

Toni Malminen – Sakari Wuolijoki (toim.)

Oikeus, kirjastot ja kulttuuri

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys, kirjoittajat sekä kuvaajat ja kuvaoikeuksien haltijat

Kannen taideteos Outi Leinonen: *Opus*, keramiikkaa, 1998

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen omistuksessa, julkaistu taiteilijan luvalla

Kuva: Jani Laukkanen

Kannen suunnittelu: Elina Malmi

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-379-6

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2019

Jyri Inha

K. J. Ståhlberg – reseption kirjasto

K. J. Ståhlbergin kirjasto. Vuosikymmeninä eri yhteyksissä. Työhuoneissa, yliopistolla, valtiopäivillä, keisarillisessa senaatissa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa, tasavallan presidentin linnassa. Lainvalmistelukunnassa. Eläkevuosien kodissa, Kulosaarella. Sitten jälleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa, entisen presidentin työlle museoidussa huoneessa. Oikeuden omaksumisen, reseption, kirjasto.

Valokuvat eivät tee oikeutta kirjaston koolle; se on pienehkö, pienehköön huoneeseen sovitettu, mutta monia tehtäviä varten muodostunut. Korkealle katonrajaan nousevat hyllyt notkuvat monografioista, selitysteoksista, komiteanmietinnöistä, asetuskokoelmakappaleista.



Ståhlbergin työhuoneen kalustus ja hänen kirjastonsa ovat esillä K. J. Ståhlbergin perinnehuoneessa korkeimman hallinto-oikeuden tiloissa. Huonekalut ja kirjat kuuluvat Helsingin yliopistolle. Kuva: Virve Pesonen, korkein hallinto-oikeus.

Kirjaston ulkoasu muistuttaa säädöksistä ja ajattelun lähteistä, joista säädösvalmisteluun ammennettiin. Näkymä K. J. Ståhlbergin kirjastoon on aikansa tuote: oikeuden, oikeudellisen ajattelun ja sen johdannaisten omaksuminen, siirtäminen oli ajankohtaista uuden valtion oikeusjärjestystä luotaessa. Reseption ja sen kirjaston historia on uuden omaksumisen ja rakentamisen historiaa, lähteitä, välineitä, lopputuloksia.

Hyllyjen toisessa päässä 1800-luvun ja 1900-luvun alun ulkomaiset oikeus- ja yhteiskuntatieteilijät; tutkittuja, sisäistettyjä oppeja, soveltamisen ja käsityön aineistoa. Toisessa säädöskokoelmat ja muu virallisaineisto, joissa yhteiskunnalliset tavoitteet ja perusteltavuuden vaatimukset kiteytyivät säännöksi ja niiden uudenlaiseksi oikeudelliseksi järjestykseksi.

Huoneen tuoksu on kirjojen, pölyn, museon tuoksu. Museon, jossa on mieluisan työpajan tunnelmaa. Mieleen tulee rauhoittava ajatus: vallan ympäristöistä tulee kiiruhtaa ajatusten vuorille, raikkaaseen ilmaan, uudistumiseen.

Huoneen vasemmalla laidalla, ala- ja keskihyllyillä vilisee ulkomaisia nimiä; iltapäivän aurinko nostaa niitä esiin haalistuneiden, paljon käytettyjen kirjojen pinnoilta. Kotimaisen lain, vuosittain kootun säädännäisoikeuden ympäriltä avautuu näkymiä aikansa oikeusajattelijoihin, valtioon, oikeuteen, yhteiskuntaan, kansaan ja kansanvaltaan. Hyllyt houkuttelevat etenemään niiden järjestyksen, reseption ajallisten ja aineellisten yhteyksien kautta.

Luonteva lähtökohta ovat hyllyt, joilla on Ståhlbergin valmistumisen, 1890-luvun taitteen lainopin ajankohtaisia kotimaisia ja keskieuropalaisia teoksia. Niillä on välitön yhteys Ståhlbergin henkilöhistoriaan.

Kandidaattiopintojensa yhteydessä K. J. Ståhlberg oli varsinkin rikosoikeuden ja oikeushistorian professori *Jaakko Forsmanin* kautta tutustunut ns. historiallisen koulun käsityksiin oikeuden sisältöön ja kehitykseen vaikuttavista tekijöistä. Vastoin aiemman luonnonoikeudellisen suuntauksen näkemystä oikeuden absoluuttisesta luonteesta *Carl Friedrich von Savigny* oli vuonna 1814 kuuluisassa kirjoituksessaan *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* korostanut oikeuden syntyä kunkin kansakunnan historiallisesti kehittyvien, sisäisten voimien myötä. Tämä kehitysyhteys oli *Savignyn* mukaan oikeudellisen ajattelun ja sen sovellutusten kuten lainsäädännön valmistelun keskeinen perusta.

Ståhlbergin opettaja *Forsman* oli 1800-luvun loppuvuosikymmenten teoksissaan kytkeytynyt tähän historiallisen koulun ajatteluun ja tuonut esiin kansan oikeuskäsitysten merkitystä kansallisen oikeuden olemuksen löytämiselle ja lainsäädännölliselle järjestämiselle. 1800-luvun kansallinen, nationalismiin painottuva valtiokäsitys kohdensi historiallisen koulun sanomaa edelleen oikeuspositivismiin, olemassa olevan (kansallisen ja sellaisena erityisen) oikeudellisen aineiston, säädösten tai tapaoikeuden, erottamiseen luonnonoikeudelle tyypillisistä oletetuista tai kuvitteellisista muodostetuista normeista.

Uusien yhtenäisvaltioiden, kuten Saksan keisarikunnan, tarpeisiin tämä kansallinen positiivinen oikeus täsmentyi luontaisen järjestelmähakuisuuden kautta: oikeudellinen posi-

tivismi ja nationalistinen valtioajattelu yhdistyivät aikansa erilaisin painotuksin ns. käsitelainopissa. Siinä pyrittiin positiivisen oikeuden aineiston, säädännäisoikeuden, mahdollisimman tarkkaan kuvailemiseen, käsitteellistämiseen ja kansallisten oikeudellisten instituutioiden järjestelmälliseen rakentamiseen.

Kansallisen oikeustieteen tässä kehitysvaiheessa keskiaikainen lause siitä, että maa on lailla rakennettava, sai luontevan kaikupohjan. Kehitys täydellistyi 1800-luvun viimeisinä vuosikymmeninä, Ståhlbergin opiskeluaikana, (säädännäis)oikeuden ja oikeudellisen ratkaisutoiminnan oikeutuksesta, kansallisen oikeusjärjestyksen rakentamisen ja toiminnan legitimeetistä. Se oli historiallista, kansallisen kehityksen johdonmukaisuutta, perusteltavuutta, joka oikeudellisen järjestelmän rakentamisen ammattitaidon kautta kanavoitui kansallisvaltion uuteen säädännäisoikeuteen, modernisoituun oikeusjärjestykseen.

Ståhlbergin kirjaston varhaiset teokset ovat juuri oikeudellisen positivismin ja käsitelainopin klassikkoja. Saksalaisen historistin *Karl Bergbohm*in vuonna 1892 ilmestyneessä teoksessa *Jurisprudenz und Rechtsphilosophie* oikeudellinen positivismi kehitettiin äärimilleen. *Bergbohm* korosti valtiota ja sen muodostamaa yhteiskuntaa yksinomaisena oikeudellisen aineiston oikeutuksena ja oikeudellisten valintojen arvopohjana. Käsitelainopillinen hegelianismi oli viety äärimilleen. *Rudolf von Gneist*in vuonna 1869 – juuri Saksan yhdistyttyä – ilmestynyt *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg* perustui samaan ajatteluun, mutta jossain määrin *Bergbohm*in positivismia tarkoitushakuisemmin. Ståhlbergin kirjoitukset ajalta, jolloin hän perehtyi tähän ajatteluun käytännössä, Berliinissä vuonna 1892 positivistien luentoja ja kirjoituksia seurattaessaan, osoittavat kuitenkin, että hän oli jo tässä vaiheessa etenemässä puhtaaksi viljellystä positivismista erityiseen suuntaan. Itseisarvoisen oikeudellisen positivismin ja käsitelainopin klassikot jäivät reseption kirjaston ensimmäisille hyllyille, merkityksellisinä, mutta enemmänkin alkukohtana myöhemmälle kehitykselle.

Kansallisen ja kansallisella oikeudella rakennetun valtion olemus ja toiminta ilmensivät 1800-luvun valtiofilosofiassa yleistä, julkista hyvää (*salus publica*). Tämä edellytti valtion edustaman yleisen tahdon ja kansalaisten subjektiivisten tahtotilojen yhdentymistä valtion järjestymisen kautta. Tälle puolestaan oli välttämätöntä valtion näkyvien, ulkoisten muotojen kuten siinä toteutuvan vallanjaon täsmentäminen. Napoleonin jälkeisen restauraation Euroopassa kyse ei juurikaan vielä ollut kehityksestä modernin valtiollisen vallanjaon suuntaan, vaan absolutismin jonkinasteisesta lakiperusteisesta, yleensä hierarkisesti korkeimmalla valtiollisella säädöksellä tehtävästä ”konstitutionaalisesta” rajoittamisesta.

Tästä juontavat modernin julkisoikeuden toisiinsa kietoutuvat kehityslinjat: valtion ja sen vallanjaon määrittelyyn kohdentuva oikeus ja valtion toimintojen sääntely. Niiden yhteisillä alueilla tuli vaikuttamaan kysymys yleisen hyvän toteutumisesta valtion modernisoituvassa oikeusjärjestyksessä. Ståhlbergin varautuneisuus itseisarvoista oikeudellista positivismia kohtaan kanavoitui pitkään kehityslinjaan, näkemyksiin kotimaisen lailla järjestetyn valtion, varhaisen suomalaisen oikeusvaltion toteuttamisesta.

Ståhlbergiin vaikuttaneet ajatukset oikeudellisesta valtiosta ilmenevät hyvin Tübingenin ja Heidelbergin yliopistojen valtio-oikeuden professori *Robert von Mohlin* 1820-luvulta esittämässä näkemyksissä (muun muassa *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, 1832–1833) valtion tehtävistä kansan yhteisen toiminnan, vapauden toteuttamiseen. *Von Mohlin* *salus publica* oli kansan vapautta, joka legitimoiti valtiota ja sen toimintaa. Oikeusvaltion tärkeimpänä tarkoituksena ja oikeutuksena olivat kansalaisten mahdollisuudet tahtonsa ja kykyjensä toteuttamiseen, mikä puolestaan edellytti valtion toiminnallisen olemuksen määrittelyä ja oikeudellista järjestämistä. Ståhlbergin kirjastossa olevissa, ns. konservatiivisen saksalaisen valtio-oikeussuuntauksen johtaviin auktoriteetteihin kuuluneen *F. J. Stahlin* (esim. *Die Philosophie des Rechts nach geschichtlicher Ansicht*, 1830–1837) teoksissa oikeusvaltio oli oikeuden valtakunta, *Reich der Justiz*, jossa yhteinen hyvä ja valtion olemus toteutuivat yhdistyneenä valtion tarkoituksen kautta. – Stahlin kirjoituksissa on myös mielenkiintoinen juonne: hän suhtautui kielteisesti kansansuvereniteettiin perustuvaan edustukselliseen konstitutionalismiin – aihe, jonka ympärille kiteytyi keskeisiä pohdintoja *Leo Mechelinin* senaatissa ja Ståhlbergin johtamassa perustuslakivalmistelussa vuonna 1917.

Valtiota koskeva oikeudellinen positivismi – modernin kansallisvaltion nousun myötä terästyvine piirteineen – antoi mahdollisuuksia ja motiiveja lainsäädännön toteuttamiseen ja normihierarkiseen järjestämiseen. Kun valtio ja kansakunnan yhteinen tahto samaistui valtiossa, säädökset olivat valtion oikeutettuja tahdonilmaisuja ja määrittivät legitiimisti valtion ja yksilön oikeusobjektiuden rajat. Tällä oli luonteva yhteys valtio-oikeuden modernisoitumiseen valtiosääntöoikeudeksi, joka käsitteli (oikeus)valtiollisen valtion olemusta ja vallanjakoa, ja hallinto-oikeudeksi, jonka kohteeksi muotoutui valtion hallinto-toiminta ja siihen liittyvä hallintolainkäyttö. Keskeistä valtio-oikeuden jakautumiselle oli konstitutionalisin vallanjakoperiaatteista johtuva lainsäädännön, täytäntöönpanon (hallitustoiminnan) ja lainkäytön eriytyminen, joka rajasi hallinnon yhä enemmän omaksi kokonaisuudekseen sääntelyn ja lainkäytön kohteena.

Ståhlbergin kirjastossa tähän kehitykseen liittyvät olennaisesti saksalaisen julkisoikeustieteilijä *Carl Friedrich von Gerberin* kuuluisat teokset *Über öffentliche Rechte* vuodelta 1852 ja *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts* vuodelta 1870. Mm. Tübingenissä ja Leipzigissa professorina toiminut *Gerber* lähestyi täsmentyvää ja jaottuvaa valtio-oikeutta valtiosubjektin, oikeutetun valtion kautta. Hänen oikeudellisen positivisminsa ja sen avulla jäsennetyn valtio-oikeuden ytimessä oli valtion oikeushenkilöllisyys, josta valtio-oikeuden rakenne ja legitimitetti olivat johdettavissa. Valtio-oikeuden jakautuminen hahmottui funktionaalisesti valtiollisen vallanjaon johdannaisena: hallinnon ja hallinto-oikeuden määritteli valtiovallan jakaantuminen lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja tuomiovaltaan ja niistä johtuviin tehtäviin. Hallinto oli julkisten viranomaisten toteuttamaa täytäntöönpanovallan käyttämistä kuten julkisten oikeustoimien tekemistä, hallinto-oikeus tähän toi-

mintaan kohdistuva osa oikeusjärjestystä tai (tieteenalana) niiden oppien järjestelmä, jotka kohdistuivat hallinto-oikeuden voimassa oleviin säännöksiin. Tältäkin osin *Gerberin* järjestelmäpositivismi painottui valtion olemuksen määrittelystä johdettuihin valtio-oikeustieteen tehtäviin.

Gerberin ajatusten yhteys 1800-luvun loppuvuosikymmenten valtio-oikeustieteeseen toteutui niiden toiminnallisuuden, käyttöarvon myötä. Yhtenäisvaltion ja sen oikeustieteen yhteys ilmeni valtion ja sen toimintojen, valtiovallan tutkimuksen kautta. Tätä täydentävä kehityspiirre, käsitelainopillisen kiinnostuksen kohdentuminen voimassa olevien säännösten luokitteluun niiden vaikutusten perusteella, johtui luontevasti säädännäisoikeudellisen järjestelmän monimuotoistumisesta. Hallinto-oikeuden sisällöksi nähtiin yhä vakiintuneemmin oikeusnormit, jotka sääntelivät hallinnon organisaatioita, hallintotoimintaa ja hallinto-oikeudellisen lainkäytön menettelyjä (oikeussuojajärjestelmää).

Tässä kohdin Ståhlbergin kirjastosta nousevat esiin *Paul Labandin* valtio-oikeudelliset teokset *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, joka ilmestyi vuosina 1876–1878, pian keisarikunnan yhdistymisen jälkeen, ja *Deutsches Reichsstaatsrecht* vuodelta 1894. Hallinto-oikeuden eriytyessä omaksi oikeudenalakseen valtion ja sen kansalaisen oikeussubjektiuden yhteys valtion hallinnon ja hallintotoiminnan sääntelyyn täsmentyi. Esittäessään käsitelainopillisin menetelmin järjestetyn koonnoksen uuden yhtenäisvaltion oikeudesta *Laband* kehitteli valtion tahdonilmaisuna annettujen hallinto-oikeudellisten normien jaottelua niiden oikeussääntöjä sisältävän luonteen perusteella.

Ståhlbergin aloittaessa lainopilliset opintonsa Helsingissä hallinto-oikeus oli oppiaineena rajautumaton ja siihen liittyvä opetus kuului ennen muuta *Robert Hermansonin* kamearaali- ja politiaalinopin ja valtio-oikeuden professuuriin (1884–1908). Suomalaisen hallinto-oikeuden kehitys ja eriytyminen vähitellen omaksi oikeudenalakseen perustui kotimaisen oikeustieteen ja lainsäädännön alan laajentumiseen ja täsmentymiseen autonomian loppuvuosikymmeninä. Kotimaisen valtiopäivätoiminnan ja yhteiskunnallisten muutosprosessien viriäminen 1860-luvulta heijastui oikeuden uudistuvina tehtävinä modernisoituvan yhteiskunnan ja valtion suhteiden täsmentämisessä hallinnon ja sen sääntelyn keinoin.

Hermansonin hallinto-oikeudelliset tutkimukset omaksuivat vahvasti esikuvia saksalaisesta lainopista, hallinto-oikeusajattelusta ja -tieteestä. Hän esitti 1880- ja 1890-luvulla pidetyissä luennoissaan (mm. *Föreläsningar, 1884, Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt I-IV, 1893–1898, öfver inhemsk förvaltningsrätt, 1898*) valtio-oikeuden kohteen ja sisäisen jaottelun paljolti samoin kuin saksalaiset valtio-oikeudelliset positivistit hiukan aiemmin. *Hermanson* korosti valtion tahdon ilmenemistä valtiovaltana, jota valtio-oikeudelliset normit määrittelivät. Normien järjestelmällisyyden, valtio-oikeuden rajaamisen edellytyksenä oli valtiovallan jaon käsitteellinen määrittelemineen. Kuten varhaisemmat saksalaiset järjestelmäpositivistit, esimerkiksi *Georg*

Meyer ja Gerber, Hermanson katsoi, että hallinnon ja hallinto-oikeuden määritteli valtioval-
lan jakautuminen lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja tuomiovaltaan ja niistä johtuviin teh-
täviin.

Hermansonin käsitykset oikeustieteen tehtävistä seurasivat positivismiin linjoja, mutta hänen näkemyksensä oikeussääntöjen ja niiden tutkimuksen perusteista jättivät tilaa oi-
keusjärjestyksen historiallisen kehityksen ja oikeudellisten käsitteiden tarkoitusten huo-
mioon ottamiselle. Normatiivisen tulkinnan alueella Ståhlbergin opettaja *Hermanson* oli –
autonomian loppuvuosien oikeuspoliittisissa ympäristöissä – selkeästi lähempänä *von*
Gneistin edellä todettuja hallintodogmaattisia painotuksia kuin myöhempien käsittepositi-
vistien kuten *Labandin* formalismia. *Hermansonin* valtio-oikeudessa käsitteiden keskinäi-
nen järjestys muodosti kuvan niiden määrittelemän oikeusjärjestyksen sisällöstä; oikeus-
vertailun ja oikeuden omaksumisen, reseption, mahdollisuudet avautuivat käsitteiden jär-
jestelmällisten suhteiden vertailun kautta. Tämä asetti uudelle oikeustieteelle ja säädän-
näisoikeudelle johdonmukaisuuden ja perusteltavuuden vaatimuksen – ja korosti oikeus-
tieteen roolia oikeudellisen aineiston rakenteiden ja sisällön selvittämisessä.

Hermansonin näkemyksillä oli keskeinen merkitys Ståhlbergin ajattelulle. Saksasta saa-
dut omakohtaiset kokemukset käsitelainopin ja positivismiin erilaisista painotuksista yhdis-
tyivät kandidaattiopintojen myötä *Forsmanilta* saatuihin historiallisen koulun oppeihin ja
Hermansonin välittämiin saksalaistaustaisiin vaikutteisiin. Ståhlbergin väitöstutkimuksen
(*Irtolaisuus Suomen lain mukaan*, 1893) alan ja aiheen valinta rikosoikeuden, hallinto-oi-
keuden ja oikeushistorian alueilta ilmensi *Forsmanin* ohjauksesta johtunutta kiinnostusta
kansallisesti erityispiirteiseen mutta samalla lainsäädännön olemusta kartoittavaan tutki-
mukseen. 1800-luvun kotimaisia irtolaisoloja käsittelevän tutkimuksen hallinto-oikeudel-
liset ja metodiset ulottuvuudet viittaavat kuitenkin vahvasti *Hermansonin* suuntaan. ”Ole-
vain oikeusmääräysten selittäminen, saattaminen oikeuskäsitteistä niistä selville ja niistä
lähtevien johtopäätösten tekeminen” oli Ståhlbergin valinta väitöstutkimuksensa herman-
sonlaiseksi metodiikaksi, johon sekoittui omista saksalaisvaikutteista ja kokemuksista joh-
tuvia painotuksia.

Ståhlberg käsitteli irtolaisoloja koskevaa säädännäisoikeutta ja sen historiallista taustaa
käsitteellisesti eritellen, mutta väitöskirjan tieteelliset johtopäätökset eivät olleet välittö-
mässä yhteydessä säädännäisoikeuden kokonaisuuden selittämiseen. Ståhlberg seurasi val-
tio-oikeuden ja hallinnon määrittelyjen osalta *Hermansonin* oppeja, mutta niihin liittyvien
sisällöllisten johtopäätösten painotukset poikkesivat omaan suuntaansa.

Ståhlbergin käsitellessä valtion ”pakkotoimintaa” hän nimesi pakon ”valtiovallan ylei-
seksi ilmauslajiksi” ja yhdisti sen alamaisten kuuliaisuusvelvoitteeseen valtiota kohtaan ta-
valla, joka oli suora lainaus saksalaisen käsitelainopin kuten *Georg Jellinekin* kehittämistä
valtio-oikeuden subjektiivisista oikeuksista. Ståhlbergin näkemykset valtion tahdon merki-
tyksestä pakkotoiminnan ja siihen liittyvän hallinnon legitimaatiolle nojautuivat viittauk-

siin *Labandin* kirjoituksiin valtiovallan ja valtion tahdonvallan samaistumisesta (erityisesti teoksessa *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*). Samalla Ståhlberg piti pakottavan valtiovallan oikeudellisten rajojen muodostumista *Rudolph von Jheringin* tapaan sanktio-oikeuden syntyprosessina, joka tarkentaa sen piiriin kuuluvien subjektiivisten oikeuksien rajoja. Ståhlberg kiinnitti huomiota valtion toimenpiteiden, ”pakkovallan” muuntumiseen ”pakko-oikeudeksi” sen normatiivisen eriytymisen myötä. Valtion oma sitoutuminen, sen toimielinten sitominen osaksi ”pakkotoiminnan” säädännäisoikeudellista järjestelmää legitimoimoi sekä sen harjoittamaa toimintaa että tarkensi sen organisatoriset rajat. – Ståhlbergin yhteys *von Gneistin* hallintodogmaattiseen ajatteluun hallinnon ja hallintotoiminnan organisatorisen eriytymisen valtio-oikeudellisista vaikutuksista näkyy normatiivisesti sidotun ”pakkovallan” käyttäjän määrittelyssä, jossa on havaittavissa varhaisia oikeusvaltiollisia sävyjä.

Ståhlbergin väitöskirjan neljännessä pääosassa, keskieuropalaisia oppeja referoivassa jaksossa oli vaikutteita ajankohtaisesta ajattelusta, joka liittyi valtiota ja sen hallintoa koskevan sääntelyn sitovuuteen ja oikeudellisiin rajoihin sekä hallinto-organisaatioiden eriytymiseen. Hallinnon lainalaisuutta ja sen merkityksiä Ståhlberg ei kuitenkaan yksilöinyt sakalaisten positivistien tai *Hermansonin* tarkkuudella.

Ståhlbergin johtopäätökset tarkastelemistaan säännöksistä eivät niinkään kohdistuneet oikeuden muodolliseen, järjestelmälliseen jäsentämiseen käsiteformalistien tapaan. Hän eritteli tarkasteltavaa säädös- tai hallintokokonaisuutta sinänsä selkeästi määritellyin positivistisin käsittein, mutta eteni näiden ja niihin vaikuttavan toiminnallisen ympäristön, oikeudellisen järjestelmän yhteiskunnallis-poliittisen todellisuuden vuorovaikutuksen suuntiin. Näin Ståhlbergin ajattelu kasvoi kohti omintakeista yhdistelmää koti- ja ulkomaisten esikuviansa valtio-oikeudellisesta positivismista: poliittisesti tarkoituksenmukainen valtiollinen kehitys saattoi tapahtua vain käsitteellisesti rakennetun säädännäisoikeuden jäsentämisen valtion ja valtiollisen vallanjoon puitteissa – ja päinvastoin. Ståhlberg alkoi irrottaa *Hermansonin* tavoin – mutta omin painotuksin – hallinto-oikeuden normatiivisen alueen rajaamisesta oikeudellisen käsitteistön ja siitä johdetun sääntelyn piiriin. *Hermanson* oli (historiallisen koulun perinteisemmin opein) pitänyt mahdollisena oikeudellisten käsitteiden historiallisen kehityksen ja tarkoituksen hyväksymistä normatiiviseen tarkasteluun. Ståhlberg eteni ennen muuta yhteiskunnallisen tarkoituksenmukaisuuden suuntaan.

Tällöin oltiin jo lähellä Ståhlbergin reseptiivisen, ulkomaista oikeutta valikoivasti omaksuman ja uuteen kotimaiseen säädännäisoikeuteen sovittavan ajattelun ydintä. Samaan aikaan reseption käytännön ympäristö loi puitteet ajattelun toteuttamiselle. Hallinnon, hallinnollisen lainkäytön ja hallitustoiminnan eriyttäminen oikeudellisesti ja organisatorisesti oli autonomian loppuvuosikymmenten olosuhteissa haastava tehtävä, johon liittyi valtio-oikeudellisen positivismin ja ”laillisuuden”, valtion ja oikeuden uudenlaisen normatiivisen ja organisatorisen järjestymisen poliittisia tarpeita – ja esteitä. Valtio-oikeuden jakautuessa

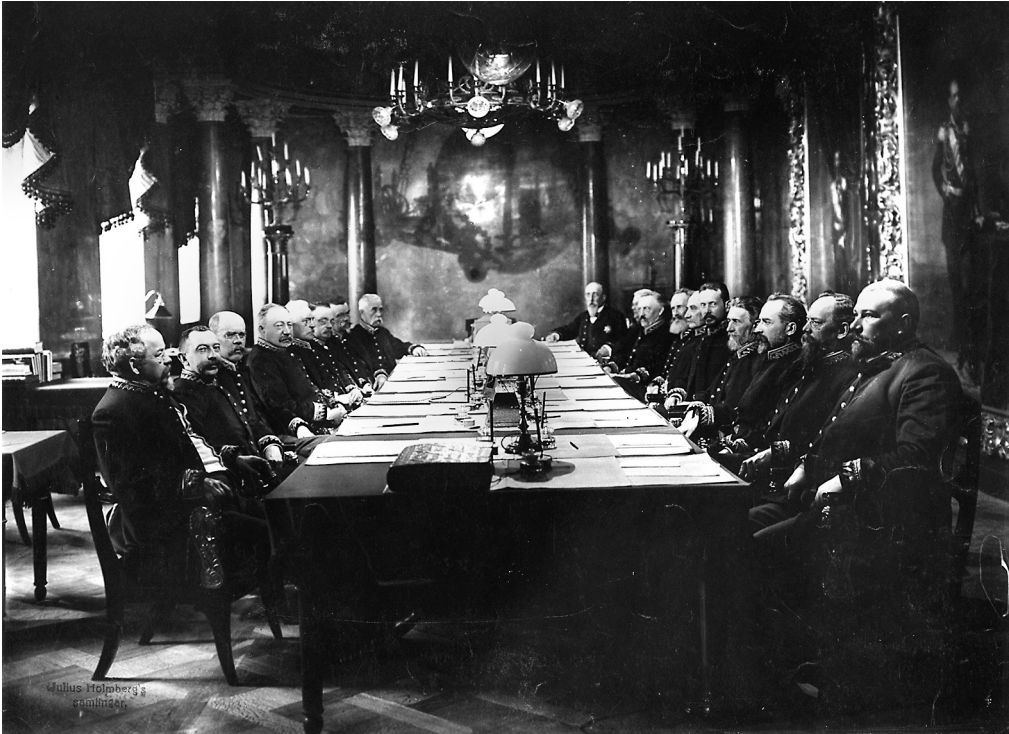
yhä jäsennetymmin valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen niiden välisenä saranana oli hallinto-oikeuden ja valtion toimivallan täsmentyminen, kotimaisen hallinto-oikeuden muotoutuminen samaan aikaan, kun valtion uudenlaiset muodot ja tehtävät alkoivat hahmottua.

– *Katse kohdistuu kirjaston hyllyillä olevaan Leo Mechelinin senaatin (1905–1908) aiheistoon. Siinä erottuvat perustuslakien uudistamiseen liittyvät valmisteluasiakirjat.*

Ståhlberg oli tullut ns. ensimmäisen sortokauden jälkeen nimitetyn *Mechelinin* senaatin jäseneksi yliopisto- ja virkamiesvuosien jälkeen. Poliittinen toiminta nuorsuomalaisessa puolueessa oli hänen välitön yhteytensä autonomian loppuvuosien yhteiskuntaelämään. Hän oli ollut senaatin talousosaston virkamiehenä 1800-luvun päättyessä, aikana, jolloin senaatti oli paljossa autonomian alussa muodostetun ylimmän kotimaisen hallituksen, hallituskonseljin kaltainen. Vuonna 1892 oli annettu senaatin uusi ohjesääntö; sen valmisteluun oli liittynyt aiempaa laajempaa arviointia hallinto-oikeudellisen lainkäytön, senaatin talousosastossa käsiteltävien lainkäyttöasioiden siirtämisestä erilliselle ylimmälle lainkäyttötuomioistuimelle. Professori *R. A. Wreden* vuonna 1891 tekemä valtiopäiväaloite senaatin talous- ja hallintoasioita varten perustettavasta uudesta ylioikeudesta (kamarioikeudesta) herätti keskustelua, joka kytkeytyi uusimpaan kotimaiseen hallinto-oikeudelliseen ajatteluun. Kyse oli sekä senaatin hallinnon uudistamisen yhteyksistä voimassa olevaan perustuslakiaineistoon, ns. kustavilaisiin perustuslakeihin, että hallinnon ja hallinto-oikeudellisen lainkäytön rajalinjoista oikeustieteessä ja hallintotoiminnassa.

Vuoden 1892 senaatin ohjesääntöä valmisteltaessa hallinnon oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten määrittely oli täsmentämättä. *Hermanson* oli luennoissaan 1880-luvun taitteessa viitannut mm. *Labandin* saksalaisessa hallinto-oikeudessa esittämiin perusteisiin oikeudellisen sidonnaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden erottamisesta hallintovalitusjärjestelmää ja hallinto-oikeudellista lainkäyttöä määriteltäessä. Tällainen jaottelu ei kuitenkaan autonomian 1800-luvun lopun poliittisissa oloissa ollut realistinen; kustavilaiset perustuslait – ja keisarin suvereeni asema – antoivat hallitsijalle rajattomat oikeudet keskushallinnon ja hallituksen järjestämiseen. Hallinnon ja hallintolainkäytön eriyttäminen edellytti perustuslakien uudistamista, joka saattoi tapahtua vain keisarin tahdosta ja hänen asettamisissaan rajoissa.

Kun K. J. Ståhlberg siirtyi vuonna 1905 *Mechelinin* senaatin jäseneksi, sortokauden jälkeinen poliittinen tilanne ja keisarin antama valtuutus perustuslakivalmisteluun vaikuttivat luovan uudenlaisia mahdollisuuksia aiempina vuosina muotoutuneen oikeudellisen ajattelun soveltamiseen. Kolmeen suuntaan: kotimaisen hallinto-oikeuden perustuslaillisten puitteiden muuttamiseen (valtiosäännön muutokset, kustavilaisten perustuslakien uudistaminen), hallinto-oikeuden sisällön uudistamiseen (käsitteellisiä-järjestelmällisiä täsmen-



Mechelinin senaatin ensimmäinen kokous Senaatin istuntosalissa 5.12.1905. Kuva: Historian kuvakokoelma, Museovirasto.

nykset, ulkomaisen ajattelun reseptio) sekä hallinnon ja hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestämiseen uudelleen (keskushallinnon käsitteellinen ja organisatorinen uudistaminen). Ståhlbergin toiminta senaatissa ja sen jälkeen hallinto-oikeuden professorina kytkeytyi seuraavan vuosikymmenen aikana juuri näihin aiheisiin.

Mechelinin senaatin lainsäädäntöhankkeista näiden aihepiirien kannalta keskeinen oli perustuslakien uudistamiseen liittynyt suunnitelma senaatin hallinnon ja lainkäytön eriyttämisestä. Siihen liittyi erillisen ylimmän hallintotuomioistuimen perustaminen. Hankkeen taustalla ilmenivät *Mechelinin* valtio-oikeusajattelun piirteet, jotka vaikuttivat erityisesti Ståhlbergin käytännöllisten, valtio-oikeuspoliittisten näkemysten täsmentymiseen.

Mechelin oli käsitellyt kotimaisen valtio-oikeuden instituutioiden erottelua perustuslailisen vallan kolmijaon mukaisesti sekä hallinto-oikeuden luennoissaan että vuonna 1889 julkaistussa Suomen suuriruhtinaanmaan valtio-oikeuden esittelyssä (*Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finnland*). *Mechelin* oli korostanut keskieuropalaisen oikeusvaltioajattelun merkitystä valtion oikeusjärjestyksen luonteelle; säädännäisoikeus ja sitä toteuttava lainkäyttö ilmensivät valtion ja sen kansalaisten toiminnan lakisidonnaisuutta oikeus-

valtiossa, joka oli perustuslaillisen (konstitutionaalisen) hallitsemisen, valtion instituutioiden toiminnan oikeutuksena. *Mechelinin* oikeusvaltioajattelun ytimessä näkyivät vaikuttet valtio-oikeuspositivistien *salus publicasta* ja sen laillisuusperiaatteellisista jatkumoista. Valtion (perustus)laillisesti määritellyn olemuksen toteutuminen oikeusvaltiona edellytti sen oikeudellistamista lakien ja niitä toteuttavan hallinnon piirissä. Tämä tuotti tarpeet perustuslakien, valtiosäännön, ja niissä määriteltyjen instituutioiden toimintamuotojen – kuten hallintotoiminnan ja lainkäytön – lakisidonnaiseen toteuttamiseen.

Oikeudellista valtiota koskevan ajattelunsa puitteissa *Mechelin* keskittyi yleiseen instituutio- ja järjestelmäkuvaukseen – myös ja erityisesti kotimaisten perustuslakien uudistamiseen liittyviä tehtäviä varten. *Mechelinin* painotukset vaikuttivat merkittävästi hänen senaattinsa lainsäädäntöhankkeisiin, joista keskeisimmät olivat valtiopäiväjärjestyksen ja siihen liittyvän vaalilain uudistaminen sekä esitys uudeksi hallitusmuodoksi. Valtiopäiväjärjestys ehti toteutua vuonna 1906, hallitusmuotoesitys törmäsi venäläiseen vastustukseen ja ns. toista sortokautta ennakoivaan, tiukentuvaan poliittiseen ilmapiiriin.

Ståhlbergin erottua *Mechelinin* senaatista marraskuussa 1907 ja siirryttyä loppuvuodesta 1908 uuteen hallinto-oikeuden professuuriin Helsingin yliopistossa hänen yhteytensä *Mechelinin* senaatin lainsäädäntöhankkeisiin ja niissä ilmenneeseen oikeusajatteluun jäivät tulevien tehtävien varaan. Nämä kanavoituivat yliopistolla toteutettuun kaksiosaiseen tutkimukseen Suomen hallinto-oikeudesta, teokseen, jossa käytännössä ilmenivät Ståhlbergin vaikutteet ulkomailta reseptoidusta oikeudellisesta ajattelusta, sekä – vuosikymmen myöhemmin aivan uudenaikaisessa valtiollisessa tilanteessa – Ståhlbergin johtaman perustuslakikomitean työhön, joka tuotti, *Mechelinin* senaatin esitysten pohjalta, keskeisen aineiston vuosien 1917–1919 perustuslakivalmisteluun.

– Hieman kauempana olevalta hyllyltä erottuu kaksiosainen, hyväkuntoinen teos, jonka vierellä on selvästi siihen liittyvää aineistoa. Suomen hallinto-oikeus I–II, 1913 ja 1928. Ståhlbergin oikeudellista, ulkomaisiin vaikutteisiin monitahoisesti nojautuvaa ja niitä kotimaisiin oloihin muotoilevaa ajattelua ehkä parhaiten kuvaava teos, koonnos uudistuvasta kotimaisesta hallinto-oikeudesta.

Teos perustui Ståhlbergin vuosina 1909–1912 pitämiin luentoihin ja hänen aiempiin tutkimuksiinsa *Mechelinin* senaatin aikana, vuonna 1912 tehtyyn opintomatkaan Berliiniin ja Wieniin ja sisälsi kootun esityksen hallinto-oikeuden ns. yleisistä opeista ja kotimaisen hallinnon organisaatioista. Varsinkin teoksen ensimmäinen osa oli Ståhlbergin mukaan laadittu sekä yliopistolliseksi oppikirjaksi että viranomaisten ja kansalaisten käyttöön hallintoasioiden käsittelyssä. Se jakaantui johdantona olevaan hallinnon, hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeustieteen määrittelyyn sekä tätä seuraaviin jaksoihin hallinnon järjestysmuodosta, jotka oli jaettu historiallisen kehityksen ja nykyisen järjestysmuodon, itsehallinnon ja hallintotoiminnan käsittelyyn. Ståhlberg esitti näkemyksiään hahmottuvan suomalaisen

hallinto-oikeuden olemuksesta tieteenä, mutta pyrki myös kokoamaan yleisesityksen kotimaisen hallinnon järjestelmästä ja toiminnoista.

Käsitelainopin klassikoihin kytkeytyvää Ståhlbergin hallinto-oikeusajattelua ilmentää teoksen johdanto, jossa Ståhlberg määrittelee hallinnon, hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeustieteen keskieuropalaisten, paljolti *Hermansonin* kautta välittyneiden tutkijoiden tavoin. Ståhlbergin taustamuistiinpanoissa painottuvat viittaukset mm. *Gerberiin*, *Labandiin* ja *Otto Mayeriin*. Myös skandinaaviset vaikutteet erottuvat, sekä teoksen osin käsikirjamaisen muodon että sisällön osalta.

Pääosin *Hermansonin* kautta mutta myös matkalta Ruotsiin ja Norjaan keväällä 1898 saadut kokemukset olivat tutustuttaneet Ståhlbergin lähemmin pohjoismaiseen oikeusajatteluun, joka hallinto-oikeuden osalta oli vahvasti saksalaisten vaikutteiden leimaamaa. Tämä johtui varsinkin Ruotsissa siitä, että 1860-luvulta alkanut uuden hallinto-oikeuden eriytyminen nojautui käytännöllisistä syistä voimakkaasti keskieuropalaisiin esikuihin, erityisesti saksalaiseen hallinto-oikeusajatteluun. Esimerkkeinä tästä olivat julkisoikeustutkijoiden *Theodor Rabenius*, *Lars Gustav Linden* ja *C. A. Reuterskiöld* teokset, joissa saksalais-itävaltalaista hallinto-oikeusajattelua reseptoitiin ruotsalaisiin tarkoituksiin. Ståhlberg viittaa muistiinpanoissaan vuosilta 1895–1897 *Rabeniuksen* teokseen *Handbok i Sveriges gällande förvaltningsrätt I-II*, jonka esikuvana on nähty vuonna 1856 ilmestynyt itävaltalaisen valtio-oikeustieteilijän *M. von Stubenrauchin* hallinto-oikeudellinen käsikirja *Handbuch der österreichischen Verwaltungs-Gesetzkunde I-II*.

Rabenius oli aloittanut valtio-oikeuden modernimman jaottelun keskieuropalaiseen tapaan ja Uppsalan yliopiston professorina toiminut *Reuterskiöld* korosti valtion tahdonmuodostuksen merkitystä hallinto-oikeuden kohteiden määrittymiselle ja objektiivisen oikeuden sekä subjektiivisten oikeuksien keskinäiselle rajautumiselle hallintotoiminnassa 1800-luvun loppuvuosikymmenten valtio-oikeuspositivistien tapaan. Hallinto-oikeuden järjestelmäoppien kehittäjänä tunnettu *H. Blomberg* puolestaan eritteli hallintotoiminnan tarkoituksen merkitystä sen määrittelylle lainsäädännössä ja hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä; hallintotoiminnan määrittelyn juonne, jonka Ståhlberg omaksui omaan hallinto-oikeudelliseen järjestelmäänsä. – Ståhlberg mainitsee teoksensa yleisessä osassa *Blombergin* koonnoksen *Den nordiska förvaltningsrätten, 1887–1889* ”tärkeimpänä” uuden skandinaavisen hallinto-oikeustieteen yleisesityksenä.

Ståhlbergin skandinaaviset vaikutteet olivat enemmänkin keskieuropalaisia esikuvia tukevia. Niiden muodollinen anti reseptiolle kotimaiseen oikeuteen oli kuitenkin merkittävä; varsinkin ruotsalaiseen järjestelmään keskieuropalaisista esikuvista siirrettyjen hallinto-oikeudellisten oppien toteuttaminen saattoi olla suomalaiselle kehitykselle esimerkiksi sekä käsitteiden reseption että niiden mukaisten rakenteellisten muutosten tasoilla. Tämä johtui ruotsalaisen ja suomalaisen hallintojärjestelmän, lainsäädännön ja oikeustieteen historiallisesta, välittömästä yhteydestä, joka ei autonomian aikana ollut olennaisesti

muuttunut ja jota Ståhlberg saattoi hyödyntää tutkiessaan ulkomaisia järjestelmiä kotimaista muutostyötä varten. – Konkreettisenä esimerkkinä tästä on Ståhlbergin kirjastossa oleva ruotsalainen aineisto, hallintolainkäytön eriyttämistä ja erillisen ylimmän hallintotuomioistuimen perustamista koskeva, mm. *Hj. Hammarskjöldin* johdolla tehty selvitystyö (*Hj. L. Hammarskjöld, Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt, 1907*).

Ståhlbergin hallinto-oikeuden yleisen osan lähtökohtana oli valtion toteaminen ”korkeimmaksi yhteiskuntamuodoksi”, joka ”harjoittaa monipuolista toimintaa oikeusjärjestyksen voimassa pitämiseksi ja yleisen hyvän muutenkin edistämiseksi”. Tämä toiminta oli ”luonteeltaan pääasiallisesti kolmenlaista, lainsäädäntöä, lainkäyttöä ja hallintoa”. Hallinto oli valtion toimintaa ”voimassa olevan lain, oikeusjärjestyksen rajoissa - - tehtävänsä ja tarkeitustensa toteuttamiseksi ” ja käsitti ”kaiken sen valtiotoiminnan, joka ei ollut lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä”. Hallinto-oikeus puolestaan tarkoitti hallintoa järjestävien oikeussääntöjen kokonaisuutta, joka jäi ”jälle, kun erotetaan pois koko yksityisoikeus ja julkisestakin oikeudesta sekä kansainvälinen oikeus että rikosoikeus, prosessioikeus ja valtiosääntöoikeus”.

Ståhlbergin hegeliaanisesti mielletty valtio korkeimpana yhteiskuntamuotona asetti valtiollisen vallan (konstitutionaaliselle) kolmijaolle perusteen, joka loi hallinnon ja hallinto-oikeustieteen eriytymisen mahdollisuudet ja suunnan. Kyseessä oli täsmentynyt muunnelma *Otto Mayerin* hallinto-oikeudesta oikeussubjektien toiminnallisten rajojen määrittelyssä sellaisessa oikeuden järjestelmässä, joka jakautui yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen. Näiden alalajien erittely oli *Hermansonille* tyypillisen jaottelun mukainen.

Ståhlberg korosti hallinnon ”lainalaisuutta”, lakisidonnaisuutta, jota hän oli tarkastellut artikkeleissaan vuosina 1908–1909. Hallintotoiminnan tuli ”pysyä lain rajoissa”, jolloin ”sen kautta saavat valtion alaiset yhdyskunnat ja yksityiset valtiovaltaakin, hallintotoimintaakin, vastaan turvatus oikeuspiirin ja turvattuja lakiin perustuvia oikeuksia”. Ståhlbergin tulkinna hallinnon ja hallintotoiminnan lakisidonnaisuudesta noudatteli näkemyksiä subjektiiivisten oikeuksien ja niiden perustana olevan ”objektiivisen oikeuden, oikeusjärjestyksen” vuorovaikutuksesta hallinnon ja hallinnollisen lainkäytön lakisidonnaisuuden myötä.

Ståhlbergin esitys hallintoviranomaisen toimivallasta perustui *Hermansonin* hallinto-oikeuden luentoihin sekä keskieuropalaisiin esikuviin. Hän viittasi nimenomaisesti saksalaisten julkisoikeustieteilijöiden *Georg Meyerin* (*Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1910*) ja *Otto Mayerin* (*Deutsches Verwaltungsrecht, 1895–1896*) tutkimuksiin valtiovallan ja hallintoalamaisen keskinäisestä suhteesta viranomaisen toimivallan muotoutumisen perusteena sekä *Fritz Stier-Somlon* teokseen vapaasta harkinnasta lainkäytössä ja hallinnossa (*Das freie Ermessen in Rechtsprechung und Verwaltung, 1908*). *Stier-Somlon* näkemykset vapaasta harkinnasta hallintotoiminnassa liittyivät 1880-luvulta lähtien lähinnä saksalaisessa oikeustieteessä käytyyn keskusteluun vapaan harkinnan perusteista ja ulottuvuuksista hal-

lintoviranomaisen toimintaan. *Paul Labandin* vuonna 1878 esittämät, hallinto-oikeudellisessa muutoksenhaussa ilmenevät perusteet oikeudellisen sidonnaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden väliselle erolle viranomaisen vapaan harkinnan määrittelyssä olivat johtaneet keskustelua vapaan harkinnan sisällön tarkempaan analysointiin. Tällöin mm. *Mayer* ja *Stier-Somlo* olivat painottaneet vapaan harkinnan yhteyttä ”julkisen edun” mukaisesti toteutettuun hallintotoimintaan siinä ”oikeudellisessa vapaudessa”, jonka hallinnon lainsäädäntöä ja lainkäyttöä vapaampi suhde oikeusjärjestykseen mahdollisti. – Ståhlberg oli jo vuonna 1908 esittänyt virkaanastujaisluentonsa yhteydessä samansuuntaisia näkemyksiä vapaan harkinnan ja viranomaistoimivallan suhteesta.

Ståhlbergin hallinto-oikeuden ns. yleisten oppien ytimeksi muodostui hallintotoimien jaottelu oikeustoimisiin (*rechtsgeschäftliche Verwaltungsakte*), oikeustekoiisiin (*rechtshandlungsmässige Verwaltungsakte*) ja hallintopakoon (*Verwaltungszwang*) saksalaisessa kirjallisuudessa ja *Hermansonin* kirjoituksissa esitettyyn tapaan. – Ståhlbergin kirjaston vanhimmassa osassa huomio kiinnittyy yhteyksiin ranskalaisen hallinto-oikeustutkija *H. Berthélemy*n teokseen *Traité élémentaire de droit administratif* (1902). Ranskalaisessa oikeuskirjallisuudessa hallintotoimien erittely, erityistapauksena hallitus- ja hallintotoimien keskinäinen määrittely, oli historiallisista syistä jäsentymättömämpää kuin saksalaisessa tutkimuksessa. Ståhlbergin mainitsema, saksalaisesta yleisen ja yksittäisen hallintotoimen käsitteistöstä (*Verwaltungsverordnungen, Generalverfügungen, Verfügungen*) poikkeava ranskalaisen hallinto-oikeuden erottelu yleisen ja konkreettisen, yksittäiseen subjettiin kohdistuvan hallintotoimen (*réglements et arrêtés individuels spéciaux*) välillä on ilmeisesti peräisin *Berthélemyltä* ja siinä on mahdollista nähdä myös vaikutteita ranskalaisten lakipositivistien, ns. eksegeettisen koulun painotuksista.

Ståhlberg selosti teoksessaan hallintotoimien jaottelun ja erotteli toisistaan oikeustoimista hallintotoimet, joissa toimivan tahto kohdistui määrättyjen oikeusvaikutusten aikaansaamiseen, ja oikeustekoisina hallintotoimet, joilla oli laissa säädetty oikeusvaikutus toimivan tahdosta riippumatta. Hallintopakko oli Ståhlbergin jo väitöskirjassaan esittelemä keino julkisen vallan, hallinnon objektiivisen tahdon toteuttamiseksi. Sekä oikeustoimisten että oikeustekoisten hallintotoimien edellytyksinä Ståhlberg kuvasi niiden lainalaisuuden periaatetta. Hän palasi valtio-oikeuden positivistien kehittelemiin oikeusvaltiollisiin painotuksiin hallinnon lakisidonnaisuuden vaikutuksista.

Hallinnon lainalaisuuden, joka ”koski kaikkia erityisiä hallintotoimia” ja jonka Ståhlberg totesi ”luonteenomaiseksi nykyajan oikeusvaltiolle”, osalta hän korosti hallintotoiminnan vapaan harkinnan pysymistä oikeudellisten rajojensa puitteissa, joissa sen tuli ”toteuttaa mitä yleisen edun kannalta on tarpeellista ja hyödyllistä”. Samalla Ståhlberg käsitteli subjektiivisia oikeuksia, joiden suhteen vapaan harkinnan muodot saattoivat ilmetä; varsinkin sidotun ja vapaan hallintotoiminnan keskinäinen erottelu viittasi suoriin vaikutteisiin ajankohtaisista saksalais-itävaltalaisista teoksista. – Ståhlbergin kirjastosta erottuvat varsinkin

hallinto-oikeustieteilijät *Rudolf von Laun*, *F. Tezner* ja *F. Stier-Somlo*, joiden esityksissä vapaan harkinnan funktionaalisista rajoista hallintotoiminnassa etäännyttiin ”puhtaan”, lakisidonnaisen tarkoituksen muodoista yleisen edun, *salus publican* modernisoitujen oikeusvaltiollisten merkitysten suuntiin.

Rudolf von Laun oli teoksessaan *Das freie Ermessen und seine Grenzen* (1910) tarkastellut vapaan harkinnan rajoja hallintotoiminnan muotojen ja tarkoitusten suhteen. *F. Tezner* oli jo aiemmin (*Zur Lehre von dem Freien Ermessen der Verwaltungsbehörden als Grund der Unzuständigkeit der Verwaltungsgerichte*, 1888) hahmotellut itävaltalaisen hallinto-oikeuden sisältöä vapaasta harkinnasta sekä sen merkityksestä hallinnon, hallintotoimien ja hallinto-oikeudellisen lainkäytön eriytymiselle. – Lisäviitteinä uusimman oikeusvaltiollisen keskustelun osalta *Stählberg* käytti saksalaisen oikeustieteilijä *R. Thoman* näkemyksiä (mm. *Der Polizeibefehl*, 1906) oikeusvaltioajattelun ja hallinto-oikeustieteen keskinäisistä vaikutuksista. *Thoman* korostama hallinnon lainalaisuus ja järjestäytyneisyys edellytyksenä oikeusvaltiolle, oikeusvaltiolliselle kehitykselle, näyttäytyy *Stählbergin* tekstistä ilmenevien ajatusten lähisukulaisena.

Hallintotoimien pätevyys suhteen *Stählberg* viittasi *Mayerin* ja *Labandin* lisäksi saksalaisen hallinto-oikeustieteilijä *Fritz Fleinerin* Saksan hallinto-oikeudesta juuri *Stählbergin* teoksen valmistuessa ilmestyneeseen esitykseen (*Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 1911). *Fleiner* täsmensi hallintotoimien pätemättömyyden (*Ungültigkeit*) jaottelun sen osalta edellytettävien reaktioiden suhteen: pätemätön hallintotoimi saattoi olla joko lähtökohtaisesti vaikutukseton eli mitätön (*nichtig*) tai moitteenvaarainen (*anfechtbar*), voimassa nimenomaiseen kumoamiseensa asti. – Arvioidessaan jaottelun soveltuvuutta *Stählberg* totesi kotimaisen hallinto-oikeuden jäsentymättömyyden tältäkin osin ja päätyi arvioimaan yleisesti mitättömyyden ja moitteenvaaraisuuden ilmenemistä hallintotoiminnassa.

Hallintotoimien lainvoiman osalta *Stählberg* esitteli *Hermansonin* tapaan yleisen jaottelun muodolliseen ja asialliseen lainvoimaan (oikeusvoima) sekä arvioi niiden ilmene mistä ja ulottuvuuksia hallintotoiminnassa. Ulkomaiset vaikutteet olivat näkyvästi esillä; *Stählberg* viittasi muun muassa *Otto Mayerin* kymmenkunta vuotta aiemmin kokoomateoksessaan Saksan hallinto-oikeudesta (*Deutsches Verwaltungsrecht I–II*, 1895–1896) esittämiin, lainvoiman olemusta koskeviin rajauksiin. *Stählberg* oli asettumassa hallintotoiminnan ja hallintolainkäytön sekä lainvoimaopin rajoitettua yhteyttä laajentavalle kannalle, mutta hänen ajattelunsa ei tältä osin vielä ollut täsmentynyttä: ”Suomen oikeuden kannalta hallintotoimien lainvoima [oli] tarkemmin esitettävissä vasta vastaisten erikoistutkimusten nojalla.”

– *Otto Mayer* lähti myöhemmin täsmentyneissä näkemyksissään (mm. *Justiz und Verwaltung*, 1902) lähinnä siitä, että lainvoiman voivat *ex officio* saada vain oikeudenkäyntinnettelyssä tehdyt, hallintolainkäyttöä sisältävät päätökset (tuomiot), jolloin hallintotoimin-

nassa varsinkin vapaan harkinnan nojalla annetut määräykset nauttivat ainoastaan rajoitettua, suhteellista lainvoimavaikutusta, joka perustui siihen, että niitä voidaan muuttaa ainoastaan asianosaisen suostumuksesta. Varsinaisen hallintotoimen lainvoimavaikutuksiin Mayer suhtautui kriittisesti. – Ståhlbergin samassa yhteydessä mainitseman *Fritz Fleinerin* ajattelu ilmeni samaan tapaan; hän korosti lainvoiman ulottumista ainoastaan hallintoviranomaisen harjoittamaan lainkäyttöön siltä osin, kuin se toteutui oikeudenkäyntimenettelyssä. – Ståhlbergin kiinnostus *Fleinerin* esittämiin painotuksiin lienee johtunut myös hänen yhteyksistään kotimaisen hallintolainkäytön eriyttämistä koskeneisiin hankkeisiin.

Hallinnon oikeusturvan suhteen Ståhlberg nojautui samoihin taustoihin kuin teoksensa johdannossa; hallinnon ilmeneminen valtiossa oli oikeusvaltiollisesti julkisen vallan taholta yksityisten oikeuksille ja eduille varattua suojaa, joka toteutui sekä yleisten tuomioistuinten että hallintoviranomaisten tarjoamana oikeusturvana. Tämän ajattelun viitteinä olivat *Hermansonin* hallinto-oppien lisäksi *Mechelinin* ja – tuolloin uudempana kotimaisena lähteenä *Rafael Erichin* (esim. *Om förvaltningsjurisdiktion*, 1908) oikeusvaltiolliset kirjoitukset sekä keskisessä Euroopassa käytävä, yksityisten ja julkisten oikeuksien toteutumista hallinnossa koskeva keskustelu. Lähellä Ståhlbergin näkemyksiä oli esimerkiksi *Georg Jellinekin* esittämä (*Allgemeine Staatslehre*, 1905, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1919) subjektiivisten oikeuksien jaottelu ja niiden ilmenemismuodot hallinnossa. Jellinekin tapaan Ståhlberg katsoi subjektiivisten oikeuksien olevan suojattuja paitsi niitä koskevien nimienomaisten lainkäyttöllisten prosessien yhteydessä myös silloin, ”kun yksilöllä ei ole varsinaista oikeutta, mihin nojautua”, jolloin hän voi ”säädettyssä järjestyksessä yleisen anomusoikeuden nojalla pyytää viranomaisilta toimenpiteitä yleisten ja yksityisten etujen edistämiseksi”. – Näkemys oli sopusoinnussa myös Ståhlbergin yleisempien hallinto-oikeudellisten painotusten kanssa.

Ståhlberg päätti hallinto-oikeusteoksensa ensimmäisen osan, ”yleisten oppien” kokonaisuuden painottaen hallinto-oikeudellisen lainkäytön merkitystä hallinnon oikeusturvajärjestelmässä. Tämä aihepiiri oli keskieurooppalaisessa ja skandinaavisessa keskustelussa ajankohtainen ja monella tavoin reseptoitavan ajattelun ytimessä. Samalla se tarjosi luontevan yhteyden Ståhlbergin teoksen toiseen osaan, ”erityisten hallinnonhaarojen” määrittelyyn, laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteisen ratkaisutoiminnan erittelyyn sekä näistä johtuviin ehdotuksiin käytännön muutoksiksi kotimaisessa hallinnossa.

- Päivä on jo pitkällä, ja seuraavat hyllyt ovat täynnä erilaista valmisteluaineistoa, mietintöjä, esityksiä, lausuntoja. Reseption kirjaston yhteyksiä Ståhlbergin ajan valtiosääntöhankkeisiin. Lähimpänä olevat painottuvat Mechelinin senaatin asiakirjoihin.

Ståhlberg oli jo opiskelijana ja senaatin virkamiehenä tutustunut *Leo Mechelinin* näkemyksiin kotimaisista perustuslaeista ja niiden uudistamistarpeista. Valtiopäivien perustuslakivaliokunnassa vuosina 1904-1905 hän oli nähnyt käytännössä kotimaista lainsäädäntötyö-

tä, senaatin, valtiopäivien ja venäläisen hallinnon toimintaa kustavilaisten perustuslakien soveltamisen puitteissa. Suurlakon jälkeisen senaatin aloittaessa työnsä ns. ensimmäisen sortokauden päättyessä ajankohtaiseksi olivat tulleet lainsäädäntöhankkeet valtiopäivien toiminnan uudistamisesta ja uudesta hallitusmuodosta.

Mechelinin senaatin valmisteleman eduskuntauudistuksen yhteydessä otettiin kantaa sekä eduskunnan vaalitapaan että järjestymiseen osana ylimpien kotimaisten valtioelinten kokonaisuutta. Nuorsuomalaisen puolueen keskeisenä senaattorina Ståhlberg oli päätenyt kannattamaan yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta mutta eduskunnan muodostamista kaksikamariseksi. Kyseessä oli reaalioliittinen tilannearvio, jonka taustalla olivat Ståhlbergin vakiintuvat näkemykset eduskunnan ja muiden ylimmän valtiollisen vallan käyttäjien keskinäisestä asemasta. Nämä kehittyivät edelleen uuden hallitusmuodon valmistelun myötä.

Mechelinin senaatti aloitti uuden hallitusmuodon valmistelemisen syksyllä 1906. Hanke oli ollut vireillä jo vuoden 1904–1905 valtiopäivillä, jolloin professorit *Robert Hermanson* ja *R. A. Wrede* olivat kumpikin laatineet ehdotukset uudeksi hallitusmuodoksi. *Mechelinin* ke-sällä 1905 näiden pohjalta laatima luonnos oli pohjana senaatin tekemälle jatkovalmistelulle.

Senaatin valmisteleva ehdotus oli yhdistelmä käytännöllisten tavoitteiden perusteella koottuja vanhoja kustavilaisia säännöksiä ja senaatissa vallinnutta valtiosääntöoliittista ajattelua. Mahdollisuutta ryhtyä poliittisen suojaan vallitessa valmistelevaan uutta valtiosääntökoonnosta haluttiin käyttää, kuitenkin realistisina pidetyissä valtapoliittisissa puitteissa. Näin senaatin ehdotuksesta tuli aiemman koonnos tietyin uusin, ylimpien valtiollisten valtasuhteiden täsmentämistä koskevin täydennyksin. Ehdotuksessa pyrittiin ko-koamaan Suomen asemaa koskevat säännökset lähinnä kustavilaisista perustuslaeista uuteen yhtenäiseen säädökseen ja varmistamaan näin niiden sovellettavuuden jatkuvuutta. Lisäksi tavoitteena oli ”hiljaisesti perustuslaillistaa” uudessa ylimmässä valtiollisessa säädöksessä ylimmän vallanjaon asetelmaa, ennen muuta keisari-suuriruhtinaan ja suomalaisten valtio-organien toimivaltasuhteita.

Ståhlbergin kirjastoon sisältyvä valmisteluaineisto antaa viitteitä oikeudellisen ajattelun reseption roolista *Mechelinin* senaatin ehdotuksen syntyvaiheissa. Vaikutteiden keskiössä on ulkomainen valtiosääntöaineisto (mm. Ranska, Belgia, Saksa, Yhdysvallat, Sveitsi) sekä – kuten hallinto-oikeudenkin osalta – saksalainen valtio(sääntö)ajattelu (esim. *Gerber*, *Jellinek*, *Laband*) ranskalaisen kielialueen eräin painoituksin (esim. *Benjamin Constant*).

Mechelin oli omaksunut valtiopäivien asemaa koskevia näkemyksiä muun muassa ranskalaisen valtiosääntöajattelun rousseaulaisesta kansansuvereniteetista ja *Montesquieun* val-lanjakomalleista 1800-luvun loppupuolen uudempien ranskalais-belgialaisten suuntausten myötä. Ståhlbergin reseptio näistä lähteistä näyttäytyy vuoden 1905–1906 eduskuntauudistuksen yhteydessä varsinkin kansansuvereniteettiajattelun suhteen rajatumpana. Hän tunsi *Mechelinin* senaatin valmistelutyön yhteydet valtiosääntöuudistusten ulkomaisiin esikuviin Ranskasta, Yhdysvalloista ja keskisestä Euroopasta, ja hänen käsiteläinopillisesti painottu-

nut valtiokäsityksensä ja poliittiset näkemyksensä kohdistivat valtiosääntöaineksen reseptiota ylimmän vallan jaon tasapainon suuntiin. Hän suhtautui varauksellisesti *Mechelinin* kansansuvereniteettipainotuksin värittyneeseen valtiosääntö- ja oikeusvaltioajatteluun. Ståhlbergille oli – opettajansa *Hermansonin* valtioajattelun ilmeisenä johdannaisena – keskeistä valtion olemuksen ja sen edellyttämän oikeuden, ennen muuta perustuslakien, yhteys. Kansakunnan muodostaman valtion ja sen oikeusjärjestyksen objektiivisuus, siitä johutuva institutionaalisten oikeuksien tasapaino ilmeni oikeusjärjestyksessä, valtiosäännössä. Tämä oli myös uuden perustuslain valmistelun itseisarvoinen tavoite, johon pyritäessä oikeudellisen ja poliittisen toiminnan alat yhdistyivät.

Ståhlbergin valtiosääntöajattelun ytimessä oli siten *Hermansonin* ja ulkomaisten valtiopositivistien (esim. *Georg Jellinek, Allegemeine Staatslehre, 1905, Paul Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, 1894*) tapaan valtion olemus, valtion muoto. Kun valtion ja sen suvereniteetin käsitteet oli määritelty valtio-oikeudellisen positivismin tapaan, valtion suvereniteetti ilmeni valtion, ei hallitsijan henkilön tai siihen liitetyn instituution kautta. Valtionpäämiehen toimivalta oli keskeinen osa vahvan toimeenpanovallan kokonaisuutta, mutta se ei voinut perustellusti toteutua monarkistisen hallitsijan kautta.

Nämä Ståhlbergin näkemykset tarkentuivat vuosien 1917–1919 hallitusmuotovalmistelussa sille ominaisin piirtein: eduskunnan, hallituksen ja valtionpäämiehen vallanjakoa määrittivät toimeenpanovaltapainotteiset toimivalta- ja vastuusuhteet, vastuunalaisuusrakenteet sekä niiden erityistapauksena suppean, hallituspainotteisen parlamentarismien sisällyttäminen uusiin perustuslakiehdotuksiin. Vuosina 1905–1907, Venäjän keisarillisen absolutismin jatkuessa, *Mechelinin* senaatin esitykset uudeksi hallitusmuodoksi olivat toisenlaisia. Ne kariutuivat valtakunnan ja sen suuriruhtinaanmaan poliittisen ilmaston jälleen viiletessä vuodesta 1907 alkaen. Ståhlbergin erotessa *Mechelinin* senaatista vuoden 1907 lopulla ja siirtyessä seuraavana vuonna hallinto-oikeuden professoriksi vaikutelmat Venäjän jatkuvasta ja vahvasta otteesta Suomen tulevaisuuteen olivat välittömiä.

– Oli tuskin ennakoitavissa, millaisten ulkomailta reseptoidun oikeuden kotimaiseen käyttöön liittyvien tehtävien edessä professori Ståhlberg kymmenen vuoden päästä olisi; itsenäistyvän maan uuden valtiosäännön päävalmistelijana vuoden 1917 perustuslakikomiteassa, vastaperustetun ylimmän hallintotuomioistuimen, korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäisenä presidenttinä vuonna 1918 ja itsenäistyneen valtion uutta tasavaltalaista hallitusmuotoa soveltavana ensimmäisenä tasavallan presidenttinä vuodesta 1919.

- Tämänkertainen aika museohuoneessa, K. J. Ståhlbergin kirjastossa on päättyvässä. Jo nyt, vasta ensimmäisten hyllyjen alussa.

Kirjoitus perustuu teokseen Inha Jyri: Elämä ja oikeus – K. J. Ståhlberg oikeusajattelijana, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004, ja siinä käytettyihin lähteisiin.