

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)

Hallintoasian ratkaisemisesta

1. Yleisiä näkökohtia

1.1. Käsitettä »hallintoasia» ei lainsäädännössä ole määritelty. Ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa (HPurkuL) annetun lain 1 §:n mukaan laki koskee ylimääräistä muutoksenhakua *hallintopäätöksiin*. Muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (HValL) 3 §:n mukaan hallintopäätös taas on *hallintoviranomaisen toimenpide, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta*. Lain nimessä käytettyä ilmaisua »hallintoasioissa» vastaa lain soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä sanonta »asioissa, joita hallintoviranomaiset käsittelevät». Tämän mukaan *hallintoasioita* olisivat ensi sijassa *asiat, joissa toimivalta tehdä sitova ratkaisu kuuluu hallintoviranomaiselle*. Hallintoasiana käsitellään myös hallintoviranomaiselle esitetty vaatimus, jonka ratkaiseminen lankeaa viranomaisen toimivaltapiiriin ulkopuolelle, mutta siinä tulee päätökseksi että »asia» jätetään »tutkimatta», eli yleiskielellä ilmaistuna: *hallintoviranomainen päättää, että pääasiasratkaisua ei anneta*.

1.2. HPurkuL 1 §:n mukaan hallintopäätöksiä annetaan *hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä*. Hallintomenettelystä on lakiehdotus (hallituksen esitys n:o 88/1981 vp.) parhaillaan (lokakuussa 1981) eduskunnan käsiteltävänä. Ehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan *hallintomenettelyä on hallintoasian käsittely viranomaisessa, ei kuitenkaan hallintolainkäyttö, ei myöskään esitutkinta rikosasiassa eikä ulosotto*.¹

¹ *Rihti, Kandolin, Vuorinen*: Ehdotus hallintomenettelylaiksi, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979 (LAVO 1/79), s. 29—32. Sitä, että esitutkintaa ja ulosottoa ei lueta hallintomenettelyyn kuuluvaksi, perustellaan julkaisussa (s. 33) näiden toimintojen hallintomenettelystä poikkeavalla tarkoituksella ja sisällöllä sekä sillä, että ulosotto on säännelty ja esitutkinta suunnitellaan säänneltäväksi erityisellä lailla.

Lausunnossaan em. julkaisusta oikeuskansleri on katsonut, että myöskään syyttäjän toimintaa ei olisi sisällytettävä lain soveltamisalaan ja ettei hallintokanteluasian käsittely esitutkintaan rinnastettavaa tutkintaa ja syyttäjän toimintaa koskeville osilta ole luonteeltaan varsinaista hallintomenettelyä, vaan oikeuskanslerille kuulu-

1.3. Edellä mainitussa julkaisussa (LAVO 1/79 s. 31) rajataan hallintomenettelyn ulkopuolelle *lainsäädäntöasiat*, ei kuitenkaan alueellisten säädösten (esim. lääninhallituksen antamat poliisiasäädökset ja kunnalliset järjestyssäännöt) antamista, sekä *tuomioistuinasiat*, joilla tarkoitetaan riita- ja rikosasioita sekä yleisen alioikeuden toimialaan kuuluvia hakemuslainkäyttöasioita samoin kuin eräitä »poikkeavassa järjestyksessä» käsiteltäviä, kuten maksamismääräys- ja rangaistusmääräysasioita.

1.4. *Hallintolainkäyttöasiat* eivät siis kuulu ehdotetun hallintomenettelylain soveltamisalaan. Nekin kuitenkin ovat hallintoasioita ja niissäkin annetaan hallintopäätöksiä, niin kuin edellä (1.2.) on todettu. Hallintolainkäyttöön luetaan hallintovalitusasiat ja hallintoriita-asiat.²

Ehdotuksessa hallintomenettelylaiksi on omaksuttu se kanta, että asian ratkaiselle hallintoviranomaiselle tehdyn *oikaisuvaatimuksen* sekä *hallintokantelun* käsittely ei ole hallintolainkäyttöä, vaan luetaan hallintomenettelyyn.³

Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön välinen käsite-erä ei asioiden laadun pohjalta ole tarkoin määriteltävissä *hallintoriita-asioiden* kohdalla. Hallintomenettelyssä ratkaistava hallintoasia ei muutu hallintolainkäyttöasiaksi sen johdosta, että asianosaiset tulevat ratkai-

van laillisuusvalvonnan toteuttamista. Näidenkin asiain käsittelyssä olisi kuitenkin noudatettava lakiehdotuksesta ilmeneviä oikeussuojan periaatteita. LAVO 11/1980 s. 32—33.

² LAVO 1/79 s. 33. Hallintolainkäytössä on mm. KHOL 14 §:stä ja LOL 25 §:n 2 momentista ilmenevän oikeusperiaatteen mukaisesti noudatettava ns. »laillista oikeudenkäyntijärjestystä». Hallintomenettelystä on, ehdotuksen tultua laiksi, oma menettelysäännöstönsä ja siihen asti toimitaan sääntelemättömässä tilanteessa. Hallintolainkäytön ja hallintomenettelyn toisistaan erottaminen on näissä oloissa *periaatteessa* mitä tärkein asia. Asian valmistelussa, esittelyssä ja ratkaisutapahtumassa on *käytännössä* vaikea osoittaa eroja. Voipa hallintomenettely- ja hallintolainkäyttöasian kumuloiminenkin tulla kysymykseen. Niinpä ehdotuksessa on ajateltu alustusasian käsittelyä hallintomenettelylain mukaisessa järjestyksessä tapahtuvaksi hallintomenettelyksi, mutta samassa asiassa tehdyn valituksen käsittely, vaikka asiat on aina ratkaistava kumuloituina, hallintolainkäytöksi. LAVO 1/79 s. 32—33. Ks. myös *KHO:n vuosikirja* 1969 A s. 294—295. Laajemman merkityssisällön hallintolainkäytön käsittelle antaa *Viikonen* Hallintotoimen mitättömyydestä (1970) s. 24—33 ja Hallintolainkäytön alasta (1973) s. 188 ss., erit. s. 193—194 ja 212—214. Jos hallintovalituksessa on kysymys yksinomaan päätöksen tarkoituksenmukaisuudesta, on valitusasiankin käsittelyä pidetty hallintomenettelynä, *Hallberg* Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta (1978) s. 93.

³ LAVO 1/79 s. 33. Valtion virkamiesten eläkeasioissa oikaisuvaatimuksen käsittelee asian ratkaiseen viranomaisen yhteyteen perustettu *lautakunta*, L valtiokonttorista 2 § 3 mom. Kunnalliseläkkeistä valitettaessa taas eläkelautakunta on ensimmäinen varsinainen muutoksenhakuaste, KunEläkeL 8 § 1 mom. Kun hallintomenettelylaki ehdotuksen mukaan on toissijainen ja muualla *lainsäädännössä*, sekä *laissa* että *asetuksessa* olevat menettelysäännökset tulevat syrjäyttämään ehdotetut uudet säännökset, hallintolainkäytön ja hallintomenettelyn käyttöalan raja jää säädösten alla ennalleen. LAVO 1/79 s. 41—43.

susta ehkä jyrkästikin erimielisiksi. Hallintoriita-asia ei siis ole sama kuin riitainen hallintoasia. Käytännössä asian luokittelu määräytynee *toimivaltasäännöksen* pohjalta. Lainkäyttöasioina käsiteltäviä hallintoriitoja ovat joko erityisen toimivaltasäännöksen nojalla *lääninoikeudessa* ratkaistavat taikka eräiden hallintoriita-asiaain oikeuspaikasta annetun lain 1 §:ssä olevan yleisen toimivaltasäännöksen mukaan lääninhallitukselle kuuluvat ja LOL 2 §:n 1 momentin 4 kohdan ja 2 momentin mukaan lääninoikeuteen menevät hakemusasiat, joissa hakija vaatii ratkaisua julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa oikeutta tai velvollisuutta koskevaan riitaan.⁴

1.5. Edellä sanotun mukaisesti *hallintoasioita* ovat *hallintomenettelyasiat* ja *hallintolainkäyttöasiat*, ja näille asiaryhmille on yhteistä, että niissä hallintoviranomaiselle tai hallintotuomioistuimelle on esitetty *vaatimus* sellaisen *hallintotoimen suorittamisesta*, jolla aikaansaadaan toivottu tai estetään torjuttava *muutos asianosaisen oikeusasemassa* (oikeuksissa tai velvollisuuksissa), taikka *oikeussuhteissa*, joihin asianosaisella on oikeudellista intressiä tai joihin hallintoviranomainen puuttuu omasta aloitteestaan, viran velvoittamana, taikka toisen viranomaisen esityksestä. Viimeksi mainitussa tapauksessa *asianomaisen vaatimusta* vastaa *viranomaisesitys* tai ratkaisevan viranomaisen *oma aloite*.

Hallintoasiassa ratkaisun kohteina olevat oikeudet ja velvollisuudet tai oikeussuhteet ovat pääsääntöisesti, mutta eivät aina, oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia.⁵

⁴ Evankelisuterilaisen kirkon ja sen seurakuntien keskeisiä oikeussuhteita koskevat hallintoriidat ratkaisee kuitenkin tuomiokapituli. KirkkoL 443 §.

Oikeudelliselta luonteeltaan muuten samankaltaisia asioita ja asiaryhmiä kuuluu erityisten toimivaltanormien nojalla eri hallinnonalojen eriasteisten viranomaisten ratkaisuvaltaan. Sellaiset asiat ratkaistaan näissä viranomaisissa hallintomenettelyssä siinäkin tapauksessa, että asia on riitainen ja kysymyksessä on siis tavallaan »julkisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskeva riita». *Kurvinen* DL 1979 s. 314—321. Rajatapauksia hallintolainkäytön ja hallintomenettelyn välillä ovat eräät lääninoikeuden ensi asteena ratkaistaviksi säädetyt hakemusasiat, kuten hallinto-oikeudellista vapaudenriistoa koskevat asiat. Voidaan kysyä, muuttuivatko tällaiset asiat, joissa ensi sijassa on kysymys määrätyn hallinnollisen tavoitteen toteuttamisesta, hallintoriidoiksi ja lainkäyttöasioiksi pelkästään sillä, että toimivalta ratkaista asia ensi asteena siirrettiin lääninoikeuteen. Käsitteilyjärjestys on kuitenkin ilman muuta »laillinen oikeudenkäyntijärjestys», LAVO 1/79, s. 1 (2 §) ja s. 41—43, LOL 25 § 2 mom. Ks. jäljempänä 1.7.

⁵ Eräissä tapauksissa hallintopäätöksillä järjestetään yksityisoikeudellisia oikeussuhteita. *Kurvinen* LM 1975 s. 625 alaviite 19.

Asiassa, joka koskee muunkin henkilön kuin hakijan tai valittajan oikeutta, on myös tuota henkilöä, *vastapuolta kuultava*. Tämän vastineessa voidaan myös esittää vaatimuksia ja näihin, samoin kuin vastapuolen prosessi- ja asiaväitteeseen, on ratkaisussa myös annettava vastaus. Mt. s. 620, LAVO 1/79 s. 227.

1.6. Termiä *hallintoasian ratkaiseminen* käytetään sekä laajemmassa että suppeammassa merkityksessä. Laajemmassa merkityksessä ratkaisemisella tarkoitetaan viranomaisen lopullisen päätöksen antamista vireillä olevassa hallintoasiassa, jolloin asian vireilläolo tuossa viranomaisessa lakkaa. Suppeammassa merkityksessä ratkaisemisella tarkoitetaan *vastauksen antamista edellä mainittuun vaatimukseen*, ts. pääasiasratkaisua, jolla kokonaan tai osaksi toteutetaan *vaadittu tai estetään torjuttava muutos oikeusasemassa tai oikeussuhteissa* (hyväksyvä pääasiasratkaisu), taikka päätetään, että vaatimukseen ei suostuta (hylkäävä pääasiasratkaisu).⁶

1.7. *Hallintoratkaisun lähtökohta* on tietenkin *asianosaisen vaatimus* sekä se tosiasiallinen ja oikeudellinen *olotila*, johon vaadittu, muutoksen toteuttava tai sen ehkäisevä, olotilaa säilyttävä *hallintotoimi kohdistuu*.

Hallintoratkaisun tavoite hallintomenettelyssä on ensi kädessä viranomaisen tehtävien kunnollinen hoitaminen. Viraston tavoitteet taas ilmenevät asianomaisen hallinnonalan lainsäädännöstä ja yleisohjeista, valtion tulo- ja menoarvion perusteluista, hallitusohjelmasta yms. asiakirjoista. Loppujen lopuksi nämä *eri hallinnonalojen spesiaalitavoitteet ovat kuitenkin vain keinoja*, joilla toteutetaan suurta, lopullista, yhteistä tavoitetta, *kansakunnan hyvinvointia ja menestystä*, tervettä ja elinvoimaista kehitystä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Mikään osatavoite tai keino ei voi eikä saa olla tarkoituksellisessa ristiriidassa tämän yleisen tavoitteen kanssa.

Hallintolainkäytössä tavoitteena on kansalaisten *oikeusturvan ja oikeusrauhan* ylläpitäminen hallinnon alalla sekä *hallinnon lainalaisuuden valvonta*. Ilman enempiä perusteluja on selvää, että tämän tavoittelemisen on yleensä mitä tehokkain keino edellä mainitun yhteisen, lopullisen tavoitteen, kansakunnan yleisen hyvinvoinnin ja terveen kehityksen edistämiseksi.⁷

⁶ Kuriaalikielessä nimitetään pääasiasratkaisun antamista, sanan nykykieleen vakiintuneesta merkityksestä poiketen, *»asian tutkimiseksi»*. Vastaavasti tarkoitetaan *»tutkimatta jättämisellä»* sitä, että asiassa tapahtuneen *»tutkimuksen»* tuloksena havaitaan pääasiasratkaisun antamisen edellytysten puuttuvan. Silloin viranomaisen ei ota lainkaan kantaa siihen, onko muutos oikeussuhteissa toteutettava tai estettävä vai ei, vaan toteaa ja päätöksessään ilmoittaa asianosaiselle sen, että asia ei aiheuta mitään oikeussuhteisiin vaikuttavaa hallintotoimintaa tässä viranomaisessa.

⁷ *Konstari Harkintavallan väärinkäyttö* (1979) s. 5 ss. sekä Valtioneuvoston esittelijän asema ja tehtävät (1974) s. 27 (*Tuori Hallinnon yleiset periaatteet*). Valtion keskushallintokomitean II osamietintö, nide 1 (1978: 22) s. 126 ss. luettelee joukon *periaatteita* valtionhallinnon kehittämistavoitteina. Oikeastaan nekin ovat keinoja tekstissä mainitun tavoitteen toteuttamiseksi. Oikeushallintokomitean mietintö I (1978: 35) s. 24—27.

2. Hallintoratkaisun valmistelu

Kunnallislain (953/76) 58 §:n 2 momentin mukaan kunnanvaltuutuksessa ratkaistavat asiat on yleensä kunnanhallituksen valmisteltava. Muutoin on tavallista, että hallinnossa tehtävät ratkaisut valmistelee joko päätöksentekijä itse tai hänen alaisensa virkamies (esittelijä).⁸

2.1. Valmistelussa on ensiksikin selvitettävä *pääasiasratkaisun antamisen edellytykset* (prosessinedellytykset), kuten viranomaisen asiallinen ja asteellinen toimivalta, asianosaisen puhevalta, asiaa koskevien mahdollisten aikaisempien ratkaisujen sitovuus (lainvoima ja oikeusvoima) jne. Pääasiasratkaisun antamisen esteet on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan poistamaan.⁹ Ainoastaan siinä tapauksessa, että tämä ei ole mahdollista, viranomainen päättää, että pääasiasratkaisua tehtyyn vaatimukseen ei anneta, eli vanhalla kuriaalikielillä ilmaistuna: »asia jätetään tutkittavaksi ottamatta». *Silloinkin, kun pääasiasratkaisua ei voida antaa*, prosessinedellytykset ja mahdollisuudet pääasiasratkaisun esteiden poistamiseen *on tietenkin perusteellisesti tutkittu*. Tässä mielessä ilmaisu »jätetään tutkimatta» antaa viranomaisen toiminnasta harhaanjohtavan kuvan.

2.2. Edelleen valmistelussa on suoritettava ratkaisun antamiselle tarpeellisia *prosessitoimia*, kuten vastapuolen taikka asian ratkaisuun alemman viranomaisen tai muun asiantuntijaviranomaisen kuulemista, sekä hankittava ratkaisun tekemiselle tarpeelliset *tosiasiatiedot* tai täydennettävä niitä, mikäli todistustaakka ei ole asianosaisen kannettava.¹⁰ Vielä on valmistelussa selvitettävä vaatimusten ratkaisemisessa sovellettavien *oikeusohjeiden* täsmällinen sisältö ja hallintokäytännössä vakiintunut tulkinta.

⁸ Valtioneuvoston esittelijän asema ja tehtävät s. 59 ss. (*Hakavuori* Esittelyprosessi).

⁹ Se seikka, että hallinnossa yleensä on pääasiasratkaisun antamisen esteet mahdollisuuksien mukaan poistettava, ilmenee hallintolainkäytön osalta muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain (HValL) 11 ja 11 a §:stä, joista ilmenevien oikeusperiaatteiden on katsottu ilman nimenomaista säännöstäänkin soveltuvan myös hallintomenettelyssä, KHO 1968 A I 1. Ehdotuksessa hallintomenettelylaiksi on tähän kiinnitetty erityistä huomiota, LAVO 1/79 s. 84 ss.

¹⁰ Hallintomenettelyssä samoin kuin hallintolainkäytössäkin viranomaisen on *periaatteessa* hankittava ratkaisua varten tarpeelliset tosiasiatiedot, LäänioikeusL 22 §. Hallintomenettelylakiehdotuksen mukaan on hakijan kuitenkin esitettävä hakemuksen perusteita koskeva selvitys, esitys 88/1981 vp. s. 36 ss., 17 §. Mitä tärkeämpi julkinen etu ratkaisuun liittyy, sitä suurempi on viranomaisen velvollisuus oma-aloitteisesti hankkia ratkaisuperustelusta luotettava selvitys. Käytännössä todistustaakka usein jää sen kannettavaksi, jonka etu vaatii selvityksen esittämistä. Näyttövelvollisuuden asettaminen muulle kuin sille, jolla selvitykset ovat hallussaan, on sinänsä epärealistista.

2.3. Valmisteluun kuuluu, että vireillepanoasiakirjoihin liitetty samoin kuin erikseen hankittu *aineisto järjestetään*, tosiasia-aineistoista seulotaan *ratkaisuun vaikuttavat seikat*, niistä kehitellään *oikeusohjeita* soveltaen *johtopäätökset*, joiden tuloksena syntyy ratkaisun *lopputulos*. Nämä valmistelun tulokset kootaan usein kirjalliseksi *muistioksi*, jonka valmistelija jo ennen ratkaisutilannetta toimittaa päätöksentekijälle tutustumista varten. Muistion lopussa on yleensä valmistelijan *ratkaisuehdotus* (mietintö) joko valmiiksi muotoiltuna päätöslauselmaehdotuksena tai lyhyenä ilmoituksena siitä, minkä sisältöistä päätöstä ehdotetaan.

3. Ratkaisutapahtuma

3.1. Hallintopäätös syntyy eri virastoissa ja erilaatuisissa asioissa suuresti toisistaan poikkeavassa *ratkaisumenettelyssä*.

Tietoteoreettiselta kannalta ratkaisutapahtuma tässä menettelyssä on päättävän virkamiehen *tahdontoiminto*, jonka tuloksille *laki antaa eräitä oikeusvaikutuksia*, ensi sijassa sitovuuden ja asian vireilläolon lakkauttavan vaikutuksen. Kollegiossa ratkaisu on kollegion jäsenten tahdontoimintojen yhteensovittamisen tulos. Tämä tahdontoiminto on luonteeltaan *valinta* ratkaisuvaihtoehtojen välillä, ja valinnan kohteena ovat joko *vaihtoehtoiset tavoitteet* tai *vaihtoehtoiset keinot* annetun tai asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Itse *ratkaisutoiminnassa on tavoitteena, että asia ratkaistaan oikein*. Jos tarjolla on ainoastaan yksi vaihtoehto, valinta ei ole todellinen. Silloinkin päätöksentekijä kuitenkin on selvittänyt, mikä tuo vaihtoehto on, ja määrittelee sen päätöksessään. Käytännössä ratkaisuvaihtoehtoja on useita, vaikka niistä ehkä vain yksi tai muutama on »oikea» vaihtoehto, ja kaikki muut vaihtoehdot ovat väärä.¹¹

¹¹ Vainnasta päätöksenteossa ks. *Volanen* On conditions of decision making (1977) s. 86 ss. ja 148–151, *Sipponen* Päätöksenteko kansanvallassa (1967) s. 36. Kun sanotaan, että jokainen asia voidaan ratkaista »oikein» monella eri tavalla, tarkoitetaan yleensä, että ratkaisuun vaikuttavien seikkojen toteamiseen ja oikeudelliseen arvioimiseen sisältyvä mittaaminen ja punnitseminen voi mittausvälineiden epätarkkuuden ja karkeuden vuoksi antaa eri mittauskerroilla toisistaan poikkeavia mitaustuloksia. »Oikea» ratkaisu on lain kriteerien pohjalta tapahtuneen mittauksen tulos. Tällöin puhutaan ns. »sidotusta» harkinnasta eli oikeusharkinnasta. »Vapaassa» tarkoituksenmukaisuusharkinnassa sallitaan valinta kaikkien asianomaisen hallinnon-alan tarkoitusperiä, viime kädessä kansakunnan yleistä hyötyä ja menestystä palvelevien erilaisten keinojen välillä. Tällöinkin ratkaisija on tietenkin sidottu sovellettavassa laissa asetettuun erityiseen tavoitteeseen, jota ratkaisu ei saa tietoisesti loukata. Vrt. *Aarnio* Mitä lainoppi on (1978) s. 122 ss., *Konstari* mt. s. 82 ss.

Sillä kysymyksellä, ratkaistaanko määrätty asia »sidotun» oikeus- eli laillisuusharkinnan vai »vapaan» tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla, on toisinaan käy-

3.2. Hallintoasiat ratkaistaan yleisesti kollegion istunnossa taikka viraston päällikön tai muun päätöksentekijän virkahuoneessa suullisessa *esittelyssä*. Siinä valmistelija selostaa valmistelutyön tulokset ja ratkaisuehdotuksensa päätöksentekijöille. Ratkaisuperusteita ja niistä tehtäviä johtopäätöksiä koskevan mahdollisen *keskustelun* jälkeen nämä tekevät päätöksen joko ehdotuksen mukaisesti tai siitä poiketen, taikka antavat esittelijälle tehtäväksi täydentää valmistelua uutta esittelyä varten.¹² Jos kollegiossa ilmenee erimielisyyttä ratkaisun lopputuloksesta tai perustelusta, toimitetaan *äänestys*.¹³

Kun päätöksentekijä on valmistellut asian itse, hän tekee viimeistään toimituskirjan allekirjoittaessaan ratkaisun yksin, ilman muodollisuuksia (esim. nimismies).

3.3. Myös hallintoprosessissa on mahdollista, että ratkaisu tehdään *suullisessa käsittelyssä*, jossa asianosainen on läsnä. Silloin *päätös ilmoitetaan* (julistetaan) asianosaiselle *suullisesti*. Jos ratkaisijana on kollegio, ratkaisua edeltää asianosaisten ollessa istuntohuo-

tännöllinen merkitys, koska *viranomaisen toimivalta* voi olla sidoksissa tähän, esim. KHOL 5 §. Kulla Hallintolainkäyttö ja hallinto (1980) s. 270. Jos oikeita ratkaisuja on *periaatteessa* ainoastaan yksi, harkinta on laillisuusharkintaa, mutta jos oikeudellisesti samanarvoisia ratkaisuvaihtoehtoja on useita, valintaa niiden kesken suoritettaessa harkinta on tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tietoteoreettisesti tämä ero laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä on ehkä ainoastaan aste-ero, mutta esim. KHO:n toimivaltaisuutta rajatapauksessa pohdittaessa yhden oikean ratkaisun sääntö on mitä parhain apuneuvo. Erokriteeri ei ole täsmällinen, mutta jo 1500 vuotta sitten on havaittu, että »on olemassa ainoastaan harvoja asioita, joita me nimitämme oikein tarkoilla nimillä, useamminkin käytämme epätarkkoja nimiä». Siitä huolimatta ymmärretään, mikä on tarkoituksena». *Augustinus* Tunnus-
tuksia Confessiones (1981) s. 356.

¹² Jos esittelijän ehdotuksesta poiketaan ja esittelijä tahtoo käyttää hänelle HM 93 §:n mukaan kuuluvaa oikeutta vapautua vastaamasta ratkaisusta, hänen on *itse esittelytilaisuudessa ilmoitettava oma eriläinen mielipiteensä*. Sellainen menettely ei siis ole hyväksyttävissä, että esittelijä, joka päätöksen tekoilaisuudessa on ollut vaiti, pöytäkirjaan tai päätöstalioon vasta jälkikäteen merkitsee erillään mielipiteen.

¹³ Äänestyksessä noudatetaan *kollegista äänestysmenettelyä*. Siinä esittelijän päätösehdotuksen jälkeen ilmoittaa mielipiteensä ensin virka-asemaltaan alin kollegion jäsen ja toiset jäsenet antavat lausuntonsa »arvojärjestyksessä», jonka samassa virka-asemassa olevien kesken ratkaisee virkaimpaa kollegion jäsenenä, OK 23:5. Eräissä itsehallintoyhdyskuntien luottamusmieselimissä, kuten kunnanvaltuustossa ja seurakunnan kirkkovaltuustossa, noudatetaan poikkeuksellisesti parlamentaarista äänestysmenettelyä, jossa aina äänestetään kahdesta vastakkain asetetusta ehdotuksesta, KunnallisL 27 § 2 mom., KirkkoL 301 § 2 mom. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan ääni, jollei jonkin asiaryhmän osalta ole erikseen säädetty muuta ratkaisuperustetta (lievempi kanta, vaaleissa arpa jne). Jos kollegisessa äänestyksessä esitetyt mielipiteet poikkeavat toisistaan niin olennaisesti, että syntyy erimielisyyttä siitä, mikä on enemmistön mielipide, on tästäkin äänestettävä. KKO 1960 I 3, KHO 1974 A II 102. Äänestystuloksesta kollegiossa äänestettäessä ei parlamentaarista äänestyksistä tunnettu taktikointi voi ollenkaan tulla kysymykseen. Jokaisen on vilpittömästi ja vakaasti pyrittävä soveltamaan *mielipiteet yhteen* OK 23:4 mukaisesti siten, että *sekä perusteluilla että lopputuloksella on enemmistön kannatus*.

neen ulkopuolella tapahtuva kollegion jäsenten neuvottelu, asiaa koskeva keskustelu ja mahdollinen äänestys, niin kuin edellä (3.2.) on ollut puhe.

3.4. Ratkaisutapahtumassa siis punnitaan asiassa esitettyä vaatimusta tosiasia-aineiston ja sovellettavien oikeusohjeiden pohjalta, huomioon ottaen tunnetut kokemussäännöt, sekä tehdään tämän aineiston mukaiset johtopäätökset ja *määritellään päätöksentekijän kanta esitettyyn vaatimukseen*.¹⁴ Jos vaatimus hyväksytään, ratkaisun tai viimeistään sen täytäntöönpanon otaksutaan aikaansaavan ne oikeusvaikutukset, ne muutokset asianosaisen oikeuksissa, velvollisuuksissa tai oikeusasemassa, joita vaatimus tarkoittaa. Jos taas vaatimus hylätään, jää vaatimuksen kohteena oleva oikeudellinen olotila ennalleen.

3.5. *Hallintoratkaisun sitovuus ja oikeusvaikutukset* sekä ratkaisijaa itseään että asianosaisia ja muita kohtaan alkavat periaatteessa ratkaisutapahtuman tuloksena välittömästi, mutta käytännössä pääsääntöisesti samalla hetkellä, jolloin *lopputulos julkistetaan*. Suullisessa käsittelyssä ja muussa julkisessa istunnossa, esim. valtioneuvoston yleisistunnossa, tämä tapahtuu, kun puheenjohtaja toteaa ratkaisun lopputuloksen. Muutoin hallintopäätöksen sitovuus alkaa yleensä hetkellä, josta alkaen toimituskirja on asianosaisen saatavissa. Hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus kuitenkin alkaa pääsääntöisesti vasta päätöksen saatua lainvoiman.¹⁵

4. Toimituskirja

Edellä (3.1.) todettiin, että ratkaisutapahtuma on ratkaisijan tahdontoiminto. Voidakseen vaikuttaa kohteensa oikeussuhteisiin tämän tahdontoiminnon on saatava *kielellinen ilmaisunsa*. Vasta sanoiksi puettuna ratkaisun asiasisältökin on muotoutunut. Kirjalliseen muotoon saatetun ratkaisun allekirjoitettu alkuperäiskappale, *taltio*, säi-

¹⁴ Kurvinen: LM 1975 s. 620—621. Tuomarinpieteettiin kuuluu vilpittömän pyrkimys objektiivisuuteen ja tasapuolisuuteen tässä ajatustyössä. Virkamies, joka omaa ideologiaansa toteuttaakseen väärentää lopputuloksen, ei säästy syytteeltä sillä, että vetoaa »praktiseen syllogismiin», johon hänen päättelynsä on perustunut.

¹⁵ OK 30: 27 (104/79), KHO:n työjärjestys 33 § 2 mom., Kurvinen: DL 1981 s. 177—179, HVall 14 §. Ylioikeuksissa kollegion jäsenet saavat tarkistaa äänestyslausuntojaan siihen asti, kun toimituskirja on asianosaisen saatavissa. Sitä ennen eivät niin ollen päätöksen oikeusvaikutuksetkaan ole voineet alkaa.

lytetään viraston arkistossa. Asianosaiselle annettava kappale ratkaisusta on *toimituskirja*.¹⁶

4.1. Taltion ja toimituskirjan *luonnos* laaditaan yleensä jo asian valmistelussa, mutta viimeistely tapahtuu säännönmukaisesti vasta ratkaisutapahtuman jälkeen. Kun puhutaan *hallintopäätöksestä*, tarkoitetaan tavallisesti *viranomaisratkaisua kirjalliseen muotoon saatetuna*, siis *taltiota ja toimituskirjaa*.

4.2. Toimituskirjan tehtävä on *tiedonvälitys*. Ensiksikin se välittää tiedon *asianosaiselle* siitä, miten hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan on muutettu tai muutos estetty ja miten hänen vaatimuksensa on ratkaistu. Toiseksi se sisältää *täytäntöönpanoviranomaisen* tarvitsemat tiedot hänen toimiensa perusteeksi. Kolmanneksi toimituskirjassa on sanoma *muillekin viranomaisille ja henkilöille*, joiden kannottoihin ja toimintoihin päätös saattaa vaikuttaa tai jotka muuten ovat siitä kiinnostuneita.

Hallintopäätöksen rakenne ja kieliasu on valittava ensi sijassa edellä mainitun *tiedonvälitystehtävän täyttämistä silmälläpitäen* ja lähinnä *asianosaisen tarvetta varten* ottaen kuitenkin myös huomioon täytäntöönpanon edellyttämä täsmällisyys- ja yksiselitteisyysvaatimus sekä virastotyön ja viranomaisten välisen tietoliikenteen asettamat kirjoitus- ja ilmaisutekniset vaatimukset.¹⁷

4.3. Hallintopäätökset jaetaan perinteellisesti, niin kuin riita- ja rikosasian tuomiotkin, kolmeen osaan, nimittäin *otsikko*, *resitiitti* ja *päätöslauselma*.

4.3.1. *Otsikko* sisältää päätöstä koskevat *yksilöinti- ja luokitus-tiedot*, joita ovat ratkaisevan viranomaisen nimi, asian diaarinumero, taltion järjestysnumero, asian laatu (veroasia, kunnallisia jne) ja

¹⁶ Periaatteessa ovat myös suulliset hallintopäätökset mahdollisia, mutta HVall 12 §:n 2 momentin mukaisesti on suullisestakin päätöksestä asianosaisen pyynnöstä annettava hänelle toimituskirja. LAVO 1/79 s. 224. *Hakavuori* mt. s. 71.

¹⁷ Käytännössä on monenlaisia, toisistaan suuresti poikkeavia päätösmalleja. Lääninoikeuksia varten on laadittu lomakemuotoiset päätösmallit (Komiteamietintö 1980: 58), joissa lopputulos ja perustelut ovat päätöslauselmassa saaneet omat erilliset »laatikkonsa». Näiden lomakkeiden käyttöönotto näyttää yleensä parantaneen päätösten perusteluja sekä niiden täsmällisyyttä ja selkeyttä. *Örland*: Verotus 1981 s. 136 ss. Yleensä päätöslomakkeet laadittaneen enemmän virastojen välistä tietoliikennettä, automaattista tietojenkäsittelyä ja ratkaisutoiminnan rationalisointia varten kuin asianosaisen tiedontarvetta ja hänen ehdoillaan tapahtuvaa tiedonvälitystä silmälläpitäen. Tulevalta kehitykseltä sopisi odottaa ja vaatiakin, että hallintopäätösten rakennetta ja kirjoitustapaa muuallakin kuin lääninoikeuksissa parannettaessa jatkuvasti huolehditaan päätösmallien ja lomakekaavojen selkeydestä juridista ja virkamieskoulutusta vailla olevan kansalaisen kannalta sekä siitä, että asianosainen saa vaatimukseensa hänelle ymmärrettävän vastauksen, joka sisältää selostuksen, miksi hylättyä vaatimusta ei ole voitu hyväksyä.

laji (hakemus, oikaisuvaatimus, alistus, valitus jne). Nämä tiedot palvelevat asian kirjaamista ja tilastointia, ratkaisutoiminnan seurantaa ja etsimistä, kun olisi saatava määrätty aikaisempi hallintopäätös käsiin.

4.3.2. *Kertoelma eli resiitti* sisältää kuvauksen siitä oikeudellisesta olotilasta, johon ratkaisu kohdistuu. Kertoelmaan kuuluvat tiedot *ai-kaisemmasta viranomaisratkaisusta*, jolla olemassaoleva oikeudellinen olotila on luotu, *asianosaisten henkilötiedot*, ratkaisuun vaikuttavat *tosiasiatiedot* kysymyksessä olevista *oikeussuhteista* sekä viimeksi tärkeä tieto, ne *asianosaisten vaatimukset*, jotka hallintopäätöksellä on ratkaistu.

4.3.3. *Päätöslauselma* sisältää selostuksen ratkaisun *tosiasiape-rusteista*, maininnan sovelletuista *oikeusohjeista*, selostuksen tehdyistä johtopäätöksistä sekä *lopputuloksen* eli ratkaistavana olevan asian oikeudellisen järjestelyn ja vastauksen asianosaisten puolin ja toisin esittämiin vaatimuksiin. Nämä seikat pitäisi selostaa lyhyesti ja selkeästi siten, että ratkaisijan ajatuksenkulku perusteista lopputulokseen on helppo käsittää. Päätöksen lopussa tai liitteenä pitää olla muutoksenhakuosoitus taikka ilmoitus siitä, että muutosta ei saa hakea.¹⁸

5. Loppuhuomautuksia

Ratkaisutoiminnan tavoitteeksi hallintoasioissa on edellä (3.1.) mainittu se että *asiat ratkaistaan oikein*.¹⁹ Ratkaisu on »oikea» silloin, kun se perustuu totuudenmukaisiin tosiseikkoihin, paikkansapitäviin kokemussääntöihin ja oikeusohjeiden vakiintuneeseen tulkintaan sekä tämän aineiston perusteella tehtyihin loogisesti virheettömiin johtopäätöksiin. Lisäksi ratkaisun pitäisi olla tasapuolinen ja kohtuullinen sekä tulla joutuisasti, ilman haitallista viivytystä.

Tämän mukaisesti »oikean» hallintoratkaisun pitäisi täytäntöön-pantuna antaa asianosaiselle hänen etsimäänsä oikeusturvaa sekä luoda oikeudellinen ja tosiasiallinen tila, joka on yleisen edun kan-

¹⁸ LAVO 1/79 s. 225—241. Ylimpien oikeusasteiden päätöksiin ei voi hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin siitä syystä, että ratkaiseen viranomaisen yläpuolella olevaa instanssia ei ole. Tämä ilmaistaan päätöslausel-massa sen loppuun lisättävällä fraasilla »Tätä kaikki aslanomaiset noudattakoot». Ilmaisu on perinteellinen ja juhlamuotoinen, mutta perustetaan ja ajatussisältöään se ei tavalliselle kansalaiselle paljasta eikä siten täytä tekstissä asetettua tiedon-välityksen tehtävää ja vaatimusta.

¹⁹ Nuorvala LM 1978 s. 223—225 ja 367—368.

Hallintoasian ratkaisemisesta

nalta moitteeton sekä vastaa asianosaisten kohtuullisia toiveita ja odotuksia. Näiden kaikkien kriteerien yhteensovittaminen ja toteuttaminen käytännössä ei ole helppo tehtävä.

Ylläpitäessään järjestystä yhteiskunnassa hallintokoneisto antaa ihmisille turvallista liikkumatilaa lakien ja alemmanasteisten säädösten puitteissa. Epäilemättä nuo puitteet ovat monessa kohdassa ahtaat, ne saattavat jopa puristaa, ilman että sen havaittaisiin edistävän oikeusturvaa tai tervettä kehitystä yhteiskunnassa. Jos sellainen puristus on ankaraa eikä lainsäädäntö anna harkintavaltaa kohtuulliseen tulokseen pääsemiseksi, on aika tehdä aloite säännösten muuttamiseksi. Ylimmille oikeusasteille ja korkeimmille lainvalvojille tällainen oikeutta ja kohtuutta tavoitteleva aloitteellisuus on säädetty suoraan virkavelvollisuudeksi.²⁰

²⁰ HM 58 §, KKOL 5 § 2 mom., KHOL 7 § 2 mom., OK:n ohjesääntö 12 §, EOA:n johtosääntö 8—9 §.