

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)

Oikeussuojan systemointia 1800-luvun valtio-oikeudessa

I. *Robert Hermanson* erotti vuonna 1898 julkaistuissa Suomen hallinto-oikeuden luennoissa »oikeussuojan hallinto-oikeudessa» systemaattisesti omaksi jaksokseen, joka tosin jäi — Hermansonin oman käsityksen mukaan — vain katkelmalliseksi.¹ Aikaisemmissa valtio-oikeudellisissa esityksissä kansalaisen suojaa julkisen vallan laittomia tai mielivaltaisia toimenpiteitä vastaan oli tarkasteltu jäljestelmän kannalta toisella tavalla.

Suomalaiset oikeusoppineet käsittelivät valtio-oikeutta systemaattisesti etupäässä yliopistollisissa, pääasiassa julkaisematta jääneissä luennoissaan. *J. J. Nordström, J. Ph. Palmén, Leo Mechelin* ja *Hermanson* luennoivat sekä yleisestä että Suomen voimassa olevasta valtio-oikeudesta. Konstitutionaalisten periaatteiden mukaisesti »kansalaisten yleiset oikeudet ja velvollisuudet» erotettiin tavallisesti omaksi jaksokseen, joka sisälsi myös oikeussuojaa koskevaa ainesta.

Nordström jakoi kansalaisten oikeudet yleisen valtio-oikeuden näkökulmasta kahteen pääryhmään.² Yleiset kansalaisoikeudet olivat puhtaasti inhimillisiä oikeuksia, jotka koskivat henkilökohtaista vapautta ja omaisuutta sekä lisäksi mm. omantunnonvapautta ja yhdistymisvapautta. Kansalaisille valtion jäsenenä kuuluvat (poliittiset) oikeudet liittyivät valtiovallan käyttöön. Niistä riippui kansan poliittinen vapaus. Tällaisia oikeuksia olivat edustuslaitoksen valintaan liittyvän vaalioikeuden lisäksi valtiovallan valvonnan mahdollistavat oikeudet. Kaikilla kansalaisilla oli oikeus vaatia epätarkoituksenmukaisen tai lainvastaisen määräyksen oikaisua sen antaneelta viranomaiselta. Lainvastaisesta tai epätarkoituksenmukaisesta päätöksestä voitiin valittaa ylempään asteeseen ja lainvastaisesta viranomaistoimin-

¹ *Hermanson*, Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utgifna af H. J. Nyqvist. Helsingfors 1898 s. 438—49.

² *Nordström*, Statsrätt 1842 s. 450—71, Handlingar II; Finlands statsrätt ht. 1845 s. 81—117, Föreläsningar I: 2/HYK.

nasta kannella tuomioistuimeen. Kansalaisilla oli myös anomusoikeus (petitionsrätt) ja oikeus julkisuuteen (publicitet).

J. Ph. Palmén erotti yleisen valtio-oikeuden luennoissaan toisistaan yksilölliset vapausoikeudet ja kansanvapaudet.³ Viimeksi mainittuja olivat oikeudellinen yhdenvertaisuus, yhdistymisvapaus (associationsrätt), kokoontumisvapaus (folkförsamlingar) ja oikeus vastarintaan »i sak af förtryck» sekä anomusoikeus ja oikeus valituksen tekemiseen.

Mechelin erotti aikaisemmasta poikkeavasti hallinto-oikeudellisen oikeussuojan kansalaisten yleisistä oikeuksista.⁴ Hermanson ei painottanut Suomen valtio-oikeuden luennoissaan muutoksenhakuoikeutta osana kansalaisoikeuksia.⁵ Tosin jokaisella Suomen kansalaisella oli oikeus vaatia julkiselta vallalta oikeuksiensa suojaamista.

II. Muutoksenhaku- ja kantelujärjestelmän tarpeellisuutta perusteltiin yleensä saman tyyppisin syin. Nordström viittasi aluksi saksalaiseen valtio-oikeusoppineeseen Robert von Mohliin, jonka mukaan paraskaan lainsäätäjä ja hallitus eivät voi estää virkamiesten virheitä ja lainvastaisuuksia.⁶ Lainsäädäntö saattoi olla epäselvää ja aukollista siitä huolimatta, että varsinkin yksityisten välisten riitojen puolueeton ratkaiseminen edellytti asianmukaisesti vahvistettua oikeusnormia. Myös korkein hallitusvalta häiritsi joskus laiminlyönneillään lainmukaista järjestystä. Jokaisen lakia kunnioittavan yhteiskunnan oli hylättävä mielivalta. Kansalaisilla ei ollut pelkästään velvollisuuksia vaan myös oikeuksia. He eivät olleet velvollisia suoriuttamaan kaikkea valtion tai sen virkamiesten määräämää. Kansalaisilla oli valtiosäännön mukaisesti oikeus vaatia ja anoa oikaisua ja helpotusta. Nordströmin mukaan tällaiset oikeastaan oikeuden oleukseen perustuvat oikeudet tunnustettiin niin sivistyneissä kuin kehittymättömissäkin valtioissa. Sen sijaan ehtojen ja muotojen asettaminen oikeuksien käytön edellytykseksi oli tunnusomaista ainoastaan sivistyneille valtioille. Saavutetun kulttuuritason myötä oli havaittu muotojen tärkeys kansalaisten oikeuksien takeena.

³ Palmén, Statsrätt ht. 1855-vt. 1856 s. 301—26, myös Föreläsningar öfver Finlands positiva statsrätt vt. 1853 s. 105—33, Finlands positiva statsrätt vt. 1856—57 s. 301—23, Föreläsningar IV/HYK.

⁴ Mechelinin muistio »Till frågan om rättskipningen i förvaltningsmål», Leo Mechelinin kokoelma, kansio 30/VA.

Mechelinin säilyneet luentokäsikirjoitukset ovat tältä osin ylimalkaiset, Leo Mechelinin kokoelma, kansio 56/VA.

⁵ Hermanson, Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförvaltningsrätt II. Helsingfors, s. 159.

⁶ Nordström, 1842 s. 466.

Palmén myötäili Nordströmin esitystä.⁷ Virheet lakien soveltamisessa ja täytäntöönpanossa olivat mahdollisia. Valtiosäännön oli osoitettava keinot virheitten oikaisemiseksi. Mechelin perusteli vastaavasti asianmukaisen hallintolainkäyttöjärjestelmän tarpeellisuutta.

III. Valtio-oikeusoppineet kiinnittivät huomiota etupäässä oikeus-suojan jälkikäteiseen puoleen. Hallintomenettelyllä ei ollut sijaa valtio-oikeuden järjestelmässä, vaikka etenkin kuulemisesta ja esteellisyydestä oli annettu lukuisia erityissäännöksiä jo 1700-luvun alku-puolella.⁸ Oikeudenkäymiskaaren menettelysäännöksistä oli totuttu etsimään perusteita paitsi hallintoprosessille myös muulle hallinnolle. Menettelypuoleen kiinnitettiin jonkin verran huomiota valotettaessa tuomioistuintoiminnan yleisiä periaatteita.⁹ Hallintoriitojen erityinen käsittelyjärjestys erotettiin usein varsinaisesta lainkäytöstä. Hallin-nossakin yleisesti sovellettua kollegista päätöksentekotapaa pidettiin osaltaan oikeussuojaperiaatteena.¹⁰ Joka tapauksessa oikeusasiat oli ratkaistava monijäsenisissä elimissä. Virkamiesten pitkälle turvat-tu virassapysymisoikeus liitettiin ratkaisuvallan itsenäisyyden kautta kansalaisoikeuksien takeeksi. Julkisuusperiaate rajoittui hallitustoi-mien ja tuomioitten painosta julkaisemiseen.¹¹

Julkisen hallinnon oli oltava lainmukaista. Tähän kiinnitettiin eri-tyistä huomiota vuosisadan lopulla. Mechelin korosti, että hallinnon juridisena perustana oli oikeusjärjestys kokonaisuudessaan laeista kunnallisiin säädöksiin.¹² Hallintotoiminnan tarkoituksena oli yhteisten etujen toteuttaminen mutta myös oikeuden edistäminen. Hallinto ei saanut olla vain aktiivista vaan myös lainmukaista. Keinoja laillisuu-den säilyttämiseksi olivat muutoksenhaun ohella mm. ylemmän viran-omaisen valvontavalta, virkavastuu ja tarkoituksenmukaiset kelpoi-susehdot hallintovirkoihin. Jokaisen viranomaisen toimiala ja val-tuudet oli määrättävä selvästi.

IV. Kansalaisille valtion jäsenenä kuuluvan valitus- ja kanteluoi-keuden kohteena olivat valtiovaltan ja sen toimielinten yksityisten oikeuksiin puuttuvat laittomat toimet. Muutoksenhakuoikeus käsitet-tiin laajaksi. Mukaan luettiin usein myös siviili- ja rikosjutuissa mah-dolliset valitukset. Siviilijutuissa voitiin valittaa ainakin laillisen oi-

⁷ Palmén, 1853 s. 123.

⁸ Näistä etenkin Herlitz, Förvaltningsrättsliga grunddrag. Stockholm 1943 s. 21—45.

⁹ Esimerkiksi Palmén, 1855—56 s. 198—211.

¹⁰ Nordström, 1845 s. 14—14; Palmén, 1853 s. 76—77.

¹¹ Nordström, 1842 s. 25.

¹² Mechelin, mk.

keudenkäyntijärjestyksen rikkomisesta ja käsittelyn aiheettomasta viivytttämisestä. Rikosjutuissa valitus oli pääsääntöinen muutoksenhakekeino, »sillä rikosoikeus kuului valtion julkiseen oikeuteen».¹³

Nordström viittasi siihen, että valitus- ja kantelu-oikeuden perusta ei ollut suoraan löydettävissä perustuslaeista eikä yleisistä laeista.¹⁴ Useimmat taloudelliset ja hallinnolliset asetukset sisälsivät valitus-oikeutta koskevia säännöksiä. Valitus-oikeus oli silti aina, jollei nimenomaan toisin säädetty.

Valitus viranomaisen päätöksestä tehtiin ylempään asteeseen määrättyssä ajassa ja noudattamalla säädettyjä ehtoja tarkoituksena saada oikaisu. Valitusedellytyksien juridisena perustana mainittiin oikeudenkäymiskaaren pykälä ja hallinnollisia säädöksiä. Tärkeä oli etenkin valitusaikojä säännelty asetus (5.5.1810). Omana ryhmäänään erotettiin »jokamiehen valitukset» (*acciones populares*), joihin luettiin esimerkiksi rakennuskaaren (XXV: 15) mukainen valitus epäkuntoisesta tiestä ja sillasta.¹⁵

Valittaa voitiin sekä laittomuudesta että epätarkoituksenmukaisuudesta. Hermanson viittasi siihen, että muutoksenhaku tarkoituksenmukaisuusperusteella ei oikeastaan toteuttanut oikeussuojaa.¹⁶ Joka tapauksessa muutoksenhakuasteen oli aina oikaistava lainvastaiseksi havaitsemansa päätös, sillä laittomuutta ei pitänyt sietää.

Kansalaisen oli voitava käyttää oikeuksiaan julkisen vallan sitä estämättä. Hänelle ei saanut asettaa perusteettomia velvollisuuksia. Näitten periaatteitten rikkomisesta oli voitava valittaa ylempään asteeseen. Tällaisissa tilanteissa valitusajat eivät sitoneet. Lainvastaiset toimenpiteet olivat mitättömiä. Kysymys oli oikeastaan kantelelusta, joka tähtäisi vahingonkorvauksen saamiseen.¹⁷

Valituksella oli pääsääntöisesti suspensiivinen vaikutus. Nopeaa täytäntöönpanoa edellyttävät toimet kuten poliisikäskyt ja verotuspäätökset olivat tästä poikkeuksia.¹⁸

Kantelun kohteena olivat hallituksen ja virkamiesten lainvastaiset toimet. Kantelu erosi valituksesta etenkin kolmessa suhteessa.¹⁹ Kanteleminen ei ollut sidottu määräaikaan. Kantelun tekeminen ei johtanut päätöksen tai toimenpiteen oikaisemiseen. Myös muu kuin

¹³ Nordström, 1842 s. 469.

¹⁴ Nordström, 1842 s. 466—67, 1845 s. 112.

¹⁵ Nordström, 1842 s. 467, 1845 s. 112—13.

¹⁶ Hermanson, Förvaltningsrätt s. 438—39.

¹⁷ Nordström, 1845 s. 114.

¹⁸ Nordström, 1842 s. 469.

¹⁹ Nordström, 1842 s. 469—71, 1845 s. 114—16; Palmén, 1853 s. 124—25.

asianosainen saattoi kannella. Yleisen valtio-oikeuden periaatteitten kannalta näkyy olleen ongelmallisinta, mihin instanssiin kantelu oli tehtävä. Nordström viittasi siihen, että »teoriassa mielipiteet ovat jakautuneet» ja että eri valtiot ovat ratkaisseet asian toisistaan poikkeavilla tavoilla.²⁰ Kyseeseen tulivat seuraavat vaihtoehdot: kääntyminen tuomioistuimen tai ylemmän hallintoinstanssin taikka hallituksen puoleen.

Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan kruununvoudin, nimismiehen ja veronkantomiehen toimenpiteestä voitiin kannella eräissä tapauksissa alioikeuteen (OK X: 27). Prokuraattori käsitteli virkamiesten toimista tehtyjä kanteluita. Suoraan hallitsijalle voitiin kannella kenraalikuvernöörin toimenpiteistä.

Kanteluun liittyvänä mainittiin yleensä mahdollisuus vaatia vahingonkorvausta virheellisesti menetelleeltä virkamieheltä. Tosin yksityinen saattoi itsenäisesti ajaa rikossyytettä virkamiestä vastaan vain rajoitetusti.

Anomusoikeuden nojalla kansalaiset saattoivat pyytää hallitukselta puutteellisen tai epätarkoituksenmukaisen lain tai asetuksen taikka virkatoimen kumoamista tai muuttamista.²¹ Viranomaisilla oli mahdollisuus toimivaltansa puitteissa itse oikaista toimenpiteitään anomusten johdosta. Tällainen anomus oli vain kantelun lievempi muoto.²² Edustuslaitokseen valituilla oli erityinen aloiteoikeus (motionsrätt).

Eräitten uudenaikaisten valtiosääntöjen mukaan viranomaisen toimenpiteestä voitiin valittaa myös edustuslaitokseen, joka ei kuitenkaan saanut suoraan oikaista päätöstä. Lainsäätäjällä oli mahdollisuus ryhtyä haitalliseksi havaitun asiantilan korjaamiseen lainsäädäntötoimin.²³ Suomessa tunnettiin vanhastaan säätyjen ja hallintoalueitten (läänien, kihlakuntien) asukkaitten valtiopäivävalitukset.²⁴

²⁰ Nordström, 1842 s. 469.

²¹ Nordström, 1842 s. 471—73, 1845 s. 116—17; Palmén 1853 s. 125—27.

²² Nordström, 1842 s. 475.

²³ Nordström, 1842 s. 468.

²⁴ Nordström, 1845 s. 117.