

SUOMALAISEN
LÄKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
C-SARJA N:o 6

Vammala 1961, Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 978-951-855-879-1 (PDF)

Toimituskunta

P A A V O K A S T A R I
O L L I I K K A L A
A N T T I S U V I R A N T A

Kunniajäsenilleen
KAARLO KUSTAA KAIRALLE
ja
URHO JONAS CASTRÉNILLE
heidän täyttäessään 75 vuotta

kunnioittavasti
Suomalainen Lakimiesyhdistys

W. A. Palme

Hallinnon laajentumisesta ja yksilön oikeusturvasta Suomessa ja Ruotsissa

Pyrkimys 1800-luvulla hallinnon tehokkuuden parantamiseen hallinto-oikeudellisten riita-asioitten siirtämisellä hallintoviranomaisilta yleisiin tuomioistuimiin.

I. Hallintotehtävien melkoinen lisääminen 1800-luvulla antoi ensiksi sysäyksen siihen, että hallinnon tehokkuutta pyrittiin parantamaan siten, että hallinto-oikeudellisia riita-asioita, jotka siihen aikaan yleensä kuului hallintoviranomaisten toimivaltaan ja joiden ratkaiseminen vaati niiltä paljon työtä ja aikaa, ryhdyttiin siirtämään hallintoviranomaisilta yleisiin tuomioistuimiin. Tämä pyrkimys esiintyi ensiksi Ruotsissa, jossa eräällä asetuksella vuodelta 1828 uskottiin määrättyjen hallintoviranomaisten, ennen kaikkea keskusvirastojen tuomiovalta lukuisissa hallinto-oikeudellisissa riita-asioissa yleisten tuomioistuinten käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi.¹ Ei kuitenkaan toteutettu vuonna 1823 tehtyä ehdotusta hallintoviranomaisten vapauttamisesta hallinto-oikeudellisten oikeuskysymysten käsittelemisestä ylipäänsä. Ei myöskään 1800-luvun loppupuolella tätä ehdotusta toteutettu, vaikka eräällä kunink. julistuksella vuodelta 1860 ja asetuksella vuodelta 1877 muutamia ryhmiä hallinto-

¹ Ks. *Herlitz*, *Grunddragen av det svenska statsskickets historia*, 1957 s. 217 ja *Sundberg*, *Allmän förvaltningsrätt*, 1955 s. 8 s. ja *Palme*, *JFT* 1960 s. 25 s. — Luettelo edellä mainitunlaisista asioista on kirjassa *Broomé*, *Allmänna civilprocessen*, 1882 s. 46 s.

oikeudellisia riita-asioita siirrettiin hallintoviranomaisten toimivallasta yleisten tuomioistuinten ratkaistaviksi. Tällaista yleistä kompetenssi-siirtoa koskevaa ehdotusta, josta mm. 1868 vuoden valtiopäivillä oli tehty uutta esitystä, ei koskaan pantu toimeen Ruotsissa.²

Tämä mielenkiintoinen kehitys Ruotsissa ulotti 1870- ja 1880-luvulla vaikutuksensa myöskin meidän maahamme. Suomessakin esiintyi vähän aikaa pyrkimys laajentamaan yleisten tuomioistuinten tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa riita-asioissa hallintoviranomaisten toimivallan kustannuksella. Tämänsuuntainen kehitys aiheutti Suomessa kuitenkin etupäässä vain sen, että asetuksella vuodelta 1883 siirrettiin asukasoi-keutta kruununtiloilla koskevat hallinto-oikeudelliset riita-asiat yleisten tuomioistuinten käsiteltäviksi.³ Että tämä pyrkimys ei antanut aihetta sen suurempiin muutoksiin johtui todennäköisesti etupäässä siitä, että lakimiespiireissämme oltiin yleensä sitä mieltä, että hallintoviranomaiset pystyivät niiden suuremman asiantuntemuksen johdosta paremmin kuin yleiset tuomioistuimet ratkaisemaan hallinto-oikeudellisia asioita.⁴ Tähän näkökantaan vaikuttivat eräät Ranskassa ja Saksassa esiintyneet pyrkimykset, jotka menivät siihen suuntaan, että hallinto-oikeudellisia riita-asioita olisi yleisten tuomioistuinten vähäisen hallinnollisen asiantuntemuksen takia ylipäänsä uskottava erityisten hallintotuomioistuinten ratkaistaviksi. Mainittua pyrkimystä perusteltiin lähemmin sillä, että hallinto-oikeudellinen lainsäädäntö ja hallinto-oikeuskin jakaantui niin moniin erikoishaaroihin, etteivät yleiset tuomioistuimet, mitkä etupäässä ratkaisivat yksityis- ja rikosoikeudellisia asioita, yleensä voineet saada tätä monisäikeistä oikeusalaan koskevaa tarpeellista asiantuntemusta.⁵ Todennäköisesti tämän näkökannan inspiroimana etevä oikeusopinme, professori R. A. Wrede teki 1891 vuoden valtiopäivillä esityksen erityisen hallintotuomioistuimen perustamisesta ratkaisemaan

² Ks. mm. *Sundberg* m.t. s. 9 ja *Palme*, JFT 1960 s. 25 ja NAT 1960 s. 142 s.

³ Ks. *Willgren*, *Förvaltningsrättens allmänna läror*, 1924 s. 149.

⁴ Ks. *Palme*, *Om civilprocessens begrepp och avgränsning från den frivilliga rättsvården*, 1933 s. 101 s. ja alustuksia JFT 1872 s. 165—167 ja 1878—1879 s. 51—55.

Tämä kotimainen käsityksemme perustui kaikesta päättäen erääseen silloiseen mannermaiseen näkökantaan, mikä käy ilmi mm. kuuluisasta tanskalaisesta teoksesta *Andersen*, *Dansk Forvaltningsret*, 1956 s. 543.

⁵ Näin *Andersen*, *Dansk Forvaltningsret* s. 543 s.

hallinto-oikeudellisia valitusasioita viimeisenä oikeusasteena. Tämä esitys ja eräät myöhempinä vuosina 1907 ja 1908 tehdyt samansuuntaiset valtiopäiväesitykset eivät kuitenkaan Venäjän vallan aikana johtaneet mihinkään tuloksiin.⁶

Tämänsuuntainen pyrkimys esiintyi Ruotsissa myös siten, että kun 1600- ja 1700-luvulla perustettuja erinäisiä erikoistuomioistuimia, joilla etupäässä oli hallinto-oikeudellinen pätevyys, lakkautettiin, kuten esim. tulli- ja meritullioikeudet ja hallioikeudet, siirrettiin niiden toimivaltaan kuuluneet hallinto-oikeudelliset riita-asiat samoin kuin oikeudenkäyntiasiat yleisiin tuomioistuihin. Meillä sitävastoin siirrettiin, kun tulli- ja meritullioikeudet lakkautettiin vuonna 1814 ja hallioikeudet vuonna 1859, niiden käsiteltäviksi kuuluneet hallinto-oikeudelliset asiat hallintoviranomaisille, kuten maistraateille ja lääninhallituksille, ja taas niiden yksityis- ja rikosoikeudelliset jutut yleisiin tuomioistuihin edellä selostetun meillä vallalla olevan periaatteen mukaisesti.⁷

II. Että kehitys Suomen tultua vuonna 1809 erotetuksi Ruotsista meni maassamme toiseen suuntaan kuin entisessä emämaassamme johtui myös siitä, että vuoden 1734 lain OK:n 10 luv. 26 §:n pääsäännöstä hallinto-oikeudellisen tuomiovallan erottamisesta yleisten tuomioistuinten toimivallasta ryhdyttiin meillä Venäjän vallan aikana soveltamaan toisella tavalla kuin Ruotsissa. Jälkimmäisessä maassa nimittäin katsottiin, että p.o. kompetenssijakoa yleisten tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten välillä on tulkittava mainitun säännöksen seuraavansisällöisen sanamuodon mukaisesti: «Asiat, jotka koskevat valtakunnan yleistä taloutta, kruunun kaikenlaisia tuloja taikka jonkun virkaa ja palvelusta, ylhäisempää tahi alhaisempaa, ja siinä tehtyä virhettä, olkoot niiden tutkittavat ja tuomittavat, joille kuningas on sellaisen hoidon ja vaarapidon uskonut sen mukaan kuin erityisissä säännöissä siitä sanotaan.» Tällainen sanamuodonmukainen laintulkinta johtaa siihen, että säännöksen on katsottava tarkoittavan ainoastaan, että yleisiltä tuomio-

⁶ Ks. *Castrén*, NAT 1938 s. 179, Lainvalmistelukunnan julkaisuja N:o 5 vuodelta 1936 (*Ståhlbergin* ehdotus) s. 42 s. ja *Palme*, NAT 1960 s. 145.

⁷ Ks. kehityksestä Ruotsissa m.m. *Sundberg* m.t. s. 9 ja *Palme*, NAT 1960 s. 146.

Ks. kehityksestä taas Suomessa m.m. *Willgren* m.t. s. 149; *Palme*, *Civilprocess och frivillig rättsvård* s. 100 ja Lainvalmistelukunnan julkaisuja N:o 5/1936 s. 42.

istuimilta puuttuu toimivalta sellaisissa asioissa, jotka lain tai jonkun alemmanasteisen säädöksen mukaan kuuluvat hallinto-oikeudellisen tuomiovallan piiriin.⁸ Jo Venäjän vallan ajoilta on meillä taas katsottu sanotun lainsäädännön sen oikeuspoliittisen tarkoituksen mukaisesti sisältävän sen yleissäännön, että hallinto-oikeudelliseen tuomiovaltaan kuuluvat asiat ja myös hallinto-asiat yleensä ovat hallintoviranomaisten tutkittavat ja tuomittavat, ellei jotakin erikoistapausta varten ole nimenomaan toisin säädetty.⁹ Käytännöllinen ero näitten molempien näkökantojen välillä on pääasiallisesti siinä, että Ruotsissa katsotaan mahdolliseksi asetuksella tai julistuksella niin laajalti kuin kuningas havaitsee sen tarpeelliseksi uskoa hallinto-oikeudellinen tuomiovalta hallinto-oikeudellisissa riita-asioissa yleisille tuomioistuimille, kun taas meillä tällainen tuomiovallan siirto katsotaan sallituksi vain poikkeustapauksissa. Maassamme kuuluvat niin ollen hallinto-oikeudelliset asiat säännöllisesti hallintoviranomaisille, kun taas ne Ruotsissa voivat, mikäli niitä pidetään hallinto-oikeudellisina riita-asioina, erityisten säännösten perusteella kuulua yleisten tuomioistuinten käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi.¹⁰

⁸ Ks. *Herlitz*, *Förvaltningsrättsliga grunddrag*, 1943 s. 97 ss., *Sundberg*, m.t. s. 8 ja *Hassler*, *Den nya rättegångsbalken I*, 1947 s. 30. — Ks. *Palme*, *Civilprocess och frivillig rättsvård* s. 102 s. ja siinä mainittua kirjallisuutta.

⁹ Ks. ennen kaikkea *Ståhlberg*, *Lakimies* 1949 s. 107, *Willgren*, *Förvaltningsrättens allmänna läror* s. 387, *Palme*, *Civilprocess och frivillig rättsvård* s. 97 ss. ja *Sama*, *JFT* 1960 s. 225 s.

¹⁰ Ks. m.m. *Ståhlberg*, *Finlands förvaltningsrätt*, allmänna delen, 1940 s. 128 ss. ja *Sama*, *Lakimies* 1949 s. 106 s.; *Wrede—Palmgren*, *Finlands gällande civilprocessrätt I*, 1953 s. 49 ss., *Willgren*, *Förvaltningsrättens allmänna läror* s. 146 ss. ja *Palme*, *Civilprocess och frivillig rättsvård* s. 96 ss. ja siinä mainittua kirjallisuutta.

Merikoski taas katsoo, että »toimivallan jako tuomioistuin- ja hallintolinjan välillä on viime kädessä määräytyvä positiivisoikeudellisen erityissäännöstyksen pohjalla ja että tarpeen mukaan on asialaatu asialaadulta selvitettävä, kummalle linjalle lainsäätäjät on tarkoittanut sijoittaa kulloinkin k.o. asiat.» Ks. *Merikoski*, *Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä II*, 1961 s. 246 ss. Tämä merkitsee sitä, että *Merikoski*, joka aikaisemmin on liittynyt meillä vallalla olevaan kantaan tässä kysymyksessä (ks. *Merikoski*, *Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I*, 1956 s. 262), on nyttemmin omaksunut asiassa suunnilleen sellaisen mielipiteen, joka on tunnusomainen Ruotsin hallinto-oikeudelle.

Tuskin on syytä poiketa Suomen perinteellisestä kannasta, joka on osoittautunut hyväksi ja tarpeellisen joustavaksi jakoperusteeksi ja jonka lainsäätäjät on hyväksynyt m.m. eräiden hallintoriita-asiain oikeuspaikasta 3. 12. 1954 ann. laissa (446/54).

III. Kuitenkin on otettava huomioon, että Ruotsissa on edelleen voimassa melko laaja hallinto-oikeudellinen tuomiovalta ja ettei kahden tai kolmen viimeisen vuosikymmenen aikana ole toimeenpantu mitään tärkeitä hallinto-oikeudellisten asioiden siirtoja hallintoviranomaisten toimivallasta yleisille tuomioistuimille. Myös on syytä mainita, että viimeisten vuosikymmenien aikana on Ruotsissa ilmaantunut uusia hallinto-oikeudellisen tuomiovallan alaisia asioita, kuten esim. eräitä vaakuutusneuvoston, patentti- ja rekisteriviraston ja poliisikollegioiden toimivaltaan kuuluvia asioita.¹¹ Tämä viittaa siihen, että kehitys Ruotsissa on viime aikoina alkanut mennä enemmän samaan suuntaan kuin meillä.

Pyrkimys 1900-luvun alkupuolella yksilön oikeusturvan parantamiseen hallintotuomioistuinten perustamisella hallintovalitusasioiden ratkaisemista varten viime oikeusasteessa.

I. Hallinto-oikeudellinen oikeusturvajärjestelmä oli 1800-luvulla, huomioon ottaen melkoisen kehityksen ennen kaikkea Ranskassa, mutta myöskin Saksassa, jäänyt meidän maassamme ja Ruotsissa vanhanaikaiselle kannalle. Tälle järjestelmälle on luonteenomaista, että varsinaiset hallintoviranomaiset kaikissa asteissa huolehtivat oikeusturvan antamisesta kansalaisille hallinto-oikeudellisissa asioissa. Se katsotaan nykyään hyvin alkeelliseksi ja heikoksi oikeusturvan muodoksi. Suomessa oli p.o. tehtävä uskottu Senaatin talousosastolle ja Ruotsissa taas vuodesta 1840 lähtien kuninkaalliselle konseljille valtioneuvoston valmistelun ja esityksen pohjalla, jonka mukaan asia tavallisesti ratkaistiin.¹² Vasta 1900-luvun alkupuolella alkoi uusi vaihe hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän kehityksessä molemmissa maissa valtavan teollisuuden kehityksen ja ensimmäisen maailmansodan aiheuttaman hallin-

¹¹ Ks. Sundberg m.t. s. 11 s. ja Sama, Festskrift för Poul Andersen, 1958 s. 385. — Verr. myös Ljungman, Festskrift för Nils Herlitz, 1955 s. 216 ss. ja 229.

¹² Ks. Willgren, Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt, 1934 s. 266 s., Ståhlberg, Förvaltningsrätt s. 30 ja Hermansson, Föreläsningar över inhemsk förvaltningsrätt, 1898 s. 445 ss. sekä Herlitz, Grunddragen s. 217 ja Willgren, Förvaltningsrättens allmänna läror s. 393.

totehtävien tavattoman suuren laajentumisen johdosta. Pitkä ja laaja maailmansota sekä etenkin siihen liittyvä valtava teollisuuden kehitys saivat nimittäin aikaan sellaisia pakkotilanteita ihmisten elämässä, että oli välttämätöntä ryhtyä syvälle yksilön oikeusasemaan käypiin hallintotoimenpiteisiin pakkotilanteiden poistamiseksi ja yksilön elämän ylläpitämiseksi niiden aikana oikeudenmukaisella tavalla.¹³ Kun kehitys lisäksi johti siihen, että valtava määrä uusia hallinto-oikeuteen kuuluvia sosiaalioikeudellisia ja niihin liittyviä taloudellisia asioita oli esiintynyt, niin valtiot ryhtyivät toimenpiteisiin hallinnon tehokkuusvaatimuksen toteuttamiseen ennen tuntemattomalla tavalla. Tämä taas antoi aiheita suureen epävarmuuteen kansalaisten oikeuselämässä ja välillisesti heidän toimintaansa yhteiskunnassa, etenkin kaupan ja teollisuuden alalla. Seurauksena tästä on ollut, että hallinnon toinen päävaatimus, n.s. hallinnon oikeusturvavaatimus on saanut paljon suuremman merkityksen kuin aikaisemmin. Toisen maailmansodan jälkeen on kysymys hallinto-oikeuden oikeusturvajärjestelmän toteuttamisesta parhaimmalla mahdollisella tavalla ollut etualalla kaikissa pohjoismaisissa ja myöskin muissa kulttuurivaltioissa, ennen kaikkea Englannissa, Ranskassa ja Länsi-Saksassa.¹⁴ Melkein jokaisessa sen jälkeisessä laki- tai hallintomiehiä varten järjestetyssä pohjoismaisessa kongressissa on tämä kysymys ollut vilkkaan pohdinnan alaisena.

II. Jo kuluva vuosisadan alussa oli teollisuuden kehityksen aiheuttama hallintoasioitten suunnaton kasvu Ruotsissa johtanut siihen, että Ruotsin valtioneuvosto ei neuvoa-antavien jäsentensä uutterasta työstä huolimatta ehtinyt enää hallitustehtävien ohella valmistamaan kuninkaan ratkaistaviksi kaikkia hallintovalitusasioita eikä ottamaan osaa niiden käsittelyyn kuninkaan johtamassa istunnossa. Siksi oli välttämätöntä uskoa melkoinen osa kuninkaalle vuoden 1809 hallitusmuodon mukaan kuuluvasta valitusharkintaoikeudesta hallintoasioissa jonkun uu-

¹³ Ks. Merikoski, Statsvetenskaplig tidskrift 1954 s. 203 s., Herlitz, Administrativt rättsskydd, SOU 1955: 19 s. 12, Sundberg, Festskrift för Poul Andersen s. 389, Petren, Svensk juristtidning 1955 s. 624 ja Palme, NAT 1960 s. 146.

¹⁴ Ks. Herlitz, Administrativt rättsskydd s. 12 s. ja Sama, Minnesskrift utg. av Juridiska fakulteten i Stockholm vid dess 50-årsjubileum, 1957 s. 152 ja 158 sekä Andenaes, Förhandlingarna å det 19:de Nordiska juristmötet, 1952 s. 218 f.

den viranomaisen tehtäväksi.¹⁵ Silloinen maaherra *Hj. Hammarskiöld*, joka oli saanut tehtäväksi laatia mietinnön asiasta, ehdotti vuonna 1907 ottaen huomioon etupäässä hallinto-oikeuden oikeusturvajärjestelmän kehityksen Ranskassa ja Saksassa, että Ruotsiin oli perustettava hallituksesta erillään oleva tuomioistuinluontoinen viranomainen, nimeltään *regeringsrätt*, ja sille uskottava tuomiovalta viimeisessä asteessa hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa, joissa pääasiallisesti oli kysymys oikeusharkinnan soveltamisesta. Vaikka tämä ehdotus oli hyvä, huomioon ottaen silloisen kehityksen suurissa kulttuurimaissa, niin se ei saanut Ruotsissa tarpeeksi kannatusta, mutta otettiin myöhemmin Suomessa vastaan suurella innostuksella. Ruotsissa katsottiin nimittäin, ettei hallintovalitusasioitten jakoa hallituksen ja hallitustuomioistuimen välillä olisi toimitettava sen mukaan, oliko valitus kokonaan tai osaksi tehty oikeudellisten perusteiden nojalla tai ei, koska tällaisen jakoperusteen soveltaminen tulisi ehkä ylivoimaiseksi tai ainakin hyvin vaikeaksi tehtäväksi viranomaisille. Oltiin Ruotsissa sitä mieltä, että päästäisiin helpommin toivottuun tulokseen luetteloiden ne ryhmät valitusasioita, jotka niihin liittyvien vaikeitten oikeuskysymysten johdosta sopivasti oli saatettava hallitustuomioistuimen tutkittaviksi ja ratkaistaviksi. Kuitenkin tällainen enumeraatiojärjestelmä, jolla on syviä juuria Ruotsin oikeuselämässä, on johtanut siihen ehkä vähemmän onnistuneeseen tulokseen, että rajat eri luetteloon otettujen asiaryhmien ja niiden ulkopuolelle jäävien samankaltaisten asioiden välillä eivät aina ole niin selviä ja että hallitustuomioistuin voi joutua ratkaisemaan tarkoituksenmukaisuus- ja hallitus taas oikeuskysymyksiä.¹⁶ Kuitenkin hallintotehtävien tarkoituksenmukaisesta ratkaisemisesta pitäisi olla vastuussa viime kädessä hallitus ja niiden oikeudenmukaisesta taas hallintotuomioistuin.¹⁷ Tämä näkökanta on huomioitu Ruotsissa siten, että hallinto-o-

¹⁵ Ks. *Malmberg*, *Sveriges grundlagar*, 7 painos julk. Fahlbeck ja Sundberg, 1957 s. 26 ja *Herlitz*, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1959 s. 85 ss.

¹⁶ Ks. m.m. *Sundberg*, *Allmän förvaltningsrätt* s. 304 ja 327 s. ja *Sama*, *Festskrift för Poul Andersen* s. 388 sekä *Petrén*, *Förhandlingarna å det 21. Nordiska juristmötet*, 1959 s. 221 s.

¹⁷ Ks. tästä oikeusvaltion luonteesta johtuvasta periaatteesta m.m. *Herlitz*, *Administrativt rättsskydd* s. 69 ja *Sundberg*, *Festskrift för Poul Andersen* s. 389 ss. sekä *Lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 5/1936* s. 48 (*Ståhlbergin* ehdotus).

keudellisten valitusjuttujen jaossa hallituksen ja hallitustuomioistuimen välillä, mikä toimenpide on uskottu asianomaiselle departementille, noudatetaan sellaista sääntöä, että asiat, joissa on kysymys väärästä oikeuden soveltamisesta, jätetään mikäli mahdollista hallitustuomioistuimen käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi.

III. Maassamme oli Venäjän vallan aikana tehty useita yrityksiä parannusten aikaansaamiseksi vanhanaikaisessa hallinto-oikeudellisessa oikeusturvajärjestelmässämme, mutta ei mikään niistä johtanut tulokseen. Vasta kun Suomi tuli itsenäiseksi valtioksi oli mahdollista ryhtyä tarpeellisiin ja jo kauan hartaasti toivottuihin uudelleenjärjestelyihin. Eikä meillä vitkasteltu, sillä jo vuoden 1917 toisille valtiopäiville juuri ennen itsenäisyyden julistamista annettiin tällaista uudistusta tarkoittava hallituksen esitys, missä oli otettu huomioon etenkin kehitys Ranskassa ja Saksassa tällä alalla sekä edellä mainittu *Hj. Hammarskiöldin* kiitosta ansaitseva mietintö. Noin runsaasti puoli vuotta itsenäisyysjulistuksen jälkeen tämä esitys johti siihen, että maamme sai ensimmäisen hallintotuomioistuimensa, nimittäin Korkeimman hallinto-oikeuden. Ranskalais-saksalaisen järjestelmän mukaisesti Korkeimmalle hallinto-oikeudelle annettiin todellisen hallintotuomioistuimen luonne ja Suomen ja Ruotsin yhteisen kehityksen mukaisesti hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän alalla määrättiin, että tämän tuomioistuimen tuli noudattaa laillista oikeudenkäyntijärjestystä.¹⁸ Vastoin 1917 vuoden ensimmäisten valtiopäivien tekemää päätöstä ja saman vuoden toisien valtiopäivien lakivaliokunnan ehdotusta säädettiin, että tämän tuomioistuimen jäsenet ovat erottamattomia ja nimitetään kuten tuomarit ylipäänsä elinajaksi, eikä vain viiden vuoden ajaksi kuten aikaisemmin oli ehdotettu.¹⁹ Korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22. 7. 1918 annetussa laissa alleviivataan sen hallintotuomioistuimen luonnetta lisäksi sen presidentin ja jäsenten pätevyysvaatimuksia koskevilla säännöksillä.²⁰

¹⁸ Ks. *Ståhlberg*, *Förvaltningsrätt* s. 40 ja 526, *Castrén*, NAT 1938 s. 180 ss., *Kaira*, *Lakimies* 1951 s. 334, *Merikoski*, *Festskrift för Poul Andersen* s. 274 ja 276 ss., *Ahtee*, NAT 1952 s. 178 s. ja *Palme*, JFT 1956 s. 197 s. ja 207.

¹⁹ Ks. *Lainvalmistelukunnan julkaisuja* N:o 5/1936 s. 43 ss.

²⁰ Sanotun lain 1 §:ssä säädetään nimittäin, että presidentiksi ja, Korkeimman

Korkeimman hallinto-oikeuden asemasta ja tehtävistä on otettu HM 2 §:n 4 mom:iin ja 56—58 §:ään eräitä perussäännöksiä, joiden nojalla tällä tuomioistumella on hallinto-oikeudellisissa asioissa samankaltainen tuomiovalta kuin niin ikään vuonna 1918 perustetulla Korkeimmalla oikeudella yleisissä oikeusasioissa. Molemmat käyttävät HM:n nimenomaisten säännösten mukaisesti riippumattomina tuomioistuimina ylintä tuomiovaltaa omalla alallaan ja molemmilla on samanlainen asema ja tehtävä.²¹

Korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluivat sen perustamisesta lähtien 1950 vuoden loppuun asti: 1) ne hallinto-oikeudelliset valitusasiat, jotka aikaisemmin oli ratkaistu Senaatin talousosastossa, ja 2) ne asiat, jotka silloin voimassa olleiden säännösten mukaan voitiin saattaa sen käsiteltäviksi. Tämä merkitsi käytännöllisesti katsottuna sitä että valitus oli yleensä sallittu hallituksen välittömästi alaisten hallintoviranomaisten ratkaisusta Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vuoden 1951 alusta lähtien uskottiin Korkeimman hallinto-oikeuden tutkittaviksi ja ratkaistaviksi muutoksenhausta hallintoasioissa maalisk. 24 p:nä 1950 annetun lain 4 ja 5 §:n nojalla ne valitukset, jotka asianosainen oikeudellisilla perusteilla saa saman 4 §:n mukaan tehdä valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä. Tällä säädöksellä toteutettiin Suomessa se tärkeä uudistus hallinto-oikeuden alalla, että yleinen valitus oikeus astui voimaan tällä alalla.²² Maamme kuuluu siis nyttemmin niihin kulttuurivaltioihin, joissa eräs uudenaikaisen hallinto-oikeuden tärkeimmistä oikeusturvavaatimuksista on täytetty.

Yllä mainitusta yleisestä valitusoikeudesta on säädetty eräitä poikkeuksia. Siten esim. valitus ylemmän hallintoviranomaisen päätöksestä virkanimitysasiassa kuuluu valtioneuvoston ratkaistavaksi sekä taas valitus eräiden hallintoviranomaisten päätöksistä erinäisissä hallintoasiois-

hallinto-oikeuden esityksestä, sen jäseniksi nimittää Tasavallan presidentti oikeamielisiä ja lainoppineita henkilöitä, joilla on taitoa ja kokemusta tuomarin- ja hallintotoimissa, ja että puolella sen jäsenistä tulee olla kelpoisuus tuomarinvirkaan.

²¹ Ks. *Kaira*, Lakimies 1951 s. 334 s. ja *Palme*, JFT 1956 s. 207.

²² Ks. *Merikoski*, *Lärobok i offentlig rätt II* (översatt av Koroleff), 1952 s. 117 s. ja *Sama*, *Festskrift för Poul Andersen* s. 274 ss. sekä *Palme*, NAT 1959 s. 242 ss. ja NAT 1960 s. 148 s.

sa ministeriön, virkaylioikeuden, yliopiston kanslerin tai muun viranomaisen tutkittavaksi erikoissäännöksen nojalla. Eräs näistä poikkeuksista johtuu siitä, että ylin hallinto-oikeudellinen tuomiovalta muutamissa virkamiesoikeudellisissa asioissa on uskottu eräälle vuonna 1926 perustetulle, kolmella lakimies- ja kahdella maallikkojäsenellä kokoonpannulle erikoistuomioistuimelle, nimittäin virkaylioikeudelle.²³

Pyrkimys toisen maailmansodan jälkeen yksilön oikeusturvan parantamiseen hallintotuomioistuinjärjestelmän edelleen kehittämiseksi.

I. Jo ennen toista maailmansotaa, mutta etupäässä sen jälkeen on maassamme tehty useita ehdotuksia tarpeellisten uudistusten aikaansaamiseksi alemmanasteiseen hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön eli siis lähinnä lääninhallitusten ja keskusvirastojen sekä eräiden niihin rinnastettujen viranomaisten harjoittamaan lainkäyttöön. Tämä uudistuspyrkimys on toistaiseksi pääasiallisesti johtanut siihen, että vuonna 1955 on perustettu lääninoikeuksia käyttämään suurin piirtein katsottuna sitä hallinto-oikeudellista tuomiovaltaa, joka aikaisemmin on kuulunut lääninhallituksille. Lääninoikeudesta 29. 1. 1955 annetun lain 1 §:stä ja lääninhallituksesta 29. 4. 1955 annetun asetuksen 2 §:n 4 mom:sta käy ilmi, että läänihallituksen toimialaan kuuluvien hallinto-oikeudellisten valitusasiain sekä eräiden muiden hallinto-oikeudellisten lainkäyttöasiain ja hallintoasiain käsittelemistä varten lääninhallitukseen voidaan perustaa yksi tai useampi lääninoikeus.

On mielenkiintoista todeta, ettei lääninoikeuden toimivaltaa ole määrätty yleislausekkeen mukaisesti, vaikka Korkeimman hallinto-oikeuden tuomiovallan rajat on niin vedetty. LHA:ssa on nimittäin lueteltu ne lääninhallituksen toimialaan kuuluvat asiat, jotka on käsiteltävä lääninoikeudessa. Tämän toimivalta on siis kuten Ruotsin hallitustuomiois-

²³ Virkaylioikeus on VirkamiesL:n (202/1926) 2 §:n 3 mom:n, 4 §:n sekä 6—16 ja 19—24 §:n mukaan viime oikeusasteena toimivaltainen valtakirjalla ja toimikirjalla nimitettyjen vakinaisten virkamiesten kurinpidollisissa viraltapanoasioissa ja valtakirjalla nimitettyjen samanlaisten virkamiesten virasta vapauttamista menettelyn työkyvyn vuoksi koskevista asioista, joista kuitenkin on eräitä poikkeuksia. Ks. Tarjanne, Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa, 1934 s. 64 ss.

tuimenkin määrätty enumeraatioperiaatteen mukaan ja on myös siinä suhteessa samankaltainen kuin hallitustuomioistuimenkin, että se käsittelee etupäässä asioita, joissa oikeuskysymyksiä on ratkaistava.²⁴ Lääninoikeudelle on uskottu tuomiovalta sekä toisena että ensimmäisenä oikeusasteena hyvin monessa tärkeässä hallinto-oikeudellisessa lainkäyttöasiassa.²⁵ Liioittelematta voidaan sanoa, että hyvin suuri ehkä suurin osa sanotunlaisista asioista kuuluu lääninoikeuksien ratkaistavaksi.

II. Mielenkiinto Ruotsissa hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän parantamisesta on ollut ainakin yhtä suuri kuin meillä. Siellä on tämä mielenkiinto esiintynyt lakimiespiirien ulkopuolellakin, ennen kaikkea poliittisissa piireissä. Useita korkeatasoisia uudistusehdotuksia on julkaistu toisen maailmansodan jälkeen ja niistä on ennen kaikkea mainittava *Nils Herlitzin* vuonna 1946 ja *Herlitzin* puheenjohtolla toimivien n.s. valitusasiantuntijoiden vuonna 1955 laatimat koko hallintomenettelyä ja hallinto-oikeudellista lainkäyttöä tarkoittavat periaatemietinnöt.²⁶ Toistaiseksi nämä ehdotukset eivät ole johtaneet mihinkään laajempaan uudistukseen, mikä johtuu ehkä siitä, että Ruotsissa laajoissa piireissä tahdotaan toteuttaa pitemmälle hallintotuomioistuinjärjestelmää kuin mietinnöissä on ehdotettu.²⁷

III. Maassamme olemme olleet melko tyytyväisiä siihen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään, johon sisältyy todellisia riippumattomia hallintotuomioistuinta, kuten Korkein hallinto-oikeus ja Virkaylioikeus ovat meillä. Sitävastoin etupäässä lakimiespiireissämme ei ole oltu yhtä tyytyväisiä sellaiseen oikeusturvajärjestelmään, jonka mukaan tuomiovalta hallinto-oikeuden alalla on uskottu muunlaisille viranomaisille kuin todellisille hallintotuomioistuimille. Niinpä on lääninoikeusjärjestelmää meillä moitittu melko ankarastikin siitä syystä, että

²⁴ Ks. Lainvalmistelukunnan julkaisuja N:o 6/1952 s. 4 s.

²⁵ Ks. lääninoikeudesta 29. 1. 1955 ann. lain 1 § ja lääninhallituksesta 29. 4. 1955 ann. asetuksen (188/55) 29 § (A 3. 5. 1957).

²⁶ Ks. *Herlitz*, Förvaltningsförfarandet; SOU 1946: 69 ja Administrativt rättsskydd; SOU 1955: 19. — Tärkeimmät uudistusehdotukset on mainittu kahdessa julkaisussa, SOU 1955: 19 s. 52 ss. ja *Petrén*, Svensk juristtidning 1954 s. 279 ss.

²⁷ Ks. m.m. *Sundberg*, Festskrift för Poul Andersen s. 383 ss. ja *Petrén*, Svensk juristtidning 1955 s. 630 s. ja Förhandlingarna å det 21. Nordiska juristmötet, 1959 s. 221 s.

lääninoikeudet eivät ole riippumattomia hallitusvallasta ja että maaherra, omaamatta tuomarinvirkaa varten vaadittavaa lainopillista tutkintoa, voi toimia lääninoikeuden puheenjohtajana.²⁸

Myös Ruotsissa on mainitunlainen heikonpuoleinen oikeusturvajärjestelmä, jota siellä niin kuin meilläkin noudatetaan etupäässä alemmanasteisessa hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä, joutunut arvostelun alaiseksi ensinnäkin lakimiesten, mutta myös poliittisten piirien keskuudessa, kun se ei anna riittävästi oikeussuojaa nykyoloissa yksityisille.²⁹ Molemmissa maissa on vakiintumassa sellainen pääasiallisesti ranskalaiseen ja länsi-saksalaiseen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään perustuva mielipide, että vain kaksi riippumatonta hallintotuomioistuinta, joista toinen voi tutkia ja ratkaista asian koko sen laajuudessa, sen jälkeen kun toinen on antanut päätöksensä siitä, voi yleensä antaa nykyoloissa tarpeenmukaista oikeussuojaa yksityiselle hallinto-oikeuden erittäin nopeasti laajentuvalla alalla. Tyydytyksellä on todettava, että molemmissa näissä naapurimaissa on yleinen mielipide kallistunut siihen suuntaan, että uudenaikaisen prosessioikeuden suosittelua välittömyys- ja suullisuusperiaatteita on tarpeellisin osin noudatettava hallinto-oikeudellisessa lainkäyttömenettelyssä.³⁰

²⁸ Ks. useita lausuntoja asiasta Lakimies 1951 s. 329 ss. sekä *Palme*, JFT 1956 s. 198 ss. ja *Sama*, NAT 1958 s. 6 ss.

²⁹ Ks. m.m. *Sundberg*, Festskrift för Poul Andersen s. 383 ss. sekä *Petrén*, Svensk juristtidning 1955 s. 630 ja *Sama*, Förhandlingarna å det 21. Nordiska juristmötet, 1959 s. 221 s.

Kansanpuolue (folkpartiet) on neljässä esityksessä 1954 vuoden eduskunnalle Ruotsissa anonut, että Ruotsin kansalaisille varattaisiin perustuslain suojalla varustettu oikeus hallintoasioissa annettavien päätösten saattamiseksi tuomioistuinkäsittelyn alaiseksi oikeuskysymystä koskevalta osalta (II: 175 ja 307—309).

³⁰ Sekä Suomen että Ruotsin virallisissa komiteamietinnöissä on tehty ehdotuksia siitä, että hallintotuomioistuimet voisivat kuten lääninoikeudet meillä toimittaa asianosaisten suullisen kuulustelun ja jopa sellaisen kuulustelun myös totuusvakuutuksen nojalla sekä kuulustella todistajia ja asiantuntijoita valallisesti. Ks. Lainvalmistelukunnan julkaisuja N:o 5/1936, N:o 1/1938 ja N:o 3/1939 sekä N:o 6/1952 Suomessa ja Administrativt rättskydd; SOU 1955: 19 taas Ruotsissa.