

JUHLAJULKAISU

AARNE NUORVALA

1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2
ISSN 0356-7222

»Lainmukainen« ja »oikea« hallinto- lainkäytössä

1) Hallintolainkäytön kuten muunkin tuomiovallan käyttämisen tehtävänä on päättää, mitä tuomioistuimen (tai muun lainkäyttöviranomaisen) ratkaistavaksi saatetussa riidanalaisessa tapauksessa on pidettävä voimassa olevan lain mukaisena eli oikeana. Lainkäytössä suojataan aineellista oikeutta ja tunnusmerkkinä, jolla se mm. erotetaan hallinnosta, pidetään oikeussuojan antamista.

Hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa, joita on valtaosa hallintolainkäytössä käsiteltävistä asioista, hallintotuomioistuimen ratkaistavana on hallintopäätöksen lainmukaisuus. Hallintopäätös on samalla tavoin kuin lainkäyttöpäätös oikeudellinen ratkaisu, jolla viranomaisen on toimivaltansa puitteissa auktoritatiivisesti vahvistanut, miten yksityistapauksessa on meneteltävä. Hallintotuomioistuin joutuu, kun sille tehdään valitus päätöksestä, tutkimaan tämän auktoritatiivisen ratkaisun lainmukaisuuden. Siviili- ja rikosprosessissa tuomioistuimen tutkimisen kohteena ei ole samanlaista oikeudellista ratkaisua.

Hallintotuomioistuimen tutkittavaksi saatettu hallintopäätös on ollut hallitusmuodon (HM) 91,1 §:n mukaan tehtävä »laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudattaen». Myös sen lainmukaisuuden tutkivan tuomioistuimen päätös on tehtävä samalla tavalla. Hallinto-oikeudellista valitusasiaa käsiteltäessä syntyy täten kahden virkatoiminnassa tehdyn oikeudellisen ratkaisun kollisio, jos tuomioistuin kumoaa hallintoviranomaisen päätöksen.

2) Mikä arvo hallintotuomioistuimen sitten on annettava sen tutkittavaksi saatetun oikeudellisen ratkaisun tehneen viranomaisen käsitykselle päätöksen lainmukaisuudesta? Onko tällä käsityksellä lainkäytössä erilainen merkitys kun ratkaisusta valittaneen asianosaisen käsityksellä, joka luonnollisesti on toinen kuin viranomaisen.

Hallintolainkäyttö on tuomiovallan käyttämisenä jo sitä koskevien HM 2 ja 56 §:n säännösten mukaan tavoitteiltaan ja toiminnaltaan samanlaista ja samanarvoista kuin muukin lainkäyttö. Tuomioistuimen

on ulkopuolisena riidanratkaisijana vahvistettava, mitä valituksenalaisessa tapauksessa on pidettävä oikeana. Siltä osin kuin tapauksessa on kysymys lain tulkinnasta, lainkäytössä yksittäistapausta ratkaistaessa otetaan tietysti kantaa säännöksen tulkintaan yleisesti, muihin vastaaviin tapauksiin vaikuttavasti.

Lainkäytölle välttämättömästä puolueettomuudesta johtuu, että valituksenalaista hallintopäätöstä ei lähtökohtaisesti voida olettaa sen luonteesta huolimatta oikeaksi, esim. kunnes toisin on osoitettu. Hallintotuomioistuimen on, kun sille valitetaan hallintopäätöksestä, tutkittava päätöksen lainmukaisuus samalla tavoin kuin päätöksen tekijä on selvittänyt päätöksensä oikeudellisen perustan.

3) Lainkäytön ja hallinnon toisistaan erottamisessa on käytetty monia kriteereitä. Yleensä on kuitenkin jouduttu toteamaan, ettei ehdotonta kriteeriä voida löytää. Kriteerien erilaisuus johtuu tosin lähtökohtaisesti määrittelijöiden erilaisista tavoitteista. Yleisimmän klassisen määritelmän mukaan hallintoa on se, mikä ei ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä. Tämän määritelmän esittäjien tavoitteena oli valtion eri elinten kompetenssin määrittelemineen. Määritelmässä pyrittiin alkuaan määrittämään perustuslaillisen monarkian toimivaltajako toisaalta kansanedustuselimeen, toisaalta yksityisiin, alamaisiin, nähden. Klassisessa määritelmässä hallinto jäi mahdollisimman yleisenä ja koskemattomana hallitsijan ja hänen virkamiehistönsä toimivaltapiiriin. Hallinnon ja kansalaisten suhteet määriteltiin lailla. Hallinnon hoitaminen jäi sen sijaan lailla sääntelemättömäksi. Se oli lakiin nähden, oikeudellisesti, vapaata. Tämän mukaisesti sen sisäistä toimintaa ei myöskään voitu tutkia lainkäytössä. Hallintopäätöksen sisäinen lainmukaisuus ei käsitteellisesti ollut edes mahdollista.

Kansanvaltaisessa valtiossa, kuten Suomessa HM 2 ja 92 §:n mukaan valtiolta kuuluu kansalle ja hallinto on lainalainen. Hallintoa voidaan säännellä niin organisatorisesti kuin sisällöllisesti kansaa edustavien valtioelinten normeilla. Toisaalta myös hallinnon »omien» normien noudattamista valvotaan lainkäytössä. Perustuslakien säännökset, mm. kansalaisten perusoikeuksia koskevat, sitovat ja ohjaavat välittömästi hallinnon toimintaa. Hallinto ei ole vapaata siltäkään osin kuin siinä ei puututa kansalaisten oikeuspiiriin. Hallinto on kokonaisuudessaan oikeusjärjestyksen alaista. Hallinnolle jätetty harkinta voi tarkoittaa vain hallintoviranomaisten toimivaltaa, samalla kertaa oikeutta ja velvollisuutta, harkita, millä tavoin kussakin tilanteessa on tarkoituksenmukaisinta menetellä.

Hallinnon klassisesta määritelmästä ei näin ollen ole Suomen valtiojärjestelmän ja oikeusjärjestyksen mukaan apua hallinnon ja lainkäytön suhteiden selvittämiseksi. Määritelmää ei puolestaan tarvita lainsäädännön sekä hallinnon ja lainkäytön keskinäisen aseman määrittelyssä. Jo HM 92,1 §:stä ilmenee, että hallinto ja lainkäyttö ovat lain alaisia.

Sen sijaan hallinnon ja lainkäytön keskinäisten suhteiden selvittelyllä on konkreettista merkitystä eräissä suhteissa, mm. tämän kirjoituksen aiheena olevan kysymyksen kannalta. Määrittelyllähän tällaisia kysymyksiä ei tosin voida eikä pitäisi yrittääkään ratkaista. Kun määritelmillä kuitenkin on oikeustieteessä oma, käytäntöäkin hyödyttävä tehtävänsä, olisi tärkeätä tällaisia määritelmiä (tai niitä vastaavia) käsitteitä tehtäessä selvittää, mikä on olennaista hallinnossa ja lainkäytössä. Tällainen määritelmien ja käsitteiden muodostaminen sekä niiden käyttäminen ei toisaalta merkitsekään johtopäätösten tekemistä käsitteistä.

Hallinnon toisen perinteisen määritelmän mukaan hallinto on (valtion) toimintaa tehtävänsä ja tarkoituksensa toteuttamiseksi. Vastaa-
van lainkäytön määritelmän mukaan lainkäyttö on siis oikeussäännön soveltamista yksittäistapaukseen oikeussuojan antamiseksi.

Näistäkään hallinnon ja lainkäytön tavoitteita kuvaavista määritelmistä ei sinänsä ole apua näiden toimintojen keskinäisissä suhteissa esiintyvien ongelmien ratkaisulle. Näiden määritelmien perusteella voidaan kuitenkin yleisesti kuvata hallintolainkäytön tehtävää ja toimivaltaa hallinto-oikeudellisia valitusasioita ratkaistaessa. Hallintolainkäytön tehtävänä on mm. ratkaista, onko hallintoviranomainen tehdessään päätöksen toiminut lainmukaisesti valtion tehtävän ja tarkoituksen toteuttamiseksi ko. tapauksessa. Tämän kirjoituksen alussa esitetyn ongelman kannalta muodostuu keskeiseksi, onko hallintoviranomainen asettanut oikein valtion tehtävän ja tarkoituksen ja millainen toimivalta viranomaisella tässä tilanteessa on ollut.

4) Päättäessään valtion tehtävästä ja tarkoituksesta hallintoviranomainen toimii siis Suomessa oikeusjärjestyksen alaisena ja sen perusteella, ei vain oikeusjärjestyksen rajoissa, kuten hallinnon suhde lainsäädäntöön klassisessa hallinnon määritelmässä ilmaistiin.

Hallinnon sidottuus lainsäädäntöön ei kuitenkaan merkitse sitä, että hallintoviranomaisen tehtävä rajoittuu vain lain toteuttamiseen. Hallintoviranomaiselle voidaan laissa jättää harkintavalta, jonka puitteissa viranomainen toimii »valtion tehtävän ja tarkoituksen toteuttamiseksi».

Laissa hallintoviranomaiselle jätetty harkintavalta on osoittautunut monessa suhteessa ongelmalliseksi. Perustuslaillisen monarkian valtasuhteita kuvannut käsitteistö kuvastuu vielä mm. hallintoviranomaiselle jätettyä harkintavaltaa tarkoittavassa ilmaisussa vapaa harkinta.

Hallintoviranomaiselle jätetyn harkintavallan asema hallinnon ja lainkäytön suhteissa on säännelty Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain (22. 7. 1918/74) 5 §:ssä: »Jos Korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on asia jätettävä Hallituksen ratkaistavaksi».

Tässä säännöksessä siis todetaan hallintoviranomaiselle voivan kuulua tarkoituksenmukaisuusharkintaa sekä lähdetään siitä, että se on erotettavissa oikeusharkinnasta. Hallintolainkäytölle kuuluu säännöksen mukaan vain hallintopäätöksen lainmukaisuuden valvonta, silloin kun ratkaisu pääasiassa riippuu tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta. Jos ratkaisu sen sijaan riippuu pääasiassa lainmukaisuuden harkitsemisesta, lainkäyttöviranomainen päättää asiasta myös tarkoituksenmukaisuuden osalta.

Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan toisistaan erottaminen on osoittautunut niin Suomessa kuin muissakin maissa vaikeaksi. Tämä johtuu siitä, että tarkoituksenmukaisuusharkinta yleensä kytkeytyy konkreettisissa tapauksissa kiinteästi oikeusharkintaan. Kun hallintolainkäytön tutkittaviksi voivat tulla vain sellaiset hallintopäätökset, jotka voivat loukata valittajan oikeutta ja joissa siis yleistä etua ei voida toteuttaa yksityisestä edusta riippumattomana, ja ratkaistavana on juuri näiden kahden, riita-asetelmassa vastakkaisen edun kollisio, voidaan julkisen ja yksityisen edun punninta erottaa toisistaan vain määräytyntyyppisissä tilanteissa.

5) Oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan toisistaan erottamisen perustana oli alunperin lainkäytön ja hallinnon erilainen luonne. Lainkäyttö katsottiin luonteeltaan loogiseksi toiminnaksi, jossa oli yksi ainoa oikea ratkaisu ja jossa ratkaisun tekijällä ei ollut laista riippumatonta harkintavaltaa. Hallinto puolestaan oli lähtökohteisesti viranomaisen vapaaseen harkintaan perustuvaa toimintaa valtion tehtävien ja tarkoitusten toteuttamiseksi. Hallintoviranomaisella siis oli toisin kuin tuomioistuimella, omaa laista riippumatonta harkintavaltaa.

Nämä lainkäytön ja hallinnon erilaiset lähtökohdat ovat menettäneet alkuperäisen merkityksensä, siinäkin muodossa kuin mainittu teoria oli alunperinkään Suomeen sovellettavissa, oikeusjärjestyk-

sen ja oikeudellisen ajattelun muututtua. Lainkäyttöratkaisu ei synny yksinomaan loogisen toiminnan tuloksena ja hallintoratkaisun tekeminen on monin tavoin sidoksissa konkreettisiin normeihin sekä myös perustuslain, Suomessa hallitusmuodon säännöksiin, ja oikeusjärjestyksen yleisiin periaatteisiin.

6) Normeihin sidottuisuuden ja oman harkinnan kietoutuessa konkreettisessa asiassa erottamattomasti toisiinsa syntyy tilanne, että hallintolainkäytössä joudutaan ottamaan kantaa myös hallintopäätöksen siihen osaan, joka perustuu hallintoviranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Mikä merkitys on lainkäytössä annettava tälle hallintoviranomaisen harkinnalle?

Luonnollinen lähtökohta tämän kysymyksen selvittelylle on, ottaen huomioon em. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 5 §:n säännös, että hallintotuomioistuin ei saa puuttua tähän harkintaan, sikäli kuin se on tehty voimassa olevien säännösten ja oikeusjärjestyksen yleisten periaatteiden rajoissa ja perustuu asianmukaisiin tosiasioihin, joiden valvonta kuuluu hallintolainkäytölle.

Tämä lähtökohdan toteuttaminen kariutuu kuitenkin oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan erottamisen mahdottomuuteen. Toisena näkökohtana, joka puhuu sitä vastaan, että hallintoviranomaisen kanta lainkäytön harkittavana olevan päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen on koskematon, on se, että hallintolainkäytössä on kaksi oikeudellisesti samanarvoista asianosaista. Sille, mitä valittaja esittää, on annettava oikeudelliselta osalta samanlainen merkitys kuin käsittelyn lähtökohtana olevalle hallintopäätökselle. Tämä lainkäytölle välttämätön lähtökohtavaatimus koskee tosin lähtökohtaisesti lainmukaisuutta. Voitaneen kuitenkin ajatella, että kansanvaltaisessa valtiossa kansalaisten kannalta esitetyt näkökohdat voisivat vaikuttaa myös hallinnollista arviointia sisältäviin kannanottoihin.

7) Lähtökohtana Suomen hallintolainkäytössä kuitenkin on, ettei tuomioistuin syrjäytä hallintoviranomaisen ratkaisua tarkoituksenmukaisuuskysymyksessä silloin kun tämä ratkaisu on lainmukainen. Lainkäytön tehtävänä on lainmukaisuuden varmistaminen. Ainakin sen oma subjektiivinen käsitys »oikeasta» ratkaisusta, silloin kun on valittavana eri toimintamahdollisuuksia, joutuu syrjäytymään. Tällainen menettely näyttää myös tarkoituksenmukaiselta lainkäytön kannalta.

8) Kun keskustellaan hallintolainkäytöstä ja kansalaisten oikeusturvasta, unohtuvat helposti hallinnon tarpeet ja tavoitteet. Näiden toteuttaminen on kansalaistenkin kannalta kansanvaltaisessa valtios-

»Lainmukainen» ja »oikea» hallintolainkäytössä

sa tärkeydeltään oikeusturvaintresseihin rinnastettavissa. Perustuslaillisen järjestelmän olemassaolon edellytyksenä on pidetty sitä, että se pystyy toimimaan tehokkaasti, nopeasti ja voimakkaasti.

Toisaalta kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa on yhtä keskeistä, että kansalaiset saavat riittävää ja todellista oikeussuojaa, kuten Aarne Nuorvala on korostanut.

Hallinnon toimintavaatimusten ja oikeusturvavaatimusten samanaikainen toteuttaminen ei olekaan mahdotonta. Toteuttaminen vaatii kuitenkin ensiksi selkeätä sääntelyä. Kansanvaltaisessa oikeusvaltiossa kuuluukin kansaa edustaville lainsäädäntöelimille huolehtiminen siitä, että yhteiskunnassa on perusteet ja edellytykset sekä toimivalle hallinnolle että kansalaisten oikeusturvalle. Jotta nämä perusteet voidaan rakentaa ja edellytykset luoda, vaaditaan toimivan hallinnon ja oikeusturvan perustekijöiden selvittämistä ja analysointia. Yksi tällainen selvittämisen arvoinen asia on tässä kirjoituksessa esille otettu hallinnon ja lainkäytön keskinäinen suhde. Tästä selvittelystä saadut tulokset hyödyttävät niin hallinnon tehokasta toimintaa kuin kansalaisten hyvää oikeusturvaa. Tämän kirjoituksen ensisijaisena tavoitteena on huomion kiinnittäminen asiaan, joka on teoreettisesti mielenkiintoinen ja käytännössä tärkeä.