

# Hallinnon oikeusturvakäsityksen kehityksestä Suomessa

*Tapio Kuosma*

---

## DEVELOPMENT OF FINNISH DOCTRINE CONCERNING LEGAL PROTECTION IN PUBLIC ADMINISTRATION

*Administrative Studies*, vol. 9(1990): 4, 263—271

Legal protection in public administration denotes protection belonging to a citizen who is the object of administrative acts by public authorities. The purpose of this study is to establish historical development of Finnish conception of legal protection in public administration. Doctrine has followed the general thinking about public law from rational natural law to positive administrative law. Correspondingly, the earlier ideology of legal protection based on legal order and official authority has turned into the later demand of legal protection favouring a citizen. The claim has been presented in the study for legal protection favouring an individual (viz. citizen and alien) generally. The present focus of legal protection is submitted to be directed on requirements of binding international law. Public administration should pay more attention than before to human rights of individuals.

**Keywords:** Legal Protection, Public Administration, Citizen, Individual, International Law, Human Rights

*Tapio Kuosma, LL.Lic., Judicial Secretary (on leave), Supreme Administrative Court, Hämeentie 7 A 12, 00530 Helsinki, Finland.*

Sanaa 'oikeusturva' näkee lähes päivittäin käytettävän julkisessa sanassa. Oikeusturvan käsitettä ei kuitenkaan yleensä tarkemmin määritellä. Tämä johtunee ainakin osaksi mainitun käsitteen tyhjentävän määrittelymisen vaikeudesta. »On ilmeistä, että 'oikeusturvalla' eri yhteyksissä tarkoitetaan hyvinkin erilaisia asioita» (Vilkkonen 1976, 1).

Veli Merikoski on kirjoittanut oikeusturvas- ta hallinnossa muun ohella teoksessaan »Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä» (1968). Tuossakaan kirjassa ei ole oikeusturvan käsit-

teen yksiselitteistä määritelmää. Merikoski on kirjoittanut aiheesta käyttäen termejä 'hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä', 'oikeussuoja hallinnon alalla', 'oikeussuojavaatimus', 'oikeusturvallisuusvaatimus', 'oikeusturvan tae', 'etukäteen vaikuttava eli preventiivinen oikeussuoja' ja 'repressiivinen eli korrektiivinen oikeussuoja'.

Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä sisältää Merikosken mukaan »laajasti ottaen kaiken sen, minkä tarkoituksena on turvata oikeaan eli lainmukaiseen tulokseen päätyminen hallintoalamaista välittömästi koskevassa ns. ulkoisessa hallintoasiassa. Oikeussuojajärjestelmä koostuu tätä tarkoituspäää palvelevista periaatteista, säännöistä ja järjestelyistä» (Merikoski 1968, 33).

Merikosken hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmän käsitteelle antama merkityssisältö lienee ainakin hallintovirkamiesten piirissä laajasti hyväksytty. Esimerkiksi Eero Vilkkonen on todennut Merikosken määritelmän olevan »laajasisältöinen, mutta toisaalta myös tyhjentävä» (Vilkkonen 1976, 5).

Tarkasteltaessa hallinnon oikeusturvakäsitettä ja oikeusturvakäsitystä voidaan lähtökohdaksi lainsäädännön osalta ottaa Suomen Hallitusmuodon (AsK 1919 n:o 94) II luvun otsikko ja sanotun luvun sisältämät säännökset. Luvun otsikko »Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva» osoittaa, että kyseisessä perustuslaissa tarkoitettu oikeusturva kohdistuu nimenomaisesti ainoastaan Suomen kansalaisiin. Oikeusturvan sisältö ja rajat määräytyvät puolestaan mainitun luvun 5—16 §:ssä osoitetulla tavalla.

Nykyisiä hallinnon oikeusturvakäsityksiä kuvaa parhaiten marraskuussa 1981 annettu hallinnon oikeusturvakomitean mietintö (KM 1981 n:o 64). Mietinnössä lähdetään Nykysuomen sanakirjan mukaisesta oikeusturvan määrittelystä: suoja, jonka oikeusjärjestys antaa henkilöille ja heidän oikeuksilleen. Komitean mielestä mainittua oikeusturvan määritelmää voidaan pitää »yleisesti hyväksyttynä» (KM 1981, 23).

Hallinnon oikeusturvakomitean mietinnöstä on löydettävissä dynaaminen oikeusturvakäsitys. Sen mukaan oikeusturvan antamistavat tulee mukauttaa nykyaikaisen hallinnon ja kansalaisten oikeusturvatarpeiden asettamiin vaatimuksiin (KM 1981, 30).

Hallinnon nykyaikaisen, dynaamisen oikeusturvakäsityksen ymmärtäminen ja erittely samoin kuin käytäntöön soveltaminen edellyttävät hallinnon oikeusturvakäsityksen kehityshistorian tuntemista. Seuraavassa esityksessä selvitetään ihmisyksilön oikeusturvaa koskevan opin kehittymistä suomalaisessa oikeustieteessä.

## 1 CALONIUS JA LUONNONOIKEUDELLINEN OIKEUSTURVA

Suomen oikeustieteen varsinainen perustaja Matthias Calonius (1738, juliaanisen kalenterin mukaan 1737—1817) toimi vaiheikkaan elämänsä aikana niin Turun akatemian lainopin professorina, korkeimman oikeuden jäsenenä Tukholmassa kuin maamme autonomian ajan ensimmäisenä prokuraattorinakin. Caloniuksen merkitystä Suomen hallinnolliselle ja oikeudelliselle elämälle lienee vaikea yliarvioida. Lainopin professorina Caloniuksen maine oli niin mittava, että ylioppilaat saapuivat Ruotsistakin seuraamaan hänen luentojaan. Niitä kuuntelivat myös Turun hovioikeuden ja muidenkin virastojen virkamiehet. Kun Calonius kuoli, maan virkamieskunta oli kokonaisuudessaan hänen kasvattamaansa.

Calonius näki oikeusturvan tarpeen pohjautuvan alunperin välttämättömyyteen saavuttaa fyysinen turvallisuus. Yksityisten liittoutumien osoittauduttua aikaa myöten kykenemättömiksi turvaamaan ihmisyksilöt toisten väkivallalta, päädyttiin valtiollisten yhdyskuntien muodostamiseen. Valtio olikin Caloniuksen mukaan perustettu »siinä mielessä, että kaikki ne, jotka siihen yhtyvät, itsensä ja omaistensa turvaamiseksi liittävätkin yhteen luonnon heille suomat oikeudet (. . .)» (Calonius 1946, 5).

Lainsäädäntövallan laajuudella oli merkittävä rajoitus. Valta ulottui ainoastaan sellaisiin kansalaisten toimiin, joilla oli välitön yhteys valtion tarkoitukseen. Lakien keskinäinen hierarkia perustui luonnonoikeuteen. Valtion lait eivät saaneet syrjäyttää ihmisyksilön luonnollisia oikeuksia tai velvollisuuksia. Itse lain tuli olla selkeä, lyhyt ja täsmällinen. Tuomarin harkintaan oli jätettävä mahdollisimman vähän.

Luonnollisiin oikeuksiin kuuluivat Caloniuksen opissa ehdottomat eli ilmeiset oikeudet ja vapausoikeudet. Ehdottomilla oikeuksilla oli perustansa ihmisen omassa olemuksessa. Vapausoikeuksille oli tunnusomaista pelkkä vapaus. Ehdottomia oikeuksia ei voitu erottaa ihmisyksilön olemuksesta. Niitä ei saanut vähentää, supistaa tai poistaa. Tämä perustui kansalaisten olemassaoloon »juuri ihmisinä» (Calonius 1946, 91).

Ehdottomiin oikeuksiin kuuluivat Caloniuksen jaottelussa omantunnon vapaus, oikeus säilyttää henkensä ja puolustaa sitä oikeudenvastaisia hyökkäyksiä vastaan, oikeus säilyttää jäsenensä ja oikeus säilyttää kunniansa, maineensa ja siveytensä sekä puolustaa niitä.

Pelkästään vapautteen perustuvat luonnolliset oikeudet joutuivat valtion kansalaisuudessa rajoitetuiksi. Ne eivät kuitenkaan supistuneet olemattomiksi. Jäännöksiksi luontaiseen vapauteen kuuluvista oikeuksista saatettiin Caloniuksen mukaan katsoa henkilökohtaisen vapauden oikeus, luontainen oikeus hankkia omaisuutta, ellei sitä ollut lailla supistettu, oikeus tehdä sopimuksia asioista, jotka eivät sovitteet valtion tarkoitusta vastaan ja joissa yleisen edun kannalta ei ollut tarvetta riistää vapautta sopimuksentekovaltaa, vapaus valita taipumustensa mukainen elämänura sekä vapaus huolehtia kodin piiriin kuuluvista asioista.

Kansalaisvapaus merkitsi Caloniukselle luontaista vapautta »siinä määrin supistettuna kuin yhteisen edun kannalta ilman muuta on näytännyt välttämättömältä sitä supistaa, tai mikä on samaa, lupa tehdä sitä, mitä kukin haluaa, ellei laki sitä kiellä» (Calonius 1946, 91—93).

Oikeusturva merkitsi Caloniuksen doktriinissa siis valtion oikeusjärjestyksen (lakien) muodossa kansalaisille antamaa turvaa. Kysymys oli järjestelmällisestä, rakenteellisesta, ts. oikeusjärjestyksen sellaisenaan takaamasta oikeusturvasta. 'Turvallisen' lainsäädännön takeena oli luontaisten lakien loukkaamattomuus. Ihmisyksilöillä oli lisäksi henkilökohtaisia oikeuksia, luonnollisia oikeuksia. Caloniuksen oikeusturvakäsitys edustaakin lähinnä rationaalista luonnonoikeusideologiaa (Kuosma 1989, 136).

## 2 POSITIIVISOIKEUDELLISEN OIKEUSTURVAKÄSITYKSEEN

Rationaalisen luonnonoikeuden sävyttämistä oikeusturvakäsityksestä selkeän positivistiseen oikeusturvakäsitykseen kului lähes 80

vuotta eli Caloniuksen luentosarjan päättämisestä (1810) R.F. Hermansonin hallinto-oikeuden luentojen julkaisemiseen (1898). Oikeusturvakäsityksen asteittaisesta kehityksestä kohti kypsää valtio-oikeudellista positivismia vastasivat (painettujen julkaisujen ansiosta) Johan Philip Palmén (1853—1858), E.A. Forssell (1840—1904) ja L. Mechelin (1839—1882).

Palménin oikeusturvakäsitykset ovat löydettävissä hänen kirjastaan »Juridisk handbok för medborgerlig bildning» (1859). Ihmisyksilön ulkonaisen vapauspiirin rajat määrättiin Palménin mukaan oikeudella. Oikeuden korkeimpana periaatteena oli »handla så, att din frihet kan sammanstå med andras, eller annorlunda uttryckt: begränsa din frihet så, att den blir förenlig med andras» (Palmén 1859, 5).

Palménin opissa oikeusturva saattoi toteutua ainoastaan valtiossa, sen oikeusjärjestyksen puitteissa. Oikeusturva kohdistui täysimääräisesti vain oman maan kansalaisiin, joilla oli valtiossa paitsi yleiset, so. kansalaisoikeudet myös niitä vastaavat velvollisuudet. Kansalaisen keskeisiin oikeushyviin voitiin kajota ainoastaan laillisen tuomion kautta. Oikeudenloukkausten varalta kansalaisella oli oikeus kääntyä asianomaisten viranomaisten puoleen saadakseen oikeutensa turvatuiksi.

Forssell, jonka oikeusturvakäsitykset sisältyvät hänen »Suomen Valtio-oikeus» -nimiseen teokseensa (1876), ei expressis verbis käyttänyt ilmaisua 'oikeusturva'. Sen sijaan hän kirjoitti esimerkiksi kansalaisen oikeutetun toimen turvaamisesta väkivaltaa ja vääryyttä vastaan sekä oikeuden käyttäjän turvasta mielivaltaa vastaan. Samaten hän viittasi Suomen kansalaisen oikeuteen nauttia »lain turvaa ja suojelusta» (Forssell 1876, 43 ja 45—46).

Forssellin oikeusturvakäsitystä voidaan luonnehtia perusoikeus- ja lainkäyttökeseiseksi. Oikeusturvan peruspilarin muodostivat hallitusmuodon (1772) 2 §:n sisältämät hallitsijan velvollisuudet ja niistä johdettavat kansalaisten oikeudet. Hallitseminen oli lakiin sidottu (lainalaisuuden periaate). Kansalaisilla oli perustuslaissa säädetyt oikeudet (perusoikeudet), joihin voitiin kajota ainoastaan laillisessa järjestyksessä laillisen tuomion nojalla.

Mechelinin oikeusturvakäsitykset ovat löydettävissä seuraavista teoksista: »Précis du droit public du Grand-duché de Finlande» (1886) ja »Suomen Perustuslakien sisällys» (1899). Hän ei käyttänyt nimenomaisesti ilmaisua 'oikeusturva'. Sen asemesta hänen kirjoissaan esiin-

tyvät käsitteet »lain turwissa» (Mechelin 1899, 16 ja 31) ja »la sûreté» (Mechelin 1886, 78).

Suomen suuriruhtinaskunnan hallitusta tuli Mechelinin mukaan hoitaa »maan perustuslakien ja muitten lakien mukaan sekä suomalaisten Wirkamiesten ja Wirastojen avulla». Esivalan määräyksissä ja toimissa oli noudatettava lakeja (lainalaisuuden ja lainmukaisuuden periaatteet). »Suomenmaan alueella» ei ollut voimaa »muulla kuin suomalaisella lailla». Keisarin ja suuriruhtinaan tehtävänä oli valvoa, että lakia ja oikeutta käytettiin oikein ja »että kaikki alammaiset lain turwissa, nauttivat yhtäläistä oikeutta» (Mechelin 1899, 15—16). »La sûreté et la liberté individuelles sont garanties par la loi (. . .)» (Mechelin 1886, 78).

Mechelinin oikeusturvakäsitys oli hallitusmuoto- ja perusoikeuskeskeinen. Hallitsijanvalta oli lakiin sidottu. Kansalaisen keskeisiin oikeushyviin voitiin puuttua ainoastaan lainmukaisessa järjestyksessä laillisen tuomion nojalla.

Kokoavasti on väitettävissä, että Caloniuksen viitatessa luonnollisten lakien ja oikeuksien yksilölle tarjoamaan suojaan Palmén, Forssell ja Mechelin olivat käsityksissään selvemmin positiivisoikeudellisia. Heille oikeusjärjestyksen, lakien, noudattaminen merkitsi lähtökohtaisesti oikeusturvan tyydyttävää toteutumista. Oikeusturvapiiriin kohdistettu loukkaus oikeutti joka tapauksessa loukatun yksilön saamaan oikeutensa turvatuksi asianomaisten viranomaisten kautta.

### 3 HALLINTO-OIKEUDELLISEN OIKEUSTURVAN KÄSITE

R.F. Hermanson (1846—1928), jonka on osoitettu tuoneen julkisoikeuteemme »saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin käyttämän käsitelainopillisen metodin» (Viljanen 1988, 70), käytti hallinto-oikeuden luennoissaan nimenomaisesti käsitettä 'oikeusturva' (rättsskydd). Oikeusturva »på förvaltningsrättens område» merkitsi hänen mukaansa, että ihmisyksilö, joka oli joutunut kärsimään hallintoviranomaisen suorittamasta lainsäännösten vääristä soveltamisesta, oli oikeutettu vaatimaan oikeutta. Hallinnon oikeusturva oli siis ennen kaikkea keino hakea muutosta sellaisen hallintotoimen johdosta, joka merkitsi tai jonka asianomainen ihmisyksilö katsoi merkitsevän oikeudenloukkausta. Oikeudenvastaisuus saattoi johtua joko viranomaisen toimivallan ylityksestä tai me-

nettelyn lainvastaisuudesta. Epätarkoituksen mukaisista päätöksistä mahdollisesti sallittu muutoksenhaku ei Hermansonin mielestä kuitenkaan kuulunut varsinaisen oikeusturvajärjestelmän piiriin (Hermanson 1898a, 438).

Oikeusturvan toteuttamisen keinoinhin kuuluivat Hermansonin opissa ylemmälle viranomaiselle tehtävän valituksen ohella syytteen nostaminen lainvastaisen toimenpiteen suorittanutta viranomaista vastaan ja vahingonkorvausvaatimuksen tekeminen (Hermanson 1898a, 447—449).

Hermanson katsoi kansainvälisen oikeuden vaativan, että valtiot antoivat toistensa alamaisille suojaa heidän henkilöytensä ja varallisuus-oikeuksiensa osalta ja etteivät valtiot eristäytyneet toistensa alamaisilta. Hermanson toteisi maassamme vallitsevan tavan tunnustaneen kansainvälisen oikeuden vaatimukset, joten viranomaisemme antoivat ulkomaalaisten nauttia etuja, »om ock icke alla», jotka lain mukaan kuuluivat Suomen alamaisille (Hermanson 1898b, 306).

#### 4 OIKEUSTURVA PERUSTUSLAILLISESSA OIKEUSVALTIOSSA

K.J. Ståhlbergin (1865—1952) mukaan nykyajan »perustuslaillisessa valtiossa, oikeusvaltiossa», hallinto oli lainalainen. Mainittu periaate ilmeni Suomenkin perustuslaista, ts. vuoden 1772 hallitusmuodon 2 §:stä. Siinä säädettiin, että hallitsijan tuli hallita niin kuin maan laki sanoi. Hallintotoiminnan oli pysyttävä lain rajoissa. Siinä ei saanut tehdä sellaista, minkä laki kielsi, ei menetellä toisin kuin laki sääti eikä mennä ulommaksi, minkä laki myönsi (Ståhlberg 1913, 429—439).

Ståhlbergin oikeusturvakäsitys oli laaja-alainen. Se piti oikeusturvaeliminä niin eduskuntaa, tuomioistuimia kuin hallintoviranomaisia-kin. Oikeusturvan varsinaisia antajia olivat käytännössä kuitenkin vain kaksi viimeksi mainittua viranomaisryhmää. »Hallintoviranomaisten oikeusturva» tuli Ståhlbergin mukaan kysymykseen seuraavissa muodoissa: »asiallisten kuulustaminen» (kuuleminen) »ennen hallintotoimeen ryhtymistä», »saman viranomaisen puoleen kääntyminen, joka on ryhtynyt toimenpiteeseen», kantelu viranomaisen esimiehelle tai muulle viranomaiselle sekä valitus (Ståhlberg 1913, 449).

Ståhlbergin doktriinissa ulkomaalaisetkaan eivät olleet maassamme suojattomia. Maassa

»luvallisesti oleskellessaan» he saivat itselleen ja omaisuudelleen »yleistä oikeusturvaa». Ulkomaalaisten oikeusasemassa saattoi kuitenkin olla eroavuuksia. Niinpä autonomian kaudella Venäjän Suomessa oleskelevat alamaiset olivat »etuoikeutetussa asemassa muihin ulkomaalaisiin verraten» (Ståhlberg 1915, 54—55).

Rafael Erichin (1879—1946) mukaan oikeusvaltion pääperiaatteita oli, että hallinto oli »lakiin sidottu». Riittävää ei ollut, että hallinnon lainalaisuuden periaate sellaisenaan tunnustettiin. Tarvittiin myös »oikeuskeinoja sen vireille panemista ja tehostamista varten». Lainalaisuuden varsinaisena takeena oli, että hallintotoimenpiteet saattoivat »joutua tuomiovaltaa käyttävän viranomaisen (. . .) arvosteltavaksi» (Erich 1925, 297).

Julkisten viranomaisten vastuunalaisuuden toteuttamiskeinoja olivat virallinen syyte, ylimmälle viranomaiselle tehtävä kantelu ja varsinaista muutoksenhakua päätökseen tarkoittava valitus. Hallinnon lainalaisuuden tehostamisessa oli tärkeimpänä keinona hallinto-oikeudellinen lainkäyttö. Hallinnon oikeusturvaan kuuluivat lisäksi päätösten täytäntöönpano ja valtion vastuunalaisuus julkisen vallan käytöstä yksilöille aiheutuneesta vahingosta. Valtion vastuun ulottuvuus riippui positiivisesta oikeudesta.

Hallinnon lainalaisuuteen »sanon laajemmassa, mutta samalla myös syvällisemässä asiallisessa merkityksessä» kuului Erichin mukaan sekin seikka, että »viranomaisille uskottua vapaata harkintaa» käytettiin oikein. Riittävää ei ollut, ettei lain kirjainta loukattu. Tärkeää oli myös, ettei toimittu »vastoin lain henkeä ja tarkoitusta» (Erich 1925, 301).

#### 5 MERIKOSKI JA HALLINTO-OIKEUDEN OIKEUSTURVAOPPI

Nykyaikaisen, so. sotien jälkeisen kauden, hallinto-oikeuden oikeusturvaopin ensimmäisenä varsinaisena muotoajana voidaan pitää Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden pitkäaikaista professoria V. Merikoskea. Hän esitti oikeusturvakäsityksiään jo vuonna 1932 julkaistussa artikkelissaan »Kansalaisten perusoikeuksista» (Lakimies 1932, 89—116). Kirjoituksessa puhutaan nimenomaan 'yksilön intressien suojaamisesta', 'oikeusturvavaatimuksesta' ja 'oikeusturvasta'.

Kokonaisvaltaisen kuvauksen hallinto-oikeudellisesta oikeusturvaopistaan Merikoski esit-

ti teoksessaan »Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä» (1953). Oikeusturvaopin edelleen kehittämistä merkitsi vuonna 1958 julkaistu »Vapaa harkinta hallinnossa». Hallinnon oikeusturvaa koskevan doktriinin täydellisesti Merikosken mittava (XXVIII + 519 sivua) teos »Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä» (1968). Kirjassaan hän eritteli oikeussuojaperiaatteet niin hallintomenettelyssä kuin hallintolainkäytössäkin.

Merikoski jakoi oikeussuojan preventiiviseen ja repressiiviseen oikeussuojaan. Etukäteen vaikuttavan oikeussuojan osalta hän käsitteli eri luvuissa hallinnon muutosidonnaisuutta, esteellisyyttä hallinnossa, asianosaisen kuulemistä, päätöksen perustelemista ja yleisten asiakirjojen julkisuutta.

Jälkikäteen vaikuttava oikeussuoja oli Merikosken mukaan jaettavissa sisäisiin ja ulkoiisiin oikaisumuotoihin. Sisäisistä oikaisumuodoista tulivat erillisinä alakohdina eritellyiksi itseoikaisu, hallintokantelu ja alistus. Ulkoiset oikaisumuodot esiteltiin vastaavasti valituksen, yleisten tuomioistuinten osuuden ja ylimääräisten muutoksenhakeinojen osalta.

Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmän tarkoituksena oli Merikosken opissa hallinnon lainalaisuuden ja lainmukaisuuden toteuttaminen hallintoviranomaisten ja ihmisyksilöiden välisissä oikeussuhteissa. Perimmäisenä tavoitteena oli, että yksilöä koskeva hallintoasia päätettiin oikein, ts. lainmukaisesti. Merikosken oikeusturvadoktriini sisälsi hallintopäätökseen kohdistuvan muodollisen ja aineellisen lainmukaisuuden vaatimuksen. Oikeussuojajärjestelmään kuuluivatkin kaikki sellaiset oikeudelliset säännöt, periaatteet ja järjestelyt, joilla tarkoitettiin turvata oikeaan, so. lainmukaiseen ratkaisuun päätyminen hallintoalamaista välittömästi koskevassa ulkoisessa hallintoasiassa (Merikoski 1968, 1).

Lainkäyttömenettelyn olennaiseksi tarkoitukseksi Merikoski katsoi oikeussuojan antamisen sitä tarvitseville. Lainkäyttökoneisto pantiin käyntiin nimenomaisesti oikeussuojantarpeen tyydyttämiseksi. Hallintomenettelyllä ja hallintotoiminnalla tavoiteltiin toisia tarkoituspäriä, vaikka oikeusvaltio yleensä pyrki järjestämään hallintonsa siten, että se olosuhteiden sallimissa puitteissa otti huomioon myös oikeusturvalisuusnäkökohdat. Merikoski korosti kuitenkin, että »kaikkien julkisen vallan elinten» tuli »hallinto-oikeuden alalla oikein ja asianmukaisella tavalla soveltaa voimassa olevia aineellis-

oikeudellisia säännöksiä ja noudattaa asiaankuuluvia, laillisia menettelymuotoja» (Merikoski 1968, 16 ja 33).

## 6 KANSALAIKESKEISEEN OIKEUSTURVAKÄSITYKSEEN

Korkeimman hallinto-oikeuden pitkäaikaisen presidentin Aarne Nuorvalan puhe- ja esitelmäkokoelma »Kansalaisen oikeusturva hallinnossa. Näköaloja ja tavoitteita» (1978) sisältää hänen hallinnon oikeusturvasta 15. 3. 1967—20. 12. 1977 esittämiään käsityksiä. Nuorvalan oikeusturvaopin keskeiset periaatteet tulivat ilmaistuksi jo ajanjakson ensimmäisessä esitelmässä (15. 3. 1967).

Sanotussa esitelmässä Nuorvala totesi julkisyhteisöjen puuttuvan »entistä enemmän yksityisten kansalaisten ja yhteisöjen toimintapiiriin». Kysymys »yksilön oikeussuojasta hallinnon alalla» oli tullut aiempaa tärkeämmäksi. Julkisyhteisöjen kannalta oli »korostunut kysymys hallinnon laillisuuden takeista, siitä, että hallintopäätöstä tehtäessä on menetelty lainmukaisesti ja että se on sisällykseltään lainmukainen». Hallinnon oikeussuojajärjestelmässä keskeinen merkitys oli »hallinto-oikeudellisella tuomioistuinkontrollilla eli mahdollisuudella saattaa hallinnon alalla tehdyt ratkaisut hallintotuomioistuimen tutkittavaksi». Lainkäytön tarkoituksena olikin nimenomaan oikeussuojan antaminen kansalaisille (Nuorvala 1978, 35—37).

Joulukuun 12. päivänä 1977 pitämässään hallintolainkäytön kehittämistä koskeneessa puheessaan Nuorvala esitti käsitteen »kansalaiskeskeinen oikeusturvakäsitys», jonka hän yhdessä oikeusvaltioajattelun kanssa katsoi malnituksen kehittämistyön perustlähtökohdaksi. Oikeusturvavaatimuksen puhuja kiteytti seuraavasti: »(. . .) kansalaisilla tulee olla riittävää ja todellista oikeussuojaa sekä suhteessa toisiinsa että julkiseen valtaan nähden heidän oikeuksiinsa puuttumisen varalta» (Nuorvala 1978, 9 ja 11).

Nuorvala on kiteyttänyt hallinnon oikeusturvaa koskevat käsityksensä vuonna 1984 julkaisussa artikkelissaan »Havaintoja ja kokemuksia hallinnon oikeusturvasta» (Lakimies 1984, 5—16). Oikeussuojajärjestelmän perustan muodostavat hänen mukaansa kansanvaltaisen oikeusvaltion periaatteet. Virkakoneiston toiminta on lakiin sidottua. Yleinen muutoksenhaku-oikeus perustuu hallinnon lainalaisuuteen ja kansalaisten yhdenvertaisuuteen. Kansalais-

keskeisellä, ihmisläheisellä oikeusturvanäkemyskäsityksellä on vahva oikeusperinne. »Se kiinnittää enemmän huomiota oikeusturvan toteutumiseen ja toimivuuteen käytännön yhteiskuntatodellisuudessa kuin teoreettisiin oppirakenteisiin, muun ohella valtasuhteista ja vallankäytöstä lähteviin näkemyksiin (Nuorvala 1984, 6–7).

Oikeusturva on Nuorvalan mukaan vietävä lähelle kansalaista, jolla tulee olla tosiasialliset mahdollisuudet saada turvaa joutuessaan tekemisiin hallinnon kanssa. Julkisuus, tiedottaminen ja palveluperiaatteen toteuttaminen ovat oikeusturvan »tosiasiallisia takeita» (Nuorvala 1984, 7).

Todellinen oikeusturva edellyttää Nuorvalan käsityksessä lainsäädännön, hallinnon ja (hallinto)tuomioistuimien moitteetonta toimintaa. Noiden valtioelinten asianmukainen organisointi ja toimiminen takaavat kokonaisuutena paitsi poliittisen kansanvallan myös tyydyttävän oikeusturvan. Hallinnon oikeusturva on perimmäistään hallitusmuodon edellyttämä kansalaisten perusoikeus ja samalla ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa edellytetty ihmis-oikeus. Nuorvalan oikeusturvaoppi, so. kansalaiskeskeinen oikeusturvakäsitys, koostuukin kiinnostavalla tavalla niin hallinto-oikeuden, valtiosääntöoikeuden kuin kansainvälisen oikeuden piiriin kuuluvista periaatteista.

## 7 HALLINNON OIKEUSTURVAOPIN KEHITTELYÄ

Oikeusturvaa hallinnossa on 1970-luvun oikeustutkimuksessa laaja-alaisesti käsitelty hallinto-oikeuden professori Eero Vilkkonen. Hänen teoksessaan »Hallintolainkäyttö I» (1976) eritellään yksityiskohtaisesti sekä oikeusturvatekijät että oikeusturvakeinot.

Vilkkosen oikeusturvaopissa (Vilkkonen 1976, 1—49) hallinnon oikeusturva pyrkii takaamaan lainmukaisen hallintopäätöksen antamisen. Lainmukaisen päätöksen tekemistä edistävät seuraavat ennalta vaikuttavat oikeusturvatekijät: sovellettavan lain selvyys, virkamiehien pätevyys ja riittävyys, virkamiehien moitteettomat työolosuhteet ja työvälineet sekä asianmukainen tiedotustoiminta. Menettelyllisiä oikeusturvakeinoja ovat päätöksentekijän esteettömyys, asianosaisen ja viranomaisen kuuleminen, julkisuusperiaatteen asianmukainen toteutuminen, muutosidonnaisuuden noudattaminen asianosaista haittaamatta, päätös-

ten asianmukainen perusteleminen, asianosaisen oikeus käyttää äidinkieltään ja saada toimintakirjansa äidinkielellään sekä päätöksen ymmärrettävä kieliasu.

Mikäli ennalta vaikuttavat oikeusturvatekijät ja -keinot eivät johda lainmukaiseen lopputulokseen, moitteeton oikeusturvajärjestelmä edellyttää riittävien jälkikäteisten oikeusturvakeinojen olemassaoloa. Tyydyttävä oikeusturva vaatii Vilkkosen doktriinissa, että asianosaisen käytettävissä ovat oikeusmenettely, varsinainen muutoksenhakukeino (valitus), ylimääräinen muutoksenhakumahdollisuus, hallintokantelu, oikeus syytteen nostamisen virheellisesti menetellyttä virkamiestä vastaan ja oikeus vaatia virkamiestä korvaamaan aiheuttamansa vahingon.

## 8 HALLINNON OIKEUSTURVAKOMITEAN KÄSITYKSET

Edellä on tarkasteltu suomalaisen oikeustieteen hallinnon oikeusturvaopin kehityspiirteitä. Samalla on osoitettu oikeusturvakäsityksen laajentuneen ja eriytyneen. Oikeusturvan käsite on tullut täsmällisemmin eritellyksi. Samalla näkökulma on vuosikymmenten mittaan muuttunut. Rationalistiseen luonnonoikeuteen pohjautuva oppi on muuttunut voimakkaan positivistiseksi. Järjestelmä- ja viranomaiskeskeinen oikeusturvakäsitys on saanut väistyä kansalaiskeskeisen oikeusturvaideologian tieltä.

Nykyistä vaihetta, jonka alku näyttää ajoittuvan 1970-luvun puolivälin paikkeille, voidaan kuvata kansalaiskeskeisen oikeusturvakäsityksen kaudeksi. Hallinnon oikeusturvan osalta on tuomioistuinkeskeisen oikeusturvakäsityksen vastapainoksi alettu aiempaa enemmän kiinnittää huomiota ennalta vaikuttavien oikeusturvakeinojen parantamiseen. Jälkikäteisen oikeusturvan osalta on entistä korostetummin viitattu itseoikaisujärjestelmän kehittämisen tarpeellisuuteen.

Kansalaiskeskeinen oikeusturvakäsitys on saanut käytännössä näkyvimmän ilmauksensa hallinnon oikeusturvakomitean työskentelyssä. Sen vuoksi tässä yhteydessä on syytä pääpiirteittäin selvittää mainitun, (entisen hallinto-oikeuden professorin, nykyisen hallintoneuvoksen) Toivo Holopaisen puheenjohtolla toimineen komitean keskeisiä kannanottoja.

Kansalaisen oikeusturvan hallinnossa komitea on määritellyt sellaiseksi suojaksi, »joka kansalaisella on julkisen vallan käyttöä sisältä-

vien viranomaisten toimenpiteiden kohdistuessa häneen» (KM 1981, 23). Määritelmää voidaan perustellusti pitää hallinnon oikeusturvan käsitteen virallisuonteisena määritelmänä yksittäisen kansalaisen kannalta (kansalaiskeskeinen oikeusturvakäsitys).

Maamme valtiojärjestyksen komitea katsoo perustuvan »valtio toimintojen kolmijakoon (hallitusmuodon 2 §), kansalaisen oikeusaseman muodostamien oikeuksien ja velvollisuuksien sääteilyn kansaa edustavan eduskunnan hyväksymällä lailla (hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännökset) sekä hallinnon lainalaisuuteen (hallitusmuodon 92 §:n 1 momentti)». Mainituille perusteille rakentuva valtio on komitean käsityksen mukaan kansanvaltainen oikeusvaltio (KM 1981, 23—24).

Komitean mielestä kansalaisten suhteet julkiseen valtaan ja kansalaisten keskinäiset suhteet on säänneltävä lailla. Laeissa olevien säännösten tulee olla »riittävän yksityiskohtaiset sekä sanonnaltaan selvät, yksiselitteiset ja muutenkin helposti ymmärrettävät». »Lain vaikutuksen» pitää ulottua »säännellyn asian lopulliseen toteutumiseen». Lain selvyys on omiaan vähentämään aiheettomia muutoksenhakuja ja lisäämään luottamusta viranomaisiin. Lait on lisäksi »pyrittävä laatimaan sellaisiksi, että ne vastaavat kunkin hallinnonalan vaatimuksia» (KM 1981, 40—43).

Ennalta vaikuttavan oikeusturvan osalta komitea on viitannut hallituksen esityksessä hallintomenettelylaiksi mainittuihin hyvän hallintomenettelyn periaatteisiin. Menettelytapojen on edistettävä hallintomenettelyn nopeutta ja halpuutta. (Hallintomenettelylaki on sittemmin annettu 6. 8. 1982, ja se on tullut voimaan 1. 1. 1983; SsK 1982 n:o 598.)

Hallintopäätöksissä olevien virheiden korjaamisen ja päätösten oikeellisuuden varmistamisen osalta komitea pitää lähtökohtana, että hallintopäätöksen kohteena olevalla tulee olla »oikeus saada hallintopäätöksen lainmukaisuus hallitusmuodossa olevat vaatimukset täyttävän riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi». Toiseksi lähtökohdaksi komitea katsoo yleisen muutoksenhakuoikeuden »hallintoviranomaisten päätöksiin, koska hallinnon lainmukaisuus jää muutoin varmistamatta». Komitea toteaa edelleen hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja lainkäytössä sovellettavien yleisten prosessiperiaatteiden edellyttävän kaksiasiateista muutoksenhakujärjestelmää. Hallintolainkäytön osalta on komitean mukaan ehdottomana vaatimuk-

senä, »että kansalainen saa viimeisessä asteessa, johon hän muutoksenhaussa pääsee tai johon muutoksenhaun järjestelmän toimivuuden kannalta toivotaan päätyvän, riippumattoman tuomioistuimen ratkaisun» (KM 1981, 50—51).

Hallintotoiminnassa on komitean mielestä lähtökohdaksi otettava viranomaisen velvollisuus havaitsemansa selvän virheen korjaamiseen (KM 1981, 52—53). Ylimääräinen muutoksenhakekeino on »tärkeä valitusta täydentävä muutoksenhakekeino». Ylimääräisen muutoksenhaun tulee olla käyttöalaltaan laaja. Sen on koskettava kaikkia oikeudellisesti merkityksellisiä toimia. Muutoksenhakekeinoon pitää olla kaikkien sellaisten henkilöiden käytettävissä, joille aiheutuu haittaa virheellisyydestä. Muutoksenhaun tekemistä ei ole aiheettomasti provosoitava. Kansalaisilla tulee toisaalta »olla tieto ylimääräisestä muutoksenhakekeinosta» (KM 1981, 234—236).

## 9 PÄÄTELMIÄ

Hallinnon oikeusturvakomitean mietinnön voitaneen katsoa edustavan hallinnon oikeusturvakäsityksen nykytilaa eli oikeusturvaideologiaa siinä vaiheessa, johon ajattelu oli edennyt 1980-luvun alussa. Hallinnon oikeusturvajärjestelmän pääpiirteittäiset vähimmäisvaatimukset on esitettävissä hallinnon oikeusturvakomitean mietinnön ja suomalaisen oikeustieteen hallinnon oikeusturva koskevan opin pohjalta seuraavasti. Hallinnon oikeusturvajärjestelmä on oikeussubjektin kannalta tyydyttävästi järjestetty seuraavien ehtojen täytyessä:

— Sovellettava laki on asianmukainen. (Laki vastaa kysymyksessä olevan hallinnonalan ajanmukaisia vaatimuksia. Lain säännökset ovat riittävän yksityiskohtaiset, sanonnaltaan selvät, yksiselitteiset ja helposti ymmärrettävät. Laki sisältää riittävät menettelysäännökset.)

— Sovellettavassa hallintomenettelyssä noudatetaan erityisesti asianosaisen kuulemisen periaatetta.

— Hallintoviranomaisella on velvollisuus korjata havaitsemansa asianosaisen oikeutta loukkaava virhe (itseoikaisuperiaate).

— Asianosaisen käytettävissä on kaksiasiateinen muutoksenhakujärjestelmä.

— Asianosainen saa valitusoikeutta käyttämällä viimeisessä asteessa riippumattoman hallintotuomioistuimen ratkaisun.

— Asianosaisella on oikeus ylimääräiseen

muutoksenhakuun (ylimääräistä muutoksenhaku hallintoasioissa koskevan lain mukaisesti).

Edellä mainittujen oikeusturvatekijöiden ja -keinojen (oikeusturvamalli) avulla on mahdollista arvioida eli mitata esimerkiksi hallinnollisten säädösten sisältämien oikeusturvajärjestelyjen tasoa ja yleensäkin hallinnon oikeusturvan käytännön toteutumista.

Kuvattu oikeusturvamalli sisältää kuitenkin yhden perustavaa laatua olevan puutteen. Tämä johtuu siitä, ettei selostettu oikeusturvaoppi ole ainakaan suoranaisesti ottanut mainittua puuttuvaa tekijää huomioon. Tuo tekijä on vaatimus maattamme sitovien kansainvälisen oikeuden sääntöjen noudattamisesta. Sanottu vaatimus ilmenee kirjoitetun kansainvälisen oikeuden osalta valtiosopimusoikeutta koskevasta Wienin yleissopimuksesta (SopS 1980 n:o 33).

Wienin yleissopimus sisältää kansainvälisen oikeuden klassisen periaatteen, *pacta sunt servanda* -säännön. Sen mukaan voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä (26 artikla). Muut valtiotamme velvoittavat kansainvälisoikeudelliset säännöt ovat yleisen kansainvälisen oikeuden ehdottomat normit (*jus cogens*; sopimuksen 53 artikla) sekä kansainvälisen tapaoikeuden säännöt sellaisten kysymysten osalta, joita Wienin sopimus ei koske (sopimuksen johdanto-osa).

Maattamme sitovan kansainvälisen oikeuden huomioon ottaminen merkitsee käytännössä, että niin lainsäädännön, hallinnon kuin hallintolainkäytönkin on noudatettava valtiosisäisesti voimaansaattettujen valtiosopimusten (esim. kansainväliset ihmisoikeussopimukset) määräyksiä. Edellä kuvattua oikeusturvamallia on siten täydennettävä maattamme sitovan kansainvälisen oikeuden sääntöjen osalta. Täydentäminen merkitsee hallinnon oikeusturvadoktriinissa siirtymistä kansalaiskeskeisestä oikeusturvasta yksilökeskeiseen oikeusturvaan, jossa painopistealueen muodostavat *ihmisoikeudet*.

Hallinnon oikeusturvamalli (malliin sisältyvät periaatteet) on edellä selvitety mukaisesti kokonaisuudessaan esitettävissä seuraavasti. Hallinnon oikeusturva on oikeussubjektin (esim. kansalainen, ulkomaalainen) kannalta hänen sovellettavan hallinnollisen säädöksen (esim. laki) suhteen tyydyttävästi järjestetty seuraavien ehtojen täytyttyä:

(1) Asianomainen säädös (laki) täyttää valtiosisäisesti voimaansaattettujen valtiosopimus-

ten määräysten sekä *jus cogensin* normien ja valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen johdanto-osassa tarkoitettujen kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjen vaatimukset (kansainvälisen oikeuden sitovien sääntöjen noudattamisen periaate).

(2) Säädös on muodollisesti ja aineellisesti asianmukainen (säädöksen asianmukaisuuden periaate).

(3) Säädöstä sovellettaessa noudatetaan hyvän hallintomenettelyn periaatteita (hyvän hallinnon periaate).

(4) Säädöstä sovellettaessa noudatetaan asianosaisen kuulemisen periaatetta.

(5) Säädöksessä on otettu huomioon viranomaisen itseoikaisuperiaate.

(6) Säädös sisältää tai mahdollistaa kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmän (kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmän periaate).

(7) Säädös on yleisen valitusoikeuden periaatteen mukainen.

(8) Säädöksessä on otettu huomioon riippumattomaan hallintotuomioistuimeen viimeisessä asteessa turvautumisen periaate.

(9) Säädöksessä on otettu huomioon ylimääräisen muutoksenhakuoikeuden periaate.

Tässä tutkielmassa on selvitetty hallinnon oikeusturvakäsityksen kehitystä Suomessa. Oikeusturvadoktriini on seurannut muuta valtiooikeudellista ajattelua rationaalisesta luonnoikeudesta hallinto-oikeudelliseen positivismiin saakka. Vastaavasti järjestelmä- ja viranomaiskeskeinen oikeusturvaideologia on muuttunut kansalaiskeskeisen oikeusturvan vaatimukseksi. Artikkelissa on esitetty yksilökeskeisen (kansalainen ja ulkomaalainen) oikeusturvan vaatimus. Hallinnon oikeusturvan uudeksi painopistealueeksi on ehdotettu ihmisoikeuksia.

Yksilökeskeinen, ihmisoikeudet huomioon ottava oikeusturvaideologia on saanut käytännön hyväksynnän eduskunnan perustuslakivaliokunnan 18. 4. 1990 antamassa lausunnossa. Sen mukaan viranomaisten on tulkintatilanteissa pyrittävä omaksumaan perusteltavista vaihtoehdoista »sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen» (PerVL 1990, 5).

## LÄHTEET

- Calonius, Matthias: *Sivillioikeuden luennot*. Suom. Edwin Linkomies, Vammala 1946.  
 Erich, Rafael: *Suomen valtio-oikeus*. II osa 1. nidos, Porvoo 1925.



- Forssell, E.A.: *Suomen Valtio-oikeus*, Helsinki 1876.
- (Hermanson, R.F.): *Anteckningar enligt professor R.F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt med tillstånd af föreläsaren utgifna af H. Nyqvist*, Helsingfors 1898a.
- (Hermanson, R.F.): *Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförvaltningsrätt*, Helsingfors 1898b.
- KM 1981: 64: *Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö*.
- Kuosma, Tapio: Matthias Calonius ja valtio-oikeuden yleiset opit. *Oikeus* 18 (1989): 2, s. 132—136.
- Mechelin, L.: *Précis du droit public du Grand-duché de Finlande*, Helsingfors 1886.
- Mechelin, L.: *Suomen Perustuslakien sisälllys*. Suom. K.J. Ståhlberg, Kuopio 1899.
- Merikoski, V.: Kansalaisten perusoikeuksista. *Lakimies* 1932, s. 89—116.
- Merikoski, V.: *Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä*, Vammala 1953.
- Merikoski, V.: *Vapaa harkinta hallinnossa*, Vammala 1958.
- Merikoski, V.: *Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä*. Toinen uusittu painos, Vammala 1968 (1959).
- (Nuorvala, Aarne:) *Kansalaisen oikeusturva hallinnossa. Näköaloja ja tavoitteita*, Helsinki 1978.
- Nuorvala, Aarne: Havaintoja ja kokemuksia hallinnon oikeusturvasta. *Lakimies* 1984, s. 5—16.
- Palmén, Johan Philip: *Juridisk handbok för medborgerlig bildning*, Helsingfors 1859.
- PerVL 1990: 2: *Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto* 18. 4. 1990.
- Ståhlberg, K.J.: *Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa*, Helsinki 1913.
- Ståhlberg, K.J.: *Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto*, Helsinki 1915.
- Viljanen, Veli-Pekka: *Kansalaisten yleiset oikeudet*, Helsinki 1988.
- Vilkkonen, Eero: *Hallintolainkäyttö I*, Vammala 1976.