

JUHLAJULKAISU

AARNE NUORVALA

1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2

ISSN 0356-7222

978-951-855-871-5 (PDF)

Pekka Hallberg

Hallitusmuodon soveltamisesta hallintolainkäytössä

1. Lähtökohtia

Hallintolainkäytön kehittämistyön lähtökohdat voidaan *Aarne Nuorvalan*¹ tapaan esittää seuraavasti: Valtiovallan käytön tulee tapahtua oikeusjärjestyksen mukaisesti. Yksilöllä on valtioltakin suojattu oikeuspiiri, jonka perustuslaissa vahvistetut yksilön perusoikeudet turvaavat. Virkakoneiston toiminnan tulee olla muodollisesti ja asiallisesti lakiin sidottua. Kansalaisilla tulee olla riittävää ja todellista oikeus-suojaa sekä suhteessa toisiinsa että julkiseen valtaan nähden heidän oikeuksiinsa puuttumisen varalta.

Oikeusvaltioperiaate ja perusoikeusturva kuuluvat luonnostaan hallintolainkäytön tavoitteenasetteluun. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin, osin aiheestakin kiinnitetty huomiota siihen, että perusoikeussäännökset harvoin tulevat käytännössä sovellettaviksi.² Tämän on katsottu johtuvan siitä, että perustuslakikontrolli ensisijaisesti kuuluu lainsäädäntötyöhön. Kansalaiset eivät myöskään usein vetoa perusoikeussäännöksiin. Samoin on arveltu tällaisten kysymysten muutoinkin jäävän taustalle. Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) käytännöstä löytyy kuitenkin vuosien varrelta useitakin hallitusmuodon soveltamisratkaisuja.

Tämä kirjoitus perustuu näihin KHO:n ratkaisuihin. Seuraavassa tarkastellaan erikseen perusoikeussäännösten soveltamista, lainalaisuusperiaatteen merkitystä hallintoviranomaisten toimivallan rajanvedossa sekä lakia alemmanasteisten säädösten kontrollia. Tarkoitus

¹ Ks. Oikeusvaltioajattelu ja kansalaisen oikeusturva hallintolainkäytön kehittämistyön lähtökohtana, LM 1977 s. 221 ss.

² Paavo Kastari, Kansalaisvapauksien perustuslainturva (1972) s. 53, arvelee tuomioistuinten jopa välttävän ratkaisujensa nojaamista hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin. Mikael Hidén, *Har grundrättigheterna någon betydelse*, JFT 1978 s. 419 ss., selvittää keinoja lisätä perusoikeussäännösten merkitystä käytännön ratkaisutoiminnassa. Teuvo Pohjolainen, *Kansalaisten perusoikeudet ja poikkeuslainsäädäntö* (1980) s. 283 ss., pohtii yleisesti perusoikeussäännösten soveltamisedellytyksiä.

on osoittaa valtiosääntöisen näkökulman kuuluvan myös hallintolainkäytön arkipäivään, yksittäisten asioiden ratkaisemiseen. Niistä kasvaa linja myös kehittämistyöhön, pyrittäessä takaamaan kansalaisen oikeusturva hallinnossa.

2. Yleiset oikeudet ja oikeusturva

Oikeusturva liittyy perimmältään kansalaisen perusoikeuksiin, mikä ilmenee myös hallitusmuodon II luvun otsikosta. Toisaalta tuomioistuinten tehtävää on meillä, toisin kuin eräissä muissa maissa, tarkasteltu lähinnä lainalaisuusperiaatteen kannalta. Viime vuosina on kuitenkin kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota myös yhdenvertaisuusperiaatteen merkitykseen.³ Tunnetuin tapaus, jossa on viitattu *hallitusmuodon 5 §:n* yhdenvertaisuussäännökseen, on KHO:n täysistuntoratkaisu 1979 I 4. Siinä oli kysymys Ahvenanmaan kotiseutuoikeudesta:

Koska Ahvenanmaan kotiseutuoikeuden puuttuminen ja siten myös sen epääminen merkitsivät eräiden, Suomen kansalaiselle hallitusmuodon 5 §:n mukaan muutoin yhdenvertaisesti kuuluvien oikeuksien kaventamista ja koska Ahvenanmaan itsehallintolaissa ei ollut säädetty ruotsinkielen taitoa kotiseutuoikeuden nimenomaiseksi edellytykseksi, kotiseutuoikeutta ei voitu evätä sillä Ahvenanmaan maakunnanhallituksen päätöksessä nimenomaisesti lausutulla perusteella, että asianomainen ei ymmärtänyt eikä osannut puhua ruotsia sellaisella tavalla, jota olisi voitu edellyttää hänen maakunnassa asumansa ajan perusteella (äänestys).

Päätöksen perusteluissa on viitattu nimenomaan lainsäädännöllisiin lähtökohtiin. Ahvenanmaan itsehallintolain (670/51), joka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, kotiseutuoikeussäännöstö menikin aikaisempia säännöksiä ja käytäntöä pitemmälle ja kotiseutuoikeus muodostui käsitteenä yhtenäiseksi. Lain 3 §:n 2 momentin mu-

³ Ks. lainalaisuusperiaatteesta hallinnon oikeussuojajärjestelmän perustana K. J. Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa (1928) s. 322 ss. ja V. Merikoski, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä (1968) ss. 1 ja 33. Kastari, Perustuslain turva s. 91, esittää yhdenvertaisuusperiaatteen osalta mielenkiintoisia vertailuja muihin maihin.

Felix Ermacora, Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte (1963) s. 65, määrittelee yhdenvertaisuusperiaatteen siten, että samanlaiset tapaukset on oikeudellisesti ratkaistava samalla tavoin, että erilaisia tapauksia ei ratkaista samalla tavoin ja että toimeenpanovallalle asetetaan mielivaltaisten erottelujen kieltö.

kaisesti Suomen kansalaiselle, joka on keskeytymättä viiden vuoden ajan maakuntaan muutettuaan siellä asunut, maakunnanhallitus myöntäköön kotiseutuoikeuden, jollei harkitse olevan painavia syitä sitä vastaan. Lain 4 §:n mukaisesti kotiseutuoikeuden puuttuminen merkitsee rajoituksia muun muassa kiinteistön hankkimisessa ja hallinnassa samoin kuin elinkeinon harjoittamisessa ja äänioikeuden käyttämisessä. Tällaisen säännösten tulkinta ja myös kotiseutuoikeuden epääminen on perustettava oikeusharkintaan.⁴ Nykyiseen itsehallintolakiin sisältyvät myös ruotsinkielen asemaa turvaavat säännökset muun muassa opetuskielestä, virkakielestä, kirjeenvaihtokielestä ja virkamiehiltä edellytettävästä täydellisestä ruotsinkielen taidosta. Laissa ei ole muita kielisäännöksiä. Kielitaitovaatimuksen asettaminen asianomaisten säännösten puuttuessa kotiseutuoikeuden saamisen nimenomaiseksi edellytykseksi olisi merkinnyt säännösten laajentamista tulkinnalla. KHO:n päätöksessä ei, kun kysymys on muutoksenhausta itsehallintoelimen päätökseen, otettu kantaa enemmälti kotiseutuoikeuden myöntämisen edellytyksiin. Viittauksesta hallitusmuodon 5 §:n säännökseen ilmenee se yleinen periaate, että tällaisia, poikkeamisvaltaa yleisistä oikeuksista koskevia säännöksiä on tulkittava suppeasti. Yhdenvertaisuusperiaatetta sovellettiin siten enemmänkin tulkintanormina.

Yhdenvertaisuusperiaatteella on yleisemminkin merkitystä säännösten tulkinnassa. Yhdenvertaisuuden vaatimus edellyttää viranomaistoiminnassa johdonmukaisuutta ilman perusteetonta erottelua.⁵ Kysymys on päätöksenteon tasapuolisuudelle asetettavista vaatimuksista. Tällaisia yhdenvertaisuusratkaisuja löytyy lähinnä kunnallisasioista ja rakennusasioista.

Kunnallisasioissa päätöksenteon tasapuolisuuteen on kiinnitetty huomiota esimerkiksi KHO:n ratkaisuissa, jotka ovat koskeneet sähkölaitoksen johtosäännön vahvistamista (23. 1. 1973 T 257), jätevesimaksua (23. 5. 1979 T 2433), lasten päivähoitomaksua (2. 12. 1980 T 6030), viranhaltijoiden vaalia (5. 2. 1973 T 464), kunnan jäsenten yhdenvertaisuutta tonttikaupoissa (6. 9. 1976 T 3171), vaalimainontapaikkojen jakamista (1977 II 24), kunnallisten ilmoitusten julkaisemisesta (10. 11. 1978 T 4907) ja nuorisovastusta-

⁴ Ks. hallituksen esitykset 38/1948 vp. s. 2 ja 100/1946 vp. s. 3 sekä perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 36/1948 vp. s. 3.

⁵ Yhdenvertaisuusperiaatteesta ovat viimeksi kirjoittaneet Edvard Murén, Yhdenvertaisuudesta HM:n 5 §:n mukaan, Kunnallistieteellinen aikakauskirja III/1980 s. 277 ss. ja Raimo Pekkanen, Yhdenvertaisuudesta ulkomaankaupan säännöstelyssä, LM 1981 s. 303 ss.

ten jakamista (18.12.1972 T 4992, 12.6.1979 T 2775 ja 15.1.1981 T 165).

Rakennusasioissa yhdenvertaisuuden loukkausta on käytetty osoittamaan harkintavallan rajojen ylittämistä. Esimerkiksi tapauksessa 1978 II 61 lääninhallitus oli myöntäessään alueella kaksi muuta poikkeuslupaa ja hylkäämällä puheena olevan hake-
muksen tarkoituksenmukaisuusperusteella saattanut luvan hakijat keskenään eriarvoiseen asemaan. Samoin todettiin poikkeusluvan hakijoiden tulleen lääninhallituksessa asetetuiksi eriarvoiseen asemaan tapauksessa 1979 I 3, jossa aikaisemman luvan oli myöntänyt sisäasiainministeriö.

Mainitunlaisissa tapauksissa yhdenvertaisuusperiaate osoittaa oikeastaan toimivallan rajoja. Kysymys on yleensäkin oikeusturvasta perusteetonta erottelua vastaan. Periaate toimii enemmänkin tulkinnallisena normina. Näin voidaan selittää se, ettei tällaisissa yhdenvertaisuuden loukkaustapauksissa yleensä viitata hallitusmuodon 5 §:ään.

Alemmanasteisen säädöksen yhdenvertaisuusnormista on puolestaan kysymys niissä tapauksissa, joissa on loukattu yhdistyksen jäsenen yhdenvertaisuutta (1937 II 476, 1950 T 4427, 1955 II 135, 1958 II 243 ja 14.2.1972 T 471). Tällaisissa tapauksissa sovelletaan välittömästi yhdistyslain säännöksiä.

Hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin mukaisesti omaisuuden pakko-
lunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Tämän, sinänsä tarkkarajaisen säännöksen tulkinta on jäänyt lähinnä perustuslakivaliokunnan varaan.⁶ Säännöksen kärki kohdistuukin lainsäätäjään. Kun yleisen tarpeen sisältö ja täyden korvauksen periaate on ratkaistu kulloinkin lailla, oikeuskäytännössä on taustalla olevaan perustuslain säännökseen vain poikkeuksellisesti viitattu (9.6.1975 T 2393).

Hallitusmuodon 7 §:ssä turvattu oikeus vapaasti valita asuinpaikka on tullut esille eräissä virkamiehen velvollisuutta asua virkapaikkakunnalla koskevissa tapauksissa.⁷

KHO on tapauksessa 1959 I 13 (LM 1960 s. 143) nimenomaisesti todennut virkasäännön määräyksen, jolla yleisesti oli kielletty viranhaltijoita vapaasti valitsemasta asuinpaikkansa, lainvastaiseksi (samoin kansanterveystyön ohjesäännön määräyksen

⁶ Ks. Kastari, Perustuslain turva s. 300 ss. ja Esko Riepula, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana (1973) s. 194 ss.

⁷ Ks. asuinpaikan valintaa koskevista rajoituksista yleisesti Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 165 ja erityissäännöksistä kumotun rautatiehallituksen ohjesäännön (1909) 72 § (KHO 1920 II 1808) sekä lääninhallitusasetuksen 63 §:n säännös maaherran asuinpaikasta.

osalta 9.1.1976 T 48). Sama periaatteellinen lähtökohta ilmenee ratkaisuksista, joissa oli kysymys kunnalliskodin mielisairaanhoidajattaren oikeudesta muuttaa toiseen kuntaan (1963 II 206) ja kunnan mahdollisuudesta irtisanoa sivuvirkainen kouluhammaslääkäri kunnasta muuton johdosta (1969 II 45).

Oikeuskäytännössä on siten suhtauduttu pidättyvästi rajoituksiin, jotka eivät välittömästi liity virkaan ja sen hoitamiseen. Kysymys on yleisemminkin ns. isännänvaltaan liitetyn erityisen vallanalaisuussuhteen rajaamisesta. Vastaavasti on virkakäskyjä koskevaa muutoksenhakurajoitusta tulkittu suppeasti. Periaatteelliselta kannalta onkin merkittävää, että ei kasvateta eräissä muissa maissa omaksuttuja teoreettisia oppeja hallinnon sisäisistä oikeussuhteista.

Hallitusmuodon 10 §:n sananvapautta ja kokoontumisvapautta turvaavan säännöksen soveltamisratkaisusta on tunnetuin KHO 1974 II 31, jossa oli kysymys kunnalliseen järjestyssääntöön otetuista määräyksistä:

Sen mukaan kunnallisessa järjestyssäännössä voitiin määrätä, että äänenvahvistimen käyttäminen yleisellä paikalla tai siten, että ääni välitetään yleiselle paikalle kuultavaksi, oli sallittua vain poliisin luvalla ja että muunkin ilmoituksen kuin kaupallisen mainoksen asettamiseen nähtäväksi yleiselle paikalle vaadittiin viranomaisen lupa.

KHO katsoi, että määräys oli annettu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi kunnassa. Erityisesti päätöksen perusteluissa todettiin, että luvanhakumenettely oli tarpeellinen puheena olevien laitteiden käyttämisestä aiheutuvan vaaran välttämiseksi ja että lupa saatiin evätä vain, milloin yleisen järjestyksen tai turvallisuuden suojaaminen sitä vaati.

Lähtökohtana luonnollisesti on, että järjestyssäännöt eivät saa sisältää lainvastaisia määräyksiä.⁸ Samoin järjestyssääntöihin kohdistuu se yleinen rajoitus, että niillä voidaan antaa määräyksiä vain yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi. Siten mainittu kovaäänisten käyttörajoituskin on nähtävä eräänlaisena ennakollisena varmistamisena. KHO:n ratkaisu 13.5.1980 T 2487a sisältää viittauksen hallitusmuodon 10 §:n painovapaussäännökseen.⁹

⁸ KHO:n käytännöstä ensimmäinen tällainen tapaus on 1919 I 97, jossa elinkeinoista 31.3.1879 annetun A:n kanssa ristiriidassa olevat poliisisääntöjen määräykset todettiin voimattomiksi.

⁹ Ks. painovapaussäännösten kehityksestä ja tapauksen ongelmanasettelusta Mikael Hidén, Sananvapautta ja järjestyksenpitoa, Juhlajulkaisu Paavo Kastari (1978) s. 67 ss.

Maistraatti oli tuominut henkilöt, jotka olivat myyneet painokirjoituksia kadulla ilman lupaa, tästä sakkorangaistuksiin. Lääninoikeus oli pysyttänyt päätökset. KHO katsoi, että hallitusmuodon 10 §:n mukaan Suomen kansalaisella on oikeus kirjoituksen ja kuvallisen esityksen painosta julkaisemiseen kenenkään sitä ennakolta estämättä ja että tämän oikeuden käyttämisestä annetaan säännöksiä lailla. Painovapauslain 14 §:n mukaan painokirjoituksen esittäjällä, julkaisijalla ja kustantajalla on oikeus joko itse tahi muitten kautta myydä tai muuten levittää painokirjoitusta.

Kysymyksessä olevat henkilöt harjoittivat tällaista myyntiä vain tilapäisesti. Kysymys ei siten ollut painovapauslain 15 §:ssä tarkoitettua kirjakaupan harjoittamisesta tai 16 §:ssä tarkoitettua kirjan kauppittelusta. Vaikka kaupungin yleiseen järjestyssääntöön oli voitu sisällyttää määräyksiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi ja ottaen huomioon elinkeinon harjoittamisesta annetut säännökset myös kauppaa ja muuta elinkeino- tai ansiotoimintaa koskevia määräyksiä, niitä ei saanut soveltaa hallitusmuodon 10 §:n ja mainittujen painovapauslain säännösten vastaisesti edellyttämällä etukäteen haettavaa lupaa painokirjoitusten levittämiseen puheena olevalla tavalla. KHO kumosi ja poisti lääninoikeuden ja maistraatin päätökset.

Tämänkin ratkaisun kohdalla voidaan kiinnittää huomiota historialliseen taustaan. Jo vuoden 1867 asetuksen 25 §:ssä taatiin »painotuotteiden tekijöille, ulosantajille ja kustantajille oikeus itse tahi toisen kautta niitä myydä tahi muuten levittää». Toisaalta on vanhastaan erotettu toisistaan painovapaus ja ns. julkaisemisoikeus, josta myös erikseen on säädetty. Niinpä ennen nykyisen painovapauslain järjestelmääkin oli sanomalehtien »irtonaismyynti kulkusalla» vapaa painoasetuksen 25 §:n nojalla.¹⁰

Vaikka KHO:n selostettu päätös rajoittuikin painokirjoitusten tilapäiseen levittämiseen, siinä on kuitenkin selvästi ilmaistu periaate, että järjestyssääntöön otettua määräystä ei saa hallitusmuodon 92 §:n lainalaisuusperiaate huomioon ottaen soveltaa painovapautta koskevien säännösten vastaisesti.

3. Lainalaisuusperiaate ja toimivaltakontrolli

Hallintolainkäytössä on kysymys lainalaisuuden varmistamisesta kulloinkin yksittäisessä tapauksessa. Kun virkatoimintaa sääntelevät

¹⁰ Ks. K. J. Ståhlberg, Painovapaus Suomessa, LM 1913 s. 213 ss. Sanomalehtien myynnin luvanvaraisuus on tullut KHO:ssa ensi kerran esille tapauksessa

normit ovat muodostuneet yhä väljemmiksi, hallinnon lainalaisuusperiaate on saanut laajempaa merkitystä yleisemminkin mielivallan kieltä. Vastaavasti on tarpeen kehittää harkintavallan väärinkäyttöä koskevaa oppirakennelmaa siihen suuntaan, että yleensäkin oikeusturvaa voidaan antaa perusteettomia erotteluja ja poikkeamia vastaan.¹¹

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta voidaan katsoa hallinnon lainalaisuusperiaatteen edellyttävän, että hallintoviranomainen ei voi tulokinnanvaraisten säännösten pohjalta itse laajentaa toimivaltaansa.¹² Tästä oli kysymys myös verotarkastajien toimivaltaa koskeneessa KHO:n ratkaisussa 1978 I 1: Verohallituksen menettelyä, jolla rahalaitos veloitettiin antamaan sen asiakkaita koskevat asiakirjat verotarkastajien käyttöön yksilöimättä veloitetta, ei voitu, kun otettiin huomioon hallitusmuodon 92 §:n 1 momentista ilmenevä hallinnon lainalaisuuden periaate, perustaa verotuslain 47 ja 48 §:n säännöksiin.¹³

Vastaavanlainen periaatteellinen lähtökohta sisältyy myös KHO:n ratkaisuun 1979 II 151, jossa oli kysymys työvoimaministeriön puuttuvasta toimivallasta ilman asianomaisia säännöksiä käyttää palkkaturvana suoritettavaa määrää valtion vastasaatavan kuittaamiseen. Tästäkään ratkaisusta ei voida sinänsä päätellä esteitä julkisoikeudellisten saatavien kuittauskelpoisuudelle, mikä ilmenee useammistakin KHO:n aikaisemmista ratkaisuista.¹⁴

Periaatteelliseltakin kannalta on syytä korostaa lainalaisuusperiaatetta toimivaltakontrollissa. Tällainen perustelu osoittaa, että päätösvalta tärkeissä, nimenomaan hallinnon ja yksityisten suhdetta koskevissa asioissa kuuluu lainsäätäjälle. Taustalla vaikuttanee myös

3. 12. 1945 T 3072, jossa poliisijärjestyksessä oli edellytetty lupaa myynniltä määrätystä myyntipaikasta. Kun asiassa ei ollut selvitystä siitä, että lehtiä olisi myyty myyntipöydiltä, KHO kumosi ja poisti LH:n ja maistraatin päätökset.

¹¹ Timo Konstari, Harkintavallan väärinkäytöstä (1979) s. 155 ss., on selvittänyt perusteellisesti harkintavallan väärinkäytön arviointia objektiiviselta kannalta (ns. objektiivinen premissikontrolli) ja tarkastellut esimerkkeinä kunnallisten ilmoitusten julkaisemisesta koskevia KHO:n ratkaisuja.

Uutena askeleena tähän suuntaan voidaan mainita eräät nuorisolautakuntien määrärahopäätökset, jotka on kumottu tasapuolisuuden vaatimusten syrjäyttämisen ja näin ollen toimivallan ylittämisen vuoksi (1979 II 42 ja 15. 1. 1981 T 165).

¹² Ståhlberg, Hallinto-oikeus s. 4, määritteli lainalaisuusperiaatteen mm. siten, ettei hallintotoiminnassa saa menetellä toisin kuin laki säätää eikä mennä sitä ulommaksi, minkä laki myöntää.

¹³ Ks. ratkaisun yksityiskohdista Esa Aalto, KHO:n päätös pankkien verovalvontaa koskevassa oikeusjutussa, Oikeus 1979:1 s. 3 ss.

¹⁴ Ks. KHO 1958 I 8 ja 9 (lähinnä äänestyslausunnot) ja 1968 B I 54 sekä luki-
kuisat kuittausta koskevat säännökset.

legalistinen perinteemme. Kysymys ei kuitenkaan ole vain tuomioistuimen pidättyvästä tulkinnasta vaan myös yleisen toimivaltajaon, eduskunnan vallan ensisijaisuuden osoittamisesta.

4. Lainvastaisten säännösten soveltamiskielto

Hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin mukaan ei »perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevaa» asetuksen säännöstä saa soveltaa. Soveltamiskielto ei tee eroa muodollisen ja aineellisen lainvastaisuuden välille.¹⁵ Säädöskontrolli ulottuu myös asetusta alemmanasteisiin säädöksiin. Tällaisia tapauksia ei ole lukumääräisesti paljonkaan käytettävissä. Käytännössä tuskin voidaankaan edellyttää alempien viranomaisten jättävän soveltamatta säännöksiä, joita ei voida sisällöltään osoittaa ilmeisesti lainvastaisiksi. Vastaavanlaista kynnystä ei ole KHO:ssa, jonka käytännöstä voidaan osoittaa joitakin tällaisia tapauksia.

Hallitusmuodon 92 §:n 2 momenttiin viitaten on jätetty soveltamatta asetusta (1928 I 50, 1948 II 298 ja 1955 I 33), kuten viimeksi sähköverosta annettua asetusta (1978 I 51), tullisääntöä lain tullivapaussäännöstä rajoittavana (7. 5. 1973 T 1890), valtioneuvoston päätöstä (18. 2. 1960 T 1010 sekä 1970 I 3 ja II 1), valtiovarainministeriön määräystä ulkomaisessa edustuksessa palvelevain toimenhaltijain palkkaeduista (1929 I 14), pohjoismaiden kesken solmittua köyhäinhuoltosopimusta koskevaa valtioneuvoston päätöstä (1924 II 2351—53, 1925 II 1697), valtioneuvoston päätöstä leimaverolain soveltamisesta (1937 I 7), ministeriön vahvistamaa menettelytapaohjetta (1960 II 157), poliisijärjestyksen määräyksiä elinkeinojen harjoittamisesta (1919 I 97 ja 201), maistraatin vahvistamaa järjestyssääntöä (1949 I 33) ja terveyslautakunnan yleiskieltoa (1957 II 126). Soveltamiskielto on siten käytännössä johdonmukaisesti ulotettu asetusta alemmanasteisiin säädöksiin.

Oikeuskirjallisuudesta on tällaisia soveltamiskiellon alaisia säädöksiä luonnehdittu joskus »mitättömiksi» johtopäätöksenä siitä, että meillä ei erikseen valitustyyppinä ole normivalitusta. Ongelmana on toisaalta, että ennen säädöksen toteamista lainvastaiseksi sitä on saatettu vuosikausia soveltaa. Tällainen pulma liittyy myös kirjastoasetuksen (268/62) 40 §:n valitussäännökseen, joka on ristiriidassa kunallislain valitussäännösten kanssa ja jonka säätämiseen ei ole val-

¹⁵ Ks. Kauko Sipponen, Lainsäädäntövallan delegoiminen (1965) s. 677 ss.

tuutusta kirjastolaissa tai muutoinkaan. KHO totesi ratkaisussaan 1979 I 2 asetuksen tältä osin lainvastaiseksi.¹⁶

Tällaisen säädöskontrollin merkitys on lisääntymässä kahdestakin syystä: Ensinnäkin säädösvaltaa siirretään yhä enemmän alempiin asteisiin, mikä vastaavasti edellyttää valtuussäännöksiltä riittävää täsmällisyyttä ja toimivaltarajojen noudattamisen valvontaa. Kun toisaalta ei ole muutoin järjestetty säädösten lainmukaisuuden jälkikontrollia, tällaiseen soveltamiskieltoon kohdistuu lisävaatimuksia. Normivaltuutukselle ei nykyisinkään ole estettä, vaikka käytännössä tällaisia tapauksia harvoin esiintyy.

5. Lopputoteamuksia

Hallitusmuodon säännökset ovat hallintolainkäytössä esitetyn mukaisesti elävää oikeutta. KHO:n käytännöstä löytyy useammankin tyyppisiä perustuslain soveltamistilanteita. Samoin näitä oikeussuojajärjestelmämme perimmäisiä kysymyksiä pohditaan yksittäisten asioiden yhteydessä useamminkin kuin päätösten perusteluista näkyy. Toisaalta viittaukset hallitusmuodon säännöksiin ratkaisuihin ovat myös lisääntyneet. Siten hallintotuomioistuinten tehtävää voidaan tarkastella myös valtiosäännön soveltamisratkaisujenkin kannalta.

Hallinnon lainalaisuusperiaatteen välitön soveltaminen korostaa samalla lainsäätäjän vallan ensisijaisuutta ja päätöksenteon kuulumista yleensäkin tärkeissä, yksityisten kansalaisten asemaa tai hallintojärjestelmämme perusteita koskevissa asioissa lainsäädäntöön, lähinnä eduskunnalle. Siltä kannalta hallitusmuodon 92 §:n periaate liittyy valtiojärjestyksemme kansanvaltaisiin perusteisiin.

Kansalaisten kannalta on usein ongelma lainsäädännön, nimenomaan alemmanasteisten säädösten ja ohjeiden muutosvauhti. Yksityisillä asianosaisilla ei ole läheskään aina edellytyksiä tietää, mitkä säännökset saattavat kulloinkin tulla sovellettaviksi. Osaltaan tämäkin lisää turvattomuuden tunnetta hallintojärjestelmään nähden. Vaikka hallinnon menettelytapoja voidaan kehittää ja palvelua parantaa, yksityiset kansalaiset tukeutuvat aikaisempaa useammin myös perusoikeussäännöksiin saadakseen selkeitä vastauksia pulmiinsa. Hallintotuomioistuinten on osaltaan vastattava tähän tarpeeseen.

¹⁶ Ks. aikaisemmin mm. Edvard Murén, Tehokkaampi turva kunnalliselle itsehallinnolle, SKL 1967 s. 290 ja Toivo Holopainen, Kunnan asema valtiossa (1969) s. 376.