

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)

Eero Vilkkonen

Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön dynamiikasta

Monumentaalisessa siviilioikeuden oppikirjassaan *Tirkkonen* kirjoittaa:

»Siviiliprosessimenettely edellyttää välttämättömästi kahta asianosaista (ns. kaksiasianosaissuhde): sitä asianosaista, joka pyytää tuomioistuimelta oikeussuojaa, sanotaan *kantajaksi*, kun taas se henkilö, jota vastaan oikeussuojaa pyydetään, on *vas-taaja*».

(Suomen siviiliprosessioikeus I, 2. uusittu painos, Porvoo 1974, s. 22).

Jokainen lakimieskoulutuksen saanut henkilö tuntee edellä esitetyn periaatteen. Prosessi, lainkäyttö, on aina kahden osapuolen välinen taistelu, jossa tuomari toimii (vain) »erotuomarina». Aatehistoriallisesti korostettu kaksiasianosaissuhde kuulune ns. anglo-saksiseen oikeusjärjestelmään kiinteimmin. Tuosta järjestelmästä on kirjoitettu valtavasti, mutta sen perusajatuksesta voidaan pelkistää esiin nyt käsillä olevan »dynamiikan» kannalta se, että prosessi kulkee, »liikkuu», lähinnä asianosaisten impulssien varassa. Tuomioistuin ja sen tuomarit toimivat vain asianosaisten heille antamien heurteiden perusteella.

Kun pidetään silmällä prosessin liikkeelle panevia voimia, merkitsee tuskin paljon se, mitä *Tirkkonen* kirjoittaa rikosasioista:

»Siviiliprosessissa on voimassa se sääntö, että asianosaiset ovat *periaatteessa tasa-arvoisia* (kurs. tässä). Rikosprosessissa ei tällaisesta tasavertaisuudesta yleensä saata olla puhetta. Syytetty on nimittäin alistetussa asemassa, ja tämä tosiasia ilmenee sitä voimakkaammin, mitä suurempi rikos on kyseessä».

(Suomen rikosprosessioikeus I, 2. uudistettu painos, Porvoo 1969, s. 22 if).

Tämä *grand old man*'in esittämä sääntö lienee otettava varovasti — *cum grano salis*. Syytetyn »alistuneisuus» prosessissa pu-noutuu yhteen prosessin dynamiikan kanssa. Tarkoituksena ei tie-

tenkään ole oikeusvaltiossa »alistaa» rikosprosessissa syytettyä, vaan päinvastoin sallia hänelle täysi mahdollisuus puolustautumiseen, onpa meillä omaksuttu jopa *favor defensionis*-periaate.

Lainkäytön dynamiikan kannalta ja siis silmällä pitäen tuomioistuimen roolia on lähdettävä *kaksiasianosaissuhteesta*.

Miksi tämä ajatusrakennelma? Olisiko jokin muu vaihtoehto mahdollinen? Onko lainkäytössä jokin erityispiirre, joka ikään kuin pakottaa ajattelemaan dynaamisesti kaksiasianosaissuhteen pohjalta? Voidaan kyseinen ajatus kaikkineen siirtää koskemaan myös hallintomenettelyä? Entä onko eroa siviiliprosessin ja hallintolainkäytön välillä?

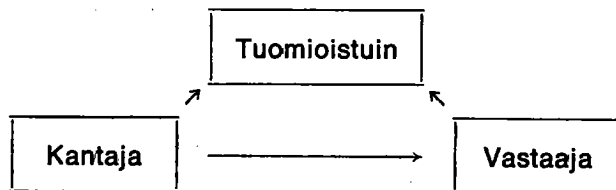
Tieteellisesti täysimittaisen vastauksen antaminen juuri esitettyihin kysymyksiin vaatisi laajaa aatehistoriallista ja prosessioikeudellista tutkimusta. Uskon kuitenkin toisaalta, että on mahdollista ja luovallista ilman laajaa tieteellistä selitystaustaakin esittää joitakin näkökohtia, joiden perustellusti voidaan arvella vaikuttaneen lainkäytön »jännitteeseen» ja myös hallinnon. Kysymyksessä eivät ole toistensa vastakohdat, lainkäyttö *contra* hallinto. Kehityshistoriallisesti hallintomenettely on poikunut prosessista. Tähän on johtanut yksinkertaisesti sekin että hallintoa — etenkin johtavilla paikoilla — ovat Suomessa hoitaneet lakimiehet. Lakimiessivistykseen taas on aina kuulunut selkeä käsitys menettelysääntöjen merkityksestä, siis »prosessin» tarpeellisuudesta laillisen menon kannalta. Näin prosessioikeudelliset periaatteet ovat saaneet hallinnossa jalansijan, joskin ne ovat muokkautuneet vastaamaan hallinnon tarpeita. Väitän että sama pätee hallintolainkäytössä. Hallintolainkäyttö on Suomessa noussut täysivaltaiseksi prosessilajiksi siviili- ja rikosprosessin rinnalle. Tähän ovat olleet syynä monet yhteiskuntakehityksen seikat. Yksi niistä on ollut, oman käsitykseni mukaan, korkeimman hallinto-oikeuden omaksuma linja. Hallintolainkäyttö on eriytynyt ja eriytymässä yleisestä prosessista. Tämä eriytyminen taas heijastuu hallintomenettelyyn. Osa tapahtuneesta kehityksestä, tosin vain murto-osa, on jo kodifioitu voimassa olevaan lakiin taikka — parhailaan — hallintomenettelylakiehdotukseen. Osa taas ilmenee vain KHO:n käytännöstä. Näin osa käsiteltävästä oikeusilmiöstä on ikään kuin »ilmassa». Niinpä tässä kirjoituksessani ei ole kysymys kirjoitetusta oikeudesta vaan enemmänkin siitä kehityksestä, joka KHO:n mutta myös muiden tekijöiden ohjaamana on käynnissä. Kysymys on yhtä paljon tosiseikoista, oikeuskäsityksestä, kuin nimenomaisista lain pykälistä.

Aluksi on aihetta korostaa yhtä jotenkin triviaalia seikkaa, nimittäin sitä että oikeudenkäynti siviiliasioissa tapahtuu *yksityisten intressien* suojaamiseksi. Näen asian niin, että erityisesti siviiliprosessissa — huolimatta sen tietystä »yhteiskunnallistumisesta» (esim. avioeroprosessi on nykyisellään tuskin luonnehdittavissa vain kahden riidaksi ¹⁾ — perusolemukseltaan on todella kysymys kahden välisestä yksityisestä riidasta, jossa valtiovalta prosessin muodossa antaa oikeussuojaa; toisin ilmaistuna, huolehtii voimassa olevien oikeusnormien pätevydestä. Asianosaisten asiaksi jää huolehtia prosessin eteenpäin viemisestä kummankin osaltaan; tuomari vain jakaa oikeutta sen materiaalin varassa, mikä hänelle on toimitettu ja jonka toimittamisesta asianosaiset ovat kantaneet vastuun.

Edellä kuvailemani dynamiikka on tietysti meidän oloihimme sovitettuna kovin anglosaksinen — lieneekö se meillä ollut milloinkaan alioikeusprosessissa »puhtaana» käytössä? On syytä muistaa, mitä professori Tauno *Ellilä* — niin luennoillaan kuin kirjoissaankin — lausui lainkäytön »kansanomaisuudesta» meidän oikeusjärjestyksessämme: aineellinen oikeus ei saa kadota prosessitemppujen helmoihin. Tuomarin aktiviteetti — hänen oikeutensa olla aktiivinen — on myös ollut oikeustieteellisen tarkastelun alaisena (ks. esim. *Aalto LM* 1962 s. 568 ss.).

Mutta yhtä kaikki: yleisen prosessin dynamiikka lepää edelleenkin sen ajatuksen varassa, että kysymyksessä on kahden välinen riita, jonka selvittelyn eteenpäin ajamisessa päävastuu on molemmilla riitapuolilla, kantajalla ja vastaajalla. Ulkopuolisia (»yhteiskunnallisesti») ei riita enemmälti liikuta. Jos käsitys siviiliprosessin dynamiikasta on edellä esitetyn kaltainen, on helposti käsitettävää että prosessin dynamiikka, »jännite», rakentuu kaksiasiansuhteen varaan. Siviiliprosessin primäärifunktio on poistaa yleisesti hyväksytyllä, »sivistyneellä» tavalla oikeusriidat päiväjärjestyksestä.

Yksiviivaisesti puheena olevaa prosessidynamiikkaa voi kuvata seuraavalla kuviolla:



¹⁾ Hallinnon yhteiskunnallistumisesta on kirjoittanut *Rytkölä* jo niin varhain kuin v. 1967, *LM* 1967 s. 996 ss.

Katsottaessa prosessidynamiikan »virtoja» havaitaan helposti tuomioistuimen (tuomarin) keskeinen rooli, jota eri maiden oikeusjärjestyksissä on tietenkin viritelty eri suuntiin: aktiivisesta passiiviseen. Mitä passiivisempi tuomioistuin, sitä aktiivisemmat ovat asianosaiset — muuten järjestelmä ei toimi. Kysymys tuomioistuimen asemasta lienee järjestelmässä kuin järjestelmässä helppo: tuomioistuin toimii riidanratkaisijana. Ongelmallista sitä vasoin on se, mistä tuomioistuin saa tarpeellisen ratkaisumateriaalin; kuka huolehtii aineiston hankkimisesta.

Mielestäni yleisen lainkäytön, hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön dynamiikka kulminoituu juuri tässä kohden. Mutta: ratkaisua ei hevin kiehdota esiin lakitekstistä. Tietenkin kirjoitetulla lailla on merkityksensä, jopa hallintomenettelylakiehdotuksellakin lienee argumenttiarvoa — onhan tuo ehdotus enemmänkin nyt noudatettavana olevan hallintokäytännön kodifikaatio kuin kaiken mullistava uutuus. Nyt esillä olevia dynamiikan kysymyksiä on kuitenkin tarkasteltava — ne »on nähtävä» — eräänlaisen lautamiesjärjen avulla. KHO:n rooli on merkittävä. Mutta on muitakin maamerkkejä. Ilmeisesti dynamiikan kannalta ajatellen prosessissa vallitsee eräänlainen »tasapainon laki».

Niinpä voidaan oikeusturvaa uhraamatta hyväksyä Tirkkoson käsitys, että syytetty rikosprosessissa on »alistetussa» asemassa nimenomaan valtiovaltaa vastaan. Mutta varmaankin jokaisessa lakimieskoulutuksen saaneessa henkilössä esitetty käsitys synnyttää vastareaktion: syytettykö alistettu? Miksi? Miten? Entä syytetyn oikeusuoja?

Näin nähty ja kuvailtu syytetyn alistuneisuutta korostava positiivinen järjestelmä, jossa myös *todella* tähdätään oikeusturvan säilyttämiseen, voi toimia ainoastaan sellaisten *edellytysten* varassa kuin on esim. periaate *in dubio pro reo*. Jos siis tuomioistuimen aktiiviteettia minimoidaan, jos syyttäjälle annetaan »päällekarkaaajan» asema, prosessi on sittenkin viime kädessä tasapainoitettava sen kaltaisilla prosessiperiaatteilla kuin juuri *in dubio*-periaate. Prosessidynamiikka niin ollen rakentuu »julkisen intressin» ja »prosessiperiaatteiden» yhdelmään, vastavoimien tasapainoittamiseen.

Tietenkin itse yleisen lainkäytön dynamiikasta — esim. tuomarin tehtävistä, maallikkotuomareiden vaikutuksesta jne voidaan kirjoittaa vaikka miten pitkästi. Kaksiasianosaissuhteen perusdynamiikkaa tuollaiset pohdiskelut eivät kuitenkaan koske.

Entä sitten *hallintomenettelyn* dynamiikka? Mitä hallinnossa tapahtuu ja keiden toimesta?

Suomessa — kuten myös entisaikojen emämaassamme Ruotsisakin — on pitkään pitänyt tulla toimeen eräänlaisen »hyvän hallinnon» käsitteen avulla; tähän kaikkeen on kuulunut luottamus virkamiesten koulutukseen, asenteisiin, etiikkaan. Hallintomenettely on ollut laissa puutteellisesti säädetty. Yksittäisiä lakeja on kyllä säädetty (esim. laki tiedoksiannosta hallintoasioissa 232/1966). Mutta suurelta osin on tultu toimeen oikeudenkäymiskaaresta saaduina analogioina tai jopa vain yleisen lakimiessivistyksen ja -kasvatuksen turvin. Näin on kyetty hallinnossa hoitamaan mm. asianosaisen kuulemista koskevat kysymykset.² Näin siis lakimieskoulutuksella ja myös tuomioistuinharjoittelulla on ollut oikeusturvan kannalta myönteinen merkitys. Tietenkään tämä kaikki ei lopultakaan riitä — ei-väthän esim. läheskään kaikki virkamiehet ole lakimiehiä. Ja vielä yksi ajatus: yhteiskuntasuunnittelun kasvaessa, julkishallinnon tavoitteidenasettelun selkiintyessä ja siirryttäessä ainakin jossain mitassa hallinnon »panostuotos» -ajatteluun »hallintoalamainen» (hallintoasiakas) huomaamatta saattaa joutua sellaiseen »alistettuun» asemaan kuin rikosprosessin syytetty. Siksi on kansalaisen oikeusturvan takaamiseksi tärkeätä, ettei vain hallintopäätöksen sisältöä säädetä lailla tarkoin vaan säädetään myös noudatettavasta menettelystä.

Parhailleen on eduskunnassa käsittelyään odottamassa hallituksen *esitys hallintomenettelylaiksi*. Sen yksityiskohtainen ruotiminen odottaa tekijäänsä. Tässä kiinnitän huomion ehdotuksen 17 §:ään, joka kuuluu näin:

Viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä.

Asianosaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Muiden selvitysten hankkiminen kuuluu viranomaiselle.

Yhdessä käsiteltävissä asioissa sekä asiassa, jossa on useita asianosaisia, viranomaisen on huolehdittava selvittämisestä niin, ettei asianosaisten yhdenvertaisuutta loukata.

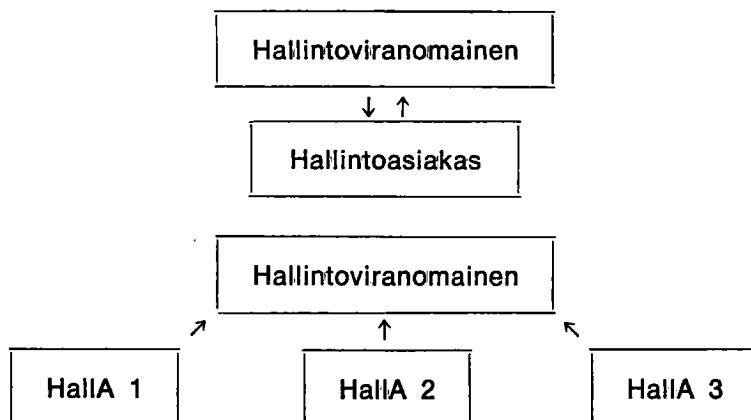
Puheena olevasta lakiehdotuksen kohdasta voidaan yleisesti todeta, että se on jo tavanomaisoikeudellisesti sovellettujen menettelyperiaatteiden kodifikaatio taikka tiivistelmä juuri nyt käsiteltävistä

² Huomattava merkitys on varmaan ollut erityisesti kansleri Merikosken hallintomenettelyä koskevilla ajatuksilla, joiden jälkiä on helposti havaittavissa mm. ehdotuksessa hallintomenettelylaiksi, niin sen pykäläehdotuksissa kuin perusteluissa.

dynamiikan periaatteista. Lyhyesti: se lausuu julki pääperiaatteen — joka on viranomaisjohtoisuus — ja liittää siihen heti sellaisia modifikaatioita, jotka johtuvat jonkinmoisesta kaksiasiansaissaussuhteesta tai »prosessinomaisesta» tilanteesta.

Nyt voidaan kysyä, missä kohden yleinen lainkäyttö kaksiasiansaissaussuhteeseen poikkeaa hallintomenettelystä, ja mitä tämä poikkeaminen vaikuttaa hallintomenettelyn dynamiikkaan.

Taas sallittaneen seuraavat kuviot:



Yllä olevat kuviot kuvaavat hallintomenettelyn »voimasuhteiden» asettelua samaan tapaan kuin edellä on kuvattu yleistä lainkäyttöä. Edellä ensinnä olevan kuvion osoittama tilanne on käytännössä jälkimmäisen kuvion kuvaamaa tilannetta tavallisempi, mutta juuri dynamiikan ymmärtämiseksi myös jälkimmäinen kuvio on tärkeä. Tilanteiden eroavuus on otettu huomioon myös hallintomenettelylakiehdotuksen 17 §:ssä niin kuin käy selville edellä esitetystä pykälän 3 momentista. Hallinnon »kilpailutilanteet», joissa siis on mukana useita asianosaisia, ainakin kaksi — kuten esim. milloin useampi kuin yksi henkilö hakee elinkeinolupaa — jossain määrin lähenevät yleisen lainkäytön kaksiasiansaissaussuhteen dynamiikkaa.

Selvittämisvelvollisuuteen liittyviä seikkoja on käsitelty lainvalmisteluvaiheessa jotakuinkin perusteellisesti (ks. *Rihto — Kandolin — Vuorinen*, Ehdotus hallintomenettelylaiksi, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979, s. 168 ss.). Nimenomaan on huolellisesti koottu kysymykseen tulevia lainkohtia sekä tehty selkoa voimassa olevan hallinto-oikeutemme kannanotoista. Sen maalin ta-

voittamiseksi, joka on tämän kirjoituksen kliikarissa, ei ole tarpeen paneutua lakiehdotuksen yksityiskohtiin, koska ensinnäkin ehdotuksessa on kysymys ennen muuta kodifikaatiosta, ei mullistavista uutuuksista, ja toiseksi koska toisaalta lain soveltaminen jolloinkin vastaisuudessa vasta luo lihaa niiden luiden ympärille, jotka laki, aikanaan hyväksyttynä, synnyttää. Sitä vastoin on aiheellista korostaa hallintomenettelyn — sinänsä yksinkertaista ja helposti tajuttavaa — dynamiikkaa. Tällä pelkistävällä otteella on yhteys käsillä olevan artikkelin kirjoittajan käsitykseen siitä, miten hallintomenettelylakia olisi kansalaisen (»hallintoalamaisen») kannalta tulokittava — siis ei »prosessilakina» termin ankarassa mielessä. Tuosta seikasta sananen tai kaksi.

Vaikka tilanteet tietysti käytännössä suuresti vaihtelevat ja vaikka otettaisiin huomioon myös se (kai) yhteiskuntatieteellisin menetelmin mittaamaton kehitys ja asenteiden muutos, mikä Suomessa on hallinnon alalla ns. »sotien jälkeisellä ajalla» tapahtunut, ollaan sittenkin edelleen — ja todennäköisesti myös vastaisuudessa — siinä tutussa tilanteessa, että »hallintoalamainen» etsii oikeuttaan sekä että oikeuden saaminen merkittävältä osalta riippuu viranomaisesta — nimenomaan oikeuden saamisen nopeus. Tosin hallintolainkäytön osuus materiaalsen oikeuden saamisessa on merkittävä, ja tämäkin seikka kuuluu esillä olevan tarinan juonenkehittelyyn — hallintolainkäytön dynamiikkaan.

Jos ja kun meillä rikosprosessissa lähdetään siitä, että syytetyn asema mahtavaa valtiovaltaa vastaan on »alistettu», niin miten »alistettu» se lieneekään hallinnossa, kun on »hallintoalamaisesta» kysymys. Hallinto ei pääsääntöisesti ole julkista ainakaan yhtä tehokkaasti kuin yleinen lainkäyttö. Hallinnossa ei pääsääntöisesti turvauduta asianajajien tai muiden asiantuntevien avustajien tukeen. Hallintomenettely on vasta äskettäin saanut osakseen ns. julkisen sanan huomion. »Hallintoalamainen» on muodollisteknisesti niin ollen hallintomenettelyssä varsin yksin. Korostan ilmaisua »muodollisteknisesti», koska en halua saattaa pahansuovasti arvosteltaviksi niitä satoja, kenties tuhansia hallintovirkamiehiä, jotka vuosikymmenien ajat ovat aktiivisesti koettaneet auttaa oikeuksiinsa »tavallisia» kansalaisia. Mutta laki on aina laki — niin myös hallintomenettelylaki. »Alistetusta» asemasta on päästävä eroon myös säädetyn lain keinoin, joskin myös virkamiesten koulutus ja asennemuokkaus ovat nekin tärkeitä.

Tavallisen hallintomenettelyn dynamiikka lienee varsin yksinkertainen. »Hallintoalamainen» hakee, viranomaisen myöntää tai epää. Mutta kuka hankkii tarvittavan aineiston? Kenen »velvollisuus» se on?

»Velvollisuus» liittyy jo lautamiesjärjen mukaan kysymykseen siitä, *kenen etu* on pelissä mukana. Mutta se ei suinkaan liity yksinomaan siihen. Myös ns. julkinen etu on melkein aina otettava varteen. Jo tätäkin kautta selittyy vaatimus viranomaisaktiivisuudesta. Lienee muitakin perusteita.

Hallinnon *palveluperiaatteesta* on aihetta puhua harkiten. On pidettävä silmällä kovin monia ja kovin toisistaan poikkeavia seikkoja ja tekijöitä. On otettava huomioon myös tietty asenteiden eroavuus: »asiakas» *contra* »palvelija». On varottava venyttämästä palveluperiaatetta yli kohtuuden. Hallinnon henkilövoimavarat ovat rajalliset. Ja oikeudellisesti asiaa ajatellen lienee hyödyllistä erottaa toisistaan *oikeudellinen* ja *tosiasiallinen palvelu*; näistä jälkimmäinen on helppoa, kun taas kaikkalainen neuvonta ja opastus saattaa synnyttää myös oikeusongelmia ja koskea vakavastikin virkamiehen puolueettomuutta.

Joskin hallintoasiassa aina on mukana julkinen etu, niin useimmiten hallintoasiakas sittenkin on liikkeellä oman laillisen etunsa tavoittelussa, aivan kuten prosessissa. Ero prosessin ja hallintomenettelyn — niin myös, joskin ehkä eri mitassa, hallintolainkäytön — välillä lienee lähinnä voimavarojen määrän erilaisuudessa. »Oikeus», tuomioistuin, etsii tasapainoa. Hallinnon kiivas meno ja menettelyn tietty summaarisuus eivät suosi palveluperiaatetta³ ja »tasapainoa». Toisaalta ne eivät tee mahdottomaksi niitä tavoitella. Näyttää siltä, että hallintomenettelylain voimaantulo suorastaan velvoittaa viranomaisen ainakin määrätynasteiseen palveluun, jossa kuitenkin pääpaino lienee tosiasiallisen palvelun puolella. On aihetta muokata virkamieskunnan asenteita tähän suuntaan, joskin järkevästi, ilman asiaan kuulumatonta intoilua.

Edellä ovat ilmeisesti käyneet selville ne paineet ja paineenta-soittaminen, jotka yleisessä prosessissa ja hallintomenettelyssä ovat tarpeen oikeusturvan takaamiseksi. On mahdotonta selvittää, miten tosiasiallisesti erityisesti hallinnossa paineentasaus on tapahtunut ja missä määrin sitä on tapahtunut. Historiallispohjaiset pohdiskelut

³ Palveluperiaatteesta hallinnossa olen kirjoittanut Invalidihuolto-lehdessä 4/81 s. 20 s.

»paineentasauksen» eri vaiheista ja syistä ovat nekin ylen vaikeita, koska ilmiö liittyy mm. koko maassamme tapahtuneeseen demokra-tisointiprosessiin, koulutustason kasvuun jne. Ja kuitenkin: näistä asioista on sormenpää tuntuma monella käytännön hallintolakimie-hellä ja hallintotuomarilla — ja on varmaan myös tavoitteellisia ajatuksia.

Hallintolainkäyttö voidaan lyhyesti luonnehtia *hallinnon lainalai-suuden* (lainmukaisuuden) valvomiseksi. Tarkoitan tällä sitä, että hallintolainkäytön perimmäisen tehtävän (kontrollin) toteuttamisessa julkinen (yleinen) etu on merkittävämpi tekijä kuin yleisessä lain-käytössä, jossa kyllä tietenkin siinäkin — varsinkin rikosprosessis-sa — myös yleinen etu yksityisen rinnalla on otettava huomioon. Lainkäyttö tietenkin aina tavoittelee aineellisen oikeuden toteutumis-ta yhteiskunnassa. Mutta hallintolainkäytöllä on tämän rinnalla *val-vova funktio*, sillä se huolehtii siitä, että viranomaiskoneisto on toi-minut tietyssä konkreettisessa tapauksessa oikein, laillisesti. Tätä kautta hallintolainkäyttö on merkittävä osa julkishallinnon ohjaus-järjestelmää.

Asia on tietyllä tavalla tuomioistuimen puolueettomuuden kan-nalta herkkä. KHO:lla on valta vain tuomita. Ratkaisun on oltava puolueeton, samoin tietenkin ratkaisuun johtaneen menettelyn. Mut-ta entä dynamiikan vaatimukset?

Taaskin vastauksen esittäminen kaikessa verevyydessään vaati-si viljalti enemmän tilaa kuin nyt on käytettävissäni, ilmeisesti myös runsaasti käytännön kokemusta, joskaan en voi yhtyä sellaiseen ajatteluun, että vain asianomaisen päätöksen tekemiseen osallis-tuneet henkilöt ovat oikeutettuja ratkaisua kommentoimaan. Ajatus on tieteellinen monstrumi.

Prosessidynamiikan kannalta asiaa ajatellessa vastakkain on kaksi tekijää, joiden herkästä tasapainosta on kysymys: toisaalta prosessin puolueettomuuden vaatimus ja yleisesti havaittava pyrki-mys kehittää hallintolainkäytöstä »oikea» lainkäyttömuoto yleisen pro-sessin muotojen rinnalle; toisaalta hallintolainkäytössä ei läheskään aina vallitse tuo prosessidynamiikan kannalta merkittävä kaksiasian-osaissuhde. Niissäkin tapauksissa, joissa se on rakenneltu lakiin, sitä ei voida verrata yleisen lainkäytön merkittävän luotettavaan ta-sapainoon. Olen puhunut näissä tapauksissa »heikosta» asianosais-suhteesta (*Hallintolainkäyttö I*, Vammala 1976, s. 35 ss).

Koko esillä olevan asian käsittelyä vaikeuttaa suuresti se, ettei asian oikeustieteellinen käsittely saata rakentua tarkan pykäläjuri-

diikan varaan. Oikeudenkäymiskaaresta saadut analogiat ovat muovautuneet KHO:n sovellutuskäytännössä vastaamaan hallintolainkäytön vaatimuksia. Toisaalta ei juuri mainittu seikka oikeuta siihen, ettei prosessidynamiikan asioita voitaisi oikeudellisesti käsitellä. Kysymyshän on merkittävästä oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvästä seikasta. — Mutta mitä asiallisesti merkitsee lainkäytön puolueettomuus? Miten oikeutta asiallisesti »jaetaan?

Taas kerran yksi esimerkki puhuu enemmän kuin sata sanaa. KHO:n ratkaisussa 5142/30/78 oli kysymys ampuma-aselupaa koskevasta asiasta. Puuttumatta muutoin tapaukseen kiinnitän huomion pariin päätöksestä ilmikäyvään seikkaan.

Hakija/valittaja oli sisäasiainministeriölle toimittamassaan hakemuksessa pyytänyt ampuma-aselupaa sotilaskiväärille *ilmoittamatta tarkemmin, tarkoittiko hakemus hankkimislupaa vai hallussapitolupaa*. Asianomainen LH päätti olla suostumatta hakemukseen.

Erinäisten lakisääteisten vaiheiden jälkeen KHO tutki valituksen. Kun valittaja ei ollut esittänyt riittävää selvitystä, että hän oli saanut ko. aseeseen perintönä, ei hänelle voimassa olevan lain mukaan voitu myöntää hallussapitolupaa, joten valittajan oli haettava lupaa aseeseen hankkimiseen.

Päätöslauselmassaan KHO lausui: »——— siten haettava ——— jollaisen luvan saamista hänen hakemuksensa on katsottava tarkoittavankin».

Tämän jälkeen KHO joutuu päätöksessään toteamaan, että *valittajan on katsottava myös tarkoittavan* tietyn ao. asetuksessa tarkoitettun *poikkeuksen saamista*, jonka hakemuksen LH:n myös on katsottava päätöksellään hylänneen.

KHO siirsi asian KHOL 5.1 §:n nojalla hallituksen ratkaistavaksi.

Esimerkkitapaus on kenties melko »viaton» dynamiikan osoitus, mutta siitä kyllä vastaansanomattomasti pilkottaa edellä kaavailtu »toimintajännite» hallintolainkäytössä. Tapauksessa ei ole kaksiasianosaissuuhdetta. Hakija ei liioin ole tuntenut ao. asetuksen sisältöä kyllin tarkoin. KHO:n »katsomiset» helpottivat näiden seikkojen hakijalle haitallista vaikutusta päätökseen.

On syytä korostaa hallintolainkäytön ja aineellisen hallinnon liikeistä yhteyttä. Kun hallintolainkäyttö on viranomaistoiminnan lailisuuden valvontaa, *pro et contra*-tasapaino ei siinä voine merkitä samaa kuin yleisessä lainkäytössä.

Tietenkään KHO ei voi venyttää »palveluperiaatetta» loputtomiin. Sen käyttö supistuu heti jyrkästi, kun asianosaisia on kaksi tai kun kysymyksessä on hallinnollinen kilpailutilanne. Lainkäytön perusominaisuus on puolueettomuus.

Jos, niin kuin näyttää, lakikirjat vielä vaikenevat dynamiikasta ja jos ajatukset siitä ovat olemassa ja vaikuttamassa, ilmiö voidaan kai »pelastaa» puhumalla oikeuskäsityksen muuttumisesta. Muutos näkyy KHO:n käytännössä. KHO:n panos on tietysti ollut ratkaiseva. Järjestelmänä huipussa siellä on ymmärretty vastuu hallintolainkäytön kehittämisestä kansalaisläheiseksi, mahdollisimman hyvin kaikkia oikeutta etsiviä palvelevaksi.

Uskon että hallintolainkäytön ihmisläheisessä dynamiikassa näkyy voimakkaana presidentti Aarne *Nuorvalan* kädenjälki.