnan puhevaltaa käyttää kunnanhallitus. Kunnanhallitus myös edustaa kuntaa ja valvoo kunnan etuja, ellei hallintosäännöksessä toisin määrätä (KuntaL 39 §). Kunnanhallitus käyttää kunnan puhevaltaa valtuuston puolesta. Tämä tarkoittaa sitä, että niissä tilanteissa, kun kunnalla on julkisyhteisönä valitusoikeus, kunnanhallitus käyttää valituspuhevaltaa<sup>169</sup>. Kunnanhallitus tekee päätökset jatkovalitusten tekemisistä myös silloin, kun lautakunnan päätös on kumottu. Tämä on tietysti mahdollista vain niissä tilanteissa, joissa lautakunnalle itselleen ei ole delegoitu puhevaltaa.<sup>170</sup> Tämän kunnan etujen valvontatehtävän takia kunnanhallituksen valitusoikeus yleensä perustuu kunnan yleiseen etuun.<sup>171</sup> Kunnanhallitus ei saa valittaa valtuuston päätöksestä, jolla kunnanhallituksen esitys on hylätty. Kunnanhallituksella on kuitenkin tehtäviensä takia oikeus olla laittamatta päätöstä täytäntöön, jos se on laitton. Valtuustolla ja kunnanhallituksella on jatkovalitusoikeus hallinto-oikeuden päätöksestä tilanteissa, kun hallinto-oikeus on kumonnut hallituksen tai valtuuston päätöksen.<sup>172</sup> Tämän oikeuden takana on kunnan itsehallinto. Tarkoitus on pitää huoli, että kunnan vahva itsenäinen asema säilyy.

#### 4.3.1 Kunnan oma intressi valvomiseen

Erityispiirteenä viranomaisen valitusoikeudessa kunnallishallinnossa on, että valitusoikeus voi perustua kunnan intressin valvomiseen. Syynä tähän on PL 121 §:ssä annettu kunnan itsehallinnollinen asema.<sup>173</sup> Itsehallinnolle haluttiin antaa vahva perustuslaillinen suoja. Lain esitöissä pidettiin itsehallinnon tärkeimpinä piirteinä sitä, että kunta pystyy itse määrittämään, mitä tehtäviä se ottaa hoitaakseen. Tämän takia valtio voi antaa kunnalle tehtäviä vain lailla. Kunnille ei saa antaa tehtäviä muulla kuin lailla.<sup>174</sup> Valtion viranomaisten päätösten voidaan katsoa kohdistuvan kuntaan ja tätä kautta kunnan oikeudellisesti suojeltuun asemaan. Näin on, vaikka päätösten suoranaisena kohteena olisivat yksityiset asianosaiset. Pää-

---

<sup>169</sup> Aer 2006: 50.

<sup>170</sup> Myllymäki 2012: 23.

<sup>171</sup> Mäkinen 2004: 166.

<sup>172</sup> Harjula, Prättälä 2012: 768.

<sup>173</sup> Mäenpää 2005: 280.

<sup>174</sup> HE 1/1998 vp: 60.

töksellä saattaa olla laajemmat vaikutukset kuin mitä liittyy yksityiseen asianosaiseen. Tämän takia kunnan viranomaiselle on katsottu olevan melko laaja valitusoikeus. Päätöksen pitää tietenkin koskea kuntaa tai vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunnan oman intressin perusteella syntyvän valitusoikeuden voidaan nähdä yhdistävän piirteitä, sekä asianosaisaseman perusteella syntyvästä valitusoikeudesta, että erityisestä valvontatehtävästä syntyvästä valitusoikeudesta.<sup>175</sup> Kunnan oma intressi saattaa joskus olla ristiriidassa naapurikuntien intressien kanssa. Naapurikuntien päätökset saattavat vaikuttaa kunnan asemaan. Tällöin voi syntyä tilanne, että kunta valittaa naapurikunnan päätöksestä. Näin voi käydä esim. tilanteissa jossa naapurikunta tekee ympäristöratkaisuja.<sup>176</sup>

Hallinto-oikeus oli kumonnut ympäristöviranomaisen vesilain 2 luvun 6 §:n 2 momentin nojalla myöntämän laituriluvan. Kunnanhallituksella oli vesilain 17 luvun 1 § säännöksen valossa kunnan yleisen edun perusteella valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (KHO31.12.2002 taltio 3510)

Lääninoikeus oli kumonnut ympäristönsuojelulautakunnan myöntämän luvan. KHO katsoi, ettei päätös koskenut lautakunnan valvomaan etua sillä tavalla, että lautakunnalla olisi valitusoikeutta. KHO käsitteli kuitenkin valituksen kaupungin hallituksen osalta. Päätöksen katsottiin vaikuttavan kunnan yleisiin intresseihin niin että valitusoikeus syntyi. Äänestysratkaisu 3-2. Kaksi olisi antanut lautakunnalle valitusoikeuden. (KHO: 1996-A-26)

Nämä kaksi esimerkkiä tuovat hyvin esiin kunnan oman intressin mukaan syntyviä valitusoikeuksia. Ensimmäisessä tapauksessa valitusoikeus syntyi vanhan VesiL 17 luvun 1 § (19.5.1961/264) 2 momentin 3 kohdan mukaan. Tämä pykälä antoi sille kunnalle, jonka alueeseen päätös vaikuttaa, valitusoikeuden. Hallituksen esityksessä tuotiin esiin se, että kunnanhallituksella on tehtävä valvoa kunnan yleistä etua.<sup>177</sup> On siis kunnan oman intressin mukaista, että sillä on valitusoikeus. Lähtökohtaisesti kunnan viranomaisella saattaisi olla valitusoikeus hänen päätöksensä kumonneeseen ratkaisuun. Tämä on mahdollista niissä tilanteissa, joissa päätös koskee kunnan lakisääteisiä tehtäviä. Asia kuitenkin vaihtelee oikeuskäytännössä tapauskohtaisesti.<sup>178</sup>

---

<sup>175</sup> Mäenpää 2005: 280.

<sup>176</sup> Mäkinen 2004: 166.

<sup>177</sup> HE 84/1999 vp: 91—92.

<sup>178</sup> Mäenpää 2005: 280.

Toisessa ratkaisussa taas se, että lautakunta oli tehnyt päätöksen, ei suoraan suonut sille valitusoikeutta päätöksen muuttavaan ratkaisuun. Valitusoikeus olisi voinut syntyä lautakunnalle erillisellä johtosäännöksellä, mutta sellaista ei ollut. Tilannekohtaisesti taas KHO katsoi, ettei lautakunnalle synny valvontatehtävänsä perusteella valitusoikeutta. Pelkkä luvan myöntäminen ei tarkoita erityistä valvontatehtävää. Kunnan yleisen edun ja intressin mukaan taas esimerkeissä kunnanhallitukselle syntyi oikeus valittaa. Kaksi tuomaria katsoi, että päätös koskee lautakunnan valvomaan etua. He olisivat antaneet valitusoikeuden myös lautakunnalle. KHO katsoi, että ympäristölautakunnan päätöksessä olevat toimet melun rajoittamiseksi ovat riittävät, kunhan ne implementoidaan murskaamolle. Kaksi tuomaria eivät olisi muuttaneet lääninhallituksen päätöstä luvan kumoamisesta riittämättömien meluntorjunta lupaehtojen takia.<sup>179</sup> Ympäristölupapäätöksessä oli kyseessä tiepiirin murskaamosta, joten on tietysti ymmärrettävää, että murskaamalla saattaa olla laajoja vaikutuksia kunnassa.

#### 4.4 Eräiden viranomaisten erityislailla muodostuvien valitusoikeuksien perusteet ja tulevaisuus

Käsittelen seuraavaksi tiettyjen viranomaisten erityislailla syntyvää valitusoikeutta tarkemmin. Tarkoitus on tässä osuudessa antaa esimerkkipöytäkirjojen avulla tarkempi kuva, millä perusteella tietyille viranomaiselle annetaan erityislaissa valitusoikeus. Käsittelen luvussa vain muutaman viranomaistahon tarkemmin koska se, riittää perustelujen ja syiden laajuudesta riittävän kuvan. Otan esiin myös ELY-keskuksen kohdalla juuri toteutuneita ja tulevia muutoksia. Tarkoitukseni on antaa kuvaa siitä mihin suuntaan viranomaisen valitusoikeus on menossa. ELY-keskus on tulevaisuustarkastelun kohteena kahdesta syystä: siksi että sillä on ollut ja on laajoja valitusoikeuksia ja koska sen valitusoikeuteen on tapahtunut ja on menossa laajoja muutoksia. Uudistukset perustuvat mahdollisesti tulevaan maakuntahallintoon ja hallituksen tavoitteeseen viranomaisen toiminnan yksinkertaistamisesta.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> KHO: 1996-A-26.

<sup>180</sup> Hallituksen julkaisusarja (2/2016): 78.

#### 4.4.1 ELY-keskuksen valitusoikeus

ELY-keskuksen oikeus valittaa kaava- ja ympäristöasioista johtuu MRL 191§ (5.2.1999/132), VesiL luvun 15 2 § (27.5.2011/587) ja YSL 191§ (27.6.2014/527) antamista erityisäännöksistä. Kaikissa näissä laeissa annetaan asiaa valvovalle viranomaiselle oikeus valittaa hallintopäätöksestä. Hallituksen esityksessä YSL laista ELY-keskuksen oikeus valittaa perustuu lähtökohtaisesti yleiseen ympäristönsuojelun etuun. Tätä viranomaisen valitusoikeutta haluttiin laajentaa muihinkin perusteltuihin syihin, kuten esimerkiksi sellaisiin tilanteisiin, joissa viranomaisten toimivaltajako on asianratkaisuisissa ollut jostain syystä epäselvä.<sup>181</sup> Syynä tälle laajennukselle voidaan osittain nähdä viranomaisen kaksoisasema ympäristöasioissa. Viranomaisen tehtäviin kuuluu sekä laillisuus- että edunvalvontatehtäviä. Laillisuusvalvonnan tehtävänä on valvoa lainsäädännön toteutumista. Edunvalvonta taas tarkoittaa sitä, että viranomaisen toimii laissa määritellyn edun valvovana edustajana. Joissain tilanteissa sama viranomaisen voi toimia samaan aikaan sekä luonnonsuojellisten etujen edustajana, että edustaa jotain muuta yleistä etua, kuten esimerkiksi taloudellista intressiä.<sup>182</sup> Näitä laajan tehtäväalan luomia vastakkaisia intressejä pidettiin jo 90-luvulla ongelmallisina, kun silloisten ympäristökeskusten tehtäviä määriteltiin.

”Alueellisten ympäristökeskusten tehtäväala on paitsi laaja myös monesti luonteeltaan vastakkaisia tehtäviä sisältävä. Esimerkiksi ympäristönsuojelua koskevien erityislakien nojalla alueelliset ympäristökeskukset ohjaisivat ja valvoisivat ilmansuojelun, meluntorjunnan ja jätehuollon toteuttamista, käsitelisivät niitä koskevat ympäristöluvut ja valvoisivat niiden toimeenpanoa. Vesilain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa alueelliset ympäristökeskukset toimisivat vesioikeudellisten hankkeiden suunnittelijoina, rakennuttajina, luvanhakijoina ja valtiolle eri yhteyksissä myönnettyjen lupien haltijoina niihin liittyvine oikeuksineen ja velvolluuksineen, yleisen edun valvojina vesioikeudellisissa lupaprosesseissa ja laillisuusvalvontaa harjoittavina yleisinä valvontaviranomaisina.” (YmVM 14/1994)

Näin monien eri etujen ja intressien ollessa kyseessä haluttiin erikseen painottaa käsittelyn puolueettomuutta lakisäätöissä lupa-asioissa ja muissa näihin rinnastettavissa tehtävissä.

---

<sup>181</sup> HE 214/2013vp: 165.

<sup>182</sup> Mäntylä 2010: 134.

Työjärjestyksessä on erityisesti pidettävä huolta riippumattoman käsittelyn ja ratkaisemisen varmistamisesta.

Huomattavaa vesilain 15 luvussa 2 pykälässä annettavassa viranomaisen valitusosoikeudessa on se, että se ei rajoitu pelkästään ELY-keskuksen valitusosoikeuteen. ELY-keskus valtion viranomaisena kyllä käyttää valitusosoikeutta, mutta vesilaissa mahdollistetaan muillekin viranomaisille valitusosoikeus. Valitusosoikeuden piiriin kuuluvat niin sijaintikunnan kuin myös vaikutusalueiden kuntien viranomaiset. Tämän lisäksi valitusosoikeus kuuluu yleistä etua valvovalle viranomaiselle. Tällainen viranomainen on esimerkiksi kalatalousviranomainen. Yhtä laajalle viranomaismäärälle valitusosoikeus on annettu esimerkiksi ympäristönsuojelulain 191 pykälässä. Valitusosoikeuden olemassaoloon vaikuttaa itse asia ja päätöksen kokonaisvaikutukset<sup>183</sup>. Silloin, jos asialla ja ratkaisulla on vaikutuksia viranomaisen valvomaan etuun, on viranomaisella valitusosoikeus. Edellä mainitulle kalatalousviranomaisen valvomaan etuun voi esimerkiksi vaikuttaa teollisuuden ilmapäästöt. Nämä saattavat vaikuttaa esimerkiksi vesien happamuuteen. Kalatalousviranomaisen tehtäviin kuuluu nimittäin vesistöjen kunnon valvonta. Jos taas ilmapäästöt eivät vaikuta vesistöihin, ei kalatalousviranomaisella ole valitusosoikeutta.<sup>184</sup> Yleistä etua ajavan viranomaisen valitusosoikeuden yhtenä perusteena voidaan nähdä se, että viranomaiset joiden pääasiallinen rooli ei ole toimia ympäristöpuolella, saattavat ratkaisullaan kuitenkin vaikuttaa ympäristöön.<sup>185</sup> On suotavaa pohtia täyttääkö näin laaja valitusosoikeus erityislaille annetun informatiivisuusvaatimuksen. Kuten aiemmin totesin, erityislaille annettua valitusosoikeutta pidetään järjestelmässämme hyvänä, koska se antaa mahdollisuuden rajoittaa ja tarkentaa viranomaisen valitusosoikeuden perusteita yleislain tasolta. Kuitenkin ympäristöasioissa viranomaisen valitusosoikeus riippuu siitä, miten ja mille alueella päätös vaikuttaa. Kuusiniemi on todennut, että varsinkin muulle viranomaiselle annettu valitusosoikeus on rajanvedollisesti haastava<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> Ekroos 2012:55.

<sup>184</sup> Kuusiniemi 2004: Ympäristöoikeus: Ympäristönsuojelu- Ympäristönsuojelulaki- Muutoksenhaku ja päätösten täytäntöönpano- Valitusosoikeus- Viranomaisen valitusosoikeus- Muut viranomaiset.

<sup>185</sup> Ekroos 1998: 280-281.

<sup>186</sup> Kuusiniemi 2004: Ympäristöoikeus: Ympäristönsuojelu- Ympäristönsuojelulaki- Muutoksenhaku ja päätösten täytäntöönpano- Valitusosoikeus- Viranomaisen valitusosoikeus- Muut viranomaiset.

#### 4.4.2. ELY-keskuksien tehtävien ja valitusoikeuden muuttuminen

Tämän hetkiselällä pääministeri Juha Sipilän hallituksella on yhtenä kärkihankkeena normien purku ja sääntelyn sujuvoittaminen. Tavoite on turhien normien purku ja hallinnollisen taa-kan keventäminen. Yhtenä osana tätä hanketta on viranomaisten keskinäisten valitusmäärien minimoiminen.<sup>187</sup> Tämä näkyy esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain muutoshankkeissa. Ennen vuoden 2017 muutosta MRL 191 § mahdollisti kaava-asioissa ELY:lle valitusoikeuden. Ympäristöviranomaisille haluttiin antaa vanhassa laissa laajempi valitusoikeus, joka perustui ratkaistavaan asiaan eikä vain rajoittaa valitusoikeutta yleisen edun näkökulmaan. Yleislain mukaan viranomaisen valitusoikeus tulee vain julkisen edun perusteella.<sup>188</sup> Perustelut valitusoikeudelle olivat aikaisemmin tässä luvussa muiden lakien yhteydessä käsiteltyjen syiden mukaisia. Lain alkuperäisiä tarkoituksia on ollut ympäristöä huomioonottavampi rakentaminen.<sup>189</sup> Valitusoikeus tuli valtion viranomaiselle valvontakeinoksi, kun yleiskaavan ja asemakaavan vahvistamisjärjestelmä poistettiin edellisen MRL:n tullessa voimaan.<sup>190</sup> ELY-keskuksen tehtäviin nykyisessä MRL:n 18 §:ssä määriteltiin valvoa, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa maankäytössä otetaan huomioon alueiden käytölle asetetut tavoitteet. Tätä tehtäväkenttää lainuudistushankkeessa haluttiin rajoittaa ja yksinkertaistaa.

Ympäristöministeriössä oli tehty syksystä 2015 alkaen lainvalmistelua, jolla oli tarkoitus selvittää ja helpottaa kaavoituksen- ja rakentamisen lupaprosesseja. Lainvalmistelun pohjalta uudistettiin Maankäyttö- ja rakennuslakia. Osana tätä lainvalmistelua tarkasteltiin ELY-keskusten tehtävien ja valitusoikeuden rajaamista.<sup>191</sup> Ympäristöministeriön ehdotuksessa tehtävien rajoituksen tarkoitus oli kohdistaa ELY-keskuksien voimavaroja vain valtakunnallisesti

---

<sup>187</sup> Hallituksen julkaisusarja (2/2016): 78.

<sup>188</sup> HE 101/1998 vp: 122.

<sup>189</sup> HE 101/1998 vp: 122.

<sup>190</sup> HE 101/1998 vp: 67.

<sup>191</sup> Ympäristöministeriö Lausuntoyhteenveto: 1.



ja maakunnallisesti merkittäviin kaavoihin. Uudistuksella oli tarkoitus helpottaa kaavoitusratkaisujen tekemistä kunnissa ja vähentää ELY-keskuksien työmäärää. Päämääränä oli rajata ELY-keskuksien valitusoikeutta vastaamaan tarkemmin ELY-keskuksien tehtäväkenttää.<sup>192</sup> Luonnoksessa tämä esitettiin tehtäväksi niin että, MRL 191 §:ä ELY-keskus nimeltä mainittuna poistetaan. Näin ELY-keskuksen valitusoikeus rajattaisiin selkeämmin toimialaan kuuluviin ratkaisuihin. Samalla MRL 18 §:ssä ELY-keskuksien tehtäväkenttä rajoitettaisiin koskemaan vaikutuksiltaan valtakunnallisia ja merkittäviä maakunnallisia asioita. Samalla tavalla rajoitettaisiin ELY-keskuksien valitusoikeutta MRL 192 §:ssä ja 193 §:ssä koskemaan vain valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä ratkaisuja. Tällöin poistuisi esim. nykyisessä MRL 192 §:ssä mahdollistettu ELY-keskuksien valitusoikeus maisematyölupiin. Tuota valitusoikeutta ei uudistuksen jälkeen nähtäisi tarkoituksenmukaisena.<sup>193</sup> Maisemantyö on maanrakennuksessa tapahtuvaa maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista ja muuta luonnon suhteita muuttavaa työtä. Tällainen työ on tietyillä kaava-alueilla luvanvaraista. Esimerkiksi yleiskaavassa saattaa olla toimenpiderajoituksia jotka velvoittavat hankkimaan maisematyöluvan.<sup>194</sup>

Uudistusluonnos oli käynyt lausuntokierroksella ja uudistuksien kannatus ja vastustus oli lausunnoissa vaihdellut. Lausunnon antaneet maakunnat ja kunnat olivat suurimmalta osin suhtautuneet ehdotettuihin uudistukseen positiivisesti. ELY-keskukset, Museovirasto ja Liikennevirasto eivät kannattaneet uudistuksia. Tärkeimpänä kuitenkin pidän itse sitä, etteivät korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet kannattaneet muutosta.<sup>195</sup> Korkein hallinto-oikeus on tuonut lausunnossaan esiin, että ELY-keskusten valitukset ovat määrällisesti pysyneet maltillisina ja menestyneet hyvin. Nämä ovat siis olleet julkisten intressien valossa sellaisia ratkaisuja, joihin on ollut tarvetta antaa jatkovalitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viranomaisen valitusoikeus on hallintoprosessin keskeisiä perusrakenteita

---

<sup>192</sup> Ympäristöministeriö 22.6.2016: 24.

<sup>193</sup> Ympäristöministeriö 22.6.2016: 35.

<sup>194</sup> Hollo 2009:367.

<sup>195</sup> Ympäristöministeriö lausuntoyhteenvedo: 5—6.

ja se turvaa yhteiskunnallisten intressien toteutumista osana lainalaisuusvalvontaa. Ongelmalliseksi uudistuksessa nostettiin myös se, että mikäli viranomaisen valitusoikeus koskee valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittäviä rakennuksia, niin tuomioistuimen pitää määritellä ensin mikä on merkittävä rakennus. Vasta tämän jälkeen voidaan arvioida, onko asiassa ELY-keskuksella valitusoikeus. Tämä puolestaan lisää tuomioistuimen työmäärää ja hidastaa käsittelyä.<sup>196</sup>

ELY-keskuksen valitusoikeutta rajoitettiin edellä ehdotetun mukaisesti 1.5.2017 voimaan astuneella MRL lain muutoksella. Eli MRL:n 191 § on poistettu ELY-keskuksen mainitsemisen nimeltä ja on vain ilmoitettu, että viranomaisella on sen hänen toimialaansa kuuluessa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksyvistä päätöksistä. Samalla pykälä 192 § joka koskee rakennus- ja toimenpidelupapäätöksiä sekä maisematyölupa- ja purkamislupapäätöksiä ja niissä olevaan valitusoikeutta on muutettu. Nyt ELY-keskuksella ei ole valitusoikeutta kuin vain niissä tilanteissa, että esim. purkamispäätös on valtakunnallisesti merkittävä.

Ideana lain yksinkertaistaminen ja normien purku ovat hyviä tavoitteita. Uudistuksessa jonka maankäyttö- ja rakennuslaki koki olisi kuitenkin mielestäni pitänyt ottaa huomioon se, että ELY-keskuksella on rooli laillisuuden ja ympäristöoikeuksien valvojana. ELY-keskuksella on siis luonnon etua ajatellessa tärkeä valvontarooli. Tässä mielessä ELY-keskuksen nimen poistaminen laista tuntui turhulta. Koska niin kuin lakiesityksessä tuodaan esille, ELY-keskuksella saattaa olla valitusoikeus esim. kaava asioissa muista tehtävistään johtuen.<sup>197</sup> Samalla tässä muodossa lain informatiivisuus liittyen valitusoikeuden informaatiovaatimukseen on kärsinyt. Erityislailla on nimenomaan tarkoitus selkeyttää ja säätää mahdollisimman tyhjentävästi valitusoikeuden rajat. Niin kuin edellä KHO totesi, uudistuksen sanamuoto avaa uusia tulkintakysymyksiä, jotka itsessään hidastavat tuomioistuimen käsittelyä. Tämä taas on normien purku kärkihankkeen tavoitteiden vastaista. Hallinto-oikeudet toivat esiin myös sen,

---

<sup>196</sup> Ympäristöministeriö lausuntoyhteenvedo: 38.

<sup>197</sup> HE 251/2016 vp: 47.

että rajaamalla valitusoikeuden vain valtakunnalliselle ja maakunnalliselle tasolle, voi paikallisia vaikutuksia omaavien ratkaisujen materiaallinen ja oikeudellinen laatu heikentyä. Paikallistason ratkaisujen laatu voi mahdollisesti heikentyä, jollei ELY voi valvo niitä. Lausunnoissa tuotiin esille myös se, onko valitusoikeudellisessa kysymyksessä edes todellinen ongelma, kun näitä valituksia tehdään harvoin, mutta menestyksekkäästi. Oikeuskäytäntö näyttäisi osoittavan, että valitusoikeuden puolelta ELY-keskusten valitusoikeudet olivat toimivia.<sup>198</sup> Mielenkiintoista on kuitenkin tässä muutoksessa se, että vaikka asiantuntijalausunnoissa tuotiin esiin epäkohtia lain muutosehdotuksessa näitä epäkohtia ei ole korjattu, vaan samat ongelmat joista tuomioistuimet ovat huomauttaneet lainvalmisteluvaiheessa esiintyvät valmiissa muutoksessa. Tästä herää kysymys kuinka paljon lainvalmistelussa itse asiassa kuunnellaan asiantuntijoita. Varsinkin korkeimman hallinto-oikeuden huomioiden sivuuttaminen on kyseenalaista. Tuomioistuimet ja varsinkin korkeimmat tuomioistuimet edustavat korkeinta tuomiovaltaa ja antavat paljon ratkaisuja lain tulkinnan näkökulmasta. Tässä mielessä korkeimman hallinto-oikeuden huomioiden olisi pitänyt ottaa vahvemmin laissa ja sen esitöissä huomioon merkittävää rakennusta määritellesä.

Nyt merkittävää rakennusta lain esitöissä määritellään rakennusperinnön inventointien ja muiden asiantuntijalausuntojen kautta. Rakennusperinnön inventoinnit eivät anna tyhjentävää kuvaa rakennuksen merkittävyydestä, vaan muilla asiantuntijalausunnoilla voidaan todeta rakennus, jota ei ole inventoitu, merkittäväksi<sup>199</sup>. Perustelut merkittävän rakennuksen määritelmälle pohjautuvat rakennussuojelusta annettuun lakiin ja sen esitöihin<sup>200</sup>. Asiantuntijalausunnolla tässä tarkoitetaan Museoviraston antamamaa lausuntoa<sup>201</sup>. Oikeuskäytännössä huomaamme kuitenkin, että termin merkittävä rakennus määritelmä on vaihdellut. Tämä on näyttäytynyt esim. Museoviraston saaman valitusoikeuden vaihteluna tapausten välillä. Museovirastolla ei suoraan MRL:n mukaan ole valitusoikeutta, vaan sille syntyy valitusoikeus vain yleisen julkisen edun näkökulmasta normaalisti HLL:n 6 § toisen momentin

---

<sup>198</sup> Ympäristöministeriö lausuntoyhteenvedo: 38—39.

<sup>199</sup> HE 215/2016 vp: 48.

<sup>200</sup> HE 101/2009 vp: 16–17.

<sup>201</sup> HE 101/2009 vp: 17.

mukaan. Ympäristöviranomaisilla (ELY-Keskus) vastavuoroisesti on valitusoikeus MRL:n mukaan. Tästä on syntynyt tilanne, jossa varsinkin jatkovalitusoikeuden kohdalla Korkeimman hallinto-oikeuden linja Museoviraston valitusoikeuden ja sitä kautta rakennuksen merkittävyyden arvioinnissa on vaihdellut. Verrataan vaikka kahta seuraavaa päätöstä.

Tässä tapauksessa ympäristövirasto oli myöntänyt kulttuurihistoriallisesti merkittävään saareen poikkeusluvan loma-asunnon rakentamista varten. Museovirasto oli siirtänyt sopimuksella Maakuntamuseolle kulttuuriperinnönsuojelun alueella. Maakuntamuseo valitti lupapäätöksestä ja korkein hallinto-oikeus katsoi julkisen edun ja Museoviraston kulttuuriperinnön suojelutehtävän perusteella, että Maakuntamuseolla oli valitusoikeus. Äänestyspäätös 4-1 (KHO: 01.03.2000/413)

Toisessa tapauksessa kunnan rakennustarkastaja oli tehnyt rakennuksen purkupäätöksen, jossa purettiin kirkon kylältä rakennus. Alueella oli voimassa myös ympäristökeskuksen vahvistama asemakaavan muutos. Rakennus sijaitsi kulttuurihistoriallisesti merkittävällä alueella. Hallinto-oikeus oli sitä mieltä että, rakennus oli selvitysten ja asiantuntijalausuntojen pohjalta merkittävä ja näin viranomaisella oli tässä tilanteessa valitusoikeus. Asia päättyi korkeimpaan hallinto-oikeuteen kunnan valituksesta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tuomioistuin tuli siihen tulokseen, että hallinto-oikeuden ratkaisu on virheellinen, eikä rakennus ole sillä tavalla merkittävä, että viranomaiselle olisi syntynyt valitusoikeus. Äänestysratkaisu 3-2 (KHO: 2006:96)

Ensimmäisestä tapauksesta näemme, että Museovirastolle voi syntyä valitusoikeus rakennuksen merkittävyyden pohjalta. Tässä tapauksessa tuomioistuin on tehnyt kokonaisarvion, jossa rakennus on nähty merkittävänä. Jälkimmäinen tapaus osoittaa hyvin kuinka haastavaa merkittävän rakennuksen määrittäminen voi olla. Hallinto-oikeus oli määritellyt valitusoikeutta ratkaistessaan asian niin, että rakennus on merkittävä annettujen lausuntojen perusteella. Korkein hallinto-oikeus taas katsoi, ettei Museovirastolla ole valitusoikeutta yleisen edun perusteella. MRL:n taas ei sisällä erityissäännöstä Museoviraston valitusoikeudesta, vaikka rakennussuojelun näkökulmasta purkupäätökset ovat merkittäviä ratkaisuja. Juuri tähän tarttuvat KHO:n äänestysratkaisussa eriävän mielipiteen jättäneet tuomarit. He näkivät että, ensiksi on epä johdonmukaista, ettei Museovirastolla ole MRL:n mukaan valitusoikeutta rakennuksien purkupäätöksiin, kun Museoviraston tehtävä on suojella merkittäviä rakennuksia. Eriävän mielipiteen jättäneet tuomarit näkivät, että tapauksessa kyseessä oleva rakennus on merkittävä rakennus ja näin ollen Museovirastolla on valitusoikeus. He siis yhtyivät hal-

linto-oikeuden kantaan valitusoikeudesta. Nämä kaksi tapausta osoittavat sen, kuinka haastavaa tuomioistuimien on saada yhtenäistä linjaa merkittävälle rakennukselle. Molemmissa tapauksissa Museovirasto oli linjannut lausunnoissaan kohteet merkittäviksi, eli asiantuntijan mielestä kyseessä oli merkittävä rakennus. Näin ollen korkeimman hallinto-oikeuden huoli termin vaikeasta määrittelemisestä ja siitä, että tämä voi pitkittää oikeusprosesseja, on perusteltu.

#### 4.4.3 Ympäristöön liittyvän valitusoikeuden tulevaisuus.

Kuten edellä kerroin, on yksi hallituksen kärkihankkeista viranomaisjärjestelmän ja lainsäädännön selventäminen. Tähän linkittyy osittain myös maakuntauudistus. Selventämisen näkökulmasta valtiovalta suunnittelee ELY-keskuksien lakkauttamista ja niiden korvaamista Luova-virastoilla ja ELY:n tehtävät jaetaan uuden Luovan ja uuden maakuntahallinnon välillä. Luova on lyhenne Valtion lupa ja valvontavirastolle. Luovaan on tarkoitus yhdistää lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä aluehallintovirastoista, ELY-keskuksista, KEHA-keskuksesta, Valvirasta ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksesta. Luovan on tarkoitus aloittaa toimintansa vuonna 2020. Tämä tietysti sillä olettamuksella, että maakuntauudistuksen suunniteltu aikataulu pitää.<sup>202</sup> Maakuntahallinnolle lakkautettavien virastojen tehtävistä on siirtymässä seuraavat tehtävät: ympäristöterveydenhuollon, *aluekehittämisen, alueiden käytön ohjauksen ja suunnittelun*, elinkeinojen edistämisen, maatalous- ja viljelijäntukihallinnon, maatalous- ja turkistarhayrittäjien lomituksen, vesivarojen käytön ja hoidon, vesien- ja merenhoidon, rakentamisen ohjauksen, kulttuuriympäristön hoidon, maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisen, ympäristötiedon tuottamisen ja jakamisen tehtävät sekä uusille maakunnille lain perusteella annettavat muut alueelliset palvelut<sup>203</sup>. Ympäristön näkökulmasta tämä esiintyy esim. niin, että maakuntakaavoitus siirtyy maakuntaliitoilta maakuntahallinnolle.<sup>204</sup> Valtion vastuulle taas kuuluisi oikeusvaltion periaatteiden ylläpitäminen ja kehittäminen, perusoikeuksien turvaaminen ja arviointi, turvallisuustehtävät, kansainväliset ja valtakunnalliset

---

<sup>202</sup>Valtioneuvosto 2018: Mikä on valtion lupa ja valvontavirasto Luova.

<sup>203</sup> HE 15/2017 vp s. 42.

<sup>204</sup> HE 15/2017 vp s. 132.

yleiset tehtävät sekä yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvominen. Näitä tehtäviä valtion edustajana hoitaa sitten perustettava Luova.<sup>205</sup> Koska esimerkiksi vastuu ympäristöstä on perusoikeus (perustuslaki 20 §) tulee Luovan tehtäviin kuulumaan myös ympäristöoikeudellisia tehtäviä. Käytännössä Luovan tehtävät tulevat koostumaan: sosiaali- ja terveysalan tehtävistä, opetus- ja kulttuurialan-, ympäristötehtävistä ja työsuojeluhallinnosta. Tehtävistä ja niiden laajuudesta Luovan osalta määrättäisiin aina erityislaitilla. Luovalle siirtyisi luonnonsuojelulain 63 § mukainen ELY-Keskuksen valitusoikeus. Tämän lisäksi Luovalle siirtyy merkittävän rakennuksen purkamispäätöksen valitusoikeus. Muuten Luovalle ei siirry valitusoikeuksia, mutta sillä voi olla monissa asioissa luonnonsuojelullisten perusteiden nojalla valitusoikeus esim. monessa maankäyttö- ja rakennuslain piirissä olevassa asiassa.<sup>206</sup>

Esitys on saanut kritiikkiä epäselvästä alueidenkäytön viranomaisasettelusta. Mäkinen tuo esille sen, että maakuntaudistusta koskevassa laissa Luovalle annetaan hyvin sektoroidut valvontaoikeudet ja valitusoikeudet, vaikka sen tehtäviin kuuluu esim. päätösten perustellaillinen turvaaminen. Varsin huomattava puute valitusoikeudessa on maankäytön ja rakentamisen asioissa. Luova virastolle ei olla antamassa edes ELY-keskuksen nykyisiä rajattuja valitusoikeuksia, vaan niitä ollaan rajaamassa entisestään. Laki ei Mäkisen mukaan kunnolla määrittele valtionhallintoon toimivaltaista alueidenkäytön viranomaista. Näin ollen toimivaltojen selventyminen ei toteudu. Mäkisen mukaan valitusoikeuksia maankäytössä pitäisi laajentaa joko Luovan tai ympäristöministeriön tasolla. Yksinkertaistaen joko Luovasta tehdään selkeä alueidenkäytön viranomainen ja sille annetaan tähän tehtävään riittävä toimivalta ja valvontakeinot valitusoikeuden muodossa. Toinen vaihtoehto on se, että ympäristöministeriö alkaa uudelleen suorittamaan yksittäistapaustasolla valvontaa, ja siitä tehdään alueidenkäytön laaja-alainen viranomainen.<sup>207</sup> Itse olen Mäkisen kanssa samaa mieltä ja näen että maakuntaudistuksen lakipaketissa ei ole selkeytetty tarpeeksi alueellisen viranomaisen tehtäväkenttää. Tällaisenaan tehtävät jakautuvat Luovan ja uusien maakuntien välille, eikä kenellä-

---

<sup>205</sup> HE 15/2017 vp s. 157.

<sup>206</sup> HE 15/2017 vp s. 157 ja Mäkinen 2018: 12.

<sup>207</sup>Mäkinen 2018: 35—36.

kään ole laajaa valvontavelvollisuutta tai valvontaan vaadittavia työkaluja ympäristökysymyksissä. Koska ympäristö on perusoikeus, on erityisen tärkeää, että alueellinen ympäristövalvonta on selkeää ja tehokasta. Minun mielestäni tämän suunnitellun uudistuksen lähtökohdista loogisinta olisi antaa tämä valvontatehtävä Luovalle. Mäkisen esiin nostama vaihtoehto ympäristöministeriöstä valvojana ei minunkaan mielestäni ole täysin toimiva. En näe, että ministeriön tehtävissä halutaan palata ajassa taaksepäin, jolloin ministeriö teki ratkaisuja ja valvontaa yksittäisten asioiden tasolla. Näin ollen ministeriö ei voi toimia valtakunnallisena alueviranomaisena, joten ainoa vaihtoehto on, että tehtävä annetaan Luovalle. Selvää on se, että maakuntauudistuksen lakipaketissa pitäisi viranomaisen valitusoikeutta arvioida uudelleen.

#### 4.4.4 Viranomaisen erityislailailla syntyvä valitusoikeus Maahanmuuttoviraston tapauksessa

Toinen esimerkki erityissäännöksellä annetusta valitusoikeudesta on ulkomaalaislain antama valitusoikeus Maahanmuuttovirastolle. Maahanmuuttoviraston tehtäviin kuuluu käsitellä ja ratkaista maahan tuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita. Maahanmuuttovirasto on sisäministeriön alainen virasto. Maahanmuuttovirasto tekee paljon yhteistyötä rajavartiolaitoksen ja poliisin kanssa asioiden ratkaisemisessa.<sup>208</sup> Ulkomaalaislain 67 § (30.4.2004/301) mukaan Maahanmuuttoviranomainen myöntää oleskeluluvat. Ulkomaalaislain 116 § mukaan Maahanmuuttovirasto päättää myös maahan-tulijan pakolaisaseman ja siihen liittyvän suojelun loppumisesta. Ulkomaalaislain mukaan lähes kaikki maassa oleskelemispäätökset, niiden eri muodoissaan, tekee Maahanmuuttovirasto. Samoin maasta poiston ratkaisee Maahanmuuttovirasto. Poliisi ja Rajavartiolaitos voivat ulkomaalaislain 151 § mukaan poistaa omalla päätöksellään ulkomaalaisen maasta kolmen kuukauden ajan maahan saapumisen jälkeen. Näin tilanteissa, joissa ulkomaalaisen maassaoloehdot eivät täyty. Kolmen kuukauden jälkeen poistopäätöksen tekee Maahanmuuttovirasto. Poliisin tai Rajavartiolaitoksen korkealla viranomaisella on oikeus tehdä säilöön-ot-topäätöksiä, silloin kun ne ovat tarpeen, esim. maasta poistamispäätöksen täyttämistä varten.

---

<sup>208</sup> Helminen 2012: 368.

Säilöönottopäätös on kuitenkin pikimmiten tuotava käräjäoikeuden käsittelyyn, jotta säilöönoton tarpeellisuus voidaan varmentaa.<sup>209</sup> Niin kuin näimme, Maahanmuuttovirasto tekee paljon laajemmalla alueella ulkomaalaislain piirissä olevia päätöksiä. Näin ollen ei ole yllättävää, että viranomaisiksi jolle valitusoikeus on ulkomaalaislaissa annettu, on valikoitunut Maahanmuuttovirasto,

Ulkomaalaislain 195§ mukaan Maahanmuuttovirastolla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Maahanmuuttoviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. PL 21§:n tulkintakäytännön huomioden voidaan edellyttää, että valitusoikeus on säädetty nimenomaan eduskunnassa säädetyllä lailla. Sääöksessä täytyy myös yksilöidä, mikä viranomaisen käyttää valitusoikeutta ja missä asioissa. Valitusoikeudesta ei seuraa suoraa viranomaiselle asianosaisasema saman asian ensiasteen hallintomenettelyssä. Asianosaisasemasta hallintomenettelystä ja puhevallasta täytyy säätää erikseen lailla.<sup>210</sup>

Maahanmuuttoviraston oikeutta valittaa perustellaan lain esitöissä sillä, ettei virastolle synny muille hallintopäätöksille tyypillistä kaksiasiansuuhdetta. Näin ollen Maahanmuuttovirasto ei ole asiaa käsitellessään muutosta hakevan ulkomaalaisen muodollinen vastapuoli. Maahanmuuttoviraston valitusoikeudella pyritään estämään tilanteet, joissa Maahanmuuttovirasto joutuisi käsittelemään asian uudestaan. Esimerkkinä ovat tilanteet, joissa hallintotuomioistuimen päätös saattaisi perustua esim. vääriin tietoihin. Valitusoikeuden puuttuminen jättäisi Maahanmuuttovirastolle mahdollisuuden päättää asian uudelleen samalla lailla, jolloin päädyttäisiin uuden päätöksen mukana uudelle tuomioistuin kierrokselle. Maahanmuuttoviraston muutoksenhaku edellyttää valitusluvan saamista. Viranomaisen muutoksenhaku mahdollisuus takaisi sen, että asiassa voitaisiin nopeammin antaa oikeisiin tosiseikkoihin perustuva lopullinen päätös nopeammin.<sup>211</sup> Vastaavaa valitusoikeutta ei ole säädetty muille viranomaisille, vaikka päätöksiä tekevät Maahanmuuttoviraston lisäksi muun muassa poliisi ja rajatarkastusviranomainen. Vain Maahanmuuttovirastolla on oikeus hakea hallinto-oikeuden

---

<sup>209</sup> Helminen 2012: 380.

<sup>210</sup> Aer 2006: 37.

<sup>211</sup> HE 28/2003 vp: 235.



päätökseen muutosta.<sup>212</sup> Tämä on ymmärrettävää koska, Maahanmuuttovirasto tekee eniten ulkomaalaislain mukaisia päätöksiä näistä viranomaisista.

#### 4.4.5 Tulliasiamiehen valitusoikeus erityislaila säädettyinä

Olen edellä todennut, että valitusoikeutta valtion puolesta Tullin päätöksistä käyttää Tulliasiamies. Tullilain 88.2 § mukaan tulliasiamies voi vaatia oikaisua kolmesta syystä. Ensimmäinen peruste on, kun hän katsoo, että se on lain yhtenäisyyden näkökulmasta tarpeellista. Toinen vaihtoehto on se, että kyseessä on taloudellisesti niin merkittävä ratkaisu, että valitus on perusteltu. Kolmas vaihtoehto on se, että valtion oikeudenvallvonta sitä muuten vaatii. Laissa annetut perusteet tulliasiamiehen valitusoikeudelle muistuttavat paljon Veronsaajan oikeudenvallvontayksikön valitusoikeuden perusteita. Tämä ei ole yllättävää, koska Tulli tekee paljon päätöksiä jotka koskevat veroja. Samoilla perusteilla tulliasiamies voi valittaa hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen (TulliL 89 § ja 90 §). Tulliasiamiehen valitusoikeus on ollut jo tullilain aikaisemmassa muodossa (TulliL 1466/1994). Tullilain aikaisemmassa versiossa oli lain 37 § jossa valitusoikeus tulliasiamiehelle mahdollistettiin. Tulliasiamiehen valitusoikeus on siis mahdollistettu lainsäädännössä jo kauan. Tähän pitkään käytäntöön vetoaa myös hallintovaliokunta lausunnossaan, jossa valiokunta kannattaa viranomaiselle annettavaa valitusoikeutta TulliL nykyiseen versioon. Hallintovaliokunta näki, että viranomaisella suotava valitusoikeus on perusteltua koska muun muassa tulliverotusta koskeva lainsäädäntö on niin monimutkaista. Tämän lisäksi valiokunnan mielestä tulliverotuksessa on tullivelkasuhteen erityispiirteet huomioon ottaen sellaisia piirteitä, että viranomaisen valitusoikeus on perusteltua.<sup>213</sup> Perustuslakivaliokunta otti kantaa Tulliasiamiehen valitusoikeuteen nykyistä lakia säädettäessä. Perustuslakivaliokunta nosti esiin sen, että lähtökohtaisesti erityislaila säädettyään valitusoikeuteen pitää suhtautua negatiivisesti ja pidättyvästi. Tässä tilanteessa valiokunta kuitenkin näki, että viranomaisella voisi olla valitus-

---

<sup>212</sup> Aer 2006: 38.

<sup>213</sup> HaVM 5/2016: 17.

oikeus, jos sitä rajoitettaisiin koskemaan tapauksia, joissa esim. lainkäytön yhtenäisyyskysymysten tai tulliverotuksellisten kysymysten katsotaan vaativan viranomaisen valitusoikeuden.<sup>214</sup>

Se miksi Tullin valitusoikeutta käyttää erillinen tulliasiamies, eikä tulliviranomainen, on perusteltu seuraavalla tavalla. Tulliasiamiehen asema valituksen tekemänä viranomaisena on perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattujen hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta asiallinen. Silloin kun asiamies on käytössä, niin muutoksenhakuoikeutta ei käytä päätöksen tehneen viranomaisen piirissä oleva virkamies. Tämän takia perustuslakivaliokunta haluaa myös kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että tulliasiamiehen aseman täytyy olla itsenäinen päätöksentekijä Tulliin nähden.<sup>215</sup>

Aikaisemmin tässä luvussa käsitelty Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö ja tulliasiamies ovat siis esimerkkejä asiamiehelle siirretystä viranomaisen valitusoikeudesta. Perustuslakivaliokunnan lausunto antaa ymmärtää, että hyvän hallinnon näkökulmasta on parempi, jos viranomaisen valitusoikeutta käyttää viranomaisesta irrallinen asiamies.<sup>216</sup> Tästä näkökulmasta on mielenkiintoista, ettei asiamiestapaa käytetä kaikkialla erityislaililla annetuissa viranomaisen valitusoikeuksissa. Olisiko esim. aiheellista että ympäristölainsäädännön puolella olisi asiamies, joka käyttäisi valitusoikeutta viranomaisena. Näin saataisiin myös vahvistettua viranomaisen asemaa vain asian ratkaisijana.

---

<sup>214</sup> PeVL 10/2016: 5—6.

<sup>215</sup> PeVL 10/2016: 6.

<sup>216</sup> PeVL 10/2016: 6.

## 5. LOPPUPÄÄTELMÄT

### 5.1 Työssä tehdyt huomiot

Valitusoikeus on oikeusjärjestelmämme tärkein jälkikäteisen oikeusturvan työkalu. Tämä on myös se syy, miksi se on suojattu Suomessa perustuslailla (PerustusL 21§). Oikeusturvan tehtävä on taata oikeussubjekteille heille kuuluvat oikeudet ja varmistaa hallintopäätöksien lainmukaisuus. Se, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa, on yksi yhteiskuntamme toimivuuden kulmakivistä ja tuomioistuinjärjestelmällä pystymme valvomaan viranomaisen toiminnan ja päätösten lainmukaisuutta. Hallintotuomioistuihin valitetaan yleensä viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä. Hallintopäätöksellä yleensä annetaan päätöksen kohteelle oikeuksia ja velvollisuuksia.

Tämän työn aiheena on ollut se, milloin viranomaisella voi viranomaisasemassaan olla valitusoikeus. Lähtökohta on se, ettei viranomaisella ole valitusoikeutta omasta päätöksestään tai toisen viranomaisen päätöksestä. Viranomaisella ei Suomessa ole asianosaisasemaa. Suomessa viranomaisen asema tuomioistuimessa nähdään heikkona kaksiasiansaissuhteena. Heikkouden takana on ajatus, ettei viranomaista haluta asettaa muutoksenhakijan suoraksi vastapuoleksi. Viranomaiselle ei haluta antaa asianosaisasemaa. Tarkoitus on, että viranomainen nähdään vain oikeussubjektin hallintopäätöksen ensiasteen ratkaisijana. Tällöin suhde on heikko, koska viranomaisella on oikeus esim. antaa lausunto tuomioistuimelle ratkaistavana olevassa asiassa. Viranomainen edustaa lausuntonsa avulla tekemäänsä päätöstä ja näin toimii heikosti valittajan muodollisena vastapuolena. Viranomaisella ei lähtökohtaisesti kuitenkaan ole esim. jatkovalitusoikeutta alemman hallintotuomioistuimen päätöksestä. Näistä syistä johtuen viranomaisen asemasta yleisesti hallintotuomioistuimessa puhutaan heikkona kaksiasiansaissuhteena.

Suomen heikko viranomaisen kaksiasiansaissuhde eroaa esim. Ruotsin hallintojärjestelmästä. Ruotsissa viranomainen on heti ensimmäisestä tuomioistuinasteesta alkaen normaai-

lissa asianosaisasemassa. Näin ollen esimerkiksi viranomaisen saa Ruotsissa valittaa tuomioistuimen päätöksestä seuraavaan tuomioistuinasteeseen. Samankaltainen viranomaisen suora asianosaisasema tekemäänsä päätökseen on myös käytössä muissakin Euroopan maissa. Suomen heikko kaksiasianosaissuhdemalli on poikkeuksellinen kansainvälisessä vertailussa.

Lähtökohtaisesti Ruotsin malli viranomaisen valitusoikeudesta on selvempi kuin viranomaisen heikko kaksiasianosaissuhde Suomessa. Selvemmän ruotsalaisen järjestelmän on myös nähty nopeuttavan tuomioistuin käsittelyä ja selventävän viranomaisen asemaa ja roolia. Viranomaisen pystyy Ruotsin mallissa tuomaan oman näkemyksensä vahvemmin esille. Tämän taas voidaan nähdä parantavan valituksen alaisten asioiden tosiseikkojen selventämistä. Heikolla kaksiasianosaissuhteella on kuitenkin puolensa. Se, ettei viranomaisesta haluta nähdä asianosaisen vastapuolena, vahvistaa viranomaisen asemaa hallintoasian ratkaisijana. Heikko kaksiasianosaissuhde estää määrättyyn pisteeseen asti asianosaisen ja viranomaisen vastakainasettelua. Samalla se painottaa hallintoprosessin puolueettomuutta ja objektiivisuutta. Suomen heikossa kaksiasianosaissuhteessa on kuitenkin kehitettävää. Tällä hetkellä viranomaisen asemaa tuomioistuimessa voidaan pitää vähän sekavana. Mielestäni on myös kiinnostava huomiota siihen, miten Suomen järjestelmässä viranomaisen saa tehokkaasti tuoda mielestään relevantit tosiseikat esiin tuomioistuimessa.

HLL 6.2 § mukaan viranomaisella voi olla valitusoikeus, jos yksi laissa yksilöidystä kolmesta perusteesta täyttyy. Nämä kolme syytä valitusoikeudelle ovat: viranomaisella on tavallinen asianosaisasema, viranomaisen valitusoikeus on julkisen edun näkökulmasta perusteltua tai viranomaiselle on annettu valitusoikeus erityislain säädöksellä. Edellä kerroin, ettei viranomaisella tavallisesti ole asianosaisasemaa. Mikä siis on tämä asianosaisasema, johon laissa viitataan? Vaikka viranomaisella ei ole suoraan tekemäänsä päätökseen asianosaisasemaa, voi viranomaisen olla päätöksen kohteena sellaisella tavalla, että asianosaisasema syntyy. Tällainen tilanne voi syntyä esim. kunnan viranomaiselle, jos kunta omistaa maa-alueita ja toisen viranomaisen päätös koskee kyseisiä maa-alueita. Tämä osa-alue viranomaiseen valitusoikeudesta on helpompi hahmottaa, vaikka tilanteet joissa viranomaisen valitusoikeus tu-

lee tämän periaatteen mukaan, ovat harvinaisempia kuin muilla perusteilla. Omasta mielestäni voidaan myös argumentoida sen puolesta, ettei näissä tilanteissa ole kyse viranomaisen valitusoikeudesta. Ei ainakaan niin vahvasti viranomaisen viranomaisasemaan perustuvasta valitusoikeudesta. Valitusoikeus tulee nimittäin jonkin muun aseman kuin suoraan viranomaisaseman pohjalta. Yllä mainitussa esimerkissä valitusoikeus tulee maanomistaja-aseman pohjalta, ei viranomaisaseman pohjalta. Näin on siitakin huolimatta, että valitusoikeutta käyttää viranomainen.

Yleislaissa säädetty valitusoikeus julkisen edun pohjalta on monimutkaisempi määrittää. Työssäni tuon esille, ettei julkiseksi eduksi riitä pelkkä taloudellinen etu tai se, että viranomainen ylläpitää rekisteriä tai se että viranomaisella on alaansa liittyvä yleinen valvonta-tehtävä. Julkisen edun pitää olla sidottu johonkin laaja-alaiseen oikeuteen, joka on kansalaisille suotu. Viranomainen, joka valvoo tätä etua, voi saada valitusoikeuden joko toisen viranomaisen päätökseen tai hallinto-oikeuden ratkaisuun. Julkisen edun näkökulmasta, esim. Perustuslailla kansalaisille annetut oikeudet voidaan nähdä sellaisina, että viranomaiselle syntyy valitusoikeus. Julkista etua ei kuitenkaan ole määritelty laissa tai sen esitöissä tyhjentävästi. Tämän takia julkisen edun määrittelemisen jää oikeuskäytännön ja sitä kautta tuomioistuimien tulkinnan varaan. Julkisen edun tulkinta voi vaihdella tilanteen mukaan eri tuomioistuimissa. Tämän takia mielestäni ei voida tyhjentävästi määritellä, milloin viranomaisella on julkisen edun perusteella valitusoikeus. Tämä tekee sen, ettei viranomainen aina tiedä koska hänellä on oikeus valittaa. Tämä johtaa siihen, että viranomainen joutuu oman harkintansa pohjalta valittamaan ja niin sanotusti kokeilemaan tuomioistuimessa onko hänellä valitusoikeutta. Tämä taas voidaan nähdä turhana tuomioistuinjärjestelmän kuormittamisena.

Tähän liittyen HLL:sta on menossa uudistamisprosessi, jossa Hallintolainkäyttölaki aiotaan korvata uudella lailla. Lain uudistamista perustellaan esimerkiksi sillä, että Hallintolainkäyttölaki on yli 20 vuotta vanha laki. Uudessa lakiehdotuksessa ei ole havaittavissa juurikaan muutoksia viranomaisen valitusoikeuteen. Peruslähdekohdiltaan viranomaisen valitusoikeus pysyisi uudistuksessa samana. Viranomaisen valitusoikeuden pysymistä hyvin samanlaisena

kuin nykyisessä laissa on perusteltu sillä, että järjestelmä nykymuodossaan on toimiva. Suurimmat muutokset laissa olisivat: pykälä, jossa määritellään laissa käytettävät termit, nykyisen HLL:n 6.2 § mukainen sanamuoto julkisesta edusta korvattaisiin termillä yleinen etu ja samalla uudistuksessa laajennettaisiin viranomaisen valitusoikeutta niin, että valitusluvan saadessaan kuka tahansa viranomainen voi valittaa KHO: n.

Omasta mielestäni lain ikä ei ole hyväksyttävä peruste lakien kokonaismuutokselle. Se että laki on yli 20 vuotta vanha, ei tarkoita sitä, etteikö laki olisi vielä toimiva. Lain muuttamisella täytyy olla vahvempi peruste kuin vain se, että se on vanha. Esimerkiksi se, että järjestelmä josta laki säätää muuttuu perusteellisesti tai laajasti. Muutokset, jota laissa esitetään viranomaisen valitusoikeuden osalta, ovat pieniä. Lakiehdotuksesta saaduista lausunnoissakin todetaan, että HLL:n on toiminut tähän asti hyvin. Minusta on myös mielenkiintoista, että vaikka lakiin on tulossa pykälä, jossa määritellään uudessa laissa käytettävät termit, niin niistä määritellään vain osa. Tässä pykälässä ei siis aiota määritellä keskeistä termiä yleinen etu. Todennäköisesti yleinen etu tulee olemaan sisällöltään hyvin samankaltainen kuin julkisen edun määritelmä on nykyoikeuskäytännössä. Kuitenkin lain uudistamisprosessin yksi päämäärä on lain yksinkertaistaminen ja selventäminen. En näe miten tämä toteutuu lakiehdotuksessa viranomaisen valitusoikeuden osalta. Mielestäni termin vaihtaminen toiseen ei automaattisesti tee uudesta laista selvempää. Sama määrittelyongelma, joka nyt on julkisen edun kohdalla, säilyy yleisessä edussa. Tietysti, koska kyseessä on yleislaki eikä erityislaki, niin ei ole tarkoituksen mukaista tehdä yleislaista niin tarkasti rajattua. Tarkoitus on, että yleislailla mahdollistetaan tuomioistuimille tilannekohtaista harkintaa. Näkemykseni mukaan voidaan sanoa, ettei muutostarvetta nykyisestä käytännöstä ole.

Viranomaisen valitusoikeuden määrittäessä erityislailla, on tilanne kaikkein selvin sen suhteen, onko viranomaisella valitusoikeus vai ei. Laissa joko annetaan viranomaiselle valitusoikeus tai sitten ei. Annettaessa erityislailla viranomaiselle valitusoikeus, pykälää koskee informaatiovelvoitteita. Laista pitää yleisesti ottaen selvästi ilmetä, kenelle viranomaiselle valitusoikeus on annettu ja mistä asioista viranomainen saa valittaa. Viranomaisen valitusoikeutta koskevassa pykälässä pitää myös ilmetä ne perusteet, joilla viranomainen saa valittaa.

Viranomaiselle voidaan erityislailla antaa laajemmat valitusoikeudet, kuin mitä hänelle tulisi yleislain pohjalta. Samaten joissain erityislaeissa on mahdollistettu viranomaiselle valitusoikeus valtion taloudellisen intressin pohjalta. Tällainen pykälä löytyy esim. verolainsäädännöstä. Viranomaisen valitusoikeudesta säättäviä erityislainpykäläitä voidaan löytää esim. ympäristölainsäädännöstä, tullilaista ja ulkomaalaislaista. Joissain tilanteissa viranomaisen valitusoikeutta voi käyttää päätöksen tehneestä viranomaisesta irrallinen ja itsenäinen asiamies tai yksikkö. Tällaisia järjestelmiä on esim. verotuksessa veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö tai Tullin tulliasiamies.

Mielenkiintoista erityislailla myönnettyssä valitusoikeudessa ja siihen liittyvissä esitöissä on se, että perustuslakivaliokunta suhtautuu lähtökohtaisesti kielteisesti viranomaisen valitusoikeuteen. Tässä perusteena on nimenomaan se, ettei viranomaiselle haluta antaa asemaa asianosaisen muodollisena vastapuolena. Tämä on sinänsä hyvä lähtökohta. Itse kuitenkin näen, että tässä mielessä erityislailla annettu valitusoikeus on toimivampi kuin yleislaki valitusoikeudesta. Erityislailla pystytään antamaan tarkemmat ja informatiivisemmat pykälät, joissa määritellään viranomaisen valitusoikeus. Silloin on selvempää se, missä tilanteissa viranomaisella on valitusoikeus, eli milloin hän on asianosaisen muodollinen vastapuoli. Samalla on yllättävää se, miksei päätöksen tehneestä viranomaisesta irrallinen valituksen tekevä asiamies ole yleisempi. Asiamies on kuitenkin päätöksestä irrallinen ja itsenäinen viranomainen. Asiamies voi siis tehdä objektiivisen arvion siitä onko valitusoikeuden käyttäminen perusteltua. Asiamies järjestelyllähän saadaan vahvistettua sitä asetelmaa, jossa päätöksen tehnyt viranomainen ei toimi seuraavissa asteissa valitusoikeutta käyttävänä viranomaisena.

Nämä näkemykseni eivät kuitenkaan poista sitä, etteikö yleislailla säädetyllä valitusoikeudella ole paikkaansa oikeusjärjestelmässämme. Yleislailla on asemansa juuri eri tilanteita huomioonottavana lakina. Erityislailla kun on hyvin vaikea tyhjentävästi säätää viranomaisen tulevista valitusoikeustarpeista. Niitä kun ei pystytä yksityiskohtaisesti erityislain säätöajankohtana tunnistamaan. En ole yhtä mieltä perustuslakivaliokunnan kanssa, sen kielteisestä suhtautumisesta erityislailla säädettävään valitusoikeuteen.

## 5.2 Lisätutkimuksen kohteita

Tätä työtä tehdessäni, ja varsinkin sen neljättä lukua kirjoittaessani, käsitteelin paria lainmuutosprosessia. Näitä prosesseja olivat: ELY-keskuksen asemaa ja valitusoikeutta koskeva MRL:n lain muuttamisprosessi ja maakuntauudistusta koskeva lakipaketti Luovan osalta. MRL:n lakiuudistus astui voimaan lakiehdotuksen mukaisesti vuonna 2017. Tässä uudistuksessa ELY-keskuksen roolia muokattiin enemmän asiantuntijaorganisaation suuntaa ja siltä poistettiin eräitä valitusoikeuksia. Olen käsitellyt ELY-keskusten lakkauttamista ja niiden tilalle syntyvää Luova virastoa maakuntauudistusta koskevan lakipaketin avulla. Näiden lainsäädäntöprosessien aikana tein huomiota, joiden mukaan asiantuntijalausunnoille, joita lainesityövaiheessa kerätään, annetaan hyvin vähän painoarvoa. Esimerkiksi MRL:n uudistuksessa KHO nosti esiin sen, ettei uudistuksessa esitetyt pykälät tule toimimaan lain tarkoitusperien mukaisesti. Tarkoitus oli yksinkertaistaa, selventää lainsäädäntöä ja vähentää korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtäviä viranomaisvalituksia. KHO kuitenkin lausunnossaan toi esiin sen tosiseikan, että lakiuudistus tässä muodossa saa aikaan päinvastaisen ilmiön. Kuitenkin nämä KHO:n esiin nostamat ongelmat jätettiin uudistuksessa huomioimatta ja ne ovat nyt voimassaolevassa laissa. Itselleni oli yllättävää, ettei KHO:n näkemyksille ole annettu enemmän painoarvoa lainsäätäjän toimesta. Itse olin suoraan sanottuna pöyristynyt, kuinka helposti Suomen johtavien asiantuntijoiden lausuntoja sivuutetaan lainsäätäjän toimesta. Miksi asiantuntijalausuntoja kerätään, jos niitä ei huomioida? Miksi niille ei anneta painoarvoa ja muuteta esityksiä vastaamaan saatuja lausuntoja? Nämä kysymykset ovat tärkeitä, koska samanlainen ongelma on nähtävissä maakuntauudistusta koskevassa lakipaketissa, jossa säädetään muun muassa Luovan tehtävät. Maakuntauudistuksessa lainsäätäjällä pitäisi minun mielestäni olla erityisen painava syyt, jos hän haluaa sivuuttaa asiantuntijoiden antamat lausunnot. Maakuntauudistuksella kun on laajoja kytköksiä perustuslailla turvattuun yksilön etuihin ja oikeuksiin. Esimerkiksi oikeuteen ympäristöstä ja oikeusturvasta. Näin ollen esimerkiksi kiire lainsäädäntöprosessissa, ei ole hyväksyttävä peruste asiantuntijalausuntojen sivuuttamiseen. Tällainen toiminta on huonoa lainvalmistelua.



Tulevaisuudessakin on tutkimuskysymyksiä liittyen viranomaisen valitusoikeuteen. Tällaisia voisivat olla esim. muuttuuko perustuslakivaliokunnan kanta viranomaisen erityislaillla säädettyään valitusoikeutta kohtaan, ja yleistyykö vai harveneeo erityislaillla annettava viranomaisen valitusoikeus tulevaisuudessa? Samalla voi tutkia sitä tuleeko asiamiehestä viranomaisen valitusoikeuden käyttäjänä yleisempää kuin tällä hetkellä. Mihin suuntaan yleisesti viranomaisen valitusoikeus tulevaisuudessa kehittyy ja miten mahdolliset lakiuudistukset siihen vaikuttavat?

### 5.3 Kiitokset

Tämän tutkielman kirjoitusprosessi on ollut pitkä ja monivaiheinen. Aiheen käsittely alkoi omalla kohdallani jo kandidaatin työssä, jonka kirjoitin samasta aiheesta. Tätäkin tutkielmaa kirjoittaessa lainsäädäntö ehti muuttumaan, muutospaineita ja lainsäädännön muuttumista on nähtävissä myös tulevaisuudessa. Tämän työn tekeminen on ollut siis vaiherikasta ja kiinnostavaa. Nyt on aika kiittää työhön osallistuneita tahoja.

Haluan kiittää ammattitaitoista graduohjaajani tohtori Niina Mäntylää, perhettäni ja ystäviäni. Tohtori Mäntylältä olen saanut prosessin aikana hyviä kommentteja ja neuvoja tutkielman kirjoittamiseen ja aiheen tutkimiseen. Työ ei varmasti olisi onnistunut tällä tasolla ilman Mäntylän ohjausta. Perhe ja ystävät taas ovat hienosti jaksaneet kuunnella puheitani viranomaisen valitusoikeudesta. Ystäväni ovat myös pakottaneet minut pitämään taukoja ja astumaan askeleen kauemmaksi intensiivisestä kirjoitusprosessista. Välillä kun täytyy astua askel taaksepäin, että pystyy katsomaan omaa työtään uudesta näkökulmasta ja uusin silmin.

Eriyisen kiitoksen tähän tutkielmaan kohdistuneesta avusta haluan osoittaa Päivikki Peltonen-Telkille. Ilman sinua en olisi koskaan edes astunut Vaasan yliopiston ovesta sisään. Sinä olet paljon minun matkaani elämässä tukenut. Olet osallistunut tämän tutkielman kirjoitta-

miseen korvaamattomalla panostuksella. Sinun kanssasi olen käynyt tunteja keskusteluun viranomaisen valitusoikeudesta. Välillä olet antanut hyviä näkökulmia työhön ja välillä olet ollut vain se kuunteleva taho, jolle puhun omaa ajattelua selkeyttääkseni. Sinä omalla tutkielmani lukemisellasi varmistit sitä, että työssä säilyy sen helposti lähestyttävyyden ja selkeyden tässä muodossa. Ilman sinua se olisi varmasti hukkunut matkalla. Kiitos siis kaikista niistä tunteista, jotka olet tälle tutkielmalle antanut.

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

Aer, Janne (2006). Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus hallintolainkäytössä.

Teoksessa Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökohtia lainvalmistelun pohjaksi. 29—57. Toim. Arja Manner. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:4- Saatavilla <http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/20064hallintolainkayton-kehittamistarpeita.nakokohtialainvalmistelunpohjaksi.html>

Aer, Janne (2009). Tuomioistuimen selvittämisvastuu ja suullinen käsittely

hallintoprosessissa. Defendor Legis 2009/5 s 761. Saatavilla: [https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor\\_legis/6629.pdf](https://www-edilex-fi.proxy.uwasa.fi/defensor_legis/6629.pdf)

Färkkilä, Heini & Loherto Minna (2010). Hallintolainkäytön kehittäminen.

Lausuntotiivistelmä prosessityöryhmän välimietinnöstä. Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 63/2010. Saatavilla: <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/632010hallintolainkaytonkehittaminen.lausuntotiivistelmapro-sessityoryhmanvalimietinnosta.html>

Ekroos, Ari (1998). Ympäristön ja luonnonsuojeluoikeuden perusteet: Johdatus

ympäristönsuojelua ja lainsuojelua sekä luonnonvarojen käyttöä koskevaan lainsäädäntöön. Helsinki: Edita Ab.

Ekroos, Ari & Kumpula Anne & Kuusiniemi Kari & Vihervuori Pekka (2012).

Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki: Sanoma pro.

Etälähti, Pekka & Kiviniemi Markku & Strömberg Erik & Vehkamäki Pirjo (2008).

Valtionhallinnon perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.

Hallberg, Pekka & Karapuu Heikki & Ojanen Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori Kaarlo & Viljanen Veli-Pekka (2004). Perusoikeudet. Helsinki: Alma Talent Oy. Nettikirja Saatavilla 5.4.2018: [http://fokus.almatalent.fi.proxy.uwasa.fi/teos/FAIB-CXJTBF#kohta:PERUSOIKEUDET\(\(20\)\)](http://fokus.almatalent.fi.proxy.uwasa.fi/teos/FAIB-CXJTBF#kohta:PERUSOIKEUDET((20)))

Hallberg, Pekka & Karapuu Heikki & Ojanen Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori Kaarlo & Viljanen Veli-Pekka (2011). Perusoikeudet. Helsinki: WSOY pro.

Hallberg, Pekka & Ignatius Pirkko & Kanninen Heikki (1997). Hallintolainkäyttölaki. Helsinki: Kauppakaari OY.

Harjula, Heikki & Prättälä Kari (2012). Kuntalaki - Tausta ja Tulkinnat. Helsinki: Talentum.  
Helminen, Klaus & Kuusimäki Matti & Rantaeskola Satu (2012). Poliisilaki. Helsinki: Talentum.

Hollo, Erkki J (2009). Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki: Talentum.

Husa, Jaakko & Pohjalainen, Teuvo (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen Helsinki: Alma Talent Oy

Husa, Jaakko & Pohjalainen, Teuvo (2008). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen Helsinki: Talentum.

Kulla, Heikki (2015). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum pro.

Kuusiniemi, Kari & Ekroos Ari & Kumpula Anna & Vihervuori Pekka (2004). Ympäristöoikeus. Helsinki: Alma Talent Oy. Nettikirja. Saatavilla 5.4.2018: [https://fokus-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/DAJBCXJTBF#kohta:YMP\(\(c4\)RIST\(\(d6\)OIKEUS\(\(20\)\)](https://fokus-almatalent-fi.proxy.uwasa.fi/teos/DAJBCXJTBF#kohta:YMP((c4)RIST((d6)OIKEUS((20)))

- Laakso, Seppo & Suviranta, Outi & Tarukannel Veijo (2006). Yleishallinto-oikeus. Tampere: Gummerus kirjapaino Oy.
- Lundin, Olle & Mäkinen Eija (2016). Kommunalbesvärsordningen i Sverige och Finland – kan vi förklara skillnaderna? Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 1/2016, 93. årgang.
- Myllymäki, Riitta (toim.) (2012). Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Myrsky Matti (2007). Muutoksenhaun kysymyksiä verotuksessa. Defendor Legis 2007/3 s353.
- Mäenpää, Olli (2017). Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki Alma Talent Oy.
- Mäenpää, Olli (2013). Hallinto-oikeus. Helsinki: Sanoma Pro.
- Mäenpää, Olli (2011) Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino
- Mäenpää, Olli (2011). Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmämietintö Oikeusministeriön julkaisuja 4/2011.
- Mäenpää, Olli (2009). Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintä. Oikeusministeriö: Työryhmämietintöjä 2009:19.
- Mäenpää, Olli (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: EDITA.
- Mäenpää, Olli (2007) Hallintoprosessioikeus. Helsinki WSOYpro.

Mäenpää, Olli (2005). Hallintoprosessioikeus. Helsinki: WSOYpro.

Mäenpää, Olli (2003). Hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent.

Mäkinen, Eija (2018). Oikeusvaltiolliset vaatimukset alueiden käytön viranomaisrooleille.  
Helsinki: Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2018.

Mäkinen, Eija (2004). Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere:  
Finnpublisher Oy.

Mäntylä, Niina (2010). Luonnon edustajien puhevalta. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Niemivuo, Matti, Karevuori-Rusanen Marietta & Kuusikko Kirsi (2010). Hallintolaki.  
Helsinki: Talentum.

Paso, Mirjami & Saukko Petri & Tarukannel Veijo & Tolvana Matti (2015).  
Hallintolainkäyttö. Helsinki: Talentum.

Puronen Pertti (2010). Oikeusturva verotus ja viranomaiskäytänteet. Helsinki  
Talentum Media Oy.

Saraviita, Ilkka (2011). Perustuslaki. Helsinki: Talentum.

Siitari-Vanne, Eija (2005). Hallintolainkäytön tehostaminen: Tutkimus hallintolainkäytön  
organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. Jyväskylä: Gummerus.

Tarasti Lauri & Rönn Riitta & Pantsar Mari & Kuusiniemi Kari & Kähö Tiina (2015).

Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen Arvio toteuttamisvaihtoehtoista. Ympäristömenettelyjen arviointiryhmä Ympäristöministeriön raportteja 13/2015.

Wenander Henrik (2016). Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige. Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 1/2016, 93.

#### Oikeuskäytäntö

KHO 2013:28

Turun HAO Taltio:12/0172/2

KHO38/2010

KHO:2009:74

KHO 2007:73

KHO 2007:64

EIT Tuomio: Vilho Eskelinen ym. v. Suomi 19.4.2007

KHO:2006:96

KHO 2004/56

KHO 30.3.2004 taltio 717

KHO2003:90

KHO 85/2003

KHO31.12.2002 taltio 3510

KHO 9.9.2002 taltio 2125

KHO 2001/68

KHO: 01.03.2000/413

KHO A 26/1996

## Viranomaislähteet

Hallituksen julkaisusarja 2/2016. Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015—2019 Päivitys 2016. Valtioneuvoston kanslia. Saatavilla: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Toimintasuunnitelma+strategisen+hallitusohjelman+k%C3%A4rkkihankkeiden+ja+reformien+toimeenpanemiseksi+2015%E2%80%932019%2C+p%C3%A4ivitys+2016/305dcb6c-c9f8-4aca-bbbb-1018cd7a1fd8>

HaVM 5/2016 vp: Hallintovaliokunta Hallituksen esitys eduskunnalle Tullilainaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 15/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 18.4.2017 Luonnos: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi liittyviksi laeiksi.

HE 251/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö ja rakennuslain muuttamisesta.

HE 214/2013 vp Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 288/2009 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.



- HE 101/2009 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.
- HE 28/2003 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 112/2002 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 84/1999 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 217/1995 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 88/1981 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintomenettelylaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 64/1959 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

KHO Korkein hallinto-oikeus. Muut hallintotuomioistuimet. Saatavilla 3.4.2018:  
<http://www.kho.fi/fi/index/Muuthallintotuomioistuimet.html>.

KM 3/2003 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö: Komitean mietintö  
2003:3.

LaVI 12/1996 vp. Lakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle.

MMM 840/04.01.03/2017 Maa- ja metsätalousministeriö: Lausunto Oikeusministeriölle  
12.6.2017.

OKV Lausunto OKV 26/20/2017: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä  
hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

OM 48/2017Mietintö ja lausuntoja: Ehdotus laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa:  
Lausuntotiivistelmä.

PeVL 10/2016 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto- Hallituksen esityseduskunnalle  
tullilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 58/2006 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto- Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja  
eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 36/2004 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto- Hallituksen esitys laeiksi  
sähkömarkkinalain ja markkinaoikeuslain muuttamiseksi.

PeVL 4/2004 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto- Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja  
eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE/2003vp) täydentä-  
miseksi.

SOU 2009: 56 Den nya migrationsprocessen.

Suomen Asianajajaliitto Lausunto 20/2017: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 30.06.2017.

Valtioneuvosto 2018: Mikä on valtion lupa ja valvontavirasto Luova?  
Osoite <http://alueuudistus.fi/luova>.

Verohallinnonohje; Verovalitustamenettelyä koskeva ohje Antopäivä 14.2.2017  
Diaarinumero: A213/200/2016.

VNK Hallituksen julkaisusarja 5/2017 Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus: Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017—2019

Ympäristöministeriö 22.6.2016 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi. Saatavilla 1.3.2017 [http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot\\_ja\\_lausuntoyhteenvedot/Lausuntopyynto\\_luonnoksesta\\_hallituksen\\_\(39729\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot_ja_lausuntoyhteenvedot/Lausuntopyynto_luonnoksesta_hallituksen_(39729))

Ympäristöministeriö (2016) Lausuntoyhteenvedo Luonnoksesta Hallituksen esitykseksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi. Saatavilla 1.3.2017 [http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot\\_ja\\_lausuntoyhteenvedot/Lausuntopyynto\\_luonnoksesta\\_hallituksen\\_\(39729\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Lausuntopyynnot_ja_lausuntoyhteenvedot/Lausuntopyynto_luonnoksesta_hallituksen_(39729))

YmVM 14/1994. Ympäristövaliokunnan mietintö n:014 hallituksen esityksestä ympäristönhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi.

1995/96- Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.