

# Kirja-arviot

## French Administrative Law

*Brown L. Neville & Bell, John S.  
Clarendon Press, Oxford 1998, 358 s.*

Englantilaisia julkisoikeuden tutkijoita ovat jo 1800-luvulta saakka kiinnostaneet Ranskan julkista hallintokoneistoa koskevat oikeudelliset ajattelumallit, jotka poikkeavat brittiläisperäisessä common law:ssa omaksutuista ratkaisuista melkoisesti. Sadan vuoden aikana on kirjoittelun sävy kuitenkin muuttunut A.V. Diceyn väheksyvistä ja vihamielisistä äänenpainoista, nykyisiin huomattavasti myönteisempiin arviointeihin. Brittien oma pirstaleinen hallintolainkäyttökoneisto - johon he common law'n tradition mukaisesti erityisesti kiinnittävät huomiota - on hajanaisuudessaan melkoinen vasta-kohta keskitetyle ranskalaiselle mallille. Vuosikymmenien saatossa on tultu siihen, että suuri osa englantilaisista alan tutkijoista pitää ranskalaista ratkaisumallia omaansa huomattavasti toimivampana sekä korkeatasoisempana. Nimenomaan hallintolainkäytön organisointi sekä hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat monen englantilaisen nykytutkijan ja lainkäyttäjän mielestä niin kehittyneitä, että ranskalaisia ratkaisumalleja ollaan jo valmiita suosittelemaan myös kanaalin omalla puolella. Tähän vaikuttanee myös se, että ranskalaisen hallinto-oikeuden tärkeimmät periaatteet ovat muotoutuneet nimenomaan sillä tavalla, joka on englantilaiselle helposti lähestyttävissä; oikeuskäytännön kautta.

Eryyisen mielenkiinnon ja oikeuspoliittisen vertailun (Ranska vs. Englanti) kohteena on sekä yleisemmin että arvioitavassa kirjassa Ranskan Conseil d'Etat instituutio, jonka suora vastine Iso-Britanniasta puuttuu. Myöskään Suomessa ei ole täysin vastaavaa elintä, vaikka monesti esitetään meikäläisen korkeimman hallinto-oikeuden olevan lähimpin vastaava instituutio. Ranskassa väitelleen emeritusprofessori Brownin ja julkisoikeuden sekä oikeusvertailun professori Bellin, Conseil d'Etat'n korkean virkamiehen (Calabert) avustuksella kirjoittama, teos liikkuu korostetusti Conseil d'Etat'n ympärillä, vaikka kirjaan sisältyykin runsaasti myös muuta ainesta. Englantilaisten suurta kiinnostusta Conseil d'Etat instituutioon voi olla vaikea ymmärtää, ellei huomioida sitä, että Englannissa on hal-

linnon toimien jälkikäteinen arviointi tuomioistuimissa (judicial review) kasvanut II maailmansodan jälkeen suorastaan räjähdysmäisesti. Englantilaisten kiinnostuksen systemaattisuuden ja syvällisyyden eräs osoitus on alan keskeisjulkaisun Public Law'n sivuilla vuodesta 1985 saakka julkaistu säännöllinen palsta 'Recent Decisions of the Conseil d'Etat'. Public Law'ta seuraamalla on helppo huomata, että 'droit administratif' kokonaisuutena on erityismielenkiinnon kohteena. Jo viidenteen painokseensa ehtinyt Brownin ja Bellin teos on itsekin hyvä osoitus tästä perinteisestä, mutta yhä edelleen kasvavasta kiinnostuksesta.

Vaikka käsillä oleva kirja koskeekin otsikkonsa mukaan vain Ranskan hallinto-oikeutta, on se siis tosiasiallisesti vertaileva esitys. Vertailevuus näkyy kahdella eri tavalla. Yhtäältä tekstissä esiintyy pitkän matkaa vertailua englantilaiseen järjestelmään (orgaanit, oikeustapaukset). Toisaalta kirjan toiseksi viimeisessä luvussa käsitellään Ranskan mallin vaikutusta eräisiin Manner-Euroopan maihin sekä Euroopan Yhteisöjen tuomioistuimeen.

Teoksen rakenne on yksinkertainen ja sopii hyvin ajantasaisen yleisteoksen vaatimuksiin. Tarkastelua perustelevan ja selostavan johdannon jälkeen käsitellään yleistä julkisoikeudellista kontekstia, jonka jälkeen tarkastelu etenee hallintotuomioistuihin ja niiden noudattamaan menettelyyn sekä toimivalta- ja kompetenssikysymyksiin. Puolet kirjasta keskittyy niihin ehtoihin, joiden nojalla hallintolainkäyttöprosessi käynnistyy sekä Conseil d'Etat'n praksiksessa luotuihin aineellisiin oikeusperiaatteisiin. Loppuluku sitoo tarkastelun yhteen samalla kun kirjoittajat arvioivat - lähinnä englantilaisesta näkökulmasta - ranskalaisen järjestelmän hyviä ja huonoja puolia.

Suomalaisen lukijan kannalta helpoimmin lähestyttävä osuus sijoittuu kirjan ensimmäiseen puoliskoon ja kahteen viimeiseen lukuun. Oikeuskäytännössä syntyneiden periaatteiden esitystapa on paikoin varsin detaljipitoinen, samalla kun se on mielestäni epäsystemaattinen. Ongelma on sama, jonka romaanis-germaaniseen systemaattiseen ja lakitekstilähtöiseen esitystapaan tottunut kohtaa yrittäessään perehtyä nk. eurooppalaiseen hallinto-oikeuteen. Kun esimerkiksi sellainen tärkeä alue kuten hallintomenettelyoikeus jäsennetään caseperusteisesti ja negatiivisesti (se mikä on kiellettyä), niin systemaattisen kokonaiskuvan muodostaminen on hieman vaikeaa. Tuloksena on elastinen joukko dynaamisia periaatteita, joiden keskinäisyydet on vaikea päätellä.

Miksi suomalaisen hallinnon oikeudellisesta

sääntelystä kiinnostuneen kannattaa tutustua kirjaan? Ennen maamme liittymistä EU:hun olisin voinut viitata vain yleisesti niihin etuihin ja hyötyihin, joita oikeusvertailevaan materiaaliin tutustumisella katsotaan olevan. Nyt tilanne on siinä mielessä toinen, että Ranskan *'droit administratif'*in tutustuminen on myös samalla perehtymistä "omaan" oikeustraditioon. Ranskan malli on nimittäin vaikuttanut useimpiin Euroopan järjestelmiin (mukaan lukien Suomi) sekä - vielä tärkeämpää - EY -oikeuteen ja EY -tuomioistuimen toimintatapoihin sekä tehtyihin ratkaisuihin. Kun vielä tiedetään, että suomalaisten kielitaito on voimakkaasti suuntautunut englantiin, niin Brownin ja Bellin teos tarjoaa hyvän ja kielitaidollisesti vaivattoman lähtökohdan, koska se perustuu Ranskan järjestelmän hyvään tuntemukseen. Kirjoittajien omakohtaiset kontaktit Conseil d'Etat'n korkeisiin virkamiehiin näkyvät tekstin asiasisällön rikkaudessa ja ajantasaisuudessa. Sen sijaan kirjoittajien kyky käsitellä asiaansa systemaattisesti on common law'n voimakkaasta case-orientaatiokulttuurista johtuen selvästi vähäisempi.

Teoksen mielenkiintoisin ja samalla ranskalaisen järjestelmän omaleimaisin osa teoksessa koskee Conseil d'Etat instituution asemaa, organisaatiota, toimintatapoja ja tehtäviä. Alunperin vuonna 1799 Napoleonin perustama korkean tason hallinnolliseksi neuvontaelimeksi tarkoitama instituutio on ollut koko 1800 - ja 1900 -lukujen ajan erittäin keskeisessä asemassa ranskalaisten hallintoa ohjaavien periaatteiden kehittämisessä, ylläpitämisessä ja muuttamisessa. Instituution akuperäinen tarkoituksellinen liittyy pyrkimykseen erottaa hallinto ja lainkäyttö toisistaan siten, että hallinnon alaan liittyvät korkean tason neuvonta- ja palvelutehtävät sekä lainkäyttötehtävä sijoitettaisiin samaan orgaaniin. Tämä tarkoitus Conseil d'Etat'lla vieläkin on; se ei ole puhtaasti oikeudellinen tai hallinnollinen elin, vaan yhtäaikaa molempia. Conseil d'Etat niveltää hallinnon ja hallintolainkäytön toisiinsa siten, ettei hallinto-oikeudellisia tapauksia voida ajaa tavallisissa tuomioistuimissa, vaan - viimeisenä oikeusasteena - osaksi hallintokoneistoa organisoidussa Conseil d'Etat'ssa. Instituutio ei ole muodollisesti tuomioistuin, eikä sen virkamiehistöllä ole muodollista tuomarin asemaa. Käytännössä Conseil d'Etat tosin toimii lainkäyttötehtävissä riippumattomalla tavalla.

Käytännössä hallintolainkäyttö on keskitetty erityiselle oikeudellisille asioita käsittelevälle puolelle (*Attributions contentieuses*), kun taas hallintoon ja sen kehittämiseen sekä konsultointiin liittyviä teh-

täviä hoidetaan yleisellä puolella (*Attributions administratives*). Lisäksi kannattaa mainita hallinnon tutkimukseen erikoistunut yleisen puolen erityinen tutkimus- ja tietoyksikkö, joka koettaa selvittää hallintoon liittyviä ongelmakohtia ja pullonkauloja sekä vastaa institutiota tieto- ja dokumenttipalveluista (*Section du Rapport et des Etudes*). Hallinnon kehittämisen kannalta tällä yksiköllä on kirjoittajien mukaan erityisen suuri merkitys. Oikeudellisen puolen ja yleisen puolen alaisuuteen organisoitujen osastojen virkamiehet ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, jolloin hallinnon oikeudellisten ongelmien ratkaisuun voidaan liittää - välttämättömien oikeusturvanäkökohtien lisäksi - myös hallinnollinen asiantuntijaosaaminen. Käytössä on lisäksi eri osastojen väliset rajat ylittävät henkilökierto- tai sekoitusjärjestelmä (*le brassage*), joka estää eri osastojen koteloitumisen toisistaan erilleen ja hallinnollisen osaamisen irtoamisen oikeudellisesta.

Suomalaisesta perspektiivistä käsin Conseil d'Etat'n hahmottaminen on vaikeaa, koska meillä ei ole suoraan vastaavaa orgaania, jonka kaikki virkamiehet olisivat lisäksi saaneet perustutkinnon jälkeisen koulutuksensa yhdessä korkeakoulumaailman eliittiyksikössä (ENA). Instituution tehtävät, organisaatio ja rooli voidaan ehkä kuvata siten, että kuviteltaisiin Suomeen vastaava instituutio, joka koostuisi KHO:sta, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkisoikeuden yksiköstä sekä valtionhallinnon kehittämisskeskuksesta yhdessä. Hallintotieteisiin kuuluvien (julkis)hallintotieteen sekä julkisoikeuden kannalta Conseil d'Etat on erityisen mielenkiintoinen tarkastelukohta, koska se yhdistää hallinnollisen ja oikeudellisen erityisosaamisen harvinaislaatuisella tavalla. Yhtäältä tämä ratkaisu tuottaa korkealaatuisia ja innovatiivisia ratkaisuja hallinnon suhteen, mutta toisaalta järjestelmä toimii varsin hitaasti ja on luonteeltaan sulkeutunut sekä elitistinen.

Vuosien 1953 ja 1987 uudistusten myötä luotujen "hallintoalioikeuksien" sekä "hallintoylioikeuksien" myötä järjestelmän toimivuus on kyetty säilyttämään, vaikka Conseil d'Etat toimiikin nykyisellään kapasiteettinsa ylärajoilla. Alempien hallintotuomioistuinten kohdalla ei ole samanlaista kytkentää hallinnollisen ja oikeudellisen osaamisen kohdalla, vaan alemmat hallintolainkäytön tasot toimivat enemmän tuomioistuinmaisesti (myös jäsenistössä on enemmän lakimieskoulutuksen saaneita).

Conseil d'Etat'n merkitys hallinto-oikeudellisten ratkaisujen ja koko oikeudenalan syntyyn on ollut

kansainvälisesti hyvin huomattava. Euroopan integraation tiivistymisen sekä yleiseurooppalaisen hallinto-oikeuden syntyprosessin vuoksi on ranskalaisen hallinto- ja julkisoikeuden esityksille tullut entistä suurempi arvo myös kotimaisessa tutkimuksessa ja opetuksessa. Tästä syystä Brownin ja Bellin esitystä voi suositella myös suomalaiselle alan lukijakunnalle. Oman järjestelmämme aineellinen samankaltaisuus tekee ranskalaisesta mallista suomalaiselle lukijalle helpommin lähestyttävänä kuin englantilaiselle lukijalle, joten kirjoittajien suositusten mukainen tutustuminen brittiläiseen julkisoikeuteen ei ole välttämättä tarpeen kirjan lukemiselle.

*Jaakko Husa*

---