

**JUHLAJULKAISU**

**SUOMALAINEN  
LAKIMIESYHDISTYS**

**1898 · 22/10 · 1948**

---

**SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS**

TOIMITUSKUNTA:

AARNE REKOLA

V. MERIKOSKI

TAUNO TIRKKONEN

ILMARI MELANDER

TYRVÄÄN KIRJAPAINO OY - VAMMALA 1948

ISSN 0356-7222

ISBN 978-951-855-702-2 (PDF)

Olavi Rytkölä

## Asianosaisaloitteisesta itseoikaisusta hallinto-oikeudellisena oikeusturvakeinona

Hallinto käsittää oikeusjärjestyksen rajoissa julkisten tehtävien toteuttamiseksi tapahtuvan toiminnan. Oikeusturvallisuuden asettamat näkökohdat ovat myös hallinnon alalla suoneet yksilölle, jonka oikeuksia mainitun tarkoituksensa toteuttamiseen liittyvä toiminta yksityistapauksessa saattaa loukata tai vaarantaa, käytettäväksi keinoja oikeutensa loukkauksen torjumiseksi taikka, loukkauksen jo tapahduttua, loukatun oikeustilan ennalleen saattamiseksi. Nämä keinot ovat suurelta osaltaan samoja, mutta, hallinnon alalla vallitsevista olosuhteista johtuen, osittain myös poikkeavia niistä oikeusturvakeinoista, joita yksilöllä on oikeudenhoidon alalla käytettävissään. Eräs tällainen erityisesti hallinnon alalla kysymykseen tuleva oikeusturvakeino on *asianosaisaloitteinen itseoikaisu*.<sup>1</sup>

Asianosaisaloitteisella itseoikaisulla ymmärretään hallinto-oikeudellisessa tietoisopissa yleisesti asianosaisen aloitteesta tapahtuvaa hallintotoimen oikaisemista sen viranomaisen toimesta, joka toimen on suorittanut.<sup>2</sup> Tämän käsitteen ulkopuolelle jää näin ollen asian ratkaisseen viranomaisen omasta aloitteesta tapahtuva hallintotoimen oikaiseminen samoin kuin

<sup>1</sup> Vrt. kuitenkin *Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I* (1924), s. 123, joka ei pidä itseoikaisua varsinaisena oikeusturvakeinona.

<sup>2</sup> *Merikoski, Suomen julkisoikeuden oppikirja II* (1946), s. 86. *Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa* (1928), s. 434, käyttää asianosaisaloitteisesta itseoikaisusta nimitystä *saman viranomaisen puoleen kääntyminen*. Saksalaisessa tietoisopissa mainittu oikeusturvakeino tunnetaan yleensä nimellä *Gegenvorstellung, Remonstration*. Ks. *Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts* (1928), s. 229 ja *von Köhler, Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechts* (1936), s. 246. Ks. myös *Willgren, Förvaltningsrättens allmänna läror* (1925), s. 344.

yleensä sellaisten ratkaisujen oikaiseminen, joita ei voida pitää hallintotoimina.<sup>3</sup> Kun hallintoviranomainen kysymyksessä olevissa tapauksissa siis jo kerran on asianosaisen vaatimuksen tutkinut ja siitä lausuntonsa asian ratkaisemalla antanut, viranomaisella ei yleensä ole velvollisuutta asianosaisen pyynnöstä ryhtyä uudelleen jo ratkaisemaansa asiaa tutkimaan. Viranomainen voi toisin sanoen vain viitata aikaisempaan ratkaisuunsa asiassa ryhtymättä sitä uudelleen asiallisesti käsittelemään.<sup>4</sup> Asian uudelleen tutkittavaksi ottaminen ei, kuten jäljempänä havaitaan, ole usein edes mahdollistakaan. Tästä huolimatta on tapauksia, joissa ei ole olemassa ainoastaan oikeutta, vaan myös suoranainen velvollisuus uuteen asialliseen tutkintaan. Näin on laita niissä tapauksissa, joissa laki nimenomaan edellyttää muutoksen saamiseksi hallintoviranomaisen toimenpiteeseen ensin käännettäväksi uudelleen asian ratkaiseen viranomaisen puoleen. Viimeksi mainittu viranomainen on tällaisesta säännöksestä johtuen mainituissa tapauksissa ilmeisesti myös velvollinen asianosaisen tekemän oikaisupyynnön asiallisesti tutkimaan. Valaisevan esimerkin tarjoaa tässä suhteessa PalkL:n 24 §. Siinä säädettyssä tapauksessa asianomainen viranomainen on epäilemättä velvollinen ottamaan tutkittavakseen sanotussa lainkohdassa tarkoitetun palkanmaksun oikaisua koskevan vaatimuksen. Eri asia on tietenkin, että viranomainen tällöinkin voi, kuten kohta tulee puhe, hakemuksen asiallisesti tutkittuaan tehdyn oikaisupyynnön hylätä ja siis asettua asiassa aikaisemmin omaksumalleen kannalle. Mutta oikaisupyyntöä ei voida näissä tapauksissa jättää asiallisesti tutkimatta.

Edellä käsiteltyä kysymystä tärkeämpi on kuitenkin kysymys siitä, onko viranomainen aina oikeutettu asianosaisen sitä pyytäessä oikaisemaan aikaisemman ratkaisunsa vai voidaanko tässä suhteessa kenties asettaa joitakin rajoituksia?

Oikeusturvallisuuden vaatimuksesta johtuu, ettei hallinnonkaan alalla

<sup>3</sup> Hallintotoimi käsitettä on tällöin käytetty laajassa merkityksessä. Ks. *Sundberg*, *Grunddragen av allmän förvaltningsrätt* (1943), s. 81 ss. Ks. myös *Merikoski II*, s. 26 ss. ja *Ståhlberg I*, s. 315 ss.

<sup>4</sup> Näin myös *Ståhlberg I*, s. 434. Vrt. *von Köhler*, s. 246. Viimeksi mainittu tutkija tähdentää, että viranomaisen velvollisuus rajoittuu vain uuden anomuksen tai vaatimuksen vastaanottamiseen, mutta viranomainen ei ole velvollinen antamaan uutta päätöstä asiassa. Vrt. edelleen *Lainvalmistelukunnan mietintö n:o 5/1936*, s. 93.

hallintotointen kautta muodostettuja oloja voida missä määrin hyvänsä ja koska tahansa järkyttää, vaikka toiselta puolen hallinnon tarkoituksien saavuttaminen vaatii olosuhteiden vaihtelun ja tapahtuneen kehityksen riittävää huomioon ottamista. Juuri tästä johtuukin ristiriita oikeusturva- ja tehokkuusvaatimusten välillä hallinnossa, vaikka mainitun ristiriidan ei ehdottomasti tarvitse esiintyä kaikissa hallinto-oikeudellisissa toiminnoissa. Mainitun ristiriidan kanssa yhteydessä on myös kysymys siitä, saavuttavatko ja missä määrin hallintotoimet oikeusvoiman. Puuttumatta tässä yhteydessä tarkemmin mainittuun kysymykseen on vain todettava, että hallintotointen oikeusvoima asettaa huomattavan rajoituksen asianosaisaloitteisen itseoikaisun toimittamiselle. Niissä tapauksissa, joissa hallintotoimi tai ratkaisu on oikeusvoiman saavuttanut, oikeusvoima näet vaikuttaa negatiivisesti sen, ettei viranomaisen voi ryhtyä uudelleen samaa asiaa lainkaan asiallisesti tutkimaan.<sup>5</sup> Sitä vastoin ei pelkästään muodollisen lainvoiman saavuttamisella sinänsä ole vielä tällaista vaikutusta, sillä muodollinen lainvoimahan tarkoittaa vain, ettei säännöllisiä muutoksenhakukeinoja ole enää käytettävissä.<sup>6</sup> Vaikka siis esim. ministeriön päätökset useissa tapauksissa saavuttavat muodollisen lainvoiman, niin tämä seikka ei estä ministeriötä, jos ratkaisu ei samalla ole saavuttanut tai saavuta oikeusvoimaa, asianosaisen pyynnöstä uudelleen asiaa tutkimasta ja siitä päättämästä kenties toisinkin kuin edellisellä kerralla.<sup>7</sup>

Hallintotoimin tehdyn ratkaisun täytäntöönpanon aloittaminen saattaa niinikään estää hallintoviranomaista uudelleen tutkimasta ja ratkaisemasta kerran jo ratkaistua asiaa. Täytäntöönpanon aloittaminenhan saattaa jo sinänsä aiheuttaa, ettei asiaa voida enää toisin ratkaista, joten itseoikaisun toteuttaminen täytäntöönpanon alettua ei tosiasiallisesti ole enää mahdollista. Mutta vaikka mainittu tosiasiallinen mahdollisuus olisikin olemassa, niin

<sup>5</sup> Ks. myös Ståhlberg I, s. 434.

<sup>6</sup> Merikoski II, s. 43; Ståhlberg I, s. 331; Fleiner, s. 195. Ks. myös Wrede-Tirkkonen, Suomen prosessioikeus pääpiirteittäin (1946), s. 177.

<sup>7</sup> Vrt. myös KHO:n päätöksiä 9. 12. 1946 n:o 3349 (etunimen muuttaminen), 1934 I 29 (sukunimen muuttaminen), 1930 II 526 (perintöveron maksuajan pidentäminen) ja 1926 II 844—846 (tavaramerkin rekisteröiminen), joissa lainvoiman saaneen päätöksen ei katsottu estävän uuden samassa asiassa tehdyn hakemuksen asiallista tutkimista. Ks. myös KHO 1923 I 124 (kirjokokouksen päätös).

niissä tapauksissa, joissa täytäntöönpanon oikeusvaikutukset ulottuvat viranomaisen ulkopuolelle muihinkin kuin oikaisua pyytävään asianosaiseen, ei itseoikaisun toimittaminen täytäntöönpanon alettua ole yleensä enää mahdollisuuksien rajoissa.<sup>8</sup> Oikaisun toimeenpaneminen tulisi näet tällöin säännöllisesti loukkaamaan sivullisen oikeuksia.<sup>9</sup> Sitä vastoin ei pelkästään asianosaiseen kohdistuvan täytäntöönpanon aloittamisella ole asianosaisaloitteisen itseoikaisun kysymyksessä ollessa edellä mainittua vaikutusta,<sup>10</sup> koska asianosainen itse on tällöin juuri oikaisua pyytänyt ja siis myös jo tämän pyynnön tekemällä suostunut oikaisun mahdolliseen toimittamiseen. Niinpä on ajateltavissa, että esim. rakennusluvan myöntämistä koskevaa päätöstä asianosaisen pyynnöstä muutetaan, vaikka rakentaminen jo olisi ehditty aloittaakin, ellei lupapäätöksen oikeusvoima tai muita edellä puheena olleita seikkoja ole tällöin esteenä.<sup>11</sup>

Vaikka hallintotoimen täytäntöönpanoa ei vielä olisi aloitettukaan, niin saatetaan ajatella tapauksia, joissa se seikka, että hallintotoimi on perustanut oikeuksia muillekin kuin asianosaiselle, aiheuttaa, ettei loppuunsaatettua hallintotointoa edellä mainitusta syystä voida enää asianosaisen pyynnöstä peruuttaa tai muuttaa.<sup>12</sup>

Ellei edellä tarkoitettuja itseoikaisun toimittamista rajoittavia tekijöitä ole olemassa, niin viranomaisella on yleensä aina oikeus asianosaisen sitä pyytäessä muuttaa tai peruuttaa suorittamansa hallintotoimi. Eräissä tapauksissa tämä oikeus muuttuu suoranaiseksi velvollisuudeksi. Vaikka perusteena velvollisuudelle hallintotoimen muuttamiseen tai peruuttamiseen sanotuissa tapauksissa ei olekaan asianosaisen tekemä oikaisupyyntö sinänsä, vaan hallintotoimen oikaisemisvelvollisuus perustuu tällöin viime kädessä hallintoviranomaisille kuuluvaan yleiseen velvollisuuteen oikaista ilmeisesti virheellisiä hallintotoimiaan,<sup>13</sup> niin se seikka, että aloite itseoikaisuun on lähtöisin asianosaisesta, aiheuttaa, että kysymyksessä on kuitenkin asianosaisaloitteinen itseoikaisu. Tarkasteltakoon lähemmin puheena olevia tapauksia.

<sup>8</sup> Ks. myös Merikoski II, s. 42.

<sup>9</sup> Vrt. myös Tarjanne, Virkasuhteen lakkaaminen (1934), s. 229 mainittua tapausta.

<sup>10</sup> Samoin Merikoski II, s. 86.

<sup>11</sup> Vrt. myös Tarjanne, s. 229.

<sup>12</sup> Samoin Otto Mayer I, s. 123.

<sup>13</sup> Stuckart-v. Rosen-v. Hoewel, Verwaltungsrecht (1943), s. 98.

Kun hallintoviranomaisten toiminta tapahtuu oikeusjärjestyksen sille määräämissä rajoissa, on selvää, että tässä toiminnassa on lain määräyksiä tarkoin noudatettava. Etenkin sidotussa hallintotoiminnassa tämä sidonnaisuus lain vahvistamiin muotoihin ja tarkoitukseen on kiinteä. Siinä laki tai muu velvoittava ohje tarkoin osoittaa, miten viranomaisen on kussakin esiintyvässä tapauksessa meneteltävä.<sup>14</sup> Mutta toiselta puolen myöskään siellä, missä viranomaiselle on uskottu enemmän tai vähemmän vapaata harkintavaltaa, hallintotoimi ei saa olla mielivallan sanelema. Ero näiden hallintotoiminnan muotojen välillä ilmenee tästä johtuen myös siinä, että sidotussa hallintotoiminnassa on periaatteessa vain yksi ratkaisu oikea ja lainmukainen, kun taas vapaaharkintaisessa hallintotoiminnassa oikeusjärjestys hyväksyy muitakin vapaan harkintavallan rajoissa tehtyjä ratkaisuja.<sup>15</sup> Tältä pohjalta lähtien on selvää, että viranomaisen on suoritettava hallintotoimi siten, että se tulee vastaamaan sidotun hallintotoiminnan kysymyksessä ollessa tuota yhtä oikeusjärjestyksen hyväksymää ratkaisua ja vapaaharkintaisessa hallintotoiminnassa jotakin noista vaihtoehtoisesti hyväksyttävistä ratkaisuksista. Ellei näin ole tapahtunut, viranomainen on periaatteessa aina velvollinen, havaitessaan suoritettujen hallintotoimien poikkeavan mainitusta oikeasta ratkaisusta, oikaisemaan sen tuota oikeata perustyyppiä vastaavaksi. Toisin sanoen viranomainen on periaatteessa velvollinen tällöin asianhaaroista riippuen joko peruuttamaan tai muuttamaan suorittamansa virheellisen hallintotoimen.

Jos kuitenkin hallintotoimen virheellisyys on niin olennainen, että hallintotoimi sen johdosta käy mitättömäksi, ei erityistä oikaisutointa tarvita siitä yksinkertaisesta syystä, että mainitussa tapauksessa ei pätevää hallintointia ole lainkaan suoritettu eikä suoritettulla mitättömällä toimella siis voi olla pätevän hallintotoimen oikeusvaikutuksiakaan.<sup>16</sup> Mitättömyyden toteaminen, jolla tällöin on pelkästään deklarativinen vaikutus,<sup>17</sup> saattaa poikkeustapauksissa olla tästä huolimatta oikeusturvan kannalta suotavaa, jopa välttämätöntäkin etenkin, jos hallintotoimen mitättömyys ei ole ilmeinen ja selvästi todettavissa.

<sup>14</sup> Ks. Merikoski II, s. 22 s.

<sup>15</sup> Ks. Merikoski II, s. 24.

<sup>16</sup> Ks. Merikoski II, s. 41; Ståhlberg I, s. 329; Sundberg, s. 104 s.; Fleiner, s. 205.

<sup>17</sup> Merikoski II, s. 41.

Toiselta puolen viranomainen, vaikka asianosainen sitä pyytäisikin, ei ole suinkaan aina *in concreto* velvollinen, edellä todetusta periaatteellisesta velvollisuudesta huolimatta, peruuttamaan tai muuttamaan mitättömyysperustetta pienemmänkään virheellisyyden omaavia hallintotoimia. Oikeusturvallisuusnäkökohdat ja yleinen etukin<sup>18</sup> saattavat näet vaatia, ettei vain vähäisemmän virheellisyyden omaavia hallintotoimia yksistään tämän virheellisyyden perusteella oikaista, koska hallintotoimen luoman oikeustilan järkyttäminen tietäisi tällöin yhteiskunnan kannalta suurempaa haittaa kuin hallintotoimen voimassa pysyttäminen. Näin ollen myös tämä näkökohta saattaa aiheuttaa rajoituksia hallintoviranomaisen oikeudelle oikaista suorittamansa hallintotoimi asianosaisen sitä pyytäessä.

Siinä merkityksessä kuin asianosaisaloitteisen itseoikaisun käsitettä on edellä käytetty siihen on oikeutettu turvautumaan ainoastaan hallintotoimessa asianosaiseksi<sup>19</sup> katsottava henkilö. Jos sitä vastoin sivullinen pyytää hallintoviranomaista oikaisemaan suorittamansa hallintotoimen, niin kysymyksessä ei ole asianosaisaloitteinen itseoikaisu edellä tarkoitetussa mielessä, vaan oikaisupyyntö on tällöin käsitettävä vain viranomaiselle tehdyksi ilmoitukseksi hallintotoimessa havaitusta virheellisyydestä.<sup>20</sup>

Itseoikaisussa noudatettavasta menettelystä ei ole mitään yleistä säännöstä olemassa. Sen vuoksi oikaisupyyntö voidaan tehdä suullisesti tai kirjallisesti.<sup>21</sup> Eräissä tapauksissa on kuitenkin nimenomaan säädetty, että oikaisupyyntö on tehtävä kirjallisesti, jolloin tietenkin tätä erityistä säännöstä on noudatettava.<sup>22</sup> Mitään määräaikaa, jossa oikaisupyyntö olisi tehtävä, ei myöskään ole säädetty muuta kuin eräissä poikkeustapauksissa.<sup>23</sup>

Siitä, missä muodossa viranomaisen, jos viranomainen oikaisupyyntöön suostuu, on annettava päätöksensä, ei niinkään ole mitään yleissäännöstä olemassa. Tässä suhteessa on sen vuoksi yleensä määräävänä se seikka, missä muodossa alkuperäinen hallintotoimi on suoritettu. Mutta

<sup>18</sup> Vrt. myös *Castrén*, NAT 1938, s. 167; *Ståhlberg I*, s. 434.

<sup>19</sup> Vrt. kuitenkin *Stuckart-v. Rosen-v. Hoewel*, s. 98. Asianosaikäsitteestä hallintomenettelyssä ja hallintoprosessissa yleensä ks. *Sundberg*, s. 40 s. ja s. 119 ss.; *Fleiner*, s. 229 ja s. 264 ss.

<sup>20</sup> Vrt. myös *Otto Mayer I*, s. 123; *Fleiner*, s. 229; *von Köhler*, s. 246.

<sup>21</sup> *von Köhler*, s. 246.

<sup>22</sup> Näin on laita esim. PalkL:n 24 §:n säätämässä tapauksessa.

<sup>23</sup> Ks. edellistä aliviitettä.

myös muut seikat saattavat vaikuttaa asiaan. Niinpä niissä tapauksissa, joissa oikaisupyyntö on tehtävä kirjallisesti ja oikaisupyyntöön johdosta on annettava nimenomainen päätös valitusosoituksineen, selvästi myös itse oikaisupäätös on laadittava kirjalliseen muotoon.

Mitä asianosaisen tekemän oikaisuvaatimuksen johdosta annettavaan päätökseen tulee, niin saattaa, kuten edellä on todettu, päätös sisältää oikaisuvaatimuksen kohteena olevan hallintotoimen muuttamisen tai peruuttamisen, jolloin tietenkin aikaisemman hallintotoimen vaikutukset yleensä lakkaavat. Mutta päätös saattaa sisältää ja käytännössä useimmiten myös sisältää oikaisuvaatimuksen hylkäämisen. Saatetaan kysyä, miten tällaisessa tapauksessa käy hallintotoimen loppuunsaattamisesta luettavien määräaikojen? Vaikuttaako oikaisupyyntöön asiallinen tutkiminen tällöin sen, että mainitut määräajat alkavat uudelleen juosta siitä, kun hylkäävä päätös on annettu?

Edellä esitettyyn kysymykseen vastattaessa on otettava huomioon, että hylkäävään päätökseen johtaneessa menettelyssä säännöllisesti on kysymys vain siitä, muodostavatko asianosaisen oikaisupyyntönsä tueksi esittämät näkökohdat sellaisen perusteen, joka saattaisi aiheuttaa alkuperäisen hallintotoimen peruuttamisen tai muuttamisen. Tässä menettelyssä siis säännöllisesti tutkitaan asia uudelleen vain tältä näkökannalta eikä siis sellaisenaan uudisteta aikaisempaa menettelyä. Kysymyksessä on toisin sanoen vain eräänlainen aikaisempaa menettelyä tarkistava käsittely. Sen vuoksi ei kysymyksessä oleva menettely saata aiheuttaa keskeytystä alkuperäisen hallintotoimen loppuunsaattamisesta luettavien määräaikojen kulumisessa.<sup>24</sup> Vastakkainen tulos johtaisikin oikeuskäytännössä sangen arveluttaviin seuraamuksiin.

Siihen nähden, mitä asianosaisaloitteisen itseoikaisun toimittamisesta edellä on sanottu, on selvää, että mahdollisuus itseoikaisuun enempää kuin itseoikaisua tarkoittavan menettelyn vireillepanokaan eivät yleensä ole esteenä hallintotoimin tehdyn ratkaisun täytäntöönpanolle. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin ne tapaukset, joissa oikaisupyyntöön tekeminen niin läheisesti liittyy hallintotoimesta tehtävää valitusta järjestävään menettelyyn, että sitä voidaan pitää tavallaan osana tätä valitusmenettelyä,

<sup>24</sup> Samoin Fleiner, s. 229 aliviite 3.

kuten on laita edellä puheena olleessa PalkL:n 24 §:ssä. Viimeksi mainittujen tapausten tarkastelu johtaa taas vuorostaan kysymykseen siitä, miten yleensä mahdollisuus itseoikaisun toimittamiseen suhtautuu valitusmahdollisuuteen ja valituksen tekemiseen samassa asiassa?

Mitä ensinnäkin tulee pelkkään mahdollisuuteen valituksen tekemiseen, niin on selvää, ettei ainakaan tämä mahdollisuus sinänsä voi vielä sulkea pois mahdollisuutta itseoikaisuun. Edellähän on todettu se läheinen riippuvaisuussuhde, joka vallitsee itseoikaisun toimittamisen sekä hallinto-  
viranomaisille kuuluvan virheellisten hallintotoimien peruuttamis- ja muuttamisvelvollisuuden ja -oikeuden välillä. Yhtä vähän kuin valitusmahdollisuus voi sulkea pois viimeksi mainittua mahdollisuutta, yhtä vähän se voi myöskään yleensä sulkea pois mahdollisuutta itseoikaisun toimittamiseen.<sup>25</sup>

Epäselvempi on sen sijaan kysymys mahdollisuudesta itseoikaisun toimittamiseen silloin, kun hallintotoimin tehdystä ratkaisusta on säännöllisessä järjestyksessä valitettu. *Andersen*, joka on tietoisopissa puheena olevaa kysymystä kosketellut, katsoo itseoikaisumahdollisuuden olevan yleensä myös tällöin olemassa.<sup>26</sup> Edellä esitetyllä perusteella voitaneen tätä vastausta pitää ainakin useimmissa tapauksissa meidänkin oikeutemme suhteen paikkansa pitävänä. Tällöin on silti oikaisun toimittaneen viranomaisen syytä huolehtia mahdollisen muuttamis- tai peruuttamispäätöksen saattamisesta valitusasteen tietoon, koska muutoin samassa asiassa saattaisi tulla kaksi vastakkaista ratkaisua. Viimeksi mainitusta seikasta johtuvaa vaaraa vähentää kuitenkin huomattavasti se tosiasia, että asianosaisaloitteinen itseoikaisu ei säännöllisesti tule kysymykseen, kuten edellä on todettu, oikeusvoiman saavuttavien ratkaisujen suhteen.

<sup>25</sup> *Andersen*, Dansk Forvaltningsret (1946), s. 518.

<sup>26</sup> *Andersen*, s. 518 s.