

Janne Aer



Lakimies
5/2021
s. 719–744

Lääninoikeuksien itsenäistyminen osana liberaalin oikeusvaltion kehitystä

HAKUSANAT: oikeushistoria, hallintotuomioistuimet, hallintolainkäyttö, korkein hallinto-oikeus, lääninoikeus

1. Kysymyksenasettelu

Moderni hallintolainkäytön käsite liittyy varsinaisesti siihen 1800-luvun myötä syntyneeseen ajatukseen erillisistä tuomioistuimista, jotka harjoittavat lainkäyttöä hallinnollisissa asioissa. Se on ranskalais-saksalaisen hallintolainkäyttöopin ydin. Hallintotuomioistuinten perustamista oli edeltänyt yhtäältä keskitetyn hierarkkisen hallintojärjestelmän muodostuminen ja toisaalta hallintojärjestelmän keskittämiseen liittynyt yleisten tuomioistuinten erottaminen hallinnosta. Hallintotuomioistuimet ovat muodostuneet oikeusvaltiolliseksi vastapainoksi keskitetylle ja laajalle hallintovallalle, joka 1800-luvulta alkaen on kehittynyt Euroopan maissa.¹

Kaikissa Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston jäsenmaissa on toteutettu oikeusvaltion perusvaatimukseen kuuluva oikeus saattaa viranomaisen toimenpiteiden laillisuus tuomioistuimen tutkittavaksi.² Hallintolainkäyttöä ei ole eri maissa toteutettu samalla tavoin eikä Euroopan unionissa ole pyritty yhdenmukaistamaan hallintolainkäytön instituutioita ja menettelyjä. Hallintolainkäytön erilaiset toteuttamismuodot johtuvat Euroopan valtioiden oikeusjärjestysten ja poliittisten olosuhteiden kehityksen eroista.³

Suomen perustuslain mukaan hallintolainkäyttö kuuluu yleisille hallintotuomioistuimille, korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja alueellisille hallinto-oikeudelle.

* Janne Aer, OTT, oikeusneuvos, korkein hallinto-oikeus.

1. Peter Lindseth, Always embedded administration. The historical evolution of administrative justice as an aspect of modern governance. Christian Joerges – Bo Stråth – Perer Wagner (eds), *The Economy as a Polity. The Political Constitution of Contemporary Capitalism*. 2005, s. 117–136.
2. Euroopan Unionin jäsenmaiden hallintolainkäyttöjärjestelmistä ks. La justice administrative en Europe – Administrative Justice in Europe (2007). Eri maiden järjestelmiä esitellään ajantasaisesti Euroopan unionin jäsenvaltioiden ylinterhallintotuomioistuinten yhdistyksen (ACA) kotisivuilla. (<http://www.aca-europe.eu/index.php/en/tour-d-europe-en>).
3. Tim Koopmans, *Courts and Political Institutions: A Comparative View*. Cambridge 2003, s. 129–161.

keuksille. Korkein hallinto-oikeus (KHO) perustettiin Suomen itsenäistymisen jälkeen vuonna 1918, mutta alueellisten hallinto-oikeuksien edeltäjät, lääninoikeudet, perustettiin itsenäisinä tuomioistuimina vasta 1989. Sitä ennen hallintolainkäytöstä vastasivat hallintoviranomaiset siten, että hierarkkisesti alemman viranomaisen päätöksestä saattoi hakea muutosta ylemmältä viranomaiselta. Hallintolainkäyttö tapahtui pääasiassa lääninhallituksissa, keskusvirastoissa ja ministeriöissä. Näiden päätöksistä saattoi hakea muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.⁴

Itsenäiset hallintotuomioistuimet ovat liberaalin yhteiskuntamallin perintöä. Saksalaisessa liberalistisessa oikeusvaltioajattelussa oli 1800-luvun loppupuolella kehitetty ajatus hallintolainkäytön rakentamisesta itsenäisten tuomioistuinten varaan.⁵ Kun tämä tavoite toteutui Suomessa vuosisata myöhemmin, elettiin liberaalin yhteiskuntamallin toteutumisen kannalta ratkaisun vuosia, ja vuonna 1989 kylmä sota loppui Euroopassa.⁶ Kylmän sodan päättyminen ja liberaalin markkinatalouden voittokulku Euroopassa nähtiin jopa lopullisena historiallisena vaiheena yhteiskunnallisessa kehityksessä.⁷ Tästä näkökulmasta lääninoikeuksien perustaminen voi asettua osaksi laajaa historiallista muutosta.

Tuomioistuinten perustamista koskeva ratkaisu oli vahvasti ajan hengen mukainen poliittinen linjaus. Itsenäisten lääninoikeuksien perustaminen tapahtui samaan aikaan kuin Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon. Kyse oli kahdesta eri hankkeesta, joiden taustalla olivat erilaiset kehitystrendit. Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen on hallintolainkäyttöä koskevassa tutkimuksessa jättänyt varjoonsa lääninoikeusuudistuksen uusliberalistisen taustan.⁸ Euroopan neuvostoon liittymisen syyt olivat ensisijaisesti ulkopoliittisia, jäsenyys ilmaisi Suomen poliittista länsisuuntausta. Samalla jäsenyydellä voitiin edistää kilpailuyhteiskunnan liberaalien arvojen vakiinnuttamista Suomessa. Tämä kehitys lähensi Suomen oikeusjärjestelmää Manner-Euroopan valtioihin.⁹ Länsimaissa uusliberalismin leviäminen oli tapahtunut samanaikaisesti kuin

4. Vanhemman muutoksenhakujärjestelmän perusesitys on Veli Merikoski, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen, uudistettu painos 1968.

5. Janne Aer, Oikeusvaltio ja hallintolainkäyttö – liberalistisen oikeusvaltioajattelun vaikutus korkeimman hallinto-oikeuden perustamiseen. Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020, s. 1–18.

6. Vuoden 1989 tapahtumista Suomen kannalta ks. Unto Hämäläinen, Suomi Euroopan hulluna vuonna 1989. 2013.

7. Näin kehitystä tulkitse esimerkiksi amerikkalainen politiikan tutkija Francis Fukuyama. Ks. Francis Fukuyama, The End of History. National Interest Summer 1989, s. 3–18.

8. Hallintolainkäytön tutkimuksesta ks. Janne Aer, Oikeuspolitiikka ja oikeustieteellinen tutkimus hallintolainkäytön kehittämisessä. Oikeus 2007, s. 389–394.

9. Niilo Jääskinen, Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? Defensor Legis 2001, s. 603–619.

ihmisoikeudet saivat aikaisempaa vahvemman kuuluvuuden yhteiskunnallisissa keskustelussa.¹⁰

Tässä artikkelissa tarkastellaan historiallisesta näkökulmasta alemmanasteisen hallintotuomioistuinten perustamista. Lääninoikeuksien tuomioistuinaseman kehitystä ei ole tutkittu. Oikeuskirjallisuudessa lääninoikeuksista on muutamia lainsäädännön vaiheita selostavia katsauksia.¹¹ Lääninoikeusuudistuksesta seurannut hallintolainkäytön murros muodosti taustan 2000-luvun alussa julkaistuissa hallintolainkäyttöä koskevien väitöskirjatutkimuksille, mutta näissä tutkimuksissa ei kuitenkaan paneuduttu lähemmin uudistuksen taustan ja syiden selvittämiseen.

Hallintolainkäytön instituutioiden aikaisemman tutkimuksen painopiste on ollut selvästi KHO:n toiminnassa. *Jaakko Husa* on ansiokkaasti analysoinut hallintolainkäytön ja hallinnon suhdetta vallanjaon kannalta. Tarkastelutasona on KHO:n suhde muihin valtiollisen vallan käyttäjiin.¹² Husa ei lähemmin tarkastele sitä, miten oikeuden ja politiikan ongelmallinen suhde vaikutti alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestämiseen. Suomalaisen hallintolainkäytön tutkimuksen kannalta merkittävissä KHO:n juhlakirjoissa on käsitelty lähinnä KHO:n toimintaan liittyviä lainopillisia kysymyksiä.¹³ KHO:n satavuotisjuhlien yhteydessä julkaistussa teoksessa Oikeusvaltion rakentaja alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittämistä käsitellään juhlakirjassa KHO:n oikeuspoliittisena projektina: eri lainvalmisteluhankkeiden yhteydessä KHO pyrki edistämään sitä, että lääninoikeuksien toiminnassa noudatettaisiin tuomioistuimille tyypillisiä käytäntöjä.¹⁴ KHO:n tekemien lausuntojen ja esitysten osalta ei ole tarkemmin hahmotettu alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittämisen laajempaa yhteiskunnallista kontekstia eikä ole etsitty lääninoikeusprojektin aatteellisia taustoja ja poliittisia kytkeitä. Alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestämisen tutkimusongelmia ovat yhtäältä se, mitkä poliittiset ja hallinnolliset tekijät vaikuttivat siihen, ettei alemmanasteisten hallintotuomioistuinta perustettu ennen 1980-luvun loppua, ja toisaalta se, millä tekijöillä oli ratkaiseva vaikutus lääninoikeuk-

10. Uusliberalismin ja ihmisoikeuskeskustelun välisestä vaikutussuhteesta ks. Samuel Moyn, *A powerless Companion: Human rights in the Age of Neoliberalism*. Law and Contemporary Problems 2014, s. 147–169.

11. Kyse on Uudenmaan lääninoikeuden ylituomarien kirjoituksista ks. Marja-Terttu Salo, Lääninoikeuksien kehitys yleisiksi alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi. Juhlajulkaisu Antti Suviranta 1923 – 30/11 – 1993. 1993, s. 177–187 sekä Eero Kivikari, Näkökohtia lääninoikeuksista tuomioistuinina. Juhlajulkaisu Lassi Kilpi 1920 – 4/2 – 1990. 1989, s. 69–74.

12. Juhlakirjat julkaistiin vuosina 1943, 1968, 1993 ja 2008

13. Jaakko Husa, *Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä*. Vammala 2004. Hallintolainkäyttöä käsitellään luvussa 4.1. Oikeus vs. hallinto Suomessa ja Ranskassa.

14. Oikeusvaltion rakentaja. Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta. Keuruu 2018. Siinä KHO:n roolia lääninoikeuksia koskevan lainsäädännön kehittämisessä on tarkasteltu Markus Karin kirjoituksessa, joka koskee lausuntoja ja esityksiä KHO:n oikeuspoliittisen linjan ilmentäjänä.

sien perustamisen kannalta. Hallintolainkäytön organisoiminen oli osa laajempaa kysymystä hallintokoneiston rakenteesta, valtion ja kansalaisyhteiskunnan suhteista, erityisesti sen kannalta, miten hallinnon tuomioistuINVALVONNAN ja hallinnon suhde ymmärrettiin. Tutkimusongelmaan vastaaminen edellyttää sen määrittelyä, mikä muuttui 1980-luvulla hallintolainkäytön poliittisessa ja hallinnollisessa toimintaympäristössä ja miksi hallintotuomioistuinten perustaminen oli adekvaatti tapa vastata tähän yhteiskunnan muutokseen.

2. KHO:n perustamisen merkitys

Hallintolainkäytön erilaiset toteuttamismuodot johtuvat Euroopan valtioiden oikeusjärjestysten ja poliittisten olosuhteiden kehityksen eroista. Yleisten tuomioistuinten harjoittaman hallinnollisen riitojen ratkaisemisen vaihtoehdoksi muodostui Ranskan esikuvaan perustuva pyrkimys erottaa hallinnon toimien lainmukaisuuden valvonta yleisten tuomioistuinten toimivallasta. Tämä toteutui lopullisesti Ranskan vallankumouksen jälkeen Napoleonin kaudella vuonna 1799, kun perustettiin Conseil d'Etat Ranskan hallintokoneiston ylimmäksi toimielimeksi, jolle kuului hallintoa koskevien riitojen ratkaisu. Yleisten tuomioistuinten syrjäyttäminen hallintoasioiden käsittelystä oli osa pitkään jatkunutta pyrkimystä hallinnollisen vallan keskittämiseen.¹⁵

Conseil d'Etat'n oikeuskäytäntö loi Ranskalle hallinto-oikeudellisen normiston, jonka varaan voitiin rakentaa hallintoa koskevaa lainopillista tutkimusta. Ranskalainen hallinto-oikeudellinen doktriini muodostuikin jo 1800-luvulla korkeatasoiseksi ja oli esikuvana koko Manner-Euroopassa. Huolimatta Ranskan asemasta hallinto-oikeuden suurvaltana, niin Ranskan mallille ominaista pyrkimystä säilyttää hallintolainkäyttö osana toimeenpanovaltaa vierastettiin naapurimaissa järjestelmän valtiokeskeisyyden vuoksi. Toisaalta Keski-Euroopan autokraattisesti hallituissa maissa ei ollut halukkuutta alistaa hallintoviranomaisten toimintaa myöskään yleisten tuomioistuinten alaisuuteen. Tämän vuoksi poliittisen liberalismien kaudella 1870-luvulla alettiin Manner-Euroopassa hakea kolmatta tietä, mikä merkitsi erityislaatuista tuomioistuinta, joiden yksinomaiseen toimivaltaan hallintoasiat kuuluivat. Näitä tuomioistuinta alettiin saksalaisella alueella kutsua hallintotuomioistuimiksi (*verwaltungsgericht*). Hallintotuomioistuinta perustettiin 1870-luvulla yhdistyneessä Saksan eri ruhtinaskunnissa sekä Itävalta-Unkarissa. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen

15. Bernardo Sordi, *Révolution, Rechtsstaat and the Rule of Law: historical reflections on the emergence and development of administrative law*, teoksessa Susan Rose-Ackerman – Peter L. Lindseth – Blake Emerson (eds), *Comparative Administrative Law*. 2nd Ed. 2017, s. 23–37.

hallintotuomioistuimet jatkoivat toimintaa Saksan ja Itävalta-Unkarin alueelle muodostuneissa uusissa valtioissa.

Saksan mallin mukaan perustettiin myös Suomen korkein hallinto-oikeus. Tällä toimenpiteellä Suomen oikeuskehitys saatettiin samalle uralle kuin johtavat Manner-Euroopan valtiot, Saksa ja Ranska.¹⁶ Saksalainen oikeusvaltioihanne oli tavoitteena, kun Suomessa perustettiin ylimmät tuomioistuimet. Muodollisen oikeusvaltion rakenteet toteutettiin lopullisesti hallitusmuodossa, jossa hallinnon lainalaisuus ja vallanjakoperiaatteet lyötiin kiinni. Muodollisen oikeusvaltiokäsityksen kannalta valtion luonne oikeusvaltiona riippuu tiettyjen muodollisten tunnusmerkeistä, jotka koskevat valtion ja kansalaisten välisen suhteen oikeudellista rakennetta. 1800-luvun saksalaisessa oikeustieteessä oikeusvaltion tuntomerkkeinä nähtiin hallinnon lainalaisuuden vaatimus ja se, hallintotuomioistuimet tutkivat viranomaisten toiminnan ja päätösten laillisuuden. Muodollinen oikeusvaltiokäsitys ohjasi suomalaista hallintolainkäyttöä pitkälle toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan, koska hallitusmuodon mukaiset oikeudelliset rakenteet säilyivät muuttumattomina.

Saksalaisen oikeusvaltioajattelun lähtökohtana olivat vaatimukset hallinnon lainalaisuudesta ja viranomaisten toimintaa koskevan tuomiovallan kuulumisesta riippumattomalle tuomioistuimelle. Nämä vaatimukset toteutuivat Suomessa, kun maan itsenäistymisen jälkeen vuonna 1918 perustettiin KHO ylimmäksi hallintotuomioistuimeksi ja vahvistamalla seuraavana vuonna hallitusmuodossa hallinnon lainalaisuusperiaate. Tuomioistuinta perustettaessa KHO:n ehdotonta tuomiovaltaa hallintoasioissa rajoitettiin kuitenkin siten, että KHO:n tuli siirtää hallitukselle sellaiset valitukset, joissa oli kysymys pääasiassa hallintopäätöksen tarkoituksenmukaisuudesta.¹⁷ Säännöksen tarkoituksena oli kytkeä KHO:n toimivalta laillisuuskysymysten käsittelyyn. KHO:n toimivaltaa koskeva säännös kirjoitettiin keväällä 1917, jolloin toinen sortokausi oli juuri päättynyt helmikuun vallankumoukseen Venäjällä. Suomessa vallinneen laillisuusajattelun lähtökohtana oli viranomaisten sidonnaisuus lakiin, ei viranomaisille kuuluva harkintavalta.

16. Aer 2020, s. 1–18.

17. Lainkohdan säätämisestä ks. Heikki Kulla, Hallintolainkäyttö ja hallinto. Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määräytymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Vammala 1980, s. 286–295.

3. Hallintolainkäytön kehitysnäkymät 1920- ja 1930-luvuilla

KHO:n perustaminen ensimmäisen maailmansodan loppuvaiheessa ajoittuu oikeusvaltiollisten aatteiden leviämiskauden loppuvaiheeseen. Sodan jälkeen perustettiin vanhojen keisarikuntien, Venäjän, Saksan ja Itävalta-Unkarin, entisille alueille uusia demokraattiselle valtiomuodolle perustuvia tasavaltoja. Niiden perustuslait takasivat yleensä kansalaisten perusoikeudet ja riippumattoman tuomioistuinlaitoksen.¹⁸

Saksassa keisarikunnan muuttuminen tasavallaksi ei vaikuttanut tuomioistuinlaitoksen rakenteisiin, jossa jako yleisiin ja hallintotuomioistuimiin säilyi ennallaan.¹⁹ Demokratian ja oikeusvaltion kannatus joutui pian alamäkeen uusissa valtioissa. Sotien väliselle ajalle oli ominaista hallinnon voimakas laajentuminen ja keskitys. Oikeusvaltiollisten rakenteiden ja erityisesti hallintolainkäytön kehittäminen pysähtyi. Suomen kehitys oli samansuuntaista. Itsenäisyyden alkuvuosina ei ollut poliittista tahtoa kehittää tuomioistuinjärjestelmää ja vahvistaa ylimpien tuomioistuinten asemaa. Oikeuslaitoksen eli yleisten tuomioistuinten uudistamisesta tehtiin lukuisia asiantuntijoiden valmistelemia uudistusehdotuksia, mutta nämä eivät johtaneet käytännön toimiin.

Itsenäisyyden alkuvuosina hallinnon oikeussuojajärjestelmä muodostui yhtäältä toimeenpanovallan piiriin kuuluneesta hallinnon sisäisestä muutostenhausta, jonka peruspiirteet olivat muodostuneet jo ennen itsenäistymistä, ja toisaalta uutena tekijänä tuomiovaltaa edustaneesta KHO:sta. Hallintolainkäyttö tapahtui pääasiassa ministeriöissä, keskusvirastoissa ja lääninhallituksissa, joista kasvoi muutoinkin merkittäviä hallinnollisen vallankäyttäjii. Hallintolainkäytön kehitystaso Suomessa ei ollut mitenkään poikkeuksellinen eurooppalaisessa vertailussa. Varsinaisesti tuomioistuimiksi järjestettyjä alemmanasteisia hallintotuomioistuuksia oli 1930-luvulla Saksassa, joskin tuomioistuinten rakenne ja toimivalta vaihteli eri osavaltioissa. Ranskassa ja Italiassa oli alemmanasteinen hallintolainkäyttö järjestetty osaksi hallintoviranomaisten, prefektuurien toimintaa ja prefektuurineuvostot toimivat hallintotuomioistuuksina. Valtaosassa Euroopan maita hallintolainkäyttö rakentui ylimmässä asteessa toimivan hallintotuomioistuimen varaan (Sveitsi, Itävalta, Unkari, Puola, Kreikka, Ruotsi ja Tšekkoslovakia).

Suomessa hallintolainkäyttö luettiin osaksi hallintoviranomaisten tehtäviä. Hallintotuomioistuinten kehittäminen ei siten kuulunut osaksikaan vuosisadan alkuvuosista lähtien vireillä olleeseen monipolvisen tuomioistuinlaitoksen ko-

18. George Papuashvili, Post-World War I comparative constitutional developments in Central and Eastern Europe. *International Journal of Constitutional Law* 2017, s. 137–172.

19. Michael Stolleis, *Judicial Review, Administrative Review, and Constitutional Review in the Weimar Republic*. *Ratio Juris* 2003, s. 266–280.

konaisuudistukseen, joka koski yleisiä tuomioistuimia. Alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittäminen nähtiin osana aluehallinnon kehittämistä. Tässä työssä hallintotuomioistuinten perustamista koskeva selvittely jäi sivuseikaksi. Alemmanasteisten hallinto-oikeudellisten tuomioistuinten perustaminen kuului komitealle, joka oli vuonna 1919 asetettu selvittämään läänien itsehallinnon kehittämistä. Tulenheimon komitean työ painottui lääninhallintoon eikä sen vuonna 1923 jättämässä mietinnössä ei käsitelty lainkaan hallintotuomioistuu-²⁰ mia.²⁰ Komitea lakkautettiin ja lääninhallinnon kehittämisen jatkovalmistelu siirrettiin vuonna 1926 lainvalmistelukunnalle, joka sekin keskittyi aluksi maakuntahallinnon kysymyksiin.²¹ Alemmanasteista hallinto-oikeudellista lainkäyttöä koskeva mietintö, joka oli laadittu *K.J. Ståhlbergin* johdolla, valmistui vasta 1936.²²

Suomessa hallintolainkäytön kehittämisessä vaikutteita alettiin 1920-luvulla hakea enenevässä määrin Ranskasta. Suurvalta-aseman menetys ensimmäisen maailmansodan jälkeen heikensi Saksan merkitystä modernin hallintolainkäytön esikuvana. Ranskalaiset vaikutteet näkyvät selvästi aikakauden merkittävimmässä hallintolainkäyttöä koskevassa lainsäädäntöhankkeessa, *K.J. Ståhlbergin* johdolla laaditussa lainvalmistelukunnan ehdotuksessa alemmanasteisen hallinto-oikeudellisen lainkäytön kehittämisestä. Ranskalaiseen ajatteluun viittasi tapa määritellä hallintolainkäytön tehtäväksi sen ratkaiseminen, mitä hallintoasioissa on lainmukaisena pidettävä, kun taas Saksassa hallintolainkäytön tehtävänä oli antaa suojaa subjektiivisten oikeuksien loukkaamiselle.²³ Ehdotus ei myöskään sisältänyt esitystä alemmanasteisista hallintotuomioistuuksista, vaan hallintolainkäyttö pyrittiin organisoimaan Ranskan malliin viranomaisorganisaation sisällä.

Lainvalmistelukunnan ehdotuksen mukaan periaatteellisesti täydellisin olisi järjestelmä, jossa hallinto-oikeudellista lainkäyttöä harjoittaisivat myös alemmassa asteessa riippumattomat tuomioistuimet, mutta tällaisten tuomioistuinten perustamiseen ei nähty mahdollisuutta. Ratkaisuksi esitettiin viranomaisten harjoittaman lainkäytön muotojen vahvistamista kollegiaalisella päätöksenteolla ja

20. Komitealta, joka on asetettu valmistamaan ehdotuksia läänien itsehallinnosta, alempiasteisista tuomioistuuksista sekä nykyisten läänien ja niiden hallinnon uudestaan järjestämisestä. KM 1923:13.

21. L.H. Salonen, K. J. Ståhlbergin toiminta lainvalmistelukunnan jäsenenä. *Lakimies* 1968, s. 33–76.

22. Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 5/1936. Myöhemmin julkaistiin mietinnön perusteella laadittu hallituksen esityksen luonnos sekä sen tarkistettu versio: Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä (Lainvalmistelukunnan julkaisu 1/1938) ja Tarkistettu ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä (Lainvalmistelukunnan julkaisu 3/1939).

23. Leena Halila, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. *Vammala* 2000, s. 37–43 sekä Pekka Hallberg – Heikki Kanninen, Ranskan hallintolainkäyttöjärjestelmän pääpiirteistä silmäläpätien hallintolainkäytön kehittämistä Suomessa. *Lakimies* 1981, s. 638–663.

menettelysäännöillä.²⁴ Tämä toimintalinja vastasi sitä, miten hallintolainkäyttö oli yleensä Euroopassa järjestetty. Kun Suomessa ei ollut kyetty tekemään päätöksiä yleisten tuomioistuinten uudistamisesta, niin poliittisia edellytyksiä ei ollut myöskään pitkälle menevään uudistukseen alemmanasteisten hallintotuomioistuinten kehittämiseksi.²⁵ Tällaiselle uudistukselle ei ollut esikuvaa tuolloisesta Euroopasta. Saksan hallintotuomioistuinjärjestelmä edusti edellisen vuosisadan liberalismiin oikeuspoliittisia ihanteita. Poliitiikan suunta oli aivan toinen. Mietintö ei johtanut välittömiin jatkotoimiin. Vasta toisen maailman sodan jälkeen avautui mahdollisuus hallintolainkäytön kehittämiseen.

KHO:n perustamisen yhteydessä ei säädetty uudessa tuomioistuimessa noudatettavasta menettelystä. Hallintolainkäytön sääntöjä alettiin vähitellen kehittää KHO:n oikeuskäytännössä. Hallinnollista muutoksenhakua ja hallintolainkäytönsasian käsittelyä koskevat oikeusnormit kiteytyivät itsenäisyyden ensivuosisymmeniä KHO:n oikeuskäytännössä tavanomaisena oikeutena. Samalla KHO omaksui 1930-luvulta alkaen aktiivisen rooli hallintolainkäytön kehittämisessä tekemällä lainsäädäntöaloitteita ja muutoinkin korostamalla hallintolainkäytön kehittämisen osuutta oikeuspolitiikassa. *Markus Kari* on todennut, että KHO:n oikeuspoliittisen linjan jäsentäjäksi tuli Ståhlbergin mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainsäädännöstä.²⁶ KHO:n aktiivisuus kantoi hedelmää sotien jälkeisinä vuosina, kun annettiin säädökset hallinnollisesta muutoksenhausta ja lääninoikeuksien asemasta.

4. Lääninoikeuksien perustaminen

Toisen maailmansodan jälkeen hallintolainkäytön kehitysnäkymät olivat heikot. Saksan tuomioistuinjärjestelmän uudistamisesta oli päätetty vuonna 1945 pidettyssä Potsdamin kokouksessa.²⁷ Kansallissocialismin aikana toimineet hallintotuomioistuimet lakkautettiin. Neuvostoliiton miehittämässä Saksan itäosassa hallintotuomioistuimet vain lakkautettiin perustamatta uusia tuomioistuimia

24. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 5/1936.

25. K.J. Ståhlberg, Alemmanasteisen hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestämisestä. Lakimies 1936, s. 15–36.

26. KHO:n oikeuspoliittisen linjan muodostumisesta. Markus Kari, Lausunnot ja esitykset Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuspoliittisen linjan ilmentäjinä, teoksessa Oikeusvaltion rakentaja. 2018, s. 223–237.

27. Protocol of the Proceedings of the Berlin Conference. The principles to govern the treatment of Germany in the initial control period. Political Principles: 8. The judicial system will be reorganized in accordance with the principles of democracy, of justice under law, and of equal rights for all citizens without distinction of race, nationality or religion. (<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945Berlinv02/d1383>).

hallintolainkäyttöä varten. Samalla tavoin tapahtui muuallakin Neuvostoliiton miehittämissä maissa. Kansandemokratioissa hallintolainkäyttö ei kuulunut tuomioistuimille.²⁸ Ensimmäisen maailmansodan jälkeen perustetuista hallintotuomioistuimista vain KHO jatkoi toisen maailmansodan jälkeen toimintaansa keskeytyksittä.

Läntisessä Saksassa uudet hallintotuomioistuimet perustettiin miehityshallinnon ohjeistamana kunkin osavaltion lainsäädännön mukaisesti. Hallintotuomioistuinjärjestelmää ei tässä vaiheessa muodollisesti yhtenäistetty.²⁹ Saksassa perustettiin kolmen tyyppisiä alemmanasteisia hallintotuomioistuimia: yleisiä hallintotuomioistuimia sekä vero- ja sosiaaliasioiden tuomioistuimia. Syvällisempää muutosta merkitsi uudenlainen käsitys tuomioistuinten yhteiskunnallisesta roolista. Saksassa omaksuttiin vuoden 1949 perustuslain myötä oikeusvaltiokäsitys, jossa tuomioistuinten tehtävänä oli taata perusoikeuksien toteutuminen ja lainsäädännön tulkitseminen perusoikeussäännösten valossa ja pyrkiä siten varmistamaan lakien perustuslainmukaisuuden.³⁰ Substantiaalisen oikeusvaltiokäsityksen mukaan perustuslaki asetti selvät rajat sekä hallintotoiminnalle että lainsäädännölle, ja perustuslaki määritteli yhteiskunnan perusarvot ja yhteiskunnallisen järjestyksen.³¹ Saksan perustuslaki toimi esikuvana muiden sodan hävinneiden maiden yhteiskunnan uudelleen järjestämisessä.

Suomessa maailmansodan loppuselvittelyt eivät johtaneet valtiollisen järjestyksen muutoksiin. Valtiolliset instituutiot jatkoivat jälleenrakennuksen kaudella toimintaansa. *Heikki Pihlajamäen* mukaan sodanjälkeisinä vuosikymmeninä suomalainen oikeuskulttuuri alkoi suuntautua kohti oikeusvaltion rakentamista.³² Oikeuslaitokseen kohdistuvat muutosvaatimuksista luovuttiin varsin pian. Tämä tulee selvästi esille verrattaessa Pekkalan ja Fagerholmin hallitusten ohjelmia. Vuosina 1946–48 toimineen Pekkalan hallituksen ohjelmaan kuului fasististen ainesten karsiminen oikeuslaitoksen piiristä. Sitä seurannut Fagerholmin hallitus puolestaan pyrki säilyttämään oikeuslaitoksen riippumattomuuden

28. Ks. esimerkiksi hallintotuomioistuinten vaiheista Puolassa. Jarosław Turlukowski, *Administrative Justice in Poland*, BRICS Law Journal 2016, s. 124–152.

29. Karl Loewenstein, *Reconstruction of the Administration of Justice in American-Occupied Germany*, Harvard Law Review 1948, s. 419–467.

30. Tuomioistuinten tehtävästä Saksan perustuslain ja perusoikeuksien turvaamisessa esim. Rainer Grote, *The German Rechtsstaat in Comparative Perspective*. James R. Silkenat et al. (eds), *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*. 2014, s. 193–206 ja Tuori 2003 s. 925–928.

31. Saksalaisesta perustuslakidoktriinista Donald P. Kommers, *German Constitutionalism: A Prolegomenon*. Emory Law Journal 1991, s. 837–873.

32. Heikki Pihlajamäki, *Jälleenrakennuksen aika 1945–1965*, teoksessa Heikki Pihlajamäki (toim.), *Lainkäyttöä läpi vuosisadan. Näkökulmia korkeimman oikeuden historiaan 1918–2018*. Edita 2018, s. 136–142 ja 170.

ja huolehtimaan siitä, että kaikkien kansalaisten oikeusturva tulee taatuksi.³³ Fagerholmin hallitus toteutti tärkeän uudistuksen hallintolainkäytön alueella tekemällä esityksen laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950, hallintovalituslaki), jolla toteutettiin valtion viranomaisten päätöksiä koskeva yleinen valitusoikeus.³⁴ Hallintovalituslaki perustui KHO:n vuonna 1943 tekemään esitykseen valtioneuvostolle.³⁵ Vuonna 1949 KHO teki valtioneuvostolle esityksen lääninoikeuksien muodostamiseen lääninhallituksiin. Molempien esitysten perustana oli lainvalmistelukunnan vuonna 1936 tekemä ehdotus.

Hallintovalituslaki oli merkittävä kehitysvaihe hallintolainkäytössä. Laki vahvisti KHO:n asemaa ylimpänä hallintotuomioistuimena, koska KHO:n toimivallasta hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa tuli yleinen. Hallintoasioita koskevan yleisen muutoksenhakuoikeuden vahvistaminen lainsäädännön tasolla oli ilmaus vahvasta sitoutumisesta oikeusvaltiollisiin arvoihin.³⁶ Mahdollisuus hakea muutosta ministeriöiden ja hallituksen päätöksiin osoitti, että niidenkään toiminta ei voinut olla lain yläpuolella. Valitusoikeuden laajentamisessa ministeriöiden ja valtioneuvoston päätöksiin voikin nähdä reaktiota sodanjälkeisinä vuosina tapahtuneisiin sisäministeriön ja hallituksen päätösten nojalla tapahtuneisiin vapaudenriistoihin, joiden laillisuus oli usein kyseenalainen.³⁷

Hallintovalituslain vahvistamisen jälkeen nousi esille kysymys alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestämisestä uudella tavalla. Hallintolainkäytön kehittäminen ymmärrettiin lähinnä hallintoviranomaisten toiminnan kehittämiseksi niin, että valitusten käsittely tapahtui mahdollisuuksien mukaan kollegiaalisesti ja oikeudenkäyntiperiaatteita noudattavin menettelytavoin.³⁸ Lääninoikeus uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan hallintolainkäytön järjestämistä riippumattomissa tuomioistuimissa pidettiin periaatteellisesti oikeampana ratkaisuna, mutta tälläkään kertaa näin perusteellinen uudistus ei ollut mahdollinen. Lääninoikeutta ei ollut järjestetty tuomioistuimeksi, eikä sitä tarkoitettu

33. Mauno Pekkalan hallituksen ohjelman 26.3.1946. <https://valtioneuvosto.fi/-/31-paaministeri-mauno-pekkalan-hallituksen-ohjelma>. K.A. Fagerholmin hallituksen ohjelma 30.7.1948. <https://valtioneuvosto.fi/-/32-fagerholmin-hallituksen-ohjelma>

34. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa 40/1949 vp. Hallituksen oikeusministeri oli Tauno Suontausta, joka toimi myöhemmin KHO:n jäsenenä.

35. Hallintovalituslain säätämisestä tarkemmin Pekka Hallberg, Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. 1978, s. 51–56.

36. Matti Aura, Kansalaisten oikeussuoja ja korkein hallinto-oikeus. Defensor Legis 1939, s. 1–15.

37. Vakavia laillisuusongelmia liittyi Valtiollisen poliisin ja sisäasiainministeriön toimintaan. Ks. Mikko Uola, Unelma kommunistisesta Suomesta 1944–1953. 2013.

38. Suomen Lakimiesliiton juhlah kokouksessa 19.5.1951 pidettiin esitelmä alemmanasteisen hallintolainkäytöstä. Tauno Suontausta, Alemmanasteisen hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestely. Lakimies 1951, s. 639–645. Lakimies-lehti järjesti aiheesta vuonna 1951 myös kiertokyselyn, johon saadut vastaukset osoittivat, ettei lääninoikeuksien riippumatonta asemaa pidetty olennaisena vaatimuksena. Eniten huolta aiheutti sen pohtiminen saattoiko lääninhallituksen johdossa oleva maaherra toimia myös lääninoikeuden puheenjohtajana. Lakimies 1951, s. 329–359.

toimimaan riippumattomana tuomioistuimena. Asiain käsittely lääninoikeudessa olisi vain käsittelytapa ja niiden ratkaiseminen siinä päätöksentekotapa, jonka lakiehdotus tiettyjen, lääninhallituksen toimialaan kuuluvien asiain osalta sääntelee. Hallituksen esityksessä perusteltiin taloudellisilla syillä luopumista itsenäisten ja riippumattomien tuomioistuinten perustamisesta.³⁹

Lääninoikeudet aloittivat toimintansa vuonna 1955. Lääninoikeudella tarkoitettiin lääninhallituksen yhteydessä toimivaa valitusasioita käsittelevää kollegiota. KHO:n edustajien puheenvuoroissa kysymystä lääninoikeuksien ja itsenäisten tuomioistuinten välistä eroa vähäteltiin, ja lääninoikeutta pidettiin tuomioistuimena aineellisessa merkityksessä.⁴⁰ Lääninoikeudet käsitelivät valitusasioita sellaisten viranomaisten päätöksistä, jotka toimivat lääninhallituksien alaisuudessa eli pääasiassa verovalitusasioita ja valituksia kunnallisten viranomaisten päätöksistä. Lääninoikeuslaissa (52/1955) oli säännelty myös lääninhallituksen menettelyä valitusasioiden käsittelyssä.

Lääninoikeuksien perustaminen toisaalta osoitti sen, että Suomessa pyrittiin jo 1950-luvulla kehittämään hallintolainkäyttöä tuomioistuinjärjestelmän suuntaan. Alemmanasteen hallintolainkäyttöelimien perustamisessa Suomi oli samassa tahdissa muun Euroopan kanssa. Suomessa hallintolainkäytön kehittäminen voitiin toteuttaa lääninhallinnon olemassa olevien rakenteiden varassa, missä nojaututtiin 1930-luvulla tehtyihin valmisteluihin. Tämän vuoksi on perusteltua sanoa, että lääninoikeudet olivat K.J. Ståhlbergin ideoima hanke, kuten KHO:n perustaminen oli ollut ennen itsenäistymistä. Suomen hallintolainkäytön kehittämisessä oltiin selvästi aikaisemmin liikkeellä kuin Ruotsissa, jossa hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittämisen yleisiä linjoja alettiin pohtia vasta 1950-luvulla.⁴¹

Lääninoikeuksien esikuva oli peräisin Ranskan järjestelmästä, prefektuurineuvostoista. Myös sotien jälkeen ranskalainen hallintotuomioistuinjärjestelmä kelpasi edelleen malliksi. Saksassa hallintotuomioistuinten kehitys oli mennyt suuntaan, jota Suomessa ei voitu seurata. Ranskassa muodostamalla vuonna 1953 alueelliset hallintotuomioistuimet (*tribunaux administratifs*), jotka korvasivat lainkäyttöeliminä prefektuurineuvostot. Sodan jälkeinen aika merkitsi hallintolainkäytön kannalta enemmänkin sitä, että Conseil d'Etat'n työmäärä kasvoi kestävämmäksi. Uusien tuomioistuinten perustamisella hallintolain-

39. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lääninoikeudesta 41/1954 vp.

40. Reino Kuuskoski, Mietteitä lääninoikeuksien toiminnan alkaessa. Lakimies 1955, s. 531–544; Aarne Nuorvala, Lääninoikeuden toimivallasta. Lakimies 1958, s. 688–710. Sama näkemys ilmenee Nuorvalan myöhemmistä kirjoituksista. Ks. Aarne Nuorvala, Hallintolainkäytöstä ja hallintotuomioistuinlaitoksesta. Näkökohtia ja näkymiä niiden kehittämisestä. Lakimies 1970, s. 770–782.

41. Ks. SOU 1955: Administrativt rättsskydd. Principbetänkande angående besvärsinstitutet och därmed sammanhängande ämnens avgivet av Besvärssakkunniga, s. 86–87.

käytön painopiste siirtyi alemmanasteisiin tuomioistuimiin ja Conseil d'Etat'n työmäärä keveni.⁴²

Oikeudellisessa doktriinissa hallintolainkäyttö ymmärrettiin Suomessa osaksi hallintoa. Kyse oli hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmästä, jonka arvovaltainen esitys oli 1950-luvulla julkaistu Veli Merikosken teos Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä.⁴³ Vuosikymmenien ajan oppi- ja käsikirjana käytetty kirja muodosti perustan sille kuvalle, jonka lakimiehet saivat hallintolainkäytöstä. Merikosken kirjassa oli lainopillisen esityksen muotoon saatettu hallinnollista muutoksenhakua ja hallintolainkäyttöasian käsittelyä koskevat tavanomaisoikeudelliset oikeusnormit, jotka olivat kiteytyneet itsenäisyyden ensivuosisikymmeniä KHO:n oikeuskäytännössä. Merikosken doktriinissa on selviä vaikutteita ranskalaisesta järjestelmästä.

Merikosken teos hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmästä rakentuu hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön toiminnallisen yhteenkuuluvuuden periaatteille. Hallinnon oikeussuojajärjestelmän rakenne nojautuu periaatteille, jotka koskivat sidotun ja vapaan harkinnan eron merkitystä hallintotoiminnassa. Harkintavallan lajit samaistettiin KHO:n ja valtioneuvoston väliseen toimivaltajärjestelyyn, joka muodostui koko oikeusturvajärjestelmän perustaksi.⁴⁴ Merikosken konstruktion kannalta hallintolainkäytön organisoiminen hallintoviranomaisten toiminnaksi oli tarkoituksenmukaisempi ratkaisu, koska viranomainen saattoi käsitellä asian niin laillisuuden kuin tarkoituksenmukaisuuden puolesta, mikä tuomioistuimessa ei ollut mahdollista.

5. Aarne Nuorvala hallinnon oikeusturva-ajattelun kehittäjänä

Hallintolainkäytön niveltäminen osaksi hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmää merkitsi, ettei hallintolainkäyttöä nähty nimenomaisesti tuomioistuimille kuuluvaa tehtävää. Yleisemmin hallinnon oikeusturvakäsityksessä kysymys siitä, oliko valitusviranomainen tuomioistuin vai hallintoviranomainen, jäi vaille enempää merkitystä.⁴⁵ Hallintolainkäytön kehittämiseksi hallintotuomioistuin-

42. L. Neville Brown, The Reform of the French Administrative Courts. *Modern Law Review* 1959, s. 357–380.

43. Merikosken teos ilmestyi ensimmäisen kerran painettuna kaksiosaisena vuonna 1958. Teoksen pohjana oli Merikosken luennot, jotka oli aikaisemmin julkaistu monisteena (Luentoja hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmästä, 1953).

44. Janne Aer, Veli Merikoski ja kysymys hallinnollisesta harkintavallasta. *Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVIII* 2005. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2005, s. 10–75.

45. Oikeusturvakäsityksestä ks. Tapio Kuosma, Hallinnon oikeusturvakäsityksen kehityksestä Suomessa. *Hallinnon tutkimus* 1990, s. 263–271.

ten asema tuli hahmottaa uudella tavalla, jossa hallintotuomioistuinten itsenäisyys ja riippumattomuus hallintoviranomaisista muodosti positiivisen, oikeus- turvaa lisäävän tekijän. Tällaisen uuden ajattelutavan kehittäminen muodostui KHO:n presidentiksi vuonna 1965 nimitetyn *Aarne Nuorvalan* tavoitteeksi.⁴⁶ Uutena piirteenä KHO:n presidentti alkoi julkisuudessa tehdä hallintolainkäyttöä yhteiskunnallisena instituutiona tunnetuksi. Samalla hän esitteli KHO:n hallintolainkäyttöä koskevia oikeuspoliittisia näkemyksiä.⁴⁷ Myös KHO:n lainkäytössä tapahtui muutoksia, ja yksityisen oikeussuojan arvioitiin saaneen KHO:n oikeuskäytännössä 1960-luvun jälkipuolella aikaisempaa suuremman painoarvon.⁴⁸ Hallintotuomioistuinten uudenlaisen roolin kannalta kulminaatio- kohdaksi muodostui kysymys tuomioistuinten suhtautumisesta hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Kysymys hallintotuomioistuinten tutkintavallan laajuudesta suhteessa hallinnolliseen harkintavaltaan on hallintoprosessioikeudessa ollut perinteisiä ydinkysymyksiä ja edelleen tämä kysymys on olennaisessa asemassa vertailtaessa hallintolainkäytön järjestelmiä eri maissa. Merikosken arvovaltaisissa hallinto-oikeuden esityksissä määriteltiin oikeudellisesti sidotun harkinnan ala siten, että vapaan harkinnan ala muodostui laajaksi. Merikosken käsitys on selkeän lakipositivistinen: ellei viranomaisen ratkaisun lopputulosta ole sidottu oikeussäännöksessä, kyse on muusta kuin oikeudellisen harkinnan käytöstä.⁴⁹ Merikosken doktriinin mukaisesti hallinnon tuomioistuinvalvonnan ala muodostui suppeaksi.

Oikeuskäytännössä sidotun ja vapaan harkintavallan rajoista oli vakiintunut tulkinta, jonka mukaan vapaasta harkintavallasta tuli nimenomaisesti erikseen säätää. Olennaista on se, että kysymys harkintavallan laajuudesta on oikeuskysymys ja ratkeaa tulkitsemalla toimivaltasäännöstä. Vapaan harkinnan edellytykset ja rajoitukset ovat luonteeltaan oikeudellisia.⁵⁰ Käytännössä KHO:n toimivalta laillisuuskysymyksissä oli muodostunut laajaksi. KHO:n toiminnassa valitusten tutkinta pitkään painottui käytännössä sellaisiin asioihin, joissa muutoksen-

46. Nuorvalan toiminnasta KHO:n presidenttinä Markku Jokisipilä, *Korkein hallinto-oikeus 1940–2018; hallintolainkäyttö alati muuttuvassa yhteiskunnassa*, teoksessa *Oikeusvaltion rakentaja*, s. 125–129. Nuorvalan ajattelusta Halila 2000, s. 80–91. Nuorvalan ajattelusta saa kokonaiskäsityksen KHO:n julkaisemasta *Aarne Nuorvalan* puheiden ja kirjoitusten kokoelmasta *Kansalaisen oikeusturva hallinnossa* 1978.

47. Nuorvala julkaisi lukuisia sanomalehtikirjoituksia, joista esimerkkinä kaksiosainen artikkeli *Hallintolainkäytön nykyongelmia* (*Helsingin Sanomat* 4.11.1967 ja 11.11.1967).

48. Edward Andersson, *Synpunkter på förvaltningsrättskipningens utveckling*. *Tidsskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland* 1970, s. 244–254.

49. Merikoski 1968, s. 52–54.

50. Hallinnollista harkintavaltaa koskevan doktriinin kehityksen kannalta arvovaltaisena kirjoituksena voidaan pitää hallintoneuvos Matti Aura KHO:n juhlatäysistunnossa vuonna 1948 pitämää esitelmän tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Matti Aura, *Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja sen käyttämiseen valtuuttavat oikeussäännökset*. *Lakimies* 1950, s. 6–22.

haku saattoi koskea vain laillisuuskysymyksiä. Kun pääosa KHO:n käsittelemistä asioista koski verotusta, niin veroasioiden käsittelytapa ohjasi KHO:n yleistä toimintatapaa. Veroasioiden ratkaiseminen puolestaan perustui vakiintuneen tulkinnan mukaan yksinomaan laillisuusharkintaan. Sotien jälkeisinä vuosikymmeninä KHO käsitteli pääasiassa verotukseen liittyviä valituksia. Muut valitukset koskivat lähinnä kunnallis- ja rakennusasioita. Näissä asiaryhmissä KHO:n oikeuskäytännöstä muodostui merkittävä oikeuslähde jo 1950-luvulla.⁵¹

Määritellessään harkintavallan tuomioistuinkontrollin ulottuvuutta Nuorvalan lähtökohtana oli se, että KHO ja lääninoikeudet olivat hallintotuomioistuimina osa tuomioistuinlaitosta. Hallintotuomioistuinten toiminnassa on kyse hallinnon ulkopuolisesta valvonnasta, mikä lähtee kansalaisista ja heidän asemastaan. Hallintotuomioistuin toimii ulkopuolisena ja puolueettomana riidan ratkaisijana kansalaisen ja hallintoviranomaisen välisessä erimielisyydessä. Viranomainen ei voi itse ratkaista, onko sen päätös lainmukainen. Tuomioistuinkontrollin Nuorvala kytki yhtäältä oikeusvaltioperiaatteeseen ja toisaalta yksilön suojaamiseen oikeudenloukkauksilta, mitkä viittaavat selvästi saksalaisen oikeusajatteluun.⁵²

Nuorvalan käsitys hallinnon tuomioistuinvalvonnasta kytkee hallintotuomioistuimet enemmän osaksi kansalaisyhteiskuntaa kuin valtiota. Tässä on yhtymäkohtia Snellmanin edustamaan vanhempaan suomalaiseen valtioajatteluun. Snellmanin mukaan lainkäyttö ei ole olemukseltaan valtiollista eli poliittista toimintaa, vaan tuomioistuimet edustavat kansalaisyhteiskuntaa ja niiden tehtävä on huolehtia lainkuuliaisuudesta.⁵³ Tätä ajatusta kehitteli myöhemmin myös KHO:n presidenttinä toiminut *Pekka Hallberg*.⁵⁴

Nuorvalan ajattelussa on piirteitä, jotka viittaavat substantiaaliseen oikeusvaltiokäsitykseen, jossa perusoikeuksien merkitys ei koske vain lainsäädäntöjärjestystä, vaan myös perusoikeudet vaikuttavat oikeusjärjestyksessä kokonaisuutena. Perusoikeudet tulee ottaa huomioon myös viranomaisten toimivallan rajoitusperusteina, niille tulee antaa välitön sovellettavuus hallinnon tuomioistuinvalvonnassa.⁵⁵ KHO:n oikeuskäytännössä otettiin 1970-lukien ensimmäiset askeleet

51. Janne Aer, Formalismi, realismi ja verolain kiertäminen. Oikeustiede–Jurisprudentia LI 2018. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2018, s. 6–82.

52. Kansalaisen oikeusturva hallinnossa 1978, s. 87–88.

53. J.V. Snellman, Oppi valtiosta (1842) (<http://snellman.kootutteokset.fi/fi/dokumentit/valtio-oppi-tukholma-1842>).

54. Hallberg on tuomioistuinten paikkaa yhteiskunnassa pohtiessaan viitannut usein Snellmanin käsityksiin. Ks. esim. Pekka: Hallberg, Oikeus puntarissa. Puheenvuoro. Porvoo 1997, s. 34.

55. Perusoikeuksien välitön soveltaminen oli ollut esillä perusoikeussäännösten uudistamisessa jo 1970-luvulta lähtien (ks. Valtiosääntökomitean mietintö KM 1974:27, s. 108 ja Perusoikeustyöryhmä Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1982, s. 21). Välitön soveltaminen asetettiin sittemmin myös perusoikeusuudistusta valmistelleen perusoikeuskomitean yhdeksi tavoitteeksi (Perusoikeuskomitean mietintö KM 1992:3, s. 2.)

siihen suuntaan, että perusoikeuksia käytettiin tukena lakien tulkinnassa.⁵⁶ Tämä kehitys oli omiaan antamaan perustaa näkemykselle, että oikeuskäytännössä mentäisiin perusoikeuksiin nojautuen entistä pitemmälle oikeusnormiston tulkinnallisessa kehittämisessä ja tuomioistuimet alkaisivat käyttää tosiasiallisesti lainsäätäjälle kuuluvaa valtaa.⁵⁷ Ei voida kiistää sitä, että saksalaisen oikeusvaltioajattelun vaikutuksen leviäminen Suomeen antoi tiettyä oikeutusta tällaiselle tulevaisuuden kuvalle.

Kysymys hallinnon tuomioistuin kontrollin ulottuvuudesta suhteessa viranomaisten tarkoituksenmukaisuusharkintaan nousi esille 1960-luvulla rakentamista koskevissa poikkeuslupa-asioissa. 1970-luvulla poikkeuslupamenettelyn rooli rakentamisessa laajeni, ja samalla tarkoituksenmukaisuusharkinnan merkitys hakemusten hylkäämisessä alkoi korostua.⁵⁸ Poikkeuslupia koskevien valitusten määrä KHO:ssa alkoi voimakkaasti kasvaa, ja niistä muodostui merkittävä haaste KHO:n harjoittamalle hallinnon tuomioistuinvalvonnalle.

6. KHO laajentaa hallinnon tuomioistuincontrollin alaa

Nuorvalan ajattelulle oli ominaista se, että hän liitti hallintolainkäyttöä koskevat yleiset näkökohdat konkreettisiin oikeusturvakysymyksiin eikä tyytynyt vain yleisellä tasolla pohtimaan hallinnon ja tuomioistuinten suhdetta. Vuonna 1975 lääninoikeuspäivillä Nuorvala käsitteli poikkeuslupamenettelyyn liittyviä oikeussuojakysymyksiä.

Nuorvalan mukaan poikkeuslupamenettelyn laajeneminen oli omansa korostamaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvia näkökohtia oikeudellisiin näkökohtiin ja oikeusharkintaan verrattuna. Poikkeusluvalla tapahtuvan rakentamisen sallittavuus oli jäänyt käytännössä riippumaan tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, joka on suurelta osin vailla oikeudellisia rajoja ja myös hallinto-tuomioistuinten oikeudellisen valvonnan ulottumattomissa. Nuorvalan mukaan sidotun harkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välisellä raja-alueella oikeusturvanäkökohdat edellyttävät, että erityistä huomiota kiinnitetään tuomioistuinten suorittaman oikeudellisen valvonnan merkityksen kansalaisten oikeusturvan takeena. Oikeussuojajärjestelmän peruseriaatteiden mukaista ei

56. Pekka Hallberg, Hallitusmuodon soveltamisesta hallintolainkäytössä. Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1982, s. 51–59.

57. Lavapuro on kutsunut tätä perinteiseksi perusoikeuskritiikiksi. Juha Lavapuro, Perinteinen perusoikeuskritiikki, uusi perustuslaki ja perustuslain 106 §. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 40 vuotta. Turku 2001, s. 125–148.

58. Poikkeuslupia koskevan oikeuskäytännön kehityksestä 1970-luvulla. Vesa Majamaa, Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Vammala 1981.

ole siirtää sidotun harkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajaa järjestämällä kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet hallintoviranomaisten tarkoituksenmukaisuusharkinnasta riippuviksi.⁵⁹

Nuorvalan linjauksessa on viitteitä siitä, että hallinnon tuomioistuINVALVONNASSA oltiin valmiita laajentamaan käsitystä siitä, mitä lainmukaisuuden tarkintaa enemmän yksilön oikeuksien suojaamiseen. KHO:n pyrkimyksenä oli korostaa yksityisten oikeusturvanäkökohtia eli johdattaa kehitystä oikeusvaltion suuntaan.⁶⁰ Nuorvalan kannanottoa seurasi vuonna 1976 lukuisia KHO:n ratkaisuja, joissa otettiin kantaa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan suhteeseen poikkeuslupa-asioissa. KHO:ssa vakiintui 1970-luvun lopulla vakiintunut käytäntö, jonka mukaan poikkeuslupa-asioissa kiinnitettiin huomiota myös tarkoituksenmukaisuusharkinnan käyttämisen oikeudellisiin perusteisiin.⁶¹ KHO:n oikeuskäytäntö poikkeuslupa-asioissa merkitsi voimakkaasti poikkeuslupaharkinnan kontrollin painopisteen siirtymistä tuomioistuinlinjalle. Viranomaisen harkintaa puuttuminen voitiin nojata suhteellisuusperiaatteen mukaiseen punnintaan yksittäistapauksen tosiseikkojen perusteella. KHO:n oikeuskäytännön taustalla oli käsitys siitä, että yksityisen ja yleisen edun välinen tasapaino ei toteutunut poikkeuslupa-asioden ratkaisemisessa. Tämä oli ongelma, johon poikkeuslupanormien tulkinnalla pyrittiin ratkaisemaan.⁶²

Muutos KHO:n ratkaisulinjassa oli merkittävä. Oikeudellinen kontrolli vahvistui siinä, että KHO katsoi voivansa arvioida sitä, mitkä tarkoituksenmukaisuusperusteet olivat hyväksyttäviä eli pysyivät harkintavallan rajoissa. KHO näki harkintavallan rajoitusperiaatteet osana oikeusvaltioajatuksen mukaista hallinnon lainalaisuuden vaatimusta. Nämä periaatteet antoivat yleisluonteisen oikeutuksen tarkoituksenmukaisuusharkinnan vähittäiseen supistamiseen yksilöllisen oikeusturvan hyväksi. Poikkeusluparatkaisuissa siirryttiin lupasäännösten tulkinnasta oikeusperiaatteiden nojalla tapahtuvaan tapauskohtaiseen punnintaan. Poikkeuslupa-asioden ratkaisukäytännön muutos ei ollut erillinen ilmiö, vaan KHO:n ratkaisutoiminnassa nojaututtiin muutoinkin periaatepunnintaan haettaessa tasapainoa yksilön ja hallinnon välisessä konfliktitilanteessa.

Hallinnollisen harkintavallan tuomioistuINVALVONNAN oikeudellisenä perusteena on pitkään merkittävä rooli hallinnon oikeusperiaatteilla. Merikosken

59. Ks. Kansalaisen oikeusturva hallinnossa 1978, s. 47–56.

60. Toivo Holopainen, Hallintolainkäyttö ja hallintotuomioistuimet nykyisessä Suomessa. Lakimies 1994, s. 27. Holopainen toimi KHO:ssa ylimääräisenä hallintoneuvoksena vuosina 1972–73, 1976 ja 1980.

61. Pekka Hallberg, Harkintavallasta rakennuslain poikkeuslupa-asioissa. Lakimies 1985, s. 957–972. Toivo Holopainen, Oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta sekä niiden käyttämisestä rakennuslain mukaisissa poikkeuslupa-asioissa. Lakimies 1980, s. 517–531.

62. KHO:n lähestymistapa hyväksyttiin myöhemmin lainsäädännössä. Taaja-asutuskiltojärjestelmä poikkeuslupineen uudistettiin perusteellisesti vuonna 2000 voimaan tullessa maankäyttö- ja rakennuslaissa. Ks. Janne Aer, Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisussa. Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja. 2010, s. 21–37.

järjestelmässä periaatteet lievensivät sidotun ja vapaan harkinnan jyrkkää erotelua, sillä periaatteet rajoittivat oikeudellisesti vapaan harkinnan käyttämistä. Merikoski esitteli harkintavallan rajoitusperiaatteet osana hallinto-oikeuden yleisiä oppeja.⁶³ Harkintavallan rajoitusperiaatteet antoivat legitimitietin vapaan harkintavallan oikeudelliselle kontrollille. Rajoitusperiaatteiden rooli KHO:n oikeuskäytännössä jäi pitkään varsin vähäiseksi, käänne tapahtui 1970-luvulla.⁶⁴ Tämä tuli esiin poikkeuslupa-asioita koskevassa oikeuskäytännössä, mutta periaatteita alettiin samoihin aikoihin soveltaa laajemmin myös kunnallisasioissa.

KHO:n oikeuskäytännössä tapahtuneet muutokset herättivät kriittistä keskustelua KHO:n asemasta 1980-luvun alkupuolella. Kritiikin päälinja oli se, että KHO oli alkanut puuttua tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin, jotka eivät sille kuulu. KHO:n tehtäväksi nähtiin oikeuskysymysten ratkaiseminen.⁶⁵ Kysymys KHO:n ja hallintoviranomaisten suhteesta liittyi osaksi laajempaa keskustelua tuomioistuinten roolista Suomessa, jota on kutsuttu suomalaisen tuomarivaltiokeskustelun ensimmäiseksi aalloksi.⁶⁶ Nuorvala puheenvuoroissa voi nähdä reaktioita oikeuskäytäntöä kohdanneeseen kritiikkiin. Presidenttikautensa loppupuolella 1980-luvun alussa Nuorvala alkoi aikaisempaa enemmän painottaa hallinnon ja hallintolainkäytön toiminnallista yhteenkuuluvuutta ja kysymys tuomioistuinten kautta toteutettavasta hallinnon valvonnasta sai vähemmän painoa. Tuomioistuinkontrollin sijasta painotus siirtyi kansalaiskeskeisyyteen.⁶⁷ Tämä siirtymä oli lähinnä retorinen, koska Nuorvalan ajattelussa kansalaiskeskeisen oikeusturvanäkemyksen perustana oli pääsy tuomioistuimeen. Kansalaisen oikeusturvan tae hallinnossa oli viime kädessä hallintotuomioistuin.

Tuomarivaltiokritiikki oli itsessään merkki kansainvälisten vaikutteiden murtautumisesta keskusteluun tuomioistuinten yhteiskunnallisesta roolista. Tuomarivaltiokäsite oli saatu Saksasta, jossa tuomarivaltioilla tarkoitettiin vallan- jaon muuttumista siten, että tuomioistuinten asema yhteiskunnallisessa päätök-

63. Merikoski 1968, s. 61–73.

64. Timo Konstari, Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979.

65. KHO:n tulkintalinjasta poikkeuslupa-asioissa keskusteltiin kriittisesti vuosina 1982–1983 pääasiassa Lakimiesuutiset-lehden palstoilla (Lakimiesuutiset 11/1982, s.8–11; Lakimiesuutiset 1/1983, s. 4–7; Lakimiesuutiset 2/1983, s. 8–10; Lakimiesuutiset 4/1983, s. 20–21; Lakimiesuutiset 6/1983, s. 24–25). Samoihin aikoihin Oikeus-lehden palstoilla julkaistiin Kai Kaliman ja Toivo Holopaisen puheenvuorot (Oikeus 1983, s. 177–180; Oikeus 1984, s. 55–60 ja s. 61–64). Hannu Tapani Klammin ja Antti Suvirannan puheenvuorot Kanava-lehdessä (Kanava 1983, s. 541–542; Kanava 1984, s. 40–43).

66. Kaarlo Tuori, Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 2003, s. 915–943. Tuomarivaltiokeskustelun suhteesta tuomioistuinaktivismiin yleisempänä ilmiönä ks. Veli-Pekka Hautamäki, Tuomioistuinaktivismi tutkimuskohteena. Oikeus 2003, s. 170–180.

67. Aarne Nuorvala, Yksi näkökulma oikeuskäytännöstä oikeustieteeseen. Lakimies 1983, s. 1018–1028.

senteossa vahvistui.⁶⁸ Suomessa tuomarivaltiokäsitteen lanseerasi keskusteluun oikeusministeriön lainsäädäntöjohtaja *Antti Kivivuori* pohtiessaan, oliko tuomioistuinten asema yhteiskunnallisen vallan käyttäjänä sillä tavoin vahvistunut, että Suomi olisi muuttunut tai muuttumassa tuomarivaltioksi. Yksi muutoksen ulottuvuus koski sitä, että tuomioistuinten asema hallintolainkäytössä on laajentumassa.⁶⁹ Tuomarivaltiokritiikki oli oikeassa siinä, että KHO oli hakemassa hallintolainkäytölle uudenlaista roolia hallinnon tuomioistuinvalvonnassa. Kehityksen kokonaiskuvaa ei kuitenkaan osattu nähdä.

Kyse ei ollut pelkästään KHO:ta tai edes vain tuomioistuinlaitosta koskevasta muutoksesta, vaan laajemmasta trendistä, joka muutti julkisen hallinnon asemaa Suomessa. Tuomioistuinten tehtävien uudelleen arviointi käynnistyi Suomessa 1970-luvulla samaan aikaan kuin hyvinvointivaltion rakentamista tukeneen vahvan hallintokoneiston legitimiteetti alkoi 1970-luvun lopulla heikentyä, ja uusia ratkaisuja etsittiin markkinoiden toiminnan kautta.⁷⁰ Tuomioistuinten uudistaminen ei tapahtunut hyvinvointivaltioläpimurtona, vaan osana kilpailuyhteiskuntaan suuntautunutta muutosta. Tuomioistuimet eivät olleet ottamassa hallintoviranomaisilta valtaa, vaan yhteiskunnallinen valta oli 1980-luvulla kiihdyssä määrin siirtymässä markkinoille.⁷¹

Tuomioistuinten roolin muutos 1980-luvulla on osa laajempaa julkista hallinnon muutosta, johon kytkeytyy uusliberalistisen ajattelun läpimurto.⁷² Uusliberaalinen ajattelutapa esiintyi julkisella sektorilla nimellä *New Public Management*.⁷³ Uusliberalistisessa ajattelussa on yleensä korostettu tuomioistuinten

68. Tuomarivaltio-käsite on peräisin mannermaisesta oikeuspoliittisesta keskustelusta. Saksalaisen keskustelun avajana voidaan pitää Rene Marcicin vuonna 1957 julkaistua teosta ”Vom Gesetzestaat Zum Richterstaat”. Saksalainen keskustelu liittyy ennen muuta perustuslakituomioistuimen poliittiseen rooliin. Marcic suhtautuminen tuomarivaltiokehitykseen oli hyvin positiivinen. Ranskassa tuomarivaltiosta käsitteen toi yleiseen käyttöön Eduard Lambert vuonna 1921 teoksellaan ”Le Gouvernement des juges”. Lambertin teos käsitteli USA:n korkeimman oikeuden toimintaa, johon hän suhtautui kriittisesti. ks. Michael A. Davis, *A Government of Judges: An Historical Re-View*. The American Journal of Comparative Law 1987, s. 559–580.

69. Antti Kivivuori, *Tuomarivaltio Suomesta? Oikeus* 1985, s. 42–50, 46–47. Tuomarivaltiokeskustelun toinen keskeinen hahmo oli Aulis Aarnio, joka vuonna 1986 oikeusteoriaa popularisovassa teoksessaan puuttui tuomarivaltiokeskusteluun. Aulis Aarnio, *Lain ja kohtuuden tähden*. 1986, s. 37–38 ja 71–72. Samaa teemaa Aarnio käsitteli myös vuoden 1993 Lakimiespäivillä. Suomen lakimiesliiton XXXIII lakimiespäivän pöytäkirja 15.10.1993. Jyväskylä 1994.

70. Tuomarisoitumiskehityksestä vrt. Jukka Kekkonen, *Suomen oikeuskulttuurin suuri linja*. 1898–1998, teoksessa *Suomen oikeuskulttuurin suuri linja*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 100 vuotta. 1998, s. 141–148.

71. Yhteiskunnallisesta muutoksesta 1980-luvulla Risto Heiskala, *Kansainvälisen toimintaympäristön muutos ja Suomen yhteiskunnallinen murros*, teoksessa Risto Heiskala – Eeva Luhtakallio (toim.), *Uusi jako: miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta*. Helsinki 2006, s. 14–42.

72. Heikki Patomäki, *Uusliberalismi Suomessa*. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. 2015. https://patomaki.fi/Uusliberalismi_Suomessa.pdf.

73. Ville Yliaska, *Hajautuiko valtion valta? New Public Management ja hallinnon murros (1983–1993)*. Yhteiskuntapolitiikka 2010, s. 361–376.

itsenäistä asemaa ja merkitystä yhteiskunnallisten konfliktien ratkaisussa.⁷⁴ Tätä taustaa vasten muotoutui myös uudenlainen näkemys hallintolainkäytön tehtävästä, jossa hallinnon ja hallintolainkäytön toiminnallinen yhteys erkani.

7. Lääninoikeusuudistus

Lääninoikeuksien perustamisen jälkeen KHO oli tehnyt jo 1958 aloitteen niiden aseman kehittämisessä riippumattomiksi tuomioistuimiksi.⁷⁵ Esitys ei johtanut mihinkään ennen kuin 1960-luvun lopulla lainvalmistelukunta laati ehdotuksen lääninoikeuksia koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Siinä esitettiin lääninoikeuksien muodostamista lääninhallinnosta erillisiksi tuomioistuimiksi.⁷⁶ Ehdotuksen perusteella lääninoikeuslainsäädäntö uudistettiin 1970-luvun alussa lailla 1021/1974. Kyse oli lainsäädännön tarkistamisesta ja ajantasaisamisesta. Muutoksia lääninoikeuksien asemaan ei ehdotettu, vaan lääninoikeudet säilytettiin lääninhallituksen kollegiona. Lääninoikeuksien kehittämistä itsenäisiksi hallintotuomioistuimiksi ei pidetty tarkoituksenmukaisena väliportaan hallinnon uudistuksen ollessa kesken.⁷⁷ Lääninoikeuksien säilyttämiselle osana lääninhallitusta antoi tukea myös se, että Ruotsissa oli vuonna 1972 toteutettu laaja hallintolainkäytön uudistus, jossa lääninhallitusten yhteyteen perustettiin lääninoikeudet lääninvero-oikeudet ja lääninkiinteistövero-oikeudet. Nämä uudet valitusviranomaiset eivät olleet muodollisesti tuomioistuimia.⁷⁸

1970-luvun alkupuoli ei ollut otollista aikaa lääninoikeuksien erottamiselle hallinnosta. Ajan suunta oli toinen. Radikaalit yhteiskunnalliset keskustelijat pitivät tuomioistuimia poliittisen konservatiivisuuden linnakkeina.⁷⁹ Hallinnollista päätöksentekoa pyrittiin vahvistamaan. Yhteiskuntapolitiikan nähtiin

74. David Harvey, *Uusliberalismin lyhyt historia*. 2008, s. 81–84, 214–222. Uusliberalismista ideologiana ks. Paavo Löppönen, *Vapauden markkinat, uusliberalismin kertomus*. 2017.

75. KHO:n esitys Tasavallan presidentille 2.9.1958 lääninoikeuksien kehittämisestä riippumattomiksi tuomioistuimiksi.

76. Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle lääninoikeuksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 1970:5. Lainvalmistelukunnan ehdotus vastasi KHO:n tavoitteita. ks. Arne Nuorvala, *Lääninoikeuksien kehittämisestä oikeusturvan lisäämiseksi hallinnon alalla*. Lakimies 1970, s. 191–202.

77. Hallituksen esitys Eduskunnalle lääninoikeutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta 25/1972 vp.

78. Kysymykseen siitä, olivatko Ruotsin lääninoikeudet tuomioistuimia, ei kiinnitetty huomiota Vilkkosen artikkelissa, jossa tämä esitteli uudistusta. Eero Vilkkonen, *Ruotsin hallintolainkäyttö valinkauhassa*. Lakimies 1971, s. 485–504.

79. Oikeuspoliittisesta keskustelusta ks. Jukka Kekkonen, *Korkein oikeus radikaalin oikeuspolitiikan kaudella 1960–1990*, teoksessa *Lainkäyttöä läpi vuosisadan*, s. 180–187.

perustuvan keskitettyyn poliittisesti ohjattuun päätöksentekoon. Tällaisen päätöksenteon vahvistamiseksi katsottiin, että tuomioistuinten riippumattomuuteen perustuvasta erityisasemasta tuli luopua ja tuomioistuinlaitos on vedettävä mukaan yhteiskunnan yleiseen demokratisoitumiskehitykseen.⁸⁰ Toisaalta hallintolainkäyttö nähtiin edelleen hallintoa koskevana kysymyksenä, eikä hallintolainkäyttö kuulunut tuomioistuinlaitosta koskevien kehityshankkeiden piiriin.⁸¹ Oikeuspolitiikan kentällä löytyi heikosti tukea hallintolainkäytön kehittämislle.⁸² Tässä tilanteessa uudistusten eteenpäinmeno vaati KHO:n aktiivista panosta. KHO vuonna 1976 teki oikeusministeriölle esityksen hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tehostamisesta.⁸³ Ruotsissa lääninoikeuksien asema lääninhallitusten osastoina oli jäänyt lyhytikäiseksi, sillä jo vuonna 1979 lääninoikeudet erotettiin lääninhallinnosta ja niistä tehtiin itsenäisiä ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimia.⁸⁴ Tämä avasi Suomessa kysymyksen lääninoikeuksien muodostamisesta itsenäisiksi tuomioistuimiksi.

KHO:n esityksen johdosta asetettiin professori *Toivo Holopaisen*⁸⁵ puheenjohtajana toimintu hallinnon oikeussuojakomitea, jonka vuonna 1981 antamassa mietinnössä puollettiin lääninoikeuksien muodostamista lääninhallinnosta erillisiksi tuomioistuimiksi. Kokonaisuutena komitean mietintö oli hallintokeskeisen oikeusturvakäsityksen mukainen. Erilliset lääninoikeudet olisivat edelleen sijoittuneet osaksi hallintojärjestelmää. Oikeussuojajärjestelmää rakennettiin jossain määrin ranskalaisen esikuvan mukaan.⁸⁶

Komitean työssä olivat heijastuneet hallinnon ja lainkäytön väliset – osin myös poliittiset – jännitteet.⁸⁷ Lääninoikeuksia koskevaa selvitystyötä jatkettiin KHO:n presidentti *Antti Suvirannan* johtamassa hallintolainkäyttökomiteassa. Tässä työssä lääninoikeuksien aseman kehittäminen kytkettiin valituslupajärjestelmään. Hallintolainkäyttökomitean mietintöön sisältyi ehdotus, jonka mukaan

80. Oikeuslaitostoimikunnan mietintö. Toimikunnan mietintö 1971: B 112.

81. Valtioneuvoston keväällä 1971 antama selonteossa oikeudenkäyntimenettelyn ja tuomioistuinlaitoksen uudistamisesta. Eduskunnan ptk I/1971 vp s. 989–995.

82. Puolueiden oikeusturvaohjelmista lääninoikeudet mainitaan vain kokoomuksen oikeusturvaohjelmassa vuodelta 1971 (Kokoomuksen oikeusturvapoliittinen ohjelma. Hyväksytty kokoomuksen hallituspoliittisessa valiokunnassa 24.3.1971).

83. KHO:n kirje 1976 oikeusministeriölle. KHO:n toimesta oli jo vuonna 1972 julkaistu Kehittyvä hallintolainkäyttö niminen selvitys hallintolainkäytön järjestelmästä, nykytilasta ja kehitystarpeista ja -mahdollisuuksista. Selvityksellä pyrittiin nostamaan hallintolainkäytön kehittämisen asemaa oikeuspolitiikassa.

84. Uudistuksen taustasta ks. SOU 1977:80 Länsdomstolarna. Delbetänkanden av länsdomstolskommittén.

85. Holopaisella oli vahva yhteys KHO:een, hän oli toiminut KHO:ssa ylimääräisenä hallintoneuvoksena vuosina 1972–73, 1976 ja 1980. Myöhemmin hänet nimitettiin vakinaiseksi hallintoneuvokseksi.

86. Hallbergin ja Kannisen artikkeli Ranskan hallintolainkäyttöjärjestelmästä oli tehty komitean taustaselvitykseksi. Hallberg – Kanninen 1981.

87. Holopainen 1994 s. 29.

lääninoikeudet olisi muutettu riippumattomiksi tuomioistuimiksi lääninhallituksen yhteydessä. Ehdotus oli kompromissi erisuuntaisten näkemysten välillä.⁸⁸ Komitea esitti myös valituslupajärjestelmän käyttöönottoa kaikissa lääninoikeuksien ja liikevaihtovero-oikeuden ratkaisemissa veroasioissa.⁸⁹

Valituslupajärjestelmän toteuttaminen veroasioissa osoittautui haastavaksi tehtäväksi. Valituslupajärjestelmän käyttöönotto KHO:ssa ei kuulunut tuomioistuimen vakiintuneisiin oikeuspoliittisiin tavoitteisiin, ja mm. presidentti Nuorvala oli vastustanut sitä. Vaikka KHO kannatti valituslupajärjestelmän käyttöönottoa veroasioissa, niin samalla alettiin KHO:n taholta korostaa sitä, ettei valituslupajärjestelmä muuttaisi KHO:ta ennakkopäätöstuomioistuimeksi.⁹⁰ KHO:n tosiasialliseen rooliin oikeuskäytännön ohjaamisessa valituslupajärjestelmällä ei olisi ollut merkittävää vaikutusta, koska KHO:n ratkaisulla oli jo vuosikymmenet ohjattu verotuskäytäntöä. Ohjaus perustui kuitenkin yksittäistapausten ratkaisemisesta muodostuviin ratkaisulinjoihin, eikä yksittäisillä ennakkopäätöksillä ollut merkittävää ennakkopäätösarvoa.⁹¹ Tällainen toimintakulttuuri kytki tosiasiallisesti KHO:n osaksi verotuksen hallinnollista ohjausjärjestelmää. Valituslupajärjestelmän käyttöönoton vaikutus tulisi näkymään siinä, että KHO:n rooli tuomioistuimena korostuisi, kun verotuskäytännön ohjauksen painopiste siirtyisi hierarkkisesta ohjauksesta tuomioistuimen yksittäisiin ratkaisuihin eli ennakkopäätöksiin. Hallintolainkäytön rakenteet lähestyisivät yleistä lainkäyttöä.

Valituslupajärjestelmän käyttöönottoa koskeva ehdotus johti lainsäädäntötoimiin vasta lähes kymmentä vuotta myöhemmin, kun asiaa oli käsitelty vielä verotuksen oikeussuojatoimikunnassa ja verotuksen muutoksenhakutyöryhmässä.⁹² Sama aika kului hallintolainkäyttölain valmisteluun, joka aloitettiin vuonna 1986 oikeusministeriössä.⁹³ Uudistusten tärkeysjärjestys oli selvä. Alemmanasteisten hallintotuomioistuinten itsenäisyys oli toteutettava ennen kuin voitiin rajoittaa valitusoikeutta KHO:ssa ja kehittää prosessia lääninoikeuksissa.

Lääninoikeuksien irrottamista lääninhallituksien yhteydestä pidettiin poliittisesti mahdottomana vielä 1980-luvun alkupuolella.⁹⁴ Tämän vuoksi kompromissia haettiin ranskalaisen mallin mukaan järjestelmästä, jossa

88. Antti Suviranta, Virastolainkäytöstä riippumattomiin hallintotuomioistuimiin eräitä kehitysvaiheita. Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Keuruu 2008, s. 52–54.

89. Hallintolainkäyttökomitean mietintö. KM 1985:48.

90. KHO:n lausunto oikeusministeriölle 12.5.1986 hallintolainkäyttökomitean mietinnöstä.

91. Ks. Janne Aer, Pragmaattinen ennakkopäätöskäsitys hallintolainkäytössä. Hallinto ja hallintolainkäyttö: juhlaulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. 2010, s. 177–192.

92. Verotuksen oikeussuojatoimikunnan mietintö, KM 1992:7 ja oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1993.

93. Ehdotus valmistui vuonna 1994 (Ehdotus hallintolainkäyttölainsiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994).

94. Arno Hannus, Näkökohtia lääninoikeusjärjestelmän kehittämisestä. Juhlaulkaisu Aarne Nuorvala 1912 – 18/4 – 1982. 1982, s. 60–66.

läninoinkeudet olisivat olleet itsenäisiä tuomioistuimia, mutta toimineet osana hallintojärjestelmää. Saksan mallin mukaista hallintotuomioistuinten täydellistä irrottamista toimeenpanovallasta eivät komitea kenneet ehdottamaan. Lopullisen ratkaisuvalta jäi poliittisille päätöksentekijöille. Sorsan IV hallitus sopi syksyllä 1986 itsenäisten läninoinkeuksien perustamisesta.⁹⁵ Tämä hanke ei ehtinyt kuitenkaan edetä ennen vaalikauden päättymistä.

Vuonna 1987 aloittaneen Holkerin hallituksen ohjelman mukaan läninoinkeudet muodostetaan itsenäisiksi, alemmanasteisiksi hallintotuomioistuimiksi.⁹⁶ On syytä kysyä, miksi läninoinkeusuudistuksen toteuttaminen nostettiin tässä vaiheessa hallitusohjelmatavoitteisiin, kun koko uudistusta oli pidetty poliittisesti mahdottomana vielä muutamaa vuotta aikaisemmin. Vastausta voidaan hakea siitä, miten julkisen hallinnon kehittämistä koskevat tavoitteet muuttuivat 1980-luvulla. Holkerin hallitus toteutti Suomessa politiikkaa, joka tähtäsi niin sanottuun hallittuun rakennemuutokseen.⁹⁷ Hallitusohjelman mukaan läninoinkeudet muodostetaan itsenäisiksi, alemmanasteisiksi hallintotuomioistuimiksi. Hallinnon uudistamiseen liittyneillä hallitusohjelma tavoitteilla oli kuitenkin olennaisesti suurempi yhteiskunnallinen merkitys kuin läninoinkeuksien itsenäistäminen. Hallitusohjelman mukaan ministeriöiden asemaa vahvistetaan ja ministeriöiden ja niiden alaisten keskusvirastojen työnjako ja tehtävät tarkistetaan.⁹⁸

Kyse ei ollut täysin uusista tavoitteista, sillä hallinnon hajauttaminen oli esillä jo Sorsan hallituksen ohjelmassa. Sorsan hallitus oli myös asettanut 1984–86 toimineen hallinnon hajauttamiskomitean, jonka työn toimeenpano jäi tosiasiallisesti Holkerin hallituksen vastuulle.⁹⁹ Hallinnon kehittämistä koskevat hankkeet johtivat siihen, että keskusvirastot lakkautettiin vuosikymmenen lopulla ja läninhallituksen tehtäviä alettiin siirtää muille viranomaisille. Lopulta läninhallintokin lakkautettiin. Muuttunut suhtautuminen hallintotuomioistuihin liittyi viime kädessä siihen, että 1980-luvulla alettiin purkaa vahvoja valtionhallinnon linnakkeita, keskusvirastoja ja läninhallituksia. Kilpailuyhteiskuntakehityksen ja läninoinkeusuudistuksen yhteys konkretisoitui siinä, että läninoinkeuksien uudistaminen oli osa Holkerin hallituksen ohjelmaa.

Kun poliittinen tahto löytyi, oli läninoinkeusuudistuksen toteuttaminen nopeaa, vaikka hallitusohjelmassa mentiin askel pitemmälle kuin mitä hallintolainkäyttökomitea oli ehdottanut: läninoinkeudet tuli irrottaa täysin läninhallituk-

95. Raimo Pekkanen, Suomen hallitustasolla sovittu - läninoinkeuksista muodostetaan itsenäiset tuomioistuimet. Lakimiesuutiset 11/1986, s. 14–15.

96. Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987

97. Holkerin hallituksen toimet julkisen sektorin uudistamisessa ks. Ville Yliaska, Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990 luvulle. 2014, s. 230–337.

98. Pääministeri Harri Holkerin hallituksen ohjelma 30.4.1987

99. Hallinnon hajauttamiskomitean mietintö, KM 1986:12.

sista. Hallituksen esitys uudistuksesta, jolla oli tarkoitus erottaa lääninoikeudet virastoina lääninhallituksista, annettiin 27.5.1988.¹⁰⁰ Lääninoikeusuudistuksen toteuttaminen oli lopulta hallinnollisesti yksinkertaista, koska lääninoikeudet jatkoivat samoissa tiloissa ja samalla henkilökunnalla oikeusministeriön alaisina virastoyksiköinä. Hankkeen kustannusvaikutus oli vähäinen. Uudistuksen yhteydessä perustettiin lääninoikeuksiin joitakin uusia virkoja. Pääosa hallituksen esityksestä käsitteli lääninoikeuden ja lääninhallituksen välisen asiallisen toimivallan järjestelyä.¹⁰¹ Lääninoikeuksista tuli hallinnollisesti itsenäisiä tuomioistuinta marraskuun alusta vuonna 1989.

Lääninoikeuksien aseman muuttaminen oli Euroopan neuvoston jäsenyyden kannalta välttämätöntä, koska lääninoikeudet eivät lääninhallitusten osastoina täyttäneet niitä tuomioistuimen kriteerejä, jotka olivat vakiintuneet ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä. Kyse ei ollut kuitenkaan sopimukseen liittymisestä johtuvista lainmuutoksista, joita toki tehtiin. Lääninoikeusuudistuksen valmistelu tapahtui ennen kuin kysymys Euroopan neuvostoon liittymisestä oli noussut poliittiseen keskusteluun.¹⁰² Euroopan neuvostoon liittymisestä alettiin keskustella vuoden 1987 aikana, mutta ensimmäiset viralliset poliittiset kannanotot jäsenyyden puolesta annettiin vasta keväällä 1988. Tämän jälkeen oikeusministeriössä alettiin selvittää jäsenyyden vaatimien lainsäädäntömuutosten tarvetta.¹⁰³ Suomen jäsenyys Euroopan neuvostossa alkoi toukokuussa 1989.

Lääninoikeuksien muodostaminen itsenäisiksi tuomioistuimiksi merkitsi niiden siirtymistä samalla osaksi tuomioistuinlaitosta. Tämä vaikutti varsinkin hallintotuomarien asemaan. Yhtenäisen tuomarien nimitys- ja palkkausjärjestelmän toteuttamisen jälkeen hallintotuomioistuinten tuomarit tulivat yhdenvertaiseen asemaan yleisten tuomioistuinten tuomarien kanssa. Vuonna 2001 asetettu tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea tarkasteli ensimmäisen kerran tuomioistuinlaitosta kokonaisuutena, joka muodostui niin yleistä lainkäyttöä kuin hallintolainkäyttöä harjoittavista tuomioistuimista.¹⁰⁴

100. Hallituksen esitys Eduskunnalle lääninoikeuksien muodostamista alueelliseksi hallinto-tuomioistuimiksi koskevaksi lainsäädännöksi 65/188 vp.

101. Heikki Kanninen, Itsenäisen lääninoikeuden toimivalta. Lakimies 1990, s. 182–202.

102. Suomessa ihmisoikeuskeskustelun vaikutus oikeuspoliittiseen keskusteluun oli muutoinkin vähäistä ennen Euroopan neuvostoon liittymistä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen merkitys oli yhteiskunnallisesti marginaalinen verrattuna 1980-luvun lopulla käynnistyneeseen keskusteluun suhtautumisesta Euroopan taloudelliseen integraatioon. Integraatiokeskustelun teemoista ks. Olli Korhonen, Integraatiomyönteisten etujärjestöjen linjat ja toiminta ennen Suomen EU-jäsenyyttä. Turku 2017.

103. Oikeusministeriön selvityksestä ks. Matti Pellonpää, Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 21/1988). Sopimuksen ratifointia edeltäneestä lainsäädännöstä. Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja sen merkityksestä Suomelle. Lakimies 1990, s. 526–530.

104. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö, KM 2003:3.

Lääninoikeuksien itsenäistyminen selvensi vallanjaon kannalta myös KHO:n roolia osana tuomioistuinlaitosta. Hallinnon ja hallintolainkäytön toiminnallisen yhteyden vuoksi KHO oli toiminut hallintohierarkian ylimpänä tasona, kun hallintoviranomaiset vastasivat alemmanasteisesta hallintolainkäytöstä. KHO:n asema valitusviranomaisena rinnastui valtioneuvostoon. Alueellisten hallintotuomioistuinten muodostamisella määriteltiin uudelleen hallinnon ja lainkäytön välinen raja. Ylimpänä hallintotuomioistuimena KHO:n asema rinnastui KKO:een. Myöhemmin ylimpien tuomioistuinten toiminta onkin alettu nähdä samankaltaisena, minkä vuoksi on jopa selvitetty niiden yhdistämisen mahdollisia hyötyjä ja haittoja.¹⁰⁵

8. Yhteenveto

Alemmanasteisten hallintotuomioistuinten perustaminen oli pitkälti KHO:n vastuulle jäänyt oikeuspoliittinen hanke. Kyse oli autonomian kauden lopulla omaksutusta liberalistisesta oikeuspoliittisesta tavoitteesta, jonka toteuttamisen ensimmäinen vaihe oli KHO:n perustaminen. Itsenäisyyden ensimmäisten vuosikymmenten aikana tavoitteella ei ollut merkittävää painoarvoa. Poliittisten puolueiden mielenkiintoa hallintotuomioistuinten perustaminen ei juuri herättänyt. KHO oli tärkein toimija, joka piti lääninoikeusuudistusta esillä keskustelussa oikeuslaitoksen kehittämisessä.

KHO teki useita esityksiä valtioneuvostolle lääninoikeuksien perustamiseksi itsenäisinä tuomioistuimina. Vaikuttaminen ei jäänyt vain näihin muodollisiin esityksiin. KHO:n vaikutusmahdollisuuksia lisäsi se, että sotien jälkeisinä vuosikymmeninä KHO:ssa oli useita jäseniä, jotka olivat olleet mukana politiikassa ja ministereinä (presidentit U.J. Castren, Reino Kuuskoski ja Aarne Nuorvala sekä hallintoneuvos Tauno Suontausta). KHO:n rooli lääninoikeuksien perustamisessa osoittaa samalla sen, että hankkeen merkitys ymmärrettiin lähinnä suppeassa lakimiesjoukossa. Kyse oli yhteiskunnallisen eliitin vahvasta uskosta siihen, että hallintotuomioistuimet ovat oikea tapa järjestää hallintolainkäyttö.

Hallintolainkäytön legitimitetin kannalta KHO:n toiminta ylimpänä hallintotuomioistuimena oli ratkaisevassa asemassa. KHO:n toiminnan perusteella muodostui yleinen käsitys hallintolainkäytön yhteiskunnallisesta merkityksestä. Tuomioistuinvetoisen hallintolainkäytön kehittämisen kannalta ei ollut merkityksetöntä se, miten suhtauduttiin KHO:n oikeuskäytäntöön, oliko tuomioistuimella itsenäinen rooli suhteessa hallintoviranomaisiin vai oliko kyse pel-

105. Korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen – Hyötyjen ja haittojen arviointi. Oikeusministeriö mietintöjä ja lausuntoja 1/2015.

kästään hallintoviranomaisten toimien legitimoinnista. Veroasioissa KHO oli vakiinnuttanut asemansa ja sen oikeuskäytännöllä oli merkittävää vaikutusta veroviranomaisten toimintaan, mitä osoittaa keskustelu KHO:n muodostamisesta ennakkopäätöstuomioistuimeksi veroasioissa ottamalla käyttöön valituslupajärjestelmä. Sen sijaan muissa asioissa, kunnallis- ja rakennusasioissa KHO:n rooli oli paljon ristiriitaisempi. 1970-luvulla KHO otti poikkeuslupa-asioissa selvästi kantaa yksilön oikeusturvan puolesta hallinnollista ohjailua vastaan, mikä edesauttoi profiloimaan hallintolainkäyttöä. Hallintolainkäytön ja hallinnon välillä alettiin nähdä eroa. Nämä tendenssit hallintolainkäytössä olivat eduksi hallintotuomioistuinten perustamiselle, kun yleinen ilmapiiri alkoi vaatia hallinnon tuomioistuinvalvonnalta luotettavuutta ja itsenäisyyttä.

Lääninoikeusuudistus voidaan nähdä osana Suomessa 1980-luvulla alkannutta kilpailuyhteiskuntakehitystä, jonka taustalla oli uusliberaalien aatteiden omaksuminen. Kilpailuyhteiskuntakehityksen erikoinen heijastuma oikeuslaitoksen piirissä oli 1980-luvulla käyty tuomarivaltiokeskustelu. Suomessa tuomarivaltiokeskustelun käynnistymiseen vaikutti viimekädessä julkishallinnossa 1980-luvulla alkanut muutos, joka merkitsi 1960-luvun lopulla vakiintuneesta hallintokeskeisestä järjestelmästä enemmän markkinaorientoituneeseen yhteiskuntaan. Uusliberalismin tavoitteita edisti se, että Suomessa tuomioistuimet ja erityisesti hallintotuomioistuimet saivat uudenlaisen roolin julkisen hallinnon ja yksityisten toimijoiden välisissä ristiriitatilanteissa. Myöhemmässä hallintolainkäyttöä koskevassa tutkimuksessa uusliberalismin vaikutus on jäänyt vähäiseksi.

Lääninoikeuksien perustaminen tapahtui samaan aikaan kuin Suomen liittymistä Euroopan neuvostoon valmisteltiin. Kyse on kahdesta eri hankkeesta, jotka kulkivat toisistaan riippumatta. Julkishallinnon muutos loi edellytyksiä myöhemmin tapahtuneelle liittymiselle Euroopan neuvoston jäsenyyteen ja tiiviimpään taloudelliseen yhdentymiseen osana Euroopan talousaluetta. Euroopan neuvostoon liittyminen tapahtui hyvin lyhyen valmistelun perusteella, kun taas lääninoikeuksien perustaminen oli alettu puhua jo 1920-luvulla. Yhteistä näille hankkeille oli kuitenkin se, että uusliberaalin kilpailuyhteiskuntapolitiikan vahva kannatus 1980-luvulla teki hankkeiden toteuttamisen mahdolliseksi. Hallintolainkäyttö organisoitiin saksalaisen liberalismien oppien mukaisesti, ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen liittymisellä voitiin tuleva oikeuspolitiikka sitoa liberalistisiin arvoihin. Vuonna 1989 tehtiin Suomessa merkittäviä oikeuspoliittisia ratkaisuja, jotka olivat hyvin samansuuntaisia kuin muualla Euroopassa: valtiot näyttivät kulkevan kohti liberaalia yhteiskuntajärjestelmää.

Establishment of independent County Courts as a step in the development of the rule of law

JANNE AER, LL.D., Justice of the Supreme Administrative Court of Finland

In Finland, the administrative courts of first instance (County Courts) were established as independent courts of law in 1989. However, the discussion on the need for administrative courts of first instance courts had begun already in 1918 when the Supreme Administrative Court was founded. The article focuses on the following research topics concerning the organisation of the administrative court system: What were the political and governmental issues that affected the delay in the establishment of County Courts, and what factors had crucial effect on their eventual establishment. The organisation of the administrative court system forms a part of a more comprehensive question concerning the structure of administration, the relationship between the state and civil society, and especially how the relationship between administration and judicial review was understood.

The author argues that the establishment of independent County Courts in the 1980s was a part of larger societal change arising from neoliberal policies and the restructuring of public administration. The new role of administrative courts as umpires in conflicts between individuals and administrative agencies served the goals of neoliberal economic policy. The new political situation of the 1980s opened the door to administrative court reform. Although Finland joined in the Council of Europe the same year as the County Courts were established, these were different projects, albeit ones that had some common background. Finland's membership in the Council of Europe consolidated the liberal values adopted in the 1980s.