

# OIKEUSTIEDE

## JURISPRUDENTIA

XXXVIII

2005

---

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

*Toimitusneuvosto*

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

*Toimittaja*

Leena Halila

*Tilausosoite*

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2005 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 951-855-246-0

ISBN 978-951-855-733-6 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005

**Janne Aer**

**VELI MERIKOSKI JA KYSYMYS  
HALLINNOLLISESTA  
HARKINTAVALLASTA**



---

# Sisällys

1	JOHDANTO .....	11
2	MERIKOSKEN KÄSITYS LAINOPISTA JA HALLINTO-OPISTA .....	14
2.1	Käsitelainopin ja Allgemeine Staatslehre -suuntauksen vaikutus julkisoikeudessa .....	14
2.2	Merikosken metodologisista käsityksistä .....	18
3	HALLINTOVALTIO JA HALLINNON TEHOKKUUS .....	22
3.1	Oikeusvaltio/hallintovaltio-problematiikka .....	22
3.2	Oikeusvarmuuden ja tehokkuuden vaatimukset hallinnossa .....	26
4	HALLINNOLLINEN HARKINTAVALTA .....	29
4.1	Sidotun ja vapaan harkinnan ongelman ajankohtaistuminen .....	29
4.2	Merikosken käsitys sidotun ja vapaan harkinnan erosta hallinnossa .....	33
4.2.1	Harkintavallan asiallinen perusta .....	33
4.2.2	Harkintavallan laajuus lainsoveltamisongelmana .....	37
4.2.3	Yhden ainoan oikean ratkaisun oppi .....	41
4.3	Vapaan harkinnan rajoittaminen .....	49
4.3.1	Harkintavallan rajoitusperiaatteet .....	49
4.3.2	Rajoitusperiaatteiden soveltamisesta .....	52
4.4	Tarkoitussidonnaisuus ja harkintavallan väärinkäyttö .....	54
4.4.1	Harkintavallan väärinkäytön käsittely ennen Merikoskea ...	54
4.4.2	Merikoski, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja KHO:n päätös 12.9.1952 .....	56
5	MERIKOSKEN DOKTRIINI JA YHTEISKUNNAN MUUTOS ....	61
5.1	Merikoski ja 1950-luvun keskustelukulttuuri .....	61
5.2	Hyvinvointivaltiokehitys ja yhteiskuntasuunnittelun nousu .....	63
5.3	Yhden ainoan oikean ratkaisun opin kritiikki .....	65
5.4	Merikosken perintö hallinto-oikeudessa .....	68

LÄHTEET .....	70
VELI MERIKOSKI AND THE PROBLEM OF THE DISCRETIONARY POWERS IN PUBLIC ADMINISTRATION .....	74

---

# Veli Merikoski ja kysymys hallinnollisesta harkintavallasta

## 1 JOHDANTO

Veli Merikoski (1905–1982) oli Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professorina lähes kolme vuosikymmentä vuodesta 1941 vuoteen 1970. Merikosken vaikutus ei rajoittunut vain yliopistomaailmaan, vaan hän toimi myös keskeisenä asiantuntijana hallinnossa, lainvalmistelussa ja eduskuntatyössä. Merikoski oli mukana politiikassa 1950-luvun lopulta lähtien ja toimi lyhyen aikaa 1960-luvulla ulkoministerinä. Merikosken tärkeimpänä hallinto-oikeudellisena tutkimuksena on pidetty monografiaa ”Vapaa harkinta hallinnossa” (1958). Merikosken hallinnollista harkintavaltaa koskeva oppi muodostaa samalla hänen tuotantonsa kritisoiduimman osan, eikä oppia ole sellaisenaan hyväksytty uudemmassa tutkimuksessa.

Merikoskea ja hänen kirjallista tuotantoaan on aikaisemmassa tutkimuksessa tarkasteltu varsin niukasti. Timo Konstarin teoksessa ”Harkintavallan väärinkäytöstä” (1979) sivutaan lyhyesti sidottua ja vapaata harkintaa koskevan doktriinin kehitystä Suomessa. Painottaessaan Merikosken pyrkimystä kotiuttaa *detournement de pouvoir* -doktriini Suomeen Konstari on jättänyt vähälle huomiolle sekä vanhemman kotimaisen doktriinin että pohjoismaisen aikalaiskeskustelun hallinnollisesta harkintavallasta.<sup>1</sup> Merikosken hallinto-oikeudellisen doktriinin pääpiirteitä on hahmoteltu Olli Mäenpään kirjoituksessa ”Kaksi hallinto-oikeutta: merikoskelainen hallinto-oikeus ja hyvinvointivaltio” (1983). Esitys on yleisluonteinen ja sen tarkoituksena on kartoittaa, miltä osin Merikosken doktriini ei ole ajanmukainen hyvinvointivaltiossa tapahtuneisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin nähden.<sup>2</sup> Hallinto-oikeudellisten periaatteiden asemaa on tarkasteltu Aarre Tähten tutkimuksessa ”Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa” (1995). Teoksen painopiste on enemmän myöhemmässä oikeusperiaate-

---

<sup>1</sup> *Konstari* 1979 s. 15–20.

<sup>2</sup> *Mäenpää* 1983 passim.

keskustelussa, eikä Tähti analysoi laajemmin Merikosken periaatekäsitystä osana tämän hallinto-oikeudellista ajattelua.<sup>3</sup> Leena Halilan tutkimuksessa ”Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista” (2000) on tarkasteltu Merikosken roolia hallintoprosessuaalisen oikeusturvan kehittäjänä, eikä siinä käsitellä harkintavaltaa koskevaa doktriinia.<sup>4</sup> Antero Jyränki on kirjoituksessaan ”Veli Merikoski oikeusajattelijana: piirteiden hahmottelua” (2002) käsitellyt Merikosken julkisen toiminnan eri puolia: hallinto-oikeuden tutkimusta, perustuslakiasiantuntijana toimimista, valtiosääntöpolitiikkaa.<sup>5</sup>

Oikeusteoreettisessa kirjallisuudessa Merikosken oppia hallinnollisesta harkintavallasta on käsitelty oikeastaan vain Seppo Laakson tutkimuksessa ”Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla”, joka koskettaa monin kohdin Merikosken oppia.<sup>6</sup> Yhden ainoan oikean ratkaisun oppia käsittelevässä Max Oker-Blomin artikkelissa ”En enda lösning trots allt? – Dworkin mot finländsk bakgrund” (1973) on lyhyesti sivuttu Merikosken käsityksiä, mutta artikkelin painopiste on Dworkinin teorian esittelyssä ja kritiikissä.<sup>7</sup> Oikeushistoriallisesti sidotun ja vapaan harkintavallan jakoa ja sen suhdetta korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan on selvitetty Heikki Kullan tutkimuksessa ”Hallintolainkäyttö ja hallinto” (1980), joka ajallisesti ei kuitenkaan ulotu Merikoskeen.<sup>8</sup>

Tässä esityksessä pyritään analysoimaan Merikosken esittämää oppia vapaasta ja sidotusta harkinnasta osana kotimaista oikeustieteellistä keskustelua ja yhteiskuntakehitystä. Merikosken doktriinin synty ajoittuu 1940- ja 1950-luvuille. Merikosken hallinto-oikeudellisen doktriinin keskeiset osatekijät kuten tehokkuuden ja oikeusvarmuuden tasapainon ajatus ilmenevät jo hänen vuoden 1941 virkaanastujaisesityksessään. Merikosken kirjoittamat julkisoikeuden oppikirjat ilmestyivät 1944 ja 1945. Vapaata harkintavaltaa ja hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmää koskevien tutkimusten ilmestyminen 1950-luvun lopulla päättää tämän Merikosken ajattelun kannalta keskeisen ajanjakson.

Keskeinen tutkimusongelma liittyy sidottua ja vapaata harkintaa koskevan doktriinin muotoutumiseen 1940-luvulla ja 1950-luvun keskusteluis-

---

<sup>3</sup> *Tähti* 1995 s. 217–221.

<sup>4</sup> *Halila, Leena* 2000 s. 59–72.

<sup>5</sup> *Jyränki* 2002 s. 699–717.

<sup>6</sup> *Laakso* 1990 s. 190–194, 235–243.

<sup>7</sup> *Oker-Blom* 1978 s. 254–256.

<sup>8</sup> *Kulla* 1980, passim.



sa vapaan hallinnollisen harkinnan asemasta. Myöhempi kritiikki 1960- ja 1970-luvulla suuntasi puolestaan huomionsa nimenomaan sidotun harkinnan konseptioon ja siihen liittyvään yhden ainoan oikean ratkaisun oppiin. Merikosken doktriini asettuu ajallisesti näiden keskusteluvaiheiden välimaastoon, ja nuo keskusteluyhteydet huomioon ottamalla voidaan täsmentää myös Merikosken positiota. Harkintavaltaa koskevan opin peruslähtökohdat ovat kiistattomasti ulkomaisessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa, mikä on aikaisemmassa tutkimuksessa selvitetty (Konstarin, Kullan ja Laakson tutkimukset), eikä tässä yhteydessä pyritä laajemmin selvittämään Merikosken käyttämää ulkomaista kirjallisuutta.

Esituksen painotus on Merikosken kirjoitusten tulkinnessa tekstien tuottajan näkökulmasta. On esitetty, että Merikosken tutkimusta vapaasta harkinnasta hallinnossa on osittain tahattomasti ja tahallisesti ymmärretty väärin.<sup>9</sup> Reseption näkökulma, eli miten tekstien vastaanottajat tulkitisivat Merikoskea, tulee esille keskustelussa yhden ainoan oikean ratkaisun opista, johon Merikosken nimi yleensä liitetään. Yhden ainoan oikean ratkaisun oppia on tarkasteltava osana Merikosken oikeusajattelun kokonaisuutta ja arvioitava, millainen sisältö tuolle opille voidaan tältä kannalta antaa.

Tutkimuksen kohteena olevia Merikosken lainopillisia käsityksiä tarkasteltaessa on lähtökohdaksi omaksuttu käsitys siitä, että oikeusjärjestyksellä on sekä normatiivinen että asiallinen sisältö. Normatiivinen sisältö koskee sitä, mitä voimassa olevan oikeuden normit käskevät, kieltävät, lupaavat tai kelpuuttavat. Oikeusjärjestyksen asiasisältö sen sijaan viittaa oikeusjärjestyksen suhteeseen realis-faktuaaliseen todellisuuteen. Oikeusjärjestyksen eri lohkot heijastelevat eri tavoin yhteiskunnallisen todellisuuden osia.<sup>10</sup> Oikeusjärjestyksen normatiivinen ja asiallinen sisältö kohtaavat niissä oikeudellisissa käytännöissä, joissa oikeusjärjestyksen kautta tuotetaan ja uusinnetaan yhteiskunnallisia rakenteita. Merikosken ajattelua pyritään tulkitsemaan silmällä pitäen sitä, miten hallinnollinen harkintavalta tematisoidaan yhtäältä suhteessa oikeusjärjestyksen normatiiviseen ja toisaalta asialliseen sisältöön.

---

<sup>9</sup> *Holopainen* 1982 s. 91.

<sup>10</sup> *Wikström* 1980 s. 241–243.

## 2 MERIKOSKEN KÄSITYS LAINOPISTA JA HALLINTO-OPISTA

### 2.1 Käsitelainopin ja Allgemeine Staatslehre -suuntauksen vaikutus julkisoikeudessa

Merikosken teoreettisen position luonnehtiminen on osoittautunut vaikeaksi. Jaakko Husa on näkemystään tarkemmin perustelematta esittänyt, että Merikoski siirtyi varhaisesta käsitelainopista myöhemmin suuntaan, jota voidaan kuvata metodisesti analyttiseksi.<sup>11</sup> Mäenpään mukaan Merikosken positivismi erotti hänet käsitelainopillisista lähtökohdista; Merikosken päämääränä oli voimassa olevan lainsäädännön systematisointi ja erittely eikä oikeuskäsitteiden selvittäminen ja johtopäätösten tekeminen niistä. Mäenpää luonnehtii Merikoskea ennen muuta realistiksi käytännöllisessä mielessä. Teoriat tuli sopeuttaa hallintotoiminnan vaatimuksiin.<sup>12</sup> Holopainen on todennut, että Merikoskea voidaan pitää lakipositivistina siinä mielessä, että Merikosken mukaan lakia on tulkittava ja sovellettava sellaisena, jollaiseksi se on tarkoitettu ja että lain muuttaminen on lainsäätäjän tehtävä. Tulkinnoissaan Merikoski ei kuitenkaan ollut Holopaisen mukaan elävälle elämälle sokea normeihin tuijottaja, vaan Merikoski otti tulkinnoissaan huomioon yhteiskunnalliset vaatimukset, olojen muuttumisen ja käytännön tarpeet.<sup>13</sup>

Ehkä kiistattomasti piirre Merikosken luonnehdinnoissa on positivismi. Tämäkin vaatii täsmennystä. Voidaan tehdä ero kolmen oikeudellista positivismia koskevan puhetavan välillä. Oikeudellisella positivismilla voidaan ensinnäkin tarkoittaa oppia oikeuden alkuperästä ja sitovuudesta. Toiseksi positivismi on ymmärretty teoriaksi lain soveltamisesta ja kolmanneksi positivismia voidaan pitää teoriana lainopista.<sup>14</sup> Merikosken oikeudellista ajattelua on tarkasteltava näiden kolmen positivismiin liittyvän ulottuvuuden kautta. Tämä edellyttää paitsi sen täsmentämistä, miten Merikoski ymmärsi oikeuden alkuperän ja sen sitovuuden perustan, myös sen arviointia, miten Merikoski käsitti lainopin tieteellisyyden. Olennaisena kysymyksenä voidaan pitää sitä, missä määrin Merikoski oli sidoksissa käsitelainopilliseen ajatteluun.

---

<sup>11</sup> Husa 1995 s. 68–69.

<sup>12</sup> Mäenpää 1983 s. 5.

<sup>13</sup> Holopainen 1982 s. 93.

<sup>14</sup> Aarnio 1983 s. 80.

Käsitelainopillisessa suuntauksessa 1800-luvun lopulla vedettiin yhteen kaikki kolme positivismiin ulottuvuutta. Käsitelainopissa voidaan erottaa negatiivinen puoli eli oikeustieteen tutkimuskohteen puhdistaminen ulko-oikeudellisista aineksista ja positiivinen puoli eli konstrukttiivinen metodi.<sup>15</sup> Kun julkisoikeuden tutkimuksessa hylättiin valtiota koskevat poliittiset ja filosofiset pohdinnat, käsitelainopillinen siviilioikeudellinen tutkimus nousi julkisoikeudellisen tutkimuksen esikuvaksi. Valtiosäännön käsitelainopillinen tulkinta korvasi aikaisemman valtio-opillisen tarkastelutavan, jossa politiikka oli ymmärretty normatiivisena tieteenä siitä, miten valtiota tuli hallita. Varhaisessa käsitelainopissa oikeussystematiikka rakennettiin apriorisille oikeuskäsitteille. Näiden käsitteiden ymmärrettiin ilmaisevan oikeusilmiöiden välttämättömän sisällön, substanssin.

Käsitelainopin metodin Suomessa esitelleen Hermansonin mukaan positiivisen oikeuden tieteelliselle käsittelylle on ominaista oikeuskäsitteiden selvittäminen ja niiden analyysi sekä oikeuslauseiden johtaminen käsitteistä. Oikeudelliset instituutit tuli tällä tavoin järjestää osaksi voimassa olevan oikeuden järjestelmää. Juridisen konstruktion mallina oli siviilioikeuden metodi, joka nähtiin olennaisesti kehittyneempänä kuin valtio-oikeuden metodi, johon sekoittui ei-juridista ainesta, kuten valtio-opillista ajattelua ja oikeusfilosofiaa. Oikeudellinen käsitejärjestelmä oli luonteeltaan yleinen ja välttämätön, kansallisella tasolla erityistä esimerkiksi valtiosäännössä oli vain se tapa, jolla yleisiä oikeuskäsitteitä on käytetty ja jolla ne ovat yhteydessä toisiinsa.<sup>16</sup>

Oikeuskäsitteiden analyysin kautta voitiin myös tulla yleisempiin käsitteisiin, joiden välillä oli looginen yhteys. Oikeuskäsitteiden muodostaman järjestelmän merkittävä etu oli siinä, että lakimiehellä oli väline johtaa lainsäädännössä vahvistetuista oikeuslauseista toisia lauseita, joita ei ollut nimenomaisesti lausuttu, mutta jotka kuitenkin voitiin katsoa päteviksi, koska ne väistämättömästi seurasivat ensin mainituista oikeuslauseista. Käsitelainopillisella metodilla oli Hermansonin mukaan merkittäviä käytännöllisiä seurauksia, koska metodi johti oikeusfilosofisten ja poliittisten näkökohtien poissulkemiseen valtio-oikeudesta.<sup>17</sup>

Lakipositivistinen filosofis-yhteiskuntateoreettisten ainesten torjunta väistyi vähitellen. Käsitelainopin kotimaassa Saksassa valtio-opilliset kysymykset alkoivat 1890-luvulta lähtien saada itsenäistä merkitystä positivistisen valtio-oikeudellisen tarkastelun rinnalla. Syntyi ns. Allgemeine Staatslehre-traditio.<sup>18</sup> Keskeinen teoretikko oli Georg Jellinek, joka uudisti perin-

<sup>15</sup> Tuori 2002 s. 1298.

<sup>16</sup> Hermanson 1878–79 s. 2–6.

<sup>17</sup> Hermanson 1878–79 s. 496–498 ja 515.

<sup>18</sup> Palonen 1980 s. 29–45.

teistä saksalaista valtio-oppia. Tavoitteena oli luopua spekulatiivisista elementeistä valtio-opissa ja perustaa se todellisuudesta saatavalle tiedolle käsittelainopin aprioristen kategorioiden sijaan. Jellinekin valtio-opissa valtiota tarkastellaan kaksijakoisena ilmiönä: valtio on yhtäältä faktinen instituutio ja toisaalta juridinen kokonaisuus, oikeusjärjestys.<sup>19</sup>

Suomessa valtio-elämän faktisen puolen tutkimus alkoi 1920-luvulta lähtien näyttäytyä myös juridiikan kannalta hyödyllisenä. Saksassa tapahtuneen opillisen kehityksen ohella vaikutusta oli sillä, että valtio-opillinen tutkimus vakiintui yliopistollisena tutkimus- ja opetusalan. Yleisen valtio-opin professuuri perustettiin Helsingin yliopistoon vuonna 1923.<sup>20</sup> Valtio-oikeudellinen tutkimus sai rinnalleen tosiasialliseen valtioelämään huomionsa kiinnostavan tieteenalan, joka ei enää edustanut puhdasta valtiofilosofista spekulatiota. Tämä herätti kiinnostusta myös valtio-oikeuden tutkijoissa.

Valtiosääntö- ja kansainvälisen oikeuden professori Rafael Erich esitti näkemyksensä yleisen valtio-opin ja valtio-oikeuden suhteesta vuonna 1924 julkaistussa artikkelissaan. Erichin käsitys valtio-opin ja valtio-oikeuden suhteesta noudatteli Allgemeine Staatslehre -tradition tuolloista kehitysvaihetta, eritoten Georg Jellinekin ajattelua. Erichin mukaan yleinen valtio-oppi käsittelee valtiota yhteiskunnallisena elinmuotona, valtio-oikeus oikeudellisena säännöstönä. Molemmat aineet ovat kuitenkin toisiaan varsin lähellä, eikä valtion oikeusjärjestystä tutkiva voi jättää huomiotta valtion sosiaalista puolta. Välinpitämätön suhtautuminen valtio-oppiin johtaa valtio-oikeudellisen tutkimuksen yksipuolisuuteen. Valtio-oikeuden tulee saada valtio-opilta hedelmöittäviä vaikutuksia. Nämä tutkimushaarat ovat niin läheisessä yhteydessä, että ne voivat näyttää sulautuvan toisiinsa.<sup>21</sup> Erichin näkemyksissä on vaikeaa nähdä enää jälkiä käsittelainopin negatiivisesta puolesta eli ulkojuridisen aineksen torjumisesta.

Valtioneoreettisen keskustelun tärkein forum 1930-luvun puolivälin jälkeen oli Yrjö Ruudun ympärille muotoutunut Valtiotieteellinen yhdistys, jonka kautta nimenomaan Allgemeine Staatslehre -tradition myöhempi kehitys välittyi Suomeen. Julkisoikeuden tutkijoista merkittävä osa osallistui yhdistyksen toimintaan, mikä osoittaa avointa kiinnostusta valtio-opillisiin kysymyksiin. Oikeustieteilijöistä olivat yhdistyksessä mukana Merikoski, Kaarlo Kaira, Otto Brusiin, Paavo Kastari, Rafael Erich ja Urho Kekkonen. Merikoski oli myös yhdistyksen hallituksessa.<sup>22</sup> Valtiotieteel-

---

<sup>19</sup> Jellinekistä *Tolonen* 1989 s. 98–101 ja *Palonen* 1980 s. 45–49.

<sup>20</sup> Professuurin perustamisesta *Palonen* 1983, passim.

<sup>21</sup> *Erich* 1924 s. 187.

<sup>22</sup> Valtiotieteellisestä yhdistyksestä *Paakkunainen* 1985 s. 28–45 ja 78–88.

lisen yhdistyksen ympärille keräytyneet julkisoikeuden tutkijat olivat avaa-  
massa ovia valtioteoreettiselle pohdinnalle myös juridiikan piirissä. Val-  
tio-opillinen aines löysi tiensä myös heidän tutkimuksiinsa, joskin vaihte-  
levassa määrin. Valtio-opillisen keskustelun vaikutus tuli selkeästi esiin  
Kastarin vuonna 1940 julkaistussa väitöskirjassa eduskunnan hajotukses-  
ta. Toisaalta teoksessa tulivat esiin ne ongelmat, joita nähtiin liittyvän val-  
tio-opillisen aineiston käyttöön lainopillisessa tulkinnassa.<sup>23</sup>

Kastarin valtio-opillinen painotus rakentui jo 1930-luvulla virinneelle  
valtio-opilliselle tutkimukselle, joka osaltaan oli avannut linjaa valtio-  
sääntötutkimukselle Suomessa. Kastari sanoutui selkeästi irti käsitelai-  
nopillisesta ajattelusta. Kastari totesi, ettei eduskunnan hajoitus Suo-  
men valtiosääntöön kuuluvana oikeussäännöstönä ole ylhäisten ja yleis-  
pätevien käsitteiden johdannainen.<sup>24</sup> Vastaväittäjänä olleen Kairan mu-  
kaan valtio-opillisen aineksien osuus oli teoksessa paikoin liiallinen.  
Kaira moitti Kastaria siitä, että tämä tekee oikeustodellisuudelle väki-  
valtaa pyrkiessään harmoniseen aukottomaan systeemiin ja päättyy jopa  
loukkaamaan sitä sääntöä, ettei yleiskäsitteistä saa tehdä johtopäätöksiä  
oikeuden sisällykseen nähden.<sup>25</sup> Kairan kommentteista voidaan havaita,  
ettei konstruktiviseen metodiin, käsitteistä tehtyihin johtopäätöksiin  
suhtauduttu 1930-luvulla julkisoikeudessa hyväksyvästi.

Valtio-oikeuden kohdalla ei ole perusteltua puhua 1930-luvulla käsitelain-  
opista enää samassa merkityksessä kuin esimerkiksi Hermansonin koh-  
dalla. Valtio-opin ja julkisoikeuden tutkimus nähtiin läheisessä yhteydes-  
sä toisiinsa, vaikkei lainopillisen tutkimuksen perinteisestä paradigmasta  
luovuttukaan. Valtio-opillinen tutkimus antoi taustaa ja perspektiivejä myös  
lainopilliselle tutkimukselle. Kastarin väitöskirjasta käyty keskustelu hei-  
jastaa enemmänkin julkisoikeudellisen tutkimuksen sidonnaisuutta vallit-  
sevaan poliittiseen käytäntöön kuin perinteisen käsitelainopillisen doktriin-  
in vaikutusta. Paakkunainen on Kastarin väitöskirjasta käydyn polemii-  
kin perusteella päätenyt käsitykseen, ettei juristeilla ollut yhtenäistä ja  
merkittävää arkikielestä poikkeavaa politiikka- tai valtiokonseptiota. Oi-  
keustieteellinen legalismi ja aikaisempaan käytäntöön palautuva tulkinta-  
perinne suojautui poliittisilta momenteilta, vaihtoehdoilta ja yllätykselli-  
syydeltä ja valitsi tarkoituksenmukaisesti sitoumuksensa ja argumenttinsa  
poliittisen todellisuuden kontekstista ja historiasta.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Kastarin väitöskirjasta käydystä keskustelusta ks. *Jyränki* 1999 s. 163–168.

<sup>24</sup> *Kastari* 1940 s. 54–57.

<sup>25</sup> *Kaira* 1941 s. 456–458.

<sup>26</sup> *Paakkunainen* 1985 s. 84–88.

## 2.2 Merikosken metodologisista käsityksistä

Merikoski käsitteli lainopin tehtäviä ja metodeja vain muutamassa kirjoituksessa. Kiintoisimmat ovat vuonna 1946 pidetty esitelmä ”Lakimieskasvatuksen päämäärät ja valinta lakimiesuralle” sekä vuonna 1973 julkaistu kirjoitus ”Jäähvyäiset opetukselle”. Merikosken mukaan oikeustiede pyrkii kaikin tavoin valaisemaan oikeutta yleensä, sen olemusta, kehitystä ja päämääriä. Oikeustiede ei ole vain voimassa olevien lakien kommentointia, vaan oikeudellisten ilmiöiden moninaisuudesta oikeustiede koettaa löytää johtavat ajatukset muodostaen sitä varten käsitteitä ja liittäen ne yhteen yhtenäiseksi järjestelmäksi. Lainopillisten käsitteiden kautta tuotettua yleisten oppien järjestelmää Merikoski kutsui käsitelainopiksi laittaen sanan kuitenkin samalla lainausmerkkeihin: ”Hyvällä syyllä voidaan sanoa, että tämä ’käsitelainoppi’ antaa lakimiehelle heitä lakimiehinä luonnehtivan tiedollisen sivistyksen.”<sup>27</sup> Vuosikymmeniä myöhemmin Merikoski palasi samaan teemaan puhuen edelleen epämuodikkaasti käsitelainopista. Verrattaessa tätä Merikosken vuonna 1973 julkaistua tekstiä tärkein ero aikaisempiin näkemyksiin on lainopin ja käsitteiden käytön käytännöllisyyden korostamisessa:<sup>28</sup>

”Käsitteitä käytettäessä ei koskaan saa unohtaa sitä, että ne on luotu palvelemaan elämän käytännöllisiä tarkoituksia. Ne eivät saa muodostua juridisen ajatusvoimistelun välineiksi. Ne ovat olemassa, lyhyesti sanoen, sitä varten, että niiden avulla saavutettaisiin järjellisiä ja käytännöllisen elämän tarpeisiin soveltuvia tuloksia loukkaamatta oikeusvarmuuden edellyttämää yhdenmukaisuuden vaatimusta.”

Ei ole ehkä perusteetonta olettaa, että Merikosken myöhemmän lainopillisen ajattelun realistisessa ja pragmaattisesti orientoituneessa perusvireessä on vaikutteita amerikkalaisesta oikeus- ja yhteiskuntatieteestä. Amerikkalaisesta lakimieskoulutuksesta Merikoski katsoi saatavan voimakasta tukea sille ajatukselle, että opetuksessa oli luento-opetuksen ohella syytä tehostaa oikeustapausharjoitusten käytännöllistä ja elämänläheistä linjaa.<sup>29</sup> Muutos näkyy myös suhtautumisessaan oikeuskäytäntöön, jota Merikoski jo 1950-luvun alussa piti ensiarvoisen tärkeänä aineistona, jonka tutkiminen merkittävällä tavalla syvensi ja monipuolisti lainopillista tutkimusta.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Merikoski 1946a s. 388.

<sup>28</sup> Merikoski 1973 s. 246.

<sup>29</sup> Merikoski 1951 s. 700.

<sup>30</sup> Merikoski 1951 s. 145. Ennakkopäätösten käytöstä Merikosken väitöskirjassa ks. *Suiviranta* 1986 s. 443–445.

Merikoski ei edustanut käsitelainopillista suuntaa samassa mielessä kuin Hermanson tai Ståhlberg. Käsitelainopin perinteisimmässä muodossa käsitteenmuodostus oli lähtökohtaisesti apriorista, pyrittiin löytämään sellaiset yleiset oikeuskäsitteet, joista voitaisiin oikeusjärjestyksen sisältö loogisesti johtamaan. Merikoski painotti nimenomaan käsitteiden merkitystä oikeudellisen systematiikan ja tieteellisen ajattelun kannalta. Käsitteellisyys on oikeudellisessa ajattelussa välttämätöntä, eikä käsitteiden asemasta lainopissa puhuminen sinänsä merkitse, että kyse on substanssi-juridiikasta siinä merkityksessä, jossa analyttinen oikeustiede suuntauksesta puhui. Systemaattisessa mielessä käsitteet ovat välttämättömiä. Käsitteet tuli rakentaa todellisuutta koskevan tiedon varaan Jellinekin tapaan lähtien ajatuksesta, että valtiollisten ilmiöiden kaksinaisluonne, joka ilmenee yhtäältä faktisina instituutioina ja toisaalta oikeusjärjestyksenä. Julkisoikeuden ja valtio-opin rinnakkaiselo heijasti käytännön tasolla valtiollisten ilmiöiden kaksinaisluonnetta. Oikeudellisilla käsitteillä ymmärrettiin olevan paitsi sidonnaisuus oikeusjärjestykseen myös suhde valtioon elämän reaalikäytäntöihin, joita oikeusjärjestys säänteli.

Merikoski suhtautui Erichin tapaan myönteisesti valtio-opilliseen, erityisesti hallinto-opilliseen tutkimukseen. Merikosken mukaan hallinto-oikeustieteen ja hallinto-opin tutkimusalat lankeavat osittain yhteen, kuten valtiosääntö-oikeuden ja valtio-opin tutkimusalat. Hallinto-oppi soveltuu hyvin kytkettäväksi hallinto-oikeudellisen tutkimuksen kanssa. Hallinto-opin ja hallinto-oikeustieteen metodi ja päämäärät ovat oleellisesti erilaiset, mutta näiden tutkimussuuntien läheisestä yhteydestä hyötyivät molemmat alat. Hallinto-opin tehtävänä on Merikosken mukaan antaa yleisluontoinen selittävä esitys hallintokoneiston toiminnasta koettaen samalla tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia silmällä pitäen selvittää niitä syitä, jotka puoltavat tai vastustavat julkisen yhdiskunnan puuttumista asioihin kullakin alalla. Hallinto-oppi tutkii myös sitä, mitkä menettelytavat ja keinot soveltuvat parhaiten julkisten yhdiskuntien toiminnassa käytettäväksi. Hallinto-opillisilla näkökohdilla on Merikosken mukaan erityistä merkitystä hallinto-organisaation kehittämisessä ja uudelleenmuotoilussa, jolloin vanhat organisaatiomuodot, menettelytavat ja kaavat eivät kelpaa, vaan on luotava jotain uutta.<sup>31</sup>

Merikosken väitöskirjassa yhdistymisvapaudesta valtio- ja hallinto-opillisella aineksella ei ollut samanlaista asemaa kuin esimerkiksi Kekkonen väitöskirjassa puhumattakaan Brusiinin tai Kastarin väitöskirjoista. Merikosken väitöskirja edustaakin tässä mielessä varsin perinteistä hallinto-

<sup>31</sup> Merikoski 1944, passim.

oikeudellista linjaa. Toisaalta väitöskirjasta tulee oikeustapausten kautta esille myös se, että aihe oli ollut 1930-luvun alkupuolella poliittisesti ajan-kohtainen. Aiheen poliittinen herkkyyks saattaa osaltaan selittää käsittely-tavan vahvan lainopillisuuden.<sup>32</sup> Hallinto-opillinen problematiikka tulee vahvimmin esille vasta Merikosken virkaanastujaisluennossa 1941 ja sen jälkeisessä artikkelituotannossa, erityisesti kirjoituksessa ”Hallinto-opil-lisen tutkimuksen kehittämisestä” (1944).

Merikosken kiinnostus hallinto-oppiin oli varsin varhaista myös poh-joismaisessa katsannossa, ja hän oli ensimmäisiä, jotka esimerkiksi Nor-disk Administrativt Tidskrift -julkaisussa tarkastelivat hallinto-opillisen tutkimuksen kysymyksiä. Merikoski julkaisi edellä mainitun kirjoituksen-sa siinä jo vuonna 1943. Vasta 1950-luvulla alkoi kyseisessä lehdessä il-mestyä hallinto-oppia koskevia kirjoituksia. Taustalla oli amerikkalaisen hallintotieteen vaikutus.<sup>33</sup> Myös Merikoski tarkoitti hallinto-opilla USA:ssa 1900-luvun ensimmäisinä vuosikymmeninä syntynyttä Public Administra-tion -tieteenalaa.<sup>34</sup> Merikoski oli myös laajemmin kiinnostunut Yhdysval-tain oikeusoloista, joihin hän tutustui lähemmin käydessään Yhdysvallois-sa opintomatalla 1950-luvun alussa. Tämän matkan tiimoilta Merikoski julkaisi kaksi artikkelia, toisen common law -järjestelmästä ja toisen laki-mieskoulutuksesta Yhdysvalloissa.<sup>35</sup>

Esimerkkinä Merikosken suhtautumisesta oikeudellisiin käsitteisiin voidaan tarkastella subjektiivisen julkisen oikeuden käsitettä. Merikoski oli puolustanut väitöskirjassaan perinteiseen saksalaiseen doktriiniin pe-rustuvaa käsitystä, jonka mukaan subjektiivisesta oikeudesta voidaan pu-hua vain, jos subjektilla on mahdollisuus omissa nimissään toteuttaa oi-keus. Merikoski kirjoitti: ”Lainsäännöksestä johtuu yksilölle subjektiivinen oikeus silloin, kun säännöksen varsinaisena tarkoituksena on suojata yksilöä ja kun hänellä on k.o. säännökseen perustuvan vaatimuksen to-teuttamiseksi on oikeuskeinoja käytettävänä.”<sup>36</sup> Sodan jälkeen ilmesty-neissä Rytkölän ja Ahteen väitöskirjoissa sen sijaan nojaututtiin toiseen,

---

<sup>32</sup> Merikoskesta yhdistysoikeuden tutkijana ks. *Halila, Heikki* 1993 s. 165–171.

<sup>33</sup> Esimerkkinä mainittakoon Poul Meyerin kirjoitus hallinto-opista tieteenalana. *Meyer* 1953, passim.

<sup>34</sup> Vartolan mukaan kysymykset, jotka Merikoski esittää keskeisimpinä hallinto-opillisel-le tutkimukselle, ovat suoraan peräisin teoreettiselta suuntaukselta, jota on kutsuttu klassi-seksi hallintoteoriaksi. Sen keskeiset edustajat olivat 1930-luvulla Lyndall Urwick ja Luth-er Gulick. *Vartola* 1977 s. 46.

<sup>35</sup> *Merikoski* 1951, passim ja 1952b, passim.

<sup>36</sup> *Merikoski* 1935 s. 43–44. Samaa käsitystä edusti myös Kekkonen, ks. *Kekkonen* 1936 s. 9–18.



myös saksalaiseen kirjallisuuteen perustuvaan käsitykseen subjektiivisesta julkisesta oikeudesta, jonka mukaan oikeuskeinojen käyttömahdollisuutta ei voida pitää subjektiivisen julkisen oikeuden olemassaolon edellytyksenä eikä sen käsitetunnusmerkistöön kuuluvana. Mahdollisuus oikeuskeinojen käyttöön on muodollisoikeudellinen seuraus subjektiivisen julkisoi-  
keuden olemassaolosta.<sup>37</sup>

Merikoski ei hyväksynyt Rytköjän ja Ahteen käsitystä subjektiivisesta julkisesta oikeudesta. Subjektiivinen julkinen oikeus on Merikosken mukaan riippuvainen voimassa olevan oikeuden normistosta, erityisesti muutoksenhakusäännöstöstä. Ongelmana on se, ”mitä merkitystä on oikeudella vaatia jotakin, ellei vaatimus ole oikeuskeinoin toteutettavissa”. Subjektiivinen julkinen oikeus on Merikosken käsityksen mukaan olemassa silloin, kun ensinnäkin oikeussääntö on luonteeltaan pakottava eli se sulkee pois vapaan harkinnan mahdollisuuden, toiseksi oikeussäännön on tarkoitettava yksilöintressin eikä ainoastaan yleisen intressin tyydyttämistä ja kolmanneksi oikeussääntöön perustuvan vaatimuksen tulee olla oikeuskeinoin toteutettavissa.<sup>38</sup> Merikosken sodan jälkeen esittämää käsitystä subjektiivisista julkisista oikeuksista ei ole syytä samaistaa hänen väitöskirjassaan esittämään käsitelmää, koska Merikosken sodanjälkeisessä ajattelussa kysymys oikeussuojakeinojen merkityksestä hallinto-oikeudessa sai aivan uudenlaisen aseman.

Oikeuskeinojen merkityksen painottaminen oli johdonmukaista Merikosken hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmää koskevien perusajatus-ten kannalta. Kysymys oikeussuojan toteuttamisesta saa Merikosken tuotannossa hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmää koskevan tutkimuksen myötä keskeisen roolin. Subjektiivisten oikeuksien tarkastelussa voidaan nähdä samankaltaisia piirteitä common law'n kanssa. Pragmaattisessa common law -perinteessä subjektiiviset oikeudet seuraavat oikeussuojakeinoja. Subjektiivisia oikeuksia koskeva lähestymistapa tuo Merikosken suomalaisessa oikeustieteessä lähemmäksi analyttistä siviilioikeutta, joka subjektiivisten oikeuksien analyysissä erotti reaktiomahdollisuuden yhdeksi osatekijäksi. Merikosken lähestymistapaa voidaan pitää kuitenkin perustaltaan pikemminkin pragmaattisena kuin varsinaisesti analyttisena.

Merikosken keskeinen haaste tutkijana oli se, miten vuosisadan alkupuolella vakiintunut hallinto-oikeudellinen käsitteistö ja periaatteet sovel-

<sup>37</sup> Rytkölä 1948 s. 69–76; Ahtee 1950 s. 112.

<sup>38</sup> Merikoski 1951 s. 148; Merikoski esitti asiallisesti samat näkökohdat jo Rytköjän väitöskirjan johdosta ks. Merikoski 1948 s. 470–471.

lettiin sota-ajan jälkeiseen yhteiskuntaan. Merikosken hallinto-oikeudelliset oppikirjat nojautuivat ensimmäisen painoksen alkusanojen mukaan varsin läheisesti Erichin ja Ståhlbergin teoksiin. Doktriini nojautui monelta osin 1800-luvun lopun saksalaiseen hallinto-oikeuteen. Oppikirjatradition jatkuvuudesta ei pidä tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä, koska ne oikeudelliset käytännöt, joita normisto ja käsitteistö koskivat, olivat täysin muuttuneet. Holopainen on todennut, että Merikoski käytti saksalaisesta, nykypäivän näkökulmasta vanhentuneesta oikeustieteestä peräisin olevia käsitteitä käsitystensä viitekehyksinä, mutta otti monissa tulkinnoissaan huomioon yhteiskunnalliset vaatimukset, olojen muuttumisen ja käytännön tarpeet.<sup>39</sup> Ståhlberg ja Merikoski kirjoittivat hallinto-oikeutta osin samoin käsittein, mutta hallinto ja yhteiskunta, johon nuo käsitteet viittaavat ovat täysin erilaiset. Kun kysymykset, joihin samoilla käsitteillä vastataan, ovat eri kysymyksiä, niin myös käsitteet muuttuvat.

### 3 HALLINTOVALTIO JA HALLINNON TEHOKKUUS

#### 3.1 Oikeusvaltio/hallintovaltio-problematiikka

Merikosken virkaanastujaisesityksen aiheena oli hallinnon mukauttaminen sota-ajan oloihin. Siinä Merikoski erittelee hallinnon sääntelylle asetettavia vaatimuksia kriisioloissa. Esityksen teoreettinen kivijalka on oikeusvalltion ja hallintovaltion erottaminen sekä siihen liittyvä oikeusvarmuuden ja hallinnon tehokkuuden vaatimusten erilaisuus näissä valtiotyypeissä. Käsitteillä oikeusvaltio/hallintovaltio ja oikeusturva/tehokkuus on paitsi hallinto-oikeudellinen myös hallinto-opillinen sisältö; molemmat käsitteparit viittaavat sekä normatiiviseen että reaaliseen ilmiöön.

Kysymys oikeusvarmuuden ja tehokkuuden merkityksestä hallinnossa on Merikosken hallinto-oikeudellisen ajattelun ydin, joka säilyi läpi hänen tuotantonsa.<sup>40</sup> Virkaanastujaisesityksessä tämä problematiikka saa ensimmäisen muotoilunsa. Oikeusvalltion ja hallintovaltion käsitteiden osalta Merikoski seurasi Frede Castbergin vuonna 1933 julkaisemaa esitystä ”Retsstat – förvaltningsstat”, mihin Merikoski oli viitannut jo teoksessaan valtionapujärjestelmästä (1938).<sup>41</sup> Castbergin esitys pyrkii ulkokohtais-

---

<sup>39</sup> Holopainen 1982 s. 93.

<sup>40</sup> Halila, Leena 2000 s. 63.

<sup>41</sup> Merikoski 1938 s. 36.

ti tarkastellen hahmottamaan tietynlaisten valtioiden ideaalityyppien keskeisiä rakennepiirteitä. Castbergin tarkastelutapa on pikemminkin valtiopillinen kuin juridinen.

Castberg erotti oikeusvaltio- ja hallintovaltiokäsitteet hallinto-oikeudellisen tekniikan tasolla. Oikeusvaltioaate vaatii, että jokaisella täytäntöönpanovallan ja virkamiehen toimella tulee olla perusta muodollisessa laissa eli päätöksessä, johon kansan valitsema valtioelin on osallistunut. Hallintovaltio puolestaan on valtio, jossa täytäntöönpanovalta ja hallintoelimet itse voivat luoda sen oikeuden, joka antaa niille toimivallan puuttua kansalaisten elämään. Valtio voi olla hallintovaltio tätäkin radikaalimmalla tavalla nimittäin niin, että hallintoviranomaisia koskevat toimivaltanormit antavat laajan liikkumatilan vapaalle harkinnalle käytettäessä toimivaltaa yksittäistapauksessa. Tyypillinen hallintovaltio Castbergin mukaan on sellainen, jossa kompetenssinormit antavat hallintoviranomaisille kaiken mahdollisen vapauden julkisen vallan käytössä ja siten siirtävät mahdollisimman paljon vapaan harkinnan piiriin. Oikeusvaltio ja hallintovaltio ovat Castbergin esityksessä ideaalityyppejä, koska hän itsekin toteaa, ettei näitä valtorakenteita ole missään täysin toteutettu. Hallintovaltiolle tyypillistä vapaata harkintavallaa Castberg pitää kuitenkin modernille valtiolle luonteenaomaisena.<sup>42</sup>

Oikeusvaltio/hallintovaltio-problematiikalla ei ollut vain teoreettista merkitystä, vaan hallintovaltiollinen kehitys oli ollut yleistä koko 1930-luvun, äärimmillään totalitaarisissa valtioissa, Saksassa, Italiassa ja Venäjällä. Tämän kehityksen piirteitä oli myös merkittävästi havaittavissa demokraattisissa valtioissa. Hallintovaltiolliseen toimintatapaan liittyi myös Merikosken oma hallinnollinen kokemus, joka oli pääosin peräisin sotilashallinnosta. Sotilashallinnossa painotus on perinteisesti ollut nimenomaan tehokkuusvaatimuksessa ja autoritaarisessa kurinpidossa.

Hallinnollisen kokemuksensa Merikoski keräsi toimimalla 1930-luvulla useita vuosia sotavoimien esikunnassa ja toimitti tässä tehtävässä mm. kahdessa osassa ilmestyneen puolustusvoimien käsikirjan, joka oli puolustuslaitosta koskevan säännösten kooste. Merikosken ensimmäinen itsenäinen teos on asevelvollisuuslain säädännön kommentaari. Sotilashallinnon palveluksessa Merikoski toimi vielä tultuaan nimitetyksi professoriksi. Vuosina 1941–1944 Merikoski oli Itä-Karjalan sotilashallintokomentajan lainopillisen avustajan tehtävässä, missä tehtävässä hän tutustui myös saksalaiseen miehityshallintoon.<sup>43</sup> Miehitettyjen alueiden

<sup>42</sup> *Castberg* 1933 s. 124–126.

<sup>43</sup> *Laine* 1982 s. 23–24, 68, 121. Merikosken osallistuminen Itä-Karjalan hallintoon ei ollut sattumaa. Hän oli viettänyt kouluvuotensa Sortavalassa, jossa hänen isänsä Kaarlo Me-

hallinnon organisointia Merikoski käsitteli sota-aikana julkaisemassaan artikkelissa. Siinä Itä-Karjalan hallinnon toimintaa verrataan saksalaisten miehityshallintoon Itä-Euroopassa.<sup>44</sup> Sotilashallinto, jossa Merikoski oli toiminut, oli ennen kaikkea tosiasiallista hallintoa ja vapaan harkintavallan läpituokema. Toisaalta sotavuodet merkitsivät hallinnon voimakasta laajenemista, poikkeusoloissa hallinnollinen ohjaus ja sääntely levisivät yli yhteiskunnan.

Merikoski oli tutustunut myös totalitaarisen valtion hallintoon vuonna 1936 opintomatalla Saksassa. Tuon matkan satoa oli seuraavana vuonna ilmestynyt artikkeli ”Uuden Saksan julkisen oikeuden erikoispiirteitä”, jossa Merikoski tarkasteli, miten kansallissosialistinen vallankumous oli uudistanut valtio-oikeuden ja erityisesti hallinto-oikeuden.<sup>45</sup> Kirjoitus on luonteeltaan lähinnä valtio-opillinen. Merikoski ei siinä vielä käytä jaottelua oikeusvaltioon ja hallintovaltioon. Merikosken kirjoituksen yleissävy on objektiivinen ja asiallinen, hän ei pyri varsinaisesti arvostelemaan kansallissosialistista julkisoikeutta, vaan korostaa niitä eroja, joita kansallissosialistisella ja liberaalilla valtiokäsityksellä on. Toisaalta Merikoski kytki kansallissosialistisen julkisoikeuden kiinteästi Saksassa tapahtuneisiin poliittisiin muutoksiin.

Saksan julkisoikeutta esitellessään Merikoski painotti sitä, että valtio- ja hallinto-oikeuden uudistustyöhön on kolmannessa valtakunnassa käyty käsiksi ”reippain ottein” ja että kyse on kansan ja valtion keskinäistä suhdetta sekä kansalaisten asemaa koskevien teorioiden perusteellisesta uudistamisesta. Merikoski selvittelee artikkelissaan pitkästi führer-doktriinia. Hän toteaa selkeästi, ettei liberaalinen käsitys yksilön oikeuksista ja vapauksista ole sovittavissa yhteen kansallissosialismin omaksuman johdattajaperiaatteen kanssa. Kansallissosialistinen valtiojärjestys ei hyväksy sellaista yksilön vapauspiiriä, jonka loukkaamattomuutta valtion olisi suojeltava toimiessaan tehtäviensä ja tarkoitustensa toteuttamiseksi. Hallinto saa tällaisessa järjestelmässä uuden merkityksen. Hallinto on valtion piirissä tapahtuvan yhteiselämän ohjailua ja muodostelua, jota erityinen

---

rikoski toimi koulun rehtorina. Väli rauhan aikana Merikoski oli lähestynyt piirejä, jotka olivat kiinnostuneet Karjalan kohtalosta. Merikoski oli myös mukana Vilho Helasen johtaman Nouseva Suomi -liikkeen toiminnassa. Aktiivisena heimoaateen ajajana tunnettu Helanen oli 1930-luvulla toiminut AKS:n puheenjohtajana, ja myöhemmin hän toimi Itä-Karjalan hallinnon sivistysosaston päällikkönä. Kaarlo Merikoskikin oli aktiivisesti mukana Itä-Karjalan sivistystyössä.

<sup>44</sup> Merikoski 1943, passim.

<sup>45</sup> Merikosken ja muiden suomalaisten julkisoikeuden tutkijoiden suhtautumisesta kansallissosialistiseen oikeusajatteluun Kangas 1987 s. 57–67.

tätä tarkoitusta varten olemassa oleva koneisto hoitaa kansan poliittisen johdon suunnitelman mukaisesti ja kansallissosialistisen oikeuskäsityksen hengessä.<sup>46</sup>

Uuden Saksan julkisoikeuden yksilön vapauspiiriä koskevilla havainnoilla on yhtymäkohta Merikosken virkaanastujaisesitelmään. Merikosken virkaanastujaisesitelmän lähtökohtana oli tunnettu lausuma ”aseitten puhuessa lait vaikenivat”. Tämän maksimiin eräs sovellutus on se, että kansalaisten oikeuksiin voidaan sodan aikana tehdä rajoituksia. Merikoski kirjoittaa:

”Mitä oikeuksia yksilöllä on valtiota kohtaan, ei ole yleisillä säännöillä täsmällisesti määrättävissä, vaan saattaa näiden oikeuksien piiri eri valtioissa ja samassakin valtiossa eri aikoina paljonkin vaihdella. Yksilön oikeuspiirin laajuutta eivät nim. määrää mitkään luontaisoikeudelliset säännöt, vaan alituisesti muuttuva valtion positiivinen oikeus. Yhteisenä piirteenä eri valtioiden oikeusjärjestyksille on kuitenkin se, että yksilölle säännöllisissä oloissa kuuluvia oikeuksia tarpeen mukaan supistetaan valtion joutuessa ulkoa- tai sisältäpäin uhkaavan vaaran alaiseksi tai kun tuollainen supistaminen muuten käy välttämättömäksi valtion turvaamiseksi.”

Sodan vuoksi tapahtuva yksilön oikeuksien rajoittaminen ei ole Merikosken mukaan väärin, vaikka kysymys on siitä, että vahvempi osapuoli eli valtio kajoaa heikomman eli yksilön oikeuksiin. Kansalaisten oikeuksien rajoittaminen ei sota-aikana ole mikään itsetarkoitus, se on ”seurauksena eli tuloksena valtion elintoimintojen intensiteetin lisääntymisestä”. Valtion toiminnan tehostuminen merkitsee samalla sen etääntymistä oikeusvaltiosta kohti hallintovaltiota.<sup>47</sup>

Kysymys yksilön vapauspiirin loukkaamattomuudesta ei ollut keskeinen erottava tekijä totalitaaristen ja demokraattisten valtioiden välillä, sillä Merikosken käsityksen mukaan myös demokraattisessa yhteiskunnassa yksilön oikeudet ja velvollisuudet ovat valtion määrättävissä. Tunnetussa artikkelissaan ”Kansalaisten perusoikeuksista” (1932) Merikoski omaksui käsityksen, jonka mukaan yksilön vapauspiiri muodostuu valtion itse rajoituksen kautta.<sup>48</sup> Merikosken ajattelun mukaan ero demokraattisten ja totalitaaristen valtioiden välillä voidaan tehdä sen perusteella, onko valtiollista valtaa käyttävälle taholle olemassa oikeudellista vastavoimaa. Demokratiassa tuon vastavoiman muodostaa parlamentti, totalitaarisissa

<sup>46</sup> Merikoski 1937, passim.

<sup>47</sup> Merikoski 1941 s. 721–724.

<sup>48</sup> Merikoski 1932, passim.

valtioissa ei vallankäytölle ole mitään oikeudellista rajoitusta. Merikoski ei siten samaistanut liberaalia valtiokäsitystä ja demokratiaa, vaan etään-tyminen liberalistisen valtiokäsityksen lähtökohdista oli ominaista hallin-tovaltiokehitykselle niin demokraattisissa kuin totalitaarisissa valtioissa.

### 3.2 Oikeusvarmuuden ja tehokkuuden vaatimukset hallinnossa

Oikeusvarmuus/tehokkuus -jaottelu kytkeytyi Merikosken ajattelussa myös hallinto-oikeuden ja hallinto-opin työnjakoon. Hallinto-opin alaan kuulu-vat tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuusnäkökohdat, ja hallinto-oikeuden tehtävänä on puolestaan oikeussääntöihin perustuvan oikeusvarmuuden systemaattinen tutkimus. Hallinto-oikeudellinen näkökulma hallinnon tut-kimuksessa on siten hallintotoiminnan tarkastelu oikeusvarmuuden vaati-muksen kannalta. Oikeusvarmuus on tässä mielessä neutraalikäsite, jolla pyritään luonnehtimaan oikeudellisen sääntelyn ja erityisesti oikeussuoja-järjestelmän vaikutusta hallintotoimintaan. Kysymys hallinnon tehokkuus-vaatimuksen ja oikeusturvavaatimuksen välisestä tasapainosta on yksi hal-linto-opin ja hallinto-oikeudellisen sääntelyn keskeisimpiä ja tärkeimpiä.<sup>49</sup>

”Edellä sanotusta on jo käynyt selville, että oikeusturva- ja tehokkuus-vaatimuksen välillä vallitsee jatkuva keskinäinen kilpailu, tai tarkem-min sanoen, kilpailu ylivallasta, sillä tosiasiallisesti sovelletaan niitä pe-riaatteita käytännössä aina rinnakkain toinen toisensa kanssa. Sopivan tasapainon saavuttaminen niiden kesken on yksi hallinto-oikeudellisen lainsäädännön tärkeimmistä tehtävistä.”

Merikoski hylkäsi sellaisen oikeusvaltion määritelmän, joka edellyttää, että jokaisen yksilöön kohdistuvan hallintoviranomaisen toimenpiteen pitää nojautua säännöllisessä lainsäädäntöjärjestyksessä, kansanedustuslaitok-sen myötävaikutuksella syntyneen lain nimenomaiseen säännökseen. Täl-lainen oikeusvaltio kuolisi Merikosken mukaan ennen pitkää omaan kan-keuteensa. Käytäntöön paremmin soveltuvana määritelmää on laajennet-tava siten, että oikeusvaltiona voidaan pitää valtiota, jossa hallintoviran-omaisten toiminta on yleissäännösten sitoma. Hallintovaltiossa puolestaan viranomaiset eivät ole etukäteen vahvistettujen yleissäännösten sitomia, vaan toimivat kussakin tapauksessa vapaan harkintansa mukaan. Tällai-nen oikeusvaltio ei ole kuitenkaan käytännössä toteutettavissa, sillä ”pa-

---

<sup>49</sup> Merikoski 1946b s. 21–22. Kursivoinnit ja harvennukset poistettu.

kostakin on jätettävä joku määrä asioita viranomaisten ratkaistaviksi vapaan harkinnan mukaan. Valtio muodostuu oikeusvaltioksi tai hallintovaltioksi sen mukaan annetaanko etusija oikeusvarmuusperiaatteelle vai hallinnon tehokkuusvaatimuksen tyydyttämiselle”.<sup>50</sup>

Oikeusvarmuusperiaatteen Merikoski muotoilee seuraavasti: hallinto on järjestettävä sillä tavoin, että yksilöltä ei missään tapauksessa vaadita enempää kuin mihin hän voimassa olevan oikeuden mukaan on velvoitettu ja että hänelle taataan kaikkien niiden etujen nauttiminen, jotka hänelle lain mukaan kuuluvat. Merikosken oikeusvarmuuskäsite on siten aineellinen, koska se korostaa lain merkitystä hallintotoiminnan sisällön kannalta. Tästä huolimatta Merikoski korostaa oikeusvarmuuden muodollisen puolen merkitystä:

”Oikeusvarmuuden voimassapitäminen edellyttää yleensä melko pitkälle menevää muodollisuutta, tarkkaa muotojen noudattamista: ennenkuin yksilöltä voidaan mitään vaatia tai hänelle mitään myöntää, on hänen veloituksensa tai oikeutensa toteennäytettävä, tavallisesti määrättyjä asiakirjoja esittämällä. Hallinnon muodollisuus, jota arkikielessä usein nimitetään myös virkavaltaisuudeksi eli byrokraattisuudeksi, tarkoittaa siis oikeastaan parhaassa merkityksessään vain taata hallinnolle varmuuden, luotettavuuden ja kontinuiteetin. Mutta tarkka muotojen noudattaminen tekee hallintotoiminnan käytännössä jäykäksi ja hitaaksi ja johtaa siihen, että oikeusvaltiotyypin käy soveltumattomaksi silloin, kun hallintotoiminnan nopeutta on kiihdytettävä.”<sup>51</sup>

Leena Halilan mukaan oikeusturva-ajattelu nousi Merikoskella hallintolainkäytön perinteisen oikeusjärjestyksen ylläpitämistehtävän taustalta hallintovaltion tavoitteita tasapainottavassa merkityksessä.<sup>52</sup> Oikeusvarmuusperiaatteen menettelyllinen tulkinta painottaa hallintoa koskevien muodollisten menettelyvaatimusten ja muutoksenhakutekijöiden roolia. Oikeus-suojajärjestelmä saa oikeusvaltiossa Merikosken konseptiossa itse asiassa keskeisemmän tehtävän kuin hallinnollisen toiminnan lainsäädännöllinen ohjaaminen.

Kysymystä oikeusturvan ja tehokkuuden vaatimusten tasapainosta pohdittiin laajasti valtionhallinnon organisaation uudistamiskomiteassa, jonka jäsen Merikoski oli. Komitean periaatepohdinnat kulkivat hyvin pitkälle Merikosken käsityksiä seuraten, ja voidaan olettaa, että Merikoski hyväksyi myös ne ajatukset, joissa komitea kehitteli hänen perusajatuksiaan pidemmälle.

<sup>50</sup> Merikoski 1941 s. 724–726.

<sup>51</sup> Merikoski 1941 s. 726.

<sup>52</sup> Halila, Leena 2000 s. 67.

Komitean mukaan oikeusturvavaatimus ja tehokkuusvaatimus eivät ole keskenään ristiriitaisia. Käytännössä ilmenee vaikeuksia lähinnä siitä, että jotkin viranomaiset käsittävät tehtävänsä liian ahtaasti ja pyrkivät lähinnä määrällisesti mitattaviin tuloksiin. Komitea ei pitänyt tehokkuutta itsessään ole mitään arvona, vaan sen arvo on täysin riippuvainen niiden tavoitteiden arvosta, johon hallintoviranomaisen toiminta tähtää. Komitea lausui: ”Oikeusturva on toisin sanoen yksi niistä arvoista, joiden toteuttamiseksi ja ylläpitämiseksi valtion hallintoviranomaiset toimivat.” Viranomaisten toiminnan tuloksia arvosteltaessa on otettava huomioon paitsi määrälliset myös laadulliset tekijät, joihin kuuluu muun ohella oikeusturva ja sen takeet. ”Oikeusturva sisältyy näin ollen yhtenä tekijänä tehokkaaseen hallintoon.”<sup>53</sup>

Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietinnössä päädytään näkemykseen, joka korostaa oikeusturvaa itseisarvoisena tavoitteena. Tässä lähtökohdan uudelleenmäärittelyssä tulee esiin pohjoismaisen keskustelun vaikutus.<sup>54</sup> Oikeusturva muodostuu abstraktiksi ideaaliksi, jonka asemaan hallinnossa yleensä ei voida antaa edes vastausta. Komitea totesi itsekin:<sup>55</sup>

”Hallintotoiminnassa oikeusturvanäkökohdan merkitys vaihtelee suuressi toiminnan laadusta riippuen. Eräillä hallintotoiminnan aloilla, kuten verotuksessa, on oikeusturvanäkökohtaan kiinnitettävä erityistä huomiota, kun taas toisissa hallintotoimissa oikeusturvan tarve ei ole yhtä suuri tai siihen ei voida kiinnittää yhtä suurta huomiota. – – Mikä painavuus oikeusturvanäkökohdalla kussakin tapauksessa on muihin näkökohtiin verrattuna, on kysymys, johon ei voida antaa yleispätevää vastausta.”

Komitean abstrakti tapa käsitellä oikeusturvaa ilman sen eri osatekijöiden erottelua merkitsi sitä, että itse oikeusturvan toteuttaminen jäi vain erääksi näkökohdaksi, jota piti punnita kussakin tapauksessa erikseen. Itse asiassa

---

<sup>53</sup> Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö s. 11–12.

<sup>54</sup> Komitea viittasi Poul Meyerin kirjoitukseen ”Administrativ effektivitet” (1954). Komitean käsitys tehokkuuden ja oikeusturvan suhteesta ei kuitenkaan ole täysin yhtenevä Meyerin käsityksen kanssa. Meyer tarkoittaa oikeusturvalla yhtenä tekijänä tehokkuuskäsitteessä sitä, että oikeusturvan vaatimukset on otettava huomioon julkishallintoa koskevassa tehokkuuskäsitteessä. Oikeusturvan edellyttämät menettelyt voivat itsessään aiheuttaa kustannuksia ja vaivaa sekä kansalaisille että hallinnolle. Meyer käsittelee oikeusturvaa neutraalina tekijänä hallinnossa, josta voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia toiminnan tehokkuudelle. Hän ei sen sijaan määrittele oikeusturvaa positiivisena tavoitteena, johon hallintotoiminnassa tulee aina pyrkiä. Meyer 1954 s. 188–199.

<sup>55</sup> Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö s. 11–12.



komitea määritteli sen vain yhdeksi arvoksi, jota hallinnon tuli tehokkaasti toteuttaa, mutta oikeusturvalla ei ollut kuitenkaan muiden arvojen rinnalla korotettua asemaa. Toteamalla, etteivät tehokkuus ja oikeusturva olleet ristiriitaisia tavoitteita, komitea teki tilaa nimenomaan tehokkuuden painottamiselle.

Merikosken esittämiä oikeusvarmuuden ja tehokkuuden vaatimuksia voidaan normatiivisesti tarkastella paitsi oikeuspoliittisina maksiimeina myös eräänlaisina punnintaperiaatteina, joilla voi olla erilaisia painoarvoja yksittäisessä soveltamistilanteessa. Oikeusvarmuus ja tehokkuusvaatimusten kytkeytyminen osaksi Merikosken esittämää valtiotyypiajattelua osoittaa myös, että vaatimukset muodostavat osan modernin hallinnon perusrakennetta. Reaalisesti tehokkuusvaatimus ja oikeusvarmuus palautuvat hallinnon ja hallintolainkäytön institutionaaliseen erotteluun, jossa hallinnon vapaa toimintamahdollisuus edustaa tehokkuuden kannalta optimaalista rakennetta. Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä on oikeusvarmuuden ja oikeusturvan kannalta vastaavasti optimaalinen ja välttämättömän järjestelmä. Hallinto-oikeuden näkökulmana on tarkastella tässä asetelmassa nimenomaan oikeussuojajärjestelmän asemaa oikeusturvan takeena. Hallinto-opillinen kysymyksenasettelu on puolestaan viritetty tarkoituksenmukaisuuden toteuttamista silmällä pitäen.

## 4 HALLINNOLLINEN HARKINTAVALTA

### 4.1 Sidotun ja vapaan harkinnan ongelman ajankohtaistuminen

Sotien jälkeen Suomen oikeustieteessä tapahtuneen vapaan harkinnan käsitteen voimakkaan esiintulon adekvaatti selitysperusta on Mäenpään mukaan löydettävissä lainsäädännön ja hallintotoiminnan muuttuneesta suhteesta, jonka ensimmäiset osoitukset saatiin jo sota-ajan valtuuslainsäädännön yhteydessä. Hallintoelinten nähtiin soveltuvan joustavampina ja nopeampina paremmin yhteiskuntasuhteiden sääntelyyn kuin lainsäädäntöelinten. Valtiollisen sääntelyn lisääntyessä ja laajentuessa hallintoelinten merkitys valtiollisen sääntelyn aktiivisessa toteuttamisessa oli alkanut kasvaa. Merikosken vapaata harkintavaltaa koskevassa monografiassa on Mäenpään mukaan kyse siitä, että hallinto-oikeusteorian tasolla oli kyettävä selittämään ja legitimoimaan valtiollisen säätelyn ja hallintoelinten aseman muutos. Merikosken monografia vapaasta harkinnasta heijasti adek-

vaatisti tätä objektiivista kehitystä oikeustieteellisellä tasolla.<sup>56</sup> Vapaan harkinnan ongelman ajankohtaistuminen liittyy siten nimenomaan hallintovaltiolliseen kehitykseen. Vapaan harkinnan käsitteellä ei siten ole normatiivinen sisältö ainoastaan hallintolainkäyttäjärjestelmää koskevassa normistossa, vaan myös vallitsevassa hallintokäytännössä, jossa vapaa harkinta oli realiteetti ja hallintovaltiollisen kehityksen myötä myös entistä tärkeämpi elementti hallintotoiminnassa.

Keskustelua siitä, miten hallinto-oikeus voi vastata sodan jälkeisen hallintotoiminnan ongelmiin, käytiin poikkeuksellisen tiiviisti pohjoismaisten hallinto-oikeuden tutkijoiden kesken. Tässä yhteydessä voidaan viitata esimerkiksi norjalaisen Johs. Andenæsin käsityksiin, jotka hän esitti 19. Pohjoismaisessa Lakimieskokouksessa 1951. Andenæsin mukaan sosiaalinen hyvinvointivaltiokehitys on merkinnyt, että hallintoviranomaiset ovat saaneet suuremman mahdollisuuden säännellä ihmisten elämää. Tendenssi on ollut antaa viranomaisille vapaa asema julkisen vallan käytössä. Hallintoratkaisujen edellytyksiä ei ole määritelty laissa, vaan viranomaiset voivat toimia parhaan harkintansa mukaan edistääkseen toiminnan tavoitteita.<sup>57</sup> Samassa kokouksessa ruotsalainen Halvar Sundberg käytti puheenvuoron, jossa hän tarkasteli sitä, miten vanhan oikeusvaltiollisen hallinnon rinnalle on syntynyt täysin toisentyypinen hallinto. Tätä uutta hallintoa Sundberg kutsui kansalaisten elämää ja toimintaa ohjaavaksi sosialistiseksi hallinnoksi. Nämä kaksi hallintoa rakentuivat toisilleen vastakkaisille periaatteille. Hallinnon politisoitumisen Sundberg näki kehityksen luonteena piirteinä. Sekä lainsäädäntöä että hallintoa käytettiin välineenä poliittisten tavoitteiden ja valtapyrkimysten edistämiseen. Tämän kehityksen on tehnyt Sundbergin mukaan mahdolliseksi laajat toimivaltuudet ja vapaan harkinnan yhä laajempi käyttöala.<sup>58</sup>

Suomalaisessa keskustelussa kysymys tarkoituksenmukaisuusharkinnan alasta KHO:n ja valtioneuvoston välisenä toimivaltakysymyksenä ajankohtaistui 1940-luvun loppupuolella. Tematiikan kannalta keskeinen oli Auran vuonna 1950 julkaisema artikkeli ”Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja sen käyttämiseen valtuuttavat oikeussäännökset”. Kyse oli 15.12.1948 KHO:n juhlaistunnossa pidetystä esitelmästä eräin täydennyksin. Auran esityksen tavoitteita arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota hänen hieman myöhemmin Pohjoismaiden hallinnollisen liiton kokouksessa esittämäänsä kantaan, jonka mukaan Suomessa ongelmana se, meneekö korkein hal-

---

<sup>56</sup> *Mäenpää* 1979 s. 205–207.

<sup>57</sup> *Andenæs* 1952 s. 8.

<sup>58</sup> *Sundberg* 1952 s. 256–257.

linto-oikeus liian pitkälle vapaan harkinnan kontrollissa käsittelee vapaan harkinnan piiriin kuuluvia kysymyksiä laillisuuskysymyksinä.<sup>59</sup>

Auran mukaan sidotun ja vapaan harkinnan ero on siinä, onko olemassa yksi vai useampia ratkaisutapoja, jotka täyttävät laillisuuden vaatimukset. Sidotussa harkinnassa viranomaisen ratkaisun perusteena on se, mitä asiassa on pidettävä oikeuden mukaisena. Periaatteellisesti katsoen ainoastaan yksi ratkaisu täyttää laillisuuden vaatimukset. Vapaan harkinnan alalla ei sen sijaan ole oikeata ratkaisua. Todellisesta aidosta vapaasta harkinnasta on kysymys seuraavassa tilanteessa:<sup>60</sup>

”Kun hallintoviranomaiselle, jonka toimintaa asian laatuun katsoen ei ole voitu etukäteen sitoa riittävän täsmällisillä oikeusohjeilla, on oikeussäännöksellä myönnetty valta toimia sillä tavoin kuin se esiintyvässä tapauksessa itse harkitsee tarkoituksen mukaisuuden vaativan. Tähän harkintaan sisältyvä vapaus on siinä, että hallintoviranomaisella on mahdollisuus kahden tai useamman aineellisoikeudellisesti samanarvoisen ratkaisutavan välillä. Siitä tietenkin voidaan yksityisessä tapauksessa olla eri mieltä, mikä noista kysymykseen tulevista vaihtoehdoista on paras mahdollinen, mutta kukin niistä, periaatteellisesti katsoen, täyttää laillisuuden vaatimukset.”

Auran esitelmän pääosa käsitteli esimerkkitapauksia, joissa KHO oli joutunut ottamaan kantaa siihen, edellyttikö lainsäädäntö vapaan harkinnan käyttämistä. Valtaosa esimerkeistä liittyi erilaisiin lupiin. Esimerkkitilanteiden analysoinnissa Aura kiinnitti yleensä huomiota lähinnä toimivaltasäännöksen tarkoitukseen ja sanamuotoon sekä KHO:n tulkintakäytännön.

Ajatus sidotusta ja vapaasta harkintavallasta oli omaksuttu KHO:ta perustettaessa osaksi KHO:n ja valtioneuvoston välistä toimivallan jakoa. Aikaisemmin senaatin talousosasto oli käsitellyt myös hallinto-oikeudelliset valitusasiat eikä hallinnon ja hallintolainkäytön välillä ollut institutionaalisella tasolla eroa. KHO:n perustaminen merkitsi hallinnollisen muutoksenhaun ohjaamista ylimmässä asteessa tuomioistuimeen. Vuonna 1918 annetulla lailla KHO:sta jaettiin valitusasiat KHO:n ja hallituksen kesken. Lain 5 §:n mukaan jos valituksen katsotaan koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuudesta, on asia jätettävä hallituksen ratkaistavaksi. Lisäksi siinä säädetään, että jos asiassa on kyse myös siitä, onko päätös tai toi-

<sup>59</sup> *Aura* 1949 s. 271.

<sup>60</sup> *Aura* 1950 s. 10–11.

menpide lainvastainen, on KHO:n annettava siitä lausuntonsa, jota on pidettävä lopullisena.<sup>61</sup>

Vapaan ja sidotun harkinnan käsitteiden kytkemisessä KHOL 5 §:n säännöksiin ja sitä kautta muutoksenhakujärjestelmän rakenteisiin ilmenee jo 1920-luvulta alkanut suuntaus perustaa oikeussystemaattiset käsitteet oikeusjärjestykseen eikä käyttää sille vieraita käsitteitä. Harkintavallan käsitteellä oli kuitenkin jo tätä ennen laajempi reaalin sisällys eli hallintoelinten toimivallan tietynasteinen vapaus lainsäädännössä määritellyn toimivallan käyttämisessä. Hallinnollisen toimen tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden erottelun taustalla oli 1800-luvulla omaksuttu käsitys hallinnon lainalaisuudesta. Aikaisemmin hallinto oli nähty oikeusjärjestyksestä riippumattomaksi toiminnaksi, jossa ratkaisun tekvän viranomaisen harkinta oli vapaata, ja ratkaisun tekijä itse määritteli sen tavoitteen, mihin toiminnalla pyrittiin.

Hallinnon lainalaisuuden periaatteen omaksumisesta huolimatta hallinnon sääntely oikeusnormein oli 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa edelleen varsin rajoittunutta, mikä näkyy Ståhlbergin käsityksessä, jonka mukaan hallinto toisinaan on sidottua, toisinaan ei. Hallintotoiminnan ollessa sidottua toiminta on lain kautta on aivan tarkoin määrätty ja osoitettu. Vapaan harkintaoikeuden tulee puolestaan pysyä voimassa olevan oikeusjärjestyksen asettamissa rajoissa. Hallinnon lainalaisuuden vaatimuksen käytännön toteutumisessa Ståhlberg oli optimistinen. Hänen mukaansa eduskunta tulee olemaan yksilön oikeuspiiriin turvana sitä mukaa kuin oikeussääntöjen antaminen vakaantuu entistä enemmän eduskunnan myötävaikutuksella tehtäväksi. Toiseksi kun hallintotoiminta yhä enemmän järjestetään oikeussäännöillä, saavutetaan yhtäläisyyden etu, koska kaikkia on oikeussäännön mukaisesti kohdeltava samalla tavalla. Tällöin ”hallintoviranomaisen ehdonvaltaa menetellä oman harkintansa mukaan kussakin yksityistapauksessa, joka ehdonvalta helposti saattaa johtaa mielivaltaan, supistetaan entistä ahtaampiin rajoihin.” Oikeussääntöjen antamiseen liittyvä jatkuva kehitys toteuttaa siten yhä täydellisemmin oikeusvaltion vaatimuksia.<sup>62</sup>

Valtio-oikeuden esityksessään vuodelta 1925 Rafael Erich seuraa pitkälle Ståhlbergin käsityksiä. Merkittävä ero on kuitenkin siinä, että Erich ei käsittele vapaata harkintaa väistyvänä ongelmana, vaan näkee siinä hallinnon ytimen ja perustuksen. Toisaalta Erich tuo esiin vapaan harkinnan rajoituksia. Hän kirjoittaa:<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> KHOL:n 5 §:n säätämisestä *Kulla* 1980 s. 286–295.

<sup>62</sup> *Ståhlberg* 1913 s. 324.

<sup>63</sup> *Erich* 1925 s. 283 ja 420.

”Näissä lain puitteissa hallintoviranomaiselle on suotava melkoinen toimintavapaus, vapaus harkita omaa menettelyään elämässä esiintyvissä moninaisissa tapauksissa. Mutta tämä vapaa harkintakaan ei ole absoluuttisesti vapaata, vaan määrättyjen rajoitusten alainen. Niinpä hallintoviranomainen ei saa toimia mielivaltaisesti, ei esim. saa samanlaisissa tapauksissa toiselta kieltää sitä, minkä hän toiselle myöntää, sillä kansalaisten yhdenmukaisen kohtelun periaate on nykyajan valtiossa hallinnon ylimpänä ohjeena. Mutta hallintoon vaikuttavat huomattavasti myöskin vallalla olevat yhteiskunnalliset olot yleensä; varsinkin järjestyksenhoidon eli politiikan alalla havaitaan yleisten valtiollisten ja yhteiskunnallisten olojen vaikutusta.”

Vapaan ja sidotun harkinnan asema hallinnossa on erilainen kuin yleisessä lainkäytössä, minkä vuoksi myös hallintolainkäytön sidottu harkinta on erilaista kuin yleisen lainkäytön. Sidotulla ja vapaalla harkinnalla on erilainen merkitys hallinnossa ja lainkäytössä. Tämän toteaa jo Erich:<sup>64</sup>

” ’Vapaa harkinta’ lainkäytön alalla olemukseltaan pääasiallisesti on jotakin toista kuin hallinnolle ominainen ’vapaa harkinta’ . Edellisessä sen ensisijaisesti tulee olla oikeuden etsimistä, oikeusaatteen konkretisointia, jälkimmäisessä se on tarkoituksenmukaisuuden arviointia, jonka tosin tulee pysyä oikeuden puitteissa”

Hallinnollisessa vapaassa harkinnassa oli kysymys pikemminkin politiikan piiriin kuin oikeuden alaan kuuluvasta tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista. Erich tarkoitti poliittisella sellaista seikkaa ym., jonka oleellisesti määräävät valtiolliset tarkoituksenmukaisuussyyt eivätkä puhtaat oikeusperiaatteet.<sup>65</sup>

## 4.2 Merikosken käsitys sidotun ja vapaan harkinnan erosta hallinnossa

### 4.2.1 Harkintavallan asiallinen perusta

Sidotun ja vapaan hallintotoiminnan käsitteet kuvaavat Merikosken konseptiossa hallintotoiminnan ja oikeusnormien välistä suhdetta. Sidotusta hallintotoiminnasta on Merikosken mukaan kyse silloin, kun laki tai muu velvoittava ohje riittää osoittamaan, miten viranomaisen on kussakin esiintyvässä, asetetut tuntomerkit täyttävässä tapauksessa meneteltävä, minkä

<sup>64</sup> Erich 1925 s. 423.

<sup>65</sup> Erich 1924 s. 189–190.

päämäärien toteuttamiseksi viranomaisen on toimittava, miten sen on päätettävä ja tehtävä, miten sen on ratkaistava asia. Oikeusjärjestelmän antamissa puitteissa hallintoviranomaiset voivat käyttää vapaata harkintavalttaa. Tällöin hallintoviranomainen saa kussakin yksittäistapauksessa erikseen, yleissäännöksen sitomatta, ratkaista, minkä lähimpien päämäärien ja tarkoituksien toteuttamiselle on annettava etusija ja mitä keinoja on käytettävä niiden toteuttamiseksi.<sup>66</sup>

Merikosken mukaan erottelu sidottuun ja vapaaseen harkintaan on edellytyksenä sille, että oikeusturvaa voidaan hallinnossa kehittää täydellisemmäksi ilman että hallinnon tehokkuus eli hallintotoiminnan nopeus ja joustavuus kohtuuttomasti vähenevät. Perustana oli Merikosken vakaumus siitä, ettei hallintotoimintaa voida kokonaisuudessaan ja kaikilta osin säännellä oikeussäännöin.<sup>67</sup>

”Den kan ej bindas genom detaljerade specialbestämmelser och man kan ej heller finna några allmänna principer, som skulle ha den för rättsregler karaktäristiska nogrannheten eller vilkas tillämpningsområde vore så begränsat, att man kunde vänta sig att praxis skulle skänka dem en tillräcklig fasthet. Resultatet härav är ett sakläge, vars faktiska existens man ej på något håll torde vilja bestrida: för förvaltningsmyndigheterna kvarstår ofta vid fattandet av avgöranden ett sådant rörelseområde på vilket de ej kunna, även om de vilja, få tillräcklig ledning av rättsregler. Och om en förvaltningsmyndighet en gång ej kan stöda sig på rättsgrunder, kan dess verksamhet ej heller rättsligt kontrolleras.”

Oikeudellinen sidonnaisuus vaihtelee asioittain: on lähes täysin vapaata harkintaa ja hyvin vahvasti sidottua oikeudellista harkintaa. Merikoski totesi, että hallinto voi eri aloilla ja eri asioissa olla enemmän tai vähemmän sidottua tai vapaata. Tämä sidonnaisuus voi mennä niin pitkälle, että oikeussäännöillä on aivan tarkoin määrätty ratkaisujen sisältö jättämättä viranomaiselle mitään liikkumatilaa.<sup>68</sup> Merikoski kirjoitti vuonna 1952: ”Det är ytterligare skäl att i detta sammanhang framhålla, att gränsen mellan den ’bundna’ och den ’fria’ förvaltningsverksamheten ej är alldeles klar och skarp, lika litet som den är av statisk natur.” Merikosken mukaan kun on kyse arvoarvostelmista, sidotun harkinnan raja vapaaseen harkintaan voi käytännössä olla vaikea tehdä, mutta teoreettisesti on erottelu selvä.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Merikoski 1958 s. 1–3.

<sup>67</sup> Merikoski 1952a s. 271. Kursivointi poistettu.

<sup>68</sup> Merikoski 1958 s. 15.

<sup>69</sup> Merikoski 1952a s. 248.

Merikosken määritelmässä vapaan hallintotoiminnan luonne on korostetun teleologinen, kysymys on viranomaisten tavoitteellisesta toiminnasta. Merikosken käsitteistössä on mukana myös hallinto-opilliselle ajattelulle tyypillinen päämäärä/keino-erottelu. Merikosken vapaata harkintaa koskevan ajattelun taustalla ovat selkeästi hallinto-opin analyysit modernista rationaalisesta hallinnosta. Hallinnon aktiivisen luonteen korostaminen liittyy Merikosken konseptiossa myös oikeusvaltion ja hallintovaltion erotteluun. Tässä hän seuraa hyvin pitkälle Castbergin jalanjalkia. Sidotun ja vapaan harkinnan kohdalla ei ole kysymys harkinnan laatueroista, vaan oikeudellisen sidonnaisuuden ja hallinnollisen päätöksenteon reaalisesta suhteesta. Vaikka itse käsitteet voitaisiin määritellä teorian tasolla selkeästi, tosiasiallisesti hallinnon oikeudellinen sidonnaisuus vaihtelee sen mukaan, miten oikeusturvan ja tehokkuuden vaatimukset on käytännössä hallintoa järjestettäessä tasapainotettu. Vapaata harkintaa koskevassa monografiassa Merikoski nimenomaisesti viittasi siihen, että pyrkimykset vapaan harkintavallan oikeudellisten rajoitusten määräämiseksi sekä sidotun ja vapaaharkintaisen hallintotoiminnan välisen rajan täsmentämiseksi muodostavat osan hallinnon piirissä jatkuvasti käynnissä olevasta oikeus- suoja- ja tehokkuusvaatimusten yhteensovittamisesta.<sup>70</sup>

Ajatus oikeusturva- ja tehokkuusvaatimuksen tasapainosta eroaa selvästi ruotsalaisen Halvar Sundbergin ajattelusta, jossa oikeusturvavaatimus asetettiin ehdottomasti tehokkuusvaatimuksen edelle. Sundberg esitti käsityksensä muun muassa keskusteltaessa Castbergin esityksessä oikeusvaltiosta/hallintovaltiosta ja toisti sen myöhemmässä tuotannossaan. Sundberg suhtautuu hallintovaltiokehityksen erittäin kriittisesti. Oikeusvaltion idea on oikeusturvan idea. Jokaisessa tapauksessa periaatteellisesti vain yksi toimintatapa on oikea ja laillinen. Tässä ilmenee oikeusturvaperiaate hallinnossa. Oikeusturvan ylläpitäminen edellyttää hallintoviranomaisten toimintamahdollisuuksien merkittävää rajoittamista. Sundberg jatkaa: ”Det ligger i rättsstatens väsen, att rättsäkerhetskravet icke förty anses värt detta offer. Kravet på förvaltningens effektivitet måste i rättsstaten stå tillbaka för kravet på rättsäkerhet.”<sup>71</sup>

Oikeusturvan eri osatekijöistä Merikoski ei ollut valmis ulottamaan edes perusteluvelvollisuutta vapaaseen harkintaan, missä näkyy selkeästi hallinnon tehokkuusnäkökohtien vaikutus. Hänen mielestään monien vapaa- harkintaisten hallintopäätösten perusteluja ei voida vaatia jälkikäteen ilmaistavaksi, tai edellyttää, että ne olisi sisällytettävä itse päätökseen. Myös-

<sup>70</sup> Merikoski 1958 s. 1–3.

<sup>71</sup> Sundberg 1933, passim.

kään de lege ferenda Merikoski ei puoltanut perustelujen ilmaisemisvelvollisuuden laajentamista vapaassa hallintotoiminnassa. Tätä hän perusteli oikeusturva- ja tehokkuusnäkökohtien yhteensovittelulla, josta hallintopäätösten perustelujen ilmaisemisen järjestäminen on osa. Merikosken mukaan hallintoalamaisen kannalta katsoen olisi täysimittainen perusteluvollisuus erinomainen asia, mutta hallinnon tehokkuus voisi joutua siitä kärsimään. Perusteluvollisuuden laajentamisesta saatava hyöty voisi jäädä haittoja pienemmäksi.<sup>72</sup>

Verrattaessa Merikosken ja Ståhlbergin esitystä sidotun ja vapaan harkinnan probleemasta voidaan havaita, että heidän tematiikkansa on täysin erilainen. Ståhlbergillä harkintavallan oikeudellisten sidonnaisuuksien puuttuminen johtuu järjestelmän kehittymättömyydestä. Merikoski sen sijaan kirjoittaa aikana, jolloin oli osoittautunut, että vapaan harkinnan ongelma ei suinkaan ollut väistynyt, vaan sillä oli vankka ja pysyvä asema hallinnollisessa toiminnassa. Vapaata harkintavaltaa Merikoski piti yhteiskunnallisena realiteettina. Vuonna 1952 hän arvioi, että kehitys kulkisi siihen suuntaan, että sidotun hallinnon ala laajenisi vapaan harkintavallan kustannuksella. Tästä huolimatta ei ole ajateltavissa, että vapaa harkinta hallintotoiminnassa täysin katoaisi. Merikoski kirjoitti:<sup>73</sup>

”Till en genom allmänna stadganden helt reglerad förvaltning kan man aldrig komma. Det är omöjligt av många skäl. Livets alla otaliga variationer kunna ej ens med den mest livliga fantasi på förhand förutses så, att myndigheternas förhållande till dem kunde regleras genom detaljerade rättsregler. Allmänna principer, som entydigt skulle avgöra alla i praktiken förekommande fall av de mest mångskiftande slag, kunna icke heller framläggas. Och framför allt: det finns frågor, med avseende å vilka redan på grund av deras natur en fullständig bundenhet ej är genomförbar.”

Oikeusvaltiollisen julkisoikeuden oikeuspoliittinen tavoite saada kaikki hallintotoiminta yksityiskohtaisen oikeudellisen sääntelyn piiriin ei ollut toteutunut. Hallinnollisen toimivallan sääntelyn osalta oikeusvaltiokehitys oli vielä 1920- ja 1930-luvuilla hidasta, ja 1940-luvulla puolestaan päädyttiin poikkeusoloihin, joissa viranomaisten valtuudet olivat laajemat kuin milloinkaan aikaisemmin. Ajatus oikeusvaltiosta sellaisena, jossa viranomaisten valtuudet ja kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet olisivat tarkkaan säännellyt, ei ollut toteutunut. Virkaanastujaisluennossaan Merikoski katsoi, että tällainen oikeusvaltio kuolisi omaan kankeuteensa.

<sup>72</sup> Merikoski 1958 s. 141–144.

<sup>73</sup> Merikoski 1952a s. 261–262.



Merikoski sitoi vapaan harkinnan ilmiön sen faktiseen olemassaoloon. Vapaan harkinnan käsite on hallintotoiminnan kannalta kaksinaisuusluonteinen. Vapaan ja sidotun harkinnan käsitteet eivät siten Merikosken konseptiossa ole vain normatiivisia, vaan niillä on myös reaalinen, hallinto-opillinen sisältönsä. Kaksijakoisuus ilmenee juuri teoreettisen ja käytännöllisen näkökulman erotteluna. Merikoski ei rakenna harkintavaltaa koskevaa doktriinia apriorisille oikeuskäsitteille, vaan nimenomaan reaalisisille yhteiskuntailmiöille, joita abstrakteilla teorian käsitteillä hallitaan.

Merikosken kritiikissä esimerkiksi Andersson ja Sipponen ottivat annettuna lähtökohdaksi käsityksen, jonka mukaan Merikoski painotti sidotun ja vapaan harkinnan laadullista eroavaisuutta, sen tarkemmin pohtimatta, mitä Merikoski oikeastaan tarkoitti, ja tämän jälkeen perustivat oman kritiikkinsä sille, että sidotun ja vapaan harkinnan välillä on ainoastaan aste-ero.<sup>74</sup> Vilkkonen sen sijaan eräessä yhteydessä esittikin kysymyksen siitä, jospa Merikoski tarkoitti juuri aste-eroa. Esimerkiksi verotuspäätöksen ja virkanimityspäätöksen välillä on harkintavallan aste-ero niin huomattava, että voisi olla oikeutettua kutsua toista sidotuksi ja toista vapaaksi. Vilkkosen tulkinnassa kiinnitetään huomiota nimenomaan tosiasiallisen harkintavallan eroihin eri hallintoasioissa ja lainkäytössä.<sup>75</sup> Vilkkosen tulkinta vastaa Merikosken ajattelun realistista peruslähtökohtaa.

#### 4.2.2 Harkintavallan laajuus lainsoveltamisongelmana

Oikeudellisen sääntelyn muotoina Merikoski teki eron yksityiskohtaisen sääntelyn, joustavien oikeusnormien ja vapaan harkinnan välillä. Joustavalla oikeusnormilla Merikoski tarkoitti oikeussääntöä, joka ei ole tarkoitettu rakentumaan määräisisältöisten käsitteitten ja selvien lähtökohtien pohjalle samalla tavoin kuin kiinteäsisältöiset oikeusnormit.<sup>76</sup> Merikoski luki joustavien oikeusnormien soveltamisen sidottuun harkintaan. Esitelmässään Merikoski totesi lyhyesti, ettei vapaan harkinnan piiriin kuulu sellainen harkinta, joka on rinnastettavissa tuomioistuinten harkinnassa tehtäviin arvoarvostelmiin (värdeomdömen). Tällä hän tarkoitti esimerkiksi korvauksen kohtuullisuuden tai hyvän tavan vastaisuuden arviointia. Merikoski kuitenkin myönsi, että arvoarvostelmien kohdalla ero vapaaseen harkintaan voi käytännössä olla vaikea tehdä. Teoreettisesti erottelu oli

<sup>74</sup> Andersson 1964 s. 36–37 ja Sipponen 1965 s. 209–210.

<sup>75</sup> Vilkkonen 1972 s. 385.

<sup>76</sup> Merikoski 1958 s. 49 ja 305–306.

häneistä selvä.<sup>77</sup>

Merikoski piti ylivoimaisina niitä vaikeuksia, joita oli ilmaantunut, kun pyrittiin selvittämään yleisesti, minkäsisältöiset säännökset ovat vapaa-seen harkintaan oikeuttavia, ja milloin kysymys on yhteen ainoaan oikeaan ratkaisuun johtavasta normista, jonka soveltaminen on oikeudellisesti kontrolloitavissa. Merikoski torjui käsityksen, jonka mukaan julkisen intressin mukaisuus ei voisi tulla koskaan oikeudellisesti kontrolloitavaksi. Toisaalta hän ei myöskään hyväksynyt muun muassa Sundbergin kannattamaa oppia, joka tuomioistuinkontrollin suhteen rinnasti kiinteäsisältöisten oikeusnormien kanssa kaikki hallintoviranomaisten toimintaohjeet ja periaatteet mukaan luettuna julkisen edun toteuttamisen. Merikosken mukaan jokaisen säännöksen osalta on erikseen pyrittävä selvittämään, onko katsottava lainsäätäjän tarkoittaneen säännöksen varsinaiseksi oikeusnormiksi vai vain harkinnan ohjenuoraksi. Samansisältöinen säännös voi toisen valtion positiivisessa oikeudessa olla joustava oikeusnormi, mutta toisessa valtiossa vailla oikeusnormin ominaisuutta.<sup>78</sup>

Sen selvittäminen, onko tietyn hallintotoiminnan osalta kyse sidotusta vai vapaasta harkinnasta, on Merikoskelle laintulkintakysymys. Toimivaltasäännöksiä tulkitessaan Merikoski ei ota lähtökohdaksi sidotun ja vapaan hallintotoiminnan käsitteitä, vaan lainsäätäjän tarkoituksen ja sanamuodon sekä KHO:n oikeuskäytännön. Hän menetteli täysin samalla tavoin kuin Aura edellä mainitussa tarkoituksenmukaisuusharkintaa koskevassa esitelmässään. Esimerkkinä rajankäyntitilanteesta voidaan mainita rakennuslain mukainen poikkeusharkinta. Merikoski arvosteli vapaata harkintaa koskevassa tutkimuksessaan KHO:n edustamaa tulkintaa, jonka mukaan poikkeamisharkinta oli sidottua. KHO:n oikeuskäytännöstä ilmenee, että 1950-luvulla asemakaavalain 60 §:n 2 momentin mukaisia poikkeuslupa-asioita pidettiin oikeusharkintaan perustuvina (1951 II 54 ään. 10–10). Merikoski katsoi, että poikkeuksen myöntäminen nojautui vapaa-seen harkintaan.<sup>79</sup>

”Vaikeasti perusteltavissa näyttää olevan myös se käsitys, että poikkeuksen myöntämistä rakennuskiellosta olisi pidettävä sidottuna toimena. Siinä on asia ratkaistavissa punnitsemalla, mitä erilaisimpia näkökohtia eri tapauksissa huomioon ottaen, yleistä ja yksityistä etua vastakkain, mutta – niin lienee lain tarkoitus ymmärrettävä – panemalla pääpaino yleisen edun vaatimuksille. Poikkeusten myöntämisen järjestäminen täs-

---

<sup>77</sup> Merikoski 1952a s. 251–252.

<sup>78</sup> Merikoski 1958 s. 53–54.

<sup>79</sup> Merikoski 1958 s. 240. Samansuuntaisesti myös Aura 1950 s. 17–18.

mällisillä säännöksillä tuskin olisi ajateltavissa. Kun presumption lie-  
nee tällaisten toimien osalta katsottava käyvän vapaan harkinnan suun-  
taan, täytyisi poikkeusten myöntämistoimien, jotta niitä voitaisiin pitää  
sidottuina, olla lainsäädännössä selvästi sellaisiksi osoitettuja. Mutta  
niinhän ei voida sanoa olevan asian laidan. Päinvastoin lain sanamuoto-  
kin viittaa siihen, että poikkeukset rakennuskiellosta kuuluvat vapaa-  
harkintaisiin toimiin.”

Merikosken mukaan kysymykseen, vaatiiko yleinen tarve tietyn pakkolu-  
nastuksen sallimista, voidaan vastata vain kyllä tai ei; vastaavasti yhdis-  
tyksen tarkoitus on tai ei ole yhdistyslain mielessä hyvän tavan vastainen;  
se ei voi olla jotakin siltä väliltä.<sup>80</sup> Merikoski toteaa, että kaikki yritykset  
teoreettisesti selvittää, mitä tarkoitetaan ”yleisellä tarpeella” ovat epäon-  
nistuneet ja todennäköisesti myös tulevaisuudessa ovat tuomittuja epäon-  
nistumaan. Teoreettis-abstrakti laintulkinta ei voi päästä pitemmälle kuin  
tiettyjen yleislinjojen esittämiseen. Tämän jälkeen jää lainsoveltajan teh-  
täväksi näiden linjojen puitteissa ratkaista, mitä yleisen tarpeen yksittäis-  
tapauksessa katsotaan merkitsevän. Yleisellä tarpeella voidaan katsoa tiet-  
tynä ajankohtana olevan määrätty sisältö, joka kuitenkin ajan myötä ehkä  
muuttuu. Tällaisissa tapauksissa kysymys siitä, onko hallintotoiminta va-  
paata vai sidottua, riippuu viime kädessä lainsäätäjän tahdon tulkinnas-  
ta.<sup>81</sup>

Merikosken käsitys lainkäyttöpäätöksestä ei edustanut lakipositivistis-  
ta ideaa deduktiivisesta ratkaisusta, formaalis-loogisena päätelmänä. Tämä  
rationalistinen idea ei ollut enää vallitseva näkemys lainkäyttöpäätöksen  
luonteesta enää 1920- ja 1930-luvullakaan. Tässä yhteydessä voidaan vii-  
tata esimerkiksi Erichin valtio-oikeuden oppikirjassa esitettyyn näkemyk-  
seen.

Erichin mukaan nykyaikainen oikeustiede hylkää rationalistisen käsi-  
tyksen, jonka mukaan lain pitäisi antaa niin täydellistä johtoa, että tuo-  
marin ei tarvittaisi muuta kuin subsumoida konkreettiset tapaukset lain  
säännösten alaisiksi. Laki ei pyri yksityiskohtaisesti sitomaan tuomaria  
tarkkoihin säännöksiin, vaan jättää hänelle harkintaa, lainkäyttäjän on  
itse löydettävä tarpeellinen oikeusohje yleisestä oikeustajunnasta, sel-  
laisena kuin se hänen omaan tietoisuuteensa vaikuttaa, tai oikeuden ja  
kohtuuden yleisistä periaatteista.<sup>82</sup>

<sup>80</sup> Merikoski 1958 s. 43.

<sup>81</sup> Merikoski 1952a s. 262.

<sup>82</sup> Erich 1925 s. 422–423.

Deduktiivisen ratkaisun teon idea ei ole perustana juridisessa ajattelutavassa, jota Merikoski piti lakimiehen luonteenomaisimpana ominaisuutena. Juridinen ajattelutapa ei Merikosken mukaan ole tietoa, vaan taito. Juridinen ajattelutapa on tietyn oikeudellisen kysymyksen kannalta merkityksellisten faktojen kriittistä arvostelua, kykyä oleellisten, asiaan vaikuttavien seikkojen ja näkökohtien havaitsemiseen ja epäoleellisten eliminointiin sekä tottumukseksi kehitettyä kykyä loogiseen ja sitovaan todisteluun ja johtopäätösten tekoon.<sup>83</sup> Viittauksella oikeudellisen päättelyn loogiseen luonteeseen ei vanhemmassa kirjallisuudessa tarkoiteta perinteistä aristotelista lauselogiikkaa, vaan logiikasta puhuttiin laajemmassa merkityksessä johdonmukaisena ajatteluna. Tämä ilmenee esimerkiksi Kailan teoksesta oikeuslogiikasta, jossa ei ole kyse normilogiikasta, vaan oikeudellisen ajattelun yleisistä periaatteista. Oikeudellisen ajattelun looginen luonne ei tarkoita oikeudellisen päätelmän johtamista näennäisloogisena kalkyylina.

Sidotun harkinnan yhteydessä Merikoski kirjoitti oppikirjassaan vuonna 1946 siitä, että periaatteessa kaikissa sidotun hallintotoiminnan alaan kuuluvissa tapauksissa on ”matemaattisen tarkasti määrättävissä, mikä on oikea lopputulos, oikea ratkaisu”. Hallintolainkäytön tehtävä on näissä ainoastaan tutkia, onko hallintoviranomainen osunut tähän ainoaan oikeaan ratkaisuun.<sup>84</sup> Tämän käsityksen sidotusta harkinnasta Merikoski toisti myös vuonna 1952 pitämässään esitelmässä. Siinä hän toteaa, että sidotussa toiminnassa oikeisiin premissihin perustetaan looginen konstruktio, joka seuraa oikeita sääntöjä, tullakseen ainoaan oikeaan lopputulokseen. Periaatteessa sidotussa toiminnassa voidaan matemaattisen tarkasti vahvistaa, mikä on oikea ratkaisu.<sup>85</sup> Kielikuvaa ratkaisun ”matemaattisesta tarkkuudesta” Merikoski ei kuitenkaan käytä enää vuoden 1958 monografiassa. Tämä muutos on huomionarvoinen, ja on todennäköistä, että Merikoski tällä tavoin otti huomioon Castbergin vuoden 1952 esitelmän yhteydessä esittämän kritiikin, jonka mukaan modernia oikeusmetodista näkemystä ei vastaa käsitys siitä, että oikeudellisissa kysymyksissä voitaisiin matemaattisella tarkkuudella vahvistaa, mikä on oikea lopputulos. Castbergin mukaan ratkaisuun liittyy arvostuksen varaisia valintoja eri ratkaisuvaihtoehtojen välillä.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Merikoski 1946a s. 391–393.

<sup>84</sup> Merikoski 1946b s. 100.

<sup>85</sup> Merikoski 1952a s. 252.

<sup>86</sup> Castberg 1952 s. 286.

Oikeusteoreettisen keskustelun vaikutukset tulevat näkyviin Merikosken todetessa vapaata harkintaa koskevassa monografiassaan olevan paljon erimielisyyttä siitä, onko lainkäyttöpäätös aina vain kiinteille perusteille rakentuvan loogillisen ajattelun tuloksena syntynyt päätelmä, syllogismi, vai syntykö lainkäyttöpäätös jollakin muulla tavoin. Hän mainitsee, että syllogismi-idea on ollut aikaisemmin yleisesti hyväksytty ja nykyisinkin sillä on vankkaa kannatusta erityisesti prosessualistien keskuudessa. Edelleen hän toteaa, että uudemmassa kirjallisuudessa on esiintynyt runsaasti eri suuntiin käyviä ja eri tavoin kehiteltyjä mielipiteitä. Tältä osin Merikoski viittasi mm. Lahtisen, Brusinin, Rossin ja Franckin tuotantoon. Lainkäyttöpäätöksen syntyprosessia selvitellessä opeissa yhden äärimmäisyyden muodosti suuntaus, joka pitää päätöstä puhtaan syllogismina. Tämä käsityksen ovatkin monet tutkijat Merikosken mukaan hylänneet. Toinen äärimmäisyysoppi kieltää kaiken kiinteyden ja sidonnaisuuden niin, että ratkaisu voi jäädä jopa tuomarin tunteen varaan. Äärimmäisyysuuntauksia Merikoski piti hylättävinä.<sup>87</sup>

Loogiseen konstruktion perustuvan oikean ratkaisun idea liittyy Merikosken konseptiossa oikeudellisen sidonnaisuuden asteittaisuuteen eikä siihen, että sidotussa harkinnassa ratkaisu voitaisiin johtaa käsitteläinopin mukaisesti käsitteistä. Merikoski ymmärtää lainkäytön tehtävät sillä tavoin suppeasti, että tuomioistuimen tehtävä hallinnon kontrollissa rajoittuu sen ratkaisemiseen, onko oikeussääntöä sovellettu oikein. Yksinkertaisinta tämä kontrolli on niissä tapauksissa, joissa laki matemaattisen tarkasti määrittää lopputuloksen. Mitä ohuemmaksi oikeudellinen sidonnaisuus muodostuu, sitä vähemmän tuomioistuimen kontrollilla on yksittäistapauksessa tehtävää. Tällöin ratkaisu tulee Merikosken mielestä jättää hallinnon harkinnan varaan.

#### 4.2.3 *Yhden ainoan oikean ratkaisun oppi*

Suomalaisessa oikeustieteessä on käyty paljon keskustelua yhden ainoan oikean ratkaisun opista, joka Merikosken doktriinissa liittyy sidottuun harkintaan. Oppi yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta esitettiin Suomessa alun perin nimenomaan hallintoharkintaa koskevana doktriinina. Yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta puhui ensimmäisenä hallintoneuvos Aura edellä mainitussa vuonna 1947 pitämässään esitelmässä.<sup>88</sup> Auran käsitystä on tarkasteltava sen aikaista ruotsalaista doktriinia vasten. Ruotsissa Sundberg oli jo 1930-luvulla lähtien esittänyt, että lainmukaisuuden ja epätar-

<sup>87</sup> Merikoski 1958 s. 44–46.

<sup>88</sup> Aura 1949 s. 10–11.

koituksenmukaisuuden välillä ei tarkasti ottaen ollut eroa. Viranomaisen ei saa milloinkaan tuomita mielivaltaisesti tai subjektiivisilla perusteilla. Jos viranomaisen on tehnyt muun kuin tarkoituksenmukaisen päätöksen, päätös on lainvastainen.<sup>89</sup> Tässä Sundberg yhtyi Hammarskiöldin jo vuonna 1909 esittämään kantaan:

”För en ämbetsåtgärd måste föreligga skäl, som äro objektiva och allmängiltiga, även om de äro svåra eller omöjliga att i detalj framställa. Till följd härav kan i varje särskilt fall, principiellt sett, endast *ett* handlingssätt vara det riktiga, och utgör alltså en rättslig prövning av handlingssättet icke i och för sig någon orimlighet.”

Auran mukaan jos Suomessa olisi omaksuttu käsitys, että vapaaharkintaisissakin ratkaisuisissa vain yksi lopputulos voi vastata laillisuuden vaatimuksia, niin KHO:n käsiteltävän jokaisen valituksen ratkaisu loppujen lopuksi riippuisi valituksenalaisen päätöksen laillisuuden harkitsemisesta, eikä KHO:sta annetun lain 5 §:n 1 momentin säännös tulisi koskaan sovellettavaksi. Auran mukaan mainittu kanta ei ole sopusoinnussa positiivisen oikeuden kanssa.<sup>90</sup>

Merikoskella on selvä yhteys oikeudellisen sidonnaisuuden, oikeusvarmuuden ja yhden ainoan oikean ratkaisun vaatimuksen välillä. Oikeusvaltion perusteita käsitellessään Merikoski painotti oikeusvarmuuden merkitystä. Sen hän nostaa esille myös yhden oikean ratkaisun kohdalla. Oikeusvarmuus edellyttää lainkäyttöpäätösten ennalta-arvattavuutta. Tämä vaatimus ei voi toteutua, jos yhden oikean ratkaisun periaatteesta luovutaan. Tässä yhteydessä Merikoski esitti monesti viitatus lausumansa: ”Itse asiassa on koko prosessuaalisen muutoksenhakujärjestelmän olemassaolo järjellistä vain, jos tästä periaatteesta pidetään kiinni. Muutoksenhakuhan näet tapahtuu nimenomaan siinä tarkoituksessa, että ylempi oikeusaste oikaisisi alemman antaman väärän päätöksen.” Yhden ainoan oikean ratkaisun vaatimus on alisteinen oikeusvarmuuden toteuttamiselle.

Oikean ratkaisun käsite koskee myös vapaata harkintaa, siinä oikeita ratkaisuja voi olla useampia kuin yksi. Merikoski argumentoi tiukasti sen puolesta, ettei vaatimus tarkoituksenmukaisimmasta ratkaisusta ole oikeudellinen. Viranomaisen tulee vapaan harkinnan piirissä pyrkiä parhaimpaan,ärkeimpään ja yleisen edun kannalta toivottavimpaan ja sopivimpaan ratkaisuun, mutta tämä velvoite ei ole luonteeltaan oikeudellinen eikä

---

<sup>89</sup> *Sundberg* 1943 s. 167.

<sup>90</sup> *Aura* 1949 s. 11–12.

oikeudellisen valvonnan alainen.<sup>91</sup> Kun hallintoviranomainen voi valita ratkaisun useasta mahdollisesta vaihtoehdosta, sen toimintaa ohjaa tehokkuus. Vaatimus yhdestä ainoasta ratkaisusta jättää tehokkuuskriteerin sivuun, valinta on tehtävä jollakin ”oikeellisuus”-perusteella. Tuo kriteeri löytyy oikeusjärjestyksestä. Tässä on olennainen ero vapaaseen harkintaan, joka voi nojautua myös selvästi poliittisiin perusteisiin tarkoituksenmukaisinta ratkaisua hakiessaan.

Oikeudellinen sidonnaisuus vaihtelee siten, että sen yhdessä päässä ovat oikeusjärjestyksestä loogisesti johdettavat ratkaisut ja toisessa päässä hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen nojautuvat ratkaisut. Myös matemaattinen tarkkuus -kielikuva liittyy oikeudellisen sidonnaisuuden ideaalitalanteeseen, jossa viranomaiselle ei jää lainkaan harkintavaltaa, vaan oikeusnormi määrittää yksiselitteisesti sekä oikeustositteikat että oikeusseuraamukset. Makkonen käytti tästä ratkaisutilanteesta nimitystä isomorfiatilanne. Yhden ainoan ratkaisun opin perustana on tämä pelkistetty ratkaisutilanne eikä kysymys aukkoharkinnasta. Tässä kohden Merikosken ajattelu eroaa selkeästi myöhemmästä keskustelusta. Siinä on pohdittu Dworkinia seuraten yhden ainoan oikean ratkaisun mahdollisuutta sääntelemättömissä kiperissä tilanteissa (hard cases). Aukkotilanteet jäävät Merikosken konseptiossa vapaan harkinnan piiriin. Oikeudellisen aukkoharkinnan tilannetta ei tässä mallissa välttämättä edes synny. Se, että tiettyä tilannetta ei ole oikeudellisesti säännelty, johtaa viranomaisen vapaaseen harkintaan hallinnollisen tarkoituksenmukaisuuden perusteella eikä oikeusnormien luomiseen aukkotilanteessa.

Kohtuullisen korvauksen tai rangaistuksen suuruuden määrittämisessä on kyse joustavan normin soveltamisesta. Vain yksi ratkaisu on tällöin oikea, jos muutoksenhakuaste katsoo että rangaistus on liian pieni, sen on oikaistava päätös oman käsityksensä mukaiseksi. Se, mitä Merikoski tarkoittaa muutoksenhakuasteen omalla käsityksellä, ilmenee hyvin hänen käsitellessään kysymystä ratkaisun perustelemisselvällisyyden kannalta. Merikosken mukaan täydelliseen perusteluun ei päästä esimerkiksi määrättäessä korvaus hyvityksenä kivusta ja särystä: ”Asteikkaa, jonka mukaisesti hyvitys olisi määrättävä, ei ole olemassa, eikä sellaista asteikkaa voida koskaan saada syntymään. Hyvityksen määrä on vahvistettava in casu tuomarin harkinnan perusteella.”<sup>92</sup>

Merikoski ei ota nimenomaisesti kantaa siihen, miten oikea ratkaisu on löydettävissä eli miten arvoarvostelma suoritetaan, eikä hän ota kantaa tuon

<sup>91</sup> Merikoski 1952a s. 258.

<sup>92</sup> Merikoski 1958 s. 55–56, 308.

arvostelman subjektiivisuuteen tai objektiivisuuteen. Hyvityksen määrää koskeva esimerkki viittaisi kuitenkin siihen, että Merikoski ei pidä kohtuullisen hyvityksen objektiivista arviointia mahdollisena. Hän kirjoitti:<sup>93</sup> ”Vaikka siis mentäisiin niin pitkälle, että katsottaisiin lain soveltajan ikäänkuin astuvan lainsäätäjän asemaan tai toimivan intuitionsa mukaan, on muutoksenhakuasteen, jos se omalta osaltaan päätyy asiassa toiseen tulokseen, oikaistava ratkaisu oman käsityksensä mukaiseksi.” Merikosken tulkinnan kannalta tässä keskeinen on ilmaus muutoksenhakuasteen oma käsitys. Vilkkonen on onkin todennut, että ainoalla oikealla ratkaisulla voidaan tarkoittaa ratkaisun lopullisuutta. Ylimmän tuomioistuimen päätös, joskaan ei ehkä ainoa oikea niin ainakin ainoa täytöntöön pantavissa oleva, ainoa ”todellinen” ratkaisu.<sup>94</sup> Merikosken oma esimerkki pakkolunastuksesta osoittaa selvästi, ettei yksi ainoa oikea ratkaisu ole joustavien oikeusnormien kohdalla ideaaliratkaisu, vaan käytännössä kulloinkin hyväksytty vakiintunut ratkaisu.

Yksi ainoa oikea ratkaisu on siten reaalisesti ylimmän muutoksenhakuasteen oma käsitys oikeusjärjestyksen sisällöstä. Oikeusvarmuuden painottaminen rajoittaa mahdollisuutta valita ratkaisu hallinnollista tehokkuutta ja poliittisesti hyväksytyjä tavoitteita silmällä pitäen. Ylemmän oikeusasteen ratkaisussa on toisaalta kysymys tämän tuomioistuimen omasta käsityksestä siitä, millainen ratkaisu on oikeusjärjestyksen mukainen. Tämä painottaa yhteiskunnan oikeusvaltiollisia piirteitä hallintovaltiollisten kustannuksella. Oikeusvaltion/hallintovaltion yhtäältä oikeusvarmuutena/tehokkuutena ilmenevä dualismi saa institutionaalisen vastineensa hallinnon ja hallintolainkäytön eriytyemisessä.

Sidotussa harkinnassa ei ole edellä esitetyllä tavalla kyse oikeudellisen ratkaisun loogisesta johtamisesta oikeuskäsitteistä käsiteläinopillisen konstruktion tapaan, vaan sidottu harkinta liittyy päätöksentekijän harkintaan. Tältä kannalta on ymmärrettävää, että Merikoski viittaisi erimielisyyteen siitä, miten lainkäyttöasiassa yksi ainoa oikea ratkaisu on löydettävissä. Avoimia kysymyksiä olivat hänen mukaansa toistaiseksi, millä tavoin oikean ratkaisun etsimisessä voidaan käyttää yleisiä tulkintakeinoja, turvautumista yleisiin oikeusajatuksiin, kohtuusharkintaa, intressivertailua jne. ja missä määrin tuomarin kannanotot syntyvät tiukan loogisen ajattelun tai vain pelkän intuition pohjalta. Näistä avoimista kysymyksistä huolimatta Merikoski ei tunnusta useiden vaihtoehtoisten oikeiden ratkaisujen

---

<sup>93</sup> Merikoski 1958 s. 56.

<sup>94</sup> Vilkkonen 1972 s. 389. Myös Andersson on katsonut, että käytännössä yksi ainoa oikea ratkaisu käy yhteen ylimmän muutoksenhakuasteen kannan kanssa. Andersson 1964 s. 39.



olemassaolon mahdollisuutta. Tulkinnallisen avaimen voidaan nähdä olevan seuraavassa Merikosken lausumassa:<sup>95</sup>

”Mielenkiintoista on panna merkille, että tämä yhden ainoan oikean ratkaisun periaate, vaikkakin sitä nähdäksemme on pidettävä kokolailla yleisesti tunnustettuna, on varsin harvoissa tapauksissa tullut lainkäyttöpäätöksen syntymistä koskevilla tutkimuksilla nimenomaan mainituksi. Ehkä asiaa on pidetty niin itsestään selvänä, ettei ole katsottu olevan syytä siihen ollenkaan puuttua. Joskus tulee asia esille melkein kuin ohimennen mainittuna.”

Merikoski selvästi viittasi siihen, että kysymys lainkäyttöpäätöksen syntyprosessista ei ole selitettävissä vain syllogismi-idean kautta. Syllogismi-idea ei ole välttämättömässä yhteydessä yhden ainoan oikean ratkaisun oppiin, kuten Merikoski kirjoittaa:

”Mutta miten lainkäyttöpäätöksen syntyminen konstruoidaankin, ei useiden vaihtoehtoisten oikeiden ratkaisujen olemassaolon mahdollisuutta saateta tunnustaa. Vain yksi ratkaisu voi – seurattakoonpa sitten mitä teoreettisia linjoja tahansa – olla oikea, vaikka kaiken inhimillisen vajavaisuudesta johtuen käytännössä ei suinkaan aina osuta tähän ainoaan oikeaan ratkaisuun.”

Merikoski erotti yhtäältä kysymyksen siitä, mille perustalle lainkäyttöpäätös rakentuu, ja toisaalta minkälaisen henkisen toiminnan kautta se syntyy. Tieteenfilosofiasta tunnettu erottelu context of discovery/context of justification tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että on yhdentekevää tietyn väitteen hyväksyttävyyden kannalta, mistä lähteestä se on peräisin, ratkaisevaa on se, voidaanko väite osoittaa oikeaksi eli esittää sille riittävä justifikaatio. Lainkäyttöpäätöksen perusteiden osalta Merikoski erottaa positivismin, joka edellyttää päätöksen nojautumista säädännäiseen oikeuteen, ja vapaoikeudelliset teoriat, joiden mukaan päätöksessä voidaan ottaa huomioon lakitekstin ja tavanomaisen oikeuden ulkopuolisia perusteita. Lainkäyttöpäätöksen syntyprosessin osalta Merikoski mainitsee syllogisminopin ja sen kieltävät suuntaukset, jotka voivat jopa väittää ratkaisun syntyvän tunteen perusteella.<sup>96</sup>

Merikosken käsityksen voidaan siten tulkita sisältävän sen, että riippumatta lainkäyttötavan syntymistavasta päätös on perustettava kuitenkin lopulta yhteen ainoaan ratkaisuun, konkreettisia ratkaisuja ei voi olla enem-

<sup>95</sup> Merikoski 1958 s. 46–47.

<sup>96</sup> Merikoski 1958 s. 45–46.

pää. Tämä valittu ratkaisu on sitten mahdollisuuksien mukaan voitava osoittaa oikeusjärjestyksen mukaiseksi. Puhe siitä, ettei ratkaisuun osuta, ei päätöksen justifikaation kannalta merkitse tässä yhteydessä jotakin ennalta olemassa olevaa ratkaisua, vaan oikeusjärjestyksen kannalta oikeaa, perusteltavissa olevaa ratkaisua.<sup>97</sup>

Yksi ainoa oikea ratkaisu ei kuulu Merikosken ajattelussa lainkäyttö-päätösten syntymisprosessin tasolle, vaan ratkaisun justifiointiin. Kulloinkin on oltava vain yksi ratkaisu, joka on osoitettava oikeusjärjestyksen mukaiseksi. Tämän näkökohdan mukaisesti Merikoski rajoitti perusteluvollisuuden sidottuun harkintaan. Vapaaharkintaisissa ratkaisuisa viranomaisella ei ole velvollisuutta ilmaista päätöksen perusteluja. Perusteluun Merikoski sisällytti pääsyyt ja lainkohdat, joihin päätös perustuu.<sup>98</sup> Myös Tirkkonen, jota on pidetty yhden ainoan oikean ratkaisun kannattajana, käsitteli kysymystä tuomiosta syllogismina osana tuomio-oppia ja perustelujen kirjoittamista.<sup>99</sup> Kyse on siitä, että tuomio laadittava johtopäätöslauselman muotoon. Tirkkosen huomautuksista ei voi tehdä sen enempää päätelmiä siitä, miten oikeudelliseen ratkaisuun yksittäistapauksessa päädytään.

Yhden ainoan oikean ratkaisun vaatimusta voidaan tarkastella muutoksenhakujärjestelmän rakenteeseen liittyvän realiteetin lisäksi normatiivisella tasolla, jolloin vaatimus ilmenee päätöksentekijälle asetettuna tavoitteena pyrkiä oikeaan ratkaisuun. Tuorin mukaan Merikosken ajattelussa yksi ainoa oikea ratkaisu oli lainkäytössä ikään kuin sisään rakennetun regulatiivisen idean asemassa ja tässä mielessä enemmän Sollenin kuin Seinin maailmaan kuuluva asia.<sup>100</sup> Regulatiivinen idea vaatii etsimään oikeaa vastausta oikeudelliseen ongelmaan, muutoin oikeudellinen ja moraalinen keskustelu olisi mahdotonta: ellei keskustelija väittäisi, että hänen käsityksensä ovat oikeudellisesti tai moraalisesti oikeita, ei keskustelussa olisi mieltä. Oikeudellisessa diskurssissa on mahdollista kysyä yksittäisessä tapauksessa, mikä ratkaisu on oikea, jos mikään.<sup>101</sup> Yhden ai-

---

<sup>97</sup> Yhden ainoan oikean ratkaisun tarkastelusta perustelukysymyksenä ks. *Aer* 2000 s. 161–166.

<sup>98</sup> *Merikoski* 1958 s. 139–141.

<sup>99</sup> Syllogismi-idea esitetään *Tirkkosen* teoksessa Suomen siviiliprosessioikeus II osana tuomio-oppia. Tirkkosen mukaan tuomion sisällyksestä voidaan yleisesti lausua, että tuomio on loogiselta rakenteeltaan johtopäätöslauselma eli syllogismi: siinä on perustelut ja johtopäätös. Perustelujen alalauseessa mainitaan tosiseikat, joihin ylälauseessa olevia oikeusohjeita sovelletaan. Tirkkonen viittaa oikeudenkäymiskaaren perusteluja koskevaan säännöksen 24:3,1. Esityksen jatko koskee nimenomaan perustelujen kirjoittamista. *Tirkkonen* 1966 s. 292–296.

<sup>100</sup> *Tuori* 2002 s. 1316.

<sup>101</sup> *Peczenik* 1983 s. 253–254.

noan oikean ratkaisun opin tulkitsemisessa regulatiiviseksi periaatteeksi ilmenee ainoastaan opin normatiivinen sisältö ratkaisijan näkökulmasta: ajatus siitä, että ratkaisut voivat olla oikeita tai vääriä. Regulatiivinen periaate ei merkitse ideaaliratkaisua koskevaa vaatimusta. Merikosken kanta yhden ainoan oikean ratkaisun oppiin on toisinaan keskustelussa samastettu arvoperusteiseen totuuteen, objektiiviseen arvoarvostelmaan.<sup>102</sup> Merikosken positiota ei ole syytä samastaa Alasen näkemyksiin, joissa ideaaliratkaisuajattelu ja yhden oikean ratkaisun oppi sulautuivat yhteen. Alasen ajattelu on saanut vaikutteita Merikoskelta.<sup>103</sup> Muutoin Merikosken ja Alasen käsitykset yhden ainoan oikean ratkaisun opista eroavat niin selkeästi toisistaan, ettei ole perusteita vetää yhtäläisyysmerkkejä heidän käsitystensä välille.

Alasen konseptio on normativistinen ja laintulkintaa ohjaava. Alasen mukaan oikea ratkaisu on oikea arvosynteesi, erilaisten, useasti toisilleen vastakkaisten arvojen yhteyttäminen. Oikeudenmukainen ratkaisu on positiivisoikeudellisessa mielessä sama kuin oikea ratkaisu voimassa olevan oikeusjärjestyksen puitteissa. Oikeudenmukaisuuden periaate on oikeusvarmuuteen, kohtuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen nähden johtava periaate.<sup>104</sup> Alasen konseptiossa yhden ainoan oikean ratkaisun vaatimus on aineellinen, kysymys oikeasta laintulkinnasta ja oikeudenmukaisesta ratkaisusta: arvosynteetin perusteella on löydettävissä objektiivisesti arvioiden oikea ratkaisu. Taustalla on luontaisoikeudellinen käsitys arvojen objektiivisuudesta.

Merikosken ajattelussa periaatteen normatiivinen sisältö rajoittuu sen asemaan regulatiivisena periaatteena eikä sillä ole toimivaltasäännösten tulkintaa ohjaavaa tehtävää. Yhden ainoan oikean ratkaisun opin perusteella ei siten ylipäänsä voida eikä ole tarkoituskaan ratkaista eroa sidotun ja vapaan harkinnan välillä, vaikka oppi onkin toisinaan tulkittu rajanveto-kriteeriksi, jonka perusteella ratkaistaan harkintavallan laji.<sup>105</sup> Merikos-

<sup>102</sup> Sipponen ja Holopainen ovat tulkinneet Merikoskea siten, että tämä tarkoittaa yhden ainoan oikean ratkaisun maksimilla tarkoitetaan kehoitusta tavoitella ja saavuttaa yksi ainoa oikea ideaaliratkaisu. Tällaiseen ratkaisuun pitäisi kaikki tosiasiat ja oikeusnormit käsittävän, tuomarinkoulutuksen saaneen järjen päästä. Kyse on idealistisesta tavoitteesta, johon tuomoistuinten olisi pyrittävä. *Sipponen* 1965 s. 199–200. *Holopainen* 1981 s. 7.

<sup>103</sup> On ilmeistä kuitenkin, että Alasen kannanotto yhden ainoan oikean ratkaisun mahdollisuuteen on Merikosken käsitysten inspiroima. Alanen viittasi hyväksyvästi Merikosken käsityksiin yhden ainoan oikean ratkaisun opista vuonna 1965 julkaisemassaan oppikirjassa. Teoksen aikaisemmassa vuonna 1948 julkaistussa laitoksessa hän ei ollut kysymystä käsitellyt.

<sup>104</sup> *Alanen* 1965 s.116–118.

<sup>105</sup> *Andersson* 1964 s. 29–31.

ken lähtökohtana sen selvittämisessä, onko tietyn hallintotoiminnan osalta kyse sidotusta vai vapaasta harkinnasta, oli kyseisten toimivaltasäännösten tulkinta eivätkä yhden ainoan oikean ratkaisun periaatteesta tehdyt päätelmät. Tämän vuoksi Merikosken teorian ja sen välillä, mitä hallintoasioita pidetään käytännössä vapaaharkintaisina ja sidottuina, ei ole ollut sellaista ristiriitaa, mihin esimerkiksi Andersson on viitannut Merikosken opin kritiikkinä.

Yhden ainoan oikean ratkaisun opin realistiseen tulkintaan voidaan yhdistää opin tarkastelu oikeusjärjestyksen ulkoisesta näkökulmasta eli sen pohtiminen, onko korkeimman tuomioistuimen vallankäyttäjänä tekemä ratkaisu myös objektiivisesti oikea, ja päätyisivätkö siihen myös muut tulkitsijat. Aarnion mukaan yksi ainoa oikea ratkaisu on mahdollinen tietyn kriteerijoukon, kuten arvojärjestelmän, sisällä, mutta kahden tai useamman arvojärjestelmän välillä ei ole mahdollista saavuttaa sellaista yhteistä pohjaa, joka oikeuttaisi jonkin arvojärjestelmän muita ehdottomasti paremmaksi. Hän kirjoittaa ”viimeksi mainitussa mielessä vastaukset ovat aina sidoksissa hyväksytyyn kriteeritaustaan, eikä yhtä ja ainoata oikeata vastausta ole edes periaatteessa olemassa”.<sup>106</sup>

Merikosken esittämässä käsityksessä yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta on kyse nimenomaan ratkaisun sidonnaisuudesta tiettyyn kriteerijoukkoon, tiettyyn oikeusjärjestykseen ja sen taustalla olevaan arvojärjestelmään eli yhteiskunnalliseen auktoriteettijärjestelmään. Oikeusvarmuus edellyttää, että oikeusjärjestyksen puitteissa joudutaan tekemään ratkaisu silloinkin, kun erilaisiin arvojärjestelmiin perustuvat ratkaisuvaihtoehdot ovat keskenään ristiriitaiset. Oppiin sisältyy mahdollisuus depolitisoida oikeudelliset tulkintakysymykset seuraavilla diskursiivisilla siirroilla:<sup>107</sup>

- 1) annetaan ymmärtää ikään kuin tilanteessa ei itse asiassa olisikaan mitään erimielisyyttä tai riitaa;
- 2) tilanteen riitautuessa toimitaan niin kuin ulkopuolisella taholla olisi yksinomainen tai ylivoimainen viisaus ratkaista näin syntynyt ongelma;
- 3) tämän jälkeen käyttäydytään niin kuin löytyisi kaikille osapuolille yhteinen kieli, jolla ongelma voidaan tyhjentävästi muotoilla;
- 4) lopuksi uskotaan tai uskotellaan, että on löydettävissä jokin totuuden mukainen kuvaus, jolla ongelman ratkaisu voidaan esittää.

Korkeimman tuomioistuimen ratkaisut voidaan yhden ainoan oikean ratkaisun opissa idealisoida yhteiskunnallisten konfliktitilanteiden ulkopuo-

<sup>106</sup> Aarnio 1989 s. 283–285.

<sup>107</sup> Depolitisaatiosta ks. Hänninen 1996 s. 169–170.

lelle. Asioiden tarkastelu oikeita ratkaisuja tuottavan oikeusjärjestyksen kannalta ehdollistaa yhteiskunnallista diskurssia. Ehdollistamisen kautta voidaan toimia ikään kuin mistään todellisesta erimielisyydestä ei olisi-kaan kysymys, vaan korkeimman tuomioistuimen ratkaisun kautta voidaan osoittaa oikea ratkaisu. Merikosken käsitys ylimmän laintulkitsijan kannanotosta yhtenä ainoana oikeana ratkaisuna sisältää yhteiskunnan auktoriteettirakenteiden korostuksen. Kysymys ei ole vain sen realistisesta tunnustamisesta, että korkeimman oikeusasteen kanta sisältää ennakkopäätösluonteisen ratkaisun oikeudelliseen tulkintakysymykseen, vaan myös tuon ratkaisun luonnehtimisen ainoaksi oikeaksi eli objektiivisten kriteerien perusteella arvioiden ainoaksi hyväksyttäväksi ratkaisuksi.

### 4.3 Vapaan harkinnan rajoittaminen

#### 4.3.1 Harkintavallan rajoitusperiaatteet

Vapaaohjelmallisissa ratkaisuissa oikeusjärjestys asettaa Merikosken mukaan vain puitteet, joiden sisälle hallintoviranomaisen ratkaisun pitää sopia. Hallintotoimia, jotka olisivat kaikilta osin oikeudellisesta sidonnaisuudesta vapaita, Merikosken näkemyksen mukaan tuskin esiintyy. Harkintavallan käyttöä koskevat niissä puitteissa, jotka viranomaiselle jää sen jälkeen kun hallinnon muutosidonnaisuus ja kysymykseen tuleva asiallinen sidonnaisuus, myös eräät oikeudelliset rajoitukset, joita Merikoski kutsui rajoitusperiaatteiksi.<sup>108</sup>

Merikosken aikaisessa pohjoismaisessa keskustelussa erilaisia harkintavallan rajoitusperiaatteita ei ollut pyritty erottelemaan. Esimerkiksi Sundberg, joka painotti oikeusturvakysymyksiä olennaisesti Merikoskea enemmän, puhui yleisesti objektiviteettiperiaatteesta. Oikeusturva edellyttää, ettei viranomaisen päätös perustu mielivaltaan, vaan se voidaan, kuten tuomioistuimen ratkaisu, perustaa lakiin ja syihin eli syntyä tuloksena sen harkitsemisesta, mikä annetussa tapauksessa on objektiivisesti oikein. Vapaa harkinta ei oikeuta viranomaisia subjektiiviseen arviointiin. Kaikille virkatoimille pitää Sundbergin mukaan olla objektiiviset ja yleispätevät syyt. Toisin sanoin: ”det kan i varje förekommande fråga icke finnas mer än ett riktigt beslut, och det är detta, som myndigheten skall fatta. Härav åter framgår, att myndigheten icke äger att i sin maktutövning följä något annat mål än avgörandet av vad som i fallet är objektivt

<sup>108</sup> Merikoski 1958 s. 56–57.

riktigt.”<sup>109</sup>

Merikoski torjui pontevasti ajatuksen siitä, että vaatimus tarkoituksenmukaisimmasta ratkaisusta olisi oikeudellinen. Hänen mukaansa oikeusjärjestyksen tarkoituksena on nimenomaan hyväksyä vapaassa hallintotoiminnassa myös muita ratkaisuja, joiden tulee ainoastaan pysyä niiden rajojen sisällä, joiden puitteissa viranomaiselle on annettu oikeus valita. Merikoski kirjoitti tästä seuraavasti vuoden 1952 esitelmässään: ”Inom dessa gränser är förvaltningsmyndigheten fri från rättslig bundenhet, ehuru den nog kan vara underkastad vissa s.a.s. ’moraliska’ förpliktelser.”<sup>110</sup> Monografiassa sama ajatus on ilmaistu hieman toisin: ”Näiden rajojen sisäpuolella on hallintoviranomainen oikeudellisesta sidonnaisuudesta vapaa, vaikkakin se kyllä saattaa olla eräänlaisten varsinaisia oikeudellisia sanktioita vailla olevien velvoitusten alainen.”<sup>111</sup> Pyrkimys hallinnon tehtävien kannalta tarkoituksenmukaisimpaan ratkaisuun ei ole oikeudellinen velvollisuus. Tämä velvollisuus ei ole oikeudellisen kontrollin alainen eikä siihen kohdistu oikeudellisia sanktioita.<sup>112</sup>

Merikosken kanta tarkoituksenmukaisimman ratkaisun periaatteeseen osoittaa, miten keskeinen hänen ajattelussaan on vapaan harkinnan pysyttäminen oikeudellisen kontrollin ulottumattomissa. Merikoski torjui selkeästi myös *de lege ferenda* sellaisen kehityksen, jossa tarkoituksenmukaisimman ratkaisun periaate nostettaisiin oikeussäännöksi. Tämä voisi johtaa muutoksenhakuoikeuden rajoittamiseen, koska on paljon sellaisia hallintotoimia, jotka eivät tarkoituksenmukaisuusharkinnan tai muuten asian luonteen vuoksi sovellu tuomioistuinten kontrolloitaviksi.<sup>113</sup> Tuomioistuinten kontrollivallan rajoittamiselle vapaan harkinnan piiriin kuuluvissa toimitissa oli siten viime kädessä Merikosken näkemyksessä lainkäytön ja hallintotoiminnan laadullisessa erossa. Vapaan harkintavallan käytön rajoittajina toimivat harkintavallan rajoitusperiaatteet, joiden ohjausvaikutus ei ulottunut lainkaan niin pitkälle kuin tarkoituksenmukaisinta ratkaisua koskevan oikeussäännön.

Vuoden 1946 oppikirjassa Merikoski ei puhu harkintavallan rajoitusperiaatteista. Hän tarkastelee lyhyesti objektiviteettiperiaatetta ja tarkoituksidonnaisuuden periaatetta. Tarkoitussidonnaisuuden osalta hän käsitteli

---

<sup>109</sup> *Sundberg* 1935 s. 327. Samoin Sundbergin myöhemmissä teoksissa. Ks. *idem*. 1943 s. 67–68.

<sup>110</sup> *Merikoski* 1952a s. 258. Kursivointi on poistettu.

<sup>111</sup> *Merikoski* 1958 s. 91. Harvennus on poistettu.

<sup>112</sup> *Merikoski* 1952a s. 258.

<sup>113</sup> *Merikoski* 1958 s. 282.

lyhyesti harkintavallan väärinkäyttöä. Merikoski johtaa objektiviteettiperiaatteen hallitusmuodon yhdenvertaisuuden periaatteesta. Yhdenvertaisuusperiaate muodostaa tärkeän ohjeen kaikelle viranomaisten toiminnalle. Periaatetta on pyrittävä noudattamaan koko hallintokoneiston toiminnassa ja pyrittävä aikaansaamaan riittävän suuri yhdenmukaisuus eri viranomaisten toiminnan kesken. Hallintoviranomaisten on niissäkin tapauksissa, joissa he joutuvat vapaata hallintotoimintaa harjoittamaan, toimittava objektiivisesti. Vapaa harkinta ei oikeuta mielivaltaan, vaan hallintotoiminnassa toimenpiteeseen ryhtymisen ja tavan, millä se suoritetaan, tulee aina olla objektiivisesti perusteltavissa. Merikoski kirjoittaa:<sup>114</sup>

”Virkamiehen on toimittava niin kuin virkaan vaaditun pätevyyden omaavan, huolellisen henkilön voitaisiin olettaa hänen asemassaan menettelevän. Hän ei saa suosia itseensä läheisessä suhteessa olevia henkilöitä, vaan on hänen, kuten virkavalassa sanotaan, täytettävä velvollisuutensa ’ilman puoltoa ja oman voiton pyyntöä’. Henkilökohtaiset sympatiat ja antipatiat eivät saa vaikuttaa hänen toimintatapaansa. Hän ei saa kiinnittää huomiota siihen, mitä etua tai vahinkoa hänellä itsellään saattaa olla siitä, että hallintotoimi suoritetaan toisella tai toisella tavalla. Näistä vaatimuksista tinkiminen loukkaa yhdenvertaisuuden periaatetta ja objektiivisuuden vaatimusta.”

Vapaa harkinta hallinnossa -monografiassaan Merikoski esittää harkintavaltaa koskevien periaatteiden joukon, jonka muodostavat tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate.<sup>115</sup> Periaatteiden formuloinnit eivät ole tarkkarajaisia, vaan kietoutuvat toisiinsa ja ovat päällekkäisiä, minkä voidaan tulkita johtuvan pitkälle siitä, että kyse on saman perusajatuksen variaatioista eri tilanteissa. Merikoski toteaa tämän oikeastaan itsekin:<sup>116</sup>

”Edellä on jo tullut esitetyksi eräitä ajatuksia siitä, millä tavoin vapaata harkintaa rajoittavat tarkoitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus-, ja yhdenvertaisuusperiaate kietoutuvat toisiinsa osaksi peittäen toinen toistensa alaa. Näitä neljää eri periaatetta sovellettaessa katsotaan tiettyä hallintotoimintaa ja sitä koskevia oikeussäännöksiä eri näkökulmista ja erilaisia vertailukohteita käyttäen.”

Harkintavallan käyttöä koskevat periaatteet eivät siten muodosta rinnakkaisten oikeusperiaatteiden joukkoa, vaan kyse on erilaisista näkökulmis-

<sup>114</sup> Merikoski 1946b s. 24–25.

<sup>115</sup> Merikoski 1958 s. 57–88.

<sup>116</sup> Merikoski 1958 s. 87.

ta, joiden avulla voidaan erilaisissa hallintoasioissa arvioida, onko harkintavaltaa käytetty asianmukaisesti.

#### 4.3.2 Rajoitusperiaatteiden soveltamisesta

Käytännön toimintaohjeiden johtaminen harkintavallan rajoitusperiaatteista edellyttää hallintoon kohdistuvien oikeusturva- ja tehokkuusvaatimusten punnintaa. Sipponen on esittänyt, että jos periaatteiden merkitys tutkittaisiin ja niitä sovellettaisiin johdonmukaisesti, ”todellista” vapaata harkintaa ei jäisi ehkä juuri lainkaan.<sup>117</sup> Sipposen tulkinta vastaa Sundbergin positiota, mistä Merikosken vapaan harkinnan oppi kuitenkin selvästi eroaa. Sipposen ehdottama rajoitusperiaatteiden tulkinta olisi vastoin Merikosken tarkoituksiperiä. Periaatteet muodostavat oikeusturvan minimitason vapaaharkintaisissa asioissa. Kyse ei ole oikeudellisen sidonnaisuuden ulottamisesta näiden periaatteiden avulla vapaan harkinnan koko alueelle. Merikosken pragmaattinen lähtökohta asettaa puitteet periaatteiden soveltamiselle.

Harkintavallan rajoitusperiaatteiden soveltamisen ydinkysymys on Merikosken ajattelussa oikeusturvallisuus- ja tehokkuusvaatimusten yhteensovittaminen. Tämä ilmenee selkeästi Merikosken tarkastellessa objektiviteettiperiaatteen ja virkamiesten esteellisyyden suhdetta. Ennen hallintomenettelylain säätämistä on ollut yleissäännöksiä virkamiesten esteellisyydestä. Merikosken aikana jääviyskysymys oli tavallisessa hallintomenettelyssä avoin siltä osin kuin erityissäännöksiä ei ollut. Esteellisyyssperiaatteen selvittelyssä Merikoski oli hakenut johtoa objektiviteettiperiaatteesta jo vuonna 1945 julkaistussa kirjoituksessaan ”Hallintovirkamiehen esteellisyys”. Siinä Merikoski ensimmäisen kerran eksplikoi käsityksen objektiviteettiperiaatteen käytännön merkityksestä hallintotoiminnassa.

Esteellisyysskysymykseen Merikoski palasi myöhemminkin. Tässä kysymyksessä hänen ajattelussaan on hyvin vahvaa jatkuvuutta. Vuonna 1955 Merikoski pohti kysymystä yleissäännösten tarpeellisuudesta Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen keskustelukysymyksen alustuksena. Merikosken mukaan ydinkysymys koskee sitä, miten sovittaa yhteen oikeusturva- ja tehokkuusvaatimukset. Ankara ja tiukka jääviyssäännöstö palvelisi oikeusturvallisuutta, mutta ei sen sijaan hallinnon nopeutta ja joustavuutta.<sup>118</sup> Samoihin lähtökohtiin Merikoski nojautui myös vuonna 1974 antamassaan

---

<sup>117</sup> Sipponen 1965 s. 207.

<sup>118</sup> Merikoski 1957, passim.



asiantuntijalausunnossa perustuslakivaliokunnalle. Merikoski kirjoitti:<sup>119</sup>

”Avoimiksi jäävissä tapauksissa voidaan oikeussuojavaatimuksen saatamiseksi tasapainoon tehokkuusvaatimuksen kanssa hakea johtoa hallinnossa noudatettavasta objektiviteettiperiaatteesta. – – Objektiviteettiperiaatteesta voidaan johtaa seuraavanlainen ns. excusatio sääntö (pidättäytymissääntö, syrjäänvetäytymissääntö): hallintovirkamies on oikeutettu ja velvollinen pidättäytymään hallintoasiain käsittelemisestä, jos hän on itse asiaan tai asianosaisiin jonkin tuomarinjäävisäännöksen tarkoittamassa suhteessa ja jos, ottaen huomioon asiassa kysymyksessä olevan intressin voimakkuus ja muut olennaiset seikat, hänen objektiivisuutensa voidaan ajatella tämän vuoksi järkkävän.

Tarkoittamani objektiivisuuden turvaaminen tarkoittaa ensisijaisesti sitä, että asian käsittelyyn osallistuvan subjektiivisen edun tavoittelu ei saa päästä vaikuttamaan ratkaisuun. Tähän liittyy se, että ulkopuolisissa eli yleisössä ei saa päästä syntymään sellaista ajatusta, että ratkaisu ei ehkä ole tapahtunut objektiivisesti. On vältettävä horjuttamasta yleisön luottamusta viranomaisten puolueettomuuteen.”

Merikosken ajattelussa harkintavallan rajoitusperiaatteet eivät ole yleisiä oikeusperiaatteita eikä niillä ole tällaisten periaatteiden oikeussystemaattista asemaa. Periaatteet eivät kuulu oikeusjärjestelmän yleisen tason rakenteeseen käsiteläinopillisten periaatteiden tapaan. Periaatteissa on kyse normeista, jotka sitovuudeltaan ovat yksiselitteisiä sääntöjä ja joustavia sääntöjä selvästi heikompiä. Periaatteet ohjaavat hyvin rajoitetusti oikeudellisia ratkaisuja, joiden sisältö määrittyy nimenomaan vapaata harkintaa käyttäen. Uudemmassa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa vapaan harkinnan rajoitusperiaatteita käsitellään yleisinä hallinto-oikeudellisina periaatteina. Tämä ajattelun juuret ovat lähinnä uudemmassa säännöt/periaatteet-keskustelussa, joka on saanut alkunsa ennen kaikkea Dworkinilta tulleiden virikkeiden myötä. Tässä kohden uudempi doktriini irtaantuu selvästi Merikosken ajattelusta.

Oikeusperiaatteet tulkittiin myöhemmässä keskustelussa Dworkinin tematisoimassa muodossa osaksi oikeuden ja moraalien välistä diskursia.<sup>120</sup> Samalla on ilmennyt selvä pyrkimys laajentaa periaatteiden soveltamisalaa. Konstari esitti harkintavallan väärinkäyttöä koskevassa tutkimuksessaan, että harkintavallan rajoitusperiaatteiden soveltamisessa voidaan luopua erottelusta sidottuun ja vapaaseen harkintaan.<sup>121</sup> Myöhemmin Mäenpään hallinto-oikeuden oppikirjassa (1991) käsitellään

<sup>119</sup> Merikoski 1974 s. 138–139. Kursivoinnit on poistettu.

<sup>120</sup> Säännöt-periaatteet-jaottelun vakiintumisesta hallinto-oikeudessa. *Tihti* 1995 s. 102–106.

<sup>121</sup> Konstari 1979 s. 88–89.

periaatteita yleisinä hallinto-oikeudellisina periaatteina, jotka ovat hallintotoimintaa ohjaavia oikeuslähteitä. Kysymys on keskeisistä ja yleisesti hyväksytyistä arvopäämääristä suomalaisessa hallinto-oikeudessa.<sup>122</sup> Nykyisen hallinto-oikeuden periaatekäsitys ei rakennu Merikosken doktriinille, vaan Merikosken ajattelun ja nykyisen teorian välissä on selvä katkos.

Merikosken harkintavallan rajoitusperiaatteilla ei ole sellaista arvo- ja moraalisisidonnaisuutta kuin moderni oikeusperiaatekeskustelu periaatteiden kohdalla on edellyttänyt. Merikoskea ei voida harkintavallan rajoitusperiaatteiden kehittäjänä pitää modernin oikeusperiaatekeskustelun edeltäjänä, siihen hänen periaatekäsityksensä on selvästi liian rajoitettu. Sen sijaan Merikosken käsitys oikeusvarmuus- ja tehokkuusvaatimuksista on teoreettisesti mielenkiintoinen myös nykyisen periaatekeskustelun kannalta.

## 4.4 Tarkoitussidonnaisuus ja harkintavallan väärinkäyttö

### 4.4.1 Harkintavallan väärinkäytön käsittely ennen Merikoskea

Kysymys harkintavallan väärinkäytöstä on Merikosken tuotannossa saanut jälkiarvioissa korostuneen huomion. Kyseisen opin kotiuttaminen Suomeen on nähty nimenomaan Merikosken aikaansaannoksena. Tätä tulkin-  
taa edustaa erityisesti Konstarin harkintavallan väärinkäyttöä koskeva – Veli Merikoskelle omistettu – tutkimus. Harkintavallan väärinkäyttöä koskeva doktriinin omaksuminen on kuitenkin Suomessa olennaisesti varhaisempi ilmiö.<sup>123</sup> Harkintavallan väärinkäyttöä käsittelevät hallinto-oikeudellisissa teoksissaan niin Hermanson, Ståhlberg kuin Erichkin. Sekä Hermansonin että Ståhlbergin oppikirjoissa on eksplisiittisesti esitetty *detournement de pouvoir* -doktriinin perusajatus.

Hermansonin vuonna 1898 julkaistuissa hallinto-oikeuden luennoissa käsiteltiin hallintoviranomaisen toimivallan käytön suhdetta siihen erityiseen tarkoitukseen, jota varten toimivalta on perustettu. Kun toimivalta on määritelty käytettäväksi tietynlaista julkista intressiä varten, kuuluu asiaan, että toimivaltaa tulee käyttää niissä tehtävissä, joiden hoitamista varten

---

<sup>122</sup> *Mäenpää* 1991 s. 146 ja 155. Sama käsitys ilmenee myös teoksen myöhemmistä painoksista.

<sup>123</sup> Merikoski ei viitannut sen enempää Hermansonin kuin Ståhlbergin esitykseen harkintavallan väärinkäytöstä, vaan mainitsee ainoastaan, että Suomessa harkintavallan väärinkäyttö on tullut tieteellisopillisen mielenkiinnon kohteeksi varsinaisesti vasta 1940-luvulla. *Merikoski* 1958 s. 62.

toimivalta on perustettu, mutta ei muita tarkoituksia varten, vaikka ne olisivatkin julkisia tarkoituseriä. Esimerkkinä Hermanson mainitsee sotilasmajoituksen, jota ei saa käyttää esimerkiksi tietyn alueen väestön ranskaisemiseen alueella tapahtuneiden levottomuuksien tai rikkomusten johdosta. Tällainen menettely olisi julkisen toimivallan väärinkäyttöä:

”Sådant vore att användanden ifrågavarande maktbefogenhet till ett annat ändamål än det, för hvilket sagda befogenhet blifvit vissa personer tillerkänd. Det vore ett misbruk af offentlig myndighet.”<sup>124</sup>

Samalla tavoin asiaa käsitteli Ståhlberg hallinto-oikeuden yleisten oppien esityksessään vuonna 1913. Ståhlberg käsitteli kysymystä siitä, onko hallintotoimi lainvastainen, jos viranomainen on ylittänyt toimivaltansa ja käyttänyt vapaata harkintavaltaa muuhun tarkoitukseen kuin sitä olisi lain mukaan ollut käytettävä:<sup>125</sup>

”Harkintavaltaansa laillisesti käyttäessään ei viranomainen tosin voi mennä toimivaltaansa ulommaksi, eikä valitus voi koskea sitä, vaan ainoastaan toimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta. Mutta sen seikan ratkaiseminen, onko viranomainen pysynyt vapaan harkintavaltansa rajoissa vai niitä sivuuttanut, on oikeuskysymys eikä harkintakysymys, ja valitus siitä on toimenpiteen lainvastaisuuteen perustuva. Samaten voidaan katsoa olevan, vaikka siitä onkin eri mieliä, sen kysymyksen laita, onko vapaa harkintavaltaa käytetty johonkin muuhun tai muulla tavalla, kuin sitä lain mukaan olisi ollut käytettävä.”

Ståhlberg käyttää myös ilmaisua harkintavallan väärinkäyttö todetessaan, että jos lupa muihin tilaisuuksiin kuin yleisiin kokouksiin annetaan ehtoilla ja rajoituksilla ohjelmaan nähden, se saattaa olla ”aiheetonta harkintavallan väärinkäyttämistä, mutta muodollisesti lainvastaista sananvapauden loukkaamista se ei ole”.<sup>126</sup>

Myös Erich tarkasteli kysymystä harkintavallan oikeasta käyttämisestä. Hän totesi, että hallinnon lainalaisuuteen kuuluu myös se, että viranomaisille uskottua vapaata harkintaa käytetään oikein siinä merkityksessä, ettei toimita vastoin lain henkeä ja tarkoitusta. Esimerkkinä Erich mainitsee puolue-etujen ja puoluenäkökohtien vaikutuksen julkisten viranomaisten toimintaan. Hallitusmuoto vaatii hallinnossa noudatettavaksi todellista objektiivisuutta ja oikeudenmukaisuutta.<sup>127</sup>

<sup>124</sup> *Hermanson* 1898 s. 33.

<sup>125</sup> *Ståhlberg* 1913 s. 461.

<sup>126</sup> *Ståhlberg* 1915 s. 185.

<sup>127</sup> *Erich* 1925 s. 301.

Käsitys siitä, että harkintavallan käyttäminen muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on osoitettu, on siten ollut hyväksytty suomalaisessa oikeustieteessä jo ennen sotia. Harkintavallan väärinkäyttö mainittiin yhtenä valitusperusteena lainvalmistelukunnan vuonna 1939 laatimassa tarkistetussa ehdotuksessa (3/1939) hallituksen esitykseksi alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Ehdotuksen laatijoina olivat lainvalmistelukunnan jäsenet Ståhlberg ja C. G. Möller. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia ehdotettiin muutettavaksi lisäämällä siihen yleistä valitusoikeutta koskeva säännös, jonka mukaan se, joka katsoo valtioneuvoston tai muun viranomaisen päätöksen tai määräyksen loukkaavan hänen oikeuttaan, saa valittaa KHO:ssa. Valitusoikeuden perusteena oleva oikeuden loukkaus määriteltiin ehdotetussa 3 §:ssä seuraavasti:<sup>128</sup>

”Sellaisena oikeuden loukkauksena, kuin 2 momentissa on tarkoitettu, pidettäköön, jos valittajalle ei ole myönnetty, mitä hänelle lain mukaan on tuleva; jos häntä on rasitettu sellaisella, mihin hän ei lain mukaan ole velvollinen; jos julkista valtaa on hänen vahingokseen käytetty ylittäen toimivallan rajat tahi muuhun tarkoitukseen, kuin se on käytettävissä; taikka jos häntä koskevassa asiassa on menetelty lainvastaisella tavalla.”

Merikoski seurasi vakiintunutta doktriinia, kun hän vuoden 1946 oppikirjassa mainitsi lyhyesti tarkoitussidonnaisuuden periaatteen objektiivisuusvaatimuksen rinnalla viranomaisten kaikkea toimintaa sitovana. Tätä vakiintuneisuutta ilmentää sekin, että hallintoneuvos Aura vuoden 1948 esitelmässään toteaa vapaan harkinnan rajoituksena sen, ettei harkintaa saa käyttää mielivaltaisesti eikä muunlaiseen tarkoitukseen kuin siihen, jota varten se on viranomaiselle uskottu.<sup>129</sup>

#### 4.4.2 Merikoski, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja KHO:n päätös 12.9.1952

Merikoski sivuutti kokonaan vanhemman kotimaisen doktriinin, jossa tarkoitussidonnaisuuden periaate oli hyväksytty jo 1800-luvun lopulta lukien.

---

<sup>128</sup> Tarkistettu ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Lainvalmistelukunnan julkaisu 3/1939. Helsinki 1939 s. 20. Aikaisemmassa vuonna 1936 annetussa ehdotuksessa vastaavan säännösehdotuksen sanamuoto kuului ”jos hänen vahingokseen julkista valtaa on käytetty ylittäen toimivallan rajat tai vastoin tarkoitustansa”. Kummassakaan mietinnössä ei tarkemmin perusteltu tarkemmin kyseisiä säännösehdotuksia, eikä sitä miksi vuoden 1939 ehdotusta oli muutettu aikaisempaan verrattuna. Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Lainvalmistelukunnan julkaisu 5/1936. Helsinki 1936 s. 8.

<sup>129</sup> Aura 1950 s. 12.

Merikoski pyrki sen sijaan korostamaan harkintavallan väärinkäytön opin liityntää ranskalaiseen hallinto-oikeuteen. Vallan väärinkäyttönä (*détournement de pouvoir*) on Merikosken mukaan pidettävä sitä, jos viranomaisen, muodollisesti toimivaltaansa ylittämättä, ryhtyy toimenpiteisiin, jotka positiivisen oikeuden mukaan tosin näyttävät kuuluvan tämän viranomaisen toimivaltapiiriin ja tehtäviin, mutta joiden kuitenkin on katsottava jäävän tämän tehtäväpiiriin ja valtuuksien ulkopuolelle sen vuoksi, että ne suoritetaan viranomaisen tehtävälle vieraassa tarkoituksessa.<sup>130</sup>

Merikoski kytki kysymyksen tarkoitussidonnaisuudesta toimivaltanormin tulkintaan. Hallintotoimen tarkoitussidonnaisuus sisältyy olennaisena osana siihen oikeussäännösten kokonaisuuteen, johon viranomaisten valta ryhtyä määrättyyn hallintotoimeen tulee perustaa. Merikoski kirjoittaa: ”Itse asiassa on sallitun tarkoituksen selville saaminen nimenomaisen tarkoitussäännöksen puuttuessa tapahtuva kulloinkin kysymyksessä olevaa hallintotoimintaa koskevia erityissäännöksiä, toimivan viranomaisen yleistoimivaltasäännöksiä sekä julkisen vallankäytön rajoja yleensä ja kansalaisten vapauspiiriä koskevia säännöksiä tulkitsemalla.” Tarkoitussidonnaisuus on Merikosken mukaan eräs yleisen oikeudellisen sidonnaisuuden ilmenemismuoto. Sen erityinen korostaminen oli hänen mielestään aiheellista siksi, että siihen ei yleensä käytännössä kiinnitetä riittävästi huomiota.<sup>131</sup>

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen hyväksymistä oikeuskäytännössä merkitsi Merikosken mukaan KHO:n plenum päätös 12.9.1952 t. 4175. Päätös koski kioskien aukioloaikaa. KHO:n enemmistön (11–9) kanta kuului:

”Karjaan kauppalanvaltuuston määrätessään kioskien ja myyntipaikkojen aukioloajat erilaisiksi vain sillä perusteella, oliko kioski tai myyntipaikka kauppalan vuokralle antama vai oliko sille aikaisemmin annettu pitempi aukioloaika, oli katsottava käyttäneen harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se kauppaliikkeiden ja liiketoimistojen aukioloajasta – – annetun lain 3 §:n 2 kohdan mukaan oli ollut käytettävissä, sen vuoksi ja kun valtuusto niin ollen oli ylittänyt toimivaltansa, Korkein hallinto-oikeus harkitsi – – kunnallislain 175 §:n nojalla oikeaksi, kumoten lääninhallituksen ja kauppalanvaltuuston päätökset, palauttaa asian kauppalanvaltuustolle ilmoituksetta uudelleen käsiteltäväksi.”

Merikoski ei itse asiassa analysoi kyseistä ratkaisua lainkaan. KHO:n ratkaisua käsitellessään Merikoski painottaa sitä, että perustelu vastaa sanontoja, joita Conseil d’Etat oli käyttänyt *détournement de pouvoir*-tapauk-

<sup>130</sup> Merikoski 1946b s. 25–26.

<sup>131</sup> Merikoski 1958 s. 60–61.

sisä. Tästä Merikoski tekee johtopäätöksen, että on syytä otaksua, KHO:n tarkoittaneen seurata Ranskan hallinto-oikeudellisen lainkäytön viitoittamaa linjaa. Merikoski toteaa lisäksi juhlallisesti: ”Täten on oikeuskäytännössä tullut tunnustetuksi tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sisältyminen oikeusjärjestyksemme.”<sup>132</sup>

Myöhemmässä tutkimuskirjallisuudessa ei ole kyseenalaistettu (esim. Konstari ja Laakso)<sup>133</sup> Merikosken luomaa käsitystä siitä, että harkintavallan väärinkäyttöä koskevan doktriinin omaksuminen olisi Suomessa tapahtunut varsin myöhään ja varsin suoraan mannermaisen oikeustieteen välityksellä. Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen lähtökohdat suomalaisessa vanhemmassa doktriinissa ovat jääneet täysin varjoon. Merikosken liioitteleva pyrkimys korostaa ranskalaisen oikeuskäytännön ja doktriinin merkitystä voidaan ymmärtää siltä kannalta, että Merikoski halusi liittää Suomen oikeusjärjestyksen ranskalaisen hallinto-oikeuden vaikutuspiiriin. *Detournement de pouvoir* -opin reseptio sopi tähän mitä parhaiten, ja ilmeisesti tässä tarkoituksessa hän julkaisi vapaata harkintaa koskevan monografiansa lyhennelmän Ranskassa.

Nyt puheena olevassa tapauksessa oli uutta sellaisen perustelutavan käyttö, joka viittasi harkintavallan väärinkäyttöön eli harkintavallan käyttämiseen muuhun tarkoitukseen kuin mihin se oli laissa osoitettu. Perustelutavan taustalla tuskin on ollut Conseil d’Etat:n käytännön omaksuminen, vaan KHO:n perusteluissa käyttämä sanamuoto viittaa lainvalmistelukunnan 1939 tekemän esityksen käyttämään ilmaisuun. Hallintoneuvos Kuuskoski totesi vuonna 1953 Suomen lakimiesliiton järjestämällä lakimiespäivillä, että KHO:ssa oli vuoden 1953 aikana kahdessa eri ratkaisussa nimenomaan viitattu harkintavallan väärinkäyttöön ja tällöin ”sovellettu sitä sanontaa, jonka Ståhlberg yleistä valitusoikeutta lainvastaisista päätöksistä ja määräyksistä koskevaan ehdotukseen on sisällyttänyt, nimittäin että julkista valtaa on jonkun vahingoksi käytetty tarkoitukseen, johon se ei ole käytettävissä”.<sup>134</sup> Uutta perustelutapaa tarvittiin, jotta voitiin tehdä ymmärrettäväksi KHO:n poikkeaminen aikaisemmasta käytännöstään. Aineellinen kysymys oli päätöksessä keskeisemmällä sijalla kuin kysymys harkintavallan väärinkäytön periaatteesta.

KHO:n päätöksen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon, että kysymys ei ollut ensimmäistä kertaa KHO:ssa ratkaistavana. Aikaisem-

---

<sup>132</sup> Merikoski 1958 s. 64–65.

<sup>133</sup> Konstari 1979 s. 11–14, Laakso 1990 s. 235–237.

<sup>134</sup> Suomen lakimiesliiton kuudensien lakimiespäivien pöytäkirja 1953. Hämeenlinna 1957 s. 54.

massa vakiintuneessa käytännössään KHO oli hyväksynyt sen, että kunnat saivat vapaasti määritellä kioskien aukioloajat.<sup>135</sup> Muun muassa Sjöholm oli katsonut, ettei aukioloaikoja määriteltäessä saa ottaa huomioon fiskaalisia syitä, vaan ainoastaan sellaisia näkökohtia, jotka ovat soveltuvia työajan sääntelyssä. Kunnan toimivalta ei ollut asiassa tarkoitettu fiskaalisten intressien edistämiseen.<sup>136</sup> KHO:n ratkaisussa oli siten kyse vakiintuneen linjan muuttamisesta, mikä oli ilmeisesti syynä siihen, että asia käsiteltiin plenumissa. Toisaalta ratkaisua ei julkaistu, mikä viittaa siihen, ettei sitä pidetty periaatteellisesti tärkeänä.

Kunnanvaltuusto oli käyttänyt erityislaissa annettua toimivaltaa säännellä työntekijöiden suojaamiseksi kioskien aukioloaikoja kunnan taloudellisten etujen edistämiseen. Toimivaltaa oli käytetty sellaisten tavoitteiden edistämiseen, jotka sinänsä olivat hyväksyttäviä ja hyödyllisiä, mutta joiden edistäminen ei ollut puheena olevan toimivallan tavoitteena. Tapaus koski nimenomaan erityislaissa annetun toimivallan käyttämistä, ja tuon toimivallan osalta oli osoitettavissa ne näkökohdat, joiden huomioon ottaminen päätöksen teossa oli sallittua. KHO muutti aikaisempaa sallivaa tulkintaansa.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen vastaiset päätökset oli kunnallisoikeudessa käsitelty aikaisemmin kysymyksenä kunnan yleisestä toimialasta. Sjöholm analysoi KHO:n toimialanormia koskevaa oikeuskäytäntöä, ja päätyi käsitykseen, jonka mukaan KHO on ottanut huomioon myös sen tarkoituksen, mitä kunta on pyrkinyt tietyllä hankkeella edistämään.<sup>137</sup> Sjöholmin omaksuma näkökulma osoittaa sen, että vapaata harkintavallaa koskevia ongelmia on kunnallishallinnossa perinteisesti tarkasteltu osana kunnan yleisen toimialan sääntelyä. Asiaan kuulumattomien tarkoitusprien huomioon ottaminen on voitu torjua siten, että on katsottu, ettei hanke ole kuulunut kunnan toimialan piiriin. Tämän monimutkaisempaa oikeudellista rakennelmaa ei ole kunnallisoikeudessa tarvittu. Vapaan harkintavallan käytön sääntely on tätä kautta linjautunut KHO:n käytännössä. Käytäntö jatkui ennallaan, eikä tarvetta puuttua päätöksiin harkintavallan väärinkäyttönä ollut. Tämän vuoksi KHO on myöhemminkin varsin harvoin todennut asiassa olleen kysymys harkintavallan väärinkäytöstä.

B. E. Sjöholm tarkasteli vapaata harkintaa kahdessa vuonna 1951 julkaistussa artikkelissaan ”Om gränserna för de administrativa myndig-

<sup>135</sup> Ks. KHO 1923 I 109, 1924 II 1480 ja 1507, 1928 II 1271, 1929 II 2879, 1930 II 27 ja 28, 1931 II 2605 ja 1932 II 1335.

<sup>136</sup> *Sjöholm* 1951a s. 88.

<sup>137</sup> *Sjöholm* 1951, passim.

heternas fria prövningsrätt” ja ”Något om fri prövningsrätt inom kommunalrätten”. Vapaalla harkinnalla Sjöholm tarkoittaa sitä, että viranomaiset voivat oman arvostelunsa mukaan lainsäätäjän sitomatta ratkaista osaksi mitä tarkoituksia ne tavoittelevat toiminnassaan ja osaksi mitä keinoja ne tällöin käyttävät hyväkseen.<sup>138</sup> Kirjoituksissa tarkastellaan, millaisten intressien huomioon ottaminen on vapaassa harkinnassa sallittua ja millaisten kiellettyä.

Vapaata harkintaa käytettäessä huomioon otettavat tarkoitukset Sjöholm sitoo niihin harkintavallan perustavien säännösten yleisiin tarkoituksiin sekä erityissäännösten aiheuttamiin rajoituksiin, jotka voivat olla organisatorisia tai aineellisia. Viranomaisten harkintavallan ulkopuolelle jää lähtökohtaisesti myös yksityisoikeudellisten kysymysten ratkaiseminen. Yksityiset, fiskaaliset ja puoluepoliittiset intressit ovat Sjöholm mukaan luonteeltaan sellaisia, ettei niitä saa tavoitella viranomais-toiminnassa. Sjöholm sitoo esityksensä oikeuskirjallisuuden ohella KHO:n oikeustapausten analysointiin ja päättyy monessa tapauksessa toteamaan, että oikeuskäytäntö ei ole kulkenut doktriinin mukaisesti. Oikeuskäytännössä on selkeästi hyväksytty ajatus, että vapaan harkintavallan käyttö on velvoittavaa ja viranomaiset ovat sen käytössä pakotettuja ottamaan huomioon myös muita rajoituksia kuin mitä oikeussäännöt nimenomaisesti ilmaisevat. Tämän periaatteellisen lähtökohdan käytännön soveltaminen vaihtelee, ja Sjöholm toteaa esimerkiksi, että oikeustapauksista ilmenee, ettei säännösten yleisten tavoitteiden ole koettu rajoittavan merkittävästi harkintavaltaa.<sup>139</sup>

Myöhemmässä doktriinissa on harkintavallan väärinkäytöstä puhuttu tarkoitussidonnaisuuden loukkaamisen lisäksi muiden periaatteiden yhteydessä. Tämän tulkinnan esitti jo Konstari, jonka mukaan harkintavallan käytölle ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen rikkomiselle on annettu toisistaan eriytetty merkityssisältö.<sup>140</sup> Mäenpään perusoppikirjan mukaan viranomaisen sanotaan käyttäneen harkintavaltaansa väärin, kun viranomaisen päätöksenteon todetaan olleen yleisen hallinto-oikeuden periaatteen vastainen.<sup>141</sup> Tämä tulkinnallinen muutos on yhteydessä edellä mainittuun seikkaan, että harkintavallan rajoitusperiaatteiden katsotaan koskevan myös sidottua harkintaa. Nämä tulkinnalliset muutokset ovat irrottaneet harkintavallan väärinkäyttöä koskevan opin Merikosken sille esittämistä lähtökohdista.

---

<sup>138</sup> Sjöholm 1951 s. 81.

<sup>139</sup> Sjöholm 1951a, passim.

<sup>140</sup> Konstari 1979 s. 44.

<sup>141</sup> Mäenpää 1991 s. 275. Sama kanta ilmenee myös teoksen myöhemmistä laitoista.



## 5 MERIKOSKEN DOKTRIINI JA YHTEISKUNNAN MUUTOS

### 5.1 Merikoski ja 1950-luvun keskustelukulttuuri

Merikosken tieteellinen tuotanto painottuu 1940- ja 1950-luvuille. Merikoski ei 1950-luvun lopun jälkeen julkaissut uusia hallinto-oikeudellisia tutkimuksia. Myöhemmin hän tyytyi ajantasaisesti vanhat oppikirjat tekemättä niihin enää asiallisia muutoksia. Merikosken hallinto-oikeudellinen tuotanto ajoittuu siten selvästi ajanjaksoon ennen hyvinvointivaltion rakentamista ja kulttuurista murrosta 1960-luvulla. Voidaankin kysyä, missä määrin Merikosken hallinto-oikeudellinen ajattelu oli sidottu nimenomaan toisen tasavallan alkuaikojen yhteiskuntaan ja sen arvolähtökohtiin. Tältä kannalta on pohdittava myös, kykenikö Merikoski enää 1960-luvulla ja sen jälkeen relevantilla tavalla tuottamaan hallintoa koskevaa oikeudellista tietoa ja vaikuttamaan hallinnon oikeudellista ohjausta koskeviin käsityksiin. Merikosken toiminnassa painopiste siirtyi 1960-luvulla merkittävästi valtiosääntö-oikeuteen.

Merikoski ei edustanut ensimmäisen tasavallan varhaisvaiheissa korostunutta liberaalin oikeusvaltion ideologiaa, mutta hän ei ollut vielä mukana rakentamassa hyvinvointivaltion oikeusideologiaa. Merikoski irtaantui Ståhlbergin edustamasta traditiosta pyrkiessään ottamaan huomioon hallinnon muuttumisen sekä sota-aikana että sotien jälkeen, jolloin yhteiskunta oli hyvin voimakkaasti hallinnon ohjaama. Tämä näkyy nimenomaan vapaata harkintaa koskevassa doktriinissa. Jo aikalaisten käsityksen mukaan vapaan harkinnan laajentuminen liittyi hallinnon aseman muuttumiseen sodan jälkeisessä murroksessa. Vapaa harkinta ja viranomaistoiminnan tehokkuuteen liittyvät näkökohdat yhdistyvät Merikosken hallinto-oikeudellisen ajattelussa kiinteästi sotien jälkeiseen yhteiskuntakehitykseen. Hallinto-oikeudellisen ja hallinto-opillisen keskustelun problematiikka liittyi 1940- ja 1950-luvulla säännöstelytalouteen, ja yhteiskuntapoliittinen suunnittelu jäi siinä huomiotta.

Toisen tasavallan keskustelukulttuureja tutkinut Pentti Alasuutari on kutsunut sota-aikaa seurannutta vaihetta moraalitalouden keskustelukulttuuriksi, jolle oli ominaista, että keskustelussa vedottiin toistuvasti aatteellis-moraalisiin periaatteisiin. Alasuutari selittää tätä keskustelukulttuuria sillä, että maa oli ollut vasta sodassa, joka lujitti kansallista yhteenkuuluvuuden tunnetta ja jonka aikana kansakunta pyrittiin pitämään koossa ve-toamalla eettisiin periaatteisiin, kuten yhteisvastuuseen. Sotaa edeltäneestä ajasta muuttunut ulko- ja sisäpoliittinen tilanne ei ollut saanut vielä sitä

vastaavaa institutionaalista rakennetta. Kun ei ollut selkeitä yhteiskunnallisen ja poliittisen toiminnan pelisääntöjä, esiintyi epäilyksiä monenlaisista väärinkäytöksistä. Julkisessa keskustelussa nostettiin yleiset moraaliset periaatteet toistuvasti esille. Demokraattinen ja korporativistinen järjestelmä ei ollut vielä 1940- ja 1950-luvulla kehittynyt, vaan monia valtiollisia järjestelmiä loivat ja hoitivat valtion virkamiehet. Tämän vuoksi virkamiesten yksilömoraali oli julkisen huomion kohteena.<sup>142</sup>

Merikosken omaperäisin hallinto-oikeudellinen tutkimuspanos harkintavallan ongelmien piirissä heijastaa pitkälle nimenomaan näitä moraalitalouden keskustelukulttuurin keskeisiä piirteitä. Tämä selittää osaltaan myös sen, miksi Merikoski aikaisemmasta hallinto-oikeudellisesta kirjallisuudesta poiketen painotti nimenomaan hallinto-oikeuden rajoitusperiaatteita ja nosti tutkimuksessaan esille kysymyksen harkintavallan väärinkäytöstä. Tämä ehkä osaksi selittää sitä, miksi Merikoski ei vaivautunut perehtymään tarkoitussidonnaisuuden periaatetta koskevaan doktriiniin ja käytäntöön. Kun kyse oli vallan väärinkäytöstä, Merikosken tieteellinen kriittisyys väistyi moraalisen polemiikin edessä. Kysymys oli aikakauden virkamiesmoraalia painottavan julkisen keskustelun heijastumasta hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa. Harkintavaltaa koskeva tutkimus oli myös temaattisesti sidottu sodan jälkeisen säännöstelytalouden hallinnollisiin ongelmiin. Kun hyvinvointivaltiota alettiin toden teolla rakentaa 1960-luvulta lähtien, eivät muuttuneet vain hallinnon rakenteet, vaan myös keskustelukulttuuri.

Merikosken tärkein hallinto-oikeudellinen kirjoitus 1960-luvulla oli teos ”Hallinnon politisoituminen” (1968), jonka teemana oli poliittiset virkanimitykset ja virkamiesten poliittinen toiminta. Teos kuuluu selvästi 1950-luvun keskustelukulttuuriin. Merikoski arvioi poliittisia virkanimityksiä yleisten moraaliperiaatteiden kannalta eikä hyväksynyt uutta poliittisten puolueiden ja korporaatioiden vaikutusvaltaan perustuvaa järjestelmää, joka oli 1960-luvulla syntymässä. Hallinnon politisoitumista ilmentää hallintoon tunkeutunut puoluepoliittinen vaikutus.<sup>143</sup> Teoksessa ei millään tavoin näy hyvinvointivaltiollisten hallinto-oikeudellisten rakenteiden tarkastelu, vaan Merikoski pitäytyi 1950-luvulla luomansa käsitteistön puitteissa. Tämä pitäytyminen sodan jälkeisten vuosikymmenten poliittiseen kulttuuriin näkyy myös Merikosken politiikkakäsityksessä, jonka hän hallinnon politisoitumista koskevassa kirjassa tuo julki.

---

<sup>142</sup> *Alasuutari* 1996 s. 245–246.

<sup>143</sup> *Merikoski* 1968 s. 5.

Merikosken politiikanäkemyks on korostuneen legalistinen. Merikosken mukaan julkishallinto on valtion ylimpien toimielinten päätöksillä täsmennettyjen poliittisten ratkaisujen täytäntöönpanoa eli yhtenäiseksi valtiontahdoksi kiteytetyn politiikan toteuttamista. Merikoski asettaa vastakkain valtion ja politiikan; ”Valtion” yleisen edun käsitteenä ja instituutiona ja politiikan erityisetujen edistämisenä. Poliitikalla on tehtävänsä ennen päätösten ja lakien syntymistä, mutta päätöksentekovaiheen jälkeen politiikka erityisten etujen edistämisenä tuottaa vain hankaluuksia. Merikoski olettaa Pekosen mukaan yhteiskunnallisen ja poliittisen kamppailun erityisintressien ulkopuolelta löytyvän areenan, valtion instituutioineen, ja position, hyväksytyt lait ja legitiimit hallinnolliset päätökset, jotka mahdollistavat objektiivisen toiminnan.<sup>144</sup>

## 5.2 Hyvinvointivaltiokehitys ja yhteiskuntasuunnittelun nousu

Hyvinvointivaltiokehityksen kannalta keskeiseen asemaa nousi 1960-luvulla ajatus rationaalisesta yhteiskuntapolitiikasta, joka nojautui yhteiskuntaa ja ympäristöä koskevaan asiantuntijatietoon. Tämä kehitys merkitsi hallinnon irtaantumista perinteisestä juridisesta hallintokäsityksestä. Hallintotoiminnassa korostui sosiaalinen, taloudellinen ja teknologinen tieto ja sen soveltaminen yhteiskunnallisiin ongelmiin. Hyvinvointivaltiota rakennettaessa omaksutun uuden politiikkakäsityksen mukaan politiikka koski kysymystä yhteiskunnallisen päätöksenteon kriteereistä, mitkä tavoitteet olivat hyväksyttäviä. Tämä asetelma seurasi suoraan 1960-luvun suurta ongelmaa: mihin suuntaan yhteiskuntaa oli kehitettävä. Hyvinvointivaltion rakentamisesta ponnistavassa uudenlaisessa poliittisessä ja oikeudellisessa ajattelussa olennaista oli yhteiskunnallinen toiminnan tavoitteellisuuden painottaminen. Oikeudellista päätöksentekoa alettiin tarkastella tavoitteellisena toimintana, jolle oli ominaista aitojen valintojen tekeminen.

Oikeudellisen päätöksenteon tavoitteellisuutta painottanut oikeusteoreettinen ja -poliittinen keskustelu kumpusi ainakin osittain samasta yhteiskunnallisesta maaperästä kuin erityisesti 1960- ja 1970-lukujen vaihteelle leimallinen julkishallinnon suunnittelujärjestelmien aktiivinen kehittämistyö. Oikeustieteilijöiden kiinnostus suuntautui kuitenkin ensisijaisesti tuomioistuinten ratkaisuihin.<sup>145</sup> Oikeusteoreettisessa keskustelussa lainkäyttöä

<sup>144</sup> Pekonen 1995 s. 75.

<sup>145</sup> Tuori 1985 s. 1.

alettiin painottaa tavoitteellisena toimintana, jossa päätöksenteon arvosidonnaisuus nähtiin osana päätöksenteossa tehtäviä tavoitevalintoja. Tässä keskustelussa näkyi selvästi 1950-luvulla hallinto-opillisessa tutkimuksessa omaksuttu käsitys päätöksenteosta valintojen tekemisenä eri vaihtoehtojen kesken. Tästä näkökulmasta kysyttiin, mitä valintoja lainkäytössä tehtiin, ja mihin arvoihin valinnat reaalisesti nojautuivat. Juridista argumentaatiota ei enää pidetty luonteeltaan ”loogisena ja teknisenä”, vaan yhteiskuntapoliittisten arvostusten värittämänä päätöksentekona.<sup>146</sup> Erikssonin mukaan loogis-teknillinen argumentaatio mahdollistaa sen, ettei arvostuksia tarvitse esittää perusteluissa. Hän jatkoi:<sup>147</sup>

”Denna metod att förvandla värderingsfrågorna till faktafrågor är i synnerhet på politiskt mera känsliga områden betänklig. I sådana fall kan domstolarna nämligen fatta beslut som kan ha oerhört vittgående praktisk-politiska och ekonomiska konsekvenser utan att samhällsmedlemmar alls vet att några viktiga beslut fattats. Genom att ikläda utslagen oklanderlig formellt-rättslig dräkt utestänger man så gott som alla utom en inre krets av juridiska experter från diskussionen – och insikten om vad som egentligen skett.”

Aulis Aarnion vuonna 1971 julkaisemassa teoksessa ”Oikeudellisen ajattelun perusteista” tarkastellaan tuomioistuinten ratkaisutoimintaa tavoitteellisena käyttäytymisenä. Lainkäyttöpäätöksen lopputuloksen muodostumisessa ratkaisevassa asemassa ovat ne tavoitteet, joihin asiaa päättävä tuomari kulloinkin pyrkii. Aarnion mukaan seurausharkinnan keskeisen merkityksen oivaltaminen oli nostanut etualalle keskustelun juridisen päätöksenteon ideologisesta sidonnaisuudesta, erityisesti sen poliittisuudesta.<sup>148</sup>

Hyvinvointivaltiossa tieteelliseen tietoon perustuva yhteiskuntasuunnittelu ja siihen perustuva päätöksenteko syrjäyttivät kysymyksen harkintavallan käytöstä. Käytännössä kehitys johti itse asiassa vapaan harkintavallan käytön voimakkaaseen kasvuun kuitenkin siten, että harkintavallan käyttö sidottiin hallinnollisen päätöksenteon ei-juridiseen ohjaukseen ja suunnitteluun. Päätöksenteon arvosidonnaisuuden painottaminen käänsi huomion myös uudella tavalla päätösten perustelemiseen. Tässä voidaan viitata Jarmo Vuorisen vuonna 1975 julkaistuun selvitykseen perustelemisvelvollisuuden ulottuvuudesta hallinnossa ja hallintolainkäytössä.<sup>149</sup> Myös oikeus-

---

<sup>146</sup> Eriksson 1966, passim.

<sup>147</sup> Eriksson 1968 s. 579–580.

<sup>148</sup> Aarnio 1971 s. 74–75, 100,

<sup>149</sup> Vuorinen 1975.

teoriassa kysymys ratkaisujen perustelemisesta nousi keskeiseksi 1970-luvun myötä.

Mäenpää on tarkastellut kahden hallinto-oikeuden muodostumista ja merikoskelaisen hallinto-oikeuden suhdetta hyvinvointivaltioon. Hallinnon käytäntöjen ja hallinto-oikeudellisen normiston muutos on johtanut kahden hallinto-oikeuden muodostumiseen. Yhtäällä on hallinto-oikeustieteen yleisten oppien kuvaama ja sen mukainen liberaalisvaltiollinen hallinto-oikeus sekä hallintotoiminta, jota hallintolainkäyttöelimet kontrolloivat. Toisaalla hyvinvointivaltion alueella ovat muodostuneet hallinnon organisatoris-toiminnalliset muodot ja käytännöt, jotka eivät ole yleensä suoranaisesti ristiriidassa perinteisen hallinto-oikeuden kanssa, mutta joiden teoreettinen ymmärtäminen, käytännöllinen sääntely tai juridinen kontrolli ei ole mahdollista tuon hallinto-oikeuden rajoissa.<sup>150</sup> Rationaalisen yhteiskuntapolitiikan perusajatukset eivät välittyneet Merikosken hallinto-oikeudelliseen ajatteluun. Merikosken ajattelu oli perimmäältään taaksepäin katsovaa, siinä haettiin vastauksia niihin ongelmiin, joihin hallinto-oikeus törmäsi sota-ajan ja sodan jälkeisen ajan yhteiskunnallisissa oloissa. Hyvinvointivaltiokehitykseen liittyvät kysymykset jäivät Merikosken hallinto-oikeudellisen ajattelun ulottumattomiin.

### 5.3 Yhden ainoan oikean ratkaisun opin kritiikki

Merikosken ajattelun perustana oleva politiikan ja oikeuden erottelu nojasi siihen, että yhteiskunnallisen päätöksenteon tavoitteet suljettiin oikeuden ulkopuolelle. Tässä konseptiossa on olennaista, ettei lakien täytäntöönpanovaihe kuulu politiikan piiriin. Täytäntöönpanossa yksinomaan toteutetaan poliittisessa päätöksenteossa muodostettuja linjauksia ja lainsäädäntöä. Tällöin hallinnossa ja lainkäytössä tehtävät ratkaisut ovat arvolintojen suhteen poliittisesti neutraaleja.

1960-luvun yhteiskunnallinen murros, johon liittyi olennaisesti uudellinen käsitys rationaalisesta yhteiskuntapolitiikasta ja yhteiskunnallisesta päätöksenteosta, oli myös yhden ainoan oikean ratkaisun kritiikin taustalla. Samalla kyseenalaistettiin myös käsitys siitä, että yhteiskunnallinen päätöksenteko hallinnossa ja tuomioistuimissa olisi neutraalia suhteessa poliittisiin arvopäämääriin. Keskustelu yhteiskunnallisista arvoista ja päämääristä ei koskenut vain poliittista tasoa, vaan ulotettiin myös hallintotoimintaan ja lainkäytön konkreettiselle tasolle. Kriitikot halusivat julkista

<sup>150</sup> Mäenpää 1983 s. 16.

keskustelua oikeusjärjestyksen arvopohjasta.

Yhden ainoan oikean ratkaisun periaatteen nähtiin hallinneen juristikunnan ajattelua pitkään, ja vasta tuomarin toiminnan, oikeustieteellisen tutkimuksen menetelmien ja juridiikan ja yhteiskunnan välisen yhteyden alistaminen kriittisen tarkastelun kohteiksi olisi johtanut periaatteesta luopumiseen. Olavi Heinonen ja Aulis Aarnio esittivät vuonna 1972, että keskustelu suomalaisen oikeuslaitoksen yhteiskunnallisesta asemasta oli tuottanut yhden pysyvän tuloksen: yhden ainoan oikean ratkaisun periaate oli osoitettu kestävämmäksi.<sup>151</sup>

Käsitys yhden ainoan oikean ratkaisun hegemonistisesta doktriinista suomalaisessa oikeuskulttuurissa tuotettiin ja artikuloitiin oikeastaan vasta kriitikkojen ylläpitämässä keskustelussa. Myöhemmässä keskustelussa yhden ainoan oikean ratkaisun oppi liitettiin Makkosen ajatuksia seuraten osaksi suljetun systeemin ideaa ja siihen liittyvää sidotun ratkaisutoiminnan ajatusta. Tämän uudelleentematisoinnin kautta myöhemmässä oikeuskirjallisuudessa on myös niputettu selkeästi yhteen yhden ainoan oikean ratkaisun opin kannattajat eräänlaiseksi koulukunnaksi, joka jakaa saman opillisen lähtökohdan.<sup>152</sup> Yhden ainoan oikean ratkaisun opin kritiikki suljetun systeemin idean sovellutuksena esitettiin ensimmäiseksi Makkosen väitöskirjassa. Makkosen keskeinen teema on sidotun ratkaisun idean kritiikki, minkä hän katsoo muodostavan osan traditionaalisesta oikeusideologiasta.

Makkonen puhuu sidotun ratkaisun illuusiosta, millä hän tarkoittaa, että ratkaisujattelu on lopultakin erittäin vähän sidottua. Makkosen mukaan yhden ainoan ratkaisun oppi perustunee arkiajattelun luomaan fiktion siinä, että jossain ihmisaistein tavoittamattomissa olisi olemassa absoluuttinen ja ideaalinen oikeus. ”Kuvitellaan, että asioiden täytyy ikäänkuin olla jo etukäteen jossakin ratkaistu. Oikea ja paras ratkaisu uinuisi laeissa vaikkei vajavainen ihmisäly aina kykenisikään sitä paljastamaan.” Makkosen mukaan voidaan keskustella siitä, onko ratkaisu oikea tai ei, mikäli yksittäistapauksessa päästään yksimielisyyteen kriteereistä. Käytännössä kuitenkin vain harvoin saatetaan riittävällä täsmällisyydellä päästä ratkaisun arvioinnissa tähän vaihtoehtoon. Yhden ainoan oikean ratkaisun opin edellyttämät yleispätevät kriteerit eivät liene milloinkaan määriteltävissä.<sup>153</sup>

Makkonen tarkasteli kysymystä yhdestä ainoasta ratkaisusta myös juridisten käsitteiden kautta. Traditionaalisessa asennoitumisessa on ole-

---

<sup>151</sup> Heinonen & Aarnio, 1972 s. 451.

<sup>152</sup> Oker-Blom 1978 s. 253–261.

<sup>153</sup> Makkonen 1981 s. 245–248. Makkosen hallinto-oikeudellisesta ajattelusta ks. Tuori 2003, passim.

tettu, että juridiset termit peittävät jotakin reaalista, joka voidaan selvittää ja samalla antaa käsitteen oikea määritelmä. Makkosen mukaan juridisilla termeillä ei ole semanttista referenssiä empiirisessä todellisuudessa, eikä ehdottomien ja yleispätevien määritelmien laatiminen voi onnistua. ”Oikeustieteilijä sen paremmin kuin tuomarikaan ei voi lainkaan asettaa kysymystä yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta tai pohtia sitä, mikä jonkun ilmaisen merkityssisältö todella on tai mikä on oikea tulkinta jossain tulkintaongelmassa.”<sup>154</sup>

Makkosen ajatukset omaksuttiin myöhemmässä keskustelussa. Makkosen esittämän oikeusteoreettisesti viritetyn kritiikin perusteella yhden ainoan oikean ratkaisun oppi voitiin leimata yhteiskunnalliseksi illuusioksi, mistä oli varsin helppoa ottaa askel pitemmälle ja nähdä siinä yhteiskunnallisia valtarakenteita ylläpitävä hegemonistinen ideologia, osa porvarillista oikeusideologiaa. Yhden ainoan oikean ratkaisun oppi muodosti kriitikoilleen ns. hyvän vihollisen, jota vastaan oli helppo hyökätä, varsinkin kun kukaan ei oppia kannattanut eikä ryhtynyt sitä julkisesti puolustamaankaan.

Yhteiskunnalliset johtopäätökset Makkosen ajatuksista teki muun muassa Eriksson, joka arvioi yhden ainoan oikean ratkaisun oppia eräänlaisena legitimaatioideologiana. Eriksson toteaa jyrkästi, että yhden ainoan oikean ratkaisun teoria on myytti, jonka tarkoituksena on saada tuomaritoiminta näyttämään luoksepääsemättömän ylevältä ja pettämättömän objektiiviselta. Eriksson katsoi yhden ainoan oikean ratkaisun opin korostavan sitä, että tuomitseminen on ehdottoman vapaata subjektiivisista arvostuksista ja mielipiteistä, ja opin tarkoituksena on suojella tuomaria arvostelulta ja epämiellyttävältä valvonnalta. Ainoan oikean ratkaisun oppi on kilpi demokraattista valvontaa vastaan. Opin taustalla on vallanjakoajattelu, joka edellyttää tuomitsemisen olevan puhtaasti mekaanista toimintaa. Tuomitseminen on sitä, että oikeussäännöistä tehdään johtopäätöksiä loogisesti sitovalla tavalla. Näin käsitetty tuomitseminen on täysin epäpoliittista. Eriksson piti kuitenkin selvänä, ettei tuomitseminen ole mekaanista. Kukaan yksittäiseen tapaukseen ei ole ainoaa oikeaa ratkaisua, vaan aina suuri määrä ratkaisuja, joita voidaan pitää oikeudellisesti puolustettavina.<sup>155</sup>

Kritiikin kohteena oleva teoria yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta on itse asiassa pikemmin konstruktio porvarillisen yhteiskunnan oikeusideologiasta, yhteiskunnassa vallitseva myytti. Makkosen väitöskirjassa kuvattu sidotun ratkaisun illuusio tuskin hallitsi suomalaista juristikuntaa.

<sup>154</sup> Makkonen 1968 s. 8–9.

<sup>155</sup> Eriksson 1969 s. 19–20.

Merikosken esittämän opin reaalin sisältö sen sijaan lienee yleisesti tunnustettu, korkeimpien oikeuksien ratkaisujen katsottiin lukitsevan oikeudelliset tulkintakysymykset. Vain tässä mielessä voidaan yhden ainoan oikean ratkaisun opin väittää heijastaneen luontevasti suomalaisen juristikkunnan ajattelua, vaikka opilla ei sinänsä ollut suomalaisessa oikeustieteessä mitään laajaa levinneisyyttä tai yleisesti hyväksyttyä artikulaatiota.

Yhteiskuntapoliittisen keskustelun kannalta oli kuitenkin ratkaisevaa, että oppi yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta depolitisoi korkeimpien oikeuksien ratkaisutoiminnan. Kysymys korkeimpien oikeuksien ratkaisulinjasta nähtiin sitä ongelmallisempänä, mitä pitemmälle oikeuslaitoskeskustelu eteni. Kriittisessä yhteiskuntakeskustelussa oppi yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta oli yksinkertaisinta nähdä paitsi vallitsevaa yhteiskuntarakennetta tukevana myös perimmältään autoritäärisenä, koska oppi idealisoi ja depolitisoi yhteiskunnallista vallankäyttöä. Yhden ainoan oikean ratkaisun opilla oli tällä tavoin merkittävää symboliarvoa kriitikoilleen.

Kun Dworkinin oikeusteoria tuli tunnetuksi Suomessa 1970-luvun lopulla, niin jo kertaalleen haudan lepoon manatusta yhden ainoan oikean ratkaisun opista alettiin keskustella uudelleen. Myöhemmässä keskustelussa myös Merikosken ja hänen aikalaistensa edustama yhden ainoan oikean ratkaisun oppi on tematisoitu Dworkinin ajattelua seuraten, vaikka Dworkinin oikeusteoria rakentuu aivan erilaisille lähtökohdille. Dworkinin teoriasta käytyä keskustelua yhdistää aikaisempaan keskusteluvaiheeseen enemmänkin kritiikkojen käyttämien teoreettisten argumenttien samankaltaisuus. Tämä hyvin teoreettinen argumentaatio on huomattavasti adekvaatimpaa keskusteltaessa Dworkinin teoriasta kuin samojen argumenttien käyttö aikanaan suomalaisen oikeusideologian arvostelussa.

## 5.4 Merikosken perintö hallinto-oikeudessa

Yhteenvedona voidaan esittää, ettei suunnittelulouden keskustelukulttuurissa merikoskelainen hallinto-oikeus ei ollut enää ajanmukainen. Alasuutarin mukaan 1960-luvulla tapahtunut siirtymä merkitsi voimakasta uskoa siihen, että yhteiskunnalliset ongelmat voidaan parhaiten ratkaista paremalla ”tieteellisellä” suunnittelulla ja organisoinnilla. Julkisen vallan velvollisuuksia koskevat yleiset eettiset periaatteet muuttuivat kaikenkattaviksi hallinnollisiksi järjestelmiksi.<sup>156</sup> Merikosken legalistinen politiikkäkäsitys erosi 1960-luvulla omaksutusta käsityksestä, joka yhdisti politiikka-

---

<sup>156</sup> Alasuutari 1996 s. 246.



kan yhteiskunnallisiin intresseihin ja arvoihin. Tässä konseptiossa myös lakien soveltaminen niin tuomioistuimissa kuin hallinnossa voitiin nähdä poliittisena. Uusi konseptio on yhteydessä hyvinvointivaltion rakentamiseen. Kyse oli siitä, mitä päämääriä ja tavoitteita julkisen toiminnan tuli palvella ja mitä tavoitteita oli yhteiskunnan eri aloja koskevilla suunnittelujärjestelmillä. Merikosken käsitys hallinnollisesta päätöksenteosta ei kyennyt antamaan enää adekvaattia kuvaa yhteiskunnalliseen suunnitteluun nojautuvasta päätöksenteosta. Tämä muutos tulee selkeästi esille Kauko Sipponen teoksesta ”Päätöksenteko kansanvallassa”, jossa kuvataan hallinnollista päätöksentekoprosessia tavalla, jossa painopiste on suunnitteluvaiheessa.<sup>157</sup>

Harkintavaltaa koskeva oppi jäi hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa marginaaliseen asemaan: harkintavallan jako mainitaan kirjallisuudessa, kuitenkin jaon suhteellisuutta korostaen. Opin sidonnaisuus yhden ainoan oikean ratkaisun periaatteeseen on yleensä torjuttu. Tästä huolimatta Merikosken tuotannon asema keskeisenä hallinto-oikeudellisena lähteenä on kuitenkin säilynyt pitkään. Doktriinin muutokset ovat tapahtuneet Merikosken kirjoittamia yleisiä oppeja ajanmukaistaen ja täydentäen. Holopainen toimitti vielä vuonna 1983 uuden laitoksen teoksen Suomen julkis-oikeus pääpiirteittäin ensimmäisestä osasta.

Uudelleenorientaatiota merkitsi jo vuonna 1991 ilmestynyt Mäenpään hallinto-oikeuden oppikirja (1991), ja myöhemmin hallinto-oikeutta on jouduttu rakentamaan eurooppaoikeuden perusteille. Doktriinia on osaksi sopeutettu muuttuviin olosuhteisiin samaan tapaan kuin Merikoski teki Ståhlbergin opeille, mutta samalla on myös irtaannuttu Merikosken doktriinista. Hallinto-oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita koskevaa myöhempää keskustelua ei voida johtaa suoraviivaisesti Merikosken harkintavallan rajoitusperiaatteista. Myös harkintavallan väärinkäytöstä puhutaan nykyisin aivan eri laajuudessa kuin Merikosken tutkimuksessa. Yhteisenä piirteenä näyttäisi olevan, että hallinnon tehokkuusvaatimuksen ei nähdä myöhemmässä doktriinissa edellyttävän samalla tavoin pidättyväisyyttä oikeudellisen sidonnaisuuden toteuttamisessa kuin aikaisemmin. Oikeusturvavaatimuksen painoarvo on noussut.

Merikosken oikeusturva-ajattelussa oikeussuojajärjestelmä toimi vastapainona hallinnon tehokkuusvaatimuksille. Hallinnon ja hallintolainkäytön erottelussa toteutuu periaatteellisesti tehokkuus- ja oikeusturvavaatimusten institutionaalinen ulottuvuus. Myöhempi yhteiskunnallinen kehitys on korostanut oikeusturvan merkitystä oikeuspoliittisena tavoitteena, mikä on

<sup>157</sup> Sipponen 1967, passim.

tullut näkyviin hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä säätämällä yleisesti hallintomenettelystä ja hallintolainkäytöstä sekä vahvistamalla alemmanasteista hallintolainkäyttöä. Kehittämistyössä on voitu seurata Merikosken hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmää koskevassa tutkimuksessa viitotettuja reittejä.<sup>158</sup> Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä on hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön kehityksen myötä muodostunut merikoskelaisen hallinto-oikeuden kestävimmäksi osaksi.

## LÄHTEET

- Aarnio, Aulis:* Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammala 1971.
- Aarnio, Aulis:* Philosophical Perspectives in Jurisprudence. Helsinki 1983.
- Aarnio, Aulis:* Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.
- Aer, Janne:* Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Jyväskylä 2000.
- Alasuutari, Pentti:* Toinen tasavalta. Suomi 1946–1994. Jyväskylä 1996.
- Andenæs, Johs.:* Garantier for rettsikkerheten ved administrative avgjørelser. Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm den 23–25 augusti 1951. Stockholm 1952 Bil VI.
- Andersson, Edward:* Något om fri prövning i förvaltningen. Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1964 s. 23–45.
- Ahte, Aaro:* Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset. Vammala 1950.
- Alanen, Aatos:* Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus. Porvoo 1965.
- Aura, Matti:* Nogle bemaerkninger om mere betryggende regler for administrative afgørelser. Korreferentinnlegg. Nordisk administrativt tidsskrift 1949 s. 269–273.
- Aura, Matti:* Tarkoituksenmukaisuusharkinta ja sen käyttämiseen valtuuttavat oikeussäännökset. Lakimies 1950 s. 6–22.
- Castberg, Frede:* Rettsstat – forvaltningsstat. Nordisk administrativt tidsskrift 1933 s. 123–137.
- Castberg, Frede:* Discussioninlägg. Nordisk administrativt tidsskrift 1952 s. 285–290.
- Erich, Rafael:* Muutamia huomautuksia yleisen valtio-opin asemasta tieteitten järjestelmässä ja sen suhteesta valtio-oikeuteen. (Yleisen valtio-opin professorinviran perustamisen ja täyttämisen johdosta.) Lakimies 1924 s. 185–190.
- Erich, Rafael:* Suomen valtio-oikeus II. Porvoo 1925.
- Eriksson, Lars D.:* Rättslig argumentering och den dialektiska logiken. Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1966 s. 445–482.
- Eriksson, Lars D.:* Samhällstillvänd juridik. Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1968 s. 565–583.
- Eriksson, Lars D.:* Luokkayhteiskunnan tuomioistuimet. Tala, Jyrki (toim.): Kantajana kansalainen. Raportti oikeusturvasta. Helsinki 1969 s. 18–42.

---

<sup>158</sup> *Aer* 2000 s. 57–60.

- Halila, Heikki*: Toimivaltajako yhdistyksissä. Vammala 1993.
- Halila, Leena*: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Vammala 2000.
- Heinonen, Olavi & Aarnio, Aulis*: Lisiä oppiin oikeuslaitoksen uudistamisesta. Lakimies 1972 s. 447–462.
- Hermanson, Robert*: Om juridisk konstruktion i statsrätten. Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1878–79 s. 1–32, 457–516.
- Hermanson, Robert*: Anteckningar enligt professor R.F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utgifna af Hj. Nyqvist. Helsingfors 1898.
- Holopainen, Toivo*: Lainkäytön yhdenmukaisuus ja tuomarin asema. Lakimies 1981 s. 1–14.
- Holopainen, Toivo*: Veli Merikoski 2.1.1905–28.1.1982. Lakimies 1982 s. 89–95.
- Husa, Jaakko*: Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä 1995.
- Hänninen, Sakari*: Puhe on hyvinvoinnista – ja ehdollistamisen retoriikasta. Palonen, Kari & Summa, Hilka (toim): Pelkkää retoriikkaa. Tutkimuksen ja politiikan retoriikat. Tampere 1996 s. 161–174.
- Jyränki, Antero*: ”(...) katsoa yhteiskuntaa myös sosiologin silmällä (...)” – Piirteitä Paavo Kastarin (1907–1991) toiminnasta ja oikeusajattelusta. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXII:1999 s. 151–218.
- Jyränki, Antero*: Veli Merikoski oikeusajattelijana: piirteiden hahmottelua. Lakimies 2002 s. 699–717.
- Kaira, Kaarlo*: Lausunto Paavo Kastarin teoksesta Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Lakimies 1941 s. 450–464.
- Kangas, Urpo*: Det nationalsocialistiska rättstänkandet och de reaktioner som det uppväckte i Finland. Oikeustiede–Jurisprudentia XX:1987 s. 5–108.
- Kastari, Paavo*: Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1940.
- Kekkonen, Urho*: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1936.
- Konstari, Timo*: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisen harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979.
- Kulla, Heikki*: Hallintolainkäyttö ja hallinto. Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määräytymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Vammala 1980.
- Laakso, Seppo*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta, erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki 1990.
- Laine, Antti*: Suur-Suomen kahdet kasvot. Itä-Karjalan siviiliväestön asema suomalaisessa miehityshallinnossa 1941–1944. Keuruu 1982.
- Makkonen, Kaarle*: Kunnallinen säädösvalta. Vammala 1968.
- Makkonen, Kaarlo*: Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Rakenneanalyttinen tutkimus. Vammala 1981.
- Merikoski, Veli*: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yhdistymisvapaudesta. Helsinki 1935.
- Merikoski, Veli*: Uuden Saksan julkisen oikeuden erikoispiirteitä. Lakimies 1937 s. 485–498.
- Merikoski, Veli*: Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.
- Merikoski, Veli*: Hallinnon mukauttaminen sota-ajan oloihin. Lakimies 1941 s. 721–735.
- Merikoski, Veli*: Miehittyjen alueiden hallinnon järjestämisestä. Lakimies 1943 s. 387–394.
- Merikoski, Veli*: Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämisestä. Defensor Legis 1944 s. 177–190.

- Merikoski, Veli:* Lakimieskasvatuksen päämäärät ja valinta lakimiesuralle. Lakimies 1946 s. 385–398. (1946a)
- Merikoski, Veli:* Suomen julkisoikeuden oppikirja. II nide. Porvoo 1946.(1946b)
- Merikoski, Veli:* Lausunto teoksesta Olavi Rytkölä Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. Lakimies 1948 s. 464–476.
- Merikoski, Veli:* Lakimieskoulutus USA:ssa meidän näkökulmastamme. Lakimies 1951 s. 680–703.
- Merikoski, Veli:* Lausunto teoksesta Aaro Ahtee Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Lakimies 1951 s. 144–152.
- Merikoski, Veli:* Användning av fri prövning inom förvaltningen. Nordisk administrativt tidskrift 1952 s. 247–276.(1952a)
- Merikoski, Veli:* Common law. Lakimies 1952 s. 355–369.(1952b)
- Merikoski, Veli:* Tarvitaanko yleissäännöksiä hallintovirkamiehen esteellisyydestä. (Kysymys n:o 1/1955). Lakimies 1957 s. 303–305.
- Merikoski, Veli:* Vapaa harkinta hallinnossa. Vammala 1958.
- Merikoski, Veli:* Hallinnon politisoituminen. Porvoo 1968.
- Merikoski, Veli:* Jäähyväiset opetukselle. Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta. Helsinki 1973 s. 241–249.
- Merikoski, Veli:* Lausuntoja. Vammala 1974.
- Meyer, Poul:* Forvaltningens som vetenskap. Nordisk administrativt tidskrift 1953 s. 223–240.
- Meyer, Poul:* Administrativt effektivitet. Nordisk administrativt tidskrift 1954 s. 188–199.
- Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 5/1936. Helsinki 1936.
- Mäenpää, Olli:* Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Helsinki 1979.
- Mäenpää, Olli:* Kaksi hallinto-oikeutta: merikoskelainen hallinto-oikeus ja hyvinvointivaltio. Hallinnon tutkimus 1983 s. 1–20.
- Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Juva 1991.
- Oker-Blom, Max:* En enda lösning trots allt? – Dworkin mot finländsk bakgrund. Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1978 s. 251–321.
- Paakkunainen, Kari:* Demokratia, tiede, kansanvalistus. Valtiotieteellisen yhdistyksen intellektuaalihistoriaa 1935–1985. Jyväskylä 1985.
- Palonen, Kari:* Poliittikan ja valtion käsitteiden kriiseistä suomalaisen valtio-opin historiassa. Tieteenalan perusteiden ja itseymmärryksen muuntumisen tulkintaa erityisesti suhteessa Allgemeine Staatslehre -traditioon. Jyväskylä 1980.
- Palonen, Kari:* Yleisen valtio-opin perustaminen Helsingin yliopistoon. Nousiainen, Jaako & Ancker, Dag (toim.): Valtio ja yhteiskunta. Tutkielmia suomalaisen valtiollisen ajattelun ja valtio-opin historiasta. Juva 1983 s. 94–137.
- Peczenik, Alexander:* Is there Always a Right Answer to a Legal Question? Oikeustiede–Jurisprudentia XVI:1983 s. 241–258.
- Pekonen, Kyösti:* Kohti uutta hallinto-ajattelua julkisessa hallinnossa? Helsinki 1995.
- Rytkölä, Olavi:* Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. Vammala 1948.
- Sipponen, Kauko:* Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteesta. Lakimies 1965 s. 197–212.
- Sipponen, Kauko:* Päätöksenteko kansanvallassa. Helsinki 1967.
- Sjöholm, B. E.:* Om gränserna för de administrativa myndigheternas fria prövningsrätt. Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1951 s. 81–106.

- Sjöholm, B. E.*: Något om fri prövningsrätt inom kommunalrätten. Tidsskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland 1951 s. 253–281.
- Ståhlberg, K. J.*: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1913.
- Ståhlberg, K. J.*: Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Helsinki 1915.
- Sundberg, Halvar*: Diskussioninlägg. Nordisk administrativt tidsskrift 1933 s. 140–145.
- Sundberg, Halvar*: Förvaltningen och rättssäkerheten. Installationsföreläsning. Svensk Juristtidning 1935 s. 321–335.
- Sundberg, Halvar*: Förhandlingarna å det nittonde nordiska juristmötet i Stockholm den 23–25 augusti 1951. Stockholm 1952 s. 256–257.
- Sundberg, Halvar*: Grunddragen av allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1943.
- Suomen lakimiesliiton kuudensien lakimiespäivien pöytäkirja 1953. Hämeenlinna 1957.
- Suviranta, Outi*: Ennakkopäätösten käytöstä suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa. Oikeustiede–Jurisprudentia XIX:1986 s. 425–482.
- Tarkistettu ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Lainvalmistelukunnan julkaisuja 3/1939. Helsinki 1939.
- Tirkkonen, Tauno*: Suomen siviiliprosessioikeus II. Porvoo 1966.
- Tolonen, Juha*: Valtio ja oikeus. Tutkimus lain käsitteestä. Åbo 1989.
- Tuori, Kaarlo*: Budjetti, laki ja suunnitelma. Helsinki 1985.
- Tuori, Kaarlo*: Käsitelainopin itsepuolustus. Lakimies 2002 s. 1295–1320.
- Tuori, Kaarlo*: Kaarle Makkonen ja suomalainen hallinto-oikeus. Nuotio, Kimmo (toim.): Oikeusteoreettisia katkelmia. Saarijärvi 2003 s. 111–142.
- Tähti, Aarre*: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Vammala 1995.
- Valtionhallinnon organisaation uudistamiskomitean mietintö I. Periaatemietintö. Komiteamietintö 5/1958.
- Vartola, Juha*: Valtionhallinnon kehittämisperiaatteista. Ministeriötutkimuksen osaraportti II. Tampere 1977.
- Vilkkonen, Eero*: Näkökohtia tarkoituksenmukaisuusvalituksesta. Lakimies 1972 s. 372–396.
- Wikström, Kauko*: Analyyttinen oikeusteoria ja julkisoikeus. Oikeustiede–Jurisprudentia XIII:1980 s. 225–261.
- Vuorinen, Jarmo*: Päätöksen perusteleminen. Tutkimus perustelemisselvollisuuden ulottuvuudesta hallinnossa ja hallinnollisessa lainkäytössä. Oikeusministeriön lainsäädäntö-osaston julkaisu 10/1975. Helsinki 1975.

## VELI MERIKOSKI AND THE PROBLEM OF THE DISCRETIONARY POWERS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Veli Merikoski (1905–1982) acted as professor in administrative law in the University of Helsinki almost three decades, years 1941–1970. His main work concerns the problem of unfettered discretion in administration. Although Merikoski had great influence on the development of the Finnish administrative law, his doctrine of administrative discretion is not been accepted in the further scholarship. This article studies Merikoski's conception of the discretionary powers in administration and its doctrinal basis in the division of discretion into legally bound and unfettered discretion.

The main problem for administrative law was according Merikoski how to balance the demands of efficiency and legal certainty. Merikoski apprehended discretion not only as normative phenomenon but also as a part of concrete administrative activity. The scope of administrative discretion is crucial factor in assessing whether a state is ruled by law or by administration. During the 1930's and 1940's there was a large shift from the rule of law to the rule of administration. This development was due to the growth of regulative activity of states, both in the totalitarian and liberal states. The regulation was most intensive during the World War II, but also during the reconstruction. In this situation was the question of legality of administrative discretion raised: were there any legal constraints for administrative action taken under wide discretionary mandate. Or put it another way how to balance efficiency of unfettered discretion with demands of legal certainty.

The concepts of legally bound and unfettered discretion have both normative and factual content. As an ideal type can be constructed a situation where administration lacks all discretionary power in certain case, the content of administrative decision is totally determined by statutes, on the other hand decision can be almost totally undetermined by rules of law. In the administrative practice the scope of discretionary powers varies and the difference between legally bound discretion and unfettered discretion is one of degree. The system of judicial review of administrative actions is restricted to examine legality of administrative decisions, so that unfettered discretion is not under administrative courts control. In the field of unfettered discretion legal order permits more than one solution. The prin-

ciple of one right answer in legal questions means in this context not an ideal solution, but the finality of supreme administrative courts ruling in certain administrative case. The conception has an authoritarian aspect because when proclaiming certain supreme court ruling as a right one, the principle of one right answer depoliticizes the legal issue.

The unfettered administrative discretion is restricted in the last resort by certain principles. These principles concerns equality, proportionality, objectivity and purposiveness. The infringement of the principle of purposiveness Merikoski called usurpation and connected it with the French doctrine of *détournement de pouvoir*. It is essential for Merikoski's doctrine that these principles were not regarded as general principles of administrative law, principles represent only the legal minimum. When talking about general principles of administrative law in Merikoski's conception, it's the demands of efficiency and legal certainty that are general principles in dworkinian sense.

Merikoski write his work on administrative discretion in the 1950's and it can be said, that his work reflects that decade. The problem of unfettered discretion was mainly a problem of reconstruction period, on the other hand the public discourse was in many ways connected to the questions of morality and ethics of public servants so that moral principles were emphasized in the political discourse. The situation changed profoundly in the 1960's when welfare state -policies and social planning replaced the former regulatory policies. The administrative law scholarship focused on legal constraints of unfettered discretion was outdated and Merikoski's studies could not give tools to cope with the problems of welfare state -policies. The public discourse reflected widespread belief that social problems could be solved through scientific planning and organisation and most social problems where seen as political problems. Merikoski's work on administrative discretion represented a different kind of conception of politics and emphasized non-political nature of the public administration.