

SUOMALAISEN LÄKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 148

Heikki Kulla

HALLINTOLAIN- KÄYTTÖ JA HALLINTO

**Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden
toimivallan määrittymisen oikeus-
historiallisesta taustasta**

Mit deutscher Zusammenfassung

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA
A-sarja N:o 148**

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 148

HEIKKI KULLA

HALLINTOLAIN- KÄYTTÖ JA HALLINTO

**Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden
toimivallan määräytymisen oikeus-
historiallisesta taustasta**

VERWALTUNGSRECHTSPRECHUNG UND VERWALTUNG

Die Kompetenz des Obersten Verwaltungsgerichts
vom rechtshistorischen Standpunkt betrachtet

ZUSAMMENFASSUNG

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

HALLINTOLAIN- KÄYTTÖ JA HALLINTO

**Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden
toimivallan määräytymisen oikeus-
historiallisesta taustasta**

KIRJOITTANUT

HEIKKI KULLA

Yliopistollinen väitöskirja, joka Turun yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi
Turun yliopiston luentosalissa I
lauantaina 31. tammikuuta 1981 kello 12

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1980, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-033-6 nid.

ISBN 951-855-034-4 sid.

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-615-5

ALKUSANAT

Tutkimuksen valmistuessa kiitän henkilöitä, jotka ovat avustaneet minua työssäni.

Professori *Olavi Rytkölä* on pitkäaikaisena esimiehenäni taannut tutkimismahdollisuuden ja suhtautunut työhöni muutenkin rohkaisevasti. Hän on esitarkastajana tehnyt varteenotettavia korjausehdotuksia.

Professorit *Lars Björne* ja *Antero Jyränki* ovat esitarkastajina osoittaneet, asiantuntijoita kun ovat, tutkimuksen heikkoja kohtia paranneltavaksi.

Professori *Hannu T. Klami* on paitsi ystävällisesti lukenut käsikirjoituksen auttanut ja rohkaissut myös käytännön toiminna.

Vt. professori *Allan Rosaksen* kanssa olen voinut keskustella useaan otteeseen tutkimuksen ongelmista. Dosentti *Kauko Wikström* on vaivojaan säästämättä arvioinut käsikirjoituksen eri muunnelmia.

Oilkeustieteen kandidaatti *Risto Hovirinta* on hyväntahtoisesti auttanut oikoluvussa. Veljeni kauppatieteen maisteri *Jussi Kulla* on edistänyt merkittävästi tutkimuksen saattamista painokuntoon.

Dr.phil. *Bernd Assmuth* on kääntänyt saksankielisen yhteenvedon.

Perheeni on suhtautunut työhöni kaikkiin puolin myötämielisesti.

Kiitän *Turun Yliopistosäätiötä*, *Turun Suomalaista Yliopistoseuraa*, *Maaliskuun 25 päivän rahastoa* ja *Turun yliopistoa* taloudellisesta tuesta sekä *Suomalaista Lakimiesyhdistystä*, joka on hyväksynyt tutkimuksen julkaisusarjaansa.

Tutkimus on jätetty painettavaksi elokuun lopulla 1980.

Turussa 17. joulukuuta 1980.

Heikki Kulla

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat	V
Sisällysluettelo	VII
Lähteet ja kirjallisuus	XI
Lyhenteitä	XXXIII

I Tutkimuksen kohteesta ja tutkimustehtävästä	1
II Hallintoviranomaisten lainkäyttövallasta Ruotsi-Suomessa	8
2.1. Lainkäytön eriytyminen 1600-luvulla	8
2.1.1. Taustana keskushallinnon vahvistaminen	8
2.1.2. Keskushallinnon toimielimet lainkäyttäjänä	12
2.1.2.1. Ylimmän tuomiovallan käytöstä	12
2.1.2.2. Hallinnollisen lainkäytön eriytyminen	13
2.1.2.3. Menettelymuodoista	21
2.1.2.4. Ylimmänasteisen päätöksenteon järjestämisestä ..	23
2.2. Lainkäytön vakiintuminen vuoteen 1809 mennessä	24
2.2.1. Keskushallinnon järjestämisestä	24
2.2.1.1. Valtio-oikeudellisista perusteista	24
2.2.1.2. Oikeus- ja hallintoasioitten käsittely ylimmässä asteessa	27
2.2.2. Vuoden 1734 lain vaikutuksista	32
2.2.3. Kollegioitten lainkäyttövallasta	36
2.2.3.1. Yleistä	36
2.2.3.2. Lainkäytön alasta	37
2.2.3.3. Menettelymuodoista	42
2.2.4. 1700-luvun lopun uudistussuunnitelmista: Liljecrantz	45
2.3. Yhteenveto	48
III Ulkomainen tausta	51
3.1. Ranskan hallintolainkäyttöjärjestelmä	51
3.1.1. Vuoden 1789 vallankumous ja vallanjako	51
3.1.1.1. »Vanhan järjestelmän» aika	51
3.1.1.2. Vallankumous ja hallinto-organisaation perusteet ..	52
3.1.1.3. Muutoksenhakujärjestelmästä	58
3.1.2. Hallintolainkäytön uudelleenarviointi vuodesta 1799 alkaen	61
3.1.2.1. Organisatoriset uudelleenjärjestelyt	61

3.1.2.2.	Peruseriaatteita	62
3.1.3.	Järjestelmän vakiintuminen	66
3.1.4.	Hallintotoiminnan oikeudellisten rajojen hahmottamisesta	70
3.1.4.1.	Hallintotoiminnan kaksijakoisuudesta	70
3.1.4.2.	Harkinnan valvonnasta ja rajoista	77
3.1.5.	Yhteen veto	82
3.2.	Saksalaiset hallintolainkäyttöjärjestelmät	84
3.2.1.	Hallintotuomioistuinjärjestelmän taustasta	84
3.2.1.1.	Valtion tarkoituksista hallinnon rajoina	84
3.2.1.2.	Hallintoviranomaiset lainkäyttäjinä	94
3.2.1.2.1.	Preussi	94
3.2.1.2.2.	Administrativjustiz	101
3.2.1.3.	Hallinnollinen lainkäyttö oikeustieteen ongelmana	103
3.2.1.4.	Yhteen veto	109
3.2.2.	Vapaa harkinta ja hallintotuomioistuimen toimivalta	112
3.2.2.1.	Hallintolainkäytön organisointi	112
3.2.2.1.1.	Lainsäädännöllisistä järjestelyistä	112
3.2.2.1.2.	Oikeus- ja yhteiskuntapoliittinen kiistely: Bähr, Gneist	113
3.2.2.2.	Laillisuusperiaatteen dogmatisoituminen, »muodol- linen oikeusvaltio»	120
3.2.2.3.	Hallinto-oikeuden eriytyminen	125
3.2.2.4.	Toimivallan säädännäisestä perustasta	130
3.2.2.5.	Oppi vapaasta harkinnasta	135
3.2.2.5.1.	Taustaa	135
3.2.2.5.2.	Dogmatisoituminen	136
3.2.2.5.3.	Harkinnan rajoista	142
3.2.3.	Yhteen veto	145
3.3.	Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmä	147
3.3.1.	Keskushallinnon rakenteesta vuoden 1809 jälkeen	147
3.3.2.	Hallintoviranomaisten lainkäyttövallan supistuminen	151
3.3.3.	Regeringsrätten	155
3.3.3.1.	Taustaa	155
3.3.3.1.1.	Uudistuksen vaihtoehtoista	155
3.3.3.1.2.	Hallinto-oikeuden eriytyminen	161
3.3.3.2.	Toimivalta suhteessa hallitukseen	163
3.3.4.	Yhteen veto	169
IV	Hallintolainkäyttö ja hallinto vuodesta 1809	172
4.1.	Keskushallinnon rakenteesta	172
4.1.1.	Yleistä	172
4.1.2.	Senaatti ja sen osastot	177
4.1.3.	Osastojen välisen toimivallan jaon perusteista	179
4.2.	Lainkäyttö talous- ja politia-asioissa	184
4.2.1.	Lainkäytön perusteista	184

4.2.2. Erikoistuomioistuinten lakkauttaminen; OK 10:26	191
4.3. »Oikeusperusteinen valitus» muutoksenhakujärjestelmän perus- tana	194
4.3.1. Julkisen hallinnon laajentumisesta	194
4.3.2. Kunnallisen itsehallinnon periaate ja valitusperusteet	196
4.3.3. Vaivashoito ja valitusperusteet	199
4.3.4. Verotus ja valitusperusteet	201
4.3.5. Yhteenveto	203
V Ylimmänasteinen hallintolainkäyttö ja keskushallinnon uudistussuun- nitelmat	206
5.1. Perinteinen näkökulma: reformihankkeet 1860—70-luvulla	206
5.2. Eroon hallituksesta: reformihankkeet 1880—90-luvulla	212
5.2.1. Taustaa	212
5.2.2. Suunnitelmat senaatissa ja valtiopäivillä	212
5.2.3. Myönteisiä kannanottoja	216
5.3. Hallintolainkäyttö ja perustuslait	217
5.3.1. Vuoden 1885 kodifioimiskomitea	217
5.3.2. Mechelinin senaatin HM-ehdotus ja sen tausta	221
5.4. Hallintolainkäytön järjestämistarpeesta	226
5.5. Kanta vakiintuu: reformihankkeet vuosina 1907—16	231
5.6. Yhteenveto	242
VI Hallinto-oikeustiede ja hallintolainkäyttö	245
6.1. Hallinto-oikeuden eriytyminen: hallinto-oikeustiede	245
6.1.1. Kehityslinjasta	245
6.1.2. Tutkimustavasta	249
6.2. Suhtautuminen hallintolainkäyttöön	252
6.3. Hallintolainkäyttö — hallinto	262
6.4. Yhteenveto	267
VII KHO:n toimivallan määräytyminen	272
7.1. Tuomioistuimen valtio-oikeudellisen aseman perusteista	272
7.1.1. Yleistä	272
7.1.2. Perusteista ja vaihtoehdoista	276
7.2. Toimivallan konkretisointi suhteessa hallitukseen	286
VIII Yhteenveto	296
IX Zusammenfassung	305
Liitteet	317
Asiahakemisto	321
Henkilöhakemisto	323

LÄHTEET JA KIRJALLISUUS

PAINAMATTOMAT LÄHTEET

Valtionarkisto (VA)

Senaatin arkisto

Täysistuntopöytäkirjat 1809—1917

Talousosaston pöytäkirjat » »

Oikeusosaston pöytäkirjat » »

Oikeustoimituskunnan asiakirjat 1906—17

Valtiosihteerinviraston arkisto 1869

Hallintolaitoskomitean arkisto (1865)

Perustuslakikomitean arkisto (1917)

Yksityiskokoelmat

Hallsténin kokoelma

Leo Mechelinin kokoelma

Rehbinderin kokoelma

K. J. Ståhlbergin kokoelma

Antti Tulenheimon kokoelma

K. H. Wiikin kokoelma

Helsingin yliopiston kirjasto (HYK)

Lainopillisen tiedekunnan pöytäkirjat 1870—1909

J. J. Nordströmin kokoelma, Föreläsningar

J. Ph. Palménin kokoelma, Föreläsningar

Nehrmanin kokoelma

Åbo Akademis bibliotek (ÅAB)

Wredes samling

Työväen arkisto

Suomen sosialidemokraattisen puolueen puoluetoimikunnan pöytäkirjat 1917

Suomen sosialidemokraattisen puolueen eduskuntaryhmän pöytäkirjat 1908, 1917

Eduskunnan kirjasto

Lakivaliokunnan pöytäkirjat vp 1908 II, 1917, 1917 II

Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat vp 1908 II, 1917, 1917 II

Perustuslakivaliokunnan mietintöluonnokset vp 1908 II

PAINETUT LÄHTEET

SÄÄDÖSKOKOELMAT

Ranska, Saksa

Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. Collationnées sur les Textes Officiels, précédées de Notices historiques et suivies d'une Table Analytique détaillée par Léon Duguit et Henry Monnier. Quatrième édition. Paris 1925.

Staatsverfassungen. Eine Sammlung wichtiger Verfassungen der Vergangenheit und Gegenwart in Urtext und Übersetzung. Herausgegeben von Günther Franz. 3., durchgesehene Auflage. München, Wien 1975.

Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart, einschliesslich der Grundgesetze des deutschen Bundes und der das Verfassungsrecht der Einzelstaaten direct betreffenden Bundesbeschlüsse. Gesammelt und mit Einleitungen und Anmerkungen herausgegeben von Heinrich Albert Zachariä. Göttingen 1855.

Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Herausgegeben von Ernst Rudolf Huber. I—II. Stuttgart 1961—64.

Die Gesetzgebung über die Allgemeine Landesverwaltung und über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden. Kritische Text-Ausgabe mit Anmerkungen und Sachregister, bearbeitet von Karl Friedrichs. Berlin 1908.

*

Ruotsi

Schmedeman, Joh. (utg. af)

Kongl. Stadgar, Förordningar och Resolutioner från Åhr 1528 in til 1701 Angående Justitiae och executionsährender, Uppsala 1706.

Kongl. stadgar, förordningar, privilegier och resolutioner, angående justitien och hushållningen wid bergwerken och bruken, med hwad som ther til hörer både inom och utom bergslagerne uti Swerige rike och ther under lydande provincier. Uppå kongl. may:ts allernådigste befallning, til almän nytto och efterrättelse igenom trycket utgifne. (*Bergsordningar*). Stockholm 1736.

Stiernmann, And. Anton von (utg. af)

Alla riksdagars och mötens besluth, samt arfföreningar, regement-former, försäkringar och bewillningar, som på allmänna riksdagar och möten... stadgade och bewiljade äro; med the för hwart och ett stånd utfärdade allmenna resolutioner, I (1521—1632), II (1633—80), III (1682—1732), Stockholm 1728, 1729, 1733. (*Stiernmann, Beslut*).

Stiernmann, And. Anton von (utg. af)

Samling utaf kongl. bref, stadgar och förordningar etc. angående Sweriges rikes commerce, politie och oeconomie uti gemen, ifrån åhr 1523, in til närwarande tid. I—VI. Stockholm 1747—75.

Ståhlhammar, Otto Fred.

Swenska Justitiae- och Politiae-Wärket, af Riksens allmänna Lag, Regerings-Form, Äldre brukelige och nyare Kongl. Stadgar, Förordningar, Privilegier, Resolutioner och Bref. Stockholm 1749.

Jusleen, Johan (utg. av)

Samling af Kongl. Maj:ts bref, hwilka på inkomna förfrågningar om lagens rätta förstånd eller eljest i sådana mål som rättegången röra, utfärdade blifwit (1737—59), Stockholm 1751.

Ugla (af Ugglass), Samuel (utg. av)

Samling af Kongl. Maj:ts Bref och Förklaringar, hwilka til swar på inkomna förfrågningar om lagens rätta förstånd, utfärdade blifwit I—III (1760—91), Stockholm 1776—94.

Norell, Carl Johan (utg. av)

Sjette Samlingen af Kongl. Maj:ts Bref, Rescripter och Förklaringar, hwilka, uppå inkomne förfrågningar om lagens rätta förstånd, eller eljest i andre förekomne mål, blifwit utfärdade (1792—98), Stockholm 1800.

Utdrag utur alla ... *Publique Handlingar*, Placater, Förordningar, Resolutioner och Publicationer som Riksens styrsel ... angå (1719—1808). Stockholm 1742—1829. (1719—1794, I—XV *Modée*).

Flintberg, Jacob Albrecht

Lagfarenhets-Bibliothek, Fjerde Delen. Innefattande Rättegångs Balken ... eller oförklarade lagfrågor. Stockholm 1801.

Samling, hwaruti ero under Allmänna Lagens Balkar, Capitel och Paragrapher Uptagne sådane til efterlefnad nu gällande Författningar och Stadgar, hwilka antingen ändra eller förklara sjelfwa Lagen i åtskillige rum, eller och angå ämnen, som äga med dem et närmare sammanhang. Författad och utgifwen På Kongl. Maj:ts Nådiga Befallning År 1807. Stockholm 1807.

(*Lagsamling* 1807).

Sammandrag af bergsförfattningar 1808. Stockholm 1812.

Handbok, innehållande Uppgift af de fläste från äldre tider intill och med år 1825 utkomne Swenska Författningar rörande Ärender, som höra till Sweriges Rikes Styrelse, Försvar, Hushållning, Police, Bergswerks- och Bruksdrift, Handel, Slöjder och Handtwerkerier, eller angå Personers och Egendomars, Inrättningsar eller Lägenheters rättigheter och skyldigheter, med mera af Wettenskapliga, Ecclesiastique, Militairiks, Cameral, Oekonomisk och Commerciel egenskap, i Alphabethisk Ordning författad af Johan Gustaf Branting. I—III. Stockholm, Örebro 1827—32. (*Handbook* 1825 I—III).

Sammandrag af de på Nädig Befallning, utur Kongl. Maj:ts och Rikets Kammar-Rätts Konunga-Brefs Böcker, ifrån 1634, utaf Vice Presidenten Enehjelm i listiden började och af Kammar-Rätts-Rådet Osaengius till den 30 Juni 1831 fortsätta, otryckta Samlingar utaf gällande Förordnanden, angående så wäl answar uti Uppbörds- och dermed gemenskap egende Mål samt Controllen, som ock Rättegångs-Ordningen, med uppgift till dag och år af de här-

till hörande tryckta Stadganden, författadt af Den Sistnämnda. Stockholm 1831 (*Osaengius*).

Styffe, C. G. (utg. av)

Samling af instructioner för högre och lägre tjenstemän vid landt-regeringen i Sverige och Finland. Stockholm 1852. (*Styffe, Landtregeringen*).

Styffe, C. G. (utg. av)

Samling af instruktioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finland. Stockholm 1856. (*Styffe, Civila förvaltningen*).

Hildebrand, Emil (utg. af)

Sveriges regeringsformer samt konungaförsäkringar 1611—1800. Stockholm 1891.

Hammar skjöld, C. G. (utg. af)

Kommunallagarna af den 21 mars 1862 med förklaringar, prejudikat, hänvisningar och sakregister. Stockholm 1896.

Lag om K.M:s regeringsrätt; gifven Stockholms slott d.26 maj 1909. Nytt juridisk arkiv utgifvet af G. B. A. Holm. Afd. II. Stockholm 1909.

Brusewitz, Axel (utg. av)

Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar. Stockholm 1916.

Reuterskiöld, C. A. (utg. af)

Sveriges grundlagar med därtill hörande författningar och konstitutionell sedvanerätt samt vissa internationella öfverenskommelser mm., Uppsala 1924. (*Reuterskiöld, Grundlagar*).

*

Suomi

Ruotsin Waltakunnan Laki, hyväksytty ja vahvistettu Waltiopäivillä vuonna 1734. Uusi suomennos. Helsingissä 1865.

Saurén, J. J. (utg. af)

Samling af allmänna författningar rörande executions-verket, Handräckningar i tjensteväg, qvarstads- och bysättningsfrågor samt personers häktande i serskilte fall. Helsingfors 1842.

Förslag till Ekonomi- och Politi-Lag för Storfurstendömet Finland. Enligt de intill år 1855 utkomne gällande Författningar, uppå Hans Kejsrerliga Majestäts nådiga befallning, sammanfattadt och till wederbörlig granskning utgifvet af Des för Finland i nåder tillförordnade Lagkommision. Första delen. Innefattande stadgar om statsförvaltningen. Andra delen. Innefattande stadgar om statshushållningen. Tredje delen. Innefattande stadgar om allmänna välfärds- och säkerhetssvården. Bilagor till Andra delen af Förslag. Helsingfors 1857—58.

Samling af de i Storfurstendömet Finland gällande och intill år 1855 utkomne Författningar, hwilka ändra eller förklara landets allmänna Lag eller utwidga och närmare bestämma föreskrifterne i de ämnen densamma omfattar. Första delen 1538—1799. Senare delen 1800—1854.

Samling af de till efterlefnad gällande Bref, Förklaringar och Föreskrifter,

hwilka af Hans Kejserl. Maj:t, äfwensom ifrån Expeditionerne i Dess Senat för Stor-Furstendömet Finland blifwit utfärdade uti Justitiae-, Oeconomia- och Politiae-Ärender, I—VI. Åbo, Helsingfors 1821—62.

Samling af stadganden, som angå Kejserliga Senatens sammansättning och ärendenas behandling i Senaten. Helsingfors 1884.

Suomen Suuriruhtinaskunnan Perustuslait ynnä niihin kuuluwain Waltio-kirjoitusten kanssa. Helsingissä 1862.

Samling af senatsbeslut, ciskulär m.m., hvilka angå ekonomiedepartementets i Kejserliga senaten för Finland inre ordningfrågor m.m. Helsingfors 1912.

VIRALLISJULKAISUT

Ruotsi

Komiteanmietinnöt ja vastaavat

Comiterades till Reglering af Rikets Styrelse-Verk Underdåniga Betänkande. Stockholm 1823. (Kommitté 1822).

Lag-Comiteens, samt de af Kongl. Maj:t, dels för Styrelse-Werkens reglering, och dels för de Ekonomiska Författningarnes öfwerseende, i Råder förordnade Comiterades Underdåniga Betänkande rörande Rättsfrågors skiljande från de Administrativa Werken. Stockholm 1823. (Kommitté 1820).

Hartmansdorff, Aug. v.

Förslag till inrättningen af Sveriges statsförvaltning eller Särskildt Anförande af Canzli-Rådet Aug. v. Hartmansdorff, såsom Ledamot af den för organisationen af Rikets Styrelseverk nedsatta Comité I—II. Stockholm, Uppsala 1823. (Hartmansdorff I—II).

Underdåniga Betänkanden och Förslag till 1:o Förordning om Kommunalstyrelse på landet, 2:o Förordning om Kommunalstyrelse i Stad, 3:o Förordning om Kyrko- och Skolråd, 4:o Förordning om Landsting. Stockholm 1859. (Kommitté 1859 Kommunalstyrelse).

Underdånigt betänkande, angående förändrad organisation af Rikets styrelse- och förvaltningverk afgifvet den 26 maj 1859 af dertill i nåder förordnade Kommitterade, Stockholm 1859. (Kommitté 1859).

Angående administrativa besvärsmåls förflyttande från Regeringen till Högsta Domstolen. Yttrande af *J. J. Nordström* under öfverläggningen in Riksdagens första kammare den 12 Maj 1871, i anledning af Lagutskottets utlåtande öfver Konungens proposition till Riksdagen med förslag till förordning rörande fattigvården. Naumanns tidskrift 1871 s. 432—41.

Högsta Domstolens utlåtande öfver det i årgången 1873 intagna Lagförslag, angående förändrade bestämmelser i afseende på behandlingen och fullföljden af vissa hittills i *administrativ* väg handlagda mål. Naumanns tidskrift 1874 s. 1—48.

Hammar skjöld, Hj. L.

Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt. Underdånigt betänkande. Stockholm 1907.

SOU 1959:4. Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. Betänkande med förslag. Stockholm 1959.

Valtiopäiväasiakirjat

Särskilda Utskottets Utlåtande, i anledning af Herr Björks motion, N:o 69, om åtgärders vidtagande till besparing i utgifterna för den civila administrationen samt med förslag till grunder för ett sådant ändamåls vinnande. Bihang till riksdagens protokoll vid lagtima riksdagen i Stockholm år 1868, Åttonde samlingen, Första afdelningen. Särskilda Utskottets Utlåtande N:o 1.

Andra Kammarens Tredje Tillfälliga Utskotts Utlåtande N:o 3, i anledning af väckt motion om undersökning af de utvägar, som kunna finnas att tillgå för afhjelpande af olägenheter med afseende på mängder af de ärenden, som nu af Kongl. Maj:t i Statsrådet skola behandlas. Bihang till riksdagens protokoll vid lagtima riksdagen i Stockholm år 1884, Åttonde samlingen, 2:dra Afdelningen, Första bandet. Andra Kammarens Tillfälliga Utskotts (N:o 3) Utlåtande n:o 20.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om ändring af §§ 6, 7, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 26, 34, 99, 101, 102, 103, 104, 105 och 106 regeringsformen samt §§ 11, 38, 43 och 69 riksdagsordningen. Bihang till Riksdagens protokoll vid lagtima riksdagen i Stockholm 1897. Konstitutionsutskottets Utlåtande N:o 8.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion med förslag till inrättande af en s.k. regeringsrätt m.m. Bihang till riksdagens protokoll vid lagtima riksdagen i Stockholm år 1899. Konstitutionsutskottets utlåtande N:o 10.

Konstitutionsutskottets Memorial, angående skrifvelse till Kungl. Maj:t i fråga om inrättande af en administrativ högsta domstol. Bihang till Riksdagens protokoll vid lagtima riksdagen i Stockholm 1903. Konstitutionsutskottets Memorial N:o 4.

Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen med förslag till ändrad lydelse af §§ 17, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 34, 87, 99, 101, 102, 103, 104 och 106 regeringsformen, §§ 11, 43, 54 och 69 riksdagsordningen samt 2 § 4:o tryckfrihetsförordningen, gifven Stockholms slott den 7 februari 1908. Bihang till riksdagens protokoll vid lagtima riksdagen i Stockholm år 1908. Första samlingen, 1:sta Afdelningen, Andra bendet. Kungl. Maj:ts Nåd. proposition N:o 37.

Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen med förslag till lag angående Kungl. Maj:ts högsta domstols tjänstgöring på afdelningar, till stadga angående måls handläggning i vissa fall af Kungl. Maj:ts högsta domstols afdelningar samfälligt, till lag om Kungl. Maj:ts regeringsrätt, till lag om tjänstgöringen i Kungl. Maj:ts lagråd, till lag om ändring i förordningen angående äktenskapsskilnader den 27 april 1810 och till lag om ändring i förordningen den 3 april 1810, huruledes rättelse och förklaring uti gjorda fideikommissförfattningar må sökas, samt hvad i afseende på fardag af fideikommisssegendom kommer att iakttagas, gifven Stockholms slott den 12 januari 1909. Bihang till riksdagens protokoll vid lagtima riksdagen i Stockholm år 1909, Första samlingen, 1:sta Afdelningen, Andra Bandet. Kungl. Maj:ts Proposition N:o 11.

Muut

Svenska riksrådets protokoll 1—18 (1621—58), utg. av. S. Berg, P. Sondén, W. Enblom, L. Thanner. Handlingar rörande Sveriges historia III, Stockholm 1878—1959.

Svenska riksrådets protokoll utgivet av riksarkivet genom Lennart Thanner och Christer Danielson. I 1674—1675. Stockholm 1975.

Kammarkollegiets protokoll med bilagor utgifna av riksarkivet genom Sam. Heder. I (1620—38), II (1640—41), III (1642). Handlingar rörande Sveriges historia IV. Stockholm 1934—41.

Sjögren, Wilhelm (utg.)

Förarbetena till Sveriges rikets lag 1686—1736. Efter offentlig uppdrag utg. af Wilhelm Sjögren. 1—8. Uppsala 1900—09.

•

Suomi

Komiteanmietinnöt ja vastaavat

Alamainen ehdotus asetukseen kunnallis-hoidosta maalla Suomen suuriruhtin-
naanmaassa. (1860:1). Helsingissä 1860.

Förslag till förordning om allmänna fattigvården samt om lösdrevare och
deras behandling. (1872:3). Helsingfors 1872.

Keisarillisen Senaatin, Suomen valtiosäätöjen esityksestä, vuonna 1879 aset-
taman Verokomitean lausuntoja ja ehdotukset. (1881:2). Helsinki 1881.

Hänen Keisarilliselle Majesteetillensa alamaisesti, Komitealta ehdoituksen
tekemistä varten läänin-edustuksen aikaansaamiseksi, (1881:3). Helsinki 1881.

Keisarilliselle Majesteetille lääninedustus-ehdoituksen tekemistä varten ase-
tetulta komitealta, (1884:3). Helsinki 1884.

Förslag till Regeringsform för Storfurstendömet Finland och till Ståndsprivi-
legier, i öfverensstämmelse med gällande grundlags- och privilegiistadganden,
uppgjorda af en för ändamålet tillsatt Komité, Reservation. (1887:9). Helsingfors
1887.

Förslag till förordning angående förändringar i Senates organisation och
arbetsordning. (1888:5). Helsingfors 1888.

Betänkande angående ombildning af den direkta beskattningen, (1bf 1898:1).
Helsingfors 1898.

Ehdotukset oikeudenkäyntilaitoksen uudistukseksi. Laatinut sitä varten ase-
tettu komitea. Ehdotus tuomioistuinlaiksi ynnä perustelmat. (1901:8). Helsingis-
sä 1908.

Mechelinska senatens förslag till regeringsform (1907). Åbo 1975.

Lainvalmistelukunnan ehdotukset oikeudenkäyntilaitoksen uudistukseksi, jot-
ka lainvalmistelukunta on laatinut tarkastettuaan oikeudenkäyntilaitosta koskevan
lainsäädännön uudistamista varten asetetun komitean ehdotukset. I. Ehdotus
tuomioistuinlaiksi ynnä perustelut. (Ivk 1909:1:1). Helsingissä 1909.

Verokomitean julkaisuja I. Osia lainvalmistelukunnan lokakuun 22 päivänä
1897 antamasta mietinnöstä, joka koskee välittömän verotuksen uudistamista.

Välitön verotus ulkomailla (suomennos). Johtopäätöksiä ja ehdotuksia (supistettu suomennos). (1911: 12a). Helsinki 1911.

Lainvalmistelukunnan mietintö ylemmänasteisia kunnallisia yhdyskuntia koskevan lain säätämisestä. (Lvk 1912: 2). Helsingissä 1912.

Perustuslakikomitean mietintö N:o 7. Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi, (1917: 11). Helsinki 1917.

Muut

Valtiopäiväasiakirjat ja -pöytäkirjat 1809—1918.

Pöytäkirjat pidetyt siinä Suomen neljän säädyn waliokunnassa, joka Keisarillisen Majesteetin Ilmoitus-säännön mukaan Maaliskuun 29 (huhtikuun 10) päivästä 1861 yhtyi Helsingissä, tammikuun 28 — Maaliskuun 6 päivinä 1862. Helsingissä 1862. (Tammikuun vlk:n pöytäk.).

Handlingar rörande särskilda förslag till regeringsform. Helsingfors 1906.

SANOMALEHDET

Helsingfors Dagblad

Helsingin Sanomat

Työmies

Uusi Suometar

Kansan Lehti

MUUT PAINETUT LÄHTEET

Borg, Olavi: Suomen puolueet ja puolueohjelmat 1880—1965. Porvoo 1965.

Cederberg, A. R.: Arkipiispa Tengströmin ajatukset Suomen uudesta perustuslaista. HistArk 24: 2.

Danielsson-Kalmari, J. R.: C. J. Walleenin memoriaali Suomen valtiosääntöön tehtävistä korjauksista. HistArk 24: 1.

— » — Uuden valtiosäännön valmistelu v. 1819. Tien varrelta kansalliseen ja valtiolliseen itsenäisyyteen I. Porvoossa 1928 s. 53—151.

Hjelt, A.: Ett förslag till finska regeringskanseljens omgestaltning, bedömt af biskop Tengström. Utg. av A. Hjelt. HistArk 12.

Grotenfelt, Kustavi: Suomen perustuslakikomitea 1865. HistArk 22, 2: 4.

Holmberg, Håkan: (Keisarillisen) Suomen senaatin talousosaston puheenjohtajat ja virkamiehet 1909—1918. Elämäkerrallinen luettelo.

Juridiska föreningens i Finland förhandlingar 1872—1918.

JFT. Bilaga. Kort redogörelse för Kejserliga Senatens Justitie-Departments utslag och domar 1874—1914.

Liljecrantz, Johan: Memorial angående förbättringar inom riksstyrelsen, 24. 11. 1785, 19. 8. 1786. *Geijer*, Konung Gustaf III:s efterlemnade papper, tredje

- delens senare afdelning. Uppsala 1844 s. 32—47; 30.10.1786, Historiska Handlingar 8:5 s. 177—86. Stockholm.
- Neovius, Arvid*: Förslag till statsförfattning för Finland. Frågor för dagen 9. Helsingfors 1917.
- Suomen kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi. Esitetty työväen pääneuvoston tarkistettavaksi ja päätettäväksi yleistä kansanäänestystä varten. Helsingissä 1918.
- Suomen tilastollinen vuosikirja. 1879—81, 1917. Tilastollisen toimiston (päätoimiston) julkaisema. Helsinki 1879—81, 1918.
- Treue, Wolfgang*: Deutsche Parteiprogramme 1861—1961. 3. erweiterte Auflage. Berlin-Frankfurt 1961.
- Wallqvist, Olof*: Berättelse om riksdagen 1789. Historiska handlingar V s. 237—466. Stockholm 1866.
- Valtionarkiston yleisluettelo II. Helsinki 1966.

KIRJALLISUUS

- Alho, K. O.*: Suomen uudenaikaisen teollisuuden synty ja kehitys 1860—1914. Helsinki 1949.
- Almqvist, Joh. Ar.*: Bergskollegium och bergslagsstaterna 1637—1857. Administrativa och biografiska anteckningar. Stockholm 1909.
- Anschütz, Gerhard*: Deutsches Staatsrecht. Encyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung. Begründet von Holzendorff. Sechste, der neuarbeitete erste Auflage, zweiter Band. Leipzig und Berlin 1904 s. 447—635.
- Apelt, Willipalt*: L'acte de gouvernement dans la jurisprudence et la doctrine en France et en Allemagne, Le Conseil d'État, Livre jubilaire s. 633—47.
- Ask, John*: Föreläsningar i svensk förvaltningsrätt. Förvaltningens organisation I. Den allmänna centrala förvaltningen. Lund 1902.
- Aucoc, Leon*: Conférences sur l'administration et le droit administratif faites a l'école des ponts et chaussées. Deuxième édition I—III. Paris 1878—82.
- Aulard, A.*: Politische Geschichte der französischen Revolution. Berechtigte Verdeutschung von Friedrich von Oppeln-Bronikowski, I—II. München und Leipzig 1924.
- Backman, Eero*: Rikoslaki ja yhteiskunta I. Teoreettinen erittely rikosoikeuden tieteenkäsitteistä 1800-luvulla ja sen konkretisointi moraalien, uskonnon ja rikoslain suhteisiin Suomessa vuosina 1894—1917. Vammala 1976.
- Berch, Anders*: Inledning til almänna hushållningen innefattande grunden til politie, oeconomie och cameral wetenskaperne. Stockholm 1747.
- Bergendal, Sven*: Bidrag till de svenska rättsmedlens historia. Uppsala 1916.
- Bergh, Edv.*: Vår styrelse och våra landtdagar. Återblick på Finlands konstitutionella utveckling under de sednaste tjugu åren. Första bandet 1855—67. Andra bandet 1867—82. Helsingfors 1884, 1888.

- Bernatzik, Edmund:* Rechtsprechung und materielle Rechtskraft. Verwaltungsrechtliche Studien. Wien 1886.
- Berthélemy, H.:* Traité élémentaire de droit administratif. Deuxième édition. Paris 1902.
- Bissing, Wilhelm Moritz von:* Autoritärer Staat und pluralistische Gesellschaft in den ersten Jahrzehnten des Bismarckischen Reiches. Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft 1963 s. 17—45.
- Björkstén, S. R.:* Statsrådet i Finland ur konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929.
- Björne, Lars:* Oikeusjärjestelmän kehityksestä. Vammala 1979.
- » — Siviilioikeuden yleiset opit. Tutkimus saksalaisen oikeuden vaikutuksesta Suomen siviilioikeuden yleisiin oppelhin lähinnä vuosina 1889—1945. Turku 1977.
- (Björne, Yleiset opit).
- Blom, Oskar:* Det svenska statsrådets organisation 1809—1840. Uppsala 1881.
- Blomberg, H.:* Den nordiska förvaltningsrätten. Nordisk retsenkyklopædi V. Köbenhavn 1887—89.
- » — Om de konstitutionella garantierna för domstolarnes oafhængighet och själfständighet, TFR 1896 s. 55—84.
- Blomstedt, Yrjö:* K. J. Ståhlberg. Keuruu 1969.
- » — Suomalaisen virkamiehen asemasta, oikeuksista ja velvollisuuksista: Kehityksen oikeushistoriallista taustaa. Hallinto 1979/6 s. 5—13.
- Boisman, A. W.:* Om rättskontrollerna i den svensk-finska civila förvaltningen med särskildt agseende å I. Den judiciella sjelfstyrelsen i häradet (domsagan) eller det svensk-finska »selfgovernment». Helsingfors 1908.
- von Bondsdorff, Johan Gabriel:* Stor-Furstendömet Finlands Kameral-Lagfarenhet. Systematiskt framställd, I—III. Helsingfors 1833.
- Borkenau, Franz:* Der Übergang vom feudalen zum bürgerlichen Weltbild. Studien zur Geschichte der Philosophie der Manufakturperiode. Unveränderter Nachdruck der Ausgabe Paris 1934. Darmstadt 1976.
- Bornhak, Conrad:* Preussische Staats- und Rechtsgeschichte. Mit einer Rechtskarte des preussischen Staates. Berlin 1903. Unveränderter Nachdruck. München 1979.
- Brusewitz, Axel:* Kungamakt, herremakt, folkmakt. Författningskampen i Sverige 1906—1918. Solna 1964.
- Bühler, Ottmar:* Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung. Berlin, Stuttgart, Leipzig 1914.
- Bähr, Otto:* Der Rechtsstaat. Eine publizistische Studie. Nachdruck der 1. Aufl. Kassel und Göttingen 1864. Darmstadt 1963.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang:* Gesetz und Gesetzgebende Gewalt. Von den Anfängen der deutschen Staatslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus. Berlin 1958.
- Calonius, Matthias:* Siviilioikeuden luennot. Wilhelm Chydeniuksen ja Väinö Nordströmin julkaisemasta latinankielisestä painoksesta suomentanut Edwin Linkomies. Helsinki-Porvoo 1946.

- Calonius, Matthias*: Svenska arbeten, Supplementband, utgivet af Theodor Sederholm. Helsingfors 1870. (Calonius, Svenska arbeten).
- Carlsson, A. B.*: Den svenska centralförvaltningen 1521—1809. En historisk öfversikt. Stockholm 1913.
- Cassirer, Ernst*: Freiheit und Form. Studien zur deutschen Geistesgeschichte. Berlin 1922.
- Coing, Helmut*: Epochen der Rechtsgeschichte in Deutschland. 3. unveränderter Aufl. München 1976.
- Le Conseil d'État*. Livre jubilaire. Publié pour commémorer sont cent cinquantième anniversaire 4 nivôse an VIII 24 decembre 1949. Paris 1952.
- Dareste, Rodolphe*: La justice administrative en France. Deuxième édition revue et complétée avec la collaboration de Pierre Dareste. Paris 1898.
- Ducrocq, Th.*: Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public. Septième édition I—II. Paris 1897.
- Duguit, Leon*: Études de droit public. I. L'état, le droit objectif et la loi positive. II. L'état, les gouvernants et les agents. Paris 1901—03.
- » — L'acte administratif et l'acte juridictionnel. RDP 1906 (XXII) s. 413—71.
- Durand, Charles*: Études sur le conseil d'état napoléonien, Paris 1949.
- Däubler, Wolfgang-Sieling-Wendeling, Ulrike-Welkoborsky, Horst*: Eigentum und Recht. Die Entwicklung des Eigentumsbegriffs im Kapitalismus. Darmstadt 1976.
- Ebert, Kurt Hans*: Rechtsvergleichung. Einführung in die Grundlagen. Bern 1978.
- Edén, Nils*: Om centralregeringens organisation under den äldre Vasatiden (1523—1594), Uppsala 1899. (Edén I).
- » — Den svenska centralregeringens utveckling till kollegial organisation i början af sjuttonde århundradet (1602—1634), Uppsala 1902. (Edén II).
- Erich, Rafael*: Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland (Suomi). Tübingen 1912.
- » — Om förvaltningsjurisdiktion. Juridiska meddelanden 1905 s. 149—52.
- Ernberg, Albert*: Om expropriation som rättsligt begrepp. Lund 1903.
- Federley, Berndt*: R. A. Wrede. Lantdagsmännen och rättskampen 1877—1904. Borgå 1958.
- Fleiner, Fritz*: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. Tübingen 1911.
- » — Einzelrecht und öffentliches Interesse. Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband. Zweiter Band. Tübingen 1908 s. 1—39. (Fleiner, Einzelrecht).
- » — Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923. (Fleiner, Bundesstaatsrecht).
- Forssell, Arne*: Ministerier och kollegier. Studier i departementalreformens förhistoria till 1812. Stockholm 1918.
- Forsthoff, Ernst*: Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band. Allgemeiner Teil. 10. neubearbeitete Aufl. München 1973.
- Fraser, Georg*: De förnämsta regerings- och riks-organerna uti Kejsaredömet Ryssland. Helsingfors 1888.

- Frotscher, Werner*: Regierung als Rechtsbegriff. Verfassungsrechtliche Grundlagen unter Berücksichtigung der englischen und französischen Verfassungsentwicklung. Berlin 1975.
- Gagnér, Sten*: Studien zur Ideengeschichte der Gesetzgebung. Uppsala 1960.
- von Gerber, C. F.*: Ueber öffentliche Rechte. Unveränderter Abdruck der 1852 erschienenen 1. Aufl. Tübingen 1913.
- Gneist, Rudolf*: Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland (1879), Dritte unveränderte Auflage, Darmstadt 1966.
- » — Der Rechtsstaat. Berlin 1872. (Gneist, Rechtsstaat).
- » — Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preussen. Berlin 1869. (Gneist, Verwaltung).
- Granfelt, O. Hj.*: Straffprocessrätt. Föreläsningar I. Helsingfors 1908.
- Gribowski, Wiatcheslaw*: Das Staatsrecht des russischen Reiches. Tübingen 1912.
- von Gönner, N. Th.*: Teutsches Staatsrecht. Lanshut 1804.
- » — Handbuch des deutschen gemeinen Prozesses in einer ausführlichen Erörterung seiner wichtigsten Gegenstände. Zweyte vermehrte und verbesserte Auflage. I—III. Erlangen 1804. (Gönner, Handbuch).
- Hadenius, Stig-Molin, Björn—Wieslander, Hans*: Sverige efter 1900. En modern politisk historia. Stockholm 1975.
- Hafström, Gerhard*: De svenska rättskällornas historia. 8. uppl. Lund 1974.
- Halila, Aimo*: Katsaus ylimmän tuomiovallan käytön kehitykseen ennen korkeimman oikeuden perustamista. Korkein oikeus 1809—1959. Toim. Matti Mali. Helsinki 1969.
- Hallberg, Pekka*: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978.
- von Haller, Carl Ludwig*: Restauration der Staats-Wissenschaft oder Theorie des natürlich-geselligen Zustands der Chimäre des künstlich-bürgerlichen entgegengesetzt. I—II. Winterthur 1820—21.
- Hatschek, Julius*: Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung. Leipzig 1898.
- Hauriou, Maurice*: Précis de droit administratif et de droit public a l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès sciences politiques. Huitième édition. Paris 1914.
- Heckscher, Gunnar*: Konung och statsråd i 1809 års författning. Regeringsmaktens inre gestaltning under det nya statsskickets första halvsekel. Uppsala 1933.
- Heffter, Heinrich*: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen. Stuttgart 1950.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich*: Grundlinien der Philosophie des Rechts. Mit den von Gans redigierten Zusätzen aus Hegels Vorlesungen neu herausgegeben von Georg Lasson. Dritte Auflage. Leipzig 1930.
- Hemmer, Ragnar*: Suomen oikeushistorian oppikirja I. Oikeuslähteiden, rikosoikeuden, prosessioikeuden ja ulosottotoimen historia pääpiirteittäin. Kolmas, muuttumaton painos. Porvoo 1968.

- Henning, Hansjoachim*: Das westdeutsche Bürgertum in der Epoche der Hoch-industrialisierung 1860—1914. Soziales Verhalten und soziale Strukturen. Teil 1: Das Bildungsbürgertum in den preussischen Westprovinzen. Wiesbaden 1972.
- Herlitz, Nils*: Gruddragen av det svenska statsskickets historia. Femte upplagan. Stockholm 1959.
- » — Förvaltningsrättsliga grunddrag. Valda uppsatser. Stockholm 1943. (Herlitz, Grunddrag).
- » — Om lagstiftning genom samfälliga beslut av konung och riksdag. Studier i svensk statsrätt. Stockholm 1930. (Herlitz, Lagstiftning).
- » — Regeringsrätten mot historisk bakgrund. FT 1959 s. 85—92.
- Hermanson, R. F.*: Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Med tillstånd af föreläsaren utgifna af H. J. Nyqvist. Helsingfors 1898.
- » — Om lagstiftningen, dess begrepp och förhållande till öfriga statliga funktioner. Helsingfors 1881. (Hermanson, Om lagstiftningen).
- » — Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt. I—IV. Helsingfors 1893—98. (Hermanson, Statsförfattningsrätt).
- » — Vuoden 1917 valtiopäivät, Porvoossa 1917. (Hermanson, vuoden 1917 valtiopäivät)
- » — Om juridisk konstruktion i statsrätten I—III, JFT 1878—79 s. 1—32, 457—516.
- Hildebrandt, Emil*: Svenska statsförfattningsens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar. Stockholm 1896.
- Hinze, Otto*: Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte. Herausgegeben von Gerhard Oestreich mit einer Einleitung von Fritz Hartung. 2. Aufl. Gesammelte Abhandlungen I. Göttingen 1962. (Hinze I).
- » — Regierung und Verwaltung. Gesammelte Abhandlungen zur Staats-, Rechts- und Sozialgeschichte Preussens. Herausgegeben und eingeleitet von Gerhard Oestreich. 2. Aufl. Gesammelte Abhandlungen III. Göttingen 1967 (Hinze III).
- Hjärne, Erland*: Från Vasatiden till Frihetstiden. Några drag ur den svenska konstitutionalismens historia. Uppsala 1929.
- Hoffman, Reinhard*: Das Ermessen der Verwaltungsbehörden in Frankreich. Berlin 1967.
- Holopainen, Toivo*: Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Vammala 1969.
- Huber, Ernst Rudolf*: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. I—III. Stuttgart 1957—63.
- Hug, Walther*: The history of comparative law. Rechtsvergleichung. Herausgegeben von Konrad Zweigert und Hans-Jürgen Puttfarken. Darmstadt 1978 s. 109—61.
- Hultin, Tekla*: Päiväkirjani kertoo 1899—1914 I. Helsinki 1935.

- von Humboldt, Wilhelm*: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. 1792. Stuttgart 1962.
- von Ihering, Rudolph*: Der Zweck im Recht. Erster Band. Vierte Auflage. Leipzig 1904.
- Jellinek, Georg*: Allgemeine Staatslehre, zweite, durchgesehene und vermehrte Auflage. Berlin 1905.
- » — Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen aus rechtsgesichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Neudruck der Ausgabe von 1887. Tübingen 1919. (Jellinek, Gesetz).
- » — System der subjektiven öffentlichen Rechte. Zweite durchgesehene und vermehrte Auflage. Anastatischer Neudruck der Ausgabe von 1905. Tübingen 1919. (Jellinek, System).
- Jesch, Dietrich*: Gesetz und Verwaltung. Eine Problemstudie zum Wandel des Gesetzmässigkeitsprinzipes. Tübingen 1961.
- Josse, P.-L.*: Extension et limites des compétences du Conseil d'État sur les actes, sur les juridictions, sur les ordres. Le Conseil d'État. Livre jubilaire s. 161—75.
- Jussila, Osmo*: Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808—63. Helsinki 1969.
- » — Nationalismi ja vallankumous venäläis-suomalaisissa suhteissa 1899—1914. Helsinki 1979. (Jussila, Nationalismi ja vallankumous).
- Jutikkala, Eino*: Suomen talonpojan historia. Toinen, uudistettu ja lisätty painos. Turku 1958.
- » — Suomen teollistuminen. Suomen talous- ja sosiaalhistorian kehityslinjoja, toim. Eino Jutikkala, Helsinki 1968 s. 206—20. (Jutikkala, Suomen teollistuminen).
- Jyränki, Antero*: Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Tutkimus varallisuus-oikeuksien ja taloudellisen toiminnan vapauden perustuslainsuojan kehitymisestä tulkinnan avulla v. 1863—1919. Helsinki 1973.
- Jägerskiöld, Stig*: Studier rörande receptionen av främmande rätt i Sverige under den yngre landslagens tid. Lund 1963.
- » — Tre utlåtanden. Ekenäs 1946. (Jägerskiöld, Tre utlåtanden).
- » — Hovrätten under den karolinska tiden och till 1734 års lag (1654—1734). Svea hovrätt. Studier till 350-minnet. Stockholm 1964, s. 121—314. (Jägerskiöld, Svea hovrätt).
- » — Svensk tjänstemannarätt I. Uppsala 1956. (Jägerskiöld, Tjänstemannarätt I).
- » — Om förhållandet mellan disciplinärt och judiciellt ansvar för civila statliga befattningshavare. Särtryck ur Skrifter åt minnet av C. A. Reuter-skiöld. Helsingfors 1945. (Jägerskiöld, Om förhållandet).
- Kahanpää, Hjalmar*: Suomen valtiomuodon käsittely vuoden 1917 toisten valtiopäivän perustuslakivaliokunnassa. Kaarlo Juho Ståhlberg. Juhlakirja 1940. Helsinki 1940 s. 126—53.
- Kant, Immanuel*: Die Metaphysik der Sitten. Erster Theil, metaphysische An-

- fangsgründe der Rechtslehre. Werke VIII s. 336—499. Frankfurt am Main 1968.
- Karlbom, Rolf*: Frihetstidens författning och regeringsform. En principutredning om empiri och teori i Sveriges nyare författningshistoria. Malmö 1974.
- Kauppinen, Paavo E. O.*: Maaillmallinen kanssakäyminen vuoteen 1810. Klassisen societates civilis et politica-käsitteen kansallinen tulkinta. Helsinki 1977.
- Kautsky, Karl*: Parlamentarismi, kansanlainsäädäntö ja sosialidemokratia. Suomennos. Helsinki 1907.
- Klami, Hannu*: Oikeustaistelijat. Suomen oikeustiede Venäjän vallan aikana. Helsinki 1977.
- » — Tieteellisen ajattelutavan ja roomalaisen oikeuden vaikutuksesta Ruotsi-Suomen oikeuskehitykseen, Turku 1976. (Klami, Tieteellinen).
- » — Oikeushistoriallisesta ja oikeusvertailevasta tutkimusintressistä, LM 1976 s. 582—92.
- Kloot, Claudio*: Thes swenska lagfarenheetz spegel: vthi fyra böcker fördeelt och beskrefwen aff. Göteborg 1676.
- Koch, Joh. Bapt.*: Nikolaus Thaddaus von Gönners Staatslehre. Eine rechts-historische Studie. Leipzig 1902.
- Konstari, Timo*: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Vammala 1979.
- Korhonen, Keijo*: Suomen asiain komitea. Suomen korkeimman hallinnon järjestelyt ja toteuttaminen vuosina 1811—26. Helsinki 1963.
- Koselleck, Reinhart*: Preussen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landsrecht und soziale Bewegung von 1791 bis 1848. Stuttgart 1967.
- Krusius-Ahrenberg, Lolo*: Planerna på en ombildning av Finlands senat och 1860-talets inlägg i frågan. HistArk XLIX s. 142—247.
- Kühnl, Reinhard*: Liberalismista fasismiin. Porvarillisen vallan muodot, suom. Vesa Oittinen. Jyväskylä 1973.
- Kulla, Heikki*: Hallinto-oikeuden tutkimisesta autonomian ajan lopulla. Oikeus 1978 s. 139—48.
- » — Maaherrojen lainkäyttövallasta Ruotsi-Suomessa. LM 1978 s. 267—88.
- » — Valtio-oikeudellisen positivismin synty ja vallanjako, Oikeus 1975/2 s. 22—28.
- Köhler, Sven*: Regeringsrätten och dess arbetssätt. StvT 1910 s. 13—23, 1911 s. 158—64.
- Laakso, Seppo*: Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, genetiikasta, tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä. Vammala 1975.
- Laband, Paul*: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches I—III. Tübingen 1876—78.
- Laferrière, E.*: Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. I—II. Paris 1887—88.
- Lagerroth, Fredrik*: Frihetstidens författning. En studie i den svenska konstitutionalismens historia. Stockholm 1915.

- von Laun, Rudolf*: Das freie Ermessen und seine Grenzen. Leipzig und Wien 1910.
- Lavin, Rune*: Domstol och administrativ myndighet. Stockholm 1972.
- Levêque, François*: Les actes d'administration discrétionnaire. Paris 1916.
- Lindberg, Bo*: Naturrätten i Uppsala 1655—1720. Uppsala 1976.
- Linde, Lars Gustaf*: Sveriges ekonomirätt. Stockholm 1888.
- Lindman, Sven*: Eduskunnan aseman muuttuminen 1917—1919. Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Helsinki 1968.
- » — Johan Jacob Nordström. Hans samhällssyn och politiska personlighet I. Åbo 1948. (Lindman, Nordström).
- Locke, John*: Two treatises of government. A critical edition with an introduction and apparatus criticus by Peter Laslett. Second edition. Cambridge 1967.
- Lodovici, Jean*: L'évolution de la Notion de Pouvoir Discrétionnaire. Lille 1937.
- Loening, Edgar*: Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preussen. Ein Beitrag zur Preussischen Rechts- und Verfassungsgeschichte. Halle a.d. G. 1914.
- » — Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884. (Loening, Verwaltungsrecht).
- Luhmann, Niklas*: Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen. Frankfurt am Main 1973.
- Martikainen, Tuomo*: Julkisen sektorin kasvu Suomessa. DETA 13. 1975. Helsinki 1975.
- Mayer, Otto*: Deutsches Verwaltungsrecht. I—II. Leipzig 1895—96.
- » — Theorie des Französischen Verwaltungsrechts. Strassburg 1886. (Mayer, Theorie).
- » — Justiz und Verwaltung. Rede zum Antritt des Rectorats der Kaiser-Wilhelms-Universität Strassburg. Strassburg 1902. (Mayer, Justiz).
- Mechelin, Leo*: Om statsförbundet och statsunioner. Första häftet. Helsingfors 1873.
- » — Précis du droit public du grand-duché de Finlande. Helsingfors 1886. (Mechelin, Précis du droit public).
- » — Valda tal af L. Mechelin. Högtids- och minnestal, utgifna af R. F. Willebrand. Helsingfors 1915. (Mechelin, Valda tal).
- » — Uusi hallitusmuoto. Murrosajoilta. Muistoja ja kokemuksiä. Porvoossa 1913 s. 81—113. (Mechelin, Uusi hallitusmuoto).
- » — Konstitutionell politik. Finsk tidskrift 1876 (1) s. 17—28.
- » — Rudolf von Gneist. JFT 1896 s. 1—8.
- von Meier, Ernst*: Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX Jahrhundert. Leipzig 1907. I—II.
- » — Das Verwaltungsrecht. Encyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung. Begründet von Holzendorff. Sechste, der neuarbeitete erste Auflage, zweiter Band. Leipzig und Berlin 1904 s. 639—760. (Meier, Verwaltungsrecht).

- Menger, Cristian-Friedrich:* Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. Eine Einführung in die Grundlagen. Karlsruhe 1975.
- Merikoski, V.:* Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Toinen uusittu painos. Vammala 1968
- » — Vapaa harkinta hallinnossa. Toinen, muuttumaton painos. Vammala 1968. (Merikoski, Vapaa harkinta).
- Merkel, Adolf:* Allgemeines Verwaltungsrecht. Unveränderter Nachdruck der Ausgabe Wien und Berlin 1927. Darmstadt 1969.
- Meyer, Georg:* Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. Nach dem Tode des Verfassers in dritter Auflage bearbeitet von Franz Dochow. Leipzig 1910.
- Michoud, L.:* Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration. Paris 1913.
- Mirkine-Guetzevitch, Boris:* De l'étude du contentieux administratif du gouvernement révolutionnaire. Le Conseil d'État. Livre jubilaire, s. 57—75.
- Modeen, Tore:* Grundandet av högsta förvaltningsdomstolen i Finland — mot bakgrund av den svensk-finländska debatten på 1800-talet och i början av 1900-talet om förvaltningsrättskipningens organisation i högsta instans. TfR 1976 s. 324—59.
- Mohl, Robert:* Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates I—II. Tübingen 1832—33.
- » — Encyklopädie der Staatswissenschaften. Der zweiten umgearbeiteten Auflage zweite Ausgabe. Freiburg i/B und Tübingen 1872.
- Montesquieu:* De l'esprit des lois avec des notes de Voltaire, de Crevier, de Mably, de Harpe, etc., I—II. Paris 1922.
- Montgomery, Arthur:* Svensk socialpolitik under 1800-talet. Stockholm 1934.
- Mueller, Otto:* Die Begriffe der Verwaltungsrechtspflege und des Verwaltungsstreitverfahrens nach preussischem Recht. Berlin 1895.
- Myhrberg, Pertti:* Rikos- ja prosessioikeuden kehitys Suomessa. Helsinki 1978.
- Mäenpää, Olli:* Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Helsinki 1979.
- Möller, Sylvi:* Merkantilismin aikakausi. Suomen talous- ja sosiaalhistorian kehityslinjoja, toim. Eino Jutikkala. Porvoo 1968 s. 97—114.
- Naumann, Christian:* Svenska statsförfattningens historiska utveckling, Stockholm 1886, 1875.
- Naumann, Friedrich:* Die politischen Parteien. Berlin-Schöberg 1910.
- Nehrman, David:* Inledning til then swenska jurisprudentiam civilem, af Naturens Lagh och Sweriges Rikes äldre och nyare Stadgar uthdragen och upsatt. Lund 1729. (Nehrman 1729).
- » — Inledning til then swenska processum civilem; Efter Sweriges Rikes Lag och Stadgar författad. Stockholm och Uppsala 1751. (Nehrman 1751).
- Nevanlinna, E.:* Suomen raha-asiat vuosina 1863—1904. Helsingissä 1907.
- Norborg, Arne:* Källor till Sveriges historia. Lund 1968.
- Nordencrantz, Anders:* Oförgripelige tankar angående lag, domare och folk, etc. Stockholm 1756.
- Nordenstreng, S.:* L. Mechelin. Hans statsmannagärning och politiska personlighet I—II. Helsingfors 1936—37.

- Nordlund, Karl*: Den svenska reformationstidens allmänna statsrättsliga idéer i deras samband med den politiska utvecklingen. Stockholm 1900.
- Nordström, J. J.*: Bidrag till den svenska samhälls-författningens historia; Efter de äldre Lagarne till sednare hälften am sjuttonde seklet, I—II. Helsingfors 1839—40.
- Nousiainen, Jaakko*: Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta. Valtioneuvoston historia III s. 217—390. Helsinki 1977.
- von Oertzen, Peter*: Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus. Eine wissenssoziologische Studie über die Entstehung des formalistischen Positivismus in der deutschen Staatsrechtswissenschaft. Herausgegeben und mit einem Nachwort von Dieter Sterzel. Frankfurt am Main 1974.
- Odhner, C. T.*: Sveriges inre historia under drottning Chistinas förmyndare. Stockholm 1865.
- Olsson, Henrik*: Ministerstyrelse- och kollegialprinciperna i svensk reformdiskussion 1812—1840. Studier i departementalreformens förhistoria. Lund 1934.
- Paasikivi, J. K.*: Lainkäytön kehittämisestä veronkanto- ja finanssikontrolliasioissa vanhemman ruotsalaissuomalaisen oikeuden mukaan. Kompetensikysymys. Helsinki 1901.
- » — Paasikiven muistelmia sortovuosilta I. Porvoo 1957. (Paasikivi, Muistelmia).
- Paasivirta, Juhani*: Suomen itsenäisyyskysymys 1917 I. Maaliskuun vallankumouksesta valtakäsiin. Porvoo 1947.
- Palmén, E. G.*: Till hundraårsminnet af Johan Philip Palmén 1811 31/X 1911, I, II:1—2. Helsingfors 1915—17. (Johan Philip Palmén).
- Palmén, Johan Philip*: Juridisk handbok för medborgerlig bildning. Helsingfors 1859.
- Paloposki, Toivo J.*: Suomen historian lähteet. Forssa 1972.
- Perelman, Ch.*: Logique juridique. Nouvelle rhétorique. Paris 1976.
- Petrén, Sture*: Hovrättens uppbyggnad 1614—1654. Svea hovrätt. Studier till 350-årsminnet. Stockholm 1964 s. 3—117.
- von Pfizer, Carl*: Ueber die Grenzen zwischen Verwaltungs- und Civil-Justiz und über die Form bei Behandlung der Verwaltungsjustiz. Stuttgart 1828.
- Piirainen, Veikko*: Kyläkirjorolta kunnalliskotiin. Savon ja Pohjois-Karjalan maaseudun vaivashoitotoiminta vaivashoidon murroskautena 1800-luvun jälkipuoliskolla. Helsinki 1958.
- Ponteil, Félix*: Napoléon Ier et l'organisation autoritaire de la France, seconde édition mise a jour. Paris 1965.
- » — Les institutions de la France de 1814 à 1870. Paris 1966. (Ponteil, Institutions).
- Posse, Johan August*: Bidrag till svenska lagstiftningens historia från slutet af sextonde århundradet till stadfästelsen af 1734 lag. Stockholm 1850.
- Prazák, Georg*: Die prinzipielle Abgrenzung der Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden, AöR 1889 (4) s. 241—313.
- Rabel, Ernst*: Aufgabe und Notwendigkeit der Rechtsvergleichung. Rechtsver-

- gleichung. Herausgegeben von Konrad Zweigert und Hans-Jürgen Puttfarken. Darmstadt 1978, s. 85—108.
- Rabenius, Th.*: Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt, I (2. uppl.), II, III. Stockholm 1871—75.
- » — Om förvaltningsrättens begrepp, betydelse och handhavande. Naumanns tidskrift 1874 s. 353—92.
- » — Om den administrativa rättskipningen. NJM 1875, 3 s. 232—36. Stockholm 1876.
- Rauhala, K. W.*: Suomen keskushallinnon järjestämisestä vuosina 1808—1817 I. Ylimmät virkakunnat 1808—1812. II. Ylimmät virkakunnat vuosina 1812—17. Helsingin 1910.
- » — Keisarihallinnon Suomen senaatti 1809—1909. Edellinen osa vuodet 1809—1859. Jälkimmäinen osa vuodet 1859—1909. Helsinki 1915, 1921. (Rauhala, Senaatti).
- Redslob, Robert*: Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung. Ihre Grundlagen in der Staatslehre der Aufklärungszeit und in den englischen und amerikanischen Verfassungsdenken. Leipzig 1912.
- Rein, Th.*: Ströftåg på den allmänna statsrättens område. II. Om statens ändamål och gränserna för dess verksamhet. JFT 1868—69 s. 68—100.
- Renault, Jules*: Des actes discrétionnaires. Paris 1899.
- Reuterskiöld, C. A.*: Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt I. Statsregementet. Uppsala 1914.
- Roesler, Herman*: Das sociale Verwaltungsrecht I—II. Erlangen 1872—73.
- Staats-Lexikon oder Encyclopädie der Staatswissenschaften in Verbindung mit vielen der angesehensten Publicisten Deutschlands.* Herausgegeben von *Carl von Rotteck und Carl Welcker*. I—XV. Altona 1834—43. (Rotteck-Welcker).
- Runeby, Nils*: Monarchia mixta. Maktfördelningsdebatt i Sverige under den tidigare stormaktstiden. Uppsala 1962.
- Rüfner, Wolfgang*: Verwaltungsrechtsschutz in Preussen von 1749 bis 1842. Bonn 1962.
- Rytkölä, Olavi*: Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus. Vammala 1948.
- » — Suomenlinnan saarten omistuksesta. DL 1961 s. 91—104.
- Rålamb, Clas*: Observationes juris practicae. Thet är åthskillige påminnelser uthi rättegång saker, grundade uthi Gudz ord, Sweriges lag och recesses ... Stockholm 1679.
- Sabine, Georg H.*: A history of political theory. Third edition. London 1971.
- Samuelsson, Kurt*: Från stormakt till välfärdsstat. Svensk samhällsutveckling under 300 år. Stockholm 1968.
- von Sarwey, Otto*: Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. Tübingen 1880.
- von Savigny, Friedrich Carl*: System des heutigen römischen Rechts I. Berlin 1840.
- Schiedermair, Rudolf*: Die Anfänge der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern.

- Festschrift zum 75. Geburtstag von Hermann Nottarp. Karlsruhe 1961 s. 173—85.
- Sellmann, Martin*: Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit — ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen. Staatsbürger und Staatsgewalt. Band I. Karlsruhe, s. 25—86.
- Sieyès, Emmanuel*: Qu'est-ce que le tiers état? Précédé de l'essai sur les privilèges. Edition critique avec une introduction par Edme Champion. Paris 1888.
- Sjöholm, Elsa*: Rechtsgeschichte als Wissenschaft und Politik. Studien zur germanistischen Theorie des 19. Jahrhunderts. Berlin 1972.
- Snellman, Joh. Vilh.*: Läran om staten. Andra upplagan. Helsingfors 1892.
- Soikkanen, Hannu*: Kunnallinen itsehallinto, kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Helsinki 1966.
- » — Työväenliike ja oikeustaistelu. Venäläinen sortokausi Suomessa, toim. Päiviö Tommila. Porvoo 1960, s. 119—35. (Soikkanen, Työväenliike ja oikeustaistelu).
- Soudet, Pierre*: Une tentative plus que centenaire de systématisation des principes juridictionnelles du Conseil d'État: Cormenin, Le Conseil d'État. Livre jubilaire s. 295—97.
- Spiegel, Ludwig*: Die Verwaltungsrechtswissenschaft. Beiträge zur Systematik und Methodik der Rechtswissenschaften. Leipzig 1909.
- Stahl, Friedrich Julius*: Die Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht. I—II. Heidelberg 1830—37.
- » — Staatslehre. Im Auszug neu herausgegeben. Berlin 1910. (Stahl, Staatslehre).
- Stein, Friedrich*: Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung. Tübingen 1912.
- Stein, Lorenz*: Die Lehre von der Innern Verwaltung. Einleitung. Die Lehre von Begriff, Inhalt, System und Recht der Verwaltung. Die wirkliche innere Verwaltung und das Verwaltungsrecht. I. Stuttgart 1866.
- » — Handbuch der Verwaltungslehre. Erster Theil. Dritte, vollständig neu bearbeitete Auflage. Stuttgart 1888. (Stein, Handbuch).
- Steinbömer, Feuke*: Zum Verhältnis zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit im preussischen Verwaltungsrechtsverfahren. Deutsches Verwaltungsblatt 1975 s. 857—63.
- Stengel, Karl*: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentliche Rechte. Verw.-Arch 1895 (III) s. 177—232.
- Stier-Somlo, Fritz*: Das freie Ermessen in Rechtsprechung und Verwaltung. Staatsrechtliche Abhandlungen für Paul Laband. II. Tübingen 1908.
- Ståhlberg, K. J.*: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsingissä 1913.
- » — Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Helsingissä 1915. (Ståhlberg, Sisäasiain hallinto).
- » — Irtolaisuus Suomen lain mukaan. Helsingissä 1893. (Ståhlberg, Irtolaisuus).

- » — Hallintolainkäytön järjestämisestä muissa maissa. LM 1908 s. 95—110.
- » — Hallinnon ja lainkäytön rajamailta. LM 1909 s. 17—26.
- Svarez, Carl Gottlieb*: Vorträge über Recht und Staat von Carl Gottlieb Svarez (1746—1798), herausgegeben von Herman Conrad und Gerd Kleinheyer. Köln und Opladen 1960.
- Swensson, Gunnar*: Den parlamentariska diskussionen kring den kommunala självstyrelsen i Sverige 1817—1862. Lund 1939.
- Talas, Onni*: Kotipaikka-oikeus Suomen lain mukaan. Helsinki 1905.
- Teljo, Jussi*: Suomen valtioelämän murros 1905—1908. Perustuslaillinen senaatti — viimeiset säätyvaltiopäivät — ensimmäinen eduskunta. Porvoo 1949.
- Tezner, Friedrich*: Zur Lehre von dem Freien Ermessen der Verwaltungsbehörden als Grund der Unzuständigkeit der Verwaltungsgerichte. Wien 1888.
- » — Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege. Eine kritisch-orientierende Studie. VIII. Die Verwaltungsrechtspflege und die Ermessenssachen. VerwArch 1901 (9) s. 515—610.
- Thulin, Gabriel*: Om konungens ekonomiska lagstiftning. Studie i svensk statsrätt. Lund 1890.
- de Tocqueville, Alexis*: L'ancien régime et la révolution, troisième édition. Paris 1857.
- Torstendahl, Rolf*: Introduktion till historie forskningen. Historia som vetenskap. Falenberg 1971.
- Torvinen, Taimi*: Autonomian ajan senaatti. Itsenäistymisen ja valtionmuotoisteluun aika 1917—19. Valtioneuvoston historia 1917—1966 I s. 1—272. Helsinki 1977.
- Tuominen, Uuno*: Autonomian ajan yksikamarinen eduskunta 1907—1916. Suomen kansanedustuslaitoksen historia V s. 163—411. Helsinki 1958.
- Wagner, Adolph*: Finanzwissenschaft. Erster Theil: Einleitung, Ordnung der Finanzwirtschaft, Finanzbedarf, Privaterwerb. 3. Auflage. Lehr- und Handbuch der politischen Oekonomie IV. Leipzig 1883.
- Vartola, Juha*: Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta. Tutkimus julkishallinnon kriisiteeseistä ja Max Weberin byrokratiateoriasta sekä näiden välisistä suhteista valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelman valossa. Vammala 1979.
- Weber, Max*: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Fünfte, revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann. Tübingen 1972.
- Wedberg, Birger*: Konungens högsta domstol 1789—1809. Stockholm 1922.
- von Weiler, G.*: Ueber Verwaltung und Justiz und über die Gränzlinie zwischen beiden. Ein Beitrag zur Staatswissenschaft. Zweite Auflage. Mannheim 1830.
- Wessel, Helga*: Zweckmässigkeit als Handlungsprinzip in der deutschen Regierungs- und Verwaltungslehre der frühen Neuzeit. Berlin 1978.
- Westling, W. Gottf. B.*: Om svenska riksrådets ställning efter statshvälfningen 1772. Upsala 1872.
- Widell, Ludvik*: Svenska statens utgifter 1850—97. StvT 1900 s. 150—82.

- Widén, Johan*: Den svenska centralförvaltningens organisation i 17:de seklet. Bidrag till dess karaktistik. StvT 1906 s. 1—31, 73—96.
- » — Löneruleringskommitténs förslag och regeringsrätten. Några synpunkter beträffande instansordningen i administrativa mål. StvT 1907 s. 226—43.
- Wieselgren, Oscar-Forsell, Nils-Munthe, Arne-Forsell, Arne-Liljedahl, Ragnar*: Kungl. Maj:ts kanslis historia. Del I. Kansliets uppkomst, organisation och utveckling intill 1840. Uppsala 1935.
- Wilde, Jacob*: Sweriges Historiographi Jacob Wildes Swenska Statsförfattningars eller Allmänneliga Rätts Historie, Första Delen, ... af Latinska Språket förswänskad ... af Anders Wilde. Stockholm 1749.
- Vilkkonen, Eero*: Hallintolainkäytöstä autonomian ajalla. Helsinki 1973.
- Willgren, Karl*: Förvaltningsrättens allmänna läror I—III. Helsingfors 1924—25.
- » — Den historiska utveckling av Finlands förvaltningsrätt. Tammerfors 1934. (Willgren, Den historiska utveckling).
- Wrede, R. A.*: Anteckningar enligt professor R. A. Wredes föreläsningar öfwer rättegångsbalken I. Helsingfors.
- » — Virkamiesten asemasta. Berlin 1902. (Wrede, Virkamiesten asemasta).
- Ylikangas, Heikki*: Oikeus historiallisena ilmiönä. Helsinki 1978.
- » — Oikeushistorian lähteistä. Oikeus 1977 s. 5—8.
- Zachariä, Karl Salomo*: Vierzig Bücher vom Staate. Umarbeitung des früher von demselben Verfasser unter demselben Titel herausgegebenen Werkes. I—VII. Heidelberg 1839—41.
- Zitting, Simo*: Kaupunkimaan omistuksesta. Ns. lahjoitusmaateorian kritiikkiä. Vammala 1960.
- Zorn, Philipp*: Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. VerwArch 1894 (2) s. 75—147.
- Östergren, P. A.*: Till historien om 1734 års lagreform. I—II. Lund 1902.

LYHENTEITÄ

A	= asetus
Ak	= asiakirjat
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Bd.	= Band
DL	= Defensor Legis. Suomen Asianajajaliiton äänenkannattaja
FT	= Förvaltningrättslig tidskrift
HistArk	= Historiallinen Arkisto
HM	= hallitusmuoto
JFT	= Tidskrift utgifven av Juridiska föreningen i Finland
JS	= johtosääntö
KHO	= korkein hallinto-oikeus
KHOL	= laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22. 7. 1918/74
KKO	= korkein oikeus
knk.	= kuninkaallinen
kom.bet.	= kommittébetänkande
kom.miet.	= komiteanmietintö
L	= laki
lbf	= lagberedningens förslag
LM	= Lakimies
lvk	= lainvalmistelukunta
NAT	= Nordisk administrativt tidskrift
Naumanns tidskrift	= Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning
NJA	= Nytt juridiskt arkiv, utgivet af G.B.A. Holm
NJM	= Nordiska juristmötet
OK	= Oikeudenkäymiskaari
OS	= ohjesääntö
Ptk	= pöytäkirja
RAP	= Sveriges rikets ridderskaps och adels riksdags-protokoll, utg. av C. W. Tham, B. Taube och S. Bergh
RakK	= rakennuskaari
RegR	= regeringsrätten
RegRL	= Lag om K.M:ts regeringsrätt 26. 5. 1909
RDP	= Revue du droit public et de la science politique
SOU	= Statens offentliga utredningar
StvT	= Statsvetenskapliga Tidskrift
SvJT	= Svensk juristtidning
TfR	= Tidskrift for Rettsvitenskap
VerwArch	= Verwaltungsarchiv
vlk	= valiokunta
vp	= valtiopäivät
YVK	= Yhdistys- ja vakuuskirja, annettu Tukholmassa 21. 2. ja 3. 4. 1789

I TUTKIMUKSEN KOHTEESTA JA TUTKIMUSTEHTÄVÄSTÄ

1) Korkeinta hallinto-oikeutta perustettaessa säädettiin (KHOL 22. 7. 1918/74) sen tehtäväksi ylimmän tuomiovallan käyttäminen hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa. KHO:n toimivalta rajoittui ns. oikeusasioitten käsittelemiseen. Tuomioistuimen ja hallituksen välinen toimivaltasuhde valitusasioitten käsittelyn osalta järjestettiin seuraavalla säännöksellä (KHOL 5 §):

»Jos Korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on asia jätettävä Hallituksen ratkaistavaksi.

Jos asiassa, josta 1 momentissa on puhe, on kysymys myös siitä, onko päätös tai toimenpide lainvastainen, antakoon Korkein hallinto-oikeus siitä lausuntonsa.

Korkeimman hallinto-oikeuden tässä pykälässä tarkoitettu toimenpide tai lausunto on lopullinen.»

Eräät muutoksenhakuasiat ja anomukset hallinnollisesta toimenpiteestä määrättiin (4 §, 6 §) nimenomaisesti hallituksen käsiteltäväksi.

Säännösten tarkoittama hallitus oli Suomen senaatti. Vuoden 1918 lopulla senaatin nimi muutettiin valtioneuvostoksi (A 27. 11. 1918/161). Jo tätä ennen ylimmän tuomiovallan käyttö varsinaisissa oikeusasioissa oli siirretty senaatista korkeimmalle oikeudelle (L 22. 7. 1918/74).

Toimivallanjakoa koskevan säännöksen oikeushistoriallisen taustan selvittämisessä ei ole perusteltua rajoittaa pelkästään lainsäädännöllisen puolen tarkasteluun. Tutkimus on syytä laajentaa koskemaan lainkohdan sisältämää problematiikkaa kokonaisuudessaan. Tällöin nousevat esiin ensinnäkin hallintolainkäyttöelimen ja hallituksen välisen toimivallan jaon yleiset periaatteet erityisesti toimivaltariitojen kannalta ja toiseksi jaon lainsäädännölliset toteuttamistavat. Näitten ainesosien taustal-

la on vaikuttanut keskeisesti oikeudellisen ja poliittisen päätöksenteon välinen vastakohtaisuus. Viimeksi mainittu on liitetty hallinto-oikeustieteessä perinteisesti sidotun ja vapaan harkinnan väliseen eroon.

Tutkimuksen voidaan edellyttää ulottuvan ainakin ulkomaisissa oikeusjärjestyksissä aikaisemmin toteutettuihin vastaaviin järjestelyihin ulkomaisen vaikutuksen selvittämiseksi, samoin kotimaiseen oikeuskehitykseen, etenkin sen oikeusasioitten ja hallintoasioitten välistä rajanvetoa koskeviin osiin.

2) Ulkomaisen oikeuden, etenkin Ranskan, Saksan ja Ruotsin oikeuden ja juridiikan vaikutus Suomen hallinto-oikeuteen, nimenomaan hallintolainkäytön järjestämiseen on ollut tunnetusti huomattava.¹ Tosin hallintotoiminnan laillisuusvalvonta oli järjestetty ennen vuotta 1918 monissa muissakin Euroopan valtioissa, mutta näistä hallintotuomioistuinjärjestelmän omaksuneissa vaikutteet oli saatu useimmissa tapauksissa Ranskasta ja joskus myös Saksasta.² Autonomian ajan lopun Suomessa suhtauduttiin venäläisiin hallintoperiaatteisiin torjuvasti lähinnä poliittisista syistä.³ Venäjällä hallintotoiminnan valvonta oli keskitetty varsin voimakkaasti hallitukselle, eurooppalaisittain tarkasteltuna vanhanaikaisesti.

Hallinto-oikeuden yleisissä opeissa oikeusperusteisen ja tarkoituksenmukaisuuteen nojautuvan päätöksenteon välinen ero on liitetty perinteisesti toisaalta hallinnon lainalaisuuden periaatteen ulottuvuuden ja toisaalta viranomaisen harkintavallan alan täsmälliseen rajaamiseen. Ennen hallinto-oikeuden eriytymistä omaksi oikeusjärjestyksen ja -tieteen lohkokseen samoja ongelmia tarkasteltiin valtio- ja prosessioikeudessa asettamalla vastakkain oikeuden sitoma ja yleiseen etuun perustuva ratkaisutoiminta. Konkreettisenä asia tuli esiin tuomioistuinten ja hallinto-

¹ *Modeen*, TfR 1976 s. 324—25; *Holopainen*, Korkein hallinto-oikeus 60-vuotias, LM 1978 s. 501—03.

Kuvaavaa on, että suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa ei kiinnitetty huomiota tanskalaisen *Ussingin* jo vuonna 1893 ilmestyneeseen, hallintolainkäyttöä oikeusvertailevastikin käsitelleeseen tutkimukseen, *Johannes Ussing*, Om afgørelsen af tvistigheder med forvaltningen, saerlig om administrative Retter, København 1893.

² Oikeusvertailevasta näkökulmasta 1800-luvun jälkipuoliskon tilanteen osalta *Laferrière* I s. 26—106; *Ducrocq* I s. 431—73; *Ussing*; *Gneist*, Verwaltung; *Sarwey*; *Hammarskjöld* s. 69—113.

³ Käytännössä kysymys konkretisoitui yleisvaltakunnallisen lainsäädännön rajoitusyrityksinä, *Torvinen* s. 59—62, 88—99.

viranomaisten välisten toimivaltasuhteitten järjestämisessä. Ranskan val-lankumouksen myötä tunnetuiksi tulleet valtiosääntöoikeudelliset peri-aatteet edellyttivät juuri kompetenssisuhteitten johdonmukaisuutta ja sys-temaattisuutta. Ranskan ja Saksan oikeuskehityksen tarkastelu onkin rajattu alkamaan 1700-luvun lopulta.

Ruotsi-Suomessa oikeus- ja hallintoasioitten välinen ero liitettiin tuo-mioistuinten ja hallintoviranomaisten väliseen tehtäväjakoon 1600-luvun alkupuolen laajoilla valtionhallinnon uudelleenjärjestelyillä.⁴ Toimival-lanjaon yksityiskohtaisessa normeeraamisessa nousi esiin oikeuden sito-man ja vain yleisen edun rajoittaman toiminnan välinen vastakohtaisuus.

Tutkimus painottuu julkisoikeuden ja osittain prosessioikeuden histo-riaan. Yksityis- ja rikosoikeudellinen aines jää sivummalle.

Julkisoikeuden, etenkin hallinto-oikeuden historiaa koskevat tutki-mukset on liitetty Suomessa perinteisesti positiivisoikeudellisten esitys-ten alkuun. Tämä autonomian ajan lopulla vakiintunut käsittelytapa nojautuu huomattavalta osalta *Hermansonin* auktoritatiiviseen tapaan et-siä nimenomaan kotimaisesta lakihistoriasta perusteluja voimassa olevan oikeuden tulkinnalle.⁵ Huomattavimmat poikkeukset tässä suhteessa ovat olleet *Paasikiven* tutkimus lainkäytöstä veronkanto- ja finanssikontrolli-asioissa 1600-luvulla (1901) ja *Willgrenin* hallinto-oikeuden historiaa kos-keva yleisesitys. Hallinto-oikeudellisen lainsäädännön kehitystä on sel-vitetty laajasti myös eräissä hallintohistorioissa, etenkin *Rauhalan* tutki-muksissa autonomian ajan keskushallinnosta.

Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmän historiasta ei ole yhte-näistä esitystä. Tosin *W. A. Palme* toi esiin kehityksen pääpiirteitä vuonna 1960 ilmestyneessä artikkelisarjassa.⁶ Viimeksi mainittu perustui lähinnä *Hermansonin* ja *Willgrenin* oppikirjoihin, joissa oli puututtu asiaan eräiltä osin yksityiskohtaisestikin. *Hermanson* kä-

⁴ Termin »jurisdiktion» laaja-alaisesta käytöstä kuvaamaan hallitsijan valta-oikeuksia vielä 1500-luvulla *Strömberg-Back*, Lagen, rätten, läran. Politisk och kyrklig idédebatt i Sverige efter Johan III:s tid. *Lund* 1963 s. 117.

⁵ Esimerkiksi *Hermanson* s. 108—16.

⁶ *Palme*, Förvaltningen och rättskipningen i Finland och Sverige från äldre tider till våra dagar; Förvaltningslagskipningens uppkomst och utveckling under den svenska tiden, *JFT* 1960 s. 13—40, 219—28; Förvaltningslagskipningens utveckling i Finland och Sverige efter skilmässan år 1809, *NAT* 1960 s. 137—55.

K. J. Ståhlberg on käsitellyt etenkin alemman hallintolainkäytön kehittymistä useissa yhteyksissä, mm. Alemmanasteisen hallinto-oikeudellisen lainkäytön jär-jestämisestä, *LM* 1936 s. 15—36.

sitteli ylimmänasteiseen hallinnolliseen lainkäyttöön liittyviä ongelmia myös vuonna 1887 perustuslakien kodifioimiskomitean mietintöön jättämässään eriväessä mielipiteessä. *Vilkkonen* on esitellyt autonomian ajan lainkäyttöjärjestelmää säädännäisen kehityksen pohjalta. *Modeen* on puolestaan käsitellyt KHOL:n taustaa erityisesti silmälläpitäen Ruotsin vastaavaa lainsäädäntöreformia. *Hallberg* on tuonut esiin muutoksenhakujärjestelmän kehityksen keskeisiä linjoja. *Rosaksen* vuoden 1980 lopulla ilmestyneessä tutkimuksessa »Förvaltningsklagan» käsitellään yksityiskohtaisesti kantelinstituution muotoutumista ja sen suhdetta muutoksenhakumietelyyn.⁷

Tämä tutkimus on rajattu ajallisesti vuoteen 1918, jolloin KHO perustettiin. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty pääosin myöhempi voimassa olevaa oikeutta käsittelevä oikeuskirjallisuus, samoin tuon ajankohdan jälkeinen oikeuskäytäntö.

Tutkimus on etupäässä oikeushistoriallinen. Oikeushistoriaa ja positiivista oikeutta ei sidota toisiinsa ensisijaisesti viimeksi mainitun sisällön selvittämiseksi. Saatavat tutkimustulokset soveltunevat kyllä vaikkapa KHO:n oikeuskäytännön johdonmukaisuuden arviointiin KHOL 5 §:n kannalta. Oikeushistoria ja oikeusdogmatiikka eivät voikaan tässä yhteydessä olla toisistaan täysin erillään; KHOL 5 § on voimassa edelleen vuonna 1918 säädetyssä muodossaan.⁸

Tutkimuksessa ei käsitellä oikeusvertailevasti erityyppisiin oikeusjärjestyksiin sisältyneitä tapoja valvoa lainkäytön puitteissa julkista hallintotoimintaa. Tarkastelu on rajattu pelkästään yhteen instituutioon, hallintolainkäyttöön ja sen eri muotoihin. Sen sijaan voidaan puhua vertailevan oikeushistorian sävyttämästä tutkimuksesta sillä perusteella, että huomiota joudutaan kiinnittämään tietyn lainsäädännöllisen idean toteu-

⁷ Tässä tutkimuksessa ei ole yksityiskohtaisia viittauksia *Rosaksen* tutkimukseen, koska tekijällä on ollut tilaisuus tutustua vasta vuoden 1980 kevätpuolella käsikirjoitukseen.

⁸ Tähän liittyvistä ongelmista *Klami* LM 1976 s. 583—84. Esimerkiksi KKO:n toimivalta on saatettu tulkita KKO:sta annetun lain 4.1 §:n 3. kohdan nojalla — virheellisesti — ulottumaan myös KHOL 5 §:n tarkoittamiin tilanteisiin, *Miettinen*, Lainkäytön yhtenäisyyden valvonnasta korkeimmassa oikeudessa, JFT 1979 s. 347.

KHOL 5 §:n sisältämä periaate näyttää jääneen viime aikoina sivummalle oikeussuojavaatimuksen tieltä, *Nuorvala*, Yleinen valitusoikeus hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän yhtenä perusperiaatteena. *Juhla*julkaisu Paavo Kasari, Vammala 1978 s. 177—82.

tumiseen ja yhteiseen perustaan useassa valtiossa.⁹ Ulkomaista oikeutta koskevat jaksot on kirjoitettu — väljästi ottaen — suomalaisesta näkökulmasta. Tosin tarkasteltavina olevien valtioiden yleistä oikeuskehitystä valaiseva aines ei sellaisenaan liity Suomen ylimmän hallintotuomioistuimen perustamisvaiheisiin.

Rakenteellisia tekijöitä — lähinnä sosiaali- ja taloushistoriallisia — ei ole pyritty erottamaan oikeudellisesta tarkastelusta. Näitä ainesosia on otettu huomioon — varsinkin autonomian aikaa koskevissa jaksoissa — sosiaalipoliittisesti tai taloudellisesti merkittävän lainsäädännön selvittelyn yhteydessä.

Tutkimus ei ole pelkästään oikeustieteen aatehistoriaa koskeva. Doktriinia, esimerkiksi oppia vapaasta harkinnasta on tarkasteltu suhteessa kulloinkin voimassa olleeseen oikeuteen. Vastaavasti on koetettu ottaa huomioon oikeustieteen vaikutus lainsäädännön kehittymiseen.

Toimivallalla on tarkoitettu hallinto-oikeudessa toisaalta toimielimen kompetenssia ottaa tietty asia käsiteltäväkseen tai tutkittavakseen ja toisaalta antaa tietynsisältöinen ratkaisu tai suorittaa muu tietty toimi.¹⁰ Tässä tutkimuksessa kyseistä käsitettä on käytetty yleensä viimeksi mainitussa merkityksessä.

Tutkimuksessa usein toistuvia käsitteitä kuten valitus, hallinto ja hallintolainkäyttö ei määritellä yleisesti etukäteen. Tältä osin kunkin oikeusjärjestyksen sisältöä ja oikeustieteellistä tutkimusta eritellään asianomaisissa yhteyksissä.¹¹

Oikeushistoriallisessa tutkimuksessa pelkkiin virallisiin oikeuslähteisiin turvautuminen on aikaisempaa harvinaisempaa. Lähdepohja on laajentunut hallintohistoriaa, oppihistoriaa ja rakenteellisia tekijöitä selvittävän aineksen suuntaan.¹² Tässä tutkimuksessa oikeuslähteillä, etenkin säädösteksteillä sekä hallitsijan kirjeillä ja lainselityksillä on melko keskeinen asema Ruotsin vallan aikaa ja autonomian aikaa koskevissa jaksoissa. Tätä voidaan puolustaa etenkin toisaalta käsiteltävän ajanjakson pituudella, toisaalta laajan prosessuaalisen ja menettelyllisen sää-

⁹ Oikeusvertailun ja oikeushistorian välisestä suhteesta *Ebert* s. 159—60.

¹⁰ Näin *Sinisalo*, Poliisin toimivallan määräytyminen, *Vammala* 1971 s. 44. »Toimivallasta» yleisesti *Makkonen*, Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely, *LM* 1964 s. 778—84.

¹¹ Käsitteellisten vastineitten hakemisen ongelmallisuudesta *Klami* *LM* 1976 s. 587.

¹² *Ylikangas*, Oikeus 1977 s. 5—8.

döstön merkityksellä aiheen kannalta. Lisäksi lainsäädännön muuttamista seuraamalla voidaan konkretisoida oppihistoriasta ilmeneviä yleisiä kehityslinjoja.

Hallintohistoriallinen aineisto on lähinnä lainvalmisteluun ja -sääntöön liittyvää. Oppihistorian osuus korostuu erityisesti selvitetessä hallinto-oikeustieteessä 1800-luvun jälkipuoliskolla esitettyjä käsityksiä. Rakenteellisia tekijöitä on selvitetty uudemmassa sosiaali- ja taloushistoriallisessa tutkimuksessa vakiintuneitten käsitysten puitteissa.

3) Saksalainen *Wagner* esitti jo 1880-luvulla nykyään yleisesti hyväksytyn, niukasti perustellun kannanoton julkisen, etenkin valtion hallinto-toiminnan laajentumiskehityksestä, lain julkisten erityisesti valtion tehtävien lisääntymisestä.¹³ Valtion tehtävät tulivat kasvamaan ensinnäkin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden takaamiseen tähänneessä toiminnassa (*Rechts- und Machtzweck*). Tähän kuului lainkäyttö, poliisi, ulkoasiainhallinto ja sotalaitos. Toiseksi valtion huolehdittavaksi tuli aikaisempaa runsaammin hyvinvoinnin ja kulttuurin edistämiseen liittyviä tehtäviä (*Cultur- und Wohlfahrtszweck*). Nämä olivat kuuluneet perinteisesti sisäasiainhallinnon alaan. Tärkeimpiä olivat terveydenhoitoon, sosiaali-turvaan sekä opetus- ja sivistystoimeen liittyneet toiminnot. Myös aineellisen tuotannon edistämiseen liittyneet tehtävät (*die volkwirtschaftliche Verwaltung*) olivat hyvinvointia edistäviä.¹⁴ Valtion tuli ottaa osaa taloudelliseen toimintaan sekä yksityisoikeudellisissa että koko kansantaloutta koskeissa muodoissa. Viimeksi mainittuja olivat varsinkin tuotannon perusehtojen, kuten kulku- ja kuljetusyhteyksien kehittäminen.

Weber luonnehti kuluvan vuosisadan alkupuolella valtionhallinnon, etenkin virkamiehistön toimintaa ja toimintamuotoja seuraavasti.¹⁵ Toimivaltarajat perustuivat tiukasti eri tasoisiin säännöksiin. Hallinnon perustana oli virkahierarkia; viranomaisten väliset alaisuus- ja valvontasuhteet oli järjestetty johdonmukaisesti. Hallintomenettely oli kirjallista. Virkamiehiltä vaadittiin useissa tapauksissa erityistä ammatillista koulutusta. Viranhoito edellytti virkamieheltä koko työvoiman käyttämistä huolimatta mahdollisista virka-ajoista. Virkamiesten toiminta oli sidottu vaihtelevalla kiinteydellä yleisiin säännöksiin.

¹³ *Wagner* s. 63—77; samansuuntaisesti *Jellinek* s. 250—56.

¹⁴ Materiaalisen tuotannon edistämiseen liittyvät tehtävät eivät siis olleet *Wagnerin* jaottelussa omana itsenäisenä tehtäväryhmänään toisin kuin *Martikainen* on esittänyt, *Martikainen* s. 6—7.

¹⁵ *Weber* s. 551—52; Weberistä yksityiskohtaisesti *Vartola* s. 82—169.

Wagnerin ja Weberin käsitykset kuvaavat etenkin saksalaisen valtionhallinnon kehitystä ja sen luonteenomaisia piirteitä mutta myös yleisemmin länsimaaisen kapitalistisen valtion hallinnon mainittuja ominaisuuksia.¹⁶ Tässä tutkimuksessa esitettävät kannanotot eivät ole yleisellä tasolla tarkasteltuna ristiriidassa mainittujen käsitysten kanssa.

4) Tutkimuksen II luvussa selvitetään hallintoviranomaisten lainkäytövallan kehittymistä Ruotsi-Suomessa. Luvussa III käsitellään Ranskan, Saksan ja Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmiä ja hallintolainkäyttöön noissa maissa kohdistunutta oikeustieteellistä tutkimusta. Luvut IV—VII käsittelevät pääosin autonomian ajan oikeuskehitystä. Luvussa IV tarkastellaan valtionhallinnon järjestämistä ja hallintolainkäytön perusteita vuoden 1809 jälkeen. Seuraavassa luvussa tutkimuksen kohteena ovat ylimmänasteisen hallintolainkäytön uudistussuunnitelmat ennen KHO:n perustamista. Suomalaisessa hallinto-oikeustieteessä esitetyjä käsityksiä eritellään luvussa VI. KHO:n toimivallan perusteita lainsäädäntötyön valossa selvitetään luvussa VII. Viimeisessä luvussa esitetään yhteenvetona tutkimuksen keskeisimmät tulokset.

¹⁶ Yleisesti Martikainen s. 6—9; Vartola s. 183—94.

II. HALLINTOVIRANOMAISTEN LAINKÄYTTÖVALLASTA RUOTSI-SUOMESSA

2.1. LAINKÄYTÖN ERIYTYMINEN 1600-LUVULLA

2.1.1. Taustana keskushallinnon vahvistaminen

Ruotsi-Suomessa keskitetyn hallintojärjestelmän ensimmäiset laajamittaiset organisointiyritykset ajoittuvat Kustaa Vaasan hallituskauteen (1523—60) ja erityisesti 1540-luvulle. Kuninkaan neuvoa-antavana elimenä toiminut, ainoastaan ajoittain koolla ollut valtaneuvoskunta (neuvosto) (riksråd) pyrittiin korvaamaan saksalaisen mallin mukaisella toimielimellä, hallitusneuvostolla (regementsråd), jonka toimintaa suunniteltiin tehostettavaksi mm. sisäisellä kompetenssijaolla hallitus- ja oikeusasioitten välillä.¹ Uudistuksen vaikutukset jäivät kuitenkin lyhytaikaisiksi. Mainitun vuosikymmenen alussa perustettiin myös ensimmäinen keskusvirastoon verrattava elin, kamari, jonka tehtävänä oli alunperin voutien tili-
lien tarkastus, myöhemmin 1500-luvun lopulta alkaen myös kaupan, vuoriteollisuuden, tullien, sotatarvikkeitten ja kruununetuuksien valvonta. Kuninkaan hovissa toimisto- ja toimeenpanotehtävistä huolehtineen kanslian perustaminen ajoittui samoin 1540-luvun alkuun.²

Keskushallintoa uudistettiin laajemmin vasta Kustaa II Aadolfin hallituskautena (1611—32). Sotien kautta laajentunut valtakunta tarvitsi jo koossapysyäkseen entistä kiinteämpää ja keskitetympää hallintojärjestelmää. Sitä paitsi valtion varainhankinnan tehostaminen oli välttämättöntä varsinkin sen vuoksi, että ns. verolahjoitus- ja panttausjärjestelmä alkoi vähentää valtion tuloja tuntuvasti. Tulojen lisäämiseksi oli maa-
veron kannon tehostamisen ohella löydettävä uusia verotuskohteita ja

¹ Edén I s. 36—81; Hildebrand s. 279—81; Jägerskiöld s. 30—37.

² Edén I s. 98—107; Carlsson s. 1—4.

-muotoja. Huomio kiintyi välillisiin veroihin, erityisesti tulleeihin, joitten laajamittainen käyttöönotto tuki myös valtakunnan kauppapoliittisia pyrkimyksiä.³

Keskushallinnon organisatorinen jakautuminen hallintohaaroihin oli alkanut jo 1500-luvun lopulla, jolloin ylimmät virkapaikat muutettiin vähittäin kuninkaan henkilökohtaisista palvelussuhteista ja suurmaanomistajien tosiasiallisista etuoikeuksista valtion hierarkkiseen hallintokoneistoon ja määrättyyn toimialaan sidotuiksi drotsin, marskin, kanslerin, amiraalin ja veromestarin (-kamreerin) viroiksi.⁴ Hallinnonalajako säilyi sellaisenaan alettaessa siirtyä keskusvirastojärjestelmään vuodesta 1614 alkaen. Kunkin hallinnonhaaran johtoon pyrittiin perustamaan monijäseninen, kollegisesti järjestetty viranomainen, jonka järjestysmuotoa ja toimintaa säätelivät kuninkaan antamat johtosäännöt.⁵ Valtionhallinnon sisäisestä järjestyksestä määrääminen kuului kiistatta kuninkaan taloudellisen lainsäädäntövallan piiriin.

Vuoden 1634 HM:n esipuheessa korostettiin hallitus- ja hallintotoiminnan kiinteyttämisen ja säännönmukaistamisen merkitystä.⁶ Kollegioitten asemaa koskeneita HM:n säännöksiä (6 k.—13 k.) täsmennettiin myöhemmin johtosäännöillä. Kuninkaan neuvoo-antavan elimen, neuvoston poliittinen vaikutusvalta kollegioihin nähden pyrittiin varmistamaan siten, että kunkin kollegion päällikkö oli samalla neuvoston jäsen (14 k.). Virkamiesoikeudellisena periaattina vahvistettiin kiinteän palkan periaate viran arvon ja valtakunnan varain mukaan.⁷ Aikaisemman oikeustradition mukaisesti korostettiin kuitenkin vielä alamaisten velvollisuutta pal-

³ Linde s. 484—508; Samuelsson s. 11—50; Möller s. 100—105.

⁴ Hildebrandin mukaan näitten ylimpien virkojen nimet mainittiin 1500-luvulla ensimmäisen kerran vuosina 1569 ja 1570 (1571). Tosin virkojen haltijoita alettiin pitää hallinnonhaarojensa edustajina vasta vuosisadan lopulla, Hildebrand s. 281; Edén I s. 155—59.

⁵ Ks. Widén StvT 1906 s. 19—21.

⁶ Keskushallinnon organisaation muodollisena perustana olivat tätä ennen varsin suurelta osalta kuninkaan antamat ohjeet ja määräykset, sillä hallitusvaltan käyttöä koskeneet maanlain kuninkaankaaren ylimalkaiset säännökset eivät vastanneet laajenneen hallintojärjestelmän vaatimuksia; muodollisesti kuninkaankaari pysyi edelleen voimassa.

⁷ Feodaalisuudesta, läänitysten muodossa annetusta palkkauksesta pyrittiin siirtymään 1500-luvun loppupuolelta lähtien vähittäin rahapalkkaan. Tämä muutos johti vuosisadan lopulla erityisen virka-aatelin syntymiseen. Ks. 1634 HM 48 k.; Rytkölä s. 38—44; Herlitz, Grunddragen s. 10—16; Widén StvT 1906 s. 22.

vella kuningasta valtion viroissa ja tyytyä niille vahvistettuun palkkaan. Tosin viroista saatavat tulot olivat ylempiin virkoihin etuoikeutetulle aatelistolle yleensä ainoastaan sivutulolähde erittäin laajan maaomaisuuden ja läänitysten ohella.⁸

Vuoden 1614 oikeudenkäyntisäännöllä (rättegångsordinantia) perustettiin ensimmäisenä varsinaisena keskusvirastona Svean hovioikeus, jonka tehtävänä oli toimia ylimpänä tuomioistuimena.⁹ Kamarin organisaatio muutettiin kollegiseksi vuonna 1618 annetulla johtosäännöllä. Kanslian osalta vastaava muutos tapahtui vuonna 1626. Sotilashallinnolliset keskusvirastot sotaneuvosto ja amiraliteetti muutettiin kollegioiksi vuonna 1634.¹⁰

Valtionhallinnon viisihaarainen järjestysmuoto ei vastannut enää 1630-luvulla etenkin merkantilistisen talouspolitiikan asettamia tarpeita. Kaupan ja muitten elinkeinojen valvontatarve valtion edun varmistamiseksi edellytti näitä koskevan hallintotoiminnan eriyttämistä sekä keskusettä paikallishallinnossa.¹¹ Kamarikollegion toimivaltaa supistettiin tältä osin vuonna 1651 kauppakollegion perustamisen myötä.¹² Kaivostoimintaa ja -teollisuutta valvovaksi viranomaiseksi perustettiin vuonna 1649 vuorikollegio.¹³ Aiheen kannalta vähämerkityksellisiä keskusvirastojärjestelmän muutoksia olivat valtiokonttorin perustaminen vuonna 1680, lääkintäkollegion perustaminen vuonna 1663 ja postilaitoksen keskusviraston (överpostdirektörsämbete) järjestäminen vuonna 1697. Vuoden 1655 reduktiosäännön mukaista neljännesperuutusta toimeenpanemaan organisoitiin samana vuonna erityinen reduktiokollegio. Huomattavassa

⁸ Aateliston etuoikeus valtakunnan korkeimpiin virkoihin taattiin etenkin vuosina 1569, 1590, 1612 ja 1617 annetuissa privilegioissa, samoin vuoden 1611 kuninkaanvakuutus sisälsi maininnan asiasta.

⁹ *Schmedeman* s. 133—40. Säädöksen taustasta *Runeby* s. 89—94.

¹⁰ Kamarikollegion JS 14. 10. 1618, kansliajärjestys kesäkuulta 1626, *Styffe*, *Civila förvaltningen* s. 26—46, 306—19. Ks. *Odhner* s. 23—29; *Carlsson* s. 7—8; erityisesti sotaneuvostosta ja amiraliteetista *Edén I* s. 248—57; *Edén II* s. 268—95.

¹¹ Ks. *Linde* s. 400—06, 484—508; *Samuelsson* s. 13—44.

¹² »Collegium af commercierna» perustettiin jo vuonna 1637, mutta sen toiminta alkoi varsinaisesti vasta vuonna 1651. Vuosina 1679—1711 kauppakollegio oli yhdistettynä kamarikollegioon. Kauppakollegion valtakirja ja johtosääntö *Stierman*, *Stadgar II* s. 109—11, 669—78.

¹³ »Generalbergsamt» sai valtakirjan jo 14. 2. 1637. Kollegio perustettiin 6. 7. 1649 annetulla valtuutuksella, *Bergsordningar* s. 79—80, 133—36. Ks. *Almquist* s. 9—16.

määrin valtiontaloudellisista syistä toteutetun ison reduktion (valtiopäiväpäätökset vuosilta 1680, 1682, 1686) toteuttamisesta huolehti reduktiokomissio, joka lakkautettiin reduktiokollegion ohella vuonna 1687. Reduktion toimeenpano oli tämän jälkeen vuoteen 1720 saakka reduktiodeputaation tehtävänä.¹⁴ Taloudellisesti tuottavien hallintohaarojen hoito järjestettiin toisinaan vuokrasopimuksin (tullit).

Vahva kuninkaanelvalta 1500-luvun muodossaan on liitetty tavallisesti toisaalta feodaalissävyisiin patrimonialisiin ja toisaalta uskonpuhdistuksessa muokkautuneisiin teokraattisiin oikeuskäsityksiin.¹⁵ Ensiksi mainitut perustuivat Ruotsiin lähinnä Saksasta heijastuneina pääosin roomalaisen keisarioikeuteen, joka äärimmilleen vietyä antoi hallitsijalle yksinoikeuden lakien säätämiseen (potestas legislatoria) ja laeista riippumattoman aseman (potestas legibus soluta).¹⁶ Feodaalinen piirre ilmeni puolestaan etenkin taipumuksena soveltaa yksityisoikeudelliseksi luonnehdittavia periaatteita hallitusvallan asemaa määriteltäessä.¹⁷

Luterilaisuuden sävyttämissä teokraattisissa käsityksissä oli keskeistä kuninkaan asema maallisen oikeuden lähteenä ja etenkin valtiovallan suvereenina haltijana. Luterilaisina samanarvoisilta alamaaisilta edellytettiin ehdotonta kuuliaisuutta esivallalle.¹⁸ Erityisesti *Hjärne* ja *Runeby*¹⁹ ovat korostaneet sitä, että aateliston yksinvaltaa vastustanut valtio-oikeudellinen argumentointi nojautui — teokraattisten näkemysten lisäksi — suurelta osalta roomalaiseen oikeuteen ja luonnonoikeuteen.²⁰

Oppi kaksoismonarkiasta (majestas realis, majestas personalis) ja sekahallitusmuodosta (monarchia mixta) sekä sopimusteoria olivat 1600-luvun alun keskeisiä valtio-oikeudellisia periaatteita.²¹ Aatelille myönteinen vallanjakoajatus ilmeni selvänä vuoden 1611 kuninkaanelvakuutuksessa,

¹⁴ *Hildebrand* s. 423—26. Reduktioon liittyneistä valtio-oikeudellisista kiistoista *Hjärne* s. 63—71; *Runeby* s. 334—38.

¹⁵ Ks. esitetyistä käsityksistä pääpiirteissään *Runeby* s. 1—10.

¹⁶ Myös *Corpus Juris Civilis, Digesta D.1.4.1.*: »Quod principi placuit, legis habet vigorem». *Jägerskiöld* s. 217, ks. myös *Nordlund* s. 24.

¹⁷ *Nordlund* s. 58—65; *Lagerroth* s. 63—65, 83; *Hjärne* s. 33.

¹⁸ Ks. *Nordlund* s. 39—43, 119—28; *Runeby* s. 61—66, 152—58, 213—18; *Lindberg* s. 38—39, 150—51.

¹⁹ Käsitys on suuntautunut erityisesti kotimaisen, kansanvaltaisena pidetyn oikeusperinteen ja ulkomaisten oppien vastakkainasettelua vastaan, *Hjärne* s. 31—40; *Runeby* s. 13—42. Vrt. *Nordlund* s. 29—34; *Lagerroth* s. 110—14.

²⁰ Vrt. *Nordlund* s. 90—107, 170—75.

²¹ *Runeby* s. 21, 26—28, 36—41; *Lindberg* s. 10.

jossa tunnustettiin nimenomaisesti aateliston etuoikeus valtakunnan virkoihin, viimeksi mainittujen kiinteäpalkkaisuus, neuvoston asema sekä säätyjen suostumus yleisten lakien säätämisen ja verojen määräämisen edellytyksenä. Myös aateliston privilegioitten laajentamista on pidettävä eräänä vallanjaon muotona.²² Samoin uusien hallintoelinten perustaminen oli kuninkaanvallan delegointia virkamiehistölle, jonka asemaa pyrittiin tulkitsemaan usein kaksipuoliseksi. Virkamiesten oli valvottava sekä hallitsijan että alamaisten etuja.²³

Myös 1600-luvun jälkipuoliskolla yksinvallan tueksi esitettiin sekä luonnonoikeudellisia että teokraattisia käsityksiä. Vuoden 1693 tunnetun valtiopäiväpäätöksen mukaan kuninkaan absoluuttinen suvereniteetti oli peräisin »Jumalasta, Kuninkaallisen majesteetin perimyoikeudesta ja säätyjen selityksistä».²⁴ Mutta jo vuosina 1680 ja 1682 annetuissa säätyjen selityksissä kuningas oli julistettu riippumattomaksi hallitusmuodosta ja neuvostosta; lainsäädäntövalta keskitettiin samalla kuninkaan valtaoikeudeksi.²⁵

2.1.2. Keskushallinnon toimielimet lainkäyttäjinä

2.1.2.1. Maanlakien mukaan kuninkaallisesta lainkäytöstä huolehtivat pääasiassa varsinaiset kuninkaankäräjät eli tutkintakäräjät (etsikkokäräjät räfsteting, räfts- eller landsting) ja oikaisukäräjät (rättareting). Suomeen (Turkuun) 1400-luvun alussa ylioikeudeksi perustettu maanoikeus (landsrätt) toimi noin sata vuotta. Erityisesti Kustaa Vaasan hallituskautena ja sen jälkeen aina hovioikeuden perustamiseen saakka kuninkaallista lainkäyttöä keskitettiin hoviin, varsinkin neuvoston kokouksiin. Aikaisemmin mainittu 1540-luvun hallitusneuvosto ja vuonna 1561 perustettu kuninkaan lautakunta olivat tässä suhteessa kuitenkin lyhytaikaisia instituutioita.²⁶

²² Runeby s. 206.

²³ Eforiopilla oli juurensa keskieurooppalaisessa suvereniteetin jakamiseen tähdänneessä doktriinissa, joka heijastui myös luonnonoikeuteen, *Hjärne* s. 45; *Runeby* s. 91—94, 205—06.

²⁴ Valtiopäiväpäätös 20. 11. 1693, *Stiernman III* s. 2094—2100.

²⁵ *Stiernman III* s. 1878—80, 1880—82; *Schmedeman* s. 782—85. Luonnonoikeuden vaikutuksesta ks. erityisesti *Lindberg* s. 12—17, 18—53, 109—14.

²⁶ *Paasikivi* s. 63—71; *Hemmer I* s. 142—44. Yksityiskohtaisesti *Ödberg*. Om den svenske konungens domsrätt före Svea Hofrätts inrättande år 1614. I—II. Stockholm 1875.

Svean hovioikeus perustettiin Tukholmaan vuonna 1614. Oikeudenkäyntisäännön mukaan tuomioistuimen tehtävänä oli tuomita kuninkaan-tuomioita, siis toimia ylimpänä lainkäyttöasteena. Silti alunperinkään vuonna 1614 ei ollut tarkoituksena delegoida kuninkaan valtaa lainkäyt-töasioissa kokonaan hovioikeudelle; vuoden 1615 oikeudenkäyntijärjes-tyksellä (rättegångsprocess) vahvistettiin nimenomaisesti kuninkaan valta puuttua myös hovioikeuden ratkaisuihin.²⁷ Kuningas saattoi ottaa käsi-teltäväkseen asianomaisen hänen tietoonsa saattaman hovioikeuden pää-töksen ja myöntää päätökseen tyytymättömälle revisioedun. Edun ano-minen tuli kysymykseen pääsääntöisesti ainoastaan siviilijutuissa. Ri-ikosasioissa oli mahdollista tehdä jo ainakin vuosisadan lopulla kantelun-luontoinen valitus prosessuaalisin perustein.²⁸

Hovioikeuden toimivalta oli aikaisemman oikeustilan mukaisesti yle-i-nen. Omaksi lohkokseen ei erotettu esivallan ja alamaisten välisistä rii-doista syntyneitä juttuja lukuunottamatta eräitä kirkollisen oikeuden-hoidon piiriin kuuluneita asioita.²⁹

2.1.2.2. Huolimatta tuomiovallan keskittämisestä hovioikeuteen sen ja muitten kollegioitten välinen toimivallanjako ei muodostunut oikeusasiois-sa ehdottomaksi. Jo vuonna 1614 annetussa kauppaordinantian tarkas-tusmiesten johtosäännössä säädettiin kamarineuvosto hovioikeuden rin-nalle vaihtoehtoiseksi tuomioistuimeksi tullipalvelijoihin kohdistuneissa jutuissa.³⁰ Edelleen vuonna 1618 annetussa kamarikollegion johtosään-nössä tämä keskusvirasto velvoitettiin käyttämään tuomiovaltaa ensinnä-kin kurinpitojutuissa ja toiseksi valtion varainkäytön valvontaan liitty-neissä tilintekoasioissa (johtosäännön 4 k., 5 k., 6 k.). Kamarikollegion oikeudenkäynti- ja kuulustelupöytäkirjoista vuosilta 1620—38 käy jo sel-västi ilmi viimeksi mainittujen juttujen keskeinen asema kollegion käsit-telemisissä asioissa.³¹ Tosin oikeuskäytännön tehokas ohjaaminen toimi-

²⁷ Oikeudenkäyntijärjestys 23.6.1615, 35 k., *Schmedeman* s. 143—63. Ku-ninkaan asemasta tältä osin *Almquist*, Kungl. Maj:t som revisionsrätt 1614—1632. En orientering med särskild hänsyn till källmaterialet, SvJT 1941 s. 49—65; *Runeby* s. 91—94.

²⁸ Tarkemmat määräykset revisioedun käyttämisestä annettiin vasta 28.6. 1662 »revisioplakaatilla», *Schmedeman* s. 321—24. Tärkeimmät rikosjutut olivat alistettavia, *Granfelt I* s. 147—51.

²⁹ *Paasikivi* s. 81; *Posse* s. 35.

³⁰ *Paasikivi* s. 84—85; 181.

³¹ *Kammarkollegiets protokoll I* s. 185—471. Tämän mukaan tilintekojuttuja oli noin kaksi kolmasosaa käsitellyistä oikeusasioista.

valtaa koskevilla säädöksillä ja määräyksillä oli vaivalloista. Esimerkiksi Suomessa alioikeudet ja Turun hovioikeus käsitelivät tilintekojuttuja vielä 1640-luvulla.³²

Kamarikollegion lainkäyttövaltuus vahvistui siis jo ennen vuoden 1634 HM:n säätämistä. Viimeksi mainitulla säädöksellä institutionalisoitiin *Willgrenin* mukaan³³ tärkeä, kaikkia kollegioita koskenut periaate: kollegion toimivaltaan kuului käsitellä myös hallinnonalansa lainkäyttötehtäviä. Tämän lausuman paikkansapitävyyttä arvioitaessa on otettava kuitenkin huomioon, että toisaalta yleisen lainkäytön ja hallinnollisen lainkäytön välinen ja toisaalta viimeksi mainitun ja hallinnon välinen raja olivat HM:n säätämisaikana vakiintumattomat. Lisäksi kollegioitten tehtäväpiiri täsmennettiin myös lainkäyttöasioitten osalta vasta myöhemmin annetuilla johtosäännöillä.³⁴

Selvästi rikosuonteistenkin asioiden uskominen kollegioitten käsiteltäväksi ilmensi hyvin pyrkimystä lainkäyttötehtävien hallinnonaloittaiseen jakamiseen — pääasiassa yleisten tuomioistuinten kustannuksella. Erityisesti kamari-, sota- ja vuorikollegiolla sekä amiraliteetilla oli tältä osin laajat valtuudet. Myös muilla keskusvirastoilla oli rankaisu- ja kurinpitovaltaa alaisiinsa virka- ja palvelusmiehiin nähden. Virkasyysasiat oli käsiteltävä yleensä tuomioistuinprosessille tyypillisin muodoin. Kollegioitten tuomiovalta ulottui tältä osin törkeimpiinkin rikoksiin. Kurinpitoasioissa menettely oli vapaamuotoisempaa. Usein epäselväksi jäänyt ero virkarikosten ja kurinpitoasioiden välillä saattoi perustua ainakin rikkomuksen toistumiseen, laatuun, aiheutettuun vahinkoon ja virkamiehen virka-asemaan.³⁵

Lisäksi lainkäyttövaltaa oli alettu siirtää alimmassa asteessa yleisistä tuomioistuimista tarkoin määrätyillä aloilla toimineisiin erikoistuomiois-

³² *Paasikivi* s. 112—36. Ainakaan Svean hovioikeus ei asettunut vielä tältä osin vastustamaan toimivaltansa supistumista periaatteellisin argumentein, *Jägerskiöld, Svea hofrätt* s. 228.

³³ *Willgren* s. 374; ks. myös *Hammar skjöld* s. 11—13. HM:n 38 k:ssa oli viittaus kollegioitten lainkäyttötehtäviin (Då skole förbe:te fem riksens consilia ... hvar efter consilii instruction rätta det som förlöper).

³⁴ Mainittakoon erityisesti vuoden 1642 julkaisematta jäänyt kamarijärjestys, *Kammarkollegiets protokoll III*, 22.—23. 3. 1642 s. 140—52. Johtosääntöjen keskeisestä merkityksestä ks. *Odhner* s. 6—7.

³⁵ Esimerkkinä kansliajärjestys 22. 9. 1661, IX: 11 k., *Styffe, Civila förvaltningen* s. 327—66; asiasta yksityiskohtaisesti johtosääntöjen valossa *Jägerskiöld, Om förhållandet* s. 9—44.

tuimiin, jotka käsittelivät sekä riita-asioita että rikosjuttuja. Tämänasuuntaisesti perustettiin mm. vuorituomioistuimia ja tulli- ja aksiiisoikeuksia. Vuorikollegiolle 6.7.1649 annetun valtuutuksen mukaan sen tehtäviin kuului »dejudicera alla the ärender, som til them kunna skutne blifwa, ifrån alle Härads-Grufwe och HammarsmedsTing, och eljest efter Lag, Recesser, GrufweArticlar och allehanda Bergsordningar, theas Censur underkastas bör».³⁶

Kollegioitten käsittelemät oikeusjutut saivat alkunsa suurelta osalta hallinnonsisäisestä valvonta- ja tarkkailutoiminnasta. Tyypillinen esimerkki tässä suhteessa oli kamarikollegion toiminta tilivelvollisten toiminnan laillisuuden kontrolloijana. Kurinpitoasioitten ja virkarikosjuttujen lisäksi keskusvirastoissa ratkaistiin valtiovallan ja yksityisten välistä riitoja. Useimmat toimivaltaa koskeneet epäselvyydet liittyivät juuri näihin juttuihin. Riita-asiathan kuuluivat pääsääntöisesti yleisissä tuomioistuimissa käsiteltäviin. Sitä paitsi jo 1600-luvun jälkipuoliskolla oli alettu tehdä eroa oikeuskäytännössäkin valtion julkisoikeudellisen ja yksityisoikeudellisen toiminnan välillä. Kruunun (fiscus) ominaisuudessa tehtyjen oikeustointen sitovuus ratkaistiin yksityisten välisten riitojen (tvister inter privatos) tavoin yleisissä tuomioistuimissa, ja vasta tämän jälkeen juttu voitiin saattaa muilta osin kollegion tai muun hallintoviranomaisen käsiteltäväksi.³⁷ Pyrkimys tällaisen konstruktion omaksumiseen viittasi yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välisen rajanvedon vahvistumiseen. *Kloot* teki vuonna 1676 selvän eron näitten oikeudenlohkojen välillä:³⁸

»Then beskrefne Lagen är uthi Bookstafven författat, och kan här i Swerige effter sin *Materie*, som hon innehåller, fördeelas: Uthi

³⁶ *Bergsordningar* s. 133—36.

³⁷ Knk. kirje 1.2.1700; vastaus Svean hovioikeudelle 8.1.1687, *Schmedeman* s. 1568—69, 1149. Ks. myös *Riksrådets protokoll XII*, 16.5.1648 s. 327, *XIV*, 20.3.1650 s. 87.

³⁸ *Kloot* s. 6—7. Tunnettu on myös oikeusoppinut Rålambin vuoden 1660 valtiopäivillä esittämä lausuma hallitsijan yksityisen testamentin oikeudellisesta luonteesta: »Ty när wij först see på materiam som är testamentet medh sine clausuler, see wij straxt differentien, ty testamentet är juris privati et civilis, och kommer inthet Publicum statum wedh. Och thet som nu rörer grunden aff publico, thet har här inthet locum, uthan moste cedera publico, och heller thet befodra, som jus gentium fordrar, än något sökiä som sträfwär här emot», *RAP* 7 s. 53. Ks. *Runeby* s. 513, 521.

then ther allmenneligh (Jus Publicum) eller, ennskyt (Jus Privatum) är.»

Ratkaisevana kriteerinä valtiovallan ja yksityisen välisen riidan oikeuspaikan määräytymisessä näyttää kuitenkin olleen valtion intressin osuus jutussa. Kollegioitten johtosäännöissähän lainkäyttötehtäviä ei ollut määritelty yksityiskohtaisesti; maaherroja oli jopa kielletty osallistumasta tuomitsemistoimintaan.³⁹

Mainitsen julkisen edun vaikutuksesta muutaman esimerkin. Omistusoikeusriidat kuuluivat pääsääntöisesti yleisiin tuomioistuimiin. Kuitenkin kahden kruununtilan välinen tilusriita ratkaistiin hallintoviranomaisessa, kun taas kruununtilan ja verotilan välinen riita-asia käsiteltiin alusta alkaen yleisessä tuomioistuimessa.⁴⁰ Valtiolta vuokrattua maata tai muuta omaisuutta taikka veron- ja tullienkantoa koskeneet yksityisten väliset riidat ratkaistiin kamarikollegiossa useissa tapauksissa.⁴¹ Mainittu kollegio, myöhemmin kauppakollegio käsitteli kauppiaitten välille kauppakomppaniain privilegioista syntyneitä riitoja.⁴² Valtio ei ollut suoranaisesti asianosainen myöskään kamarikollegioon kuuluneissa, läänityksistä aatelisten välille syntyneissä riidoissa.⁴³ Toisaalta vuonna 1642 kamarikollegiossa esilläolleessa jutussa katsottiin, että kruunun kuparinkuljetusten yhteydessä kahden yksityisen välille syntynyt riita kuului ali-

³⁹ JS 8. 1. 1635, 10 k., *Styffe*, Landregeringen s. 196. Ks. Kulla LM 1978 s. 273—75.

⁴⁰ Knk. kirje 30. 6. 1693, 17. 8. 1693, *Schmedeman* s. 1348—49; *Kammarkollegiets protokoll II*, 23. 2. 1642 s. 81, vrt. kuitenkin *Kammarkollegiets protokoll I*, 31. 8. 1636 s. 99; *Riksrådets protokoll XV*, 5. 11. 1651 s. 176—80, samoin *Rålamb* s. 1—31; *Kloot* s. 68—71. Ns. jaetusta omistusoikeudesta ja sen vaikutuksista ks. s. 39—41.

Mm. yhteisalueita koskeneista riidoista knk. kirje 5. 1. 1685, 23. 11. 1694, *Schmedeman* s. 883—84, 1392.

⁴¹ Suuri osa näistä jutuista oli vuoteen 1635 saakka talonpoikien vuokraajia vastaan nostamia juttuja aiheena mm. laiton veronkanto, *Kammarkollegiets protokoll I*, 6. 3. 1633 s. 393—96; samoin 20. 3. 1624, 1. 9. 1626, 22.—24. 11. 1626 s. 247—51, 298—99, 300—05. Vuokrajärjestelyistä ks. *Odhner* s. 225—26; *Paasikivi* s. 217—20.

⁴² Esimerkiksi *Kammarkollegiets protokoll I*, 4. 5. 1629 s. 326—29.

⁴³ Kamarikollegiossa pidetyt oikeudenkäynnit 17. 8. 1636, 18. 8. 1636, 20. 8. 1636, 14. 5. 1628—16. 11. 1629, *Kammarkollegiets protokoll I* s. 85—87, 93, 527—29.

oikeuteen.⁴⁴ Joka tapauksessa valtion etuun vedottiin nimenomaisesti forumin määräytymisperusteena ainakin jo 1640-luvulta alkaen.⁴⁵

Vetoaminen julkiseen etuun ratkaistaessa oikeuspaikkaa yleistyi 1600-luvun loppupuolella. Tämä käy selvästi ilmi kuninkaan kollegioille lähettämistä kirjeistä ja hovioikeuksille antamista lainselityksistä, joitten merkitys lisääntyi huomattavasti juuri yksinvallan aikana.⁴⁶ Hallinto-toimintaan liittyneet lainkäyttöasiat pyrittiin sitomaan entistä tarkemmin kunkin hallintoviranomaisen tehtäväpiiriin; maaherroille vuonna 1687 annetussa johtosäännössä oli selvä viittaus aikaisemmin kiellettyihin lainkäyttötehtäviin (45 k.). Kuninkaan vuonna 1692 kaikille hovioikeuksille osoittamassa kirjeessä korostettiin, että kihlakunnantuomareitten ei pitänyt ottaa käsiteltäväkseen kruunulle tulevien maaverojen kannosta aiheutuneita, kamarikollegion toimivaltaan kuuluneita riitoja.⁴⁷ Rusthollarin ja akumenttitilallisen väliset riidat veroista ja vastaavista saatavista kuuluivat maaherran (kamarikollegion) ratkaistaviin asioihin.⁴⁸ Valtion maa-alueisiin kohdistuneista oikeuksista syntyneitten riitojen ja epäselvyyksien osalta painotettiin samoin hallintoviranomaisten toimivaltaisuutta.⁴⁹ Reduktioriidoissa valtion intressi oli korostettu, mutta niissäkin pyrittiin tekemään ero yleisiin tuomioistuimiin kuuluneitten varsinaisten oikeuskysymysten ja muitten riitojen välillä.⁵⁰ *Jägerskiöldin* mainitse-

⁴⁴ *Kammarkollegiets protokoll III*, 22. 6. 1642 s. 258.

⁴⁵ *Kammarkollegiets protokoll III*, 26. 3. 1642 s. 156. Ks. myös *Riksrådets protokoll XVI*, 18. 10. 1656 s. 656.

⁴⁶ Hallitsijalta pyydettyihin selvityksiin epäselvissä tilanteissa viitattiin jo oikeudenkäymissäännön 2 k:ssa, ks. myös knk. kirje 13. 4. 1695, *Schmedeman* s. 1405—06; kamarioikeuden osalta oikeudenkäyntijärjestys 29. 11. 1689, *Schmedeman* s. 1250—53.

Kuninkaan antamien selitysten merkityksen nousu liittyi mm. osana laajaan roomalaisen oikeuden vastaiseen reaktioon, ks. *Jägerskiöld* s. 105—08; *Forssell* s. 70, 74.

⁴⁷ Knk. kirje 19. 12. 1692, *Schmedeman* s. 1332. »Riidat yksityisissä asioissa» kuuluivat sen sijaan korostetusti yleisiin tuomioistuimiin, knk. kirje 15. 2. 1693, *Schmedeman* s. 1341.

Vuorikollegion osalta oikeuspaikkaa selviteltiin mm. knk. kirjeissä 9. 12. 1686, 20. 11. 1696, 6. 2. 1707, *Bergsordningar* s. 362—63, 500, 566.

⁴⁸ OS 1684, § 6; knk. selitys 1685, § 6., *Handbok 1825 I* s. 95.

⁴⁹ Knk. kirje 23. 11. 1694, 12. 10. 1692, *Schmedeman* s. 1392, 1327. Ks. *Flintberg IV* s. 264.

⁵⁰ Knk. kirje 18. 3. 1681, *Schmedeman* s. 735—37. Kirjeen sisällön tulkinnasta ks. *Forssell* s. 43—44, 60.

man Svean hovioikeuden ratkaisun mukaan reduktiokomission päätöstä tilan palauttamisesta ei voitu pitää kuitenkaan »lailliseen tuomioon» verrattavana, koska päätös oli luonteeltaan täytäntöönpanoa.⁵¹ Reduktion toimeenpanossa ei ollut itse asiassa kysymys tuomioistuinmenettelystä vaan kuninkaan lain nojalla suorituttamasta täytäntöönpanosta.

Kauppakollegion tehtävien laajentaminen rikkoi ehkä selvimmin tuomioistuinten perinteistä lainkäyttömonopolia.⁵² Vuonna 1654 määrättiin, että kollegion oli käsiteltävä toimialaansa liittyneet takavarikkoasiat. Samana vuonna terva- ja pikikaupasta annetun julistuksen mukaan tuo toimielin ratkaisi mainittua kauppaa koskeneet, kaupunkien ja kauppakompanioitten väliset riidat. Ylikirjapainokonttorin johtosäännössä (11. 8. 1662) määrättiin, että kollegion oli käsiteltävä kauppaa koskeneet riidat ensimmäisenä asteena turhan ajanhukan välttämiseksi, kunnes oli saatu järjestettyä ulkomaisten esikuvien mukaan erityinen lainkäyttö merioikeus- ja vekseliasioissa. Samoin oli asia takavarikkoja ja varastointivapautta koskeneitten riitojen osalta (Nederlags-ordinantien 28. 2. 1667). Vuoden 1667 merilain mukaan sen soveltamisalaan liittyneissä asioissa vedot raastuvanoikeuksista tuli tehdä ajanhukan välttämiseksi kauppa-kollegioon, koska hovioikeuksien toiminta oli kesäisin hidasta merenkulun ollessa kuitenkin vilkkaimmillaan.⁵³ Tämänasuuntaista hallintoviranomaisten toimivallan laajentamista vastustaneitten perustelut tulivat esiin varsin selvästi Svean hovioikeuden kirjelmästä vuodelta 1667 uuden merilainsäädännön johdosta.⁵⁴ Hovioikeus viittasi ensin kuninkaankaa-ren säännökseen, jonka mukaan kaikki alamaisia koskevat riidat oli ratkaistava lain ja laillisen tuomion perusteella, ja korosti lisäksi eroa riita-asioitten ja hallintoasioitten välillä:

»Såsom hovrättens rätta objektum är att döma emellan Kungl. Maj:ts undersåtar av högre och lägre stånd, så är bemålte objectum

⁵¹ Tapauksesta yksityiskohtaisesti *Jägerskiöld* s. 154—67.

⁵² Valtion keskeinen asema talouselämän sääntelyssä sai tukea oikeustieteellisestä kirjallisuudesta. Rålambin mukaan hallitsijalla oli oikeus tärkeän yleisen edun nimissä kumota tai muuttaa yksityisoikeudellisia sopimuksia. Luonnonoikeudellisesti suuntautunut Schefferus esitti perusteet valtion monopoliasemalle elinkeinoelämässä, erityisesti kaupankäynnissä, ks. *Rålamb* s. 32—34; Schefferuksesta *Lindberg* s. 64.

Kauppakollegion toimivallan laajentumisesta ks. *Hartmansdorff II* s. 193—95.

⁵³ Sjö-Lag 12. 6. 1667, *Schmedeman* s. 480—82.

⁵⁴ Esityksen (sitaattien) perustana tältä osin *Jägerskiöld*, Svea hofrätt s. 228—

därigenom intet förringat att ock de andra kollegiis någon jurisdiktion är applicerad. Ty antingen angår Kungl. Maj:ts inträder eller krigsdisciplinen till lands och vatten eller gruvor och bergsartiklar samt konfiskationer etc. Ut i vilka fall konungarna alltid hava sig förbehållet haft att låta det collegium däröver döma, som eljest dispositionen över slika ärenden är befallt, vilket icke riksens ständer utan konungen enskilt angår. Men ut i de civila och kriminella mål, där konungen haver lovat sina undersåtar vid lag och rätt handhas, hava de ordinarie under- och hovrätterna alltid dömt, efter som praxis betygar, att de andra kollegierna det ifrån sig remitterat, som privatos emellan varit stridig och kronans intresse intet angår.»

Hovioikeus varoitti myös epäyhtenäisestä oikeuskäytännöstä eikä hyväksynyt kauppakollegion erityistä asiantuntemusta koskevaa perustelua:

»Och där man om köpmans stil och bruk dubiterar, haver man i detta som annat att taga information av förståndiga köpman, vilket är mycket säkrare till justitiae befordring än att man vill förordna köpmän till domare, de där till äventyrs mera skulle i domen följa det, quod esset eorum, quam juris et aequitatis regulas, därigenom skeppare och båtsmän, fraktere eller redare kunde lida stor orätt.»

Yhdistetyssä kauppa- ja kamarikollegiossa (1679—1711) ratkaistiin myös kaikki kauppasääntöjä, purjehdus- ja ammattikuntasääntöjä ja manufaktuureja koskeneet riita-asiat.

Julkisen edun huomioonottamisen korostettu asema hallintoelinten lainkäytön alan määrääjänä liittyi osittain kirjoitetun lain merkityksen lisääntymiseen ja siihen oleellisesti perustuneen tiukan laintulkintaperiaatteen läpimurtoon. Viimeksi mainittu oli osa 1600-luvun jälkipuolen roomalaisen oikeuden vastaista reaktiota.⁵⁵ Korostettuna tiukan laintulkinnan periaate tuli esiin kuninkaan hovioikeuksille osoittamissa kirjeissä ja lainselityksissä. Tuomioistuimet eivät saaneet enää poiketa kirjoitetusta oikeudesta tai vakiintuneesta käytännöstä yksittäiseen tapaukseen liittyneitten erikoispiirteitten nojalla etenkin rikosjutuissa (arbitrerande).⁵⁶ Mainittu kielto ulotettiin nimenomaisesti koskemaan myös kamarikollegion tuomioistuintehtävää, kamarioikeuden toimintaa vuonna 1689 annetulla tärkeällä menettelysäädöksellä.⁵⁷

⁵⁵ Jägerskiöld s. 101—10.

⁵⁶ Ks. esim. knk. kirje 4. 4. 1674, Schmedeman s. 656; asiasta yksityiskohdaisesti Jägerskiöld, Svea hofrätt s. 274—84; Myhrberg s. 31—36.

⁵⁷ Asetus 29. 11. 1689, 9 k., Schmedeman s. 1250—53.

»Skal Cammar-Rätten icke uti någre mål, thet ware antingen Civil- eller Criminal-Saker *arbitrera*, utan altid rätta sig efter beskrefwen Lag, Kongl. May:tz Förordningar och Stadgar, General- eller andre Resolutioner.»

Myös hallintoviranomaisena kamari- ja kauppa-kollegio rinnastettiin, samoin kuin kamarioikeus lakisidonnaisuuden suhteen yleisiin tuomioistuimiin (14 k):

»Sidst och ithet öfrige, så förbliva *Collegierne* och Cammar-Rätten äfwen som alle andre Domstolar, Sweriges beskrefne Lag, Processen och Rättegångz Ordonancen, samt flere Kongl. Förordningar, för ett rättesnöre.»

Vuonna 1695 mahdollisuus poikkeamiseen palautettiin kuitenkin kamarioikeudelle pienien muistutuserien osalta.⁵⁸

Yleisesti ottaen varsinaisten hallintokollegioitten ja hovioikeuksien väliset toimivaltarajat olivat 1600-luvulla vielä vakiintumattomat. Neuvosto kiinnitti asiaan huomiota vuonna 1643 yleisen lain valmistelutyön yhteydessä asettaessaan yhdeksi selvitettäväksi kysymyksen:⁵⁹

»Huru vida andre Collegia skole i justicievärcket respectera Hof-rätterne, eller hvad saker därifrån och uthur Collegierne skole.»

Toimivaltasuhteitten varkeaselkoisuus tulee esiin hyvin neuvostossa 24. 10. 1656 käsitellystä tapauksesta:⁶⁰

»V. P. Lagerfeldt kom in och blef af R. Admiralen tillfrågat, om den skepparen, som seglade omkull tullbåten, då 2 karlar komme om lijfvet, till hvad forum dhetta skulle höra? Och mente Her R. Admiralen, ätt, eftersom her äre 3 circumstantier till att akta, 1. att han hafver öfverträdt kongl. tullordinancien i dhet han hafver icke velat uptaga besökaren i skepet, som maner ähr; 2. hafver han inthet struket på seglet för kongl. flottan; 3. ähre tvenne karlar döde. . . Det första hörer till Commercecollegium, det andra till Ammiralitetet, men dhet trid(i)e för Rådstugurätten tanquam foro competenti.»

⁵⁸ Asetus oikeudenkäynnistä kamarioikeudessa, 14. 10. 1695, 12 k., *Styffe*, Civila förvaltningen s. 181—89.

⁵⁹ Riksrådets protokoll X, 8. 2. 1643 s. 13—16.

⁶⁰ Riksrådets protokoll XVI, s. 663.

2.1.2.3. Oikeusasioitten ratkaisemisen uskominen hallintoviranomaisille ei johtanut hallinnollisen lainkäytön ja muun hallintotoiminnan väliin systemaattiseen rajanvetoon. Huomattavasti tärkeämpi oli edellä käsitelty hallinnon (hallinnollisen lainkäytön) ja yleisen lainkäytön välillä tehty tiukka erottelu. Keskushallinnossa kollegioille uskotun lainkäytön muodollinen ero muuhun hallintotoimintaan nähden ilmeni kuitenkin selvänä oikeusasioita ratkaistaessa noudatetussa, tuomioistuinprosessia muistuttaneessa menettelyssä. Käytännössä sattui tosin karkeita virheitä ja laiminlyöntejä.⁶¹

Oikeusjutut käsiteltiin kollegioissa pääsääntöisesti normaalia laajemmassa kokoonpanossa. Ero hallintoasioitten käsittelyyn oli toteutettu erityisen selvänä, kamarikollegion osalta jopa niin, että kamarikollegiota tuomioistuimena kutsuttiin kamarioikeudeksi. Periaate kävi ilmi jo vuoden 1618 johtosäännöstä (6 k.); yksityiskohtaisesti asia säänneltiin vuoden 1655 johtosäännöllä (30 k.) ja vuoden 1689 oikeudenkäyntijärjestyksellä. Tosin viimeksi mainitunkin mukaan »vähäiset oikeudenkäyntiasiat» (tilimuistutusasiat) voitiin käsitellä kamarirevisiossa kamarioikeutta suppeammassa kokoonpanossa.⁶² Vuodesta 1695 alkaen kamarioikeus toimi muodollisestikin itsenäisenä orgaanina.

Oikeusasiat käsiteltiin kollegioissa tavallisesti omina viikonpäivinä.⁶³

Kollegioitten oli noudatettava lainkäytössään pääsääntöisesti »laillisia muotoja». Asiasta ei annettu kuitenkaan omia erityissäännöksiä vaan viitattiin yleiseen prosessiin. Varsinkin vuorikollegio ja kamarioikeus olivat rinnastettavissa tässä suhteessa tuomioistuimiin;⁶⁴ myös sotakollegiossa (vuoden 1683 jälkeen pääosin sotaylioikeudessa) ja amiraliteetissa noudatettiin lainkäyttöasioissa oikeudenkäyntimenettelyä.⁶⁵ Vuoden 1667 merilain mukaan kauppakollegion oli noudatettava riita-asioissa lainomien säännösten lisäksi hovioikeuksissa noudatettua oikeudenkäyntijärjestystä. Samoin oli asia vuonna 1679 ilmaistun periaatteen mukaan ka-

⁶¹ Esimerkkejä sotakollegion ja amiraliteetin osalta *Odhner* s. 145—53.

⁶² Ks. *Paasikivi* s. 150—57.

⁶³ Kamarikollegion työjärjestys, huhtikuu 1635, *Styffe*, Civila förvaltningen s. 52—54; *Kammarkollegiets protokoll I*, 25. 11. 1635, 5. 7. 1636, 31. 8. 1636 s. 37—38, 63, 99.

⁶⁴ Kamarikollegion osalta vuoden 1655 JS 30 k.; vuorikollegion valtakirjasta (6. 7. 1649) ilmeni myös mainittu periaate.

⁶⁵ Amiraliteetin osalta asetus 2. 3. 1685, *Schmedeman* s. 953—59.

marikollegiossa »asian laadun ja olosuhteitten mukaan».⁶⁶ Yksityiskoh-
taisimmat prosessisäännökset sisältyivät vuoden 1689 oikeudenkäyntijär-
jestykseen ja vuonna 1695 annettuun vastaavaan säädökseen kamarioi-
keuden osalta. Vuorikollegiossa ilmenneitä prosessuaalisia epäselvyyk-
siä oiottiin kuninkaan kirjeissä erityisesti 1700-luvun alussa.⁶⁷

Hallinnollisen lainkäytön menettelyllinen ero hallintotoimintaan näh-
den ilmeni myös siinä, että kollegioitten lainkäyttöpäätöksiin riita-asioissa
voitiin hakea revisioetua, josta tarkemmat määräykset oli sisällytetty
vuoden 1615 oikeudenkäyntijärjestykseen. Kuitenkaan kuninkaan revi-
siomenettelyä koskeneisiin kirjeisiin ja selityksiin ei sisällynyt kollegiota
koskevia mainintoja. Revisioedun anominen näyttääkin perustuneen joh-
tosääntöjen nimenomaisiin mainintoihin⁶⁸ ja siihen, että kollegiot rinnas-
tettiin tässäkin suhteessa yleisiin tuomioistuimiin. Vuoden 1661 kanslia-
järjestyksestä on pääteltävissä, että revisioasioina käsiteltiin varsinaisten
oikeusasioiitten lisäksi myös oikeudenkäyntejä ja riita-asioita koskevia
anomuksia.⁶⁹ Vuoden 1689 oikeudenkäyntijärjestyksessä (12 k.) samoin
kuin vuonna 1695 kamarioikeudesta annetussa asetuksessa (14 k.) oli sään-
nökset revisioedun sallittavuudesta. Etu voitiin myöntää »uti saker, som
kunna angå Contracter och Afhandlingar», mutta ei »uti saker beträffande
Kongl. Maj:tz betienten redo och Räkning, för deras Embeten och derwid
öfwande fel». Revisioedun käyttäminenhan oli ehditty kieltää kokonaan
kamarikollegion osalta vuonna 1681.⁷⁰ Toimenpiteen tarkoituksena oli
toisaalta käsittelyn jouduttaminen, toisaalta tiliasioitten poikkeava luon-
ne muihin revisioasioihin verrattuna.

Revisioedun anominen kollegioitten oikeusasioissa antamiin päätöksiin
näyttää olleen luvallista useimmissa tapauksissa — edun käyttämistä kos-
kenein yleisin rajoituksin. Neuvostossa tällaisia revisiojuttuja käsiteltiin
harvoin ainakin 1600-luvun alkupuolella.⁷¹ Revisioetua ei myönnetty

⁶⁶ Knk. päätös 26. 11. 1679, *Schmedeman* s. 712.

⁶⁷ Knk. määräys 5. 3. 1688, 7. 11. 1689, knk. kirje 12. 10. 1700, 10. 2. 1702, 11. 3. 1703, 30. 10. 1707, *Bergsordningar* s. 371, 391—93, 521—23, 528—29, 532, 570.

⁶⁸ Kamarikollegion JS:öön vuodelta 1618 sisältyi tästä maininta, samoin vuo-
rikollegion valtakirjaan vuodelta 1649. Amiraliteetin osalta asetus 2. 3. 1685, 14 k.,
Schmedeman s. 957.

⁶⁹ Kansliajärjestys 22. 9. 1661, VII: 4, *Styffe*, Civila förvaltningen s. 327—66;
ks. myös kansliajärjestys 26. 10. 1713, 7 k., *Handlingar hörande till K. Carl XII:s
historia*, III s. 98—149.

⁷⁰ Knk. kirje 22. 11. 1681, *Handbok 1825 II* s. 4—5.

⁷¹ Revisioedun anomisen laajaa käyttöalaa on korostanut *Odhner* s. 141; esi-

hallintoasioissa. Kuitenkin kansalla oli tapana jättää vanhan tradition mukaan anomuksia ja valituksia suoraan hallitsijallekin.⁷² Tämä saattoi palauttaa asian alemman viranomaisen käsiteltäväksi.⁷³ Sitä paitsi säädöillä oli oikeus esittää valituksia kuninkaan ratkaistavaksi. Oikeusasioista poiketen hallinnollisen valituksen tai kantelun taikka anomuksen tekeminen ei ollut sidottu tiukkaan instanssijärjestykseen. Oikeus hakea muutosta hallintoviranomaisten päätöksiin vahvistettiin nimenomaisesti mm. kuninkaan päätöksessä aateliston valtiopäivävalitukseen 25. 10. 1686. Muutoksenhakumenettelyä alettiin sitoa hierarkkisen hallintorakenteen muotoihin 1600-luvun lopulla. Vuosina 1680 ja 1682 annettujen ns. sollicitanttiplakaattien mukaan anomus- ja valitusasioissa ei saanut kääntyä suoraan kuninkaan puoleen, vaan asia oli sitä ennen käsiteltävä alemmissa viranomaisissa.⁷⁴ Valitusjärjestelmän sitominen muotoihin olikin välttämätöntä. Juuri 1600-luvun lopulla julkinen hallintotoiminta oli voimakkaasti laajentumassa. Vähäpätöisten muutoksenhakujen keskittäminen kuninkaalle ei tullut enää kysymykseen.

2.1.2.4. Kuninkaan ja neuvoston toimintojen organisointiin hallinto- ja oikeusasioitten välinen ero vaikutti siten, että viimeksi mainittuja koskeneet revisiojutut pyrittiin erottamaan tuomiovallan käyttöä koskevana muista asioista sekä ratkaisutoiminnan että valmistelun osalta.⁷⁵ Tämän- suuntaisen uudistuksen toteuttamisen vaihtoehtoina esitettiin revisiojutujen käsittelemistä omina viikonpäivinä ja erityisen revisiokollegion perustamista.⁷⁶ Periaatteellisen vahvistuksen mainittu jaottelu sai vasta

merkiksi 19. 8. 1674 neuvostossa oli esillä laivakauppaa koskeva riita, jossa kaup- pakollegio oli ratkaissut asian muutoksenhakuasteena, *Riksrådets protokoll* 1674—75 s. 4—5.

⁷² Ks. *Petrén* s. 8—10, 13.

⁷³ Näin esimerkiksi *Riksrådets protokoll XVI*, 9. 3. 1652 s. 282—85; *XVI*, 2. 11. 1655 s. 314—16, 28. 11. 1655 s. 350.

⁷⁴ Asetukset 30. 8. 1680, 26. 4. 1682, *Schmedeman* s. 735—37, 754—56. Ks. *Paasikivi* s. 170—77.

Kamarikollegion 24. 3. 1642 (*protokoll III* s. 153) tekemällä päätöksellä anomuksille asetettiin muutovaatimuksia: »Supplicanterne: På det cammarrådhs må arbete medh roo, och icke blifwa öfwerlupne af hwar och een, ty resolverades, att alla som något fordra eller sökia, skole giöra det skriffteligen, genom supplication eller elliest medh breff, ...».

⁷⁵ Esimerkiksi *Riksrådets protokoll VI*, 13. 10. 1636 s. 629—30; 9. 11. 1636 s. 707—08; *X*, 8. 8. 1643 s. 239, 20. 6. 1644 s. 551, 16. 11. 1644 s. 681.

⁷⁶ *Riksrådets protokoll XVI*, 27. 9. 1655 s. 283—84; *XVII*, 22. 7. 1657 s. 215.

vuonna 1670 toteutetussa kompetenssijaossa neuvoston kahden osaston välillä.⁷⁷ Vuoden 1713 kansliajärjestyksellä oikeus- ja revisioasioita valmistelemaan määrättiin yksi kanslian kuudesta toimistosta (revisiotoimistunkunta) aikaisemman alemman oikeusrevision sijaan.⁷⁸

2.2. LAINKÄYTÖN VAKIINTUMINEN VUOTEEN 1809 MENNESSÄ

2.2.1. Keskushallinnon järjestämisestä

2.2.1.1. Kaarle XII:n kuolemasta (1718) alkaneelle — vapaudenajaksi kutsutulle — ajanjaksolle oli valtiiovallan käytön kannalta tyypillisintä säätyjen, erityisesti aateliston laaja vaikutusvalta. Vapaudenajan alkupuolella aristokratia, nimenomaan ylempi aateli pyrki saamaan takaisin 1600-luvun jälkipuolen maanomistusjärjestelyjen myötä menettämiään etuja. Painopiste siirtyi kuitenkin pääasiassa virkamiehistä koostuneelle alemmalle aatelille. Aatelistoa ja papistoa suosinut valtiopäivien kokoonpano ei vastannut ajan yhteiskunnallisia valtasuhteita. Tiukan säätyjaon vuoksi säätyjen ulkopuolelle jääneellä porvariston osalla oli vaikutusvaltaa elinkeinoelämässä ja samalla merkantilistisessa talouspolitiikassa.¹ Maanomistuskiihtöjen rasittaman talonpoikaissäädyn valtiolliset vaikutusmahdollisuudet olivat suppeat erityisesti omaksutun valtiopäiväkäytännön vuoksi.²

Muodollisesti uusi valtiomuoto vahvistettiin vuosien 1719 ja 1720 HM:ssa, vuoden 1723 VJ:ssä sekä nimenomaisesti kuninkaanvakuutuksissa. Näitten säädösten laadinnassa esikuvana pidettiin alunperin ennen vuotta 1680 voimassa ollutta oikeutta, siis lähinnä vuoden 1634 HM:n periaatteita valtasapainosta kuninkaan, neuvoston ja säätyjen välillä. Aateliston keskeinen asema turvattiin pääasiassa privilegioissa.³ Uuden valtiosäännön mukaan kuningas oli sidottu neuvoston mielipiteeseen ja myötävaikutukseen kaikissa tärkeimmissä asioissa, eikä kuninkaalla ollut enää oikeutta nimittää neuvostoa itsenäisesti vaan säätyjen tekemän eh-

⁷⁷ Ks. *Hammarskjöld* s. 14—16.

⁷⁸ Ks. *Forssell* s. 65—66.

¹ Taloudellisesta taustasta ja elinkeinolainsäädännön kehityksestä *Linde* s. 405—18; *Möller* s. 106—14.

² *Hildebrand* s. 546, 551—57.

³ Vuoden 1723 tärkeät privilegiot *Brusewitz* s. 107—23.

dotuksen perusteella (1720 HM, 12 k.). Juuri viimeksi mainittu seikka ja se, että valtaneuvokset olivat lainsäädäntövaltaa käyttäneille säädyille vastuunalaisia toimistaan kuninkaan neuvonantajina, aiheuttivat konstitutionaalisten piirteitten korostumista. Asiaan liittyi vielä omalaatuinen, alkeelliseen parlamentarismiin viitannut poliittinen käytäntö.⁴

Säätyjen vaikutusmahdollisuudet hallitus- ja hallintoasioissa perustuivat ensinnäkin neuvoston jäsenten nimitysmenettelyyn ja vastuullisuuteen säädyille. Toiseksi vuoden 1720 HM:ssa kollegioille oli asetettu velvollisuus antaa säädyille kertomus toiminnastaan (37 k.). Lisäksi käytännössä valtiopäivien erikoisvaliokunta tarkasti kollegioitten pöytäkirjat.⁵ Säädyt saattoivat puuttua viranomaistoimintaan myös suoranaisilla määräyksillä, joitten antamisen muodollisena perustana saattoivat olla myös alamaisten säädyille tekemät valitukset.

Vapaudenajan yleinen valtio-oikeudellinen tausta oli korostetun luonnonoikeudellinen. Nimenomaan vuoden 1719 vallansiirtoa legitimoitiin tämänsuuntaisin argumentein.⁶ Luonnonoikeudella oli ollut keskeinen asema yliopisto-opetuksessa jo 1600-luvun lopulla. *Lindbergin* mukaan luonnonoikeutta koossapitänyt ja yhdistänyt tekijä ei ollut kuitenkaan pelkästään akateeminen, vaan keskeinen sija oli sentralisoidulla virkakoneistolla, joka ei ollut menettänyt merkitystään valtiollisen mullistuksen myötä.⁷ Valtiovallan alkuperää koskeneissa käsityksissä valtiiovallan jumalallinen perusta sai väistyä sopimusteorian tieltä.

Säätyjen keskitetty vallankäyttö päättyi vuonna 1772 Kustaa III:n toimeenpanemaan vallankumoukseen, jonka mahdollisti ensi sijassa aateiston ja kolmen muun säädyn välinen, hallitsijanvaihdokseen ajoittunut kiista valtiiovallan käytöstä eräitten yhteiskunnallisten uudistusten toteuttamiseen.⁸

Vuoden 1772 HM (39 §) kumosi sitä edeltäneet vuoden 1680 jälkeen säädetyt perustuslait. Uudella valtiosäännöllä pyrittiin turvaamaan tasapaino valtiiovallan käytössä kuninkaan, neuvoston ja säätyjen välillä. Esi-

⁴ Ks. 1720 HM 14 k., 15 k.; samoin *Hildebrand* s. 453—57; *Lagerroth* s. 311—27.

⁵ Tätä koskevista määräyksistä *Brusewitz* s. 301—11; ks. myös 1723 VJ 13 §, 14 §.

⁶ *Hjärne* s. 137—201; *Lindberg* s. 191; vrt. *Lagerroth* s. 334—35, 377, 406, 422, 485.

⁷ *Lindberg* s. 191—92.

⁸ *Hildebrand* s. 570—83.

kuvaksi selitettiin asetetun ennen vuotta 1680 voimassa olleen oikeuden mukaiset valtio-oikeudelliset periaatteet. Vuoden 1772 HM perustui suurelta osalta kotimaiseen oikeustraditioon. Mannereurooppalaiset valistus- ja valitus-ajatukset olivat levinneet kyllä Ruotsi-Suomeen jo ennen vuosisadan puoltaväliä lähinnä yliopistojen välityksellä,⁹ mutta ulkomaista valtiosäännössä olivat pikemminkin valistuneen itsevaltiuden ihanteet kuin valtiovallan jakaminen Montesquieun esittämällä tavalla. Huolimatta vallankumouksellisesta taustasta uusi valtiosääntö ei aiheuttanut muutoksia tiukasti säätyjakoisen yhteiskunnan valtasuhteissa. Valtionhallinnossakin säilyi vuoden 1772 jälkeen aristokraattinen yleissävy varsinkin, koska aateliston ja muuttujen säätyjen välinen pitkäaikainen riita oikeudesta päästä ylimpiin virkoihin ei ratkennut HM:n säätämiseksi.¹⁰

Vuoden 1772 HM:ssä toteutettu vallanjako oli hallitsijakeskeinen. Säätyjen myötävaikutusta edellytettiin tosin uusista veroista päättämiseen ja hyökkäyssodan aloittamiseen sekä uusien lakien säätämiseen, mutta säätyjen koollekutsuminen riippui kuninkaan harkinnasta (38 §—51 §). Lisäksi kuninkaalla oli lähes rajaton valta hallitus- ja hallintotoiminnan järjestämisessä. Neuvoston tehtävänä oli ainoastaan »neuvoa», ei »hallita». Kuningas oli velvollinen neuvottelemaan neuvoston kanssa ainoastaan eräistä ulkopoliittisista kysymyksistä (6 §). Oikeusasioissa kuninkaan valtaoikeudet olivat rajoitetut. Oikeusrevision asema ylimpänä tuomioistimuksena vahvistettiin nyt perustuslaissa.

Säätyjen jatkuvien keskinäisten riitojen myötä kuningas sai vahvistettua vuoden 1789 valtiopäivillä kolmen aatelittoman säädyn tuella YVK:n muodollisena lisäyksenä HM:oon. YVK:n soveltaminen keskitti edelleen valtaa kuninkaalle. Keskushallinnon rakenteen kannalta tämä merkitsi toisaalta neuvoston toiminnan päättymistä, toisaalta oikeusrevision tehtävien siirtymistä kaksitoistajäseniselle tuomioistuimelle, korkeimmalle oikeudelle, jossa kuninkaalla oli edelleen kaksi ääntä (YVK 2 k.).

⁹ Ks. erityisesti *Brohed*, Stat-religion-kyrka. Ett problemkomplex i svensk akademisk undervisning under 1700-talet. Klippan 1973 s. 34—61; samoin *Karlbohm* s. 18—25; *Kauppinen* s. 98—103.

¹⁰ Valtiollisesti hyvin vaikutusvaltainen aatellisääty oli lukumääräisesti varsin pieni, vuonna 1760 0,49 % ja vuonna 1815 Ruotsissa 0,39 % koko väestöstä. Papiston osuus vastaavina aikoina oli 0,80 % ja 0,60 %. Näin ollen oli selvää, että porvaristo ja varsinkin maatalouteen sitoutunut väestö muodostivat valtaosan sekä säätyjaon piiriin kuuluvasta että siihen kuulumattomasta väestöosasta, *Samuelsson* s. 124—52.

Korkeimman tuomiostuimen perustaminen korosti lainkäytön riippumattomuutta, sillä aikaisemmin oikeusrevisionkin jäsenet olivat olleet velvollisia ottamaan osaa neuvoston täysistuntoon hallitusasioita käsiteltäessä. Oikeuden jäsenet nimettiin tosin määräajaksi, käytännössä kolmen vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Aatelisilla ja aatelittomilla säädyillä oli toimielinten jäsenistössä lukumääräinen tasapaino. Hallitus- ja hallintotoiminnassa keskeisiksi elimiksi jäivät käytännössä kuninkaan luottamusta nauttineista virkamiehistä koostuneet konseljtit.¹¹ Niissä käsiteltyjen asioiden valmistelua varten perustettiin erityinen orgaani, valtakunnan yleisten asiain valmistelukunta (Rikets Allmänna Ärenders Beredning).¹²

2.2.1.2. Vuoden 1718 jälkeisen valtiosääntöreformin mukainen vallan keskittyminen valtiopäiville (säädyille) heijastui myös oikeus- ja valitusasioitten käsittelyyn ylimmässä asteessa.

Vuoden 1720 HM:ssa neuvoston toimintaa oli järjeistetty siten, että asiat käsiteltiin asiajaon mukaisesti pääsääntöisesti kahdella osastolla. Oikeus- ja ulkoasiat sekä sodankäyntiin ja sisäasiainhallintoon liittyneet asiat oli erotettu organisatorisesti toisistaan (17 k.).¹³ Vuonna 1727 jakoa tarkistettiin siten, että oikeusasiat oli ratkaistava samalla osastolla kuin sisäasiainhallintoon liittyneet.¹⁴ Ainoastaan tärkeimmät asiat oli käsiteltävä neuvoston yhteisistunnossa (19 k.). Pääsääntöisesti neuvostossa päätösvaltaansa käyttänyt kuningas oli sidottu enemmistön mielipiteeseen kuitenkin niin, että kuninkaalla oli kaksi ääntä ja ratkaisuvallta ääntäksen päättyessä tasatulokseen (15 k.).

Oikeusasiat päätettiin neuvostossa poikkeuksetta,¹⁵ mutta suurin osa hallinnollisista valituksista esiteltiin kuninkaalle tämän kabinetissa ainoastaan kahden valtaneuvoksen läsnäollessa. Vuoden 1720 HM:ssa (20 k.) kuninkaalle oli jätetty itsenäinen päätösvalta 1) yksityisiä henkilöitä koskeissa asioissa, jotka eivät kuuluneet valtakunnan yleisiin asioihin, 2) yksityisissä asioissa, joista kollegiot tai muut viranomaiset olivat antaneet mietintönsä edellyttäen, että viimeksi mainituista ei poikettu, 3) kaikissa

¹¹ Ks. *Hildebrand* s. 518, 531.

¹² *Hildebrand* s. 530—31; *Carlsson* s. 184—85.

¹³ Ks. myös säätyjen kirje 18.6.1720 koskien neuvoston jakautumista kahteen osastoon, *Brusewitz* s. 141—42.

¹⁴ Säätyjen kirje 4.8.1727, *Brusewitz* s. 146—47.

¹⁵ Ks. kuitenkin säätyjen kirjettä oikeusasioiden esittelystä neuvoston osastoilla 17.6.1731, *Brusewitz* s. 150—51.

virkojen täyttämisasioiden, joihin kollegiot tai muut viranomaiset olivat tehneet ehdollepanot, 4) sotilasvirkojen täyttämisasioiden ehdollepanojen perusteella, 5) kirkkoherrojen nimittämisasioiden (regaalipastoraatteihin), 6) nimitysasioissa maistraattien ja läänien hallintovirkoihin ehdollepanojen perusteella ja 7) hovivirkoja ja -virkamiehiä koskevilla asioilla. Käytännössä valitusasioita käsiteltiin myös neuvostossa, toisinaan ilman kuninkaan läsnäoloa.¹⁶

Neuvoston ja kuninkaan käsittelemät asiat valmisteltiin kansliakollegiossa, joka oli jakautunut revisio-, ulkoasiain-, sota- ja sisäasiaintoimistoon (JS 14. 6. 1720).¹⁷ Esittelyjärjestys oli jaon mukainen. Oikeusasioitten esittely oli revisiotoimiston tehtävänä. Lisäksi pääsotatuomari esitteli oikeusrevisiossa sotilasoikeudenhoitoon liittyneitä juttuja. Oikeusrevisiion toimialaa koskenut perussäännös oli vuoden 1720 HM:n 17 k:ssa:

»Uti justitierevisionen böra inga andra saker hädanefter upptagas och afgöras, än de, som i följe af de redan författade revisionsstadgar egentligen dit höra, eller andre sådane, som icke kunna på något annat ställe upptagas och afgöras, till dess revisionsstadgan framdeles kan blifva öfversedd och i några mål förbättrad.»

Vuoden 1720 kansliajärjestyksen mukaan (3 k.) revisiotoimiston esiteltäviin kuuluiivat — lakien oikeaa sisältöä koskeneitten kysymysten lisäksi — kaikki lain- ja oikeudenkäyttöä siviili- ja rikosjutuissa koskeneet asiat lukuunottamatta sotatuomarin esiteltäviin kuuluneita.¹⁸

Säätyjen valtuus käsitellä oikeusasioita ja hallinnollisia valituksia perustui etenkin vuoden 1723 VJ 13 §:ään. Sen mukaan säätyjen oli tutkittava valtiopäivillä yleisesti oikeusrevisiion lainkäyttötoimintaa. Samoin yksityisellä alamailla oli oikeus saattaa säätyjen tutkittavaksi sellainen asia, jossa ei voinut saada oikaisua muulla tavalla.

Muutoksenhakua oikeusrevisiion päätöksistä rajoitettiin useilla sääöksillä.¹⁹ Vuoden 1738 asetuksen mukaan (1 k.) valittaa sai ainoastaan

¹⁶ Näin *Hammar skjöld* s. 18; *Forssell* s. 66.

¹⁷ *Styffe*, *Civila förvaltningen* s. 389—408.

¹⁸ Kanslian revisiotoimistossa käsiteltiin muitakin kuin varsinaisia oikeusasioita. Ainakin 17. 2. 1738 annetun knk. kirjeen mukaan mm. virkamiesten tilejä koskeneet valitukset ja anomukset oli osoitettava revisio-osastolle siitäkin huolimatta, että kamarirevisiion johtosäännön mukaan (1720) tällaisissa asioissa ei voitu myöntää revisioetua, *Jusleen* s. 22—23.

¹⁹ Näistä mainittakoon asetus 4. 8. 1727, säätyjen päätös 14. 12. 1734, asetus

oikeudenkäynnissä sattuneen virheen, väärän lainsoveltamisen tai mielivaltaisen tuomion perusteella. Hallintoasioissa oli noudatettava muutoksenhakujärjestystä. Vain kuninkaan ja poikkeustapauksissa kollegioitten päätökset voitiin saattaa määräajassa niitten antamisen jälkeen säätyjen tutkittavaksi.²⁰ Yleisten valtiopäivävalitusten ala vahvistettiin koskemaan ainoastaan säädyn, maakunnan tai rahvaan etua sivunneita epäkohtia.²¹

Vuoden 1772 HM säänteli yksityiskohtaisesti oikeusasioitten ratkaisutavan. Tältä osin pysyttiin jo vuoden 1720 HM:oon kirjatuissa periaatteissa. Päättäntävaltaa käytti vähintään seitsemänjäseninen, käytännössä kahdeksanjäseninen oikeusrevisio, jossa kuninkaalla oli kaksi ääntä ja äänestyksen päättyessä tasatulokseen ratkaisuvallta. Koko neuvoston läsnäollessa oli käsiteltävä vain HM:ssa nimenomaisesti luetellut asiat (4 k.—12 k.). Muitten hallitus- ja hallintoasioitten (kabinettiasioitten) osalta kuningas teki päätöksensä joko neuvoston toisella osastolla tai tätä suppeammassa kabinetissa (konseljeissa). Kanslian toimistot huolehtivat oikeusrevisiossa päätettyjen ja kuninkaan muulla tavalla päättämien asioitten valmistelusta ja esittelystä aikaisemmin vakiintuneen käytännön mukaisesti.²²

Oikeusrevisiossa oli käsiteltävä HM:n mukaan ne oikeusasiat, joissa oli haettu muutosta »hovioikeuksien, sota-oikeuksien ja valtakunnan kaikkien tuomioistuinten» päätöksiin (7 §). Kuninkaan vuonna 1772 neuvostolle vahvistaman ohjesäännön perusteella²³ mainittu säännös tarkoitti seuraavaa:

22.11.1738, säätyjen päätös 14.12.1747, *Brusewitz* s. 432—36, 438—41; ks. *Hildebrand* s. 450—51.

Yksityisten valitusoikeutta säädyille koskeneista säädöksistä *Lawonius*, Ulosantajan esipuhe. Suomen Suuriruhtinaskunnan perustuslait s. XII—XVI.

²⁰ Tästä asetukset 4.8.1727, 1 §, 6.10.1738, 3 k., *Brusewitz* s. 432—33, 437; samoin asetus 10.1.1759, 8 §, *Modée VII* s. 4865—70. Valitusmahdollisuudesta kollegion päätöksestä ks. esim. kamarikollegion julistus 23.5.1759, *Modée VII* s. 4896—98.

²¹ Asetus 4.8.1727, 3 §:

²² Kansliajärjestys 1.6.1773, *Styffe*, Civila förvaltningen s. 409—38.

²³ Tässä *Westlingin* mukaan s. 18. I:2 kohdassa mainitut, kanslian kamari-toimiston taholta esiteltyt asiat käsiteltiin oikeusrevisiossa kuitenkin vain valmistelevasti, sillä niitten osalta lopullinen päätösvalta kuului kuninkaalle, ks. *Forssell* s. 67—69; *Wieselgren—Forssell—Munthe—Forssell—Liljedahl* s. 257—58.

Ohjesäännöstä yleisesti *Odhner*, Sveriges politiska historia under konung Gustaf III:s regering. I. Stockholm 1885 s. 246—49.

»I:o Justitierevisionen kommer at bestå af åtta riksråd ... och kommer vid denna division att föredragas alla Tisdagar, Onsdagar, Torsdagar och Fredagar 1) alle rättegångs-, konfiskations-, exekutions- och brottmål med generalauditörs ärenden, så ock de slags besvär och ansökningar, som deraf härröra och dermed gemenskap ega, enligt 8 § regeringsformen, dock derunder ej begripna de mål, som i 9 och 12 §§ regeringsformen äro undantagna. 2) Uppå samma division kommer om Måndagen kammarexpeditionen att föredraga enskilda tvister om kronas allmänningar och jordaskilnad kronhemman emellan, uti hvilka kammarkollegium gifvit utslag och betänkande, enär vi after 8 § behaga deröfver höra riksens råd. Sammanledes och på lika sätt de tvister, som häfva från bergskollegium rörande den allmänna och enskilda hushållningen.»

Kollegioitten rinnastaminen tuomioistuimiin lainkäyttöeliminä kävi hyvin ilmi myös vuoden 1773 kansliajärjestyksestä, jonka mukaan (14 §) alemman oikeusrevision oikeusrevisiossa esiteltäviin kuuluivat kaikki kuninkaalle collegioista, tuomioistuimista tai täytäntöönpanoviranomaisista tulleet yksityisten väliset riita-asiat ja lisäksi purku- ja rikosjutut, armahdukset oikeudenkäyntiasioissa, valitukset maaherrojen ja konsistorien päätöksistä kirkollisissa asioissa sekä lisäksi kaikki muut oikeusasiat. Kuitenkin pääsotatuomarin oli esiteltävä mm. kruunun rustholleista ja näitten verotiloista (akumenteista) aiheutuneet riidat (3 §).

Hovioikeuksista oikeusrevisioon muutoksenhaun kautta tulleet asiat olivat varsinaisia oikeusasioita. Ero collegioitten edellisessä asteessa päättämiin juttuihin nähden oli osittain muodollinen, käsittelyjärjestystä koskeva. Tosin esimerkiksi *Liljecrantz* laski oikeusasioihin kuuluviksi ihmisen elämää, kunniaa, hyvinvointia ja omaisuutta koskevat kysymykset.²⁴ Collegioissa »oikeusasian» ala ei ollut näin laaja; »omaisuus» ei tarkoittanut kaikkea hyvinvointiin ja omistamiseen liittyvää, mikäli hyvinvoinnilla ymmärrettiin myös elinkeinon harjoittamiseen ja varallisuuteen yleensä liittyneitä ainesosia.²⁵

Vuoden 1772 HM ei sisältänyt määräyksiä hallinnollisten valitusasioiden käsittelystä ylimmässä asteessa, joten asia jäi kuninkaan erikseen antamien määräysten varaan. Kuningas saattoi ratkaista valituksia konselijissa. Siinä hänelle voitiin esitellä mm. sellaisia vähämerkitykselli-

²⁴ Muistio keskushallinnon uudistamisesta 30.10.1786, *Historiska handlingar* 8: 5 s. 184; ks. myös muistio 24.11.1785, *Geijer* 3: 2 s. 37.

²⁵ Vrt. *Kommitté* 1820 s. 15—20.

siä, yksityisiä henkilöitä koskeneita asioita, jotka eivät olleet oikeusasioita eivätkä kuuluneet muullakaan perusteella neuvostossa käsiteltäviin.²⁶ Lisäksi kuninkaalla oli mahdollisuus ratkaista valituksia muitten hallintoasiointien tapaan neuvoston toisella osastolla. Käytännössä viimeksi mainittu menettely oli yleinen.²⁷

YVK:lla perustetun korkeimman oikeuden toiminnasta annettiin asetus ja johtosääntö.²⁸ Viimeksi mainitun mukaan oikeus saattoi ratkaista osan käsittelemistään asioista itsenäisesti, mutta eräitten asiaryhmien osalta sen oli annettava ainoastaan lausunto kuninkaan lopullista päätöstä varten.²⁹ Lisäksi eräitä oikeusasioita esiteltiin suoraan kuninkaalle. Kuninkaan lopullisesti päätettäviin kuuluivat mm. kruunun ratsutilojen ja näitten akumenttien laillista saantoa koskeneet riidat lukuunottamatta niitä asioita, jotka oli käsiteltävä taloudellisina yleisten asiain valmistelukunnassa (1,3 §). Viimeksi mainituissa oli usein kysymys kruununtilojen perinnöksiostoon liittyneistä riitaisuuksista.³⁰ Johtosäännön 1,4 §:n mukaan korkeimman oikeuden oli päätettävä lopullisesti myös muutoksenhaut kamari-, vuori- ja kauppakollegion sekä kamarirevision päätöksistä niissä asioissa, joissa nuo organit käyttivät tuomiovaltaa. Tuomioistuimen itsenäisesti päättämistä jutuista mainittakoon vielä talonkatselmuksia koskeneet, yksityisten väliset jutut ja hallitsijalle tulleet, oikeusasioita sivunneet anomukset, jotka saattoivat koskea kolmannen oikeutta. *Norellin* kokoelmaan otettujen korkeimman oikeuden ratkaisujen mukaan tuomioistuin käsitteli 1790-luvulla mm. luvatonta kaupankäyntiä, tullirikkomuksia, luvatonta elinkeinonharjoittamista, kruunun omaisuuden luvatonta myyntiä ja suostuntaveron maksuvelvollisuutta koskeneita, kolle-

²⁶ Näin 1772 HM 12 § verrattuna 1720 HM 20 k:aan, *Willgren* s. 390.

²⁷ Tästä sisältyikin nimenomainen maininta neuvoston ohjesääntöön vuodelta 1772, *Westling* s. 30—31, *Forssell* s. 68.

²⁸ Asetus 15. 5. 1789, *Modée XIV* s. 402—03; JS 22. 5. 1789, *Historiska handlingar* 8: 5 s. 460—63; ks. *Wedberg* s. 103—08; *Forssell* s. 82—83.

²⁹ Näitä olivat 1) anomukset saada vapautus rangaistuksesta ja sakoista, 2) tuomioistuinten ja muitten viranomaisten esitykset armosta ja rangaistuksen lieventämisestä, 3) tuomioistuinten ja virkamiesten esitykset, jotka koskivat lain-tulkintakysymyksiä, rangaistuksen koventamista tai tuomioistuinten työtapojen parantamista, 4) tuomioistuinten tai asianomaisten esitykset *asiain ottamisesta esille muissa tuomioistuimissa kuin mihin ne lain mukaan kuuluivat* ja 5) turvalupa-anomukset (alleviiv. tekijän).

³⁰ Ks. *Jutikkala* s. 222—30, 296—301.

gioista tulleita muutoksenhakuasioita.³¹ YVK:n mukainen oikeusasioitten keskittäminen ylimmässä asteessa aikaisempaa laajemmin tuomioistuimeen oli ensimmäisiä merkkejä pyrkimyksestä supistaa hallinto-organien lainkäyttövallan alaa yleisten tuomioistuinten eduksi.³²

Hallinnollisista päätöksistä tehtyjen valitusten ratkaiseminen kuului YVK:n antamisen jälkeenkin muodollisesti kuninkaalle, joka teki päätöksensä konseljeissa neuvoston toiminnan lakattua. Yleisten asiain valmistelukunta valmisteli suurimman osan näistä asioista, ja sen kannanotot muodostivat pääsääntöisesti lopullisten päätösten perustan.³³ Tämän toimitelimen oli valmistettava kaikki ne valitukset, jotka oli esitelty aikaisemmin neuvostossa kansliakollegion kauppa-, kamari- ja finanssitoimistoista.³⁴ Samoin sen oli käsiteltävä valmistelevasti sotatoimistosta aiemmin esiteltyihin talousasioihin liittyneet valitukset sekä eräät kirkollisvalitukset. Yleisesti voidaan todeta, että kuninkaan konseljeissa päätettäväksi jäivät kaikki ne muutoksenhakuasiat, joita ei ollut päätettävä korkeimmassa oikeudessa lopullisesti.

Vuosien 1792—1809 välisenä aikana keskushallinnon organisaatiota jouduttiin muuttamaan useaan otteeseen holhoojahallitusten ja hallitsijan ulkomaanmatkojen vuoksi. Päätösvaltaa siirrettiin hallintovalitusasioisakin erityyppisille komiteoille.³⁵ Tärkein väliaikaisista elimistä oli vuonna 1807 perustettu »Kunglig beredning», jonka yksimieliset päätökset valitusasioissa voitiin panna täytäntöön myös ilman kuninkaan myötävaikutusta edellyttäen, että ne eivät poikenneet valmistelleen organin (allmänna beredningen) kannanotoista.³⁶

2.2.2. Vuoden 1734 lain vaikutuksista

Pitkän uudistustyön tuloksena säädetty vuoden 1734 laki korvasi vanhentuneet ja samalla yhteiskunnallisia muutoksia vastaamattomat maan-

³¹ Ks. Norell s. 160—63, 166—68, 201—02, 214—16, 272—76, 327—29.

³² Tähän liittyen sotilasviranomaiset ja sotilastuomioistuimet eivät saaneet käsitellä vuoden 1791 jälkeen siviilijuttuja, knk. kuulutus 14. 3. 1791, samoin sota-artiklat 31. 3. 1798, 14: 18.

³³ Constitutorial 15. 5. 1789, *Historiska handlingar* 8: 5 s. 464—66; ks. myös *Hammar skjöld* s. 27—29; *Willgren* s. 391—92.

³⁴ *Forssell* s. 80—91.

³⁵ *Hammar skjöld* s. 29—30.

³⁶ Toimielimelle vahvistetun johtosäännön 5 §; johtosääntö *Hammar skjöldin* mietinnön liitteenä, *Hammar skjöld* s. 305—09.

lain ja kaupunkilain.³⁷ Valtakunnan uuteen lakiin sisällytettiin kaikki yleisen lain piiriin luetut säännökset. Alunperin lainsäädäntötyössä pyrittiin säilyttämään vanha lainsäädäntö mahdollisimman koskemattomana.³⁸

Jo 1600-luvulla oli vakiintunut käsitys, jonka mukaan lainsäädäntö ja kaantui säätyjen myötävaikutuksella syntyneisiin yleisiin lakeihin ja kuninkaan yksinoikeutensa nojalla antamiin hallinnollisiin ja taloudellisiin säädöksiin, joista suurin osa koski maa- ja metsätaloutta, vuoriteollisuutta, kalastusta ja metsästystä.³⁹ Kuninkaan itsenäinen lainsäädäntövalta perustui etenkin valtaan antaa normistoa, joka ei loukannut tai rajoittanut yksityisen kansalaisen oikeuksia.

Lainsäädännön muodollinen kahtiajako otettiin huomioon myös uutta lakia valmisteltaessa. Lakikomissiossa yleisen lain ulkopuolelle pyrittiin jättämään kaikki sellaiset säännökset, jotka »koskivat ainoastaan tiettyä aluetta tai kaupunkia, määrättyä aikaa taikka jotka muutoin olivat laatusa tai luonteensa puolesta alttiita muutoksille».⁴⁰ Julkisoikeus oli tarpeellinen jättää muutoinkin koskemattomaksi. Kuninkaankaari jäikin laista pois.⁴¹

Vapaudenajalla lainsäädäntövalta oli keskitetty kokonaisuudessaan valtiopäiville. Kuninkaan antamat asetukset oli alistettava säätyjen tarkastettavaksi.⁴² Sama periaate ulotettiin koskemaan myös lain oikeasta sisällöstä annettuja selityksiä (1720 HM 2 §, 1723 VJ 13 §). Valtakunnan yleisen lain soveltamisala noudatti silti lainsäädännön perinteistä kahtiajakoa. Lain vahvistuskirjassa todettiin nimenomaisesti, että »tämä laki ei sisällä sitä, mitä erittäin asetettuihin tuomioistuimiin taikka talous- ja politiasäätöihin kuuluu, joissa asianhaarat useammin vaativat muutoksia tehtäviksi». Lausumaa ei tosin ollut noudatettu ehdottomana eten-

³⁷ Valmistelutyön vaiheittaisesta etenemisestä ja taustasta ks. *Posse* s. 14—29, 61—85, 113—63, 261—353; *Östergren I* s. 1—79.

³⁸ Esimerkiksi valtiopäiväpäätös 17. 6. 1602, 7 k., *Stiernman*, Beslut 1 s. 538.

³⁹ Tästä *Herlitz*, *Lagstiftning* s. 79—103; *Thulin* s. 27—44; *Hafström* s. 106—14.

⁴⁰ Käsitys sisältyi jo todennäköisesti *Lindsköldin* vuosina 1680—86 laatimaan muistioon, *Posse* s. 336—42, *Thulin* s. 41; ks. myös komission kokous 13. 12. 1688, *Sjögren I* s. 45—46.

⁴¹ Kuninkaankaaren käsittelyvaiheet, *Posse*, *Bilaga 2* s. 12.

⁴² Vuoden 1720 HM 2 §, 4 §, vuoden 1719 kuninkaanvakuutus 5 §, vuoden 1720 kuninkaanvakuutus 6 §; ks. *Herlitz*, *Lagstiftning* s. 103—12.

kään rakennus- ja kauppakaareissa. Uudessa laissa säilyi myös ero toisaalta yleisen lain ja toisaalta (julkisoikeudellisten) perustuslakien, privilegioiden sekä virka- ja palvelusasioitten välillä.⁴³

Talous- ja politiaalainsäädännön soveltaminen oli kuulunut jo 1600-luvun lopulla pääasiassa hallintoviranomaisille: maistraateille, maaherroille sekä kollegiolle ja viimeksi mainittujen alaisille erikoistuomioistuimille. Vuoden 1734 lakia valmistelleessa komissiossa noudatettiin myös käytännön kriteerinä periaatetta, jonka mukaan uuteen lakiin oli otettava ainoastaan (yleisissä) tuomioistuimissa sovellettavia säännöksiä.⁴⁴ Joutuessaan ottamaan kantaa hallintoviranomaisten lainkäyttötehtäviin komissio pyrki tulkitsemaan niitten alaa supistavasti. Erityisesti maaherrojen lainkäyttötoimintaa arvosteltiin useaan otteeseen.⁴⁵ Vuonna 1707 komissiossa käsiteltiin verojen ja maksujen laiminlyönneistä aiheutuneitten rikosjuttujen oikeuspaikkaan liittyneitä epäselvyyksiä. Samassa yhteydessä hyväksyttiin yleisen lainkäytön ja hallinnollisen lainkäytön välistä rajanvetoa koskeva periaate: talous- ja politiaalainsäädännön soveltaminen oli jätettävä yleisen lainkäytön ulkopuolelle enumeraation mukaisesti.⁴⁶ Kanta ei ollut lopullinen. Asia ehdotettiin jätettäväksi kokonaan sääntelemättäkin,⁴⁷ mutta 31. 1. 1715 komissio päättyi erityislainsäädäntöön viittaavaan säännökseen:

»Såsom alla jurisdictioner intet kunna begripas under denna Rättegångsbalk i alle mål, ty skall en sådan clausula salvatoria tillsättas: *undantagne the domställen, som effter wåre särskilte förordningar undantagne äro, hwad med både kl:e Borgrättens, Collegiernes, Krigz- och artiglerierätternas jurisdiction eximeras.*»

⁴³ RakK 23 luku (Vahinkoeläinten tappamisesta, niin myös jahdin ja sudentarhain pitämisestä), KK 2 luku (Tapulikaupunkien ja maakaupunkien kaupasta), KK 3 luku (Miten porvariksi päästään).

Jussilan mukaan yleistä lakia ei ollut mahdollista erottaa johdonmukaisesti valtio-oikeudellisista perustuslaeista. *Jussila* s. 50—72.

⁴⁴ Ks. keskustelua 3. 12. 1689, *Sjögren I* s. 103.

⁴⁵ Komission kokous 18. 10. 1714, *Sjögren III* s. 173—74; *Kulla*, LM 1978 s. 279—80.

Yleisesti hallinnollisen lainkäytön kannalta kokoukset 14. 7. 1693, 12. 3. 1728, *Sjögren I* s. 472—73, *III* s. 296.

⁴⁶ Kokous 10. 10. 1707, *Sjögren II* s. 308.

⁴⁷ Cronhielmin ehdotus kokouksessa 24. 1. 1715, *Sjögren III* s. 197.

Lakiin ei ollut otettava luetteloa hallintollisen lainkäytön piiriin kuuluvista jutuista ja niitten oikeuspaikoista, vaan asia oli jätettävä kuninkaan antaman lainsäädännön varaan.⁴⁸ Laki päätettiin tämän mukaisesti myös valtiopäivillä (OK 10:26):

»The mål, som then allmänna hushållningen i Riket, Kronones hvarjehanda ingälder, så och the, som någons embete och tjenst, högre eller ringare, och fel ther i röra, pröfves och dömes af then, som Konungen vård och inseende ther över berodt hafver, efter thy, i särskilta stadgar therom sägs.»

»Yleistä taloutta koskevat» asiat olivat lähinnä yleisiä hallintoasioita. »Kruunun kaikenlaisia tuloja» koskeneista jutuista suurimman osan muodostivat veronkantoasiat. »Virkaa ja palvelusta» ja »siinä tehtyä virhetä» koskeneisiin asioihin laskettiin kuuluviksi mm. eläkettä, palkkaa ja kurinpitoa koskeneet riidat. Hallintoviranomaisille ja erikoistuomioistuimille kuuluneen lainkäytön alaa ei pyritty muuttamaan, vaan se vahvistettiin lain säätämisen aikana voimassa olleen oikeuden mukaiseksi. Vuoritoimen alaan kuuluneitten asioiden osalta erityissäännösten asema vahvistettiin nimenomaisesti (OK 10:17).⁴⁹ Toimivaltakysymyksiin puututtiin usein myös knk. kirjeissä.⁵⁰

Nehrman luutteli yksityiskohtaisesti OK 10:26:ssa tarkoitetut johtosäännöt ja muut kuninkaan antamat säädökset, joitten hän katsoi sisältävän lainkohdan normeerattuja asioita.⁵¹ Näin tuli esiin myös sellaisia tehtäviä, jotka eivät olleet selvästikään luonteeltaan lainkäyttöä. *Flintberg* pyrki samoin vuonna 1801 esittelemään tyhjentyvästi ne säännökset, jotka sisälsivät mainitun lainkohdan tarkoittamia asioita.⁵² Syntyneeseen luetteloon tuli mukaan myös hallintoasioita. Samoin oli asia vuonna 1807 ilmestyneessä lakikokoelmassa.⁵³

⁴⁸ *Sjögren III* s. 199.

⁴⁹ OK 10:27:ssä mahdollistettiin asianosaisen oikeus saattaa »kruununvoudin, nimismiehen tahi ylöskantomiehen» toimenpiteet rikosluontoisena juttuna kihlakunnanoikeuden käsiteltäväksi, ks. knk. kirje 31.1.1766, *Lagsamling 1807* s. 634.

⁵⁰ Hyvä esimerkki tältä osin knk. kirje 4.8.1762 kollegioitten tuomiovallasta virkavirhejutuissa, *Uggla I* s. 83–86.

⁵¹ *Nehrman 1751* s. 74–76, 99–100, 120–23; ks. myös *Nehrman 1729* s. 172.

⁵² *Flintberg IV* s. 252–360.

⁵³ *Lagsamling 1807* s. 585–633.

2.2.3. Kollegioitten lainkäyttövallasta

2.2.3.1. Vuoden 1720 HM (22 k.—37 k.) oli omiaan heikentämään kollegioitten vaikutusvaltaa keskushallinnossa etenkin sen vuoksi, että neuvoston jäsenet eivät enää toimineet aikaisemmassa laajuudessa kollegioitten johdossa. Tarkemmat määräykset kollegioitten toiminnasta annettiin edelleen johtosäännöillä. Säädyillä oli oikeus kollegioitten toiminnan pitkälle menevään valvontaan. Lainkäyttötehtävienkin osalta kontrolloivina eliminä olivat poikkeuksellisesti säätyjen asettamat toimikunnat, erityisesti kauppa-, manufaktuuri- ja tullitoimikunta.¹

Hallintotoimintaa sivunneita lainkäyttötehtäviä siirrettiin huomattavassa määrin erilaisille komissioille,² joitten toiminta herätti yleistä epäluuloa. *Nordencrantz* arvosteli (1756) näitä toimielimiä varsin voimakkaasti kritisoiden samalla epäsuorasti kollegioita oikeusasioitten käsitteijöinä:³

»Commissioner, Commissorial-Rätter, eller andre extra-Domstolar äro af Lagstiftaren förbudne, på det undersätare i deras rättigheter ej må betagas den allmänna Lagens och Rättegångens til godo njutande. Men så länge Ämbetsmän äga magt at gjöra til hushållningsmål hwad som behagas, lika som efter eget begrep, pröfwa Lagens mening och grund, med mera, så äro förbudet emot extra domstolar af ingen werkan, emedan så snart twänne twistande undersätare beneficia instantiarum betagas, så sättas de under extra Domstol.»

Vuoden 1772 HM:n määräykset kollegioista eivät poikenneet olennaisesti aikaisemmasta lainsäädännöstä. Yleisen poliittisen kehityksen mukaisesti enää ei edellytetty kollegioitten vastuunalaisuutta säädyille. Lisäksi kollegioitten ja neuvoston välinen institutionaalinen yhteys tiivistyi. Saksalaisessakin oikeustieteessä esikuvaksi asetettu⁴ säännös (16 §) tuomiovaltaa käyttävien erityisten toimikuntien, komissioitten ja ylimääräis-

¹ Tosin vuoden 1723 VJ 15 §:n mukaan toimituskuntien ei pitänyt lainkaan ottaa käsiteltäväkseen tuomioistuimiin tai kollegioihin kuuluneita asioita, kuitenkin säätyjen kirje 6. 2. 1766, *Brusewitz* s. 445—46; knk. kirje 4. 7. 1766, *Uggla I* s. 219—23.

² Metsäkomission osalta knk. kirje 20. 2. 1735, *Bergsordningar* s. 811—12.

³ *Nordencrantz* s. 7—8; myös *Nordencrantz*, *Undersökning om rätta orsaken till den blandning, som skett af lagstiftande och lagskipande makternas göromål etc.* Stockholm 1770.

⁴ Näin *Gönnér*, *Handbuch I* s. 28—29; kiellosta jo *Bill of rights* (3.) (1689).

ten tuomioistuinten lakkauttamisesta ei ollut suunnattu kollegioitten valtuuksia vastaan.

Kuninkaalla oli YVK:n mukaan oikeus järjestää valtakunnan virat ja hallintoasioitten hoito harkintansa mukaan. Keskusvirastojärjestelmää ei muutettu olennaisesti. Amiraliteetti korvattiin vuonna 1791 sotavalmiuden lisäämiseksi uudella orgaanilla.⁵ Kamarirevisio muutettiin kamarioikeudeksi vuonna 1799.⁶ Kansliakollegio lakkautettiin vuonna 1801, ja sen tehtävät siirrettiin kansliapresidentille, hovikanslerille ja erillisiksi toimielimiksi jääneille toimistoille. Kansliaoikeus jatkoi toimintaansa. Oikeusasioita valmistellut ja esitellyt alempi revisio erotettiin itsenäiseksi orgaaniksi.

2.2.3.2. Kollegioitten lainkäyttötehtävät määriteltiin yksityiskohtaisesti pääasiassa johtosäännöissä. Johtavana periaattina oli edelleen, että kollegiot käsitelivät talous- ja politiikka-asiain liittyneitä oikeusasioita, ei sen sijaan yksityisten välisistä riidoista johtuneita juttuja. Periaate tuli esiin varsin selvästi kamarikollegion johtosäännöstä vuodelta 1734. Sen mukaan kollegion oli huolehdittava mm. maanteistä, silloista, lauttapaikoista ja kestäkieveareista, mutta se ei saanut ottaa käsiteltäväkseen yksityisten välisiä tai privilegioita koskeneita riitoja.⁷ Talous- ja järjestysasian käsite oli huomattavan epäselvä. *Nehrman* erotti talousoikeuden omaksi, julkis- ja yksityisoikeudesta eroavaksi, valtakunnan taloutta ja hallintoa koskevaksi oikeusjärjestyksen osaksi.⁸

Juris prudentia Oeconomica består af åthskilliga dehlar: ty then förklarar, dehl then allmenna huushåldningen och Landtregieringen, samt the ther til förordnade Sysslomäns embeten och skyldighet, dehl och alla i riket warande samfunders och meningheters förfatningar. Thessa komma fuller ther utinnan öfwerens, at the alla söka främja thet gemena bästas wältrefnad. Men thetta skier på olika sätt: ty the angå dehl kyrkio wäsendet, hwar om Jurisprudentia Ecclesiastica handlar, dehl rikes förswar, hwilket hörer til Jurisprudentiam Militarem, dehl at skaffa riket, hwad til thess nödwändighet tarfwas, hwilket effter medlens olikhet förklaras i Jurisprudentia Metallica, opificiaria, Georgica, Commercium, Forestali &c. &c. &c.»

⁵ Knk. kirje 5. 5. 1791, *Modée* XV s. 49—51.

⁶ Knk. kirje 30. 4. 1799, *Styffe*, Civila förvaltningen s. 213—47.

⁷ JS 11. 10. 1734, *Modée* II s. 1035—63; johtosäännön tulkinna *Forssell* s. 49—50; knk. päätös rahvaan valitukseen 29. 11. 1756, 41 k., *Modée* VI s. 4148—49.

⁸ *Nehrman* 1729 s. 23—24; 1751 s. 12, 120; *Jurisprudentia Oeconomica* s. 1—62/HYK.

Tästä periaatteellisesta jaosta huolimatta jäi talousasioitten suhde oikeusasioihin epämääräiseksi. Ulkomaiseen kirjallisuuteen laajalti tutustunut⁹ Nordencrantz kiinnittikin vuonna 1756 asiaan kriittistä huomiota:¹⁰

»I samma Anmärkningar talas också något om Präjudicater, men intet Domares *Oeconomie-mål*, hwarom uti vår Lag ej någon definition gjord är hwarken för högre eller lägre Ämbetsmän, och deras gifwes tilfälle at efter behag draga under *Oeconomie-mål* alt hwad man behagar och intet behagar; derföre finner man ock, det i synnerhet wid Bergs-Jurisdictionen lika saker understundom up-tags immediate af Öfwer-Rätten, såsom *Oeconomie-mål*, understundom hänskjutes til nedre instantierne, såsom Rättegångs-mål.»

Nordencrantz ei siis arvostellut tässä suoranaisesti kollegioitten lainkäyttövaltaa vaan pikemminkin niissä (vuorikollegiossa) oikeus- ja talousasioitten välillä tehdyn eron perusteita. Sitä paitsi yleiseen lakiin sisältyi maininta (OK 10:17) vuoritoimeen liittyneiden oikeusasioitten erityisestä käsittelyjärjestyksestä.¹¹ Kuitenkin yksityisten väliset riidat oli Nordencrantzinkin mukaan käsiteltävä periaatteessa aina lainkäyttöjärjestyksessä:¹²

»Om fördenskull twist emellan undersåtare om deras rättigheter kan kallas et hushållsmål, så kan ock om deras rättigheter dömas utan Lag, och endast efter behag, men detta strider emot Regerings-Formen såväl som allmänna Lagen; fördenskull, så snart twist *existerar* undersåtare emellan *de meo & tuo*, så kan det ej vara et hushålls-mål, som efter behag kan uptagas.

...kan det (mål) ej blifwa et *Oeconomie-mål*, emedan Lagen bjuder det *beneficia juris & Instantium* skola åtnjutas, när det gäller en undersåtares ägendom eller rättigheter.»

⁹ Ks. Kauppinen s. 91—97.

¹⁰ Nordencrantz s. 7.

¹¹ Jo JS:ssä 16. 10. 1723, 17 k. vuorikollegion tehtäväksi oli määrätty »at såsom en Öfwer-Rätt, ... skiärskåda, och, efter beskaffenheten, genom Resolution, eller Dom, afhielpa alle under des Jurisdiction efter förre Förordningar hörande twister, så Civile, som Criminelle mål, de där antingen immediate til Collegium, eller ifrån Grufwe-, Bergs- och Hammar-Tingen inkomma, jämväl och de Executions-mål, som angå Collegii *Oeconomiska* disposition, samt de stridigheter, som kunna upkomma om des Domars rätta förstånd och uttydning», *Modée I* s. 422.

¹² Nordencrantz s. 9—10; vrt. »yksityisten välisiä asioita» hallinnollisen lainkäytön kannalta, knk. kirje 24. 10. 1727, *Bergsordningar* s. 670—73.

Julkisen edun huomioonottaminen näyttää olleen edelleen määräävänä kollegioitten toimivallan ulottumisessa oikeusasioihin. Yleinen etu liitettiin — kuten muuallakin Euroopassa — yhteisen hyvinvoinnin edistämiseen.¹³

»Ty den samskylliga och rätta Staats-Raisonen är allenast en, och består, såsom sagd är, i allmänna wälfärden, så att hon anses, både i Statens inrättning och i dess bruk, såsom alla gärningars och rådslags rättesnöre.»

Valaisen ongelmaa esimerkeillä. Kauppakollegio käsitteli merioikeus- ja vekseliasioita aina vuoteen 1723 saakka,¹⁴ samoin kaikki Itä-Intian kauppaa koskeneet riitaisuudet.¹⁵ Kollegio ratkaisi muutoksenhakuasteen myös tehdastoihintaan liittyneitä velkomisjuttuja, esimerkiksi tehtaanharjoittajan ja työläisten väliset, samoin muunkin tyyppisiä »ruukin väkeä» koskeneita juttuja.¹⁶ Kauppakollegio käsitteli edelleen kehräämöjä koskeneet riitaisuudet.¹⁷ Kamarikollegion oli käsiteltävä papinhuuto-oikeutta (Jus patronatus) koskenut riita, mikäli sillä oli yhteyttä valtion tuloihin.¹⁸ Muissa tapauksissa riidat kuuluivat hovioikeuksiin. Kaupungin yksityisiä varoja koskenut riita kuului kamarikollegiossa käsiteltäviin.¹⁹

Kruunun maaomaisuutta koskeneissa riidoissa opilla jaetusta omistusoikeudesta oli selvä vaikutuksensa myös oikeuspaikkaa koskeneissa tulkintatilanteissa. *Nehrmanin* käsitys omistusoikeudesta heijasti oikeustieteessä vallitsevaa kantaa:²⁰

¹³ Näin *Wilde*, I cap., § IV s. 10; verotuksen osalta ks. myös *Runeberg*, Tankar om et rätt Kammar och Skattläggnings Wärk, Stockholm 1761 s. 2.

Hallinnollisen lainkäytön osalta korostettiin usein sidonnaisuutta ainoastaan lakeihin, asetuksiin ja johtosääntöihin ilmeisenä vastakohtana yleisen edun huomioonottamiselle, esimerkiksi oikeudenkäyntijärjestys amiraliteetin kamarioikeudelle 15. 11. 1732, *Modée II* s. 963—66. Vrt. OK 1: 11, 24: 3 ja niitten tulkinnasta *Nehrman* 1751 s. 28.

¹⁴ Knk. kirje 28. 11. 1711, knk. päätös 16. 10. 1723, *Handbok 1825 I* s. 316—17.

¹⁵ Knk. privilegio 3. 3. 1806, 23 §, *Lagsamling 1807* s. 630.

¹⁶ Asetus 10. 12. 1756, JS 15. 6. 1774, OS 22. 12. 1802, *Lagsamling 1807* s. 629—31; ks. myös knk. kirje 11. 4. 1751, 10. 3. 1758, *Jusleen* s. 295—97.

¹⁷ Knk. 4. 11. 1784, *Lagsamling 1807* s. 626.

¹⁸ JS 11. 10. 1734, 32 §, *Modée II* s. 1035—63.

¹⁹ Knk. selitys 1. 3. 1748, *Osaengius* s. 24.

²⁰ *Nehrman* 1729 s. 121; myös *Jutikkala* s. 143—44, 222—23.

»Ty *Dominium* är antingen *plenum* eller minus *plenum*: thet förä eller fullägande rätt kallas thet, när *proprietas* är *indivisa*, eller när någon allena äger et ting, så at ingen har någon dehl af ägande rätten ther uthi. Men när något ther i felas, kallas thet *dominium minus plenum* eller ofullkomligit ägande wälde: hwilket heter *Dominium utile*, när ey allenast nyttan, utan och en dehl af ägande rätten, lämnas åth en annan och thes arfwingar, emot någon wiss årkänsla och afgift. Således kan man lätteligen skilja *usum-fructum* eller nytttianderätten ifrån *domino utili*, ty then förä har ingen dehl uthi ägande wäldet. Men *dominium directum* har then, som lämnat nyttan åth en annan och förbehållit sig största dehlen af *proprietas*, jemte någon wiss erkiänsla och afgift, samt rättighet at så thet åter wid wissa tillfällen: således har en Länshafware, en Skattebonde *utile Dominium*, mer Cronan *directum*.»

Verotalonpoikien perinnöllinen käyttöomistusoikeus maahan eli suku-oikeus (bördsrätt) oli luonteeltaan *dominium utile*. Kruunun oikeus oli *dominium directum*. Sen sijaan kruununtilojen haltijoilla ei ollut suku-oikeuteen rinnastettavaa käyttöoikeutta, vaan kruunulla oli täydellinen omistusoikeus (*dominium plenum*) maahan.²¹

Zitting on sivunnut kaupunkimaan omistusta koskevassa tutkimuksessaan käsiteltävää prosessuaalista ongelmaa. *Zittingin* mukaan²² kaupungin yleiseksi hyödyksi annettujen tilusten käyttöä koskeneet riidat oli ratkaistava hallinnollista tietä, mutta kysymyksen ollessa joittenkin henkilöitten yksityisestä edusta, riidat oli käsiteltävä yleisessä tuomioistuimessa. Oppi jaetusta omistusoikeudesta liittyi asiaan seuraavasti:²³

»Silloin kun oppi jaetusta omistusoikeudesta vaikutti, omistusoikeuskysymys ei ollut pelkästään »yksityisoikeudellinen». Kruunun, kaupungin yms. yliomistusoikeus käsitti näet oikeuksia, joita nykyään käsitellään yksityisomistuksen julkisoikeudellisina rasituksina ja rajoituksina. Maiden verottamista ja niiden käytön valvontaa koskevien asioiden osalta julkinen intressi oli määräävässä asemassa. Niiden käsittely hallinnollista tietä oli ymmärrettävissä. Kysymyksen ollessa asioista, joissa yksityinen intressi oli etualalla, tuomioistuinkäsittely taas oli luonnollinen.»

Zittingin näkemys omistusoikeuskäsityksen yhteyksistä toimivalta-kysymykseen näyttää osuvan oikeaan, vaikka hän ei olekaan havainnut

²¹ Vrt. *Nehrman* 1729 s. 116.

²² *Zitting* s. 71—75.

²³ *Zitting* s. 73.

asian ajankohtaistumista kruununmaan/veromaan osalta jo 1600-luvun lopulla.

Esiintulleitten ja OK 10:16:ssa toistettujen periaatteitten mukaan kruununtilojen väliset maa- ja rajariidat olivat maaherran ratkaistavia, kun taas riidan koskiessa toiselta puolen kruununmaata ja toiselta puolen vero- tai rälssimaata kihlakunnanoikeudet olivat toimivaltaisia. Aliomistusoikeuden ulottuvuuden ja samalla yleisten tuomioistuinten toimivaltaisuuden kannalta oli tärkeää hallinnan pysyvyys. Tätä korostettiin mm. knk. asetuksessa 28. 11. 1734 seuraavasti:²⁴

»Och althenstund Bergmans Hemanens Åboer så wäl igenom åtskillige Kongl. Förordningar, som 5. § af Wår nådige Förordning om Skatteköp, dat. then 9. Sept. 1723. blifwit försäkrade, at man after man niuta på them en ständig besitningsrätt och odrefne samt orubade them så bebo, så länge the förmå Bergsbruket jemte Hemanet försvarligen och rätteligen drifwa och wid makt hålla, samt then theraf gående rättighet til Cronan utgöra, så at, i anseende til sådan besitnings- eller röiselrätt, slika Bergsmans Heman ei kunna anses wara af enahanda beskaffenhet med andra Crono Heman, hwilkas enskylte ägotwister Crono Heman emellan af Landshöfdingen i orten böra afgöras.»

Kruununtilojen välisten riitojen lisäksi pelkästään yliomistusoikeudesta oli kysymys silloin, kun riita syntyi kruunun ja kaupungin välille kaupungissa sijainneesta maasta.²⁵ Maata koskeneitten juttujen osalta forumkysymyksiä jouduttiin selvittämään lukuisissa knk. kirjeissä ja selityksissä.²⁶

Kollegioista myös ne, joilla ei ollut varsinaisesti tuomiovaltaa, olivat edelleen toimivaltaisia käsittelemään alaistensa virkarikoksia lukuunottamatta törkeimpiä — henkeä ja kunniaa koskeneita — juttuja. Viimeksi mainitut oli käsiteltävä lain tai erityisten säädösten nojalla tuomioistui-

²⁴ Asetus 28. 11. 1734, *Bergsordningar* s. 778—79; ks. myös knk. kirje 14. 2. 1775, *Ugla III* s. 216.

²⁵ Knk. kirje 19. 8. 1760, *Handbok 1825 II* s. 6.

²⁶ Knk. kirje 17. 11. 1748, *Jusleen* s. 217—19; 21. 3. 1755, *Jusleen* s. 405—06; 17. 1. 1785, 15. 3. 1779, *Lagsamling 1807* s. 619.

missa, joihin kuuluviksi katsottiin myös eräät kollegiot.²⁷ Sotaväen oikeudenhoito oli keskitetty sotatuomioistuimiin.²⁸

2.2.3.3. Vuoteen 1809 mennessä kollegioille uskottujen oikeusasioitten käsittely sidottiin entistä laajemmin tuomioistuinmenettelyn muotoihin. Esimerkiksi vuoden 1720 HM:ssa (32 k.) vuorikollegio rinnastettiin laajalti hovioikeuksiin. Kollegion jäsenyyden edellytyksenä oli kelpoisuus tuomarinvirkaan. Kollegion tehtävänä mainittiin nimenomaan lainkäyttö ja velvollisuus valvoa alaistensa erikoistuomioistuinten toimintaa erityisesti yleisissä tuomioistuimissa sovelletun oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisen osalta.²⁹ Määräys sinänsä oli poikkeuksellisen tiukka, mutta se ilmentää hyvin pyrkimystä »laillisten muotojen» noudattamiseen.

Tehtävien jakautuminen talous- ja politia-asioihin ja lainkäyttöön pyrittiin ottamaan huomioon organisoitaessa kollegioitten toimintaa. Poikkeuksellisen selvästi tämä tuli esiin kauppakollegion osalta vuoden 1774 JS:ssä.³⁰ Kollegio oli jaettu kauppa- ja manufaktuuri-osastoon ja oikeus-osastoon. Viimeksi mainitun oli käsiteltävä kaikki kollegioille kuuluneet »oikeudenkäynti- ja rikosjutut» lukuunottamatta niitä lukumäärältään vähäisiä oikeusasioita, jotka oli määrätty ratkaistaviksi kauppa- ja manufaktuuri-osastossa. Asiajako ei ollut tässäkään aivan ehdoton.

OK 10:26 oli luonteeltaan toimivaltasäännös. Hallintoviranomaiset eivät olleet velvollisia pelkästään tuon lainkohdan perusteella noudattamaan lainkäytössään muita OK:n säännöksiä. Yleisten prosessiperiaatteitten soveltaminen perustuikin toisaalta pitkäaikaiseen käytäntöön, kuninkaan kirjeisiin ja lainselityksiin sekä toisaalta johtosääntöjen ja muiden säädösten nimenomaisiin määräyksiin.³¹ OK:n säännökset eivät tul-

²⁷ Knk. kirje 4. 8. 1762, *Uggle I* s. 83—86; ks. myös knk. kirje 30. 8. 1738, 9. 11. 1739, 13. 3. 1745, 21. 6. 1749, 26. 8. 1752, 31. 1. 1766, *Jusleen* s. 44—45, 58—59, 144—45, 228—29, 336—37, *Uggle I* s. 203—05.

Vuoden 1762 kirjeessä ei tehty enää selvää eroa kurinpidon ja varsinaisten virkarikosten käsittelyn välillä, yleisesti *Jägerskiöld*, *Om förhållandet* s. 40—45; *Granfelt I* s. 266.

²⁸ Ks. oikeudenkäyntijärjestys sotahovioikeudelle ja kaikille alisotaoikeuksille 14. 3. 1791, 19 §, sekä kiertokirje mainitun säännöksen tulkinnasta 16. 3. 1794.

²⁹ Tarkemmat määräykset sisältyivät JS:hin 16. 10. 1723 ja 22. 6. 1773.

³⁰ JS 15. 6. 1774, *Uggle III* s. 203—08.

³¹ Nimenomaisesta säännöksestä esimerkkinä kamarirevision JS 26. 6. 1720, 21 k., *Styffe*, *Civila förvaltningen* s. 195—212.

leet sovellettaviksi silloin, kun hallintoviranomaisen lainkäytöstä oli annettu erityinen prosessisäädös.³²

Varsinaisissa menettelysäännöksissä korostettiin erityisesti kuulemisperiaatteen,³³ tuomarinjäävien³⁴ ja äänestysmenettelyä koskeneitten periaatteitten³⁵ noudattamisen tärkeyttä. Samoin kollegioissa sovellettiin oikeusasioissa yleensä esittelyperiaatetta. Lakien täytäntöönpanosta vuonna 1766 annetun asetuksen mukaan³⁶ »ne valtakunnan kollegiot, jotka eivät ole varsinaisesti tuomioistuimia», saivat oikeuden asettaa uhkasakkoja, tuomita sakkoja epäselvän kirjoitustavan vuoksi sekä tuomita oikeudenkäyntikulujen korvauksista. OK 26 luvun säännökset siitä, miten »takaus on pantava ja tuomittu omaisuus ulosannettava, ennenkuin laillista vetoa hovioikeudessa ajetaan», vaikuttivat selvästi muutoksenhakusäännösten sisältöön.³⁷ Eräitä menettelysäännöksiä, erityisesti kuulemisperiaatetta oli noudatettava myös lainkäytön ulkopuolella, hallinto-toiminnassa.³⁸

Haettaessa muutosta erikoistuomioistuinten päätöksiin kollegioissa sovellettiin pääsääntöisesti OK:n säännöksiä »laillisesta vedosta ja vedotun asian ajamisesta».³⁹ Rikosasioissa muutoksenhakukeino oli valitus. Mikäli päätöksen riita-asiassa oli antanut hallintoviranomainen, esimerkiksi maaherra, muutosta oli haettava valittamalla kuten hallintoasioissa yleensä.

³² Esimerkkinä amiraliteetin kamarioikeuden oikeudenkäyntijärjestys 15. 11. 1732, *Modée II* s. 963—66.

³³ Kaikkia kollegioita velvoittaen knk. kirje ja asetus 24. 10. 1727, *Bergsordningar*; ks. myös kamarikollegion JS 11. 10. 1734, 20 k., asetus määräajoista politia- ja talousasioissa, 10. 1. 1759, *Modée II* s. 1045, VII s. 4865—70. Ks. *Herlitz, Grunddrag* s. 36.

³⁴ Knk. kirje 7. 8. 1754, 15. 2. 1749, *Jusleen* s. 387—88, 224—25. *Herlitz, Grunddrag* s. 29—30.

³⁵ Knk. kirje 13. 7. 1768, *Uggle II* s. 49—52.

³⁶ Asetus 12. 11. 1766, 10 k., *Modée VIII* s. 7297—7315.

³⁷ Ks. asetus 10. 1. 1759, 4 §. OK 25: 8:n soveltamisesta knk. päätös 22. 3. 1754, *Jusleen* s. 378—79.

³⁸ Vuoden 1727 asetuksessa kuulemismenettelystä kollegioissa erotettiin toisistaan hallintoasiat (hakemukset, anomukset) ja hallintolainkäyttöasiat (hallintoriidat). Kuulemisvelvollisuus koski kuitenkin molempia asiaryhmiä. Vuoden 1720 kansliajärjestyksen 14 k:ssa lausuttiin myös: »Och som alla Suppliquer ... så böra ock inga sådane ansökningar afgöras, innan Suppliquerne wed wederbörande blifwit communicerade», *Styffe, Civila förvaltningen* s. 389—408.

³⁹ Kauppakollegion osalta JS 15. 6. 1774, jossa mainittiin nimenomaisesti veto, valitus ja alistus. Vuorikollegion osalta vuosien 1723 ja 1773 JS:t.

sä. Maistraatti rinnastettiin tässä suhteessa hallintoviranomaisiin.⁴⁰ Erikoistuomioistuintenkin päätöksiin muitten kuin varsinaisten lainkäyttöasioitten osalta oli tavallisesti haettava muutosta valittamalla. Muutoksenhakujärjestys oli monimutkainen ja osittain epäjohtamukainen.

OK 30 luvussa oli tarkat määräykset siitä, »miten kuningasta pyydetään hovioikeuden tuomiota tarkastamaan ja tutkimaan». Rikosasioissa valitus oli edelleen ylimääräisen muutoksenhakukeinon luonteinen (OK 30: 19). Muutoksenhakunormien soveltaminen collegioitten oikeusasioissa antamiin päätöksiin perustui vakiintuneeseen käytäntöön ja toisinaan nimenomaisiin säännöksiin.⁴¹ *Hermanson* on korostanut tavanomaisoikeudellisia näkökohtia: kirjoitetun lain puuttumisesta huolimatta eräät asiat olivat yleisen oikeuskäsityksen perusteella oikeusasioita.⁴² Varsinkin vuorikollegio, kamarikollegio, amiraliteetti ja sotatuomioistuin erikoistuomioistuimena olivat rinnastettavissa hovioikeuksiin.

Säännökset muutoksenhausta hallintoviranomaisten päätöksiin noudattivat jo 1600-luvun lopulla omaksuttua linjaa: muutoksen hakeminen pyrittiin sitomaan hallintokoneiston hierarkkiseen rakenteeseen. Valitusta tai anomusta ei ollut lupa tehdä suoraan kuninkaalle, vaan asia oli käsiteltävä sitä ennen maaherran luona, collegiossa, konsistorissa tai tuomioistuimessa. Määräys sisältyi vuonna 1723 annettuun asetukseen,⁴³ jossa muutoinkin korostettiin vuoden 1682 sollisitantiplakaattien noudattamisen tärkeyttä. Sama periaate vahvistettiin OK 30: 21:ssä, jonka mukaan »älköön kukaan etsikö kuningasta niissä asioissa, jotka ensin ovat jonkin Oikeuden tahi kuninkaan käskynhaltijan käsiteltävät».

Haettaessa muutosta hallintopäätöksiin muutoksenhakukeinona oli pääsääntöisesti valitus (besvär).⁴⁴ Raja hallinnollisessa järjestyksessä käsiteltyihin oikeusasioihin oli usein epäselvä.⁴⁵ Rajanveto kuului viimeksi

⁴⁰ Ks. knk. päätös kaupunkien valitukseen 12. 4. 1739, § 42; knk. selitys 20. 12. 1773, *Modée II* s. 1457, *X* s. 230.

⁴¹ Kamarirevision osalta JS 26. 6. 1720, 18 k., *Styffe*, *Civila förvaltningen* s. 195—212. Vuorikollegion osalta vuosien 1723 ja 1773 JS:t. Sotilasoikeudenhoidon osalta vuoden 1720 kansliajärjestyksen 3 k.. Muilta osin erityisesti knk. kirje 21. 11. 1739, *Jusleen* s. 60—61.

⁴² *Kom. bet. 1887: 9, Reservation* s. 79—81.

⁴³ Asetus 3. 10. 1723, *Modée I* s. 393—95.

⁴⁴ *Nehrman 1751* s. 383—84.

⁴⁵ Nordencrantz arvostelikin voimakkaasti collegioitten pyrkimystä laajentaa käsitteen talous- ja politia-asia alaa tuomioistuinkäsittelyn kustannuksella, *Nordencrantz* s. 8—11.

mainitulta osalta useimmissa tapauksissa juuri kollegioille, jotka toimivat muutoksenhakuasteena sekä oikeus- että hallintoasioissa.⁴⁶ Ylimmässä asteessa hallintovalitusten ratkaiseminen kuului hallitsijalle, vapauden-ajalla poikkeustapauksissa säädyille.

Tärkeimmät valitusmenettelyä koskeneet säädökset olivat vuonna 1759 annettu asetus määräajoista politia- ja talousasioissa sekä sitä täydentänyt asetus vuodelta 1766.⁴⁷ Nämä sääntelivät muutoksenhakua maistraattien, käskynhaltijoitten (maaherrojen) ja kollegioitten päätöksiin. Sotilas- ja laivastoasiat jäivät jo muutoinkin säädösten soveltamisalan ulkopuolelle.⁴⁸ Asetuksiin sisältyneistä menettelysäännöksistä on mainittava erityisesti määräykset valitusajasta, kuulemismenettelystä ja valitusosoituksen antamisesta. Säännöksiä tulkittiin myöhemmin eräiltä osin tiukasti. Mikäli valittaja ei osoittanut, milloin hän oli saanut tiedon maaherran päätöksestä, asia oli jätettävä kamarioikeudessa tutkimatta.⁴⁹ Toisaalta korostettiin sitä, että päätös, johon ei ollut liitetty valitusosoitusta, ei saanut lainvoimaa.⁵⁰

2.2.4. 1700-luvun lopun uudistussuunnitelmista: Liljecrantz

Vuoden 1772 HM:n mukaan keskushallintoon kuuluneitten toimielinten asema ja tehtävät jäivät eräiltä osin varsin väljän sääntelyn varaan. Päätösvaltaa useimmissa hallitus- ja hallintoasioissa yksin käyttänyt kuningas piti tämänkaltaista tilannetta negatiivisena ja väliaikaisena ja laadituttikin useita uudistussuunnitelmia.⁵¹ Näistä ehkä keskeisimmiksi muodostuivat valtiosihtööri Johan Liljecrantzin (1730—1815) vuosina

⁴⁶ Ainakin OK 10:26:n soveltamisalaan katsottiin usein kuuluvan myös valituksia sellaisista hallintopäätöksistä, joitten kohteena ei ollut varsinainen riita-asia, ks. *Nehrman 1751* s. 75, 102; *Flintberg IV* s. 252—360; esimerkiksi kamarikollegion osalta *Lagsamling 1807* s. 619—24.

⁴⁷ Asetus 10. 1. 1759, 9. 10. 1766, *Modée VII* s. 4865—70, *VIII* s. 7214—15; kuitenkin kruunun etua välittömästi sivunneet asiat (mm. omaisuutta ja tuloja koskevat) jäivät soveltamisalan ulkopuolelle; soveltamisalan laajentamisesta knk. kirje kamarikollegiolle 11. 2. 1796.

⁴⁸ Nämähän eivät olleet talous- ja politia-asioita, *Osaengius* s. 22.

⁴⁹ Knk. kirje 6. 11. 1775, 1. 4. 1790, *Handbok 1825 I* s. 148, *Uggle III* s. 401.

⁵⁰ Kysymys oli lähinnä periaatteesta. Vuoden 1759 muutoksenhausta annetun asetuksen perustelut ja esimerkiksi knk. kirje 3. 2. 1769, *Handbok I* s. 147.

⁵¹ Ks. *Forssell* s. 9—20.

1785—86 laatimat kolme muistiota, joissa kiinnitettiin huomiota myös oikeusasioitten ratkaisutapaan ylimmässä asteessa.⁵² Kysymys oli ennen muuta siitä, millä tavalla hallitus- ja hallintoasioitten ja oikeusasioitten välinen asiallinen ero oli otettava huomioon keskushallintoa uudelleenjärjestettäessä.

Liljecrantzin muistioitten perustana oli valtakunnanhallinnon yleinen järjestely »kaikissa monarkioissa». Tähän oli verrattava Ruotsin keskushallintoa.⁵³ Ensiksi mainitun »mallin» mukaan yleisten asioiden hoito oli jaettu hallinnonhaaroittain ministeriöihin (departementteihin). Kukin hallinnonhaaran päällikön, tavallisesti ministerin oli nautittava hallitsijan erityistä luottamusta.⁵⁴ Keskeinen elin hallitus- ja hallintoasioitten hoidon kannalta oli ministerien muodostama konselji. Asioiden ratkaiseminen toisistaan täysin erillisissä hallinnonhaaroissa ei ollut tyydyttävä ratkaisu. Uudenaikaiseen järjestelyyn verrattuna Ruotsin keskushallinnon pahin puute oli hallitusasioiden yhtenäisen ja valvotun valmistelun puuttuminen. Näin »itse hallitussuunnitelmaa» ei ollut mahdollista noudattaa, vaikka lopullinen päätösvalta jäikin useimmissa tapauksissa yksin kuninkaalle. Tämän vuoksi kansliakollegion valtiosihteeristä oli muodostettava »ministereitä», jotka toimivat kukin kuninkaan luottamusta nauttivana hallinnonhaaransa johdossa.

Liljecrantz suhtautui erityisen kriittisesti kollegioihin.⁵⁵ Niissä noudatettu päätöksentekotapa ei sopinut hallitusasioiden käsittelyyn, koska kollegisen viranomaisen jäsenenä virkamiehet eivät joutuneet paneutumaan asioiden hoitoon riittävän tehokkaasti. Virheellinen tai kiittävä toiminta koitui koko kollegion nimiin, mutta sen yksityiset jäsenet eivät joutuneet käytännössä vastaamaan toimistaan. Yhden henkilön johdolla ja vastuulla toimiva departementti oli tässä suhteessa huomattavasti tehokkaampi elin. Liljecrantzin perustelu viittasi selvästi Montesquieun tekemään eroon hallitus- ja oikeusasioiden käsittelytapojen välillä.⁵⁶

⁵² Muistiot 24. 11. 1785 ja 16. 8. 1786 *Geijer* 3: 2 s. 32—47, muistio 30. 10. 1786 *Historiska handlingar* 8: 5 s. 177—86. Muistioista yleisesti ks. *Carlsson* s. 176—82; *Forssell* s. 20—35.

⁵³ *Geijer* 3: 2 s. 32—36; ks. *Rauhala II* s. 30—31.

⁵⁴ Liljecrantz halusi rajata ministereitten itsenäisen vallankäytön mahdollisimman suppeaksi, *Historiska handlingar* 8: 5 s. 180—86.

⁵⁵ *Historiska handlingar* 8: 5 s. 180—84.

⁵⁶ Ks. s. 57.

Kolleginen päätöksentekotapa oli Liljecrantzinkin mukaan⁵⁷ säilytetävä käsiteltäessä »omistusoikeuteen ja muihin kansalaisvelvollisuuksiin ja -oikeuksiin» liittyneitä asioita (oikeusasioita). Näihin oli laskettava kuuluviksi myös »ihmisen elämää, kunniaa ja hyvinvointia» koskevat kysymykset. Kollegiaaliseen käsittelyyn liittyvän huolellisuuden avulla pystyttiin parhaiten takaamaan kansalaisten »yleinen turvallisuus». Liljecrantzin huomion kohteena oli erityisesti keskusvirastojen toiminta, jonka hän jakoi kolmeen, sisällöllisesti toisistaan poikkeavaan ryhmään: 1) julkisoikeudelliset lainkäyttöasiat, 2) hallintoasiat, joihin liittyi asetusten soveltamista ja 3) muut hallitus- ja hallintoasiat.⁵⁸ Viimeksi mainittu oli siirrettävä kollegioista departementteihin tai näitten alaisille viranomaisille. Sen sijaan toiseksi mainittu, erityisesti valtiontalouden hoitoon liittyneet asiat voitiin jättää edelleen kollegioitten päätösvaltaan. Niinkin liittyi lainsoveltamista. Liljecrantz ei edellyttänyt varsinaisten oikeusasioittenkaan siirtämistä kollegioista hovioikeuksiin. Ratkaisevaa oli nimittäin tältä osin kolleginen käsittelytapa ei niinkään riippumattomuus toimeenpano- ja lainsäädäntövallasta.⁵⁹

Liljecrantzin muistiot muodostivat yleisen ohjelman ministerihallintoon siirtymiseksi. Keskeinen periaate oli: ministereitten hallitustehtävien hoitoa ei saanut rasittaa oikeusasioilla. Viimeksi mainittujen käsittelyjärjestystä pohtiessaan Liljecrantz kiinnitti huomiota siihen, että hallintotoimintaan liittyi oikeusasioitten lisäksi muutakin lainsoveltamista, joka oli jätettävä luonteensa mukaisesti hallintoviranomaisten tehtäväksi. Näin Liljecrantz perusteli samalla talous- ja politia-asioita koskeneitten valitusten käsittelyn ja oikeusasioitten ratkaisemisen välisiä menettelyeroja.

Liljecrantzin muistiot ja niitten lisäksi laaditut muut suunnitelmat keskushallinnon reformista eivät johtaneet tulokseen. Vuodesta 1789 alkaen neuvoston tilalla toimineet konseljtit eivät muodostaneet tilapäisinä ja kokoonpanoltaan vaihtelevina ministeristöä. Vasta vuoden 1809 HM:ssa

⁵⁷ Geijer 3: 2 s. 37; *Historiska handlingar* 8: 5 s. 184.

⁵⁸ Toiseksi mainittujen tapausten osalta erityisesti *Historiska handlingar* 8: 5 s. 180.

⁵⁹ Kollegiaalisuusvaatimus liitettiin yleensä perinpohjaisesta käsittelystä ja toimielimen sisäisestä kontrollista johtuviin oikeussuojanäkökohtiin. Sen lisäksi monijäsenisyyttä saatettiin perustella sillä, että kollegiossa pidetty pöytäkirja oli luotettava todistus tapahtuneesta myöhempinä aikoina, *Forssell* s. 70—71.

konsejille, valtioneuvostolle annettiin perustuslaillinen asema. Ns. departementtiuudistus toteutettiin vuonna 1840.

2.3. YHTEENVETO

Keskushallinnossa ratkaistujen oikeusjuttujen käsittelyn järjestäminen liittyi kiinteästi 1600-luvun alkupuolella toteutettuun valtionhallinnon toimialoitteeseen ja keskitettyyn organisointiin. Asialliset toimivaltasuhteet saivat täten erityisen merkityksen.

Hovioikeuksien perustaminen ei johtanut oikeusasioitten keskittymiseen kokonaisuudessaan yleisiin tuomioistuimiin. Säännöksi muodostui, että kunkin kollegion oli käsiteltävä toimialaansa liittyneet jutut. Muitten kollegioitten kuin hovioikeuksien osalta periaate vahvistui erityisesti vuoden 1634 HM:a täydentäneissä johtosäännöissä.

Yleiset tuomioistuimet käsittelivät kuitenkin yksityisoikeudellisina asioina yksityisten väliset riita-asiat (*twister inter privatos*). Tuulkinnanvaraista oli silti oikeuspaikan määräytyminen sellaisten riitojen osalta, jotka muodollisesti yksityisten välisinä koskettivat samalla suoranaisesti valtion etua. Julkisen (yhteisen) edun korostaminen oli omiaan laajentamaan varsinkin vuorikollegion ja kauppakollegion lainkäyttötehtävien alaa. Taustalla vaikutti voimakas merkantilistinen talouspolitiikka. Valtiojohtoisuuden heijastumana voidaan pitää myös paikallistason erikoistuomioistuuksia, joitten osalta muutoksenhakuasteina olivat useimmissa tapauksissa juuri kollegiot. Kustavilaisella ajalla oli havaittavissa pyrkimys siirtää yksityisten välisiä riitoja aikaisempaa laajemmin yleisiin tuomioistuihin.

Kollegioilla oli alaisiinsa virkamiehiin kohdistuvaa kurinpitovaltaa ja tuomiovaltaa virkarikosten osalta. Muilta osin kollegiot käsittelivät yleensä ainoastaan vähäisiä rikosasioita.

Kollegioitten toimivalta oikeusasioissa säilyi pääpiirteissään mainittujen periaatteitten mukaisena vuoteen 1809 saakka. Vuoden 1734 valtakunnan yleisellä lailla ei ollut välitöntä vaikutusta. Valtion toiminnan laajeneminen vaikutti taloudellista lainsäädäntöä soveltaneitten toimielinten tehtäviin. Esimerkiksi kauppakollegion oli käsiteltävä vuoden 1774 johtosäännön mukaan huomattavan runsaasti oikeusjuttuja. Valtiovarain hoitoa, sotalaitosta ja laivastoa koskeneet selvät lainkäyttötehtävät

oli eriytetty osittain jo 1600-luvun lopulla ylioikeuksina toimineisiin erikoistuomioistuimiin.

Kollegioitten lainkäyttö erosi sisällöllisesti hallintotoiminnasta säädösten pohjalta tarkasteltuna esimerkiksi siinä mielessä, että oikeusasioissa säädöksistä poikkeaminen (arbitrerande) oli pääsääntöisesti kiellettyä 1600-luvun lopulta alkaen. Sama lakisidonnaisuus ilmaistiin 1700-luvulla annetuissa johtosäännöissä siten, että kollegion oli asetettava lainkäyttöasiassa ratkaisunsa perusteeksi vain voimassa olleet lait ja asetukset. Säädännäisen oikeuden korostamisella oli edelläkäynyt vastineensa yleisten tuomioistuinten toimintaa säännelleissä normeissa.

Oikeusjuttujen käsittely kollegioissa oli yleensä erotettu hallintorutiinista mm. laajennetun jäsenmäärän ja erityisten istuntoaikojen kautta. Muutoksenhakumenettelyä koskevia säännöksiä annettiin varsinkin 1700-luvulla. Ensi asteessa erikoistuomioistuimissa käsitellyissä jutuissa sovellettiin yleensä OK:n muutoksenhakusäännöksiä sellaisinaan. Hallintoviranomaisten päätöksiin haettiin sen sijaan muutosta valittamalla. Muutoksenhaussa kollegioitten päätöksiin tuli esiin sama dualismi. Oikeusasioissa sovellettiin OK:n periaatteita. Hallintoasioissa voitiin valittaa kuninkaalle.

Kuninkaan päätöksentekoon neuvostossa hallinto- ja oikeusasioitten välillä tehty ero vaikutti pääasiassa siten, että revisiojutut pyrittiin erottamaan muista asioista sekä päättämisen että valmistelun osalta. Vuodesta 1670 alkaen oikeusasiat käsiteltiin oikeusrevisiossa ja valmisteltiin kanslian alemmassa oikeusrevisiossa. Oikeusjutut olivat enimmältä osaltaan hovioikeuksista tulleita mutta jo 1600-luvun alkupuolella oli vakiintunut periaate, jonka nojalla myös muitten kollegioitten lainkäyttöpäätöksiin saatettiin hakea revisioetua. Tosin edun hakeminen oli toisinaan nimenomaisesti kielletty.

Vapaudenajalla päätösvaltaa revisioasioissa käytti neuvosto, jonka asianomaisessa osastossa kuninkaalla oli kaksi ääntä ja ratkaisuvallta äänestyksen päättyessä tasatulokseen. Säätyjen valtuus käsitellä ylimpänä asteena revisiojuttuja ja valituksia perustui ensi sijassa vuoden 1723 VJ:een. Sen mukaan säätyjen oli tutkittava yleisesti oikeusrevision lainkäyttöä. Samoin kansalaisilla oli oikeus valittaa säädylle sellaisessa asiassa, johon ei voinut saada muutoin oikeutta. Pääsääntöisesti aikaa vievät ja vähämerkitykselliset valitusasiat ratkaistiin kuninkaan toimesta ns. kabinettikäsitelyssä. Käytännössä valituksia käsiteltiin myös neuvostossa, toisinaan myös ilman kuninkaan läsnäoloa.

Kustavilaisella ajalla oikeusasiat käsiteltiin kahdeksanjäsenisessä oikeusrevisiossa, jossa kuninkaalla oli kaksi ääntä. YVK:n mukaisena ylimpänä tuomioistuimena toimi korkein oikeus. Ylimmässä oikeusasteessa käsitellyt asiat määriteltiin aikaisempaa tarkemmin alemmantasoisilla säädöksillä (1772, 1789).

Vuoden 1772 jälkeenkin valitusasioihin sovellettiin kabinettikäsitelyä. Käytännössä hallintovalituksia ratkottiin myös neuvoston toisella osastolla. YVK:n jälkeen päätösvalta valitusasioissa kuului edelleen kuninkaalle, joka teki päätöksensä konseljissa. Yleisten asiain valmistelukunta valmisteli — käytännössä lopullisesti — suurimman osan valituspäätöksistä.

Keskushallinnon uudistussuunnitelmissa 1700-luvun lopulla tuotiin keskeisesti esiin myös näkökohtia, joilla oli erityistä merkitystä Preussissa hieman myöhemmin. Liljecrantzin mukaan kollegiot hallintoaharojen ylimpinä viranomaisina oli korvattava ministeriöillä, joitten päälliköt vastasivat kukin omasta hallinnonalastaan. Oikeusasiat oli käsiteltävä kuitenkin aina kollegioissa, ei kuitenkaan välttämättä yleisissä tuomioistuimissa. Taloutta ja politiikka koskeneisiin valituksiin saattoi myös liittyä lainsoveltamista. Nämä asiat olivat silti luonteeltaan hallinnollisina käsiteltävä aina hallinnonsisäisesti.

III. ULKOMAINEN TAUSTA

3.1. RANSKAN HALLINTOLAINKÄYTTÖJÄRJESTELMÄ

3.1.1. Vuoden 1789 vallankumous ja vallanjako

3.1.1.1. »Vanhassa järjestelmässä» (l'ancien régime) valtion hallinto-viranomaiset käsittelivät laajalti myös hallintotoimintaan liittyneitä riita-asioita. Järjestely liittyi osana 1500-luvulta alkaneeseen valtion oman hallintolaitoksen kehittämiseen. Varsinkin sotalaitoksen pysyvä järjestäminen edellytti keskitettyä organisaatiota.¹ Erityisesti sotilaskomissaa-rit ratkaisivat maakuntien johtavina viranomaisina mm. verotukseen ja manufaktuurituotantoon liittyneitä riitaisuuksia ja vähäisiä rikosjuttuja.²

Ranskan oikeusjärjestykselle oli tyypillistä jo 1200-luvulta alkaen paikallistason erikoistuomioistuinjärjestelmä. Erikoistuomioistuimet käsittelivät kukin omalla alallaan siviili- ja rikosjuttuja.³ Kyseiset lainkäyttö-elimet on luokiteltu myöhemmässä kirjallisuudessa tavanomaisesti hallintolainkäytön piiriin. Erikoistuomioistuimet, esimerkiksi revisiotuomioistuimet, rahaoikeudet ja sota-oikeudet ratkaisivat nimittäin ainakin jo 1600-luvulla poikkeuksellisen voimakkaasti julkista etua sivunneita juttuja.⁴ Erikoistuomioistuimet eivät ilmentäneet pelkästään pyrkimystä työnjakoon.⁵ Asia liittyi pikemminkin sääty-yhteiskunnan feodaaliselle kehi-

¹ *Aucoc I* s. 397—98; *Dareste* s. 76.

² *Hanotaux*, *Origine des intendants*, Paris 1884; ks. myös *Dareste* s. 94—142; *Laferrière I* s. 122—24; *Berthélemy* s. 130—33; verrattuna preussilaisiin sotilaskomissaareihin *Hinze I* s. 242—47.

³ *Dareste* s. 1—52, »vanhan järjestelmän» aikaisesta kirjallisuudesta erityisesti s. 17 alav. 1; Tocquevillen mukaan tuskin missään muussa Euroopan valtiossa oli erikoistuomioistui-
mia niin runsaasti kuin juuri Ranskassa, *Tocqueville* s. 103—04.

⁴ *Tocqueville* s. 105; *Dareste* s. 30—52; *Ducrocq II* s. 4—6.

⁵ *Aucoc I* s. 396.

tysvaiheelle tyypilliseen hallinnon hajanaisuuteen ja aateliskeskeisyyteen, jolla oli vastineensa useimmissa Euroopan valtioissa, mm. Ruotsi-Suomessa.⁶

Hallinnollisten lainkäyttöasioitten ratkaisutapa ylimmässä asteessa oli sidoksissa keskushallinnon yleiseen rakenteeseen. Hallitsijalle kuului muodollisesti myös ylin tuomiovalta, jota käyttivät yleisen lainkäytön puolella parlamentit (Parlements) käytännössä melko itsenäisesti.

Kuninkaallinen valtakunnanneuvosto (Conseil du Roi) jakautui vuodesta 1661 alkaen neljään (vuodesta 1715 alkaen seitsemään) neuvostoon, jotka käyttivät hallitsijan valtaa asiajaon mukaisesti hallitus- ja hallintoasioissa. Muutoksenhakuasioitten ratkaiseminen kuului täten keskeisistä hallintoaloista, ennen muuta sisäasiain- ja finanssihallinnosta sekä kaupan valvonnasta huolehtineille neuvostoille.⁷ Tässä järjestyksessä päätettiin etenkin kruunun omaisuutta koskeneita riitoja, valtioon kohdistettuja vahingonkorvausjuttuja, virkamiesten kurinpitoasioita, valtion hankintasopimuksia koskeneita erimielisyyksiä ja kauppakomppanioitten liiketoimia koskeneita juttuja.⁸ Lisäksi hallintoaloittain järjestetyt tilapäiset komissiot ja komiteat olivat keskushallintoon luettavia lainkäyttöorgaaneja. Näitten lukumäärää supistettiin kuitenkin jyrkästi juuri ennen vallankumousta (1787, 1788) toteutetuilla uudistuksilla.⁹

Kuningas ratkaisi viranomaistoimintaa koskeneita kanteluita ja valituksia perinteisesti neuvoston ulkopuolellakin.¹⁰

»Vanhan järjestelmän» aikana hallintoriitojen ratkaisutavan järjestäminen myötäili hajanaisen valtiorakenteen muutoksia. Myöhemmin hallintolainkäytöksi luokiteltu toiminta ei eronnut vielä systemaattisesti sisällöllisin eikä muodollisin perustein omaksi lohkokseen. *Tocquevillen* mukaan neuvosto »saattoi aina poiketa säännöksistä vetoamalla hyödylliseen tarkoitukseen, mutta sen sijaan (yleisen) tuomioistui-
men jäsenen oli noudatettava kiinteitä säännöksiä».¹¹

3.1.1.2. Vuoden 1789 vallankumouksen myötä »vanhan järjestelmän»

⁶ Ks. s. 14—15.

⁷ *Dareste* s. 53—93; *Aucoc* I s. 113—17; *Laferrière* I s. 131—37; *Ducrocq* I s. 103; *Berthélemy* s. 122—23; *Benoist* s. 43—45.

⁸ *Dareste* s. 76—89; *Durand* s. 39—57.

⁹ Komissioita oli kuitenkin vielä ennen vallankumousta vuonna 1789 yhteensä viisitoista, *Dareste* s. 65; *Benoist* s. 43—44.

¹⁰ *Dareste* s. 73.

¹¹ *Tocqueville* s. 105.

hallinto luhistui totaalisesti.¹² Vallankumouksellisen porvariston tavoitteena oli korvata liiallisesti aateliston ja kirkon taloudellisia etuja ja poliittisia oikeuksia turvannut hajanainen hallintokoneisto koko valtakunnan kattavalla yhtenäisellä ja kansanvaltaisella hallinnolla. Yhtenäisyyden avulla pyrittiin poistamaan säätyeroihin ja maantieteelliseen sijaintiin perustunut eriarvoisuus tasa-arvoiseksi tunnustettujen kansalaisten väliltä.¹³ Kansalliskokouksen 11. 8. 1789 hyväksymän julistuksen mukaan kansakunnan valtiosäännön oli turvattava maan eri osien välinen yhtenäisyys ja poistettava hallintoalueitten asukkaitten erityyppiset privilegit ehdottomasti ja lopullisesti Ranskan julkisoikeudesta.¹⁴ Tavoitteitten saavuttamiseksi valtionhallinnon oli oltava ensinnäkin aikaisempaa keskitetympi ja toiseksi perusteiltaan kansanvaltainen.¹⁵ Viimeksi mainitun edellytyksen katsottiin toteutuvan siten, että kansalaiset valitsivat vaaleilla muitten kuin keskushallintoon kuuluvien kollegioitten jäsenet. Esimerkiksi sotilaskomissaarien virat korvattiin kansalliskokouksen 22. 12. 1789—8. 1. 1790 hyväksymän lain nojalla vaaleilla valituilla (departementtien) direktorioilla, jotka olivat silti valtion toimielimiä eivätkä itsehallinto-orgaaneja. Idullaan ollut itsehallinto-idea väistyikin 1790-luvulla.¹⁶

Vallankumousta välittömästi seuranneen ajan hallinnolle oli tyypillistä ainakin vuoteen 1795 (III) saakka huomattava epäsäännönmukaisuus, sillä kansalliskokouksen antamista säädöksistä saatettiin poiketa esimerkiksi vallankumouksellisten oikeuskäsitysten nimissä.¹⁷ Hallintoon perustettiin erityisesti tasavallan aikana (1793—95) spontaanisti vallankumoukskomiteoita ja isänmaallisia järjestöjä. Jakobiinien johtava teoreetikko Robespierre korosti vallankumouksellisen hallituksen tehtävää valtiollisen vapauden turvaajana; kansalaisvapauksia taannut perustuslainlinen hallitustapa sai jäädä taustalle.¹⁸

¹² Uuden hallinnon järjestämisessä oltiin kuitenkin huomattavasti sidoksissa aikaisempaan hallinto-organisaatioon, näin erityisesti vuodesta 1795 (III) alkaen, *Tocqueville* s. 73—101; *Laferrière* I s. 171—79.

¹³ *Sieyès* s. 1—26.

¹⁴ *Laferrière* I s. 151; perusteluista *Sieyès* s. 35—36.

¹⁵ *Sieyès* s. 14—19.

¹⁶ Jo vuoden 1791 valtiosäännössä (III, IV, II, 1, 2) kiistettiin kansan valitsemien hallintoelinten edustuksellinen luonne; ks. *Laferrière* I s. 152.

¹⁷ *Mirkine-Guetzevitch* s. 57—58.

¹⁸ *Robespierre*, Rapport sur les principes du gouvernement révolutionnaire,

Kansalliskokouksessa vuosina 1789—91 vakiintuneen vallanjako-opin doktrinääriset juuret johtivat ennen muuta *Locken*, *Montesquieun* ja *Rousseaun* valtioteoreettisiin esityksiin.¹⁹ Kansansuvereniteetin taanneet yhteiskuntasopimuksen ja yleistahdon käsitteet omaksuttiin muodossa, joka viittaa Lockeen ja erityisesti Rousseauhin. Viimeksi mainitun mukaan ihminen voitti yhteiskuntasopimuksella kansalaisvapauksien ja omaisuuden suojan. Tämän käsityksen kansalliskokous hyväksyi jo ihmisoikeuksien julistuksessa (Art. 16) (1789). Rousseau oli korostanut yhteisen edun merkitystä yleistahdon sitovuuden kannalta. Kansalliskokous samaisti puolestaan vapauden ja turvallisuuden takaamisen yleiseen hyvään, jonka nimissä asetetuissa lainsäädännöllisissä rajoissa yksilön toiminnan oli pysyttävä. Laki oli yleistahdon ilmaus (*La loi est l'expression de la volonté générale*; ihmisoikeuksien julistus, art. 6). Lainsäätäjän oli oltava yhtenäinen: *privilegiot* oli poistettava yhteisen edun huomioonottamisen mahdollistamiseksi.²⁰

Kansalliskokouksen lähtökohta oli kansansuvereniteettioppi. Kansan asettaminen ylimmän valtiovallan välittömäksi haltijaksi oli yhteydessä etenkin Rousseauin käsityksiin.²¹

Rousseauin mukaan ylin valtiovalta oli jakamaton.²² Vallan ilmaukseksi oli yleistaho. Muu valtion toiminta, myös lainkäyttö oli luettava toimeenpanoon. Tässä kohdin kansalliskokous ei seurannut Rousseaut, vaan omaksui, hyväksyessään joka tapauksessa kansansuvereniteetin jakamattomuuden, käsityksen lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan toisiaan rajoittavasta asemasta.²³ Montesquieun esittämän valtiovallan kolmijaon keskeinen kohtahan oli kuulunut seuraavasti:²⁴

»Jokaisessa maassa on kolme vallan lajia: lainsäädäntövalta (*puissance législative*), täytäntöönpanovalta kansainoikeutta koskeissa asioissa ja täytäntöönpanovalta yksityisoikeudellisissa asioissa ...

5. nivõsekuuta vuonna II, *Moniteur* 19 s. 51, tässä *Mikine-Guetzevitch'n* mukaan, s. 61, 71.

¹⁹ Ks. *Redslob* s. 173—352.

²⁰ *Sieyès* s. 60—61, 88; yleisesti *Redslob* s. 37—39, 105—30.

²¹ *Rousseau* s. 153—54; *Locke*, II: XI—XIII, §§ 134—58 s. 373—92; *Montesquieu* I, 6 s. 155—58; *Sieyès* (s. 66—75) kannatti edustuksellisuutta. Oikeus edustaa kansaa kuului kolmannelle säädylle.

²² *Rousseau* s. 57—59.

²³ *Redslob* s. 284—352.

²⁴ *Montesquieu* XI, 6 s. 152—53.

Kolmannen nojalla se (ruhtinas tai maistraatti) rankaisee rikoksista tai langettaa tuomion yksityishenkilöitten välisissä riitaisuuksissa. Nimitän viimeksi mainittua tuomiovallaksi (*puissance de juger*) ja toiseksi mainittua täytäntöönpanovallaksi (*puissance exécutive*).»

Kuvattu mallivaltion vallanjako tähtäsi mielivallan mahdollisuuden eliminointiin. Valtiovallan käytölle asetettiin organisatorisia vaatimuksia. Jos esimerkiksi tuomiovalta olisi ollut yhdistettynä lainsäädäntövaltaan, »niin olisi kansalaisten vapauteen ja elämään kohdistuva vallankäyttö mielivaltaista, koska tuomari olisi lainsäätäjä». Jos taas tuomiovalta olisi ollut yhdistyneenä täytäntöönpanovaltaan, »olisi tuomarilla sortajan valta». ²⁵ Toiseksi vallanjako edellytti Montesquieun mukaan vallan eri lajien uskomista erillisille poliittisille ja yhteiskunnallisille voimille. Lainsäädäntövalta kuului kansalle (kolmannelle säädyille), mutta aatelilla oli mahdollisuus tuon vallankäytön sääntelyyn. ²⁶ Täytäntöönpanovalta kuului kuninkaalle, jolla oli myös veto-oikeus lainsäädäntöasioissa. Yleiset, järkevät lait velvoittivat täytäntöönpanovaltaa kuitenkin aina toimimaan niitten puitteissa. ²⁷ Tuomiovallan osalta Montesquieun asenne oli varovaisempi. Kysymys oli kodifioitujen lakien lähes mekaanisesta soveltamisesta. Tosin henkilö voitiin tuomita ainoastaan itsensä arvoisista koostuvassa tuomioistuimessa. ²⁸

Vuoden 1791 monarkkisen valtiosäännön mukaan kansa oli korkeimman valtiovallan haltija (III, 1). Kaikki valtion vallat, lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja tuomiovalta olivat peräisin tuosta korkeimmasta vallasta. Näin ollen valtojen samanarvoisuutta voitiin perustella, tosin hieman keinoitekoisesti. Käsitteellistä ristiriitaa oli omiaan aiheuttamaan vallanjaon yhdistäminen käsitykseen yleistahdosta ja suvereniteetin jakamattomuudesta.

Mainitun valtiosäännön mukaan täytäntöönpanovalta oli delegoitu kuninkaalle, joka käytti tätä valtaansa vastuullisten ministereitten ja virkamiehistön avustamana. Tuomiovalta oli uskottu vaalioikeutetun kansanosan määrääjäksi valitsemille tuomareille, jotka kuningas muodollisesti nimitti (II, 5). Tuomioistuimet olivat päätöksissään sidottuja lakeihin. Viimeksi mainittujen tulkintavalta oli pidätetty Montesquieuhun viittaa-

²⁵ Montesquieu XI, 6 s. 152.

²⁶ Montesquieu XI, 6 s. 154–56.

²⁷ Montesquieu I, 3 s. 6, XI, 6 s. 154.

²⁸ Montesquieu XI, 6 s. 156.

valla tavalla lainsäädäntöelimille,²⁹ joitten työskentelyyn tuomarit eivät olleet kelpoisia osallistumaan (III, II, IV, 8).

Lakien ensisijaisuus täytäntöönpanotoimintaan nähden kävi ilmi jo vuoden 1791 valtiosäännöstä huolimatta valtiovallan muodollisesta kolmijaosta (II, II, I, 3). Selvimmin tuo suhde tuli ilmi vuoden 1793 tasavaltalaisessa, tosin soveltamatta jääneessä valtiosäännössä (24. 6. 1793), sillä sen mukaan toimeenpanovallan ylin elin, toimeenpaneva neuvosto (le conseil exécutif), ei voinut toimia muutoin kuin panemalla täytäntöön lainsäädäntöelinten säätämiä lakeja ja asetuksia (art. 65). Toisaalta lainsäädäntöelimet eivät olleet toimivaltaisia puuttumaan toimeenpanoon eivätkä tuomitsemistoimintaan (esimerkiksi valtiosääntö 22. 8. 1795, art. 46).

Täytäntöönpano-organit ja tuomioistuimet olivat jyrkästi erotetut toisistaan sekä organisatorisesti että toiminnallisesti. Tuomioistuinorganisaatiosta 16.—24. 8. 1790 annettu laki sisälsi säännöksen, jonka mukaan tuomareitten oli pidättäydyttävä virkasyytteen uhalla puuttumasta hallintotoimintaan. Periaate toistettiin useaan otteeseen muissa säädöksissä.³⁰ »Tuomioistuimet eivät ole toimivaltaisia... puuttumaan hallintotoimintaan eivätkä haastattamaan eteensä hallintovirkamiehiä näitten virkatoimien perusteella (valtiosääntö 3. 9. 1791, III, III, V, 3)» »Tuomiovalta ei ole toimivaltainen puuttumaan millään toimenpiteellä departementtien ja piirikuntien hallintoon (laki 22. 12. 1789, III, 7)». »Valtiosääntöä vastaan rikottaisiin, jos tuomiovalta olisi toimivaltainen puuttumaan hallintoasioihin ja sekaantumaan jollakin tavalla hallintoelinten toimintaan. Tribunaalien ja tuomioistuinten toiminta, joka tähtää hallintotoiminnan keskeyttämiseen ja vastustamiseen on suoraan valtiosäännön vastaista, vailla vaikutusta, eikä se voi keskeyttää hallintoelinten täytäntöönpanotoimintaa» (lakisääteinen johtosääntö 8. 1. 1790). Esimerkinomaisesti mainitut säännökset sisälsivät kaksi periaatteellista kieltoa:³¹ kiellon sekaantua suoraan hallintotoimintaan hallintoviranomaisille annettujen käskyjen muodossa ja kiellon käsitellä hallintotoimintaa koskevia riita-asioita. Vastaavasti rajattiin täytäntöönpanoelinten toimintavapautta tuomioistuimille kuuluvien tehtävien osalta.³²

²⁹ Montesquieu XI, 6 s. 154, ks. myös *Redslop* s. 331—32.

³⁰ Ks. *Laferrière* I s. 149—51; *Berthélemy* s. 19—23; *Hauriou* s. 31.

³¹ *Hauriou* s. 31.

³² Vuoden 1791 valtiosääntö II, II, V, 1; girondistinen valtiosääntöehdotus 15.—16. 2. 1793 X, I, 5.

Ensisijaisen tärkeänä pidettiin sitä, että tuomioistuimille ei annettu mahdollisuuksia puuttua hallintotoimintaan. »Vanhan järjestelmän» aikanaan juuri ylimmät tuomioistuimet (parlamentit) olivat estäneet välttämättömien uudistusten toteuttamista mm. käyttämällä perinteistä oikeuttaan hallinnollisen lainsäädännön valvontaan. Oikeuslaitoksen, aatelin ja kirkon väliset yhteydet olivat läheiset.³³ Yleisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välisten toimivaltariitojen ratkaiseminen keskittyi vallankumouksen jälkeen ylimmille hallitusviranomaisille. Tuomioistuimet eivät olleet kompetentteja tulkitsemaan ennakkokysymyksenä hallintotoimien sisältöä, vaan asia oli saatettava hallintoviranomaisen ratkaistavaksi. »Vanhan järjestelmän» aikaisen periaatteen mukaan hallintovirkamiestä ei ollut mahdollista asettaa syytteeseen yleisessä tuomioistuimessa ilman ylemmän hallitusorganin lupaa.³⁴ Näistä järjestelyistä huolimatta tuomioistuinlaitoksen tärkeää tehtävää siviili- ja rikosasioissa ei asetettu kyseenalaiseksi.³⁵ Lainkäyttö erotettiin ylimmässä asteessa jo perustuslakitasolla hallitustoiminnasta Montesquieun aikanaan asettaman vaatimuksen mukaisesti.³⁶

»Suurimpia haittoja monarkialle on edelleen ruhtinaan ministerien suorittama riitojen ratkaiseminen. Tunnumme vielä tänään valtioita, joissa on lukuisia tuomareita fiskaalisten asioiden ratkaisemista varten, ja joissa kuitenkin — kuka pitäisi sitä mahdollisena! — myös ministerit haluavat päättää niistä... On asioiden luonteen mukaista, että ruhtinaan neuvoston ja hänen tuomioistuintensa välillä on tietty vastakohtaisuus. Neuvostoon pitää kuulua vähän henkilöitä, tuomioistuimet vaativat sen sijaan runsaasti jäseniä. Tämän perusta on siinä, että neuvostossa tehtäviin on ryhdyttävä ja ne on suoritettava tietynlaisella intohimolla, jota voimme toivoa korkeintaan neljältä viideltä asialle omistautuvalta henkilöltä. Sitä vastoin tuomioistuinten on pysyttävä viileinä ja suhtauduttava tapauksiin tietysä määrin välinpitämättömästi.»

Joka tapauksessa tuomioistuinten tehtävänä oli »sieluttomien olentojen tavoin» vain julistaa lakien sisältö. Ylimmän tuomioistuimen (Tribunal

³³ Sieyès s. 35—36; Tocqueville s. 75.

³⁴ Tocqueville s. 105, 108—10; Laferrière I s. 155—58, 176—79.

³⁵ Ks. esimerkiksi vuoden 1793 girondistisen valtiosääntöehdotuksen tuomioistuinlaitosta koskevan jakson (X) neljättä osastoa (Des moyens de garantir la liberté civile).

³⁶ Montesquieu VI, 7 s. 78.

de Cassation) oli keskityttävä valvomaan alempien lainkäyttöelinten lainnoudattamista.

3.1.1.3. Vuosien 1789—91 välisenä aikana toteutettu hallinnon uudelleenjärjestely supisti voimakkaasti hallintoviranomaisten ja erikoistuumioistuinten varsin laajoja lainkäyttövaltuuksia. Erityisesti viimeksi mainittujen elinten katsottiin olevan satunnaisten lainkäyttöorganien tavoin jyrkässä ristiriidassa hallinnon yhtenäistämisen ja kansanvaltaistamisvaatimuksen kanssa.³⁷ Julkisen vallan toiminnasta aiheutuneitten valitusten ja riitojen syntymistä uudelleenjärjestelyt eivät estäneet. Varsinkin maaomaisuuden pakkolunastusta, yksityisen omaisuuden käyttämisestä ja julkista omaisuutta koskeneet riidat lisääntyivät moninkertaisesti vuodesta 1793 alkaen feodaalisten maanomistusolojen purkamiseen tähänneitten toimien seurauksena.³⁸

Hallintotoiminnasta johtuneitten valitusten ja riitojen selvittäminen oli mahdollista järjestää lähinnä kolmella tavalla: siirtämällä päätäntävalta tältäkin osin yleisiin tuomioistuimiin tai perustamalla uusia itsenäisiä hallintolainkäyttöelimiä taikka jättämällä kyseiset asiat kokonaisuudessaan hallintoviranomaisten päätettäväksi. Kaksi ensimmäistä vaihtoehtoa jäivät sivuun tuomioistuinlaitokseen kohdistuneitten epäluulojen ja erikoistuumioistuinjärjestelmän saaman ankaran arvostelun vuoksi.³⁹ Näin ollen mainitut lainkäyttöasiat jäivät hallintoviranomaisten itsensä ratkaistaviksi siten, että keskeisiä toimieliimiä olivat piirikuntien ja departementtien kollegiaaliset hallintoelimet sekä keskushallinnossa entistä kuninkaan neuvostoa muodollisesti vastannut kollegio.⁴⁰ Varsinkin tasavallan aikana myös lainsäädäntöelimet pidättivät itselleen hallintoa toimintaa sivunneita lainkäyttötehtäviä, mm. valtioon kohdistettuja vel-

³⁷ *Laferrière I* s. 148—49; *Dareste* s. 152.

³⁸ *Aulard I* s. 202—05; *Laferrière I* s. 159—64.

³⁹ *Dareste* s. 153—54; *Laferrière I* s. 158¹—59.

⁴⁰ Vuoden 1791 monarkkisen valtiosäännön mukaan tämä elin oli kuninkaasta ja ministereistä koostunut valtioneuvosto (*Conseil d'État*), vuoden 1793 valtiosääntöjen mukaan ministereistä koostunut täytäntöönpaneva neuvosto, joka korvattiin vuonna 1794 kahdellatoista täytäntöönpanokomissiolla ylimmän vallan kuuluessa kuitenkin tosiasiallisesti yhteishyvän valiokunnalle (*Comité de Salut Public*). Vuoden 1795 (III) valtiosäännön nojalla ministerit käsittelivät kukin oman alansa hallintovalituksia direktorion alaisuudessa. Nämä organisaatiomuutokset liittyivät mitä kiinteimmin vuoden 1789 jälkeiseen yleiseen poliittiseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen, ks. *Durand* s. 55—57; *Aulard I* s. 266—67.

komuksia sekä tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välisten toimivaltariitojen ratkaisemisen.⁴¹

Hallintotoiminnan ja hallintolainkäytön pääpiirteisellekään erottelulle ei ollut perustaa ennen vuotta 1799. Asiaa voidaan selventää eräillä vuoden 1793 girondistisen valtiosääntöehdotuksen määräyksillä. Departementtien hallintoelimillä oli oikeus kumota niitten alaisten orgaanien lainvastaiset toimet sekä määrätä toimien täytäntöönpano lykkäytymään siinä tapauksessa, että alempi viranomainen jätti jatkuvasti noudattamatta sitä koskevia määräyksiä tai vaaransi julkista turvallisuutta ja rauhaa (IV, II, 17, 18).

Vuoden 1795 (III) valtiosäännön (22. 8. 1795) mukaan direktoriolla oli valta kumota välittömästi departementtien ja kuntien hallintoelinten päätökset (Art. 196). Hallintotoiminnan sisäinen valvonta oli vuosien 1789—99 välisenä aikana keskitettyä, sillä keskushallinnolla oli viimeksi esimerkinomaisesti mainitun säännöksen mukaisesti muodollisestikin laajat valtuudet puuttua suoraan myös paikallisten viranomaisten toimintaan. Kansalaisella oli, mikäli hän kuului ns. aktiivisiin kansalaisiin, mahdollisuus vaikuttaa vaaleilla valittujen hallintoelinten kokoonpanoon ja lisäksi ainakin oikeus valittaa hallintohierarkian mukaisessa järjestyksessä (*recours hiérarchique*). Valitus oli kuitenkin pääasiassa hallintovalvonnan tehostamiskeino. Valitettaessa ei ollut merkityksellistä, oliko toimi loukannut julkista etua vai yksityisen oikeutta. Valituksen käsittelyn kannalta oli yhdentekevää, esitettiinkö perusteena toimivallan ylitys, lainvastaisuus, saavutettujen oikeuksien loukkaaminen, epätarkoituksenmukaisuus vai annettujen käskyjen noudattamisen laiminlyönti.⁴² Muutoksenhakujärjestelmän epäyhtenäisyydestä antaa hyvän kuvan vuonna 1794 vallinnut tilanne, jolloin valitukset (kantelut) voitiin jakaa muodollisesti kolmeen ryhmään:⁴³ hierarkkisiin hallintovalituksiin, valituksiin jakobiinisen hallituksen erityiselimille tai näitten antamia päätöksiä vastaan ja valituksiin kaikkialla maassa toimineitten edustajien päätöksistä konventtiin. Viimeksi mainittuja valituksia oli arvosteltava »oikeudelliselta kannalta yleisen jakobiinisen valtioteorian valossa».⁴⁴

⁴¹ Näin erityisesti tasavallan aikana, jolloin konventti oli »kaikkien oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeudelliselta kannalta arvosteltavien tilanteitten perusta», *Mirkine-Guetzevitch* s. 70—73.

⁴² *Laferrière* I s. 153—54; *Mirkine-Guetzevitch* s. 62—64.

⁴³ Ks. *Mirkine-Guetzevitch* s. 69—70.

⁴⁴ *Mirkine-Guetzevitch* s. 70.

Lainkäyttö oli järjestetty toisin valtion taloudellista toimintaa suoraanaisesti koskeneen hallintotoiminnan osalta, joka eriytyi vähittäin omaksi lohkokseen (*actes de gestion*) käsittäen mm. julkisia töitä, liikenneväyliä ja osittain verotukseen liittyneitä tehtäviä. Juuri näitä koskeneita riita-asioita oli käsitelty »vanhan järjestelmän» aikana runsaasti lukuisissa erikoistuomioistuimissa.⁴⁵ Vuoden 1789 jälkeen riitojen käsittely järjestettiin vähitellen hallintoviranomaisten hoidettavaksi erityisesti piirikunnissa ja departementeissa. Vuonna 1790 mainittujen hallintoalueitten direktoriot saivat vallan ratkaista mm. välittömiä veroja ja omaisuuden pakko-ottoa ja -lunastusta koskeneet riitaisuudet. Sama periaate hyväksyttiin tasavaltalaisen hallinnon perustaksi muodostuneessa, 4. 12. 1793 (*frimairekuun 12. vuonna II*) annetussa asetuksessa tietyin vallankumouksellisia lakeja koskenein rajoituksin.⁴⁶

Valtion taloudelliseen toimintaan liittyneiden riitojen käsitteleminen hallinnonsisäisesti edellytti aina erityissäännöstä tai -määräystä, sillä pääsääntöisesti nuo yksityisoikeudellisesti sävyttyneet jutut kuuluivat yleisiin tuomioistuihin.⁴⁷ Valtio esiintyi näissä riidoissa julkista valtaa käyttämättömänä osapuolena toisin kuin varsinaisessa hallintotoiminnassa (*actes de la puissance publique*). Kaikkien tällaisten riitojen jättäminen hallintoviranomaisten yksinomaiseen päätäntävaltaan ei olisi ollut sopusoinnussa vallankumouksen jälkeen hyväksyttyjen toimivallanjako-periaatteitten kanssa.⁴⁸

Tuomioistuimet käsitelivät mm. valtion liiketoimia, välillisiä veroja, leimaveroa ja lukuisia maksuja, kuten postimaksuja koskeneet riitajutut. Esimerkiksi välittömien ja välillisten verojen osalta toimivallanjaon katsottiin perustuvan oikeudellisesti arvostellen erilaiseen veronmääräämis-menettelyyn ja veronkantoon.⁴⁹ Välittömien verojen määrääminen oli tulosta useista suoraanaisesti verovelvollista koskeneista hallintotoimista, joitten sisällön kontrollin tuli olla ylempien hallintoviranomaisten tehtävänä. Välillinen verotus oli sen sijaan laillisen taksan soveltamista laissa määriteltyihin, konkreettisiin tosiseikkoihin sillä tavoin, että vero-

⁴⁵ Vuonna 1790 tehdyistä, hylätyksi tulleista ehdotuksista erityisten hallintotuomioistuinten perustamiseksi näitten riitojen käsittelyä varten ks. *Laferrière* s. 158—59; *Daresté* s. 155—56; *Redslob* s. 305.

⁴⁶ *Laferrière I* s. 158—72.

⁴⁷ *Josse* s. 162—63.

⁴⁸ *Aucoc I* s. 335—43.

⁴⁹ *Laferrière I* s. 163—64.

tuksesta aiheutuneet erimielisyydet eivät koskeneet suoranaisesti hallintotoimintaa.

3.1.2. Hallintolainkäytön uudelleenarviointi vuodesta 1799 alkaen

3.1.2.1. Vuoden 1799 (VIII) vallankaappaukselta on pidetty usein taantuma, vuonna 1789 alkaneen vallankumouksellisen kehityksen tulosten lopullisen vesittymisen mahdollistajana. Hallinnossa muutoksen suunta kulki kohti sentralisaatiota. Jo vakiintumassa ollut periaate hallintoelin-ten valitsemisesta vaaleilla hylättiin.¹ Täytäntöönpanovaltaa siirrettiin kollegioilta yhden virkamiehen johtamille (byrokraattisille) viranomaisille (agents), jotka muodostivat paikallishallinnosta alkaen hierarkkisen hallintorakenteen perustan. Näitten rinnalla toimivat päättävinä tai neuvoa-antavina organeina neuvostot (conseils de préfecture, conseils généraux, conseils d'arrondissement, conseils municipaux). Usein katsottiinkin, että lainkäytön oli kuuluttava keskittämisestä huolimatta monijäsenisille toimielimille.² Neuvostoilta kuulunut päätösvalta jakautui asiallisesti kahteen osaan: verotaksoitukseen ja riita-asioitten ratkaisemiseen.

Prefektuurineuvoston toimivaltaan kuului enumeraation nojalla mm. välitöntä verotusta, julkisia töitä, julkisien liikenneväylien rakentamisesta aiheutuneita vahinkoja ja julkista omaisuutta koskeneet taloudellisuonteiset riidat.³ Prefektuurineuvoston tehtävien kehittämisessä oli erityistä merkitystä valtion talouspolitiikalla. Siitä huolimatta, että vallankumouksen jälkeen (1791) oli muodollisesti toteutettu elinkeinovapaus,⁴ valtiovalta oli monopolisoinut eräitä julkisen vallan kannalta tärkeitä liiketoiminnan muotoja kuten rahan ja ruudin valmistuksen. Eräillä aloilla oli saatettu voimaan toimilupamenettely, mikä mahdollisti julkisen vallan laajan harkintavallan toiminnan aloittamisen osalta.⁵ Talouspolitiikka vaikutti luonnollisesti myös verotuksen muotoutumiseen ja samalla vero-

¹ *Aulard II* s. 600; *Ponteil* s. 38—48.

² *Aulard II* s. 601. Hallinto-oikeudessa myöhemmin vakiintuneen jaottelun hallintotoimen (decision exécutoire) ja toiminnan (operation administrative) välillä on katsottu periytyvän vuoden 1799 periaatteista, *Ducrocq I* s. 74—77; *Hauriou* s. 381—86.

³ *Laferrière I* a. 188—91; *Dareste* s. 163—65; *Berthélemy* s. 90—91.

⁴ Pyrkimyksistä kohti elinkeinovapautta *Dareste* s. 484—85.

⁵ *Dareste* s. 486—503; *Ponteil* s. 166—79.

riitojen määrään. Prefektuurineuvostot olivat tärkeimpiä alemmanasteisia hallintolainkäyttöelimiä.⁶

»Vanhaan järjestelmään» sidottuun erikoistuomioistuinjärjestelmään viittaavasti perustettiin revisio-oikeus jo vuonna 1807. Lainkäyttöelimiä perustettiin myös siirtomaitten hallintoa (1825, 1827, 1828), opetushallintoa (1808, 1811), asevelvollisuutta (1802, 1803) ja julkisia töitä (1807) koskeneita asioita varten.⁷

Yleiset tuomioistuimet olivat pääsääntöisesti toimivaltaisia kansalaisten vapautta ja omaisuutta koskeneissa jutuissa.⁸ Esimerkiksi välillisiä veroja koskeneet riidat kuuluivat edelleen tuomioistuimissa ratkaistaviin.

3.1.2.2. Hallintolainkäyttöasioitten ratkaisemisen pääperiaatteet ylimässä asteessa olivat säilyneet vuoden 1789 jälkeenkin »vanhan järjestelmän» mukaisina siinä mielessä, että päätäntävalta kuului edelleen ylimmälle hallitusviranomaiselle (hallitukselle), vuodesta 1791 alkaen kuninkaan ja ministerien muodostamalle neuvostolle. Vuoden 1795 valtiosäännön mukaan toimivalta oli ministeriöillä. Ministeriöjako noudatti yleistä hallinnon alajakoa (sisäasiain-, oikeus-, finanssi-, laivasto-, sota- ja ulkoasiainministeriö) (laki 2. 10. 1795).

Vuoden 1799 valtiosäännössä (13. 12. 1799) ei puututtu muutoksenhakusioitten käsittelyjärjestykseen.⁹ Kuitenkin keskushallintoon perustettiin uusi valmisteleva elin, valtioneuvosto (Conseil d'État), jonka tehtävänä oli konsulien johtamana ensinnäkin laatia lakiehdotuksia, toiseksi valmistella hallinnollisia säädöksiä, kolmanneksi ratkaista hallintotoimintaan liittyneitä riita-asioita, neljänneksi antaa lupa syytteen nostamiseen tuomioistuimessa valtion virkamiehiä vastaan ministereitä lukuunottamatta virkatoimien perusteella ja viidenneksi päättää tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välisistä toimivaltariidoista.¹⁰ Kompetenssi lainkäyttöasioissa oli ainoastaan neuvoa-antavaa (justice retenue), sillä ensim-

⁶ *Aucoc I* s. 483—517; *Ducrocq II* s. 196—427.

⁷ *Aucoc I* s. 400—01, 558—77; *Laferrière I* s. 347—77.

⁸ Esimerkiksi pakkolunastusmenettelyssä korvauskysymyksestä päättäminen siirrettiin yleisiin tuomioistuihin 8. 3. 1810 annetulla lailla; jo ihmisoikeuksien julistuksessa oli vakuutettu omaisuuden loukkaamattomuus, code civilissä pakkolunastuksen edellytykseksi oli asetettu »utilité publique». Vuoden 1810 lain yhteiskunnallisesta taustasta *Dareste* s. 455—62.

⁹ *Durand* s. 143—46.

¹⁰ Valtiosääntö 13. 12. 1799 (frimaire-kuun 22. vuonna VIII) art. 52, 75; *Durand* s. 87—219.

mäinen konsuli, myöhemmin keisari, sitten kuningas oli muodollisesti valtioneuvoston jäsenten nimittäjänä ja ylimmän valtiovallan haltijana riitojen viimekätinen ratkaisija.

Valtioneuvoston itsenäisyyttä lainkäyttöelimenä vähensi myös sen jäsenten erotettavuus. Sitä paitsi lainkäyttöasioitten käsittely ei eronnut vuoden 1799 säännösten mukaan valtioneuvoston muusta toiminnasta, joten erottelu hallintolainkäyttö- ja hallintopäätösten välillä ei ollut mahdollista muodollisin perustein.¹¹ Vasta vuonna 1806 perustettiin kyseisiä asioita varten erityinen valmistelukomissio (commission du contentieux).¹²

Vallanjako-opin kannalta tällainen toimeenpanovallan korkeimman haltijan tuomiovallan tunnustaminen oli epäilyttävää. Järjestelmää kritisoitiin aikalaisten taholta »suurimpana onnettomuutena, joka voisi kohdata Ranskaa».¹³ Toisaalta esimerkiksi ensimmäisiin hallinto-oikeusoppineisiin kuulunut *Cormenin* korosti valtioneuvoston tehtävää mielivallan torjujana hallintolainkäytössä.¹⁴ Samoin *Durand* on painottanut tuon organin tehtävää oikeussuojan ja laillisuuden takaajana.¹⁵

»Neuvoa-antavan lainkäytön järjestelmä vaaransi hallintolainkäytön olemassaolon sen ylimmässä asteessa, ministeriöitten kanslioissa; se saattoi kansalaiset alttiiksi puolueellisille päätöksille, jotka oli tehty virkakoneiston ilmapiirissä ja totaalisessa riippuvuudessa ministereihin tai valmisteltu huolimattomasti alempien, tehtävään hyvin vähän perehtyneitten virkamiesten toimesta. Ainoastaan valtioneuvoston kaltaisten elinten toiminta saattoi todella rajoittaa näitä vaaroja. Toisin sanoen varsin oppineet, oikeustieteeseen perehtyneet, ministereistä riippumattomat ja itsenäiset virkamiehet ovat aina riita-asioita ratkaistaessa voimakkaampia kuin hallinnollinen tarkoituksenmukaisuus ja valtion taloudelliset edut.»

Hallitsijan valta hallintolainkäyttöasioitten ylimpänä ratkaisijana oli yleinen. Tämän mukaan määräytyi myös valtioneuvoston toimivalta valmistelevana elimenä.¹⁶ Valtioneuvosto saattoi tutkia kaikki muutoksenhaut prefektuurineuvostojen ja ministeriöitten lainkäyttöpäätöksistä, sa-

¹¹ *Berthélemy* s. 870.

¹² *Durand* s. 146—49; *Dareste* s. 166—67; *Ponteil* s. 93—95.

¹³ Ks. tästä Bonaparten kohdistetusta kritiikistä *Ponteil* s. 96—97.

¹⁴ *Cormenin*, Du Conseil d'Etat envisagé comme conseil et comme juridiction. Paris 1818.

¹⁵ *Durand* s. 145.

¹⁶ *Laferrière I* s. 183—87; *Dareste* s. 166—67.

moin muutoksenhakukanteet erikoistuomioistuinten päätöksistä. Muutoksenhakujärjestelmän pääpiirteet periytyivät huomattavalta osalta »vanhan järjestelmän» ajalta, tosin vallankumouksien sävyttäminä.¹⁷ Valtioneuvosto toimi ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena ainoastaan poikkeustapauksissa. Pääsääntöisesti hallintoriita oli mahdollista saattaa ylimmän lainkäyttöelimen ratkaistavaksi ainoastaan alemman orgaanin, yleensä prefektuurineuvoston tai ministeriön annettua asiassa päätöksen.

Lainkäyttö- ja hallintoasioitten väliseen rajanvetoon ei kiinnitetty valtioneuvostossa erityistä huomiota vielä 1800-luvun alkupuolella. Commission du contentieux käsitteli myös hallintoasioita ottamatta aina huomioon toimen sisältöä. Sitä paitsi valtioneuvostossa sovelletut asiajakoa koskevat perusteet poikkesivat varmasti vuosisadan lopulla vakiintuneista kriteereistä, minkä vuoksi viimeksi mainittujen soveltaminen johtaisi harhaanjohtaviin ja epähistoriallisiin tuloksiin.¹⁸ Valtioneuvosto ei perustellut sanottavasti ratkaisujaan. - *Durand* onkin todennut, että käsittelytapa ei määräytynyt useinkaan toimen hallinnollisen tai oikeudellisen luonteen perusteella.¹⁹

Ministeriöillä oli ollut perinteisesti oikeus käsitellä hallitsijan delegoiman vallan nojalla hallintoviranomaisten toiminnasta tehtyjä valituksia. Valtioneuvoston organisointi ei muuttanut asiantilaa. Mikäli toisin ei ollut säädetty tai määrätty, hallintoviranomaisen päätökseen oli haettava muutosta oikeusperusteellakin asianomaiselta ministeriöltä,²⁰ jonka päätöstä vastaan oli nostettavissa muutoksenhakukanne valtioneuvostossa. Näissä asioissa ministeriö oletettiin toimivallaltaan yleiseksi lainkäyttöelimeksi, ja tämän käsityksen perusteella hallinto-oikeudessa vakiintui 1810-luvulta alkaen teoria ministeriöitten tuomiovallasta (*théorie du ministre juge*), jolla oli huomattava vaikutus myös muutoksenhakujärjestelmän muotoutumiseen.²¹

Tärkeä periaate oli yleisissä tuomioistuimissa vakiintuneen eron teke-

¹⁷ *Tocqueville* s. 103—10.

¹⁸ *Durand* s. 147—48; *Aucoc* on sen sijaan puoltanut mahdollisuutta eron tekemiseen oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten välillä jo vuodesta 1799 (VIII) alkaen lähinnä juuri 1800-luvun jälkipuoliskolla vakiintuneen käsitteistön puitteissa, *Aucoc I* s. 158—63.

¹⁹ *Durand* s. 148—49.

²⁰ *Aucoc I* s. 552; *Ducrocq II* s. 159—65.

²¹ *Durand* s. 154—55.

minen apellityyppisen ja kassaatiotyypin muutoksenhakukeinon välillä.²² Ensiksi mainitulla koko riita-asia (tosiasia- ja oikeusseikat) oli mahdollista saattaa ylemmän viranomaisen tutkittavaksi. Kassatorisella muutoksenhakukeinolla pyrittiin ainoastaan lainvastaisen toimenpiteen kumoamiseen tai asian palauttamiseen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Oleellista oli valtioneuvoston ratkaisukäytännön vähittäinen vakiintuminen siten, että keskeisten hallintolainkäyttöelinten, prefektuurineuvostojen ja ministeriöitten päätöksistä nostettu muutoksenhakukanne oli apellityyppinen. Sen sijaan erikoislainkäyttöelinten päätösten osalta valtioneuvosto tutki kassatorisesti ainoastaan oikeuskysymykset.

Valtioneuvoston tutkittavaksi oli mahdollista saattaa muutoksenhaun kautta myös eräitten hallintoviranomaisten, erityisesti prefektien päätökset, tosin ainoastaan rajoitetusti oikeuskysymysten osalta. Tämän menetelyn perustaksi on asetettu tavallisesti vallankumouksellinen lainsäädäntö (laki 7.—14. 10. 1790, 27. 4.—25. 5. 1791) ja sen tulkinta käytännössä. Alempien hallintoviranomaisten toimia vastaan suuntautuneita, väitettyyn toimivallanylitykseen perustuneita valituksia (réclamations d'incompétence) ei ollut mahdollista saattaa tuomioistuinten tutkittaviksi, vaan ne kuuluivat toimeenpanovallan ylimmän orgaanin eli kuninkaan ratkaistavaksi.²³ Kyseessä oli ollut siis alunperin hallintovalvontaan liittynyt kantelu eikä edes hallintohierarkiaan sidottu valitus. Tämän luonteensa kyseessä oleva muutoksenhakukeino säilytti pitkään 1800-luvun alkupuolelle. Valtioneuvosto ei kuitenkaan perustanut päätöksiään suoraan mainittuihin vanhoihin lainkohtiin ennen kuin vasta 1830-luvulla. Sitä ennen muutoksenhakumahdollisuuden olemassaoloa perusteltiin lähinnä viittaamalla valtioneuvoston (hallitsijan) kompetenssiin ylimpänä toimivaltariitojen ratkaisijana.²⁴

Omintakeisen, toimivallanylitykseen perustuneen muutoksenhakukeinon (recours pour excès de pouvoir) vakiintuminen perustui lähes yksinomaan valtioneuvoston ennen 1800-luvun puoltaväliä ratkaisuihinsa omaksumiin kantoihin.²⁵ Muutoksenhakuperusteena alettiin hyväksyä

²² *Durand* s. 148—55; *Ponteil* s. 96—100.

²³ *Laferrière II* s. 372—76; *Ducrocq* s. 29—32; *Mayer, Theorie* s. 137—40; *Josse* s. 163—64.

²⁴ *Cormenin*, *Questions de droit administratif I*, 1826 s. 29—30; *Gérando*, *Institutes de droit administratif I*, 1829 s. 273; tässä *Laferrière*n mukaan, *II* s. 372—74; valtioneuvoston ratkaisukäytännöstä ks. *Renault* s. 14—26.

²⁵ *Laferrière II* s. 376—83; *Berthélemy* s. 883—85.

varsinaisen toimivallanyhtymän lisäksi muotomääräysten noudattamatta jättäminen. Menettelyn ytimenä pidettiin valvonnallisia näkökohtia, vaikka muutoksenhakumahdollisuuden laimentaminen tehosti oikeussuojaa ja korosti samalla hallinnon lakisidonnaisuutta.²⁶

Toimivaltariitojen ratkaiseminen kuului valtionpäämiehelle (Chef de l'Etat), käytännössä valtioneuvostolle vuoteen 1872 saakka lukuunottamatta vuosien 1848—52 poikkeusjärjestelyjä.

3.1.3. Järjestelmän vakiintuminen

Vuoden 1848 vallankumouksen jälkeen hallintolainkäyttöjärjestelmä arvioitiin uudelleen. Jo restauraation aikana ja varsinkin vuoden 1830 vallankumouksen jälkeen valtioneuvoston toiminta ylimpänä, tosin muodollisesti neuvoa-antavana lainkäyttöorganana oli saanut osakseen ankaraa arvostelua.¹ Kriittikin kohteina olivat olleet erityisesti valtioneuvoston menettelymuodot, epäitsenäisyys ministeriöihin nähden, kansalaisten varallisuus oikeuksia vaarantanut toiminta toimivaltariitoja ratkaisevana elimenä sekä erityisesti sen ratkaisukäytäntö valtiolle takavarikoitua omaisuutta ja valtioon kohdistettuja velkomuksia koskeneissa jutuissa, joissa valtion edun ilmeinen suosinta ei ollut sopusoinnussa nousevan liberalismien vaatimusten kanssa.² Tältä osin piti paikkansa lausuma, jonka mukaan tasa-arvolla lain edessä oli selvä liitántä sopimusvapauteen ja yleisemmin omaisuuden suojaan.³

Hallintolainkäytön uudelleenorganisointi vuoden 1848 jälkeen oli osa laajempaa hallintorakenteen reformia, jossa kiinnitettiin erityistä huomiota paikallis- ja aluehallintoon.⁴ Kunnallisen itsehallinnon idea tuli esiin mm. siten, että kunnallisten toimielinten itsenäinen aloitevalta turvattiin. Prefektit olivat toimivaltaisia kumoamaan ensiksi mainittujen päätöksiä ainoastaan lain tai asetuksen säännöksen rikkomisen perusteella.⁵ Tämä aatteellisen liberalismien mukainen järjestely jäi pysyväksi julkishallinnon organisointiperiaatteeksi myös vuoden 1851 jälkeen.

²⁶ *Laferrière II* s. 374—76; *Hauriou* s. 437—40.

¹ *Aucoc I* s. 401—08; *Laferrière I* s. 194—211; *Dareste* s. 172—75.

² *Laboulaye, L'État et ses limites*, Paris 1868; *Simon, La liberté*, Paris 1859; julkisoikeuden osalta *Batbie, Précis du cours de droit public et administratif*, Paris 1869, §§ 1—13.

³ *Ponteil, Institutions* s. 6—8.

⁴ *Aucoc I* s. 259—70; *Berthélemy* s. 188—89; *Ponteil, Institutions* s. 282—85.

⁵ *Aucoc I* s. 263—66; *Ponteil, Institutions* s. 284—85.

Tasavaltalaisella valtiosäännöllä (4. 11. 1848) ja sitä tukeneella lainsäädännöllä valtioneuvostosta muodostettiin lainkäyttöasioissa itsenäinen toimielin siinä mielessä, että se ei ollut enää valtiopäämiehen neuvoa-antava elin. Valtioneuvoston nimittäminen määräajaksi oli kansalliskokouksen valtaoikeus. Toimivaltariitoja ratkaisemaan perustettiin erikoistuomioistuimien (Tribunal des conflits).⁶

Hallintolainkäytön reformi ei muodostunut pysyväksi. Vuoden 1852 valtiosäännöllä (14. 1. 1852) ja sitä tukeneella lainsäädännöllä valtioneuvosto lainkäyttöelimenä »alennettiin» neuvoa-antavaan asemaan. Myös muilta osin palattiin vuotta 1848 edeltäneeseen tilanteeseen.

Hallintolainkäytön järjestämisessä oltiin 1870-luvun alun poliittisen muuttamisen jälkeen uudelleen 1840-luvun lopulla esiinnousseitten ongelmien edessä. Kansalliskokouksessa tehtiin vuonna 1872 esityksiä prefektuurineuvostojen ja valtioneuvoston käsittelemien hallintoriitojen kokonaisvaltaisesta siirtämisestä yleisiin tuomioistuimiin, mutta tämänsuuntaisen laajamittaisen uudistuksen sijasta tyydyttiin vähittäisiin reformeihin.⁷

Vuosina 1872—79 toteutetuista uudistuksista mainittakoon seuraavat.⁸ Valtioneuvoston jäsenet nimitti tasavallan presidentti (vuosina 1872—75 kansalliskokous). Jäsenille ei säädetty tuomareille tyypillistä virassapysymisoikeutta. Lainkäyttötehtävään muodostivat edelleen ainoastaan osan valtioneuvoston toimialasta. Kuitenkin valtioneuvosto sai hallintoriitojen ratkaisijana riippumattoman aseman siinä mielessä, että sille oli delegoitu tältä osin itsenäinen ja yksinomainen päätäntävalta (justice déléguée). Näin se jäi mm. ministerivastuuseen liittyneitten järjestelyitten ulkopuolelle.⁹

Valtioneuvoston organisaatiota järjestettiin uudelleen hallintoriita-asiain käsittelyn tehostamiseksi.¹⁰ Jo vuodelta 1831 periytyneet uudis-

⁶ Dareste s. 174—75; Ponteil, Institutions s. 291—92.

⁷ Laferrière I s. 232—36.

⁸ Aucoc I s. 583—93; Ducrocq II s. 78—120; Dareste s. 178—80; Laferrière I s. 236—47.

⁹ Laferrière I s. 240.

¹⁰ Tämän mukaisesti valtioneuvoston päätösvaltaa lainkäyttöasioissa käyttivät riita-asiain jaosto (section du contentieux) ja näissä asioissa päättävä kokous (assemblée du Conseil d'Etat statuant au contentieux). Vuonna 1900 toteutettujen uudistusten perusteella jaosto saattoi jakaantua edelleen kahteen alajaostoon; vuonna 1910 perustettiin verotukseen ja vaaleihin liittyneitä asioita varten erityisjaosto, joka saattoi jakaantua edelleen alajaostoihin, ks. Aucoc I s. 136—40;

tukset käsittelyn suullisuudesta ja julkisuudesta säilytettiin ennallaan. Ministeriöille jätettiin valtuus puuttua hallintolainkäyttöön siten, että niillä oli mahdollisuus saattaa valtioneuvoston päätös valittamalla vuoden 1849 kokemusten mukaisesti perustetun kompetenssituomioistuimen (Tribunal des conflits) ratkaistavaksi toimivallanylityksen perusteella.¹¹ Usein esitetyn tulkinnan mukaan viimeksi mainittu valtuus koski ainoastaan yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön välisiä toimivaltasuhteita (conflit d'attributions). Tosin käytännössä tuomioistuin saattoi joutua — poikkeuksellisesti — ratkaisemaan myös valtioneuvoston toimivallan ulottuvuuden ns. hallitustoimien osalta.

Valtioneuvosto oli toimivaltainen ratkaisemaan kaikki hallinnonsisäiset toimivaltariidat, joihin kuuluivat myös hallintolainkäytön ja varsinaisen hallinnon väliset ristiriitaisuudet (conflits de juridictions). Tarvetta toimivaltariitojen ratkaisemistapojen järjestämiseen aiheutti osaltaan lainsoveltamisen tiukka sidonnaisuus lain sanamuotoon. Toimivaltakysymyksissäkin saattoi syntyä helposti vastakkaisia ratkaisuja.

Valtioneuvoston toimivalta lainkäyttöelimenä määriteltiin (laki 24. 5. 1872, art. 9) yleisesti siten, että sen tehtävänä oli tehdä päätöksensä hallintoriitakanteitten (recours en matière contentieuse administrative) ja hallintoviranomaisten toimia koskeneitten kumoamisvaateitten (demandes d'annulation pour excès de pouvoir) johdosta.¹² Näin valtioneuvosto toimi pääsääntöisesti apellityyppisenä muutoksenhakuelimenä alempien lainkäyttöorgaanien päätöksiin nähden (contentieux de la pleine juridiction) ja nyt nimenomaisen säännöksen perusteella kassaatiotuomioistujina hallintoviranomaisten päätöksistä toimivallanylitykseen viittaavien kumoamisvaateitten osalta. Samoin oli asia erikoishallintolainkäyttöelinten päätöksistä tehtyjen muutoksenhakukanteitten kohdalla (contentieux de l'annulation). Tämän lisäksi valtioneuvosto oli ensimmäinen ja ainoa muutoksenhakuaste mm. eräitten hallintoelinten vaaleista tehtyjen ja vielä hallintotoimien tulkintaa koskeneitten kanteitten osalta.

Laferrière I s. 270—77; *Dareste* s. 178—80; *Berthélemy* s. 872—74; *Hauriou* s. 969—74.

¹¹ *Laferrière I* s. 243—45, 455—568; *Dareste* s. 178—80. Tuomioistuimen eräänä ratkaisuperiaatteena oli yksityisen varallisuuden suojelemisen kuuluminen olennaisilta osiltaan yleisille tuomioistuimille.

¹² *Aucoc I* s. 591—93; *Laferrière I* s. 282—85; *Ducrocq II* s. 120—27; *Mayer, Theorie* s. 119—24; *Hauriou* s. 963—76.

Valtionpäämiehen eli tasavallan presidentin tekemien päätösten osalta valtioneuvoston toimivalta oli käytännössä suppeampi. Valtioneuvosto, ei tosin riittä-asiaain jaosto, osallistui useissa tapauksissa kyseisten päätösten valmisteluun. Presidentin päätöksen kumoaminen esimerkiksi *excès de pouvoir*-perusteella ei ollut aina mahdollista (ns. hallitustoi-met).

Muutoksenhakumenettely oli tarkoin säännelty varsinkin muutoksenhakukelpoisuuden, -perusteitten ja määräaikojen suhteen. Oikeus hakea muutosta edellytti oikeudenloukkausta (*droit violé*). Toimivallanyli-tykseen perustetun muutoksenhaun osalta oli kuitenkin pääsääntöisesti riittävää intressin loukkaus (*intérêt froisse*).¹³ Samoin oli asia valitettaessa hallinnonsisäisesti.

Vuodesta 1872 alkaen toteutettujen uudistusten välitön mahdollis-taja oli poliittinen mullistus ja sitä seurannut siirtyminen tasavaltalai-seen hallitustapaan. Uudistusten taustaa laajemmin selvitetäessä ei ole syytä tyytyä pelkästään toteamukseen aatteellisen liberalismiin ja perus-tuslaillisen hallintotavan edellyttämästä pyrkimyksestä oikeudellisen pää-töksenteon korostamiseen kansalaisvapauksien turvaajana.¹⁴ Huomiota on kiinnitettävä myös hallintolainkäyttötehtävien voimakkaaseen lisään-tymiseen verrattuna 1800-luvun alun tilanteeseen. Tällainen kehitys edellytti hallintolainkäyttöjärjestelmältä johdonmukaisuutta ja tehok-kuutta siten toteutettuna, että myös mainittu vaatimus oikeudellisesti sidotun ratkaisutoiminnan alan laajentamisesta otettiin huomioon. Asiaa voidaan valottaa parhaiten tilastojen valossa.¹⁵ Valtioneuvosto käsitteli lainkäyttöelimenä vuosina 1806—09 keskimäärin 221, vuosina 1845—48 keskimäärin 862, vuosina 1866—70 keskimäärin 1164 ja vuosina 1878—82 keskimäärin 1511 valitusasiaa. Erityisesti ratkaistujen veroriitojen määrä kasvoi nopeasti. Vuosina 1830—34 niitä oli yhteensä 288, vuosina 1866—70 sen sijaan jo 3177. Hallintoviranomaisten päätöksiin haettiin muutosta

¹³ *Aucoc I* s. 427—33; *Laferrière I* s. 153—55, *II* s. 405—09; *Barthélemy* s. 8—37; 1800-luvun alkupuolen kannanotoista *Levêque* s. 22—32; toimivallan yli-tykseen perustetun muutoksenhaun osalta erityisesti *Beaudoin*, La notion d'intérêt dans le recours pour excès de pouvoir, Paris 1904.

¹⁴ Nimenomaisella oikeusvaltio-käsityksellä (*l'état de droit*) ei ollut Rans-kassa sanottavaa merkitystä perusteltaessa oikeusjärjestyksen kehittämiskaiteita, *Hauriou* s. 36—62; *Duguit RDP* 1906 s. 42, 25.

¹⁵ Yksityiskohtaisia tilastoja *Laferrière I* s. 248—63; *Ducrocq II* s. 127—30.

»excès de pouvoir»-perusteella vuosina 1830—34 ainoastaan 44 kertaa, mutta vuosina 1866—70 jo 303 kertaa.

»Yhteiskunnan» puolella etenkin kansalaisten omavastuinen taloudellinen toiminta — teollisuus — edellytti julkiselta vallalta lainsäädännön mukaisesti ennakoitavaa toimintaa ja tuon toiminnan lainmukaisuuden tehokasta valvontaa.¹⁶

Hallintolainkäyttäjärjestyksessä ratkaistujen asioiden lisääntymisen taustatekijöitä olivat siis toisaalta valtion toiminnan alan laajentuminen ja varsinkin tuon toiminnan oikeudellisen sääntelyn tehostuminen,¹⁷ toisaalta hallintolainkäyttäjärjestelmän institutionaalinen vakiintuminen. Lisäksi valtioneuvoston melko itsenäinen toiminta oli omiaan sopeuttamaan perinteisesti virkavaltaista hallintoa konstitutionaalisen hallitustavan puitteisiin.

3.1.4. Hallintotoiminta oikeudellisesti rajattuna toimintana

3.1.4.1. Hallintotoiminnan kaksijakoisuudesta

Vuoden 1799 jälkeen hallintolainkäyttöorganisaation kiinteytymisen myötä ilmeni tarvetta määritellä täsmällisesti hallintotoimintamenettelyn ulottuvuus hallintotoimintaan.¹ Yleisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten väliset toimivallanjakoperiaatteethan olivat jo tuolloin vakiintumassa (jaottelut *actes de gestion* — *actes d'autorité*, *contentieux administratif par nature* — *contentieux administratif par détermination de la loi*). Viimeksi mainitusta ei ollut kuitenkaan suoranaista hyötyä ongelman selvittelyssä.² Sitä paitsi »hallintolainkäyttöä» ei määritelty lainsäädännössä, minkä vuoksi tuon menettelyn luonteenomaiset piirteet pyrittiin esittämään muulla tavoin, etenkin riita-asioitten (*matières*

¹⁶ Valvonnan luonteesta *Dareste* s. 485—503.

¹⁷ Pyrkimyksestä hallinto-oikeuden kodifointiin ja laajoihin lakikokoelmiin 1800-luvun alkupuolella *Bonnin*, *Principes d'administration publique pour servir à l'étude des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un Code administratif, suivies du projet de ce Code*. II édit.. Paris 1812; *Aucoc* I s. 27—32.

¹ Tätä koskeneitten käsitteitten vakiintumattomuudesta 1800-luvun alkupuolella *Durand* s. 147—49.

² Kuitenkin jaottelun »*actes de gestion* — *actes d'autorité*» osalta *Michoud* s. 58—59.

contentieuses) ja muun hallintotoiminnan (matières non contentieuses) välisten erojen selvittämisellä.³ Tämän perusteella päädyttiin yleensä selittämään hallintolainkäytön ulottuvan hallintotoiminnasta aiheutuneisiin oikeudenloukkauksiin. Hallintolainkäyttöjärestyksessä oli käsiteltävä »toutes les réclamations fondées sur la violation des obligations imposées à l'administration par les lois et les règlements qui la régissent ou par les contrats qu'elle suscrit».⁴ Vallalla ollut käsitys lainkäytön ehdottomasta lakisidonnaisuudesta oli sovellettavissa myös hallintolainkäyttöön.⁵ »Une juridiction est appelée à dire le droit, *jus dicere*». Hallintolainkäyttö näin rajattuna edellytti, että hallintotoiminta oli ainakin joltakin osin oikeudellisesti sidottua.

Hallintotoiminnan kaksijakoisuus tunnustettiin hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa jo varhain. *Foucart* jakoi vuonna 1843 kyseisen toiminnan harkinnanvaraiseen ja lain, määräyksen tai sopimuksen rajoittamaan.⁶ Useat oikeusoppineet esittivät tämän suuntaisia kannanottoja lähinnä osana hallintolainkäyttöjärestyksessä käsiteltävien muutoksenhakukanteitten ja hallinnonsisäisten valitusten välistä rajanvetoa.⁷ Harkintaan perustuva puhdas hallintotoimi (acte de pure administration, acte de l'office exclusif d'administrateur, décision purement administrative) määriteltiin näin tavallaan negatiivisesti: siihen kuului kaikki oikeudellisesti sitomaton toiminta. Asia voitiin ilmaista myös siten, että harkinnanvarainen toimi saattoi loukata pelkästään yksityisen intressejä, ei (saavutettuja) oikeuksia.⁸ Viranomaiselle jäi harkinnanvaltaa mm. tehtaan perustamiseen annettavasta toimiluvasta päätettäessä.

³ *Renault* s. 27; *Lodovici* s. 23—24.

⁴ *Vivien*, *Études administratives* I s. 125 (1845); tässä *Lodovicin* mukaan s. 25.

⁵ *Aucoc* I s. 389—90. Lainsoveltamista koskeneista käsityksistä yleisesti *Perelman* s. 23—49.

⁶ *Foucart*, *Éléments de droit public et administratif* I (1843) s. 173 ss.: tässä *Michoud'n* mukaan s. 5—6.

⁷ Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa jaotteluun viittasivat *Cormenin'n* (*Questions de droit administratif*) ja *Chaveaun* (*Principes de compétence et de juridiction administratives*) lisäksi ennen 1870-lukua mm. *Macarel* (*Éléments de jurisprudence administrative*), *Gérando* (*Institutes du droit administratif*), *Cotelle* (*Cours du droit administratif*), *Foucart* (*Droit administratif*), *Proudhon* (*Traité du domaine public*), *Serrigny* (*Questions de droit administratif*), *Vivien* (*Études administratives*), *Batbie* (*Droit public et administratif*); näistä yksityiskohtaisesti *Renault* s. 27—51; *Lodovici* s. 29—35.

⁸ *F. Laferrière*, *Cours de droit public et administratif* I (1860) s. 538—39; tässä *Lodovicin* mukaan s. 31—34.

Harkinnanvaraisen hallintotoiminnan alaa pyrittiin täsmentämään negatiivisesti myös siten, että sen ulkopuolelle rajattiin luonnonoikeudellisen perinteen mukaisesti kaikenlainen mielivalta.⁹ Tässä suhteessa rajoittavaksi tekijäksi korotettiin tavallisesti »yleisen edun» periaate. Kun lainsäätäjä ei voinut ennustaa ja säännellä kaikkia tulevia tilanteita, sen hallintoviranomaisille delegeoiman joustavan ratkaisuvallan rajana ei ollut muuta kuin oikeudenmukaisuus ja julkinen etu.¹⁰ Oppi julkisesta tai yleisestä edusta hyväksyttiin yleisesti hallinto-oikeudessa siitäkin huolimatta, että kysymys oli hallinnollisesta, pääsääntöisesti oikeudellisen kontrollin ulkopuolelle jäävästä periaatteesta. Esimerkiksi *Laferrière* ja *Michoud* korostivat yleisen edun vastakohtaisuutta oikeuksien tai lakien rajoittamaan toimintaan nähden lähinnä juuri hallintolainkäytön alan kannalta.¹¹

Laferrière esittämät (1887—88), *excès de pouvoir*-perusteitten soveltamisalaan liittyneet kannanotot harkinnanvaraisesta (puhtaasta) hallintotoiminnasta on katsottu usein vaikutusvaltaiseksi yhteenvedoksi 1800-luvun kehityksestä.¹² *Laferrière* pyrki ensinnäkin määrittelemään hallintotoimen käsitteen, mikä oli melko harvinaista hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa.¹³ Päätelmiä ei ollut lupa tehdä pelkästään kunkin viranomaisen asemasta tai toiminnan päämääristä, vaan huomiota oli kiinnitettävä itse toimen luonteeseen. Hallintotoimelle oli tyypillistä ensinnäkin yleisen edun mukaisuus ja toiseksi julkisen vallan käyttö kansalaisten toimintaa rajoittavalla tavalla. Viimeksi mainitun määräämisvallan parina oli kansalaisten alistumisvelvollisuus. Harkinnanvarainen (puhdas) hallintotoimi perustui viranomaisen vapaaseen harkintaan. Tarkoituksena oli huolehtia yleisistä tai erityisistä intresseistä, ei sen sijaan oikeuksien tai lakien täytäntöönpanosta.¹⁴ Tällaisia toimenpiteitä olivat mm. yleisen edun vuoksi annetut hallintosäädökset, poliisitoimet erityisesti julkista turvallisuutta koskeneilta osiltaan, itsehallintoelimiin kohdistuva valtionvalvonta, virkamiesten nimittäminen ja erottaminen, kurinpitotoimenpiteet sekä toimiluvan evääminen ja peruuttaminen. Esimerkinomaisesti voidaan vielä mainita, että *Dareste*, joka oli asiassa muutoin *Laferrière*en

⁹ Mielivallan tunnusmerkeistä *Montesquieu* III, 9 s. 26—27.

¹⁰ *Vivien*, *Études administratives* I (1845) s. 333.

¹¹ *Laferrière* II s. 393; *Michoud* s. 13—14.

¹² *Michoud* s. 7—9; *Lodovici* s. 44—45.

¹³ Vrt. kuitenkin *Hauriou* s. 100—05; *Duguit* RDP 1906 s. 413—46.

¹⁴ *Laferrière* I s. 428—30, II s. 393—97.

kannalla, korosti mainitun hallintotoiminnan jaottelun konkreettista luonnetta. Siitä ei ollut mahdollista tehdä a priori johtopäätöksiä, vaan kusakin yksittäistapauksessa oli tutkittava lakitekstejä, niitten viranomaisille delegoiman vallan luonnetta ja niitten kansalaisille mahdollisesti takaamia oikeuksia.¹⁵

Käsitys vapaaharkintaisen ja oikeudellisesti sidotun hallintotoiminnan ehdottomasta vastakohtaisuudesta ei säilynyt johdonmukaisena enää vuosisadan vaihteen jälkeen. Muutoksen taustalla lienee ollut osaltaan se, että yleinen periaate lainsoveltajan velvollisuudesta seurata ratkaisussaan pelkästään lain sanamuotoa ei ollut enää kiistaton.¹⁶

Suunnanmuutoksen ilmentäjänä on viitattu tavallisesti valtioneuvoston ratkaisukäytäntöön vuodesta 1902 alkaen (tapaus Grazietti 31. 1. 1902). Hallintotoimia ei pidetty enää pelkästään joko vapaaharkintaisina tai oikeudellisesti sidottuina, vaan kaikkeen toimintaan katsottiin voivan sisältyä vapaata harkintaa (pouvoir discrétionnaire). Toisaalta selvästi vapaaharkintainen toimintakin oli aina oikeudellisesti rajattua. Valtioneuvoston kannan kehittyminen oli tältäkin osin ilmentymä hallintolainkäytön alan laajentumistendenssistä.¹⁷

Seuraavassa tarkastellaan lähinnä *Haurioun* ja *Michaud'n* tutkimusten valossa, miten hallinto-oikeustieteessä kehitettiin tätä valtioneuvoston ilmaisemaa käsitystä.

Hauriou totesi, että vapaaharkintaisia toimia ei ole olemassa.¹⁸ On vain kaikkiin toimiin liittyvää harkintavaltaa, jonka perusteella on mahdollista harkita toimenpiteitten tarkoituksenmukaisuutta. Hauriou ei hyväksynyt käsitystä vapaaharkintaisten tointen erityisluonteesta, sillä viimeksi mainittujen jääminen lainkäyttökontrollin ulkopuolelle aiheutui pelkästään kansalaisten riittävän muutoksenhakuintressin puuttumisesta.¹⁹

¹⁵ *Dareste* s. 219. *Dufour* olikin pyrkinyt luettelemaan kaikki tilanteet, joissa harkinta tuli kysymykseen, *Dufour*, *Traité général de droit administratif appliqué* VIII (1854—57) s. 504—08; tässä *Lodovicin* mukaan s. 35.

¹⁶ *Perelman* s. 23—24.

¹⁷ *Hauriou* s. 959—63; *Lodovici* s. 141—48.

¹⁸ Note sur l'arrêt Grazietti du 31 janvier 1902, *Sirey* (Recueil général des lois et des arrêts) 1903, 3, 113; tässä *Michoud'n* mukaan s. 18; *Levêque* s. 137—52.

¹⁹ *Hauriou* s. 447. Käsitystä arvioitaessa on otettava huomioon, että *Haurioun* mukaan (s. 9—10) kaikkeen hallintotoimintaan liittyi viranomaisen omaa aktiivisuutta, joten »täytäntöönpano» ei kelvannut hallintotoiminnan tunnusmerkiksi.

Michoud'n mukaan harkintavaltaa sisältyi valtion kaikkiin toimintamuotoihin silloin, kun orgaani saattoi toimia vapaasti oikeussääntöjen sitomatta.²⁰ Lähinnä tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten toiminnan kannalta Michoud jakoi harkintavallan kahteen luokkaan, joista ensimmäisessä ainoastaan toiminnan tarkoituksiperät oli määritelty lailla. Tässä harkintavallan ala rajoittui toimintahetken valintaan. Muilta osiltaan toiminta oli lain sitomaa. Päätöksenteko oli näissä tilanteissa tuomitsemistoimintaa muistuttavaa, syllogistista. Ns. yhden ainoan oikean ratkaisun teoria ei aiheuttanut ristiriitaa; soveltamisessa ehkä havaittavat erot aiheutuivat inhimillisistä tekijöistä kuten ratkaisijan sivistystasosta ja poliittisesta kannasta. Myös tulkintatilanteet ja joustavien oikeusnormien soveltaminen kuuluivat tähän harkintakategoriaan. Tuomioistuinten toiminnan ja hallinnon väliseksi erottavaksi tekijäksi Michoud kohotti yleisen edun, joka sitoi hallintotoimintaa kaikilta osiltaan.

Michoud'n mukaan hallintoviranomaisille jäi useimmissa tapauksissa harkintavaltaa. Laki ei osoittanut tiettyä toimintatapaa, vaan jätti valinnanvaraa päätöksen sisällön suhteen määrätessään ainoastaan tiettyjä toimintaedellytyksiä (kompetenssi, menettelymuodot). »Näitten edellytysten ja rajoitusten puitteissa viranomainen saattaa valita useamman, toisiinsa nähden yhtä lainmukaisen ratkaisun välillä, eikä se tee tätä valintaa oikeudellisten vaan tarkoituksenmukaisuusseikkojen perusteella. Rajat, joitten puitteissa hallintoviranomainen voi toimia, ovat hyvin vaihtelevat».²¹ Nämä tilanteet muodostivat toisen kategorian, varsinaisen harkintavallan alueen.

Harkintavallan yleisen tunnusmerkin löytäminen ei ollut Michoud'n mukaan mahdollista. Kutakin tilannetta oli tarkasteltava erikseen käytännölliseltä kannalta. Tässä tarkoituksessa hän jakoi hallintotoiminnan toisaalta toimiin (*actes*) ja toisaalta toiminnasta pidättäytymisiin (*abstentions*).²² Jaottelu oli merkityksellinen harkintaongelman kannalta erityisesti sen vuoksi, että toiminnasta pidättäytyminen oli harkintavallan käyttöä lukuunottamatta niitä tilanteita, joissa kansalaisen subjektiivinen oikeus tai laki velvoitti sitovasti määrättyyn toimintaan. Harkinnan luonteeseen selventämiseksi Michoud luokitteli hallintotoimintaa edelleen jaon »*actes de gestion*» — »*actes d'autorité*» puitteissa. Valtion luonteeltaan

²⁰ Michoud s. 10—19.

²¹ Michoud s. 16—17.

²² Michoud s. 53—76.

yksityisoikeudellisessa taloudellisessa toiminnassa viranomaisella oli pääsääntöisesti harkintavaltaa, eikä kolmannelle henkilölle voinut yleensä syntyä oikeutta vaatimuksiin. Esimerkiksi tietyn sopimuksen solmimisen kannattavuus perustui harkintaan, jota lainkäyttöelimet eivät olleet oikeutettuja kontrolloimaan. Tähän verrattava toimenpide oli virkanimitys, samoin »actes de pure faveur» (esim. arvonimen myöntäminen). Julkisen vallan käyttöön liittynyt harkintavalta oli silti ainoastaan historiallinen jäännös. Michoud'n mukaan hallintoviranomainen saattoi käyttää harkintaansa ensinnäkin silloin, kun arviointi suuntautui tulevaisuuteen eikä lainsäätäjällä ollut ottanut huomioon kaikkia soveltamistilanteeseen liittyviä tosiseikkoja. Toiseksi harkinta oli mahdollista silloin, kun tilanteeseen liittyvät tosiseikat antoivat aihetta niin lukuisiin, vaihteleviin ja monimutkaisiin toimenpiteisiin, että lainsäätäjä ei saattanut käyttää yhteistä oikeudellista kriteeriä.

Michoud'n tutkimus oli Ranskan hallinto-oikeudessa ensimmäinen laajamittainen ja omintakeinen harkintaongelman kartoitus.²³ Michoud ulotti käsittelynsä myös saksalaiselle kielialueelle, erityisesti *Launin*, *Teznerin* ja *Bernarzikin* tutkimuksiin. Tämä heijastui hänen kysymyksenasetteluihinsa erityisesti joustavia oikeusnormeja koskevalta osalta.²⁴

Perustuslaillisessa valtiossa hallinnon tehtäväksi tunnustettiin pääasiassa lakien täytäntöönpano. Harkinnanvaraisen toiminnan lisäksi hallitustoimet olivat erityisasemassa. Viimeksi mainittujen ytimen muodosti täytäntöönpanovallan ylin poliittinen päätöksenteko, jonka valvonnan järjestäminen riippui kansanedustuslaitoksen ja valtion päämiehen (hallituksen) välisten vastuusuhteitten kulloisestakin järjestelystä. Hallinto- ja hallitustoiminnan välistä eroa voidaan luonnehtia seuraavasti:²⁵

»Hallintotoiminta on lakien päivittäistä soveltamista ja kansalaisten suhteitten valvomista keskus- ja paikallishallintoon sekä muihin hallintoviranomaisiin nähden. Hallitustoiminta on yhteiskunnan poliittisten tarpeitten turvaamista, valtiosäännön noudattamisen ja keskeisten julkisten toimielinten toiminnan valvomista,

²³ Renault keskittyi (1899) lähinnä 1800-luvulla esitettyjen kannanottojen esittelyyn.

²⁴ Michoud s. 9—10, 19—21, 37; saksalaisen oikeustieteen vaikutuksesta Barthélemy s. 8—37.

²⁵ Laferrière II s. 31.

huolehtimista valtion suhteista vieraisiin valtioihin sekä valtion ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden takaamista.»

Hallitustoimia ei rajattu 1800-luvun alkupuolen lainsäädännöllä hallintolainkäytön, nimenomaan valtioneuvoston toimivallan ulkopuolelle. Asiasta ei kehkeytnyt kuitenkaan ongelmaa, sillä täytäntöönpanovalan poliittisesti tärkeitten päätösten katsottiin jäävän ehdottomasti lainkäyttövalvonnan ulkopuolelle niitten poliittisten tarkoituserien nojalla (*la théorie du mobile politique*).²⁶ Valtioneuvosto ilmaisikin nimenomaisesti puuttuvan kompetenssinsa.²⁷

Vuoden 1872 jälkeen (laki 24.5.1872) käsitys hallitustoimista alkoi muuttua siten, että epämääräinen näkemys tärkeistä poliittisista päätöksistä jäi syrjemmälle. Hallitustointen ala rajattiin pikemminkin päätöksentekijän aseman (hallitus, ministerit, presidentti) perusteella.²⁸ Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa kehittyi 1800-luvun jälkipuoliskolla erityinen oppi hallitustoimista juuri hallintolainkäytön alaan liittyneiden ongelmien selvittämiseksi. Kanta hallitustointen tunnusomaisesta sisällöstä (luonteesta) vakiintui. Tämä tuli esiin hyvin mm. edellä mainitussa määritelmässä, jossa hallitustoimintaa luonnehdittiin tyypillisin esimerkein. Harvemmin puututtiin ongelman valtiosääntöoikeudelliseen puoleen, jossa keskeistä oli kansanedustuslaitoksen valvontavallan suhde lainkäyttökontrolliin.²⁹

Hallitustoimi-opin kritiikki jäi yksittäisten kannanottojen varaan. *Berthélemy* kiinnitti huomiota hallitus- ja hallintotoimien välisen rajanvedon epäselvyyteen, joka oli omiaan aiheuttamaan hallitustoimien mielivaltaista erottamista hallintolainkäyttökontrollista.³⁰ Kansalaisten omaisuuden ja muitten perusoikeuksien suojaamista ei ollut syytä jättää tältäkään osin pelkästään yleisten tuomioistuinten varaan. *Berthélemy*n mielestä oppi hallitustoimista oli antiliberaali ja perustui yksinvallan aikaisen säännösten virheelliseen tulkintaan. Hallitustoimien erityisasemaa arvosteltiin myös sillä perusteella, että hallituselinten toimintavapaus ja sen rajat eivät eronneet millään tavalla hallinnolle tyypillisestä harkin-

²⁶ *Laferrière II* s. 36—37; *Hauriou* s. 68—69.

²⁷ *Berthélemy* s. 102—03.

²⁸ *Apelt* s. 635—36.

²⁹ Ks. *Laferrière II* s. 32—33.

³⁰ *Berthélemy* s. 101—09; myös *Renault* s. 70—73.

tavallan käytöstä. Tällä perusteella koko oppi katsottiinkin tarpeettomaksi.³¹

3.1.4.2. Harkinnan valvonnasta ja rajoista

Hallintotoimintaa normeeranneet säädökset eivät muodostaneet 1800-luvun alkupuolella lähimainkaan yhtenäistä kokonaisuutta. Tuonaikainen hallinto-oikeusoppinut *Cormenin* totesikin³² »voitavan hyvin tunnustaa: hallinnollinen lainsäädäntö ei ole juuri muuta kuin sekava joukko pykäläiä, joista ei käy ilmi, onko kysymyksessä tärkeä vai toisarvoinen, väliaikainen vai pysyvä tai esineitä vai ihmisiä koskeva säädös».

Perustuslaillisen hallitustavan myötä »lain» asema vahvistui. Kansanedustuslaitoksen ja hallitsijan hyväksymällä lailla oli ensisijainen asema hallinnollisiin säädöksiin nähden sekä säädöshierarkisesti että asiallisesti.³³ Ensisijaisuus ulottui tietenkin myös itse täytäntöönpanoon, siis lainkäyttöön ja hallintotoimintaan. Kansanedustuslaitoskeskeisen konstitutionalismin mukaan myös tuomitsemistoiminta luettiin usein täytäntöönpanoon kuuluvaksi.³⁴ Viimeksi mainittu näkemys tuli esiin varsin selvänä tasavallan aikana: itsenäistä »valtaa» ei voinut olla kansanvaltaisen kontrollin ulkopuolella.³⁵

Lain ensisijaisuuden perusteella hallintoviranomaisten oli toimeenpantava ja ne saattoivat toimeenpanna ainoastaan perustuslain määräämässä järjestyksessä syntyneen lain määräykset. Hallinnollisella lainsäädännöllä viranomaisten tehtäviä saatettiin konkretisoida pääsääntöisesti ainoastaan lakien puitteissa.³⁶ Mikäli tiettyä toimintaa ei ollut tällä tavoin säädelty, se jäi hallinto-oikeuden ja samalla hallintolainkäytön ulkopuolelle. Hallitustoiminnan osalta viimeksi mainittu rajoitus liittyi kiinteästi valtiosääntöoikeudellisiin vastuukysymyksiin.³⁷

Säädännäisen oikeuden mukaista laillisuutta ei korotettu hallinto-oikeudessa itsenäiseksi periaatteeksi kuten Saksassa vastaavana aikana,³⁸

³¹ Tästä *Hauriou* s. 82—84 alav. 2.

³² *Cormenin*, *Questions de droit administratif* (1822), tässä *Soudet'n* mukaan s. 295.

³³ *Aucoc I* s. 54—76; *Hauriou* s. 35—71.

³⁴ *Aucoc I* s. 50.

³⁵ *Ducrocq I* s. 38—40; valtiosääntölait 25. 2., 16. 7. 1875.

³⁶ *Hauriou* s. 55; *Duguit I* s. 420—21.

³⁷ Yleisesti *Berthélemy* s. 101—09.

³⁸ Ks. s. 120—25.

mikä käy hyvin ilmi tuonaikaisista hallinto-oikeudellisista yleisesityksistä (Aucoc, Berthélemy). Ongelma liitettiin pikemminkin toisaalta valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin ja toisaalta hallintolainkäytön yleisiin periaatteisiin, erityisesti toimivallanylitykseen muutoksenhakupерusteena.

Hallintolainkäytön kehittyminen oli sidoksissa hallinnonsisäisen valvonnan toteuttamistapoihin. Vielä 1800-luvun lopulla valvontakeinoja olivat alemmalle viranomaiselle annettavat määräykset ja ohjeet, hallintotoimien tekemiseen valtuuttaminen ja toimien vahvistaminen, toimien kumoaminen tai oikaiseminen, määräykset aiheutetun vahingon korvaamisesta ja alistamisvelvollisuus.³⁹ Valvonta oli etupäässä hierarkkista siten, että ylimpinä asteina olivat ministeriöt.

Valvova viranomainen saattoi puuttua alemman toimielimen päätöksiin pelkästään tarkoituksenmukaisuusperusteillakin. Ylemmällä orgaanilla ei ollut ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimiin havaitsemansa oikeudellisen puutteen poistamiseksi.

Hallinnonsisäisellä muutoksenhaulla (recours hiérarchique) oli etupäässä valvonnallinen luonne.⁴⁰ Hallintoviranomainen saattoi lisäksi oikaista päätöstään ulkopuolelta tulleen aloitteen perustalta (recours gracieuse). Hallintolainkäytön ja hallinnonsisäisen muutoksenhaun väliset yhteydet konkretisoituivat kiistanalaiseen kysymykseen ministeriöitten asemasta toimivallaltaan yleisinä hallintolainkäyttöeliminä. Muutoin hallinnonsisäinen muutoksenhaku ja hallintolainkäyttö olivat toisistaan riippumattomia.⁴¹

Théorie du ministre-juge hyväksyttiin yleisesti 1880-luvun alkupuolelle saakka.⁴² Ministeriöistä oli haettava muutosta kaikkiin sellaisiin päätöksiin, joita ei ollut nimenomaisesti määrätty jonkin toisen toimielimen ratkaistavaksi. Järjestely ilmensi perinteistä pyrkimystä keskitettyyn hallintovalvontaan. Liitántä hallintolainkäyttöön tuli esiin toimivallanylitykseen perustuneen muutoksenhakukeinon (recours pour excès

³⁹ Berthélemy s. 85—86, 115—16; Hauriou s. 140.

⁴⁰ Hauriou s. 141.

⁴¹ Recours contentieux rajoitti kuitenkin eräisissä suhteissa hallinnonsisäistä muutoksenhakua, Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, 10. édition, Paris 1923 s. 996—97.

⁴² Ducrocq II s. 186; oikeustieteen osalta esimerkiksi Aucoc I s. 552; Ducrocq II s. 192—93.

de pouvoir) käytön edellytyksissä, sen toissijaisessa luonteessa.⁴³ Vakiintuneen kannan mukaan muutoksenhakumahdollisuus ministeriöön esti vetoamisen toimivallan ylitykseen suoraan valtioneuvostossa. Vasta ylimmän hallintoviranomaisen, ministeriön päätös oli mahdollista saattaa valtioneuvoston tutkittavaksi.

Valtioneuvoston 1880-luvun alusta noudattaman kannan myötä käsitys ministeriöistä lainkäyttöeliminä jäi vähittäin syrjään, myös oikeustieteessä.⁴⁴ Jo tätä ennen ministeriöitten kyseistä valtuutta oli arvosteltu. Sen katsottiin olevan ristiriidassa niitten pyrkimysten kanssa, joitten mukaan lainsoveltamisen oli aina kuuluttava monijäsenisille toimielimille. Sitä paitsi käsityksellä ei ollut perustaa 1870-luvulla voimassa olleessa lainsäädännössä. Ministeriöitä pidettiin sopimattomina käsittelemään muutoksenhakuasioita: ministeriöitten oli pidettävä silmällä myös julkista etua. Menettelysäännökset olivat puutteellisia tai niitä ei ollut lainkaan.

Tulkintalinjan muuttuminen vahvisti valtioneuvoston asemaa. Nyt valtioneuvosto saattoi tutkia ilman mainittua rajoitusta myös alempien viranomaisten päätöksistä tehtyjä recours pour excès de pouvoir-tyyppejä muutoksenhakuja. Hallinnonsisäinen muutoksenhaku jäi tämän vuoksi vähämerkitykselliseksi.⁴⁵

Valtioneuvoston hallintotoiminnan laillisuutta kontrolloiva tehtävä ulottui myös varsinaisen valtionhallinnon ulkopuolelle, itsehallintoon. Sitä oli käytetty hallinnon hajauttamisen muotona 1830-luvulta alkaen erityisesti kuntatasolla.⁴⁶ Itsehallintoyhdyskunnilla oli harkintavaltaa toiminnassaan. Esimerkiksi kunnat päättivät itsenäisesti kunnallisveron jaosta.⁴⁷ Valtioneuvoston ratkaisutoiminnalle oli tältä osin tyypillistä erityisesti toimivallanylityksiin puuttuminen. Tässäkin hallintolainkäytön toteuttama laillisuus lievensi virkamiesvaltaisen keskushallinnon ja liberalismiin korostaman itsehallinnon vastakohtaisuutta.⁴⁸

⁴³ Ns. rinnakkaisen muutoksenhakukeinon asettamista rajoituksista *Aucoc I* s. 458—81; *Laferrière II* s. 388—467.

⁴⁴ Tulkinnan muutoksen vaikutuksista muutoksenhakujärjestelmään yleisemmin *Laferrière I* s. 408—17; *Ducrocq* s. 174—80.

⁴⁵ *Hauriou*, *Précis de droit constitutionnel*, Paris 1923 s. 518—21.

⁴⁶ Kunnallisen itsehallinnon merkityksestä ja uudistamistarpeista *Duvergier de Hauranne*, *Reflexions sur l'organisation municipale*, Paris 1818; *Henrion de Pansey*, *Du pouvoir municipal et des biens communaux*, Paris 1821.

⁴⁷ *Laferrière I* s. 395, *II* s.254—55; *Ponteil*, *Institutions* s. 284—85.

⁴⁸ Usein onkin katsottu, että hallitusvalta edellytti valtioneuvostolta myös

Tarkoituksenmukaisuus- ja oikeusperusteitten välillä tehty ero nojautui suoranaisesti oikeudellisesti sidotun ja harkinnanvaraisen hallintotoiminnan väliseen rajanvetoon.⁴⁹ Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa asia oli tullut esiin perinteisesti hallintolainkäytön alaa määriteltäessä. Keskeistä oli varsinkin *excès de pouvoir*-perusteitten ulottuvuus.

Recours pour excès de pouvoir oli sovellettavissa kaikkeen julkiseen hallintotoimintaan.⁵⁰ Hallintoviranomaisten harkintavallan supistumistendenssi 1800-luvun lopulla liittyi käytännössä juuri tämän muutoksenhakukeinon soveltamisalan laajentumiseen.⁵¹ Näin säädännäisen oikeuden hallintotoimintaa sitovasti ohjaava vaikutus korostui.

Muutoksenhakukeinoa pidettiin luonteeltaan objektiivisen oikeusjärjestyksen noudattamisen takaajana etenkin viranomaisten välisten toimivaltasuhteitten osalta. Sitä ei katsottu ensisijaisesti oikeussuojan toteuttamiskeinoksi. Kuitenkin myös hallintovalvonnan tehokkuus riippui kansalaisten aktiivisuudesta, muutoksenhakuaiktiluudesta. Muutoksenhakuoikeutta ei ollut rajoitettu pelkästään oikeudenloukkauksen kärsineisiin; välitön ja henkilökohtainen intressi oli riittävä.⁵²

Näitten erityispiirteitten ja menettelyn perusteella *excès de pouvoir*-asioitten käsittelyä saatettiin pitää luonteeltaan hallintotoimintana, jonka valtionpäämies oli uskonut valtioneuvoston hoidettavaksi.

Excès de pouvoir-perusteita tarkastellaan tässä pääpiirteittäin 1800-luvun lopulla vakiintuneissa muodoissaan. Historiallisesti ensisijainen ja koko muutoksenhakukeinoa leimaava peruste oli toimivallan puuttuminen (*incompétence*). Tyypillinen tapaus oli sellainen, jossa viranomaisen otti ratkaistavakseen toisen viranomaisen kompetenssiin säädetyn tai määrätyn tehtävän. Laferrière erotti tältä osin viisi erilaista vaihtoehtoa: toimen luonteeseen liittyvä pätemättömyys, alueellinen pätemättömyys, toimivallan anastaminen, hierarkkinen (asteellinen) pätemättömyys ja toimiminen kokonaan vaille toimivaltaa tai kompetenssiin kuuluvan toimen laiminlyönti.⁵³

valvonnallisia toimia hallintolainkäytön alan yleisen laajentumisen vastapainona, *Hauriou* s. 74—76. Suomessa tähän on viittannut hiljattain *Konstari* s. 12—13.

⁴⁹ *Renault* s. 28—51.

⁵⁰ *Hauriou* s. 440—43.

⁵¹ *Hauriou* s. 960—63.

⁵² *Barthélemy* s. 41—48.

⁵³ *Laferrière II* s. 468—92; *excès de pouvoir*-perusteista yleisesti *Fourdinier*,

Muotovirheillä tarkoitettiin laeissa tai alemmanasteisissa säädöksissä velvoittaviksi määrättyjen muotojen noudattamisen osittaista tai kokonaisvaltaista laiminlyöntiä.⁵⁴

Kolmas peruste oli »lain ja (saavutettujen) oikeuksien loukkaaminen» (violation de la loi et des droits acquis). Tämä valtioneuvoston oikeuskäytännössä 1800-luvun puolivälin jälkeen vakiintunut peruste tarkoitti lain sisällön tai subjektiivisen oikeuden loukkausta. Siihen vetoaminen saattoi johtaa toimivalta- ja muutoseikkojen puolesta virheettömän hallintotoimen kumoamiseen. »Lain ja oikeuksien loukkaaminen» oli erikoinen, jopa epäjohdonmukainen peruste siinä mielessä, että »recours pour excès de pouvoir» liitettiin nimenomaan hallintoviranomaisten välisten toimivaltasuhteitten sääntelyyn. »Oikeudenloukkaus» ei koskenut kuitenkaan pelkästään yksityisiä oikeuksia, vaan myös kansalaisen oikeuksia julkisyhteisön, esimerkiksi kunnan jäsenenä.⁵⁵ *Laferrière* mukaan perustetta käytettiin erityisesti haettaessa muutosta varallisuusetuihin sekä kaupan ja teollisuuden vapautta vastaan kohdistuneisiin hallintotoimiin. Hallintolainkäytön yhteydet aatteelliseen liberalismiin tulivat esiin tässä selvinä, olihan kysymys kansalaisten oikeussuojan laventamisesta valtionhallintoon nähden.⁵⁶

Harkintavallan rajojen kannalta neljäs peruste, vallan (harkintavallan) väärinkäyttö (détournement de pouvoir) oli mielenkiintoisin. Peruste vakiintui valtioneuvoston ratkaisukäytännön myötä.⁵⁷ Oikeustieteessä *Aucoc* oli ensimmäisiä toimivallanyhteyttä tältä osin käsitelleitä.⁵⁸ Hänen mukaansa vallan väärinkäytöstä oli kysymys silloin, kun hallintoviranomainen toimiessaan kyllä toimivaltansa puitteissa ja säädettyjen muotojen mukaisesti käytti harkintavaltaansa toisenlaisissa tilanteissa ja toisin perustein kuin sille uskotun vallan nojalla olisi ollut meneteltävä. Lyhyemmin ilmaistuna laillisen, määrättyä tarkoitusta palvelevan toimivallan väärinkäyttöä oli tuohon valtaan nojaava mutta poikkeavaan tar-

L'excès de pouvoir en matière administrative, Paris 1903; *Tournyol du Clos*, Essai sur le recours pour excès de pouvoir, Bordeaux 1905.

⁵⁴ *Aucoc I* s. 465—67; *Laferrière II* s. 492—505; *Berthélemy* s. 890—91.

⁵⁵ *Laferrière II* s. 508—11.

⁵⁶ *Laferrière II* s. 509.

⁵⁷ *Ehren*, Théorie du détournement de pouvoir, Valence 1901; *Bahuet*, Détournement de pouvoir. Paris 1912. Suomessa asiaa on käsitellyt mm. *Konstari* s. 10—14.

⁵⁸ *Aucoc I* s. 467.

koitukseen tähtäävä toiminta.⁵⁹ *Duguit*'n mukaan tässä oli kyseessä erään oikeusjärjestyksen perusperiaatteen soveltaminen: tahdonilmaisun tehokkuuden edellytyksenä oli sen tarkoituksensa vastaavuus objektiivisen oikeuden kanssa.⁶⁰ Näin ollen pelkkä toimivaltasäännöksen kirjaimen noudattaminen ei ollut riittävää, vaan huomioon oli otettava myös viranomaiselle uskotun vallan käyttötarkoitus. Vallan väärinkäyttö teki harkinnanvaraisen toimen lainvastaiseksi huolimatta siitä, että harkintaan kuului erottamattomasti täydellinen päätäntävävyys. Myös kaikkien hallintotoimintaa sitoneesta »yleisestä edusta» poikkeaminen luvattoman tarkoituksen suuntaan oli vallan väärinkäyttöä. Näin tarkoituksenmukaisuuden arviointiin liitetty valinnanvapaus supistui ahtaisiin puitteisiin.

Vakiintuneen käsityksen mukaan »vallan väärinkäyttö» voi liittyä ainoastaan harkinnanvaraiseen toimintaan. Oikeudellisesti sidotussa hallintotoiminnassa oli kysymys aina siitä, oliko lakia rikottu.

»Vallan väärinkäyttöön» perustuneen muutoksenhaun tehokkuutta oli omiaan vähentämään lainvastaisen tarkoituksen toteennäyttämiseen liittyneet vaikeudet. Harkinnanvaraisten ratkaisujen osalta perustelemisselvollisuus oli varsin suppea.⁶¹ Oikeustieteessä ei oltu yksimielisiä siitäkään, ulottuiko valtioneuvoston toimivalta vain (objektiivisen) tarkoituksen tutkimiseen vai myös päätöksen tehneen virkamiehen subjektiivisten mielteitten kontrollointiin.⁶²

3.1.5. Yhteenveto

Vuoden 1789 jälkeisissä vallankumouksellisissa valtiosäännöissä noudatettiin valtiovallan kolmijakoa erityisesti siinä mielessä ehdottomana, että tuomioistuimille ei jätetty mahdollisuutta puuttua lainkäytön varjolla hallintotoimintaan sisältyneeseen julkisen vallan käyttöön. Rajoitus oli ennen muuta poliittinen. Sen taustalla oli kuitenkin näkemys siitä, että julkisen vallan käyttöä koskeneissa jutuissa ratkaisua ei ollut mahdollista perustaa sillä tavoin »ankaraan oikeuteen» kuin siviili- ja rikosasioissa. Kantelut, valitukset ja muutoksenhakukanteet

⁵⁹ Näin *Laferrière* II s. 521—22.

⁶⁰ *Duguit* II s. 541—42.

⁶¹ *Hauriou* s. 458.

⁶² *Michoud* s. 95—96.

hallintoriita-asioissa ratkaistiin hallinnonsisäisesti lukuunottamatta osaa niistä taloudellisista riita-asioista, joissa valtio esiintyi yksityisenä oikeushenkilönä eikä julkisen vallan käyttäjänä.

Vuodesta 1799 (VIII) alkaen valtioneuvosto sai ylimpänä hallintolainkäyttöelimenä huomattavan itsenäisen aseman huolimatta muodollisesta neuvoa-antavasta asemastaan. Silti hallintolainkäyttöorganisaatioon suhtauduttiin epäluuloisesti erityisesti restauraation ajalla. Päätökset leimattiin usein erityisesti kansalaisten varallisuus oikeuksia koskeneissa riidoissa yksipuolisesti valtion etua suosiviksi, jopa mielivaltaisiksi. Toisaalta valtioneuvoston suhteellinen itsenäisyys välittömään poliittiseen päätöksentekoon nähden oli selvä edistysaskel aikaisempaan tilanteeseen verrattuna. Aatteellisen liberalismiin vaatimukset kaikkien tuomioistuimille ominaisten riippumattomuuden takeitten ulottamisesta koskemaan hallintoriitojen ratkaisumenettelyä, erityisesti valtioneuvoston toimintaa johtivat vain osittaiseen tulokseen. Muodollisesti hallinto-organina pysytellylle valtioneuvostolle uskottiin vuonna 1872 ylin päätösvalta hallintolainkäyttöasioissa.

Hallintotoiminnasta voitiin erottaa jo 1800-luvun alussa omaksi lohkokseen lakien ja niitä alemmanasteisten säädösten välitön toimeenpano. Mainitun kaltaisia normeja huomattavasti keskeisempiä keinoja ohjata hallintotoimintaa olivat hallinnonsisäiset määräykset ja ohjeet, joilla ei ollut hallintokoneiston ulkopuolelle ulottuvia oikeusvaikutuksia. Näin syntynyt kaksijakaisuus suhteessa lainsäädäntöön kävi selvästi ilmi myös hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa. Jo 1830-luvulla hallintotoimintaa jaettiin toisaalta harkinnanvaraiseen (puhtaaseen) ja toisaalta lain, muun säädöksen tai sopimuksen soveltamisen rajoittamaan. Oppi harkinnanvaraisista hallintotoimista ja hallitustoimi-oppi vakiintuivat 1800-luvun jälkipuoliskolla osaksi hallintolainkäytön alaa, etenkin valtioneuvoston toimivaltaa lainkäyttöelimenä koskevaa esitystä. Käsitystä harkintaan perustuvasta hallintotoiminnasta kehitettiin hallinto-oikeustieteessä 1900-luvun alusta lukien oikeudellista sitovuutta laajentavaan suuntaan. Harkinnanvaraisen hallintotoimen käsite leimattiin virheelliseksi. Sen sijasta oli otettava tarkasteltavaksi kaikkien hallintotoimintaan liittyvä harkintavalta, joka oli aina oikeusjärjestyksen rajoittamaa.

Vuoden 1789 jälkeiseen oikeuskehitykseen vaikutti huomattavasti oikeussuojan idean ja sen edellyttämän lakisidonnaisuuden korostettu asema. Myös toimivaltasuhteitten järjestämisessä juridinen puoli korostui. Toimivallan rajat määräytyivät oikeudellisin perusteitten. Näitten

perusteitten soveltamisen kontrollointi jätettiin viime kädessä ylimmälle hallintolainkäyttöelimelle.

Valtioneuvoston kompetenssi oli rajoitettu osittain alemmanasteisten lainkäyttöorganien toimivallan ja osittain erityissäännösten mukaisesti. Lisäksi valtioneuvosto saattoi kumota hallintopäätöksen kaikkeen julkiseen hallintotoimintaan sovellettavilla *excès de pouvoir*-perusteilla. *Recours pour excès de pouvoir* oli käytännössä viranomaistoiminnan tehokas valvontamuoto.

Valtioneuvosto ei ollut ylimpänä hallintolainkäyttöelimenä vuoden 1875 jälkeenkään muodollisesti riippumaton tuomioistuin. Se oli kuitenkin päätöksenteossaan itsenäinen, eikä riippumattomuuden takeitten puuttumisella ollut käytännössä sanottavaa merkitystä. Valtioneuvoston ja hallituksen välisen toimivallanjaon perusteella hallintolainkäyttöjärjestyksessä saatettiin pääsääntöisesti tutkia hallituksen toimenpiteitten lainmukaisuus ja sen osana myös toimivaltakysymys. Hallinnonsisäiset — myös hallintolainkäyttöä sivunneet — toimivaltariidat ratkaistiin yleisestikin valtioneuvostossa.

Valtionpäämiehen eli tasavallan presidentin päätösten lainmukaisuuden valvonta oli rajoitetumpaa; kumoamisperusteitten soveltaminen esimerkiksi alemmanasteisiin säädöksiin oli silti mahdollista. Valtioneuvoston kompetenssi ei ulottunut hallituksen korostuneesti poliittisiin päätöksiin, hallitustoimiin. Usein katsottiin, että vastuu kansanedustuslaitokselle sulki pois lainkäyttövalvonnan.

3.2. SAKSALAISET HALLINTOLAINKÄYTTÖJÄRJESTELMÄT

3.2.1. Hallintotuomioistuinjärjestelmän taustasta

3.2.1.1. Valtion tarkoituksista hallinnon rajoina

Esivallan, hallitusvallan tehtäväksi asetettiin vielä 1600-luvulla yleensä vain rauhan ja oikeuden säilyttäminen. Valtion konkreettisen toiminnan (*gute Policey*) edistäminen osittain kirjoitetun oikeuden (*ius scriptum*) kautta jäi ruhtinaan tehtäväksi Jumalan, luonnon ja valtakunnan lain

puitteissa.¹ Viimeksi mainittujen rikkominen ei välttämättä oikeuttanut alamaisia vastarintaan, sillä hallitsijan ja alamaisten välisen kristillisen rakkaus- ja uskollisuussuhteen nojalla paha sai palkkansa lähinnä jumallaisen rangaistuksen kautta.²

Käsitys yleisen hyvän toteuttamisesta valtion tarkoituksena yleistyi 1700-luvulla. Yleisellä hyvällä tarkoitettiin nimenomaan hyvinvoinnin (Wohlfahrt) edistämistä.³ Oppi valtion tarkoituksista ei tähdännyt niinkään ruhtinaan yksityisten etujen huomioonottamisen eliminointiin, vaan feodaalisten erioikeuksien, elinkeinomonopolioiden ja muitten saavutettuina oikeuksina pidettyjen varallisuusetujen murtamisen mahdollistamiseen valtiovallan toimesta.⁴ Moser ilmaisi asian vuonna 1773 seuraavasti:⁵

»Die obriste Herrschaft über der Unterthanen Personen besteht in einer Landesherrlichen Befügness, um des gemeinen Bestens willen, in Ansehung besagter Personen etwas zu thun, zu lassen, oder zu gestatten, was ausser solchem Fall und ordentlicher Weise nicht erlaubt wäre.»

Tällainen valtuus oli käyttökelpoinen erityisesti valtiojohtoisen talouspolitiikan toteuttamisessa.

Juuri Saksassa *salus publica*-opin taustalla oli olettaamus yhteiskuntasopimuksesta valtion olemassaolon järkevänä perustana. Wolffin mukaan rajattoman erilaisista yksilöllisistä tarkoituksista muodostui suljettu »tarkoitusten valtakunta», jossa tarkoitukset yhdistyivät suhteessa yhteiseen tarkoitukseen, yhteisen onnen ja turvallisuuden toteuttamiseen, johon jokainen oli velvollinen myötävaikuttamaan.⁶

¹ Ks. Wessel s. 97—113. Hobbesin, Grotiuksen, Pufendorfin ja Boehmerin esittämistä valtion määritelmistä ks. Haller I s. 463—66.

² Näin esimerkiksi Seckendorff, *Teutscher Fürsten-Staat* (1. Ausgabe 1656), Jena 1737 § 28, s. 123, tässä Wesselin mukaan s. 111.

³ Jellinek s. 235—39.

⁴ Wessel s. 130—32; samansuuntaisesti Gneist s. 31.

⁵ Moser, *Von der Landeshoheit in Ansehung der Unterthanen Personen und Vermögen*, Frankfurt und Leipzig 1773, 15 Cap., § 2 s. 180, tässä Wesselin mukaan s. 130 alav. 84.

⁶ Wolff, *Christian*, *Vernünftige Gedanken von dem Gesellschaftlichen Leben der Menschen Und in sonderheit Dem gemeinen Wesen zu Beförderung des Glückseligkeit des menschlichen Geschlechts*, 3. Auflage, Frankfurt—Leipzig 1732, tässä Wesselin mukaan s. 140—41; ks. myös Cassirer s. 497—98.

»Es ist demnach zwischen der Obrigkeit und den Unterthanen ein Vertrag, nemlich die Obrigkeit verspricht alle ihre Kräfte und ihren Fleiss dahin anzuwenden, dass sie zur Beförderung der gemeinen Wohlfahrt und Sicherheit diensame Mittel erdencke, und zu deren Ausführung nöthige Anstalten mache, ... Weil wir nun verbunden sind einen jeden rechtschaffenen Vertrag zu halten; so ist auch sowohl die Obrigkeit zu halten, und also muss die Obrigkeit ihr die Sorge für die gemeine Wohlfahrt und Sicherheit angelegen seyen lassen»

Poliisitoiminta (politia) käsitti lähes kaikki julkisen vallan käytön muodot lukuunottamatta lainsäädäntöä, tuomiovaltaa ja hallitsijan päättänytä valtaa laajojen valtaoikeuksiensa perusteella. Toiminnan perusteita ja samalla myös valtion tarkoituksia käsiteltiin poliisitieteen (Polizeiwissenschaft) lisäksi poliisioikeudessa.⁷ Valtion jatkuvasti lisääntyneitä konkreettisia tehtäviä ei pyritty käyttämään sanottavasti hyväksi varsin abstraktisten tarkoitusten yksilöintiin. Sen sijaan erilaisten tehtävien johtamista väljäsisältöisestä »hyvinvoinnin edistämisestä» arvosteltiin.⁸

Hallitsijan oli huolehdittava erityisesti lakien tarkoituksenmukaisuudesta »valtion lakiasäättävän vallan korkeimpana ihanteena».⁹ Pelkkä yleinen etu ei ollut tältä osin riittävä tarkoituksena. Preussin yleistä maanlakia (ALR) valmisteltaessa kiinnitettiin huomiota mm. siihen, että »missä lait jättävät kaiken yleisen edun varaan ilmoittamatta viimeksi mainitun sisältöä, alamainen voi luottaa ainoastaan hallitsijan oikeudenmukaisuuteen, ei lakien suojaan».¹⁰

Yleisen maanlain valmisteluun osallistuneen preussilaisen luonnonoikeusoppineen *Svarezin* 1780-luvulla esittämät käsitykset kansalaisen luonnollisesta vapaudesta ja luonnollisista oikeuksista poikkesivat aikaisemmin vakiintuneesta *salus publica*-opista.¹¹ *Svarezin*kin lähtökohta oli vanha luonnonoikeudellinen: minkä tarkoituksen toteuttamiseksi yhteiskuntasopimus oli solmittu?¹² *Svarez* kannatti käsitystä, jonka mukaan

⁷ Ks. s. 125—28.

⁸ Poliisioikeuden osalta *Svarez* s. 39.

⁹ *Svarez* s. 586.

¹⁰ *Schlosser*, Briefe über die Gesetzgebung überhaupt, und den Entwurf des preussischen Gesetzbuch insbesondere, Frankfurt am Main 1789 s. 213, tässä *Koselleckin* mukaan s. 30. Hallitsijan vallan rajoittumisesta pelkästään yleistahdon edustukseen ja hallintaan ks. *Cassirer* s. 489.

¹¹ Ks. yleisesti *Koselleck* s. 24—37.

¹² *Svarez* s. 463—68.

valtion tehtävänä oli ainoastaan suojata jäseniään ja omaisuutta ulkopuolista häiriötä ja puuttumista vastaan edellyttäen, että valtion näin suoritamat välttämättömät toimenpiteet eivät estäneet kansalaisia käyttämästä kykyjään oman mielensä mukaisesti parhaimmalla mahdollisella tavalla.¹³ Lait ja asetukset eivät saaneet rajoittaa viimeksi mainittua enempää kuin »der gemeinschaftliche Endzweck» vaati. Kansalaisten luonnollisen vapauden suosiminen oli valtion tarkoitus siinä mielessä, että sen kautta oli mahdollista saavuttaa yleinen onnellisuus.

Kantin mukaan »salus reipublicae» ei ollut kansalaisten hyvinvoinnin ja onnen perusta, vaan »der Zustand der grössten Übereinstimmung der Verfassung mit Rechtsprinzipien versteht, als nach welchem zu streben uns die Vernunft durch einen kategorischen Imperativ verbindlich macht».¹⁴ Lausuma suuntautui selvästi yksinvaltaiseen hallitustapaan liittynyttä hyvinvointi-oppia vastaan. Tosin Kantiin kohdistettiin aikaisten taholta arvostelua kansalaisten oikeussuojan takaamisen ja valtion tarkoituksen samaistamisen vuoksi.¹⁵ Kantin esitystä tarkasteltaessa on kuitenkin otettava huomioon ainakin hänen laillisuuden ja moraalisen välillä tekemänsä jyrkkä rajanveto. Todellisessa historiankulussa laillisuus oli välttämätön esiaste moraalisuuden päämäärän saavuttamiseksi. Näin valtio-oikeus ei muodostanut siveellisen ihanteen sisältöä, mutta oli kuitenkin ainoa tie sen saavuttamiseksi.¹⁶

Valtion toiminnan organisoinnin osalta Kant oli ainakin jo vuonna 1797 eräänlaisen valtiovallan kolmijako-opin kannattaja.¹⁷ Täytäntöönpanovallan oli seurattava toiminnassaan suvereenin hallitsijan eli lainsäätäjän määräyksiä eli lakeja. Viimeksi mainittujen yläpuolella oli valtiosääntö, joka kansantahdon ehdottomana alistumisena yhden suvereenin tahdon alaisuuteen voitiin kumota vain tuon ylimmän vallan (kansan) valtuutuksella. Tässä kohden Kant poikkesi selvästi tuonaikaisista saksalaisista hallitusjärjestelmistä. Tosin Svarez oli myös erottanut hallitusmuotoja koskevassa esityksessään kolme ylivallan »lajia», mutta ei ollut kuitenkaan edellyttänyt hallitsijan valtaoikeuksien rajoittamista.¹⁸

¹³ Svarez s. 7—9, 231, 467, 639—44.

¹⁴ Kant s. 437.

¹⁵ Gönner s. IX.

¹⁶ Ks. tästä Cassirer s. 502—11.

¹⁷ Kant s. 431—34.

¹⁸ Svarez s. 469.

Valtion toiminnan rajojen konkretisointi suppea-alaisesti oli luontevasti mahdollista Kantin kannanottojen perusteella. *Humboldtin* vuonna 1792 esittämän kirjoituksen pääkysymys liittyi juuri valtion tarkoituksen ja sen toiminnan rajojen määrittämiseen ottaen huomioon, että ihmisen tärkeimmäksi tehtäväksi oletettiin kykyjen mahdollisimman suuri kehittäminen.¹⁹ Vapauden merkitystä korostaneesta lähtökohdastaan *Humboldt* päätyi tunnettuun lausumaansa, jonka mukaan valtion oli pidättäydyttävä kaikista toimista kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi ja rajoitettava ainoastaan turvaamaan heidän asemansa toisiaan ja ulkoisia vihollisia vastaan.²⁰ Valtio saattoi luopua näin asetettujen rajojen noudattamisesta ainoastaan todella välttämättömistä syistä.²¹

Yleisen saksalaisen valtio-oikeuden viimeisiin edustajiin kuulunut *Gönner* julkaisi Saksan valtio-oikeutta koskeneen, luonnonoikeutta vastaan suuntautuneen yleisesityksen vuonna 1804. *Gönnerin* mukaan kansalaisten oikeuksien varmistaminen oli tosin kaikkien valtion tarkoitusten ratio, ei kuitenkaan ensisijainen eikä ainoa.²² *Gönner* samaisti valtion tarkoitustensa puolesta luontoon. Valtion kautta oli mahdollista toteuttaa luonnon tarkoitukset maan ja sen asukkaitten kannalta. Ilman valtiota maa olisi ollut vain erämaa ja ihminen henkisesti ainoastaan eläin.²³

Gönner ei hyväksynyt myöskään aikaisempaa »salus publica»-oppia, joka ei asettanut yleisyydessään konkreettisia rajoja valtion toiminnalle suhteessa kansalaisiin. Tämän vuoksi valtion tehtävät oli yksilöitävä ja kansalaisille varattava suojakeinoja mielivaltaista vallankäyttöä vastaan. Tehtävien yksilöinnissä *Gönner* ei hyväksynyt kantilaisuuteen perusperiaatteittensa kautta liittyneen smithiläisen kansantaloudellisen koulukunnan ajatusta yksilöstä ja yksilöllisyydestä kansantalouden perustana.²⁴ *Smithin* »kansantalouden tieteeksi kohottaneet kuolemattomat teokset» olivat näet omiaan rajaamaan valtion tarkoitukset pelkästään

¹⁹ *Humboldtin* kirjoitus »Ideen zu einem Versuch, ...» ilmestyi kokonaisuudessaan ensimmäisen kerran vasta vuonna 1851.

²⁰ *Humboldt* s. 13, 19, 21, 44; ks. myös *Cassirer* s. 511—27.

²¹ *Humboldt* s. 160—69.

²² *Gönner* s. 426—28.

²³ *Gönner* s. 11—12.

²⁴ Kochin mukaan kansantaloustieteen kehitys heijastui selvänä valtio-oikeuteen mm. Fichten, Schellingin ja Hegelin kannanottojen kautta, *Koch* s. 16—18, 35—36, 119—20.

vallitsevan oikeustilan ylläpitämiseen.²⁵ Joka tapauksessa valtion tarkoitusten sisällön selvittämiseksi oli merkitystä lainsäädännön ja täytäntöönpanotoiminnan kannalta. Täytäntöönpanossa toiminnan perusteet oli johdettava suoraan tarkoituksista.²⁶

Historiallisen koulukunnan merkitys valtio-oikeudessa ja -opissa ei ollut välittömänä tuntuva.²⁷ Sen sijaan romantiikkaan liittynyt vanhoillisuus ilmeni julkisoikeudellisissa tutkimuksissa äärimuodoissaan suoranaisena absolutistisen hallitustavan puoltamisena erityisesti Saksan liiton perustamisen (1815) jälkeen. Kehityssuunnan opilliset juuret olivat romantiikan orgaanisessa valtio-opissa, jota olivat kehittäneet erityisesti von Hardenberg, Novalis, Schlegel, Schelling ja Schleiermacher.²⁸

Valtio-opillisen taantumuksen päähahmo Haller puuttui valtion tarkoituksia koskeneeseen oppiin keskiajan feodaalisen hallitustavan näkökulmasta²⁹ hylättyään ensin virheellisinä mm. Grotiuksen, Hobbesin, Locken, Pufendorfin, Montesquieun, Rousseauin, Sonnefelsin, Scheidemantelin, Sieyès'n, Kantin ja Behrin käsitykset.³⁰ Hallerin mukaan valtio ei ollut kansalaisten oikeuksien takaamiseksi perustettu yhteenliittymä, vaan »ein selbständiges, d.h. für sich selbst durch sich selbst bestehendes, geselliges Verband, vollendete und geschlossenen Menschen-Verknüpfungen, unabhängige Dienst- und Societäts-Verhältnisse».³¹ Tämän yksityisoikeuteen viittaavan kannan mukaisesti Haller piti tarpeettomana myös valtion tarkoituksia koskevaa pohdintaa. Ainoastaan yksityisiä tarkoituksia oli olemassa.³² Ne taas määräytyivät kunkin ihmisen yksityisten mieltymysten ja halujen perusteella. Tältäkin osin Hallerin yhteiskuntajärjestyksen muuttumattomuutta korostava kanta suuntautui selvästi 1700-luvun luonnonoikeutta vastaan.

Hegel liitti tarkoitus-käsitteensä kansalaisyhteiskunnan puolelle, jossa jokainen oli oma tarkoituksensa muun jäädessä syrjään.³³ Edistäessään

²⁵ Gönner, §§ 275, 363.

²⁶ Gönner, Handbuch II s. 7.

²⁷ Historiallisen koulukunnan arviointia Stahl II, 1 s. 12—17.

²⁸ Ks. Menger s. 11—12.

²⁹ Hallerin lähtökohtien kritiikkiä Stahl II, 1 s. 2—12; Mohl, Encyklopädie s. 77—78.

³⁰ Haller I s. 72—79, 462—67.

³¹ Haller I s. 463.

³² Haller I s. 470—73. Käsityksen arvostelua Hegel § 258, s. 198—201.

³³ Hegel § 182, s. 154.

omaa tarkoitustaan yksityinen edisti samalla yleistä, mikä puolestaan edesauttoi yksityisen tarkoituksen toteutumista.³⁴ »Erityisen» yhteiskunnan vastakohta valtion perusperiaatteena oli »yleisen» toteuttaminen objektiivisena, henkilöistä erottautuvana järjestyksenä, joka ei ollut riippuvainen yksilöllisistä eduista. Vasta valtiossa yksilö saattoi toteuttaa täysin olemustaan, saavuttaa objektiivisuuden ja todellisuuden.³⁵ Valtio oli kuitenkin yleinen myös konkreettisesti siten, että sen järjestyksen perustui yleisyyden ja erityisyyden läpikotaiseen yhteneväisyyteen. Näin ollen yksilön erityinen intressi oli yhteneväinen »yleisen» kanssa.³⁶

Hegelin kannanottojen valossa valtion perusmuodolla ja sen toiminnalla oli suuri merkitys, sillä ne olivat keinoja »yleisen» voimassapitämiseen yhteiskunnassa. Niitten kautta toteutettiin »yleistä», eturistiriitojen yläpuolelle kohotettua järjestystä, joka konkretisoitui monarkin ja virkamiehien muodossa.³⁷ Samalla oli kuitenkin taattava »subjektiivisen ja erityisen» toteutuminen yhteiskunnallisten voimien osallistumisena valtion toimintaan. Käytännössä nämä vaatimukset täytti monarkkisen periaatteen mukainen konstitutionaalinen valtio, jossa hallitsijan päätöksissä yhdistyi »yleinen ja erityinen».³⁸

Saksassa 1830-luvulta alkaen johtavaksi valtio-oikeusoppineeksi nousseen konservatiivisen *F. J. Stahlin* ajattelutavasta käy hyvin ilmi tuolloin vallinneen, historialliseen koulukuntaan etäältä liittyneen konstitutionalismien vaiheen ns. monarkkisen periaatteen (*monarchisches Prinzip*) eräs olennainen puoli, kansansuvereniteetin ja parlamentarismien torjuminen hallitsijasuvereniteetin eduksi.³⁹ Esivallalla eli valtiovallalla oli oltava ihmisiin nähden kuuliaisuuteen ja kunnioitukseen pakottavaa valtaa myös lakien ulkopuolella (*legitimiteetti*).⁴⁰ Stahl suhtautui kielteisesti edustukselliseen konstitutionalismiin ja esitti sen tilalle omia »todellisia peri-

³⁴ Hegel §§ 184, 185, s. 155—56.

³⁵ Hegel § 258, s. 195—201, § 260, s. 202, § 289, s. 238—39.

³⁶ Hegel § 261, s. 202—04.

³⁷ Hegel § 263, s. 204.

³⁸ Hegel § 273 s. 221—25; ks. myös *Stahlin* arvostelua, II, 2 s. 20.

³⁹ Periaate vahvistettiin Wienin kongressin päätöksiakirjan (15. 3. 1820) 57 artiklassa; samoin Bundesbeslut 16. 8. 1824 über Erhaltung des monarchischen Prinzips in den deutschen Bundesstaaten; ks. *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte I* s. 81—90; *Die deutschen Verfassungsgesetze* s. 30—31, samoin Stahl, *Das Monarchische Prinzip*, Heidelberg 1845; *Rotteck-Welcker X* s. 668—77.

⁴⁰ Stahl II, s. s. 62—100, Staatslehre s. 12—13; legitimiteetin käsitteestä myös *Zachariä I* s. 116—19.

aatteitaan» (konstitutioniolles Prinzip in wahrhaften Sinn, Repräsentativprinzip im wahrhaften Sinn). Kansanedustuslaitoksen asemaa korostaneet käsitykset olivat virheellisiä etenkin siinä mielessä, että ne eivät tunnustaneet aitoa kuninkuutta eivätkä aitoa maa-aatelia.⁴¹ Stahlin kannottojen taustana oli yhteiskunnallisen konservatismiin lisäksi näkemys valtiosta siveellisenä valtakuntana, jonka täydellinen ilmenemismuoto olisi Jumalan valtakunta.

Valtionhallinnon tehtävänä oli Stahlin mukaan toteuttaa siveellisiä aatteita ja järkeviä tarkoituksia, joita oli neljää tyyppiä: valtion fyysisen voiman, valtion varallisuuden, yhteisen hyvän ja oikeudenmukaisuuden edistäminen.⁴² Yhteishyvän toteuttamiselle oli ominaista »die Förderung der Zustände und Bestrebungen der Menschen (nicht bloss der Anstalt), soweit sie gemeinsam sind — die Polizei».⁴³ Sekä oikeuden valtakunta, »oikeusvaltio», että siveellisyyden valtakunta kuuluivat valtion olemukseen, eikä tässä ollut ristiriitaa oikeuden ja siveellisyyden syvällisemmän yhteneväisyyden vuoksi. Oikeusvaltiossa oli määriteltävä ja taattava oikeuden kautta toisaalta valtion toimintamuodot ja niitten rajat, toisaalta kansalaisten vapaa toimintapiiri.⁴⁴

»Der Staat soll *Rechtsstaat* sein, das ist die Losung und ist auch in Wahrheit der Entwicklungstrieb der neueren Zeit. Er soll die Bahnen und Grenzen seiner Wirksamkeit wie die freie Sphäre seiner Bürger in der Weise des Rechts genau bestimmen und unverbrüchlich sichern und soll die sittlichen Ideen von Staats wegen, also direkt, nicht weiter verwirklichen, als es der Rechtssphäre angehört, d.i. nur bis zur notwendigsten Umzäunung. Dies ist der Begriff des Rechtsstaates, nicht etwa, dass der Staat bloss die Rechtsordnung handhabe ohne administrative Zwecke, oder vollends bloss die Rechte der einzelnen schütze, er bedeutet überhaupt nicht Ziel und Inhalt des Staates, sondern nur Art und Charakter dieselben zu verwirklichen.»

Oikeudella ei ollut ymmärrettävä pelkästään säädännäisiä lakeja. Huomioon oli otettava myös siveellinen elementti.

Irrallisesti tarkasteltuna Stahlin määritelmä oikeusvaltiosta oli poliittisesti neutraali, eikä se sulkenut välttämättä pois radikaalin liberaalis-

⁴¹ Stahl, Staatslehre s. 65.

⁴² Stahl II, 2 s. 7—18 ja erityisesti Staatslehre s. 67—78.

⁴³ Stahl, Staatslehre s. 67, II 2 s. 337—62.

⁴⁴ Stahl, Staatslehre s. 22.

min tavoitteita valtion toiminnan järjestämisen osalta. Näistä keskeisimmät olivat kansanedustuslaitoskeskeinen konstitutionalismi ja kansalaisten oikeuksien vahvistaminen.⁴⁵ Yleisemmin ottaen liberalismille oli tyypillistä vuoden 1789 vallankumouksen ihmisoikeuksien julistuksesta periytynyt kriittinen asenne vallinneeseen valtiolliseen ja sosiaaliseen järjestelmään.⁴⁶ Perusperiaate oli autonomia. Itsenäinen ihmisjärki oli asetettava kaiken mitaksi. Tämä edellytti yksilön vapauttamista niistä esteistä, jotka estivät häntä kehittämästä voimiaan vapaasti. Yksityisen toiminta koitui yhdistyessään lukemattomiin muihin yksityisintresseihin kokonaisuuden hyväksi. Valtion tehtävä oli vain suojata yhteiskunnallista toimintaa, ja tältä perustalta oli arvioitava myös valtionhallintoa. Valtion tarkoitus, »kokonaisuuden järkevän edun toteuttaminen» oli saavutettava mahdollisimman pienellä ja mahdollisimman tasapuolisella yksityisen kansalaisen vapauden loukkaamisella.⁴⁷

Mohlin jo 1820-luvulla esittämän kannan mukaan oikeusvaltion tehtävänä oli kansan yhteiselämän järjestäminen siten, että valtion jokainen jäsen saattoi käyttää kaikkia voimiaan ja kykyjään mahdollisimman vapaasti ja monipuolisesti.⁴⁸ Kansalaisen vapaus oli oikeusvaltion korkein periaate. Valtion oli suuntauduttava ainoastaan sellaisten esteitten voittamiseen, jotka muodostuivat yksilön kannalta ylivoimaisiksi. Rajoituksista huolimatta valtion toiminnalle ei ollut mahdollista asettaa yhtä ainoata tarkoitusta. Toiminnan sopeuttaminen erilaisiin olosuhteisiin edellytti Mohlin mukaan tarkoitusten konkretisointia kunkin elämänalueen osalta inhimillisesti hyödyllisten tehtävien toteuttamiseksi.⁴⁹

⁴⁵ Konstitutionalismin perusteitten osalta on viitattu yleensä Ranskan 4. 6. 1814 annettuun valtiosääntöasiakirjaan. Erityisesti saksalaisen kansanedustuslaitoskeskeiseen valtiosääntöön tähdänneen opin mukaan konstitutionalismin tarkentavia edellytyksiä olivat seuraavat: 1) valtiovalta on yhteiskunnasta peräisin olevaa valtaa, 2) edustuksellisuusperiaate, 3) vallanjaon edustuksellisten elinten ja hallitusorganien välillä pitää taata yhteistahdon keskeytyminen, 4) lainsäädäntö- ja verotusvallan keskeisten osien on kuuluttava kansanedustuslaitokselle, 5) tuomioistuinten riippumattomuus, 6) päätöksenteon julkisuus, 7) kansalaisten vapaus ja tasa-arvo, 8) uskonnonvapaus, 9) valtiovarojen käyttäminen ainoastaan julkisiin tarkoituksiin, 10) perustuslaillisen monarkin vastuuttomuus muiden hallitusvallan käyttäjien vastatessa kansanedustuslaitokselle (oikeudellisesti), *Rotteck-Welcher II* s. 766 ss; ks. myös *Frotscher* s. 134.

⁴⁶ *Henning* s. 72—73; *Heffter* s. 137—86.

⁴⁷ *Rotteck-Welcher IX* s. 713—30.

⁴⁸ *Mohl I* s. 5—8.

⁴⁹ *Mohl*, *Encyklopädie* s. 71—79, 324—33; *I* s. 7.

Mohlin käsitys valtiosta oikeusvaltiona oli erityisen merkittävä sen vuoksi, että hän esitti ensimmäisenä »oikeusvaltion» perusteet valtio-oikeudellisessa ja -opillisessa kirjallisuudessa.⁵⁰

Rotteckin ja *Welckerin* tunnetun, liberaalishenkisen valtio-opillisen ensyklopedian⁵¹ tavoitteena oli esittää valtion valtiosäännölle ja hallinnolle sellaiset perusperiaatteet, jotka vastasivat oikeusvaltion järjestelmästä ideaa. Valtion tarkoituksia koskenut oppi oli jäämässä taustalle vähintään 1830-luvulta alkaen,⁵² ja näin ollen ensyklopediassakaan ei kiinnitetty valtion tarkoituksiin erillisenä ongelmana liiemmästi huomiota. Nimikkeen »Gesamtwohl» puitteissa todettiin kuitenkin, että valtion tehtävänä oli todellisen yhteisen hyvän edistäminen (*salus publica*).⁵³ Aikaisempaan eudämonistiseen onnellisuus-periaatteeseen liittyneen itsekkyyden sijaan oli kuitenkin asetettava hyve. Yhteistä hyvää toteutettaessa oli otettava huomioon oikeuden toteutuminen. Hallitus ei saanut loukata oikeutta yleiseen etuun vetoamalla, sillä yleisen hyvän korkein laki oli yhteiskunnallisen perussopimuksen mahdollisimman suuri huomioonottaminen. Esimerkiksi Hegelin käsitykset olivat ensyklopedian mukaan tässä suhteessa alttiita arvostelulle, koska niissä ei asetettu poliisivallalle rajoja.⁵⁴ Yhteistä etua ei ollut lupa toteuttaa myöskään individualististen subjektiivisten mielipiteitten mukaisesti hallituksen, yhden puolueen tai kansanluokan eduksi vaan aina tunnustettujen, valtiosäännön mukaisten lakien puitteissa.⁵⁵

Zachariän mukaan valtion toiminta lainsäädännön kautta (*Sanktion der Rechtsgesetze*) koitui yleisen hyvinvoinnin eduksi, mutta ainoastaan välillisesti, loukkaamatta kansalaisten vapautta ja varallisuutta.⁵⁶ Valtion toiminta yleisen edun nimissä saattoi sen sijaan perustua ainoastaan tarkoituksenmukaisuuteen.

Oppi valtion tarkoituksista oli omiaan helpottamaan valtion hallintotoiminnan rajojen hahmottamista. Yleinen etu ja yhteinen onni

⁵⁰ Tältä osin erityisesti *Mohl*, *Das Staatsrecht des Königsreichs Württemberg*, Bd. I, Tübingen 1829.

⁵¹ Ks. *Menger* s. 120.

⁵² *Jellinek* s. 223—24.

⁵³ *Rotteck-Welcker* VI s. 579—84.

⁵⁴ *Rotteck-Welcker* VII s. 640—41; vrt. *Hegel* §§ 231—49, s. 184—91.

⁵⁵ »Endzweck des Staates ist jetzt: die Erhaltung des objectiven Rechtsgesetzes und die Verwirklichung der menschlichen Bestimmung innerhalb des Rechtsgesetzes, durch sie der Glückseligkeit Aller», *Rotteck-Welcker* XV s. 35.

⁵⁶ *Zachariä* I s. 151—53.

vastasivat 1700-luvun periaatteina hyvin ajan poliittisia ja talouspoliittisia tavoitteita suosittaessaan valtion puuttumista laajasti alamaisten toimintavapauteen. Vuoden 1789 vallankumouksen perustana olleet ideat kirjoitetusta valtiosäännöstä, lakien yleisyydestä ja kansalaisten perusoikeuksista yhdistyneinä smithiläisen kansantaloustieteen näkemyksiin valtion suppeasta tehtäväpiiristä antoivat aihetta valtion tarkoitusten konkretisointiin ja määrittelyyn kansalaisten vapauden ja oikeuksien kautta. Viimeksi mainittuun liittyi 1800-luvun puolella käsitys valtion hallintotoiminnan oikeudellisista rajoista. Valtiosäännön korostamisen ja lainsäädännön kasvun kautta oikeuden velvoittavuus sai erityistä merkitystä myös esivallan toiminnan rajoittajana. Eri suuntiin painotettu »neutraali oikeusvaltio» kohosi keskeiseksi sekä valtio-oikeuden ja -opin että yhteiskunnallisten uudistusten toteuttamisen kannalta. Näkemys valtiosta yhteisen hyvän toteuttajana sai väistyä yhteiskuntakeskeisen »reaalipolitiikan» tieltä.⁵⁷

3.2.1.2. Hallintoviranomaiset lainkäyttäjinä

3.2.1.2.1. Preussi

Hallintotoimintaan liittyneiden lainkäyttöasioitten ratkaisutavan kehityksen seuraaminen on tähdellistä Preussin (Brandenburg-Preussin) osalta sen vuoksi, että tuossa valtiossa oli jo 1700-luvun alkupuolella laajan valtion toiminnan edellyttämä keskitetysti järjestetty hallintokoneisto.¹ Erityisesti finanssihallinto oli kehittynyt sotalaitoksen laajentumissa. Olihan Preussi kohonnut Saksan alueen poliittisesti, sotilaallisesti ja taloudellisesti johtavaksi valtioksi Itävallan rinnalle. Preussissa toteutetut valtionhallinnon uudelleenjärjestelyt saattoivat siten heijastua laajalle alueelle.²

Hallintoviranomaisten toimivallan jatkuva laajentuminen lainkäyttöasioissa 1700-luvun alkupuolella liittyi kiinteästi jo 1600-luvulla alkaneeseen

⁵⁷ Ks. *Gneist* s. 33; valtiosta sosiaalisen pakon organisaationa *Ihering* I s. 239—42.

¹ *Hinze III* s. 419—28; *Heffter* s. 22—23.

² Koko valtakunnan alueelle toimivaltansa ulottaneitten, 1400-luvun lopulla perustettujen valtakunnanoikeuksien (Reichskammergericht, Reichshofrat) toiminnasta ks. *Bähr* s. 110—35; *Loening* s. 9—18; *Gneist* s. 65—98; *Rüfner* s. 23—44.

seen kehityslinjaan.³ Sen taustatekijöistä keskeisiä olivat valtiojohtoisen talouspolitiikan voimistuminen, yksinvaltaisen hallitusjärjestelmän vakiintuminen sekä (maata omistavan) aateliston ja valtiovallan väliset kiistat mm. tuomioistuinelaitoksen organisointitavasta ja siihen liittyneistä toimivaltakysymyksistä nimenomaan suhteessa hallintoviranomaisiin.⁴

Vuonna 1713 annetun asetuksen mukaan hallintoviranomaisten oli ratkaistava kaikki sotilas-, poliisi-, ja talousasiat mukaan luettuna niihin liittyneet riitajutut.⁵ Yleiset tuomioistuimet saattoivat käsitellä vain mainittuihin asiaryhmiin liittyneitä yksityisten välisiä riitoja. Tällöin kulloinkin kyseessä olleen viranomaisen oli nimitettävä edustajansa oikeusistuimeen:

»wenn Streitigkeiten der Unterthanen unter einander occasione Unserer in Polizeisachen oder ökonomischen Sachen ergangenen Verordnungen entstehen, die *lites privatorum* in denen ordentlichen *judiciis* entschieden werden.»

Toimivaltariidat liittyivät tässä vaiheessa lähinnä talousasioihin laskettuja kruununetuuksia, erityisesti tulleja ja valtion maaomaisuutta koskeneisiin juttuihin.

Hallintoviranomaisille kuuluneen ns. kamarilainkäytön (Kammerjustiz) alan kannalta keskeiset periaatteet vahvistettiin yleisesti 19.6.1749 annetulla asetuksella (Reglement, was für Justizsachen denen Kriege- und Domänenkammern verbleiben und welche vor die Justiz-Collegia oder Regierungen gehören).⁶ Kaikki yksityistä etua koskeneet jutut oli käsiteltävä ja ratkaistava tuomioistuimissa. Kamarien (Krieges- und Domänenkammern) oli annettava päätös ainoastaan hallitsijan tuloja ja maatiloja koskeneissa, laajemmin ottaen taloudellisissa ja muissakin selvästi julkista etua sivunneissa asioissa. Viimeksi mainitut yksilöitiin tarkasti 35 kohtaa käsittäneellä säännöksellä.⁷ Lisäksi kaiken »maallisen» lain-

³ Loening s. 65—67; Hinze III s. 114—16.

⁴ Kaupungeissa alioikeuksina toimivat maistraatit, aatelin maa-alueilla patrimonialioikeudet ja valtion maatiloilla tähän tehtävään asetetut virkamiehet. Erityisesti viimeksi mainitut hoitivat myös selviä hallintotehtäviä, Hinze III s. 100—04; Rüfner s. 64. Valtiovallan ja säätyjen välisestä ristiriidasta on tyypillinen esimerkki säätyjen valitus vuodelta 1740, ks. tarkemmin Loening s. 66.

⁵ Ks. Loening s. 51, 56.

⁶ Asetus painettuna Rüfner s. 187—97.

⁷ Jo 12.3.1747 annetulla määräyksellä kamarien käsiteltäväksi oli määrätty

käytön ulkopuolelle jäivät yksinvaltaisen hallitustavan peruseriaatteitten mukaisesti varsinaiset majesteetti- ja valtaoikeudet.⁸ Näitä olivat oikeus lainsäädäntö- ja verotusvallan (potestas legislativa, potestas cameralis) käyttöön, sodankäyntiin, rauhantekoon, privilegioitten myöntämiseen, armahtamiseen sekä hallinnon valvomiseen (potestas inspectiva). Valtaoikeuksilla (hallitusoikeuksilla) voitiin siis ymmärtää ensinnäkin eräitä läänityslaitoksesta periytyneitä yksityisoikeudellisia oikeuksia ja toiseksi valtiolle sen julkisoikeudellisen luonteen mukaisesti kuuluneita oikeuksia.⁹

Preussin yleisessä tuomioistuinjärjestyksessä (1793) ja yleisessä maanlaissa (1794) ei puututtu suoranaisesti aikaisemmin vahvistettuun toimivaltajärjestykseen. Tosin ensiksi mainitussa säädöksessä määrättiin »lainkäyttöasia» yleisten tuomioistuinten kompetenssin perustaksi.¹⁰

Merkantilistisen talouspolitiikan edellyttämällä tavalla ja ranskalaisen esikuvien mukaisesti perustettiin 1700-luvun jälkipuoliskolla uusia erikoistuomioistuimia ratkaisemaan hallinnon erityisaloilla riitoja ja vähäisiä rikosasioita, nimittäin vero-oikeuksia, arpajaisoikeuksia, tupakkaoikeuksia, valmistevero- ja tullioikeuksia sekä vuorioikeuksia.¹¹ Muutoksenhaku oli eriytetty kokonaan yleisistä tuomioistuimista.

Hallintoviranomaisten toimivalta lainkäyttöasioissa liittyi ainakin kolmeen yleiseen periaatteeseen.¹² Ensinnäkin lainkäyttöasioita (Justizsachen) ratkaistiin sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintoviranomaisissa. Toisin sanoen viimeksi mainittujen tehtäväpiiriä ei ollut mahdollista rajata pelkkiin »hallintoasioihin».¹³ Toiseksi yksityis- ja julkisoikeuden

asiat, »welche einigermaßen jura et interesse regis oder auch der Stadtkammereien tangieren», Loening s. 69.

⁸ Gneist, Verwaltung s. 162—63; »hallituksen» laaja-alaisuudesta Frotscher s. 87—104.

⁹ Stein I s. 10—13, 56—57.

¹⁰ Allgemeine Gerichtsordnung für die Preussischen Staaten, 6. 7. 1793, Einleitung: »Alle Streitigkeiten über Sachen und Rechte, welche einen Gegenstand des Privateigentums ausmachen, müssen, wenn kein gütliches Übereinkommen stattfindet, durch richterlichen Ausspruch entschieden werden», ks. Loening s. 155; Rüfner s. 119—20.

¹¹ Loening s. 82—83; Hinze III s. 103.

¹² Näitä täydentäen mainittakoon, että Gönnerin mukaan lainkäytön ja poliisitoiminnan välisinä erotteluperusteina käytettiin toimintojen toisistaan poikkeavia tarkoituksia (oikeus — tarkoituksenmukaisuus), subjekteja, toimintakeinoja ja -muotoja sekä suhdetta valtiovaltaan, Gönner, Handbuch II s. 73—74.

¹³ Weiler s. 38—40; Rüfner s. 73—76.

välisellä jaottelulla ei ollut ratkaisevaa merkitystä.¹⁴ Yleiset tuomioistui-
met saattoivat joutua soveltamaan myös julkisoikeudelliseksi luokiteltua
normistoa yksityisten välisissä riidoissa. Oikeusjärjestyksen päälohkojen
välisten eroperusteitten mukaisesti saatettiin esimerkiksi poliisioikeus
lukea systemaattisin perustein yksityisoikeuteen.¹⁵ Vastaavasti hallinto-
viranomaisten oli otettava huomioon joissakin tilanteissa pikemminkin
yksityisoikeudellisiksi katsottavia normeja.

Valtion toiminnassa ei ollut mahdollista erottaa systemaattisesti toi-
sistaan varallisuus oikeuksien hallintaa (fiscus), jota koskeneet riidat olisi-
vat aina kuuluneet yleisen lainkäytön piiriin, ja julkisen vallan käyttöä
ennen kuin vasta 1700-luvun lopulla.¹⁶ Valtio ei ollut vielä kiinteä »val-
tiovalta», vaan vallankäyttö keskittyi hallitsijan henkilöön.¹⁷

Hallintoviranomaisten lainkäyttövallan kannalta keskeiseksi muodos-
tui jo vakiintuneitten käsitteitten »poliisiasia», »talousasia», »veroasia» ja
»sotilasasia» tulkinta. Samoin kuninkaallisen maaomaisuuden vuokrauk-
sesta syntyneitten riitojen (Domänensachen) alan määrittely osoittautui
tärkeäksi.¹⁸ Vuoden 1749 asetuksessa käytetty käsite »Interesse Publicum»
oli nimenomaan poliisiasioitten keskeinen tulkintaperuste: mitä oli ym-
märrettävä yleisen hyvän kehittämisellä valtion tarkoituksena? Alama-
sella ei ollut kuitenkaan oikeudellisia perusteita esittää vaateita yleisen
edun konkretisoimiseksi yksityisen intressin kannalta.

Riidan saattaminen yleiseen tuomioistuimeen edellytti aina oikeuden-
loukkausta.¹⁹ Näin oli asia esimerkiksi siinä tapauksessa, että esivalta
rajoitti poliisitoiminnassa kansalaisen henkilökohtaista vapautta tai saa-
vutettuja oikeuksia.²⁰

¹⁴ Weiler s. 38—40.

¹⁵ Yleisen saksalaisen oikeuden kannalta Fischer, Lehrbegriff sämmtlicher
Cameral- und Polizeirechte, Frankfurt 1785, Bd. I, § 3, tässä Roeslerin mukaan
s. 37.

¹⁶ Otto Mayer on tosin katsonut ns. fiskusteorian alamaisten oikeussuojan
yksinomaiseksi tukipilariksi 1700-luvun poliisivaltiossa. Rübner on osoittanut
yksityiskohtaisessa tutkimuksessaan käsityksen virheellisyyden nimenomaan erot-
telun yksityisoikeus — julkisoikeus osalta, Mayer I s. 47—52; Rübner erityisesti
s. 173—75. Fiskus-opin vakiintumisesta Svarez s. 132—33.

¹⁷ Gerber s. 1—8, 42—44; Jellinek, System s. 1—2.

¹⁸ Talonpoikien oikeusaseman kannalta Hinze III s. 114—16.

¹⁹ Gönner, Handbuch II s. 36—39; Weiler s. 38; Rübner s. 28—29.

²⁰ Oikeustieteessä esitetyistä käsityksistä Gönner, Handbuch II s. 3—19;
Weiler s. 33—34.

Ranskan vallankumouksellisissa valtiosäännöissä tuomioistuimille oli asetettu ehdoton kieltö puuttua hallintotoimintaan. Preussissa lainkäyttöasioitten ratkaisemisen organisoinnin perustana oli korostetusti vanha luonnonoikeudellinen käsitys tuomioistuinten tarjoamasta suojasta mieltävaltaa vastaan.²¹ Sitä paitsi tuomioistuinlaitoksen asema oli Preussissa huomattavasti arvovaltaisempi ja arvostetumpi kuin Ranskassa, mikä johtui historiallisista ja yhteiskunnallisista tekijöistä. Näin ollen tuomioistuinten toimivallan määräytymisperusteet yksinvaltaisesti hallitussa Preussissa, jonka valtionhallinnossa aatelilla oli johtava asema, poikkesivat huomattavasti vallankumouksen läpikäyneessä Ranskassa omaksutuista.

Preussin Puolan kolmannessa jaossa saamista maa-alueista muodostetulle hallintoalueelle (Neu-Ostpreussen) annettiin 3. 3. 1797 asetus tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välisestä toimivallanjaosta.²² Säädös perustui lainkäytön periaatteelliselle erottamiselle hallintotoiminnasta siinä määrin kuin se oli mahdollista yksinvaltaisesti hallitussa valtiossa. Muodollisesti tuomiovaltaakin käytettiin hallitsijan nimissä. Tuomioistuinten toimivalta ulotettiin kaikkiin lainkäyttöasioihin, myös hallintotoiminnan kontrollointiin tältä osin. Tuomioistuimille kuuluneet hallintotehtävät siirrettiin hallinto-orgaaneille. Uudistuksen taustatekijöitä valaisee asetuksen valmisteluun osallistuneen *Svarezin* epäily kamarilainkäytön puolueellisuudesta.²³

»Den Justitiarius camerae, der den Fiscum zum Prozess autorisiert und instruiert, hat zugleich bei der Entscheidung richterliche *functiones* zu übernehmen, mithin *affectio ad causam* und Kollisionen verschiedenartiger Pflichten fast unvermeidlich.»

Valtakunnan hajoamisen jälkeen annettiin koko Preussin aluetta koskenut vastaava säädös 26.12.1808 (Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden) vuoden 1797

²¹ »Eine der vornehmsten Ursachen, warum die Menschen aus dem Stande der Natur in den Stand der bürgerlichen Gesellschaft übergetreten sind, war, wie wir gesehen haben, damit die unter ihnen entstehenden Streitigkeiten nicht durch Gewalt und Stärke, sondern nach Gesetzen und durch richterliche Aussprüche entschieden werden», *Svarez* s. 481.

²² *Loening* s. 102—28; *Hinze III* s. 141—46; säädöstekstistä ks. *Rüfner* s. 121—24.

²³ Ks. tästä *Loening* s. 105.

asetuksen periaatteille rakentuvana.²⁴ Yleisten tuomioistuinten toimivallan kannalta hallintotoiminta oli jaettava kahteen osaan. Finanssihallintoon liittyneissä, yksityisoikeudellisesti sävyttyneissä oikeusriidoissa tuomioistuimet olivat säännönmukaisesti toimivaltaisia lukuunottamatta hallitsijan valtaoikeuksiin kuuluneita veron tai maksun määräämistöimiä.²⁵ Poliisitoimet jäivät tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle. Poliisitoiminnalla oli ymmärrettävä hallinto-organisatorisesti lähinnä sisäasiainhallintoa. Sisäasiainministeriön toimiala oli varsin laaja, sillä vakiintuneen jaon mukaan valtionhallinto jakautui sisäasiain-, oikeus-, sotilasasiain- ja ulkoasiainhallintoon.²⁶ Poliisitoimi oli mahdollista saat-
taa tuomioistuimen käsiteltäväksi ainoastaan edellyttäen, että toimi oli ristiriidassa lainsäädännön kanssa tai että se loukkasi kansalaisen oikeutta. Kanneperusteena (oikeudenloukkauksena) ei tullut kysymykseen pelkkä viittaaminen »yleiseen kansalaisvapauden» tai »omaisuuden vapaan nautinnan» loukkaamiseen.²⁷ Vahingonkorvausta voitiin sen sijaan vaatia muissakin tapauksissa, mm. silloin, kun toiminnan arvostelu edellytti kannan ottamista toiminnan välttämättömyyteen tai sen poliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen.

Vuoden 1808 asetus liittyi osana laajempaan, lähinnä vuoteen 1815 mennessä toteutettuun hallinnolliseen ja yhteiskunnalliseen uudistuskäytännön, jolle oli tyypillistä elinkeinopolitiikassa »smithiläisyyden» suosiminen ja säätyjakoisen hallinnon purkamispyrkimys.²⁸ Feodaalisten omistussuhteitten maankäytölle asettamia rajoituksia poistettiin vuosina 1807 ja 1811 annetuilla säädöksillä. Vuonna 1810 lievennettiin elinkeinotoiminnan harjoittamista ja työvoiman liikkuvuutta koskeneita rajoituksia.²⁹ Erikoistuomioistuinten toiminta lakkasi pääosin vuonna 1808. Etenkään uudistusmielinen porvaristo ei pitänyt kansalaisvapauksien — henkilökohtaisen vapauden sekä omaisuuden suojan ja elinkeinotoiminnan va-

²⁴ Loening s. 129—47; Hinze III s. 147—53; Rűfner s. 124—31; Sellmann s. 50.

²⁵ Veroriidoissa oli tavallisesti kysymys »verofiskuksen» ja yksityisvarallisuuden välisestä kollisiosta, Ks. Gneist, Verwaltung s. 166—67.

²⁶ Hallinto-organisaatiosta ja sen muutoksista Bornhak s. 336—37, 353—59; Rűfner s. 125.

²⁷ Säädöstekstistä (40 §) ks. Rűfner s. 127—29; poliisitoiminnan sidonnaisuudesta »yleiseen» Hegel § 249, s. 191—92.

²⁸ Ks. Meier II s. 205—478; Koselleck s. 168—76.

²⁹ Säädösteksteistä Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte I s. 38—40; vuoden 1845 elinkeinojärjestyksestä Gneist, Verwaltung s. 364—71.

pauden — saavuttamista riittävänä. Sen lisäksi oli voitava osallistua valtion tahdonmuodostukseen, poliittisen vallan käyttöön. Konstitutiонаaliset vaateet taattiin vasta vuoden 1850 valtiosäännöllä.

Valtiosäännön puuttumisesta huolimatta keskushallinnossa siirryttiin kabinettijärjestelmästä aikaisempaa laajemmin ministerihallintoon, jossa kollegisella päätöksenteolla ei ollut enää keskeistä merkitystä.³⁰ Piiri- ja paikallishallinnossa aikaisemmin pääsääntöinen kolleginen päätöksentekotapa sai väistyä byrokraattisen hallintorakenteen tieltä. Kuntien merkitystä hallintoyksikköinä korostettiin.³¹ Tosin maaseudulla hallintovalta pysyi edelleen feodaalisävyisesti maataomistavalla aatelilla.

Vuoden 1808 asetuksen periaatteet tuomioistuinten laajasta toimivaltasta murentuivat osittain lukuisten poikkeussäännösten vuoksi. Oikeustieteessä alkoi vakiintua 1810-luvulla käsitys, jonka mukaan tuomioistuinten oli rajoitettava ainoastaan yksityisoikeudellisten riitojen ratkaisemiseen. Siten valtiontaloutta ja poliisitoimintaa koskeneet kanteet oli käsiteltävä hallintoviranomaisissa.³² Tuota Ranskan oikeusjärjestyksen mukaista periaatetta sovellettiin verotuksen osalta jo vuodesta 1810 lähtien sekä muilta osin vuoden 1819 jälkeen.³³ Poliisitoiminnan osalta muutoksenhakumahdollisuutta supistettiin olennaisesti vuonna 1842 (*Gesetz über die Zulässigkeit der Rechtswegen in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen*, 11. 5. 1842).³⁴ Hallinnonsisäinen, kanteluun viittaava muutoksenhaku jäi laajalti alamaisen ainoaksi reagointimahdollisuudeksi. Ylin orgaani oli muodollisesti valtioneuvosto (*Staatsministerium*), käytännössä asianomaisen hallinnonalan ministeriö.³⁵

Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välisten toimivaltariitojen ratkaisutapaa ei järjestetty vuoden 1808 asetuksella, joten muodol-

³⁰ *Gneist*, Verwaltung s. 82—83; *Hinze III* s. 530—65; *Koselleck* s. 165, 246—48; valtioneuvoston tehtävät määriteltiin tarkemmin 3. 11. 1817 annetulla kabinettijärjestyksellä. Tässä »valtioneuvoston» saksankielinen vastine on siis »Staatsministerium» eikä »Staatsrat», *Bornhak* s. 377—79.

³¹ Esimerkiksi Hegel korosti kuntien merkitystä hallintotoiminnan valvonassa virkahierarkian ja sen mukaisten vastuusuhteitten rinnalla. Hegelin kannanotot myötäilivät Preussissa jo toteutettuja reformeja, *Hegel* § 289 s. 238—39, § 295 s. 241—42; ks. myös *Gneist*, Verwaltung s. 83—90.

³² Kysymys oli lähinnä vuoden 1793 yleisen tuomioistuinjärjestyksen sisältämän »lainkäytön» tulkinnasta, *Loening* s. 157; ks. myös s. 98.

³³ *Hinze III* s. 154—55; *Sellmann* s. 67—71.

³⁴ *Loening* s. 183—88.

³⁵ *Gneist*, Verwaltung s. 168—69; *Stein I* s. 165.

lisesti hallitsijalle kuulunutta päätäntävaltaa käyttivät ylimmät hallituselimet. Vuonna 1827 riitoja ratkaisemaan asetettiin erityinen komissio ja seuraavana vuonna hallitsijan, oikeusministerin ja riitaa sivunneen alan ministerin muodostama elin, joka tulkitseksi kompetenssiaan laajentavasti siten, että oikeusministeri saattoi kumota tuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen ja siirtää asian toimivaltaisen hallintoviranomaisen käsiteltäväksi.³⁶ Erityinen kompetenssituomioistuin perustettiin vuonna 1847. Se koostui ylimmistä lainkäyttö- ja hallitusviranomaisista valituista virkamiehistä.

Vuoden 1808 uudistuksen vesittäminen lainmuutosten kautta on liitettävissä restauraatioajan yleiseen poliittiseen konservatismiin. Valtionhallinnon aatelisvaltainen virkamiehistö oli yhteiskunnallisilta näkemyksiltään vanhoillista, kun taas tuomioistuinlaitoksessa toimi runsaasti liberalismiin hengessä uudistusmielisiä lakimiehiä.³⁷ Hallintotoimintaa normeeranneen säädösten hajanaisuus ja puutteellisuus otettiin hallintoviranomaisten itsenäistä päätösvaltaa tukeväksi argumentiksi. Tuomioistuimet eivät voineet näet noudattaa hallintotoiminnan kontrolloijina toimintansa perusperiaatetta: lainsäädännön soveltamista yksittäistapaukseen.³⁸ Tämä leimattiin hallintotoiminnan kannalta turmiolliseksi. Tuomioistuinten jäsenten laintuntemuksen katsottiin rajoittuvan pelkästään siviili- ja rikosoikeudelliseen normistoon. Tuomioistuinten kelpoisuus hallinnollisten erityisongelmien ratkaisemiseen asetettiin kyseenalaiseksi.³⁹

3.2.1.2.2. Administrativjustiz

Etelä-Saksan valtiot olivat 1800-luvun alkupuolella monin tavoin riippuvaisia Ranskasta vielä miehitysjäsen jälkeenkin. Lisäksi useat johtavat eteläsaksalaiset oikeusoppineet korostivat — vastoin historiallisen koulun periaatteita — ulkomaisen lainsäädännön merkitystä omaa oikeusjärjestystä kehitettäessä.¹ Keskushallinnon uudistamista ohjasi voimakkaam-

³⁶ Gneist, Verwaltung s. 82—83; Loening s. 216—22.

³⁷ Gneist, Verwaltung s. 36—37; Hinze III s. 157—58; Oertzen s. 293; tuomareista yhteiskunnallisina uudistajina Bähr s. 51.

³⁸ »Jede Verfügung des Richters muss nur das Resultat einer Subsumtion des Factums unter das Rechtsgesetz seyen», Gönner, Handbuch II s. 81.

³⁹ Hinze III s. 152—53.

¹ Hug s. 122—26. Reininliiton heijastusvaikutuksista Anschütz s. 480—82.

min kuin Preussissa Ranskan kuulusta vuoden 1814 valtiosääntöasiakirjasta heijastunut monarkkisen konstitutionalisin periaate. Hallinto alkoi muuttua lainsäädännön toimeenpanoksi. Hallinnon lainmukaisuuden valvonta keskitettiin ranskalaisen mallin mukaan hallintoviranomaisille, ei tuomioistuimiin.²

Ranskalaisen hallintolainkäyttöjärjestelmän heijastusvaikutuksia tarkastellaan seuraavassa lähinnä Baijerissa toteutettujen uudistusten valossa.³ Vuonna 1799, siis jo ennen tunnettua pluviösekuun lakia vuodelta VIII, Baijerissa annetun asetuksen (11. 1. 1799) mukaan poliisitoimintaan liittyneitä riitoja ei saanut käsitellä enää siviilituomioistuimissa edellyttäen, että kysymys oli käsityöläisten välisestä tai muusta etupäässä julkista valtaa koskeneesta riidasta.⁴ Hallintoviranomaisten ratkaisemien hallintoriita-asioitten (administrativ-kontentiösen Streitsachen, gemischte Rechtssachen) ala laajeni vuodesta 1810 alkaen siten, että siihen kuuluivat mm. elinkeino-oikeuksista, kulkuväylien pakkolunastuksesta ja yleensä pakkolunastukseen liittyneistä korvauskysymyksistä sekä metsänkäytöstä syntyneet riidat.⁵ Viranomaisilla ei ollut tältä osin tuomioistuimen asemaa, mutta jutut oli käsiteltävä noudattaen tuomioistuinprosessin periaatteita.⁶

Ylimmässä asteessa muutoksenhakukanteitten samoin kuin kompetenssiriitojenkin käsittely oli keskitetty hallitsijan tai tämän valtuuttaman edustajan johtamaan salaiseen neuvostoon (Geheime Rat), joka käsitteli mainitut jutut muista asiaryhmistä erillisinä.⁷ Vuodesta 1817 alkaen vastaava orgaani oli valtioneuvosto (Staatsrat), jonka päätäntävaltaa muutoksenhakuasioissa käytti erityinen suppeampi komissio.

Württembergissä salaisen neuvoston asema lainkäyttöelimenä oli mielenkiintoinen.⁸ Valtiosäännön (25. 9. 1819, 60 §) mukaan se käytti lainkäyttövaltaa ministereitten päätöksistä nostetuissa muutoksenhakuasioissa. Neuvoston toiminta oli rajoittunut 1860-luvulle tultaessa koskemaan

² Meier I s. 208—32. Valtiosääntöoikeudellisesta kehityksestä *Frotscher* s. 106—09.

³ Badenissa samoin kuin Württembergissä toteutetuista reformeista ks. *Rotteck-Welcker* VI s. 353—57; *Sarwey* s. 210—18, 255—68.

⁴ *Sellmann* s. 52.

⁵ Tämän yksityiskohdista ks. *Schiedermaier* s. 183—84.

⁶ Menettelyn perustasta *Schiedermaier* s. 179—80.

⁷ Ks. *Schiedermaier* s. 176—77.

⁸ Ks. *Rotteck-Welcker* VI s. 356.

pelkästään oikeuskysymyksiä. Tuo orgaani käsitteli ainoastaan sellaiset muutoksenhaut, joissa väitettiin loukatun yksityistä oikeutta ja joissa tuli kysymykseen julkisoikeudellisen normin soveltaminen. *Sarweyn* mukaan toimivallan rajausta oli jyrkkä; intressinloukkaukseen perustetut valitukset jätettiin tutkimatta.⁹

Useissa Keski- ja Pohjois-Saksan valtioissa hallintolainkäytön organisoimisessa omaksuttiin vaikutteita sekä Etelä-Saksasta että Preussista.¹⁰ Kollegisille hallintoviranomaisille uskottiin lainkäyttövaltaa. Kysymys oli nimenomaan hallintoviranomaisille kuuluvasta lainkäyttövallasta eikä tuomiovallasta. Eteläsaksalainen »Administrativjustiz» ei ollut sopiva käsite kuvaamaan toiminnan luonnetta. Sen vuoksi vakiintuikin käsite »Verwaltungsrechtspflege».¹¹

3.2.1.3: Hallinnollinen lainkäyttö oikeustieteen ongelmana

Hallinnollisten lainkäyttötehtävien ratkaisemistapaa käsiteltiin 1800-luvun alkupuolella lähinnä valtio- ja prosessioikeudessa. Kysymys oli jokaisessa oikeusjärjestyksessä ilmenevistä perusongelmista, joten valtioiden välisillä lainsäädännöllisillä eroilla ei ollut välttämättä suoraa vaikutusta oikeustieteeseen. Toisaalta ns. yleisen saksalaisen oikeuden, erityisesti entisten valtakunnan oikeuksien toimivaltaa koskeneitten oppien vaikutus oikeustieteessä oli huomattava vielä pitkään vuoden 1806 jälkeenkin.¹ Lisäksi oikeusoppineitten kannanotoilla oli toisinaan — kuten esimerkiksi Baijerissa² — suuri vaikutus toteutettujen uudistusten sisältöön. Yleisesti ottaen oikeustieteestä oli lähes aina löydettävissä tukea kullekin yksityiskohdissaan huomattavan epäyhtenäisistä reformeista.

Lainkäytön ja poliisitoiminnan väliseksi erottavaksi tekijäksi katsottiin tavanomaisesti laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuteen nojautuvan yleisen hyvän vastakohtaisuus ratkaisuperusteena.³ Tuomioistuinten kompetenssin kriteeriksi oli asetettavissa helposti tuon vastakkainasettelun nojalla aikaisemman opin mukaisesti »lainkäyttöasia». Viimeksi mai-

⁹ *Sarwey* s. 258—59.

¹⁰ *Sarwey* s. 235—55; *Sellmann* s. 64—69.

¹¹ Ks. s. 129—30.

¹ *Sellmann* s. 29—35; *Rüfner* s. 23—59, 131—32, 138.

² Ks. *Sellmann* s. 54—57.

³ *Pfeiffer*, *Praktische Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft*, Hannover 1825, Band III s. 190, tässä *Prazákin* mukaan AöR 1889 s. 246.

nitun edellyttämä »oikeus» sisälsi ainakin ns. saavutetut oikeudet sekä vapauden ja varallisuuden suojan.⁴ *Feuerbachin* mukaan⁵

»... alle Streitsachen, welche Rechte im Innern des Staates zum Gegenstande haben, auf was immer für einem Titel diese Rechte beruhen, zwischen was immer für Personen diese gelten, auf was immer für Verhältnisse diese sich beziehen mögen, sind Justizsachen».

Näin määritellyt lainkäyttöasiat oli ratkaistava kokonaisuudessaan tuomioistuimissa, eikä »yksityisten ja hallitusvallan välisiä riitoja» asetettu poikkeusasemaan.⁶ Yksityisen oikeuden loukkaaminen ei aiheutunut pelkästään yksityisoikeudellisen normin rikkomisesta. Myös julkisoikeudellisen säännöksen noudattamatta jättämisellä saattoi olla sama vaikutus alamaisten oikeusasemaan.⁷ Tosin julkisen vallan rinnastaminen yksityiseen kansalaiseen tuotti vaikeuksia perustelujen osalta. *Minnigeroden* mukaan vastoin lakia toiminut virkamies ei ollut enää valtion palvelija vaan yksityishenkilö, jonka aiheuttamat oikeudenloukkaukset oli voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.⁸

Tarkoituksenmukaisuus- ja välttämättömyysnäkökohtiin perustuneitten toimien lisäksi tuomioistuinten kompetenssin ulkopuolelle jäi ehdottomasti yleisten valtio-oikeudellisten periaatteitten mukaisesti majesteetti- ja valtaoikeuksien ikäyttö (hallitseminen).⁹

Hallintotoiminnan oikeudellinen perusta oli alamaisten oikeusaseman kannalta heikosti säännelty tai kokonaan normeeraamatta lukuunottamat-

⁴ Ks. *Pfizer* s. 78—82; omaisuudensuojan korostumisesta *Hegel*, § 208 s. 169; fiscus-opista *Stahl II*, 2 s. 408—10.

⁵ *Feuerbach*, A., *Betrachtungen über die Oeffentlichkeit und Mündlichkeit der Gerechtigkeitspflege*, Giessen 1821, II s. 3, tässä *Prazákin* mukaan AÖR 1889 s. 247.

⁶ *Maurenbrecher*, *Deutsches Staatsrecht* (1837), §§ 181, 185, tässä *Sarweyn* mukaan s. 136—37; samansuuntaisia tunnettuja kannanottoja olivat *Minnigerode*, *Beitrag zur Beantwortung der Frage: Was ist Justiz- und was ist Administrativsache?*, Darmstadt 1835; *Wächter*, *Ueber Weiler's Verwaltung und Justiz*, *Kritische Zeitschrift für Rechtswissenschaft* 1826 s. 86—126; *Zachariä III* s. 239—40; *Rudhart*, *Ueber die Verwaltung der Justiz durch die administrativen Behörden*, Würzburg 1817 s. 22; ks. näistä tarkemmin *Pfizer* s. 78—93; *Sarwey* s. 127—42; *Prazák*, AÖR 1889 s. 245—48.

⁷ *Pfeiffer*, Bd. III s. 197, tässä *Rüfnerin* mukaan s. 197.

⁸ *Minnigerode* s. 38 ss., tässä *Rüfnerin* mukaan s. 141.

⁹ Myöhemmin 1860-luvulla kanta lieventyi tältä osin, ks. *Sarwey* s. 139—41.

ta ehkä valtiosäännön määräyksiä. Hallinnonsisäistä, asetuksiin sekä ohje- ja johtosääntöihin perustunutta sääntelyä ei katsottu oikeudellisesti siten velvoittavaksi, että sen noudattamatta jättäminen olisi samalla merkinnyt puuttumista kansalaisen oikeusasemaan.¹⁰ Hallitsijan laajan itsenäisen säädösvallan taustalla oli näkemys juuri siitä, että sen kautta ei ollut mahdollista puuttua välittömästi yksityisiin oikeuksiin.

Oikeudenloukkaus-tilanteeseen liittynyt painava julkinen intressi otettiin huomioon oikeustieteessäkin etenkin, kun lainsäädännössä oli kavennettu tuomioistuinten tehtäväpiiriä julkisen edun nimissä. Zachariän mukaan lailla oli mahdollista määrätä ns. oikeusasioita hallintoviranomaisten ratkaistavaksi, vaikka asiat sinänsä kuuluivatkin tuomioistuihin.¹¹ Kuitenkin viimeksi mainittujen toimivaltaa oli kavennettava ainoastaan hätätapauksissa, erityisesti toisaalta silloin, kun lainkäyttömenettelyn hitautta ei ollut mahdollista sovittaa yhteen julkisen hyvän vaatimuksen kanssa ja toisaalta niissä tilanteissa, joissa valtion itsenäisyyden säilyttäminen edellytti sitä. Ensiksi mainitun säännön mukaan esimerkiksi veronkantoviranomaisille oli jätettävä rankaisuvalltaa verovelvollisen niskoittelun varalta. Zachariän perustelutapa viittasi selvästi luonnonoikeudelliseen käsitykseen pakkotilasta¹² edellytyksenä valtiovalan puuttumiselle kansalaisten vapautteen ja varallisuuteen ilman lain valtuutusta. Siinä tapauksessa, että hallintoviranomainen saattoi poikkeuksellisesti ratkaista lainkäyttöasioita, sen oli asetettava tuomioistuinprosessi menettelylliseksi esikuvaksi.¹³

Poikkeukset tuomioistuinten toimivallasta saattoivat koskea ainoastaan julkisen vallan ja yksityisen välisiä riitoja. Ranskasta peräisin olleet näkemykset julkisen intressin vaikutuksesta myös yksityisten välisissä riidoissa torjuttiin jyrkästi.¹⁴

¹⁰ Rotteck-Welcker VIII s. 726—27; Stein I s. 56—66, 73—76, 84—86. Hallintoviranomaiset olivat silti luonnollisesti velvollisia noudattamaan myös alemmanasteisia säädöksiä, Gneist, Verwaltung s. 85.

¹¹ Zachariä IV s. 97—98; varauksia tuomioistuinten toimivallan osalta asetti myös esimerkiksi Puchta, W. H., Beiträge zur Gesetzgebung und Praxis der bürgerlichen Rechtsverfahrens, Erlangen 1822 I s. 202—81, tässä Sarweyn s. 124—25 ja Prazákin AöR 1889 s. 247 mukaan.

Jaottelusta valtion intressin ja laillisuuden välillä ks. myös Hegel, § 289 s. 238—39.

¹² Ks. Svarez s. 144, 255—57, 488, 621—23.

¹³ Zachariä IV s. 99.

¹⁴ Ks. Pfizer s. 78—82.

Hallintolainkäyttöä *puollettiin* oikeustieteessä lähinnä yleisestä valtio-oikeudesta johdetuilla perusteilla.¹⁵ Lisäksi argumentointi nojautui huomattavasti Ranskan oikeusjärjestyksestä saatuihin vaikutteisiin.¹⁶

Hallerin kannanotot suuntautuivat tältäkin osin perustuslaillista hallitustapaa vastaan.¹⁷ Julkisen vallan mielivaltaisenkaan toimenpide ei voinut olla tuomioistuinasia; alamaisella oli oikeus vastarintaan tai pakkoon. Erityisten tuomioistuinten perustaminen hallintolainkäyttöasioita varten olisi ollut »naurettavaa ja valtion menoja lisäävää».

Tuomioistuinten kompetenssin rajoittaminen »kansalaisten yksityisistä oikeuksista syntyneisiin riitoihin» oli helposti perusteltavissa hallitsijasuvereniteetista johdettavilla valtio-oikeudellisilla näkökohdilla.¹⁸ *Gönner* oli tällä kannalla ja korosti nimenomaan ranskalaisen vallanjako-opin erästä näkökulmaa, hallintotoiminnan itsenäisyyttä.¹⁹ *Gönner* asetti lainkäyttö- ja poliisiasioitten väliseksi erokriteeriksi oikeuksien ja yleisen edun välisen eron. »Tuomari on tekemisissä ainoastaan oikeuksien kanssa; yleisestä edusta huolehtiminen jää hänen toimivaltansa ulkopuolelle».²⁰ Oikeudenloukkaus oli tuomioistuin käsittelyn ehdoton edellytys, mistä ei kuitenkaan ollut mahdollista päätellä kaikkien oikeusperusteisten riitojen kuulumista yleisiin tuomioistuihin.

Tuomioistuinten tehtäväpiirin rajaamista pelkästään yksityisten väliin oikeusriitoihin perusteltiin myös yksityis- ja julkisoikeuden välisellä erolla. Baijerilaisen *Behrin* mukaan tuomioistuinten kompetenssi siviiliasioissa oli rajattava siviililainsäädännön mukaiseksi.²¹ Poliisitoiminnan ala määräytyi puolestaan poliisilainsäädännön perusteella. Näin muodostunut toimivallanjako oli ehdoton. *Behrin* kannan taustalla oli näkemys julkisoikeudellisen normiston (*Reglemente*) erityisluonteesta verrattuna

¹⁵ Ks. *Gönner*, *Handbuch* II s. 21; *Weiler* s. 40.

¹⁶ Ranskalaista hallinto-oikeutta käsitelleistä saksalaisista tutkimuksista ks. *Mohl* I s. 43—44.

¹⁷ *Haller* II s. 263—68; tämän arvostelua esimerkiksi *Hegel*, § 219 s. 177—78.

¹⁸ *Gönner*, *Handbuch* II s. 22—23; samansuuntaisesti *Martin*, *Lehrbuch des gemeinen bürgerlichen Prozesses*, Göttingen 1800 s. 552.

¹⁹ *Gönner*, *Handbuch* II s. 76—77.

²⁰ *Gönner*, *Handbuch* II s. 80.

²¹ *Behr*, *Die Verfassung und Verwaltung des Staats, dargestellt in einer Reihe von Erörterungen ihren wichtigsten Momente*, II Bd. s. 27—123, tässä *Sellmannin* mukaan s. 54.

säätyjen myötävaikutuksella syntyneisiin lakeihin. Ensiksi mainitun rikkominen ei voinut yleensä loukata (saavutettua) oikeutta.²²

Behr ei puuttunut yksityis- ja julkisoikeuden välisiin eroperusteisiin. Viimeksi mainitut esitettiin usein siten,²³ että yksityisten kansalaisten välisiä suhteita säätelevät lait olivat yksityisoikeudellisia, kun taas julkisoikeus muodostui yksityisen ja valtiovallan välisiä suhteita koskevasta lainsäädännöstä. *Weilerin* mukaan erokriteeri oli sovellettavissa sellaisenaan myös lainkäytön ja hallinnon väliseen rajanvetoon.²⁴ Näin ollen tuomioistuimilla ei ollut valtaa puuttua julkisoikeudellisiin riitoihin.²⁵ *Pfizer* päätyi suunnilleen samaan tulokseen.²⁶ Kaikki esivallan ja alamaisten välisestä suhteesta (Subjektionsverhältnis) ja poikkeuksellisesti myös alamaisten keskinäisistä suhteista johtuneisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuneet riidat kuuluivat hallintolainkäyttöön (Verwaltungsjustiz). Hallitsija ei voinut olla lainsäätäjänä ja lakien toimeenpanijana alistetussa asemassa tuomioistuimiin nähden. Alamaisten keskinäisten suhteitten kohdalla tuomioistuinten (siviililainkäytön) poissulkeutuminen edellytti alistussuhteen (Unterthanenverhältnis) eli lähinnä voimakkaan julkisen intressin olemassaoloa.²⁷ Tarkoituksenmukaisuuskysymykset oli jätettävä aina tuomioistuin käsittelyn ulottumattomiin.²⁸

Hallinnollisen lainkäytön alan epäselvyys heijastui oikeustieteeseen myös lainsäädännön merkityksen korostamisena. *Rotteckin* mukaan ongelma oli ratkaistavissa määrittelemällä tuomioistuinten kompetenssiin kuuluvat asiat suoraan laeissa.²⁹ Toimivaltakysymykset oli ratkaistava pikemminkin tarkoituksenmukaisuusperustein kuin »ankaran oikeuden» mukaan. Hallitustoimintaan luonnollisesti kuuluvaa vapaata harkintaa oli rajoitettava valtion jäsenten oikeussuojatakuun hyväksi. Tuomioistuinten tehtäväpiirin laajentamisen esteenä olivat kuitenkin siitä aiheu-

²² Ks. *Weber* s. 387—88.

²³ Ks. *Pfizer* s. 31—32; *Mohl*, *Encyklopädie* s. 193—95. Stahl korosti sen sijaan valtaa julkisoikeuden tunnusmerkkinä, *Stahl II*, 1 s. 119—22, 271—77.

²⁴ *Weiler* s. 4—11.

²⁵ Gerber katsoi (1852), että vaatimus kaikkien julkisoikeudellisten riitojen sulkemisesta tuomioistuin kontrollin ulkopuolelle oikeustieteellisin perustein oli täydellinen erehdys, *Gerber* s. 35—36.

²⁶ *Pfizer* s. 13—30.

²⁷ *Pfizerin* kanta esivallan (Oberherr) asemasta perustui suoraan luonnonoikeudelliseen yhteiskuntasopimus-konstruktioon, *Pfizer* s. 2—51.

²⁸ *Pfizer* s. 122—23.

²⁹ *Rotteck-Welcker VIII* s. 731.

tuva lainkäytön ylikorostuminen, hallinnollisen asiantuntemuksen sekä poliittisen tiedon ja kokemuksen puute, menettelyn muodollistuminen ja päätösten lopullisuuden haitallisuus konstitutionaalisessa järjestelmässä.³⁰ Hallintolainkäyttö voitiin hyväksyä, mikäli se ei johtanut puuttumiseen varsinaisiin tuomioistuinasioihin. Tosin kansalaisten oikeussuojaa arvioitaessa oli otettava huomioon tuomioistuinten lisäksi julkisuusperiaatteen, lehdistön ja edustuksellisuuden tarjoamat mahdollisuudet.

Gönner oli korostanut jo vuonna 1804 prosessioikeuden käsikirjassaan, että huolimatta lainkäytön ja hallinnon (poliisiasioitten) välisestä erosta sama asia saattoi olla toisaalta oikeudenloukkauksen takia lainkäyttöasia, toisaalta yleiseen hyvään liittyvä hallitus- tai poliisiasia.³¹ Oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista koskeneessa ehdotuksessaan (1815) Gönner kehitteli näkemystään edelleen.³² Yksityisoikeudelliset riidat oli jaettava kahteen osaan: siviililainsäädännön perusteella ratkaistaviin puhtaasti siviilioikeudellisiin riitoihin ja hallintolainkäyttöasioihin, jotka oli ratkaistava valtionhallintoa koskevin erityisten hallinnollisten säädösten perusteella siitäkin huolimatta, että ne sivusivat myös yksityisoikeudellisia suhteita. Viimeksi mainitut hallintoriita-asiat (administrativ-contentiösen Sachen) oli kuitenkin aina erikseen lueteltava.³³

Ranskasta peräisin ollut oppi hallintoriita-asioista ei saanut oikeustieteessä laajempaa kannatusta. Jopa Stahl, joka muutoin korosti³⁴ voimakkaasti hallitus- ja hallintotoiminnan itsenäisyyden merkitystä, oli tältä osin kriittinen.³⁵ Hallintolainkäyttö oikein ymmärrettynä ei saanut ulottua julkisen intressin perusteella »varsinaisiin yksityissuhteisiin», vaan ainoastaan »varsinaisiin julkisiin suhteisiin».

³⁰ Rotteck-Welcker VIII s. 734—49.

³¹ Gönner, Handbuch II s. 74—77.

³² Gönner, Entwurf eines Gesetzbuchs über das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen Rechtssachen, II, Erlangen 1815, s. 54, tässä Pfizerin mukaan s. 77.

³³ Eräs hallintoriita-asian määritelmä vuodelta 1808 kuului seuraavasti: »Wenn bei einer Privatrechtssache des Gemeinwohl in der Art beteiligt ist, dass eine blosse ausschliessliche Behandlung der privatrechtlichen Forderung nach dem Privat- oder Zivilrechte jenes höhere Interesse des Gemeinwohls verkürzen oder unberücksichtigt lassen könnte, so ist jene gemischte Gerichtsbarkeit begründet, welche administrativ-contentiös genannt wird.», ks. Schiedermaier s. 183.

³⁴ Stahl II, 2 s. 53.

³⁵ Stahl, II, 2 s. 413—14.

Hallintolainkäytön puoltajatkin asettivat yleensä menettelyllisille ja organisatorisille seikoille erityisiä vaatimuksia verrattuna tavalliseen hallintotoimintaan.³⁶ Vähimmäisvaatimuksena oli muutoksenhakumahdollisuuden varaaminen. Lainkäyttöasioita ratkaisseen viranomaisen edellytettiin toimivan ainakin ns. hallintoriita-asioissa tuomarin ominaisuudessa ja noudattavan tuomioistuinkäsittelylle tyypillisiä menettelysääntöksiä. Hallintolainkäytön kompromissiluonnetta osoittaa hyvin Pfizerin kanta, jonka mukaan ylimmänasteisen hallintolainkäyttöelimen oli koostuttava tuomioistuinlaitoksessa, sisäasiainhallinnossa ja finanssihallinnossa toimivista virkamiehistä riittävän asiantuntemuksen takaamiseksi.³⁷

3.2.1.4. Yhteenvedo

Julkisen edun toteuttaminen ja yksityisen oikeuden suojaaminen olivat 1700-luvun ja 1800-luvun alkupuolen oikeuskehityksen perusteella vastakkaisina pääperiaatteina järjestettäessä julkiseen hallintotoimintaan liittyneitten lainkäyttötehtävien ratkaisutapaa. Julkisen edun mukaisen tarkoituksenmukaisuuden ja välttämättömyyden konkretisointi oli hallintoviranomaisen tehtävä. Oikeuslakien (Rechtsgesetze) soveltaminen kuului tuomioistuimille.

Julkisen edun sisällön kannalta olivat ratkaisevia kunakin aikana vallinneet käsitykset valtiosta, sen tarkoituksista ja tehtävistä. Viimeksi mainittujen alan määräytymiseen vaikuttivat erityisesti valtiontaloudelliset ja kansantaloudelliset näkemykset. »Yksityisen oikeuden» osalta merkittäviä olivat kullekin ihmiselle tunnustettujen perustavaa laatua olevien oikeuksien kuten vapauden ja varallisuuden (saavutettujen oikeuksien) suojan ulottuvuus.

Julkisen intressin korostaminen toimivallanjaon keskeisenä periaatteena oli liitettävissä helposti julkis- ja yksityisoikeuden välisistä erope-
rusteista esitettyihin oppeihin. Ranskan suuren vallankumouksen myötä valtiovallan käyttö oli saanut voimakkaasti julkisoikeudellisen leiman, joten julkisoikeuden systemaattinen arviointi oli tullut ajankohtaiseksi. Valtion edun painottaminen saatettiin asettaa sellaisenaan julkisoikeuden tunnusmerkiksi.¹ Yksilöidympi ja myöhemmän oikeuskehityksen

³⁶ Ks. Weiler s. 23; Pfizer s. 78—79.

³⁷ Pfizer s. 203—04.

¹ Käsityksen roomalaisoikeudellisesta perustasta Björne s. 133—35. Savignyn

kannalta merkittävä kannanotto oli vallan (Gewalt) asettaminen julkisoikeudellisen oikeussuhteen tunnusmerkiksi. Varallisuus oikeuksien subjektina (fiskuksena) valtio oli kuitenkin aina yksityisoikeudellisten säädösten alainen (subjektiteoria). Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten toimivallanjaon perusteeksi tyydyttiin usein viittaamaan pelkästään yksityis- ja julkisoikeudellisten säädösten väliseen eroon puuttumatta itse eroperusteisiin.

Julkisoikeuden itsenäisen luonteen korostaminen suuntautui riippumattomien tuomioistuinten laajaa toimivaltaa vastaan. Useissa Etelä-Saksan valtioissa omaksuttu hallintolainkäyttöjärjestelmä (Administrativjustiz) oli tästä selvin osoitus.

Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten (hallintolainkäyttöelinten ja hallintoviranomaisten) välisten toimivaltariitojen ratkaiseminen kuului perustuslaillisissakin valtioissa hallitsijalle ylimmän valtiovallan haltijana, käytännössä kuitenkin ylimmälle kollegiselle hallituselimelle, joka päätti ylimmässä asteessa myös hallintotoimintaa koskeneet valitukset (kantelut).² Erityisten kompetenssituomioistuinten perustamisen myötä oikeudellisesti sidotun päätöksenteon merkitys korostui. Valtiovallan yksipuolinen puuttumismahdollisuus tuomioistuinten toimintaan ja sitä kautta kansalaisten keskinäisiin suhteisiin supistui. Tosin käytännössä nuo tuomioistuimet saatettiin leimata — ranskalaista alkuperää olevina — byrokraattisen hallintovirkakunnan vallan legitimoijiksi.³

Tuomioistuinten laajan toimivallan puoltaminen oli eräs puoli 1830- ja 1840-luvun liberalismiin tuomioistuinlaitokseen kohdistamasta uudistusvaatimuksesta. Lisäksi edellytettiin tuomioistuinten riippumattomuutta, tuomareitten erottamattomuutta, käsittelyn julkisuutta ja suullisuutta sekä patrimoniaalioikeuksien lakkauttamista.⁴ Nämä kaikki osatekijät oli yhdistettävissä käsitykseen valtiosta oikeuden ihanteen toteuttajana,

esittämä rajanveto perustui »kokonaisuuden» ja »yksityisen ihmisen» toisistaan poikkeaviin tarkoituksiin, *Savigny* I § 9 s. 23.

² Valtion jäsenellä saattoi olla oikeus saattaa perustuslaillisen oikeutensa loukkaamista koskeva asia kansanedustuslaitoksen käsiteltäväksi, esimerkiksi *Verfassungsurkunde für das Bayern*, 26. 3. 1818, VII, 21 §.

³ Ks. *Bähr* s. 102; *Gneist* s. 263. Kompetenssituomioistuinjärjestelmästä oikeusvaltion esteenä *Gründungsprogramm der Deutschen Fortschrittspartei*, 9. 6. 1861; *Gründungsprogramm der Nationalliberalen Partei*, 12. 6. 1867, *Treue* s. 52, 55—56.

⁴ *Sellmann* s. 76. Jo Hegel edellytti oikeudenkäynniltä julkisuutta ja suullista menettelyä, *Hegel* § 224 s. 179—80.

ensisijaisesti kaikkien kansalaisten vapauden ja tasa-arvon suojaajana, oikeusvaltiona. Hallintoviranomaisten toimivaltaa oikeuskysymyksissä koskeneen kiistan yhteiskunnalliset liitännät tulivat esiin selvinä. Kansalaisen oikeus lailliseen tuomioistuinkäsittelyyn rinnastettiin klassisiin perusoikeuksiin, omaisuuden ja vapauden suojaan. Saksalainen liberalismi oli juridissävytteistä.⁵

Lounais-Saksan Liberaalien 10. 10. 1847 julkaiseman uudistusohjelman mukaan hallinto oli erotettava lainkäytöstä ja kaikki oikeudenkäytön, hallintolainkäytön ja poliisin rankaisuvallan lohkot oli siirrettävä tuomioistuimiin.⁶ Vaatimus rinnastettiin tärkeeltään kunnallisen itsehallinnon toteuttamiseen ja maanomistukseen vielä liittyneiden feodaalisten rasitteitten poistamiseen.

Kielteinen suhtautuminen hallintolainkäyttöön tuli ilmi selvänä myös vuonna 1848 kokoontuneessa Frankfurtin kansalliskokouksessa, jonka koollekutsumisen taustatekijöinä olivat ennen muita kansallistunteen voimistuminen, pyrkimykset kohti taloudellista yhdentymistä ja porvariston radikaalit uudistusvaatimukset. Kansalliskokouksen vuoden 1849 maaliskuussa hyväksymän valtiosäännön perusoikeuksia koskeneessa luvussa kiellettiin ensinnäkin kabinetti- ja ministerilainkäyttö.⁷ Hallinto ja lainkäyttö olivat erillisiä ja toisistaan riippumattomia toimivaltariitojen kuullaessa erikseen määrättävän tuomioistuimen käsiteltäväksi. Periaatteellisesti tärkein säännös oli 182 §:⁸

»Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte.

Der Polizei steht keine Strafgerichtsbarkeit zu.»

Säännös oli suunnattu sekä pohjoissaksalaista että eteläsaksalaista hallintolainkäytön organisoimistapaa vastaan. Hallintolainkäytön kiellolla pyrittiin — kansalaisten oikeusturvan tehostamisen lisäksi — ehkäisemään virkamieskunnan vaikutusvallan laajentumista kansanedustuslaitoksen kustannuksella.⁹

⁵ Sabine s. 672.

⁶ Der Hoppenheimer Programm der südwestdeutschen Liberalen, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte I* s. 262—64.

⁷ Verfassungs des Deutschen Reichs, 28. 3. 1849, VI.

⁸ Säännöksen valmistelusta Sellmann s. 75—80; kansalliskokouksen toiminnasta yleisesti Heffter s. 283—321.

⁹ Gneist s. 236.

Perustuslakitasoisen kiellon vaikutukset jäivät vähäisiksi valtakunnan yhdistämishankkeitten kariuduttua. Eräisiin valtiosääntöihin otettiin jopa nimenomainen säännös siitä, että tuomioistuinten toimivalta ei ulottunut ilman laissa annettua valtuutusta hallitus- tai poliisiviranomaisten taikka muitten esivallan edustajien toimenpiteisiin.¹⁰

3.2.2. Vapaa harkinta ja hallintotuomioistuimen toimivalta

3.2.2.1. Hallintolainkäytön organisointi

3.2.2.1.1. Jo ennen Saksan yhdistymistä Saksan valtakunnaksi vuonna 1871 Badeniin perustettiin (1863) erityinen kaksipuolainen hallintolainkäyttöjärjestelmä, jossa ainoastaan ylin elin (Verwaltungsgerichtshof) oli tuomioistuinten tapaan riippumaton.¹ Osittain maallikkojäsenistä koostuneet alemmat lainkäyttöelimet (Bezirksräte) kuuluivat osana säännönmukaiseen hallintorakenteeseen.

Hallintolainkäyttöjärjestelmä otettiin käyttöön lähes kaikissa Saksan valtioissa vuoteen 1919 mennessä, vaikka valtakunnan valtiosäännössä ei ollutkaan siihen velvoittavaa säännöstä.² Organisatorisia eroja eri valtioiden välillä oli lähinnä lainkäyttöjärjestelmän asteittaisuudessa ja lainkäyttöelinten koostumuksessa. Yleisesti alemmat lainkäyttöelimet olivat muodollisesti hallintoviranomaisia, kun taas ylin elin oli riippumaton tuomioistuin. Sen jäsenet nimitti tavallisesti joko hallitus (hallitsija) yksin (mm. Preussi, Baijeri, Hessen) tai yhdessä kansanedustuslaitoksen kanssa (mm. Oldenburg, Anhalt, Hampuri).

Preussin hallintolainkäyttöorganisaatio vuosilta 1875—83 oli tyypillinen esimerkki hallintolainkäytön kompromissiluonteesta suhteessa lainkäyttöön ja hallintoon.³ Hallintolainkäyttö oli uskottu sekä aluetasolla (kaupunkitasolla) että piirikunnissa valtion hallintokoneistoon kuuluneille mutta kuitenkin pääasiassa vain tätä tarkoitusta varten järjestetyille kol-

¹⁰ Sellmann s. 80—82.

¹ Ks. Weizel, Das Badische Gesetz von 5 Oktober 1863, Karlsruhe 1863; Loening s. 781—82.

² Zorn, VerwArch 1894 s. 84—90; Fleiner s. 205—06.

³ Tätä koskeneet tärkeimmät lait annettiin 3. 7. 1875, 26. 7. 1876, 26. 7. 1880, 2. 8. 1880. Nämä kumottiin kokonaan tai osittain 30. 7. 1883 ja 1. 8. 1883 annetuilla laeilla. Ks. Meier, Verwaltungsrecht s. 747—52; yksityiskohtaisesti Mueller.

legisille toimikunnille (Kreis(Stads)ausschüsse, Bezirksausschüsse). Toimikuntien jäsenistä osa valittiin hallintoalueella toimitetuilla vaaleilla osa nimitettiin elinajaksi valtion keskushallinnon toimesta. Hallintolainkäyttöasioissa ratkaisumenettely (Verwaltungsstreitverfahren) oli säännelty huomattavan yksityiskohtaisesti verrattuna tavalliseen hallintomenettelyyn (Beschlussverfahren).

Preussin ylin hallintolainkäyttöelin (Oberverwaltungsgericht) oli riippumaton tuomioistuin, jonka jäsenistä puolella piti olla kelpoisuus tuomarinvirkaan puolella taas korkeampiin hallintovirkoihin.

Itävallassa hallintolainkäyttö organisoitiin vuonna 1875 ns. eteläsaksalaisen mallin mukaisesti. Ainoa orgaani oli varsinainen tuomioistuin (Verwaltungsgerichtshof).⁴ Historiallisista syistä johtuen Itävallan oikeusjärjestyksellä oli tältä osin kiinteä yhteys Saksassa toteutettuihin reformeihin.

Saksan valtakuntaan ei perustettu toimivallaltaan yleistä ylintä hallintotuomioistuinta; hallinnon järjestäminen kuului valtiosäännön mukaan pääosiltaan valtioille. Valtakunnallisen lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyneiden riitaisuuksien ratkaisemista varten perustettiin kyllä hallinnonaloittain muutamia lainkäyttöelimiä, jotka olivat organisatorisesti joka pelkästään mainittuja riitoja ratkaisevia elimiä tai määräytyissä riita-asioissa toimivaltaisista hallintoviranomaisista (esimerkiksi ns. sosiaalilain nojalla annettujen kieltojen laillisuutta tutkinut komissio).⁵

3.2.2.1.2. Hallintolainkäyttöä koskeneet oikeustieteelliset kiistat olivat saaneet dogmaattisen luonteen jo 1820- ja 1830-luvulla. Vuosisadan puolenvälin jälkeen tieteellinen keskustelu kosketteli aluksi pääasiassa julkisoikeuden alaa ja subjektiivisen oikeuden käsitettä.⁶ Kiistely sai uutta sisältöä 1860-luvulla. Hallintolainkäytön puolesta ja sitä vastaan esitetyt perusteita tarkastellaan seuraavassa lähinnä *Bährin* ja *Gneistin* jo omana aikanaan tunnetuiksi tulleet kannanotot valossa.

Otto Bähr (1817—95) oli lakimies ja kansallisliberaalia suuntaa kannattanut poliitikko. Hän toimi tuomarina Kasselissa ja Fuldassa sekä vuodesta 1879 alkaen Saksan korkeimman oikeuden jäsenenä. Bähr oli myös Saksan valtiopäivien ja Preussin kansanedustuslaitoksen jäsen.

⁴ *Sarwey* s. 203—09; *Meier*, *Verwaltungsrecht* s. 741—42.

⁵ *Fleiner* s. 207; *Huber III* s. 985—88.

⁶ Ks. *Sellmann* s. 80—82.

Rudolf von Gneist (1816—95) oli oikeusoppinut ja poliitikko. Hän väitteli oikeustieteessä vuonna 1842 ja toimi Berliinin yliopiston varsinaisena professorina vuodesta 1858 alkaen. Gneistin tutkimukset keskittyivät huomattavalta osalta Englannin tuomioistuinlaitokseen ja itsehallintojärjestelmään. Gneist oli Preussin hallintotuomioistuimen jäsen vuodesta 1875 alkaen. Poliittiselta näkemykseltään Gneist oli konservatismiin taipuvainen kansallisliberaali, joka ei asettanut kyseenalaiseksi hallitsijan ja hallitusvallan asemaa.

Bährin vuonna 1864 ilmestynyt »Rechtsstaat» sisälsi »lainkäyttövaltion» (Justizstaat) kokonaisvaltaisen perustelun, jonka lähtökohta oli — samoin kuin *Gierkellä* — orgaaninen valtiokäsitys.⁷ Valtio oli ymmärrettävä elävänä korkeammanasteisena oliona. Oppihistoriallisesti orgaaninen käsitys suuntautui historiallisen koulukunnan tavoin 1700-luvun rationaalista luonnonoikeutta vastaan. Huomio oli kiinnitettävä orgaaniseen ja historialliseen kehityslinjaan, jolla oli vastineensa luonnonlaeissa.

Bähr painotti yhteisöllistä (genossenschaftliche) puolta valtion toimintoja selitettäessä.⁸ Yksityisoikeuden vastakohta ei ollut julkisoikeus, vaan yhteisöoikeus (Genossenschaftrecht). Yksityisoikeudessa yksityinen henkilö oli tarkasteltavana sellaisenaan, yhteisöoikeudessa sen sijaan »suuremman kokonaisuuden elimellisenä jäsenenä», yhteisön jäsenenä. Tärkein yhteisö oli valtio, »kansakunnan yhteisöä varten kehitetty oikeudellinen käsite».⁹ Lisäksi niitä olivat esimerkiksi perhe ja kunta. Aikaisemmat yksityis- ja julkisoikeuden väliset eroperusteet saivat väistyä. Hallinto-oikeus ei eronnut kohteeltaan muusta yhteisöoikeudesta.

Yhteisöllinen valtiokäsitys suuntautui Bährin esittämässä muodossa ennen muuta *Stahlin* valtion ja oikeuden suhteesta esittämää kantaa vastaan nimenomaan siltä osin kuin kysymys oli tuomioistuinten toimivallan laajuudesta. Bährin mukaan oikeus (valtiosääntö) oli valtion toiminnan perusedellytys. Tämän lisäksi valtiovallan haltijan taholta uhannut mielivalta edellytti ensinnäkin lainsäädännön sitomista kansan edustajien suostumukseen ja toiseksi tuomioistuinten riippumattomuutta.¹⁰ Yksityisoikeudessa nämä vaatimukset olivat toteutuneet, mutta valtion hal-

⁷ Bähr s. 18—25. Orgaanisesta valtiokäsityksestä yleisesti *Anschütz* s. 454—55; *Oertzen* s. 114—29.

⁸ Bähr s. 18—25. Huolimatta lähtökohtaeroista Bährin käsitys muistutti 1700-vuolla luonnonoikeudessa esitettyjä kantoja, niistä *Björne* s. 32—57.

⁹ Bähr s. 45.

¹⁰ Bähr s. 16—17.

lintotoiminnan osalta säännöksen konkreettinen soveltaminen jäi ainoastaan hallintoviranomaisten tehtäväksi. Tämä oli oikeusvaltion periaatteen vastaista, sillä oikeus ja laki saivat todellisen merkityksensä ja valtansa vasta tuomarien taatessa niitten toteutumisen. Tuomitsemistoiminta taas oli sinänsä looginen tapahtumasarja, jossa yksityinen tapaus alistettiin yleisen säännön alaisuuteen.¹¹ Tosin toimintaa säädelleet ajattelun lait (Denkgesetze) eivät johtaneet välttämättä loogisiin päätelmiin, minkä vuoksi lainkäyttäjälle jäi aina jonkin verran mahdollisuuksia vapaaseen luovaan toimintaan. Juuri viimeksi mainittuun seikkaan kätkeytyvä väärinkäytön, mielivallan ja erehtymisen siemen edellytti ehdottomasti lainsoveltajaksi riippumattomia tuomioistuimia.

Jo Stahl oli torjunut käsityksen, jonka mukaan lainkäytön ja hallinnon erokriteerinä oli pidettävä erilaista suhdetta lainsäädäntöön.¹² Stahlin mukaan lait ohjasivat hallintoa kahdella tavalla, positiivisesti täytäntöönpanoon (Vollziehung) velvoittavana ja negatiivisesti. Viimeksi mainitussa tilanteessa oli kysymys varsinaisesta hallinnosta (Verwaltung, Administration). Stahlin arvovaltaisia¹³ käsityksiä kritisoinut Bähr hyväksyi puolestaan ainoastaan lainsäädännön hallintoa rajoittavan tehtävän: hallinto oli toimintaa lakien puitteissa.¹⁴ Rajoituksen valvonta kuului tuomioistuimille, mutta muilta osin hallintotoiminnan perusteet määräytyivät yleiseen etuun nojautuvan tarkoituksenmukaisuuden mukaisesti.¹⁵

Hallintotoiminnasta aiheutuneista oikeudenloukkaustilanteista keskeisin oli yhteisön (valtion) jäsenen yksityisiin etuihin kohdistunut (subjektiivisen) oikeuden loukkaus. Toiseksi Bähr erotti jäsenen julkisen intressin loukkauksen.¹⁶ Tämä tarkoitti yksityiselle henkilölle yhteisön organisaation mukaan kuuluvan oikeusaseman loukkaamista. Syntyneet riidat eivät kuuluneet, päin vastoin kuin ensiksi mainitut tilanteet pääsääntöisesti tuomioistuin käsittelyn piiriin, vaan ne oli ratkaistava yhteisön toimesta. Ainoastaan karkeimmat tapaukset saatettiin käsitellä tuomioistuimissa. Kolmantena oikeudenloukkauksen muotona Bähr erotti tilanteen, jossa loukkaus kohdistui yhteisöön kokonaisuudessaan, siis ns. objektiiv-

¹¹ Bähr s. 13—14.

¹² Stahl, II, 2 s. 44—45.

¹³ Stahlin asemasta saksalaisen 1800-luvun jälkipuoliskon konservatistmin oppi-isänä Bissing, Schmollers Jahrbuch 1963: 1 s. 27—28.

¹⁴ Bähr s. 53—54.

¹⁵ Bähr s. 57—59.

¹⁶ Bähr s. 32—41.

sen oikeusjärjestyksen loukkaamisen. Tapaus konkretisoitui joko kokonaisuudelle kuuluvien velvollisuuksien täyttämättä jättämisellä tai kokonaisuuden edun vuoksi määrätyn järjestyksen noudattamisen laiminlyönnillä. Näissä tapauksissa tuomioistuinkäsittely ei saattanut tulla kysymykseen; asianosaisten osoittaminen ei ollut mahdollista.

Merkittävää Bährin luokittelussa oli erityisesti subjektiivisen julkisen oikeuden selvä erottaminen yksityisestä (subjektiivisesta) oikeudesta, jonka loukkaamista oli pidetty oikeustieteessä perinteisesti tuomioistuin-asian välttämättömänä edellytyksenä. Tosin jo Gerber oli tehnyt saman jaotteen vuonna 1852.¹⁷ Gerberillä oli kuitenkin ollut toisen tyyppinen käsitys valtion oikeudellisesta luonteesta. Valtiovallan säätämät objektiiviset, abstraktiset oikeusnormit tarjosivat kansalaisille myös »poliittisen kokonaisuuden jäsenyyteen» perustuvia oikeuksia. Viimeksi mainittujen rikominen loukkasi samalla henkilölle julkisyhteisön jäsenenä kuuluvaa oikeusasemaa. Loukkaus ei perustanut silti välttämättä kelpoisuutta ryhtyä toimenpiteisiin julkisen vallan toimenpiteen muuttamiseksi.

Bähr ei edellyttänyt ehdottomasti hallintotoimintaan liittyneitten lainkäyttötehtävien siirtämistä yleisiin tuomioistuihin, vaikka hän arvosteli ankarasti hallintoviranomaisten, erityisesti ministeriöitten lainkäyttövaltuuksia.¹⁸ Mainittuja lainkäyttöasioita varten olisi voitu perustaa toissijaisesti julkisoikeutta soveltavia tuomioistuihin, joille olisi taattu »oikeudenmukaisuuden perusehto», riippumattomuus. Bähr käyttikin nimitystä »lainkäyttö julkisoikeudellisissa asioissa» korostaakseen lainkäytön eroa hallintoon nähden.¹⁹ Kysymys ei saanut olla sellaisesta kompromissista, johon käsite »Administrativjustiz» viittasi. Mikäli tuomioistuihin olisi perustettu, niillä ja yleisillä tuomioistuinilla olisi pitänyt olla ylimpänä yhteinen muutoksenhakuaste.²⁰

Gneistin laaja tuotanto tarjosi erityisesti 1860- ja 1870-luvulla ilmenneeltä osaltaan kaivattuja oikeudellisia ja myös yhteiskuntapoliittisia perusteluja hallintolainkäyttöjärjestelmän luomiselle erityisesti Preussia silmälläpitäen.²¹

¹⁷ Gerber s. 31, 43, 62—79.

¹⁸ Bähr s. 68—69.

¹⁹ Bähr s. 68—71.

²⁰ Näin ollen Bähr ei hyväksynyt kompetenssituomioistuin-järjestelmää, ranskalaisen kulttuuri-imperialismin tuotetta, Bähr s. 102.

²¹ Ks. Gneistin tuotannosta Heffter s. 372—73, 380. Preussissa toteutettujen uudistusten oikeustieteellisistä perusteluista yleisemmin Mueller s. 89—100.

Lähtökohtana Gneistilla oli hegeliläisyyteen viitannut käsitys valtion ja yhteiskunnan välisestä vuorovaikutussuhteesta. Kysymys oli pikemminkin yhteiskunnan valtiollistamisesta kuin yhteiskunnallisen järjestyksen laajentamisesta koskemaan valtiovallan käyttöä. Gneist asettui tämän mukaisesti osittain vastustamaan vuodelta 1789 periytyneitä, alunperin ranskalaisia ajatuksia kansansuvereniteetista ja edustuksellisuudesta, joitten kautta oli pyritty takaamaan mahdollisimman laajan yhteiskunnallisen vapauden säilyminen.²² Tuonkaltaiset »valtio-oikeuden yleiset opit» olivat idealistisuudessaan vanhentuneita. Ainoastaan yhteiskunnan pysyvä alistussuhde korkeampaan valtaan (valtioon) saattoi taa-
ta yksityisen kansalaisen henkilökohtaisen vapauden ja kokonaisuuden siveellisen ja henkisen kehityksen.²³

Yhteiskunnan ja valtion välinen suhde oli järjestettävä uudelleen siten, että yhteiskunnalliset intressit eivät olleet edustettuina ainoastaan lainsäädäntötyössä, vaan yhteiskunnan jäsenten oli otettava henkilökohtaisesti osaa valtion *velvollisuuksien* täyttämiseen hallinnossa ja lainkäytössä. Eskuvana Gneistilla oli — hegeliläisen perustan²⁴ ohella — englantilainen itsehallintojärjestelmä (selfgovernment), jossa itsehallinnolla ymmärrettiin Gneistin tulkinnan mukaan valtion paikallistehtävien uskominen valtion palveluksessa ja valtion lakien mukaan toimiville, yhteiskunnan taholta valituille virkamiehille (luottamusmiehille).²⁵ Valinnassa olivat etusijalla omistavat luokat, aatelisto ja etenkin porvaristo, joilla oli muutoinkin suurimmat velvollisuudet valtion toiminnassa. Käsitys vastasi hyvin Saksan oloja 1800-luvun jälkipuoliskolla porvariston noustessa aikaisempaa keskeisempään asemaan lähinnä maataomistavan aateliston osan kustannuksella.²⁶

Gneistin mielestä perinteiset liberalismiin keinot yhteiskunnan mieliteitten esittämiseen, nimittäin päivälehdistö, yhdistymisvapauden käyttö, vaalit ja puolueet eivät olleet riittäviä. Niitä täydensi ratkaisevasti osallistumismahdollisuus hallintotehtävien hoitoon.²⁷

Kunnilla oli valtionhallintoon kuuluvina velvollisuus niille osoitettujen tehtävien suorittamiseen. Gneistin käsitys oli tältä osin täysin vas-

²² Gneist, Verwaltung s. 202—06; Gneist s. 252—63.

²³ Gneist s. 15.

²⁴ Ks. Hegel, § 295, s. 241—42; vrt. Gneist s. 259, 278, 328, 332.

²⁵ Gneist, Verwaltung s. 90—101.

²⁶ Ks. Bissing, Schmollers Jahrbuch 1963:1 s. 23.

²⁷ Gneist s. 239—51.

takkainen 1850-luvulla eräitten Saksan valtioiden lainsäädännössäkin vakiinnutetulle periaatteelle, jonka mukaan kunnalla oli oikeus kunnallisvallan käyttöön omalla alueellaan. Oikeutta itsehallintoon pidettiin luonnollisena oikeutena, perusoikeutena.²⁸ Käsitys kunnasta oman oikeutensa lähteenä oli keskiajalta periytyneitten oikeuskäsitysten ja ranskalais-belgialaiseen konstitutionalismiin liittyneen itsehallintokäsitteen (*pouvoir municipal*) yhteensulautuma.²⁹ Oikeustieteessä se oli saanut nopeasti kannatusta 1830-luvulta lähtien. Yhteiskunnallisena uudistusvaatimuksena idea liittyi kiinteästi liberalismiin.³⁰ Myös Bährin käsitys kunnan ja valtion suhteesta oli omiaan korostamaan kunnan oikeutta itsehallintoon.

Radikaalia uudistuslinjaa vastaan suuntautuneen ns. klassisen liberaalismin johtaviin hahmoihin — historioitsija Treitschken ohella — kuulunut Gneist asetti hallintolainkäytön oikeusvaltion olennaiseksi ehdoksi. Käsityksen taustalla oli näkemys lainsäädännöstä itsenäisen hallitusvallan rajoittajana. Poliittisten valtasuhteitten järjestelyssä Gneist olikin monarkkiseen periaatteeseen viittaavalla kannalla: parlamentarismille ei ollut annettava sijaa oikeudellisen ministerivastuun rinnalla.³¹ Hallintoa oli valvottava pikemminkin itsehallinto-järjestelmän kautta.³²

Hallintoriitojen ratkaisemisen keskittäminen yleisiin tuomioistuimiin ei voinut tulla kysymykseen tuomareitten heikon hallintolainsäädännön tuntemuksen vuoksi. Esteenä oli myös tuomioistuinten oikeusastejärjestyksen ja prosessin soveltumattomuus. Lisäksi oikeusvaltion hallintotoiminnan oli oltava yhtenäinen siinä suhteessa, että hallintolainkäyttöasioita ei erotettu kokonaan institutionaalisesta yhteydestään hallintotoimintaan. Gneist viittasi myös historialliseen jatkuvuuteen.³³

Gneist leimasi yleisten tuomioistuinten toimivaltaa puoltaneet käytännön lakimiehet, nimenomaan Bährin individualismin kannattajiksi.³⁴ He korostivat erheellisesti oikeuden ja tuomioistuinten tehtävänä ainoastaan

²⁸ Hatschek s. 78—79.

²⁹ Hatschek s. 72—77; Heffter s. 140—46.

³⁰ Merkl s. 370; Heffter s. 180—86. Gneistin käsityksiä arvosteltiin jo 1900-luvun alkupuolella, esimerkiksi Redlich, *Englische Lokalverwaltung*, Leipzig 1901; Preuss, *Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität*, in: *Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband, Bd. II, Tübingen 1908* s. 197—264.

³¹ Gneist s. 283—86.

³² Gneist s. 286—90.

³³ Gneist s. 269. Gneistin historiallisen esityksen tendenssimäisestä luonteesta ks. Heffter s. 359—60.

³⁴ Gneist, *Rechtsstaat* s. 157; Gneist s. 266—67.

yksilön omaisuuden, persoonan, säädyn ja yleensä suppean yhteisön suojaa valtiovaltaa vastaan vanhojen siviilioikeudellisten kostruktioitten avulla. Kuitenkin hallinto-oikeus sääteli esivallan käyttöä, ja sen perusta oli juuri valtiossa osana objektiivista oikeusjärjestystä. Valtionhallinnon valvonta koitui samalla sekä kokonaisuuden että yksilön suojaksi toisin kuin yleisten tuomioistuinten toiminta yksityisoikeudellisissa riidoissa.³⁵ Yksityisen kansalaisen kanneoikeus hallintotoimintaa vastaan oli ainoastaan toissijainen eikä julkisoikeudesta johdettuna itsenäinen yksilöoikeus kuten esimerkiksi omistaminen.

Hallintolainkäytön organisoinnin osalta Gneist korosti hallinnon yhtenäisyyttä. Ala- ja keskiasteen hallintolainkäyttöelimiä ei ollut syytä erottaa riippumattomiksi orgaaneiksi, vaan ainoastaan ratkaisumenettely lainkäyttöasioissa oli järjestettävä hallinnollisesta päätöksenteosta poikkeavaksi.³⁶ Ylimmässä asteessa päätäntävalta oli uskottava riippumattomalle tuomioistuimelle.

Bährin ja Gneistin kannanotot liittyivät selvästi aikaisempiin kiistoihin tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välisistä toimivaltasuhteista. Bährin riippumattomien tuomioistuinten aseman korostaminen suuntautui ennen muuta byrokraattista ja oikeudellisesti säätelämätöntä valtiovalan käyttöä vastaan, jossa aatellisilla virkamiehillä oli vielä 1860-luvullaakin johtava asema.³⁷ Gneist sen sijaan painotti valtion johtavaa asemaa suhteessa valtio — yhteiskunta. Englantilaisten aristokraattisten itsehallintoperiaatteitten varaan rakentunut hallintolainkäyttöjärjestelmä oli tarpeen puoluevaltaisessa konstitutionaalisessa valtiossa. Juuri mahdollinen siirtyminen hallintotoiminnan poliittiseen kontrolliin sosialidemokraattien ja radikaalien liberaalien esittämässä muodossa³⁸ sekä puoluesidonnaisten virkamiesten väärinkäytökset muodostivat Gneistin mielestä suurimman uhkan kansalaisten oikeussuojalle. Gneistin ranskalaista hallintolainkäyttöjärjestelmää vastaan kohdistama arvostelu vähätteli ainakin välillisesti kansansuvereniteettiä korostavaa perustuslaillisuutta.

³⁵ Gneist s. 270—71.

³⁶ Gneist s. 291—309.

³⁷ Ks. Heffter s. 209—12; Henning s. 97; Bissing, Schmollers Jahrbuch 1963: 1 s. 22—24.

³⁸ Bissing, Schmollers Jahrbuch 1963: 1 s. 35—36; hallintolainkäytön ja parlamentarismin välisestä suhteesta ks. myös Meier, Verwaltungsrecht s. 730—31; Bornhak s. 491.

Ranskalainen virkamiesvaltio oli oikeusvaltion negaatio.³⁹ Bährin vastaava kritiikki oli pikemminkin osa laajempaa kansallisuuskorosteista kulttuuritaistelua, jolla oli vastineensa muuallakin oikeustieteessä.⁴⁰

Gneistin kannanotot olivat osaltaan Preussissa vuosina 1872—86 toteutetun laajamittaisen hallintouudistuksen perustana. Uudistuksen yksi puoli oli hallintolainkäyttö. Sen lisäksi reformi tähtäsi patrimonialisen hallinnon jäänteitten poistamiseen sekä intressiedustuksen käyttöönottoon piiri- ja maakuntahallinnossa. Poliittiselta luonteeltaan uudistus oli kompromissi. Konservatiiviset suurmaanomitajat olivat vastustaneet perinteisesti laajapohjaisia itsehallintoelimiä, joitten käyttöönottoa uudistusmieliset liberaalit (porvaristo) olivat ajaneet vastapainoksi valtion byrokralialle.⁴¹ *Bornhak*in vuonna 1903 ilmaiseman idealistissävyyisen kannan mukaan ainoastaan puolueeton palvelus valtion hyväksi saattoi taistoa vastakohtia.⁴² Hallintolainkäytön järjestäminen olikin korostetusti mallittilisten liberaalien vaade.⁴³

Hallinto-oikeuden systematisoijana Gneistin merkitys ei ollut huomattava. Tämä johtui osaltaan siitä, että hallinto-organisaation tutkimus jätettiin tavallisesti »varsinaisen hallinto-oikeustieteen» ulkopuolelle.⁴⁴

3.2.2.2. Laillisuusperiaatteen dogmatisoituminen, »muodollinen oikeusvaltio»

Säätyjen vaikutusmahdollisuus lainsäädäntöelimien kautta oli 1800-luvun alkupuolen monarkkisten valtiosääntöjen keskeinen elementti. Asiaan liittyneet periaatteet ja valtio-oikeudellisessa kirjallisuudessa esi-

³⁹ *Gneist* s. 158—90; samansuuntaisesti *Bornhak* s. 491.

⁴⁰ *Rabel* s. 96—101; *Hug* s. 122—23.

⁴¹ *Bornhak* s. 491—92.

⁴² *Bornhak* s. 492.

⁴³ Gründungsprogramm der Nationalliberalen Partei, 12. 6. 1867 (... die Revision der Gesetze über ... die Administrativjustiz), *Treue* s. 55—56.

Gneistin osuudesta erikoisesti *Meister*, Der Kampf der Konservativen und Liberalen um die Begründung der Selbstverwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Kreis und Provinz bei der Gneistchen Verwaltungsreform. Münster Diss. 1929.

Sosialidemokraattisen puolueen julkinen toiminta alkoi vasta 1890-luvun alussa ns. sosialistilain tultua kumotuksi. Puolue ei kiinnittänyt sanottavaa huomiota valtiollisiin uudistuksiin, *Kautsky*, Das Erfurter Programm, 1892.

⁴⁴ *Mayer I* s. 15 alav. 2. Gneistista tieteisoppineena *Heffter* s. 372—74, 630—31.

tetyt kannanotot olivat omiaan eriyttämään »lakien ylivallan» vähittäin erityiseksi hallintoa koskevaksi laillisuusperiaatteen. Perustuslaillisen valtiomuodon vakiintumiseen liittyi hallitsijan ja hallituksen valtuuksien perustuslakitasoinen sääntely. Tämän perusteella oli johdonmukaista edellyttää myös hallinnon sitomista lakien puitteisiin.

»Yleisessä saksalaisessa valtio-oikeudessa» valta säätää lakeja oli yksi hallitsijan lukuisista valtaoikeuksista.¹ Säätyjen myötävaikutusmahdollisuus oli rajoitettu suppeaksi huolimatta jo 1600-luvulla esitetystä päinvastaisista luonnonoikeudellisista käsityksistä.² Valtakunnan hajottua »laki» ja »lainsäädäntö» saivat aikaisempaa keskeisemmän ja eriytyneemmän sijan valtio-oikeudessa. Säätyjen, myöhemmin kansanedustuslaitoksen vaikutusmahdollisuus lakeja säädettäessä laajeni »hallituksen» (Regierung) kustannuksella huolimatta siitä, että hallitsija valtiovallan (valtaoikeuksien) haltijana oli edelleen lainsäädäntövallan subjekti.³ Saksan alueen valtioissa myötävaikutusoikeus toteutettiin, tarkasteltaessa 1860-luvulle ulottuvaa ajanjaksoa, lainsäädäntöteknisesti joko sitomalla lakien säätäminen kokonaisuudessaan säätyjen (kansanedustuslaitoksen) myötävaikutukseen tai ulottamalla viimeksi mainittu koskemaan ainoastaan tiettyjä, kohteeltaan määriteltyjä yleisiä lakeja. Tässä tarkoitettuja kohteita olivat ennen muita vanhan luonnonoikeudellisen lausuman mukaisesti vapaus ja varallisuus (Freiheit und Eigentum).⁴ Näin hallitsijan valtaa rajoittanut säännös sijoitettiin yleensä valtiosääntöjen säätyjen myötävaikutusoikeutta, myöhemmin lainsäädäntövallan käyttöä koskeneeseen osaan tai perusoikeusluetteloon taikka näihin molempiin.⁵ Esimerkiksi Baijerin valtiosäännössä vuodelta 1818 (VII, Von dem Wirkungskreise der Stände-Versammlung, 2 §) edellytettiin säätyjen suostumusta, mikäli lailla puututtiin kansalaisten vapauteen tai varallisuuteen.

Mainitut lainsäädäntöjärjestelyt olivat omiaan nostamaan esiin uusia valtio-oikeudellisia ongelmakokonaisuuksia, erityisesti lainsäädännön suhteen hallintotoimintaan, lain ja asetuksen välisen säädöshierarkian sekä

¹ Ks. *Svarez* s. 447—80; *Gönnert* §§ 274—93, s. 420—61.

² Ks. *Jellinek*, *Gesetz* s. 43—55.

³ Ks. esimerkiksi *Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg*, 25. 9. 1819, § 4.

⁴ *Svarez* s. 7—9; myös Hegel tunnusti omaisuuden ja henkilökohtaisen vapauden erityisaseman, *Hegel* § 218, 2. 176—77.

⁵ *Anschütz* s. 593—95; *Böckenförde* s. 65—84, 220—26; *Jesch* s. 102—70.

»lain» määrittelyyn liittyneet kysymykset. Nämä kaikki olivat oleellisia lain ja täytäntöönpanotoimen välisen suhteen ja samalla hallinnon lainalaisuusperiaatteen sisällön kannalta.

Saksalaisessa valtio-oikeudellisessa tutkimuksessa nousi vallitsevaksi 1870-luvulta alkaen muodollis-juridiseen metodiin nojautunut suuntaus, josta on käytetty kokonaisvaltaista nimitystä »valtio-oikeudellinen positivismi».⁶ Taustana oli käsitys valtion (oikeus)henkilöllisyyden keskeisestä merkityksestä (Persönlichkeitstheorie). Valtio oli valtaa käyttävä, tahtomis- ja toimintakykyinen ykseys, joka saattoi sellaisenaan olla oikeuksien ja velvollisuuksien kantajana. Valtiovallan tahto oli samalla yhteistahto.⁷

Valtio-oikeudellisen positivismin lähtökohdista lainsäädännön ja täytäntöönpanon välinen suhde systematisoitiin osittain uudelleen. Lähtökohta oli yleistäen seuraava: toisaalta kaikilla laeilla muodollisessa merkityksessä oli sama aineellinen sisältö valtion tahdonilmaisuuksina, toisaalta laki aineellisessa mielessä oli sama kuin oikeussäännös (-normi), joka puolestaan määräsi oikeussubjektien tahdonvallan ja samalla toimintavapauden rajat. Tämän *Labandin ja Jellinekin* esittämän määritelmän rinnalla aineellisen lain tunnusmerkkinä käytettiin myös aikaisempaa »vapaus ja varallisuus»-konstruktiota.⁸

Esitettyyn jakoon perustuen myös muodolliset asetukset olivat luokiteltavissa oikeus- ja hallintoasetuksiin eli aineellisiin lakeihin ja aineellisiin asetuksiin.⁹ Viimeksi mainitut eivät sisältäneet oikeussääntöjä. Oikeusasetukset asettivat niitä, mutta edellyttivät aina lainsäädännöllistä valtuutta.

Kuvatun kehityslinjan perusteella lailla edellytettiin muodollista ensisijaisuutta siten, että lakiin sisältyvä säännös oli mahdollista kumota tai muuttaa ainoastaan säädöshierarkisesti samantasoisella tai ylemmänasteisella normilla (Vorrang des Gesetzes). Toiseksi laki oli myös sisällöllinen edellytys (Vorbehalt des Gesetzes) siltä osin kuin oli kysymys kansalaisten olennaisen toimintapiirin (vapauden ja varallisuuden) sääntelystä.¹⁰ Val-

⁶ Ks. *Oerzen* s. 249—80; *Böckenförde* s. 211—20; *Mäenpää* s. 41—46.

⁷ *Laband II* s. 1—10, 59—66; *Jellinek, Gesetz* s. 231—32.

⁸ Ks. *Jesch* s. 12—13.

⁹ Näin *Laband II* s. 67—77.

¹⁰ Nämä lähellä labandilaista »muodollisen lainvoiman» käsitettä olevat määritelmät esitti varsinaisesti vasta *Otto Mayer* (I s. 72). Kokonaisvaltainen esitys

tio-oikeudellisen positivismin käsitteistöllä ilmaistuna jokainen aineellinen laki oli joko säädettävä muodollisena lakina tai sen oli ainakin perustuttava viimeksi mainitulla annettuun valtuutukseen.

Tällä tavoin muotoiltuna lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan välinen suhde edellytti implisiittisesti myös täytäntöönpanoon kuuluvan yksittäisen toimen (hallintotoimen) ehdollistamista muodollisten lakien valtuutukseen ainakin siltä osin kuin oli kysymys kansalaisten mainittujen toimintavapauksien rajoittamisesta. Hallintotoiminnan ydin ei ollut kuitenkaan täytäntöönpanoa vaan »valtiolle kuuluvien tehtävien toteuttamista lakeja rikkomatta». Jo Stahlin aikanaan esittämä jako täytäntöönpanoon ja hallintoon sopi näin hyvin myös 1800-luvun jälkipuoliskon käsityksiin: laeilla määrättiin pääsääntöisesti ainoastaan hallintotoiminnan ulkoiset rajat.¹¹

Erityiset hallintolait olivat jo käsitteellisesti poikkeuksellisia.¹² Lainsäädäntöelimillä oli silti periaatteessa mahdollisuus säännellä hallintotoimintaa näillä asiallisesti hallintoon luokiteltavilla toimilla.

Laillisuusperiaatteen kehittyä hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa oli omiaan johtamaan — osittain valtio-oikeudellisen positivismin perustalta — lainsäädännön merkityksen kasvuun. Seuraava tarkastelu perustuu lähinnä *Otto Mayerin* keskeisiksi muodostuneisiin kannanottoihin.

Lähtökohtaisesti täytäntöönpano oli alkuperäisen julkisen vallan käyttöä mutta oikeudellisesti sidottua.¹³ Viimeksi mainitulle rajoitukselle oli tyypillistä liittyminen tuomioistuinten lainkäytön edellytyksiin ja muotoihin. Jonkin asteinen sidonnaisuus oli täytäntöönpanon välttämätön ainesosa siitä huolimatta, että kaikki tahdonilmaisut eivät olleet samalla tavoin normeerattuja. Lain hierarkinen ensisijaisuus ja sisällöllinen prioriteetti olivat hallintotoiminnassakin tärkeimmät rajoittavat periaatteet. Vielä sidotummasta toiminnasta oli kysymys silloin, kun sen perustana oli sitova oikeusnormi tai hallintotoimi taikka kansalaisen subjektiivinen julkinen oikeus. Yleisesti ottaen hallintotoiminta oli vaihtelevan ankarasti

1800-luvun alkupuolen valtio-oikeudellisesta kirjallisuudesta *Böckenförde* s. 85—209.

Käsityksestä ei luonnollisestikaan johtunut, että hallintoviranomaisille olisi tunnustettu aina oikeus tutkia asetusten lainmukaisuutta. Nimenomainen *kielto*: Preussin valtiosääntö 31. 1. 1850, 106 §.

¹¹ *Laband II* s. 200—01, 217—18.

¹² *Laband II* s. 202, 212.

¹³ *Mayer I* s. 78.

lakisidonnaista; lainsäädännön ja yleisemmin oikeusjärjestyksen luonnehtiminen pelkästään hallintotoimintaa rajoittavaksi oli näin virheellistä.¹⁴

Laillisuusperiaate koski nimenomaan suhdetta valtio — yhteiskunta. Valtion »sisäinen» toiminta oli tältä osin poissuljettu. Hallinto-oikeudellisessa käsitteistössä oliikin vakiintunut jako yleisiin ja erityisiin vallan-alaisuussuhteisiin.¹⁵ Viimeksi mainittujen osalta oli mahdollista antaa yleisiä hallinnollisia säädöksiä, joitten sitovuuden perusta oli lähinnä tuon suhteen erityisluonteessa. Valtionsisäiset hallintotoimet eivät olleet myöskään oikeudellisesti sidottuja, vaan määräyksiä (Anweisungen).¹⁶ Virkamiesten oikeusasema määräytyi suurelta osalta viimeksi mainittujen perusteella.

Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa vakiintunut laillisuusperiaate muodostui selvästi valtio-oikeudellisen oikeusvaltio-käsityksen hallinto-oikeudelliseksi muunnokseksi. Oikeusvaltion tunnusmerkit oli alettu liittää valtio-oikeudessakin yhä selvemmin julkisen vallan ja yksityisten kansalaisten välisten suhteitten oikeudelliseen sääntelyyn.¹⁷ Vastakohtaksi asetettiin 1700-luvun preussilainen poliisivaltio, jonka sinänsä laajalla hallinnollisella lainsäädännöllä ei katsottu olleen mitään tekemistä oikeuden eikä etenkin hallinto-oikeuden kanssa. Siirtymistä poliisivaltiota oikeusvaltioon pidettiin hallinto-oikeuden ja sitä tutkivan oikeustieteen lohkon eriytymisen ratkaisevana vauhdittajana.¹⁸

Oikeusvaltiossa valtiovallan tehtävänä oli tuottaa mahdollisimman runsaasti lainsäädäntöä, jotta hallintotoiminta voitiin säännellä etukäteen mahdollisimman laajalti oikeudellisesti sitovalla tavalla. Laki oli puolestaan lainsäädäntöelinten tahdonilmaisu, jolle ei asetettu sanottavia sisällöllisiä edellytyksiä.¹⁹

Valtion ja yhteiskunnan vastakohtaisuuden kannalta oikeusvaltio-käsitys ja sen hallinto-oikeudellinen tarkennus, laillisuusperiaate rajasivat

¹⁴ Mayer I s. 10 alav. 14.

¹⁵ Mayer I s. 82—83, 95, 101—02, II s. 334—39; Fleiner s. 57—62; ks. myös Laband II s. 222—24; Suomessa Mäenpää s. 20—46.

¹⁶ Mayer I s. 257; hallintolainkäyttökонтроllin kannalta Sarwey s. 468—70.

¹⁷ Anschütz s. 592—94; esimerkkinä »valtiösäännön mukaisen oikeusvaltion ankarasta ja johdonmukaisesta» toteuttamisvaateesta Gründungsprogramm der Deutschen Fortschrittspartei, 9. 6. 1861, Treue s. 52.

¹⁸ Näin erityisesti Mayer I s. 38—66; Mayer, Justiz s. 5—25; Fleiner s. 29; 310—18.

¹⁹ Ks. Mayer I s. 66.

osaltaan porvarillisen valtion tehtäväpiiriä siten, että yhteiskunnassa säilyi riittävä toimintavapaus.²⁰ Liiketoiminnan sujuvuuden ehtona oli nopean teknisen kehityksen ja teollisuuden pääomavaltaitumisen vuoksi valtion toimintojen ennustettavuus, mitä juuri lainsäädännön aseman korostaminen valtion toiminnan sitovana ohjauksena oli omiaan takamaan.²¹ Toisaalta laeissa saatettiin asettaa valtiovalle velvollisuuksia ns. sosiaalisen kysymyksen myötä esiinnousseitten laajojen epäkohtien lieventämiseksi.²²

3.2.2.3. Hallinto-oikeuden eriytyminen

Valtion hallintotoimintaa säädellyt normisto muodostui vielä 1700-luvulla pääosaltaan lyhytikäisistä johto- ja ohjesäännöistä ja muista vastaavista säädöksistä, jotka eivät eronneet laeista säädöshierarkisesti vaan lähinnä kohteittensa puolesta. Systemaattisen eron tekeminen yleisen säädöksen ja yksityistä tapausta tai henkilöä koskeneen määräyksen välillä ei ollut mahdollista.¹

Hallinnolliset säädökset ja määräykset kuuluivat oikeussystemaattisesti poliisioikeuteen (politiaioikeuteen).² Poliisi(toiminta)n perusteita tarkasteltiin poliisitieteessä ja osittain kameraalitieteessä, joissa tarkastelukulma oli kansantalouden ja kunkin ajan sosiaalipoliittisten katsomusten sävyttämää.³ Poliisioikeuden perusteitten esittely rajoittui yleensä hallinnonaloittaisten säädöskokoelmien julkaisemiseen; tieteenä poliisioikeus oli kuitenkin erotettava poliisitieteestä.⁴

Hallintoviranomaisten toiminnan juridiset perusteet nojasivat viime kädessä hallitsijan valtaoikeuksiin, jotka olivat valtio-oikeuden ydinaluet-

²⁰ Ks. *Forsthoff* s. 32—33.

²¹ *Weber* s. 502—03.

²² *Heffter* s. 581—88.

¹ Ks. *Böckenförde* s. 84—94.

² *Svarez* s. 36—42, 485—89; 1700-luvun kirjallisuudesta esimerkiksi *Rotteck-Welcker XII* s. 684.

³ Ks. yleisesti *Mohl I—II*; kameraalitieteen osalta *Wessel* s. 50—51.

⁴ Ks. 1700-luvun loppupuolen käsityksistä ja säädöskokoelmista *Mohl I* s. 13, 61—63. Poliisioikeuden yleisesityksiä alkoi ilmestyä 1700-luvun lopulla, esimerkiksi *Berg*, *Handbuch des deutschen Polizeirechts*, Hannover 1799.

ta.⁵ Myös oikeustieteessä valtio-oikeus muodosti oman häilyvärajaisen lohkonsa. Sen raja yksityisoikeuteen ei ollut täysin vakiintunut.⁶

Valtio-oikeuden systematiikkaa muutti konstitutionalismin mukainen lainsäädännön laadullinen eriytyminen ns. hallituksesta. Tämä oli omiaan nopeuttamaan myös lainsäädännön ja tuomiovallan ulkopuolelle jäävän valtiovallan käytön eli juuri hallinnon muotoutumista aikaisempaa selvemmin täytäntöönpanoksi. Täytäntöönpanon rinnalla saatettiin erottaa hallitustoiminta ahtaassa merkityksessä eli hallinto, jolla ymmärrettiin lähinnä toimintaa lainsäädännöllä tarkentamattomien valtion tarkoitusten toteuttamiseksi.⁷

Oikeudellisen sääntelyn merkitys hallintotoiminnassa lisääntyi valtionhallinnon kokonaisvaltaisten uudelleenjärjestelyjen myötä. Näistä olivat keskeisiä erityisesti Preussissa vuodesta 1808 alkaen toteutetut. Kabinetijärjestelmän korvaaminen ammattiministereistä koostuneella, suoraan hallitsijalle alistetulla ministeristöllä ja feodaalissävyisen paikallistason hallinnon osittainen uudistaminen loivat perustan hallinnonaloitettain järjestetyille (finanssi-, sisäasiain-, oikeus-, sota- ja ulkoasiainhallinto) organisaatiolle, jossa toimivalta- ja vastuukysymykset oli järjestettävissä aikaisempaa johdonmukaisemmin ja kiinteämmin. Konstitutionalismin tyypillinen piirre, hallitsijan päätöksenteon sitominen ministerin myötävaikutukseen vahvistettiin vasta vuoden 1850 valtiosäännöllä.

Lainsäädännön määrällinen kasvu ja sen alan laajentuminen liittyivät huomattavalta osalta 1800-luvun puolenvälin jälkeen voimistuneen teollistumisen aiheuttamien sosiaalisten epäkohtien sääntely-yrityksiin.⁸ Sitä paitsi alamaisille saatettiin perustaa poikkeuksellisesti oikeuksia vaatia valtiovallalta tiettyjä sosiaalisia suorituksia. Tosin esimerkiksi köyhäinhoidossa avun antaminen oli pitkään (Preussissa vuoteen 1871) viran-

⁵ Preussin osalta *Svarez* s. 133—40.

⁶ Privilegiot ja erilaiset kirjelmät olivat tutkimuskohteina osaltaan myös valtio- ja poliisioikeudessa. Mainittujen asiakirjojen tulkinta, samoin valtaoikeuksien osittain yksityisoikeudelliset juuret olivat omiaan himmentämään rajanvedon terävyyttä suhteessa yksityisoikeuteen, ks. *Loening* s. 21—27; *Spiegel* s. 11—12.

⁷ Ks. *Stahl II*, 1 s. 68—69.

⁸ *Meier*, *Verwaltungsrecht* s. 730—31; *Bissing*, *Schmollers Jahrbuch* 1963: 1 s. 18—20. Liberalismiin liittyneistä sosiaalisista elementeistä ks. jo *Rotteck-Welcker XII* s. 743.

omaisten harkinnassa, eikä alamaaisella ollut oikeutta sen vaatimiseen.⁹ Subjektiivista julkista oikeutta ei ollut tässä olemassa.

Subjektiivisista julkisista oikeuksista tärkeimpiä olivat kuitenkin alamaisten oikeudet valtion puuttumista vastaan. Valtiolla oli hallitusvaltaa ja valtaa vaatia tottelevaisuutta. Tätä oikeutta vastasi alamaisten yleinen tottelemisvelvollisuus.¹⁰ Valtiovallan ja alamaisten välinen julkisoikeudellinen oikeussuhde muodostuikin hallinto-oikeudessa keskeiseksi. *Mayerin* mukaan oikeus edellytti inhimillisiä valtasuhteita, joita se järjesti, sekä oikeussubjekteja, joitten väliset toimintarajat oli määrättävä.¹¹

Hallinto-oikeuteen luettiin tavallisesti kuuluviksi oikeusnormit, jotka sääntelivät ensinnäkin hallinto-organisaatiota lukuunottamatta valtiösääntöoikeudellisia säännöksiä, toiseksi itse hallintotoimintaa ja kolmanneksi hallinto-oikeudellista oikeussuojajärjestelmää.¹²

Oikeustieteessä valtio-oikeuden jakautuminen valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen tuli esiin yksittäisenä kannanottona 1820-luvun lopulla.¹³ Tosin jo yleisen saksalaisen valtio-oikeuden edustaja *Leist* oli tehnyt vuonna 1803 eron valtiosääntöoikeuden (Konstitutionsrecht) ja hallitusoikeuden (Regierungsrecht) välillä.¹⁴ Tätä jaottelua voidaan luonnehtia kuitenkin eräänlaiseksi valtio-oikeuden yleisen ja erityisen osan väliseksi rajanvedoksi eikä hallinto-oikeuden systemaattiseksi eriyttämiseksi.

Hallinto-oikeuden asema oikeustieteen osana oli häilyvä 1880-luvulle saakka. Esimerkiksi *Stahl* ei ollut hyväksynyt valtio-oikeuden jakamista,

⁹ Ks. *Gneist*, Verwaltung s. 445—46; *Sarwey* s. 578—83.

¹⁰ *Mayer I* s. 105; *Fleiner* s. 138—45. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa erimielisyys »subjektiivisesta julkisesta oikeudesta» koski lähinnä sitä, edellyttikö oikeuden syntyminen aina lain tai alemmanasteisen säädöksen määräystä vai liittyikö subjektiivinen julkinen oikeus jo pelkkään yksilön vapauspiiriin, ks. *Laun* s. 94—102.

¹¹ *Mayer I* s. 13—14.

¹² *Loening* s. 4; *Fleiner* s. 56—58; *Spiegel* s. 155—58. Mayer tosin luokitteli organisaatiota koskevan normiston »poliittisena oikeutena» hallinto-oikeuden ulkopuolelle, *Mayer I* s. 14—16.

¹³ Näin *Mohl*, Das Staatsrecht des Königsreichs Württemberg, Bd. I, Tübingen 1829; ks. myös *Loening* s. 23—25.

¹⁴ *Leist*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Göttingen 1803 s. 21 ss.. Preussin yleinen maanlaki erotti hallinto-oikeuden systemaattisesti yhteisöoikeuden yhdeksi osaksi. Toisaalta laissa ei erotettu valtio-oikeutta omaksi lohkokseen, *Björne* s. 50—55.

koska hallintotoimintaa säädellyt lainsäädäntö puuttui lähes kokonaan hallinto-organisaatiota koskeneen aineksen kuullessa perinteiseen valtio-oikeuteen.¹⁵ Jo 1840- ja 1850-luvulla oli ilmestynyt useita pääosin hallinto-oikeutta käsitelleitä valtio-oikeudellisia teoksia.¹⁶ Kuitenkin vasta *F. F. Mayerin* vuonna 1862 ja *Sarweyn* vuonna 1887 ilmestyneissä yleisesityksissä saksalaisen hallinto-oikeuden perusteita pyrittiin systematisoimaan ilman sitoutumista tiettyyn hallinnonalaan tai yksittäisen valtion oikeusjärjestykseen.¹⁷

Otto Mayerin tuotannolle, erityisesti vuosina 1895—96 ilmestyneelle »Saksan hallinto-oikeudelle» oli tyypillistä hallinto-oikeuden yleisten muotojen ja oikeusperiaatteitten esittäminen systemaattisena järjestelmänä.¹⁸ Viimeksi mainitun perustana olivat hallinto-oikeudelle tyypilliset oikeusinstituutit. Nämä olivat myös oikeustieteen apuneuvoja oikeussubjektien välisten lukuisten oikeussuhteitten hallitsemiseksi, jotka olivat nimenomaan julkisoikeudellisia oikeussuhteita. Ne muodostivat osana voimassa olevaa oikeutta hallinto-oikeustieteen tutkimuskohteen.¹⁹ Mayerin yhteys valtio-oikeuden muodollis-juridiseen lähestymistapaan oli selvä. Erottavana tekijänä oli etenkin Mayerin turvautuminen eräissä kohdin luonnonoikeuteen viittanneeseen argumentointitapaan.²⁰

Mayerin ja hänen seuraajiensa korostetun konstrukttiivinen tutkimusote tuotti hallinto-oikeuteen lukuisia kiinteärajaisia käsitteitä, joista tärkein oli ranskalaisperäinen »hallintotoimi» (*Verwaltungsakt*).²¹ Ranska-

¹⁵ *Stahl*, II, 2 s. 58—59.

¹⁶ Esimerkiksi *Miruss*, *Die Hoheitsrechte in den deutschen Bundesstaaten*, insbesondere mit Berücksichtigung der Preussischen Gesetzgebung, Augsburg 1840; *Rönne*, *Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie*, Leipzig 1856.

¹⁷ *F. F. Mayer*, *Grundsätze des Verwaltungsrechts mit besonderer Rücksicht auf gemeinsames deutsches Recht sowie auf neuere Gesetzgebung und bemerkenswerthe Entscheidungen der obersten Behörden zunächst der Königreiche Preussen, Bayer und Württemberg*, Tübingen 1862; *Sarwey*, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Tübingen 1887.

¹⁸ *Mayer I* s. 13—20.

¹⁹ *Mayer I* s. 13—14, 134—36.

²⁰ Poliisioikeuden osalta Mayer joutuu käyttämään »yleisen edun» ja »yhteiskunnan hyvän järjestyksen» käsitteitä tiukan laillisuusperiaatteen lieventämiseen, *Mayer I* 257—70.

²¹ *Mayer I* s. 95—97; *Mayer*, *Theorie* s. 91; *Fleiner* s. 156—63. Mayerin oppilaista selvästi arvostetuin on ollut *Fleiner*, jonka vuonna 1911 ensimmäisenä painoksena ilmestynyt yleisesitys noudatteli huomattavasti Mayerin aikaisemmin esittämiä kantoja.

laiselle julkisoikeudelliselle tutkimukselle tyypillistä kuvailevaa käsitteilytapaa ei silti pidetty tuloksiltaan kotimaisen muodollis-juridisen metodin veroisena.²²

Hallinto-oikeudellisen tutkimuksen painopiste oli kuitenkin määrällisesti voimassa olleen lainsäädännön esittelyyn keskittyneissä teoksissa, joissa erityishallinnonalojen yksityiskohtaiset säädöstit olivat keskeisellä sijalla.²³ Näin ollen yleisten oppien kehittäminen jäi harvalukuisten auktoriteettien tehtäväksi.

Pelkästään hallintolainkäytön yleisiä periaatteita käsitelleistä tutkimuksista oli ehkä tärkein *Sarweyn* vuonna 1880 ilmestynyt, hallintolainkäytön asemaa julkisoikeudessa eritellyt teos.²⁴ Otto Mayerin ranskalaisen hallinto-oikeuden perusteita valottanut yleisesitys ilmestyi vuonna 1886. Kohteeltaan hallintolainkäytön alaa koskeneisiin ongelmiin rajoituneita tutkimuksia julkaistiin jo 1880-luvulla, osittain Itävallassa. Saksan eri valtioitten hallintolainkäyttöjärjestelmiä esitelleitä teoksia oli saatettu julkisuuteen jo 1860-luvulta alkaen.²⁵

Varsinaisen hallinto-oikeustieteen vaikutus hallintolainkäytön säädännäiseen järjestelyyn näyttää olleen vähäistä 1860- ja 1870-luvulla,²⁶ jos huomioon ei oteta Gneistin oikeusvertailun sävyttämää tuotantoa.²⁷ Hallinto-oikeudellisen tutkimuksen kvalitatiivinen pääpaino sijoittui 1880-luvulta alkaen voimassa olleen lainsäädännön systematisointiin ja tulintaan.

Hallintolainkäytön käsite oli oikeustieteessä epäselvä, koska termejä »Verwaltungsgerichtsbarkeit», »Verwaltungsrechtspflege», »Verwaltungsjustiz» ja »Verwaltungsstreitverfahren» käytettiin toistuvasti eri merkityksissä. *Sarweyn* mukaan »Verwaltungsrechtspflege» tarkoitti ylipääntään lainkäyttöä julkisoikeuden alueella, »Verwaltungsrechtssprechung»

²² *Rabel* s. 98—99.

²³ Loeningin ja Meyerin teokset olivat tältä osin tärkeimmät; ks. *Fleinerin* arviointia s. 41 alav. 2.

²⁴ *Sarweyn* kannanottojen arvostuksen liittymisestä hänen osallistumiseensa lainsäädäntötyöhön ks. *Heffter* s. 630. Ks. myös *Schmitt K. J.*, *Die Grundlagen der Verwaltungsrechtssprechung im constitutionell-monarchischen Staate*, Stuttgart 1878.

²⁵ Esimerkiksi *Goetz*, *Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg*, Tübingen 1902.

²⁶ Hallinto-oikeusoppineitten vaikutuksesta *Heffter* s. 630.

²⁷ Gneistin vähäisestä vaikutuksesta varsinaisen hallinto-oikeuden piirissä *Heffter* s. 630—31.

lähinnä lainkäyttöä yleisistä tuomioistuimista hallintotuomioistuimiin siirrettyissä asioissa ja »Verwaltungsjustiz» muuta hallintoon kuuluvaa lainkäyttöä.²⁸ Bühler asetti käsitteen »Verwaltungsgerichtsbarkeit» yläkäsitteeksi, jonka alakäsitteitä olivat »Verwaltungsstreitverfahren» ja »Verwaltungsrechtspflege».²⁹ Viimeksi mainitulle oli ominaista pelkästään oikeuskysymysten ratkaiseminen, kun taas »Verwaltungsstreitverfahren» käsitti myös päättämistä tarkoituksenmukaisuusseikoista. Käsitteitten »Justiz» ja »Rechtspflege» välinen ero perustettiin toisinaan myös muodollisen ja aineellisen lainsäädännön väliseen vastakohtaisuuteen. Ensiksi mainittu käsite tarkoitti tuomioistuimille uskottua lainkäyttöä. Yleisesti voitaneen sanoa, että »Verwaltungsgerichtsbarkeit» tarkoitti lainkäyttöä hallintotuomioistuimissa, kun taas käsitteen »Verwaltungsrechtspflege» alaan oli luettavissa myös hallintoviranomaisten lainkäyttötoiminta. Käsitteellinen sekavuus johtui oikeusjärjestysten välisten erojen lisäksi kiistasta, joka koski hallintolainkäytön systemaattista suhdetta lainkäyttöön ja hallintoon.³⁰

3.2.2.4. Toimivallan säädännäisestä perustasta

Hallintolainkäytölle oli tyypillistä oikeuskysymyksistä päättäminen: oikeussuojan toteuttaminen julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa.¹ Oikeussuojamomentin korostaminen ja väitetyt oikeudenloukkauksen asettaminen toimivallan kriteeriksi oli tyypillistä Itävallassa ja useissa Etelä-Saksan valtioissa toimeenpannuille uudistuksille.

Gneistin mukaan hallintolainkäytön ensisijaisena tehtävänä oli objektiivisen oikeuden toteuttaminen. Vain tällä tavalla yleiset ja yksityiset intressit voitiin harmonisoida.² Useat Preussin hallintolainkäyttöjärjestelmälle tyypilliset piirteet periytyivät tästä ajatusrakennelmasta. Laajalaisemmin tarkasteltuna vaatimus objektiivisen oikeuden toteuttamisesta liittyi toisaalta Preussin perinteisesti autoratiivisen hallintojärjestelmän

²⁸ Sarwey s. 4.

²⁹ Bühler s. 270—72; käsiteanalyysiä Ihering I s. 302—03.

³⁰ Näin ollen hallintolainkäytön muodollisesti hallinnoksi luokitellut Mayer käytti käsitettä »Verwaltungsrechtspflege», Mayer I s. 161. Preussin osalta erityisesti Mueller s. 1—37.

¹ Bühler s. 3—5; ns. hallintoriita-asioihin liittyneistä erityisongelmista ks. Sarwey s. 113—19; Zorn, VerwArch 1894 s. 100—14.

² Tämän kannan kommentointia Mayer I s. 161—64; Loening s. 796—98; Meyer s. 47—48.

säilyttämisvaateeseen, toisaalta konstitutionalismin myöhäisvaiheelle tyyppilliseen säädännäisen oikeuden merkityksen kasvuun.³ Hallintolainkäytössä oli noudatettava lainsäätäjän tahtoa, objektiivisen oikeuden perustaa.

Eteläksalalaisen ja preussilaisen »mallin» välistä periaatteellista eroa vastasi hallintolainkäyttöelinten toimivallan määräämisen lakitekniiseen toteuttamistapaan liittyneenä yleisklausuulin ja enumeraation välinen rajanveto.⁴ Ensiksi mainitun perusteella kompetenssi ulottui ainoastaan oikeuskysymyksiin. Enumeraatio- eli luetteloperiaatteen mukaan taas hallintolainkäytön ala oli määrättävä yksittäistapauksittain lainsäädännöllä.

Yleisklausuulin ja enumeraation välinen ero ei ollut käytännössä kovin jyrkkä. Useimmissa valtioissa niitä sovellettiin rinnakkain, eri suuntiin painotettuina.⁵ Yleisklausuulilla oli ratkaiseva merkitys Itävallassa ja Württembergissä, osittain myös Saksissa. Preussissa hallintolainkäyttöelinten toimivalta perustui enumeraatioon. Kanteen (Klage) kohteena olleet asiat määriteltiin yksityiskohtaisesti. Myös Badenissa toimivalta säänneltiin luettelolomalla. Molemmissa viimeksi mainituissa valtioissa muutoksenhakuoikeus oli kuitenkin yleinen poliisiasioissa ja Badenissa myös välitöntä verotusta koskeneissa asioissa.

Muodollisesti yleisklausuulimenetelmää oli mahdollista soveltaa ulottamalla hallintolainkäyttöelimen toimivalta koskemaan kaikkia julkisoikeudellisia oikeusasioita (oikeudenloukkauksia) tai perustamalla kansalaisille yleinen muutoksenhakuoikeus subjektiivisen julkisen oikeuden loukkauksen nojalla taikka liittämällä nuo molemmat edellytykset yhdeksi säännökseksi. Viimeksi mainittua vaihtoehtoa sovellettiin yleisimmin.⁶ Myös enumeraatiota saatettiin käyttää sekä toimivallan että muutoksenhakumahdollisuuden osoittamiseen. Käsitystä hallintolainkäytöstä objektiivisen oikeusjärjestyksen toteuttamiskeinoja ilmensi preussilaisessa järjestelmässä mm. valtion edustajalle varattu muutoksenhakuoikeus julkisen edun nimissä ja eräissä tapauksissa sallittu ns. populaarivalitus.⁷

³ Ks. Bühler s. 462—63; Bissing, Schmollers Jahrbuch 1963:1 s. 39—41.

⁴ Ks. Gneist s. 276; Stein, Handbuch I s. 155—57; Loening s. 806—08; Mayer I s. 178—80; Meier, Verwaltungsrecht s. 752—53; Fleiner s. 211—13; Zorn, VerwArch 1894 s. 77—78.

⁵ Ks. esimerkkejä Sarwey s. 670—72.

⁶ Ks. Fleiner s. 212.

⁷ Gesetz über die allgemeinen Landesverwaltung, 30. 7. 1883, 82 §; Meyer s. 56.

Yleisklausuuli rajoitti hallintolainkäytön alan ainoastaan oikeuskysymyksiin. Viimeksi mainittujen vastakohtia olivat usein suoraan lain säännöksen mukaisesti vapaaharkintaiset hallintotoimet. Esimerkiksi Wünttenbergin hallintolainkäyttölain (16. 12. 1876, art. 13) mukaan kannemahdollisuutta ei ollut silloin, kun viranomaiset saattoivat tehdä päätöksensä lain mukaisen valtuutuksen nojalla vapaan harkintansa mukaisesti. Esikuvana oli tältä osin Itävallan hallintolainkäyttöjärjestelmä.⁸ Siinä oikeuksien ja intressien vastakohtaisuus oli tullut esiin korostettuna: hallintotuomioistuimen toimivallan kannalta oli tehtävä ero laillisuuden (Gesetzmässigkeit, Legalität) ja tarkoituksenmukaisuuden (Zweckmässigkeit, Opportunität) välillä.⁹

Enumeraatio-järjestelmässä lainsäätäjän tehtävänä oli etukäteen harkita, mikä merkitys oli annettava oikeuskysymysten ja vapaaharkintaisen toiminnan väliselle erolle hallintolainkäytön kannalta.¹⁰ Esimerkiksi Preussissa hallintolainkäyttöelimet tosin ratkaisivat enimmäkseen oikeusperusteisia muutoksenhakukanteita, mutta lainsäätäjän tahdonilmaisulla kompetenssia voitiin laajentaa myös tarkoituksenmukaisuuden arviointiin. »Asian luonto» ja oikeustieteen käsiterakennelmat eivät asettaneet tälle esteitä.¹¹

Oikeusjärjestyksen sisäisen rakenteen kannalta epäjohdonmukaisempi tapa oli poiketa yleisklausuulista siten, että tarkoituksenmukaisuuden arvostelu siirrettiin erityissäännöksellä lainkäyttöelimeen. Esimerkiksi Baijerissa hallintotuomioistuin käsitteli pakkolunastusasioissa toimenpiteen »yleisen hyödyn mukaisuuden» (laki 8. 8. 1878, Art. 8).

Hallintotoiminnan valvontaan liittyi aina eron tekeminen oikeusperusteisen kanteen (Klage, Rechtsbeschwerde, Anfechtungsklage) ja hallinnonsisäisen muutoksenhakukeinon (Rekurs, förmliche Beschwerde, Verwaltungsbeschwerde) välillä.¹² Näistä viimeksi mainittu oli alunperin

⁸ Lain 22. 10. 1875 mukaan (3 §) hallintotuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle jäivät »Angelegenheiten, in denen und insoweit die Verwaltungsbehörden nach freiem Ermessen vorzugehen berechtigt sind», ks. Tezner s. 3.

⁹ Ks. Zorn, VerwArch 1894 s. 133—34; Laun s. 91—92.

¹⁰ Baijerin osalta ks. Zorn, VerwArch 1894 s. 135—36.

¹¹ Ks. Mayer I s. 168—69; samansuuntaisesti jo Gerber s. 35—36.

¹² Käsitteellisistä eroista ks. Stein I s. 113—28; Gneist s. 267—73; Mayer I s. 148—61; Meyer s. 65—66.

Kumoamiskanteet (Anfechtungsklage, Rechtsbeschwerde) olivat saman tyyppiä kuin ranskalainen recours pour excès de pouvoir.

kantelutyypisenä historiallisesti ensisijainen. Hallintoviranomaisella oli ollut perinteisesti velvollisuus käsitellä alaisensa elimen toimenpiteistä tehtyjä kanteluita ja valituksia. Alamaisella oli usein suoraan valtiotäätön perusteella oikeus tuollaisen muutoksenhakukeinon käyttäseen.¹³

Hallinnonsisäisen valituksen tekemiseen oikeutti pelkän intressin loukkaaminen. Valituksen perusteina voitiin esittää myös tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia. Valitusviranomaisen oli velvollinen laillisuusperiaatteen mukaisesti kumoamaan näissäkin tapauksissa valituksen alaisen, oikeudellisesti virheellisen päätöksen. Pelkkä epätarkoituksenmukaisuus ei velvoittanut tähän.¹⁴

Kunnallisten itsehallintoelinten toimintaan kohdistunut valtionvalvonta ei ulottunut yleensä päätösten tarkoituksenmukaisuuden kontrollointiin muuta kuin ehkä ns. toimeksisaantitehtävien osalta.¹⁵ Tarkoituksenmukaisuusharkinnan käytön valvonnan uskomisen laajamittaisesti valtion viranomaisille ei olisi ollut mukautettavissa »asian luontoon»,¹⁶ yhteiskunnan jäsenten omatoimisuutta painottaneeseen itsehallinto-ideaan.

Pakkolunastusasioissa julkisen edun arviointi oli erittäin keskeisellä sijalla jo aikaisempien luonnonoikeudellisten, hätäoikeuteen (Notrecht) liittyneitten periaatteitten mukaisesti.¹⁷ Lainsäädännössä viittaukset »julkisiin, välttämättömiin ja yleishyödyllisiin tarkoituksiin» pakkolunastuksen edellytyksenä olivat yleisiä.¹⁸ Toimenpiteestä yksittäistapauksessa päättäminen oli normaalisti joko kansanedustuslaitoksen (esim. Bremen) tai ylimpien hallitusviranomaisten (hallitsijan tai ministeristön) tehtävänä. Lainsäädäntöelimen päätökset jäivät luonnollisesti tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle. Pakkolunastuksen toimeenpanoa koskevaa päätöstä ei ollut normaalisti mahdollista saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. Yleisen edun arviointi ei voinut vallinneen käsityksen mukaan loukata kenenkään subjektiivista oikeutta.

¹³ Valitusoikeudesta perusoikeutena esimerkiksi Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg, 25. 9. 1819, § 36.

¹⁴ *Jellinek*, System s. 129—32; *Fleiner* s. 198—200.

¹⁵ *Roesler I* s. 299—302; *Loening* s. 180—81, 196—98; *Fleiner* s. 105—08.

¹⁶ »Asian luonnosta» perusteluna tältä osin ks. *Laun* s. 93—94.

¹⁷ Ks. *Svarez* s. 255—57, 621—23.

¹⁸ *Mayer II* s. 3—29; pakkolunastusoikeuden yleisesitys esimerkiksi *Layer*, Prinzipien des Enteignungsrechts, Leipzig 1902.

Hallintolainkäyttö- ja hallintoviranomaisten välisten toimivaltasuhteitten täsmällisyys ja johdonmukaisuus edellytti oikeusperusteisen muutoksenhakukanteen ja hallinnonsisäisen valituksen käyttöedellytysten sääntelyä. Muutoin ylin hallintolainkäyttö- ja hallintoelin saattoivat antaa samassa asiassa toisistaan poikkeavat päätökset. Hallintolainkäytön ensisijaisuus voitiin taata yksinkertaisesti siten, että mahdollisuus saattaa asia hallintolainkäyttöelimen tutkittavaksi sulki pois hallinnonsisäisen valituksen. Tämä oli pääsääntö esimerkiksi Preussissa.¹⁹ Samaa tulokseen päästiin määräämällä hallinnonsisäinen muutoksenhaku hallintotuomioistuimessa nostettavan kanteen edellytykseksi.

Useissa Etelä-Saksan valtioissa ainoastaan ylin hallintolainkäyttöaste oli muodollisesti tuomioistuin. Tämän päättävältä oikeuskysymyksissä saatettiin varmistaa sallimalla muutoksenhaku ainoastaan ylimmän hallinnollisen valitusviranomaisen (ministeriö tai ministeristö) päätöksistä. Näin Württembergissä toteutettua järjestelyä pidettiin mallikelpoisena.²⁰

Hallintolainkäyttö- ja hallintoelinten väliset toimivaltariidat ratkaistiin pääsääntöisesti kolmella vaihtoehtoisella tavalla.²¹ Ensinnäkin ylin hallintotuomioistuin saatettiin määrätä ratkaisemaan kyseiset jutut (esimerkiksi Preussi).²² Toiseksi toimivalta oli mahdollista uskoa erityiselle tuomioistuimelle, jonka pätehtävänä oli kuitenkin ratkaista yleisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten väliset toimivaltariidat (Württemberg, Baden). Kolmantena organisaatiomuotona oli erityinen, korkeammasta hallintoviranomaisista ja hallintotuomioistuinten jäsenistä kokoonpantu orgaani (Baijeri). Näistä ensiksi mainittu järjestely oli yleisin.

Hallintolainkäyttöelimet olivat velvollisia tutkimaan viran puolesta toimivaltaisuutensa kussakin asiassa. Hallintoviranomaisilla oli sama velvollisuus, mutta niitten päätökset voitiin yleensä saattaa viime kädessä ylimmän hallintolainkäyttöorganin tutkittavaksi. Positiiviset toimivaltariidat eliminoituivat näin useimmissa tapauksissa jo hallintolainkäyttöjärjestelmän rakenteen puitteissa. Negatiivisten toimivaltariitojen synty-

¹⁹ Fleiner, Einzelrecht s. 20—28. Yleisten tuomioistuinten toimivallasta korvausten osalta Sarwey s. 625—33.

²⁰ Sarwey s. 701—04.

²¹ Sarwey s. 683—84; Meyer s. 55.

²² Gesetz über die allgemeinen Landesverwaltung, 30. 7. 1883, 113 §. Kompetenzsiriidoista yleisesti Friedrich Stein s. 71—84; Mueller s. 6—7.

minen oli vielä epätodennäköisempää. Niihin ei kiinnitetty sanottavaa huomiota oikeuskirjallisuudessa.²³

3.2.2.5. Oppi vapaasta harkinnasta

3.2.2.5.1. Julkisoikeudellisen tutkimuksen peruseriaatteita oli ollut jo 1830-luvulta lähtien käsitys valtiovallan yhtenäisyydestä ja jakamattomuudesta.¹ Jako lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan tähtäsi tuon vallan käytön organisointiin siten, että kullekin »vallalle» muodostui oma tarkkaan määritelty toimivaltansa. Kysymys oli hallitsijakeskeisen konstitutionalismin systematisoinnista. Kansansuvereniteettiin nojautuvalla perustuslakikäsityksellä ei ollut perusteita voimassa olleissa valtiosäännöissä.² Keskeistä oli toimeenpanon (hallinnon) alan hahmottaminen suhteessa lainsäädäntöön ja lainkäyttöön. Toimivallanjaon käytännön merkitys oli toisaalta siinä, että »valtojen» oli tunnustettava toistensa pätevät toimet ja toisaalta »valtojen» velvollisuudessa noudattaa toimivaltansa rajoja.³

Hallinnon ja lainkäytön välisiksi erokriteereiksi oli esitetty aikaisemmin ainakin julkisen intressin valvomisen ja oikeusjärjestyksen toteuttamisen vastakohtaisuutta sekä loogiseen päättelyyn perustuneen soveltamistoimen ja yleisen edun mukaiseen tarkoituksenmukaisuuteen nojautuneen päätöksenteon välistä eroa.⁴ Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa painopiste oli selvästi oikeusjärjestyksestä johdetuissa tunnusmerkeissä. Yksinkertaisesti määriteltynä oikeusjärjestys oli tuomioistuinten toiminnan tarkoitus ja hallintotoiminnan rajoitus.⁵ Negatiivisesti ilmaistuna hallinto oli lainsäädännön ja -käytön ulkopuolelle jäävä valtion toiminnan osa. Näitten määritelmien perustalta Mayer kehitti

²³ Meier, Verwaltungsrecht s. 759—60.

¹ Stahl II, 2 s. 51; Gerber s. 15—19; Laband I s. 517, II s. 199; Mayer I s. 67.

² Anschütz s. 489—90. Valtiosääntöön liittyvät näkökohdat luokiteltiin helposti »poliittisena oikeutena» hallinto-oikeuden ulkopuolelle, Mayer I s. 15—16; suhtautumisesta ranskalaiseen »poliittisempaan asennoitumiseen» Mayer, Justiz s. 11—25.

³ Fleiner s. 17.

⁴ Ihering katsoi tarkoituksenmukaisuuden oikeuden ainoaksi tehtäväksi, mutta korosti silti vapaata tarkoituksenmukaisuutta hallinnon materiaalisena tunnusmerkinä, kun taas lainkäytölle oli tunnusomaista »gebundene Gerechtigkeit», Ihering s. 301—03.

⁵ Näin jo Stahl II, 2 s. 337—39.

omansa.⁶ Hallinto oli valtion toimintaa tarkoitustensa toteuttamiseksi oikeusjärjestyksen alaisuudessa. Tässä »oikeusjärjestyksen alaisena» korvasi sanonnan »lainsäädännön ja lainkäytön ulkopuolella». Lainsäädännössä valtio oli Mayerin mukaan nimittäin oikeusjärjestyksensä yläpuolella, lainkäytössä kaikki tapahtui oikeusjärjestyksen vuoksi, kun sen sijaan hallinnon suhde oikeusjärjestykseen oli vapaampi.

Oikeusjärjestyksen asettamista sidonnaisuuksista johtuen »vapaa harkinta» ei sopinut enää hyvin hallinnon ja lainkäytön ehdottomaksi erokriteeriksi.⁷ Jo Stahl oli havainnut, että osa hallintotoiminnasta oli lainkäytön tavoin pelkästään yleisen normin soveltamista yksityiseen tapaukseen.⁸ Meierin arvion mukaan (1904) hallintotoiminta oli arvioitua huomattavasti laajemmin objektiivisten oikeusnormien säätelmää, jopa yhdeksäsäkykymmenessä tapauksessa sadasta.⁹

Vallanjako-opin käsittäminen etupäässä oikeudellisia toimivaltasuhteita luovaksi järjestelmäksi tuli entistä keskeisemmin esille hallintolainkäytön organisoimien myötä. Oikeustieteessä huomiota kiinnitettiin erityisesti hallinnon ja hallintolainkäytön välisten kompetenssisuhteitten perusteisiin. Esiin tuli välttämättä hallintotoiminnan jakautuminen oikeusnormien säätelmään ja julkisen intressin tai muun vastaavan perusteen mukaan määräytyvään osaan.

3.2.2.5.2. Hallintotoiminnan sopivuudella ja tarkoituksenmukaisuudella oli ymmärretty perinteisesti yhtenevyyttä yhteisen hyvän (yleisen edun, valtion tarkoitusten) kanssa. Hallinto-oikeudessa viimeksi mainitun sisällön tarkastelu jäi sivuun, sillä pääkohteina olivat hallintotoiminnan oikeudelliset sidonnaisuudet. Vapaan harkinnankin osalta huomio kiinnitettiin etenkin harkinnan alan määräytymisperusteisiin.

Vapaasta harkinnasta esitettyjen kannanottojen voidaan katsoa muodostaneen erityisen opin siinä mielessä, että tutkijat suuntasivat tarkastelunsa melko lailla samoihin kysymyksiin. Opin sisältöä selvittellään seuraavassa ainoastaan sen kannalta keskeisten esitysten valossa; ajallisesti myöhemmin näistä on Launin vuonna 1910 ilmestynyt laaja tutkimus.¹⁰

⁶ Mayer I s. 9—13.

⁷ Roesler I s. 35—36; Fleiner s. 6—7. »Oikeudellisesta vapaudesta» hallintotoiminnan tunnusmerkkinä Stier-Somlo s. 453—54.

⁸ Stahl II, 2 s. 51.

⁹ Meier, Verwaltungsrecht s. 729—30. Perinteisestä julkisen intressin merkityksen korostuksesta ks. esimerkiksi Stengel, VerwArch 1895 s. 212—13.

¹⁰ Näin ollen erityisesti Walter Jellinekin laaja ja huomattavan oikeusteo-

Laband esitti jo vuonna 1878 selvät perusteet oikeudellisen sidonnaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden välisen eron tekemisen välttämättömyydelle etenkin muutoksenhakumenettelyn kannalta.¹¹ Hallinnolliset määräykset (*Verfügungen*) olivat luonteeltaan yksipuolisia hallinnollisia oikeustoimia, käskyjä (*Befehle*), jotka eivät sisältäneet — toisin kuin ai-neelliset lait — oikeussääntöjä. Määräykset olivat silti eräiltä osiltaan sisällöllisesti ja muodollisesti oikeudellisesti rajattuja. Erityisen merkityksellisiä olivat kansalaisten oikeuksien ja toimintavapauksien juridiset takeet. Oikeuden sitovuuden rajoista päättäminen oli aina puhdas oikeuskysymys. Asia oli ratkaistava pelkästään oikeusharkinnalla riippumatta siitä, oliko päättävä elin muodollisesti tuomioistuin vai hallintoviranomainen. »Henkinen toiminta» oli tältä osin aina samanlaista (*eine richterliche Urtheilsfindung*).

Oikeudellisen puolen lisäksi hallintotoiminnassa oli aina kysymys valtion tarkoitusten mukaisten tehtävien suorittamisesta. Määräyksen oli oltava myös tältä osin asianmukainen: välttämätön tai tarpeellinen eli lyhyemmin ilmaistuna tarkoituksenmukainen (*zweckmässig*). Tarkoituksenmukaisuuden kriteerit eivät olleet juridisia, ne eivät tulleet esiin oikeussäännöistä. Arvioinnin oli perustuttava teknisiin, poliittisiin tai finanssietiellisiin seikkoihin.

Puutteellinen tarkoituksenmukaisuuden arviointi ei vaikuttanut määräyksen juridiseen pätevyYTEEN, sillä ei ollut oikeudellista merkitystä. Ylempi valvova viranomainen saattoi silti tarkastellessaan asiaa yleisen edun kannalta kumota toimen tai muuttaa sitä. Jos sen sijaan määräykseen tyytymätön viittasi perustellusti oikeudelliseen puutteeseen, muutoksenhakuviranomainen oli velvollinen kumoamaan määräyksen tai muuttamaan sitä lainvastaisuuden eliminoimiseksi.

Itävaltalainen *Bernatzik* asetti *Labandin* tavoin tarkastelunsa perustaksi hallintotoiminnan suhteen lainsäädäntöön.¹² Hallinto jakautui pää-täntää (*urteilende*) ja toimintaa (*handelnde*) sisältäneisiin osiin.¹³ Kon-

reettinen teos *Gesetz, Gesetzanwendung und Zweckmässigkeitserwägung. Zugleich ein System der Ungültigkeitsgründe von Polizeiverordnungen und -verfügungen. Eine staats- und verwaltungsrechtliche Untersuchungen*. Tübingen 1913, on jätetty kokonaan ottamatta huomioon, samoin *Kelsenin* tutkimuksessa *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre*, Tübingen 1911, esitetyt kannanotot.

¹¹ *Laband II* s. 198—212.

¹² *Bernatzik* s. 7—13.

¹³ Jaottelulla oli ilmeinen yhteys Rousseau'n käsitykseen toisaalta lainsä-

kreettiset toimet olivat sisällöllisesti joko päätöksiä (Urteile) tai määräyksiä (Verfügungen). Ensiksi mainitut jakautuivat edelleen vahvistuksiin (Beurkundungen) ja päätöksiin (Entscheidungen). Määräyksiä olivat käskyt (Befehle) ja konstitutiiviset toimet (Constitutive Akte). Päättämisen ja toimimisen vastakohtaisuus tuli jaottelussa esiin siten, että päätöksellä vahvistettiin tietyn tosiseikaston kuuluminen yleisen oikeusnormin sovel-lutusalaan, kun taas määräys oli luonteeltaan tuolla tavoin sitomatonta toimintaa. Vastakkaisuus rajasi samalla osan hallinnosta lainkäytön (Rechtssprechung) piiriin.

Bernatzikin mukaan päätöksiinkin saattoi liittyä vapaata harkintaa.¹⁴ Viimeksi mainituksa ei ollut nimittäin kysymys oikeudellisesti rajoitta-mattomasta tahdosta vaan oikeudellisesta sidonnaisuudesta, velvollisuu-den mukaisesta harkinnasta (pflichtmässiges Ermessen). Vapaa harkinta ja oikeudellisesti sidottu päättäminen eivät olleet »henkisen toiminnan eri lajeja», sillä niissä molemmissa oli kysymys samanlaisesta loogisesta päättelystä. Bernatzik esittikin luovuttavaksi käsitteen »vapaa harkinta» käytöstä teknisen tai harkinnanvaraisen (diskretionär) harkinnan eduksi.¹⁵ Viimeksi mainittu käsite liittyi lainsäädännössä esiintyvien joustavien oikeusnormien aiheuttamaan ongelmaan. Nämä »heikot kategoriat» saat-toivat edellyttää soveltajaltaan tosiasiapremissien ollessa monimutkaisia yleisen edun tunnistamista sidotusta päättelystä poiketen oman näkemyk-sensä perusteella. Kuitenkaan tällaisten teknisuonteistenkaan seikkojen arviointi ei ollut oikeudellisesti sitomatonta, sillä sovellettavaksi tuli joka tapauksessa yleinen hallintotoimintaa säätelevä normi: »Tee, mitä katsot julkisen edun vaativan».¹⁶ Tämän säännöksen noudattamatta jättämi-sestä eli velvollisuuden loukkauksesta (Pflichtverletzung) aiheutunut ri-kosoikeudellinen tai kurinpidollinen vastuu oli samalla teknisen harkin-nan raja.

Vapaan harkinnan ongelma tuli selvänä esiin hallinto-oikeuden yleis-ten oppien kehittyessä. Mayerin mukaan hallintotoimi (Verwaltungsakt) oli esivallan hallinnollinen päätös, jolla määrättiin alamaisten osalta yksit-

täjän ja tahdon ja toisaalta toimeenpanon ja voiman samaistamisesta. Jaon suo-ranainen perusta oli kuitenkin Labandin esittämä, ks. Rousseau s. 98—99; Laband I s. 200, ks. myös Mayer I s. 71.

¹⁴ Bernatzik s. 42.

¹⁵ Bernatzik s. 41.

¹⁶ Bernatzik s. 45—46; käsityksen kritiikkiä Tezner s. 58—60; Laun s. 176—86.

täistapauksessa, mikä hänen kohdaltaan oli oikein.¹⁷ Toimi muistutti juridiselta muodoltaan siviilituomiota mutta oli kuitenkin sisällöltään monimuotoisempi.¹⁸ Hallintotoimista päätökset (Entscheidungen) olivat rakenteellisesti tuomioitten kaltaisia, oikeudellisesti sitovia. Niillä ei määrätty itsenäisesti tietyn asian oikeudellisesta ratkaisusta, vaan ne ilmaisivat ainoastaan, mitä tapauksessa oli pidettävä oikeana. Kaikki muut hallintotoimet olivat yksittäisiä määräyksiä siten, että viranomaisella oli täysi tai rajoitettu vapaus päättää toimintansa sisällöstä ja menettelyta-voista »Vorbehalt des Gesetzes»-säännön puitteissa.

Jako päätöksiin ja määräyksiin vastasi Mayerin mukaan samalla sidot- tujen toimien (lainkäyttötoimien) ja vapaaharkintaisten toimien välistä eroa.¹⁹ Vapaasti harkitessaan viranomainen ei ilmaissut (lainsäätäjän) tahtoa vaan toimi uutta luovasti mutta kuitenkin julkisen edun mukai- sesti.²⁰

Laband, Bernatzik ja Mayer olivat pyrkineet luokittelemaan hallinto- toimintaa tiukan käsitteellisesti. Tezner tarkasteli vapaan harkinnan on- gelmaa käytännöllisemmästä näkökulmasta, Itävallan hallintotuomiois- tuimen toimivallan kannalta nimenomaisena pyrkimyksenään murtaa jyrkkä jako oikeudellisen sidonnaisuuden ja harkintavallan väliltä. Ar- vostelun kärki suuntautui erityisesti Bernatzikin teknisestä harkinnasta esittämää käsitystä vastaan.²¹ Teznerin mukaan joustavan oikeusnormin soveltaminen edellytti aina soveltajan henkistä suoritusta, jossa ei ollut kysymys vapaasta tai teknisestä harkinnasta, vaan ainoastaan kielen si- sällön yleisestä epätarkkuudesta.²² Ratkaisu oli oikeudellisesti sidottu myös silloin, kun lainkäyttäjän päättelyyn liittyi tulkintaa tietyn normin mukaisen tosiseikaston olemassaolosta. Lainsäätäjän auktoritatiivinen tahto oli mahdollista löytää joustavista oikeusnormeista, esimerkiksi pak- kolunastuslainsäädäntöön sisältyneestä »julkisesta edusta».

¹⁷ Mayer I s. 95.

¹⁸ Mayer I s. 100—01; samansuuntaisesti Meyer s. 35; Fleiner s. 157—58.

¹⁹ Mayer I s. 164—65.

²⁰ Mayer I s. 165—66.

²¹ Tezner liitti Bernatzikin käsitykset »vanhaan autotääriseen järjestelmään», Tezner, VerwArch 1901 s. 532—40, 554—60. Hallinto-oikeudessa tunnetuksi tul- leesta oppiriidasta ks. esimerkiksi Stier-Somlo s. 463—64.

²² »Definiren, interpretieren, feststellen, ob der Thatbestand einer Norm ge- geben sei odern nicht, subsumiren, ferner aber auch prüfen, ob der subsumirende Thatbestand durch die Ergebnisse des Streitverfahrens bewiesen sei, ist nun das nobile officium des Richters», Tezner s. 39.

Tezner myönsi viranomaisen vapaan harkinnan mahdolliseksi siinä tapauksessa, että toiminta ei loukannut alamaisten subjektiiivista julkista oikeutta. Näissäkin tilanteissa vapaa harkinta sulkeutui pois, mikäli toimintaa oli rajoitettu hallinnonsisäisillä säännöksillä.²³ Tämän monimielisyyden vuoksi vapaan harkinnan käsitteen käyttäminen tieteellisessä keskustelussa oli kyseenalaista.²⁴ Joka tapauksessa tuolla käsitteellä oli ymmärrettävä ainoastaan laissa viranomaiselle annettua valinnanvapautta erilaisten, oikeudellisesti kuitenkin samanarvoisten täytäntöönpanovaihtoehtojen välillä lainsäätäjä oli määrännyt yksioikoisesti toimen tarkoituksen, joten se oli koskematon.

Näkemyks viranomaisen harkinnan rajoittumisesta pelkästään keinojen valintaan ei saanut oikeustieteessä suuntaa kannatusta. Vapaata harkintaa kokonaisvaltaisesti ja oikeusvertailevasti käsitelty *Laun* asettui hyvinkin perinteiselle kannalle. Hallintotoiminnan sisältöä eivät määränneet pelkästään lainsäätäjän antamat oikeusnormit, vaan hallintoviranomaiset toimivat lakien säätämien rajojen sisällä yhteishyvään ja julkiseen etuun nojautuvan harkinnan perusteella.²⁵ Valtion toiminta seurasi tiettyjä tarkoituksia, joita lainsäätäjä määritteli kahdella tavalla: joko nimenomaisesti oikeusnormeilla tai jättämällä toimeenpanovallan itsenäisesti päättäväksi yksittäistapauksessa, mitä tarkoitusta oli seurattava. Jaottelu lisäsi julkisen vallan mahdollisuuksia sopeutua nopeasti vaihteleviin olosuhteisiin jäykkien oikeusnormien olematta tähän esteenä.²⁶

Lainsäädännön velvoittaessa sidottuun harkintaan (*gebundenes Ermessen*) viranomaiset olivat velvollisia seuraamaan ainoastaan lainsäätäjän tarkoitusta. Tällöin ne eivät saaneet käyttää apuna omia arvostuksiaan ja arviointiperusteitaan.²⁷ Sidottuun harkintaan perustunut päätös oli aina teoreettisesti yksiselitteisesti laissa määritelty: vain yksi ratkaisu saattoi olla oikea. Tältä osin hallintopäätökset olivat tuomioihin verrattavia siitakin huolimatta, että kokemuslauseitten monimutkaisuus, tosi-

²³ Tezner ei kiinnittänyt huomiota hallinnonsisäisen säädösten mahdolliseen ei-oikeudelliseen luonteeseen, *Tezner* s. 30—32.

²⁴ *Tezner* s. 29—30, *VerwArch* 1901 s. 527—40, 554—60; samoin *Zorn*, *VerwArch* 1894 s. 140.

²⁵ *Laun* s. 21.

²⁶ *Laun* s. 62.

²⁷ *Laun* s. 56—61.

asiakysymysten epäselvyys ja oikeusnormeihin sisältyneitten käsitteitten »heikkous» aiheuttivatkin sidonnaisuudessa lieviä aste-eroja.²⁸ Viimeksi mainitut liittyivät nimenomaan joustavien oikeusnormien soveltamiseen, mutta laadullinen ero vapaaharkintaiseen toimintaan nähden säilyi silti. Kuitenkin lainsäädännössä asetettu velvollisuus yleisen edun toteuttamiseen valtuutti vapaan harkinnan käyttämiseen. »Yleinen etu» oli periaatteessa vastakohtainen kaikkiin muihin laeissa käytettyihin käsitteisiin nähden, koska siihen liittyi aina toimeenpanovallan vapaus lainsäädäntöön nähden.²⁹

Launin mukaan viranomainen oli oikeutettu ja velvollinen harkintavallan nojalla ryhtymään kokonaisuuden kannalta hyödyllisimpiin ja julkisen edun toteuttamiseksi tarkoituksenmukaisimpiin toimenpiteisiin.³⁰ Tässä ratkaisuvallasta oli verrattavissa itsenäisyydessään lainsäätäjän kompetenssiin. Harkinta ei ollut kuitenkaan rajoittamatonta, mielivaltaa, sillä viranomainen oli lainsäätäjää laajemmin sidottu oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen asettamiin yleisiin rajoituksiin. Viimeksi mainituista tärkein oli jo Bernatzikin esiintuoma velvollisuus toimia säädännäisen normin puuttuessa julkista etua parhaiten edistävällä tavalla (Pflichtmässigkeit).³¹

Viranomaisen harkintavalta perustui yleensä lainsäätäjän antamaan nimenomaiseen valtuutukseen. Laun viittasi esimerkkinä mm. suomalaisen lakiin työstä leipomoissa (4. 6. 1908/33), 2 §:³²

»Kun erityiset asianhaarat tekevät sen tarpeelliseksi, olkoon maistraatilla tai kunnallislautakunnalla oikeus hakemuksesta sallia työtä enintään kymmenenä arkipäivän edellisenä yönä vuodessa, ja on siitä joka kerta annettava lupatodistus, jossa mainitaan, minä yönä sellaista työtä saa tehdä.»

²⁸ Sidotusta harkinnasta loogisena päättelynä *Laun* s. 48, 50.

²⁹ *Laun* s. 69—79.

³⁰ »Erst dann liegt freies Ermessen vor, wenn die Behörde ermächtigt ist, bei der Wahl zwischen zwei oder mehreren Arten des Verhaltens den Zweck, zu welchem sie diese Wahl ausübt, selbst, unbeeinflusst von Gesetzgeber zu bestimmen. Sie wählt hier nicht nur zwischen verschiedenen äusseren Vorgängen, sondern überdies zwischen verschiedenen Zwecken», *Laun* s. 62—63.

³¹ *Laun* s. 76—86.

³² *Laun* s. 84.

Lainsäätäjän vaietessa viranomaisella oli »asian luonnon» mukaisesti harkintavaltaa edellyttäen, että oikeusvaltioissa tunnustettuun yksilön oikeus- ja vapauspiiriin ei puututtu.³³

Vapaaharkintainen ratkaisu oli aina viranomaisen subjektiivinen kannanotto julkisen edun mukaisesta tarkoituksenmukaisuudesta. Viranomaiselle ylemmän viranomaisen taholta ohjesäännöllä tai vastaavalla tavalla asetettu velvollisuus toimia tietyllä tavalla oli ainoastaan sisäisesti sitova ja palvelusvelvollisuuteen liittyvä. Tältä osin Laun viittasi³⁴ Iheringin tunnettuun jakoon³⁵ sisäisten ja ulkoisten pakkonormien välillä. Mainituissa tilanteissa oli kysymys vapaasta harkinnasta tosin ylemmän viranomaisen tahdon ollessa määräävä.

Launin mukaan oikeudelliselle päättelylle oli ominaista, että ns. ylälause oli peräisin oikeusjärjestyksestä.³⁶ Sen sijaan vapaasti harkittaessa tuo lause muodostui viranomaisen hallinnolliseen tai poliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen perustuneesta kannanotosta. Tukeutuminen oikeustieteeseen tai säädännäiseen oikeuteen ei ollut mahdollista, ja näin ollen toimintamaksimit oli haettava politiikasta ja hallinto-opista.³⁷ Laun ei puuttunut valtion tarkoituksia koskeneisiin oppeihin. Sama linja oli ollut vallalla valtio-oikeudessa jo 1870-luvulta lähtien. Muodollis-juridisen lähestymistavan puitteissa valtion tarkoitukset rajattiin oikeudellisen tutkimuksen ulkopuolelle.³⁸ Meier korostikin, että käytännössä valtion tarkoitusten määrittäminen saattoi perustua vain vähäisessä määrin rationaaliseen päättelyyn.³⁹ Tarkoituksista saattoi olla apua ainoastaan valtion toiminnan rajojen määrittämisessä lainsäädäntötyön yhteydessä.

3.2.2.5.3. Oikeustieteessä vapaasta harkinnasta esitetyt käsitykset liittyivät kiinteästi hallintolainkäytön toimivaltanormien tulkintaan. Laband tarkasteli kuitenkin ongelmaa pelkästään muutoksenhakuviranomaisen (hallintoviranomaisen) harkintavallan kannalta. Bernatzik ja Tezner rajasivat näkökulmansa pääasiassa Itävallan lainsäädäntöön, joka edellytti eron tekemistä laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden välillä. Sen sijaan Laun painotti vapaata harkintaa jokaiseen oikeusjärjestykseen »asian

³³ Laun s. 90.

³⁴ Laun s. 74—75.

³⁵ Ihering I s. 256—64.

³⁶ Laun s. 70.

³⁷ Laun s. 71.

³⁸ Korostetusti näin Anschütz s. 473; Luhmann s. 88—106.

³⁹ Meier, Verwaltungsrecht s. 640.

luonnon» mukaisesti kuuluvana ilmiönä, jonka vaikutukset toimivaltakysymyksissä ilmensivät samalla yleisiä oikeusperiaatteita.⁴⁰

Vapaan harkinnan ja subjektiivisen julkisen oikeuden vastakohtaisuudesta muodostui sääntö:⁴¹ yksityisellä kansalaisella ei voinut olla oikeuksia vapaaharkintaiseen toimintaan nähden. Kenelläkään ei ollut oikeutta vaatia viranomaista ottamaan tietyn kannan julkisen edun sisältöön. Tämän säännön hyväksyminen oli omiaan suuntaamaan tarkastelun subjektiivisen julkisen oikeuden käsitteeseen, erityisesti ns. vapausoikeuksien (perusoikeuksien) ja poliittisten oikeuksien juridiseen luonteeseen.⁴²

Vapaaharkintainen toiminta jäi hallintolainkäyttöelinten toimivallan ulkopuolelle. Kanta oli yleinen hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa 1800-luvun lopulla,⁴³ vaikka vapaan harkinnan sisällöstä esitetyt käsitykset poikkesivatkin huomattavasti toisistaan. Vapaaharkintaisen hallinto-toiminnan jääminen tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle käsitettiin usein oikeusjärjestyksen periaatteellisen johdonmukaisuuden ilmaukseksi. Tuomioistuimen tehtävänä saattoi olla ainoastaan oikeuskysymyksistä päättäminen. Kannasta pidettiin kiinni huolimatta sitä rikkoneista lainsäädännöllisistä järjestelyistä. Esimerkiksi *Sarwey* ei hyväksynyt preussilaista järjestelmää, koska siinä hallintolainkäytön luonnolliset rajat särkyivät hallintotuomioistuimen joutuessa käsittelemään myös vapaaharkintaisia toimia.⁴⁴ Joka tapauksessa mahdollisuutta poiketa mainitusta toimivallanjakoperiaatteesta lailla oli käytettävä varoen.

Mayer ei pitänyt jakoa vapaa harkinta — sidottu harkinta toimivaltakysymyksissä ehdottomana. Hallintolainkäyttö hallinnon osana ei ra-

⁴⁰ Laun ulotti tarkastelunsa Saksan valtioitten, Itävallan, Italian, Espanjan ja osittain myös Englannin oikeusjärjestykseen, ks. *Laun* s. 12—13; taustanäkökohtia *Ihering I* s. 301—05.

⁴¹ *Sarwey* s. 79; *Bernatzik* s. 46—47; *Tezner* s. 30—33; *Laun* s. 94—103.

⁴² Erityisesti *Tezner* painotti huomion kiinnittämistä subjektiivisen (julkisen) oikeuden täsmälliseen määrittelyyn »vapaan harkinnan» sijasta, koska ensiksi mainittu oli ratkaiseva hallintotuomioistuimen kompetenssin kannalta. Siinä tapauksessa, että hallintotoimi koski yksityisen kansalaisen ja esivallan välistä oikeussuhdetta, kansalaisen vaateen mukainen laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kontrolli sulautuivat yhteen siten, että tuomioistuin oli toimivaltainen tutkimaan valituksen kaikilta osiltaan, *Tezner* s. 93—94, 109—10. Ks. myös *Stengel*, *VerwArch* 1895 s. 183—205; *Laun* s. 96—103.

⁴³ *Bernatzik* (tekninen harkinta) s. 46—47; *Tezner* s. 30—33; *Sarwey* s. 71—81; *Loening* s. 800—02; 1900-luvun puolelta *Meyer* s. 48; *Fleiner* s. 119—20; yksityiskohtaisimmin *Laun* s. 103—12; *Bühler* s. 218—22.

⁴⁴ *Sarwey* s. 79, 230.

joittunut pelkästään oikeuskysymyksiin. Preussin lainsäädäntö tarjosi tältä osin hyviä esimerkkejä.⁴⁵ Laeille oli annettava ehdoton etusija siitäkin huolimatta, että oikeustieteen käsiterakennelmat saattoivat menettää vastaavasti merkitystään.⁴⁶

Yleisesti hyväksytyn käsityksen mukaisesti ylin hallintolainkäyttöelin määräsi päättäessään omasta toimivallastaan samalla vapaan harkinnan rajat.⁴⁷ Viimeksi mainittuja oli käsitelty laajasti ranskalaisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa. Suhtautuminen ranskalaisen hallinto-oikeustieteen saavutuksiin oli kiistanalaista. Siitä huolimatta etenkin Mayerin vuonna 1886 ilmestyneellä tutkimuksella ranskalaisesta hallinto-oikeudesta oli tältä osin suuri merkitys. Toimivalta- ja menettelysäännösten sekä aineellisen oikeuden loukkaaminen tunnustettiin yleensä päteviksi kanneperusteiksi. Harkintavallan ylitykseen viitannut peruste (*détournement de pouvoir*, *Ermessensüberschreitung*) esiteltiin saksalaisessa hallinto-oikeudessa Mayerin⁴⁸ ja erityisesti Launin⁴⁹ toimesta. Tosin jo Bernatzik oli puuttunut harkintavallan sisäisiin rajoituksiin »velvollisuudenmukaisen harkinnan» kautta. Viimeksi mainitun tahallinen tai tuottamuksellinen rikkominen oli samalla (teknisen) harkinnan rajojen ylittämistä.⁵⁰

Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa oli alunperinkin pyrkimys määritellä vapaan harkinnan käsite siten, että sen soveltaminen oli omiaan johtamaan hallintoviranomaisten harkintavallan supistumiseen.⁵¹ Harkinnan vapauden ja oikeudellisen sidonnaisuuden välistä laadullista eroa ei asetettu kuitenkaan kyseenalaiseksi hallintolainkäytön alan rajajana, olihan kysymys oikeusjärjestyksen sisäisen johdonmukaisuuden säilymisestä. Lainsäädännön alan laajentumisen katsottiin merkitsevän vapaan harkintavallan vastaavaa supistumista jopa siten, että vapaa har-

⁴⁵ Ks. näistä *Mayer I* s. 168.

⁴⁶ *Mayer I* s. 169—70; samansuuntaisesti *Stier-Somlo* s. 500.

⁴⁷ Esimerkiksi *Tezner* s. 10; *Fleiner* s. 120.

⁴⁸ *Mayer, Theorie* s. 137—47, I s. 191—93. Tältä osin varsin yksityiskohtainen Ranskan oikeusjärjestelmän esittely *Wodtke, Der recours pour excès de pouvoir. Eine Studie aus dem französischen Staats- und Verwaltungsrecht*. Tübingen 1912.

⁴⁹ Launin esityksen oikeusvertailevan luonteen vuoksi sen paikkansapitävyys tuonaikaisen saksalaisen hallinto-oikeuden kannalta asetettiin kuitenkin kyseenalaiseksi, *Bühler* s. 167.

⁵⁰ *Bernatzik* s. 42—45.

⁵¹ Ks. *Stengel, VerwArch* 1895 s. 213; yleisesti *Luhmann* s. 97—101.

kinta saattoi tulla aikaa myöten hallinto-oikeudellisenä käsitteenä tarpeetomaksi.⁵² Yleensä vapaa harkinta liitettiin, ainakin 1900-luvun puolella lainsäätäjän nimenomaiseen valtuutukseen. Viimeksi mainitun sisältäneeltä normilta edellytettiin erityistä selvyttä tulokinnanvaraisuuksien välttämiseksi toimivaltakysymyksissä.⁵³

3.2.3. Yhteenveto

Vuosien 1871—1919 välisenä aikana hallintolainkäyttö organisoitiin useimmissa Saksan valtioissa. Valtiollisena uudistuksena hallintotuomioistuimen perustaminen oli liitettävissä konstitutionalismin tyypilliseen piirteeseen, hallitsijan ja hallituksen vallankäytön alistamiseen lakien puitteisiin. Yleisempänä taustatekijänä olivat julkisen vallan toiminnan laajentumisesta aiheutunut laillisuusvalvonnan tehostamistarve ja oikeus-suojanäkökohtien korostaminen. Valtion tehtävien lisääntyminen liittyi siihen yhteiskunnalliseen murrokseen, jonka myötä useat valtiot, varsinkin Preussi muuttuivat 1860-luvulta alkaen yhä selvemmin teollisuusvaltioiksi.

Hallintolainkäytön ala oli valtioittain sidoksissa aikaisempiin järjestylihin. Lainsäädännön lisäksi historiallinen jatkuvuus tuli esiin oikeustieteessä. Yleisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välistä toimivallanjakoa koskeneet kannanotot olivat vakiintuneet jo 1820—1830-luvuilla huolimatta opillisista kiistoista. Keskeistä oli vastakkainasettelu julkisen edun (tarkoituksenmukaisuuden) ja oikeusasian (-loukkauksen) välillä. Valtio-oikeuden yleisiin periaatteisiin oli kuulunut alamaishierarkian mukaisesti ylemmän organin ratkaistavaksi.

Hallintotoiminnan perustaksi asetetun julkisen edun arviointi oli kiinteästi sidoksissa valtion tarkoituksia koskeneeseen oppiin. Viimeksi mainittu jäi kuitenkin syrjään säädännäisen oikeuden merkityksen kasvaessa nopeasti 1800-luvun jälkipuoliskolla. Julkisen edun arviointi liitettiin pikemminkin hallinto-oppiin ja politiikkaan kuin oikeustieteeseen, jossa keskeistä oli voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen.

Oikeustieteessä kiistanalaiseksi osoittautunut oppi subjektiivisista julkisista oikeuksista liittyi laillisuusperiaatteeseen, jonka keskeinen sisältö

⁵² Näin Zorn, VerwArch 1894 s. 143; viittaus tämänsuuntaiseen kehitykseen myös Laband II s. 208.

⁵³ Laun s. 267—68; Stier-Somlo s. 500.

periytyi 1800-luvun alkupuolella vakiintuneesta käsityksestä alamaisen vapauden ja varallisuuden erityisestä suojasta valtiovallan puuttumista vastaan. Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa »lainalainen hallinto» oli korostetussa asemassa perustuslaillisen valtion selkärankana.

Laillisuus oli omiaan alistamaan aikaisemmin pelkästään yksinvaltaisesta hallitsijasta riippuvaisen virkamiehistön lainsäädännön alaisuuteen. Hallintolainkäytöllä oli mahdollista taata, että hallintotoiminnassa ei vääristely laeista heijastuvaa tahtoa.

Tuomioistuinten riippumattomuus oli rinnastettavissa konstitutionaalismin perusperiaatteena kansan osallistumiseen lainsäädäntöön ja hallinnon lainalaisuuteen. Riippumattomuus ei ollut ristiriidassa sen kanssa, että monarkki oli usein jo valtiosäännön mukaan kaiken tuomiovallan käytön lähde.

Saksalaisille hallintolainkäyttöjärjestelmille oli tyypillistä, että vain ylin elin oli riippumaton tuomioistuin. Toimivallan määräämisessä sovellettiin joko ns. yleisklausuulia tai enumeraatio- eli luettelointiperiaatetta taikka näitä molempia rinnakkain. Yleisklausuulin ja enumeraation vastakohtaisuus oli perustana hallinto-oikeudessa usein pohditulle kysymykselle: oliko hallintolainkäytöllä suojattava ainoastaan yksilön oikeuksia, vai oliko samalla otettava huomioon ensisijaisina kokonaisuu- den edut? Ehdoton ensimmäisen vaihtoehdon mukainen vastaus heijasteli vielä 1870-luvullakin niitä näkemyksiä yhteiskunnan ja valtion jyrkästä vastakohtaisuudesta, jotka olivat johtaneet vuoden 1849 valtiosään- nössä hallintolainkäytön periaatteelliseen lakkauttamiseen.

Hallintotuomioistuimen toimivallan määräytyessä yleisklausuulin perusteella lainsäädäntöön oli sisällytetty tavallisesti nimenomainen säännös vapaaharkintaisten toimien jäämisestä kompetenssin ulkopuolelle. »Vapaa harkinta» liittyi kiinteästi aikaisempaan yleisen edun arviointiin, toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden punnintaan oikeudellisen sidonnaisuuden ulkopuolella. Eriytyneen hallinto-oikeudellisen tarkastelun kohteena vapaa harkinta oli 1880-luvulta alkaen. Hallintolainkäyttöä järjestänyt lainsäädäntö oli sen sijaan annettu pääosin jo vuosien 1875—84 välisenä aikana, joten hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa saatettiin keskittyä voimassa olevan oikeuden tarkasteluun: sen systemointiin ja tulkintaan. Vapaata harkintaa ja sen rajoja koskenut oppi kiinteentyikin nopeasti vielä hajanaisten hallinto-oikeuden yleisten oppien osaksi.

Tasavaltaisen ja ministerivaltaisen Ranskan hallinto-oikeudessa kiistanalaiseksi osoittautunut oppi hallitustoimista ei saanut osakseen sanot-

tavaa huomiota. Hallitsijan (monarkin) päätökset jäivät ehdottomasti hallintolainkäytön ulkopuolelle. Ylimmän hallintoviranomaisen (ministeriön) päätöksestä saattoi olla muutoksenhakumahdollisuus hallintotuomioistuimeen. Esimerkiksi Itävallassa hallintotuomioistuin käsitteli ainoastaan sellaisia kanteita, jotka oli nostettu ylimmän hallinnollisen muutoksenhakuasteen päätöksiä vastaan.

Hallintolainkäyttöelinten ja hallintoviranomaisten välisten toimivaltariitojen ratkaiseminen kuului pääsääntöisesti tuomioistuimelle, pätevyysriitoja käsittelemälle erikoistuomioistuimelle tai useimmissa tapauksissa ylimmälle hallintolainkäyttöelimelle. Sitä paitsi nämä kompetenssiriidat kuuluivat jo hallintolainkäyttöjärjestelmän yleisen rakenteen mukaan hallintolainkäytön alaan. Hallintotuomioistuimen tehtäväksi oli saatettu määrätä nimenomaisesti toimivaltariitojen ratkaiseminen siinä tapauksessa, että tuomioistuimen kompetenssi perustui enumeraatioon (Preussi).

3.3. RUOTSIN HALLINTOLAINKÄYTTÖJÄRJESTELMÄ

3.3.1. Keskushallinnon rakenteesta vuoden 1809 jälkeen

Vuoden 1809 vallankumouksen jälkeisen HM:n avulla pyrittiin palauttamaan todellinen tasapaino kuninkaan ja säätyjen valtaoikeuksien välille klassiseen vallanjako-oppiin vivahtaneen valtiosääntömallin putteissa.¹ Yhteiskuntarakenteen perustana olleeseen säätyjakkoon ei kuitenkaan puututtu sanottavasti; privilegioita lievennettiin rälssimaan omistamisen ja porvariston eräitten etuoikeuksien osalta. Valtiovallankin toimintaa sivunneena uudistusvaatimusten kohteena oli merkantilistinen elinkeinolainsäädäntö, joka rakentui edelleen elinkeinopakon varaan. Taloudelliseen liberalismiin viitanneet käsitykset julkisen vallan ja yksityisen kansalaisen välisen suhteen atomistisesta luonteesta yleistyivät. Kansalaisten toimintavapautta karkeimmin rajoittaneita toimintamuotoja alettiin arvostella. Hallinto-organisaation supistamista vaadittiin jo

¹ HM:n vallanjakoa koskeneitten periaatteitten suhteesta toisaalta kotimaiseen oikeuskehitykseen, toisaalta ranskalaiseen vallanjako-oppiin ks. *Forssell* s. 181–82; *Karlsson* s. 25–57.

valtiontaloudellisista syistä.² Kritiikkiin liittyi myös riippumattomien tuomioistuimien merkityksen korostaminen yhteiskunnallisten toimintojen kannalta.

Vuoden 1822 hallintolaitoskomitea esitti sattuvasti hallituksen reformin riippuvuuden taloudellisten olojen muuttumisesta:³ »Om således man kunde förutsätta, att all jord i Riket vore under enskild ägande rätt och underkastad lika skyldigheter till Staten; om all olikhet uti de vid Stånd, Corporationer, Personer och Näringar fästade rättigheter och skyldigheter vore upphäfvnen; ... då, men också endast med dessa vilkor, vore det möjligt att föreslå en fullkomlig enkel och ändamålsenlig plan för Riksstyrelsen.»

Reformeja toteutettiin laajemmin kuitenkin vasta 1840-luvulta alkaen. Elinkeinovapaus varmistettiin vuosina 1846 ja 1864 annetuilla säädöksillä.⁴ Yleinen kouluopetus aloitettiin ja uskonnonvapauslaki vahvistettiin vuonna 1860. Köyhäinhoitolaitosta uudistettiin vuonna 1847 annetulla asetuksella ja rikosoikeutta modernisoitiin vuoden 1864 rikoslailta. Kunnallishallinnon perusteita uudistettiin vuoden 1862 kunnallisasetuksilla.⁵

Vuoden 1809 HM jätti aikaisemmin voimassa olleen oikeuden mukaisesti kuninkaalle muodollisesti rajoittamattoman vallan valtakunnan hallinnon järjestämiseen. Päätöksentekomenettelyn osalta kuningas oli kuitenkin sidottu tältäkin osin valtioneuvoston (statsråd) myötävaikutukseen.⁶ Valtioneuvoston oli annettava kuninkaalle neuvoja, mutta yksin kuninkaan tehtävänä oli päättää, joten yhdenmukaisuus vuoden 1772 HM:oon nähden oli ilmeinen. Uuden hallitusmuodon leimaa-antavin piirre oli pyrkimys säännönmukaistaa hallitusvallan käyttöä eurooppalaisittain tarkasteltuna modernin konstitutionalismin keinoin. Kuninkaan luottamusta nauttineet valtioneuvokset olivat vastuullisia toimistaan kansanedustuslaitokselle sekä oikeudellisesti että käytännössä toisinaan po-

² Vaatimukset johtivat keskushallintoon kuuluneitten virkojen lakkauttamiseen, sillä vuonna 1823 noita virkoja oli vielä 762, kun taas vuonna 1859 enää vain 446, ks. *Kommitté 1859* s. 34—37; *Kommitté 1822* s. 2—6; *Hartmansdorff I* s. 11, 74—77, 154.

³ *Kommitté 1822* s. 36. Ks. myös *Kommitté 1859* s. 38—42, *Heckscher* s. 325—88; *Olsson* s. 145—79.

⁴ Ks. *Linde* s. 419—23.

⁵ Ks. s. 159—60.

⁶ HM 4 §, 7 §; *Hildebrand* s. 599—600.

liittisesti.⁷ Valtioneuvoston toimintaa ei organisoitu silti ministerihallintoon perustuvaksi lukuunottamatta oikeus- ja ulkoasiainhallintoa, vaikka jo 1700-luvulla oli vaadittu kollegiahallinnon korvaamista ministerihallintojärjestelmällä. Reformi toteutettiin vuonna 1840 toimeenpannulla ns. departementtiuudistuksella, jonka kautta kanslian toimistojen päällikköinä toimineet valtiosihteerit kohosivat kukin oman hallinnon alansa korkeimpana organaana toimineen ministeriön (departement) johtoon.⁸ Samalla vuonna 1789 perustettu yleisten asiain valmistelukunta lakkautettiin tarpeettomana.

Vallanjakoperiaatteen ja YVK:n antaman mallin mukaisesti ylin ratkaisuvallta oikeusasioissa jäi korkeimmalle oikeudelle. Sen jäsenet nimettiin kuitenkin nyt elinajaksi. Kansanedustuslaitosta kiellettiin nimenomaisesti sekaantumasta tuomioistuinten toimintaan (HM 90 §). Hallitus- ja lainkäyttötoiminnan välille jäi kuitenkin institutionaalinen yhteys. Kuninkaalla oli edelleen kaksi ääntä korkeimmassa oikeudessa (vuoteen 1909), ja myös oikeusministerin oli toimittava (vuoteen 1840) tuon tuomioistuimen jäsenenä.⁹

Keskushallinnon aseman muotoutuminen liittyi vuonna 1866 toteutettuun kansanedustuslaitoksen ja kansanedustuksen uudistamiseen maltillisen liberalismien hengessä.¹⁰ Valtiopäivillä siirryttiin kaksikamarijärjestelmään. Kansanedustuksen järjestämisperusteena oli ainoastaan tietty taloudellinen asema entisen säätyjaon sijasta. Valtiopäivien toiminnan kiinteytyminen oli omiaan siirtämään ministerivastuun painopisteen oikeudellisesta poliittiseen. Parlamentaarinen käytäntö vakiintui erilaisen välivaiheitten jälkeen vuosien 1905–17 välisenä ajanjaksona.

⁷ Poliittisen vastuun toteuttamisesta muodollisesti HM 107 §:n puitteissa ks. *Hildebrand* s. 648–49.

⁸ Ministeriöjako oli hallinnon päähaarojen (oikeus-, ulkoasiain-, maanpuolustus-, merenkulku-, sisäasiain-, valtiovarain- ja kirkollishallinto) mukainen, siis peittävä. Ministeriöitten päälliköitten lisäksi valtioneuvostoon kuului vielä kolme ns. neuvoa antavaa valtioneuvosta, ks. *Kommitté 1822* s. 2–7, 31–55; *Blom* s. 73–84; *Olsson* s. 299–372.

⁹ Vanhan perinteen mukaisesti kaksi sotilasjäsentä otti osaa korkeimmassa oikeudessa sotilasrikosasioitten käsittelyyn. Lisäksi kaksi mainitun oikeuden jäsentä osallistui oikeushallintoasioitten käsittelyyn valtioneuvostossa, *Blom* s. 16–19.

Blombergin mukaan järjestelyt eivät samentaneet riippumattomuuden periaatetta, *Blomberg Tfr 1896* s. 72.

¹⁰ Ks. *Heckscher* s. 325–88; *Samuelsson* s. 155–58.

Valtionhallintoon valtiontaloudellisin perustein suunnattu arvostelu heijastui etenkin monijäsenisten kollegioitten asemaan keskushallinnon osana.¹¹ Vuoden 1809 HM:n säännökset olivat niukat verrattuna esimerkiksi vuoden 1772 HM:oon. Vuoden 1840 departementtiuudistuksella pyrittiin lakkauttamaan keskushallinnossa perinteisesti vallinnut kaksijakoisuus hallitsijan ratkaisemien asioiden valmistelusta huolehtineitten elinten ja keskusvirastojen välillä siirtämällä ylin päättävältä kullakin hallinnonhaaralla ministeriöön. Käytännössä kollegioitten asema heikentyi. Niitten ratkaisuvaltaan vielä kuuluneita oikeusasioita siirrettiin yleisiin tuomioistuimiin.¹² Lakkautettujen kollegioitten käsittelemiä asiarhyimiä ei kuitenkaan keskitetty merkittävästi ministeriöihin, vaan kollegioitten tilalle perustettiin uusia »hallituksia», joten tavoitteena ollut keskushallinnon dualismin eliminointi ei toteutunut.¹³

Vuoden 1809 HM ei sisältänyt määräyksiä hallintovalitusten käsittelystä ylimmässä asteessa. Oikeusasiat oli ratkaistava korkeimmassa oikeudessa, mutta niitten ja muitten valitusasioiden väliseen rajanvetoon ei kiinnitetty enää erityistä huomiota.¹⁴ Erotteluperusteet olivat vakiintuneet jo ennen vuotta 1809.

Hallintovalitusten ratkaiseminen rinnastettiin muodollisesti hallitusasioiden käsittelyyn yleensä. Koko valtioneuvoston läsnäoloa edellytettiin vain tärkeimpien asioiden osalta, joten valitusten käsittely ei kuulunut tämän päätöksentekotavan piiriin.¹⁵ Näin ollen valitukset oli esiteltävä hallitsijan ratkaistavaksi valtioneuvoston istunnossa vähintään kolmen valtioneuvoksen ja esittelevän valtiosihteerin läsnäollessa. Asioiden valmistelusta huolehtinut yleisten asiain valmistelukunta oli päätösten

¹¹ Ks. *Hechscher* s. 325—88.

¹² Keskusvirastojen, erityisesti kauppa- ja kamarikollegion asemasta ks. *Linde* s. 28—59; *Ask* s. 48—135; *Almqvist* s. 28—30.

¹³ Kaksijakoisuuden eduista ks. *Hartmansdorff I* s. 153—56.

¹⁴ Kongl. Maj:ts Kansli-Ordning, 23.10.1809, 13 §:ssä tehtiin kuitenkin ero kamarikollegioista tulleitten valitusten käsittelyn suhteen juuri jaon oikeuskysymykset — tarkoituksenmukaisuuskysymykset puitteissa, ks. *Forssell* s. 186; *Carlsson* s. 204—05.

¹⁵ HM:n mukaan valtioneuvoston päätöksentekotavat olivat pääsääntöisesti seuraavat: 1) istunto vähintään kolmen valtioneuvoksen ja esittelevän valtiosihteerin läsnäollessa, 2) istunto kaikkien valtioneuvosten ja valtiosihteerien läsnäollessa, 3) istunto käsiteltäessä oikeus(hallinto)asioita oikeusministerin, kahden muun valtioneuvoksen ja kahden korkeimman oikeuden jäsenen sekä oikeuskanslerin läsnäollessa, ks. *Blom* s. 14—17; *Herlitz*, *Grunddragen* s. 208—09.

sisällön kannalta keskeinen elin lakkauttamiseensa saakka. Sen kannanotot eivät sitoneet kuningasta muodollisesti, mutta käytännössä niistä poikettiin hyvin harvoin. *Hammar skjöld* rinnastikin tuon elimen yleiseen hallintotuomioistuimeen.¹⁶

Vuoden 1840 departementtiuudistuksen jälkeen valitusten valmistelu ja esittely kuului kunkin ministeriön päällikölle, mistä aiheutunut suuri työmäärä oli omiaan jouduttamaan valitusten käsittelyn uudelleenjärjestelyjä. Käytännössä valitusasioittenkin valmistelusta — ja tosiasiallisesta ratkaisemisesta — huolehti ns. statsrådsberedning, jonka asema vakiintui hallintokäytännön myötä.¹⁷

Korkeimman oikeuden asema hallintoviranomaisten lainkäyttöpäätöksistä tehtyjen muutoksenhakujen käsittelijänä säilyi ennallaan vuoden 1809 perustuslakiuudistuksista huolimatta. Kuitenkin kollegioitten ja niitten alaisten hallintoviranomaisten toimivallan supistaminen yleisten tuomioistuinten eduksi vuodesta 1828 alkaen aiheutti vastaavan muutoksen korkeimman oikeuden toimivallassa. Eräitten hallintoviranomaisten, erityisesti kamarioikeuden päätösten osalta korkein oikeus säilytti asemansa ylimpänä muutoksenhakuasteena aina ylimmän hallintotuomioistuimen (regeringsrätt) perustamiseen saakka.¹⁸

3.3.2. Hallintoviranomaisten lainkäyttövallan supistuminen

Vuosien 1809—10 perustuslakiuudistuksen yhteydessä ja sen jälkeen keskushallinnon organisaatiouudistusta valmisteltaessa kävi selväksi, että muutosten yleisenä edellytyksenä oli hallintoelimille, erityisesti kollegioille kuuluneitten lainkäyttötehtävien siirtäminen yleisiin tuomioistuihin.¹⁹ Mitä sitten oli luettava tuollaisiin lainkäyttöasioihin? Oikeus-

¹⁶ *Hammar skjöld* s. 33. Willgrenin kannanotto valmistelukunnan muodollisesti lopullisesta päättäntävallasta ei pidä paikkaansa, *Willgren* s. 393.

¹⁷ *Heckscher* s. 70—78. Käytännössä kaikkien valtioneuvoston jäsenten muodostama ns. »allmänna beredningen» ei käsitellyt hallintovalituksia, vaan niitten valmistelusta huolehti suppeampi elin, johon kuuluivat pääministeri, asianomaisen ministeriön päällikkö ja kaksi ns. neuvoa-antavaa jäsentä, *Herlitz*, FT 1959 s. 85—86.

¹⁸ Kamarioikeus katsottiin tosin yleisesti hovioikeuteen verrattavaksi tuomioistuimeksi, ks. *Kommitté 1820* s. 34—35.

¹⁹ Ks. *Hartmansdorff I* s. 2—9; *Olsson* s. 403—15.

kysymysten erottamista hallintoviranomaisten toimivallasta valmistelleen komitean kannanotot vuodelta 1820 olivat tässä suhteessa erityisen merkittäviä.²⁰ Niitten mukaan Ruotsissa oli itse asiassa jo kauan edellytetty tältä osin yleistä kompetenssijakoa, joka oli kuitenkin päässyt hämärtymään. Tämä seikka oli johtunut suureksi osaksi siitä, että toisaalta hallintotoiminnan, kuten sopimusten tekemisen kruunun nimissä, kruunun etujen valvomisen ja kruunun omaisuudenhoidon ja toisaalta tuomitsemistoiminnan, esimerkiksi sopimusten sitovuudesta päättämisen välistä periaate-eroa ei ollut noudatettu systemaattisesti.²¹

Komitea ei esittänyt »oikeusasian» määritelmää eikä muuta perustetta, jonka nojalla oikeuskysymykset olisi ollut mahdollista erottaa systemaattisesti hallintoasioista, vaan päätyi luettelemaan oikeudellisiksi katsomansa ja siis yleisiin tuomioistuimiin siirrettäviksi ehdottamansa asia-ryhmät. Tässä komitea omaksui tiukan linjan, sillä tuomioistuimiin, jollaiseksi myös kamarioikeus oli laskettava, oli siirrettävä erityisesti 1) riidat, joissa kruunu oli katsottava yksinomaan riidan osapuoleksi,²² 2) yksityisten väliset, parempaa oikeutta yleiseen omaisuuteen koskeneet riidat,²³ 3) yksityisten väliset riidat yleisten rasitteitten jakamisesta tai täyttämisestä,²⁴ 4) yksityisten väliset tiettyjä elinkeinoja koskeneet riidat,²⁵ 5) ri-

²⁰ Komiteasta yleisesti *Hartmansdorff I* s. 160—70.

²¹ *Kommitté 1820* s. 3—4.

²² Näitä olivat erityisesti kruununtilojen väliset maariidat, *Kommitté 1820* s. 4—8.

²³ *Kommitté 1820* s. 8—12.

²⁴ *Kommitté 1820* s. 12—15.

²⁵ Näihin kuuluivat lähinnä vuori- ja kauppakollegion käsittelemiä juttuja, mm. teollisuuden- ja käsityöharjoittajien ja heidän palveluksessaan olleitten työntekijöitten väliset velkomusjutut ja muut riidat, samoin ammattikuntajärjestyksien tai kauppasääntöjen tulkinnasta kauppiaitten ja heidän palvelusväkensä välille syntyneet riidat palvelusajasta, palkasta tai muista sopimusehdoista. Komitean ehdotus koski ainoastaan yksityisten kansalaisten välisiä riitoja. Esimerkiksi hakemukset porvarioikeuksien saamiseen elinkeinon harjoittamista varten kaupungeissa ehdotettiin jätettäväksi edelleen hallintoviranomaisille seuraavalla perusteella: »... men betänker man det stora syftemålet af näringarnes fria utveckling till det allmännas trefnad och wälstånd, så skall man finna, att pröfningen af desse frågor, jemwäl efter nu gällande Författningar, icke bör wara någonting annat, än att medla emellan det allmännas fordringar och den enskilde näringsidkarens skäligen fördel, och att följaktligen denna bemedling rätteligen må tillkomma de administrerande myndigheterna, såsom wårdare af statens ekonomiska förhållanden, *Kommitté 1820* s. 15—20, 19—20.

koksia ja järjestyksenpitoa maalla ja kaupungissa koskeneet asiat²⁶ ja 6) valtion virka- ja palvelusmiehiin kohdistuneet virkakasyyte- ja kurinpitoasiat.²⁷

Komiteassa vähimmistöön jääneet asettivat kyseenalaiseksi komitean saaman toimeksiannon. *Löfwenskjöld* lausui:²⁸

»En mängd andre skulle ännu kunna uppställas, som efter styrelseformens natur, ej mindre i detta Land, än uti alla andra civiliserade Länder, omöjligen kunna föras under domare-maktens område, oaktadt deras egenskap af rättsfrågor.

De administrerande Myndigheterna och domaremakten äro bägge Rättskipande, bägge Domare.

Hof-Rätts-Rådets votum uti en juridisk rättsfråga och Kammar-Rådets uti en cameral, äro ej mindre moralitet, än constitutionelt, bägge alldeles lika, af oberoende Domare gifne, och det är hwarken formen eller lokalen, som bestämmer någon skillnad dem emellan. Bäge måste följa skrifwen Lag och laga Stadgar, under enahanda Embetsmanna-ansvarighet och lika Embetsmannaskydd; ingendera kan utan laga ransakning och dom från Tiensten skiljas.»

Perusteellisin lainkäyttöasioitten hallinnonsisäistä käsittelytapaa puolestallust kannanotto oli kanslianeuvos *Hartmansdorffin* hallintolaitoskomitean jäsenenä jättämä eriyvä mielipide. Komitean asettaminen vuonna 1819 oli liittynyt pyrkimykseen vähentää valtion menoja virkakoneistoa supistamalla. Hallintoasioitten käsittelytapa oli saatava tarkoituksenmukaisemmaksi. Hallintolaitoskomitea asetui (1822) tukemaan kaksi vuotta aikaisemmin esitettyä tiukkaa linjaa oikeuskysymysten eriyttämisessä.²⁹

Hartmansdorffin mukaan keskushallinnon uudistamista silmälläpitäen oli ensin tutkittava yhteiskuntalaitoksen peruseriaatteita.³⁰ Järjen avulla oikea oli erotettava väärästä, ja samalla tavalla oli määrättävä valtion tarkoitus, joka oli yleisesti sama kaikissa valtioissa. Valtion toiminnan oli oltava toisaalta suojaavaa, toisaalta valtion oli edistettävä yhteiskunnallisia toimintoja esimerkiksi sivistystointia ja elinkeinoja koskeneen lainsäädännön puitteissa.³¹ Tarkoituksen ja voimassa olleen hallitusjär-

²⁶ *Kommitté* 1820 s. 21—23.

²⁷ *Kommitté* 1820 s. 23—26. Komitean ehdotusten tarkastelua *Hartmansdorff* I s. 179—96.

²⁸ Ks. *Kommitté* 1820 s. 67—68 (*Löfwenskjöld*), 39—53 (*Branting*).

²⁹ *Kommitté* 1822 s. 40 ss.

³⁰ *Hartmansdorff* I s. 20—26.

³¹ *Hartmansdorff* I s. 30—31.

jestelmän välisen suhteen selvittäminen oli olennaista hallituslaitoksen uudistamisessa.

Tarkastelunsa perusteella Hartmansdorff päätyi siihen, että täytäntöönpanevalla vallalla täytyi olla itsenäisyyttä lainsäädäntövaltaan nähden. Viimeksi mainittu määräsi tosin täytäntöönpanon perusteet ja asioiden käsittelytavan, mutta täytäntöönpanoelimillä oli oltava valtaa olosuhteitten huomioonottamiseen. Valtiovallan käytön peruseriaatteita oli myös riippumattoman ja julkisen lainkäytön erottaminen hallinnosta.³²

Tuomitsemis- ja hallintotoiminnan välisen teoreettisen eron selventämiseksi Hartmansdorff luonnehti ensiksi mainittua toiminnaksi, jossa lainsäädännön määräyksiä sovellettiin aikaisemmin hyvin kehittyneistä ja tunnetuista tapauksista peräisin olleisiin ja siinä määrin yksittäisiin tilanteisiin rajoittuneisiin juttuihin, että määräysten vaikutus niihin oli mahdollista lähimain selvittää.³³ Lain soveltaminen oli voitava etukäteen »melkoisella varmuudella määritellä jatkuvaksi ja kirjaimelliseksi noudattamiseksi» ratkaisutilanteessa. Soveltamisessa pidettiin silmällä enemmän »turvallisuuutta ja suojaa kuin kehitystä», »enemmän oikeudenmukaisuudeksi edellä määriteltäviä asioita kuin tilapäisiä epäilyksiä». Hallintotoiminnasta taas oli kysymys silloin kun lainsäädännön määräysten soveltaminen liittyi pääosin (yhteiskunnan) kehitystä koskeisiin asioihin siinä määrin, että valtion toiminnan peruseriaatteitten soveltamista ei voitu etukäteen määrätä erisuuntaisten tekijöitten suuren lukumäärän ja laskemattomuuden vuoksi.³⁴ Tasapainon säilyttäminen mainittujen tekijöitten välillä edellytti nopeita toimenpiteitä, jotka perustuivat »yhteiskunnan senaikkaiseen parhaaseen suhteessa vieraisiin tekijöihin tai tieteitten ja elinkeinojen odottamattomiin harppauksiin». Tällöin soveltamisessa saatiin pitää silmällä ennen muuta valtion toiminnan laajentumista, ja näin ollen säädösten soveltamisen oli rakennuttava suurimmaksi osaksi ratkaisijan harkinnan varaan. Viisaus toimia tilanteen mukaan oli määräävämpi kuin voimassa oleva lainsäädäntö.

Jaottelunsa perustalta Hartmansdorff tarkasteli tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välistä toimivallanjakoa. Keskeinen ongelma oli: mikä lainkäyttöasioiksi katsottavista jutuista oli käsiteltävä hallintoasioiden yhteydessä asioiden keskinäisen riippuvuuden perusteella.³⁵ Joka ta-

³² Hartmansdorff I s. 66—67, 113—14

³³ Hartmansdorff I s. 64.

³⁴ Hartmansdorff I s. 64—65.

³⁵ Hartmansdorff I s. 163—65.

pauksessa kollegioitten tuomiovalta taloudellisen ja hallinnollisen lain-säädännön soveltamisessa oli edelleen säilytettävä, koska täten oli mahdollista ottaa huomioon myös harkintanäkökohdat toisin kuin yleisissä tuomioistuimissa. Viimeksi mainituille saatettiin antaa tilaisuus käsitellä kyseisiä juttuja ainoastaan ylimmässä asteessa, korkeimmassa oikeudessa siltä osin kuin kuninkaan valtioneuvostossa ratkaisemiin asioihin sisältyi tuomioistuinasioita.³⁶ Lisäksi muitakin lainkäyttöasioita voitiin siirtää tuomioistuihin, mutta ei niinkään yleisiin tuomioistuihin vaan tiettyihin asiaryhmiin perehtyneisiin erikoistuomioistuihin. Viimeksi mainitulta osaltaankin Hartmansdorffin kannanotto oli selvässä ristiriidassa vallinneen mielipiteen kanssa.

Hartmansdorffin eriävästä mielipiteestä ja muista vastaavista kannanotoista huolimatta vuoden 1820 komitean ehdotus oikeuskysymysten siirtämisestä toteutettiin vuonna 1828 annetuilla asetuksilla.³⁷ Kuitenkin kohdissa 2), 3) ja osittain kohdassa 5) mainitut asiat jäivät edelleen hallintoviranomaisten toimivaltaan.³⁸ Näin alkanut, riippumatonta lainkäyttöä suosinut kehityslinja jatkui koko 1800-luvun ajan. Julkisoikeudellisiakin riitoja käsitelleet erikoistuomioistuimet pyrittiin lakkauttamaan.³⁹ Yleisten tuomioistuinten toimivaltaan siirrettiin erityisesti kruunun maaomaisuutta koskeneita riitoja.⁴⁰

3.3.3. Regeringsrätten

3.3.3.1. Taustaa

3.3.3.1.1. Pyrkimykset siirtää hallintoviranomaisten lainkäyttövaltaa OK 10: 26 §:n puitteissa yleisiin tuomioistuihin eivät ratkaisseet lopulli-

³⁶ Hartmansdorff I s. 128—41, 177—96, 113—14.

³⁷ KF angående upphörande av styrelse-verkens domsrätt i visse mål, 17. 4. 1828; KF angående upphörande av dess och rikets commerce-collegii domsrätt i visse, till dess handläggning nu hörande tviste-, brott- och utsökningsmål, 17. 4. 1828, KF, att dess och rikets borgs-collegii domsrätt i de bruks- och bergshanteringen rörande tviste-, brott- och utsökningsmål kommer att upphöra, 17. 4. 1828. Ks. Hammarskjöld s. 37—38; Lavin s. 57—59.

³⁸ Hallintoviranomaisten lainkäyttötehtävistä vuoden 1828 jälkeen Jäger-skiöld, Tre utlåtanden s. 47—48, Om förhållandet s. 45—56.

³⁹ Meritullioikeudet lakkautettiin vuonna 1831, postioikeudet vuonna 1836, linnaoikeudet vuonna 1844, hallioikeudet vuonna 1846 ja vuorituomioistuimet vuonna 1851, ks. Lavin s. 18—19.

⁴⁰ Ks. Hammarskjöld s. 48—49; Lavin s. 57—60.

sesti toimivaltaongelmaa. Kävi ilmeiseksi, että hallintotoiminnassa oikeudelliset ja hallinnolliset kysymykset liittyivät useimmissa tapauksissa toisiinsa niin kiinteästi että ensiksi mainittujen siirtäminen yleisen lainkäytön piiriin olisi johtanut välttämättä tulkintariitoihin hallitusmuodon mukaisen hallitusvallan laajuudesta. Kamarineuvos *Branting* varoitti tästä jo vuoden 1820 komiteassa:¹

»Att de administrativa åtgärderna hafwa ett så nära och ofta oskiljaktigt sammanhang med de i samma ämnen uppkommande twistigheter eller så kallade rätts-frågor, att de icke utan olägenheter och befarade skiljaktiga meningar om Författningarnes rätta förstånd och deras uppkommande olika och stridiga tillämpningar, kunnan från hwarandra skiljas och af särskilda Auctoriteter behandlas.»

Myös käsitys hallintotoiminnan osittaisesta oikeudellisesta sidonnaisuudesta alkoi vakiintua. Yleisen lainkäytön ja hallinnon välinen organisatorinen rajanveto ei osoittanut välttämättä oikeudellisesti sidotun päätöksenteon alaa. Selvien oikeuskysymysten ja varsinaisten hallintoasioitten välille jäi kolmas lohko, »administrativa-judiciella saker».²

Vuonna 1840 lakkautettiin yleisten asiain valmistelukunta. Tämän jälkeen valitusasiat rasittivat valtioneuvostoa aikaisempaa tuntuvammin. Samaan suuntaan vaikutti valitusten lukumäärän nopea lisääntyminen vuosisadan jälkipuoliskolla.³ Hallinnollisen muutoksenhaun yleistymiseen vaikutti ehkä keskeisimmin valtion toiminnan voimakas laajentuminen, jota ohjattiin yksityiskohtaisella lainsäädännöllä.⁴ Valtion menot kasvoivat voimakkaimmin vuosien 1851—97 välisenä aikana opetuslaitoksen sekä terveyden- ja sairaanhoidon piirissä.⁵

Hallinnonsisäisen muutoksenhakujärjestelmän uudistamista koskeneissa, 1800-luvun jälkipuoliskolla esitetyissä ehdotuksissa keskeisinä perusteluina olivat toisaalta valitusten aiheuttaman suuren työmäärän poista-

¹ *Kommitté 1820* s. 44; ks. myös *Särskilda Utskottets Utlåtande N:o 1 1868* s. 3—6; *Tillfälliga Utskottets Utlåtande N:o 3 1884* s. 14—16.

² Käsitteistä »hushållsmålen» ja »oekonomiesaker» 1800-luvun alkupuolella käytettyinä *Kommitté 1820* s. 42—43; *Forssell* s. 173—74.

³ Ks. tätä osoittavia tilastoja *Särskilda Utskottets Utlåtande N:o 1 1868; Konstitutionalutskottets memorial N:o 4 1903* s. 7; *Hammarskjöld* s. 125—82.

⁴ Näin Rabeniuksen, Blombergin, Askin ja varsinkin Linden teoksissa.

⁵ Ks. *Widell, Svenska statens utgifter 1850—97, StvT 1900* s. 150—82; myös *Kommitté 1859*.

minen, toisaalta eron tekeminen oikeudellisen ja hallinnollisen päätöksenteon välillä kansalaisten oikeussuojan takaamiseksi.⁶ Reformin toteuttamiseksi oli tarjolla kaksi päävaihtoehtoa: oikeusperusteisten hallintovalitusten siirtäminen ylimmässä asteessa korkeimman oikeuden ratkaistavaksi ja erityisen ylimmän hallintolainkäyttöelimen perustaminen.

Oikeusasioitten siirtäminen kokonaisuudessaan yleisiin tuomioistuihin ei ollut enää yhtä varteenotettava vaihtoehto kuin vuosisadan alkupuolella. Yksityisoikeudellisesti sävyttyneitten riitojen käsittely oli uskottu tuomioistuimille jo aikaisemmin. Käsitys hallintotoiminnan oikeudellisesta sidonnaisuudesta oli vakiintumassa. Asiaan vaikutti myös samoin kuin esimerkiksi Preussissa pyrkimys hallitusvallan perinteisen laajuuden säilyttämiseen. Yleisten tuomioistuinten kompetenssia ei laajennettukaan tältä osin vuoden 1877 jälkeen.

Korkeimman oikeuden toimivaltaa ylimpänä hallinnollisten valitusasioitten ratkaisijana koskeneet ehdotukset periytyivät jo 1820-luvulta, jolloin sen käsiteltäväksi haluttiin uskoa myös »Oeconomie och Cameral-Ärender».⁷ Ongelma tuli esiin laajamittaisena vuoden 1868 valtiopäivillä. Tällöin omaksutun kannan mukaan hallinnolliset riita-asiat olivat jaettavissa toisistaan eroaviin lohkoihin:⁸ 1) pelkästään muodollisen oikeuden perusteella ratkaistavat yksityisten kansalaisten väliset tai yksityisen kansalaisen ja valtion (yksityisoikeudellisenä subjektina) väliset riidat, 2) riidat, joitten ratkaisemisessa oli otettava huomioon sekä yhteiskunnan etu että yksityisen kansalaisen oikeudet⁹ ja 3) pelkästään hallintotoiminnan tarkoituksenmukaisuutta koskeneet jutut. Muutoksenhaku-järjestelmää esitettiin muutettavaksi siten, että lohkon 2) mukaiset asiat oli käsiteltävä kahdessa alimmassa asteessa hallintoviranomaisissa, mutta ylin ratkaisuvalla ehdotettiin siirrettäväksi korkeimpaan oikeuteen.¹⁰

Tämä »blandad instansordning» leimattiin eräitten oikeusoppineitten taholta teoreettisestikin virheelliseksi. Myös Suomesta vuonna 1846 Ruot-

⁶ *Kommitté 1859* s. 38—42; *Särskilda Utskottets Utlåtande N:o 1 1868* s. 1—3; ks. myös *Olsson* s. 403—19; *Herlitz*, FT 1959 s. 85—87.

⁷ *Ks. Olsson* s. 422.

⁸ Tämä valtiopäivien kannanotto perustui alunperin erikoisvaliokunnan vähemmistön jättämään eriväan mielipiteeseen. Valiokunnan lausunnon mukaan »administrativa-judiciealla saker» oli siirrettävä kokonaisuudessaan yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi, *Särskilda Utskottets Utlåtande N:o 1 1868* s. 65, 60.

⁹ *Ks. Särskilda Utskottets Utlåtande N:o 1* s. 5—8.

¹⁰ Yksityiskohtainen selostus tältä osin *Hammarskjöld* s. 50—64

siin muuttanut entinen Helsingin yliopiston valtio-oikeuden, kansainvälisen oikeuden ja kansantaloustieteen professori J. J. Nordström puuttui asiaan vuoden 1871 valtiopäivillä. Korostettuaan ensin hallitusvallan laajuuteen liittyneitä valtiosääntöoikeudellisia takeita hän kiinnitti huomiota taloudellisen eli hallinnollisen lainsäädännön oikeaan tarkoitukseen.¹¹ Se ei voinut olla yksityisten välisten riita-asioitten säänteleminen. Mainittujen säädösten avulla oli määrättävä yhteiskunnan jäsenten velvollisuuksista esiintulevissa tapauksissa yhteisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Nordströmin tekemä rajanveto oikeus- ja talousasioitten välillä oli siis jyrkkä.¹² Hallintotoiminnan valvonta kuului hallitusvallalle. Valvonnan aiheena oli usein juuri valitus (kantelu).¹³

»Detta (kontrollen) blir i väsentligt mån förverkligadt genom rättigheten till besvär eller klagan i stadgad ordning hos den högsta förvaltande myndigheten i samhället, och på denna väg kommer hon i lika väsentlig mån i tillfälle att vinna kännedom om huru af henne utfärdade förordningar, påbud och stadgar verka, om för ändamålet väl eller mot beräkning illa, huruvida de af underordnade myndigheter och officiella organer, eller ock enskilda personer, tillämpas i sin rätta anda eller missförstås och tillämpas orätt, eller huruvida de motsvara förändrade tidsförhållandens fordringar, eller behöfva ändringar, förklaringar, tillägg och fyllande af brister, m.m.»

Hallintoriita saattoi olla joko oikeudellinen tai hallinnollinen, mutta sillä ei voinut olla samanaikaisesti näitä toisilleen vastakkaisia ominaisuuksia.¹⁴ Näin ollen edellä kohdissa 1) ja 3) mainittujen asioiden käsitteleminen toisaalta tuomioistuimissa ja toisaalta hallintoviranomaisissa oli »oikeudelliselta kannalta» moitteeton ratkaisu.

Esitetyistä kielteisistä näkökohdista huolimatta lainsäädäntöä muutettiin siten, että korkein oikeus tuli toimivaltaiseksi — vastoin esittämänsä

¹¹ Nordström, Naumanns Tidskrift 1871 s. 434—38.

¹² Samansuuntaisesti Naumann korkeimman oikeuden jäsenenä, Naumanns Tidskrift 1874 s. 14—15: »Talesätt »blandade besvärsmål» innebär lika stor oklarhet som »administrative-justice», och den sämsta instansordning vore tvivelsutan, att så benämnda mål behandlades först af förvaltande myndigheter såsom sådana, samt slutligen drogos under Högsta Domstolen, hvilken i denna händelse just komme att iklädas den duppelnatur, om hvilken förut taladt».

¹³ Nordström, Naumanns Tidskrift 1871 s. 437.

¹⁴ Ks. Särskilda Utskottets Utlåtande N:o 1 1868 s. 5. Asiassa kiinnitettiin lisäksi huomiota mm. korkeimman oikeuden jäsenten puutteelliseen taloudelliseen lainsäädännön tuntemukseen, Lavin s. 54—55.

kantaa¹⁵ — mm. köyhäinhoito- ja irtolaisasioissa.¹⁶ Vähäiseksi supistuneella uudistuksella ei ollut sanottavaa merkitystä valtioneuvoston työmäärän vähentäjänä. Periaatteessa »blandad instansordning» oli merkityksellinen, sillä siinä vahvistettiin jälleen hallintotoiminnan dualistisuus oikeudellisen sidonnaisuuden suhteen.

Jo 1820-luvulla esitettiin erityisen ylimmän tuomioistuimen perustamista käsittelemään hallintovalituksia ylimmässä asteessa lähinnä silmäläpittäen yleisten asiain valmistelukunnan asemaa.¹⁷ Kuitenkin vasta vuoden 1840 keskushallintoreformin yhteydessä tehtiin ensimmäinen yksilöity ehdotus »Kuninkaan ylimmän hallinnollisen tuomioistuimen» perustamisesta.¹⁸ *Hammar skjöld* on esitellyt tuonaikaisten ehdotusten sisältöä ja käsittelyvaiheita varsin yksityiskohtaisesti, joten tässä voidaan rajoittaa ainoastaan toimivaltakysymyksiin.¹⁹ Vuoden 1840 ja 1856 suunnitelmien mukaan »hallitustuomioistuimen» (regeringsrätt) oli ratkaistava eräin poikkeuksin kaikki ministeriöihin osoitetut valitukset. Poikkeuksista on mainittava ennen kaikkea kuninkaan valtioneuvostossa päätettäväksi ehdotetut nimitysvalitukset, joihin laskettiin kuuluviksi myös ehdollepanoa koskeneet valitukset.²⁰

Vuonna 1862 säädetyissä kunnallisasetuksissa omaksuttiin hallinnollisen muutoksenhakujärjestelmän kannalta tärkeä periaate: itsehallintoelinten päätöksistä oli mahdollista valittaa ainoastaan oikeusperusteella:²¹

»Medlem af kommunen, som åt kommunalstämmans eller fullmäktiges beslut uti kommunens gemensamma angelägenheter ej nöjes, äger rätt att, där han tilltror sig kunnan visa, att beslutet kränker hans enskilda rätt eller eljest hvilat på orättvis grund, eller att det står i strid med allmän lag eller författning eller annorledes öfverskrider deras befogenhet, som beslutet fattat, däruti rättelse söka genom besvär ...»

¹⁵ Korkein oikeus viittasi perusteluna kannalleen mm. heikkoon taloudellisen lainsäädännön tuntemukseen sen jäsenten keskuudessa, *Naumanns Tidskrift* 1874 s. 18—19.

¹⁶ Ks. *Lavin* s. 55—56.

¹⁷ Ks. *Olsson* s. 423—25; *Heckscher* s. 32.

¹⁸ Ks. *Hammar skjöld* s. 39—42; *Olsson* s. 425—26.

¹⁹ *Hammar skjöld* s. 32—68; ks. myös *Lavin* s. 23—26; *Modeen*, TfR 1976 s. 336—47.

²⁰ *Hammar skjöld* s. 41, 46.

²¹ KF om kommunalstyrelse på landet, 21. 3. 1862, 75 §; KF om kommunalstyrelse i stad, 21. 3. 1862, 76 §. Ks. *Hammar skjöld*, *Kommunallagarna* s. 74—77.

Aikaisemmin voimassa olleen oikeuden mukaisten pitäjänkokousten päätöksistä oli voitu valittaa myös sillä perusteella, että päätös ei ollut hyödyllinen tai tarkoituksenmukainen. Uusien kunnallislakien mukainen ylin valitusaste oli kuten muissakin valitusasioissa kuningas valtioneuvostossa.

Kunnallisvalituksen alan rajoittaminen pelkästään ns. oikeuskysymyksiin liittyi selvästi valtion ja kunnan välisestä suhteesta omaksuttuihin käsityksiin. Tosin 1850-luvulla oli vaadittu täysin valtiosta riippumattonta kunnallishallintoa,²² mutta mm. mainittuja kunnallissäädöksiä valmistelleessa komiteassa korostettiin kunnan saavan oikeutuksensa valtiosta.²³ Joka tapauksessa kunnalla oli oikeus »hallinnolliseen itsetoimintaan». Komitean mukaan kunta oli »valtionhallinnon organismin erottamaton osa», jonka tarkoitukset olivat yhteneviä valtion tarkoitusten kanssa. Kunnan tehtävät jakautuivat harkinnanvaraisiin ja lakimääräisiin eli sellaisiin, jotka kunta oli velvollinen »suorittamaan hallitusvallan antaman yleisen säädöksen perusteella». Kunnan yksityisen jäsenen valitusmahdollisuus liittyi myös viimeksi mainittuihin tehtäviin. Valituksia käsitellessään valtion viranomaiset saattoivat kontrolloida kunnan velvollisuutta »seurata yhtä hyvin yleisiä lakeja ja asetuksia ... ja valtiiovallan erityisesti niitten toimintaa silmälläpitäen ilmoittamia määräyksiä». Eräissä tapauksissa valtion viranomaisille oli jätettävä valta tutkia kunnan päätöksiä siitäkin huolimatta, että olivat syntyneet »laillisessa järjestyksessä» (alistus).²⁴

Mainitut ylimmän hallintotuomioistuimen perustamista koskeneet esitykset eivät johtaneet lainsäädäntötoimenpiteisiin. Samoin kävi vuonna 1884 valtiopäivillä tehdyn aloitteen valtioneuvoston työmäärän vähentämisestä. Sen johdosta antamassaan lausunnossa valtiopäivien tilapäinen valiokunta totesi ainoana vaihtoehtoina uusien ministeriöitten perustamisen valtioneuvostoon, päätösvallan delegoimisen keskusvirastoihin, valituksien käsittelyn siirtämisen korkeimpaan oikeuteen ja varsinaisen hallintotuomioistuimen perustamisen.²⁵ Valiokunta asettui viimeksi mainitun vaihtoehdon kannalle, koska toisaalta valtiovallan kolmijaon säilyttäminen ja toisaalta oikeusturvan takaaminen olivat esteinä muitten vaihto-

²² Swensson s. 189.

²³ *Kommitté 1859*, Kommunalstyrelse s. II.

²⁴ *Kommitté 1859*, Kommunalstyrelse s. XXIX—XXXI.

²⁵ *Tillfälliga Utskottets Utlåtande N:o 20 1884* s. 15—16.

ehtojen toteuttamiselle.²⁶ Kannanotolla oli ilmeistä auktoritatiivista merkitystä, sillä vuoden 1884 jälkeen virallisissa kannanotoissa kiinnitettiin huomiota lähes yksinomaan ylimmän hallintotuomioistuimen perustamismahdollisuuksiin.

3.3.3.1.2. Julkista hallintotoimintaa normeerannutta säädöstöä oli tarkasteltu oikeustieteessä perinteisesti valtio-oikeudessa, kameraalioikeudessa ja talousoikeudessa.²⁷ Hallinto-oikeuden eriytyminen ajoittuu 1860-luvulle, jolloin ilmestyi *Rabeniuksen* laaja hallinto-oikeudellinen käsikirja. Kehitys viittasi Saksaan, jossa ensimmäiset varsinaiset hallinto-oikeudelliset teokset olivat ilmestyneet vajaata vuosikymmentä aikaisemmin.

Linden mukaan termi »lagfarenhet» tarkoitti yhteenvetoa voimassa olevasta lainsäädännöstä.²⁸ Tällaista esitystä voitiin pitää tieteellisenä ainoastaan, mikäli normisto järjestyi siinä metodisesti johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi. Kuitenkin vasta *Reuterskiöld* alkoi kehittää käsitteistöä valtio-oikeudelliseen positivismiin viittaavassa muodossa. Hallinto-oikeudellisen tutkimuksen lähtökohdat kietoutuivat joka tapauksessa saksalaisittain valtion tahdonilmaisujen erittelyn ympärille. *Blombergin* mukaan valtion toiminta tarkoitustensa edistämiseksi ilmeni toisaalta yleisinä, abstraktisina määräyksinä, oikeusnormeina, toisaalta yksittäisenä ja konkreettisena toimintana.²⁹ Viimeksi mainittu muodosti hallinnon rajoitetussa eli varsinaisessa mielessä sen jälkeen kun siitä oli erotettu tuomioistuinten lainkäyttöä säädellyt osalohko. *Blomberg* korosti myös sitä, että hallinnon tunnusmerkiksi ei voitu asettaa pelkästään lakien täytäntöönpanoa.³⁰

»Denna (förvaltning i inskränkt eller egentlig mening) är ingalunda begränsad till ett genomförande af lagar allenast utan består i en mängd fall uti ett fritt handlande inom lagarnes ramar, för att tillgodose de kollektiva intressen, som härflyta ur den mänskliga sammanlefnaden och som finna sitt uttryck i statens ändamål.

²⁶ *Tillfälliga Utskottets Utlåtande N:o 20 1884 s. 14–16.*

²⁷ Esimerkkeinä *Rabenius*, *Lärebok i Svenska Kameral-lagfarenheten*. Andra uppl., Örebro 1832; *Linde*, *Systematisk Framställning af Svenska Ekonomilagfarenheten*. Andra uppl., Örebro 1868.

²⁸ *Linde* s. 9. Mainittakoon, että *Rabeniuksen* esikuvana oli itävaltalaisen *von Stubenrauchin* teos *Handbuch der österreichischen Verwaltungs-Gesetzkunde*, I–II, 2. Aufl., Wien 1856, ks. *Rabenius I*, *Förord till första upplagan*.

²⁹ *Blomberg* s. 1. Ks. myös *Rabenius I* s. 3–5.

³⁰ *Blomberg* s. 1.

Förvaltningen utmärkes sålunda, såsom en själfständig yttring af statsmakten, genom sin befogenhet att i särskilda fall omedelbart verka för samhällets trygghet och förkofran i olika riktningar.»

Lainsäädännön ohella valtion toimintaa rajoittivat myös valtion tar-koitukset kokonaisvaltaisten etujen ilmentäjinä.

Rabenius esitteli ranskalaisen hallinto-oikeuden periaatteita jo vuonna 1874.³¹ *Hammar skjöldin* laatima, vuonna 1907 ilmestynyt komiteanmie-tintö sisälsi myös poikkeuksellisen laajan, hallintolainkäytön perusteita käsittelevän oikeusvertailevan jakson.³²

Hallinto-oikeudellisen lainsäädännön tehtävänä pidettiin saksalaisessa kirjallisuudessa toisaalta valtion orgaanien toiminnan sääntelemistä, toi-saalta julkisen vallan ja yksityisen kansalaisen välisen julkisoikeudellisen oikeussuhteen normeeraamista. Viimeksi mainittuun liittynyt oikeussuo-jamomentti jäi ruotsalaisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa taustalle. Tutkimukset olivat usein pelkästään lainsäädäntöä referoivia. Tosin oikeussuojan tehostaminen oli tullut esiin jo 1800-luvun alkupuol-ella valmisteltaessa hallinnollisten lainkäyttötehtävien siirtämistä ylei-siin tuomioistuimiin, kuitenkin painottuneena prosessuaalisiin kysymyk-siin.³³ Varsinaisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa *Rabeniuk-sen* ja *Hammar skjöldin* kirjoitukset muodostivat selvän poikkeuksen. *Ra-beniuksen* mukaan nimenomaan valtion toimielinten ja yksityisen kansa-laisen välisen suhteen täsmällinen oikeudellinen sääntely osoitti poliittisen järjestelmän kehittyneisyyttä.³⁴

Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa jouduttiin ottamaan kantaa myös hallinnon oikeudelliseen sidonnaisuuteen. Käsitykset olivat yhden-suuntaisia. *Rabenius*, *Blomberg* ja *Hammar skjöld* korostivat sitä, että »puhdas» hallintotoimintakaan ei voinut olla täysin riippumaton oikeus-järjestyksestä.³⁵ Jo *Rabenius* esitti etenkin ranskalaisessa ja saksalai-nessa hallinto-oikeudessa tunnetun jaottelun varsin selvänä.³⁶

31 *Rabenius*, Naumanns Tidskrift 1874 s. 353—92.

32 *Hammar skjöld* s. 69—113.

33 Ulkomaisen, erityisesti saksalaisen oikeuden vaikutuksesta prosessioikeu-
dessa ks. *Sjöholm* s. 94—129.

34 *Rabenius*, Naumanns Tidskrift 1874 s. 367—76; *NJM* 1875 s. 192.

35 *Rabenius*, *NJM* 1875 s. 193; *Blomberg* s. 1; *Hammar skjöld* s. 192—93, 202—04.

36 *Rabenius*, *NJM* 1875 s. 193.

»En del af förvaltningsrätten utgöres af bestämda lagbud, som säga å ena sidan hvad statens organer, dess embets- och tjänstemän, skola göra, och å andra sidan hvilka medborgarens skyldigheter emot staten äro, samt sålunda konstruera motsvarande rättigheter och skyldigheter. En annan del af denna rätt bestämmer åter ett visst område, inom hvilket de administrativa myndigheterna få handla fritt.»

Keskieuropalainen harkinta-oppi siirtyi siis sellaisenaan ruotsalaiseen hallinto-oikeustieteeseen.

Pohjoismaisessa lakimieskokouksessa vuonna 1875 pitämässään esitelmässä *Rabenius* esitti hallintotoiminnan valvonnan toteuttamiseksi kolme vaihtoehtoa:³⁷ hallintokoneiston sisäisen kontrollin, yleisten tuomioistuinten kompetenssin laajentamisen koskemaan hallintotoimintaa oikeudellisilta osiltaan ja erityisen hallintolainkäyttöjärjestelmän organisoinnin. Toiseen vaihtoehtoon *Rabenius* suhtautui kuitenkin epäilevästi ja viittasi kantansa tueksi saksalaisiin kokemuksiin. Sen sijaan molemmat muut tavat olivat hyväksyttäviä edellyttäen, että lainsäädännössä määriteltiin hallintotoiminnan oikeudellisen sidonnaisuuden ulottuvuus ja vapaan harkinnan ala. Viimeksi mainitun tehtävän suorittaminen olikin asian varsinainen ongelma.³⁸ *Rabenius* ei puuttunut tarkemmin hallintolainkäyttöorganisaatioon. *Hammar skjöld* esitti perusteellisen kantansa hallintotuomioistuimen alan rajaamisesta ns. kvalitatiivisen metodin mukaisesti lainvalmistelun perustaksi laatimassaan mietinnössä.³⁹

3.3.3.2. Toimivalta suhteessa hallitukseen

Vuoden 1903 valtiopäivillä tehdyn päätöksen mukaisesti käynnistettiin samana vuonna korkeimman hallintotuomioistuimen perustamista koskeva selvitystyö.⁴⁰ Tehtävä uskottiin hallituksen toimesta *Hj. Hammar-*

³⁷ *Rabenius*, NJM 1875 s. 235—36.

³⁸ *Rabenius*, NJM 1875 s. 196. *Rabeniuksen* alustus ei herättänyt kokouksessa mainittavaa keskustelua. Todennäköistä on, että osanottajien keskuudessa ei juuri tunnettu keskieuropalaista kehitystä, ks. kuitenkin *Widén*, StvT 1907 s. 237; samoin JFT 1878—79 s. 52.

³⁹ Ks. s. 164—66.

⁴⁰ Päätöksen pohjana oli perustuslakivaliokunnan mietintö asiassa tehdystä aloitteesta, *Konstitutionsutskottets Memorial N:o 4 1903*. Hallintotuomioistuimen perustamista koskeneita aloitteita tehtiin jo vuosina 1897 ja 1899, jolloin perustuslakivaliokunnan vähemmistöön jääneet jäsenet ehdottivat selvitystyön käynnistä-

skjöldille, joka toimi — juridisen tutkimustyön ohella⁴¹ — oikeusministerinä vuosina 1901—02 ja kirkollisasiaiministerinä vuonna 1905.⁴²

Selvityksensä alussa Hammarskjöld totesi Ruotsin hallintovalitusjärjestelmän poikkeavan organisaatioltaan olennaisesti tarkastelemansa kuudentoista muun eurooppalaisen valtion oikeusjärjestyksistä erityisesti siinä suhteessa, että Ruotsissa kaikki valitusasiat käsiteltiin tavallisten hallintoasioitten tapaan hallinnonsisäisesti aina ylimpään asteeseen saakka.⁴³ Tästä puolestaan aiheutui kaksi epäkohtaa, hallituksen ylenmääräinen ajanhukka pelkkien valitusten käsittelyssä ja oikeusturvan takeitten puuttuminen.

Hammarskjöldin mukaan hallintotuomioistuimen ja hallituksen välisen toimivallanjaon oli perustuttava oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten väliseen eroon. Keinona jaon toteuttamiseen oli mahdollista käyttää ns. kvalitatiivista metodologia, jonka mukaan tuomioistuimen oli ratkaistava kaikki valitukset kuitenkin ainoastaan oikeudellisilta osiltaan.⁴⁴ Hammarskjöldin laatiman lakiehdotuksen (förslag till lag om regeringsrätten) 3 §:n mukaan toimivallan oli määrädyttävä seuraavasti:

»Regeringsrätten äger pröfva, huruvida besvär rätteligen anförts, samt huruvida det öfverklagade beslutet kränker klagandes enskilda rätt eller eljest hvilat på orättvis grund eller tillkommit utan iakttagande af laga ordning eller står i strid med allmän lag eller författning eller annorledes öfverskrider dens befogenhet, som beslutet fattat.

Ej må regeringsrätten ingå i pröfning af fråga, som beror på bedömning af besluts eller åtgärds lämplighet och ändamålsenlighet.»

Säännös muistutti sisällöltään ja rakenteeltaan selvästi Itävallan ja eräitten Etelä-Saksan valtioitten oikeusjärjestyksien vastaavia kompetenssinormeja.⁴⁵ Sen lisäksi ensimmäisellä momentilla näyttää olleen

mistä, ks. *Konstitutionsutskottets Utlåtande N:o 8 1897 s. 23; Konstitutionsutskottets Utlåtande N:o 10 1899 s. 24—26.*

⁴¹ Hammarskjöldin keskeiset tutkimukset olivat »Om fraktaftalet» (1886) ja »La Neutralité en général» (1924).

⁴² Ks. *Hadenius—Molin—Wieslander s. 71, 73—74, 76—77, 84—86.*

⁴³ Nimenomainen poikkeus oli mietinnön mukaan myös Suomen hallintovalitusjärjestelmä, *Hammarskjöld s. 114.*

⁴⁴ *Hammarskjöld s. 183—204; yhteenvedonomaaisesti SOU 1959:4 s. 19—25.*

⁴⁵ Ks. s. 130—35.

selvä sisällöllinen yhteys vuoden 1862 kunnallisasetusten valitusperusteisiin.

Tarkoituksenmukaisuusharkintaa edellyttävä päätöksenteko valitusasioissa kuului kuninkaalle valtioneuvostossa.⁴⁶ Valitusjärjestelmän rationaalisen rakenteen varmistamiseksi Hammarskjöld piti välttämättömänä hallintotuomioistuimen valtaa päättää oikeudellisen sidonnaisuuden ulottuvuudesta. Käytännössä tämä oli toteutettava siten, että tuomioistuimen oli siirrettävä tarkoituksenmukaisuuskysymykset kuninkaan valtioneuvostossa ratkaistavaksi.⁴⁷ Asia konkretisoitui lakiehdotuksen 5 §:ssä:

»Finner regeringsrätten, att i besvärsmål förekommer till pröfning fråga, som beror på bedömande af besluts eller åtgärds lämplighet och ändamålsenlighet, och att målet förty icke kan af regeringsrätten afgöras, skall sådan fråga, där ej målet bör återförvisas, öfverlämnas till föredragning i statsrådet.»

Itse asiassa siirtomenettely liittyi kuninkaan perustuslakien mukaiseen asemaan toimeenpanovallan haltijana. Alusta pitäen oli selvää, että hallintotuomioistuimesta ei ollut muodostettavissa ylemmänasteisiinkin hallintopäätöksiin toimivaltaista kassaatio-oikeutta, vaikka kuninkaan valtioneuvostossa tekemät päätökset ehkä eivät aina olleetkaan juridisesti moitteettomia. Tämän rajoituksen huomioon ottaen siirtäminen oli johdonmukainen keino välttää samassa asiassa annettavia ristiriitaisia ratkaisuja. Sekä RegR:n että kuninkaan valtioneuvostossa valitusasioissa tekemät päätökset jäivät Hammarskjöldin kaavailujen mukaan lopullisiksi.

Valitusasiat valmisteli asianomaisen ministeriön virkamies. Näin voitiin saavuttaa samalla kustannusten säästöä ja hallinnollista asiantuntemusta. Toimivaltakysymykseen esittelyjärjestys ei vaikuttanut, koska kaikki valitusasiat esiteltiin joka tapauksessa hallintotuomioistuimessa.

Hammarskjöld ei pitänyt yleislauseketta joka suhteessa tyydyttävänä kompetenssijaon kannalta. Lakiin oli otettava tulkintavaikeuksien välttämiseksi enumeraatioperiaatteen mukainen esimerkkiluettelo tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvista asioista.⁴⁸ Lisäksi lakiin oli sisällytettä-

⁴⁶ Mietinnössä ei puututtu tältäkkään osin alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestämiseen.

⁴⁷ *Hammarskjöld* s. 193—94; 285.

⁴⁸ *Hammarskjöld* s. 200—04.

vä erityissäännös varsinkin virkaehdotuksia, -ylennyksiä, -määräyksiä, virkavapautta ja -eroa ja eräitä lupa-asioita sekä itsehallintoyhdykskuntien päätöksien vahvistamista koskeneitten valitusten siirtämisestä hallituksen ratkaistavaksi.⁴⁹ Jos valitus liittyi sellaiseen hakemukseen tai anomukseen, joka oli kuninkaan valtioneuvostossa päätettävä, RegR saattoi ratkaista valituksen ennen siirtämistä (oikeuskysymysten osalta). Erivapaus- ja armahdusasioitten kuulumista kuninkaan valtioneuvostossa päätettäviiin oli edellytetty jo Hammarskjöldin saamassa toimeksiannossa.

Korkeimmalta oikeudelta oli siirrettävä RegR:n toimivaltaan mm. irtolaisten käsittelyä ja valtiopäivävaaleja koskevat jutut, joissa hallinto-oikeudellisten seikkojen arviointi oli etusijalla.

Hammarskjöldin esittämän toimivallanjaon taustalla oli oppi vapaasta harkinnasta. Hammarskjöld ei luottanut kuitenkaan pelkästään teoreettiseen argumentointiin, vaan hän esitti mallinsa toimivuutta konkreettisesti soveltamalla sitä ministeriöjaon mukaisesti valtioneuvostossa vuosina 1899—1903 käsiteltyihin valitusasioihin.⁵⁰

Hammarskjöld luovutti mietintönsä vuoden 1907 kevätpuolella, ja seuraavana vuonna valtiopäiville annettiin esitys, joka sisälsi RegR:n perustamisen edellyttämiä muutoksia hallitusmuotoon, valtiopäiväjärjestykseen ja painovapausasetukseen.⁵¹ Mainitut lakiehdotukset jäivät lepäämään yli vaalien vuoden 1909 valtiopäiville, joilla ne hyväksyttiin.⁵² Hallitusmuodossa viitattiin nyt toimivaltakysymyksen osalta RegR:stä annettavaan lakiin. Kuitenkin pääperiaate, enumeraatio vahvistettiin jo tässä yhteydessä hallituksen esityksen perusteluissa.

⁴⁹ Hammarskjöld s. 287 (lakiehdotus 8 §).

⁵⁰ Hammarskjöld s. 404—55.

⁵¹ Proposition N:o 37 1908.

⁵² Ks. *Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet år 1908, Första kammaren* II: 42, 3—21, Andra kammaren IV: 51, 59—65; *Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet år 1909, Första kammaren* I: 8, 45—47, Andra kammaren I: 11,1; *Riksdagens skrifvelse* 27.2.1909 (n:o 19). Tämän jälkeen HM 17 § 2 momentti kuului: »Konungens rätt att pröfva och afgöra besvär, som jämlikt författningarna må hos Konungen fullföljas i statsdepartementen, skall i den omfattning, som bestämmes i särskild lag, stiftad af Konungen och Riksdagen samfälld enligt den i 87 § 1 mom. stadgade ordning, uppdragas minst sju af Konungen utnämnda män, som förvaltat civil beställning samt däruti ådagalagt insikt, erfarenhet och redlighet. De kallas regeringsråd och utgöra Konungens regeringsrätt. Minst två tredjedelar af hela antalet regeringsråd skola hafva fullgjort hvad författningarna föreskriva dem, som uti domareämbeten må nyttjas.»

Hallituksen esitys, joka sisälsi mm. ehdotuksen laiksi RegR:stä, annettiin valtiopäiville vuoden 1909 tammikuussa. Esitys ei perustunut pelkästään Hammarskjöldin mietintöön, vaan asian valmisteluun oikeusministeriössä oli osallistunut kutsuttuja asiantuntijoita (tuomari K. Staaff, pääjohtaja H. Wachmeister, maaherra A. Wall ja oikeusneuvos H. Westring). Toimivallan perusteitten osalta Hammarskjöldin kannasta poikettiin enumeraatioperiaatteen suuntaan. Asian valtioneuvostossa esiteltyt oikeusministeri Alb. Petersson korosti sitä, että uudistuksen tarkoitus ei saanut olla hallituksen arvovallan heikentäminen.⁵³ Tiedyt julkista etua koskevat oli jätettävä joka tapauksessa hallituksen ratkaistavaksi. Aina oli lähdetty siitä, että nimitysasioissa varsinainen henkilövalinta oli jätettävä kuninkaan valtioneuvostossa päätettäväksi. Myös useissa muissa asioissa julkinen etu oli niin voimakas ja yksityinen intressi siinä määrin heikko, että tuomioistuinkäsittely ei ollut tarpeen.

Ministeri katsoi kvalitatiivisen metodin suurimmaksi haittapuoleksi ensinnäkin siitä useissa tapauksissa aiheutuvan saman valitusasian kaksinkertaisen esittelyn ja käsittelyn, toiseksi oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusseikkojen tiukasta erottelusta aiheutuvan kokonaiskuvan hämärtymisen ja kolmanneksi liiallisen, RegR:n arvovaltaa kaventavan formalismin. Lisäksi kvalitatiivinen kompetenssijako ei poistanut tulkintavaikeuksia. Tulkintatilanteet olisivat siirtyneet ainoastaan lainsäätäjältä lainsoveltajalle, joka olisi saattanut tulkita säännöksiä hallitusvaltaa heikentävällä tavalla.

Myös Peterssonin esittämä ja valtioneuvostossa hyväksytty kanta edellytti oikeusperusteisten valitusten jäämistä pääosiltaan RegR:n kompetenssiin. Tarkoituksenmukaisuuskysymykset oli ratkaistava pääsääntöisesti hallituksessa.⁵⁴ Järjestely katsottiin voitavan toteuttaa siten, että kaikki RegR:n käsiteltäväksi tarkoitetut asiat luettiin suoraan laissa. Muilta osin valitukset jäivät tavallaan yleislausekkeen mukaisesti kuninkaan valtioneuvostossa päätettäväksi.⁵⁵ Oikeusministeri korosti kuitenkin sitä, että esitetyn järjestelmän mukaan hallitus saattoi joutua käsittelemään myös oikeusperusteisia valituksia erityisesti menettely- ja toimivaltakysymyksen osalta. Ministerin mukaan nämä asiat olivat kuitenkin

⁵³ Proposition N:o 37 1908 s. 9—10; proposition N:o 11 1909. Kannanoton ydinkohdat myös NJA II 1909 n:o 4 s. 25—33, SOU 1959: 4 s. 25—31. Hallituksen omaksuman kannan ennakkointia Widen, StvT 1907 s. 237.

⁵⁴ Proposition N:o 37 1908 s. 11.

⁵⁵ Proposition N:o 37 1908 s. 21—34.

niin yksinkertaisia, että hallitus pystyi ratkaisemaan ne itse. Pulmallisissa tilanteissa hallitus saattoi pyytää RegR:n lausunnon. Esityksen mukaan RegR:n oli tehtävä päätöksiä myös eräissä selvästi tarkoituksenmukaisuuden arviointia edellyttävissä asioissa, mm. tienpitoa koskeneissa valituksissa. Ministerin mukaan tätä seikkaa ei ollut syytä pitää varsinaisena epäkohtana, sillä myös yleisten tuomioistuinten oli käsiteltävä vastaavan luonteisia asioita esimerkiksi vahingonkorvausjutuissa. Sitä paitsi Preussissa oli toteutettu tieasioissa samanlainen järjestely.

Valtiopäivillä toimivaltakysymykseen ei kiinnitetty sanottavaa huomiota. Näin Hammar skjöldin systemaattista luokittelua oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten osalta höllennettiin. Lag on Kungl. Maj:ts regeringsrätt (26.5.1909/38) vahvisti enumeraation hallituksen ja ylimmän hallintotuomioistuimen välisen toimivallan jaon perustaksi.

RegR:n toimivaltaan kuuluvat asiat lueteltiin lain 2 §:ssä. Laki sisälsi lisäksi säännöksiä eräistä erityistilanteista (3 §, 4 §). RegR saattoi ratkaista mm. kunnallisvalitukset, joihin laskettiin myös valitukset valtion viranomaisen päätöksistä kunnallisen toimielimen päätöksen vahvistamisesta tai vahvistamatta jättämisestä koskeissa asioissa. Näissä menettely oli sikäli erikoinen, että RegR antoi niissä ainoastaan lausuntonsa (oikeuskysymyksen osalta) päätösvallan kuulussa hallitukselle (3.1 §). Siirtomenettelyä sovellettiin, jos valitus koski useita päätöksiä vain osan kuulussa RegR:n kompetenssiin (3.2 §), samoin erivapausanomuksiin, jotka sisälsivät samalla valituksen (4 §).

RegR:ssä valitusasiat esiteltiin asianomaisesta ministeriöstä (HM 25 §, 6 §).⁵⁶ Esittelijä ratkaisi toimivaltakysymyksen RegRL:iin sisältyvän luettelon perustalta. Tuomioistuimella oli luonnollisesti mahdollisuus jättää valitusasia tutkimatta puuttuvan kompetenssinsa perusteella, mutta se ei voinut ottaa käsiteltäväkseen muita kuin mainitussa järjestyksessä esiteltyjä asioita. Ministeriössä viimekätinen päätösvalta esittelyn osalta kuului ministerille, jolla oli mahdollisuus saattaa juttu kuninkaan valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Ennen lopullista ratkaisua oli kuitenkin hankittava RegR:n lausunto (HM 10 §).⁵⁷ Enumeraation vuoksi negatiiviset toimivaltariidat eivät olleet mahdollisia.

Muodollisesti RegR antoi päätöksensä kuninkaan nimissä samoin kuin

⁵⁶ *Reuturskiöld*, Grundlagar s. 34—37, jossa on painettuna myös kuninkaan asiasta 5.6.1909 antama ohjesääntö.

⁵⁷ *Sundberg*, Allmän förvaltningsrätt. Stockholm 1955, s. 411—15.

korkein oikeuskin. Valtio-oikeudelliselta asemaltaan RegR oli riippumaton tuomioistuin.⁵⁸ Se oli toimivaltainen purkamaan lainvoiman saaneita päätöksiä sen luontoisissa asioissa, jotka kuuluivat sen lopulliseen ratkaisultaan (HM 18 §). Muilta osin purkuvalta kuului korkeimmalle oikeudelle, joka jo 1800-luvun puolella vakiintumassa olleen kannan mukaan saattoi purkaa myös kuninkaan valtioneuvostossa tekemiä päätöksiä.⁵⁹ Epäselvää oli, saattoiko kuningas valtioneuvostossa purkaa lainvoiman saaneita päätöksiä (puhtaissa) hallintoasioissa.⁶⁰

RegR:n toimivallan perusteitten määrittelytapaa ei liene mahdollista liittää suoraviivaisesti 1900-luvun alun poliittiseen kehitykseen. Enumeraation puolesta esitetyt argumentit viittasivat kyllä konservatiivissävyydesti tarkoitukseen välttää hallitusvallan heikentymistä. Lisäksi lakiehdotus oli valmisteltu Lindmanin johtamassa oikeustohallituksessa (1906—11).⁶¹

Puoluepoliittinen jako oikeisto — liberaalit — vasemmisto oli vakiintunut vuosisadan vaihteen jälkeen. Käytännön valtiopäivätyössä kaksi viimeksi mainittua ryhmittymää toimivat usein yhteistyössä. Vuonna 1908 toimitettiin valtiopäivävaalit. Vaalitaistelussa puoluepoliittiset vastakohtaisuudet kärjistyivät jyrkiksi.⁶² Vasemmisto ja liberaalit ajoivat poliittisia ja sosiaalisia uudistuksia, kun taas oikeisto korosti sosialismivaraa ja maanpuolustuksen tehostamistarvetta. Vaalin tulos oli tappiollinen oikeistolle. Oikeistohallitus jatkoi silti toimintaansa aina vuoteen 1911. Yleispoliittisen tilanteen kannalta oli merkitystä myös vuoden 1908 vaikealla taloudellisella lamalla ja seuraavan vuoden yleislakolla.

3.3.4. Yhteen veto

Vuoden 1809 jälkeen keskushallinnon reformin yleisiä tavoitteita olivat kollegisten keskusvirastojen korvaaminen ministerihallinnolla sekä

⁵⁸ *Reuturskiöld*, Grundlagar s. 27—29; HM:ssa ei mainittu kuitenkaan RegR:n »tuomiovaltaa», mikä antoi myöhemmin aiheita erisuuntaisiin käsityksiin, yhteenvedonomaaisesti *Merikoski*, Vapaa harkinta s. 103.

⁵⁹ *Petrén*, Om resning i förvaltningsmål. Festskrift tillägnad Nils Herlitz. Stockholm 1955 s. 260—62.

Vielä *Blomberg* oli (1896) epäilevällä kannalla purkuvallan suhteen, TfR 1896 s. 78.

⁶⁰ Tästä *Aström*, Konungens dispensrätt, StvT 1910 s. 303—16.

⁶¹ *Hadenius—Molin—Wieslander* s. 59—64.

⁶² *Hadenius—Molin—Wieslander* s. 59—68.

kaikkien oikeusasioitten saattaminen yleisten tuomioistuinten, viime kädessä riippumattoman korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Ministerihallintoon siirryttiin vuodesta 1840 alkaen kuitenkin siten, että keskusvirastot säilyttivät edelleen huomattavan laajan toimivallan. Mainituilla oikeusasioilla tarkoitettiin etenkin erikoistuomioistuimissa ja kollegioissa käsiteltyjä lainkäyttöasioita. Vuonna 1828 yleisten tuomioistuinten toimivaltaa laajennettiin tältä osin huomattavasti. Erikoistuomioistuimet lakkautettiin suurelta osalta 1800-luvun puoleenväliin mennessä.

Hallintoviranomaisten lainkäyttövaltuuksien supistamisvaatimus johti välttämättä koko hallintovalitusjärjestelmän tarkasteluun. Yleisten tuomioistuinten toimivallan laajentaminen koskemaan kaikkia hallintovalituksia ei voinut tulla kysymykseen ensinnäkään HM:n hallitusvallalta edellyttämän laajuuden vuoksi. Lisäksi oikeusoppineet kiinnittivät huomiota siihen, että uudistuksen seurauksena tuomioistuimet olisivat joutuneet käsittelemään myös sellaisia juttuja, joissa päätöksenteon perustaksi olisi ollut asetettava pelkästään tietyn toimenpiteen hyödyllisyys yleisen edun kannalta.

Ylimmän hallintotuomioistuimen perustamista puoltaneita kannanottoja oli esitetty jo 1820-luvulla. Useitten uudistusehdotusten jälkeen valtiopäivät päättivät vuonna 1903 ylimmän hallintotuomioistuimen perustamista koskevan suunnittelutyön aloittamisesta. Asian valmistelu uskottiin Hammarskjöldille, joka jätti mietintönsä vuonna 1907. Mietinnön mukaan hallitustuomioistuimen (RegR) oli käsiteltävä ainoastaan oikeusasioita, kun taas hallituksen oli ratkaistava valitukset tarkoituksenmukaisuuden arviointia edellyttäviltä osiltaan. Tämä toimivallanjakomalli (ns. kvalitatiivinen metodi) perustui ranskalais-saksalaiseen oppiin vapaasta harkinnasta, jota oli esitelty ruotsalaisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa jo 1870-luvulla. Hammarskjöld piti välttämättömänä valitusjärjestelmän rationaalisen rakenteen kannalta sitä, että hallintotuomioistuin itse saattoi päättää oman toimivaltansa rajoista. Käytännössä tämä oli toteutettava mietinnön mukaan siten, että kaikki hallintovalitukset oli tehtävä ylimmässä asteessa tuohon tuomioistuimeen, jonka oli kuitenkin siirrettävä valitukset hallituksen päätettäväksi siltä osin kuin niissä oli kysymys hallintotoimen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista.

Vuonna 1909 annetun lainsäädännön perustaksi ei otettu Hammarskjöldin esittämää kompetenssin määrittelytapaa. Toimivallanjako hallituksen ja RegR:n välillä perustui RegRL:n mukaiseen enumeraatioon, joka määräsi yksityiskohtaisesti hallintotuomioistuimessa käsiteltävät

asiat. Tosin luetteloperiaatteenkin kautta pyrittiin takaamaan useimpien oikeuskysymysten ratkaisemisen keskittymistä RegR:iin. Hallituksen päättäväksi oli tarkoitus jättää enimmäkseen tarkoituksenmukaisuuden arviointia edellyttäviä muutoksenhakuasioita. Valitusten jakautumisesta hallituksen ja RegR:n välillä päätti yksittäistapauksessa asianomaisen ministeriön esittelevä virkamies. Muodollisesti ylin ratkaisuvallta kuului kuitenkin kuninkaalle valtioneuvostossa. Lainsäädäntöä valmisteltaessa korostettiin, että uudistus ei saanut johtaa hallitusvallan heikentymiseen. Tässäkin mielessä enumeraatio oli tarkoituksenmukainen vaihtoehto.

IV. HALLINTOLAINKÄYTTÖ JA HALLINTO VUODESTA 1809

4.1. KESKUSHALLINNON RAKENTEESTA

4.1.1. Vuosina 1808—09 käydyn Suomen sodan päätteeksi solmitulla Haminan rauhansopimuksella Suomi liitettiin Venäjän keisarikuntaan suuriruhtinaskuntana. Suomen oikeusjärjestyksen ja -aseman kannalta sopimusta merkittävämpi oli Venäjän keisarin ja Suomen suuriruhtinaan Porvoon valtiopäivillä 27. 3. 1809 maan »uskonnolle, perustuslaeille ja säädetyille oikeuksille» antama vahvistus:¹

»... olemme Me tämän kautta tahtoneet vahvistaa ja kiinnittää Maassa olevan Christillisen Opin ja perustuslait niin myös niitä vapauksia ja oikeuksia, kuin kukin Sääty nimetysä Suurena Ruhtinanmaassa erinomattain, ja kaikki sen Asuwaitset yhteisesti, niin ylhäiset kuin alhaiset tähän saakka Constitutionin eli säättämisen jälkeen owat nauttineet: Lupaamme myös pitää kaikkia niitä etuja ja asetukxia wahwana ja järkähtämättömänä heidän täydellisessä woi-
masansa.»

Keisarin ilmeisenä tarkoituksena oli vahvistaa varsinaisten perustuslakien (HM, YVK) lisäksi luonnonoikeudellisten periaatteitten mukaisesti ainakin yleisperiaatteiltaan kaikki maassa tuolloin voimassa olleet yleiset lait, etenkin valtakunnan yleinen laki vuodelta 1734, ehkä jopa »yhteisen maailmallisen kanssakäymisen järjestelmä kustavilaisesti ymmärrettynä».²

Keskushallinnon järjestäminen jäi vahvistetun oikeusjärjestyksen yleisperiaatteitten varaan. HM:n ja YVK:n mukaan hallitsijalle kuului laaja valta hallinnon organisoinnissa. Tulkinnanvaraista oli kuitenkin, missä määrin hallinnon järjestäminen oli mahdollista ilman säätyjen suos-

¹ Ks. Jussila s. 18—21.

² Näin Kauppinen s. 163—64.

tumusta. Venäläisen tahon mukaan tehtävien jako hallitsijan ja Suomen keskushallinnon välillä oli luonteeltaan ensisijaisesti käytännöllinen järjestely, jonka perusteella Suomen orgaaneille jäivät vähemmän tärkeät asiat.³ *Jussilan* mukaan tämä näkemys perustui Venäjän oikeusjärjestyksessä vanhastaan noudatettuun periaatteeseen, jonka mukaan keisarin valta vaikutti ylimpään hallintoon välittömästi, kun taas alemmat toimielimet hoitivat välillisesti hallitsijan vallan nojalla vähäisempiä tehtäviä.⁴ YVK:n väljien säännösten (1 §) vuoksi tällaisen delegointiperiaatteen soveltaminen ei johtanut välttämättä ristiriitaan Suomen perustuslakien kanssa.

Hallituskonseljin ohjesäännön säätämiseen säädyt osallistuivat Porvoon valtiopäivillä. Perustuslakien keskushallinnon järjestämiselle asettamien rajoitusten laajuus tuli käsiteltäväksi jo vuonna 1811 kenraalikuvernöörin johtosäännön antamisen yhteydessä. Hallituskonseljin kannan mukaan sen ohjesääntö, vuoden 1734 laki ja perussäädökset (mm. HM ja YVK) asettivat tässä suhteessa rajoituksia hallitsijan vallalle antaa yksipuolisesti hallinnollisia säädöksiä.⁵ Hallinnollisen lainsäädäntövallan alan määräytymisperusteet tulivat esiin valtio-oikeudellisena ongelmana laajemmin vasta 1800-luvun toisella puoliskolla erityisesti vuonna 1885 asetetussa perustuslakien kodifioimiskomiteassa.⁶

Keisari ja suuriruhtinas ratkaisi kaikki Suomea koskeneet hallitusasiat lukuunottamatta senaatin päätösvaltaan uskottuja asiaryhmiä. Suuriruhtinaan henkilökohtaisena edustajana maassa toimineen kenraalikuvernöörin tehtävät määriteltiin vuonna 1812 annetussa johtosäännössä ja myöhemmin senaatin ohjesäännössä (13.9.1892/30). Kenraalikuvernöörin tehtävänä oli erityisesti valvoa yleistä järjestystä ja turvallisuutta maassa sekä keisarin käskyjen ja määräysten toimeenpanoa ja vielä toimia sotavoimien ylipäällikkönä. Kenraalikuvernööri oli yleisemmin ilmaistuna »toimeenpanevan vallan päällikkö».⁷ Kenraalikuvernöörin vaiku-

³ Ks. *Gribowski* s. 11—16; *Jussila* s. 73—79.

⁴ *Jussila* s. 84.

⁵ Ks. *Rauhala I* s. 384—422.

⁶ Autonomian ajan alussa oli ollut hieman epäselvää, mitä oli laskettava perustuslaeiksi. Sen sijaan 1800-luvun jälkipuoliskolla ainakin suomalaisten taholla pidettiin kiistattomana, että kysymys oli kirjoitetuista, hierarkisesti yllmänasteisista laeista, HM:sta, YVK:sta, VJ:stä sekä privilegioista, ks. s. 217—21.

⁷ Toimeenpanevan hallituksen ja siviilihallituksen välisistä suhteista *vp 1907, prokuraattorin kertomus, prokuraattorinvirastossa syntyneitä asiakirjoja* s. 16—24, Ak IV.

tusvaltainen asema maan keskushallinnossa perustui osaltaan siihenkin, että hän johti puhetta senaatin täysistunnossa ja osastojen istunnoissa, milloin oli niissä läsnä. Kenraalikuvernöörillä ei ollut kuitenkaan tuomiovaltaa oikeusosastossa käsiteltävissä siviilijutuissa. Edelleen kenraalikuvernöörillä oli oikeus tehdä hallitsijalle muistutuksia senaatin päätöksiä vastaan sekä antaa lausuntonsa eräistä senaatin valmistelemista, hallitsijan päätettäväksi kuuluneista asioista ja käsitellä kanteluja.⁸

Suomen oman keskushallinnon organisatoriset puitteet vahvistettiin 18. 8. 1809 annetussa hallituskonseljin ohjesäännössä. Hallituskonseljin tehtävänä oli »maan yleisen hallinnon hoitaminen». Hallituskonseljin nimi muutettiin senaatiksi vuonna 1816. Pitkin 1800-lukua tehdyt vähitäliset muutokset koottiin vuonna 1892 annettuun uuteen ohjesääntöön. Senaatti vastasi toiminnastaan yksin hallitsijalle (HM 32 §).

Senaatti jakautui kollegisena viranomaisena oikeus- ja talousosastoon. Senaatin monijäseniset päätöksenteko-organit olivat yhteinen täysistunto (plenum), osastojen yleiset istunnot ja kummankin osaston jaostokokoukset. Kaikkia näitä koskeneita määräyksiä muutettiin useaan otteeseen.⁹

Talousosasto jakautui edelleen toimituskuntiin, joitten pääasiallisena tehtävänä oli valmistella osastojen istunnoissa käsiteltyjä asioita. Vuoden 1809 ohjesäännön mukaan toimituskuntia oli viisi: kanslia-, kamari-, finanssi-, sotilas- ja kirkollisasiaintoimituskunta. Myöhemmin toimituskuntajakoa uudistettiin useita kertoja perustamalla uusia ja lakkauttamalla vanhoja toimituskuntia. Vuonna 1860 aloitti toimintansa maanviljelystoimituskunta, vuonna 1888 kauppa- ja teollisuustoimituskunta, vuonna 1892 oikeustoimituskunta ja kulkulaitostoimituskunta sekä vuonna 1917 sosiaalitoimituskunta.¹⁰ Kunkin toimituskunnan päällikkönä toimi

⁸ Kenraalikuvernöörin JS 31. 1. 1812, 33 §. Kenraalikuvernöörin toimivalta oli tältäkin osin rajoitettu, sillä hänen oli ilmoitettava virkamiesten virkavirheistä prokuraattorille jatkotoimenpiteitä varten. Säännöksessä korostettiin nimenomaisesti, että valitukset ja anomukset eivät kuuluneet kenraalikuvernöörin ratkaistavaksi. Asianomainen valittaja tai anoja oli osoitettava kääntymään oikean viranomaisen puoleen, ks. *Hermanson* s. 97—106.

⁹ Näistä tärkeimmät toteutettiin asetuksilla ja julistuksilla 3. 2. 1820, 2. 6. 1826, 9. 4. 1841, 25. 1. 1858, 28. 11. 1859, 17. 9. 1860, 20. 4. 1860, 22. 2. 1869/7, 10. 5. 1869/15, 9. 12. 1870, 22. 3. 1875/8, 25. 10. 1877, 15. 1. 1883/3, 9. 8. 1888/27, 13. 9. 1892/30, 23. 7. 1896/21, 23. 1. 1914/6, 8. 11. 1917/96.

¹⁰ *Hermanson* s. 96—97; *Ståhlberg* s. 54.

senaatin jäsen, vuodesta 1857 alkaen senaattoriksi nimitettynä. Toimituskuntajärjestelmä perustui suurelta osalta aikaisemmasta collegiojärjestelmästä saatuihin vaikutteisiin. Tosin toimituskunnat hoitivat pääsääntöisesti ainoastaan valmistelu- ja esittelytehtäviä.

Senaattiin kuului vuoden 1809 ohjesäännön mukaan (4 §) neljätoista, vuoden 1892 ohjesäännön perusteella (31 §) kaksikymmentä jäsentä. Jäsenet jakautuivat puoliksi kumpaankin osastoon.

Vuoden 1809 ohjesäännön mukaan asiat päätettiin oikeusosastossa viiden jäsenen läsnäollessa. Henkeä ja kunniaa koskevat asiat oli kuitenkin ratkaistava seitsemän jäsenen läsnäollessa. Talousosastossa vähemmän tärkeät asiat saatettiin ratkaista kolmen jäsenen toimesta, jos kaikki olivat yksimielisiä. Erimielisyyden sattuessa samoin kuin ratkaistaessa merkittävämpiä asioita edellytettiin viiden jäsenen läsnäoloa (38 §, 53 §). Vuoden 1892 ohjesäännön mukaan oikeusosasto oli tuomiovoipa viiden jäsenen läsnäollessa. Asiat, jotka eivät koskeneet henkeä, voitiin ratkaista neljän jäsenen myötävaikutuksella, jos vähintään kolme oli päätöksestä yksimielisiä (92 §). Talousosaston päätösvaltaisuuteen ei tehty muutoksia (97 §).

Jäsenet nimitettiin kolmeksi vuodeksi kerrallaan maan kansalaisista, puolet aatelisista ja puolet aatelittomista.¹¹ Vuoden 1892 ohjesääntöön ei otettu enää mainintaa viimeksi mainitusta käytännössä noudattamatta jääneestä erioikeudesta.

Senaatin toimintamuodot olivat huomattavasti tuomioistuimenmenettelyn sävyttämät. Oikeusosasto oli luonnollisesti sidottu OK:een. Sen jäsenen oli oltava »tunnetusti oikeudenmukaisia ja lainoppineita sekä tuomartöimissä kokeneita miehiä» (HM 8 §).¹² Määräaikainen toimikausi ei taannut kuitenkaan sellaista riippumattomuutta, johon esimerkiksi Ruotsissa oli pyritty vuonna 1809 korkeimman oikeuden jäsenten virkasuhteen pysyvyyden erityisillä takeilla. Tosin oikeusosaston jäsenet saivat pitää talousosaston jäsenten tapaan entisen virkansa ja siitä koituneet tulot

¹¹ Vuoden 1917 valtiopäivillä käsiteltäessä esitystä laiksi korkeimmasta oikeudesta perustuslakivaliokunnan vähemmistö K. J. Ståhlbergin johdolla oli sillä kannalla, että YVK:n 2 k. asetti rajoituksia KKO:n kokoonpanolle, koska mainitun säännöksen mukaan korkeimmassa oikeudessa tuli olla jäsenenä sekä aatelisia että aatelittomia miehiä, *vp 1917 I, esitys 7, lakivlk 15, perustuslakivlk:n lausunto 29. 6. 1917, vastalause I, Ak II*.

¹² Ks. myös JS 13. 9. 1892, 4 §.

vuoteen 1857 saakka. Tämän jälkeen senaattiin nimitetyt vapautettiin entisistä toimistaan, mikäli suuriruhtinas ei erikseen toisin määrännyt.

Taloussosastossakin noudatettu käsittelyjärjestys oli tuomioistuinmenettelyn luonteista jo vuoden 1809 ohjesäännön perusteella. Äänestystapa oli yleisen lain säännösten mukaisesti kolleginen, ja päätöksen allekirjoittivat vielä toiminnan alkuaikoina kaikki päätöksentekoon osallistuneet. Istuntoihin sovellettiin mm. yleisen lain määräystä tuomiovoipaisuudesta ilman ohjesäännön tukea.¹³ Vuoden 1892 ohjesäännössä käytäntö vahvistettiin: asioita käsiteltäessä oli noudatettava laillista oikeudenkäyntijärjestystä. Uuteen ohjesääntöön oli otettu myös nimenomainen maininta esittelymenettelystä.¹⁴ Vakiintuneen kannan mukaisesti senaattoreiksi nimitettäviltä ei edellytetty muodollisia kelpoisuusvaatimuksia siltä osin kuin kysymys oli opinnäytteistä tai tutkinnoista.¹⁵

Kuitenkin vuodesta 1869 alkaen vähintään kahdella taloussosaston jäsenellä piti olla kokemusta ja taitoa tuomarintoimessa. Samaa pätevyyttä edellytettiin vuonna 1892 perustetun oikeustoimituskunnan päälliköltä.

Prokuraattorin oli valvottava, »että järjestystä ja kuntoa oikeudenkäynnissä ja asiain käsittelyssä» noudatettiin senaatissa. Lisäksi prokuraattorin oli mm. seurattava senaatin virkamiesten toimintaa. Tehtävät määriteltiin jo vuoden 1809 ohjesäännössä (31 §), tarkemmin vuonna 1812 annetussa prokuraattorin johtosäännössä ja vuoden 1892 ohjesäännössä (46—66 §).¹⁶

Senaatin tehtävät hallintoviranomaisena olivat pääosin samat kuin collegioilla ja muilla keskusvirastoilla aikaisemmin. Suomen ja Ruotsin valtiollisen yhteyden katkettua maahan ei jäänyt lainkaan mainitun tyyppisiä virastoja. Tosin ne olivat sijainneet aiemminkin Ruotsissa.¹⁷ Toimituskuntien alaisia keskusvirastoja alettiin perustaa nopeasti vuodesta

¹³ Ks. mm. tästä *Rauhala I* s. 280—332.

¹⁴ Käsittelyn pohjana oli tämän mukaan kaikissa valitusasioissa ja muissakin asioissa lukuunottamatta erittäin selviä asioita esittelijän kirjallinen mietintö, joka liitettiin asiakirjoihin. Osaston niin päättäessä mietintö voitiin ottaa pöytäkirjaan. Ks. myös vuoden 1809 ohjesääntö, 49 k. sekä A 10. 5. 1869/15 24 §.

¹⁵ Ks. tästä *Hermanson* s. 147—48. Sen sijaan taloussosastonkin virkamiehiltä vaadittiin tiettyjen opinnäytteitten suorittamista, ks. erityisesti A 3. 11. 1817, 15. 8. 1894. Määräaikaisuudesta luovuttiin A:lla 8. 11. 1917/96, 2 §.

¹⁶ *Hermanson* s. 106—08; *Ståhlberg* s. 67—68.

¹⁷ Ainoa Suomessa toiminut, keskusvirastoon ehkä rinnastettava laitos oli koskenperkausjohtokunta vuosina 1799—1808.

1811 alkaen. Kunkin viraston johdettavana oli jokin hallinnonhaara toimialueenaan koko maa. Tärkeimpänä suoranaisena syynä keskusvirastojen perustamiseen oli pyrkimys vähentää talousosaston työmäärää.

Keskusviraston perustamisesta, kokoonpanosta, toiminnan yleisistä perusteista ja menosäännöstä säädettiin hallitsijan antamalla asetuksella tai ohjesäännöllä.¹⁸ Sisäiseltä järjestysmuodoltaan keskusvirastot (johtokunnat, konttorit, hallitukset, ylihallitukset) olivat joko kollegisesti järjestettyjä tai toimistovirastoja. Ensiksi mainittuja olivat 1900-luvun alussa koulutoimen, tie- ja vesirakennusten sekä painoasiain ylihallitus, lääkintö-, tull-, rautatie-, metsä-, teollisuus- ja maanviljelyshallitus ja yleinen revisionioikeus sekä valtiokonttori. Toimistovirastoja olivat maanmittauksen ja yleisten rakennusten ylihallitukset, vankeinhoito-, posti- ja luotishallitus sekä tilastollinen päätoimisto.

4.1.2. Suomalaiset viranomaiset toimivat hallitsijan avustajina. Näin ollen senaatti käytti muodollisesti suuriruhtinaan sille uskomaa valtaa tosin eräissä asioissa ylimpänä asteena.¹⁹

Senaatin toimivalta oli yleinen. Ainoastaan joko suuriruhtinaalle tai muille viranomaisille nimenomaisesti pidätetyt asiat jäivät sen ulkopuolelle. Hallitsijan ratkaistavia asioita olivat perustuslakien ja vuoden 1809 ohjesäännön mukaisesti kaikkien ylimpien virkojen täyttäminen, eläkkeet, armonlahjat, erivapautukset, kruunutilojen ja verojen lahjoitukset, lupien myöntäminen kruunutilojen vaihtamiseen, nimitykset eräisiin kirkollisiin virkoihin ja yleensä kaikki ne asiat, joitten ratkaiseminen riippui lakien mukaan hallitsijan erityisestä ja välittömästä päätöksestä.²⁰ Prerogatiivien ala säilyi pääpiirteissään ennallaan koko autonomian ajan. Kuitenkin senaatti sai tältä osin uusia tehtäviä useaan otteeseen annettujen erityissäädösten perusteella. Senaatin toimivallan ulkopuolelle oli erotettu ulkoasiat, varsinaiset sotilasasiat ja yliopiston hallinto.

Senaatin yhteisestä täysistunnosta ei sisältynyt määräyksiä vuoden 1809 ohjesääntöön.²¹ Kenraalikuvernöörin johtosäännön perusteella (3 §)

¹⁸ Vuodesta 1883 alkaen yksityiskohtaiset määräykset viraston toiminnasta voitiin antaa talousosaston vahvistamalla johtosäännöllä, A 15. 1. 1883/3, III, 5 k.; vuoden 1892 ohjesääntö, 98 §.

¹⁹ Vuoden 1809 OS, 20 §. Oli kuitenkin kiistanalaista, missä määrin senaatille kuului itsenäistä, perustuslakien turvaamaa päätäntävaltaa, ks. s. 217—21.

²⁰ Näitten ns. majesteettioikeuksien alan määrittelyssä seurattiin pitkälle Ruotsissa ennen vuotta 1809 vallinnutta tilannetta, ks. *Rauhala I* s. 182—90.

²¹ Osastojen kokoontumisesta yhteiseen täysistuntoon ennen vuotta 1812 *Rauhala I* s. 257—63, 266—86.

osastojen oli kokoonnuttava täysistuntoon, kun suuriruhtinas halusi saada senaatin lausunnon tietystä asiasta, kun oli julkaistava maan asukkaille tärkeitä käskykirjeitä ja kun hallitsijalta anottiin tulkintaa voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Lisäksi täysistunnossa käsiteltiin huomattava määrä erilaisia anomuksia. Täysistunto ratkaisi myös osastojen väliset toimivaltariidat. Oikeusosasto saattoi hankkia täysistunnon kannan ennakotapauksen luonteisissa jutuissa vaikka antoikin itse niissä päätöksen.²² Vuoden 1892 ohjesäännön perusteella (2 §) plenum kokoontui ainoastaan hallitsijan kutsusta käsittelemään siinä mainittua asiaa. Vuodesta 1896 lähtien (A 23. 7. 1896/21, 6 §) plenumille kuului myös lainvalmistelutehtäviä, senaatista kirkolliskokoukseen osallistuvan jäsenen valinta sekä osastojen väliset toimivaltariidat. Vuosina 1902—05 plenumin toimintaa rajoitettiin (A 8. 9. 1902/29), mutta vuonna 1905 ns. marraskuun julistuskirjalla palautettiin voimaan ennen vuotta 1902 vallinnut tilanne. Vuonna 1914 istunnossa (yhteisistunnossa) käsiteltyjen asioiden määrää supistettiin jälleen (A 23. 1. 1914/6). Tämän jälkeen istunnossa käsiteltiin mm. toimivaltariidat.

Senaatin osastojen välisen toimivallanjaon mukaan talousosastolle kuuluivat siviilihallintoon ja yleisen talouden alaan sisältyneet tehtävät, kun taas oikeusosasto käytti ylintä tuomiovaltaa varsinaisissa oikeusasioissa. Muodollisesti senaatti oli kokonaisuutena ohjesäännön mukainen maan sisäisistä hallitusasioista päättävä toimielin. Osastot eivät voineet antaa päätöksiä omista nimissään.

Osastojen väliset toimivaltariidat ratkaistiin plenumissa. Plenumista ei kehittynyt kuitenkaan ulkomaisiin kompetenssituomioistuimiin verrattavaa elintä, sillä osastot alistivat toimivaltakysymyksiä sen ratkaistavaksi ainoastaan harvoin lukuunottamatta autonomian ajan alkupuolta.²³ Plenum ratkaisikin yleensä vain suoraan senaattiin tulleet hakemukset, kirjelmien tai aloitteitten käsittelypaikasta syntyneet epäselvyydet, joten ratkaisut eivät perustuneet välttämättä asian oikeudellisen tai hallinnollisen luonteen huomioonottamiseen.²⁴ Käytännössä kumpikin osasto päätti lopullisesti ja erikseen alaisensa viranomaisen toimivallasta.

²² Senaatin täysistuntoptk 9. 8. 1813/VA. 24. 10. 1853 pidetyn plenumin osalta R. Lagus, Om prejudikaters betydelse vid rättskipningen, Helsingfors 1860.

²³ Vuoden 1892 JS:ä valmisteltaessa senaatti itse katsoi täysistunnon tärkeäksi juuri toimivaltariitoja ratkaisevana elimenä, senaatin täysistuntoptk 25. 4. 1892/VA.

²⁴ Ståhlberg s. 121—22; ks. myös kom.miet. 1901: 8 s. 186—89.

Mikäli samassa asiassa syntyi näin hallintoviranomaisen ja tuomioistui-
men vastakkaiset päätökset, oikeusosastolla oli valta päättää lainvoiman
saaneen päätöksen purkamisesta (OK 31:1, 1892 OS, 83, 6 §).

Talousosaston toimituskuntien tehtävänä oli vuoden 1809 ohjesäännön
mukaan ainoastaan valmistella osastossa käsiteltäviä asioita.²⁵ Osaston
suuren työmäärän vähentämiseksi päätöksentekoa hajautettiin vähäpä-
toisiksi katsotuissa asioissa toimituskuntiin. Määräykset koottiin vuoden
1892 ohjesääntöön.²⁶ Toimituskunnan päätettäväksi jätetty asia oli käsi-
teltävä talousosastossa, jos asiassa oli tehty valitus alemman viranomaisen
toimenpiteestä tai jos asia oli muutoin epäselvä (133 §). Talousosasto rat-
kaisi myös toimituskuntien väliset toimivaltariidat.

4.1.3. Senaatin osastojen välisen tehtäväjaon pääperiaatteet periytyi-
vät pääosin Ruotsissa ennen vuotta 1809 voimassa olleesta oikeudesta.²⁷
Oikeusosasto käsitteli aikaisemmin korkeimman oikeuden ratkaisemia
oikeusasioita. Talousosastolla oli yleinen toimivalta hallitus- ja hallinto-
asioissa hallitsijan vallan asettamin rajoituksin. Sen sijaan hallitusasioit-
ten uskominen muodollisesti yhtenäiselle viranomaiselle, senaatille oli
Venäjällä voimassa olleen oikeuden heijastumaa.²⁸ Kuitenkin myös ve-
nälaisten viranomaisten taholta tunnustettiin periaate, jonka mukaan hal-
linto oli järjestettävä pääasiassa entisten lakien mukaisesti.²⁹

Hallitsija oli asettanut hallituskonseljin ohjesääntöä valmistelleelle
komitealle kaksi lähtökohtaa: konselji (tribunaali) oli jaettava osastoihin
ja kenraalikuvernöörin oli toimittava sen puheenjohtajana.³⁰ Komitean
puheenjohtajana oli piispa Jaakko *Tengström*, jäsenenä vapaaherra Carl
Erik *Mannerheim*, hovioikeuden asessori Carl Edvard *Gyldenstolpe*, pro-
fessori Gustaf *Gadolin*, vapaaherra Robert *Rehbinder* ja professori
Matthias *Calonius*. Viimeksi mainitulla oli keskeinen asema osastojen
välistä tehtäväjakoa koskeneitten säännösten laadinnassa. Asiahan oli
jätetty mm. tältä osin komitean omaan harkintaan.

²⁵ OS:n mukaan kuitenkin kansliatoimikunnan tehtävänä oli kaupunki- ja
piirilääkärin nimittäminen. Tehtävä siirrettiin jo vuonna 1810 itse osaston päätet-
täväksi, *Rauhala I* s. 248–49.

²⁶ Ks. myös A 8. 11. 1917/96.

²⁷ Ks. s. 29–32.

²⁸ *Rauhala I* s. 221–22; *Torvinen* s. 20.

²⁹ Näin mm. säädyille jätetyssä esityksessä hallituskonseljin perustamisesta,
vp 1809, *borgarest. protokoll* s. 14.

³⁰ *Rauhala I* s. 146.

Alustavassa luonnoksessaan komitea ehdotti konseljin osastoiksi siviili- ja oikeuskonseljia sillä perusteella, että hallintoasiat kuuluivat joko siviili- tai oikeusasioihin.³¹ Hallintoasialla tarkoitettiin siis laaja-alaisesti lähes kaikkia keskushallinnossa päätettyjä asioita, myös oikeusasioita. Caloniuksen sijaan ehdotti komitealle jättämässään luonnoksessa (1 §) siviilikonseljin korvaamista nimellä talous- ja politiaosasto (Oeconomie- och Politie-Departement). Caloniuksen mukaan oli virheellistä asettaa siviiliasiat esitetyllä tavalla oikeusasioitten vastakohtaksi. Viittasihan »siviiliasia» selvästi yksityisoikeudellisiin kysymyksiin. Yksityisoikeudessa olivat taas keskeisiä »yksityisten keskinäiset oikeudet ja velvollisuudet».³² Siviiliasiat olivat pikemminkin rikosasioitten vastakohtia. Molempiin viimeksi mainittuihin ryhmiin kuuluneet asiat olivat kaikki puolestaan oikeusasioita.³³ Ohjesäännön lopullisen sanamuodon mukaan senaatti jakautui oikeus- ja talousosastoon.³⁴

Oikeusosaston tehtävät korkeimpana tuomioistuimena määräytyivät olennaisesti Ruotsin korkeimmalle oikeudelle vuonna 1789 annetun johtosäännön mukaisesti.³⁵ Valmistelleen komitean jäsenistä erityisesti Caloniuksen tunti tuon säädöksen sisällön oikeusistuimen entisenä jäsenenä varsin hyvin. Tämä kävi selvästi ilmi myös hänen komitealle jättämästään luonnoksesta. Sen mukaan oikeusosaston oli käsiteltävä kaikki siviili- ja rikosasiat, jotka vedon tai valituksen kautta tulivat hovioikeuksista hallituskonseljin päätettäväksi. Näitten lisäksi osaston piti ratkaista mm. ne oikeusasiat, jotka oli käsitelty aikaisemmin kollegioissa. Uuteen keskuks- hallintoon ei suunniteltu perustettavaksi kollegioita. Caloniuksen ehdottikin oikeusturvan takaamiseksi, että kollegioissa aikaisemmin päätetyt oikeusasiat oli siirrettävä hovioikeuksiin. Näin ne voitiin käsitellä ainakin kahdessa viranomaisessa ennen korkeinta tuomioistuinta. Caloniuksen mukaan tämän tyyppisiä asioita olivat seuraavat: Svean hovioikeudelle kuu-

³¹ Komitean ehdotukset, samoin Caloniuksen luonnokset ovat Rehbinderin kokoelmassa, kansio Mietintöjä, lausuntoja/VA. Caloniuksen luonnos painettuna *Calonius*, Svenska arbeten, Supplementband s. 11—22.

³² Ks. Caloniuksen kannanoton opillisesta perustasta *Calonius* s. 11.

³³ Vrt. *Calonius* s. 11—15.

³⁴ Ks. *Rauhala I* s. 164.

³⁵ Ainakin myöhemmin 1800-luvulla hallituskonseljin ohjesääntöön otettua luetteloa tulkittiin siten, että se ei ollut tyhjentävä. Tulkinnanvaraisissa tapauksissa oli haettava johtoa Ruotsissa ennen vuotta voimassaolleesta, myös tulkin- nanvaraisesta muutoksenhakujärjestyksestä, JFT 1894 s. 136—37; *Hermanson* s. 446.

luneet rahanväärennysjutut ja sellaiset velka- ja konkurssijutut, joissa valtionpankki oli osallisena, sotahovioikeudelle kuuluneet luotsien virkarikokset, kansliaoikeuden tuomitsemat postipalvelijoitten virkarikokset, kamarikollegion ratkaisemat tullivirkamiesten ja maanmittareitten virkarikokset, riidat rustholli- ja akumenttitilojen omistus- ja lunastusoikeudesta ja virkataloja (kruununratsutiloja) koskeneet katselmusriidat, vuorikollegiossa päätetyt »RautaBrukeja ja vuorten töitä» koskeneet riita- ja rikosasiat, kauppakollegion käsittelemät salakuljetus, tullipetos- ja purjehdusasetusrikkomukset, haaksirikkoutuneitten alusten pelastuskorvauksista syntyneet riidat, kamarioikeuden ratkaisemat kruunun ylöskantomiesten vaillinkijutut sekä sotakollegiossa käsitellyt sotilasvirkataloja koskeneet katselmusriidat. Lopullinen ohjesääntö muotoutuikin tältä osin (33 §) Caloniuksen luonnoksen (11 §) mukaiseksi lukuunottamatta viimeksi mainittua asiaryhmää, joka oli käsiteltävä talousosastossa (sotilastoimituskunnassa). Lisäksi oikeusosaston oli käsiteltävä maanjako-oikeuksista ja linnanoikeuksista tulleet ja ritarisyynin pitämistä koskeneet muutoksenhakuasiat. Caloniuksen ehdotus oli ollut tältä osin hieman laajempi.

Oikeusasioitten siirtäminen kollegioista hovioikeuksiin ei ollut periaatteellisesti kovin mullistava ratkaisu. Saman tyyppistä järjestelyä oli kaavailtu jo vuosina 1790—91 suunniteltaessa oikeusrevision uudelleenjärjestelyä.³⁶

Talousosasto käsitteli »Suomenmaan yhteistä Huonenhallitusta» koskeneet asiat, lähinnä aikaisemmin kollegioille ja muille viranomaisille kuuluneet asiat, lukuunottamatta tietenkin mainittuja oikeusasioita. Talousosasto päätti lopullisesti myös ne asiat, joissa oli haettu ennen muutosta kuninkaalta. Näin ollen sen toimivalta oli osittain laajempi kuin mitä pelkästään aikaisemmin keskusvirastoissa käsiteltyjen asioiden hoitaminen olisi edellyttänyt.³⁷

Caloniuksen ehdottama toimivaltasäännös kuului seuraavasti (16 §): »Till detta Departemant höra, med undantag endast af Justitiae sakerne, om hvilka redan förmäldt, alla de regeringsärender, som för detta lydt till Krigs- och Cammar-Collegiernes, Stats-Contoirets samt Bergs- och Commerce-Collegiernes, såsom ock

³⁶ Forssell s. 100—10.

³⁷ Rauhala I s. 194—95.

förvaltningens öfver Armeens flotta omvårdnad och in genom Rikets ärenders allmänna beredning, blifvit Hans Kongl. Maj:t föredragande.».

Calonius ei perustellut luonnostaan osastojen välisen tehtäväjaon osaltakaan valtiovallan kolmijaon toteuttamistarpeella. Tosin Calonius tunsikin hyvin mm. *Montesquieun* mielipiteet ja viittasikin niihin »Siviilioikeuden luennoissa».³⁸ Viimeksi mainitussa käsiteltiin julkisoikeudellista lainoppia kuitenkin ainoastaan siltä osin kuin oli kysymys lainsäädännölle luonnonoikeuden mukaan asetettavista edellytyksistä.³⁹ Caloniuksen tekemä rajanveto oikeus- ja hallintoasioitten välillä näyttääkin perustuneen osittain suoraan voimassa olleeseen oikeuteen, osittain keskuhallinnon järjestämiselle asetettuihin yleisiin rajoituksiin. Kollegioitten perustaminen ei ollut mahdollista, joten oikeusasiat oli siirrettävä ainakin muutoksenhaun osalta tuomioistuimiin. Caloniuksen asenne oli käytännöllinen. Juuri hän teki vuonna 1810 aloitteen talousosaston jäsenten käyttämisestä oikeusosastossa viimeksi mainitun päätösvaltaisuuden takaamiseksi jääviystapauksissa.⁴⁰ Tämä ei ollut Caloniuksen mielestä mitään tavatonta; tuomareina oli käytetty aikaisemminkin tuomarintoimessa kokemattomia miehiä.

Oikeus- ja hallintoasioitten toisistaan erottamisen toteuttamistapa näyttää perustuneen maan omasta historiasta saadun konkreettisen mallin soveltamiseen.⁴¹ Pyrkimyksellä oikeus- ja hallintoasioitten aikaisempaa selvempään erotteluun oli kyllä selvät ulkomaiset vastineensa esimerkiksi Preussissa. Täällä niihin ei vedottu. Joka tapauksessa perinteiset oikeusasiat oli tarkoitus keskittää viime kädessä oikeusosastossa ratkaistaviksi. Esimerkiksi 5. 2. 1812 annetulla asetuksella esitysoikeus tuomarinvirkoihin siirrettiin oikeusosastoon talousosastosta, jonne se oli jäänyt »tietyssä määrin virheellisen» asiajaon seurauksena. Esitysoikeus oli kuullut oikeushallintoasiana perinteisesti tuomioistuimelle.

³⁸ Calonius s. 1, 6, 10—11.

³⁹ Usein on katsottu, että Caloniuksen sitoutuminen luonnonoikeuteen oli osittain näennäistä, koska hän korosti voimassa olevan lainsäädännön merkitystä, *Hakulinen*, Esipuhe Caloniuksen siviilioikeuden luentoihin s. XII; *Kauppinen* s. 133—38; *Klami*, Länsimaisen oikeusfilosofian historia, 3. painos. Turku 1980 s. 99 ss.

⁴⁰ Ks. *Rauhala I* s. 239.

⁴¹ *Rauhala I* s. 214—15; ks. myös *Jussila* s. 99—129; *Torvinen* s. 1—21; *Korhonen* s. 250—329.

Ruotsissa vuonna 1809 säädetyin HM:n taustalla oli käsitys kirjoitetusta ja osittain edustuksellista valtiosäännöstä sekä aikaisempaa tasapainoisemmasta valtiiovallan jaosta. Kesti pitkään, ennen kuin uudet aatteet pääsivät Itämeren yli Suomeen.⁴² Sitä paitsi suomalaiset suhtautuivat vallankumouksellisiksi leimattuihin käsityksiin varovaisesti, jopa konservatiivisesti. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti, miten hallinnollisten lainkäyttöasioitten järjestämiseen suhtauduttiin eräissä 1810-luvulla esitetyissä suunnitelmissa kirjoitetusta, yhtenäisestä valtiosäännöstä.⁴³

Laajasti oppinut piispa Jaakko *Tengström* puuttui kysymykseen 18. 1. 1813 jättämässään mietinnössä »Något om förändring eller förbättring i Finlands styrelsesätt».⁴⁴ Selvästi oikeudelliset kruununtilariidat oli siirrettävä muutoksenhakuasteessa kokonaisuudessaan hovioikeuksiin, jotta talousosaston laaja tehtäväpiiri olisi supistunut ja jotta oikeusasiat olisi selvemmin erotettu taloudellisista kysymyksistä. Välttämätöntä ei ollut kuitenkaan jättää oikeus- ja talousasioitten käsittelyä ylimmässä asteessa toisistaan erillisille elimille.

Suomalaisten taholta vuonna 1816 käynnistyneen varovaisen valmistelutyön tavoitteena oli yhtenäinen valtiosääntö, johon olisi koottu kaikki valtiosääntöoikeudelliset lait, määritelty Suomen suhde keisarikuntaan, hallitsijan ja alamaisten oikeudet sekä ylimmät hallintoelimet. *Wallénin* laatimassa mietinnössä maan hallinnon perustavaa laatua olevana puutteena pidettiin sitä, että senaatti käsitteli aikaisemmin kollegioille kuuluneita asioita ensimmäisenä ja viimeisenä asteena.⁴⁵ Kollegioitten tilalle olikin perustettava uusi virasto (une autorité intermédiaire). Näin senaatti olisi voitu vapauttaa vähäpätöisten talous- ja politiajuttujen käsittelystä. Samalla kansalaiset olisivat saaneet vakiintuneen periaatteen mukaisen oikeuden saattaa viranomaisen päätös ylemmän viranomaisen tutkittavaksi. Uutta virastoa olisi voitu nimittää Keisarilliseksi kollegioksi Suomen Suuriruhtinaskunnan yleistä hallintoa varten.

Tengström puuttui asiaan vuonna 1819 laatimassaan laajemmassa suunnitelmassa perustuslain uudistamisesta seuraavasti:⁴⁶ »De mål af såd. Juridisk beskaffenhet i Eökonomie Departement förekomma

⁴² *Jussila* s. 118.

⁴³ Ks. näistä yleisesti *Rauhala II* s. 1—24; *Jussila* s. 129—52.

⁴⁴ *HistArk XII*.

⁴⁵ *HistArk XXIV*: 1.

⁴⁶ *HistArk XXIV*: 2.

anser sig behöfva derom med Ledamöterna af Justitiae Departement öfverlägga, må det anmoda några af dem att slika måls föredragning och afgörande i Ekon. Departementet öfvervara och i besluten deltaga (Hur många?, Bör kanske bestämmas?). . . . Kanske kunde och några mer Juridiska än Ekonomiska mål ifrån Militiae och Finance Bureuerne förvisas till Hofrätternas handläggning samt ifr. Kammar Ekped. till Just. Dep:s upptagande och afdömande.»

Suomen asiain komitean valtiopäivien koollekutsumista silmälläpitäen laatimassa (21. 6. 1819) lausunnossa (alistuksessa) kiinnitettiin myös huomiota hallintoasioitten puutteellisen käsittelytavan aiheuttamiin epäkohtiin.⁴⁷ Lausunnon mukaan osa taloudellisista riita-asioista oli siirretty hovioikeuksiin, kun taas »toinen, erityistä laatua oleva osa» oli jäänyt yksin senaatin talousosaston päätettäväksi. Oli huolellisesti tutkittava, vastasiko järjestelmä »jokaisen kansalaisen oikeutettua odotusta olla täysin turvattu oikeuksiensa laillisessa nautinnassa». Väliviraston perustaminen yleistä taloutta koskeneitten asioiden käsittelyä varten oli yhteiskunnalle hyödyllistä etenkin, kun kyseiset asiat eivät lainkaan soveltuneet hovioikeuksissa käsiteltäväksi. Oikeus- ja hallintoasioiden käsittelyn välistä eroa oli myös tarkennettava. Tältä osin kiinnitettiin huomiota varsinkin oikeusosaston jäsenten osallistumiseen hallintoasioiden käsittelyyn senaatin täysistunnossa.

Uuden valtiosäännön valmistelu ei johtanut tulokseen: valtiopäivät kutsuttiin koolle vasta vuonna 1863.

4.2. LAINKÄYTTÖ TALOUS- JA POLITIA-ASIOISSA

4.2.1. Lainkäyttö talous- ja politia-asioissa jäi autonomian ajan alussa edelleen hallintoviranomaisille. Sen sijaan kollegioissa aikaisemmin ratkaistut oikeusasiat siirrettiin hovioikeuksiin.

Keskushallintoa lukuunottamatta hallintoviranomaisten toiminta jäi pitkään Ruotsin vallan aikaisten säädösten varaan. Esimerkiksi maaherrojen (kuvernöörien) osalta sovellettiin edelleen vuoden 1734 johtosääntöä, jonka korvasi vasta vuonna 1894 annettu johtosääntö kuvernööreille ja lääninhallitusten virkamiehille (JS 29. 12. 1894/50). Samoin maistraat-

⁴⁷ Suomennettuna *Danielsson—Kalmari* s. 87—117.

teja ja lukuisia erikoistuomioistuimia koskeneita säädöksiä sovellettiin autonomian ajan alusta lähtien sellaisenaan.

Taloussosasto käsitteli hallinnolliset valitusasiat ylimpänä asteena. Vanhan perinteen mukaisesti alamaisilla säilyi oikeus tehdä viranomaistointa koskevia anomuksia (kanteluja) hallitsijalle. Vuodesta 1826 lähtien suoraan hallitsijalle voitiin kannella ainoastaan kenraalikuvernöörin toimenpiteistä.⁴⁸

Valitusasioitten käsittely taloussosastossa ei eronnut sen muusta toiminnasta menettelyn osalta. Valitukset valmisteltiin toimituskunnassa ja päätettiin esittelystä taloussosaston istunnossa. Valitusasioita ei ollut pidätetty yleisen istunnon päätettäväksi, joten jaostotkin saattoivat päättää niistä lopullisesti.⁴⁹ Jaostokäsittelyllä pyrittiin tehostamaan vähäpätöisten asioiden käsittelyn sujuvuutta, ja valitusasioita oli pidetty perinteisesti tällaisina.

Toimituskunnat olivat pääsääntöisesti ainoastaan valmistelevia elimiä. Siitä huolimatta, että niitten päätettäväksi siirrettiin useaan otteeseen vähämerkityksisiä asioita, valitusasiat ratkaistiin aina kollegiossa.⁵⁰ Tämä rajoitus todettiin jo vuoden 1809 ohjesäännössä (52 §) ja useaan otteeseen sen jälkeenkin (esim. A 20. 4. 1863/17). Yleinen, kaikkia toimituskuntia koskenut kielto ratkaista valituksia toistettiin 10. 5. 1869 annetussa asetuksessa (17 §) samoin vuoden 1892 ohjesäännössä (133 §). Kielto ilmensi selvästi vakiintunutta periaatetta, jonka mukaan valitusasiat oli ratkaistava keskushallinnossa kollegisesti.⁵¹ Rajoitusta noudatettiin koko autonomian ajan, vaikka valitusasiat ruuhkauttivatkin taloussosaston tehtäviä pahoin erityisesti 1900-luvun puolella.

Sotavuosien aikana Ruotsin keskusvirastoihin kerääntyneet, suoma-

⁴⁸ Perinteistä anomus- ja kantelumahdollisuutta säänneltiin 2. 6. 1826 annetulla A:lla. Näitten asioiden käsittelystä Suomen asiain komiteassa *Korhonen* s. 121—22.

⁴⁹ Kuitenkin kirkolliset valitusasiat oli käsiteltävä vuoden 1892 OS:n (100 §) nojalla osaston yleisessä kokouksessa, mikäli ne eivät olleet erittäin selvää laatua, vrt. kuitenkin A 23. 7. 1896/21 ja A 8. 11. 1917/19 §. Viimeksi mainitun A:n sisältöön heijastui myös kaavailtu valitusasioitten siirtäminen perustettavaan hallintotuomioistuimeen, *taloussos. ptk* 15. 6. 1917/VA.

⁵⁰ Tältä osin hieman harhaanjohtavasti *Vilkkonen* s. 6.

⁵¹ Näin *Nordström*, *Allmänna statsrätten* 1845 s. 45—46/HYK; myös *kom.bet.* 1887: 9.

laisten tekemät valitusasiat siirrettiin Suomeen asianomaisten toimielinten käsiteltäviksi.⁵²

Taloussosaston alaisuuteen perustettujen keskusvirastojen tehtävänä oli johtaa tiettyä hallinnonhaaraa koko maan alueella.⁵³ Keskusviraston alaisuuteen kuului pääsääntöisesti alempia paikallistason virkamiehiä, joitten toiminta järjestettiin tavallisesti viraston perustamisen yhteydessä. Esimerkiksi metsähallituksen alaisena toimi metsänhoitovirkakunta. Keskusvirasto valvoi alaisensa toimintaa mm. käsittelemällä viimeksi mainittua koskeneita valituksia (kanteluita).

Hallinnonsisäinen muutoksenhakujärjestelmä oli edelleen sidottu hallinnon hierarkkiseen rakenteeseen. Valitus oli tehtävä ylemmälle viranomaiselle eikä suoraan ylimpään asteeseen.⁵⁴ Kuitenkin varsin monet viranomaiset olivat suoraan taloussosaston alaisia, minkä vuoksi niitten päätöksiin haettiin muutosta suoraan senaatissa. Siinä tapauksessa, että viranomainen toimi suoraan lääninhallituksen, tuomiokapitulin tai keskusviraston alaisuudessa, päätös oli saatettava ensin ylemmän viranomaisen tutkittavaksi. Tämän jälkeen oli vielä valitusmahdollisuus senaattiin niissäkin asioissa, jotka oli alistettava senaatin toimituskuntiin. Muutoksenhakujärjestelmän sidonnaisuus hallinnon rakenteeseen oli vahvistettu Ruotsin vallan aikana useaan otteeseen, viimeksi nimenomaisesti vuonna 1723 (A 3. 10. 1723). Valitustietä koskeva periaate käy hyvin ilmi myös *Ståhlbergin* lausumasta.⁵⁵

»Valitustie hallintoasioissa päättyy enimmäkseen taloussosastoon. Sinne tulee valituksia 1. suorastaan keskusvirastojen, lääninhallitusten ja tuomiokapitulien hallintotoimista ja 2. niistä päätöksistä, joilla mainitut tai muut viranomaiset ovat ratkaisseet niihin tehtyjä valituksia.»

Tiukoilla hallinnonsisäisillä alaisuussuhteilla (HM 14,32 §) ei sinänsä ollut vaikutusta muutoksenhakujärjestelmän yleiseen, perinteiseen raken-

⁵² Kamarikollegion osalta knk. määräys 10. 9. 1810, *Handbok II* s. 11; yleisesti *Rauhala I* s. 101.

⁵³ Autonomian ajalla keskusvirastot olivat muodollisten säännösten ja niiltä noudattaneen tulokinnan mukaan kiinteästi senaatin (toimituskuntien) johdon ja valvonnan alaisia (HM 14, 32 §, 1892 OS, 131 §), *Hermanson* s. 81; *Ståhlberg* s. 60, 76; yleisesti *Mäenpää* s. 120—26.

⁵⁴ *Nordström*, *Finlands statsrätt* 1845 s. 113/HYK; *Palmén*, *Statsrätt* 1853 s. 124—25/HYK; *Hermanson* s. 439; *Ståhlberg* s. 451.

⁵⁵ *Ståhlberg* s. 452.

teeseen. Kaikki hallintoviranomaiset olivat pääsääntöisesti senaatin alaisia; senaatilla oli »yleinen valta antaa sitovia määräyksiä ja ryhtyä toimenpiteisiin lain rajoissa».⁵⁶ Periaatteessa hallintoviranomaisella saattoi olla myös itsenäistä toimivaltaa. Esimerkiksi *Palmén* korosti valtio-oikeuden luennoissaan virkamiehen ensisijaisena oikeutena hänen toimivaltansa.⁵⁷ Sama näkökulma tuli esiin Robert *Montgomeryn* prokuraattorina vuoden 1885 valtiopäiville jättämässä kertomuksessa,⁵⁸ jossa viitattiin (lailla) määrättyihin toimivaltasäännöksiin. Kuitenkin vasta *Ståhlberg* muotoili yleisen periaatteen, jonka mukaan maan hallintoviranomaisilla oli kullakin määrätty itsenäinen toimivaltansa lakien puitteissa.⁵⁹ Senaatin ja hallintoviranomaisten, esimerkiksi keskusvirastojen välisiä alaisuussuhteita ei asetettu kyseenalaiseksi. *Ståhlbergin* kannan ja oikeustieteessä aikaisemmin esitetyn välillä ei näytäkään olleen jyrkkää vastakohtaisuutta.⁶⁰

Sortokausien aikana hallituksen ja hallintoviranomaisten väliset toimivaltasuhteet tulivat esille lähes yksinomaan laillisuusnäkökulmasta. Olisiko viranomaisen velvollinen noudattamaan perustuslakien tai lakien kanssa ristiriitaisia asetuksia tai määräyksiä?⁶¹ Syntyneet ristiriidat johtivat usein virkasyytteisiin ja/tai kurinpitotoimiin. Alaisuuden velvoittavuus sinänsä ei tullut tutkittavaksi.

Pelkästään säädöstekstien tutkiminen saattaa antaa harhaanjohtavan kuvan autonomian ajan muutoksenhakujärjestelmästä ja myös muutoksenhakuoikeuden laajuudesta. Esimerkiksi kuvernöörien johtosäännön 74 §:stä ei ole pääteltävissä, että yleistä valitusoikeutta ei ollut 1800-luvun lopulla.⁶² Siitä ei ole mahdollista myöskään vetää sitä johtopäätöstä, että vasta sillä vahvistettiin yleinen muutoksenhakuoikeus.⁶³ Säännöksen sanamuoto valittamisesta »sillä tavalla kuin itsekunkin asian

⁵⁶ *Ståhlberg* s. 60.

⁵⁷ Virkamiestä ja viranomaista ei erotettu aina systemaattisesti toisistaan, *Palmén*, *Statsrätt* 1855 s. 174–75/HYK.

⁵⁸ Vp 1885, *prokuraattorin kertomus* s. 52–57, Ak IV; asiasta myös mm. vp. 1907, *prokuraattorin kertomus*, *prokuraattorinvirastossa syntyneitä asiakirjoja*, Ak IV.

⁵⁹ *Ståhlberg* s. 113–14.

⁶⁰ Vrt. *Mäenpää* s. 124–27.

⁶¹ Ongelman asettuminen käy hyvin ilmi prokuraattorin kertomuksista 1906–15; *Jussila*, *Nationalismi* s. 42–64, 207–49.

⁶² Vrt. *Hallberg* s. 35–36. Valituskielloista *Vilkkonen* s. 50–52.

⁶³ Vrt. *Vilkkonen* s. 10.

laatua myöten oli erittäin säädetty» viittasi pääasiassa vuoden 1810 yleiseen muutoksenhakuaikojen säännelleeseen asetukseen (5. 5. 1810) ja lisäksi erityisiin muutoksenhakusäännöksiin. Muutoksenhakuoikeuden yleisyys periytyi Ruotsin vallan ajalta. Valitusoikeutta säänneltiin etupäässä valituskäytöillä. Kuitenkin kirjoitetun lain merkitys näyttää alkaneen korostua 1800-luvun puolivälin jälkeen; esimerkiksi keskusvirastojen JS:hin otettiin lähes aina maininta muutoksenhakujärjestyksestä.

Oikeustieteessä muutoksenhakuoikeuden yleisyys tunnustettiin säännönmukaisesti.⁶⁴ J. J. Nordström rinnasti valitusoikeuden muihin perusoikeuksiin.⁶⁵ Asiaan viitattiin usein myös lainvalmistelun yhteydessä. Esimerkiksi vuoden 1860 kunnallisasetuskomitea korosti, että »ei mikään alhainen virka-kunta voi kieltää ketään hänen päätökseensä tyytymätöntä, vetäjästä sitä korkeamman oikeuden tutkittavaksi».⁶⁶

Keskusvirastojen toimintaa lainkäyttöeliminä koskeneet säännökset olivat pääsääntöisesti niukat. Yleensä lainkäyttöasioitten ratkaiseminen oli pidätetty kunkin viraston ylimmälle päättävälle elimelle, kollegiolla tai viraston päälliköllä. Menettelysäännökset periytyivät huomattavalta osalta Ruotsin vallan ajalta. »Laillisella oikeudenkäyntijärjestyksellä» oli tältä osin melkoinen merkitys, vaikka siihen viitattiinkin johtosäännöissä harvoin ja vaikka lainkäyttöasioitakin pidettiin tyypillisesti taloutta ja politiikkaa koskevinä.⁶⁷ Lainkäyttötehtävät laajasti ymmärrettynä oli mahdollista jakaa kolmeen pääryhmään: valitus- (kantelu-), kurinpito- ja vaillinkiasioihin. Ensiksi mainittujen osalta toiminta oli valvonnallista eikä sitä säänneltykään yleensä nimenomaisesti.⁶⁸

⁶⁴ Tässä muutoksenhakuoikeudella tarkoitetaan luonnollisesti enumeraation vastakohtaa. *Hermanson* s. 438—39; *Ståhlberg* s. 451. *Hermanson* korosti kodifioimiskomitean mietintöön jättämässään vastalauseessa valitusoikeutta »asian luonnosta» johtuvana, *kom.bet.* 1887: 9, *Reservation* s. 83. *Mechelinin* kannasta hänen hallintolainkäyttöä käsitellyt kirjoituksensa, *Leo Mechelinin* kokoelma, kansio n:o 30/VA.

⁶⁵ *Nordström*, *Finlands statsrätt* 1845 s. 11—16/HYK.

⁶⁶ *Kom.miet.* 1860: 1 s. 33.

⁶⁷ Viittauksista lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen revisionioikeuden osalta JS 16. 12. 1824 (III, 4, 7) ja 27. 5. 1895/19 (15 §); tullihallituksen JS 28. 5. 1839, 89 §, 26. 6. 1885/15 (11 §); yliopiston konsistorin osalta *Vilkkonen* s. 35.

Julistuksen 23. 6. 1885/14 mukaan tullihallituksen päätirehtööriksi nimitettävältä oli edellytettävä »lainoillista tietoa ja kokemusta hallinnollisista toimista», julistuksen taustasta *Rauhala*, *Senaatti* II s. 316.

⁶⁸ Poikkeuksena kuitenkin tullihallituksen JS 28. 5. 1839 (21 §); samoin meri-

Virkamiesten kurinpidosta määrättiin hallinnollisella lainsäädännöllä. Keskusvirastojen osalta asia järjestettiin pääsääntöisesti yhtenäisten periaatteitten mukaisesti: ensinnäkin keskusvirastot saattoivat käsitellä ainoastaan lieviä virassa tehtyjä rikkomuksia törkeämpien rikosasioitten kuuluessa tuomioistuimille, toiseksi ylimmän päättävän elimen jäsenet eivät olleet viraston kurinpitovallan alaisia. Esimerkkinä mainittakoon vuonna 1908 metsähallituksesta annetun asetuksen (24. 1. 1908/5) määräykset.⁶⁹ Metsähallitus saattoi ryhtyä kurinpitotoimenpiteisiin sellaista siihen kuulunutta tai sen alaista virkamiestä vastaan, joka oli tehnyt itsensä syy-pääksi virkavirheeseen. Kurinpitokeinoja olivat muistutus, varoitus ja virantoimituksesta erottaminen enintään kuuden kuukauden ajaksi.⁷⁰ Kurinpitovallan ulkopuolelle jäivät ylitirehtööri ja muut metsähallituksen (kollegion) jäsenet. Muutosta kurinpitopäätökseen, ei kuitenkaan muistutusta tai varoitusta koskevaan oli haettava talousosastossa.

Eräitten keskusvirastojen osalta muutoksenhakutie kurinpitoasioissa meni tuomioistuimeen. Oikeusosastossa haettiin muutosta lääkintöhallituksen päätöksistä vuoteen 1878 ja revisionioikeuden osalta vuoteen 1895 saakka. Maanmittaushallituksen, koulutoimen ylihallituksen, yliopiston konsistorin ja Suomen Pankin vastaavasta päätöksestä oli valitettava hovioikeuteen. Nämä poikkeusjärjestelyt juonsivat juurensa lähinnä vuoden 1809 ohjesäännön periaatteista (33 §). Vasta autonomian ajan lopulla alettiin pitää yleisenä periaatteena kurinpitoasioitten hallinnonsisäistä käsittelyä.⁷¹

Uuden yleisen rikoslain voimaannpanoasetuksessa (19. 12. 1889/39, 2.1 §) lausuttiin, että »noudatettavana olkoon edelleen ... eräiden asetusten säännökset esimiehen, Ulosottokaaren 1 7 §:ään ja Oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:ään perustuvasta wallasta määrätä erinäisiä rangaistuksia virkamiesten laiminlyönnistä ...». Silti rikoslain virkarikoksia koskevien säännösten ja kurinpidollisten rangaistussäännösten soveltamisenettelyn välinen suhde ei ollut selvä.

miehuoneen johtokunnan päätökseen oli nimenomaisen säännöksen mukaan haettava muutosta kuvernööriltä, kuulutus 6. 10. 1842.

⁶⁹ Kurinpitovallasta sisältyi yleensä määräys kunkin keskusviraston JS:öön, *Hermanson* s. 170—74; *Granfelt* s. 384—88; *Ståhlberg* s. 186—94.

⁷⁰ Näitten lisäksi kurinpitotoimenpiteinä saatettiin käyttää alentamista toiseen virkaan, siirtämistä ja viraltapanoa. Sortokausien erityisjärjestelyistä ja kurinpidon keskittämisestä A 25. 1., 31. 7., 14. 8., 8. 9. 1902 ja A 22. 3. 1911, *Wrede*, Virkamiesten asemasta; *Ståhlberg* s. 187—88.

⁷¹ *Ståhlberg* s. 193; vrt. *Rauhala I* s. 193.

Eräille hallintoviranomaisille kuului nimittäin valta käsitellä kaikki virassa tehdyt rikokset (OS rautatiehallitukselle, 31.8.1888/30, 19.1 §). Ankarimmaksi rangaistukseksi oli kuitenkin määrätty viraltapano.⁷² Viimeksi mainitun kaltaisissa tapauksissa ei ollut aivan selvää, oliko korvausta virkamiehen aiheuttamasta vahingosta vaa-
dittava hallinnollisessa järjestyksessä vai tuomioistuimessa.

Useat keskusvirastot olivat toimivaltaisista käsittelemään oman hallinnon alansa vaillinkiasioita. Asianosaisella virkamiehellä oli yleensä oikeus hakea muutosta talousosastosta, joka muutoinkin vahvisti vaillinkiasioissa annetut päätökset. Varainkäytön hallinnollinen tarkkailu oli saanut vakiintuneet muotonsa jo ennen vuotta 1809 eikä niihin ole aihetta puuttua tässä yhteydessä tarkemmin.⁷³

Vuonna 1824 perustetun revisionioikeuden toiminta varainkäytön valvojana oli erikoisasemassa selvän tuomioistuinluonteensa vuoksi. Ennen vuotta 1809 vastaava orgaani oli kamarioikeus. Tätä historiallista perinnettä painavampana aiheena revisionioikeuden perustamiseen oli pyrkimys vapauttaa senaatti runsaasti aikaa vievistä, usein vähäpätöisistä vaillinkiasioista.⁷⁴ Sitä paitsi revisoreilla ei ollut ollut mahdollisuutta valittaa toiseen oikeusasteeseen, koska talousosasto oli ratkaissut asiat lopullisesti. Revisionioikeus toimi senaatista erillisenä mutta sen alaisena virastona. Revisionioikeudessa ja sen valvonnan alaisessa revisionikonttorissa tarkastettiin sekä valtiokassan että sotalaitoksen tilit. Muutosta revisionioikeuden päätöksiin haettiin talousosastossa (JS 16.12.1824, 4 §, 27.5.1895/19, 39 §).

Kuvernöörin, vuoteen 1837 saakka maaherran asema läänin johtavana yleishallintoviranomaisena perustui pääasiassa Ruotsin vallan aikana annettuihin säädöksiin aina vuoteen 1894 saakka, jolloin annettiin uusi johtosääntö.

Kuvernöörin lainkäyttötehtävätkin olivat vakiintuneet huomattavalta osaltaan jo ennen vuotta 1809.⁷⁵ Kuvernööriltä haettiin muutosta mm. verotusta koskeneissa asioissa, samoin kunnallisasioissa. Edelleen kuvernöörille saatettiin valittaa valtion omaisuudenhoitoa ja yleisten rasitusten jakamista koskeneissa asioissa. Kuvernööreillä oli kurinpitovaltaa useim-

⁷² JFT 1894 s. 134—40; *Hermanson* s. 170—73.

⁷³ *Vilkkonen* s. 21—22, 58—60.

⁷⁴ *Rauhala*, Senaatti I s.

⁷⁵ *Ks. Kulla*, LM 1978 s. 267—88.

piin lääninvirkakuntaan kuuluneisiin virka- ja palvelusmiehiin nähden. Irtolaisasiat ja yleiseen työhön määrääminen vaivaishoitotoimenpiteenä olivat myös kuvernöörin päätettäviä.⁷⁶

Muutosta kuvernöörin päätöksiin haettiin pääsääntöisesti talousosastosta. Poikkeuksellisesti oli valitettava muuhun viranomaiseen, esimerkiksi hovioikeuteen tai oikeusosastoon. Viimeksi mainittu käsitteli aina-kin irtolaisasioita, vaivaishoitoon liittynyttä yleiseen työhön määräämistä ja poliisikamarien päätöksiä koskeneet valitukset.⁷⁷

Suurimmissa kaupungeissa irtolaisasiat kuuluivat vuoteen 1865 saakka poliisikamareille, mutta tällöinkin muutosta oli haettava pääsääntöisesti kuvernööriltä. Ylimmässä asteessa irtolaisasiat käsiteltiin oikeusosastossa (A 2. 4. 1883/17) Ruotsin vallan aikaisen käytännön mukaisesti.

4.2.2. Ruotsin vallan aikana kollegioitten alaisuudessa toimineitten erikoistuomioistuinten asema muuttui välttämättä vuoden 1809 muutosten myötä. Vuonna 1809 annetulla senaatin ohjesäännöllä (33 §) oli tarkoitettu etenkin juuri näitten ensi asteessa käsittelemien oikeusasioiden siirtämistä muutoksenhakuvaiheessa hovioikeuksiin, vaikka ohjesäännön mukainen luettelo ei ollut tältäkkään osin aivan tyhjentävä.⁷⁸ Asiaa selvennettiinkin myöhemmin hallinnollisilla määräyksillä esimerkiksi hallioikeuksien osalta (keis. kirje 16. 12. 1809). Lisäksi aksisiioikeuksien ja postioikeuden tehtävät siirrettiin yleisiin alioikeuksiin jo autonomian ajan alussa (keis. kirje 28. 1. 1811, 15. 7. 1812).

Elinkeinotoiminnan rajoitusten poistaminen tuli esiin korostettuna 1850-luvulta alkaen. Näin myös erikoistuomioistuinjärjestelmä joutui huomion kohteeksi. Vuorioikeudet lakkautettiin vuonna 1854 (A 22. 3. 1854) ja hallioikeudet vuonna 1859 (A 12. 12. 1859). Niille kuuluneet

⁷⁶ Ks. Vilkkonen s. 14–17.

⁷⁷ Irtolaisten käsittelyssä ankarimpia toimenpiteitä olivat sotapalvelukseen tai yleiseen työhön määrääminen (A 14. 1. 1852, 10, 11, 14 §; 23. 1. 1865/1, 15, 16, 20, 24, 33 §; 2. 4. 1883/17, 1, 4 §). Yleiseen työhön määräämisestä vaivaishoitotoimenpiteenä (A 17. 3. 1879/10, 46 §; 2. 4. 1883/17, 9 §), *Ståhlberg*, Sisäasiainhallinto s. 309–10.

Poliisikamareille kuulunut lainkäyttövalta siirrettiin vuonna 1869 (A 4. 8. 1869/19) alioikeuksiin.

⁷⁸ *Hermanson* s. 446.

tehtävät siirrettiin yleisiin tuomioistuimiin. Linnanoikeudet lakkautettiin vuonna 1869 (A 14. 1. 1869/2).⁷⁹

Snellman oli arvostellut jo vuonna 1842 »Valtio-opissaan» tiettyjä säätyjä tai tiettyjä tilanteita varten perustettuja erikoistuomioistuimia, vaikka hän ei suhtautunutkaan varauksettomasti elinkeinovapauden toteuttamiseen.⁸⁰ Lain oli oltava yhtäläinen kaikille. Vain sotilasoikeudenhoidossa lainkäyttö oli soveliasta eriyttää omiin toimielimiin. Muutoin erikoistuomioistuinten perustana saattoivat olla ainoastaan privilegiot, »hvilka i detta hänseende äro förkastliga hos hvarje nation, som erkänner lagens bud för högsta rätt».

Myös OK 10:26:n mukaisen rajanvedon tarkistaminen eräissä tapauksissa yleisten tuomioistuinten suuntaan liittyi valtiovallan »etupiirin» supistumiseen. Esimerkiksi sotilastorppia koskeneet riidat määrättiin 9. 3. 1814 keis. kirjeellä lääninhallituksista alioikeuksissa käsiteltäviksi. Ruotuarmeijan lakkauttamisen jälkeen niissä ei ollut enää kysymys julkista etua sivunneista sotilaspalkkariidoista. Samoin pitkään hallinnollisessa järjestyksessä käsitellyt kruununtilain väliset tilusriidat siirrettiin vuonna 1873 (A 4. 3. 1873/8) ensi asteessa kuvernööreiltä alioikeuksiin. Muutosta perusteltiin seuraavasti:⁸¹

»... kaikki semmoiset kruununmaan haltijain välillä syntyvät riidat, jotka koskevat tiluksia, rajoja, kalawettä tahi myllynsijaa, owat ihan lainopillista laatua ja muutoin sellaisia, että ne paremmin sopivat yleisten oikeutten ylösotettaviksi ja ratkaistaviksi.»

Perustelu viittaa kruununntalonpojille YVK:lla taatun vakaan hallinto-oikeuden rinnastamiseen aikaisempaa laajemmin omistusoikeuteen. Kaikkia kruununtiloja koskeneet hallinto-oikeusriidat (asukasoikeusriidat) siirrettiin muutoksenhakuasteessa suurimmaksi osaksi yleisiin tuomioistuimiin vasta vuonna 1883 (A 6. 6. 1883/26).

⁷⁹ Vrt. *Palmén* s. 62—64.

⁸⁰ *Snellman* s. 93—94.

⁸¹ Vp 1872, esitys 4, Ak I; myös *Tammikuun valiok:n ptk* s. 545; vp 1867, esitys 21, säätyjen vastaus, Ak II.

Myös vuoden 1883 irtolaisasetusta valmisteltaessa esitettiin irtolaisasioitten siirtämistä kokonaan tuomioistuimiin. Tällöin viimeksi mainituissa noudatettuja »todistusmuotoja ja oikeudenkäyntijärjestystä yleensä» pidettiin kansalaisvapauksien kannalta turvallisempänä kuin menettelyä lääninhallituksissa, vp 1877, esitys 13, yhdistetyn laki- ja talousvk:n miet. 2, *Edw. Bergin vastal.*, Ak I.

Yleisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välinen tehtäväjako ei noudattanut silti aina systemaattisia periaatteita. Esimerkiksi muutoksenhakujärjestys valtion virkatalon katselmusta koskeneeseen päätökseen oli varsin sekava vielä itsenäisyyden ajan alussakin.⁸²

Myös *Juridiska Föreningen* oli ottanut kantaa kuvernöörien lainkäyttövaltuuksiin vuosina 1869—70 käydyssä keskustelussa.⁸³ Eikö kuvernöörien tuomiovaltaa eräissä oikeusasioissa, mm. asumisoikeutta kruununtiloihin, viimeksi mainittujen välisiä tilusriitoja, kestikievarinpitäjien ja kyyditsijain rikkomuksia sekä irtolaisten passittamista työlaitokseen koskevia juttuja ollut mahdollista siirtää tuomioistuimiin? Mielenkiintoisimman puheenvuoron pääyhdistyksessä käytti hovioikeudenneuvos *Brunou*. Hän jakoi hallintoviranomaisten tuomiovaltaan kuuluneet asiat neljään ryhmään. Näistä talousasiat (mm. kruununtilariidat) oli siirrettävä tuomioistuimiin. Sen sijaan järjestys- ja poliisiasioita saatettiin siirtää ainoastaan siltä osin kuin oli kysymys kansalaisten tärkeimmistä oikeuksista. Kolmanneksi *Brunou* erotti kunnallisasiat. Ne oli käsiteltävä korkeammanasteisissa itsehallintoelimissä, joita tosin ei ollut vielä perustettu.⁸⁴ Neljäntenä olivat täytäntöönpanoasiat (exekutionsärendena), jotka voitiin hyvin jättää hallintoviranomaisen päätettäväksi.

Asia tuli esille mainitussa lakimiesyhdistyksessä hieman yleisemmässä muodossa vuosina 1875—76.⁸⁵ Keskustelunaiheena oli: Huruvida de administrativa myndigheternas domsrätt borde öfverflyttas till domstolarne i sådana fall, der tvist är om rättigheter eller fråga om straff för förbrytelser? Pääyhdistyksen kannanotto perustui lähinnä ruotsalaisen professorin *Rabeniuksen* toisessa pohjoismaisessa lakimieskokouksessa pitämään alustukseen, jossa oli esitelty mannermaisesta näkökulmasta erilaisia vaihtoehtoja.⁸⁶ *Rabenius* oli suhtautunut epäilevästi yleisten tuomioistuinten toimivallan laajentamiseen hallintotoiminnan suuntaan. Sen sijaan pääyhdistys puolsi voimakkaasti tätä vaihtoehtoa: kaikki oikeusasiat oli siirrettävä tuomioistuimiin. Oikeusasioilla tarkoitettiin etupäässä niitä hallintoviranomaisten ensi asteessa käsittelemiä juttuja, joissa muutoksen-

⁸² Tästä *Aura*, Oikeusastejärjestys haettaessa muutosta virkatalon katselmusoikeuden päätöksiin, LM 1933 s. 81—103.

⁸³ JFT 1872 s. 165—67.

⁸⁴ Näitä koskevista suunnitelmista s. 196—99.

⁸⁵ JFT 1878—79 s. 51—56.

⁸⁶ NJM 1875 s. 232—36. Suomesta kokoukseen osallistui 22 lakimiestä, yliopistosta Ehrström ja Montgomery.

hakutie oli mennyt jo vuodesta 1809 lähtien hovioikeuteen ja edelleen oikeusosastoon.

Tässä ei pyritä selvittämään yksityiskohtaisesti OK 10:26:n tulkinnan muutoksia oikeustieteen ja -käytännön valossa. Ainakin oikeustieteessä alkoi vakiintua 1900-luvun puolella käsitys, jonka mukaan tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välinen toimivaltaraja noudatti pääsääntöisesti yksityis- ja julkisoikeuden välillä tehtyä eroa.⁸⁷ Etenkin oikeusosasto näyttää joutuneen ottamaan kantaa säännöksen tulkintaan melko usein. Näin esimerkiksi päätöksessä 15.11.1873.⁸⁸ Sen mukaan oluemyyntilupaa koskeva valitus oli käsiteltävä talousasiana senaatin talousosastossa.

4.3. »OIKEUSPERUSTEINEN VALITUS» MUUTOKSENHAKU-JÄRJESTELMÄN PERUSTANA

4.3.1. Julkisen hallinnon laajentumisesta

Valtion toiminta rajoittui 1800-luvun alkupuolella pääosin ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitoon. Julkisen sektorin kasvu oli kuitenkin tuolloinkin (1811—63) huomattavaa, valtion menotalouden valossa kuusinkertainen.¹

Suomessa 1860-luvulta alkaen vakiintuneitten taloudellisen liberalismien peruseriaatteitten mukaan valtiovallan talouselämää valvova toiminta oli supistettava mahdollisimman vähiin. Teollistumisen nopeutuminen liittyikin — taloudellisten ja teknisten edellytysten lisäksi² — tä-

⁸⁷ *Hermanson* s. 446—47; *Hermanson*, *Statsförfattningsrätt* IV s. 470; *Wrede I* s. 147—48; korostuneesti *Ståhlberg* s. 116—20. Rikosoikeudelliset jutut kuuluivat silti luonnollisesti tuomioistuihin.

⁸⁸ Tapaus selostettu JFT 1874 s. 90—91. Ks. myös päätös 2. 10. 1875 (JFT 1876 s. 74—75), 20. 10. 1880 (JFT 1884 s. 325—33), 1. 11. 1892 (JFT 1894 s. 44—52), 27. 4. 1897 (JFT Bilaga 1898 s. 81—82), 22. 9. 1898 (JFT Bilaga 1899 s. 116), 27. 1. 1899 (JFT Bilaga 1900 s. 9—10), 12. 3. 1900 (JFT Bilaga 1901 s. 29), 15. 12. 1900 (JFT 1901 s. 187—89), 12. 2. 1902 (JFT Bilaga 1903 s. 23—24), 13. 11. 1906 (JFT 1907 s. 66—68), 24. 10. 1910 (JFT 1911 s. 126—28). Hallintotoimen sitovuudesta tuomioistuimessa ks. *prokuraattorin kertomus vp 1910 II* s. 19—21, *Ak IV*.

¹ *Martikainen* s. 49.

² *Alho* s. 52—56; *Jutikkala*, *Suomen teollistuminen* s. 208—09.

mänsuuntaiseen talouspoliittiseen linjaan. Näin ollen erityisesti senaatin pitkäaikaisen varapuheenjohtajan L. G. von Haartamanin edustamat merkantilistissävyiset näkemykset saivat väistyä. Uudistusten perusta määriteltiin ensimmäisen kerran hallitsijan senaatille 24.3.1856 jättämässä ohjelmassa. Sen mukaan senaatin tuli mm. ensinnäkin laatia ehdotus kaupan ja merenkulun edistämisestä, toiseksi ehdottaa tarkoituksenmukaisimmat keinot maan teollisuuden kehittämiseksi ja kolmanneksi asettaa komitea harkitsemaan toimia liikenneyhteyksin parantamisesta kanavia ja rautateitä rakentamalla.³ Periaatteellisesti tärkein uudistus oli elinkeinovapauden toteuttaminen vuosina 1859, 1868, 1872 ja 1879 annetuilla asetuksilla. Tähän liittyen myös laillinen suojelus ja sen perustana ollut palveluspakko lakkautettiin vuonna 1883 (A 2.4.1883/17). Sahateollisuus vapautettiin lähes täydellisesti aikaisemmista rajoituksista vuonna 1861 (A 9.4.1861/6). Osakeyhtiöitten, hypoteekkiyhdistysten ja pankkien toiminnasta annettiin säädökset vuosien 1859—64 välisenä aikana. Uusi merilaki säädettiin vuonna 1873 (9.6.1873/20).

Valtion oli siis vältettävä sekaantumista taloudelliseen toimintaan. Itse julkisen hallintotoiminnan osalta arvostelun kohteena oli erityisesti virkamiesten palkkauksen jatkuvasta noususta aiheutunut valtion menojen kasvu.⁴ Agraariolojen ja työväenkysymyksen järjestämistarve edellytti kuitenkin jo 1870-luvulta alkaen myönteistä suhtautumista sivistys- ja sosiaalishallinnon kehittämiseen. Niin kuin *Nevanlinna* on todennut, »käytännölliset tositolot pakoittivat päinvastoin eduskunnan itsensä yhä laajemmassa määrässä esiintymään valtion sivistystoiminnan laajentamisen vaatijana, s.o. myöskin valtion talouden laajentamista vaatien».⁵ Valtion menojen valossa mainittujen hallinnonalojen laajentuminen olikin vuosisadan lopulla voimakasta.⁶

Valtion toiminnassa sisäasiainhallinto laajasti ymmärrettynä oli keskeisellä sijalla, koska sen alaan oli laskettavissa väestöhallinto, oikeushallinto, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitäminen, vaivahoido, terveydenhoito, kirkollishallinto, opetustoimi, taloushallinto ja kululaitokset.⁷ Useitten keskusvirastojen toiminta organisoitiin uudelleen 1850-luvulta alkaen. Vuorihallitus ja manufaktuurijohtokunta, joille oli

³ Ks. *Rauhala*, Senaatti I s. 351—53; *Alho* s. 50—51.

⁴ Ks. *Nevanlinna* s. 440.

⁵ *Nevanlinna* s. 440.

⁶ Ks. *Nevanlinna* s. 118, 187, 310—14, 402, 605; *Martikainen* s. 62—63.

⁷ *Ståhlberg*, Sisäasiainhallinto s. 7.

kuulunut ehkä eniten merkantilistisia valvontatehtäviä, yhdistettiin teollisuushallitukseksi kuitenkin vasta vuonna 1884. Kulkulaitoshallinnon kehittämiseksi oli uudistettava luotsi- ja majakkalaitoksen (A 30. 3. 1857), tie- ja vesikulkulaitoksen (JS 7. 9. 1860) ja rautatielaitoksen (JS 4. 5. 1857, 25. 7. 1877) hallintoa.

Vuosien 1865 ja 1873 kunnallisetukset eivät lisänneet suoranaisesti julkisen sektorin tehtäviä, mutta ne loivat kuitenkin puitteet kirkollisesta hallinnosta erillisen itsehallinnon laaja-alaiselle toiminnalle. Vaivahoidossa vuonna 1852 toteutettu reformi lisäsi kuntien tehtäviä erityisesti 1860-luvun loppupuolen katovuosien aikana. Kaupunkikunnat veloitettiin perustamaan kansakouluja vuoden 1866 kansakouluasetuksella (11. 5. 1866/12). Maalaiskunnille vastaava velvoite asetettiin vasta vuonna 1898. Kansakoululaitoksen valvonta keskitettiin vuonna 1869 perustettuun koulutoimen yllähallitukseen (A 24. 11. 1869/29).

4.3.2. Kunnallisen itsehallinnon periaate ja valitusperusteet

Ennen kunnallishallinnon uudistusta paikallisten itsehallintoelimien tehtävät olivat suurelta osalta köyhäinhoidollisia. Vaivahoidon kohteena oli maaseudulla etupäässä nopeasti lisääntynyt maahan kiinnittämätön väestönosa.⁸ Lisäksi itsehallinto-organit hoitivat järjestyksenpitoon, terveydenhoitoon, paloapuun ja maatalouden kehittämiseen liittyneitä tehtäviä.

Kunnallishallinnon uudistamista valmistellut komitea asetti ehdotuksensa perustaksi pitäjänkokousjärjestelmän kehittämisen siten, että »maalliset» asiat oli erotettava »kirkollisista» eri kokouksissa käsiteltäviksi. Komitea rajasi edustuksellisuuden periaatteen soveltamisalan suppeaksi ja ehdotti ainoastaan pitäjäntoimikunnan perustamista lähinnä valmistelemaan pitäjänkokouksessa käsiteltyjä asioita (2 §, 26 §). Eurooppalaiset itsehallintoaatteet jäivät muutoinkin komiteassa taustalle.⁹

Mietinnön mukaan asiat oli ratkaistava enemmistöperiaatteen mukaisesti. Äänimäärä pitäjänkokouksessa määräytyi puolestaan periaatteessa verosuoritusten perusteella, joten kaikki seurakunnan alueella asuneet eivät olleet äänioikeutettuja. Enemmistöperiaate päätöksentekotapana

⁸ Soikkanen s. 121—23.

⁹ Kom.miet. 1860: 1 s. 26; ruotsalaisista esikuvista Soikkanen s. 135—36.

oli syrjäyttänyt yksityisoikeudellisesti sävyttyneen yksimielisyysvaatimuksen jo 1700-luvulla. Komitean ehdottaman toisen perinteisen menettelyperiaatteen mukaan ilman laillista estettä poissaollut seurakunnan jäsen sai tyytyä läsnäolleitten päätökseen edellyttäen, että hänen yksityistä oikeuttaan ei loukattu. Näin ollen valitusoikeuttakin oli rajoitettava. Mainitulla tavalla poissaollut sai valittaa ainoastaan, mikäli päätös koski häntä »yksityisesti» taikka loukkasi hänen »laissa vakuutettua oikeuttaan» taikka ei ollut syntynyt »laillisessa järjestyksessä» (21 §, 22 §).¹⁰ Yleinen lain tai asetuksen vastaisuus ei sen sijaan ollut tältä osin kelvollinen valitusperuste. Pitäjänkokoukseen osallistuneen valitusoikeudelle ei asetettu mainitunkaltaisia rajoituksia.

Komitean ehdotusta ei otettu sellaisenaan säädyille annetun esityksen pohjaksi, vaan mietintöä tarkastamaan asetettiin vielä komitea. Tämän tehtävänä oli käytännössä asetusehdotuksen muokkaaminen Ruotsissa vuoden 1862 maaliskuussa annettujen kunnallisetustien suuntaisiksi. Näin muotoutuneen uuden ehdotuksen mukaan kunnallishallinto oli erotettava kokonaan kirkollisesta. Toinen tärkeä periaatteellinen muutos oli edustuksellisen päätöksenteon mahdollistaminen. Valitusta koskeneet säännösehdotukset olivat sisällöltään lähes yhteneviä vastaavien ruotsalaisten lainkohtien kanssa. Näin valittaminen oli mahdollista enää vain oikeusperusteella. Valtiopäivien talousvaliokunta perusteli rajoitusta seuraavasti:¹¹

»I §§ 72—74 uppställas stadganden för besvär's anförande öfwer de kommunala myndigheternas åtgärder. Sådan rättighet har af gammalt varit enskilda medlemmar af kommunen medgifven, ej allenast i de fall då klaganden grundat sina besvär derpå, att besluten voro viddagna i strid med gällande lag eller trädde hans lagliga rätt för nära, utan ock om han i allmänhet sökt visa att den öfverklagade åtgärden ej vore nyttig eller ändamålsenlig. Utskottet anser därför de närmare bestämningar i detta hänseende, som finnas upptagna i § 73 af förslaget, vara af behofvet påkallade, för att hindra besvär's anförande blott i ändamål att för enskildt intresse fördröja ärendets slutliga afgörande.»

¹⁰ »Yksityisen» oikeuden loukkaaminen ei ollut valitusperusteena sidottu kunnan jäsenyyteen eikä läsnä- tai poissaoloon kokouksesta, *kom.miet.* 1860: 1 s. 33—34.

¹¹ *Landtdagen 1863—64, proposition 26, ekonomie-utskottets betänkande s. 680, Handl. II.*

Huomiota ei kiinnitetty päätöksenteon itsenäisyyden takaamiseen suhteessa valtion viranomaisiin, vaan lähinnä kunnan edun varmistamiseen yksityisiin kuntalaisiin nähden. Kunnan ja valtion vastakkaisasettelu ei ollut keskeisellä sijalla valmistelutyössä, vaikka asetus — ruotsalaisen esikuvansa mukaisesti — turvasikin voimakkaasti paikallistason päätöksenteon itsenäisyyttä.¹² Liberalismiin liittyneen itsehallintokäsityksen mukainen varovainen suhtautuminen valtiovaltaan oli kyllä levinnyt Suomeen jo 1860-luvun alussa. Esimerkiksi tammikuun valiokunnassa puututtiin kuvernööreille ehdotettuihin valtuuksiin.¹³ Voidaankin sanoa, että mainittu uudenaikainen käsitys itsehallinnosta heijastui valmisteluun, mutta sen käyttäminen ehdotettujen järjestelyjen perusteluna ei ollut johdonmukaista eikä se ollut myöskään uudistuksen keskeinen taustatekijä.

Kunnallishallituksesta maalla annetun asetuksen (6.2.1865/4) 73—74 §:n mukaan valitusperusteita kuntakokouksen, kunnanvaltuusmiesten, kunnallislautakunnan ja rajoitetusti kunnan esimiehen päätöksistä olivat 1) erinäisen oikeuden loukkaaminen, 2) päätöksentekomenettelyn lainvastaisuus, 3) päätöksen lain- tai asetuksenvastaisuus ja 4) toimivalan ylittäminen. Alistettavien päätösten osalta valtion viranomaisella, normaalisti kuvernöörillä oli sen sijaan valta tutkia tarkoituksenmukaisuusseikatkin. Alistuksesta huolimatta päätöksen sisällöstä päättäminen jäi aina viime kädessä itsehallintoelimille. Tätä pidettiin »ehdottomana edellytyksenä kunnallisen itsehallinnon todellisen vapauden säilymiselle».¹⁴

Kunnallishallituksesta kaupungissa annetun asetuksen (8.12.1873/40) valitusperusteita koskeneet säännökset sallivat samoin muutoksenhaun ainoastaan edellä mainituilla oikeusperusteilla.

Suomessa vuosina 1865—73 toteutettu kunnallishallinnon reformi poikkesi Ruotsissa ja useissa muissa Euroopan valtioissa toteutetuista järjestelyistä mm. siinä, että Suomessa ei pyritty ottamaan käytäntöön maakäräjiä tai muuta vastaavaa toimielintä kuntia ylemmänasteisen itse-

¹² Holopainen on asettanut »käytännölliset» perusteet melko jyrkästi »teoreettis-dogmaattisten» taustatekijöitten edelle tarkastellessaan kunnallislainsäädännön syntyä. Tällöin myös ulkomaiset yhteydet ovat jääneet syrjään, *Holopainen* s. 137—45, 242—49.

¹³ *Tammikuun vlk:n pöytäk.* s. 295 (varatuomari Törngren).

¹⁴ *Ekonomie-utskottets betänkande* s. 679, *Handl. II*.

hallinnon muotona.¹⁵ Tosin asiassa tehtiin aloitteita valtiopäivilläkin jo vuodesta 1872 alkaen.¹⁶ Lääninedustuslaitosuudistusta valmisteltiin kahdessa komiteassa, jotka jättivät mietintönsä vuosina 1881 ja 1884. Näitten perusteella säädyille annettiin esitykset mainitusta itsehallinto-organista.¹⁷ Esityksiä ei kuitenkaan hyväksytty; vastustuksen peruste oli — pappis- ja talonpoikaissäädystä — lähinnä valtiontaloudellinen. Säädösehdotusten valitusperusteita koskeneet normit oli laadittu joka tapauksessa silmällä pitäen oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusseikkojen välistä rajanvetoa.¹⁸

»Lääninkäräjien päätöksestä älköön valitettako, ellei valittaja, olkoonpa kunta taikka yksityinen, luule voivansa näyttää, että päätös loukkaa hänen oikeuttansa, taikka että se ei ole laillisessa järjestyksessä tehty, taikka että se on laissa säädettyjä perusteita vastaan.»

4.3.3. Vaivaishoito ja valitusperusteet

Pakollisen köyhäinhoidon juridiset perusteet oli vahvistettu Ruotsi-Suomessa ensimmäisen kerran kuninkaallisella hospitaali- ja lastenhuonejärjestyksellä (11. 4. 1763, 11. 12. 1766) sekä kuninkaallisella julistuksella seurakunnasta toiseen muuttaneitten turvattomien henkilöitten ylläpitovelvollisuudesta (5. 12. 1788).¹⁹ Jokaisen pitäjän tehtävänä oli huolehtia omista köyhistään. Käytännössä vaivaishoito järjestettiin tavallisesti ruotuhoidon, kylänkierron tai pitäjänkierron puitteissa. Vaivaishoidon organisoinnin yleisenä taustana olivat pitkälle 1800-luvulle ankarat palveluspakkoa koskeneet määräykset, joitten nojalla koko työkykyinen väestö pyrittiin sitomaan tuottavaan työhön.²⁰

Vaivaishoitoa koskeneet hajanaiset hallinnolliset säädökset ja määräykset koottiin lähinnä ruotsalaisen esikuvan mukaisesti²¹ 22. 3. 1852

¹⁵ Ks. Soikkanen s. 390—91.

¹⁶ Vp 1872, talonpoikaiss. pöytäk. I s. 136—38, yleisen valitusvaliokunnan miet. n:o 8, Ak IV, borgareständets protokoll I s. 89, 108, 203.

¹⁷ Vp 1882, esitys 26, Ak II; Vp 1885, esitys 17, Ak II. Perustana olivat komiteamietinnöt 1881: 3 ja 1884: 3.

¹⁸ Näiden vuoden 1882 esitykseen sisältyneen säädösehdotuksen 70 §:ssä.

¹⁹ Modée VII s. 5592—600, VIII s. 7526—46, XIV s. 254—55.

²⁰ Montgomery s. 24—70; Talas s. 35—56; Piirainen s. 28—37.

²¹ Ks. Piirainen s. 63.

annettuun asetukseen »yhteisestä vaivaisten holhouksesta Suomen Iso-ruhtinaanmaassa». Asetuksella toteutettiin merkittävä organisatorinen uudistus vaivashoitoasioitten valmistelussa ja täytäntöönpanossa. Tätä olennaisempaa oli kuitenkin vaivashoidon alan laajentaminen. Työkykyisillä köyhillä oli oikeus tukitoimiin heille soveliaista työtä vastaan. Avustettavia eivät olleet enää vain sellaiset, jotka eivät missään tapauksessa tulleet toimeen ilman vaivashoitoa, vaan myös »jokainen seurakunnan jäsen, joka tarpeellista elatusta kaivaten kärsii puutosta». Puutteenalaisella oli oikeus avunsaantiin (27 §). Kysymys ei ollut enää luterilaisuuden korostamasta armeliaisuudesta lähimmäisen auttamiseksi.²² Vaivashoitohallituksen päätökseen tyytymätön saattoi valittaa kuvernöörille ja edelleen senaatin talousosastoon. Köyhäinholtovelvoitteen laajentaminen sai osakseen ankaraa arvostelua lähinnä kahdelta taholta: kristillis-konservatiivisilta maanviljelijöiltä ja pitkälle menevää omavastuisuutta tähdentäneiltä liberaaleilta.²³ Valtiopäivillä 1860-luvulla tehdyissä anomusehdotuksissa painotettiinkin rajoittamattoman avustamis- ja hoitovelvollisuuden turmiollista vaikutusta sekä yhteiskuntamoraaliin että kuntien talouteen.²⁴

Uutta vaivashoitolainsäädäntöä valmistelleessa komiteassa luovuttiin vapaaehtoisuudesta vaivashoidon perustana. Kaikille köyhille ei pitänyt antaa lakimääräistä oikeutta hoidon saamiseen.²⁵ Ruotsissa avun rajoittaminen oli toteutettu (1871) lakiteknisesti siten, että vaivashoito oli jaettu pakolliseen ja harkinnanvaraiseen (vapaaehtoiseen). Tämän mukaisesti komitea esitti pakollisen vaivashoidon ulottamista ainoastaan työkyvyttömiin ja lapsiin; muilta osin avun antaminen oli jätettävä kunnallisten elinten harkintaan. Viimeksi mainittujen päätöksiin voitiin hakea muutosta pelkästään oikeusperusteilla. Säädylle annetun esityksen perusteluissa korostettiin samoin sitä, että yhteiskunnan jäsenillä ei ollut yleistä oikeutta vaivashoidon saamiseen. »Ainoastaan jos päätöksen tekemisen laillisuus pannaan kysymykseen on oikeus myönnetty valitukseen asianomaisen viraston luona».²⁶ Asetus yleisestä vaivashoi-

²² Käsityksen taustasta Piirainen s. 28—29.

²³ Soikkanen s. 101, 293—94.

²⁴ Vp 1863—64, talonpoikaiss. ptk II s. 12 (12. 1. 1864); *prästest. protokoll* I s. 92 (3. 10. 1863); vp 1867, yleisen valitusvlk:n miet. 14, Ak IV.

²⁵ *Kom.bet.* 1872: 3 s. 21—22.

²⁶ Vp 1877—78, *esitys* 20 s. 2, Ak I. Rajoituksen myöhemmästä käytännön vaikutuksesta esimerkiksi KHO 1918 I 60, II 415.

dosta (17. 3. 1879/10) oli tältä osin esityksen mukainen. Kuntakokouksen (kunnanvaltuuston) ja raastuvankokouksen (kaupunginvaltuuston) päätöksistä oli mahdollista valittaa ainoastaan, mikäli »päätos ei ollut laillisessa järjestyksessä tapahtunut». Kuvernöörin päätöksestä oli muutoksenhakumahdollisuus mainituin rajoituksin senaatin talousosastoon.²⁷

Köyhäinhoitoa saaneitten prosentuaalinen osuus koko väestöstä pysyi suunnilleen samana vuosien 1878—1915 välisenä ajanjaksona.²⁸

4.3.4. Verotus ja valitusperusteet

Autonomisen Suomen verotusjärjestelmä periytyi lähes sellaisenaan Ruotsin vallan ajalta. Vielä 1800-luvun alkupuolella kruunu sai pääasialliset tulonsa maaverosta. Lisäksi maaomaisuudesta oli suoritettava valtiolle kruununkymmenykset sekä silta- ja jahtivoudinkapat. Kuitenkin aateliston säteritilat, yleiset rälssitilat, pappissäädyn palkka- ja virkatilat sekä kaupungeille lahjoitettu maa oli kokonaan tai osittain vapautettu näistä veroista. Muita ns. tuottoveroja olivat maakauppiaitten ja apteekkarien maksut, käräjäjyvät ja henkirahat. Jo vuosisadan lopulla valtio sai kuitenkin huomattavimman osan tuloistaan välillisinä veroina tullimaksuista ja alkoholijuomien kaupasta ja valmistuksesta suoritetuista veroista.²⁹

Hajanaisen valtionverotuksen uudistamisvaatimukset perustuivat lähinnä maaveron ja välillisten verojen epäoikeudenmukaiseen jakautumiseen ja ensiksi mainitun huonoon tuottoon. Esikuvaksi asetettiin monissa Euroopan valtioissa toteutettu tulo- ja varallisuusverojärjestelmä. Säädyt lausuivatkin vuoden 1877—78 valtiopäivillä, »että ensitulevilla valtiopäivillä Säädyille esitettäisiin uutta maaomaisuuden ja muun varallisuuden

²⁷ Pappissäädystä tosin rovasti Hjelt esitti (vp 1877—78, *prätest. protokoll* III s. 1262—63 (9. 10. 1877)) korkeimmaksi muutoksenhakuasteeksi oikeusosastoa, joka käsitteli mm. irtolaisasioita. Samassa säädystä rikosoikeuden professori K. G. Ehrström vastusti ehdotusta, vaikka hän myönsi yleisesti pyrittävän oikeus- ja hallitusasioitten toisistaan erottamiseen. Ehrström viittasi kantansa perusteeksi kunnallisasioiden käsittelytapaan.

²⁸ *Tilastollinen vuosikirja 1879—81, 1917.*

²⁹ *Lbf 1898: 1 s. 269—393; Nevanlinna s. 3, 674—75; vp 1908, anomusmietintö 6 (valtiovarainvlk 4), Ak V, 2.*

veroitusta koskeva ehdoitus, tehtynä sen periaatteen mukaan, että eri varallisuuslajit yhtäläisessä suhteessa ovat tässä verossa osallisina». ³⁰

Veroreformia valmistelleen komitean mietintöä on syytä tarkastella tässä muutoksenhakusäännöksiä koskevalta osaltaan. ³¹ Menettelylliseksi esikuvaksi otettiin suostuntaverotus, jossa veron jakautumisesta päätti suostuntaverokomitea. Päätöksistä tehdyt valitukset tutkineen tarkastuskomitean oli tehtävä päätöksensä »oikeuden ja kohtuuden» mukaan. ³² Ratkaisuihin ei saanut hakea muutosta. ³³ Tästä poiketen komitea esitti, että lääneittäin perustettavien tarkastuslautakuntien päätöksistä oli valittava suoraan senaatin oikeusosastossa. »Niin arkaluontoisissa asioissa, kuin veroitusksymykset ovat, on kieltämättä erittäin tärkeätä, että oikeudentuntoa ei loukata todellisen eikä näennäisen vääryyden kautta». ³⁴ Valitusten ohjaamista oikeusosastoon komitea perusteli myös verotuksen yhdenmukaisuuden varmistamisella. Sitä paitsi oikeusosasto käsitteli jo entuudestaan useita hallinnollisia ja taloudellisia valitusasioita. Mietinnössä ehdotettu kanta muistutti Ruotsissa hieman aikaisemmin tehtyjä, osin toteutuneita aloitteita. ³⁵

Komiteanmietinnön ja säädylle jätetyn esityksen mukaan valittaminen tarkastuslautakunnan päätöksestä oli mahdollista ainoastaan sillä perusteella, että lautakunta oli soveltanut väärin asetuksen säännöksiä. ³⁶ Suostuntavaliokunta lausuihin, että »itse takseerausta ei voitaisi ottaa tutkittavaksi». ³⁷ Mainitussa esityksessä muutoksenhakuviranomaiseksi esitettiin kuitenkin hovioikeutta järjestelmän taloudellisuuden ja yksinkertaisuuden takaamiseksi. Suostuntavaliokunta sen sijaan katsoi yleisen revisionioikeuden sopivimmaksi ylimmäksi valitusasteeksi ruotsalai-

³⁰ Vp 1877—78, esitys 40, säätyjen alam. vastaus, Ak III.

³¹ Kom.miet. 1881: 2.

³² Esimerkiksi julistus 4. 1. 1868/2, 27 §, 24. 2. 1873/6, 24 §.

³³ Tosin komiteanmietinnössä todettiin talousosaston joutuneen toisinaan käsittelemään myös tarkastuslautakuntien päätöksiä koskeneita muutoksenhakuja, kom.miet. 1881: 2, Mietintö IV s. 25. Suunniteltaessa hallintolaitoksen uudistamista 1860-luvulla oli ehdotettu perustettavaksi mm. kamarikollegio, jonka tehtävänä olisi ollut myös verovalituksien käsitteleminen. Muutosta olisi voitu hakea edelleen talousosastossa. Valtiosihteerinvirasto (VSV) 1869 n:o 21/VA.

³⁴ Kom.miet. 1881: 2, Mietintö IV s. 25.

³⁵ Ks. s. 155—58.

³⁶ Vp 1882, esitys 18, Ak II.

³⁷ Vp 1882, esitys 18, suostuntavlk 5, Ak II. Taksoituksella tarkoitettiin »jokaisen kiinteistön arvon ja jokaisen suostuntaverollisen vuotuisen tulon arvausta».

sen kamarioikeuden tarjoaman esikuvan mukaisesti. Tosin valiokunta esitti senaatin talousosastoa väliaikaisesti ylimmäksi muutoksenhakus- teeksi, koska revisionioikeuden toimintaa suunniteltiin yleisemminkin uudistettavaksi. Säädys eivät hyväksyneet esitystä. Samoin kävi vuoden 1894 valtiopäivillä jätetylle esitykselle kiinteän omaisuuden ja tulon ve- rottamisesta.³⁸ Säädöissä tunnettiin epäluuloa erityisesti uutta kiinteis- töveroa kohtaan, koska sen pelättiin lisäävän huomattavasti verorasitusta.

Myös lainvalmistelukunta asettui vuonna 1898 kannattamaan aikai- semmin ehdotettua muutoksenhakumahdollisuuden rajoittamista.³⁹ Ylei- nen revisionioikeus saattoi kontrolloida tutkijalautakunnan toimintaa ai- noastaan laillisuuden osalta.

Verotusjärjestelmän kokonaisuudistusta ei saatu toteutettua autono- mian ajalla.⁴⁰

4.3.5. Yhteenvedo

Valitusperusteitten rajaaminen eräillä hallinnonaloilla pelkästään oi- keudellisiin ei nojautunut suoraan lakien sitoman ja harkinnanvaraisen hallintotoiminnan väliseen yleiseen erotteluun. Asiaa koskevien lakien tausta oli käytännöllisempi: paikallistason päätöksenteon turvaaminen siten, että samalla oli taattavissa yksilön oikeuksien säilyminen julkista valtaa (valtiota, kuntaa) vastaan. Asetelma viittasi aatteellisen libera- lismin itsehallintokäsitykseen. Vainvaishoitoa järjestettäessä tuli esiin — talonpoikaisen säästäväisyyspolitiikan lisäksi — torjuva suhtautuminen julkisen hallinnon laajentamiseen »yhteiskunnallisiin» asioihin. Yksilön poliittisen tukeminen oli haitallista yhteiskuntamoraalin kannalta.

Verotuksessa tuon lainvalmistelussa esiintulleen muutoksenhakujär- jestelmän erityispiirteen taustalla oli ainakin neljän tyyppisiä tekijöitä. Valitusperusteitten rajaaminen viittasi kunnallistaksoitukseen, jossa muu- toksenhakukeinona oli kunnallisvalitus. Keskeisiä olivat myös ne jo Ruotsin vallan aikana vakiintuneet käsitykset, joitten mukaan verovel-

³⁸ Vp 1894, esitys 9, Ak II—III.

³⁹ Lbf 1898: 1 s. 895—903. Osia ehdotuksesta julkaistiin suomeksi vuonna 1911 verokomitean julkaisuissa I, *kom.miet.* 1911: 3 s. 263—366.

⁴⁰ Uudistusehdotuksia vp 1907, *anomusehd.* 182, Liit. II; vp 1908, *anomusehd.* 153, 23, Liit. II; vp 1908 II, *anomusehd.* 157, Liit. II, Ak V, 2; vp 1910, *anonus- ehd.* 75, Liit. II; vp 1914, *valtiovarainvlk* 10, Ak IV.

vollisten (säätäjien) edustajilla oli oikeus osallistua verorasituksen jakautumisesta päättämiseen.⁴¹ Muutoksenhaun perusteitten rajoittamisella oli sitä paitsi vastineensa mm. Preussissa 1800-luvun lopulla toteutetussa tuloverotuksen reformissa.⁴² Lisäksi verollepanoasioissa oli usein esitetyn käsityksen mukaan kysymys siinä määrin kruunun eduista, että niitten lopullisen ratkaisuvallan uskominen tuomioistuimelle oli vallinneen oikeusjärjestyksen perusteitten vastaista.⁴³ Viimeksi mainittu argumentti oli tullut esiin selvänä ruotsalaisessa debatissa 1860—70-luvulla. Muutoksenhaun rajoittaminen viittasi myös oikeus- ja asiakysymysten väliin eroon.

Hallitusvallan asiana oli myös luvan antaminen pakkolunastuksen toimeenpanoon »yhteiseen tarpeeseen».⁴⁴ Kysymys oli nimenomaan hallitsijan valtaoikeudesta, mitä korostettiin myös vuoden 1898 pakkolunastuslain valmistelun yhteydessä:⁴⁵

»Koska niinmuodoin luvan antaminen pakkolunastukseen on yleensä katsottava hallitusvallan toimeksi, ja kun riippuu Keisarista ja Suuriruhtinaasta antaa suuremmassa tai vähemmässä laajuudessa Senaatille oikeus tämän vallan harjoittamiseen, on näyttänyt jonkun verran sopimattomalta määrätä yleisessä laissa, kuinka laaja toimivalta senaatilla on tässä suhteessa.»

Siinä tapauksessa, että toimivaltaa oli uskottu poikkeuksellisesti kuvernööreille, tämän päätöksistä oli muutoksenhakumahdollisuus talousosastoon (A 12. 12. 1864, 9 §, L 14. 7. 1898, 4 §). Ulkomaisten esikuvien mukaisesti kuvernöörin pakkolunastuksen toimeenpanoa koskeneeseen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella oli mahdollisuus saattaa asia yleisen alioikeuden tutkittavaksi korvauksen osalta.⁴⁶

⁴¹ Willgren, Suomen finanssioikeus, Porvoossa 1910 s. 157—58.

⁴² Tästä lbf 1898:1 s. 656—57.

⁴³ Tähän viitattiin mm. *Juridiska föreningens* Turun alaosaston kannanotossa, kun vuonna 1896 yhdistyksessä oli keskustelunaiheena talous- ja hallintoasioita käsittelevän ylioikeuden perustaminen, JFT 1899 s. 147—51.

⁴⁴ A 12. 12. 1864/31. Vuoden 1898 pakkolunastuslaissa (14. 7. 1898) käytettiin termiä »yleinen tarve».

⁴⁵ Vp 1897, esitys 23, lakivlk 7 s. 9, Ak III; senaatin toimivallan perusteista A 23. 7. 1896/21, 6 §.

⁴⁶ Tältäkin osin oli käytettävissä mallina Ruotsissa 20. 11. 1845 annettu pakkolunastusasetus. Säädyille jätetyssä esityksessä mm. korvauksen määräytymis-

Lainvalmistelun yhteydessä muutoksenhaun tämänkaltainen jakaminen ei saanut osakseen huomiota. Olihan jo ennen vuoden 1864 yleisen pakkolunastusasetuksen voimaantuloa 1850-luvulla toimitetuissa lunastuksissa vahvistettu asianosaisen oikeus saattaa juttu korvauksen osalta tuomioistuinkäsittelyyn.⁴⁷ Vuoden 1734 lain säännöksistä lunastuksen toimeenpanoon oli jollakin tavalla soveltunut RakK 25:1. Sen mukaan maaherra päätti käräjillä maantien tekemisestä. Peltoa tai niittyä menettänyt kylä oli oikeutettu saamaan korvauksen (palkkion) kruunulta.⁴⁸ Laista ei ilmennyt, että lunastusasia ja korvausasia olisi pitänyt jossain vaiheessa erottaa menettelyllisesti toisistaan. Kuitenkin vuoden 1772 HM 2 §:ssä edellytettiin laillista tutkimusta ja tuomiota ehtona puuttumiselle kiinteään tai irtaimen omaisuuteen. Säännöksellä ei ollut kuitenkaan merkitystä ainakaan varsinaisen pakko-oton ja siihen liittyvästä mahdollisesta korvauksesta päättämisen osalta. Tämä käy ilmi mm. Suomenlinnan saarten lunastamisasiassa vuonna 1785 annetusta päätöksestä.⁴⁹

peruste (puolitoistakertaisen korvauksen periaate) osoitti riippuvuutta ruotsalaisesta oikeudesta, *vp* 1863—64, *esitys* 10, *Ak* I; *Ernberg* s. 74—81.

⁴⁷ *Jyränki* s. 43. Korvauskysymyksen kuulumisesta yksityisoikeudellisena tuomioistuimen käsiteltäväksi *Palmén*, *Statsrätt* 1853 s. 39.

⁴⁸ *Ernberg* s. 68—70; *Zitting* s. 85.

⁴⁹ Korvauskysymys päätettiin konseljissa 7. 5. 1785; *Rytkölä*, *DL* 1961 s. 102—04. Periaatteessa mielenkiintoinen oli hallinnollisessa järjestyksessä 8. 3. 1820 annettu asetus, jossa määrättiin mm. korvauserusteet koskenperkauksista aiheutuneista vahingoista.

V. YLIMMÄNASTEINEN HALLINTOLAINKÄYTTÖ JA KESKUSHALLINNON UUDISTAMINEN

5.1. PERINTEINEN NÄKÖKULMA: REFORMIHANKKEET 1860—70-LUVULLA

Ennen valtiopäivien kokoontumista senaatin toimintamuotoja uudistettiin lähinnä vain siten, että toisaalta hallitsijalle alistettuja asioita määrättiin senaatin lopullisesti ratkaistavaksi, ja toisaalta kollegisen käsittelyn alaa supistettiin toimituskuntien tehtäväpiiriin vastaavasti laajetessa. Jo 17. 9. 1840 senaatissa pohdittiin hallitsijan antaman toimeksiannon mukaisesti mahdollisuutta siirtää puhtaat toimeenpanotehtävät toimituskuntien päälliköitten ratkaistaviksi.¹ Tarkoituksena oli parantaa senaatin edellytyksiä keskittyä maan hallinnon kannalta tärkeisiin kysymyksiin. Toimeenpanoksi oli laskettava kaikki ne täytäntöönpanotehtävät, jotka perustuivat suoranaisesti annettuun lainsäädäntöön ja joitten suorittaminen ei vaatinut sanottavaa harkintaa.²

Suomalaiset suhtautuivat kielteisesti keskushallinnon laajempiin muutoksiin lähinnä sen vuoksi, että ne olisivat saattaneet edellyttää samalla muutoksia perustuslakeihin.³ Tulkintaa YVK 1 §:n mukaisesta hallitsijan oikeudesta määrätä yksin keskushallinnon järjestämisestä haluttiin välttää.

Jo 1850-luvun lopulla ilmennyt uudistusoptimismi oli seurausta osittain Venäjän hallitsijanvaihdoksesta, osittain yleisestä yhteiskunnallisesta murroksesta. Reformimielialaa ruokkineisiin liberalismiin ja natio-

¹ *Senaatin täysistuntoptk 17. 9. 1840/VA.* Ks. myös *Rauhala*, Senaatti I, s. 271—82.

² Asiasta 9. 4. 1841 annetussa manifestissa painotettiin (II B) »sellaisten asioiden erottamista senaatin välittömästä käsittelystä, jotka ainoastaan sisältävät aikaisemmin annettujen määräysten toimeenpanoa...».

³ Ks. *Krusius—Ahrenberg*, *HistArk XLIX* s. 142—46.

nalismiin saatettiin tukea ainakin seuraavat muutosvaatimukset:⁴ senaatin jäsenyys oli vakinaistettava, oikeusosasto oli itsenäistettävä korkeimmaksi oikeudeksi, kenraalikuvernöörin valtuuksia oli supistettava, senaattorit oli saatettava (oikeudellisesti) vastuunalaisiksi valtiopäiville ja säätyjen oikeusasiamiehen virka oli perustettava.

Lainopillisen tiedekunnan siviili- ja roomalaisen oikeuden professori *J. Ph. Palmén* esitti jo vuonna 1863 yksityiskohtaiset periaatteet hallintolaitoksen uudistamiselle.⁵ Palmén asetti aluksi kysymyksen: mihin olivat hävinneet vuoden 1772 HM 13—33 §:ssä mainitut kollegiot, jotka olivat ratkaisseet myös hallintotoimintaan liittyneitä oikeusasioita? Palmén puolsi varauksetta kollegiojärjestelmän käyttöönottoa sovellettuna autonomian ajan keskushallintoon. Kollegiot olivat rinnastettavissa hovioikeuksiin siinä mielessä, että myös hallintoasioissa oli sovellettava kolmiasteista käsittelyjärjestystä. Viimeksi mainitun oikeutus saatettiin osoittaa historiallisin perustein. Sitä paitsi taloudellisen ja hallinnollisen lainsäädännön määrä oli kasvanut tuntuvasti 1800-luvun alkupuoliskolla. Palmén esitti suosituksenaan perustettavaksi riittävän määrän viisijäsenisiä kollegioita, joitten yläpuolelle korkeimmaksi hallituselimeksi oli järjestettävä valtioneuvosto. Senaatin oikeusosastosta oli muodostettava riippumaton ylin oikeusaste. Reformista aiheutuneet kustannukset eivät saaneet olla esteenä sen toteuttamiselle. »Maan lakiinperustuvaa hallitusta ja järjestystä» oli arvostettava yhtä korkealle kuin sen aineellista kehittymistä.

Hallintolaitoksen uudelleenjärjestämiseen puututtiin myös vuoden 1863—64 valtiopäivillä. Aatelissäädystä esittelijäsihteeri *Carpelan* esitti mm. senatin korvaamista valtioneuvostolla, joka oli jaettava osastoihin, sekä oikeusosaston itsenäistämistä ylimmäksi tuomioistuimeksi.⁶ Valitusasioita ja muita vähempiarvoisia hallintoasioita käsittelemään oli perustettava kollegioita.

Perusteellisimmin keskushallinnon uudistamisvaihtoehtoja selviteltiin vuoden 1865 tammikuun ja heinäkuun välisenä aikana toimineessa hal-

⁴ Pääosiltaan vaatimukset konkretisoitiin vuosien 1863—64 vp:llä; *Krusius—Ahrenberg*, HistArk XLIX s. 148—58, 183—89.

⁵ *Helsingfors Dagblad* 4. 8. 1863.

⁶ *Lantdagen* 1863—64, RoA protokoll II s. 880—82, 884—89 (*Carpelan*, Törn-gren) (10. 12. 1863); asiassa syntyi säätyanomus »maan korkeimman hallitusviraston uudestaanjärjestämisestä, hallitsijan neuvonantajien vastuunalaisuudesta ja säätyjen asiamiehen asettamisesta».

lintolaitoskomiteassa.⁷ Hallintolaitoskomitean tehtävät määriteltiin 9. 12. 1864 annetussa johtosäännössä.⁸ Sen 1 k:n mukaan oikeusosasto oli erotettava korkeimmaksi tuomioistuimeksi, jonka erottamattomiksi jäseniksi oli nimitettävä ainoastaan tuomaristoimessa kokeneita Suomen kansalaisia. Johtosäännön 3 k:n mukaan komitea saattoi ehdottaa kollegioitten perustamista senaatin ja alemmanasteisten viranomaisten välille »taloudellisten oikeuskysymysten huolellisen käsittelyn takaamiseksi». Samoin komitean oli ehdotettava, missä määrin kollegioille voitiin uskoa lopullista päätösvaltaa mainituissa asioissa.

Hallintolaitoskomitea laati lyhyen määräaikansa puitteissa mm. ehdotukset ylimmän oikeuden perussäännöksi, senaatin perussäännöksi sekä kamarikollegion ja finanssi- ja kauppakollegion johtosäännöksi. Senaatin perussääntöehdotus oli komitean jäsenen J. Ph. Palménin laatima,⁹ ja se perustui suurelta osalta vuoden 1863—64 valtiopäivillä tehtyyn säätyanomukseen. Ehdotus noudatteli samalla Palménin aiemmin esittämiä näkemyksiä. Oikeusosasto oli erotettava itsenäiseksi ylimmäksi tuomioistuimeksi. Talousosasto oli jaettava viiteen osastoon toimituskuntia yhdistelemällä. Lisäksi keskushallintoon oli perustettava uusiksi keskusvirastoiksi finanssi- ja kauppakollegio sekä kamarikollegio, joitten oli käsiteltävä myös hallinnollisia lainkäyttötehtäviä toimialansa puitteissa. Ehdotuksen mukaan senaatti jäi tältä osin muutoksenhakuasteeksi.

Hallintolaitoskomitean kanssa lähes samanaikaisesti (9. 12. 1864) oli asetettu perustuslakikomitea laatimaan ehdotusta Suomen Suuriruhtinaanmaan hallitusmuodoksi vuoden 1772 HM:n ja vuoden 1789 YVK:n asettamissa rajoissa.¹⁰ Komitean hallitusmuotoehdotus ei ollut ristiriidassa hallintolaitoskomitean mietinnön kanssa. Ehdotuksessa ei puututtu hallinnollisten lainkäyttötehtävien aiheuttamiin ongelmiin. Olivathan kollegiot jo perustuslakien mukaan hallintoviranomaisia, vaikka ne saattoivat joutua ratkaisemaan myös oikeusasioita.¹¹

⁷ Komitean perustamisvaiheista ks. *Rauhala*, Senaatti II s. 106—12; *Krusius—Ahrenberg*, HistArk XLIX s. 162—73.

⁸ Komitean kokous 24. 1. 1865, Hallintolaitoskomitea/VA; VSV 1869 n:o 21/VA. Johtosääntö painettuna *Grotenfelt*, HistArk XXIII: II: 4 s. 8—10.

⁹ Palménin kirje kauppaneuvos Malmille 12. 5. 1865, *Johan Philip Palmén II: 1* s. 457.

¹⁰ Johtosääntö *Grotenfelt*, HistArk XXIII, II: 4 s. 5—8.

¹¹ Komitean ehdotus *Grotenfelt*, HistArk XXIII, II: 4 s. 25—44; painettuna

Senaatin hallintolaitoskomitean mietinnöstä antamassa lausunnossa kannatettiin komitean tekemää erottelua lainkäytön ja hallinnon välillä ylimmässä asteessa.¹² Perustelu oli käytännöllinen: kasvaneen työmäärän edellyttämä välttämätön uudistustarve. Senaatin oli lausuttava myös siitä, oliko syytä määrätä komitean ehdotusta tarkemmin oikeus- ja hallintovirastojen toimivaltarajat hallitusasioitten hoidon helpottamiseksi. Tältä osin senaatti oli kielteisellä kannalla. Oikeus- ja hallintoasiat olivat kietoutuneet toisiinsa useissa tapauksissa niin perusteellisesti, että mainittua rajanvetoa ei ollut syytä tarkentaa. Senaatti puolsi komitean ehdottamaa järjestelyä siitä, että valituksen tekemisestä alempien viranomaisten päätöksistä kollegioihin ja näitten päätöksistä senaattiin oli määrättävä erillisellä asetuksella. Senaatti liitti vielä lausuntoonsa mm. ehdotukset säännökseksi senaatista sekä kamarikollegion ja finanssikollegion johtosäännöksi. Viimeksi mainittujen mukaan kollegioitten valtuudet käsitellä lainkäyttöasioita oli määrättävä enumeraatioperiaatteen mukaan. Muutoksenhakumahdollisuus senaattiin mainittiin johtosääntöehdotuksissa nimenomaisesti. Senaatin tehtäviin maan korkeimpana hallintoviranomaisena oli laskettava hallintoasioitten ohella myös hallinnollinen lainkäyttö (ekonomiska lagskipningen).

Senaatin kanta lausuntoasiassa ei ollut yksimielinen. Vähemmistöön jääneistä erityisesti J. W. Snellmanin eriävä mielipide on aiheen kannalta mielenkiintoinen. Snellman oli joutunut perehtymään asiaan jo osallistuessaan komitean johtosäännön valmisteluun.¹³ Eriävässä mielipiteessään Snellman ei peitellyt kollegiojärjestelmää vastustavaa kantaansa. Kollegioitten perustaminen oli hyödytöntä, koska useita tärkeitä hallinnonaloja jäi niitten toimivallan ulkopuolelle ja koska uusien virastojen perustamisesta aiheutui valtiolle huomattavia menoja. Lisäksi kollegioihin turvautuminen ei olisi vähentänyt senaatin työtaakkaa, koska samalla oli ehdotettu senaatin jäsenmäärän supistamista. Ehdotettu järjestelmä ei vähentänyt myöskään valitusten määrää; kollegioitten päätösten osalta esitettiin muutoksenhakumahdollisuutta senaattiin. Snellman puolsi kuitenkin kamarikollegion perustamista, koska tuo toimielin saattoi olla hyödyllinen käsitellessään viimeisenä asteena vähäisiä taloudellisia riitaasioita.

perusteluineen ja eriävine mielipiteineen *Handlingar rörande särskilda förslag till regeringsform.*

¹² Senaatin täysistuntopkt 5. 4. 1866, VSV 1869 n:o 21/VA.

¹³ Ks. *Rauhala*, Senaatti II s. 111.

Snellmanin kielteinen kanta kollegioihin ei ollut samalla tavalla perustuslakikeskeinen kuin useitten johtavien lakimiesten myönteiset kannanotot. Keskusvirastojärjestelmää ei pitänyt ottaa käyttöön pelkästään sen vuoksi, että siitä sisältyi määräyksiä voimassa oleviin perustuslakeihin. Tärkeämpää oli tarkastella, miten keskushallinnon toimintaa oli mahdollista tehostaa ilman huomattavia kustannuksia. Toisen tyyppistä yhteiskuntaa varten suunnitellut kollegiot eivät tarjonneet tässä suhteessa tyydyttävää vaihtoehtoa. Snellman oli korostanut jo aikaisemminkin varovaista suhtautumistaan äkillisiin muutoksiin, joita »kansakunnan tarve» ei vielä edellyttänyt.¹⁴ Uudistuksissa oli sitä paitsi otettava huomioon sekä »vanhan säilyttäminen» että »uuden edistäminen». Näin Snellmanin kanta kollegiojärjestelmän osittaisesta käyttöönotosta (kamarikollegio) oli hyvin ymmärrettävissä. Sinänsä Snellman ei väheksynyt lakien ja lakisidonnaisuuden merkitystä hallintotoiminnassa.¹⁵ Perustuslaillisessa valtiossa hallitus oli sidottu lakiasäätävän elimen ilmaisemaan — tavallisesti hallituksen vahvistamaan — tahtoon tai ainakin aikaisemman yleisen lain henkeen.¹⁶

Keskushallinnon uudistaminen hallintolaitoskomitean työn pohjalta raukesi useitten käsittelyvaiheitten jälkeen osaksi valtiontaloudellisiin vaikeuksiin osaksi uudistuksen vaikutuksista Suomen autonomiseen asemaan syntyneisiin kiistoihin. Myös suppeampaa uudistusta, lähinnä oikeusosaston itsenäistämistä suunniteltiin. Viimeksi mainitun toteuttamisaikeet hallinnollisilla säädöksillä olivat omiaan johtamaan suomalaisten, lähinnä senaatin huomion asian perustuslailliseen puoleen.¹⁷ Esimerkiksi

¹⁴ *Snellman* s. 174, 267, 218—19. Toiseen painokseen tekemässään lisäyksessä (s. 174—75) *Snellman* perusteli kantaansa vielä laajemmin ulkomaisen lainsäädännön tarjoamin esimerkein.

¹⁵ *Snellman* s. 65, 130, 131. Kuitenkaan hallintotoiminta ei saanut olla pelkkää toimeenpanoa, s. 308—09.

¹⁶ *Snellman* s. 308. Snellman korosti kuitenkin »lakia» kansakunnan tietoisuuden ilmauksena valtiosta. Laki ei ollut olemassa erillisten valtiovaltojen kontrolloimista varten, *Snellman* s. 262—63.

¹⁷ Suomen asiain komiteassa oli suunniteltu vuonna 1867, hallintolaitoskomitean työn rauettua, senaatin toiminnan uudistamista mm. siten, että valitusasiat olisi siirretty talousosastosta hovioikeuksiin, *Krusius—Ahrenberg*, *HistArk XLIX* s. 217—19. Jo vuoden 1863—64 vp:llä Törngren oli ehdottanut, että perustettavien kollegioitten päätöksistä lainkäyttöasioissa oli valitettava suoraan korkeimpaan oikeuteen, *lantdagen 1863—64, RoA protokoll II* s. 886 (10.12.1863).

aikaisemmin uudistuksia voimakkaasti ajanut J. Ph. Palmén esitti, että senaatin toimintatapoja oli muutettava ainoastaan suppeasti hallinnollisessa järjestyksessä: kummankin osaston olisi ollut toimittava säännöllisesti kahtena jaostona, joten talousosastossakin täysistuntoja olisi pidetty vain poikkeuksellisesti.¹⁸ Tosin Palmén ei ollut enää 1860-luvun lopulla muutoinkaan kovin vakuuttunut keskushallinnon uudistamisen välttämättömyydestä.¹⁹

Hallinnollisessakin järjestyksessä toteutetut uudistukset rajoituivat senaatin toimintatapojen teknisluonteisiin muutoksiin (A 22.2.1869/7, 10.5.1869/15). Talousosaston lainkäyttötehtäviin ei puututtu suoranaisesti. Vakiintuneen kannan mukaisesti valitusasioitten delegoinnista toimituskuntiin pidättäydyttiin.²⁰ Käyty keskustelu valitusasioitten ratkaisemistavasta vaikutti kuitenkin ilmeisen selvästi siihen, että talousosaston jäsenistössä lisättiin tuomarinvirassa kokemusta hankkineitten osuutta.

Valtiopäivillä 1870-luvulla käsitellyissä anomusehdotuksissa ja anomuksissa puututtiin useaan otteeseen senaatin oikeusosaston itsenäistämiseen.²¹ Tältä osin argumentointi viittasi selvästi valtiovallan kolmijako-oppiin: oikeusasiat oli erotettava täytäntöönpanosta muodollisestikin täysin itsenäiselle organille. Talousosastossa käsiteltyihin lainkäyttöasioihin ei puututtu.

Senaatti suhtautui torjuvasti hallinnollisessa järjestyksessä toteutettavaksi suunniteltuihin uudistuksiin, mm. korkeimman oikeuden perustamiseen, *senaatin täysistunto* ptk 20.4.1868, VSV 1869 n:o 21/VA.

¹⁸ *Senaatin täysistunto* ptk 20.4.1868, VSV 1869 n:o 21/VA. Samansuuntaisesti myös Palménin prokuraattorina 13.5.1873 senaatille antamassa lausunnossa, *Bergh II* s. 377—82.

¹⁹ Ks. tästä *Johan Philip Palmén II*: 2 s. 509—22.

²⁰ Tästä *vp 1882, RoA protokoll I* s. 83—86 (7.8.1882) (Mechelin).

²¹ Näin erityisesti *vp 1872, RoA protokoll I* s. 80—82 (19.2.1872) (von Troil); *prästest. protokoll I* s. 99—100 (17.2.1872) (Ehrström); *borgarest. protokoll I* s. 100—01 (17.2.1872) (Melandar); *talonpoikaissäädyn ptk I* s. 61—63 (Andersin); asiassa syntyi säätyjen alamainen anomus »ylimmän tuomioistuimen perustamisesta sekä oikeuskanslerinviran asettamisesta säätyjen puolesta valvomaan lainkäyttöä ja antamaan siitä kertomuksen», Ak IV.

Senaatin osittain hyväksyvistä kannasta *senaatin täysistunto* ptk 14.1.1874/VA; *Rauhala*, Senaatti II s. 285—86.

5.2. EROON HALLITUKSESTA: REFORMIHANKKEET 1880—90-LUVULLA

5.2.1. Vuonna 1880 julkaistuun liberaalisen puolueen ohjelmaan sisältyi kannanotto hallintolaitoksen kehittämisestä.²²

»Semmoinen hallitusvirastojen toisin muodostaminen, että tarkoituksenmukaisempi järjestelmä saataisiin niin hallitustoimelle, kuin myöskin lainkäytölle ylimmässä oikeuspaikassa. Sen ohessa mutkallisuuksien vähentäminen ja keskikaikkisuuden poistaminen hallintomenosta.»

Uudistuksia oli kuitenkin toteutettava maltillisesti; oikeusjärjestystä oli »historiallisella pohjalla tasaisesti edistettävä». Vaatimuksia ei konkretisoitu. Ohjelman merkitys rajoittuikin 1860- ja 70-luvulla esitettyjen näkökohtien yleiseen kirjaamiseen varsinkin, kun itse puolueen toiminta jäi kovin lyhytaikaiseksi. Ohjelman taustalla olleen, vapaamielistä näkemystä edustaneen eliitin²³ — erityisesti Mechelinin — kautta mainitut hallintotoiminnan kehittämisperiaatteet heijastuivat kyllä myöhempäänkin lainvalmisteluun.²⁴ Sitä paitsi ohjelma oli tältä osin niin yleinen, että sen puitteissa saatettiin esittää hyvinkin monen tyyppisiä uudistusvaihtoehtoja.

5.2.2. Hallintolainkäytön järjestämiskysymys jäi 1880-luvulla selvästi taustalle senaatin toimintamuotoja vähittäin kehitettäessä.²⁵

Asia tuli kuitenkin esiin senaatissa *Mechelinin* toimesta valmisteltaessa 9. 8. 1888 annettua asetusta. Mechelin oli nimittäin jättänyt senaatin jäsenille jo syksyllä 1887 laatimansa ehdotuksen senaattia koskevaksi asetukseksi.²⁶ Virikkeen Mechelin oli saanut ilmeisesti vuonna 1885 asetetun perustuslakien kodifioimiskomitean työstä.

²² Painettuna *Borg* s. 12—20.

²³ *Borg* s. 9—12.

²⁴ Ks. *Nordenstreng I* s. 183—96.

²⁵ Ks. A 15. 1. 1883/3, 20. 8. 1887/11 ja 9. 8. 1888/27. Vuoden 1887 asetuksen pohjana ollut maanviljelystoimituskunnan esittelijäsihteeri *F. E. Walmqvistin* laatima ehdotus julkaistiin erikseen komiteanmietintönä (1885: 5); ks. myös *senaatin täysistuntopkt* 2. 2. 1887, 29. 5. 1888/VA.

²⁶ Ehdotuksen painettuja kappaleita Leo Mechelinin arkisto, kansio n:o 30/VA; Wredes samling, kansio n:o 4/ÅAB; ehdotuksen käsittelystä *Mechelin*, Uusi hallitusmuoto s. 94—95; *Nordenstreng I* s. 223—27.

Mechelin ehdotti senaatin organisaation muuttamista siten, että talousosasto oli muutettava hallitusneuvostoksi ja oikeusosasto korkeimmaksi tuomioistuimeksi. Ehdotuksen mukaan viimeksi mainittu kuului senaattiin, mutta yhteisiä täysistuntoja oli pidettävä vain kaikkein tärkeimmissä asioissa. Oikeushallintoasiat oli siirrettävä oikeusosastosta perustettavaan oikeustoimituskuntaan. Senaattiin oli perustettava erityinen monijäseninen jaosto — kamarioikeus — hallintolainkäyttöasioita käsittelemään. Etenkin kunnallisasetusten ja kirkkolainsäädännön soveltamista edellyttäen valitusten käsittely vaati juridista asiantuntemusta, jota talousosastolla ei ollut riittävästi asianmukaisten ratkaisujen takaamiseksi. Mechelin totesi, että useissa valtioissa oli perustettu erityisiä hallinto-oikeudellisia tuomioistuinta ja että toisissa valitusten käsittely oli uskottu yleisille tuomioistuimille.²⁷ Suomessa ei ollut syytä omaksua kumpakaan järjestelmää. Hallintotuomioistuimen perustamisesta olisi aiheutunut uusia menoja, ja valitusasioitten siirtäminen oikeusosastoon olisi puolestaan lisännyt huomattavasti viimeksi mainitun jutturuuhkaa. Mechelin ei siis pyrkinyt johtamaan aikaisemmin korostamaan oikeusvaltio-käsityksestä riippumattoman ylimmän hallintotuomioistuimen perustamisvaadetta, vaan tarkasteli asiaa käytännöllisemmältä kannalta.²⁸ Hallintolaitoksen laajentamista oli vältettävä, koska siitä aiheutui valtiolle uusia menoja, varsinkin palkkamenoja.

Mechelinin ehdotuksen mukaan kamarioikeuden puheenjohtajana toimi talousosaston (hallitusneuvoston) varapuheenjohtaja. Kollegioon kuului lisäksi kaksi jäsentä senaatin kummastakin osastosta.

Uudistuksen perustuslaillisen puolen osalta Mechelin oli varovaisella kannalla. Hänen mukaansa jo oikeustoimituskunnan perustaminen edellytti säätyjen myötävaikutusta. Mechelinin ehdotukseen sisällyneistä lukuista uudistusvaihtoehdoista toteutui ainoastaan viimeksi mainittu, sekin hallinnollisessa järjestyksessä (JS 13. 9. 1892/30, 102—03 §).

Ylimmän hallintotuomioistuimen perustaminen oli liitettävissä oikeusjärjestyksen kehittämisessä helposti oikeusosaston itsenäistämiseen. Siviilioikeuden ja roomalaisen oikeuden professori R. A. Wrede teki vuo-

²⁷ Ks. myös Mechelinin hallintolainkäyttöä koskevaa laajahkoa kirjoitusta, Leo Mechelinin kokoelma, kansio n:o 30/VA ja s. 255—56.

²⁸ Vp 1872, *borgarest.*, *protokoll II* s. 1246—48 (18. 3. 1872); *Finsk Tidskrift* 1876 s. 19—20.

den 1891 valtiopäivillä tähän perustuen kaksi toisiinsa liittynyttä anomusehdotusta.²⁹

Ylimmän tuomioistuimen perustamista koskeneen ehdotuksen perustelut noudattivat jo aikaisemmin omaksuttuja linjoja: lainkäytön riippumattomuus ja tuomioistuinten jäsenten erottamattomuus oli turvattava. Toisin kuin vuonna 1872 ehdotus ei saanut aatelissäädyskään yksimielistä kannatusta. Mechelin puuttui asiaan myöntäen, että Wreden ehdotus oli periaatteellisesti oikea.³⁰ Kuitenkaan historiallisen kehityksen ja vallinneen poliittisen tilanteen valossa korkeimman tuomioistuimen itsenäistämiskaava ei ollut yhtä kiistaton. Korkein oikeus oli toiminut itsenäisenä tuomioistuimena ainoastaan vuosien 1789—1809 välisen ajan. Mechelinin mielestä oikeusosaston asema ylimpänä tuomioistuimena oli turvattu tyydyttävästi. Tosin sen jäsenet joutuivat käsittelemään hallitusasioita senaatin yhteisistunnoissa, mutta oikeusasioissa oikeusosasto oli itsenäinen. Mechelin viittasi varovaisen asenteensa perustaksi arkaan perustuslakikysymykseen. Wrede oli toista mieltä: ylimmän tuomioistuimen itsenäisyys oli omiaan vahvistamaan maan perustuslaillista asemaa.³¹

Wrede argumentoi laajasti hallinto- ja talousasioita käsittelevän ylioikeuden (kamarioikeuden) perustamisen puolesta.³² Talousosastossa ei ollut riittävästi sellaisia jäseniä, joilla oli valitusasioitten ratkaisemisessa tarvittavaa tietoa ja kokemusta. Sitä paitsi suuresta työmäärästä oli ollut käytännössä seurauksena, että ainoastaan asianomaisen toimituskunnan päällikkönä toiminut senaattori oli perehtynyt laajemmalti kulloinkin esillä olleisiin valitusasioihin. Myös valitusasioitten vaikeusaste oli nousut ja lukumäärä lisääntynyt valtion toimintojen laajenemisen myötä. Oli syntynyt runsaasti sellaisia tilanteita, joissa valtion etu ja yksityisen kansalaisen oikeudet saattoivat joutua ristiriitaan. Tältä osin Wrede viittasi kansakoululaitosta, köyhäinhoitoa, terveydenhoitoa ja kunnallishallintoa sekä verotusta koskeneisiin säädöksiin.

Wrede myönsi kyllä, että valtion toiminta edellytti useissa tapauksissa mahdollisuutta puuttua yksityisen oikeuspiiriin. Yhtä välttämättömä oli kuitenkin rajoittaa tuo toiminta yleisellä lailla määrättyihin

²⁹ Vp 1891, RoA protokoll I s. 219—21, 249—51 (10. 2. 1891).

³⁰ Vp 1891, RoA protokoll I s. 219—21 (10. 2. 1891).

³¹ Vp 1891, RoA protokoll I s. 281—85 (14. 2. 1891); *Federley* s. 117—18.

³² Vp 1891, RoA protokoll I s. 290—93 (14. 2. 1891).

puitteisiin. Lain noudattamisen valvonta oli mahdollista järjestää hierarkkisen virkavalvonnan, virkamiesten rikosoikeudellisen vastuun ja parlamentaarisisissa valtioissa kansanedustuslaitoksen kontrollin kautta. Nämä keinot saattoivat kuitenkin olla vain toissijaisia; oikeusriidat oli ratkaistava välttämättä tuomioistuimessa.

Hallintovalitusten siirtämistä yleisiin tuomioistuihin Wrede vastusti lähinnä kahdesta syystä. Tuomioistuinten jäsenillä ei ollut riittäviä tietoja julkisoikeudesta, vaikka he tunsivatkin rikos- ja siviililainsäädännön. Toiseksi valtion asettuminen julkisoikeudellisen jutun osapuolena asianosaisen asemaan yleisessä tuomioistuimessa ei ollut omiaan edistämään julkisia toimintoja. Sitä paitsi useissa Euroopan valtioissa oli päädytty perustamaan erillisiä tuomioistuihin hallintoriitojen ratkaisijoiksi.

Hallintotuomioistuimen kokoonpano viittasi Mechelinin ehdotukseen. Tuomioistuimeen kuului viisi jäsentä, joista vähintään kahden tuli olla lainoppineita ja kahden hallinnolliseen ja taloudelliseen lainsäädäntöön perehtyneitä.

Suomalaisessa julkisoikeudellisessa kirjallisuudessa ei ollut vielä vuonna 1891 esitetty nimenomaisesti oikeuskysymysten ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten välillä tehtävää erottelua hallintotuomioistuimen toimivallan kannalta. Tosin jo *Hermanson* oli viitannut jakoon aikaisemmin pariinkin otteeseen.³³ Myös Wrede oli selvillä tuosta ulkomaisessa, etenkin ranskalaisessa ja saksalaisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa paljon kiistellystä ongelmasta. Ehdotuksen mukaan hallintotuomioistuimen oli käsiteltävä ainoastaan »oikeusriitoja julkisen oikeuden alueella» (justice administrative). Sen sijaan ne asiat, jotka edellyttivät sopivuusnäkökohtiin perustuvaa harkintaa, oli jätettävä edelleen hallintoviranomaisen (talousosaston) ratkaistavaksi. Wrede ei perustellut ehdotustaan sen kummemmin, mutta katsoi kuitenkin poikenneensa tältä osin vuoden 1864 perustuslakikomitean ehdotuksesta kaikkien valitusasioitten siirtämisestä toisessa asteessa kollegioihin.³⁴

Wreden molemmat anomusehdotukset raukesivat.³⁵

Mechelinin ja Wreden ehdotusten välisten erojen taustalla näyttää olleen keskeisesti toisistaan poikkeavat näkemykset sinänsä hyväksyttä-

³³ *JFT* 1878—79 s. 485—86, *kom.bet.* 1887: 9, *Reservation* s. 83.

³⁴ Tässä Wrede tarkoitti hallintolaitoskomiteaa, jonka johtosäännöstä hän esitti suoran lainauksen.

³⁵ Ks. *Vp* 1892, *RoA protokoll* I s. 291, 293, III s. 1428.

vien uudistusten toteuttamistavasta. Mechelin oli jo 1880-luvulla konkreettisissa kysymyksissä varovainen. Aikaisemminhan hän oli korostanut tuomioistuinten merkitystä ja oli viitannut byrokratiaan, sentralismiin ja hallintolainkäyttöorganisaation puuttumiseen vaaroina kansalaisvapauksille.³⁶ Wreden anomusehdotukset olivat ilmeisiä periaatteellisia kannanilmaisuja. Ehdotusten menestymismahdollisuudet olivat alunperinkin vähäiset, kun otetaan huomioon esimerkiksi perustuslakien uudistamisessa ilmenneet vaikeudet. Wrede oli ruotsalaismielinen aristokraatti, joka suhtautui torjuvasti julkisen hallinnon nopeaan laajentamiseen.³⁷ Hänen asennettaan kuvaa hyvin se, että hän mainitsi yksilön oikeuksien vaarantuvan erityisesti mm. kansakoululaitoksessa ja terveydenhoidossa. Hallituksen arvovallan säilyminen oli tärkeää. Valtiovallan alistaminen yksityisen asianomaisen asemaan yleisessä tuomioistuimessa ei ollut soveliasta. Wrede korosti kyllä kamarioikeuden asemaa hallituksesta erillisenä toimielimenä, mutta hän ei edellyttänyt nimenomaisesti tuon hallintolainkäyttöorganin riippumattomuutta.

5.2.3. Lainvalmistelukunta puuttui ylimmänasteisen hallintolainkäytön organisointiin välittömän verotuksen uudistamista koskeneessa mietinnössään.³⁸ Lainvalmistelukunnan mukaan Suomen hallinto-oikeudessa ei ollut asetettu vastakkain hallintoasioita ja ns. hallinnollisia riitaasioita. Molempien käsittely kuului ylimmässä asteessa talousosastolle. Tämä ei ollut tyydyttävä järjestely verotukseen liittyneiden oikeuskysymysten ratkaisemisen kannalta. Sen vuoksi talousosaston tehtävät oli siirnettävä kyseiseltä osalta erillisen viranomaisen (revisionioikeuden) toimivaltaan. Uudistus oli lainvalmistelukunnan mukaan välttämätön kansalaisten oikeusturvallisuuden säilyttämiseksi varsinkin, kun oli odotettavissa verolainsäädännön huomattava kasvu.

Juridiska föreningen otti hallintolainkäytön järjestämisen erääksi vuoden 1896 keskustelunaiheeksi: »Borde icke en särskild öfverrätt för hushållnings- och förvaltningsmål inrättas i vårt land.» Asia jäi pääyhdistyksessä käsittelemättä; vain Turun alaosasto ilmaisi kantansa aiheesta.³⁹ Aikaisemminhan hallintolainkäyttöön liittyneet ongelmat oli-

³⁶ Mechelin, *Finsk tidskrift* 1876 s. 21, 25; vrt. Johan Philip Palmén II: 2, s. 1070—73.

³⁷ Federley s. 391—93.

³⁸ Lbf 1898: 1 s. 895—903.

³⁹ JFT 1899 s. 147—51. Asian käsittely lykättiin pääyhdistyksessä vuoden

vat tulleet esiin yhdistyksessä keskusteltaessa OK 10:26:n tulkinnasta.⁴⁰ Turun alaosasto suhtautui myönteisesti tuomioistuimen perustamiseen. Lainkäyttöjärjestyksessä käsiteltäviin hallinto- ja talousasioihin ei ollut kuitenkaan laskettava varsinaista hallitus- ja hallintotoimintaa, johon oli laskettava mm. verotuksen toimeenpano. Asian tuli olla luonteeltaan riitainen:

»... med de i frågan afsedda »hushållnings- och förvaltningsmål» bör förstås de ärenden, i hvilka yppats *konflikt* eller *tvist* emellan enskilde och det allmänna, vare sig *tvist* emellan enskild medborgare, å ena sidan, och staten eller kommun, på den andra, eller emellan en kommun och staten eller slutligen emellan särskilda kommuner i fråga om den tunga som en medborgare eller en kommun bör draga till det allmännas nytta enligt gällande författningar och förordnanden eller rörande de skyldigheter som dem eljest emot det allmänna åligger.»

Sen lisäksi tuomioistuin sopi hyvin ratkaisemaan hallintoviranomaisen välisiä toimivaltariitoja. Kuitenkin sellaiset riitaisat hallintoasiat, joissa oli korostetusti kysymys kansalaisen oikeusasemasta, esimerkiksi henkilökohtaisesta vapaudesta oli säilytettävä ylimmässä asteessa yleisen lainkäytön piirissä (asevelvollisuusasiat).⁴¹ Itse tuomioistuimen perustamistarve aiheutui etenkin valtion hallintotoiminnan jatkuvaan laajentumiseen liittyneestä valitusasioitten lisääntymisestä, joka oli omiaan vaikeuttamaan talousosaston toimintaedellytyksiä. Alaosasto kiinnitti varovasti huomiota myös talousosaston asemaan lainkäyttöelimenä. Hallitusviranomaisen ei ollut — asianosaisena — kovin sovelias ratkaisemaan ylimpänä asteena riita-asioita. Sitä paitsi talousosaston jäsenet valittiin tavallisesti silmälläpitäen muita valmiuksia kuin lainkäytön edellyttämiä.

5.3. HALLINTOLAINKÄYTTÖ JA PERUSTUSLAIT

5.3.1. Senaatin toimivalta oli vuoden 1809 ohjesäännön nojalla osittain laajempi kuin mitä kollegioitten kompetenssi oli ollut vuoden 1772 HM:n

1900 yleiseen kokoukseen. Lähinnä yleispoliittisten syitten vuoksi kyseinen kokous pidettiin vasta vuonna 1907. Tällöin asia ei ollut enää esillä.

Vaasan alaosasto ei ottanut suoranaista kantaa hallintotuomioistuimen perustamiseen, *JFT* 1899 s. 151—52.

⁴⁰ Ks. s. 193—94.

⁴¹ Vrt. asevelvollisuuslaki 27. 12. 1878/26, 111 §.

ja YVK:n mukaisesti. Senaatissa päätettiin lopullisesti mm. hallinnolliset valitusasiat, jotka olivat kuuluneet aikaisemmin kuninkaan viime kädessä ratkaistaviin. Oli tulkinnanvaraista, missä määrin hallitsija saattoi puuttua yksipuolisesti senaatin organisaatioon, kokoonpanoon ja tehtäväpiiriin.

Juridiska Föreningen käsitteli asiaa vuonna 1878 ja päätyi yksioikoiseen kannanottoon.⁴² Muutoksia hallinnollisessa järjestyksessä ei pidetty mahdollisina; vuoden 1809 ohjesääntö oli tullut sanotulta osaltaan HM:n ja YVK:n sijaan.

Perustuslakien ja ohjesäännön suhteeseen puututtiin tarkemmin vuonna 1885 asetetussa perustuslakien kodifioimiskomiteassa. Komitean tehtävänä oli »järjestelmällisesti koota kaikki voimassa olevat ja Suomen valtio-oikeudellista asemaa koskevat säännökset, kuin myös ottaa samalla huomioon, mikä on tullut oikeuskäytännöksi tätä nykyä käytäntöön soveltamattomien tai vajavaisten perustuslainmääräysten sijaan». Komitean puheenjohtajaksi oli määrätty lääninsihteeri Alexander von Weissenberg ja jäseniksi professori Th. Rein, professori Robert Herman-son, valtiokonttorin sihteeri Isak Fellman sekä kihlakunnantuomari K. W. Nysten.

Komitean peruslähdekohdan mukaan erityistä huomiota oli kiinnitettävä siihen, miltä osin hallitsija oli ollut oikeutettu Ruotsin vallan aikana määräämään yksin valtakunnan hallinnosta ja miltä osin oli edellytetty säätyjen suostumusta.⁴³ Viimeksi mainitulta osalta myös vuoden 1809 ohjesäännön määräyksiä mm. senaatin toiminnasta oli pidettävä perustuslainluontoisina. Näin ollen huomiota oli kiinnitettävä varsinkin YVK 1 §:ään, jonka mukaan kuningas saattoi »förrordna efter Thes höga godfinnande, om alla Rikets Embeten». Komitean mukaan säännöksen tarkoituksena oli ollut ainoastaan antaa kuninkaalle mahdollisuus puuttua neuvoston organisaatioon ja tehtäviin ei sen sijaan kollegioitten toiminnan perusteisiin.⁴⁴ Näin ollen komitea tulkitsi säätyjen myötävai-
kutuksen vuoden 1809 ohjesääntöä säädettäessä suostumukseksi eikä pelkästään lausunnoksi.

Tältä perustalta komitea otti kantaa myös siihen, oliko senaatin (talousosaston) lainkäyttövalta »puhtaissa talousasioissa» perustuslakien suo-

⁴² JFT 1881 s. 116—20.

⁴³ Kom.bet. 1887: 9, Motiv s. 50—56.

⁴⁴ Kom.bet. 1887: 9, Motiv s. 54.

jaama. Saattoiko hallitsija yksittäistapauksissa pidättää itselleen määritettyjen valitusasioitten ratkaisemisen? Komitea muotoili kielteisen kantansa seuraavan sisältöiseksi säännökseksi (18.2 §).

»Senaatin handlar jemväl den högsta såväl i rättegångs- som i hushållnings- och öfriga förvaltningsärenden, utan att hemställa eller vidare ändringssökande i dem äger rum. Dock må dödsdom icke verkställas utan Kejsarens och Storfurstens samtycke.»

Kantansa komitea perusti ensisijaisesti vuoden 1809 ohjesäännön ja aikaisempien perustuslakien sisällön vertailuun, erityisesti siihen, että senaatti oli ohjesäännön mukaan ylin hallintovalitusasioitten ratkaisija. Komitea viittasi myös vuoden 1809 jälkeiseen lainsäädäntöön. Senaatin asema ylimpänä hallintotuomioistuimena (... befogenhet att vara högsta förvaltningsdomstol) oli tunnustettu joka kerta, kun hallintolainkäyttöä oli järjestetty hallitsijan ja säätyjen yhteisesti hyväksymällä lainsäädännöllä.⁴⁵ Tältä osin tärkeimpiä säädöksiä olivat kunnallisasetukset, asetus yleisestä vaivashoidosta sekä asetus teitten ja siltojen rakentamisesta ja ylläpidosta maaseudulla (15. 1. 1883/2).

Hermanson jätti mietintöön hallitusmuotoehdotuksen sisältäneen vastalauseen. Sen mukaan YVK antoi hallitsijalle mahdollisuuden järjestää vapaasti keskushallintoa, johon myös kollegiot olivat kuuluneet.

Näin ollen vuoden 1809 ohjesääntökään ei ollut ristiriidassa aikaisempien perustuslakien kanssa. Senaatilla ei ollut oikeutta hallita, vaan se ainoastaan auttoi hallitsijaa hallitusasioitten käsittelyssä.⁴⁶ Sen vuoksi hallitsijalla oli voimassa olevankin oikeuden mukaan laajat valtuudet puuttua senaatin toimintaan ilman säätyjen myötävaikutusta, siis hallinnollisessa järjestyksessä. Keisari ja suuriruhtinas saattoi pidättää asian ratkaistavakseen sen jälkeen kun se oli käsitelty senaatissa (talousosastossa). Nimenomaan tältä osin *Hermanson* esitti kuitenkin rajoituksia. Ensinnäkin senaatti oli ylin lainkäyttäjä niissä hallinnollisissa valitusasioissa, joista sisältyi tätä edellyttäviä määräyksiä säätyjen myötävaikutuksella syntyneisiin lakeihin. Näillä säädöksillä ei ollut kuitenkaan mahdollista perustella komitean tavoin yleisesti senaatin asemaa hallintotuomioistuimena. Toiseksi aikaisemman oikeuskehityksen nojalla taloudellisten riita-asioitten käsittelemistä kollegiaalisessa viranomaisessa

⁴⁵ *Kom.bet. 1887: 9, Motiv* s. 78.

⁴⁶ *Kom.bet. 1887: 9, Reservation* s. 11—13, 67.

oli pidettävä perustuslainluonteisena periaatteena.⁴⁷ Myös kollegioitten aikaisemmin käsittelemät varsinaiset oikeusasiat oli ratkaistava »i andra instans... af kollegial myndighet, bestående af personer, som gjort sig skicklige till domarembetet». Tosin rajoitus ei koskenut enää talousosastoa, kun mainitut oikeusasiat oli siirretty jo vuonna 1809 hovioikeuksiin.

Hermanson perusti kantansa komitean tavoin pääasiassa kollegioitten lainkäyttövallan ja perustuslakien välisen suhteen oikeushistorialliseen erittelyyn. Lisäksi hän pyrki selvittämään senaatin oikeusasemaa hyvin hallitsemallaan valtio-oikeudellisella käsitteistöllä, etenkin »oikeuden» ja »velvollisuuden» välisillä relaatioilla.⁴⁸ Hallitsijan velvollisuus oikeuden ja totuuden edistämiseen ei rajoittanut hänen asemaansa hallituksen järjestämisessä. Senaatin asemasta ei ollut mahdollista johtaa sen suojattua kompetenssia ylimpänä hallintotuomioistuimena. Hermanson näyttääkin pyrkineen vastalauseessaan tieteelliseen objektiivisuuteen, jonka syrjäyttäminen painavillakaan päivänpoliittisilla perusteilla ei voinut tulla kysymykseen. Huomiota oli kiinnitettävä voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämiseen. Tässä ei pitänyt tyytyä pelkästään vuoden 1809 käsitysten esittelyyn.⁴⁹

Ruotsissa samoihin aikoihin esitetyistä kannanotoista oli saatavissa varovaista tukea Hermansonin kannalle YVK:n tulkinna.⁵⁰ Suomessa pidettiin sen sijaan komitean lähtökohtia oikeina.⁵¹ Senaatti puolsi komitean esittämiä perusteita antamassaan lausunnossa (21. 5. 1891).⁵² Talousosaston asema hallinnollisten lainkäyttöasioitten käsittelijänä määriteltiin ehdotuksessa perustuslakien yhdistelmäksi seuraavasti (22.5 §):

⁴⁷ Näitä juttuja olivat »sådana ordnings- eller städernas enskilda hushållning angående mål, som före 1809 varit kollegiernas pröfning undandragna», *Reservation* s. 130 (Förslag till regeringsform 20 §).

⁴⁸ *Kom.bet.* 1887: 9, *Reservation* s. 65, 69, 74.

⁴⁹ Ks. Hermansonin tehtävänasettelua, *Reservation* s. 1—7.

⁵⁰ *Naumann*, Svenska statsförfattningens historiska utveckling. Stockholm 1866, 1875 s. 284—85; *Hildebrand* s. 528; vrt. *Hermanson*, Statsförfattningsrätt IV s. 474; *Björkstén* s. 65, 91—99.

Wreden kannasta RoA protokoll I s. 293 (14. 2. 1891).

⁵¹ Ks. *Rauhala I* s. 221.

⁵² *Senaatin täysistuntoptk 22. 5. 1891/VA*. Lausunto painettuna *Handlingar rörande särskilda förslag till regeringsform*; asiasta yleisesti *Mechelin*, Uusi hallitusmuoto s. 95—97; *Johan Philip Palmén II*: 2 s. 998—1001.

»Senatens Ekonomiedepartement tillhör att sträcka sin omsorg till och handlägga alla ärenden rörande Finlands allmänna hushållning och förvaltningens öfriga grenar. Departementet handhar äfven lagskipningen i hushållnings- och förvaltningsärenden, såvidt ej handläggning af besvär i enahanda mål ankommer å Justitiedepartementet, eller mål af nämnda beskaffenhet enligt Kejsarens och Storfurstens förordnande dit öfverföras»

Vuoden 1892 ohjesäännön mukaan (94 §) talousosasto hoiti »hallinnollista lainkäyttämistä viimeisessä oikeusasteessa». Kuitenkin hallitsijalla oli edelleen (11 §) oikeus puuttua hallitustoimintaan voimassa olleitten lakien mukaan. Tällä hallinnollisessa järjestyksessä annetuilla säädöksellä ei siis puututtu edellä käsiteltyyn perustuslailliseen puoleen.

Perustuslakikysymys painottui 1890-luvulla entistä enemmän Suomen valtio-oikeudellisen aseman perusteitten selvittämiseen, suomalaiselta taholta etenkin yleisvaltakunnallisen lainsäädännön juridisen pohjan kiistämiseen.

Talousosaston lainkäyttövaltaa ei pyritty käytännössä supistamaan. Venäläisten taholta suhtauduttiin varoen jopa sitä koskeneisiin organisaattoriin poikkeusjärjestelyihin.

Perustuslait (VJ) rajoittivat suomalaisten aloitteellisuutta hallintotuomioistuin-asiassa etenkin sen vuoksi, että yksin hallitsijalla oli esitysoikeus perustuslakia koskeissa asioissa. Tosin säädöillä oli mahdollisuus yleisluontoisten anomusten tekemiseen hallitsijalle.

5.3.2. Ensimmäisen sortokauden jälkeen 1. 12. 1905 asetetun ns. Mechelinin senaatin ohjelmassa korostettiin voimakkaasti perustuslaillisten uudistusten toteuttamisen välttämättömyyttä.⁵³ Valtiopäiväjärjestys, laki hallituksen jäsenten oikeudellisesta vastuunalaisuudesta kansanedustuslaitokselle sekä paino-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden turvaaminen olivat ensisijaisesti toteutettavia säädännäisiä uudistuksia.

Perustuslakien uudistaminen oli noussut jälleen ajankohtaiseksi paitsi yleisen poliittisen tilanteen myötä myös vuosien 1904—05 valtiopäivillä tehtyjen anomusehdotusten ja käytyjen keskustelujen vuoksi.⁵⁴ Niihin liittyen *Wrede*, *Hermanson* ja *Mechelin* laativat kukin ehdotuksen uudeksi HM:ksi.⁵⁵ Mechelinin ehdotus oli näistä uudenaikaisin siinä mielessä,

⁵³ Ks. *Mechelin*, Valda tal s. 167—73; ks. myös *Nordenstreng II* s. 296—300.

⁵⁴ Ks. *Mechelin*, Uusi hallitusmuoto s. 103—04; *Nordenstreng II* s. 230—35.

⁵⁵ *Wredes samling*, kansio n:o 4/ÅÅB.

että Wrede ja Hermanson pysyivät enemmän vanhalla Ruotsin vallan aikaisella pohjalla.⁵⁶ Ylimmänasteisen hallintolainkäytön järjestäminen ei ollut ehdotuksissa mitenkään keskeisellä sijalla, mutta mainittu ero tuli näkyviin siinäkin. Mechelinin kesällä 1905 laatima luonnos oli tältä osin (49 §) seuraavan sisältöinen:

»För behandlingen af besvär i förvaltningsrättsliga mål och taxeringsfrågor, hvilkas slutliga afgörande härintills tillhört Senatens Ekonomiedepartement, inrättas en särskild domstol, benämnd *Kammarrätten*, som skall bestå af en president och minst två, högst fyra kammarråd och hvars närmare organisation fastställas af Kejsaren och Storfursten genom förordning.»

Mechelin pysyi tässä uskollisena omalle ehdotukselleen vuodelta 1887. Nyt esitetyn luonnoksen mukaan kamarioikeus oli kuitenkin korkeimman tuomioistuimen tavoin senaatista erillinen toimielin. Mechelin oli todennut jo asian alustavassa selvityksessä:⁵⁷

»Administrativjusticen skulle enligt förslaget skiljas från Senaten och öfverlämnas åt en ny institution, 'Kammarrätten'. Behofvet af säkrare lagskipning på förvaltningsrättens område har länge varit insedt. Senatens öfriga och egentliga uppgifter skulle och vinna därpå, att tid ej behöfde egnas de administrative besvärsmålen.»

Wreden laatimista luonnoksista ajallisesti todennäköisesti ensimmäiseen ei sisällynyt lainkaan mainintaa hallintolainkäytön järjestelystä. Luonnoksen mukaan senaatti käytti maan korkeimpana viranomaisena sekä hallinto- että tuomiovaltaa. Wreden toinen luonnos edellytti sen sijaan korkeimman tuomioistuimen itsenäistämistä (27.1.2 §). Hallitusvallalle järjestys- ja talousasioissa kuuluneesta lainkäyttövallasta edellytettiin säädettäväksi erikseen (26.3 §).

Hermansonin luonnoksen mukaan hallintolainkäytön järjestämisestä oli määrättävä samoin erillisellä säädöksellä (27.1 §). Korkeimman tuomiovallan käyttö oli pysytettävä edelleen oikeusosastolla (12.3 §).

Vuoden 1906 marraskuussa hallitusmuotoasia otettiin käsiteltäväksi senaatin täysistunnossa⁵⁸ lähinnä talousosaston varapuheenjohtajan

⁵⁶ Ks. *Jyräki* s. 122; *Hultin* I s. 215—16.

⁵⁷ Wredes samling, kansio N:o 4/ÅAB.

⁵⁸ *Senaarin täysistuntoptk* 9.11.1906/VA; *Mechelin*, Uusi hallitusmuoto s. 105—06.

Mechelinin toimesta. Jatkovalmistelua varten asetettiin eriytyinen valiokunta, johon kuuluiivat osastojen varapuheenjohtajat *Mechelin* ja *Wrede*, senaattorit *Nybergh*, *Lundenius*, *Almqvist*, *Castrén* sekä prokuraattori *Grottenfelt*. Valiokunta aloitti työnsä Mechelinin mainitun luonnoksen pohjalta⁵⁹ ja laati työnsä aikana ainakin neljä erilaista ehdotusta HM:ksi.⁶⁰ Ensimmäisessä niistä hallintotuomioistuinta nimitettiin Mechelinin kannan mukaisesti kamarioikeudeksi. Ainoa pieni muutos verrattuna Mechelinin aikaisempaan versioon koski tuomioistuimen kokoonpanoa. Wrede kiinnitti prosessuaalistina huomiota niihin kompetenssiriitoihin, joita saattoi syntyä toisaalta yleisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten ja toisaalta viimeksi mainittujen ja hallintotuomioistuimen välillä.⁶¹ Toimivalta-asia oli järjestettävä lailla.⁶² Tältä osin hän esitti, todennäköisesti valiokunnassakin seuraavaa:

»Kompetensen ordnas genom lag. För kompetenskonflikters lösande finnas särskilda domstolar i Frankrike (Tr. des conflits), Preussen (medlemmar) och särskilda andra stater. Men dessa afgöra blott konflikter mellan domstolen å ena sidan samt förv.myndigheten å andra. Däremot afgöras äfven i dessa länder tvister mellan förv.myndighet o. förvaltningsdomstolen af högsta förvaltningsdomstolen. Också vore det högst olämpligt att samma konfliktsdomstol, hvilken bör till stor del bestå af domare, skulle afgöra båda slagen af konflikter. De senare kunna hos oss bli talrika, de förra så sällsynta att skild domstol ej behöfvas. Därför bäst att hos oss konflikter af förra slagst afgöras af HD., af senare slagst af KR.»

Tässä Wrede siis tiivistä ulkomaisissa oikeusjärjestyksissä toteutetut järjestelyt ja muotoili sen jälkeen pätevyysriitojen ratkaisutavan pääpiirteet silmälläpitäen Suomea.

Wrede ei tarkentanut ehdotustaan kamarioikeudesta toimivaltakysymysten käsittelijänä. Hän oli kuitenkin viitannut tältä osin jo vuonna 1891 tekemässään anomusehdotuksessa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuus-

⁵⁹ *Mechelin*, Uusi hallitusmuoto s. 106.

⁶⁰ Nämä ovat mm. Wreden kokoelmassa, kansio n:o 12/ÅAB; osittain myös Leo Mechelinin kokoelmassa, kansio n:o 12/VA ja K. J. Ståhlbergin kokoelmassa, kansio n:o 72/VA. Tässä on käytetty ensiksi mainittuja, jollei toisin ilmoiteta.

⁶¹ Wredestä oikeusoppineena *Klami* s. 168—72.

⁶² Wrede teki luonnoskappaleensa laitaan merkinnän »Kompetensen ordnas genom lag» ja viittasi perusteluitten osalta erilliseen paperilappuun.

seikkojen välillä tehtävään eroon. Näin ollen ylin hallintotuomioistuin, kamari-oikeus olisi käsitellyt ainoastaan oikeusperusteisia valituksia, riita-asioita talous- ja hallintoasioissa. Tuomioistuimella olisi ollut kuitenkin valta samalla määrätessään oikeudellisen sitovuuden ulottuvuudesta päättää hallintolainkäytön alasta suhteessa hallintotoimintaan. Wreden ehdotus noudatti siis ulkomaisessa hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä ja kirjallisuudessa vakiintunutta linjaa.

Wrede oli joutunut paneutumaan toimivaltariitojen ratkaisutapoihin aikaisemmin erityisesti oikeudenkäyntilaitoksen uudistamista pohtineen komitean puheenjohtajana. Komitea esitti ehdotuksessaan tuomioistuinlaiksi kompetenssikonfliktien ratkaisemisen jättämistä yleisille tuomioistuimille (korkeimmalle oikeudelle).⁶³ Tuomioistuinten kokoonpano ja asema takasivat tässäkin suhteessa riitojen ratkaisemisessa tarvittavan asiantuntemuksen ja myös yksityisten oikeuksien huomioonottamisen. Komitea ei sinänsä puuttunut ylimmänasteisen hallintolainkäytön järjestämiseen. Ehdotuksessa korostettiin kuitenkin, että ei ollut syytä epäillä (yleisten) tuomioistuinten pyrkivän oikeudettomasti supistamaan »hallintovallan laillista toimialaa». Sitä paitsi tuomioistuinkeskeinen järjestelmä oli komitean mukaan »enimmin sopusoinnussa Suomessa nykyään voimassaolevan järjestyksen ja maan yleisen oikeustajunnan kanssa». ⁶⁴ Ehdotus ilmensi selvästi pyrkimystä Suomen oikeusaseman ja -järjestyksen perustuslaillisten takeitten kohentamiseen. Komitean kannanotoista heijastui vielä yleisempikin luottamus oikeudellisen ratkaisutoiminnan autonomisuuteen, tuomioistuinten riippumattomuuteen. Näin ollen Wreden vuonna 1906 esittämä kanta sopi hyvin myös kotimaiseen taustaansa.

Wreden kanta ei näy vaikuttaneen vielä valiokunnan toiseen luonnokseen. Tähän oli nimittäin lisätty kompetenssiriitojen ratkaisemistavasta erityissäännös (48 §):

»Finner senaten eller högsta domstolen eller förvaltningsdomstolen att handläggningen af något till densamma inkommet mål skulle tillhöra någondera af de andra nämnda institutionerna, och är denna ej härom ense, skall afgörandet af frågan om rätta forum för målet hänskjutas till en delegation, bestående af chefen för det

⁶³ *Kom.miet.* 1901: 8 s. 87. Komitea ei kiinnittänyt huomiota Ruotsissa ennen vuosisadan vaihdetta esiintulleihin kaavailuihin uskoa tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välisten toimivaltariitojen ratkaiseminen perustettavalle hallintotuomioistuimelle, *Hammar skjöld* s. 64, 254—55.

⁶⁴ *Kom.miet.* 1901: 8 s. 171—72.

senatsdepartementet, som omhänder justitieförvaltningsärenden, såsom ordförande, samt fyra ledamöter, af hvilka högsta domstolen och förvaltningsdomstolen, i sig utser tvenne.»

Tämän säännöksen mukaanottamista ehdotti todennäköisesti Mechelin, mutta Wrede pysyi entisellä kannallaan.⁶⁵ Myös Mechelin näyttää myöhemmin päätyneen erityislailla toteutettavaan järjestelyyn.⁶⁶ Korkeimman tuomioistuimen oli ratkaistava sen ja senaatin väliset toimivaltariidat. Kamarioikeudella oli puolestaan — vahvistettuna oikeusministeriön (-departementin) päälliköllä — sama tehtävä sen ja senaatin välisten toimivaltasuhteitten osalta.

Kompetenssiriitojen ratkaisutapa jäi sääntelemättä valiokunnan lopullisessa ehdotuksessa (47 §):

»Ylimpänä oikeusasteena käsittelemään semmoisia hallinto-oikeudellisia asioita, joiden lopullinen ratkaiseminen on tähän asti ollut senaatin talousosaston asiana, perustetaan erityinen tuomioistuin, nimeltä Hallinto-oikeus, jossa on yksi presidentti ja riittävä määrä jäseniä ja joka hoitaa tehtävänsä senmukaisesti kuin erityisessä laissa säädetään.»

Lainkohdan perustelujen alustavassa luonnoksessa hallinto-oikeuden tehtävänä mainittiin niitten erilaisten valitusasioiden ylimpänä oikeusasteena ratkaiseminen, jotka aiheutuivat hallintoviranomaisten toimenpiteistä. Wrede teki tältä osin olennaisen, valiokunnan hyväksymän tarkennuksen: hallintotuomioistuimen tehtävän oli »niiden oikeusriitaisuuksien ylimpänä oikeusasteena ratkaiseminen, joita syntyy eri hallinnonhaarain aloilla».⁶⁷ Tuomioistuimen toimivalta rajoittui siis tämän mukaan ainoastaan oikeusperusteisten valitusten ratkaisemiseen.

Senaatti hyväksyi istunnossaan 1. 6. 1907 valiokunnan luonnoksen ehdotukseksi uudeksi hallitusmuodoksi.⁶⁸ Ehdotuksen perustelut olivat hallintotuomioistuinta koskevalta osaltaan (49 §) valiokunnan esittämien mukaiset. Hallintotuomioistuimen perustamista puollettiin ensinnäkin oi-

⁶⁵ Wreden kappaleessa tältä osin merkintä »utgå».

⁶⁶ Mechelinin tämänsuuntaiset merkinnät luonnoskappaleessa, Leo Mechelinin kokoelma n:o 12/VA.

⁶⁷ Myös Mechelin, joka oli ilmeisesti perustelujen luonnoksen laatija, näyttää kiinnittäneen asiaan huomiota, Leo Mechelinin kokoelma, kansio n:o 12/VA.

⁶⁸ *Senaatin täysistuntoptk 1. 6. 1907/VA*. Ehdotus julkaistiin myös painettuna.

keusturvanäkökohdilla ja toiseksi senaatin työpaineen vähentämisellä. Senaatin HM-ehdotuksen mukaan keisari nimitti hallintotuomioistuimen jäsenet senaatin esityksestä (79 §). Tällöin oli otettava huomioon, että tuomioistuimeen tuli riittävästi sekä tuomarintoimessa että hallintoasioissa kokeneita jäseniä. Tuomarinviran haltijoille taattu erityisen pysyvä asema koski luonnollisesti myös hallintotuomioistuimen jäseniä (82 §).

Mechelinin senaatin HM-ehdotus jäi ehdotukseksi.⁶⁹ Hallitsija ei antanut asiasta esitystä eduskunnalle.

Kodifioimiskomitea oli tarkastellut ylimmänasteista hallintolainkäyttöä lähinnä talousosaston (senaatin) perustuslaillisen aseman kannalta. Hallitusmuodon valmistelussa tämä näkökulma jäi sivuun. Talousosaston lainkäyttötehtävien uudelleenjärjestämistä pidettiin selvänä alusta alkaen. Senaatin käynnistämän valmistelun aikana vahvistui käsitys riippumattoman hallintotuomioistuimen perustamisen välttämättömyydestä. Viimeksi mainittu liittyi sitä paitsi luontevana osana muihin ehdotettuihin keskushallinnon uudistuksiin, jotka olivat eurooppalaisen konstitutionalismiin sävyttämiä, etenkin korkeimman oikeuden perustamiseen ja senaatin jäsenten oikeudellisen vastuun toteuttamiseen suhteessa kansanedustuslaitokseen. Venäjän kysymyksenkin kannalta oli turvallisempaa, »että kotimaisen hallituksen järjestys olisi perustuslaissa säädetty».⁷⁰

5.4. HALLINTOLAINKÄYTÖN JÄRJESTÄMISTARPEESTA

Talousosaston suureen työmäärään valitusasioissa oli kiinnitetty huomiota autonomian ajan alkupuolelta lähtien. Epäkohtaa oli pyritty lieventämään lähinnä jaostokäsittelyn kautta. Vuosina 1900—08 senaattiin saapuneet valitukset jakautuivat toimituskunnittain seuraavasti:⁷¹

⁶⁹ *Hultin I* s. 411—12, 422. Vuoden 1907 vp:llä tehdyissä anomusehdotuksissa uuden HM:n säätämisestä (E. N. Setälä ym., J. R. Danielson-Kalmari ym.) ei puututtu hallintolainkäytön järjestämiseen, *anom.ehd. n:o 1 ja 59, Liitteet I; anomusmiet.* 3, Ak V; HM:n uudistamisesta myös *Helsingin Sanomien* pääkirjoitus 9.6. 1907.

⁷⁰ Näin Mechelin 23.1.1906, *Hultin I* s. 333.

⁷¹ Vp 1908 II, *anomusmiet.* 9 (*perustuslakivlk 1*) s. 9, Ak V, 2; myös vp 1917, *esitys* 7, s. 2, Ak II.

	1900	1901	1902	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1/I—1/VII.
Oikeustoimituskuntaan	4	1	5	—	3	1	9	7	6	
Kamaritoimituskuntaan	88	89	83	74	65	109	86	107	52	
Maanviljelystoimitus-										
kuntaan	9	11	14	15	23	18	25	41	17	
Kauppa- ja teollisuus-										
toimikuntaan	29	15	33	33	33	53	54	59	23	
Siviilitoimituskuntaan	174	176	171	224	273	338	320	302	146	
Kululaitostoimitus-										
kuntaan	116	94	66	49	72	114	157	104	64	
Kirkollisasiaintoimi-										
tuskuntaan	75	86	94	92	131	133	101	103	58	
Valtiovaraintoimitus-										
kuntaan	31	26	51	45	32	30	162	54	26	
Yhteensä	526	498	517	532	632	796	914	777	392	

Taulukosta käy selvästi ilmi valitusten määrän jatkuva kasvu. Senaattien (talousoasastoon) tuli vuosien 1905—10 välisenä aikana keskimäärin noin 800 muutoksenhakua vuosittain. Ratkaisemattomia valitusasioita oli vuoden 1908 heinäkuun alussa toimituskunnittain seuraavasti:⁷²

	Vuodelta	1905	1906	1907	1908 1/I—1/VII.
Oikeustoimituskunta	—	—	3	4	
Kamaritoimituskunta	—	2	45	40	
Maanviljelystoimituskunta	—	9	35	17	
Kauppa- ja teollisuustoimituskunta	—	2	29	23	
Siviilitoimituskunta	9	110	233	134	
Kululaitostoimituskunta	—	6	30	43	
Kirkollisasiaintoimituskunta	—	3	8	30	
Valtiovaraintoimituskunta	1	5	10	15	
Yhteensä	10	137	393	306	

Valitukset ruuhkautuivat siis erityisesti siviilitoimituskunnassa, jonka toimialaan kuuluivat mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden hoitoa, kunnallishallintoa, vaivaishoitoa sekä läänien hallintoa koskeneet asiat. Huomattava osa valituksista koski vaivaishoitoa ja kunnallishallintoa. Myös runsaasti muutoksenhakuja käsitelleen kamaritoimituskunnan teh-

⁷² Vp 1908 II, anomusmiet. 9 s. 5—6, Ak V, 2.

täviin kuuluivat mm. maakirjoja, henkilöuetteloita, tilimuistutuksia, verolepanoa ja kruununmaata koskeneet jutut. Kulkulaitostoimituskunta käsittelee puolestaan mm. rautateitten, kanavien, satamien, teitten ja postin hallintoon kuuluneita asioita.

Viimeksi esitetyn taulukon osalta perustuslakivaliokunta korosti, että taulukko saattoi antaa liian suotuisan kuvan valitusasioitten ratkaisunopeudesta, koska valitusasioita jouduttiin usein palauttamaan takaisin alempien viranomaisien uudelleen käsiteltäväksi muodollisten virheit-
ten perusteella.⁷³

Valitusten ruuhkautuminen jatkui toisella sortokaudella. Vuoden 1912 lopulla ratkaisemattomia valitusasioita oli 1637.⁷⁴ Vuosina 1912—16 talousosastoon tehtiin keskimäärin 1134 valitusta⁷⁵ (liite I).

Valitusten ratkaisemiseen osallistuneilla senaattoreilla ei ollut käytännössä mahdollisuuksia perehtyä yksityiskohtaisesti jokaiseen asiaan. Tokoin senaatissa valtiovaraintoimituskunnan päällikkönä toiminut Tanner on kuvannut sattuvasti käsiteltävän summaarisuutta:⁷⁶

»Kun aamulla astui virastoon, oli ensin kiireellä koetettava hoitaa omaan toimituskuntaan kuuluvat asiat. Sen jälkeen alkoi yleisistunto, joka monesti jatkui pitkän päivää ja usein pitkälle yöhönkin. ... Ne, jotka joutuivat istumaan siinä jaostossa, joka käsittelee vero- ym. valitusasioita, olivat tuskallisimmassa asemassa. Pitkän päivätyönsä suoritettuaan he saivat tuntikaupalla istua kuuntele-
massa verraten vähän kiinnostavia esittelijäin laajoja selostuksia verovalituksista. Harvoin niihin ennätti syventyä eikä koskaan ota-
taa asiakirjoja mukaansa kotiin niihin tarkemmin perehtyäkseen. Ratkaisu jäi siten useimmiten esittelijän käsityksen varaan.»

Alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestämistarvetta oli korostettu jo vuonna 1884 valmistuneessa lääninedustusta valmistelleen komitean mietinnössä.⁷⁷ Vuoden 1897 valtiopäivillä tehtiin myös kaksi anomusehdotusta⁷⁸ kihlakuntien muodostamisesta ja kihlakuntahallinnon toimeen-

⁷³ Vp 1908 II, anomusmiet. 9 s. 5—6, Ak V, 2.

⁷⁴ Talousos. ptk. 11. 2. 1913 s. 289—301/VA.

⁷⁵ Vp 1917 I, esitys 7 s. 2, Ak II.

⁷⁶ Tanner, Kuinka se oikein tapahtui, Helsinki 1948 s. 45; samasta asiasta myös Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa 3. 6. 1917.

⁷⁷ Kom.miet. 1884: 3, Donnerin vastalause, s. 59—82.

⁷⁸ Vp 1897, anomusehd. 40 (O. Donner), 39 (Stenroth, Löfgren) anomusmiet. 51:n liitteinä, Ak V, 2.

panosta. Kysymys oli kihlakuntaedustuslaitoksesta, siis itsehallinnon organisoinnista.⁷⁹

»... kihlakunnanvaliokunta tehdään ensimmäisen asteen *hallinto-oikeudeksi*, jonka tehtävänä olisi käsiteltäväksi ja päätettäväksi ottaa niin kaikki kihlakunnassa esiintyvät hallinnolliset asiat kuin myöskin valitukset kunnallisten viranomaisten päätöksistä ja nimismiesten toimista. Kihlakunnanvaliomiesten päätöksestä saataisiin vedota toisessa asteessa kuvernöörinvirastoon ...»

Anomusehdotukset raukesivat. Tosin mm. professori Robert Hermanson asettui puoltamaan niitä ja viittasi kantansa tueksi itsehallintoperiaatteen onnistuneeseen sovellutukseen Preussin hallintojärjestelmässä.⁸⁰

Alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestäminen liitettiin vuoden 1908 toisilla valtiopäivillä entistä voimakkaammin hallinnollisen miellivallan torjumiseen. Nuorsuomalaisten tekemissä anomusehdotuksissa korostettiin kihlakunnanedustuslaitoksen yhteyteen perustettavan tuomioistuimen olennaista merkitystä pyrittäessä palauttamaan kansan luottamus oikeudenkäyttöön. Kunnallisvaliokunta arvosteli suorasukaisesti voimassa ollutta järjestelmää erityisesti siitä, »että hallinto-oikeudellinen lainkäyttö kuvernöörinvirastoissa on pintapuolista ja että suuriarvoistenkin asiain ratkaisu usein jää siellä sattuman varaan».⁸¹ Myös sosiaalidemokraatit olivat valmiit hyväksymään porvarillisenkin lainkäytön vaihtoehtona hallintoviranomaisten mielivallalle.⁸² Kunnallisvaliokunta esitti mietinnössään, että asiassa toimitettaisiin perinpohjainen selvitys ja että sen jälkeen eduskunnalle annettaisiin sitä koskeva lakiesitys. Anomusehdotusten rautessa uudistuksen valmistelu jäi lainvalmistelukunnan tehtäväksi, jota koskevan toimeksiannon senaatti oli antanut vuonna 1907. Ehdotuksessaan korkeammanasteisista kunnallisista yhdyskunnista lainvalmistelukunta ei puoltanut lainkäyttötehtävien uskomista »lääninkeräjille», sillä maallikkoedustus oli tarkoituksenmukaisemmin järjestettävissä kuvernöörinviraston yhteyteen.⁸³

⁷⁹ Vp 1897, anomusehd. 40, anomusmiet. 51:n liitt., Ak V, 2.

⁸⁰ Vp 1897, anomusmiet. 51 (kunnallisvlk 7), vastalause s. 12, Ak V, 2.

⁸¹ Vp 1908 II, anomusmiet. 150 (Wiljakainen ym.), Liitt. VII s. 199—217; anomusmieht. 36 (kunnallisvlk 3). Ak V, 2.

⁸² Kanta tuli ilmi mm. käsiteltäessä samoilla valtiopäivillä ylimmän hallintotuomioistuimen perustamista koskeneita anomusehdotuksia.

⁸³ Lvk 1912: 2 s. 145; myös vp 1912, Liitt. V s. 191—93, vp 1913, Liitt. V s. 571,

Ylemmänasteisen kunnallisen itsehallinnon toteuttamista koskeneitten suunnitelmien rautessa myös niihin sisältynyt alemmanasteinen hallintolainkäyttö jäi organisoimatta autonomian ajalla.

Hallintolainkäytön järjestämistarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, että julkinen hallinto painottui 1800-luvun lopulta alkaen entistä voimakkaammin sosiaali- ja sivistystoimeen tarkasteltuna valtion menotalouden valossa.⁸⁴ Erityisesti agraariväestön asemaan ja työväenkysymykseen alettiin kiinnittää huomiota, vaikkakin varsinaiset hallinnolliset uudistukset olivat tältä osin melko vaatimattomia. »Tilattoman väestön lainarahasto» perustettiin vuonna 1898. Vainajavakuutuksen ja tilattomalle väestölle annettujen lainojen tankastusta varten perustettiin virkoja vuosina 1888, 1893, 1902 ja 1906. Valtion hallinto-organisaation muutokset olivat vähäisiä. Maanviljelyshallitus perustettiin vuonna 1892. Postihallituksen, tullihallituksen sekä tie- ja vesirakennusten ylihallituksen toiminta järjestettiin uudelleen (1881, 1885, 1887).

Liike- ja talouselämä näyttää olleen suoranaisesti kiinnostunut vain »kauppa-suhteista johtuvia oikeussuhteita» koskeneitten riitojen sujuvuuden takaamisesta, ei niinkään hallintolainkäytön epäkohdista.⁸⁵

Valitusten määrän kasvua ja talousosaston työn ruuhkautumista ei voida liittää pelkästään valtionhallinnon laajentumiseen. Suuri osa valituksista koski kunnallistaksoitusta. Tämä tuli ilmi siviilitoimituskunnan työmäärässä (vuosien 1912—16 osalta liite II).

Talousosaston työn huonoon sujuvuuteen haettiin syitä myös osaston sisäisistä tekijöistä, toiminnan yleisestä järjestelystä ja virkamiesten keltavuudesta. Ensimmäisen sortokauden lopulla saatettiin esimerkiksi välttää, että lakimiesten osuuden laskeminen senaatin ylimääräisistä virkamiehistä oli kovin haitallista.⁸⁶ Kysymys oli myöntöväisyyksien edustaneitten »uusien» virkamiesten välillisestä arvostelusta.

vp 1914, Liitt. V s. 465; vp 1917 I, anomusehd. 19, Liitt. VII s. 434, anomusmiet. 24 (kunnallisvkl 2), Ak V, 2.

⁸⁴ Nevanlinna s. 605.

⁸⁵ Muutosvaatimuksista kom.miet. 1901: 8 s. 25—27.

⁸⁶ A(IIan) S(erlachius), Caveant consules, LM 1904 s. 187—88; kirjoitukseen vastasi virkamiehenä J. K. P(aasikivi), LM 1905 s. 55—62 mm. seuraavaa: »Hra A. S. tuntee yhtä hyvin kuin minäkin millainen tuo ylimääräisten virantoimitus oli. Nuoret miehet vetelehtivät useita vuosia parhaasta iästään Senaatin toimituskunnissa, tekemättä mitään ja oppimatta mitään. Oltiin tunti tai pari virastossa ja siitäkin ajasta osa kului kahvinjuontiin, tupakoimiseen y.m.s. Ruvettiinpa joskus ajan kuluksi — painimaan, kuten eräässä toimituskunnassa näin tapahtu-

5.5. KANTA VAKIINTUU: REFORMIHANKKEET VUOSINA 1907—16

Senaatti hyväksyi hallitusmuotoehdotuksen 1.6.1907. Jo tätä ennen (4.12.1906) senaatti oli päättänyt valmistella vuosien 1907—08 valtiopäiville mm. esityksen uudesta kollegialisesta viranomaisesta käsittelemään valituksia hallintoasioissa.⁸⁷ Asia ei tullut kuitenkaan vireille senaatin aloitteen perusteella.

Jonas Castrén ym. nuorsuomalaiset kansanedustajat jättivät valtiopäivillä (5.5.1907) senaatin ajamaa linjaa konkreettisemmän anomusehdotuksen hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen perustamisesta.⁸⁸ Ehdotuksen perustelut viittasivat erityisesti Wreden vuoden 1891 valtiopäivillä jättämään anomusehdotukseen.

Perusteluissa todettiin, että vuoden 1809 jälkeen talousosaston käsiteltävänä oli ollut pelkästään puhtaasti taloudellista laatua olevia asioita, koska oikeusasiat oli siirretty kyseisenä vuonna hovioikeuksien ja oikeusosaston ratkaistavaksi. Hallintotuomioistuimen oli käsiteltävä ehdotuksen mukaan ylimpänä asteena kaikki hallinnolliset valitusasiat. Tällä tavoin saatettiin taata huolellinen ja hallinnolliseen asiantuntemukseen perustuva käsittelytapa, johon pelkästään oikeuslaitoksessa toimineista lakimiehistä koostuneilla yleisillä tuomioistuimilla ei ollut edellytyksiä.

Ehdotuksen perustelut olivat toimivaltakysymyksen osalta pintapuoliset ja osittain ristiriitaiset. Vastakkain asetettiin oikeusasiat ja puhtaasti taloudellista laatua olevat asiat. Hallintotuomioistuimen oli ratkaistava viimeksi mainittuja koskevat valitukset, kuitenkin siten, että »tuomioistuimen toimialana olisi siis yksinomaan tuomiovalta, jota vastoin se olisi erillään hallintotoimista, mitkä ennen ja etupäässä olivat kollegien huolena». Hallinnollisia lainkäyttöasioita ei pidetty varsinaisina oikeusasioina eikä myöskään itse hallintotoimintaan puuttuvina. Erotteluun liittyneitten ongelmien osalta tyydyttiin viittaamaan — Wreden vuonna 1891 esittämällä tavalla — Ranskan hallintolainkäyttöjärjestelmään (justice administrative), jossa käsiteltiin ainoastaan oikeusperusteisia valituksia. Tosin

van. Seuraus oli, kuten sanottu, että nuoret juristit eivät tässä leikkikityössä mitään oppineet Ei siis ole mitään 'surkeutta' siinä, että ylimääräiset juristit ovat vähentyneet Senaatin talousosastosta.».

⁸⁷ Senaatin täysistuntoptk 4.12.1906/VA. Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa 6.12.1906 käytettiin hallintotuomioistuimesta nimitystä »ylin hallinnollinen oikeuspaikka».

⁸⁸ Vp 1907, anomusehd. 35 (Castrén, J ym.), Liitt. I s. 39—41.

anomusehdotusta perusteltiinkin ensisijaisesti käytännöllisillä syillä, nimenomaan talousosaston työmäärän vähentämistarpeella.

Anomusehdotus lähetettiin perustuslakivaliokuntaan, joka ei kuitenkaan ehtinyt käsitellä sitä.⁸⁹

Nuorsuomalaiset kansanedustajat saattoivat hallintotuomioistuimen perustamisasian uudelleen vireille vuoden 1908 valtiopäivillä tekemällään anomusehdotuksella, joka uudistettiin sellaisenaan saman vuoden toisilla valtiopäivillä.⁹⁰ Tuomioistuimen toimivaltaa koskeva perustelu oli laadittu aikaisempaa täsmällisemmin. Toisistaan erotettiin perusteellisia lainopillisia, hallinnollisia sekä kameraali- ja ammattitietoja edellyttävät valitusasiat ja varsinaiset hallitusasiat, jotka jäivät ehdotuksen mukaan edelleen senaatin päätettäväksi. Yksityiskohtaisempaan erotteluun ei edes pyritty. Ulkomaisina esikuvina mainittiin Ranskan, Itävallan, Italian ja Saksan valtioitten oikeusjärjestys. Näissä valitusasioitten käsittely oli siirretty ylimmässä asteessa erityiseen tuomioistuimeen tai ainakin erilliseen osastoon. Samoin Ruotsissa oli suunniteltu vastaavaa reformia. Suomessa yleisistä tuomioistuinista erillisen hallintotuomioistuimen perustamista puolsi talousosaston vakiintunut asema hallintolainkäyttöelimenä. Ehdotuksessa viitattiin myös julkisen hallinnon laajenemiskehitykseen.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli anomusmietinnössään hallintotuomioistuimen perustamista laaja-alaisesti.⁹¹ Käsittelyyn osallistuneista valiokunnan jäsenistä ei kukaan, ei edes oikeushistorian professori *Estlander* näytä olleen asiassa erityinen asiantuntija. Valiokunnan sihteerinä oli kuitenkin hallinto-oikeudessa tohtoriksi väitellyt *Onni Talas*, joka oli puoluekannaltaan nuorsuomalainen. Talas laati luonnoksen mietinnön perustaksi.⁹² Talas saattoi käyttää työssään apuna erityisesti *Hammar skjöldin* vuonna 1907 ilmestynyttä laajaa mietintöä ja *Ståhlbergin* *Lakimieheissä* julkaistua artikkelia, joissa molemmissa käsiteltiin hallintolainkäyttöä myös oikeusvertailevasta näkökulmasta. Mietintöluonnoksen laatimisen taustalla olikin valiokunnan jäsenten ilmaisema halu saada selkoa ulkomaisista järjestelyistä.

⁸⁹ Vp 1907, perustuslakivlk:n kirjelmä 16, ptk IV s. 3216—17.

⁹⁰ Vp 1908 I, anomusehd. 133 (*Setälä E. N. ym.*), Liitt. I s. 16—18; vp 1908 II, anomusehd. 4 (*Setälä E. N. ym.*), Liitt. I s. 27.

⁹¹ Vp 1908 II anomusmiet. 9 (perustusvlk 1), Ak V, 2; tarkemmin käsittelystä vlk:n ptk:t 28. 8., 1. 9., 14.—19. 9., 24.—25. 9., 28. 9. 1908.

⁹² Perustuslakivlk:n mietintöluonnokset vp 1908 II.

Mietinnössä kiinnitettiin aikaisemmista suunnitelmista poiketen erityistä huomiota voimassa olleen muutoksenhakujärjestelmän kansalaisten oikeusturvalle aiheuttamaan vaaraan. Hallinto-oikeudelliset valitusasiat oli rinnastettu perinteisesti varsinaiseen hallintoon, minkä vuoksi valituksen käsittelyllekään ei ollut asetettu riittäviä vaatimuksia. Kysymys oli kuitenkin lainkäytöstä samoin kuin varsinaisissa oikeusasioissa. Erityisesti talousosaston toiminnassa oikeusturvaa vaaransi käsittelyn hitaus ja oikeuskäytännön epäjohtonmukaisuus. Sitä oli omiaan aiheuttamaan suuren työmäärän ja senaattorien nopean vaihtuvuuden lisäksi myös se, että valitusten käsittelyyn osallistuneilla ei ollut välttämättä lainopillista koulutusta.

Mietinnössä viitattiin vielä senaatin päätehtäviin, hallitustoiminnan ja lainkäytön väliseen periaatteelliseen eroon ja sen aiheuttamiin vaikeuksiin. »Kun nämä viranomaiset ovat hallintotehtävissään yleensä tottuneet panemaan erityistä huomiota tarkoituksenmukaisuuden periaatteeseen, ei heidän hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä ehkä aina ole helppo asettaa puhtaalle oikeuskannalle». Johdonmukaisen ja vakaan oikeuskäytännön kautta saatettiin ohjata alempia viranomaisia laimmukaiseen toimintaan. Samalla oli mahdollista lieventää hallinto-oikeuden yleisten periaatteitten riidanalaisuudesta ja epäselvyydestä sekä lainsäädännön puutteellisuudesta aiheutuneita epäkohtia.

Perusteena hallinnollisen lainkäytön itsenäistämiseksi suhteessa yleisiin tuomioistuimiin mietinnössä viitattiin pääasiassa jo vuoden 1907 valtiopäivillä esiintulleisiin seikkoihin. Lisäksi oli otettava huomioon, että »yksityis- ja rikosoikeudessa toiselta puolen ja valtio- ja hallinto-oikeudessa toiselta puolen noudatetaan erilaista metodia ja varsinkin oikeudenkäynnissä erilaisia periaatteita».

Erillisen hallintotuomioistuimen perustamista puolsi myös ulkomainen oikeuskehitys:⁹³

»Edellä kerrotut syyt ovatkin muissa maissa vaikuttaneet, että sen sijaan kuin viime vuosisadan alkupuoliskolla tietoisopissa ja käytännössä vielä oli paljon kannatusta sillä mielipiteellä, että hallinto-oikeudellinen lainkäyttö olisi oleva yhdistettynä muun oikeudenhoidon kanssa yleisten tuomioistuinten toimitettavana, siitä sittemmin on enimmäkseen luovuttu ja hallinto-oikeudellista lainkäyttöä uudistettaessa järjestetty erityisiä ylihallinto-oikeuksia.»

⁹³ Vp 1908 II, *anomusmiet.* 9 s. 8. Ak V, 2.

Valitusasioitten siirtäminen talousosastosta riippumattomaan tuomioistuimeen oli kuitenkin pääasia, ja näin ollen vaihtoehtona voitiin mietinnön mukaan harkita myös korkeinta tuomioistuinta, varsinkin sen yhteyteen perustettavaa erityistä osastoa. Lakiesityksen antajan harkintavaltaa ei haluttu rajoittaa. Valinta oli tehtävissä pelkästään sen perusteella, »mikä vaihtopuoli on pikemmin toteutettavissa ja tuottaa vähempiä kustannuksia». Tältä osin valiokunta poikkesi Talaksen luonnoksesta, jossa oli ollut ainoana lähtökohtana hallintotuomioistuimen perustaminen. Eduskunnan piti varoa sitomasta liiaksi käsiään. Useamman vaihtoehdon esittämisen katsottiin edistävän asian menestymismahdollisuuksia.

Perustettavan hallintolainkäyttöorganin toimivaltaan oli siirrettävä pääsääntöisesti kaikki talousosaston ratkaisevat valitusasiat. Kuitenkin joitakin valitusasioita saattoi olla syytä jättää kysymyksen tarkemman valmistelun nojalla edelleen talousosastoon niitten »erikoisen laadun tähden». Viimeksi mainitun sisältöä ei eritelty mietinnössä tarkemmin. Ilmeisesti »erikoisella laadulla» tarkoitettiin, ottaen huomioon mietinnön yleinen sisältö, juuri hallintotoimintaan liittyvää tarkoituksenmukaisuuden arvostelua.

Valiokunnan sosialidemokraattisten jäsenten (Aro, Aalle, Kuusinen, Wafavaara) jättämässä vastalauseessa hyväksyttiin mietinnön peruslinjat tosin eräin porvarilliseen lainkäyttöön kohdistetuin yleisin varauksin. Kuitenkin vastalauseessa edellytettiin myös alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestämisen liittämistä uudistuksen valmisteluun. Vastalauseen kirjoittaminen näyttää olleen suurelta osalta O. W. Kuusisen tehtävänä. Kuusinenhan oli sosialidemokraattisista poliitikoista ehkä parhaiten perehtynyt valtio-oikeudellisiin kysymyksiin.⁹⁴ Vastalauseessa ehdotettiin asian palauttamista uudelleen perustuslakivaliokunnan valmisteltavaksi.

Täysistunnossa toimivaltakysymykseen puututtiin tavallaan ohimennen ulkomaisen oikeuden sisällöstä käydyin keskustelun yhteydessä.⁹⁵ Viimeksi mainittuun antoi aiheen puheena ollut vastalause, jossa väitettiin uudistuksen rajoittamisen pelkästään ylimmänasteiseen lainkäyttöön olevan ainutlaatuista koko Euroopassa. Nuorsuomalainen edustaja *Ståhl-*

⁹⁴ Perustuslakivirk:n ptk 15. 9. 1908; Kuusisen kiinnostuksesta valtio-oikeudellisiin kysymyksiin esim. hänen kirjoituksensa *Kysymys hallitusmuotomme uudistamisesta*, Sosialistinen aikakauslehti 1907 s. 3—10.

⁹⁵ Vp 1908 II, ptk. III s. 1565—68 (23. 10. 1908).

berg, asian erikoistuntija osoittikin perustuslakivaliokunnan vähemmistön erehtyneen tältä osin sekoittamaan toisiinsa varsinaiset tuomioistuimet ja lainkäyttövaltaa käyttävät hallintoviranomaiset. Ståhlberg viittasi tältä osin Saksassa, Italiassa ja Itävallassa toteutettuun ja Ruotsissa ehdotettuun järjestelyyn. Edustaja Kuusinen piti Ståhlbergin oikaisua epätasällisenä varsinkin toimivaltakysymyksen osalta, johon Ståhlberg ei ollut tosin suoranaisesti puuttunut. Kuusinen pyrki vertaamaan toisiinsa ehdotettua järjestelyä ja Itävallan hallintotuomioistuimen kompetenssin laajuutta:

»Itävallassa taas lienee asia järjestetty jossain määrin siihen suuntaan kuin mitä tässä on ajateltu, siellä kun on olemassa hallinto-oikeudellinen tuomioistuin ainoastaan ylimmässä asteessa. Mutta on myöskin huomioon otettava, että siellä ei kuulu hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen ratkaistaviin asioihin kuin pieni osa sellaisista asioista kuin mitä tässä nyt ehdotetaan koko tämän ylemmän hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. ... Sille kuuluu ainoastaan puhtaat oikeuskysymykset; se on vetoamisoikeus, jolle kuuluu ainoastaan sellaisten kysymysten ratkaisu, onko alemmien tai viimeasteistenkin hallinnollisten viranomaisten päätökset olleet lainvastaisia vai ei. ... »

Kuusinen viittasi ilmeisesti siihen, että Itävallan valtiosäännön (1867) mukaan hallintoviranomaisen yksityisten välistä riitaa koskeva ja yksityistä oikeutta loukkaava päätös voitiin saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Lisäksi Itävallan hallintotuomioistuin oli kassaatio-tuomioistuin. Se saattoi ainoastaan kumota muutoksenhaunalaisen päätöksen. Kuusinen ei siis puuttunut suoranaisesti tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin jättämiseen hallintotuomioistuimen kompetenssin ulkopuolelle. Ståhlberg täydensi Kuusisen hieman epäselväksi jäänyttä kannanottoa ei kuitenkaan kovin täsmällisesti:

»Itävallassa on ylimmän hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen toimivalta kyllä rajoitetumpi, mutta rajoitettu sillä tavalla, että enemmän asioita kuuluu hallintoviranomaisille, kuin mitä tulisi kuulumaan valiokunnan ehdottaman reformin mukaan ylemmissäkin instansseissa.»

Ståhlbergkaan ei puuttunut tässä yhteydessä rajoituksen periaatteelliseen puoleen.

Eduskunta hyväksyi äänestyksen jälkeen perustuslakivaliokunnan mietinnön muuttamattomana 23.10.1908 ja teki hallitsijalle anomuksen

ylimmän hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen perustamista koskevan esityksen antamisesta. Vähemmistöön jääneet sosialidemokraatit edellyttivät asian palauttamista perustuslakivaliokuntaan uudelleen valmisttavaksi.

Asia eteni valtakunnan keskushallinnossa hitaasti, mikä oli tyypillistä toisella sortokaudella lähes kaikille eduskunnan tekemille anomuksille. Senaatin lausuntoa pyydettiin vasta lokakuussa 1909, joten sen antaminen jäi venäläistyneen senaatin tehtäväksi. Kotimainen hallitus (talusosasto) oli hajonnut erojen myötä mainitun vuoden lopulla. Osastoa täydennettiin Venäjällä pitkään palvelleilla sotilaille, joilla oli kyllä Suomen kansalaisuus. Vuonna 1910 talusosastoon määrättiin kaksi suomalaista lakimiestä (Saarikoski, Rainesalo). Oikeusosasto koostui edelleen puoluekannaltaan lähinnä vanhasuomalaisista juristeista.

Lausuntoa valmistelemaan asetettiin 11. 2. 1910 senaatin sisäinen valiokunta, johon kuuluivat oikeusosastosta Käpy ja talusosastosta Berg ja Saarikoski.⁹⁶ Valiokunnan enemmistö (Käpy, Saarikoski) puolsi eduskunnan anomusta ja ehdotti vielä, että senaatti saisi tehtäväkseen laatia ehdotuksen hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen perustamisesta. Senaatti hyväksyi yhteisistunnossaan 25. 11. 1910 valiokunnan kannan ääntämyksen jälkeen.⁹⁷ Vähemmistö oli Bergin valiokunnassa esittämän kannan: valitusasioitten käsittelyä talusosastossa oli muutettava nopeammaksi ja joustavammaksi sekä tuomioistuimen perustamisesta oli luovuttava. Myös kenraalikuvernööri Seyn tuki voimakkaasti vähemmistön kantaa:⁹⁸ valtakunnan etujen mukaista ratkaisua oli tuskin saavutettavissa, koska eduskunnassa vallitsi erittäin hallituksenvastainen mieliala. Tuomioistuimen perustaminen olisi merkinnyt hallitsijan perinteisten valtaoikeuksien kaventumista. Seyn viittasi vielä siihen, että velvollisuuksilleen uskollinen senaatti oli valtakunnan etujen kannalta hyödyllinen ja tarkoituksenmukainen laitos. Sitä paitsi järjestelystä olisi koitunut valtiolle uusia menoja. Hallitsija hylkäsi eduskunnan anomuksen osaltaan juuri kenraalikuvernöörin kielteisen asenteen perusteella. Samalla hallitsija määräsi senaatin laatimaan ehdotuksen sellaisista senaatin ohjesääntöön ja menoarvioon tehtävistä muutoksista, joilla oli mahdollista

⁹⁶ Senaatin yhteisistuntoptk. 11. 2. 1910/VA.

⁹⁷ Senaatin yhteisistuntoptk 25. 11. 1910/VA; julkaistu myös painettuna.

⁹⁸ Tuominen s. 244.

parantaa hallinnollisten lainkäyttöasioitten käsittelyä.⁹⁹ Senaatin 11. 2. 1913 tekemän päätöksen mukaan talousosaston yhteyteen oli perustettava erityinen jaosto käsittelemään valitusasioita, joitten ratkaisemisen nopeuttaminen oli välttämätöntä jatkuvan ruuhkautumisen estämiseksi.¹⁰⁰ Lainkäyttötehtävien siirtäminen erilliseen tuomioistuimeen ei saattanut tulla kysymykseen. Niihin sisältyi myös sellaisia asioita, joihin hallituksenkin oli saatava vaikuttaa. Samasta syystä perustettavan jaoston (neljältä) jäseneltä ei ollut edellytettävä välttämättä kelpoisuutta tuomarinviran hoitoon. Senaatin mukaan esitetty organisaatiomuutos oli toteutettava asetusteitse. Asetusehdotuksensa 1 §:n senaatti muotoili seuraavan sisältöiseksi:

»Käsittelemään niitä hallinnollisia lainkäyttöasioita, jotka ovat Keisarillisen Suomen Senaatin Talousosaston käyteltäviä, on sanottuun osastoon perustettava Erityinen Jaosto.

Tämän jaoston jäseniksi määrää Keisarillinen Majesteetti tarpeellisen luvun Senaattoreita, jotka nimitetään samoilla perusteilla kuin Talousosaston muutkin senaattorit.»

Senaatin ehdotus jäi tuloksettomaksi, sillä asia palautettiin senaattiin uudelleen valmisteltavaksi jo vuoden 1913 aikana. Kenraalikuvernöörin mukaan senaatin ehdotus ei olisi toteutuessaan parantanut valitusten käsittelyjärjestystä eikä se olisi taannut jaoston jäsenille kaikissa suhteissa tasavertaista asemaa verrattuna muihin senaattoreihin.¹⁰¹ Asiaa valmistelemaan asetettiin senaatin sisäinen valiokunta (Borovitinov, Berg, Rainesalo, Ganskau, Kasanskij).¹⁰² Sota-ajan poikkeuksellisissa oloissa asiaa ei otettu enää esiin senaatissa ennen vuoden 1917 maaliskuuta.

Venäjän hallitusvalta esti toisella sortokaudella johdonmukaisesti kaikkien Suomen valtio-oikeudellista asemaa ehkä vain välillisestikin vahvistamaan tarkoitettujen uudistussuunnitelmien toteutumisen. Näin ollen myös kielteinen suhtautuminen hallintotuomioistuimen perustamiseen liittyi johdonmukaisesti yleiseen kehityslinjaan. Sitä paitsi yleisvaltakunnallisen lainsäädännön toimeenpano edellytti keskitettyä ja kuuliaista hallintoa, jossa ei ollut sijaa hallitusvallasta riippumattomalle, toiminnan laillisuutta valvovalle organille. Olihan 14. 5. 1912 voimaantulleen yh-

⁹⁹ *Talousosaston ptk. 31. 11. 1911/VA.* Asiaa valmistelemaan asetettiin valiokunta (Markoff, Berg, Saarikoski).

¹⁰⁰ *Talousosaston ptk. 11. 2. 1913/VA.*

¹⁰¹ *Tuominen s. 245.*

¹⁰² *Talousosaston ptk 21. 10. 1913/VA.*

denvertaisuuslain soveltamisessa ollut venäläisen keskushallituksen kannalta kiusallisia hankaluuksia juuri suomalaisten viranomaisten esiinnostaman laillisuuskysymyksen vuoksi.¹⁰³

Hallintotuomioistuimen perustamiselle ei ollut saatavissa tukea myöskään tuonaikaisesta Venäjän valtakunnan hallinto-organisaatiosta. Eurooppalaisittain tarkasteltuna viimeksi mainitun heikoimpia kohtia olivat hallinnon valvonta ja hallintolainkäyttö, joista kumpaakaan ei ollut järjestetty »systemaattisten periaatteitten mukaan».¹⁰⁴ Hallinnon valvonta oli keskitetty pääasiassa tilintekovelvollisuuden ja tarkastusten yhteyteen. Hallinnolliset lainkäyttötehtävät kuuluivat erityisten lainkäyttö-organien puuttuessa hallintoviranomaisille, joita olivat hierarkisessa järjestyksessä senaatti, ministeriöt, kuvernementti- ja valmisteverovirastot sekä erilaiset lautakunnat. Hallitsijan alaiset korkeimmat hallitusviranomaiset olivat ministerikomitea ja -neuvosto. Senaatin pääasiallinen tehtävä oli toimia ylimpänä tuomioistuimena yleisen lainkäytön alueella, mutta sen lisäksi senaatin eräät osastot hoitivat hallintotehtäviä. Pääsääntöisesti kaikki viranomaiset olivat senaatin valvonnan alaisia. Näin ollen senaatti ratkoi myös toimivaltariitoja.¹⁰⁵ Järjestelmä oli sidoksissa vanhoihin oikeusperiaatteisiin mm. siinä suhteessa, että ministerille voitiin valittaa alemman viranomaisen toimenpiteestä myös suullisesti.¹⁰⁶

Eduskunnassa hallintotuomioistuimen perustamista ajoivat erityisesti nuorsuomalaisen puolueen edustajat. Olihan puolueen ohjelmassa (1906) esitetty eräänä uudistusvaatimuksena juuri kyseisen lainkäyttöelimen perustaminen.¹⁰⁷ »Hallinto-oikeudellisten asiain käsittelemistä ja ratkaisemista varten on perustettava erityinen hallinto-oikeudellinen tuomioistuin, jolle on siirrettävä senaatin talousosaston nykyinen päätösvalta näissä asioissa». Ohjelmakohdan perusperiaate oli johdettavissa sellaiseen oikeusvaltio-ideaan: hallintolainkäyttö oli siirrettävä ylimmässä asteessa hallitukselta riippumattomaan tuomioistuimeen. Sen lisäksi taust-

¹⁰³ Torvinen s. 88—99.

¹⁰⁴ Näin Gribowski (s. 131) saksankielisessä teoksessaan; esimerkiksi *Fraser* ei puuttunut valitusasioitten käsittelyyn esitellessään Venäjän oikeuslaitosta, *Fraser*, Kortfattad öfversigt af rättsväsendet i kejsaredömet Ryssland. Helsingfors 1887.

¹⁰⁵ *Fraser*, erityisesti s. 14—21.

¹⁰⁶ *Gribowski* s. 132—33.

¹⁰⁷ Nuorsuomalaisen puolueen ohjelma 9.—10. 12. 1906, *Borg* s. 55. Ohjelmakohdan käsittelystä puoluekokouksessa *Helsingin Sanomat* 11. 12. 1906.

talla oli oikeustaistelukysymys, jossa nuorsuomalaiset olivat jyrkän perustuslaillisella linjalla. »Kenelläkään kansalaisella» ei ollut »oikeutta minäkään syyn varjolla taikka hyvien tarkoituserien nimessä poiketa laista, olkoompaa se yhteiskunnallista tai valtiollista laatua». ¹⁰⁸ Tässä oli oikeastaan kysymys lainalaisuusperiaatteen erään puolen, lainsäädännön sisäisen hierarkisuusvaatimuksen korostamisesta suomalaisiin oloihin erityisesti soveltuvassa muodossa. Velvollisuus konkretisoitiin Mechelinin senaatin HM-ehdotuksessa (51 §, 83 §).

Hallintotuomioistuimen perustaminen olisi myös merkinnyt Suomen valtio-oikeudellisen aseman kohentumista ainakin siinä suhteessa, että keisarilla ja suuriruhtinalla ei olisi ollut enää muodollistakaan mahdollisuutta puuttua yksittäistapauksissa ylimmän hallintolainkäyttöelimen toimintaan.

Perustuslaillinen näkökulma tuli esiin selvimmän voimassa olevan oikeuden tinkimättömässä noudattamisvaateessa. Vuodesta 1909 alkaen venäläistyneen talousosaston toiminta lainkäyttöelimenä antoi tässä suhteessa aihetta arvosteluun. Vuoden 1892 OS:ssä oikeustoimituskunnan päällikölle asetetusta kelpoisuusehdosta »lainoppinut ja kokenut ja taitava tuomarintoinnissa» oli jouduttu poikkeamaan hallitsijan suostumuksella jo vuoden 1909 lopulla. ¹⁰⁹ Senaattorithan olivat tuolloin pääasiassa Venäjältä tulleita sotilashenkilöitä eivätkä lakimiehiä.

Nuorsuomalaisen puolueen pää-äänenkannattaja Helsingin Sanomat puuttui talousosaston lainkäyttöön 21. 4. 1910. Senaatin 1. osastossa (Markov, Kraatz, Rainesalo ja Hosiainov) esiteltiin siviilitoimituskunnan asioita. Markov ja Hosiainov eivät olleet vannoneet tuomarinvalaa, mistä aiheutui erityisjärjestelyn tarvetta. ¹¹⁰

»Koska sanotun osaston jäsenet, senaattorit Markoff ja Hosiainoff eivät olleet tehneet tuomarinvalaa, kuuluu siviilitoimituskunnasta esiteltävän ainoastaan sellaisia valitusasioita, joita siellä pidetään

¹⁰⁸ Borg s. 54; perustuslaillisesta suunnasta Nordenstreng I s. 98—125, II s. 1—277; Federley s. 77—165, 318—79; Klami s. 106—66; Soikkanen, Työväenliike ja oikeustaistelu s. 123—25. Myöntöväisyyslinjasta Paasikivi, Muistelmia I s. 39—40.

Vastakkainasettelun kärjistyneisyydestä Helsingin Sanomien pääkirjoitus 23. ja 27. 2. sekä 1. 3. 1907 »Laillisuuden kanta ja hyödyn politiikka», samoin K. J. S(tåhlbergi)n kirjoitus »Wirkamieslain laillisuudesta» 13. 3. 1907 samassa lehdessä.

¹⁰⁹ Torvinen s. 80; Jussila, Nationalismi s. 209.

¹¹⁰ Helsingin Sanomat 21. 4. 1910.

enemmän hallintoasiain luontoisina, niinkuin rakennuspiirustusten vahvistamista ja kunnallistaksoitusta koskevia, vaan ei esim. järjestysrikosasioita ja vaivaishoito-riitoja, joissa on asianosaisia vastakkain. Eilen esiteltiin vain kunnallistaksoitusta koskevia valituksia.»

Lainoppinut henkilö, ilmeisesti K. J. Ståhlberg kommentoi tapausta lehden samassa numerossa juridiselta kannalta.¹¹¹ Kirjoittaja kiinnitti huomiota siihen, että hallinnollisten valitusasioitten ratkaisemiseen oli osallistunut myös sellaisia senaattoreita, jotka eivät olleet vannoneet tuomarivalaa. Näin oli syntynyt tuomiovirhe, koska vuoden 1892 OS:n mukaan talousosastossa oli noudatettava »laillista oikeudenkäyntijärjestystä». Mainitut talousosaston jäsenet olivat kyllä pidättäytyneet osallistumasta »varsinaisesti oikeusluontoisten» valitusten käsittelyyn ja olivat olleet ratkaisemassa ainoastaan »enemmän hallitusasiain luontoisia» valituksia. Tällaiseen erotteluun ei ollut laillista perustaa. »Mielivaltaista on esim. että kunnallisista valitusasioista erotetaan kunnallistaksoitusta koskevat asiat muka eriluontoisina waiwaishoito- ym. sellaisista asioista». Kirjoittaja oli selvästi oikeassa, sillä laillista oikeudenkäyntijärjestystä oli noudatettava senaatin (talousosaston) kaikessa toiminnassa. Hallitus- ja hallintoasiat eivät olleet tässä suhteessa erotettavissa selvistäkään lainkäyttöasioista. Tosin senaatin esittämälle periaatteelle oli löydettävissä jonkinlaista tukea ulkomaisesta ja osin kotimaisestakin hallinto-oikeudellisesta kirjallisuudesta, jonka ainakin Ståhlberg tunsikin hyvin.¹¹² Olihan hän laatinut hallintolainkäyttöä käsittelevän tutkimuksen jo vuonna 1908. Voimassa olevalle oikeudelle oli annettava silti ehdoton etusija varsinkin, kun tietoisoppi olisi ehkä tarjonnut vastapuolelle tilaisuuden aiheuttomaan spekulatioon.

Virkaatoimittava prokuraattori *Charpentier* oli kiinnittänyt jo 21. 12. 1909 — Markovin astuessa virkaansa — huomiota tuomarinvalan merkitykseen.¹¹³ Markovin osallistuminen valitusasioitten ratkaisemiseen olisi aiheuttanut päätösten pätemättömyyden.

K. J. Ståhlberg oli joutunut korostamaan talousosaston lainkäyttötehtävien periaatteellista merkitystä jo Helsingin Sanomissa 22. 11. 1907 jul-

¹¹¹ Ståhlbergin osuuteen viittaa erityinen asiantuntemus ja kirjoitustyyli; lehtileike on myös mukana Ståhlbergin arkistossa, kansio 48/VA.

¹¹² Ståhlberg, LM 1908 s. 95—110; 1909 s. 17—26.

¹¹³ *Prokurators berättelse år 1911* s. 11—12.

kaistussa kirjoituksessa. Sen aiheena oli lehden edellisen numeron pääkirjoitus, jossa valitusasiat oli leimattu verrattuna niitten vaatimaan työ määrään vähäpätöisiksi »pilkku valitusasioiksi». ¹¹⁴

Sosialidemokraatit arvioivat eduskunnassa hallintotuomioistuimen perustamistarvetta lähinnä silmälläpitäen valtionhallinnossa ilmenneitä puutteita, epäkohtia ja väärinkäytöksiä. Riippumattomalle lainkäytölle ei ollut annettava porvarillisessa valtiossa itseisarvoa sinänsä. ¹¹⁵ Puolueen ohjelmassa (1903) ei kiinnitetty sanottavaa huomiota oikeuslaitoksen kehittämiseen. Ainoa suoranaisesti tätä koskeva vaatimus edellytti maksutonta oikeudenkäyttöä sekä korvauksen suorittamista aiheetta syyte-tyille, vangituille ja tuomituille. ¹¹⁶ Tuomioistuimen perustamista oli tarkasteltava hallinnollisen mielivallan vaihtoehtona. ¹¹⁷

»Sitä paitsi johtuu — kuten valiokunnan mietinnössäkkin huomautetaan, joskaan ei tarpeellisella painolla — suoranainen oikeusvaara jo siitä asiantilasta, että puheenalaisten oikeuskysymysten ratkaisu on hallintoviranomaisten käsissä, joitten virkatehtävänä suorastaan on toimeenpanevan valtiovallan tarkotusten toteuttaminen eikä puolueettoman oikeuden jakaminen. ... Ja vaikka me puolestamme olemmekin sitä mieltä, etteivät tuomioistuimetkaan nykyisessä porvarillisessa yhteiskunnassa koskaan voi vapautua omistavain kansanluokkain yleisestä luokkaoikeuskäsityksestä eivätkä niinmuodoin voi asettua sellaiselle täysin puolueettomalle oikeuskannalle, josta valiokunnan enemmistö perusteluissaan puhuu, täytyy mielestämme sentään pitää näitä ylimalkaan kaikkiin puolin suhteellisesti sopivampina ja tyydyttävämpinä oikeuden jakajina kuin hallintoviranomaisina.»

Hallintotuomioistuin-järjestelmä oli ulotettava kaikille hallinnon tasoille. Ulkomaiset järjestelyt eivät saaneet olla tämän esteenä ei myöskään pelko lainsäädännön lykkäytymisestä. Sosialidemokraatit olivat kiinnostuneita kuntia laajempien itsehallintopiirien käyttöönotosta, jota varsinkin nuorsuomalaiset olivat usein korostaneet tosin hallintotuomioistuimen perustamisesta erillisenä asiana. ¹¹⁸

¹¹⁴ *Helsingin Sanomat* 22. 11. 1907, 21. 11. 1907.

¹¹⁵ Vp 1908 II, *anomusmiet.* 9 (perustuslakivlk 1), vastalause s. 16, Ak. V, 2.

¹¹⁶ Ohjelma 17.—20. 8. 1903, *Borg* s. 33.

¹¹⁷ Vp 1908 II, *anomusmiet.* 9, vastalause s. 16, Ak V, 2.

¹¹⁸ Nuorsuomalaiset tekivät asiaa koskevan anomusehdotuksen mm. juuri vuoden 1908 toisilla valtiopäivillä. Sosialidemokraattien kannasta *Työmiehessä*

Ylimmänasteisen hallintolainkäytön järjestäminen ei saanut johtaa pelkästään tekniseen, talousosaston työtapoja koskevaan järjestelyyn. Tällaisella uudistuksella olisi ollut selvä »byrokraattinen alkuperä ja luonne».¹¹⁹

Sosialidemokraattien myönteinen asenne eduskuntatyöhön ja sen kautta saavutettaviin uudistuksiin oli sovitettavissa opillisen auktoriteetin *Kautskyn* käsityksiin. Viimeksi mainittuja lainattiin esimerkiksi Työmiehen pääkirjoituksessa »Eduskunnallisten uudistusten merkitys työväen luokkataistelussa» 28. 7. 1908.¹²⁰ Sosialidemokraatit olivat vielä vuonna 1908 luottavaisia sekä oman maan lainsäädäntöelinten suorituskykyyn että valtakunnan keskushallinnon myötämielisyyteen.

5.6. YHTEENVETO

Autonomian ajan alun jälkeen hallinnollisen lainkäytön järjestäminen tuli esiin keskeisesti vasta vuonna 1865 toimineessa hallintolaitoskomiteassa. Komitea ehdotti saamansa toimeksiannon ja voimassa olleitten perustuslakien mukaisesti kamarikollegion sekä finanssi- ja kauppakollegion perustamista. Näitten »väliviranomaisten» keskeisenä tehtävänä olisi ollut juuri hallinnollinen lainkäyttö senaatin ja alempien viranomaisten välissä. Ehdotuksen pääperiaate oli siis peräisin aikaisemmista suunnitelmista. Komitean työ jäi tältäkin osin pelkäksi suunnitelmaksi, jota ei tuettu myöhemmin valtiopäivilläkään. Raukeamisen taustekijät olivat osittain valtionaloudellisia osittain Suomen oikeusasemaan liittyviä. Sitä paitsi suomalaistenkin taholta esitettiin epäilyksiä kollegiojärjestelmän tarkoituksenmukaisuudesta jo 1860-luvun jälkipuoliskolla.

Hallintolainkäytön organisointi eurooppalaisen konstitutionalismin periaatteitten mukaisesti edellytti ylimpien lainkäyttöorganien itsenäis-

16. ja 17. 10. 1908 julkaistu kirjoitus »Kuntaa laajemmat itsehallintopiirit I—II», nimim. A.H.

¹¹⁹ Ed. Kuusinen 23. 10. 1908, ptk. II s. 1568. Sosialidemokraattien ja nuor-suomalaisten perustavaa laatua olleet erot suhtautumisessa oikeuslaitokseen tulevat esiin mm. verratessa toisiinsa *Kansan Lehden* pääkirjoitusta 11. 9. 1908 »Millä perusteilla tuomitaan» ja *Helsingin Sanomien* kirjoitusta 18. 9. 1908 »Sosialistit ja oikeuslaitoksemme».

¹²⁰ Suhtautumisesta eduskuntatyöhön *Kautsky*, Esipuhe.

tämistä suhteessa hallitusviranomaisiin. *Mechelinin* vuonna 1887 valmistama ehdotus senaatin perussäännöksi edusti tätä uudenaikaista näkemystä sovellettuna autonomisen Suomen erityisoloihin. Ehdotuksen mukaan senaattiin oli perustettava hallinnollisia lainkäyttötehtäviä varten monijäseninen osasto, kamarioikeus samalla kun talousosastosta oli muodostettava hallitusneuvosto ja oikeusosastosta korkein tuomioistuin. R. A. Wrede konkretisoi valtiopäivillä aatelissäädystä ensimmäisen kerran suunnitelman ylimmänasteisen hallintolainkäytön järjestämisestä erityisen tuomioistuimen perustamisella. Tuomioistuimen toimivaltaan olisi kuulunut ranskalaisen esikuvan mukaisesti julkisoikeudellisten oikeusriitojen käsittely.

Mechelinin senaatin HM-ehdotuksessa edellytettiin myös erillisen hallintotuomioistuimen perustamista. Perustuslakien kodifioimiskomiteassa pohdittuun ongelmaan talousosaston lainkäyttövallan itsenäisyydestä ei ollut enää aihetta puuttua. Ehdotusta valmisteltaessa tulivat esiin myös hallintotuomioistuimen toimivallan määräytymisen perusteet: hallintotuomioistuimen oli ratkaistava ylimmässä asteessa hallinnossa syntyneitä oikeusriitoja. Lainkäytön, hallintolainkäytön ja hallituksen välisten toimivaltariitojen ratkaisemista varten ei ollut syytä perustaa erityistä tuomioistuinta. Päättävällä jättäminen tältä osin ylimmille tuomioistuintuimille oli Suomen oloissa sopiva järjestely. Näin ollen hallintotuomioistuin olisi ratkaissut sen ja hallintoviranomaisten väliset toimivaltariidat ja olisi siis päättänyt samalla tältä osin oman kompetenssinsa rajoista.

Eduskunta hyväksyi vuoden 1908 II valtiopäivillä anomuksen ylimmän hallintotuomioistuimen perustamista koskevan esityksen antamisesta. Asian käsittelyssä ei puututtu yksityiskohtaisesti tuomioistuimen toimivallan määräytymisen perusteisiin. Tuomioistuin olisi käsitellyt pääsääntöisesti kaikki talousosastolle kuuluneet valitusasiat kuitenkin niin, että varsinaiseen hallitustoimintaan liittyneet olisivat jääneet edelleen senaatin päätettäväksi. Uudistuksen esikuvina viitattiin useitten hallintotuomioistuin-järjestelmän omaksuneitten valtioitten oikeusjärjestyksiin ja Ruotsissa pitkälle valmisteltuun uudistussuunnitelmaan, jotka kaikki edellyttivät — tosin eri laajuudessa — eron tekemistä oikeusasioitten ja tarkoituksenmukaisuusseikkojen välillä.

Nuorsuomalaisen edustajien valtiopäivillä vireillepanema hallintotuomioistuimen perustamisasia oli maan sisäisen politiikan kannalta huomattavan neutraali. Tosin sosialidemokraattiset edustajat edellyttivät samalla toteutettavaksi myös alemmanasteisen hallinnollisen lainkäytön.

uudelleenjärjestämisen; kysymys oli kuitenkin lähinnä lainsäädäntötaktisesta kiistelystä.

Lähes kaikissa ylimmänasteisen hallintolainkäytön järjestämistä koskeneissa suunnitelmissa ja aloitteissa hanketta perusteltiin ensisijaisesti talousosaston työmäärän vähentymisestä aiheutuvilla eduilla ja vasta sen jälkeen keskushallinnon uudistamista koskeneilla yleisillä periaatteilla tai kansalaisten oikeussuojaan liittyneillä syillä. Hallinnolliset valitusasiat ruuhkautuivatkin talousosastoon erityisesti 1900-luvun alusta alkaen. Sitä paitsi käytännöllisen ja teknisen uudistuksen ajaminen oli suomalaisen kannalta tarkoituksenmukaista, koska näin voitiin välttää suoranaista liitääntä maan oikeusasemaa koskeneisiin kiistoihin ja siten edesauttaa hankkeen toteutumista.

VI HALLINTO-OIKEUSTIEDE JA HALLINTOLAINKÄYTTÖ

6.1. HALLINTO-OIKEUDEN ERIYTYMINEN: HALLINTO-OIKEUSTIEDE

6.1.1. Julkisen hallintotoiminnan käsittely kuului oikeustieteessä jo Ruotsin vallan aikaisen systematiikan mukaisesti pääasiassa talousoikeuteen. Julkiseen talousoikeuteen kuuluvassa *kameraalilainopissa* tutkimuksen kohteena olivat ennen muuta valtion varojen hankkimista ja hallintaa koskeneet säädökset.¹ Julkiseen politiaan kuului lähinnä turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitoa koskenut lainsäädäntö, mutta sen piiriin oli luettavissa myös »julkista terveydenhoitoa, rauhallisuutta, etua, kaunistusta, mukavuutta ja viihtyisyyttä» koskeneet lainkohdat.² Kaikkia näitä käsiteltiin *politilainopissa*. *Elinkeino-oikeus* oli puolestaan yksityisen talousoikeuden tärkein lohko.

Valtionhallintoa käsiteltiin myös valtio-oikeudessa (julkisoikeudellisessa lainopissa), niin kuin *Calonius*kin oli korostanut:³

»Julkisoikeudellinen lainoppi siis selittää ei ainoastaan valtiotopimuksia ja lakeja, joita on tapana nimittää perustuslaeiksi, sellaisina kuin ne nykyään ovat, seuraamalla valtiojärjestyksemme vaiheita varhaisimmasta muinaisuudesta aina meidän aikaamme asti, vaan myös koko valtion hallintoa. Sen lähteitä ovat perustuslait, kollegioiden, kuninkaan käskynhaltijain ja alempienkin viranomaisten johtosäännöt, säätyjen erioikeudet jne.»

Tosin Ruotsin vallan aikana valtionhallintoa oli käsitelty pääosin talousoikeudessa.⁴ Autonomian ajan alkupuolen johtava valtio-oikeusoppi-

¹ *Calonius* s. 14; *Bondsborff I* s. 1; myös *Klami* s. 13—16.

² *Calonius* s. 15.

³ *Calonius* s. 11.

⁴ Ks. *Nehrman*, *Jurisprudentia Oeconomica/HYK*; talousoikeuden kehityspiirteistä itsenäisyyden ajalle *Björne* s. 120—32.

nut J. J. Nordström — valtio-oikeuden, kansainvälisen oikeuden ja kansantaloustieteen professori vuosina 1834—46 — käsitteli luennoissaan valtionhallintoa korostetummin valtio-oikeuden yleisten periaatteitten kannalta. Nordström oli ennen muuta kotimaisen oikeustradition merkitystä korostava oikeushistorioitsija, joka oli saanut vaikutteita historiallisen koulun ja osittain myös hegeliläisyyden opinkappaleista.⁵ Luennoissaan hän tukeutui pääasiassa saksalaiseen valtio-oikeudelliseen kirjallisuuteen, etenkin *SchmittHENNERIN* ja *ZÖPFLIN* tutkimuksiin.

Nordströmin mukaan valtio oli määrättyllä maa-alueella olevien henkilöitten ja perheitten yhteenliittymä. Valtion oikeusperusteen osalta Nordström viittasi — samoin kuin *Calonius* — hallituksen ja kansan väliseen sopimussyhteyteen.⁶ Valtion tarkoituksena oli oikeuden toteuttaminen, lain ylivallan ylläpitäminen. Sen ohella valtion oli taattava kansalaisilleen mahdollisuus persoonallisuuden ja inhimillisten ominaisuuksien kehittämiseen. Valtio-oikeus käsitteli niitä oikeussuhteita, joita syntyi esivallan ja alamaisten välille valtion tarkoituksenmukaisen toiminnan myötä. Näitten suhteitten välttämättömyys tuli ilmi, kun muistettiin, että myös esivallalta oli alistetussa asemassa mainittuun valtion korkeimpaan tarkoitukseen nähden.⁷ Nordström jakoi vuoden 1845 luennoissaan valtio-oikeuden kahteen lohkoon, valtiosääntö- ja hallinto-oikeuteen.⁸ Ensiksi mainittu määräsi hallitusvallan laajuuden ja sen oikeudet ja velvollisuudet. Hallinto-oikeus puolestaan säänteli hallitusta ja hallintovallan käytön muotoja. Molemmat kuuluivat kuitenkin oikeustieteen systematiikassa valtio-oikeuteen.

Hallinto-oikeuden asema yliopistollisena oppiaineena oli vakiintumaton vielä 1800-luvun puolella. Vasta vuonna 1907 perustettiin lainopilliseen tiedekuntaan hallinto-oikeuden professuuri. Sitä ennen hallinto-oikeuden opetus kuului pääasiassa kameraali- ja politiaalainopin ja valtio-oikeuden professorin tehtäviin.⁹ Kyseisen viran haltija oli vuosina 1860

⁵ Ks. *Lindman*, Nordström s. 19—81.

⁶ Nordström, *Allmänna statsrätten* 1845 s. 3; *Föreläsningar öfver finsk statsrätt* 1836 s. 1; *Finlands statsrätt* 1845 s. 1—3/HYK.

Nordström erotti pufendorfilaisesti kolme sopimusta: statsföreningens fördrag — underdånighets fördrag — statsförfattningsfördrag, *Finlands statsrätt* 1845 s. 7—8/HYK.

⁷ Nordström, *Finlands statsrätt* 1845 s. 3—4/HYK.

⁸ Nordström, *Finlands statsrätt* 1845 s. 13/HYK.

⁹ Ks. *Klami* s. 19—37.

—71 J. W. Rosenborg. Hänen vaikutuksensa hallinto-oikeudellisen tutkimuksen kehitykseen oli vähäinen huolimatta hänen köyhäinhoitoa koskeneesta suppeasta tutkimuksestaan.¹⁰ Sen sijaan pääasiassa siviili- ja rikosoikeutta tutkinut ja opettanut J. Ph. Palmén oli puuttunut myös valtio-oikeuden sisäiseen systematiikkaan valtio-oikeuden luennoissaan ja vuonna 1859 ilmestyneessä lainopillisessa käsikirjassaan.¹¹ Palmén määritteli valtion tietyllä alueella olevaksi ja järjestyneeksi ihmisten yhteeliittymäksi, jonka korkein tehtävä oli edistää siveellisen täydellisyyden kehittymistä ja siten myötävaikuttaa mahdollisimman paljon inhimillisen toteutumiseen maan päällä. Valtion toiminta muodostui toisaalta oikeuden säilyttämisestä (staten säsom en rätts- och tvängsanstalt), toisaalta kansalaisten hyvinvoinnin ja kulttuurin edistämisestä (staten säsom en kultur- och välfärdanstalt).¹² Valtion toimintaa normeerannut valtio-oikeus muodostui valtiosääntö- ja hallinto-oikeudesta. Ensiksi mainittu käsitteli valtiomuotoa, hallitsijan valtaa ja kansan oikeuksia määrääviä periaatteita, kun taas hallinto-oikeus säänteli viranomaisten ja muitten orgaanien toimintaa mainittujen periaatteitten puitteissa valtion tarkoituksen toteuttamiseksi.¹³ Palménin jaottelu oli ensisijaisesti oikeustieteen systematiikan mukainen, mutta se vastasi samalla positiivista oikeutta. Tosin hallinto-oikeuden erottaminen ei ollut Palméninkaan mukaan välttämätöntä; valtio-oikeus oli systemoitavissa muutoinkin, eikä myöskään voimassa ollut oikeus edellyttänyt ehdottomasti mainittua jakoa.

Mechelin toimi Rosenborgin jälkeen valtio-oikeuden ym. professorina vuosina 1874—82. Mechelinin oikeushistoriallisia sekä valtio- ja kansainvälisoikeudellisia aineksia sisältänyt tuotanto ei painottunut sanottavasti hallinto-oikeuden suuntaan.¹⁴ Viimeksi mainitun käsittely jäi paljolti yliopistossa pidettyjen luentojen varaan, joissa Mechelin osoitti tuntevansa hyvin ulkomaalaistakin oikeuskirjallisuutta. Oikeusjärjestyksen systematiikan kannalta hallinto-oikeus oli valtiosääntöoikeuden rinnalla

¹⁰ Rosenborg, Om fattigdomen och allmänna fattigvården i Finland (1858).

¹¹ Ilmestyi suomenkielisenä vuonna 1863. Palménin tieteellisestä tuotannosta yleisesti Johan Philip Palmén II: 2 s. 1171—73.

¹² Palmén, Statsrätt 1855—56 s. 12/HYK; Palmén s. 7—8, 20—21.

¹³ Palmén, Statsrätt 1853 s. 7—8/HYK; Palmén s. 31—32.

¹⁴ Mechelinin väitöskirja käsitteli Ruotsin valtaneuvoskunnan asemaa Kustaa Vaasan ajasta vuoden 1634 HM:n säätämiseen, professorinväitöskirja puolestaan valtioliittoja ja -unioneita, Nordenstreng I s. 82—92.

yleisen valtio-oikeuden toinen lohko.¹⁵ Mechelin puolsi myös itsenäistä hallinto-oikeustiedettä mm. vuonna 1878 julkaistussa *Robert von Mohlin* nekrologissa.¹⁶ Nimenomaan *Gneistin* ja *von Steinin* tutkimusten ansiosta hallinto-oikeus oli saanut »toisen, ankaramman tieteellisen luonteen» verrattuna perinteiseen saksalaiseen poliisitieteeseen (*Polizeiwissenschaft*).

R. F. Hermanson oli kameraali- ja politiaalainopin sekä valtio-oikeuden professori vuosina 1884—1908. Ajanjakso oli keskeinen hallinto-oikeuden eriytymisen kannalta, mikä johtui suurelta osalta puhtaasti hallinto-oikeudellisen tutkimuksen käynnistymisestä. Saksalaisen käsittelainopin valtio-oikeudelliset sovellutukset perinpohjaisesti tuntenut *Hermanson* samaisti saksalaisittain (*Gerber*) toisiinsa valtion tahdonvallan ja valtiovallan.¹⁷ Tieteenä valtio-oikeuden kohteena oli valtiovalta ja etenkin sen oikeudelliset rajat sekä samalla kansalaisten oikeusasema. Varsinaisesti valtio-oikeuteen kuuluivat ainoastaan ne oikeusnormit ja -instituutit, jotka koskivat valtion tahdonvallan käyttöä. Tällä perusteella myös osa toimeenpanovallan käytöstä oli luettava valtio-oikeuteen suppeassa mielessä. Muu osa toimeenpanovallasta kuului hallinto-oikeuteen, kun tuomiovalta erotettiin omaksi valtiovallan käytön muodokseen. *Hermanson* tarkensi tätä jo 1870-luvun lopulla esittämäänsä jaottelua hallinto-oikeuden luennoissaan. Valtio-oikeus laajassa mielessä jakautui kahteen lohkoon:¹⁸

»I ett samhälle ... är statsförfattningsrätt den del af rättsordningen, som angår högsta makten eller rättsförhållandet mellan monarken och folket. Förvaltningsrätten åter omfattar den del af rättsordningen, som angår verkställande maktens utfövande genom innehafvare af offentlig myndighet.»

Jaottelun perustana olivat siis etenkin valtion, valtiovallan, lain-säädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan sekä hallinnon käsitteet. Toisin sanoen hallinto-oikeutta ei ollut mahdollista määritellä irrallisesti,

¹⁵ *Mechelin*, *Föreläningar i Finlands förvaltningsrätt 1875—76*, *Leo Mechelinin* kokoelma, kansio n:o 56/VA.

¹⁶ *Mechelin*, *JFT* 1878—79 s. 66—67.

¹⁷ *Hermanson*, *JFT* 1878—79 s. 11—12; *Om lagstiftningen* s. 1—2, 18—19.

¹⁸ *Hermanson* s. 17; myös *Statsförfattningsrätt* I s. 12—17; *JFT* 1878—79 s. 12—13.

vaan hallinto-oikeuden käsitteen oli liityttävä johdonmukaisesti muihin julkisen vallan käyttöä koskeneisiin käsitteisiin.

Hallinto-oikeus tieteenä oli puolestaan oppi edellä esitetyn mukaisesti rajatusta voimassa olevan oikeusjärjestyksen osasta.¹⁹

Ståhlberg ei tehnyt sanottavia lisäyksiä *Hermansonin* jo vakiintuneisiin saksalaissävytteisiin määritelmiin.²⁰ Valtio-oikeus laajemmassa merkityksessä jakautui valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen. Oikeustieteessä eri tieteenhaarat oli erotettava toisistaan »oikeuden järjestelmän» mukaisesti. Näin ollen hallinto-oikeustieteen kohteena oli hallinto-oikeus.

6.1.2. *R. F. Hermansonin* pitkä yliopistoura ja laaja kirjallinen tuotanto oli omiaan juurruttamaan saksalaisen valtio-oikeudellisen positivismin mukaisen käsiteläinopin peruspiinteitä suomalaiseen hallinto-oikeudelliseen tutkimukseen. Valtio-oikeusoppineista ainoastaan *Hermanson* kiinnitti nimenomaisesti huomiota oikeustieteellisen tutkimuksen tieteellisyyden edellytyksiin, ei tosin laajemmin puhtaasti hallinto-oikeudellisissa julkaisuissaan.

Jo ennen *Hermansonia* *Mechelin* oli esittänyt näkemyksensä juridiselle tutkimukselle asetettavista vaatimuksista.²¹ Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää objektiivisesti voimassa olevien oikeussuhteitten sisältö. Tarkastelu ei saanut rakentua spekulatiiviseen varaan, vaan siinä oli oltava keskeisenä metodina historiallisen kehityksen erittelyn varaan rakentuva positiivisen oikeuden tulkinta. Tutkimus edellytti muutamia yleispäteviä käsitteitä, mm. valtion käsitettä. Peruskäsitteitten käyttäminen ei saanut kuitenkaan johtaa tiukkojen juridisten konstruktioitten muodostumiseen. Vielä 1890-luvullakin *Mechelin* pysyi tiukasti kannassaan, jonka mukaan olennaisinta oikeustieteessä oli oikeusnormien sisällön selvittäminen käytännölliseltä kannalta.²²

Hermansonin mukaan uudenaikaisen saksalaisen metodin (*Laband*) ensisijainen merkitys oli sen korostamassa ankaran juridisessä tarkastelutavassa.²³ Voimassa olevan valtio-oikeuden perustana oleville poliittisil-

¹⁹ *Hermanson* s. 17.

²⁰ *Ståhlberg* s. 6—8.

²¹ *Mechelin* s. 3—4; vrt. *Palmén*, *Statsrätt* 1855—56 s. 5—9. Hallinto-oikeudellisesta tutkimustavasta ja sen ulkomaisista siteistä *Kulla*, *Oikeus* 1978 s. 139—48; *Mäenpää* s. 49—56.

²² *Mechelin*, *JFT* 1896 s. 3—4.

²³ *Hermanson*, *JFT* 1878—79 s. 1—3; *Om lagstiftning* s. 9—15.

le periaatteille ei ollut annettava merkitystä oikeudellisessa tutkimuksessa. Keskeistä oli voimassa olevan lainsäädännön sisällön selvittäminen. Tämä ei ollut mahdollista ilman oikeitten käsitteitten käyttämistä. Näin ollen tutkijan oli tunnettava aina käyttämiensä käsitteitten sisältö. Yleisten käsitteitten sisällön selvittäminen kuului varsinaisesti yleiseen valtio-oikeuteen, mutta käsitteitä oli käytettävä hyödyksi myös selvitetäessä jonkin valtion oikeusjärjestyksen sisältöä.²⁴ Toisin sanoen eri oikeusjärjestysten toisistaan poikkeavat piirteet eivät tulleet esiin käsitteissä, vaan siinä, millä tavalla käsitteet liittyivät kussakin oikeusjärjestyksessä toisiinsa. Mikäli oikeat käsitteet löydettiin, valtio-oikeudessaakin oli mahdollista havaita tietyn toiminnan lainmukaisuus ilman nimenomaisen säännöksen tukea. Tämä edellytti kuitenkin, että jokainen käsite ja jokainen määritelmä oli loogisessa suhteessa oikeusjärjestyksen muodostamaan käsittekokonaisuuteen. Näin ollen etenkin *Palménin* Suomessa esittelemä käsitys valtiosta organismina eli oppi valtion ja sen osien (orgaanien) välisestä yhteistoiminnasta ja valtion sisäisestä kehitysvoinnasta saattoi vain kuvata ja havainnollistaa mutta ei olla juridisen tarkastelutavan perustana.²⁵

Positiivisen oikeuden muutostarpeitten esittäminen ei kuulunut *Hermansonin* mukaan oikeustieteeseen. Oli rajoituttava voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämiseen.²⁶

»Vid framställningen af den gällande rättsordningen akte man sig att inblanda läror från rättsfilosofins eller politikens område, och man får icke med frågan om hvad som är lag förblanda frågan om hvad som borde vara lag. Det ligger ofta nära till hands att man, anseende rättssatserna böra vara af ett visst innehåll, förledes att uti den gällande rättsordningen inlägga dessa önskvärda satser, ehuru de icke finnas der.»

Valtion toiminnan tarkastelu valtion tarkoitusten toteutumisen kannalta oli kyllä hyväksyttävää mutta vain valtiotieteissä.

²⁴ *Hermanson*, Statsförfattningsrätt I s. 13—15; »juridisen konstruktioonin» pätevyys testauksesta *Hermanson*, Vuoden 1917 valtiopäivät s. 50, muistutus 1; jaosta yleinen — erityinen valtio-oikeus jo *Palmén*, Statsrätt 1855—56/HYK s. 5.

²⁵ *Hermanson*, JFT 1878—79 s. 8—9; *Palmén*, Statsrätt 1855—56 s. 1—2.

²⁶ *Hermanson*, Statsförfattningsrätt I s. 16—17; samansuuntaisesti jo *Palmén*, Statsrätt 1855—56 s. 1—2/HYK; *Mechelin*, Föreläsningar i allmän statsrätt 1880—81, Leo Mechelinin kokoelma, kansio 54/VA.

Monien muitten suomalaisten oikeusoppineitten tavoin K. J. Ståhlberg teki opintomatkoja Saksaan, mm. vuosina 1892—93 Preussiin väitöskirjatyön aikana. Viimeistään tällöin hän näyttää myös vakuuttuneen labandilaisen ja mayerilaisen formalismin läpimurron ratkaisevasta merkityksestä hallinto-oikeudelliselle tutkimukselle. Syryään sai jäädä aikaisempi metodi, jonka mukaan tutkimuksessa »kuvailtiin, kerroiltiin valtiollisia oloja, syitä, mistä ne olivat johtuneet, statistiikkaa ja ehdotuksia, minkälaisiksi ne pitäisi muodostaa».²⁷ Ståhlberg poikkesi kuitenkin irtolaisuutta koskeneessa väitöskirjassaan siitä vaatimuksesta, että käsitte-määrittelyn oli oltava ainoastaan keino oikeusnormien johtamiseen. Väitöskirjan positiivisoikeudellinen osa jäi nimittäin irralliseksi suhteessa ns. teoreettiseen osaan, joten tietoisopin esittelyllä ei ollut suoranaista merkitystä voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämisen kanssa.²⁸ Ståhlberg näyttääkin pitäneen täsmällistä ja selvää käsitteenmäärittelyä jo sinänsä riittävänä.²⁹ Oikeustiede ei saanut eristäytyä »todellisesta oikeuselämästä», sillä »tämä oikeuselämähän on oikeustieteen tutkimusesineenä ja sitä kehittävä lainsäädäntö luopi tieteelle yhä uusia tehtäviä, niiden suorittamiselle uusia apukeinoja, samalla kuin oikeuselämän kehityksen vuorostaan pitäisi käydä oikeustieteenkin vaikutuksen alaisena».³⁰

Ståhlbergin vuonna 1913 ilmestynyt hallinto-oikeuden »Yleinen osa» perustui yksityiskohtaisten käsitteenmäärittelyjensä ja systematiikkansa puolesta huomattavassa määrin saksalaisen hallinto-oikeuden yleisiin oppeihin. Viimeksi mainittujen vaikutus heijastui teokseen osittain myös välillisesti Hermansonin painettuina julkaistujen luentojen kautta. Hermanson oli esimerkiksi jo esittänyt saksalaisen opin mukaisen hallinto-toimien perusjaottelun, joten Ståhlberg saattoi rajoittaa ainoastaan lisäyksiin ja täsmennyksiin.³¹ Näin esimerkiksi jaottelu oikeustoimiset hallintotoimet (rechtsgeschäffliche Verwaltungsakte) — oikeustekoiset hallintotoimet (rechtshandlungsmässige Verwaltungsakte) sai vankan sijan suomalaisessa hallinto-oikeudessa. Ståhlberg ei pohtinut sen kummemmin ulkomaisen käsitteistön soveltuvuutta kotimaisen oikeusjärjestyksen

²⁷ Ståhlbergin kirjeenvaihdosta tältä osin *Blomstedt* s. 52—53.

²⁸ Ks. *lainopillisen tiedekunnan pöytäkirja* 8. 12., 12. 12. 1893/HYK.

²⁹ Ks. Mechelinin lausuntoa, *lainopillisen tiedekunnan pöytäkirja* 1. 6. 1908/HYK.

³⁰ *Ståhlberg* LM 1909 s. 25; *Blomstedt* s. 260.

³¹ *Hermanson* JFT 1878—79 s. 482—86; *Hermanson* s. 15—16; *Ståhlberg* s. 314—53, jossa siis käsiteltiin hallintotoimioppia hyvinkin perusteellisesti.

erittelyyn. Hän näyttääkin hyväksyneen mm. Hermansonin aikaisemmin esittämän kannan: eri oikeusjärjestysten toisistaan poikkeavat piirteet eivät sinänsä olleet esteenä yleisten käsitteitten soveltamiselle.³² Sitä paitsi tukeutuminen ulkomaiseen oikeuskirjallisuuteen oli ymmärrettävää, kun oman maan oikeuskirjallisuus oli suppea ja hallinto-oikeudellinen lainsäädäntökin huomattavan puutteellinen.

Ståhlberg painotti yleisesti hyväksytyllä tavalla hallinto-oikeustieteen ja hallinto-opin tarkkaa rajanvetoa. Hallinto-oppi oli »selittävä esitys eri hallintolaitoksista ja niiden toiminnasta sekä niistä syistä, jotka puoltavat tai vastustavat julkisen yhdyskunnan ryhtymistä asioihin kullakin alalla».³³

6.2. SUHTAUTUMINEN HALLINTOLAINKÄYTTÖÖN

Saksalaisessa ja ranskalaisessa valtio-oikeudellisessa kirjallisuudessa valtion eri toimintamuotojen tarkastelun perustaksi oli otettu 1800-luvun alkupuolelta lähtien jako lainsäädännön ja toimeenpanon välillä. Viimeksi mainittu oli jaettu edelleen hallintoon ja tuomiovallan käyttöön. Valtiovalta sinänsä tunnustettiin yhtenäiseksi ja jakamattomaksi. *Nordströmin* lähtökohta oli sama. Valtiovalta saattoi toimia objektiivisen sisältönsä kannalta eri muodoissa, vaikka tuo valta olikin yhtenäinen ja jakamaton.³⁴ Hallitsijan suvereenisuutta ei asetettu kyseenalaiseksi.

Nordströmin mukaan lainkäytön erityisenä tehtävänä oli taata kansalaisten henkilökohtaista vapautta ja omaisuuden suojaa. Lainkäytön ylimpänä takeena oli puolestaan tuomarin vapaus (riippumattomuus), nimienomaan hallitsijaan nähden. Lainkäytön perustana olivat yleiset säädökset. »Dömma är att subsumera ett rättsförhållande under en rättsnorm».³⁵

Lainkäytön lohkoja olivat siviililainkäyttö (civil justice), rikoslainkäyttö (criminal justice) ja hallintolainkäyttö (förvaltnings justice).³⁶ Ulkomaisessa oikeuskirjallisuudessa oli esitetty, että myös hallintoriito-

³² *Ståhlberg* viittasi »Yleisessä osassa» ulkomaiseen kirjallisuuteen tavallisesti kunkin luvun alussa, ks. erityisesti s. 1—2, 112, 314.

³³ *Ståhlberg* s. 8.

³⁴ *Nordström*, *Finlands statsrätt* 1845 s. 9—11/HYK.

³⁵ *Nordström*, *Finlands statsrätt* 1845 s. 49/HYK.

³⁶ *Nordström*, *Finlands statsrätt* 1845 s. 49/HYK.

jen ratkaiseminen oli jätettävä tuomiovallan tehtäväksi. Nordström torjui osittain tämän vaihtoehdon Suomen oloihin sovellettavaksi tarkoitettuna:³⁷

»Uti Förvaltningens objektiva sferer kunna frågor om rätt uppkomma; skiljandet af dessa blir en domare funktion. Angående denna förvaltnings justis har man i nyare tiden uppställt som postulat, att den borde öfverlämnas åt domare makten, men detta låter ej fullkomligt utföra sig. Det ligger i statsmaktens intresse, att alla dysfunktioner hastigt verkställas, hvilket icke vore möjligt, om alla konflikter, som uppkomma vid förvaltningens utöfvande, måste underställas domarnas afgörande; därför har man varit tvungen att göra modifikationer vid genomförandet af denna princip.»

Suomessahan hallintoviranomaisten lainkäyttövalta oli supistunut olennaisesti vuoden 1809 ohjesäännön myötä, koska selvät oikeusasiat oli siirretty hovioikeuksiin. Kuitenkin osa lainkäyttötehtävistä oli jäänyt edelleen hallintoviranomaisille. Nordström ei pitänyt viimeksi mainittua järjestelyä vakavana epäkohtana. Perustuihan hallinto-organisaatio kollegiaalisuuden periaatteen varaan, joten lainkäyttöasiatkin tulivat ratkaistuksi vanhan kotimaisen oikeusperiaatteen mukaan monijäsenisessä viranomaisessa.³⁸

Nordström siirtyi vuonna 1846 Ruotsiin, mutta hänen kannamotoillaan oli tämänkin jälkeen vaikutusta mm. vuoden 1869 VJ:n sisältöön. Keskushallinnon uudistussuunnitelmiin hän ei tietävästi puuttunut.

J. Ph. Palménin käsitykset lainkäytöstä eivät eronneet olennaisesti Nordströmin esittämistä. Valtiovallan ymmärrys ja tahto tulivat esiin korkeimman vallan käytössä, jonka takeena oli mahdollisuus pakon käyttämiseen.³⁹ Palménin käsitykset olivat kuitenkin selvästi orgaanisen valtiokäsityksen sävyttämät. Valtion »orgaaninen elämä» oli keskittynyt

³⁷ Nordström, Finlands statsrätt 1845 s. 46—47/HYK.

³⁸ Nordström I s. 93: »På detta sätt utbildades den collegiala principen äfven för den administrativa justicens handhavande; och då man besinnar, att de ekonomiska Lagarnes tillgodonjutande efter deras grund och mening är för det medborgerliga lifvet af icke mindre vikt, än civillagens, och att det från äldsta tider i den Svenska Författningen varit en grundsats, att dom bör vara resultatet af fleres mening om lagens tillämpning på ett förevarande fall, så inses huru den store Konungen äfven i detta afseende handlade i öfverensstämmelse med fosterländska rättsbegrepp». Lausuma koski vuoden 1634 HM:n mukaista kollegioitten lainkäyttövaltaa.

³⁹ Palmén s. 22—23.

korkeimmalle vallalle. Valtion »elintoiminnot» tulivat ilmi valtiovaltojen toiminnassa.⁴⁰ Valloilla Palmén tarkoitti lainsäädäntö-, oikeudenhoito- ja hallitusvaltaa, joista ensiksi mainittu oli keskeisin.

Hallitusvallan ensisijaisena tehtävänä oli valvoa yleisen edun toteutumista. Tosin hallituskin oli sidottu yleisesti lainsäädännön asettamiin rajoihin, mutta viimeksi mainittujen puitteissa se saattoi olosuhteitten mukaan vapaasti päättää ja käskää valtion edun mukaisesti.⁴¹ Tuomioistuinten suhde lainsäädäntöön oli sidotumpi, sillä ne olivat lainkäyttö-elimiä. Niitten tehtävänä oli »att under lagarnes allmänna bud subsumera hvarje särskildt rättsfall, och ur det förre, jemfördt med det senare, drage en slutsats, som utsäger, huru lagen i den förevarande frågan skall bringas till en derpå följande *verkställighet*». Lainkäytössä ratkaistiin valtion yksityisten jäsenten, samoin valtion yksityisten jäsenten ja valtion, yksilöksi katsottuna, väliset oikeuksia ja velvollisuuksia koskeet kysymykset. Toisin sanoen keskeistä oli lain ja oikeuden toteuttamisen varmistaminen kansalaisten välisissä oikeussuhteissa.⁴²

Palmén myönsi kyllä, että hallitusvallan hoitamien hallintoasioihinakin saattoi sisältyä oikeuskysymyksiä. Viimeksi mainitut olivat kuitenkin niin kiinteästi sidoksissa itse hallintotoimintaan, että tuomioistuimet eivät olleet soveliaita ratkaisemaan niitä. Oikeudenhoito hallinnossa oli järjestettävä siten, että tietyille viranomaisille oli uskottava tältä osin tuomiovaltaa.⁴³ Senaatin talousosaston lainkäyttövalta oli tästä hyvä esimerkki.⁴⁴

Nämä tieteellisiksi luonnehdittavat kannanotot tukivat johdonmukaisesti Palménin 1860-luvulla esittämiä hallintolaitoksen uudistussuunnitelmia. Viimeksi mainittujen ensisijaisena perustana olivat silti voimassa olevat perustuslait ja niitten historiallisesti sävyttynyt tulkinta.⁴⁵

⁴⁰ Palmén, Statsrätt 1855—56 s. 1—3/HYK; Palmén s. 23—24.

⁴¹ Palmén s. 28—30. Valtion tarkoituksia koskevan opin suppea esittely Rein, JFT 1868—69 s. 68—100.

⁴² Palmén s. 27—28.

⁴³ Palmén, Statsrätt 1853 s. 63—99/HYK; Palmén s. 29—30.

⁴⁴ Palmén s. 263—64.

⁴⁵ Yhteiskunnallisilta näkemyksiltään Palmén katsoi edustavansa historiallista koulukuntaa ja jatkuvuutta, Johan Philip Palmén II: 1 s. 408.

Palménin tutkimustavasta hänen teorian ja käytännön välistä suhdetta lainopissa koskeva esityksensä, Johan Philip Palmén I s. 107—14. Palmén antoi sijaa myös spekulatiiviselle metodille, Palmén s. 9—19. Spekulatiivisen ja lakipositivisen aineksen välisestä suhteesta eri suuntiin Klami s. 54—55; Björne s. 113.

Mechelin tarkasteli suomalaisista oikeusoppineista ensimmäisenä »liberaalin oikeusvaltion» valtiojärjestelmälle asettamia vaatimuksia. Laki-sidonnaisuutta oli korostettava mielivallan vaihtoehtona sekä yksityisten kansalaisten että valtion toiminnassa.⁴⁶ Toiseksi kansalaisilla piti olla mahdollisuus osallistua edustajiensa kautta valtion keskeisiin toimintoihin. Oikeudenhoitoa oli pidettävä oikeusvaltion tehtävistä ensimmäisenä. Oikeusvaltio oli puolestaan perustuslaillisen hallitustavan perusta.⁴⁷ Erityisen tärkeää oli turvata kansalaisvapaudet byrokraattista ja keskitettyä hallintojärjestelmää vastaan. Desentralisaatiota ja kansalaisten itsehallintoa oli kehitettävä. Viimeksi mainittuun *Mechelin* liitti eräässä yhteydessä saksalaisen Gneistin tavoin vaatimuksen hallintolainkäytön organisoinnista englantilaisen mallin mukaisesti. Kansalaisille oli taattava osallistumismahdollisuus myös valtion toimintaan.⁴⁸

Vuonna 1886 ilmestyneessä Suomen julkisoikeuden suppeassa yleisesityksessä *Mechelin* erotti hallintolainkäytön hallintotoiminnan erityislohkoksi.⁴⁹ Tärkeimpiä lainkäyttöelimiä olivat senaatin talousosasto, revisionioikeus ja kuvernööri.

Mechelin ei käsitellyt Suomen hallinto-oikeutta koskeneissa luennoissaan (1875—76) sanottavasti hallinto-oikeuden yleisiä oppeja.⁵⁰ Viimeksi mainitut tulivat esiin hallintolainkäytön kannalta mielenkiintoisella tavalla *Mechelinin* ilmeisesti yliopistossa toimiessaan laatimassa artikkeliluonnoksessa (esitelmässä) nimeltä »Till frågan om rättskipningen i förvaltningsmål».⁵¹ Tässä *Mechelin* tarkasteli ensin niitä keinoja, joita oli käytetty yleisesti takaamaan laillisuuden säilymistä hallinnossa. Keinoja olivat viranomaisen toimialan täsmällinen säädännäinen järjestäminen, tarkoituksenmukaiset toimivaltamääräykset, ylemmän viranomaisen valvonta, virkamiesten kurinpidollinen ja rikosoikeudellinen vastuu sekä vahingonkorvausvastuu. Nämä eivät taanneet kuitenkaan riittävän tehokkaasti laillisuuden säilymistä. Viranomaisen päätökseen oli lisäksi voitava hakea muutosta ylemmältä viranomaiselta. Niissä tapauksissa, joissa päätökset koskivat yksilön oikeuspiiriä, niistä aiheutuneet valituk-

⁴⁶ *Mechelin*, Finsk Tidskrift 1876 s. 17—19; JFT 1896 s. 6—8.

⁴⁷ *Mechelin*, Finsk Tidskrift 1876 s. 19.

⁴⁸ *Mechelin*, Finsk Tidskrift 1876 s. 25—26.

⁴⁹ *Mechelin*, Précis du droit public s. 103—04.

⁵⁰ *Mechelin*, Föreläsningar i Finlands förvaltningsrätt 1875—76, Leo *Mechelinin* kokoelma, kansio n:o 56/VA.

⁵¹ Leo *Mechelinin* kokoelma, kansio n:o 30/VA.

set oli käsiteltävä hallinnollisen lainkäytön puitteissa. Mechelin korosti näin epäsuorasti subjektiivisen julkisen oikeuden loukkaamista hallintolainkäyttöorgaanin toimivallan määrääjänä.

Kirjoituksen mukaan hallintolainkäyttö oli keskeinen mutta ei silti ainoa keino taata kansalaisten oikeudet julkisen vallan toimenpiteitten suhteen. Myös julkisuus ja julkinen keskustelu olivat omiaan estämään oikeudenloukkauksia ennakolta mm. kunnallishallinnossa.

Mechelin oli liittänyt mainittuun kirjoitukseensa laajan oikeusvertaillevan katsauksen, jota laadittaessa hän oli tukeutunut erityisesti von Sarweyn vuonna 1880 julkaisemaan tutkimukseen.⁵² Muutoinkin Mechelin oli hyvin perehtynyt ranskalaiseen ja etenkin saksalaiseen oikeuskirjallisuuteen. Toisten kansakuntien kokemukset olivat otettava huomioon lainsäädäntöä uudistettaessa.⁵³ Ulkomailta voitiin lainata toimivia ja luotettavia instituutioita ja peruseriaatteita, mutta näitä sovellettaessa oli otettava huomioon kunkin maan erityiset olosuhteet. Mechelinin mukaan useimmissa valtioissa tuomioistuimille taattu erikoisasema oli eräänä osoituksena tällaisesta oikeusjärjestysten välisestä samankaltaisuudesta.

Mechelinin tutkimusten ja poliittisten kannanottojen välillä oli useissa tapauksissa yhteys.⁵⁴ Edellytti hän perustuslakeja ja keskushallintoa koskeneitten uudistusehdotusten tekeminen vankkaa oikeusjärjestyksen ja sen perusteitten tuntemista. Toisaalta esimerkiksi hallintolainkäytön järjestämisen pohtiminen hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta vaati kannan ottamista useisiin suomalaisenkin liberalismiin valtiollisen toiminnan kehittämiseksi asettamiin ehtoihin. Sitä paitsi Mechelinin tieteellisten ja poliittisten kannanottojen raja ei ollut selväpiirteinen. Mechelinin tieteellinen tuotanto ajoittui pääasiassa jo 1870-luvulle; hän tuli paremmin tunnetuksi poliitikkona, laillisuusmiehenä.

Hermanson korosti sinänsä yhtenäisen valtiovallan muodostumista »valloista», lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallasta. Lainsäädäntövalta oli valtaa vahvistaa yhteiskunnassa kulloinkin voimassa olevat oikeusnormit, ja lainsäädännöllä luotiin yleisiä, yksityistä velvoittavia säännöksiä. Toimeenpanovallan tehtävänä oli valtion tarkoitusten edistäminen oikeusjärjestyksen puitteissa. Toimeenpano (hallinto) oli puoles-

⁵² Mechelin viittasi nimenomaisesti Sarweyn ja Georg Meyerin laajoihin teoksiin.

⁵³ Mechelin, *Finsk Tidskrift* 1876 s. 24.

⁵⁴ Ks. kuitenkin Mecheliniin kohdistettuja syytöksiä poliittisesta opportunistista Johan Philip Palmén II: 2 s. 1070–73; Hultin I s. 37.

taan (julkisoikeudellisten) oikeustoimien tekemistä. Tuomiovalta oli valtaa vahvistaa oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi se, mikä oli oikein konkreettisessa tapauksessa. Lainkäyttötoiminta oli taas oikeusseuraamuksen määräämistä tapahtuneen tosiasian nojalla.⁵⁵ Tuomio oli aina looginen johtopäätös, »uti hvilken lagens abstrakta regel är öfversatsen, konstate-randet af det konkreta fallet af orätt undersatsen och sjelfva domen är slutledningen». Sen lisäksi tuomio oli tahdonilmaisu, »ett fastställande af hvad som skall gälla ss. rätt».⁵⁶

Hermanson korosti muutoinkin labandilaiseen tapaan valtion tahdonilmaisujen merkitystä valtion toiminnan hahmottamisessa. Lainsäädäntö oli velvoittavan tahdon abstraktista selitystä, hallinnolle olivat tyypillisiä velvollisuuksia muuttavat tahdonilmaisut ja lainkäytölle tahdonilmaisut, jotka määräsivät velvollisuuksien muuttumisen sisältävän pakon tietyn tosiasian seuraukseksi.⁵⁷ Sekä hallinnon että lainkäytön edellytyksenä oli oikeusnormeja sisältävä laki. Kaikki tällaiset lait luotiin lainsäädäntötoimenpiteillä. Lainkäyttö ja hallinto erosivat toisistaan siinä suhteessa, että hallintotoimeen sisältynyt tahdonilmaisu aiheutti itse lainmukaisen velvollisuuksien muuttumisen. Tuomio tahdonilmaisuna määräsi velvollisuuksien muuttamiseen kohdistuvan pakon tietyn tosiasian seuraukseksi, ei sen sijaan suoraan velvollisuuksien muuttamisesta.

Edellisen mukaisesti tuomari ei saanut toimia sen mukaan, mikä ehkä näytti hyödylliseltä tai mikä vastasi valtion tarkoituksia. Toisaalta tuomitsemistoiminnassakin oltiin julkisen intressin sitomia siinä mielessä, että ratkaisuihin oli sitouduttava lakeihin ja muihin säädöksiin.⁵⁸ Hermansonin mukaan valtion toiminnan oli oltava kokonaisuudessaan — siis myös lainsäädännön osalta — julkisen edun mukaista. »Statsmakten finnes till för de intressen, hvilka äro gemensamma för alla samhällets medlemmar».⁵⁹ Kuitenkaan tuomari ei saanut punnita itse toimenpiteen julkisen edun mukaisuutta, vaan hän oli tältä osin lakien sitoma.

Hallintotoiminta ei ollut pääsääntöisesti mainitulla tavalla sidottua. Sen vuoksi hallintotoimen (förvaltningsärendet) sisältö määräytyi useimmissa tapauksissa suoraan valtion tarkoitusten mukaisesti.⁶⁰ Harkinta-

⁵⁵ Hermanson, Om lagstiftning s. 202—03, Hermanson s. 4—14.

⁵⁶ Hermanson, Statsförfattningsrätt IV s. 445.

⁵⁷ Hermanson, Om lagstiftning s. 201—02.

⁵⁸ Hermanson s. 4, 36—39, Statsförfattningsrätt I s. 91.

⁵⁹ Hermanson s. 2.

⁶⁰ Hermanson s. 15—16, 36—39.

valta kuului hallintoviranomaiselle itselleen. Mikäli laki kuitenkin määräsi toimenpiteen sisällön, harkinnalle ei jäänyt sijaa. Oikeusjärjestys muodosti joka tapauksessa puitteet valtion tarkoitusten toteuttamiseen tähdänneelle hallintotoiminnalle.

Suomessa hallinnon ja lainkäytön välistä asiallista eroa ei ollut toteutettu johdonmukaisesti. Tuomioistuimille kuului ns. oikeushallintotehtävä ja eräille hallintoviranomaisille puolestaan lainkäyttöä talous- ja järjestysasioissa. Hermanson ei ottanut kantaa siihen, oliko hallintolainkäyttö eriytettävä ylimmässä asteessa riippumattomaan tuomioistuimeen, vaikka hän esittelikin suppeasti eri valtioissa toteutettuja järjestelyjä.⁶¹ Valtion arvovalta ei asettanut kuitenkaan esteitä sille, että myös viranomaistoiminnan lainmukaisuuden tutkiminen uskottiin puolueettomille tuomioistuimille.

Vuonna 1910 valtiosääntöoikeuden ja kansainvälisen oikeuden professoriksi nimetty *Rafael Erich* julkaisi jo vuonna 1905 suppean, teoreettisluonteisen artikkelin hallintolainkäytöstä.⁶²

Erichin tarkastelun perustana oli valtion *toimintavelvoitetta* korostanut oikeusvaltiokäsitys. Dogmaattiset vaatimukset valtion yhteiskuntaan suuntautuvan toiminnan rajoittamisesta olivat virheellisiä. Tällaisille rajoituksille ei ollut löydettävissä ainakaan teoreettisia perusteita. Näin ollen Erich torjui nimenomaisesti käsityksen, jonka mukaan jo »oikeusvaltiosta» sinänsä johtui valtion toiminnan laajoja rajoituksia. Tosin Suomessa viimeksi mainittuja oli harvoin puollettu suoraan »oikeusvaltion» luonteen nojalla. Perustelut olivat olleet käytännöllisyydessään taloudelliseen liberalismiin viittaavia. Valtiovalta ei saanut puuttua laajasti yksityisten välisiin taloudellisiin suhteisiin, vaikka julkisen vallan jotkut sosiaaliset velvoitteet olikin saatettu hyväksyä. Erich korosti nimenomaisesti, että kasvavat yhteiskunnalliset tehtävät edellyttivät valtion hallintotoiminnan laajentamista. Kuitenkin yksilöllisen toimintapaupuden rajoitukset oli supistettava mahdollisimman vähäisiksi.

Lisäksi valtion oli taattava jokaiselle kansalaiselle oikeussuoja ja eslettävä samalla hallinnollinen mielivalta. Lainsäädännöllä oli oltava ensisijainen asema valtion toiminnoissa; oikeudenkäytön piti olla »oikeusvaltion olemuksen» nojalla lakien mukaista. Täytäntöönpaneva valtakaaan ei saanut ylittää voimassa olevan oikeusjärjestyksen rajoja. Erichin nä-

⁶¹ *Hermanson* s. 438—41.

⁶² *Erich*, *Juridiska meddelanden* 1905 s. 149—52; myös *Erich* s. 106, 140—43.

kemys valtion tehtävistä vastasi saksalaisia käsityksiä »muodollisesta oikeusvaltiosta».

Erich liitti hallintolainkäytön järjestämisen toisaalta »oikeusvaltioon», toisaalta valtion hallintovallan desentralisointiin, erityisesti itsehallintoon. Hallintolainkäytössä oli toteutettavissa sekä vallan hajauttaminen että lainkäytöltä yleensä edellytettävä yhtenäisyys. Hallintolainkäytön oli kuitenkin ensisijaisesti taattava kansalaisten oikeussuojan toteutuminen julkisen vallan mielivaltaisten tai laittomien toimien osalta. Kansalaisille kuului julkisia oikeuksia, subjektiivisia julkisia oikeuksia, joitten loukkaaminen saattoi johtaa muutoksen hakemiseen ylemmältä viranomaiselta. Oikeussuojan toteuttamisessa oli aina mittapuuna valituksen oikeuden mukaisuus eikä missään tapauksessa riidanalaisten etujen suhteellinen arvo.

Suomessa voimassa olleen oikeuden mukainen hallinnollisten lainkäyttöasioitten ratkaisutapa ei täyttänyt Erichin mukaan lähimainkaan kehittyneelle hallintolainkäyttöjärjestelmälle asetettuja vaatimuksia.⁶³ Erityisesti oikeus- ja hallintoasioitten välinen rajanveto oli aivan selkiintymätön.

Vuonna 1908 väitöskirjaksi tarkoitetun tutkimuksensa julkaisseella A. W. Boismanilla oli mittavat suunnitelmat hallinnolliseen lainkäyttöön kohdistuvasta tutkimuksesta. Väitöskirja oli tarkoitettu alemmanasteista lainkäyttöä koskevana laajemman työn ensimmäiseksi osaksi. Toisessa, kirjoittamatta jääneessä osassa Boisman aikoi käsitellä ylemmän hallintolainkäytön järjestämistä.⁶⁴

Boisman puolusti väitöskirjassaan kolmea asettamaansa väitettä:⁶⁵ 1) ruotsalainen alempi valtionhallinto (s.k. landtregeringen) oli ulkomainen kasvannainen valtio-organismeissa, joten se ei kuulunut puhtaaseen ja alkuperäiseen ruotsalaiseen yhteiskuntamuotoon, 2) alempi valtionhallinto oli järjestetty ja säännelty kuningasvaltaisten periaatteitten mukaisesti yksinvallan toimesta vastakohtaisesti itsehallinnolle ja 3) vanha ruotsalainen kihlakuntaitsehallinto oli toiminut olennaisesti englantilaiselle rauhantuomarihallinnolle tyypillisissä muodoissa, ja sen vuoksi kihlakuntahallinnon järjestämisessä oli noudatettava tuota koeteltua, skandinaa-

⁶³ Erich korosti kuitenkin vuonna 1912 harhaanjohtavasti hallintolainkäyttöelinten riippumatonta asemaa, *Erich* s. 106.

⁶⁴ *Boisman* s. II.

⁶⁵ *Boisman* s. III.

vis-anglosaksista mallia. Tutkimus käsitti kolme toisistaan selvästi poikkeavaa jaksoa: ongelman teoreettisluonteisen tarkastelun hallinto-oikeuden yleisten oppien valossa, ehdotuksen laiksi kihlakunnankokouksista ja kihlakunnanpuolesta sekä lakiehdotuksen laajan oikeushistoriallisen perustelun.

Tutkimuksen yleinen osa perustui suoraan saksalaisen kirjallisuuden esittelyyn ja melko sekavaan erittelyyn. Boisman korosti voimakkaasti lainkäytön keskeistä asemaa hallintotoiminnassa. Näin ollen oli tutkittava erityisesti »hallintoviranomaiselle uskottua lainkäyttövaltaa» (Verwaltungsrechtspflege). Tässä oli kysymys hallintotoimintaa ohjanneitten säännösten konkretisoinnista yksittäiseen tapaukseen, ei siis pelkästään hallintoriita-asiain ratkaisemisesta.⁶⁶ Boismanin mukaan hallintotoiminta olikin rinnastettava aikaisempaa laajemmalla osallaan lainkäyttöön, jotta misesta. Tätä ei ollut mahdollista taata pelkästään tuomioistuinten misesta. Viimeksi ei ollut mahdollista taata pelkästään tuomioistuinten varaan rakentuvan muutoksenhakujärjestelmän avulla.⁶⁷

Boisman ei kuitenkaan soveltanut yksityiskohtaisesti kehrittelemäänsä käsitteistöä tutkimuksen muissa osissa, mistä osaltaan aiheutui tutkimuksen hylkääminen väitöskirjana.⁶⁸

Tutkimuksen mukaan alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestämisen edellytti yhtenäisyyden vuoksi myös talousosaston ratkaisemien »taloudellisten oikeuskysymysten» siirtämistä oikeusosastoon tai sen sijaan perustettavaksi suunniteltuun tuomioistuimeen.⁶⁹ Tältä osin Boismanin kanta ei siis vastannut virallisissa yhteyksissä tehtyjen uudistussuunnitelmien linjaa ylimmän hallintotuomioistuimen perustamisesta. Tosin Boisman totesi samoin kuin eduskuntakin vuonna 1908, että vaihtoehtona voitiin harkita myös korkeimman tuomioistuimen yhteyteen perustettavaa osastoa. Boismanin kannanotot tukivat suoranaisesti kihlakuntahallintoa koskeneita uudistusehdotuksia, joita oli tehty jo 1880-luvulta alkaen. Asia oli esillä vuoden 1908 II valtiopäivilläkin, tosin vähäisin tuloksin.⁷⁰

Boismanin tutkimus poikkesi lähtökohdiltaan olennaisesti muitten hallinto-oikeuteen perehtyneitten samoihin aikoihin esittämistä kannanotois-

⁶⁶ Boisman s. 3—4.

⁶⁷ Boisman s. 48.

⁶⁸ Ks. tästä Klami s. 78—81; Kulla, Oikeus 1978 s. 146—47.

⁶⁹ Boisman s. 88.

⁷⁰ Ks. s. 228—30.

ta. Boisman ei esimerkiksi hyväksynyt usein korostettua käsitystä, jonka mukaan tuomioistuimet olivat yksinomaan lakiin sidottuja, kun taas hallintoviranomaisilla oli usein harkintavaltaa. Lainkäyttöelimen harkintavalta tai sen puuttuminen ei johtunut teoreettisista rakennelmista; pelkästään lain sisältö oli ratkaiseva.⁷¹ Joka tapauksessa tutkimuksen yleisessä osassa käsiteltiin yksityiskohtiin menevällä tavalla hallintolainkäytön järjestämiseen liittyviä yleisiä periaatteita, joten väitöskirjana hylätyksi tulleeseen tutkimukseen kohdistunut totaalinen väikeneminen oli aiheetonta.

K. J. Ståhlberg käsitteli hallintolainkäyttöä erityisesti Lakimiehessä vuonna 1908 ja 1909 julkaistuissa kahdessa artikkelissa, joista ensimmäinen oli pätevyystutkimus hallinto-oikeuden professuuria varten ja toinen virkaanastujaisesityelmä.⁷² Artikkeleita voidaan pitää myös selvinä oikeuspoliittisina kannanottoina hallintolainkäytön järjestämisen puolesta. Ståhlbergin oli hallintotuomioistuimen perustamista voimakkaasti ajaneen nuorsuomalaisen puolueen johtava julkisoikeuden tuntija. Sitä paitsi hän oli ollut senaatissa vuoden 1906 joulukuussa päättämässä uudistusohjelmasta, johon kuului osana ylimmänasteisen hallintolainkäytön järjestäminen.

Ståhlberg oli puuttunut hallintolainkäytön edellyttämään toimeenpanon oikeudelliseen sidonnaisuuteen jo väitöskirjassaan.⁷³ Valtion pakkovalta oli tosin oikeusnormien sitovuuden perusta. Kuitenkin myös julkisen vallan toiminta oli oikeudellisesti rajoitettua:

»Mikäli nyt valtio tunnustaa antamansa normit molemmiin puolin, siis valtion omia orgaanejakin sitoviksi, siten myöntäen valtansa alaisille rauhoitetun oikeuspiirin, muuttuu valtiovaltakin oikeudellisesti rajoitetuksi vallaksi; pakkovalta pakko-oikeudeksi. Silloin syntyy oikeudellisia rajoja, mihinkä saakka pakottava valtiovalta, mielivallaksi muuttumatta, saa mennä yksityisen tahtoa kuuliaisuuteen taivuttaessaan. Ja pakkovallan käyttämistä sidellään yhä enemmän määräedellytyksiin ja määrämuotoihin yhtä rintaa kuin valtion ja alamaisten keskinäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia eri aloilla tarkemmin järjestellään.»

Vuoden 1908 artikkelissa Ståhlberg puuttui tarkemmin lainalaisuuden periaatteeseen. Perustuslaillisessa valtiossa, oikeusvaltiossa hallintotoi-

⁷¹ Boisman s. 9, 16; myös Ståhlberg kiinnitti huomiota tuomioistuimille jäävään harkintamahdollisuuteen, LM 1909 s. 21—22.

⁷² Ks. Blomstedt s. 260.

⁷³ Ståhlberg, Irtolaisuus s. 54.

minnan keskeinen säätelijä oli lainalaisuus, ts. viranomaisten toimenpiteitten oli pysyttävä lain säätämässä rajoissa. Oikeusjärjestyksen näin sitoessa myös valtiota sen alaisilla yhdyskunnilla ja yksityisillä kansalaisilla oli sen toimintaan nähden lailla suojattu toimintapiiri ja samalla tavalla turvattuja oikeuksia.⁷⁴ Täten valtion ja yksityisten välille muodostuneitten vastakkaisien oikeuksien soveltamisesta saattoi syntyä tulkinta-erimielisyyksiä ja riitoja, oikeusriitoja. Juuri viimeksi mainittujen ratkaiseminen oli hallintolainkäytön tehtävä. Hallinto-oikeudellisessa lainkäyttömenettelyssä oli ratkaistava ja vahvistettava, mitä riidanalaisessa tapauksessa oli pidettävä voimassa olevan oikeuden mukaisena ja sellaisena noudatettavana.⁷⁵

Suomen voimassa olevan oikeuden mukainen hallintolainkäyttö ei ollut Ståhlbergin mielestä »ajan vaatimuksia vastaavalla kannalla». Valitusasioitten käsittelyssä oli puutteita sekä oikeusturvallisuuden että käsitteilyn sujuvuuden osalta.⁷⁶ Uudistuksissa oli otettava oppia muitten maitten kehityksestä. Ståhlberg asettuiikin puoltamaan ylihallinto-oikeuden perustamista ja viittasi valtiopäivillä tehtyyn anomusehdotukseen sekä senaatin hallitusmuotoehdotukseen esiteltyään sitä ennen pääpiirteittäin ulkomaisten lainkäyttöjärjestelmien perusteita.⁷⁷

6.3. HALLINTOLAINKÄYTTÖ — HALLINTO

Autonomian ajan oikeusjärjestys ei edellyttänyt suoranaisesti huomion kiinnittämistä hallintolainkäytön ja hallintotoiminnan väliseen rajanvetoon. Hallintotuomioistuinta ei ollut lukuunottamatta revisionioikeutta; hallintoviranomaiset käyttivät itse lainkäyttövaltaa talous- ja järjestysasioissa. Eräillä hallinnonaloilla, erityisesti kunnallishallinnossa muutoksenhaun perusteet oli rajoitettu pelkästään oikeudellisiin. Tähän ei

⁷⁴ Ståhlberg LM 1908 s. 95—96.

⁷⁵ Ståhlberg s. 3—5; ks. myös Ståhlbergin muistiinpanoja väitöskirjatyön ajalta, K. J. Ståhlbergin kokoelma, kansio n:o 57/VA.

⁷⁶ Ståhlberg LM 1908 s. 109.

⁷⁷ Ståhlberg LM 1908 s. 104—09. Tässä pääpiirteittäisessä esittelyssä ei menty ulommaksi siitä, mitä Hammaskjöld oli vuotta aikaisemmin esittänyt, *Hammaskjöld* s. 69—113.

kiinnitetty oikeustieteessä kuitenkin erityistä huomiota; ensimmäinen laaja kunnallisetustusten selitysteoskin ilmestyi vasta vuonna 1901.⁷⁸

Näin ollen rajanveto-ongelma jäi osana kysymystä hallintotoiminnan oikeudellisesta sidonnaisuudesta käsiteltäväksi hallinto-oikeuden yleisessä osassa (yleisessä hallinto-oikeudessa).

Hermanson kiinnitti jo 1870-luvulla huomiota hallintotoiminnan oikeudellisen sidonnaisuuden merkitykseen hallintovalitusjärjestelmän kannalta.⁷⁹ Tarkastelun kohteena oli määräyksen (*Verfügung*), siis yksittäistä tapausta koskevan hallintotoimen suhde oikeusjärjestykseen. Määräyksen oli perustuttava sekä sisältönsä että muotonsa puolesta viimeksi mainittuun. Mikäli sanotunlaisesta hallintotoimesta valitettiin sen oikeusjärjestyksen vastaisuuden perusteella, muutoksenhaun peruste oli oikeudellinen. Tällaisessa tapauksessa päättävän viranomaisen harkinta oli oikeudelliselta luonteeltaan siviililainkäytössä noudatetun luonteista. Sen vuoksi valitus oli ratkaistava voimassa olevan oikeuden määräyksistä riippuen joko tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa. Viimeksi mainitunkin oli perustettava tällöin päätöksensä ainoastaan oikeusjärjestykseen.

Siinä tapauksessa, että valitusta oli perusteltu yksinomaan määräyksen epätarkoituksenmukaisuudella, valituksella ei ollut vaikutusta toimenpiteen oikeudelliseen pätevyYTEEN. Tosin sanoen muutoksenhaku oli oikeudelliselta kannalta vaikutukseton. Tästä huolimatta valitusviranomainen saattoi kumota määräyksen tai muuttaa sitä tarkoituksenmukaisuusseikkojen nojalla. *Hermanson* luonnehti tapausten välistä eroa seuraavasti:⁸⁰

»Skillnaden mellan detta och föregående fall kan uttryckas sålunda, att en rättsstridig åtgärd måste upphävas äfven om den i öfrigt vore ändamålsenligt, hvaremot en laglig åtgärd kan bibehållas vid kraft och verkan äfven om den i och för sig vore mindre lämplig.»

Valitusperusteluitten jaottelu oli johdettavissa konstruktiosta, jonka mukaan hallintotoimet olivat oikeustoimia.

Hermansonin kannanotto perustui suoraan *Labandin* vuonna 1878 ilmestyneeseen, Saksan valtakunnan valtio-oikeutta käsitelleen teoksen

⁷⁸ *Ståhlberg*, Asetus maalaiskuntain itsehallinnosta selityksillä varustettuna. Kuopio 1901.

⁷⁹ *Hermanson* JFT 1878—79 s. 484—86.

⁸⁰ *Hermanson*, JFT 1878—79 s. 485—86.

toiseen osaan. Labandin tekemä jako oikeudellisesti sidottuun ja tarkoituksenmukaisuuteen perustuvaan hallintotoimintaan oli luonteeltaan teoreettinen. Siitä ei ollut lupa tehdä johtopäätöksiä muutoksenhakujärjestelmän rakenteen suhteen. Viimeksi mainittu määräytyi yksinomaan voimassa olevan oikeuden mukaan. Hermanson oli tältäkin osin samalla kannalla.

Hermansonin saksalaisen käsitteistön esittely ei johtanut oikeustieteelliseen keskusteluun, joka olisi voitu ankkuroida helposti esimerkiksi kunnallisasetusten valitussäännösten tulkintaan. Seuraavan kerran Hermanson toi esiin käsityksiään vuoden 1885 perustuslakikomiteassa, jonka mietintöön jättämässään vastalauseessa hän puuttui laajalta hallintoviranomaisten lainkäyttövaltaan.⁸¹ Hänen mukaansa muutoksenhakuperusteitten jaottelulla oikeudellisiin ja tarkoituksenmukaisuutta koskeviin oli mahdollista selvittää Ruotsin vallan aikaisia järjestelyjä. Kollegiot ja eräät muutkin hallintoviranomaiset olivat käsitelleet tuolloin runsaasti myös hallintotoimintaan kiinteästi liittyneitä oikeusasioita. Hermanson piti tätä luonnollisena, asian luonnosta johtuvana. »Vare sig grunden till missnöje med en tjenstemans åtgärd ligger deri, att åtgärden strider mot lag, eller att anledning till att man önskar få åtgärden, om ock icke olaglig, dock synes mindre nödig eller ändamålsenlig, så är det sjelfallet, att man anhåller om rättelse hos den myndighet, under hvars 'omvårdnad, försorg och åhuga' ett sådant ärende står...». Siinä tapauksessa, että tyytymättömyys kohdistettiin pelkästään tarkoituksenmukaisuuteen, hallintoviranomaisen toimivalta oli ehdoton, jollei laki toisin määrännyt. Hermanson piti siis muutoksenhakuperusteitten jakoa yleisenä (hallinto)-oikeudellisena periaatteena, jolla oli ainakin Ruotsi-Suomen osalta historiallista soveltuvuutta. Näin aikaisempaa oikeuskehitystä oli tarkasteltava myöhemmin luotua käsitteistöä soveltaen — historian tutkimuksen kannalta epäilyttävällä tavalla.

Hallinto-oikeuden luennoissaan Hermanson tarkensi kantaansa valitusperusteitten jaosta hallinto-oikeuden oikeussuojaa käsitelleessä jaksossa.⁸² Tosin vetoamisessa pelkästään toimenpiteen epätarkoituksenmukaisuuteen ei ollut kysymys varsinaisesti oikeussuojan hakemisesta. Kuitenkin hallintotoiminta valtion tarkoitusten toteuttamiseksi oli aina oikeusjärjestyksen rajoittamaa, joten muutoksenhakujärjestelmää voitiin pitää koko-

⁸¹ *Kom.bet.* 1887: 9, Reservation s. 59—62.

⁸² *Hermanson* s. 438—41, 446—49.

naisuudessaan oikeussuojan takeena. Hermanson esitteli harkintavallan rajoitukset ulkomaisesta kirjallisuudesta tutussa muodossa. Julkisen vallan (harkintavallan) väärinkäytöllä ei ollut kuitenkaan vaikutusta toimen pätevyYTEEN.⁸³ Tällaisessakin tapauksessa oli kysymys perimmältään tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista, jolla ei voinut olla yhteyttä pätevyyskysymykseen. Hermansonin mukaan harkinnan rajana oli tässä — *Bernatzikin* korostamalla tavalla — rikosoikeudellinen ja kurinpidollinen vastuu. Julkisen vallan väärinkäytöstä oli kysymys esimerkiksi silloin, kun sotilasviranomaisen käytti sotilasmajoitusta koskevia valtuuksia maakunnan asukkaitten rankaisemiseen.

Ylemmän viranomaisen tarkoituksenmukaisuusvalitukseen antama päätös oli luonteeltaan puhdas hallintotoimenpide, joka ei saanut lainvoimaa. Oikeudellisesti sidottujenkin valituspäätösten osalta lainvoiman ulottuvuus oli epäselvä.⁸⁴

Muilta osin Hermanson pysyi luennoissaan jo aikaisemmin esittämiseen näkemyksissä hallintotoiminnan oikeudellisesta sidonnaisuudesta ja sen vaikutuksesta etenkin valitusviranomaisen kompetenssiin. Tosin hän ei toistanut nimenomaisesti sitä perustuslakien kodifioimiskomitean mietintöön jättämässään vastalauseessa ilmaisemaansa, »asian luontoon» perustunutta kantaa, jonka mukaan ainoastaan hallintoviranomainen oli toimivaltainen käsittelemään tarkoituksenmukaisuusperusteisia valituksia.

K. J. Ståhlberg ei pitänyt hallintolainkäytön muodollista määrittelyä riittävänä.⁸⁵ Organisatoristen järjestelyjen lisäksi oli kiinnitettävä huomiota itse toimintaan erityisesti siihen, mitkä tehtävät olivat luonteeltaan ja laadultaan hallintolainkäyttöön kuuluvia. Eri oikeusjärjestykset poikkesivat tältä osin toisistaan »ainoastaan jossakin määrin».⁸⁶ Ongelman selvittelyssä *Ståhlberg* turvautuikin laajalti ulkomaisen oikeustieteen tuloksiin, ja samalla hänen kannanottonsa pysyivät myös Hermansonin käsitysten puitteissa.

Hallintotoiminnan sisältö saatettiin määritellä laissa toisaalta varsin yksityiskohtaisesti siten, että hallinnossa oli kysymys pelkästään lain soveltamisesta yksittäistapaukseen, toisaalta väljästi, ainoastaan toimintarajojen osalta. Viimeksi mainitun harkintavallan nojalla viranomaisen

⁸³ *Hermanson* s. 33, 38—39.

⁸⁴ *Hermanson* s. 447—48; vrt. *Ståhlberg* s. 331—38, LM 1909 s. 20—21.

⁸⁵ *Ståhlberg* LM 1909 s. 19—20.

⁸⁶ *Ståhlberg* LM 1909 s. 19.

voi päättää toimenpiteen suorittamisesta tai ainakin siitä, millainen toimenpiteen oli oltava. Tällaisen vapaan harkinnan sisältö määräytyi oikeusjärjestyksen rajoissa julkisen edun mukaisen hyödyllisyyden ja taroituksenmukaisuuden perusteella. Ulkomaisen käsitteistön mukaisesti Ståhlberg asetti vapaan harkinnan vastakohtaksi sidotun hallintotoiminnan, joka oli lainkäytön kaltaista.⁸⁷ Harkinta sulkeutui pois lain, oikeussäännön, tuomion tai toisen hallintotoimen kautta. Sidottukin hallintotoiminta oli kuitenkin asiallisesti hallintotoimintaa, mutta hallintolainkäyttö sen sijaan lainkäyttöä. Ståhlberg otti kantaa vielä toiseenkin ranskalaisessa ja saksalaisessa oikeustieteessä dogmatisoituneeseen kiistaan. Hallintolainkäytön tehtävänä oli turvata ensisijaisesti subjektiivisia oikeuksia julkisoikeudessa ja samalla niitten perustana olevaa objektiivista oikeutta (oikeusjärjestystä) ja vasta toissijaisesti »objektiivisen oikeuden, lain, voimassapitämistä sellaisissakin tapauksissa, jolloin mikään yksityinen oikeus ei ole riidanalainen».⁸⁸

Vapaan ja sidotun harkinnan välinen vastakohtaisuus ei ollut kuitenkaan ehdottoman jyrkkä. Sidotussakin toiminnassa jäi aina sijaa harkinnalle; siinä oli kysymys »toisen tahdon täytäntöönpanosta». Vapaan harkinnan ala saattoi olla puolestaan varsin suppea rajoittavien oikeussäännösten vuoksi.⁸⁹

Esimerkkinä vapaasta harkinnasta Ståhlberg mainitsi mm. kuvernöörin kurinpitovaltaan kuuluneen virastaerottamisoikeuden (JS 29. 12. 1894, 72 §)⁹⁰:

»Kielenkääntäjän, arkistonhoitajan, rekistraattorin, lääninkanslistin ja lääninkonttoristin sekä kruununnimismiehen virkarikoksesta Kuvernööri, milloin ei määrää heitä oikeudessa syytteeseen pantavaksi, . . . , kun rikos on senlaatuinen, että Kuvernööri ei katso voivansa enää heihin luottaa, erottakoon heidät kokonaan heidän virastaan.»

Harkintavallan rajat määräytyivät niitten perusteitten mukaisesti, joitten nojalla oli mahdollista tehdä valitus hallintotoimen lainvastaisuudesta. Myös harkintavallan mahdollisen väärinkäytön arviointi oli luonteeltaan oikeudellista, vaikka asiasta olikin »eri mieli».

⁸⁷ Ståhlberg LM 1909 s. 21—22; Ståhlberg s. 326—28.

⁸⁸ Ståhlberg LM 1909 s. 22.

⁸⁹ Ståhlberg LM 1909 s. 19—20.

⁹⁰ Ståhlberg s. 460.

Kunnallisvalituksia lukuunottamatta hallintotoiminnan mainitun kah-tiajaon merkitystä vähensi erityisen hallintolainkäyttöjärjestelmän puut-tuminen. Valituksen perusteilla ei ollut vaikutusta sen tekemis- ja kä-sittelyjärjestykseen.⁹¹

Vuoden 1908 kirjoituksessaan Ståhlberg puuttui tarkemmin hallinto-lainkäyttöelinten toimivallan määräytymisen perusteisiin ja säädännäi-siin järjestelyihin.⁹² Tältä osin eri valtioiden oikeusjärjestykset olivat huomattavan samansisältöisiä. Vaihtoehtoina saattoivat tulla kysymyk-seen enumeraatio, yleisklausuuli sekä enumeraation ja yleisklausuulin rinnakkainen soveltaminen. Useimmissa valtioissa hallintotuomioistui-men toimivalta oli vielä sillä tavoin rajoitettu, että se ei voinut ottaa tutkittavakseen vapaaharkintaisia hallintotoimia.

Ståhlberg kiinnitti erityistä huomiota *Hammar skjöldin* ehdotukseen Ruotsin ylimmänasteisen hallintolainkäytön järjestämisestä.⁹³ Viimeksi mainitun mukaanhan ylin hallintotuomioistuin (hallitusoikeus) olisi käsi-tellyt kaikki oikeusperusteiset valitukset. Siinä tapauksessa, että vali-tuksen ratkaiseminen olisi edellyttänyt sopivuuden tai tarkoituksenmu-kaisuuden arvostelua, asia olisi ollut siirrettävä siltä osin hallituksen ratkaistavaksi. Kuitenkin hallituksen ratkaistaviin olisivat kuuluneet enumeraation nojalla toimiluvan antamista, virkanimityksiä ja yhteisö-
jen alistettuja päätöksiä koskeneet valitukset. Myös eräitä korkeimman oikeuden käsittelemiä asioita olisi siirretty hallitusoikeuden käsiteltä-väksi.⁹⁴ Ståhlberg suhtautui ehdotukseen myönteisesti. Se oli »luon-nollisesti omiaan herättämään mielenkiintoa meilläkin». Ståhlberg ehdot-tikin ylihallinto-oikeuden toimivallan järjestämistä pääpiirteissään sa-mojen periaatteitten mukaisesti.

6.4. YHTEENVETO

Valtio-oikeuden käsittäneen oikeusjärjestyksen osan jakautuminen valtiosääntö- ja hallinto-oikeuteen kävi ilmi jo *Nordströmin* ja *Palménin* valtio-oikeudellisista luennoista sekä Palménin lainopillisesta käsikirjasta.

⁹¹ Ståhlberg s. 465—67.

⁹² Ståhlberg LM 1908 s. 105.

⁹³ Ståhlberg LM 1908 s. 107—09.

⁹⁴ Ks. s. 163—69.

Hallinto-oikeus sääteli julkisten viranomaisten toimintaa valtion tarkoitusten toteuttamiseksi. Viimeksi mainittuja olivat erityisesti oikeuden säilyttäminen sekä kansalaisten hyvinvoinnin ja kulttuurin edistäminen.

Vuosisadan lopulta alkaen vallinneen käsityksen mukaan hallinto-oikeuteen oli luettava se osa oikeusjärjestystä, joka sääteli julkisten viranomaisten harjoittamaa toimeenpanovallan käyttöä. Määritelmä oli osa laajempaa käsitejärjestelmää, jonka keskeisiä käsitteitä olivat valtio, valtiovalta, lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalta sekä hallinto. Hallinto-oikeus tieteenä oli puolestaan oppi edellä esitetyn mukaisesti rajatusta oikeusjärjestyksen osasta.

Hallinto-oikeus ja hallinto-oikeustiede määriteltiin saksalaisvaikutteisesti. Myös kotimaisessa hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa pyrittiin käyttämään hyväksi ulkomaisen oikeustieteen tuloksia. Huomiota kiinnitettiin varsinkin saksalaisten valtio- ja hallinto-oikeusoppineitten voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämiseksi kehittämiin käsitteisiin. Ainakin keskeisimmät näistä soveltuivat myös Suomen oikeusjärjestyksen tutkimiseen; eri oikeusjärjestysten toisistaan poikkeavat piirteet eivät tulleet esiin käsitteissä sinänsä, vaan siinä, miten käsitteet liittyivät toisiinsa kussakin oikeusjärjestyksessä (*Hermanson*). Käytännöllisemmästä näkökulmasta korostettiin sitä, että ulkomailta voitiin lainata toimivia ja luotettavia instituutioita kunkin maan olosuhteet huomioonottaen (*Mechelin*).

Etenkin hajamaisen hallinnollisen säädösten järjestäminen johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi edellytti turvautumista ulkomaisen oikeustieteen saavutuksiin. Perinteinen säädösten yhteenvedonomainen luettelointi oli edelleen tarpeellista mutta ei riittävää.⁹⁵ Viimeksi mainittu käsittelytapa ei suosinut hallinto-oikeudellisten periaatteitten kehittelyä. Ylimmänasteinen hallintolainkäyttö leimattiin usein epäjohdonmukaiseksi ja jopa mielivaltaiseksi sillä perusteella, että samanlaisissa tilanteissa annetut ratkaisut olivat keskenään ristiriitaisia. Julkisen vallan ja kansalaisen väliseen oikeussuhteeseen liittyneelle oikeussuojamomentille annettiin entistä suurempi paino. Oikeussuojan korostaminen liittyi oikeustieteen sisäisiin tekijöihin, valtion toiminnan laajentumiseen ja yksilön asemaa korostaneitten käsitysten vakiintumiseen.⁹⁶

⁹⁵ Venäläisen oikeustieteen vanhakantaisuudesta *Mäenpää* s. 53.

⁹⁶ Ongelman erittelyä *Mäenpää* s. 52—54; siviilioikeuden osalta *Björne*, Yleiset opit s. 208—11.

Hallinto-oikeusoppineet suhtautuivat varsin myönteisesti hallintolainkäyttäjärjestelmän uudistamiseen. Jopa tiukasti oikeuspoliittisiksi luonnehdittavia kannanottoja välttänyt Hermanson lausui, että valtion arvovalta sinänsä ei asettanut esteitä viranomaistoiminnan lainmukaisuuden kontrollin uskomiselle puolueettomiin tuomioistuimiin. Etenkin *Mechelein* ja *Ståhlberg* korostivat hyvin järjestettyä hallintolainkäyttöä nykyaikaisen oikeusvaltion edellytyksenä. Valtio saattoi laajentaa toimintaansa yhteiskunnan suuntaan, mutta samalla oli huolehdittava kansalaisten oikeussuojan takeista. Hallintolainkäytön organisointivaade liitettiin ennistä selvemmin hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen.

Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa ei pyritty kehittämään lainalaisuudesta erityistä suomalaista muunnosta, vaikka sellaiselle olisi ollut selvää käyttöä »perustuslaillisen» viranomaistoiminnan juridisten perusteitten kannalta. Oliko virkamies velvollinen noudattamaan lainvastaisia asetuksia tai hallintomääräyksiä?

Asiaan puututtiin — valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta — etenkin valtakunnanlainsäädännön soveltamisen kannalta. Oliko tuomareilla ja muilla virkamiehillä oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta?

Ongelmaa selvitettyäessä puututtiin pääasiassa ainoastaan tuomarien oikeuteen ja velvollisuuteen tutkia lakien pätevyyttä. Muitten virkamiesten osalta asia oli ongelmallisempi. R. A. Wrede lausui asiasta *Nya Pressen*issä 14. ja 15. 3. 1889 ilmestyneessä kirjoituksessaan seuraavaa:⁹⁷

»Tämä kysymys on todellisuudessa paljoa mutkallisempi kuin kysymys tuomarin tutkimisoikeudesta, koska se on jossakin määrin riippuva siitä erilaisuudesta, joka on olemassa eri virkamiesten asemaan ja heidän asettamiseksi nähden, siten että joillekuille virkamiehille on määrätty itsenäinen toiminta, kun taas toiset ovat ainoastaan ylempänä olevien virkamiesten apulaisia, toisten täytyy olla laintuntevia, toisten sitä ei tarvitse j.n.e.»

Asiaa ratkaistaessa voitiin hakea tukea ulkomaisesta oikeustieteestä. »Ueber subjektive Kompetenzen kann, es sei denn ausdrücklich anders

⁹⁷ Lainausta kirjasta *Tuomarien ja muiden virkamiesten oikeus tutkia lakien pätevyyttä* (Suomalaisia lakimiehiä), Tukholma 1900; asiasta myös *Hermanson*, Om domstolarnas befogenhet att pröfva grundlagsenlighet af utkomna författningar, *JFT* 1884 s. 245—73; *Montgomery*, Handbok i Finlands allmänna privaträtt I (1889); Juridiska Föreningen (keskustelu), *JFT* 1868—69 s. 150—53.

festgesetzt, nicht eine der beteiligten Parteien, sondern nur der Richter entscheiden» (Jellinek).⁹⁸ Autonomian ajan lopulla tulkinta näyttää kääntyneen — ulkomaisten esikuvien mukaisesti — siihen suuntaan, että hallintovinkamiehen tutkimisoikeus (-velvollisuus) rajoittui asetuksiin ja alemmanasteisiin säädöksiin ja määräyksiin.⁹⁹

Hermanson puuttui hallintolainkäytön ja hallintotoiminnan väliseen asialliseen eroon jo 1870-luvun lopulla esitellessään uuden saksalaisen valtio-oikeuden käsitteistöä. Keskeistä oli »hallintotoimi» oikeustoimena. Tätä koskeneesta konstruktiosta voitiin päätellä, että valitusperusteitten jakautuminen oikeudellisiin ja tarkoituksenmukaisuutta koskeviin vaikutti myös valitusviranomaisen toiminnan luonteeseen. Hallintotoimen tarkastaminen sen oikeusjärjestyksen mukaisuuden kannalta oli rinnastettavissa siviililainkäyttöön, kun taas tarkoituksenmukaisuuden ja sopivuuden harkinta oli hallintotoimintaa. Viranomaisten toimivalta määräytyi silti aina voimassa olevan oikeuden mukaisesti. Kuitenkin kotimaisenkin oikeuskehityksen valossa oli »asian luonnon» mukaista, että juuri hallintoviranomaiset päättivät muutoksenhakuasteessakin hallintotoimen tarkoituksenmukaisuudesta.

»Sidottu hallintotoiminta» ja »vapaa harkinta» vakiintuivat käsitteinä lopullisesti Ståhlbergin »Yleisen osan» ilmestyttyä vuonna 1913. Ståhlberg kiinnitti jo vuonna 1908 ja 1909 huomiota hallintolainkäytön ja hallinnon väliseen rajanvetoon silmälläpitäen erityisesti suunnitellun ylimmän hallintotuomioistuimen toimivallan järjestämistä. Näin esiintulleet vaihtoehdot olivat peräisin ulkomaisesta oikeudesta. Ståhlberg itse oli taipuvainen puoltamaan Ruotsissa vuonna 1907 ilmestyneen mietinnön (Hammar skjöld) mukaista kompetenssin sääntelytapaa.

Ulkomaisen, etenkin saksalaisen ja ranskalaisen oikeuden ja oikeustieteen mukaiset hallintolainkäytön peruseriaatteen tunnettiin suomalaisessa julkisoikeudessa jo 1870-luvulla. Ylimmänasteisen hallintolainkäytön järjestämisessä niihin vedottiin virallisesti ensimmäisen kerran vuoden 1891 valtiopäivillä tällöinkin juuri kompetenssiasiassa. Myöhem-

⁹⁸ Jellinek, Gesetz s. 406. Viittaus tähän *Erich* s. 138.

⁹⁹ *Erich* s. 135—38; ulkomaisesta lainsäädännöstä esimerkiksi Itävallan valtiosääntö (1867), 7 §; nimenomainen kielto tältäkin osin Preussin valtiosääntö 31. 1. 1850, 106 §, *Blomberg*, Tfr 1896 s. 79—80.

Suomessa usein esitetyn tulkinnan mukaan tutkimisvelvollisuus ulottui lakienkin muodolliseen puoleen, ainakin ns. oikeaperäisyyteen, *Erich*, Lakien ja asetusten valtiosäännön mukaisuuden tutkiminen, *Valvoja* 1913 s. 1—14.

missä ehdotuksissa viittaukset ulkomaiseen oikeuteen olivat tältä osin sääntönä. Mechelin, Hermanson ja Ståhlberg osallistuivat useitten keskushallinnon uudistamista, mm. ylintä hallintolainkäyttöä koskeneitten suunnitelmien laadintaan, joten oikeusvertailevaa tietoa saatiin suoraan asiantuntijoilta. Harvalukuisessa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa esiteltiin myös mainittuja yleisiä periaatteita, ei sen sijaan niinkään vieraitten oikeusjärjestysten sisältöä oikeusvertailevalta kannalta.

Mechelin, Hermanson ja Ståhlberg kuuluivat Venäjän kysymyksen osalta passiivisen vastarinnan kannattajina »perustuslailliseen puolueeseen», vaikka he eivät olleetkaan puoluepoliittisesti »samanmielisiä». Puolue- ja yhteiskuntapoliittiselta näkemykseltään Ståhlbergia voidaan luonnehtia radikaaliksi nuorsuomalaiseksi, Mechelinä maltilliseksi ruotsalaiseksi liberaaliksi ja Hermansonia konservatiiviseksi ruotsalaismieliseksi. Näillä eroilla ei ollut kuitenkaan huomattavaa vaikutusta henkilöitten hallinto-oikeusoppineina tässä käsitelystä aiheesta esittämiin kannanottoihin. Kaikki korostivat voimakkaasti hallinnon lakisidonnaisuuden merkitystä mielivallan vaihtoehtona. Tosin Hermanson pyrki tutkijana välttämään johdonmukaisesti oikeusjärjestyksen kehittämistä koskevia kannanilmaisuja. Samoin hän puolsi toisia voimakkaammin toimeenpanovallan itsenäisyyttä nimenomaan kansanedustuslaitoksen poliittista kontrollia vastaan.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Lindman s. 336—40.

VII KHO:N TOIMIVALLAN MÄÄRÄYTYMINEN

7.1. TUOMIOISTUIMEN VALTIO-OIKEUDELLISEN ASEMAN PERUSTEISTA

7.1.1. Maaliskuun vallankumouksen jälkeen Venäjän väliaikainen hallitus nimitti 29.3.1917 suomalaisten kannan mukaiset uudet jäsenet talousosastoon.¹ Tokoin senaatissa olivat edustettuina kaikki eduskunta-puolueet siten, että sosialidemokraateilla oli niukka enemmistö. Sosialidemokraatteja olivat varapuheenjohtaja Tokoin lisäksi kulkulaitostoi- mituskunnan päällikkö *Voionmaa*, siviilitoimituskunnan apulaispäällikkö *Ailio*, valtiovaraintoimituskunnan päällikkö *Tanner*, kauppa- ja teolli- suustoimituskunnan apulaispäällikkö *Paasivuori* ja kamaritoimituskun- nan päällikkö *Wuolijoki*, nuorsuomalaisia kirkollisasiaintoimituskunnan päällikkö *Setälä* ja (salkuton) jäsen *Holsti*, vanhasuomalaisia siviilitoi- mituskunnan päällikkö *Serlachius* ja oikeustoimituskunnan päällikkö *Tulenheimo*;² maalaisliittoa edusti maanviljelystoimituskunnan päällikkö *Kallio*. Kauppa- ja teollisuustoimituskunnan päällikön *Ehrnroothin* kat- sottiin olevan lähellä ruotsalaista kansanpuoluetta.

Venäjän väliaikainen hallitus oli antanut jo 20.3.1917 julistuksen mm. useitten valtio-oikeudellisten uudistusten jättämisestä pikaisesti koollekutsuttaville valtiopäiville. Suomalaisten puolueryhmien edusta- jat määräisivät suurelta osalta julistuksen sisällön; yleisyydessään se oli lähinnä porvarillisten puolueitten ajaman linjan mukainen.³ Porvaril- listen puolueitten valtuuskunta oli julkaissut nimittäin 18.3.1917 uudis-

¹ *Lindman* s. 31; *Torvinen* s. 134. Oikeusosastoon nimitettiin uudet jäsenet 3. 4. pääasiassa porvarillisten puolueitten valtuuskunnan kannan mukaisesti.

² Oikeustoimituskunnan päällikkyyteen liittyneistä henkilökaavailuista *K. H. Wiikin* päiväkirjamerkinnät 20.—29. 3. 1917/VA.

³ Kertomus porvarillisten eduskuntaryhmien välisen valtuuskunnan toimesta, Hallsténin kokoelma/VA; *Paasivirta I* s. 57—59; *Lindman* s. 15—24.

tustavoitteita sisältävän ohjelman. Siinä edellytettiin mm. luottamusta nauttivista, suomalaisista henkilöistä kokoonpannun hallituksen ja korkeimman tuomioistuimen muodostamista. Sosialidemokraattien vastaava ohjelma painottui yhteiskunnallisiin uudistuksiin. Hallituksen vastuun osalta ohjelma oli porvarillisten puolueitten ajamaa suorasanaisempi. Eduskunta oli kutsuttava koolle ratkaisemaan senaatin talousosaston jäsenten oikeudellisen ja poliittisen vastuunalaisuuden toteuttamista koskevaa lainsäädäntökysymystä.⁴

Maaliskuun manifestin mukaan eduskunnalle oli jätettävä ennen hallitusmuotoehdotusta useita muita »valtiosäntöä kehittäviä» esityksiä, joitten tarkoituksena olisi ollut lähinnä eduskunnan vallan laajentaminen.⁵ Valtiopäiville oli annettava mm. lakiehdotus eduskunnan oikeudesta tarkastaa Suomen hallituksen jäsenten virkatoimia, samoin riippumattoman ylimmän oikeuden perustamisesta. Oikeusosaston itsenäistämisen liitettiin tässä, kuten myös vuosina 1906—07 hallituksen (oikeudellisen) vastuun toteuttamiseen: ylimmänasteisen lainkäytön joutumista eduskunnan valvontaan ei pidetty suotavana. Sosialidemokraatitkaan eivät näytä vastustaneen ylimmän oikeuden perustamista koskeneen kohdan mukaanottoa, sillä erimielisyydet liittyivät pääosin julistuksen mahdolliseen laventamiseen sosiaalisten ja yhteiskunnallisten uudistusten suuntaan.⁶

Tokoin senaatin ohjelma oli valtio-oikeudelliselta osaltaan asiallisesti hyvin lähellä julistuksen sisältöä.⁷ Ohjelmaan oli lisätty maininta ylimmän hallinto-oikeuden perustamisesta. »Myöskin ajomme niin pian kuin mahdollista valmistaa ehdotuksen laiksi ylimmästä oikeudesta hallinnollisten asioiden ratkaisua varten». Mikään ei viittaa siihen, että »riippumattomuuden» mainitsematta jättämisellä olisi tähdätty korkeimpien oikeusasteitten valtio-oikeudellisen aseman erisuuntaiseen järjestykseen.

Hallintotuomioistuimen perustamista koskevan ohjelmakohdan mukaanotto ei ollut poliittisesti kiistanalainen. Yksimielisyys oli ollut melkoinen jo vuonna 1908. Toisaalta ainakaan sosialidemokraatit eivät aja-

⁴ *Helsingin Sanomat* 19. 3. 1917; *Työmies* 18. 3. 1917; myös *Paasivirta* I s. 64—65.

⁵ Julistuskirja 20. 3. 1917/18.

⁶ K. Manner, Kun Suomen kansalle laitettiin julistuskirjaa, *Työmies* 27. 3. 1917.

⁷ *Talousosaston ptk* 29. 3. 1917/VA.

neet nimenomaisesti asiaa. Puoluetoimikunnan 24. 3. 1917 julkaistussa tiedonannossa mainittiin tärkeimpinä valtiollisina uudistuksina eduskunnan täydellinen esitysoikeus, vapaa päättäväältä valtion tulojen ja menojen osalta sekä valtiopäivien vastedes hyväksymien lakien voimaansaattaminen.⁸ Myöskään asiaa aikaisemmin innokkaasti puoltaneet nuor-suomalaiset eivät näy erityisesti painottaneen ohjelmakohdan mukaan-ottoa.⁹ Ilmeisesti asia tuli otettavaksi ohjelmaan viimeistään silloin, kun harkittiin aikaisemmin vahvistamatta jääneitten tai muuten kesken-eräisten lainsäädäntöhankeitten toteuttamista.

Hallintotuomioistuimen perustaminen tuli esiin senaatissa jo 3. 4. 1917, jolloin asiaa valmistelemaan asetettiin erityinen senaattorivaliokunta (*Serlachius, Tulenheimo, Tanner*).¹⁰ Asian nopea valmistelu näyttää olleen etupäässä oikeustoimituskunnan virkamiesten ja Tulenheimon ansiota. Esitysehdotukset laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta, laiksi 20. 7. 1906 annetun vaalilain 13 ja 16 §:n muuttamisesta sekä laiksi 2. 4. 1883 irtolaisista ja niiden kanssa menettelemisestä annetun asetuksen 9 §:n muuttamisesta hyväksyttiin senaatissa 7. 5. 1917 huomattavan yksimielisesti.¹¹ Samalla aiemman valmistelutyön katsottiin rauenneen.¹²

Uuden tuomioistuimen tarpeellisuutta perusteltiin lähinnä aikaisemmin esiintulleilla syillä: oikeusturvan takeitten parantamisella ja talousosaston työmäärän supistamisella. Tukea oli löydettävissä myös maalis-kuun manifestista. Senaatin mukaan viimeksi mainitun sisältämä kor-

⁸ *Työmies* 24. 3. 1917; K. H. Wiikin päiväkirja 20.—29. 3. 1917/VA.

⁹ *Helsingin Sanomat* 26. 3. 1917.

¹⁰ *Talousoosaston ptk* 3. 4. 1917/VA; *Helsingin Sanomat* 4. 4. 1917.

¹¹ *Talousoosaston ptk* 7. 5. 1917/VA. Senaattorit Wuolijoki, Voionmaa, Ehrnrooth ja Setälä ehdottivat tuomioistuimen nimeksi »ylintä hallinto-oikeutta». Holsti, Ailio ja Ehrnrooth puolestaan edellyttivät, että KHO:een oli asetettava omat esittelijät. Nimestä äänestettiin vielä eduskunnan lakivik:ssa, ptk. 5. 6., 4. 7. 1917.

Esitysehdotuksen »pohjapaperin» laati todennäköisesti oikeustoimituskunnan esittelijäsihteeri Filip Grönvall (esitys laiksi hallitusoikeudesta). Grönvallin luonnosta korjattiin perusteellisesti »esittelijöitten kokouksessa». Asiaa koskevat luonnokset ja korjausmerkinnät Tulenheimon kokoelma, kansio 1/VA; luonnos myös oikeustoimituskunta 1917 KD 46/282/VA.

Grönvall oli perehtynyt laajalti lainvalmisteluun, etenkin toimiessaan lainvalmistelukunnassa vuoteen 1914. Hänet nimitettiin uudelleen lainvalmistelukunnan vanhemmaksi jäseneksi vuoden 1917 lokakuussa ja KHO:n hallintoneuvokseksi vuonna 1918.

keimman tuomioistuimen perustaminen olisi tullut »vain vaillinaisesti toteutetuksi», mikäli hallintotuomioistuinta ei olisi perustettu.¹³

Väliaikainen hallitus hyväksyi esitykset 29. 5. 1917.¹⁴ Tuomioistuimen laskettiin voivan aloittaa toimintansa jo saman vuoden syyskesällä.¹⁵ Etenkin nuorsuomalaiset pitivät korkeimman hallinto-oikeuden perustamista varsin myönteisenä, »uuden järjestelmän» ensimmäisiin kuuluvana toimena.¹⁶

Selostan lyhyesti lainsäädäntötyön päävaiheet. Hallituksen esitys laiksi KHO:sta jätettiin eduskunnalle 5. 6. 1917. Eduskunta hyväksyi esityksen sisältämät lakiehdotukset sosialidemokraattisen enemmistön turvin 2. 8. 1917. Samana päivänä eduskunta hajoitettiin lähinnä korkeimman valtiollisen vallan käytöstä syntyneen kiistan takia. Vuoden 1917 toisilla valtiopäivillä porvarillisilla puolueilla oli enemmistö.

Lakien vahvistaminen lykkääntyi. Eduskunta päätti 15. 11. 1917 käyttää itse toistaiseksi suuriruhtinaan valtaa, ja tällä perusteella eduskunta saattoi myös vahvistaa hyväksymänsä lait.¹⁷ Sosialidemokraatit edellyttivät useitten edellisillä valtiopäivillä hyväksytyjen lakien, mm. KHOL:n ja siihen liittyneiden lainmuutosten vahvistamista. Tätä edellyttäneen anomusehdotuksen (Airola, Manner) johdosta eduskunta päätti kuitenkin 21. 12. 1917 olla vahvistamatta lakeja perusteina tuomioistuimen riippumattomuuden takeitten puuttuminen ja se, että eduskunnalle oli jätetty 4. 12. asiasta uusi esitys.¹⁸ Tosiasiassa kanta lakien vahvistamatta jättämisestä oli lyöty lukkoon jo aikaisemmin. Esitysehdotus laiksi KHO:sta oli esillä talousosastossa jo 22. 10. 1917 pääasiassa eduskunnalle edellisillä valtiopäivillä jätetyn sisältöisenä.¹⁹

Hallituksen esityksen sisältämien lakiehdotusten käsittely jäi pääosin kansalaissodan päättymisen jälkeiselle toukokuulle.²⁰ Eduskunta

¹² Senaatin kirje kenraalikuvernöörille 7. 5. 1917/Oikeustoimituskunnan kirjekonseptit 1917 I/VA.

¹³ Senaatin kirje kenraalikuvernöörille 7. 5. 1917/Oikeustoimituskunnan kirjekonseptit 1917 I/VA.

¹⁴ Oikeustoimituskunnan kanslia 1917 KD 757/54/VA.

¹⁵ *Helsingin Sanomat* 31. 5. 1917.

¹⁶ *Helsingin Sanomat* 3. 6. 1917 pääkirjoitus.

¹⁷ Ks. *Björkstén* s. 118—19, 225.

¹⁸ Vp 1917 II, ptk I s. 334—41 (4. 12. 1917), *lakivlk:n kirjelmä 10, Ak IV; ptk I* s. 710 (21. 12. 1917); vp 1917 II, *esitys 11, Ak I*.

¹⁹ *Talousoaston ptk 22. 10. 1917, 3. 12. 1917/VA*.

²⁰ Lakivlk valmisti mietintönsä jo tammikuussa.

hyväksyi lakiehdotukset 24. 5. 1918. KHOL ja siihen liittyneet lainmuutokset annettiin 22. 7. 1918 (74/1918).

KKO:ta koskeneen lakiehdotuksen käsittelyvaiheet olivat ajallisesti rinnakkaiset edelläkuvatun kanssa.²¹ KKO oli kuitenkin siinä mielessä ensisijainen, että sitä koskenutta lakiehdotusta käsiteltäessä tarkasteltiin yleisemminkin ylimpien tuomioistuinten valtio-oikeudellista asemaa. KHO:n osalta tyydyttiin tavallisesti vain viittauksiin aikaisempiin keskusteluihin ja äänestyksiin. Tosin perustuslait asettivatkin huomattavasti enemmän ehtoja ylimmänasteisen yleisen lainkäytön järjestämiselle.

Korkeimpia oikeuksia koskeneita lakiehdotuksia ei käsitelty vuoden 1917 huhtikuussa asetetussa perustuslakikomiteassa. Vuoden 1917 toisille valtiopäiville jätettyjä hallituksen esityksiä jouduttiin silti muokkaamaan vastaamaan komitean HM-ehdotuksen säännöksiä (KHOL 1 §). Ehdotuksessa komitea määritteli korkeimpien tuomioistuinten valtio-oikeudellisen aseman perusteet.²² Lähtökohtana oli tältä osin selvästi Mechelinin senaatin ehdotus. Siirtyminen monarkkisesta tasavaltaiseen valtiosääntömalliin ei asettanut esteitä.

Perustuslakikomitea käytti muillakin osin laajalti hyväkseen aikaisempaa HM-ehdotusta. Perinteisestä vallanjakomallista luopuminen tuli esiin parlamentarismien periaatteen hyväksymisenä. Hallitukselle pyrittiin silti turvaamaan tarpeellisessa määrin riippumaton asema. Ylin toimeenpanovalta oli uskottava presidentille, joka nimitti myös korkeimpien oikeuksien presidentit ja jäsenet, viimeksi mainitut oikeuksien esityksestä (84 §).

Tuomioistuinten valtio-oikeudellisen aseman perustana oli käsitys tuomioistuinten riippumattomuudesta välttämättömänä edellytyksenä kansalaisten vapauksien ja oikeuksien säilymiselle. Korkeimmista oikeuksista oli tehtävä riippumattomia tuomioistuinta.

7.1.2. Perustuslakien kannalta korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen oli hallitsijalle kuului van van siirtämistä tuomioistuimelle. Aikaisemmin keskeinen ongelma talousosaston mahdollisesti perustuslakien suojaamasta asemasta lainkäyttöelimenä ei noussut enää keskeisesti esiin.

²¹ Vp 1917, esitys 6, Ak II; vp 1917 II, esitys 10, Ak I. Esitysehdotuksen muotoutumisesta senaatissa vuoden 1917 keväällä Tulenheimon kokoelma, kansio 1, jossa tätä koskevia luonnoksia.

²² Kom.miet. 1917: 11 s. 39—40 (§§ 47—55, 84, 88). Sosialidemokraateista aktiivisesti komiteatyöhön osallistunut Kotonen ei puuttunut tältä osin porvarillisen enemmistön käsityksiin. Komitean työskentelystä ja lähtökohdista Lindman s. 331—343; perustuslakikomitean arkisto/VA.

Eduskunnassa vallitsevaksi muodostuneen kannan mukaan hallinto-lainkäytön organisoinnissa oli kysymys hallinnon järjestämisestä. HM:n kollegioita koskeneet määräykset tarkoittivat nimenomaan hallintoasioitten käsittelyä. Hallintolainkäyttöasioita oli siirretty talousosastoon ja olisi voitu siirtää myös »erityiselle kollegiselle viranomaiselle» hallinnollisilla säädöksillä. KHO:sta voitiin säätää eduskuntalailla noudattamatta perustuslainsäätämisyjärjestystä. Vuoden 1917 lopulla ongelma ei ollut oikeastaan enää ajankohtainen, koska eduskunta oli jo julistautunut korkeimman vallan haltijaksi. Ainoastaan ruotsalaisen kansanpuolueen edustaja, tunnettu oikeusoppinut *Estlander* esitti laajempia perusteluja sille, että KHO:ta koskeva lakiehdotus rajoitti hallitsijan perustuslakien mukaista hallitusvaltaa.²³

»Mutta ylin hallinto-oikeudellinen lainkäyttö kuuluu kuitenkin yhä periaatteellisesti hallitsijalle, joka harjoittaa sitä talousosaston kautta ja joka olisi oikeutettu, sikäli kuin siitä ei ole yleisessä laissa tavattavilla säännöksillä toisin määrätty, pidättämään sen hänen itsensä ratkaistavana sekä siinä suhteessa antamaan siitä määräyksiä. Samaten tulee tämän lainkäytön yleisen valvonnan katsoa kuuluvan hallitsijalle. Tämä johtuu Hallitusmuodon 2 §:n ja Yhdistys- ja Vakuuskirjan 1 ja 2 kohdan säännöksistä. Lakiehdotuksen 1 § tulisi seuraannollisesti koskettelemaan näitä lainpaikkoja.»

Vielä vuoden 1917 ensimmäisillä valtiopäivillä porvarillisten puolueitten edustajat kannattivat näin tiukkaa tulkintaa.²⁴ Vuoden toisilla valtiopäivillä hyväksyttiin sen sijaan edellä vallitsevaksi mainittu kanta — yksimielisesti. Porvarillisten edustajien kannanmuutoksen taustalla näyttää olleen korkeimman vallan käytöstä syntyneen kiistan ratkeamisen lisäksi eduskunnan voimasuhteitten muutos.²⁵

HM 2 §:n, sitä selittävän valtiopäiväpäätöksen (23. 6. 1786, 4 §) ja YVK:n vahvistuskirjan katsottiin vakiintuneesti suojaavan virkamiehen virassapysymisoikeutta siten, että velvollisuudesta erota virasta määräässä voitiin säätää vain perustuslainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

²³ Vp 1917 I, esitys 7, lakivlk 15, perustuslakivlk:n lausunto 29. 6. 1917, vastalause II (*Estlander*), Ak II.

²⁴ Vp 1917 I, esitys 7, lakivlk 15, vastalause I (*Sopanen ja Pesonen nuorsuom.; Kotila, Raade, Typpö ja Yrjö-Koskinen suom.; Saarelainen maal.*), Ak II.

²⁵ Sosialidemokraatit arvostelivat tällaista periaatteellisten kantojen muuttamista »poliittisten muutosten ja uusien konjunktuurien johdosta», vp 1917 II, esitys 10, lakivlk 6, perustusvlk:n lausunto 15. 1. 1918, vastal. III, Ak I.

Ylimpiä oikeuksia perustettaessa tilanne oli sikäli tulkinnanvarainen, että kysymys ei ollut jo virassa olevien virkamiesten oikeuksista. Perustuslakivaliokunnan 29. 6. 1917 ottaman kannan mukaan velvollisuudesta säätäminen ei koskenut tällaisessa tapauksessa perustuslakia, koska kysymys oli »uudesta vasta perustettavasta virkakunnasta».²⁶ Kantaa voitiin puolustaa mm. Ruotsissa vakiintuneella tulkintamallilla.²⁷ Ainoastaan ruotsalaisen kansanpuolueen edustajat ja tunnetut oikeusoppineet *Wrede* ja *Estlander* katsoivat perustuslakien suojaavan myös myöhemmin virkaan tulevien oikeuksia.²⁸ Perustuslakikomitea asettui lokakuussa 1917 jättämässään mietinnössä valiokunnan enemmistön kannalle.²⁹ Ongelmaa ei pyritty tarkastelemaan käytännön tarpeista käsin. Esimerkiksi Preussissa säädetyn eroamisiän puuttuminen oli vähentänyt tuntuvasti hallintotuomioistuimen työtehoa.³⁰

Vuoden 1917 toisille valtiopäiville annetun hallituksen esityksen mukaan KHO:n presidentti, jäsenet, esittelijät ja virkamiehet olivat velvollisia eroamaan virastaan 68 vuoden iässä. Eduskunnan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksymässä KHOL:ssa (12 §) eroamisikä oli nostettu 70 vuoteen.

Ylimpien oikeuksien valtio-oikeudellisen aseman perustaksi asetettiin yhtenäinen valtiovalta, jonka toimintamuodot jakautuivat valtion tehtävien mukaisesti lainsäädäntöön, hallintoon ja lainkäyttöön.³¹ Useimmissa uudemmissa valtiosäännöissä ja julkisoikeudellisessa tutkimuksessa vaikiinutettua »yhtenäistä valtiovaltaa» ei yritetty riitauttaa eduskunnassa.

Oikeana pidettiin sitä, että tuomiovalta kuului ainoastaan laillisille tuomioistuimille. Näin perinteisesti tärkein riippumattomuuden tae hyväksyttiin ehdottomana. Yksimielisiä oltiin myös siitä, että tuomarien

²⁶ Vp 1917 I, esitys 7, lakivlk 15, perustuslakivlk:n lausunto 29. 6. 1917, Ak II; perustuslakivlk:n ptk 26. 6. 1917.

²⁷ Myrberg, Om tjänstemäns oavsätlighet, Malmö 1925 s. 9—10.

²⁸ Vp 1917 I, esitys 7, lakivlk 15, perustuslakivlk:n lausunto 29. 6. 1917, vastalause II (*Estlander*), Ak II; vp 1917 II, esitys 11, lakivlk 7, perustuslakivlk:n lausunto 15. 1. 1918, vastalause I, II, Ak I.

²⁹ Kom.miet. 1917: 11 s. 50.

³⁰ Frege, Der Status des preussischen Oberwaltungsgerichtes und die Standhaftigkeit seiner Rechtsprechung auf politischen Gebiet, Staatsbürger und Staatsgewalt I. Karlsruhe 1963 s. 132.

³¹ Vp 1917 I, esitys 6, 7, lakivlk 14, 15 vastalauseineen, AK II; vp 1917 II, esitys 10, 11, lakivlk 6, 7 vastalauseineen, Ak I. Käsitys kolmesta erillisestä »vallasta» oli jo auttamattoman vanhanaikainen, *Blomberg*, Tfr 1896 s. 59—60.

erottaminen saattoi tulla kysymykseen ainoastaan laillisen tutkimuksen ja tuomion nojalla.

Lähtökohtien soveltamisessa ei oltu enää yksimielisiä. Oliiko tarpeen estää ylimpien tuomioistuinten itsenäisyyden johtaminen valtiovallan yhtenäisyyttä uhkaavaan riippumattomuuteen? Millä tavoin tuomioistuihin kohdistettava julkinen valvonta oli järjestettävä?

Vuoden 1917 ensimmäisillä valtiopäivillä hyväksytyjen lakien mukaan ylimpien oikeuksien julkinen valvonta järjestettiin seuraavasti.³² Oikeuksien jäsenet nimitti senaatti joka viides vuosi siten, että sen oli hankittava tekemästään ehdollepanosta eduskunnan lausunto. »Yksinkertaisin ja eniten kansanvaltaisuuden periaatteitten mukainen keino, jolla saada aikaan ... riittävän tehokas valvonta, on se, että ... jäsenten pysyttäminen toimessaan aika ajoin asetetaan kansan ratkaistavaksi edustajainsa kautta». Jäseniä nimitettäessä etusija oli annettava entisille jäsenille, jos he eivät antaneet aihetta eduskunnan oikeutettuun moitteeseen. Näin erottamattomuus kesti kerrallaan määräjän, viisi vuotta. Eduskunta korosti, että järjestelystä ei aiheutuisi suosikkijärjestelmää, koska tuomarin toiminnan arvostelun oli perustuttava vain asiallisiin syihin. Otaksuttiin, että kontrolli ei olisi kovinkaan ankaraa.³³

Vuoden 1917 toisilla valtiopäivillä lakivlk:n mietinnössä ehdotettu järjestely poikkesi aikaisemmasta toisaalta siinä, että lausunnonantajana oli perustuslakivlk.³⁴ Toisaalta tuomioistuinten jäsenet saivat pitää entiset virkansa toimikautensa aikana.

Muina julkisen valvonnan keinoina tulivat esiin eduskunnalle jätettävä kertomus, erityinen virkasyyteforum ja prokuraattorin valvontatoiminta. Kaavailtiinpa porvarillisella taholla kompromissina vasemmistolle erityisen »oikeudenvälvojan» asettamista seuraamaan korkeimpien oikeuksien toimintaa.³⁵

Valvontamuodot kehiteltiin pääasiassa eduskuntakäsittelyn aikana. Hallituksen esityksissä tuotiin esiin ainoastaan prokuraattorin valvonta, vuoden 1917 toisille valtiopäiville jätetyissä lisäksi erityinen virkasyyteforum KKO:n osalta. Vahvistetussa KHOL:ssa julkinen valvonta supistui prokuraattorin toimintaan (10 §) sekä hallituksen nimitysvaltaan (2 §):

³² Vp 1917 I, esitys 6, 7, eduskunnan vastaus 30. 7. ja 2. 8. 1917, Ak II.

³³ Näin sosialidemokraattien edustaja Airola, joka ehdotti määräaikaista toimikautia lakivlk:n kokouksessa 3. 7. 1917.

³⁴ Vp 1917 II, esitys 10, 11, lakivlk 6, 7, Ak I.

³⁵ Ed. Gadolin, lakivlk:n ptk 3. 7. 1917.

»Korkeimpaan hallinto-oikeuteen kuuluu presidentti ja vähintään seitsemän hallintoneuvosta. Presidentiksi ja, Korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä, hallintoneuvoksiksi nimittää hallitus oikeamielisiä ja lainoppineita miehiä, joilla on taitoa ja kokemusta tuomarin- tai hallintotoimissa. Vähintään puolella Korkeimman hallinto-oikeuden jäsenistä tulee olla kelpoisuus tuomarinviran hoitoon.»

Lainkohdassa mainittu »hallitus» jätettiin tarkemmin täsmentämättä. Asia jäi odottamaan HM:n voimaantuloa. Verrattuna perustuslakikomitean HM-ehdotukseen oli selvää, että nimitysvalta oli jäävä valtionpäämiehelle eikä eduskunnasta riippuvaiselle kollegiselle hallitusorganille. Vuoden 1918 toukokuussa Svinhufvud oli asetettu käyttämään korkeinta valtaa, mm. nimitysvaltaa korkeimpien virkojen osalta, joihin luettiin myös perustettujen korkeimpien oikeuksien presidentin ja jäsenen virat.³⁶

Virkasyyteforum oli KKO. KHO:ssa oli omat esittelijänsä. Vuoden 1917 ensimmäisillä valtiopäivillä hyväksytyn lain mukaan asianomainen senaatin toimituskunta huolehti asioitten valmistelusta ja esittelystä — ruotsalaisen mallin mukaisesti.³⁷

KHO:n presidentti ja jäsenet olivat, kuten pääsääntöisesti muutkin virkamiehet, määräämättömäksi ajaksi nimitettyjä ja erotettavissa ainoastaan laillisen tutkimuksen ja tuomion nojalla. Tämän määräaikaisuutta jyrkästi vastustaneen, hyväksytyksi tulleen kannan taustalla oli toisaalta näkemys tuomarin riippumattomuuden ja tiukasti turvatus virassapysymisoikeuden kiinteästä keskinäisestä liitännästä. Toisaalta tällaista riippumattomuutta pidettiin välttämättömänä ehtona kansalaisten vapauden ja oikeuksien säilymiselle. »Oikeusjärjestyksen ehdottomana ja nykyajan julkisessa oikeudessa aivan tunnustettuna edellytyksenä» oli riippumattomuus niin hallituksen kuin kansaneduskunnankin suuntaan. Vasemmiston pyrkimys keskittää valtaa eduskunnalle ja muodostaa eduskunta hallitsevaksi eduskunnaksi ei ollut hyväksyttävissä.³⁸ Pidettiin varmana, että tuomarinvirkojen määräaikaisuus ei turvaisi poliittisista virtauksista vapaata lainkäyttöä. Kysymys oli — Hermansonin mukaan

³⁶ Vp 1917 II, ptk. II s. 1106 (18. 5. 1918); Torvinen s. 218—19.

³⁷ Ruotsalaisesta »mallista» s. 163—71.

³⁸ Hermanson, Vuoden 1917 valtiopäivät s. 24. Blombergin TFR:ssä vuonna 1896 julkaissama artikkeli tuomioistuinten riippumattomuudesta tunnettiin hyvin Suomessa, esimerkiksi kirjasessa *Tuomarien ja muiden virkamiesten oikeus tutkia lakien pätevyyttä*, Tukholma 1900.

— oikeuden ja oikeudenmukaisuuden sekä oikeusturvan merkityksen melkein täydellisestä syrjäyttämisestä.³⁹ Riippumattomuuden välttämättömyyden erityisperusteluna saatettiin viitata myös parlamentaaristen vastuusuhteitten käyttöönottoon.⁴⁰

Korkeimpien oikeuksien jäsenten pitkälle turvattu virassapysymisoikeus oli liitettävissä kauan vireillä olleisiin oikeusosaston itsenäistämissuunnitelmiin. Käytännön esimenkkinä määrääkaisuuden negatiivisista seurauksista viitattiin usein oikeusosaston toimintaan vuoden 1909 jälkeen.

Perustuslakikomitea puolsi hallitusmuotoehdotuksessaan tuomareitten, oikeuslaitoksen virkamiesten ja muitten virkaehdotuksen perusteella nimitettävien osalta voimassa olleen oikeuden mukaista laajaa virassapysymisoikeutta.⁴¹

Korkeimpien oikeuksien jäsenyyksien määrääkaistaminen oli ensisijaisesti vasemmiston tavoite. Tunnettua on, että sosialidemokraatit poikkesivat hallituksen esityksistä vuoden 1917 ensimmäisillä valtiopäivillä, vaikka heillä oli niukka enemmistö hallituksessa.⁴² Tällä tavoin voitiin lieventää hallitukseen osallistumisesta yhdessä porvarillisten puolueitten edustajien kanssa aiheutuvaa ristiriitaa suhteessa kautskyläiseen sosialidemokratiaan. Tilanne heijasti samalla sosialidemokraattisen puolueen sisäisiä linjaristiriitoja.

Sosialidemokraattien kannanottojen taustalla oli ensisijaisesti yleinen näkemys lainkäytön riippumattomuuden näennäisyydestä. Tämä oli tullut selvästi esiin jo vuonna 1908 käsiteltäessä ylimmän hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen perustamista koskenutta anomusehdotusta. Oikeuskäsityksen katsottiin vaihtelevan huomattavasti eri yhteiskuntakerroksissa. Tehtaanpatruunan oikeus oli usein hänen alaistensa työmiesten mielestä sulaa vääryyttä.⁴³ Lakia taas tulkittiin säännöllisesti patruunan

³⁹ *Hermanson*, Vuoden 1917 valtiopäivät s. 24—29. Eduskuntakäsittelyn aikana vastaavia perusteluja tuotiin esiin lukuisia kertoja, mm. käsiteltäessä korkeimpia oikeuksia koskeneita lakiehdotuksia lakivaliokunnassa.

⁴⁰ Viittaus tähän vp 1917 II, esitys 10, lakivlk 6, vastalause I (Mikkola, Roos, Yrjö-Koskinen), Ak I. Parlamentaariseen järjestelmään siirryttiin VJ:een 31. 12. 1917 vahvistetulla muutoksella. Eduskuntavallasta suoranaisena vaarana oikeusturvalle *Hermanson*, *Svensk konungamakt, parlamentarisk styrelsesätt och folkviljan*, Helsingfors 1915, s. 50—51.

⁴¹ *Kom.miet. 1917: 11* s. 48—51 (88 §).

⁴² *K. H. Wiikin päiväkirja* 22.—23. 3. 1917/VA; *Työmies* 29. 3. 1917.

⁴³ *Kansan Lehti* 11. 9. 1908, pääkirjoitus »Millä perusteilla tuomitaan»; sama lehti 17. 3., 14. 3. 1908 »Wirallisesta rangaistusjärjestelmästä».

käsityksen mukaisesti. Esimerkiksi sitä, että jokin ryhmä menettelisi oikeusosastossa pelkästään Suomen lakien mukaan antamatta poliittisten tai muiden tarkoitusten vaikuttaa päätöksiin, pidettiin lähinnä »kansalle syötettynä pajunköytenä».⁴⁴ Kanta toistettiin eduskunnassa useita kertoja käsiteltäessä korkeimpia oikeuksia koskeneita lakiehdotuksia.

Eduskunnan valvontavalta oli ulotettava koskemaan myös ylimpiä tuomioistuimia. Kansanvallan perusehtona vasemmisto piti sitä, että virkamiehet nimitettiin yleensäkin ainoastaan määräajaksi. Nämä periaatteet olisi pitänyt vahvistaa hallitusmuodossa.

Sosialidemokraatit (Mäkelin) ehdottivat vuoden 1918 tammikuussa perustuslakivlk:ssa käsiteltäessä esitystä laiksi Suomen hallitusmuodon perusteista lakiin otettavaksi mm. seuraavan säännöksen: »Tuomiovaltaa käyttää eduskunnalle vastuunalainen oikeuslaitos, jonka yleisen äänioikeuden varaan nojautuvasta, vaaleilla tapahtuvasta kokoonpanosta säädetään erikseen».⁴⁵

Kansanvaltuuskunnan valtiosääntöehdotuksen mukaan (68 §) korkeimpien oikeusasteitten (korkeimman tuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden) jäsenten valinta kuului eduskunnalle. Kaikki hallinto- ja tuomarintoinimet olivat määräaikaisia.

Vuoden 1917 toisten valtiopäivien alussa julkistetussa Me vaa-dimme-ohjelmassa edellytettiin mm. virkakuntien ja tuomioistui-mien puhdistamista kansananastajista ja niiden muuttamista kansanvaltaisiksi laitoksiksi.

Sosialidemokraateista erityisesti Kuusinen ja Walpas-Hänninen perustelivat kärkevästi eduskunnassa vasemmiston kantaa. Juuri he olivat perehtyneet huomattavan laajasti ulkomaitten valtiollisiin oloihin.⁴⁶ Walpas-Hänninen asetti jopa kyseenalaiseksi lainkäytön luonteen lain soveltamisena yksittäiseen tapaukseen.⁴⁷ Ei ollut olemassa mitään »hegeli-läistä ikuista oikeuskäsitystä». Tuomarit eivät olleet jumalia, jotka nou-

⁴⁴ *Työmies* 19. 6. 1917.

⁴⁵ Painettuna *Kahana* s. 153.

⁴⁶ Kuusisen osalta erityisesti perustuslakivlk:n ptk 26. 6. 1917, *vp 1917 II*, ptk I s. 348—55 (5. 12. 1917). Yleisesti *Soikkanen*, Edvard Valpas, Tiennäyttäjät I s. 67—120; *Salomaa*, O. W. Kuusinen, Tiennäyttäjät III s. 349—84, toim. Hannu Soikkanen. Helsinki 1967—68.

⁴⁷ *Vp 1917 II*, ptk. I s. 707—08 (21. 12. 1917). Käytettyjen puheenvuorojen valossa linjanveto näyttää johtaneen Kautskyn osoittamasta linjasta vasemmalle. Kautsky oli korostanut verrattain maltillisesti tuomarintehtävien uskomista lain-säädännöstä erilliselle virkamiesryhmälle, *Kautsky* s. 92—93.

dattivat ainoastaan pyhää ja muuttumatonta oikeutta, vaan anastajaluokkaan kuuluvina he olivat riippuvaisia anastajaluokan mielipiteistä. Esi-merkkinä viitattiin mm. Yhdysvaltain korkeimman oikeuden toimintaan.⁴⁸

On tunnettua, että sosialidemokraatit käyttivät valtio-oikeudellisena esikuvanaan etenkin Sveitsin kansanedustuslaitoskeskeistä valtiosääntöä (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 29.5.1874). Ylimpien tuomioistuinten asemaa suunniteltaessa tähän oli erityistä aihetta, koska ulkomaisista oikeusjärjestyksistä oli ylipäänsä vaikeaa löytää tukea eduskunnan tuomioistuihin kohdistamalle voimakkaalle valvonalle. Porvarilliset oikeusoppineet puolestaan arvostelivat vasemmistoa juuri »muitten maiden kokemuksen» huomioonottamisen laiminlyön-
nistä.⁴⁹

Sveitsin valtiosäännön mukaan liittotuomioistuimen jäsenet valitsi yhdistynyt liittokokous kuudeksi vuodeksi kerrallaan uudelleenvalinnan ollessa mahdollinen. Jäseniksi valittaville ei ollut asetettu opillisia kelpoisuusvaatimuksia. Tuomioistuimen tehtäviin kuului etupäässä siviili- ja rikosjuttujen käsitteleminen ylimmässä asteessa tarkoin rajatuin edellytyksin ja erityyppisten toimivalta-
riitojen ratkaiseminen. Tuomioistuimen oli annettava vuosittain kertomus toiminnastaan liittokokoukselle. Valtiosääntöön oli lisätty vuonna 1914 säännös valaliittolaisesta hallintotuomioistuimesta. Ylimmänasteinen hallintolainkäyttö järjestettiin kuitenkin vasta vuonna 1928 annetulla lainsäädännöllä.⁵⁰

Eduskunnassa käytiin useaan otteeseen yksityiskohtiin meneviä keskusteluja sveitsiläisen mallin soveltuvuudesta Suomen oloihin. Sosialidemokraatitkin tunnustivat, että Sveitsin vanhoillinen yhteiskuntarakenne rajoitti suoranaista rinnastamista. Kuitenkin sveitsiläinen hallitusjärjestelmä kelpasi parhaiten esikuvaksi tuolloin Euroopassa voimassa olleista.⁵¹ Lähtökohta oli sama myös kansanvaltuuskunnan valtiosääntöehdotusta laadittaessa.

⁴⁸ Ed. Sirola, *vp 1917 II, ptk I* s. 585—89 (17. 12. 1917). Sirolan puheenvuorossaan esittämät yksityiskohtaiset tiedot olivat peräisin ilmeisesti *Beardin* tunnetuista tutkimuksista (The Supreme Court and the Constitution, 1912; An Economic Interpretation of the Constitution of the United States, 1913).

⁴⁹ *Hermanson*, Vuoden 1917 valtiopäivät s. 24.

⁵⁰ *Fleiner*, Bundesstaatsrecht s. 225—31; *Fleiner—Giacometti*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1976 s. 904—09.

⁵¹ *Vp 1917 II, ptk I* s. 351—53 (5. 12. 1917, ed. Kuusinen), s. 706—09 (21. 12. 1917,

Vuoden 1917 toisilla valtiopäivillä porvarillisten edustajien määrääikaisuutta vastustanut rintama ei ollut enää yhtenäinen.⁵² Jyrkimmin ylimpien tuomarintointen määrääikaisuutta vastustivat nuorsuomalaiset, mm. K. J. Ståhlberg.⁵³ Sen sijaan maalaisliiton edustajat puolsivat vuoden 1918 tammikuussa lakivlk:ssa yksimielisesti vlk:n ehdottamia muutoksia, joista tärkein oli juuri toimikausien määrääikaisuus.⁵⁴ Muutoksen kannalla olivat myös eräät suomalaisen puolueen ja ruotsalaisen kansanpuolueen edustajat.⁵⁵ Kaksijakoisuus tuli ilmi myös saman vuoden toukokuussa täysistuntakäsittelyissä. Tosin eduskunnan suuri enemmistö kannatti — sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän supistuttua varsin vähiin — lakiehdotusten hyväksymistä hallituksen esittämässä muodossa.

Eräitten porvarillisten edustajien kannanmuutoksen taustalla näyttää olleen pyrkimys kompromissiin, jota lakivlk:ssa vuoden 1918 tammikuussa lakiehdotuksiin tehdyt muutoksetkin ilmensivät. Lisäksi etenkin maalaisliiton edustajilla oli kannanotoilleen yleisempiäkin perusteita, jotka liittyivät suoraan perinteiseen rahvaan ja virkamiehistöön vastakkainasetteluun.⁵⁶ Maalaisten oikeusturvan takeitten katsottiin olevan heikosti järjestetty, jos »tämmöiset kykenemättömät tuomarit» saivat istua korkeimpana oikeusasteena ollen riippuvaisia »helsinkiläispiireistä kokonaan». Oikeuslaitos ei saanut olla kansanvallan byrokraattinen este. Maalaisliittolaiset olivat taipuvaisia vuoden 1917 lopulla ja vuoden 1918

ed. Kuusinen ja Wrede); *ptk II* s. 1097—99 (18. 5. 1918, ed. Wrede ja Saarelainen); *Hermanson*, Vuoden 1917 valtiopäivät s. 53 muistutus 9.

Ruotsin valtiopäivien »opinionsnämnd» oli toimivaltainen tutkimaan (HM 103 §), »huruvida högsta domstolens eller regeringsrättens samtliga ledamöter gjort sig förtjänta att i deras viktiga kall bibehållas, eller om vissa af dem, utan bevisligen begåna fel och brott, hvarom föregående § handlar, likväl kunde anses böra från detta kall skiljas Käytännössä tällä säännöksellä ei ollut sanottavaa merkitystä, *Blomberg*, TfR 1896 s. 75.

Englannissa parlamentilla oli oikeus tietyn edellytyksin valtuuttaa hallitus erottamaan tuomari, *Blomberg*, TfR 1896 s. 75.

⁵² Yksi maalaisliiton edustaja (Juutilainen) ei jättänyt eriävää mielipidettään myöskään vuoden 1917 I vp:llä sosialidemokraattisen enemmistön turvin hyväksyttymiin lakivlk:n mietintöihin.

⁵³ *Blomstedt* s. 368—69; *vp 1917 II*, *ptk II* s. 1101 (18. 5. 1918).

⁵⁴ *Vp 1917 II*, *esitys 10, 11*, *lakivlk 6, 7*, *Ak I* (ed. A. Manner, Saarelainen ja Lantto).

⁵⁵ Suomalaisen puolueen edustajat Kaila, Snellman, Typpö ja Alanen sekä vain KHO:n osalta Yrjö-Koskinen; ruotsalaisen kansanpuolueen ed. Åkesson.

⁵⁶ *Vp 1917 II*, *ptk II* s. 1079—85, 1096—1105 (15. 5., 18. 5. 1917).

alussa korostamaan yleisemminkin eduskunnan asemaa perinteisen val-
lanjakomallin sijasta.⁵⁷

Muilta osin määräaikaaisuutta kannattaneet porvarilliset edustajat ko-
rostivat järjestelyn käytännöllisyyttä. Viitattiinpa perusteluna myös tuo-
miokapituleissa sovellettuun menettelyyn.⁵⁸ Ulkomaisena esikuvana oli
varsinkin Ruotsin valtiopäiville kuulunut oikeus ilmaista epäluottamuk-
sensa korkeimman oikeuden jäsenelle erityisen orgaanin (opinionsnämnd)
päätoimilla. Oikeusosaston toiminnasta vuoden 1909 jälkeen saatuja ko-
kemuksia käytettiin argumenttina määräaikaisuuden puolesta ja — pää-
asiassa — sitä vastaan.

Johtavat oikeusoppineet vastustivat jyrkästi määräaikaisia toimikau-
sia *Wreden* ja *Hermansonin* johdolla. Määräaikaisuus oli »vastoin yhteis-
kunnan teoreettisesti välttämättömiä perusteita».⁵⁹ Eduskunnan valvon-
nan katsottiin johtavan mielivaltaan.

Korkeimpien oikeuksien tuomarintoimien määräaikaisuus ei olisi ollut
ristiriidassa voimassa olleitten perustuslakien kanssa ei edes KKO:n osal-
ta. Ainoastaan pitkälle viedyllä tulkinnalla oli päädyttävissä siihen, että
ristiriitaa olisi syntynyt perustuslakien johtavien periaatteitten kanssa.⁶⁰
Sen sijaan eduskunnan vallan laajentamisen ehdotetulla tavalla nimitys-
asioihin olisi voitu katsoa perustellusti koskevan perustuslakia. Asia ei
ollut tältä osin missään vaiheessa perustuslakivlk:n tutkittavana, vaikka
vuoden 1917 ensimmäisillä valtiopäivillä lakivlk:n vähemmistö olikin lau-
sunnon pyytämisen kannalla.⁶¹

⁵⁷ Esimerkiksi perustuslakivlk:ssa tammikuussa 1918 maalaisliiton Alkio ei
käyttänyt sanontaa »riippumattomat tuomioistuimet» käsiteltäessä hallitusmuoto-
asiaa mutta oli kuitenkin horjuvalla kannalla, *Lindman* s. 352; yleisesti *Laakso*
s. 132—34.

⁵⁸ Ed. Kaila 18. 5. 1918, *ptk II* s. 1098.

⁵⁹ *Hermanson*, Vuoden 1917 valtiopäivät s. 24. *Wrede*, *Estlander*, *Ståhlberg*,
Tulenheimo ja *Talas* ilmaisivat kantansa valtiopäiväkäsittelyn eri vaiheissa. *Her-*
mansonin kannasta myös hänen perustuslakikomitealle jättämänsä lausunto s. 48
—49, *K. J. Ståhlbergin* kokoelma, kansio n:o 79A/VA.

⁶⁰ Näin ed. *Wrede vp 1917 II*, *ptk II* s. 1082—83 (15. 5. 1918).

⁶¹ Ed. *Arosen* (sos.dem.) lakivlk:ssa 9. 6. 1917 tekemän ehdotuksen mukaan
lausuntoa oli pyydetty ensinnäkin siitä, loukkasiko perustuslakia, jos tuomarit
nimitetään määräajaksi ja toiseksi, oliko perustuslakien mukaan estettä siihen,
että eduskunnalle varataan tarkastusoikeus, lakivlk:n *ptk* 9. 6. 1917.

7.2. TOIMIVALLAN KONKRETISOINTI SUHTEESSA HALLITUKSEEN

Vuoden 1908 toisilla valtiopäivillä ylimmän hallintotuomioistuimen toimivallan perusteiksi oli hyväksytty toisaalta pääsääntöisesti kaikkien talousosastossa käsiteltyjen valitusasioitten kuuluminen perustettavaan tuomioistuimeen. Toisaalta joitakin valitusasioita oli jätettävä edelleen talousosaston päätettäväksi niitten »erityisen laadun vuoksi». Viimeksi mainituilla oli tarkoitettu ensisijaisesti hallintotoimintaan liittyntä tar-koituksenmukaisuuden arvostelua.

Vuoden 1917 ensimmäisille ja toisille valtiopäiville jätetyt esitykset ja eduskunnan hyväksymät lait olivat toimivaltanormien osalta pääpiirteis-sään samansisältöiset.⁶² Tuomioistuimen oli tutkittava ja lopullisesti rat-kaistava erinäisin poikkeuksin ensinnäkin valitusasiat, jotka aikaisemmin oli ratkaistu talousosastossa, toiseksi asiat, joissa lakien ja asetusten mu-kaan tehtiin valitus KHO:een tai jotka alistettiin sinne. Oikeusosastossa käsitellyt hallinnolliset valitusasiat oli siirrettävä KHO:n toimivaltaan. Tällaisia olivat eduskuntavaalien vaaliluetteloja ja valtiopäivämiesten vaalia koskeneet valitukset ja alistukset sekä irtolaisten yleiseen työhön määräämistä koskeneet muutoksenhaut.

Toimivallan määräytymisen taustaa selvitetessä huomiota on kiinni-tettävä etenkin talousosastossa (senaattorivaliokunnassa *Serlachius*, *Tu-lenheimo*, *Tanner*) valmisteltuun esitysehdotuksen alustavaan, todennä-köisesti *Filip Grönvallin* laatimaan luonnokseen, josta lopullinen esitys-ehdotus poikkesi huomattavasti.⁶³ Luonnoksen lähtökohdat oli saatu suo-raan *Hammar skjöldin* mietinnöstä, mutta luonnoksessa oli myös useita omintakeisia, toimivaltakysymystä koskevia ehdotuksia.

Luonnoksessa tuomioistuinta nimitettiin hallitusoikeudeksi (rege-geringsrätt). Toimivallan osalta pidettiin selvänä sitä, että hallinto-oi-keudellisten valitusasioitten uskominen ylimmälle yleiselle tuomioistui-melle olisi merkinnyt luopumista periaatteesta, jonka mukaan »hallinto-viranomaisten ja tuomioistuinten tulee olla toistensa suhteessa itsenäisiä». Viimeksi mainitulla edellytyksellä oli »perioleellinen merkitys hallinnon organtsioonin nähden». Perustettavan hallintotuomioistuimen tutkitta-

⁶² Vp 1917 I, esitys 7, Ak II; vp 1917 II, esitys 11, Ak I.

⁶³ Luonnos oikeustoimituskunta 1917, KD 46/282; korjausmerkintöineen Tu-lenheimon kokoelma, kansio 1/VA.

vaksi ja ratkaistavaksi oli sitä paitsi siirrettävä oikeusosaston käsittelemät valtiopäivävaaleja, irtolaisten yleiseen työhön määräämistä ja jakoasioita koskeneet valitukset, jotka olivat luonteeltaan hallinnollisia. Luonnoksessa seurattiin siis Hammarskjöldin mietintöä pitemmälle kuin lopullisessa esitysehdotuksessa. Jakoasiat jäivät siirtämättä, koska niihin liittyi kiinteästi omistusoikeuskysymys.⁶⁴ Ruotsissahan myös irtolaisasiat jäivät RegRL:n säätämisen jälkeen edelleen korkeimman oikeuden kompetenssiin.

KHO:n ratkaistavaksi oli jätettävä hallituksen esityksen (1917 I vp) mukaisesti etupäässä sellaisia valitusasioita, joitten ratkaisemisessa oli kysymys lain soveltamisesta.⁶⁵ Näin ollen oli johdonmukaista, että pääasiassa hallinnollisen toimenpiteen sopivaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arvostelua edellyttäneet valitusasiat eivät kuuluneet KHO:n vaan hallituksen ratkaistaviin. Muutoksenhakutie päättyi aina KHO:een sellaisissa asioissa, joissa oli haettava aikaisemmin muutosta talousosastossa. Sen vuoksi päädyttiin hammarskjöldiläiseen siirtomenettelyyn (5 §):⁶⁶

Jos Korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on asia jätettävä Hallituksen ratkaistavaksi.

Jos asiassa, josta 1 momentissa on puhe, on kysymys myös siitä, onko päätös tai toimenpide lainvastainen, antakoon Korkein hallinto-oikeus siitä lausuntonsa.

Korkeimman hallinto-oikeuden tässä pykälässä tarkoitettu toimenpide tai lausunto on lopullinen.»

Säännöstä perusteltiin lyhyesti toisaalta asian luonnolla ja toisaalta muissa maissa saaduilla kokemuksilla. Itse siirtomenettelyyn ei hallituksen esityksen perusteluissa puututtu, ei myöskään eduskuntakäsitelyssä. Järjestelyn edellyttämä valitusten keskittyminen aina ensivaiheessa KHO:een oli tarpeen ensinnäkin oikeuspaikkakysymyksen joh-

⁶⁴ Tästä vp 1917 I, esitys 7, lakivlk 15 s. 3, Ak II. Myös KKO:ta koskevaan lakiin kaavailtiin otettavaksi näitten asioiden siirtämistä hallintotuomioistuimeen koskeva säännös (senaatissa vuoden 1917 keväällä), Tulenheimon kokoelma, kansio 1, luonnos 1/VA.

⁶⁵ Vp 1917 I, esitys 7, Ak II; myös lakivlk 15 s. 2. Vrt. Ståhlberg s. 2.

⁶⁶ Eduskunnassa 2.8.1917 hyväksytyn ja vahvistetun lain 3 momentti kuului seuraavasti: »Korkeimman hallinto-oikeuden tässä pykälässä tarkoitettua toimenpidettä tai lausuntoa noudatettakoon».

donmukaisen ratkaisemisen varmistamiseksi ja toiseksi kompetenssiriitojen ehkäisemiseksi.⁶⁷

»Jotta olisi mahdollista yhtenäisesti arvostella oikeuspaikkakysymystä ja ehkäistä pätevyysriitojen syntymistä Senaatin ja Korkeimman Hallinto-oikeuden välillä, jätettäisiin kuitenkin yleensä kaikki valitusasiat Korkeimpaan Hallinto-oikeuteen, jonka tulisi mainittua kysymystä harkittuaan lykätä Senaatin ratkaistavaksi yllämainitun laatuiset asiat.»

Esitysehdotuksen luonnoksessa kyseistä toimivaltasuhdetta ja sen perusteita tarkasteltiin laajemmin. Lähtökohta oli sama: oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten toisistaan erottaminen. Eräissä maissa sovellettua luetteloperiaatetta (enumeratiota) ei pidetty tyydyttävänä ratkaisuna. Oli »erittäin arvelluttavaa tällä tavoin määritellä niitä valitusasioita, joilla on pääasiassa oikeudellinen luonne». Enumeratiolla ei myöskään ollut saavutettavissa tarpeellista yleiskatsauksellisuutta.

Luonnoksessa myönnettiin olevan mahdollista, että oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten välinen rajanveto saattoi olla käytännössä vaikeaa. Oikeuskysymyksiinhän oli laskettava varsinaisen lainsoveltamisen lisäksi myös tulkinnalle varaa jättäviä tapauksia. Kuitenkin luonnoksessa pidettiin selvänä, että hallintotuomioistuimen vakaa oikeuskäytäntö poistaisi tältä osin epäselvyydet. Sitä paitsi ei ollut kovin vakavaa, jos hallintotuomioistuin sattui ratkaisemaan oikeastaan hallitukselle kuuluvan valitusasian. Hallintotuomioistuimen jäseniltä edellytetty hallinnollinen kokemus takasi pätevyyden ratkaista myös puhtaita hallintoasioita.

Toisaalta luonnoksessa painotettiin, että tarkoituksenmukaisuuden arviointia edellyttäviin asioihinkin saattoi liittyä oikeuskysymyksiä, kuten toimivalta- ja menettelysäännösten soveltamista. Tällainen ei ollut kuitenkaan ominaista yksinomaan valitusasioille, vaan oikeudellinen puoli saattoi tulla esiin »jokaisessa hallintoasiassa, joka tavalla tai toisella jouuu ylemmän viranomaisen tutkittavaksi». Mainitut oikeusasiat olivat niin yksinkertaisia, että valitusasioitten jättämisestä hallitukselle ei voinut koitua sanottavaa haittaa.

Esitysehdotuksen luonnoksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että tulevaisuudessa saattoi syntyä tarvetta siirtää joitakin valitusasioita hallinto-

⁶⁷ Vp 1917 I, esitys 7 s. 3, Ak II.

tuomioistuimesta senaatin välittömästi käsiteltäväksi. Asia voitiin järjestää hallinnollisella asetuksella, kuitenkin vain hallitusoikeuden esityksestä. Omintakeista järjestelyä perusteltiin seuraavasti:

»Jotta ehkäistäisiin satunnaisten valtiollisten virtausten vaikutus, on ehdotettu, että jonkin asian siirtäminen hallinnollisella asetuksella Senaatin käsiteltäväksi saisi tapahtua ainoastaan Hallitusoikeuden esityksestä.»

Hallituksen esitykseen otettu siirtovelvoitteen sisältänyt normi perustui pääosin luonnoksen vastaavaan säännökseen, joka kuului:

»Jos Hallitusoikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, joka pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen sopivuuden tai tarkoituksenmukaisuuden arvostelusta, on asia jätettävä Senaatin ratkaistavaksi.

Jos asiassa, josta 1 momentissa on puhe, on kysymys myös siitä, onko päätös tai toimenpide sopusoinnussa yksityisen henkilön oikeuden kanssa tai muuten laillinen, antakoon Hallitusoikeus siitä lausuntonsa.

Asia jääköön Hallitusoikeuden tässä suhteessa antaman päätöksen tai lausuman varaan.»

Luonnoksen sisältö osoittaa, että esitysehdotuksen valmistelussa oltiin pitkälle sidoksissa ruotsalaiseen lainvalmisteluun. Turvautuminen lähes pelkästään *Hammar skjöldin* mietintöön viittaa puolestaan siihen, että ainakaan RegRL:n toimivaltanormeissa omaksuttuja periaatteita ei pidetty Suomen oloihin soveltuvina.

KHOL 5 §:ssä mainittu hallitus oli lain voimaantullessa senaatin talousosasto. »Hallitus» saattoi viitata, kuten lain 2 §:n osalta oli laita, ylimmän toimeenpanovallan haltijaan eli tässä tapauksessa senaatin puheenjohtajaan (valtionhoitajaan). Se, että 5 §:ssä tarkoitettiin juuri kollegista hallitusviranomaisista, käy ilmi paitsi KHOL:n valmisteluasiakirjoista myös niistä yleisistä periaatteista, joitten mukaan asiat oli jaettava »hallituksen» sisällä ennen uutta HM:a.⁶⁸

Suoraan hallitukseen oli kuitenkin valitettava sellaisissa asioissa, jotka olivat »joka tapauksessa ratkaistavat hallinnollista tietä».⁶⁹ Näin voitiin

⁶⁸ Ks. *Torvinen* s. 218—19; käytännössä tehtäväjako ei täysin vakiintunut Svinkufvudin aikana, ks. *Nousiainen* s. 220—21.

⁶⁹ Vp 1917 I, *esitys* 7 s. 3, *Ak II*.

välttää mutkallisuuksia ja ajanhukkaa. Tällaisia asioita olivat nimitysasiat, jotka olivat oikeudellisesti niin yksinkertaisia, että tuomioistuin-käsittelyä ei pidetty tarpeellisenä. Pääasian, nimityksen täytyi kuitenkin olla — vakiintuneen periaatteen mukaisesti — hallituksen määrättävissä.

Hallituksen esitys ei poikennut tältä osin paljoakaan esitysehdotuksen luonnoksesta. Viimeksi mainitun mukaan myös koululaitoksen järjestysmuotoa koskevat valitukset oli käsiteltävä edelleenkin senaatissa.

Nimitysvalituksilla tarkoitettiin tässä keskusviraston, lääninhallituksen tai jonkun muun hallintoviranomaisen virkanimityspäätöksistä ja virkaehdotuksista tehtyjä valituksia, jotka ratkaistiin talousosastossa. Hallitsija oli nimittänyt autonomian ajan loppupuolella ainoastaan ilman hakemusta ja ehdollepanoa täytettäviin virkoihin. Aikaisemmin senaatti oli ratkaissut ehdollepanovalitukset ennen hallitsijan nimityspäätöstä.⁷⁰

Nimitysvalitusten ratkaiseminen hallituksessa ei ollut pelkkää lainsoveltamista mutta ei myöskään ainoastaan valtion edun arviointia. Jo perustuslait rajoittivat nimittäjän harkintavaltaa, tosin melko yleisellä tasolla. Useamman kelpoisen hakijan etevämyys oli arvioitava virkaylennysperusteitten mukaisesti. Näistä perusteista oli annettu määräyksiä jo 1600-luvulla. Vuoden 1772 HM:n ja YVK:n mukaan huomioon oli otettava »taito», »ansio», »kokemus» ja »koeteltu kansalaiskunto». Näin määritellyt virkaylennysperusteet olivat tarkoitettut estämään syntyperän, suositusten, perhesuhteitten ja muitten vastaavien seikkojen vaikutuksen. Säätyerioikeudet takasivat silti pitkään aatelin etuoikeuden korkeimpiin virkoihin.⁷¹

Virkaylennysperusteitten määrittely oli ollut virkamiehistön aseman keskeinen tausta: kun »virka» oli rinnastettu omaisuuteen, oli myös virkaan nimittämisen tapahduttava objektiivisesti. Virantäyttöasiat olivatkin pitkään vahvasti yksityisoikeudellisesti sävyntyneitä. Tosin virkaylennysperusteitten yleinen määrittelytapa ja erisuuntainen painottaminen tekivät mahdolliseksi julkisen edun huomioonottamisen.⁷² Sitä paitsi hallitsijalla oli valta täsmentää perusteita rajoitetusti valtion edun vaatimalla tavalla.

⁷⁰ Hermanson s. 152—53.

⁷¹ HM:ssa mainittiin vain taito, ansio ja kokemus (10 §), YVK 4 §.; virkaylennysperusteitten muotoilu ilmensi aikansa sääty-yhteiskunnan tarpeita, *Jägerskiöld*, *Tjänstemannarätt* I s. 520—31.

⁷² *Jägerskiöld* on korostanut, että valtion etua painottanut näkökulma tuli esiin Ruotsissa virkamiesten oikeusasemaa, etenkin virassapysymisoikeutta järjestettäessä vasta 1820-luvulta alkaen, *Jägerskiöld*, *Tjänstemannarätt* I s. 283—86. Suomen osalta näkökohtia yksityisen oikeuden ja julkisen edun suhteesta, *Wrede*, *Virkamiesten asemasta*.

Perinteisesti oli ollut ongelmallista taidon ja ansion (kokemuksen) vertaaminen ylennysperusteina. Vapaudenajalla suosimista oli pyritty välttämään virkaiän merkitystä korostamalla.⁷³ Virkavuosilla oli keskeinen merkitys myös autonomian ajalla, joskin hakijoitten keskinäisen paremmuuden arviointi pyrittiin sijoittamaan tarkasti perustuslakien sanamuodon puitteisiin.⁷⁴ Silti ainakin autonomian ajan alkupuolella talousosastossa oli eri mieliä siitä, pitikö alemmalle viranomaiselle jättää nimityksessä harkintavaltaa vai oliko taito ja ansio otettava senaatissakin arvioitavaksi.⁷⁵ Toisinaan valtion fisikaalinen intressi katsottiin muita perusteita painavammaksi, toisinaan kyvykkyyden pitkälle menevää huomioonottamista puollettiin periaatteella: yleinen hyvä on korkein laki.⁷⁶

Myös Suomen asian komiteassa oli tullut esiin samantapaisia ongelmia. Hallituskonseljnin kantaa oli saatettu muuttaa, koska ehdollepantua ei pidetty pätevänä tai pätevin hakija oli syrjäytetty. Toisaalta suosikkien järjestäminen täytettäviin virkoihin ei ollut aivan harvinaista.⁷⁷

Oikeustieteessä *Ståhlberg* määritteli virkaylennysperusteet perusteiksi, joitten mukaan useamman kelpoisen hakijan keskinäinen etevämmuus oli arvioitava. Vielä *Hermanson* oli painottanut enemmän viranhakijan oikeutta. Virkaylennysperusteitten nojalla oli ratkaistava, kenen hakijoista piti saada etusija ennen muita.⁷⁸

Valitukset hallitukseen alistetuissa asioissa oli tehtävä samaan paikkaan. Siinä tapauksessa, että valitukseen liittyi asiaa koskeva anomus hallinnollisesta toimenpiteestä, KHO:n oli ratkaistava valitus ja siirret-

Virkasuhteen erityispiirteet tulivat esiin jo 1600-luvulta alkaen etenkin rikosoikeudellisessa ja kurinpidollisessa vastuussa.

⁷³ Esimerkkejä neuvoston nimityspäätöksistä, *Historiska handlingar III*, Stockholm 1863 s. 232—69; asiasta yksityiskohtaisesti *Edler*, Om börd och befordran under frihetstiden. Stockholm 1915; myös *Blomstedt*, *Hallinto* 1979/6 s. 5—7.

⁷⁴ Punninnasta virkaylennysperusteitten välillä prokuraattori *Palménin* Turun hovioikeudelle 22. 11. 1875 antama kirjelmä, *Johan Philip Palmén I* s. 191—93. Esimerkkejä kustavilaiselta ajalta *JFT* 1908 s. 118—20. Sortokausien erityispiirteistä *Wrede*, Virkamiesten asemasta; *Blomstedt*, *Hallinto* 1979/6 s. 10; asiaa käsiteltiin myös *Helsingin Sanomien* pääkirjoituksessa »Virkoihin nimittämisperusteet» 23. 6. 1917; *Uusi Suometar* 19. 6. 1917 »Ylennysperusteet».

⁷⁵ Esimerkkejä talousosaston pöytäkirjoista vuosilta 1810—11, *Rauhala I* s. 264—65 alav. 1, 2.

⁷⁶ Ensiksi mainitussa tapauksessa oli kysymys 4. 10. 1811 käsitellystä papinviran täytöstä, jälkimmäisessä vuoden 1819 syksyllä esiintulleesta kielenkääntäjän viran täytöstä, *Rauhala I* s. 265; *Rauhala*, Senaatti I s. 129.

⁷⁷ *Korhonen* s. 112—14.

⁷⁸ *Ståhlberg* s. 151. *Hermanson* s. 149.

tävä asia muilta osin hallitukseen. Järjestelyä ei perusteltu millään tavalla.

Toimivallanjaon idea oli, että hallintotuomioistuimen ja hallituksen säädetyssä järjestyksessä antamat ratkaisut jäivät lopullisiksi. Lakiin ei tosin otettu tätä koskevaa säännöstä, mutta etenkin lain 3 §:stä kävi ilmi, että KHO:een oli valitettava vain hallitusta alemmanasteisten viranomaisten päätöksistä. Huomiota ei kiinnitetty siihen, että rajoitus koski hallituksen (senaatin) myös muissa kuin muutoksenhakuasioissa antamia päätöksiä.

KHO:n valta purkaa lainvoiman saanut päätös ulottui yleisesti hallituksen käsittelemiin hallintoasioihin (KHOL 3.1 §). Lain valmisteluasiakirjoista ei käy suoraan ilmi, mitä »hallitus» tässä tarkoitti. Lain 2 §:ssä hallituksella tarkoitettiin valtionpäämiestä ja 5 §:ssä senaattia. Purkusäännöksen sanamuodon muuttuminen hallituksen esityksissä (Senaatin talousosasto — Hallitus) ja tehtävänjako senaatin puheenjohtajan ja senaatin välillä tukevat sitä, että hallitus käsitti vain senaatin. Laajempaa tulkintaa voidaan perustella sillä, että purkusäännös tähtäsi etupäässä rajanvetoon KKO:n suuntaan. Purkuvallan ulottumista myös valtionpäämieheen puoltaa sekin, että KHOL oli laadittu silmälläpitäen tasavaltalaista HM:a. Ranskalaisperäinen oppi hallitustoimista ei ollut esillä lainvalmistelussa. Kuitenkin jako hallitus- ja hallintotoimien välillä tunnettiin hyvin hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa. Se oli otettu huomioon myös HM-ehdotuksessa. Purkuvallan laajuus jäi tältäkin osin myöhemmin tulkinnan varaan.⁷⁹

Perustuslakikomitean HM-ehdotuksessa KHO:n asema määriteltiin lyhyemmin kuin *Mechelinin* senaatin vastaavassa ehdotuksessa:⁸⁰

»Ylintä tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa, erikseen säädetyillä poikkeuksilla, käyttää korkein hallinto-oikeus, jonka on myös pidettävä silmällä alemman viranomaisten lainkäyttöä hallinto-oikeuden alalla.»

⁷⁹ Rajanveto KKO:n suuntaan kävi ilmi luonnoksesta laiksi hallitusoikeudesta (3 §). Purkuvallan laajuudesta yleisesti *Kastari*, Voidaanko tasavallan presidentin päätös purkaa ja kuka voi tehdä siitä aloitteen. Juhlaulkaisu Toivo Mikael Kivimäki 1886. 5.6.1956. Vammala 1956 s. 173—96.

⁸⁰ *Kom.miet. 1917: 11* (51 §). KHOL:n 1 § muotoiltiin tämän mukaiseksi. Säännöksen (51 §:n) sanamuoto näyttää vakiintuneen lähes hyväksytyn sisältöiseksi jo perustuslakikomitean työn alkuvaiheessa, perustuslakikomitean asiakirjat/VA.

Mechelinin senaatin ehdotuksessa ollut toimivallan tarkempaa määrittelyä ja mainintaa tuomioistuimen kokoonpanosta ei siis otettu mukaan. Vuonna 1915 laaditussa ns. Neoviuksen valtiosääntöehdotuksessa oli muokailtu lähes suoraan vuoden 1907 ehdotusta.⁸¹

KHO:n toimivallan määräytymisen perusteisiin ei kiinnitetty sanottavaa huomiota eduskuntakäsittelyn aikana. Tuomioistuimen tehtävää hallinto-oikeudellisten valitusten ylimpänä tutkijana ja ratkaisijana näytään pidetyn itsestäänselvyytenä. Toimivaltasuhteitten järjestäminen hallitukseen pääasiassa jaon oikeusasiat — tarkoituksenmukaisuusasiat puitteissa hyväksyttiin sellaisenaan. Keskeinen ja katkera kiista koski eduskunnan ja korkeimpien oikeuksien välistä suhdetta.

KKO:n kompetenssi hallintoviranomaisten suuntaan määriteltiin KKO:sta annetun laissa aikaisemmin kaavailtujen periaatteitten mukaisesti.⁸² KKO:lla oli valta päättää mm. siitä, oliko jokin juttu tai asia yleisen tuomioistuimen vai erikoistuomioistuimen tai hallintoviranomaisen tutkittava. Juuri KKO:lle tehtävä kuului »asian luonnon» mukaan.⁸³ KHO ei ollut lainkohdassa tarkoitettu erikoistuomioistuin. Ylimpien hallintolainkäyttö- ja hallintoviranomaisten välisistä toimivaltariidoista päättäminen jäi KHOL 5 §:n nojalla viime kädessä KHO:lle.

KHO:n toimivalta suhteessa hallitukseen määriteltiin vakiintuneen ulkomaisen doktriinin perustalta: tuomioistuin ratkaisi oikeusperusteiset valitukset, kun taas tarkoituksenmukaisuuden ja sopivaisuuden arvostelua edellyttäneet valitukset oli siirrettävä hallitukseen. Tosin kotimaisen oikeuskehityksen nojalla voitiin myös pitää »asian luonnon» mukaisena tarkoituksenmukaisuuden arvostelun jättämistä hallintoviranomaisille. Ulkomaisen vaikutuksen merkitystä oli omiaan lisäämään se, että perinteisestä hallintovalitusten hallinnonsisäisestä ratkaistavasta oli löydetävissä vain vähän virikkeitä hallintotuomioistuimen toimivallan yksilöintiin.

KHOL:n mukaan KHO:n oli käytettävä ylintä tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa. Toisin kuin useissa muissa tarkastelluissa

⁸¹ Neovius, 93 §; Lindman s. 331 alav. 1.

⁸² Kom.miet. 1901: 8 s. 87, 171—72; senaatin täysistuntopk 30. 4., 21. 12. 1906, 18. 2. 1907/VA; lvk 1909: 1 s. 33; vp 1910 anomusehd. 117 (Hultin ym.), Liitt. I. Säännöksen mukaanotto KKO:ta koskevaan lakiin näyttää perustuneen senaatissa suoritettujen valmistelun osalta Charpentierin laatimaan luonnokseen, Tulenheimon kokoelma, kansio 1/VA.

⁸³ Vp 1917 I, esitys 6 s. 2, Ak II.

oikeusjärjestyksissä valitusasioitten alaa ei määritelty tarkemmin valitusperusteitten kautta. Lakiin ei otettu myöskään suoranaista kieltoa arvioida valituksen perusteella hallintotoimen tarkoituksenmukaisuutta. Tosin kiello oli johdettavissa velvollisuudesta kyseisten asioiden siirtämiseen hallitukseen.

KHOL:n säätämisaikana valitusoikeuden yleisyys oli voimassa olevaa oikeutta osittain etupäässä Ruotsin vallan aikaisten säädösten, osittain tavanomaisen oikeuden perusteella. KHOL:lla ei asiaan puututtu. Lain 3 §:n sanonta, jonka mukaan KHO:n oli tutkittava, ja lopullisesti ratkaistava mm. »asiat, jotka erinäisten lakien ja asetusten nojalla» sinne tehtiin, oli tarpeen sen vuoksi, että KHO:n toimivaltaa ei tarkoitettu täysin yhteneväksi talousosaston lainkäyttötehtävien kanssa. Oikeusosastosta siirrettiin KHO:n toimivaltaan eräitä valitusasioita. KHO:n myöhemmin (1940-luvulla) antamissa valitusoikeutta koskevista ratkaisuissakaan yleisyyden kannalta kielteistä kantaa ei perusteltu suoraan KHOL:n säännöksillä. Vasta myöhemmissä tutkimuksissa kyseistä lakia on alettu käyttää — nähdäkseni hieman kyseenalaisella tavalla — sen osoittamiseen, että ennen hallintovalituslakia valitusoikeus perustui aina erityissäännöksiin.⁸⁴

Idea tiettyjen valitusten siirtämisestä hallitukseen oli peräisin *Hammarskjöldin* mietinnöstä. Tämä käy hyvin ilmi, kun verrataan toisiinsa asiaa koskevia normeja:

»Jos Korkein Hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on asia jätettävä Hallituksen ratkaistavaksi.»

»Finner regeringsrätten, att i besvärsmål förekommer fråga, som beror på bedömande af besluts eller åtgärds lämplighet eller ändamålsenlighet, och att målet förty icke kan af regeringsrätten afgöras, skall sådan fråga, där ej målet bör återförvisas, öfverlämnas till föredragning i statsrådet.»

Kuitenkin lainvalmistelussa suhtauduttiin epäillen mahdollisuuteen erottaa tarkoituksenmukaisuus täysin johdonmukaisesti oikeudellisesta puolesta. Velvollisuus ulotettiin koskemaan ainoastaan sellaisia asioita, joitten ratkaiseminen edellytti pääasiassa tarkoituksenmukaisuuden har-

⁸⁴ Kokoava katsaus kannanotoista *Hallberg* s. 45—56.

kintaa. Suoranaisena epäkohtana ei pidetty sitäkään, että hallintotuomioistuimien sattuisi joskus ratkaisemaan myös oikeastaan hallitukselle siirrettäviin kuuluvia asioita. Näin Suomen hallintotuomioistuimen asema forumkysymyksen ratkaisijana muodostui vankaksi.

Suomessa ei kiinnitetty sanottavaa huomiota Hammarskjöldin mietinnön lähtökohtiin. Täällä ei pohdittu vaihtoehtona esimerkiksi mahdollisuutta muodostaa KHO:sta hallituksen valitusasioissa antamien päätösten lainmukaisuutta tutkiva kassaatio-oikeus. Suomessa tämänsuuntaisen uudistuksen toteuttaminen ei olisi ollut siinä määrin perustuslakien rajoittama kuin Ruotsissa.⁸⁵

⁸⁵ Vuoden 1919 HM:n asettamien rajoitusten osalta *Aura*, Korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta ja hallituksen päätöksistä valittaminen, JFT 1929 s. 316—47; *Björkstén*, Regeringen som besvärinstans, JFT 1929 s. 348—62.

VIII YHTEENVETO

KHO:n ja hallituksen välistä toimivallanjakoa ja sen toteuttamista paa perusteltiin KHOL:n säätämisvaiheissa suppeasti. KHO:n oli tutkittava ja ratkaistava hallinto-oikeudelliset valitusasiat ylimmässä as- teessa. Kuitenkin osa valituksista oli jätettävä hallituksen ratkaistavaksi »niitten erityisen laadun» vuoksi. Suoraan hallitukseen oli valitettava (nimitys)asioissa, jotka olivat »joka tapauksessa ratkaistavat hallinnol- lista tietä».

Hallintotuomioistuimen toimivallan perusteita pidettiin lainvalmiste- lussa ensisijaisesti juridisena kysymyksenä. Tavoitteena oli oikeudelli- sesti johdonmukainen ja tyhjentävä järjestely siten, että kompetenssi- kysymyksestä päättämisen oli kuuluttava tuomioistuimelle. Asiaa rat- kaistaessa käytettiin johtona — hallinto-oikeusoppineitten osoittamalla tavalla — sekä toisten valtioiden oikeusjärjestyksiä että kotimaista oi- keuskehitystä. Ulkomaista huomiota kiinnitettiin Ranskaan, Saksaan ja Ruotsiin.

Toisiin oikeusjärjestyksiin ja ulkomaiseen oikeustieteeseen tukeutu- minen ei ollut mitenkään poikkeuksellista. Samoin oli menetelty esi- merkiksi suunniteltaessa oikeudenkäyntilaitoksen kokonaisuudistusta ja siirtymistä tuloverotukseen. Toisten valtioiden kokemuksen huomioon- ottaminen oli välttämätöntäkin, koska lainvalmistelun voimavarat olivat vähäiset. Sitä paitsi ulkomainen julkisoikeudellinen kirjallisuus ja val- tio-oikeusoppineitten lausunnot olivat olleet jo pitkään keskeisiä perus- teltaessa Suomen valtio-oikeudellista asemaa, mikä oli omiaan korosta- maan juridisen tutkimuksen merkitystä.

KHOL:iin ei pyritty siirtämään ulkomaisen lainsäädännön normeja sellaisenaan. Huomiota kiinnitettiin pääasiassa niihin yleisiin periaat- teisiin, joitten mukaan hallintotuomioistuimen toimivalta oli kussakin maassa järjestetty.

Autonomisessa Suomessa ei ollut sanottavaa aihetta kiinnittää huo- miota »hallintolainkäytön» ja »hallituksen» väliseen toimivaltasuhteeseen, ei ainakaan voimassa olevan oikeuden kannalta. Senaatti oli yleisesti

toimivaltainen käsittelemään hallitus- ja hallintoasioita hallitsijan valta-oikeuksien asettamin rajoituksin. Senaatin talousosasto ratkaisi ylimässä asteessa valitukset talous- ja politia-asioissa. Ennen vuotta 1809 valitukset olivat kuuluneet kuninkaan viime kädessä päättämiin asioihin.

Suomen valtiosääntö erosi eurooppalaisen konstitutionalismin periaatteista myös siinä suhteessa, että ylimmällä yleisellä tuomioistuimella ei ollut riippumatonta asemaa. Senaatin oikeusosaston jäsenyydet olivat määräaikaaisia ja senaattoreilla oli heikko virassapysymisoikeus. Lisäksi oikeusosaston jäsenet joutuivat täysistunnoissa ottamaan osaa hallitusasioitten ratkaisemiseen.

Suunniteltaessa ylimmänasteisen hallintolainkäytön reformia tarjolla oli kolme vaihtoehtoa: kaavaillun korkeimman tuomioistuimen toimivallan laajentaminen koskemaan hallintolainkäyttöasioita, erityisen toimielimen (jaoston) perustaminen talousosastoon ja ylimmän hallintotuomioistuimen perustaminen. Viimeksi mainittu vaihtoehto oli vallitseva 1890-luvulta alkaen. Perusteina yleisen lainkäytön alan laajentamista vastaan voitiin viitata kotimaiseen oikeuskehitykseen, jonka mukaan hallinnolliset valitusasiat oli käsitelty aina hallinnonsisäisesti. Tätä valtiiovallan kolmijakoon viitannutta perustetta voitiin tukea »useissa sivistysmaissa» saaduilla kokemuksilla. Hallituksen sisäisillä järjestelyillä ei puolestaan katsottu voitavan taata puolueettoman lainkäytön edellyttämää riippumattomuutta.

Hallintotuomioistuimen perustamista pidettiin välttämättömänä toisaalta kansalaisten oikeusturvan tehostamiseksi toisaalta talousosaston työmäärän vähentämiseksi. Kummallekin perusteelle oli löydettävissä tukea talousosaston toiminnasta etenkin vuosisadan vaihteen jälkeen. Talousosaston työmäärän vähentäminen tähtäsi ministerihallinnon tehostamiseen. Tämän tyyppisiä perusteluja oli esitetty Ruotsi-Suomessa jo 1700-luvun lopulla: kollegista käsittelyä edellyttäneet vähäpätöiset asiat eivät saaneet olla hallitusta rasittamassa.

Ennen vuotta 1917 oli tärkeää painottaa käytännöllisiä ja teknisluonteisia seikkoja uudistuksen toteutumismahdollisuuksien lisäämiseksi. Venäjän keskushallinnolla ja venäläistyneellä senaatilla ei ollut silti vaikeuksia havaita, että hallintotuomioistuimen perustaminen olisi johtanut hallituksen vallan kaventumiseen.

*

KHOL:n mukaan hallituksessa ratkaistaviin kuuluneitten asioitten »erityinen laatu» liittyi suoraan sopivaisuuden ja tarkoituksenmukaisuus-

den harkintaan, joka oli perinteisesti lähellä julkisen edun mukaisuuden arviointia. Aikaisemmin oli viitattu esimerkiksi veroriitoihin sellaisina asioina, joitten siirtäminen yleiseen tuomioistuimeen ei ollut soveliaista ratkaisuisissa edellytetyn julkisen edun arvioinnin vuoksi.

Pyrkimystä julkisen edun huomioonottamisen takaamiseen ilmensi kotimaisessa oikeuskehityksessä hallintoviranomaisille laajassa mitassa uskottu lainkäyttövalta. Etenkin paikalliset erikoistuomioistuimet ja kollegiot olivat käsitelleet yleisten tuomioistuinten sijasta valtion intressiä sivunneita juttuja. Kollegioitten tällaisissa oikeusasioissa antamista päätöksistä tehdyt muutoksenhaut ratkaistiin ylimmässä asteessa oikeusrevisiossa, vuodesta 1789 alkaen korkeimmassa oikeudessa. Oikeusasioitten erottaminen hallintoviranomaisissa käsitellyistä, taloutta ja politiaa koskeneista valituksista oli tulkinnanvaraista. Pääperiaate oli, että viimeksi mainitut valitukset käsiteltiin hallinnonsisäisesti ylimmän ratkaisuvallan kuuluessa kuninkaalle.

Autonomian ajan alussa kollegioissa aikaisemmin ratkaistut oikeusasiat siirrettiin hovioikeuksiin. Paikalliset erikoistuomioistuimet lakautettiin pääosin — kuten Ruotsissakin — 1800-luvun puoliväliin mennessä. Valtion asemaa elinkeinotoiminnan valvojana ja maanomistajana ei painotettu enää aikaisemmassa laajuudessa, joten esimerkiksi valtion ja yksityisen välistä sopimusriitaa varten ei tarvittu poikkeuksellista menettelyä. Valtio alistui tasapuoliseksi riitakumppaniksi — yleisessä tuomioistuimessa. Muutos liittyi yleisellä tasolla liberalistisen valtiokäsityksen läpimurtoon.

Jo 1700-luvun lopulla oli korostettu sitä, että oikeusasioitten ohella taloutta ja politiaa koskeneitten valituksien ratkaisemiseen saattoi liittyä lainsoveltamista. Autonomian ajalla viranomaistoiminnan »lainkäyttöluonne» johti oikeusturvanäkökohtien korostamiseen. Talousosaston alaisuuteen suunniteltiin perustettavaksi »väliviranomaisia». Vielä hallintolaitoskomitea esitti vuonna 1865 tämänsuuntaista järjestelyä. Samoihin aikoihin kaavailtiin vaihtoehtona muutoksenhakuasioitten siirtämistä ylimmässä asteessa oikeusosastoon. Uudenaikaiset ulkomaiset näkemykset alkoivat vaikuttaa 1880-luvulta alkaen. Hallintotuomioistuinten perustamisen tarpeellisuutta ja perustamismahdollisuuksia pohdittiin jo vuoden 1891 valtiopäivillä.

*

Hallituksen ja perustettavaksi suunniteltujen korkeimpien tuomioistuinten välisiä toimivaltasuhteita ja toimivaltariitojen ratkaisutapoja

hahmoteltiin jo 1900-luvun alussa erityisesti valmisteltaessa Mechelinin senaatin HM-ehdotusta. Pätevyysriidat oli ratkaistava noudattaen ulkomailla, etenkin Ranskassa ja Saksan valtioissa vakiintunutta järjestystä. Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välisiä riitoja varten ei ollut kuitenkaan perustettava erikoistuomioistuinta riitojen oletetun harvakuisuuden vuoksi. Näitten juttujen ratkaiseminen oli uskottava korkeimmalle yleiselle tuomioistuimelle. Ylimmän hallintotuomioistuimen oli ratkaistava vastaavat riidat hallinnon ja hallintolainkäytön välillä. Kaiken kaikkiaan kaavailtu ja vuosina 1917—18 toteutunut toimivalta-suhteitten järjestely oli tuomioistuinlinjaa suosiva.

*

Ranskan oikeusjärjestykselle oli tyypillistä »valtojen» välisten toimivaltasuhteitten tyhjentävä ja johdonmukainen sääntely. Erityisellä kompetenssistuomioistuimella (Tribunal des conflits) oli keskeinen asema. Ylin hallintolainkäyttöelin, valtioneuvosto (Conseil d'État) ratkaisi hallinnonsisäiset, siis myös hallintolainkäyttöelinten ja hallintoviranomaisten väliset pätevyysriidat. Periaate sopi hyvin Suomeen: hallintotuomioistuimen oli voitava päättää lopullisesti toimivaltaisuudestaan.

Yleisesti ranskalainen hallintolainkäyttöjärjestelmä (justice administrative) oli käytettävissä etenkin perusteltaessa hallintolainkäytön uudelleenjärjestämisen tarpeellisuutta. Ranskan valtioneuvoston laaja toimivalta ylimpänä hallintolainkäyttöelimenä vastasi sitä paitsi suomalaisten yksilöidympiäkin tavoitteita. Samoin jako »varsinaisten hallinto-oikeudellisten» ja »puhtaasti hallinnollisten» asioitten välillä oli vakiintunut Ranskan hallinto-oikeudessa jo varhain.

Perustettavan hallintotuomioistuimen valtio-oikeudellisen aseman osalta Ranskan oikeusjärjestys ei ollut sovelias esikuva. Ranskan valtioneuvoston oikeusasemaa voitiin käyttää pikemminkin hallintolainkäytön talousosaston sisäisen organisoinnin perustana. Mechelinin 1880-luvun lopulla laatiman ehdotuksen mukaan senaattiin oli perustettava erityinen osasto — kamarioikeus — lainkäyttöasioita ratkaisemaan. Toisella sortokaudella venäläistynyt senaatti oli samansuuntaisen järjestelyn kannalla, mutta valtakunnan keskushallinnossa tällaiset »välittävät» suunnitelmakin leimattiin arvelluttaviksi.

*

Saksan valtiot olivat yleensä perustuslaillisia monarkioita. Suomessa tunnettiin parhaiten Preussin valtio- ja oikeusjärjestystä. Johtavat val-

tio- ja hallinto-oikeusoppineet olivat selvillä myös Saksan voimassa olevan hallinto-oikeuden yksityiskohdista.

Suomessa oli tavoitteena hallituksen lainkäyttövallan siirtäminen perustettavaan hallintotuomioistuimeen. Preussissa hallintotuomioistui-
men kompetenssi oli määritelty enumeratiivisesti takaamaan osaltaan hallituksen ja hallinnon itsenäisyyttä. Luetteloperiaatteen soveltamismahdollisuus torjuttiinkin nimenomaisesti KHOL:n valmistetyön aikana. Oli erittäin arveluttavaa pyrkiä määrittelemään etukäteen asioitten oikeudellinen luonne. »Arveluttavuus» viittasi oikeussuojan heikkenemiseen.

Käyttökelpoisempi oli etenkin Etelä-Saksan valtioissa sovellettu toimivallan määrittelyperiaate. Sen mukaan kompetenssi ulottui kaikkiin niihin tilanteisiin, joissa julkisen vallan toiminnasta aiheutui oikeudenloukkaus. Vakiintuneen käsityksen mukaan oikeusjärjestys ainoastaan rajoitti hallintoa ja jätti viranomaiselle harkintavaltaa. Oli johdonmukaista, että vapaan harkinnan kontrolli rajattiin nimenomaisesti hallintolainkäytön ulkopuolelle.

Eteläsaksalainen yleisklausuuli viittasi tavallisesti yleiseen muutoksenhakuoikeuteen subjektiivisen julkisen oikeuden loukkauksen perusteella. Oikeussuojan korostaminen oli osa hallinnon lainalaisuutta. Etenkin keskeiset kansalaisoikeudet, vapaus ja varallisuus oli suojattava tehokkaasti hallinnolliselta mielivallalta. Lainsäädännöllä voitiin kaventaa tarkoituksenmukaisuuden ja yleisen edun sitoman hallintotoiminnan alaa ja samalla lisätä valtion toimintojen ennakoitavuutta.

Suomessa hallinnon lainalaisuutta eriteltiin tarkemmin vasta 1890-luvulta alkaen ilmestyneissä hallinto-oikeudellisissa tutkimuksissa. Jo aikaisemmin oli viitattu oikeusvaltiolle tyypillisiin laillisuuden takeisiin, joista keskeisin oli hyvin järjestetty hallintolainkäyttö. Kotimaisen oikeusjärjestyksen oli perinteisesti katsottu velvoittavan hallitsijaa ja hallitusta oikeuden ylläpitämiseen, etenkin mielivaltaisesta viranomais-toiminnasta aiheutuneitten vääryyksien oikaisemiseen. Vaadittu lainalaisuus velvoitti konkreettisemmin. Hallinnon oli pysyttävä lakien puitteissa; lainmukaisuuden valvonnan olisi pitänyt kuulua riippumattomalle hallintotuomioistuimelle.

Lainalaisuuden vaatimusta ei liitetty Suomessa kansalaisten yhteiskunnallisen vapauden takeen, vapauden ja varallisuuden suojaan sillä painolla kuin Saksassa. Tosin etenkin varallisuus-oikeuksien tulkitsemisella saavutetuiksi oikeuksiksi ja näihin oikeuksiin puuttumisen edellytysten tiukentumisella oli perustansa liberalistisessa valtiokäsityksessä ja

sen mukaisessa oikeusvaltiossa. Lainalaisuuden erityinen suomalainen muoto oli perustuslaillisuus, virkamiesten oikeus ja velvollisuus olla noudattamatta lainvastaisia asetuksia ja määräyksiä. Näkyviin tuli lainalaisuusperiaatteen toinen puoli, lakien ylemmänasteisuudesta seuraava velvoite toimia lakien mukaisesti. Ongelma katsottiin lähinnä valtiosääntöoikeudelliseksi: oliko tuomareilla ja muilla virkamiehillä oikeus tutkia lakien pätevyyttä.

Konstitutionalismin perusperiaatteina keskeisiä olivat kansan osallistumismahdollisuuden takaaminen lainsäädäntöön sekä hallitsijan ja hallituksen vallankäytön perusteitten ja rajojen perustaminen lakiin. Näihin rinnastettiin tavallisesti, kuten esimerkiksi Preussin valtiosäännössä (1850) tuomioistuinten riippumattomuus. Hallintolainkäytössä riippumattomuus taattiin yleensä vain ylimmälle orgaanille eli hallintotuomioistuimelle.

Suomessa suunnitellun hallintotuomioistuimen riippumattomuutta pidettiin tavallaan »asian luonnon» mukaisena. Tuomioistuimen perustaminen oli liitetty oikeusosaston itsenäistämiseen jo vuoden 1891 valtiopäivillä. Oikeusosaston aseman pahana periaatteellisena puutteena oli puolestaan pidetty sen yhteyttä hallitukseen ja hallitustoimintaan. Tosin käytännössä oikeusosasto oli täyttänyt tehtävänsä ylimpänä oikeusasteena ainakin tyydyttävästi. Toisaalta talousosaston toiminnassa ilmenneet puutteet olivat omiaan vakiinnuttamaan käsitystä, jonka mukaan riippumattomuus oli puolueettoman lainkäytön ehdoton tae. Riippumattomuusvaatimus tähtäsi hallintolainkäytön uskomiseen lailliselle tuomioistuimelle, jolle oli taattu itsenäisyys etenkin hallituksen suuntaan. Riippumattomuuden keskeisenä takeena pidettiin turvattua virassapysymisoikeutta.

Vuonna 1917 riippumattomuus tuli esiin uudesta näkökulmasta. Vuoden ensimmäisillä valtiopäivillä hyväksytyn, vahvistamatta jääneen KHOL:n eduskuntakäsittelyssä hyväksytyn kannan mukaan perinteisen, »valtiovallan yhtenäisyyttä uhanneen riippumattomuuden» oli mukauduttava eduskunnan valvontaan. Eduskunnan oli osallistuttava korkeimpien oikeuksien jäsenten nimittämiseen määrääjäksi. Radikaalia muutosta ajaneet sosialidemokraatit pitivät keskeisenä eduskunnan suoran valvonnan muotoja. Keskeinen hallinto-oikeudellinen ongelma, hallintolainkäytön ja hallinnon välinen suhde sai jäädä kokonaan sivuun.

*

Ruotsissa hallintotuomioistuin (RegR) perustettiin vuonna 1909. Kuningaan valtioneuvostossa ratkaisemia valitusasioita ei siirretty koko-

naisuudessaan uuteen tuomioistuimeen, vaan hallituksen tehtäväpiiriä supistettiin enumeratiivisesti. Toisin sanoen RegR:n toimivaltaan kuuluvat asiat lueteltiin suoraan laissa. Tarkoitus oli, että korostetusti julkista etua sivunneet muutoksenhakuasiat oli jätettävä edelleen hallituksen päätettäväksi. Tuomioistuimen perustaminen ei saanut johtaa hallituksen arvovallan heikkenemiseen.

Suomessa jo lähtökohtatilanne oli toinen huolimatta historiallisista yhteyksistä. Talousosasto ratkaisi valitusasiat ylimpänä asteena, usein esitetyn tulkinnan mukaan riippumattomana lainkäyttöelimenä myös suhteessa keisariin ja suuriruhtinaaseen. Hallintotuomioistuimen perustamisesta aiheutuvaan hallituksen aseman heikkenemiseen viittasivat ainoastaan venäläiset tahot. Suomalaiset uudistajat eivät esittäneet ainkaan vuoden 1907 jälkeen tämänsuuntaisia epäilyjä. Pikemminkin valitusasioitten jatkuvaa ruuhkautumista talousosastossa pidettiin — käytännöllisestä näkökulmasta — osoituksena uuden tuomioistuimen tarpeellisuudesta.

Ruotsissa lainvalmistelun perustaksi laadittu laaja mietintö ilmestyi vuonna 1907. Tämä *Hammarskjöldin* kirjoittama mietintö valmistui suomalaisillekin lainuudistajille hyvin sopivaan aikaan. Hallintotuomioistuimen perustamista käsiteltiin eduskunnassa vuoden 1908 toisilla valtiopäivillä.

Hammarskjöld puolsi hallintotuomioistuimen toimivallan yleisyyttä, joka oli toteutettavissa parhaiten ns. yleisklausuulin (kvalitatiivisen menetelmän) puitteissa. Hallituksen ja hallintotuomioistuimen välisen toimivaltasuhteen konkretisoinnissa Hammarskjöld päätyi omintakeiseen ratkaisuun. Peruslähtökohdan mukaan muutoksenhaku kuninkaan valtioneuvostossa tekemistä päätöksistä hallintotuomioistuimeen ei ollut mahdollista. Muissa tapauksissa valitus oli aina tehtävä ylimmässä asteessa hallintotuomioistuimen, jonka oli siirrettävä sopivaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointia edellyttäneet asiat valtioneuvostossa esiteltäviksi. Samoin mm. virantäyttöihin liittyneet valitukset oli siirrettävä hallitukseen. Joka tapauksessa siirtämisestä päättäminen jäi aina tuomioistuimen ratkaistavaksi. RegR:n ja hallituksen valitusasioissa antamat päätökset jäivät lopullisiksi. Hammarskjöldin keskeisenä tavoitteena oli toimivaltasuhteitten oikeudellinen johdonmukaisuus.

KHOL:a säädettäessä seurattiin pääosin Hammarskjöldin linjaa, jonka periaatteellinen pohja heijasti suoraan Ranskan ja Saksan hallinto-oikeudessa vakiintuneita käsityksiä. Oikeuskysymykset oli ratkaistava tuo-

mioistumisessa. Tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin oli kuuluttava hallitukselle. KHO:n oli siirrettävä valitusasia hallitukseen, jos asian ratkaiseminen riippui *pääasiassa päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta*. Näin hallintotuomioistuimen kompetenssi tavallaan laajeni verrattuna Hammarskjöldin kaavauihin, koska ainoastaan »pääasiallinen» tarkoituksenmukaisuusharkinta velvoitti siirtämiseen. Suomalaista omintakeisuutta ilmensi se, että virkanimitysasioissa ja hallitukseen alistettavissa asioissa muutosta oli haettava suoraan hallitukselta.

KHO:n ja hallituksen välisen toimivaltasuhteen järjestäminen ei ollut poliittisesti kiistanalaista. Perusjako oikeusasiat — tarkoituksenmukaisuuskysymykset hyväksyttiin keskusteluita. Toimivallanjaon juridistekniseen toteuttamistapaan ei myöskään puututtu. KHO:n säätämisvaiheissa käytiin kiistaa pääasiassa »riippumattomuuden» sisällöstä.

*

Suomalainen hallinto-oikeustiede eriytyi omaksi lohkokseen 1800-luvun jälkipuoliskolla. Tutkimustyössä käytettiin hyväksi laajassa mittassa ulkomaisen, etenkin saksalaisen oikeustieteen tuloksia. Ulkomailta voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämiseksi kehitetty käsitteistö katsottiin huomattavalta osalta käyttökelpoiseksi myös Suomen hallinto-oikeuden tutkimisessa. Eri oikeusjärjestyksien toisistaan poikkeavat piirteet eivät tulleet esiin käsitteissä sinänsä vaan siinä, miten käsitteet liittyivät toisiinsa kussakin oikeusjärjestyksessä. Käytännöllisemmästä näkökulmasta korostettiin sitä, että ulkomailta voitiin lainata toimivia ja luotettavia instituutioita.

Jo *Nordström* oli puuttunut hallintolainkäytön järjestämiseen. Hän kiinnitti huomiota niihin ongelmiin, joita aiheutui valitusasioitten hallinnonsisäisestä ratkaisutavasta. *Hermanson* avasi uuden näkökulman nimenomaan toimivaltakysymykseen esitellessään vuonna 1878—79 ilmestyneessä artikkelisarjassa saksalaisessa valtio-oikeudessa vakiintumassa olleita käsityksiä. Asia konkretisoitui valitusviranomaisen oikeuteen ja velvollisuuteen kumota lainvastainen ja/tai epätarkoituksenmukainen toimi. Valitusasioitten lainmukaisuuden arviointi oli rinnastettavissa siviililainkäyttöön. Ainoastaan tarkoituksenmukaisuuden ja sopivuuden harkinta oli luonteeltaan hallintoa. *Hermansonin* lähestymistapa oli teoreettinen. Valitusasioitten käsittelytapa määräytyi aina voimassa olevan oikeuden mukaan. Kotimaisenkin oikeuskehityksen mukaan tarkoituksenmukaisuuden arviointi kuului hallintoviranomaisille »asian luonnon»

mukaisesti, mutta tästä ei ollut pääteltävissä esimerkiksi hallintotuomioistuimen perustamisen välttämättömyyttä. Hermansonkaan ei kiinnittänyt huomiota siihen, että kunnallisasetusten valitusperusteet edellyttivät oikeuskysymysten ja tarkoituksenmukaisuusseikkojen välistä erotelua.

Hermansonin esittämät näkökohdat hyväksyttiin yleisesti. Varsinainen omintakeinen tutkimustyö jäi silti vähäiseksi. *Ståhlberg* esitteli Suomen hallinto-oikeuden yleisessä osassa (1913) mm. sidotun ja vapaan harkinnan käsitteet saksalaisesta oikeustieteestä tutussa muodossa. Esitetyt pääpiirteittäiset kannanotot eivät yleensä olleet uutta tutkimusta vaan ulkomaisen opin esittelyä. Ranskalaisessa ja etenkin saksalaisessa oikeustieteessä usein tavatut perusteelliset ja yksityiskohtaiset tutkimukset ns. harkintaongelmasta olivat vain esimerkillisiä saavutuksia. Kehityksen kulku on ymmärrettävissä. Asian selvittelyllä ei ollut huomattavaa väliä merkitystä voimassa olevan oikeuden kannalta. Lisäksi tutkimustyö oli ainoastaan muutaman oikeusoppineen varassa.

Hallintolainkäyttöjärjestelmien vertailu oli tarpeen säädettävän lain kannalta. Oikeusvertailu oli silti vaatimatonta verrattuna esimerkiksi Hammarskjöldin perusteellisuuteen.

Hallinto-oikeusoppineet suhtautuivat hallintotuomioistuimen perustamiseen kaikin puolin positiivisesti. Hallinto-oikeudessa vakiintuneet käsitykset heijastuivat suoraan KHOL:n toimivaltasäännöksiin. Lainvalmisteluun muutoinkin osallistuneet hallinto-oikeuden tuntijat takasivat asiantuntemuksellaan ja arvovallallaan sitä, että johtavista periaatteista ei poikettu.

IX ZUSAMMENFASSUNG

1) Bei der Gründung des Obersten Verwaltungsgerichts (Gbl. 22. 7. 1918/74) wurde ihm die oberste gerichtliche Gewalt in verwaltungsrechtlichen Beschwerdesachen zugeteilt. Die Befugnisse zwischen Gericht und Regierung in Beschwerdesachen stützten sich auf die Grenzziehung zwischen Rechts- und Zweckmässigkeitsfragen. Das Oberste Verwaltungsgericht hatte die Sache der Regierung zu übertragen, wenn es der Ansicht war, dass »die Beschwerde eine solche Frage betraf, deren Entscheidung in der Hauptsache von der Beurteilung der Zweckmässigkeit eines Beschlusses oder einer Massnahme abhing«.

In der Erklärung des rechtsgeschichtlichen Hintergrundes hat man sich nicht nur auf die blosse Betrachtung der Verfügungszeit des Gesetzes beschränkt. Man hat die Erforschung auf die Kompetenzfrage in ihrer Gesamtheit erweitert. Dabei wurden erstens die allgemeinen Grundsätze der Kompetenzverteilung besonders vom Standpunkt von Kompetenzstreitigkeiten vorgenommen und zweitens die auf Erlass beruhenden Verwirklichungsweisen der Aufteilung. Auf dem Hintergrund wirkte der Gegensatz zwischen rechtlicher und politischer Beschlussfassung. Dieser zentrale Faktor wird im Rahmen der verwaltungsrechtlichen Doktrin von gebundenem und freiem Ermessen erörtert.

Zur Klärung der ausländischen Einwirkung hat man die früher in Frankreich, Deutschland und Schweden geregelten Verwaltungsrechtspflegesysteme erforscht. Die einheimische Rechtsentwicklung ist vor allem in der Grenzziehung zwischen ihren Rechts- und ihren Verwaltungssachen behandelt worden.

Die Untersuchung hat ihren Schwerpunkt in der Geschichte des öffentlichen Rechts und zum Teil in der Geschichte des Prozessrechts. Das privat- und strafrechtliche Material bleibt mehr am Rande.

Das verwaltungsgeschichtliche Quellenmaterial gehört vor allem zur Gesetzesvorbereitung und zum Gesetzerlass. Der Anteil der Lehrgeschich-

te wird betont in der Klärung der Verwaltungsrechtswissenschaft in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Bei der Beurteilung von strukturellen Elementen hat man sich an die in der neueren sozial- und wirtschaftshistorischen Forschung eingebürgerten Auffassungen gehalten.

2) In Kap. II wird die Rechtsentwicklung von Schweden—Finnland bis zum Jahr 1809 verfolgt. Die in der Zentralverwaltung entschiedenen Rechtssachen waren am Anfang des 17. Jahrhunderts mit der damals verwirklichten Staatsverwaltung genau nach Fachgebieten zentral organisiert. Die sachlichen Befugnisse erhielten somit eine besondere Bedeutung.

Die Gründung von Hofgerichten seit dem Jahr 1614 führte zu keiner Zentralisierung der Rechtssachen in den allgemeinen Gerichten. Es wurde sogar zur Regel, dass jedes Kollegium Rechtsfragen selbst zu entscheiden hatte. Bei anderen Kollegien als bei den Hofgerichten wurde dieses Prinzip besonders in Satzungen festgelegt, die die Regierungsform vom Jahre 1634 ergänzten.

Als privatrechtliche Sachen wurden von den allgemeinen Gerichten private Streitsachen (twister *inter privatos*) behandelt. Die Zuständigkeitsfrage war dennoch problematisch besonders in Streitsachen, die formal »*inter privatos*» waren, wobei aber auch das Interesse des Staates zu berücksichtigen war. Die Betonung dieses öffentlichen (gemeinsamen) Vorteils war durchaus dazu angetan, die Rechtsanwendungsfunktion insbesondere des Bergskollegiums und des Handelskollegiums zu erweitern. Im Hintergrund wirkte sich die kraftvolle merkantilistische Wirtschaftspolitik aus. Als einen Widerschein der Staatsführung lassen sich auch die Sondergerichte der örtlichen Ebene ansehen, bei denen die Rechtsmittelinstanzen in den allermeisten Fällen gerade die Kollegien waren.

Die Befugnis der Kollegien in Rechtsangelegenheiten erhielt sich in den Hauptzügen bis zum Jahr 1809. Dabei spielte das allgemeine Gesetz des Reiches im Jahr 1734 keine bedeutende Rolle. Die Ausdehnung des Staates wirkte mehr oder weniger stark auf die wirtschaftliche Gesetzgebung ein. Beispielweise hatte das Handelskollegium sich mit recht reichlichen Rechtsfragen zu befassen.

In der Beschlussfassung des Königs im Rat (*riksråd*) wirkte sich der Unterschied zwischen den Verwaltungs- und Rechtssachen insofern aus, dass die letzterwähnten, die Revisionsberichte vorgebracht hatten, fast von den übrigen Dingen sowohl im Beschluss als auch in der Fertigstellung getrennt gehalten wurden. Seit dem Jahr 1670 behandelte man die

Rechtsangelegenheiten in der Justizrevision. Die Rechtssachen waren grösstenteils aus den Hofgerichten gekommen, aber schon am Anfang des 17. Jahrhunderts gab es den eingebürgerten Grundsatz, wonach man auch bei anderen Kollegien im Jurisdiktionsgebiet einen sog. Revisionsvorteil erreichen konnte.

In der Freiheitzeit (1718—1772) hatte in Revisionsangelegenheiten der Rat die Bestimmungsgewalt, in deren betreffender Abteilung der König zwei Stimmen und die Entscheidungsgewalt hatte, wenn die Abstimmung auf ein »Gleich zu Gleich« fiel. Die Vollmacht der Stände, in oberster Instanz Revisionssachen und Beschwerden zu behandeln, gründete sich formal in erster Linie auf die Reichstagsordnung des Jahres 1723. Demgemäss übten die Stände eine allgemeine Kontrolle über die Rechtsanwendung der Justizrevision aus. Gleichfalls hatten die Bürger das Recht, sich bei den Ständen in einer solchen Sache zu beschweren, in der man sonst keine Berichtigung finden konnte. Die in der Hauptregel zeitraubenden und gering einzuschätzenden Beschwerdesachen wurden vonseiten des Königs in der sog. Kabinettsverhandlung entschieden.

In der gustavianischen Zeit behandelte man die Rechtssachen in einer achtgliedrigen Justizrevision, in welcher der König zwei Stimmen hatte. Nach der Vereinigungs- und Sicherheitsakte (1789) entschied als oberste Instanz das höchste Gericht auch die Revisionssachen.

Auch nach dem Jahr 1772 wurden die Beschwerdesachen im Kabinett behandelt. In der Praxis wurden Beschwerden auch in der anderen Abteilung des Rates ausgeführt. Seit 1789 kam die Beschlussgewalt in Beschwerdesachen weiterhin dem König zu, der seinen Beschluss im Konseil fasste.

3) In Kap. III wird aus dem Blickwinkel des Forschungsproblems die Entwicklung Frankreichs, Deutschlands und Schwedens in der Verwaltungsrechtspflege behandelt.

In Frankreich wurde nach dem Jahr 1789 in den revolutionären Verfassungen die Dreiteilung der Staatsgewalt durchgeführt. Den Gerichten wurde keine Möglichkeit gelassen, unter dem Deckmantel der Rechtspflege selbst Verwaltungstätigkeit zu kontrollieren. Die Beschränkung war vor allem politisch.

Seit dem Jahr 1799 (VIII) begann der Staatsrat (Conseil d'État) als höchstes Verwaltungsrechtspflegeorgan ein wesentlich selbständiges Leben zu entfalten, ungeachtet seines formal ratgebenden Charakters. Trotzdem stellte man sich zu der Verwaltungsrechtspflegeorganisation

misstrauisch, besonders unter der Restauration. Die Forderungen des ideologischen Liberalismus über der Unabhängigkeit aller Gerichte hatten hier nur zu einem teilweisen Erfolge geführt. Dem Staatsrat wurde im Jahr 1872 die oberste Verwaltungsrechtspflege anvertraut (*justice déléguée*), wobei er formal noch ein Verwaltungsorgan blieb.

Aus der Verwaltungstätigkeit konnte man schon am Anfang des 19. Jahrhunderts die unmittelbare Vollziehung der Gesetze abstellen. Viel zentralere Mittel als die erwähnten Normen waren verschiedene Bestimmungen und Weisungen innerhalb der Verwaltung, die keine sich ausserhalb der Verwaltungsmaschinerie erstreckenden Rechtswirkungen hatten. Die so entstandene Zweiteilung im Vergleich zur Gesetzgebung ging klar auch aus der verwaltungsrechtlichen Literatur hervor. Die Lehre von auf Ermessen beruhenden Verwaltungs- und Regierungstätigkeiten wurde in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einem Teil der Lehre von der Kompetenz des Staatsrates in bezug auf die Jurisdiktion.

Auf die Rechtsentwicklung nach dem Jahr 1789 wirkten beträchtlich die Idee des Rechtsschutzes und die von diesem vorausgesetzte erhöhte Gesetzgebundenheit. Auch in der Regelung der Amtsbefugnisse zeigte sich der juristische Teil betont, trotz dem zentralisierten Verwaltungssystem. Die Grenzen der Befugnisse wurden nach rechtlichen Grundsätzen bestimmt. Die Kontrolle der Anwendung dieser Gründe wurde in letzter Linie dem höchsten Verwaltungsorgan überlassen.

Der Staatsrat als oberste Verwaltungsjurisdiktionsinstanz war nach 1875 formell kein unabhängiges Gericht. Er war jedoch in seiner Beschlussfassung unabhängig, und das Fehlen einer diesbezüglichen Garantie war in der Praxis von keiner besonderen Bedeutung. Aufgrund der Befugnisverteilung zwischen Staatsrat und Regierung konnte man durch Verwaltungsjurisdiktion die Gesetzlichkeit und als deren Teil auch die Kompetenzfrage klären. Die in der Verwaltung entstandenen — auch die Verwaltungsjurisdiktion berührenden — Befugnisstreitigkeiten konnten allgemein im Staatsrat geklärt werden.

In Deutschland wurde die Verwaltungsjurisdiktion während der Jahre 1871—1919 in den meisten Staaten organisiert. Als staatliche Neuerung war die Gründung des Verwaltungsgerichts in den typisch konstitutionellen Zug der Staatsform einzuordnen, wobei der Herrscher und die Regierung ihre Machtausübung dem Rahmen der Gesetze unterordneten. Ein allgemeinerer Hintergrundfaktor war die durch die Erweiterung der öffentlichen Gewalt hervorgerufene Wirksamkeitssteigerung der Gesetz-

mässigkeitskontrolle und die Hervorhebung der Rechtsschutzgesichtspunkte. Mit der Zunahme der Aufgaben des Staates verband sich vor allem jener gesellschaftliche Umbruch, mit dem zusammen viele Staaten, besonders Preussen, seit den 1860er Jahren immer deutlicher zu Industriestaaten wurden.

Die Einordnung in das Jurisdiktionsgebiet war je nach den Staaten mit früheren Regelungen verbunden. Ausser der Gesetzgebung trat die historische Fortdauer klar in der Rechtswissenschaft hervor. Im Zentrum stand die Gegenüberstellung des öffentlichen Vorteils (der Zweckmässigkeit) und der Rechtssache (-kränkung).

In der Verwaltungsrechtlichen Literatur war die »gesetzmässige Verwaltung« in betonter Stellung als eines Rückgrates. Die Gesetzlichkeit war dazu angetan, die früher lediglich vom Alleinherrscher abhängige Beamtenschaft der Gesetze unterzuordnen. Die Jurisdiktionsbefugnis hatte die Möglichkeit zu gewährleisten, dass in der Verwaltungstätigkeit der in den Gesetzen sich spiegelnde Wille nicht verfälscht wurde.

Für die deutschen Verwaltungsjurisdiktionen war es typisch, dass nur die oberste Instanz ein unabhängiges Gericht war. Die Festlegung dieser Befugnisse geschah entweder durch eine sog. Generalklausel oder durch ein Enumerations- bzw. Aufzählungsprinzip; sie konnten auch nebeneinander bestehen. Der Gegensatz von Generalklausel und Enumeration war die Grundlage für die im Verwaltungsrecht häufig erörterte Frage: war es nötig, durch Verwaltungsjurisdiktion lediglich die Rechte eines Individuums zu schützen, oder sollten zugleich die Vorteile der Gesamtheit an erster Stelle stehen? Die unbedingt der ersten Alternative zukommende Antwort spiegelte noch um die Zeit von 1870 und danach solche Anschauungen wider, wobei die Gesellschaft und der Staat einander scharf gegenüberstanden, die zum Jahr 1849 in der Verfassung (Paulkirche) geführt hatten, so dass man zur grundsätzlichen Abschaffung der Verwaltungsjurisdiktion geschritten war.

Da die Amtsbefugnis des Verwaltungsgerichts aufgrund der Generalklausel der Gesetzgebung gewöhnlich eine ausdrückliche Bestimmung enthält, blieben auf Ermessen beruhende Verwaltungsakte gewöhnlich ausserhalb der Kompetenz. Das »freie Ermessen« schloss sich fest an die frühere Beurteilung des allgemeinen Vorteils an, wobei die Massnahme auf ihre Zweckmässigkeit geprüft und ebenfalls ausserhalb der rechtlichen Gebundenheit geprüft wird. Das freie Ermessen war das Objekt der spezifisch verwaltungsrechtlichen Forschung seit den 1880er Jahren.

Die Schlichtung der Kompetenzkonflikte zwischen der Verwaltungsrechtspflege und der Verwaltung gehörte hauptsächlich zum Gericht, zum besonderen Kompetenzgericht oder in den meisten Fällen zum obersten Verwaltungsgericht. Ausserdem gehörte die Entscheidung der Konflikte zur Verwaltungsrechtspflege nach ihrer allgemeinen Struktur.

In Schweden wurde der Rahmen der Zentralverwaltung durch die Regierungsform im Jahr 1809 gefestigt. Zur Ministerialverwaltung ging man mit dem Anfang des Jahres 1840 über, wobei die Zentralbehörden weiterhin eine beträchtlich ausgedehnte Befugnis behielten. Im Jahr 1828 wurde die Kompetenz der allgemeinen Gerichte beträchtlich erweitert. Die Sondergerichte wurden grossenteils bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts aufgehoben.

Die Forderung nach Einengung der Verwaltungsrechtspflege führte notwendig zu einer Betrachtung des ganzen Verwaltungsbeschwerdesystems. Die Erweiterung der Befugnisse der allgemeinen Gerichte, so dass sie alle Verwaltungsbeschwerden betrafen, konnte nicht in Frage kommen, erstens schon darum, weil die Regierungsgewalt nach den Grundgesetzen umfassend war. Ausserdem richteten die Rechtsgelehrten ihre Aufmerksamkeit darauf, dass infolge der Neuerung die Gerichte auch solche Angelegenheiten hätten behandeln müssen, in denen als Grundlage eine bestimmte Grunderfordernis gegeben sein sollte, die vom Standpunkt des Allgemeinwohls zu empfehlen war.

Vereinzelte Stellungnahmen zur Gründung eines obersten Verwaltungsgerichts waren schon in den 1820er Jahren vorgebracht worden. Nach vielen Neuerungsvorschlägen beschloss der Reichstag im Jahr 1903 die Planung eines obersten Verwaltungsgerichtshofs einzuleiten. Die Vorbereitung wurde Hj. Hammarskjöld anvertraut, der seine Denkschrift im Jahr 1907 einreichte. Seinem Gutachten gemäss sollte das Verwaltungsgericht (*regeringsrätten*) nur die Rechtsangelegenheiten behandeln, während die Regierung gemäss der Zweckmässigkeit die Sachen zu lösen hatte. Dieses Kompetenzzuweisungsmittel (sog. qualitative Methode) gründete sich auf die französisch-deutsche Lehre vom freiem Ermessen, die in der schwedischen verwaltungsrechtlichen Literatur schon in den 1870er Jahren behandelt worden war. Hammarskjöld hielt es für notwendig, dass nur das Verwaltungsgericht selbst über die Grenzen seiner Befugnisse beschliessen konnte. In der Praxis war dies nach der Denkschrift so zu verwirklichen, dass alle Verwaltungsbeschwerden in der obersten Instanz dem erwähnten Gericht vorzulegen waren, das je-

doch die Beschwerden der Regierung weiterzuleiten hatte, wenn und inwieweit es sich dabei um die Beurteilung der Zweckmässigkeit eines Verwaltungsaktes handelte.

Die von Hammarskjöld vorgeschlagene qualitative Bestimmungsweise der Kompetenz wurde als Grundlage der Gesetzgebung im Jahre 1909 nicht angenommen. Die Befugnis zwischen der Verwaltung und dem Verwaltungsgericht beruhte auf einer Enumeration, die bis ins einzelne die im Verwaltungsgericht befindlichen Sachen bestimmte. Zwar hat man auch danach bestrebt, durch das Enumerationsprinzip die meisten Rechtsfragen auf das Gericht zu konzentrieren. Der Regierung blieb es überlassen, die meisten Sachen nach Beurteilung der Zweckmässigkeit zu behandeln. Die Aufteilung der Beschwerden auf die Regierung und auf das Verwaltungsgericht verfügte im Einzelfall der betreffende vortragende Beamte des erwähnten Ministeriums. Formal fiel jedoch die oberste Entscheidungsgewalt dem König im Staatsrat zu. Bei der Vorbereitung der Gesetzgebung wurde betont, dass die Neuerung zu keiner Schwächung der Regierungsgewalt führen dürfe.

4) In Kapitel IV wird ins einzelne gehend der Aufbau der Zentralverwaltung dargestellt und vor allem die Verwaltungsjurisdiktionsgebiete sowie deren Regelung nach dem Jahr 1809, als Finnland zum Kaisertum Russland als Grossfürstentum gehörte. Während des autonomen Finnland (1809—1917) wurden die Rahmen der eigenen Zentralverwaltung wesentlich aufgrund der aus der schwedischen Zeit stammenden Grundgesetze im Jahr 1809 (1892) festgelegt. Der Senat war ein die grossfürstliche Macht ausübendes kollegiales Organ und gliederte sich in zwei Abteilungen, das Justizdepartement und die Wirtschaftsabteilung. Gemäss den Befugnissen gehörten zur Wirtschaftsabteilung die Zivilverwaltung und die allgemeine Wirtschaft, während das Justizdepartement die oberste Rechtsinstanz in sich schloss. Im Plenum des Senats behandelte man u.a. die Kompetenzkonflikte zwischen den Abteilungen, aber aus dem Plenum entwickelte sich doch kein solches Organ, das mit ausländischen Kompetenzgerichten vergleichbar gewesen wäre.

Die Wirtschaftsabteilung behandelte die Beschwerden in Haushalts- und Politie-Angelegenheiten auf der obersten Stufe. Im Unterschied zur Zentralverwaltung der schwedischen Zeit behandelte man auch früher die in den Kollegien beschlossenen eigentlichen Rechtsangelegenheiten in der Berufungsinstanz in der Hofgerichte und weiter im Justizdepartement.

5) Im Abschnitt V werden die auf oberster Stufe stehenden, auf die Ordnung der Verwaltung abzielenden Neuerungspläne erörtert, die seit den 1860er Jahren bestanden.

Nach dem Anfang der Zeit der Autonomie wurde die Ordnung der Verwaltungsjurisdiktion zentral im Jahr 1865 vom damaligen Verwaltungskomitee eingeführt. Das Komitee schlug vor, dass nach seinem Auftrag und den geltenden Grundgesetzen ein Kammerkollegium sowie ein Finanz- und ein Handelskollegium gegründet würden. Die Aufgabe der Kollegien hätte zum Teil gerade die Rechtspflege zwischen dem Senat und den niedrigeren Beamten in sich geschlossen.

Die Verfassung Finnlands unterschied sich von den Grundsätzen des europäischen Konstitutionalismus auch in der Hinsicht, dass das oberste allgemeine Gericht keine unabhängige Stellung hatte. Die Mitgliedschaften im Justizdepartement waren zeitlich begrenzt, und die Senatoren hatten nur ein relativ schwaches Recht auf Verbleiben im Amt. Ausserdem mussten die Mitglieder des Justizdepartementes im Plenum an der Lösung von Regierungsangelegenheiten teilnehmen.

Als man eine Reform der obersten Verwaltungsjurisdiktion plante, boten sich drei Alternativen an: eine Erweiterung der Kompetenz des geplanten obersten Gerichts auf Verwaltungsgerichtsbarkeit, ein besonderes Organ (oder eine Abteilung) und die Gründung eines obersten Verwaltungsgerichts. Die letztgenannte Alternative beherrschte die Zeit von den 1890er Jahren an. Als Begründungen gegen die Erweiterung der allgemeinen Jurisdiktion konnte man auf die einheimische Rechtsentwicklung hinweisen, wonach Verwaltungsbeschwerden stets innerhalb der Verwaltung geprüft worden waren. Diese auf eine Dreiteilung der Staatsgewalt hinweisende Begründung konnte man durch Erfahrung »in vielen gebildeten Ländern« stützen.

Das Parlament beschloss im Jahr 1908 dem Herrscher einen Petitionsantrag zu überlassen, um die Gründung eines obersten Verwaltungsgerichts zu erreichen. Dieses Gesuch führte jedoch nicht zum gewünschten Erfolg, und in seinen Begründungen wurde nicht im einzelnen auf Kompetenzprobleme eingegangen. Ein wichtiger Grundsatz, die Teilung Rechtsfragen — Ermessenssachen, wurde jedoch festgestellt.

Die Gründung des Verwaltungsgerichts hielt man einerseits für notwendig vom Standpunkt der Rechtssicherheit der Staatsbürger, andererseits für die Verringerung der Arbeitslast, die der Wirtschaftsabteilung zufiel. Für beide Begründungen fanden sich Stützen in der Tätigkeit des

Senats vor allem nach der Jahrhundertwende. Die Verringerung der Arbeitslast der Wirtschaftsabteilung zielte auf Verstärkung der Ministerialverwaltung ab. Begründungen dieses Typs hatte man in Schweden—Finnland schon Ende des 18. Jahrhunderts vorgebracht: geringfügige Dinge, die kollegiale Behandlung voraussetzten, durften die Regierung nicht belasten.

Vor dem Jahr 1917 war es wichtig, praktische und technische Dinge zu betonen, um die Verwirklichungsmöglichkeiten der Reformen zu erhöhen. Die russische Zentralverwaltung und der russifizierte Senat hatten doch keine Schwierigkeiten zu bemerken, dass die Gründung des Verwaltungsgerichts zu einer Schmälerung der Regierungsgewalt geführt hätte.

6) In Kapitel VI wird die verwaltungsrechtliche Forschung aus der Zeit der Autonomie behandelt.

Die finnische Verwaltungsrechtswissenschaft differenzierte sich zu einem eigenen Sektor in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In der Forschungsarbeit wurden in ausgedehntem Mass Ergebnisse von Ausländern benutzt, vor allem solche der deutschen Rechtswissenschaft. Zur Klärung des Inhalts des geltenden Rechts im Ausland entwickelte sich ein Begriffsapparat, der auch zur Klärung des finnischen Verwaltungsrechts brauchbar war. Aus einem praktischeren Blickwinkel wurde hervorgehoben, dass man aus dem Ausland brauchbare und zuverlässige Institutionen entleihen konnte.

Schon *J. J. Nordström* hatte die Aufmerksamkeit auf diejenigen Probleme gelenkt, die aus der Entscheidungsweise von Beschwerdesachen in verwaltungsininnerer Art entstanden.

Hermanson hatte der Behandlung der Kompetenzfrage neue Wege gebahnt. In seiner Artikelreihe (1878—79) hatte er einige im deutschen Staatsrecht in der Festigung begriffene Auffassungen dargestellt. Die Sache konkretisierte sich auf das Recht und die Pflicht der Berufungsinstanz, um einen gesetzwidrigen und/oder unzweckmässigen Akt aufzuheben. Die Beurteilung der Gesetzmässigkeit von Verwaltungsakten liess sich mit Ziviljurisdiktion vergleichen. Lediglich die Erwägung der Zweckmässigkeit war administrativ. Hermansons Annäherungsweise war theoretisch. Die Behandlungsweise von Beschwerdesachen bestimmte sich immer nach dem geltenden Recht. Auch nach einheimischer Rechtsentwicklung war die Beurteilung der Zweckmässigkeit den Verwaltungsbeamten »nach der Natur der Sache« zugesprochen. Dar-

aus war aber keineswegs zu schliessen, dass z.B. die Gründung eines Verwaltungsgerichts notwendig gewesen wäre. Auch Hermanson legte keine Aufmerksamkeit darauf, dass die Kommunalverordnungen (1865, 1873) eine Grenzziehung zwischen Rechtsfragen und Zweckmässigkeitsfragen voraussetzten.

Die von Hermanson vorgebrachten Gesichtspunkte wurden allgemein gutgeheissen. Eigentlich selbständige Forschungsarbeit blieb trotzdem gering. *Ståhlberg* legte im Allgemeinen Teil des Finnischen Verwaltungsrechts (1913) u.a. die Begriffe von »freiem« und »gebundenem« Ermessen vor, nach den eben genannten Begriffen aus der deutschen Rechtswissenschaft. Allgemeiner genommen waren die vorgelegten hauptsächlichlichen Stellungnahmen keine neue Forschung, sondern Vorlegung von Auswärtigem. In der französischen und besonders in der deutschen Rechtswissenschaft fanden sich oft angetroffene gründliche und ins einzelne gehende Forschungen. Sie galten hier nur als vorbildliche Forschungsleistungen. Der Gang der Entwicklung ist verständlich. Die Klärung der Sache war nicht eine besondere unmittelbare Angelegenheit vom Standpunkt des geltenden Rechts. Ausserdem war die Forschungsarbeit nur wenigen Rechtsgelehrten anvertraut.

Der Vergleich der Verwaltungsjurisdiktionssysteme war nötig vom Standpunkt des zu erlassenden Gesetzes. Die Rechtsvergleichung war dabei jedoch bescheiden im Vergleich mit z.B. Hammarskjölds Gründlichkeit.

Die Verwaltungsrechtsgelehrten stellten sich zur Gründung des Verwaltungsgerichts in allem positiv. Die in der Verwaltungsrechtslehre eingebürgerten Auffassungen strahlten später aus direkt auf die Vollmachtsregeln des Obersten Verwaltungsgerichts.

Die an der Gesetzherstellung auch sonst beteiligten Kenner der Verwaltungsrechts garantierten mit ihrer Sachkenntnis und ihrer Autorität, dass von den obersten theoretischen Grundprinzipien nicht abgewichen worden ist.

7) In Kapitel VII werden die Gründungsphasen der höchsten Gerichte und vor allem des Obersten Verwaltungsgerichts detailliert behandelt, besonders vom Standpunkt ihrer staatsrechtlichen Stellung und Kompetenz.

Die Aufteilung der Beschwerden zwischen dem Obersten Verwaltungsgericht und der Regierung sowie die Verwirklichungsweise wurden im

Verordnungsstadium des Gesetzes kurz begründet. Das Gericht hatte die verwaltungsrechtlichen Beschwerden in oberster Instanz zu untersuchen. Jedoch musste ein Teil der Beschwerden der Regierung überlassen bleiben, wegen deren »besonderer Art«. Direkt an die Regierung musste Beschwerden in solchen Sachen eingelegt werden, die »jedenfalls auf dem Verwaltungswege zu entscheiden sind«.

Die Grundlagen der Befugnis des Verwaltungsgerichts hielt man in der Gesetzesvorbereitung in erster Linie für eine juristische Frage. Es war das Ziel, rechtlich folgerichtig und erschöpfend zu verfahren, so dass der Beschluss über die Kompetenzfrage dem Gericht zugefallen wäre. Bei der Entscheidung der Sache bediente man sich der Führung — in der von den Verwaltungsrechtsgelahrten gezeigten Weise — sowie der Rechtsordnungen anderer Staaten und auch der einheimischen Rechtsentwicklung. Frankreich, Deutschland und Schweden waren das Ausland, das man dabei berücksichtigte.

Die Stützung auf andere Rechtsordnungen und auf die ausländische Rechtswissenschaft war keineswegs ungewöhnlich. Ebenso war z.B. verfahren worden, als man eine völlige Neuerung im Gerichtswesen und ausserdem den Übergang zur Einkommensteuer plante. Die Beachtung der Erfahrung anderer Staaten war auch notwendig, weil die Mittel für die Gesetzentwurfskommission gering waren. Ausserdem waren die ausländische öffentlichrechtliche Literatur und die Äusserungen der Staatsrechtsgelahrten schon lange zentral in der Begründung von Finnlands staatsrechtlicher Stellung, was dazu angetan war, die Bedeutung der juristischen Forschung zu heben.

Man hatte nicht versucht, Normen des ausländischen Rechts unverändert aufzunehmen. Aufmerksamkeit war in der Hauptsache den allgemeinen Grundsätzen zuteil geworden, nach denen die Befugnisse des Verwaltungsgerichts in jedem Lande geregelt waren.

Für die Kompetenzkonflikte zwischen der Regierung und den zu gründenden obersten Gerichten waren schon am Anfang des 20. Jahrhunderts Entscheidungsformen vorgesehen. Kompetenzstreitigkeiten waren in der Weise zu entscheiden, dass vor allem in Frankreich und den deutschen Staaten das gewohnte System aufrechterhalten wird. Streitigkeiten zwischen Gerichten und Verwaltungsbeamten sollten jedoch nicht irgendwelche Sondergerichte ins Leben rufen, da die Zahl der Streitigkeiten — wie angenommen wird — gering sein würde. Die Schlichtung dieser Streitigkeiten sollte dem obersten allgemeinen Gericht anvertraut

werden. Das Oberste Verwaltungsgericht hatte die entsprechenden Fälle zwischen Verwaltung und Verwaltungsjurisdiktion zu entscheiden.

Das vom Obersten Verwaltungsgericht erlassene Gesetz wurde in der Hauptsache gemäss der Hammarskjöld-Linie bei seiner Aufzeichnung in Schweden befolgt, wobei der grundsätzliche Boden direkt im Verwaltungsrecht Frankreichs und Deutschlands eingebürgerten Auffassungen widerspiegelt. Die Rechtsfragen mussten im Gericht gelöst werden. Die Beurteilung der Zweckmässigkeit musste der Regierung zukommen. Das Oberste Verwaltungsgericht musste die Beschwerde in die Regierung bringen, wenn die Entscheidung der Sache hauptsächlich von der Beurteilung der Zweckmässigkeit eines Beschlusses oder einer Massnahme abhing. So erweiterte sich gewissermassen die Kompetenz des Verwaltungsgerichts abweichend von Hammarskjölds Planungen, weil allein die »hauptsächliche« Zweckmässigkeitserwägung zu Übertragung verpflichtete. Die finnische Unabhängigkeit zeigte sich vor allem darin, dass man die Beschwerden in den Ernennungssachen direkt an die Regierung bringen musste.

Die Kompetenzverteilung zwischen dem Obersten Verwaltungsgericht und der Regierung war gar nicht politisch streitig. Die Aufteilung in Rechtssachen und in Zweckmässigkeitsfragen wurde im Reichstag ohne weitere Gespräche gutgeheissen. In die juristisch-technische Verwirklichungsweise mischte man sich ebenfalls nicht ein. In der Gesetzgebungsarbeit gab es Streitigkeiten, die in der Hauptsache jedoch die Unabhängigkeit des Gerichts als Inhalt hatten.

LIITTEET

LIITE I.

Luettelo vuosina 1912—1916 Senaattiin saapuneista valitusasioista.

Virasto, jonka päätöksestä on valitettu.	1912		1913		1914		1915		1916		Jäänyt v:lle 1917.
	Saap.	Päät.	Saap.	Päät.	Saap.	Päät.	Saap.	Päät.	Saap.	Päät.	
Kuvernööri	1,000	787	1,002	828	976	1,163	1,089	1,435	930	1,088	739
Vankeinhoito-											
hallitus	—	—	1	1	2	2	3	3	3	1	2
Painoasiain											
Ylihallitus	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—
Lääkintöhallitus	1	—	4	4	—	1	—	—	—	—	—
Yleisten raken-											
nusten Yli-											
hallitus	1	1	1	—	—	1	1	1	—	—	—
Tullihallitus	21	73	28	1	21	28	7	22	6	5	1
Revisionioikeus	22	38	13	7	23	18	22	22	20	26	24
Metsähallitus	—	—	3	1	—	2	8	6	8	9	1
Koulutoimen											
Ylihallitus	8	12	2	5	12	6	16	14	10	10	6
Maanviljelys-											
hallitus	1	1	3	3	3	3	—	—	—	—	—
Maanmittaus-											
hallitus	—	—	—	—	1	1	2	2	1	1	—
Tie- ja vesi-											
rakennusten											
Ylihallitus	3	3	6	5	5	4	3	4	4	5	—
Rautatiehallitus	51	51	15	1	38	38	26	25	27	20	8
Postihallitus	5	5	5	5	2	2	4	4	3	3	—
Teollisuushallitus	7	7	9	9	14	14	9	8	11	2	10
Teknillinen											
Korkeakoulu	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—
Muinaistieteelli-											
nen toimi-											
kunta	—	—	—	—	—	—	2	2	1	1	—
Tuomiokapitulit	26	23	26	24	30	29	24	18	34	29	19
Raastuvan-											
oikeus	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—
Yhteensä	1,147	1,001	1,119	895	1,127	1,313	1,217	1,567	1,058	1,200	810

Lähde: oikeustoimituskunnassa vuonna 1917 KHOL:n valmistelutyön yhteydessä laadittu selvitys, Tulenheimon kokoelma, kansio 1/VA.

LIITE II.

Senaattiin vuosina 1912—1916 saapuneista hallinnollisista valitusasioista koskevat:**Luku-
määrä***Oikeustoimituskunnassa:*

- 15 vanginhoitoa ja kuljetusta.
- 9 vanginvartijoille määrättyä rangaistusta.
- 17 lautamiesten palkkiota.
- 7 vuokralautakunnan puheenjohtajan ja jäsenten palkkiota.
- 3 kärjäkunnan kärjähuoneustoa.
- 1 tuomiokunnan arkistohuoneuston lämmittämistä.
- 1 pakkohuutokaupan toimittamista.
- 1 toimituskirjain lunastuksen ulosmittausta.
- 1 ulosottomiehelle kertyneiden varojen maksamista velkojalle.
- 1 valittajalle tuomitun sakon suorittamista.
- 1 sakko-osuuksien korvaamista.
- 1 palkan ja vahingonkorvauksen suorittamista.
- 1 virka-apua.
- 1 vaalilautakunnan puheenjohtajan vaalia.
- 1 kaupunginvoudin vaalia.
- 8 pormestarin ja neuvosmiehen vaalia (ratkaistu Oikeusosastossa).

Siviilitoimituskunnassa:

- 2 080 kunnallista verotusta.
- 152 kunnallisten päätösten pätevyyttä (kunnalliset, vaalit siihen luettuina);
- 637 vaivaishoitoa.
- 116 rakennusasiaa.
- 47 korvausta majoituksesta.
- 32 järjestysasia.
- 4 kurinpitoasia.
- 14 virkanimitysasia.
- 154 muuta asiaa.

Valtiovaraintoimituskunnassa:

- 81 tullimaksujen kantoa.
- 41 lampuotioikeutta lahjoitusmaataloon.
- 40 kruununmaksujen kantoa.
- 1 säästöpankkia.
- 4 lainajyvää.
- 5 ehdollepanoa virkaan.

Kamaritoimituskunta:

- 32 maaneroittamista.

- 14 verollepanoa.
- 5 perinnöksiosta.
- 17 uutistalojen perustamista y.m. kruununmaan luovuttamista yksityisille.
- 30 asukasoikeutta kruununtiloilla, torpilla ja lampuotitiloilla.
- 28 vuokraoikeutta valtion virkataloihin, kalastuksiin ja myllypalstoihin.
- 17 kruununmetsiä.
- 106 muistutuksia tileihin.
- 4 henkikirjoitusta.
- 26 virkaehdotuksia.
- 13 sekalaisia.

Kirkollisasiaintoimituskunta:

- 179 kirkollista veroitusta.
- 249 kansakoulujen piirijakoa, opettajain palkkausta y.m.s.
- 73 papin-, lukkarin- ja urkurinvirkain täyttämistä.
- 43 Koulutoimen Ylihallituksen ja Muinaistieteellisen Toimikunnan alaisten virkain täyttämistä.
- 161 kirkon paikkaa, vuokravälikirjan vahvistamista, uuden seurakunnan muodostamista y. m. s.

Maanviljelystoimituskunta:

- 57 palstatilan eroittamista.
- 48 tiluslohkomista.
- 26 maanmittarien palkkiolaskuja.
- 13 isojakoa ja isonjaontäydennystä.
- 10 tilojen halkomista.
- 12 vesialueen eroittamista.
- 11 järvenlasku- ja perkauskustannusten suorittamista.
- 9 järvenlaskemista, perkausta ja kuivattamista.
- 8 muuttokustannusten suorittamista.
- 6 kalastusta ja kalastushoitoa.
- 4 hirvenmetsästystä.
- 3 maantien eroittamista.
- 2 poronhoito-ohjesääntöä.
- 2 ojituslautakunnan sääntöjen vahvistamista.
- 2 tilusten rauhoittamista.
- 1 osuusmeijerin perustamista.
- 1 korvauksen myöntämistä raesateen tuottamasta vahingosta.
- 2 koiraveroa.
- 2 maanviljelysinsinöörin viran täyttämistä.
- 2 maanmittauskonttorin sihteerin viran täyttämistä.
- 1 hevoshoidon apulaisen sihteerin viran täyttämistä.
- 1 maanmieskoulun opettajan viran täyttämistä.
- 1 maanviljelys- ja kauppakemiallisen laboratorion johtajan viran täyttämistä.
- 5 läänin- ja komisionimaanmittarin viran täyttämistä.

- 3 lääninagronoomin viran täyttämistä.
1 kunnaneläinlääkärin vaalia.

Kulkulaitostoimituskunnassa:

- 349 teitä ja siltoja ynnä manttaaliinpanoja.
110 kyytilaitosta.
132 kurinpitoa.
44 lauttausta.
86 erinäisiä valituksia, jotka koskevat Rautatiehallitusta. Tie- ja vesirakennusten Ylihallitusta, Postihallitusta y.m.

Kauppa- ja Teollisuustoimituskunnassa:

- 74 väki- ja mallasjuoma-asioita.
32 patenttiasioita.
29 vesioikeusasioita.
13 poliisijärjestyksen rikkomista.
12 elinkeinonharjoittamista.
12 toiminimen ja tavaramerkin rekisteröimistä.
10 ulosmittausasioita.
8 palovakuutusasioita.
7 ruuti- ja dynamiittikauppaoikeuksia.
5 tori- ja markkinasääntöjä.
9 yhtiön sääntöjä.
4 sähköjohtojen perustamista.
4 väkijuomavoittovarojen perustamista.
3 työväensuojelusta.
3 kauppaveron suorittamista.
2 sairas- ja hautausapukassoja.
12 erilaatuisia.

5 668

Lähde: oikeustoimituskunnassa vuonna 1917 KHOL:n valmistelutyön yhteydessä laadittu selvitys, Tulenheimon kokoelma, kansio 1/VA.

ASIAHAKEMISTO

- actes de gestion 60—61, 70, 74
actes de la puissance publique 60—61, 70, 74
alemmanasteinen hallintolainkäyttö 63—64, 66—67, 11—20, 228—30, 241—42, 259—61
Conseil d'Etat 61—70, 73, 76, 78—81, 83—84, 162—63, 232, 223, 299
elinkeinovapaus 61, 66, 70, 99—100, 147—48, 191—92, 194—95
enumeraatio 35, 61, 130—32, 163—69, 286—95
erikoistuumioistuimet 14—15, 42—45, 51—52, 62, 96, 151—55, 191—92
hallintohistoria 3
hallintolaitoskomitea (1865) 207—09, 215
hallinto-oppi 142, 252
hallitustoimi-oppi 75—77, 84, 146—47, 292
harkintavallan rajat 77—82, 142—44, 264—65, 266
irtolaisasiat 157, 166, 190—91, 286—87
justice déléguée 66—67
justice retenue 62—63
keskusvirastot (vuoden 1809 jälkeen) 177, 188—90, 195—96, 230
kollegiaalinen päätöksentekoperiaate 45—47, 61, 100, 185, 253
kollegio (keskusvirasto)
— menettely 21—24, 42—45
— tuomiovalta 13—20, 36—45, 150—55, 179—84, 218—20
— hallintovalitusten käsittelijänä 21—23, 42—48, 183—84, 218—20
korkein oikeus
— 1789 24—32, 149, 179—80
— 1809 (Ruotsi) 147—51, 156—58, 168—69
— 1918 207, 211, 222—26, 272—85, 293
kunnallinen itsehallinto 53, 79, 116—20, 159—60, 196—99
kurinpitovalta 14—15, 41—42, 138, 188—89, 255, 266
köyhäinhuoltolainsäädäntö 126—27, 148, 159, 199—201, 266—67
laillisuusperiaate 2, 77—78, 120—25, 214—15, 258—59, 267—71
liberalismi 66, 69—70, 79, 82—83, 92—93, 113—20, 147—48, 151—55, 212—13, 238—40
maaherra (kuvernööri) 16, 187, 190—91
ministerihallinto 45—48, 62, 100, 150—51, 274—75
ministeriö lainkäyttöorgaanina 45—48, 64, 78—79, 99—100, 163—69
monarkkinen periaate 90—92, 119—21
oikeusvaltio 69, 91—92, 113—25, 212—13, 258—59
oikeusrevisio 24—32
oikeusvertailu 4—5, 101, 144, 162, 232—34, 266—67, 296—97
OK 10:26 32—35, 155—57, 192—94
pakkolunastus 62, 133, 203—05
parlamentarismi 25, 84, 118—20, 149, 272—73, 281
perustuslakien kodifioimiskomitea (1885—87) 218—21, 226
perustuslakikomitea
— 1865 208
— 1917 276, 292—93
prokuraattori 176, 240, 279

- recours hiérarchique 59, 77—78
recours pour excès de pouvoir 65—66, 79—82
revisioetu 13, 22—23, 28—32, 43—44
senaatti
— plenum 177—79
— oikeusosasto 174—75, 178—83, 207, 211, 222—26, 272—85
— talousosasto lainkäyttöorganina 179—84, 184—87, 207—09, 212—13, 226—30
sopimusteoria 12, 25, 52—56, 85—86, 107, 245—46
subjektiivinen julkinen oikeus 115—16, 126—27, 139—40, 143, 258—59
säädöt
— muutoksenhakuasteena 25, 28—29
taloudellinen lainsäädäntö 9, 33, 77, 120—22, 153—55, 217—21
toimivaltariidat 31, 57, 62—63, 68—69, 82—84, 100—01, 111, 134—35, 145—47, 163—71, 177—79, 221—26, 286—304
Tribunal de cassation 57—58
Tribunal des conflits 67—68
valtaneuvoskunta 8, 23—24, 24—32, 45—48
valtiovallan jako 11—12, 24—27, 52—57, 87, 120—21, 135, 147—51, 156—58, 166—69, 179—84, 217—26, 252—58, 272—85
vapaa harkinta (oppi) 70—77, 135—45, 162—63, 262—67
yleinen etu 2, 17—20, 38—42, 54—55, 70—75, 84—94, 98, 103, 103—10, 135 45, 153—55, 158—59, 204—05, 257
yleisklausuuli 130—45, 163—69, 286—304
yleisten asiain valmistelukunta 27, 32, 150—51

HENKILÖHAKEMISTO

- Ailio, J 272
 Almqvist, K. A 223
 Aucoc, L 71, 78, 80—81

 Behr, W. J 89, 106—07
 Berg, E 236
 Bernatzik, E 75, 137—38, 265
 Berthélemy, H 76—77, 78
 Blomberg, H 161—62
 Boisman, A. W 259—61
 Bornhak, C 120
 Borovitinov, M 237
 Branting, J. G 156
 Brunou, A. A 193
 Bühler, O 130
 Bähr, O 113—20

 Calonius, M 179—82, 244—46
 Carpelan, C. J 207
 Castrén, J 231
 Castrén, K 223
 Charpentier, A 240
 Cormenin 63, 77

 Dareste, R 73—74
 Duguit, L 82
 Durand, C 63, 64

 Ehrnrooth, L 256
 Ehrström, K. G 201
 Erich, R 258—59, 270
 Estlander, E 232, 277—78

 Fellman, I 218
 Feuerbach, A von 104
 Flintberg, J. A 35
 Foucart 71

 Gadolin, G 179
 Ganskau, M. F 237
 Gerber, C. F. 116
 Gierke, O von 116
 Gneist, R von 113—20, 129, 130
 Grotenfelt, B. J. 223
 Grotius, H 89
 Grönvall, F 274, 286
 Gyldenstolpe, C. E 179
 Gönner, Th. 88—89, 96, 108

 Haartman, L. C von 195
 Hallberg, P 4
 Haller, C 89, 106
 Hammarskjöld, Hj. 151, 162—69, 267, 286, 289, 294
 Hardenberg, F von 89
 Hartmansdorff, A von 153—55
 Hauriou, M 73—74
 Hegel, G. W. F 89—90, 93, 100
 Hermanson, R 3, 44, 215, 218—20, 221—22, 229, 248—50, 256—58, 263—65, 271, 280—81, 285, 291
 Hobbes, T 89
 Holopainen, T 198
 Holsti, R 256
 Hosiainov, A. A 239
 Humboldt, W von 88

 Jellinek, G 122
 Jussila, O 34, 173
 Jägerskiöld, S 17—18, 290

 Kallio, K 256
 Kant, I 87, 89
 Kasanskij, K 237

- Kautsky, K 242, 282
 Kloot, C 15—16
 Kraatz, P 239
 Kuusinen, O. W 234—35, 282—83
 Käpy, A 236
- Laband, P 122, 137, 257, 263—64
 Laferrière, E 72—73, 80—81
 Laun, R von 75, 136, 140—42, 144
 Leist, J. C 127
 Linde, L. G 161
 Liljecrantz, J 30, 45—48
 Lindberg, B 25
 Locke, J 54, 89
 Lundenius, J. F 223
 Löfwenskiöld, Sal. 153
- Mannerheim, C. E 179
 Markov, V 239—40
 Mayer, F. F 128
 Mayer, O 97, 123—24, 127—28, 129, 135—39, 144
 Mechelin, L 212—16, 221—26, 247—48, 249, 255—56, 271, 292—93
 Meier, E von 136
 Michoud, L 72, 73—74, 75
 Montesquieu 54—55, 57, 89
 Minnigerode, L 104
 Modeen, T 4
 Mohl, R von 92—93
 Montgomery, R 187
 Moser, J. J 85
- Naumann, C 158
 Nevanlinna, E 195
 Nordencrantz, A 35, 38
 Nordström, J. J 158, 188, 246, 252—53
 Novalis 89
 Nybergh, A 223
 Nysten, K. W 218
- Paasikivi, J. K 3
 Paasivuori, M 256
 Palme, W. A 3
 Palmén, J. Ph. 187, 207—08, 211, 247, 253—54, 291
- Petersson, A 167—68
 Pfizer, C von 107
 Pufendorf, S 89, 246
- Rabenius, Th. 162, 163, 193
 Rainesalo, E. R 236, 237, 239
 Rauhala, K. W 3
 Reh binder, R 179
 Rein, Th. 218
 Reuterskiöld, C. A 161
 Robesbierre 53
 Rosenborg, J. W. 246—47
 Rosas, A 4
 Rousseau, J. J 54—55, 89
 Rotteck, K von 93, 107—08
 Runeby, N 11
 Rålamb, C 15, 18
- Saarikoski, F. F 236
 Sarwey, O von 103, 128—29, 143
 Scheidemantel, H. G 89
 Schelling, F. W 89
 Schleiermacher, F 89
 Schlegel, F 89
 Schmitthenner, F 246
 Serlachius, A 256, 274, 286
 Setälä, E 256
 Seyen, F. A 236—37
 Sieyès, E 53—56, 89
 Sirola, Y 283
 Smith, A 88
 Snellman, J. W 192, 209—10
 Sonnefells, J von 89
 Staaff, K 167
 Stahl, F. J 90—92, 109, 115, 127—28, 136
 Ståhlberg, K. J 186—87, 234—35, 240—41, 249, 251—52, 261—62, 265—67, 271, 284, 291
 Svarez, C 87—88, 99
- Talas, O 232
 Tanner, V 228, 256, 274, 285
 Tengström, J 179, 183
 Tezner, F 75, 139—40
 Tocqueville, A de 52

- | | |
|-----------------------------|---|
| Tokoi, O 256 | Westring, H 167 |
| Tulenheimo, A 256, 274, 286 | Wilde, J 39 |
| | Vilkkonen, E 4 |
| Ussing, J 2 | Willgren, K 3, 14 |
| | Voionmaa, V 272 |
| Wagner, A 6—7 | Wolff, C 85—86 |
| Wall, A 167 | Wrede, R. A 213—16, 221—26, 269, 278, 285 |
| Walleen, C. J 183 | Wuolijoki, W 256 |
| Walpas-Hänninen, E 282—83 | |
| Weber, M 6—7 | Zachariä, K. S 93, 105 |
| Weissenberg, A von 218 | Zitting, S 40—41 |
| Welcker, K. T 93 | Zöpfl, H 246 |
| Weiler, G von 107 | |