

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta
Kari Kuusiniemi
Outi Suviranta
Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat
Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja
korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi
Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222
ISSN 0356-7222
ISBN 978-951-855-383-3

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Janne Aer

Oikeusvaltio ja hallintolainkäyttö – liberalistisen oikeusvaltioajattelun vaikutus korkeimman hallinto-oikeuden perustamiseen

Johdanto

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) perustaminen vuonna 1918 nähdään nykyisin osana Suomen oikeusvaltiokehitystä.¹ Myöhemmässä tutkimuksessa on osoitettu, että ylimmän hallintotuomioistuimen perustamisen taustalla oli Manner-Euroopassa 1800-luvun lopulla kehittynyt uudenlainen lähestymistapa hallinto-oikeuteen ja hallinnollisen muutoksenhaun järjestämiseen. Poliittisesti hallintolainkäytön instituutioiden rakentaminen Keski-Euroopassa oli osa liberaalia oikeusvaltioprojektia.² Sen sijaan vanhemmassa tutkimuksessa Suomen hallintolainkäytön kehitys liitettiin Ruotsin hallintolainkäytön kehitykseen ja korostettiin Ruotsin hallintojärjestelmän perinnön merkitystä.³ Pekka Vihervuori on tuonut esiin sen, että Suomen ja Ruotsin hallintolainkäytönjärjestelmien välillä on paitsi historiallisista syistä johtuvia samankaltaisuuksia myös merkittäviä eroja.⁴ KHO:n perustamiseen johtavassa kehityskulussa yhdistettiin perinteiseen pohjoismaiseen hallinnollisten valitusasioiden käsittelyjärjestykseen keskieuropalaisen mallin mukainen hallintotuomioistuin ylimpänä asteenä. Siinä on siten samalla kyse tradition jatkuvuudesta ja sen katkeamisesta.

¹ KHO:n perustamisen historiaa on viimeksi käsitelty Jukka Kekkonen kirjoituksessa KHO:n satavuotisjuhlakirjassa. Jukka Kekkonen, Korkein hallinto-oikeus 1918–1939, oikeusvaltion hiljainen tukipilari teoksessa Markus Kari (toim.), Oikeusvaltion rakentaja. Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta. Edita 2018.

² Heikki Kulla, Hallintolainkäyttö ja hallinto. Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määräytymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1980; Leena Halila, Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2000 sekä Tore Modeen, Grundandet av högsta förvaltningsdomstolen i Finland, s. 45–79 teoksessa Finlands och Sveriges rätt. Åbo 1989.

³ Karl Willgren, Förvaltningsrättens allmänna läror. Helsingfors 1925, s. 352–396; U. J. Castrén, Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 25 vuotta, s. 7–59 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 1918–1943. Helsinki 1943; W. A. Palme, Förvaltningen och rättskipningen i Finland och Sverige från äldre tider till våra dagar. Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland 1960, s. 13–40.

⁴ Pekka Vihervuori, Förvaltningsprocessuella likheter och olikheter mellan Sverige och Finland – axplock från historia och nutid, s. 451–461 teoksessa Thomas Bull – Henrik Jermsten – Sara Uhrbom (red.), Vänbok till Mats Melin. Iustus 2018.

KHO:n perustamisen tarkastelu osana suomalaisen oikeusvaltion kehityskulkua edellyttää vastauksia myös siihen, mitä oikeuspoliittisia valintoja KHO:n perustamiseen sisältyi, minkälaiseen kehitystiehen Suomi sitoutui ja mitä oikeusvaltio merkitsi vuonna 1918. Tehtyjen ratkaisujen taustaksi on luotava kokonaiskuva siitä, miten ajatus itsenäisestä hallintotuomioistuimesta nousi Suomessa oikeuspoliittiseksi tavoitteeksi. Tässä artikkelissa pyritään hahmottamaan niitä poliittisia prosesseja ja olosuhteita, jotka tekivät mahdolliseksi korkeimman hallinto-oikeuden perustamisen. Lähtökohtana on ajatus siitä, että KHO:n perustaminen osana oikeusvaltion rakentamista ei ollut historiallisesti välttämätön kehityslinja vaan poliittinen valinta. KHO:n perustamisen sijasta hallinnollinen muutoksenhaku olisi ylimmässä asteessa voitu organisoida toisinkin. KHO:n perustamisessa voidaan perustellusti nähdä tekijöitä, jotka edustivat selvää jatkuvuutta suhteessa Ruotsin kehitykseen. Samalla uudenlaisen tuomioistuimen perustaminen merkitsi vaikeissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa tehtyä radikaalia uudistusta.

Hallintotuomioistuinten kehitys Saksassa osana liberaalia oikeusvaltioajattelua

Klassisen poliittisen liberalismiin teoreetikko Friedrich A. Hayek on nostanut teoksessaan *The Constitution of Liberty* saksalaisen liberalismiin keskeiseksi saavutukseksi hallintotuomioistuimen institutionaalisen kehittämisen.⁵ Hallintotuomioistuin oikeudellisena instituutiona on eurooppalaisen oikeusvaltiokehityksen erityislaatuinen ilmiö. Oikeusvaltiokäsitteen alkuperä on saksalaisessa 1800-luvun alun yhteiskuntakeskustelussa, vaikka käsitettä *Rechtsstaat* käytettiin ensimmäisiä kertoja jo 1700-luvun lopulla. Alkuvaiheessa oikeusvaltioaate perustui luonnonoikeuteen ja oli luonteeltaan normatiivista. Kyse oli yhteiskunnallisista muutosvaatimuksista, joilla yritettiin toteuttaa liberaaleja uudistuksia autoritaarisesti hallituissa Saksan valtioissa. Tavoitteena oli perustuslaillisen monarkian toteuttaminen.⁶ Oikeusvaltiopuheelle oli ominaista määritellä hallitsijan ja hänen virkamieskuntansa tietynlainen toimintatapa suhteessa muuhun yhteiskuntaan.

Saksalaisten oikeustieteilijöiden oikeusvaltioajatteluun kuului olennaisena osana vaatimus siitä, että hallintoviranomaisten toiminnan lainmukaisuus tuli voida saattaa tuomioistuinten tutkittavaksi. Ranskassa oli vallanjako-opin mukaisesti hallintoasiat erotettu jo

⁵ Friedrich A. Hayek, *The Constitution of Liberty*. Definitive edition. University of Chicago Press 2011, s. 298–305.

⁶ Saksalaisen oikeusvaltioajattelun kehityksestä ks. Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Entstehung und wandel des Rechtsstaatsbegriffs*. Festschrift für Adolf Arndt. Frankfurt am Main 1969, s. 54–58 ja 72–75; Kaarlo Tuori, *Oikeus, valta ja demokratia*. Talentum 1990, s. 119–125; Pietro Costa, *The Rule of Law: A Historical Introduction*, s. 90–102 teoksessa Pietro Costa – Danilo Zolo (eds), *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*. Springer 2007; Martin Loughlin, *Foundations of Public Law*. Oxford University Press 2012, s. 317–321.

1800-luvun alussa yleisten tuomioistuinten toimivallasta. Hallinnollisten riitaisuuksien ratkaiseminen ylimmässä asteessa kuului Conseil d'Etat -nimiselle hallintoelimelle. Saksassa hallintolainkäytön organisointiperiaatteita lähdettiin muodostamaan erilaiselta pohjalta. Kansalaisyhteiskunnan poliittiset tavoitteet tähtäsivät hallintokoneistosta erillisen tuomioistuinten luomiseen, mikä edellytti hallintolainkäytön irrottamista valtion hallintokoneistosta. Vaihtoehtona ranskalaiselle järjestelmälle nähtiin englantilainen oikeusjärjestelmä, jossa yleiset tuomioistuimet ratkaisivat myös hallintoviranomaisten päätöksiin kohdistuvat kanteet. Saksan ruhtinaskunnat eivät kuitenkaan olleet valmiita jättämään hallintoasioita yleisten tuomioistuinten ratkaistaviksi. Tosin vuonna 1849 laaditun Saksan perustuslakiluonnoksen mukaan yleisten tuomioistuinten tehtäviin kuului tutkia hallintopäätösten laillisuutta koskevat kanteet. Tätä perustuslakia ei vahvistettu.

1860-luvulla avattiin uudelleen keskustelu tuomioistuinten roolista hallinnon kontrollissa. Tässä vaiheessa muun muassa Otto Bähr kannatti edelleen englantilaisen esikuvan mukaan yleisten tuomioistuinten varaan rakennettua järjestelmää. Englannin oikeusjärjestykseen hyvin perehtynyt Robert von Gneist torjui englantilaisen järjestelmän omaksumisen Saksan olosuhteissa, minkä vuoksi hän esitti vaihtoehdoksi uudentyyppistä tuomioistuinta, jonka toimivaltaan kuului hallinnollisen riitaisuuksien ratkaiseminen.⁷

1870-luvulla Saksan yhdistymisen jälkeen toteutettiin liberaalien esille nostamia uudistuksia. Paikallishallinnon uudistuksen yhteydessä järjestettiin myös hallinnollinen muutoksenhaku uudella tavalla, joka mukaili von Gneistin ehdotusta.⁸ Järjestelmä rakentui kompromissille tuomiovallan ja toimeenpanovallan välillä.⁹ Ensimmäisessä asteessa hallintoasioita koskevat riita-asiat kuuluivat hallintoviranomaisten toimivaltaan, mutta toisessa asteessa asian käsittely kuului erityiselle hallintolainkäyttöä varten perustetulle tuomioistuimelle. Uudentyyppisiä hallintotuomioistuimia perustettiin Saksan eri valtioissa.¹⁰ Saksan valtakunnan suurimmassa ja tärkeimmässä osavaltiossa Preussissa hallintotuomioistuimet perustettiin vuonna 1873. Saksan tärkeimmäksi hallintotuomioistuimeksi kehittyi Preussin hallintoylioikeus (Oberverwaltungsgericht).¹¹

Liberalismi menetti asemiaan 1870-luvun jälkeen.¹² Oikeusvaltio samaistettiin hallin-

⁷ Rudolf von Gneist, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*. Berlin 1879. Gneistin ehdotuksesta ks. Kulla emt., s. 114–119; Kenneth F. Letford, *Formalizing the Rule of Law in Prussia: The Supreme Administrative Law Court 1876–1914*. *Central European History* 2004, s. 208–211.

⁸ Von Gneistin henkilökohtaisesta roolista ks. Erich Hahn, *Rudolf Gneist and the Prussian Rechtsstaat: 1862–78*. *The Journal of Modern History* 1977.

⁹ Michael Stolleis, *Hundertundfünfzig Jahre Verwaltungsgerichtsbarkeit*. *BDVR Rundschreiben* 2013, s. 182–183.

¹⁰ Kulla emt., s. 112–113; Martina Künnecke, *Tradition and change in administrative law: An anglo-german comparison*. Heidelberg 2007, s. 22–25.

¹¹ Letford emt., s. 212–217.

¹² Saksalaisen liberalismien asemasta 1800-luvun lopulla ks. Wolfgang J. Mommsen, *German liberalism in the nineteenth century*. *The Cambridge History of Nineteenth-Century Political Thought*. Cambridge University Press 2011.

non lainalaisuutta koskevaan vaatimukseen ja hallinnon tuomioistuinkontrollin toteuttamiseen. Oikeusvaltiokäsite viittasi viranomaisten lainmukaiseen toimintaan. Yhteiskunnallisia reformeja ei enää perusteltu oikeusvaltioajattelulla. Oikeusvaltiokäsite siirtyi poliittisesta keskustelusta osaksi hallinto-oikeuden yleisiä oppeja. Klassisen saksalaisen oikeudellisen positivismin kehittämä käsitelainopillisen metodin (*die juristische Methode*) avulla voitiin päätellä, mitä oikeusjärjestys kulloinkin vaati hallintotoiminnalta. Koska oikeusvaltion käsitteestä ei voitu johtaa mitään sisällöllisiä vaatimuksia positiiviselle oikeudelle tai valtiotoiminnoille, keskeiseen asemaan kohosi ajatus hallinnon lainalaisuudesta.¹³

Ensimmäiset yritykset hallintotuomioistuimen perustamiseksi Suomessa

Saksalaisen oikeusvaltiokeskustelun ajatukset levisivät myös Suomeen, jossa hegeliläinen filosofia oli 1800-luvulla pitkään suosiossa. Suomessa alettiin 1860-luvun alussa laajemminkin ajatella maata valtiona, jolla oli oma valtiosääntö ja hallinto, eikä pelkästään Venäjän provinssina.¹⁴ Suomalainen laillisuusajattelu näyttytyy eräänlaisena pohjoisena muunnelmana saksalaisen liberalismiin teemoista. Hegelin oikeusfilosofia puolusti perustuslaillista valtiota. Perustuslain korostaminen poliittisessä keskustelussa vastasi saksalaisen oikeusvaltioajattelun peruspiirteitä. Yksi mannermaisen yhteiskuntafilosofian tärkeä välittäjähenki oli J. V. Snellman, jonka valtio-opissa pohdittiin saksalaisen idealismin perinteesen kuuluvia teemoja, jotka olivat oikeusvaltiokeskustelun lähtökohtia.¹⁵

Saksalaiseen oikeusvaltioajattelun konstitutionalismiin liittyi selvästi esimerkiksi Leo Mechelinin vuonna 1876 julkaisema kirjoitus, jossa hän korosti perustuslain merkitystä yhteiskuntapolitiikan perustana.¹⁶ Saksalainen valtio-oikeudellinen positivismi ja käsitelainopin metodologia omaksuttiin suomalaisessa julkisoikeuden tutkimuksessa.¹⁷ Suomen yhteiskunnalliset olot muistuttivat jossain määrin Saksaa, mikä selittää Björnen mukaan

¹³ Edellä alaviitteessä 6 mainitut lähteet.

¹⁴ Ks. Osmo Jussila, Suomen suuriruhtinaskunta 1809–1917. WSOY 2004, s. 270–283.

¹⁵ Helsingin yliopiston professorina Snellman käsitteli oikeusvaltiokeskustelua syksyllä 1859 pitämillään oikeusfilosofian luennoilla. J. W. Snellman, *Föreläsningar i rättsfilosofins historia*. Höstterminen 1859. Snellman *samlade arbeten*, s. 563–637.

¹⁶ Leo Mechelin, *Konstitutionell politik*. Finsk Tidsskrift 1/1876. Mechelinin oikeusvaltioajattelusta Jyrki Inha, *Elämä ja oikeus – K. J. Ståhlberg oikeusajattelijana*. K. J. Ståhlbergin oikeusajattelun pääpiirteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004, s. 143. Saksalaisten liberaalien tapaan Mechelinin esikuvana on englantilainen perustuslaillisuus, vallanjako ja paikallishallinnon toteutettu itsehallinto. Nämä olivat teemoja, joita mm. von Gneistin tuotannossa käsiteltiin laajasti. Tähän viittaa Mechelin von Gneistista kirjoittamassaan nekrologissa. Leo Mechelin, *Rudolf v. Gneist*. Tidsskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland 1896. Von Gneistin tuotannosta myös Hahn *emt.*, s. 1363–1366.

¹⁷ Hannu Tapani Klami, *Oikeustaistelijat*. Suomen oikeustiede Venäjän vallan aikana. WSOY 1977, s. 122–131; Kulla *emt.*, s. 248–249; Heikki Pihlajamäki, *Translating the German Administrative Law: the Case of Finland*. *Rechtsgesichte* 2011, s. 269–272.

sitä, että saksalainen valtio-oikeudellinen positivismi sai Suomessa enemmän merkitystä kuin Skandinavian maissa.¹⁸ Oikeusvaltioajattelu rakentui osaksi valtiosääntöoikeutta.

Poliittisena tavoitteena oikeusvaltiota ei kyetty toteuttamaan autonomian aikana, vaikka askeleita siihen suuntaan otettiin varsinkin yksityisoikeuden alueella. Sortokausien aikana poliittisten ideaalien ja yhteiskunnallisen todellisuuden välinen ero korostui. Perustuslaillisuus muodosti perustan suomalaisten oikeustaistelulle ja vastarinnalle.¹⁹ Oikeusvaltio säilyi kuitenkin poliittisena lupauksena, jolla pyrittiin hakemaan tukea pyrkimyksille säilyttää autonomia ja vahvistaa sitä. Eurooppalaisten vaikutteiden johdosta Suomessakin heräteltiin 1870-luvulla keskustelua hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten suhteesta.

Suomen suuriruhtinaskunnan tuomioistuinjärjestelmän rakenteet periytyivät Ruotsin vallan ajalta. Ylintä tuomiovaltaa käyttävä senaatti oli instituutiona peräisin 1810-luvulta. Siviili- ja rikosasioita koskevien muutoksenhakujen käsittely oli kuitenkin eriytetty hallinnollisten asioiden käsittelystä erilliseen senaatin oikeusosastoon, joka siten muodosti ylimmän oikeusasteen. Oikeusvaltioajattelun vaikutus näkyi jo varhain siinä, että senaatin oikeusosastosta haluttiin muodostaa erillinen riippumaton tuomioistuin, korkein oikeus. Korkeimmas- ta oikeudesta tehtiin 1800-luvun loppupuolella useitakin ehdotuksia sen jälkeen, kun vuonna 1864 asetetun hallintolaitoskomitean ehdotus senaatin oikeusosaston muuttamisesta korkeimmaksi oikeudeksi ei johtanut lainsäädäntötoimiin.²⁰ Vuonna 1880 hyväksytyssä liberaalisen puoleen ohjelmassa oli tavoitteena ylimmän lainkäytön uudelleenjärjestely.²¹

Tuomioistuimilla ei ollut roolia hallinnollisten valitusten käsittelyssä, joka kuului kaikissa asteissa hallintoviranomaisille. Talous- ja hallintoasioita koskevat valitusasiat käsiteltiin senaatin talousosastossa. Hallinnollisten valitusasioiden käsittelyä ei ollut organisoitu erilliseksi instituutioksi, eikä hallintolainkäyttöä nähty muusta hallinnosta erillisenä tehtävänä. Ajatus siitä, että ylimmän asteen hallintolainkäyttö voitaisiin järjestää senaatin talousosastosta erillisenä toimintona, heräsi hitaasti. Lainopillisen yhdistyksen piirissä pohdittiin 1870-luvulla kysymystä siitä, olisiko syytä harkita hallinnollisten asioiden käsittelyn siirtämistä yleisiin tuomioistuimiin.²² Poliittisella tasolla kysymyksen erillisen talous- ja hallin-

¹⁸ Lars Björne, Den konstruktiva riktningen. Den nordiska rättsvetenskapens historia. Del III 1871–1910. Institutet för rättshistorisk forskning 2002, s. 414.

¹⁹ Oikeustaistelun perustuslaillisuudesta Jussila emt., s. 556–566.

²⁰ Hallintolaitoskomitean ehdotuksesta ks. Markku Tynnilä, Senaatti. Tutkimus hallituskonselji-senaatista 1809–1918. VAPK-kustannus 1992, s. 193–205.

²¹ Liberaalisen puolueen ohjelma. Hyväksyty marraskuussa v. 1880. <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelmalistat/LP/315>.

²² Asia oli esillä lainopillisen yhdistyksen keskustelukysymyksenä. Pääosaston kokouksessa aiheesta alustanut kertoi osallistuneensa Tukholmassa järjestettyyn toiseen pohjoismaiseen lakimieskokoukseen, jossa professori Th. Rabenius oli pitänyt esitelmän hallintolainkäytöstä (Om den administrativa rättskipningen). Alustus oli pääosin Rabeniusen käsitysten referointia. Rabenius kiinnitti erityistä huomiota Preussissa toteutettuihin uudistuksiin. Hän ei kuitenkaan ottanut henkilökohtaisesti kantaa erilaisiin tapoihin organisoida hallintolainkäyttö. Förhandlingarna vid det andra nordiska juristmötet i Stockholm den 26–28 august 1875. Stockholm 1876, s. 190–197 ja 232–236. Lainopillisessa yhdistyksessä ei keskusteltu varsinaisesti hallintotuomioistuimesta, vaan hallintoasioiden siirtämisestä yleisten tuomioistuinten ratkaistavaksi. Juridiska föreningen i Finland tidskrift

toasioita käsittelevän tuomioistuimen tarpeesta nosti ensimmäisenä esille Leo Mechelin ollessaan senaattorina. Hän teki vuonna 1887 ehdotuksen senaatin uudelleenorganisoinnista. Ehdotuksen mukaan senaatti olisi muodostunut hallituskonseljista, korkeimmasta oikeudesta ja kamarioikeudesta, jonka tehtävänä olisi ollut ratkaista senaatin talousosastossa käsiteltävät valitusasiat. Senaatin sisällä ehdotus ei saanut kannatusta.²³ Kun senaatin uudistaminen ei edennyt, professori R. A. Wrede teki vuoden 1891 valtiopäivillä anomusehdotukset korkeimman oikeuden ja hallintolainkäyttöasioita käsittelevän kamarioikeuden perustamisesta. Wreden ehdotus oli Suomessa ensimmäinen valtiopäiväaloite hallintotuomioistuimen perustamiseksi.²⁴ Ehdotus ei johtanut lainsäädäntötoimiin.

Hallintotuomioistuimen perustaminen nuorsuomalaisten poliittisena tavoitteena

Ylimmän hallinnon uudistaminen sai vauhtia poliittisena tavoitteena vasta ensimmäisen sortokauden päättymisen jälkeen vuonna 1905. Suomalaisen puolueen sisällä oli järjestäytynyt 1890-luvulla nuorsuomalaisten ryhmä, jolla oli oma ohjelma. Nuorsuomalaiset irttaantuivat omaksi puolueekseen 1905. Hallintotuomioistuimen perustaminen nostettiin poliittiseksi tavoitteeksi Nuorsuomalaisen Puolueen vuonna 1906 hyväksytyssä ohjelmassa.²⁵ Kullan mukaan ohjelmakohdan peruseriaate oli johdettavissa sellaisenaan oikeusvaltioideasta.²⁶ Puolueen tavoitteena oli uuden hallitusmuodon säätäminen ja siihen liittyen korkeimman oikeuden ja erillisen hallintotuomioistuimen perustaminen. Korkeimmalle tuomioistuimelle siirrettäisiin senaatin oikeusosaston tuomiovalta, ja uuden tuomioistuimen kaikilla jäsenillä tuli olla erottamaton asema. Hallinto-oikeudellisten asiain käsittelemistä ja ratkaisemista varten tuli perustaa erityinen hallinto-oikeudellinen tuomioistuin, jolle siirrettäisiin puolestaan senaatin talousosaston päätösvalta niissä asioissa.²⁷ Nuorsuomalaisten ohjelmassa tulevat esille vahvat oikeusvaltiolliset painotukset, jotka korostavat oikeusjärjestelmän uudistamista. Myös laillisuuden korostaminen poliittisena toimintaperiaatteena vahvistui. Nuorsuomalaisten omaksumissa oikeusvaltiollisissa tavoitteissa

1878, s. 51–56.

²³ Tyynilä emt., s. 248–252. Ks. myös Markku Tyynilä, L. Mechelinin suunnitelma senaatin uudistamiseksi vuodelta 1887. Lakimies 1989, s. 957–961 ja Kulla emt., s. 212–213.

²⁴ Wreden ehdotusta selostaa U. J. Castrén artikkelissaan Eräs 50-vuotismuisto. Lakimies 1941. Ks. myös Kulla emt., s. 214. Wreden ehdotuksen taustalla on ilmeisesti Saksasta saadut virikkeet, koska Ruotsissa ei tuohon aikaan ollut edetty tekemään esitystä hallintotuomioistuimen perustamisesta.

²⁵ Nuorsuomalaisesta puolueen alkuvaiheesta Vesa Vares, Varpuset ja pääskyset. Nuorsuomalaisuus ja Nuorsuomalainen puolue 1870-luvulta vuoteen 1918. SKS 2000, s. 92–108. Teoksessa ei kiinnitetä enempää huomiota puolueen oikeuspoliittisiin tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen.

²⁶ Kulla emt., s. 238.

²⁷ Nuorsuomalaisen puolueen ohjelma. Hyväksytty edustajakokouksessa 9.–10.12.1906, <https://www.fsd.uta.fi/pohtiva/ohjelmalistat/NUOR/327>.

heijastui selvästi puolueen johdon lakimiestausta.

Vuonna 1905 nimitetty Mechelinin senaatti muodostettiin nuorsuomalaisten ja ruotsalaisten edustajista. Senaatti pyrki laajaan yhteiskunnalliseen uudistustyöhön. Vuoden 1907 eduskuntavaaleissa nuorsuomalaisten menestys jäi odotettua vähäisemmäksi, mikä heikensi senaatin poliittista tukea valtiopäivillä. Senaatin vuonna 1907 eduskunnalle toimittamassa ohjelmassa mainittiin muun muassa esitykset uudeksi hallitusmuodoksi sekä korkeimman oikeuden ja erillisen hallintotuomioistuimen perustamiseksi. Mechelinin senaatin ohjelmassa ylimmän hallintotuomioistuimen perustaminen sai ensimmäisen kerran laajemman poliittisen kannatuksen. Kyse ei ollut enää pelkästään nuorsuomalaisten ja ruotsinkielisten liberaalien hankkeesta, vaan tuomioistuimen perustaminen oli hyväksytty osaksi yhteiskunnallista reformiohjelmaa.

Senaatin valmistelemat hallitusmuotoa ja korkeinta oikeutta koskevat lakiehdotukset eivät edenneet eduskunnan käsittelyyn, vaan pysähtyivät pääministeri Stolypinin torjuvan asenteen vuoksi kenraalikuvernöörin kansliaan.²⁸ Hallitusmuotoesityksen 47 § sisälsi säännöksen hallintotuomioistuimesta, jonka tehtävänä oli ylimpänä tuomioistuimena käsitellä ne hallinto-oikeudelliset asiat, joiden lopullinen ratkaiseminen oli ollut senaatin talousosaston asiana. Hallintotuomioistuinta koskeva säännös edellytti, että tuomioistuimesta säädetään erikseen lailla. Korkeimman oikeuden asemaa ja toimivaltaa koskevat säännökset (43 ja 44 §) olivat huomattavasti yksityiskohtaisemmat.²⁹ Senaatti ei saanut valmiiksi luonnosta hallintotuomioistuinta koskevaksi lakiehdotukseksi.

Mechelinin senaatti ei kyennyt toteuttamaan kunnianhimoisia reformejaan. Vuoden 1907 valtiopäivillä nuorsuomalaiset tekivät ehdotuksen siitä, että eduskunta anois hallitsijaa tekemään esityksen hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen perustamisesta. Tuomioistuimelle siirrettäisiin senaatin talousosaston päätösvalta hallinto-oikeudellisten asioiden käsittelyssä.³⁰ Seuraavana vuonna nuorsuomalaiset toistivat ehdotuksensa.³¹ Ehdotukset vastasivat sisällöltään Nuorsuomalaisen Puolueen ohjelmakirjausta. Perustuslakivaliokunta antoi vuoden 1908 valtiopäivillä mietinnön anomusehdotuksesta.³² Mietinnössä hallin-

²⁸ Jussila emt., s. 704–710 ja Tyynilä emt., s. 320–324. Korkeinta oikeutta koskevan lain valmistelu liittyi senaatin hankkeeseen saada aikaan lainsäädäntö hallituksen oikeudellisesta vastuunalaisuudesta. Yrjö Blomstedt, K. J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta. Otava 1969, s. 212–213.

²⁹ Senaatin esitysehdotus uudeksi hallitusmuodoksi julkaistiin useissa sanomalehdissä. Helsingin Sanomat 6. ja 7.9.1907 nrot 205 ja 206 A ja B. Senaatin ehdotuksen valmistelua ja käsitteilyä selostaa Leo Mechelin kirjoituksessaan Uusi hallitusmuoto teoksessa Murrosajoilta I. Muistoja ja kokemuksia. Porvoo 1913.

³⁰ Anomusehdotus nro 35/1907 vp. Ehdotus on päivätty 4.5.1907, ja sen ovat allekirjoittaneet Jonas Castrén ja 18 muuta nuorsuomalaisten kansanedustajaa. Lyhyttä ehdotusta perusteltiin senaatin talousosaston työmäärällä ja toisaalta valitusasioiden käsittelyn vaatimalla erityisasiantuntemuksella, mikä oli myös esteenä asioiden siirtämiseen hovioikeuksille tai senaatin oikeusosastolle. Tuomioistuimelle kuului yksinomaan tuomiovallan käyttö sillä tavoin kuin hallinnolliset tuomioistuimet käsitelivät asioita Ranskassa ja muissa Euroopan maissa.

³¹ Anomusehdotus nro 133/1907 vp. Ehdotus on päivätty 25.2.1908, ja sen ovat allekirjoittaneet E. N. Setälä ja 11 muuta nuorsuomalaisten kansanedustajaa. Perusteluja oli muokattu ja niissä viitattiin nyt ylimmän hallintolainkäytön järjestelyyn Ranskassa, Saksassa, Itävallassa ja Italiassa.

³² Perustuslakivaliokunnan mietintö nro 1/1908 vp. Valiokunnan mietintö oli asiantuntevasti laadittu ja siinä on

totuomioistuimen perustaminen yhdistettiin osaksi ruotsalais-suomalaisen hallinto- ja oikeuslaitoksen kehityksen suurta linjaa, joka alkoi keskiajan lopulta. Hallintotuomioistuin-hankkeen yhteydet mannereurooppalaiseen liberaaliin oikeusvaltioajatteluun eivät käy ilmi mietinnöstä.

Eduskunta hyväksyi 23.10.1908 anomuksen tuomioistuimen perustamisesta. Tuomioistuimelle siirrettäisiin hallinto-oikeudellinen lainkäyttö senaatin talousosastolta. Anomuksen perusteluissa jätettiin avoimeksi se, tulisiko tuomioistuimen olla erillinen tuomioistuin vai perustettavan korkeimman oikeuden erityinen osasto. Anomus ei johtanut lainvalmistelutoimenpiteisiin. Senaatti ehdotti hallitsijalle omana kantanaan, että senaatin talousosastoon perustettaisiin erityinen osasto valitusasioita varten. Hallitsija hyväksyi ehdotuksen senaatin ohjesäännön muuttamiseksi. Suunnitelman mukaan valitusasioiden osastoa varten senaatin talousosastolle nimitettäisiin kolme uutta jäsentä. Valitusasiat oli tarkoitus esitellä senaatin toimituskunnissa, ja kunkin toimituskunnan päällikkö osallistui valitusasian käsittelyyn. Valitusjaostoa koskeva hanke jäi toteuttamatta, koska senaatin ohjesäännön muutos jäi vahvistamatta.³³

Ståhlberg luo lainopilliset perusteet hallintolainkäytön uudistamiselle

Mechelinin senaatin hanketta hallintotuomioistuimen perustamiseksi jatkoi julkisuudessa senaatin jäsenenä toiminut nuorsuomalaisten vahva mies, K. J. Ståhlberg, joka nimitettiin vuonna 1908 Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professoriksi.³⁴ Ståhlberg oli toiminut nuorsuomalaisissa 1890-luvulta lähtien, ja Nuorsuomalaisen Puolueen perustamisen jälkeen hän oli kuulunut puoleen kiistattomiin johtohahmoihin. Poliittiselta asenteeltaan Ståhlbergia on luonnehdittu reformistisen liberalismiin edustajaksi.³⁵

Ståhlberg osoitti sitoutuneensa vahvasti Mechelinin senaatin hankkeeseen hallintotuomioistuimen perustamisesta. Viranhakua varten Ståhlberg oli julkaissut artikkelin hallintolainkäytön järjestämisestä eri Euroopan maissa.³⁶ Artikkelin perustui osaksi selvityksiin, joita Ståhlberg oli tehnyt senaatin hallintotuomioistuinta koskevan lainsäädäntöhankkeiden valmistelun yhteydessä.³⁷ Myös virkaanastujaisesityksessään 6.2.1909 Ståhlberg käsitteli hal-

täydennetty anomusehdotusten perusteluja historiallisen taustan ja senaatin talousosaston toimintaa koskevien tilastotietojen avulla. Ulkomaisista hallintolainkäytön järjestelmistä käsitellään laajimmin Saksan valtakunnan hallintotuomioistuinta.

³³ Vuoden 1908 uudistuksesta Kulla emt., s. 236–237.

³⁴ Nimityksestä tarkemmin Yrjö Blomstedt 1969, s. 212–213; Klami emt., s. 31; Inha emt., s. 61–63.

³⁵ Vares emt., s. 79.

³⁶ K. J. Ståhlberg, Hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestäminen muissa maissa. Lakimies 1908.

³⁷ Inha emt., s. 62.

lintolainkäytön merkitystä. Hallintolainkäytön järjestämistä koskevat kannanotot olivat luonteeltaan oikeuspoliittisia, eikä Ståhlberg voimassa olevaa oikeutta koskevassa tuotannossaan tarkastele laajemmin hallinnollista muutoksenhakua.

Virkaanastujaisesitelmän teema liittyi selvästi eduskunnan edellisenä syksynä tekemään anomukseen. Ståhlberg toi esille ehdotuksen, että Suomeen piti perustaa tuomioistuimeksi järjestetty erityinen ylihallinto-oikeus, jolle valitusasioiden käsittely siirrettäisiin senaatin talousosastolta.³⁸ Esitelmää on syytä pitää oikeuspoliittisena kannanottona, jolla Ståhlberg mieskohtaisesti asettui kannattamaan tavoitetta ylihallinto-oikeuden perustamisesta.³⁹ Samalla Ståhlberg siirsi kysymyksen ylihallinto-oikeuden perustamisesta poliittisen keskustelun piiristä oikeustieteen kentälle, jossa ylihallinto-oikeuden perustamista voitiin perustella oikeusjärjestelmän kehittämiseen liittyvillä argumenteilla. Ståhlberg näkee hallintolainkäytön kehittämisen Suomen liittymisenä osaksi eurooppalaista kehitystä.

Ylihallinto-oikeuden perustamista koskevan ehdotuksen perusteluissa Ståhlberg ei suoranaisesti viitannut hallintolainkäytön merkitykseen oikeusvaltioajattelun ja hallinnon lainalaisuuden kannalta. Ehdotuksen yleiset perustelut ovat selvästi peräisin saksalaisesta oikeusvaltioajattelusta. Ståhlberg oli jo 1890-luvun alussa perehtynyt hallintolainkäytön järjestelyyn Preussissa, ja hän ilmeisesti tunsu von Gneistin käsityksen hallintotuomioistuinjärjestelmän merkityksestä oikeusvaltiossa.⁴⁰

Ståhlbergin mukaan hallinto-oikeudellinen lainkäyttö oli muodostunut täydellisimmäksi niistä keinoista, jotka tarkoittavat oikeuksien turvaamista julkisen oikeuden alalla. Hallinto-oikeudellinen lainkäyttö turvasi ensiksikin subjektiivisia oikeuksia julkisen oikeuden alalla ja samalla niiden perustuksena olevaa objektiivista oikeutta, oikeusjärjestystä. Hallintolainkäyttö turvasi toiseksi objektiivisen lain ja oikeuden voimassa pitämistä sellaisissakin tapauksissa, joissa mikään yksityinen oikeus ei ole riidanalaisena, sekä kansalaisten etuja kohtuuttomilta hallintotoimilta ja kohtuuttomalta virkavallan käyttämiseltä laillisen toimivallan rajoissa.⁴¹

Professorina Ståhlbergin tärkein panos olivat hänen julkaisemansa teokset Suomen hallinto-oikeus: yleinen osa (1913) ja Suomen hallinto-oikeus: sisäasiain hallinto (1915).⁴² Mechelinistä lähtien oli lainoppineiden keskuudessa vakiintunut käytäntö puolustaa Suo-

³⁸ K. J. Ståhlberg, Hallinnon ja lainkäytön rajamailta. Lakimies 1909.

³⁹ Vrt. Inha emt., s. 147–149.

⁴⁰ Gneistin vaikutuksesta Ståhlbergiin ks. Inha emt., s. 133–134 ja 141–142. Ståhlberg opiskeli lukuvuoden 1892–93 Berliinin yliopistossa. Ståhlberg oli osallistunut von Gneistin hallinto-oikeuden luennoille sekä ollut muutoinkin tähän yhteydessä mm. käymällä Gneistin kotona järjestetyissä illanvietoissa. Blomstedt emt., s. 52–53.

⁴¹ Ståhlberg 1909.

⁴² K. J. Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1913 ja Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiain hallinto. Helsinki 1915. Lisäksi Ståhlberg julkaisi suppean yleisesityksen Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin (Helsinki 1916), joka on tiivistetty perusteosten sisällöstä. Ståhlberg uudisti Suomen hallinto-oikeutta koskevat yleisesityksensä 1920-luvun lopulla. Muutokset johtuivat pääasiassa maan itsenäistymisestä ja uudesta lainsäädännöstä. Perusrakenteet ja painotukset säilyivät ennallaan.

men autonomista asemaa luomalla kuva sisäisesti suvereenista valtiosta, jolla oli oma erillinen oikeusjärjestyksensä. Tämän tehtävän Ståhlberg täytti hallinto-oikeuden esityksillään. Ståhlbergin hallinto-oikeudelliset yleisteokset rakensivat kuvan suomalaisen yhteiskunnan hallintorakenteesta. Hallinnon lainalaisuuden merkitys konkretisoitui hallinto-oikeudessa. Samalla rakennettiin hallintolainkäytölle oma tehtäväkenttä osana julkisoikeuden järjestelmää. Sortokausien aikaansaama vastakkainasettelu venäläisjohtoisen valtiovalan ja suomalaisen kansalaisyhteiskunnan välillä loi Suomessakin yhteiskunnallisen pohjan julkis- ja yksityisoikeuden korostetulle erottelulle, joka oli saksalaiselle hallinto-oikeudelle ominainen piirre. Teoksia voidaan lukea myös osana suomalaista oikeustaistelua. Laillisuuspainotuksissa on selvä oikeuspoliittinen viritys.

Ståhlberg esittää suomalaisen hallinto-oikeuden nimenomaan oikeusvaltion (*Rechtsstaat*) hallinto-oikeutena. Lainalaisuuden vaatimuksen hän ulotti myös Venäjän keisariin Suomen suuriruhtinaana.⁴³ Oikeusvaltiokäsite omaksuttiin hallinnon lainalaisuutta korostavassa muodollisessa merkityksessä.⁴⁴ Taustalla oli näkemys Suomesta erillisenä valtiona, joka oli valtio-oikeudellisesti unionissa Venäjän keisarikunnan kanssa. Tähän kiistanalaiseen edellytykseen nähden oikeusvaltion tunnusmerkistön toteutuminen reaalisesti Suomessa oli vähintäänkin kiistanalaista.⁴⁵

Hallinto-oikeuden yleistä osaa koskevassa teoksessaan Ståhlberg tarkastelee kaikille hallintotoiminnan aloille yhteisiä kysymyksiä, kuten oikeusturvaa. Tuossa yhteydessä hän käsittelee valitusta. Sisäasiain hallintoa koskevassa laajassa (973-sivuisessa) teoksessaan Ståhlberg selvittää seikkaperäisesti Suomessa voimassa olevaa aineellista hallinto-oikeutta: väestöhallintoa, oikeushallintoa, poliisia, vaivahoitoa, terveydenhoitoa, kirkollishallintoa, opetustoimea, taloushallintoa ja kulkulaitoksia. Ståhlbergin teokset antoivat siten aikalaisille ajantasaista ja seikkaperäistä oikeudellista tutkimustietoa Suomen hallintojärjestelmästä. Tämän merkitystä korostaa vielä se, että juridiikka toimi yleisenä hallintotieteenä, koska hallinto-oppi ei ollut vielä eriytynyt omaksi tieteenalaksi.

Ståhlbergin esityksen systematiikan perusteena ovat saksalaisen oikeuspositiivismin yleiset opit.⁴⁶ Tämä lähtökohta teki mahdolliseksi, että huolimatta suomalaista hallintoa koskevasta vähäisestä sääntelystä Ståhlberg kykeni esittämään Suomen hallinto-oikeuden kattavana ja yhtenäisenä järjestelmänä. Saksalaisen käsiteläinopin ohella teoksia hallitsee voimakas laillisuuden korostus. Lakipositivismin metodologia antoi tällaiselle käsittelytavalle luontevan perustan. Lakipositivistisen metodologian Ståhlberg oli omaksunut Saksassa väitöskirjaa valmistellessaan.⁴⁷

⁴³ Ståhlberg 1913, s. 39–42.

⁴⁴ Tuori 2002, s. 55–56; Pihlajamäki emt., s. 273.

⁴⁵ Pihlajamäki emt., s. 274–275. Pihlajamäen mukaan Suomessa oikeusvaltio oli hallinto-oikeustieteilijöiden kehittäämä oikeudellinen fiktio.

⁴⁶ Kulla emt., s. 251–252.

⁴⁷ Ståhlbergin metodisista käsityksistä ks. Kaarlo Tuori, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007, s. 185–186.

Ståhlbergin mukaan hallinnon lainalaisuus merkitsee, että hallintotoimilla voidaan ryhtyä kansalaisen oikeuspiiriin ainoastaan, mikäli laki siihen valtuuttaa. Toisaalta yksityinen voi vaatia hallinnolta vain sitä, minkä laki säättää hänelle tulevaksi. Lain piiriin Ståhlberg laskee eduskuntalain, oikeusasetuksen ja tavanomaisen oikeuden. Hallinnon lainalaisuuden vaatimus koskee ensisijaisesti hallinto-oikeuden järjestelmää. Eri asia on se, miten oikeusjärjestyksen tasolla tämä vaatimus käytännössä toteutuu. Tässä suhteessa Ståhlberg edustaa selvää kehitysoptimismia. Hänen mukaansa eduskunta tulee olemaan yksilön oikeuspiirin turvana sitä mukaa kuin oikeussääntöjen antaminen vakaantuu entistä enemmän eduskunnan myötävaikutuksella tehtäväksi. Kun hallintotoiminta yhä enemmän järjestetään oikeussäännöllä, saavutetaan yhtäläisyyden etu, koska kaikkia on oikeussäännön mukaisesti kohdeltava samalla tavalla. Tällöin ”hallintoviranomaisen ehdonvaltaa menetellä oman harkintansa mukaan kussakin yksityistapauksessa, joka ehdonvalta helposti saattaa johtaa mielivaltaan, supistetaan entistä ahtaampiin rajoihin”. Lainsäädännön kehitys johtaa siten yhä täydellisemmin oikeusvaltion vaatimuksien toteutumiseen.⁴⁸

Poliittinen kiista tuomioistuinten riippumattomuudesta eduskunnassa

Liberalistinen oikeusvaltioprojekti ei ollut edennyt Suomessa. Toinen sortokausi ja ensimmäisen maailmansodan aikaiset poikkeusolot pysäyttivät yhteiskunnalliset reformit. Senaatin toimintaa koskevaa reformia ei toteutettu. Ylimmän tuomiovallan uudelleenjärjestelyltä puuttuivat poliittiset edellytykset. Venäjällä helmikuussa 1917 tapahtunut vallankumous muutti kaiken. Valtiollisesti sekasortoisessa tilanteessa saattoi oikeusvaltioajatukseen poliittisesti sitoutunut eliitti, erityisesti nuorsuomalaiset ja ruotsalaiset, yrittää toteuttaa pitkäaikaisen oikeuspoliittisen tavoitteensa. Reformien toteuttamisesta ei kuitenkaan ollut yksimielisyyttä eri poliittisten suuntausten kesken. Nuorsuomalaisilla ja ruotsalaisella ei ollut vankkaa asemaa eduskunnassa, jota hallitsi sosialidemokraattinen enemmistö.

Venäjän väliaikainen hallitus antoi 20.3.1917 Suomen asemaa koskevan julistuskirjan, niin sanotun maaliskuun manifestin.⁴⁹ Manifesti oli tosiasiaa suomalaisten laatima, pääosin Ståhlbergin kynästä.⁵⁰ Manifestin mukaan eduskunnalle tuli tehdä uutta hallitusmuotoa koskevan ehdotuksen lisäksi muun muassa ehdotus laiksi ylimmästä korkeimmasta oikeudesta. Manifestin toimeenpano tuli Oskari Tokoin johtaman senaatin tehtäväksi. Vaik-

⁴⁸ Ståhlberg 1913, s. 323–324.

⁴⁹ Julistuskirja: Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiosäännön vakuuttamisesta sekä jälleen saattamisesta täysin toteutetuksi (20/1917).

⁵⁰ Kysymys senaatin aseman laajentamisesta oli ollut esillä myös perustuslakikomiteassa heti huhtikuun alussa. Blomstedt emt., s. 311–313.

ka eduskunnassa oli enemmistö sosialidemokraateilla, saivat myös muut puolueet edustajansa senaattiin.

Senaatin ohjelma ei rajoittunut manifestissa mainittuihin hankkeisiin. Niinpä siinä mainittiin korkeimman oikeuden perustamisen jälkeen ehdotus laiksi ylimmästä oikeudesta hallinnollisten asioiden ratkaisua varten.⁵¹ Korkeimman hallinto-oikeuden perustamista koskevan hankkeen on arveltu olleen Ståhlbergin vaikutusvallan tulosta.⁵² Senaatin ohjelma oli monilta osiltaan jo edelliseltä vuosisadalta periytyneiden reformitavoitteiden toteuttamista eikä varsinaisesti vastauksena ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Senaatti ei tavoitellut valtiollista itsenäisyyttä vaan autonomian vahvistamista, mihin myös ylimmän lainkäytön uudelleenjärjestely tähtäsi. Ylimpien tuomioistuinten perustamisen nostaminen Tokoin senaatin ohjelmaan osoitti kiistattomasti sen, että poliittinen eliitti arvosti lainkäytön uudelleenorganisoinnin keskeiseksi reformiksi. Oikeusvaltion rakentaminen nostettiin poliittisen agendan kärkeen. Tuomioistuinten perustamisella oli ilmeistä poliittista symboliarvoa sortokausien jälkeen.

Tokoin senaatti liitti KHO:n perustamisen ilman laajempaa keskustelua osaksi senaatin toiminnan uudelleenjärjestelyä. Senaatin talousosaston tehtävät oli määriteltävä uudelleen, jos talousosastosta tehtiin poliittinen hallitus. Tämän vuoksi oli välttämätöntä nostaa uudelleen esille ylimmän hallintotuomioistuimen perustaminen, vaikka sellaisen perustaminen ei sisältynyt maaliskuun manifestiin. Senaatti antoi pikaisesti esitykset korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden perustamisesta (HE 6 ja 7/1917 vp).⁵³ Samassa yhteydessä valtiopäiville annettiin myös esitys eräiden keisarille kuuluneiden asioiden siirtämisestä senaatin talousosaston ratkaistavaksi (HE 9/1917 vp). Tämä lakiesitys, joka eduskuntakäsittelyn aikana muokattiin niin sanotuksi valtalaiksi, olisi jo sellaisenaan muuttanut olennaisesti senaatin talousosaston asemaa.

Hallintolainkäytön organisoinnin näkökulmasta senaatin ehdotus oli Suomen oloissa radikaali uudistus. Ylimmät tuomioistuimet asetettiin muodollisesti rinnakkain, korkeimpina instansseina. Toisaalta KHO:ta ei organisatorisesti saatettu täysin samanlaiseen asemaan kuin KKO. Hallituksen esityksen mukaan KHO:n ja senaatin välinen yhteys olisi säilynyt, koska KHO:ssa esittelystä vastaisivat senaatin eri toimituskuntien virkamiehet.⁵⁴ KHO:ta koskevassa lakiesityksessä oli otettu huomioon se, että Suomi oli edelleen osa Venäjän valtakuntaa, mikä selittää osin sen, että ylin hallintotuomioistuin säilyi osana toimeenpanovaltaa.

⁵¹ Tokoin senaatin ohjelma on julkaistu Työmies-lehdessä 31.3.1917.

⁵² Tyynilä emt., s. 350.

⁵³ Ehdotukset valmisteltiin oikeustoimituskunnassa, mistä ks. Kulla emt., s. 274–275.

⁵⁴ KHO:n ja Senaatin keskinäisen toimivallan sääntelyssä seurattiin Ruotsissa Hammarskjöldin tekemää ehdotusta yleislausekkeeseen perustuvasta toimivallasta. Hj. L. Hammarskjöld, Om inrättande af en högsta administrativa domstol eller regeringsrätt. Underdånigt betänkannde. Stockholm 1907. Ruotsissa Hammarskjöldin ehdotusta ei ollut näiltä osin toteutettu. Vihervuori emt. s. 454.

Korkeimpia oikeuksia koskevien esitysten yhteydessä tuli esille se, ettei poliittisten ryhmien kesken ollut yksimielisyyttä ylimpien tuomioistuinten asemasta. Sosialidemokraatit ja maalaisliitto vastustivat vahvojen ja itsenäisten ylimpien tuomioistuinten luomista. Osana laajempaa poliittista valtataistelua eduskunnan enemmistö alisti oikeiston ajamat oikeusvaltiolliset uudistukset vasemmistolaisen ideologian demokratiatavoitteille. Eduskunnan tekemän muutoksen mukaan ylimpien tuomioistuinten jäsenten tehtävistä tuli määräaikaista. Tätä selitettiin julkisen valvonnan tarpeella, jota perusteltiin laajasti korkeinta oikeutta koskevassa erimielisessä mietinnössä (LaVM 14 ja 15/1917 vp). Tuomioistuinten jäsenten virkakausi oli viisi vuotta. Senaatin edellytettiin hankkivan ennen nimitystä eduskunnalta lausunnon ehdokkaista. Entisillä jäsenillä olisi ollut etusija uudelleennimitykseen, elleivät he olleet virkatoimessaan antaneet aihetta oikeutettuun moitteeseen. Ylimpiä tuomioistuimia koskevan lainsäädännön yhteydessä toteutettiin siten vastavanlainen eduskunnan asemaa korostava muutos, jonka sosialidemokraatit ja maalaisliittolaiset olivat toteuttaneet valtalalla suhteessa toimeenpanovaltaan.⁵⁵ Sosialidemokraattien ja maalaisliittolaisten kannanotoissa tuli ensimmäisen kerran esille oikeuspoliittinen linja, joka tähtäsi ylimpien tuomioistuinten alistamiseen demokraattisesti valittujen elinten valvontaan. Nuorsuomalaiset suhtautuivat muutokseen hyvin torjuvasti.⁵⁶

Valtakia koskevan kiistan vuoksi Venäjän väliaikainen hallitus hajotti eduskunnan ja määräsi uudet vaalit toimitettavaksi. Ylimpiä tuomioistuimia koskevat lait jäivät vahvistamatta. Vaalien jälkeen muodostettiin uusi senaatti, jonka puheenjohtajaksi tuli nuorsuomalaisen P. E. Svinhufvud. Tässä senaatissa oli nuorsuomalaisten itsenäisyysuuntauksella, ”pääskysillä”, vahva edustus, joka ylitti selvästi heidän parlamentaarisen voimansa.⁵⁷ Senaatti teki joulukuussa 1917 uudet esitykset ylimpiä tuomioistuimia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 10 ja 11/1917 II vp).⁵⁸ Lakiesitykset poikkesivat siitä, mitä Tokoin senaatti oli keväällä esittänyt. Suomen valtiollinen asema oli muuttunut sen jälkeen, kun edelliset lakiesitykset oli valmisteltu. Valtiovalta ei kuulunut enää monarkille. Lakiesityksiä oli muutettu keskeisiltä osiltaan. Tärkeä muutos oli se, että uuden esityksen mukaan KHO:lle tuli omia esittelijöitä ja muita virkamiehiä. Esittelijät olivat samalla tavoin erottamattomia kuin jäsenet. KHO:n virasto-organisaatio vastasi KKO:n organisaatiota.

Svinhufvudin senaatin esitykset menivät tuomioistuinten riippumattoman aseman vahvistamisessa selvästi pidemmälle kuin Tokoin senaatin ehdotuksissa oli menty. Ylimpiä tuomioistuimia koskevissa esityksissä ei ollut toisaalta otettu lainkaan huomioon niitä muutoksia, joita edellisillä valtiopäivillä eduskunta oli tehnyt. KHO:sta oli tarkoitus tulla

⁵⁵ Eduskunta hyväksyi 18.7.1917 ns. valtalain eli lain Suomen korkeimman valtiovallan käyttämisestä. Lain 3 §:n mukaan eduskunta määräsi toimeenpanovallan. Lakia ei vahvistettu eikä julkaistu asetuskoelmassa.

⁵⁶ Nuorsuomalaisten kannat hajaantuivat suhteessa valtalakiin. Itsenäisyysuuntauksen äänesti lain puolesta. Vares emt., s. 220–223. Ståhlbergin ryhmä suhtautui torjuvasti valtalakiin, ks. Blomstedt emt., s. 324–329.

⁵⁷ Vares emt., s. 235.

⁵⁸ Esitysten käsittelystä Tyynilä emt., s. 351–355.

itsenäinen tuomioistuin, mikä vastasi täydellisesti Nuorsuomalaisen Puolueen oikeuspoliittisia tavoitteita. Svinhufvudin senaatin toimintatavassa tulee esille ”pääskysten” laillisuusajattelulle kuuluva vahva usko periaatteellisesti oikeiden ratkaisujen toteuttamiseen ilman myönnytyksiä ja kompromisseja.⁵⁹ Tuomioistuinuudistuksen symbolinen merkitys oli siten vain kasvanut vuoden 1917 aikana.

Ylimpiä tuomioistuimia koskevat esitykset olivat linjassa samaan aikaan eduskunnalle annetun hallitusmuotoa koskevan esityksen (HE 1/1917 II vp) kanssa. Ylimmän lainkäytön osalta hallitusmuotoehdotuksen valmistelussa oli ollut lähtökohtana Tokoin senaatin jo huhtikuussa 1917 tekemä ratkaisu kahden ylimmän tuomioistuimen perustamisesta. Hallitusmuoto noudatti klassista vallanjakoajattelua.⁶⁰ Vaikka hallitusmuotoehdotus monessa kohden noudatteli Mechelinin senaatin vuonna 1907 tekemää hallitusmuotoluonnosta, KHO:ta koskevasta sääntelystä perustuslakikomitea oli tehnyt omia linjauksia ja säänteli ylimpiä tuomioistuimia samalla tavoin. Ehdotus edusti oikeastaan poliittisen oikeiston tavoitteita. Pääosa vasemmiston edustajista ja keskustan edustajat olivat jääneet pois komitean työskentelystä jo kesällä 1917.

KKO:ta ja KHO:ta koskevat uudet lakiesitykset käsiteltiin lakivaliokunnassa tammi-kuussa 1918. Kysymys tuomarien asemasta nousi jälleen pinnalle, kuten oli käynyt edellisenä kesänä. Tuomioistuinten jäsenten asemaan liittyviä kysymyksiä ei ollut kyetty ratkaisuun perustuslakikomiteassa. Valiokunnan enemmistön muodostaneille vasemmistolle ja maalaisliitolle tuli tilaisuus vastaiskuun. Valiokunnan erimielisessä mietinnössä ehdotettiin lakiin vastaavia jäsenten määräaikaisuutta koskevia muutoksia kuin aikaisempaan laki-esitykseen (LaVM 7/1917 II vp). Perusteluissa valiokunta nytkin viittasi korkeimmasta oikeudesta antamaansa mietintöön (LaVM 6/1917 II vp). Jos verrataan mietintöjen tekstejä valiokunnan edellisenä kesänä antamiin mietintöihin, voidaan havaita kannanottojen selvästi jyrkentyneen. Valiokunnan enemmistön mielestä ylimpien tuomioistuinten jäsenten virat olisivat lähinnä luottamustoimia.⁶¹ Lakiesitysten käsittelyä ei jatkettu mietintöjen valmistumisen jälkeen, koska sisällissodan alettua eduskunta keskeytti toimintansa tammi-kuun lopussa 1918.⁶²

⁵⁹ Svinhufvudilaisten laillisuusajattelusta ks. Vesa Vares, ”Saken är i sig själv enkel”. P. E. Svinhufvuds och hans anhängares legalistiska politik och politiska legalism. Historisk tidskrift för Finland 84(4) 1999, s. 439–474.

⁶⁰ Hallitusmuotoehdotusta valmisteltaessa perustuslakikomiteassa kesällä 1917 nimenomaan Ståhlberg oli ajanut hallitusmuotoon säännöstä, jossa todettiin vallanjaon periaatteet. Inha emt., s. 83.

⁶¹ Vastaaanlaisia tuomioistuinten asemaa heikentämään tarkoitettuja ehdotuksia tuli esille myös hallitusmuotoehdotuksen käsittelyssä perustuslakivaliokunnassa. Sven Lindman, Från storfurstendöme till republik. Tillkomsten av 1919 års regeringsform. Ekenäs 1969, s. 34.

⁶² Huolimatta ylimpien tuomarivirkojen määräaikaisuutta koskevasta erimielisyydestä on ilmeistä, että ylimmän hallintotuomioistuimen perustamista pidettiin tarpeellisena myös vasemmiston piirissä. Tätä osoittaa se, että Punaisen Suomen kansanvaltuuskunnan perustuslakiehdotuksessa säädettiin erikseen korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Suomen kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi. Esitetty työväen pääneuvostolle tarkastettavaksi ja päätettäväksi yleistä kansanäänestystä varten. Helsinki 1918.

Ylimmät tuomioistuimet jäävät valtiomuototaistelun ulkopuolelle

Sisällissodan jälkeen ylimmän lainkäytön järjestäminen ei aiheuttanut poliittista kiistelyä toisin kuin kysymys monarkiasta tai tasavallasta valtiomuodon perusteena. Toukokuussa 1918 käynnistynyt hallitusmuotokamppailu monarkian ja tasavallan välillä ei vaikuttanut ylimpien tuomioistuinten perustamiseen.⁶³ Ylimpien tuomioistuinten perustaminen nähtiin ensisijaisen tärkeänä osana sisällissodan jälkeistä pyrkimystä rakentaa maahan oikeusvaltio, mikä oli 1860-luvulla syntyneen ja Suomen itsenäistymisen myötä valtaan päässeen fennomaanisukupolven yhteinen ihanne.

Sisällissodan keskeyttämään lainsäädäntötyöhön päästiin takaisin toukokuussa 1918, jolloin niin sanottu tynkäeduskunta kokoontui. Ylimmän valtiollisen vallan uudelleenjärjestely oli tynkäeduskunnan työlisan kärjessä. Joulukuussa 1917 annetut ylimpiä tuomioistuinta koskevat lakiesitykset tulivat uudelleen käsittelyyn eduskunnan 15.5.1918 pidetyssä ensimmäisessä istunnossa. Kuvaavaa uudelle poliittiselle tilanteelle oli se, että sosialidemokraattien eduskuntaryhmä puuttui istunnosta lähes täysin ja että istunnossa oli kunniavieraana Saksan Itämeren joukko-osaston päällikkö kenraalimajuri von der Goltz. Ylimpien tuomioistuinten perustamisesta päätettiin siten hyvin poikkeuksellisissa yhteiskunnallisissa oloissa.

Eduskunnan juhlaistunnossa ylimpien tuomioistuinten perustamista koskevan asian käsittely oli nostettu uuden järjestyksen symboliksi. Ylimpien tuomioistuinten asema tuli vahvistettavaksi ensimmäisenä askeleena vallanjakoon perustuvan mallin toteuttamiseksi. Hallintolainkäytön riippumattomuuden takeeksi luotiin itsenäinen tuomioistuin saksalaisen mallin mukaan. Yhteiskunnallisen järjestyksen palauttamisessa laillisuus ja oikeus kulivat ennen poliittista tarkoituksenmukaisuutta. Lakien käsittely oli tynkäeduskunnassa nopeaa ja summaarista.⁶⁴ Suuri valiokunta muutti kaikki lakivaliokunnassa tammikuussa tehdyt muutokset (SuVaM 25/1917 II vp). Lait vahvistettiin 22.7.1918.

Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus perustettiin rinnakkaisiksi valtiollisiksi instituutioiksi. Tämä ilmenee selvästi korkeinta hallinto-oikeutta ja korkeinta oikeutta koskevista laeista (74/1918 ja 74A/1918). Molemmat tuomioistuimet olivat uusia valtiollisia instituutioita. Niitä ei muodostettu suoraan senaatin oikeusosastosta ja talousosastosta eikä senaatin jäseniä siirretty kummankaan tuomioistuimen jäseniksi. Tuomioistuinten jäsenet tuli nimittää erikseen. Senaatin oikeusosasto lakkasi, mutta talousosasto jatkoi toimintaansa KHO:n perustamisen jälkeen. Myöhemmin, 27.11.1918, senaatin talousosasto muuttui valtioneuvostoksi.

⁶³ Monarkkisesta hallitusmuotoehdotuksesta (HE 62/1918 vp) lähetekeskustelu oli eduskunnassa 12.–13.6.1918. Keskustelussa ei tullut esiin ylimpien tuomioistuinten asemaan liittyviä näkökohtia. Valtiopäivien pöytäkirjat 1917 II vp, s. 1242–1265 sekä s. 1276–1320. Monarkkistisen hallitusmuodon säätämisestä ks. Vesa Vares, Kuninkaan tekijät. Suomalainen monarkia 1917–1919. Myytti ja todellisuus. WSOY 1998, s. 152–180.

⁶⁴ Laajin keskustelu täysistunnossa käytiin lauantaina 18.5.1918 korkeinta oikeutta koskeneen lakiesityksen käsittelyn yhteydessä. Eräät maalaisliittolaiset kansanedustajat olivat edelleen tuomarien virkojen määräaikaisuuden kannalla.

KHO:n ja KKO:n asemaa koskeva sääntely oli rakenteellisesti samanlainen. KHO:n ulkonaisen järjestelyn esikuvana oli KKO. Samankaltaisuus lähti jo nimistä. Olennainen osa uudistusta oli siinä, että tuomioistuinten jäsenet saivat erottamattoman ja pysyvän, eduskunnasta riippumattoman aseman. Molemmat tuomioistuimet perustettiin hallitusvallasta erillisiksi itsenäisiksi virastoiksi, joilla oli oma henkilöstönsä, vaikka KHO:sta oli aluksi toisenlaisia suunnitelmia. Kysymys tuomarien asemasta oli tärkeä uuden tuomioistuimen valtiollisen aseman kannalta. Ståhlbergin mukaan tuomioistuimen perustaminen olisi ”joutunut pahasti pilalle”, jos KHO ei olisi saanut erottamattomia, eduskunnasta riippumattomia jäseniä eikä omia esittelijöitä ja virkamiehiä.⁶⁵ Tässä suhteessa KHO:n asema tuomioistuimena oli selkeästi vahvempi kuin Ruotsin ylimmän hallintotuomioistuimen, jonka henkilökunta kuului ministeriöihin.⁶⁶

Ylimpien tuomioistuinten rakentaminen saatettiin siten päätökseen samaan aikaan kun Suomeen oltiin perustamassa Saksaan suuntautuvaa monarkiaa. Tasavallan kannattajat – K. J. Ståhlberg eturivissä – olivat puolestaan koko ajan puoltaneet uuden tuomioistuimen perustamista. Itsenäisten vahvojen tuomioistuinten perustaminen ei ollut ristiriidassa monarkian ja lujan valtiovallan vaatimusten kanssa. Myös hallintolainkäyttö voitiin organisoida Preussin järjestelmän mukaisesti erillisen ylimmän tuomioistuimen varaan. Saksalainen hallintotuomioistuin oli tavallaan hallintolainkäytön kehityksen huippusaavutus. Tämän mallin omaksumisen teki luontevaksi Saksan vahva poliittinen vaikutusvalta Suomessa keväällä ja kesällä 1918.⁶⁷

Laajempaa yhteiskunnallista kiinnostusta ylimmän lainkäytön järjestely ei ollut missään vaiheessa herättänyt. Keskustelua hallintotuomioistuimen perustamisesta ei käyty sen enempää sanomalehdistössä kuin poliittisissa järjestöissä.⁶⁸ Ylimpien tuomioistuinten perustaminen tapahtui erillään hallitusmuotokiistasta, joka koski eduskunnan ja valtionpäämiehen keskinäistä vallanjakoa. Valtiovalta jakautui yhtäältä poliittisen valtiovallan piiriin ja toisaalta oikeudellisen valtiovallan piiriin. Kesän 1918 jälkeen tuomioistuinten asema oli lyöty lukkoon, mutta keskustelu monarkiasta ja tasavallasta sekä eduskunnan ja valtionpäämiehen asemasta jatkui kesäkuulle 1919.

⁶⁵ K. J. Ståhlberg, Korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytöstä. Lakimies 1919, s. 124.

⁶⁶ Asioiden käsittely tapahtui ylimmässä hallintotuomioistuimessa (Regeringsrätten) ministeriöittäin, joten muodollisesti ottaen Ruotsissa oli kutakin ministeriötä varten oma tuomioistuin. Yksi viranomaisen ylimmästä hallintotuomioistuimesta muodostettiin vasta 1972. Ingmar Lidbäck, Regeringsrätten 75 år. Svensk Juristtidning 1984.

⁶⁷ Saksan poliittisesta vaikutusvallasta Suomessa ks. Marjaliisa Hentilä – Seppo Hentilä, Saksalainen Suomi 1918. Siltala 2016.

⁶⁸ Porvarillisten puolueiden piirissä tavoitteena ollut ylimpien tuomioistuinten perustaminen oli ilmeisesti yleisesti hyväksytty, eikä vuosina 1917–1918 porvarillisten puolueiden yhteistoimintaelimessä kysymystä ylimmän lainkäytön järjestelystä käsitelty. Aapo Kähönen – Kauko Rumpunen (toim.), Itsenäisyyden muotoilijat. Porvarillisten puolueiden valtuuskunta 1917–1919. Edita 2008.

Uuden tuomioistuimen jäsenet nimitettiin välittömästi KHO:ta koskevan lain vahvistamisen jälkeen. Korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäiseksi presidentiksi nimitettiin K. J. Ståhlberg. Nimityksellä oli ilmeinen poliittinen motiivi. Vaikka Ståhlbergin ansiot hallinto-oikeuden asiantuntijana puhuivat selvästi hänen puolestaan tuomarin virkaan, hän oli kuitenkin epäilemättä poliittinen hahmo – tunnettu ja kiistelty. Ståhlberg oli ajautunut poliittiselle sivuraiteelle vastustaessaan monarkiaa. Uuden tuomioistuimen tuomareita eli hallintoneuvoksia nimitettiin seitsemän. KHO pääsi aloittamaan toimintansa jo elokuussa 1918 eli muutama viikko sitä koskevan lain vahvistamisen jälkeen. KHO:n käsiteltäväksi siirtyi senaatin talousosastossa vireillä olleita asioita.

KHO:n ensimmäinen istunto pidettiin 2.9.1918. Ståhlbergin vuonna 1918 pitämässä puheessa KHO:n aloittaessa toimintansa tulee esille se, miten Ståhlberg näki hallintotuomioistuinten tehtävän olennaisena osana oikeusvaltion rakennetta. Ståhlbergin mukaan KHO:n perustamisella, vaikka uudistus rajoittuikin vain ylimpään oikeusasteeseen, voi olla ratkaiseva merkitys sekä hallinto-oikeudelliselle lainkäytölle yleensä että välillisesti myös varsinaiselle hallintotoiminnalle – sen muodostumiselle todella lainalaiseksi niin kuin nykyajan oikeusvaltiossa on vaadittava. Korkeimman hallinto-oikeuden oli nyt ”luotava perustus tällaiselle kehitykselle meidänkin maassamme, erityisesti perustus täydelliselle hallinto-oikeudelliselle lainkäytölle ja erityiselle tarkoitustaan vastaavalle lainkäyttömenettelylle hallinto-oikeuden alalla”.⁶⁹ Vuotta myöhemmin Ståhlberg luopui KHO:n presidentin tehtävästä tultuaan nimitetyksi ensimmäiseksi tasavallan presidentiksi. Monarkismin haaksirikko avasi Ståhlbergille tien takaisin politiikan eturintamaan.

Oikeusvaltorakenteiden vahvistaminen hallitusmuodossa

Vuonna 1919 oikeusvaltiolliset rakenteet sementoitiin osaksi tasavaltaista yhteiskuntajärjestystä kirjaamalla ne osaksi uutta hallitusmuotoa. Hallitusmuotokeskusteluissa kiistat koskivat eduskunnan ja presidentin valtaoikeuksia. Siinä, että ylimpiä tuomioistuimia ei tarkasteltu osana poliittista valtiovaltaa, voi nähdä heijastusta snellmanilaisesta ajatuksesta tuomioistuinten kansalaisyhteiskunnan elementtinä. Vuonna 1919 vahvistetussa tasavaltaisessa hallitusmuodossa KKO:ta ja KHO:ta koskevat perustuslain kohdat olivat yhdenmukaiset ylimpiä tuomioistuimia koskevien jo kesällä 1918 vahvistettujen lakien kanssa. Vuosien 1918–1919 hallitusmuotokiistassa ei puututtu ylimpien tuomioistuinten asemaa koskeviin periaatteisiin.⁷⁰ Yleisesti poliittiset ryhmät olivat valmiita hyväksymään vuonna 1918 tehdyn perusratkaisun, jolla tuomiovalta oli erotettu poliittisen vallan ytimestä ja jon-

⁶⁹ K. J. Ståhlberg, Korkein hallinto-oikeus toimintansa alussa. Kymmenvuotismuisto. Lakimies 1928, s. 224.

⁷⁰ Lindman emt.

ka mukaan ylimpien tuomioistuinten valtaoikeuksilla ollut merkitystä poliittisissa erimielisyyksissä. Ylimmille tuomioistuimille ei toisaalta myöskään haluttu antaa roolia valtiosäännön vartijoina.⁷¹

Hallitusmuodossa oikeusvaltiokäsite sai ilmauksensa hallinnon lainalaisuuden merkityksessä. Ståhlbergin mukaan vaatimus hallinnon lainalaisuudesta vahvistettiin hallitusmuodon 92 §:n 1 momentissa. Oikeusvaltiossa kaiken valtiotoiminnan tulee tapahtua lain ja oikeusjärjestyksen rajoissa.⁷² Hallinnon lainalaisuusperiaatetta koskevan säännöksen merkitys avautuu, kun hallitusmuodon 92 § luetaan yhdessä niiden säännösten kanssa, joissa osoitetaan KHO:lle ylin tuomiovalta hallintoasioissa. Hallinnon lainalaisuuden vaatimuksen takeeksi oli asetettu mahdollisuus saattaa kysymys hallintopäätöksen lainmukaisuudesta ylimmässä asteessa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi.

Suomessa oli siirrytty hallintokoneiston sisäisestä muutoksenhausta suoraan Preussin mallin mukaiseen järjestelmään, jossa hallintolainkäyttö oli ylimmässä asteessa erotettu toimeenpanovallasta ja osoitettu tuomioistuimelle. Saksasta omaksuttu oikeusvaltioaate, joka vielä muutamaa vuotta aikaisemmin oli ollut oikeuspoliittinen tavoite, oli muurattu lujaksi osaksi nuoren valtion perustuslakia. Hallitusmuoto vahvisti nuorsuomalaisten oikeuspolitiikan saavutukset, vaikka itse puolue hävisi poliittiselta kartalta.

⁷¹ Vuoden 1919 hallitusmuotoehdotuksen käsittelyn yhteydessä keskusteltiin mahdollisuudesta antaa korkeimmalle oikeudelle toimivalta lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen. Tähän ei ollut valmiutta eduskunnan piirissä. Ks. Rafael Erich, Tuomioistuimet ja virheelliset lait. Lakimies 1923, s. 302–305 sekä Paavo Kastari, Korkeimpien oikeuksiemme aseman muodostuminen ja kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta. Lakimies 1964, s. 914–918.

⁷² K. J. Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen painos. Otava 1928, s. 4, 176 ja 322.