



**TURUN
YLIOPISTO**
UNIVERSITY
OF TURKU



SATA VUOTTA HALLINTOLAINKÄYTTÖVALTAA

Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten
hallinto-oikeuksien valtiosääntöoikeudellisesta asemasta

Päivi Pietarinen



**TURUN
YLIOPISTO**
UNIVERSITY
OF TURKU

SATA VUOTTA HALLINTOLAIN- KÄYTTÖVALTAA

Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden
ja alueellisten hallinto-oikeuksien
valtiosääntöoikeudellisesta asemasta

Päivi Pietarinen

Turun yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta
Valtiosääntöoikeus

Työn ohjaaja

Professori Veli-Pekka Viljanen
Turun yliopisto

Tarkastajat

Professori (emeritus) Olli Mäenpää
Helsingin yliopisto

Professori Markku Suksi
Åbo Akademi

Vastaväittäjä

Professori (emeritus) Olli Mäenpää
Helsingin yliopisto

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-järjestelmällä.

Kansikuva: Kathleen Lindgren

ISBN 978-952-02-0050-3 (PRINT)
ISBN 978-952-02-0051-0 (PDF)
ISSN 0082-6987 (Print)
ISSN 2343-3191 (Online)
Painosalama, Turku, Suomi 2025

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

Valtiosääntöoikeus

PÄIVI PIETARINEN: Sata vuotta hallintolainkäyttövaltaa – Tutkimus

korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien

valtiosääntöoikeudellisesta asemasta

Väitöskirja, 450 s.

Oikeustieteen tohtoriohjelma

Tammikuu 2025

TIIVISTELMÄ

Ensimmäinen hallintotuomioistuin, korkein hallinto-oikeus, perustettiin yhtenä ensimmäisistä itsenäisen Suomen instituutioista vuonna 1918. Korkein hallinto-oikeus oli pitkään ainoa hallintotuomioistuin maassamme, sillä vielä pitkään alemmanasteiset hallinto-oikeudelliset valitusasiat tulivat kuulumaan hallinnon sisällä ratkaistaviksi. Hallintolainkäytön kokonaisuuden institutionalisoituminen vaati pitkän kehityskulun. Vasta vuoden 1989 uudistuksessa läänioikeuksien voi sanoa saavuttaneen tuomioistuimilta vaadittavan riippumattomuuden. Hallintotuomioistuinjärjestelmän kokonaisuus osana tuomiovallankäytön kokonaisuutta tunnustettiin lopulta vuoden 2000 perustuslaissa.

Tässä valtiosääntöoikeuden alaan kuuluvassa väitöskirjassa tutkitaan yhteiskunnallisesti painottuneella oikeusdogmaattisella metodilla hallintolainkäyttövallan institutionalisoitumista, sen sisältöä ja hallintolainkäytön riippumattomuutta montesquieualaisen vallanjaon näkökulmasta. Tutkimuskysymyksiin kuuluu, mitä perustuslainsäätäjällä on valtiosääntöä tasolla säätänyt hallintotuomioistuimista, niiden asemasta ja tehtävistä sekä hallintolainkäyttövallasta ja vallan rajoista. Lisäksi kysytään mitä toimivaltuuksia ja vaatimuksia valtiosääntöä ja muusta sääntelystä seuraa suomalaisille hallintotuomioistuimille instituutioina ja hallintolainkäytölle prosessina. Tutkimuksen punaisena lankana on etsiä vastauksia siihen, mitkä ovat hallintotuomioistuinten ja hallintolainkäytön moninaiset funktiot valtiosääntöä kokonaisuudessa, ja miten ne näyttäytyvät vallanjaon kokonaisuudessa.

Lainkäyttö on merkittävää yhteiskunnallisen vallan käyttöä. Hallintolainkäytössä ratkaistaan yksittäisiä hallintopäätöksiä koskevia oikeuskiistoja ja annetaan yksittäistapauksellista oikeussuojaa. Hallintolainkäytön tehtäväksi on perinteisesti katsottu kuuvan myös hallintotoiminnan laillisuuden varmistaminen ja sitä kautta hallintotoiminnan ohjaaminen. Hallintotuomioistuinten ratkaisulla on useasti yksittäistä tapausta laajempaa merkitystä viranomaistoiminnassa. Sen vuoksi on olennaista ymmärtää hallintotuomioistuinten ja hallintolainkäytön valtiosääntöiset tehtävät.

Perustuslainsäätäjällä on antanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle myös muita tehtäviä kuin lainkäyttötehtäviä. Mainitut tuomiovaltaa sivuavat, mutta kuitenkin sen ulkopuolelle asettuvat valtiosääntöiset tehtävät koskevat ensinnäkin alemmanasteisen lainkäytön valvontaa hallintolainkäytön alalla ja toisekseen oikeutta tehdä lainsäädäntöaloitteita. Korkein hallinto-oikeus voi myös antaa lausuntoja lainsäädäntö-

hankkeista lainvalmistelun kuluessa. Näiden funktioiden myötä korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät ovat kansainvälisestäikin mitattuna laajat, koska ne eivät rajaudu puhtaaseen lainkäyttövaltaan.

Tutkimuskysymyksen ulotan sekä vuoden 1919 hallitusmuotoon että vuoden 2000 perustuslakiin. Näin ollen väitöskirjassa tutkitaan oikeushistoriallisella otteella valtiosäännön ja hallintotuomioistuinten suhdetta mukaan lukien sitä, miten hallintotuomioistuinten valtiosääntöiset tehtävät ovat historian saatossa kehittyneet.

Hallintotuomioistuinten muutokset ovat koskeneet hallintotuomioistuinjärjestelmän rakennetta, lainkäytön sisältöä ja sovellettavaa prosessia. Hallintolainkäytössä oikeusturvafunktio on aikojen saatossa korostunut suhteessa julkisen vallankäytön lainalaisuuden varmistamisfunktioon. Alueelliset hallinto-oikeudet ovat vakiinnuttaneet asemansa oikeusturvan takaavina alemmanasteisina tuomioistuimina, jolloin korkeinta hallinto-oikeutta on voitu määrätietoisesti kehittää oikeudenkäyttöä ohjaavaksi valituslupatuomioistuimeksi.

Valvontafunktio historiallisine tulkintoineen ja käytäntöineen näyttää vahvistavan ja tukevan korkeimmalle hallinto-oikeuden lainkäytön ohjaustehtävää. Siinä ole nähtävissä valtiosääntöisiä hankauskohtia vallanjaon näkökulmasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta tehdä lainsäädäntöaloitteita ja antaa lausuntoja lainsäädäntöhankkeista on näyttäytynyt jossain määrin häilyvämmältä. Vallanjaon näkökulmasta sitä tulisikin käyttää maltillisesti ja tarkkaan harkiten vain niissä kysymyksissä, jotka kuuluvat hallintolainkäyttövallan alaan.

Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa tulee tänä vuonna kuluneeksi 30 vuotta. Oikeudellisen ympäristön muuttuminen eurooppaoikeuden myötä (tarkoitetaan EU-oikeuden lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimusta) on heijastunut voimallisesti myös hallintolainkäyttöön. Hallintolainkäyttö on eurooppalaistunut ja kansalliset tuomioistuimet käyvät dialogia kansainvälisten tuomioistuinten kanssa. Eurooppalaisen oikeusnormiston soveltamisesta ja oikeuden kansainvälistymisestä on tullut arkipäivää. Se on muokannut kotimaisen hallintolainkäytön valtiosääntöistä roolia.

Erytisen ajankohtaista on tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus. Oikeusvaltiollisuus ja siihen liittyen tuomiovallankäytön riippumattomuus on joutunut koetukselle useammassakin maassa, myös Euroopassa. Suoranaisia uhkia ei Suomessa ole näköpiirissä, mutta tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on meidänkin oikeuspoliittisessa keskustelussamme ajankohtaisempi kuin koskaan. Vallanjaon kunnioittaminen ja siihen liittyen tuomioistuinten riippumattomuus on yksi oikeusvaltion peruspilareista ja välttämättömistä lähtökohdista. Ilman riippumattomuutta ei ole legitimiä ja kansalaisten luottamusta nauttivaa tuomioistuinlaitosta. Riippumattomuuden merkitystä oikeusturvalle ja riippumattomuuden eri merkitysisältöjä käsitellään tässä tutkimuksessa aiheen ajankohtaisuuden vuoksi varsin laajasti. Vaikka hallintolainkäytön ja hallintotuomioistuinten valtiosääntöinen status vaikuttaa Suomessa vahvalta, on siinä riippumattomuuden näkökulmasta edelleen korjaamisen paikkoja. Näitä tutkimustuloksia on koottu väitöskirjan loppuun.

ASIASANAT: Oikeusvaltio, tuomiovalta, vallanjako, tuomioistuimet, hallintotuomioistuimet, korkein hallinto-oikeus, tuomarit, riippumattomuus, perustuslaki, hallintolainkäyttö, säädösten tuomioistuinkontrolli, perustuslainmukaisuus, perusoikeudet, eurooppalaistuminen, laillisuusvalvonta

UNIVERSITY OF TURKU

Faculty of Law

Constitutional Law

PÄIVI PIETARINEN: A Century of Administrative Justice – A Study on the Constitutional Status of the Supreme Administrative Court of Finland and Regional Administrative Courts

Doctoral Dissertation, 450 pp.

Doctoral Programme in Law

January 2025

ABSTRACT

Finland's first administrative court, the Supreme Administrative Court, was established in 1918 as one of the first institutions of the newly independent country. For decades it was the only administrative court in Finland as the administrative appeals at the first instance were to be decided within the administration. The institutionalisation of administrative justice required a long process of development. It was not until the reform 1989 that the lower instances acquired the independent status required of the courts of law. Finally, in the constitutional reform of 2000, the administrative court system was recognised as part of the overall judicial power.

This thesis belongs to the field of constitutional law. It uses social legal dogmatics as a methodology to examine the institutionalisation of administrative jurisdiction, the content of administrative jurisdiction and judicial independence from the perspective of *Montesquieu's* separation (division) of powers. The research questions include what the constitutional legislator has enacted regarding administrative courts, their role and function and, finally, their powers and the limits of their powers. The leitmotif of the thesis is to identify the multiple functions of administrative courts and administrative justice in the constitutional framework and how the functions are reflected in the overall concept of the separation of powers.

The exercise of judicial power is an important exercise of public powers. Administrative justice resolves individual legal disputes against administrative decisions and provides legal protection in individual cases. Traditionally, administrative justice has also been seen as a means of ensuring the legality of administrative action and thereby guiding administrative action. Decisions of administrative tribunals may extend their impact over an individual case to the decisions of public authorities.

The Finnish constitutional legislator has given the Supreme Administrative Court additional functions in addition to justice in administrative matters. These constitutional functions, which are related to the judicial power, but are nevertheless outside it, concern firstly the administration of justice in its own field of competence. Secondly, they concern the right to submit proposals to the Government for the initiation of legislative measures. The Supreme Administrative Court may also issue opinions on bills during the legislative process. The functions of the Supreme Administrative Court are extensive, even by international comparison.

The research questions take as its starting point the first Finnish Constitution Act of 1919 ending to the Constitution of 2000. The study thus takes a legal-historical

approach to the relationship between the Constitution and the administrative courts, including the question of how the constitutional functions of the administrative courts have evolved over time.

The changes that have affected the administrative courts have concerned the structure of the administrative court system, the administration of justice and the process applied. The function of legal protection of individuals has become more prominent over time than the function of ensuring the legality of administrative action. The regional administrative courts have established themselves as lower courts guaranteeing legal protection, which has allowed the Supreme Administrative Court to develop into a court with a decisive role in guiding the coherence of jurisprudence through precedents.

The supervisory function, on the other hand, with its historical interpretations and practices, seems to confirm and support the Supreme Administrative Court's function of guiding the application of the law. There are no constitutional overlaps in terms of the separation of powers. The competence of the Supreme Administrative Court to submit legislative initiatives and to issue opinions on draft laws, has appeared to be somewhat more blurred. From the point of view of the separation of powers, this function should therefore be exercised with moderation and careful consideration and be limited to matters falling within the scope of administrative justice.

This year marks the 30th anniversary of Finland's membership of the European Union. The changes in the legal environment brought by European law (meaning not only EU law but also the European Convention on Human Rights) have had a strong impact on the application of administrative justice. Administrative justice has become more Europeanised and national courts are in constant dialogue with European and international courts. The application of European law and the internationalisation of law have become commonplace. This has shaped the constitutional role of national administrative justice.

The independence of the courts and the impartiality of judges are particularly topical. The rule of law, and with it the independence of the judiciary, has been put to the test in several countries, also in Europe. Fortunately, there are no direct threats on the horizon in Finland, but the independence of courts and judges is more topical than ever in our legal policy debate.

Respect for the separation of powers, and hence the independence of the judiciary, is one of the absolute foundations and indispensable prerequisites of the rule of law. Without judicial independence, there can be no legitimate judiciary that enjoys public confidence. The importance of the independence of the judiciary and the numerous definitions of 'judicial independence' are dealt with in considerable depth in this study, given their topicality. Although the constitutional position of administrative justice and administrative courts in Finland appears to be strong, there is still room for improvement from the perspective of judicial independence. These findings are summarised at the end of the study.

KEYWORDS: Rule of law, jurisdiction, separation of powers, courts, administrative courts, Supreme Administrative Court, judges, independence, constitution, administrative justice, judicial review of legislation, constitutionality, fundamental rights, Europeanisation, review of legality

UNIVERSITÉ DE TURKU

Faculté de droit

Droit constitutionnel

PÄIVI PIETARINEN: Un siècle de justice administrative : une étude sur les fonctions constitutionnelles de la Cour administrative suprême de Finlande et des cours administratives régionales

Thèse de doctorat, 450 pp.

Programme doctoral en droit

Janvier 2025

RÉSUMÉ

La première cour administrative de Finlande, la Cour administrative suprême, a été créée en 1918 comme l'une des premières institutions d'un pays récemment devenu indépendant. Pendant des décennies, la Cour administrative suprême a été la seule juridiction administrative du pays, car les recours administratifs en premier ressort étaient, à l'époque, décidés au sein des autorités administratives. L'institutionnalisation de la justice administrative a exigé un long processus de développement. Ce n'est que depuis la réforme des juridictions administratives régionales en 1989 que ces tribunaux de premier ressort ont acquis un statut indépendant. La réforme constitutionnelle de 2000 a finalement reconnu le système des juridictions administratives comme faisant partie intégrante du système judiciaire.

Cette thèse s'inscrit dans le domaine du droit constitutionnel. J'examine l'institutionnalisation de la juridiction administrative, la substance de la juridiction administrative et l'indépendance de l'autorité judiciaire dans une perspective de séparation des pouvoirs, comme l'a indiqué *Montesquieu*. Les questions de recherche abordées sont les suivantes : Quelles fonctions le législateur constitutionnel accorde-t-il aux juridictions administratives ? Quels sont leur rôle et leur fonction ? Quels sont leurs pouvoirs et leurs limites ? L'objectif de cette thèse est d'identifier les multiples fonctions des juridictions administratives et de la justice administrative dans le cadre constitutionnel.

L'exercice du pouvoir judiciaire est un élément essentiel du pouvoir d'État. La justice administrative permet de résoudre les recours individuels contre les décisions administratives et offre une protection juridique. Traditionnellement, la justice administrative est également considérée comme un moyen de garantir la légalité de l'action administrative et donc d'orienter des directions à l'exercice de celle-ci. Les décisions des juridictions administratives ont souvent une portée plus large que celle d'une affaire individuelle.

Le législateur constitutionnel finlandais a attribué à la Cour administrative suprême des fonctions supplémentaires en plus de l'administration de la justice en matière administrative. Ces fonctions constitutionnelles sont liées au pouvoir judiciaire, mais n'en sont néanmoins pas incluses. En premier, la Cour administrative suprême veille à l'administration de la justice dans son domaine de compétence. En deuxième, elle a le droit de soumettre au gouvernement des propositions de prise de mesures en matière législative. La cour peut également, au cours de la procédure législative,

émettre des avis sur les projets de loi. Ses fonctions sont étendues et ceci même dans le cadre d'une comparaison internationale.

La question de la recherche prend pour point de départ la première loi constitutionnelle finlandaise de 1919 pour arriver, finalement, à la Constitution en vigueur depuis 2000. Dans l'étude, une approche historique du droit ainsi que juridique est adoptée concernant la relation entre la Constitution et les juridictions administratives.

Les changements qui ayant eu un impact sur les juridictions administratives ont concerné la structure du système juridictionnel administratif, l'administration de la justice ainsi que les éléments procéduraux. Au fil du temps, la fonction de protection juridique des individus est devenue plus importante que la fonction d'assurer la légalité de l'action administrative. Les cours administratives régionales se sont imposées comme des juridictions de première instance garantissant la protection juridique, ce qui a permis à la Cour administrative suprême de se transformer en une cour suprême jouant un rôle décisif dans le maintien de la cohérence de la jurisprudence par le biais de précédents.

La fonction de la veille, quant à elle, avec ses interprétations semble confirmer et soutenir la fonction de la Cour administrative suprême d'assurer l'unité de l'application du droit. Il n'y a pas de problèmes constitutionnels en termes de séparation des pouvoirs. La compétence de la Cour administrative suprême en matière d'initiatives législatives et d'avis sur les projets de loi a semblé plus imprécise. D'un point de vue de la séparation des pouvoirs, il convient donc d'exercer cette fonction avec modération et prudence, et de la limiter aux questions relevant de la justice administrative.

Cette année marque le 30^e anniversaire de l'adhésion de la Finlande à l'Union européenne. Les changements apportés dans le domaine juridique par le droit européen (c'est-à-dire non seulement le droit de l'Union, mais aussi la Convention européenne des droits de l'homme) ont eu un impact considérable sur la pratique de la justice administrative. La justice administrative s'est européanisée et les juridictions nationales sont en dialogue constant avec les juridictions européennes et internationales. L'application du droit européen et l'internationalisation du droit constituent désormais une partie intégrante de notre réalité juridique. Cela a façonné le rôle constitutionnel de la justice administrative nationale.

L'indépendance des tribunaux et l'impartialité des juges sont au cœur des préoccupations actuelles. L'État de droit, et donc l'indépendance de la justice, a été mis à l'épreuve dans plusieurs états, aussi en Europe. Heureusement, il n'y a pas de risques directs à l'horizon en Finlande, mais l'indépendance des juridictions et des juges est plus que jamais d'actualité dans notre débat sur la politique juridique.

Le respect de la séparation des pouvoirs, et donc de l'indépendance des tribunaux, est l'un des principes fondamentaux de l'État de droit. Sans l'indépendance judiciaire, il n'y a pas de pouvoir judiciaire légitime qui puisse inspirer confiance chez les citoyens. Compte tenu de l'actualité, l'importance de l'indépendance judiciaire pour la protection des droits et les nombreuses définitions de « l'indépendance judiciaire » sont traitées en profondeur dans cette thèse. Bien que la position constitutionnelle de la justice administrative et des juridictions administratives en Finlande paraisse solide, des améliorations sont encore nécessaires. Ces conclusions sont résumées à la fin de cette thèse.

Alkusanat

Tutkijan taival on pitkä. Omalla kohdallani tämä väitöskirja oli työn alla yli vuosikymmenen. Välillä enemmän aktiivisesti, välillä vähemmän. Välillä opintovapaat virkatyön ohessa mahdollistivat kirjoittamisen etenemisen. Välillä taas käsikirjoitus unohtui jopa vuosiksi tietokoneen syövereihin. Välillä jo melkein luovutin. Halu tieteellisen työn ääreen palaamisesta ei kuitenkaan missään vaiheessa kokonaan kaihannut. Sisäisestä tutkijan tunteesta saan kiittää ennen kaikkea jo edesmennyttä isääni, emeritusprofessori *Juhani Pietarista*. Kuinka etuoikeutettu olenkaan saanut olla kasvettuani akateemisen kodin ilmapiirissä. Unohtumattomia ovat olleet filosofian laitoksen kevätjuhlat Turun kasarmialueen sireenipuiden katveessa ja ne hetket, kun on saanut isän konttorituolilla viieltää pitkin filosofian laitoksen käytäviä. Näistä muistoista on peräisin arvostukseni akateemista työtä kohtaan.

Lapsuudenkodin perintönä opin, miten välttämätöntä on luottaa tutkimiseen, tutkimukseen ja tieteelliseen tietoon. Demokratia pohjaa tiedolle ja totuudelle eikä näkemyksiä yhteiskunnasta voi pohjata yksinomaan mielipiteeseen. Oikeustieteen pariin minut ajoi aikanaan halu edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta. Tästä puolestaan on kummunnut haluni kirjoittaa siitä, mikä on minulle ollut tärkeää, ja minkä parissa olen saanut viettää suuren osan työelämästäni. Toivon, että tästä väitöskirjasta tulisi olemaan hyötyä muillekin kuin vain minulle.

Kiitos kuuluu ennen kaikkea väitöskirjatyöni esitarkastajille emeritusprofessori *Olli Mäenpäälle* ja professori *Markku Sukselle*. Teidän rohkaisevat kommenttinne ja huomionne antoivat tutkijalle uskoa siihen, että kyllä tämä työ taitaa sittenkin vielä jonain päivänä valmistua. Erityinen kiitos kuuluu emeritusprofessori *Olli Mäenpäälle* vastaväittäjäksi lupautumisesta. Parempaa alan huippua en vastaväittäjäksi olisi voinut kuvitellakaan.

Tämä työni ei olisi koskaan varmistunut ilman ohjaajani professori *Veli-Pekka Viljasen* väsymätöntä patistelua saada minut taukojenkin jälkeen kirjoitustyön äärelle. Niin monen monessa yhteydessä vuosien mittaan tavatessamme jaksoit kysyä väitöskirjani kuulumisia. Koska sinä et luovuttanut, en luovuttanut minäkään. Viimeisen vuoden ajan annoit minulle juuri sellaista luotsausapua, jota tarvitsin loppuvaiheen karikoista selviämiseen. Kustoksena luotsasit tämän projektin perille asti.

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta on minun *alma materini*. Oma työurani vei minut pois Turusta, mutta osa sydämestäni jäi Caloniaan. Siksi olen erityisen kiitollinen siitä, että opiskelutoverini, professori *Janne Salminen* nykyisenä tiedekunnan dekaanina on paitsi pitänyt yllä tiedekunnan henkeä, myös antanut arvokkaita henkilökohtaisia neuvoja erityisesti viimeisen vuoden aikana. Arvostan suuresti myös sitä, että vaikka en jatko-opiskelijana kuulunutkaan Turun yliopiston henkilökuntaan, olen silti vuosien mittaan päässyt muutamaan otteeseen kotimaisten valtiosääntöasiantuntijoiden mukaan ulkomaisiin tilaisuuksiin. Näin olen saanut tuntea kuuluvani joukkoon.

Kollegani ovat olleet arvokas tuki tälle työlle. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Kari Kuusiniemi* rohkaisi minua saattamaan tämä työ loppuun. Hän on myös vastannut kysymyksiini korkeimman hallinto-oikeuden nykypäivästä. Olinhan ollut kansliapäällikön virastani virkavapaalla toisaalla jo noin kahdeksan vuoden ajan enkä tuona aikana tuomioistuimen arkipäivää liiemmästi seurannut. Presidenttinä *Pekka Hallberg* kannusti minua aikanaan jatko-opintojen pariin. Presidentti *Pekka Vihervuori* puolestaan suhtautui myötämielisesti väitöskirjan aloittamiseen virkatöiden ohella. Tuolloiselle oikeusneuvos *Niilo Jääskiselle* kuuluu kiitos ensimmäisestä korkeimman hallinto-oikeuden valvontafunktiota koskeneen käsikirjoituksen kommentoinnista. Kiitoksen ansaitsee myös ylituomari (emerita) *Marjatta Mäenpää* kaikesta siitä avusta, jota olen vuosien mittaan saanut.

Tämän väitöskirjan lähdeaineistossa on usean korkeimman hallinto-oikeuden nykyisen ja entisen jäsenen kirjoituksia, onhan moni heistä meritoitunut myös akateemisilla ansioilla. Näihin kirjoituksiin perehtyminen on ollut antoisaa. Lukuisat työtoverit ovat myös vuosien varrella kyselleet tämän työn perään. Kiitos niistä kyselyistä. Tuskin olisi tämä väitöskirja ilman niitä ja ilman teitä koskaan valmistunut. Kyllä minua moneen otteeseen sai eteenpäin työntää! Aivan oma lukunsa avuliaisuudessa on ollut korkeimman hallinto-oikeuden tietopalvelu. *Satu-Maarit Tarkkanen* ja *Piia Rautiala*, miten ammattitaitoisia te olettekin. Ei niin mahdotonta kysymystä eteen tullut, mihin te ette olisi vastausta löytäneet ja vieläpä pikaisella aikataululla. Viimeistelyvaiheessa sain *Résumén* kielelliseen hiomiseen tarvitsemaani tukea ranskan opettajaltani *Gilbert Grasilta*.

Tämä tutkimus edistyi viimeisen vuoden aikana opintovapaan turvin kotikonttorilla ja mökkimaisemissa. Varsin rauhassa olen työtäni siis saanut tehdä. Kannustuksesta tutkimustyön äärelle palaamisesta useamman hektisen työvuoden jälkeen saan kiittää ennen kaikkea puolisoani *Ossia*. Hän jaksoi omasta kokemuksestaan muistuttaa, miten väitöskirjaurakka kyllä karonkalla palkitaan. Nuoreni *Aarni* ja *Edla*, te olette olleet aivan korvaamattomia niin tietoteknisissä ongelmatilanteissa kuin sen muistamisessa, että elämässä on muutakin arvokasta kuin kirjoittaminen. Kiitos *Kathleen*, nuori designer, kun taiteilit kansikuvan aikaansaannokseeni, ja *Dona*, kun

pidit huolen siitä, ettei niin intensiivistä kirjoituspäivää ollut, jolloin ei välillä ulkoil-
taisi.

Nyt voin hyvällä mielin lopettaa väitöskirjaprojektini *Nelson Mandelan* sanoihin:
« *It always seems impossible until it's done !* »

Helsingissä tammikuussa 2025
Päivi Pietarinen

Sisällys

Alkusanat	10
1 Johdanto	17
1.1 Tutkimuksen taustasta	17
1.1.1 Tutkimuksen yleisistä lähtökohdista.....	17
1.1.2 Korkeimman hallinto-oikeuden strategiasta	23
1.2 Tutkimuksen kohteesta	25
1.2.1 Tutkimustehtävästä ja tutkimuksen tavoitteista	25
1.2.2 Tutkimusmetodeista	30
1.2.3 Tutkimusotteesta	33
1.3 Tutkimuksen rakenteesta ja rajouksista.....	36
1.4 Suhde aiempaan tutkimukseen	40
2 Vallanjako – valtiosäännön peruspilari	45
2.1 Doktriini vallan kolmijako-opista.....	45
2.1.1 Aatehistorialliset juuret	45
2.1.2 Modernimmasta vallanjakoajattelusta.....	51
2.2 Vallanjako Suomen valtiosäännössä	55
2.2.1 Hallitusmuodon ja perustuslain ratkaisut lainkäyttövallan näkökulmasta	55
2.2.2 Vallanjakopykälä ja tuomioistuimet	62
2.2.3 Perustuslain 9 luku täydentää vallanjakoa	64
3 Hallintotuomioistuimet valtiosäännössä	70
3.1 Hallintotuomioistuinten institutionaalinen funktio	70
3.1.1 Hallitusmuodosta perustuslakiin	70
3.1.2 Lainkäytön kaksilinjaisuus	75
3.2 Hallintotuomioistuinten institutionaalisista juurista	78
3.2.1 1600-luvulta autonomian aikaan.....	78
3.2.2 Autonomian ajasta itsenäisyyteen	80
3.3 Korkein hallinto-oikeus ylimpänä hallintotuomioistuimena	88
3.3.1 Senaatin talousosastosta riippumattomaksi tuomioistuimeksi.....	88
3.3.2 Ylimmän hallintotuomioistuimen perustaminen vallanjakosäätelyn valossa	91
3.3.3 Ensimmäisten vuosien toiminnasta.....	96
3.3.4 Korkein hallinto-oikeus tänään.....	99
3.3.5 Korkeimman hallinto-oikeuden muotoutuminen valituslupatuomioistuimeksi	101

3.4	Hallintoviranomaisista hallinto-oikeuksiksi: alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittyminen	116
3.4.1	Itsenäisyyden ensimmäinen neljännes	116
3.4.2	Lääninoikeuksien perustaminen	119
3.4.3	Lääninoikeuksista alueelliset hallinto-oikeudet	125
3.4.4	Perustuslain jälkeinen aika	128
3.4.5	Hallinnon muutoksenhakulautakuntia harmaalta alueelta historiaan	131
3.5	Hallintotuomioistuimet ja lainkäytön kaksilinjaisuus	136
3.5.1	Lyhyt katsaus hallintolainkäytön järjestämiseen Suomessa oikeusvertailevasta näkökulmasta	136
3.5.2	Tuomioistuinlaitoksen kaksilinjaisuus oikeuspoliittisella agendalla	139
4	Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus	144
4.1	Riippumattomuus käsitteenä	144
4.1.1	Riippumattomuus oikeusvaltion kulmakivenä	144
4.1.2	Huomioita kotimaisten tuomioistuinten riippumattomuudesta	150
4.1.3	Riippumattomuuden monta merkityssisältöä	153
4.2	Vallanjaollinen eli organisatorinen riippumattomuus	161
4.2.1	Lainkäytön suhde muuhun vallankäyttöön	161
4.2.2	Tuomioistuimet ja Tuomioistuinvirasto	165
4.2.3	Tuomioistuimet ja lainsäätäjä	169
4.2.4	Hallintotuomioistuinten asiantuntijajäsenet	171
4.3	Oikeusasteellinen riippumattomuus	178
4.3.1	Tuomioistuinten keskinäinen riippumattomuus	178
4.3.2	Oikeusasteellinen riippumattomuus – sisäinen riippumattomuus	179
4.3.3	Hallintotuomioistuimet ja eurooppalaiset tuomioistuimet	181
4.4	Henkilöllinen riippumattomuus	196
4.4.1	Subjekttiivinen ja objektiivinen testi	196
4.4.2	Tuomareiden nimittäminen	200
4.4.3	Tuomareiden korostunut virassapysymisoikeus	211
4.4.4	Korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten nimittäminen ja jäsenten määrä	213
4.4.5	Määräaikaisesti nimitettävät tuomarit ja päällikkötuomarit	219
4.4.6	Tuomareiden sidonnaisuudet ja sivutoimet	227
4.5	Menettelyllinen riippumattomuus	231
4.6	Hallintotuomari tuomiovallan käyttäjänä	236
4.6.1	Avoimin silmin osana yhteiskuntaa	236
4.6.2	Oikeamielinen ja hyvä tuomari	239
4.6.3	Hallintovirkamiehestä hallinto-oikeustuomariksi	243
4.6.4	Tuomari virkamiehenä	246
4.6.5	Tuomioistuimen johtamisesta	250
5	Hallintotuomioistuinten lainkäyttöfunktio	254
5.1	Hallintoprosessin moninaiset funktiot	254
5.2	Oikeusturvafunktio	262

5.2.1	Hallitusmuodon vielä vaatimaton oikeusturva	262
5.2.2	Vahvistuva oikeusturva.....	263
5.3	Hallinnon lainalaisuuden varmistamisen funktio	270
5.3.1	Lainalaisuus oikeusvaltion tunnusmerkkinä	270
5.3.2	Lainalaisuuden noudattamisen varmistaminen	275
5.3.3	Laillisuutta ei tarkoitukseenmukaisuutta	283
5.3.4	Tasavallan presidentin päätökset	288
5.4	Hallinnon ja alemmanasteisen lainkäytön ohjaamisfunktio ...	293
5.4.1	Ohjaava funktio	293
5.4.2	Oikeutta kehittävä funktio	299
5.5	Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisfunktio.....	306
5.5.1	Perus- ja ihmisoikeuksien vaikutus	306
5.5.2	Hallintoprosessin vahvistumisen kehityskaari	310
5.6	Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisfunktio sekä perustuslainmukaisuuden kontrollifunktio	315
5.6.1	Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen	315
5.6.2	Perustuslain 106 § perustuslainmukaisuuden kontrollifunktion ilmentäjänä	325
5.6.3	Vanhentunut keskustelu tuomarivaltioistumisesta.....	335
6	Alemman lainkäytön valvontafunktio.....	339
6.1	Alemman hallintolainkäytön valvonta.....	339
6.1.1	Senaatin perintöä	339
6.1.2	Valvontafunktio hallitusmuodon aikana.....	343
6.1.3	Perustuslaki selkeyttää valvontafunktiota	345
6.2	Valvontafunktio korkeimmassa hallinto-oikeudessa itsenäisyydestä perustuslakiin	350
6.2.1	Ensimmäiset vuosikymmenet	350
6.2.2	Lääninoikeuksien aika	351
6.2.3	Oikeuskäytännön yhdenmukaistamisen merkitys kasvaa.....	354
6.2.4	Riippumattomien lääninoikeuksien aika	360
6.3	Valvontafunktio ja oikeudenkäytön ohjausfunktio	362
6.4	Valvonnasta laatuyhteistyöhön	367
6.4.1	Laatuyhteistyön synty	367
6.4.2	Tulosbudjetointi	368
6.4.3	Laatuhankkeita korkeimmassa hallinto-oikeudessa ...	372
7	Aloite- ja lausuntofunktio	376
7.1	Suhde lainsäädäntövaltaan – aloitteet ja lausunnot lainsäädäntötoimista.....	376
7.1.1	Aloite- ja lausuntofunktion sisällöstä	376
7.1.2	Aloite- ja lausuntofunktion historiasta	378
7.2	Aloiteoikeus lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä	381
7.2.1	Hallitusmuotoon kirjattu pykälä muotoutuu aloiteoikeudeksi.....	381
7.2.2	Perustuslaki selkeyttää aloiteoikeutta	387
7.3	Lausunnot lainvalmistelun kuluessa	391
7.3.1	Lausunnot hallitusmuodon aikana	391
7.3.2	Lausunnot perustuslain aikana	394

7.4	Lausunnot tasavallan presidentille ennen lain vahvistamista	397
8	Hallintotuomioistuinten valvonta	406
8.1	Laillisuusvalvonta suomalaisena erikoisuutena	406
8.2	Laillisuusvalvojat ja valvonnan sisältö	408
9	Lopuksi	417
	Lähteet	428

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen taustasta

1.1.1 Tutkimuksen yleisistä lähtökohdista

« Mais les juges de la nation ne sont, comme nous avons dit, que la bouche qui prononce les paroles de la loi. »

Tämä tunnettu lausahdus, jonka mukaan ”tuomari on vain lain suu, joka lausuu ääneen lain kirjaimen” on ranskalaisen vallanjoon oppi-isänä pidetyn paroni *Montesquieun* vuonna 1748 esittämä käsitys lainkäyttövaltaa harjoittavan tuomarin yhteiskunnallisesta tehtävästä. Voi tuntua absurdilta miettiä nykypäivän hallinto-oikeustuomarin ja hallintotuomioistuimen toimivaltaa tästä *Montesquieun* lähes kolmensadan vuoden takaisesta lausumasta käsin. Silti uskallan väittää, että toteutuksen taustalla näkyvä ymmärrys puolueettomasta ja objektiivisesta tuomarista samoin kuin käsitys riippumattomasta tuomiovallan käytöstä on edelleen vahva eurooppalaisessa valtiosääntöideologiassa. Ehkä jopa vahvempi kuin aikoihin.

Lainkäyttö tai hallintolainkäyttö – etenkin nykypäivänä – ei ole loogista matematiikkaa eikä tuomari ideaalimaailmassakaan ole kuin kone, joka teknisesti soveltamalla lain kirjainta pystyisi toistamaan lainsäätäjän tahdon ja päätymään erheettömästi aina ”oikeaan” ja oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Oikeusjärjestelmä on huomattavan moniulotteinen konstruktio, jossa lainsäätjä säätää lait, joita riippumattomat tuomioistuimet ja tuomarit sen jälkeen soveltavat. Olisi kovasti yksinkertaistettua väittää, että yhteiskuntaa ohjataan lainsäätäjän säätämällä lailla ja tuomioistuin sitten vain toteuttaa tätä lainsäätäjän tahtoa. Tuomiovalta on toki lainsäätäjän tahdon toteuttamista, mutta se, miten se käytännössä ilmenee, on huomattavan monitahoinen kysymys.

Tuomioistuinten kyky toimia puolueettomina lain soveltajina ja tuomareiden riippumattomuus ovat viime vuosina nousseet keskeisiksi teemoiksi eurooppalaisessa oikeusvaltioidiskurssissa. Taustalla on useammassakin Euroopan maassa näkynyt poliittinen muutos, jossa valtaan on päässyt puolue, jonka aatemaailma ei kaikinensa enää olekaan vastannut perinteisiä eurooppalaisia arvoja taikka eurooppa-

laista oikeusvaltiokäsitystä. Tällaisessa toimintaympäristössä suhtautuminen vallanjaon kunnioittamiseen ja tuomiovallan riippumattomuuteen on saattanut horjua. Muutamissa Euroopan unionin jäsenmaissa, kuten Puolassa ja Unkarissa, on jo hyvä tovi sitten otettu selviä ja konkreettisiakin askeleita taaksepäin.¹

Riippumattomuus kytkeytyy vahvasti vallanjakoon. Oikeusvaltiossa tunnustettu, tunnistettu ja itsestäänselväkin lähtökohta on, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Lainkäyttöä varten on tuomioistuimet omina instituutioinaan, joissa niiden jäseninä toimivat tuomarit ovat riippumattomia. Oikeusvaltiossa lainkäyttövalta on uskottu tuomioistuimille, joiden tulee hoitaa tätä tehtävää muista valtakäyttäjistä riippumattomasti, altistumatta poliittisten päättäjien, intressitahojen tai muidenkaan yhteiskunnan toimijoiden tahtoon tai painostukseen. Yksittäistapauksellisessa ratkaisussaan tuomaria sitoo vain laki ja oikeus. Oikeusvaltiollisessa ajattelussa lainkäyttö ei ole olemassa oman itsensä vuoksi, vaan aineellisen oikeuden toteutumista varten.

Suomessa tuomiovallan kuuluminen tuomioistuimille, samoin kuin niiden riippumattomuus, on tiivistetty perustuslain 3 §:ään, jota voi siten itseoikeutetusti kutsua perustuslain vallanjakopykäläksi. Samainen perustuslain säännös valtiollisten tehtävien jaosta tiivistää klassisella ja tutulla tavalla valtiosääntömme perustan ja yhteiskunnallista valtaa käyttävien instituutioiden aseman valtiosäännön kokonaisuudessa: Suomalaisessa oikeusvaltiossa lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle. Hallitusvalta (tai toimeenpanovalta) kuuluu tasavallan presidentille sekä eduskunnan luottamusta nauttivalle valtioneuvostolle. Tuomiovalta puolestaan kuuluu riippumattomille tuomioistuimille, ylimpinä asteina korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

**

Suomen valtiosäännössä tuomioistuimilla on vahva perustuslaillinen asema julkisen vallan käyttäjinä. Siitä johtuen – vai pitäisikö sanoa, että siitä huolimatta – Suomessa tuomioistuimet lainkäyttäjinä ovat jääneet syrjäisempään asemaan poliittisessa ja yhteiskunnallisessa vallanjakokeskustelussa verrattuna esimerkiksi poliittisesti kiinnostaviin parlamentin ja valtionpäämiehen taikka parlamentin ja hallituksen välisiin

¹ Esim. *World Justice Project* -järjestön *Rule of Law* -indeksin mukaan Puola oli vuonna 2024 sijalla 33. ja Unkari sijalla 73., kun maat vielä vuonna 2015 olivat sijoilla 22. ja 36. Suomi sijoittui samaisessa tutkimuksessa sijalle 3. sekä vuonna 2024 että 2015 Tanskan ja Norjan ollessa kumpanakin vuonna listan kärkimaat. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global> (tallennettu 11.1.2025).

toimivaltasuhteisiin² tai toisaalta toimivaltasuhteisiin hallitusvallan sisällä tasavallan presidentin ja hallituksen välillä.³

Tässä tutkimuksessa on tarkoitus selvittää hallintotuomioistuinten lainkäyttövallan sisältöä ja hallintotuomioistuinten asemaa valtiosäännön kokonaisuudessa. Sanotusta lähtökohdasta on alkuun todettava, että valtiosääntömme mukaisesti tuomiovalta Suomessa on dualistisesti jaettu toisaalta yleisille tuomioistuimille ja toisaalta yleisille hallintotuomioistuimille. Tässä lainkäytön kokonaisuudessa hallinto-oikeudelliset valitusasiat eli hallintolainkäyttöasiat kuuluvat yleisille hallintotuomioistuimille. Yleisiä hallintotuomioistuinta ovat perustuslain mukaan ylimpänä asteena vuonna 1918 perustettu korkein hallinto-oikeus, joka on samalla Suomen vanhin hallintotuomioistuin, sekä alempana asteena alueelliset hallinto-oikeudet. Hallinto-oikeuksia edelsivät vuonna 1955 perustetut läänioikeudet.

Tämä lainkäytön niin sanottu dualistisuus tai ”kaksilinjaisuus”, kuten sitä jäljempänä ensi sijassa kutsutaan, näkyy lainkäyttövallan kokonaisuudessa siinä, että hallintolainkäyttö on osa lainkäyttövaltaa omine instituutioineen ja omine prosesseineen sekä omine erityispiirteineen. Sillä on myös oma historiansa. Hallintotuomioistuinjärjestelmän kokonaisuus on hyvinkin nuori verrattuna yleisten tuomioistuinten järjestelmään; perustettiinhan ensimmäinen itsenäinen tuomioistuin, Turun hovioikeus, jo vuonna 1623 Ruotsin vallan aikana silloisen valtakunnan itäiseen osaan Kustaa II Adolfin toimesta.⁴

Tämän tutkimuksen otsikkona on ”**Sata vuotta hallintolainkäyttövaltaa**”. Otsikossa näkyy paitsi hallintolainkäytön satavuotinen historia myös tutkimuksen keskittyminen kaksilinjaisuus huomioiden ainoastaan ”hallintolainkäyttövaltaan”.

”Hallintolainkäyttövalta” ei ole valtiosääntöoikeudessa tai hallinto-oikeudessa vakiintunut termi. Vakiintuneesti nykyään puhutaan ”hallintolainkäytöstä” ja ”lainkäyttövallasta”, mutta ei näiden yhdistelmänä ”hallintolainkäyttövallasta”. Perinteisessä hallinto-oikeudessa hallintolainkäytön kokonaisuudesta on käytetty hallinto-

² Tätä ilmentää myös suomalaisen valtiosäännön uudistamistyö aina 1970-luvulta lukien, jossa yhtenä tavoitteena on nykyisen perustuslain hallituksen esityksen perusteluissakin todetun mukaisesti ollut pyrkimys eduskunnan aseman korostamiseen ylimpänä valtioelimenä sekä eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistaminen. Tämä on merkinnyt toisaalta tasavallan presidentin itsenäisten valtaoikeuksien tarkistamista kuitenkin siten, että presidentti on säilyttänyt asemansa merkittävänä valtioelimenä. HE 1/1998 vp, s. 31/II.

³ Ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunto Suomen Nato-jäsenyydestä, jossa se totesi, ettei Nato-jäsenyys ”välittömästi vaikuta suomalaisten valtioelinten toimivaltasuhteisiin ja päätöksentekomenettelyihin”, joskin jäsenyydestä voi valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin aiheutua ”merkittäviä välillisiä vaikutuksia valtioelinten välisiin valta-asetelmiin”. PeVL 80/2022 vp, s. 10.

⁴ Yleisten tuomioistuinten historiaa ei tässä tutkimuksessa käsitellä enemmälti. Turun hovioikeuden 400-vuotisesta historiasta ks. Korpiola 2023.

lainkäytön ohella esimerkiksi termiä ”hallinto-oikeudelliset valitusasiat”⁵ tai ”hallinto-oikeudellinen lainkäyttö”⁶. Tämän tutkimuksen otsikossa ja muutoinkin tutkimuksessa on kuitenkin tietoisesti valittu käytettäväksi termiä ”hallintolainkäyttövalta”, sillä mainittuun sanaan kytkeytyy tämän tutkimuksen ydinsisältö. Tämän tutkimuksen kohteena on nimittäin yhtäältä valtiosäännön käsitys hallintolainkäytöstä, toisin sanoen hallintotuomioistuinten harjoittamasta lainkäyttötoiminnasta. Toisaalta tutkimuskohteena on se lainkäyttövalta, joka hallintotuomioistuimilla Suomessa on, ja joka on nimenomaan hallinto-oikeudellisten valitusasioiden lainkäyttövaltaa. Siksi pidän perusteltuna käyttäen tutkimuksessa näiden yhdistelmänä sanaa ”hallintolainkäyttövalta”.

Näkökulma tässä tutkimuksessa on kahtalainen: Ensinnäkin se on hallintolainkäytön instituutioissa eli hallinto-oikeuksissa, erityisesti korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mutta jossain määrin myös alueellisissa hallinto-oikeuksissa. Toisekseen näkökulma on näiden hallintotuomioistuinten toimivallan sisällössä. Kysymyksenasetteluun kuuluu näin ollen ensinnäkin se, *mille taholle* Suomessa hallintolainkäyttövalta kuuluu. Toisekseen kysytään *mitä kaikkea* hallintolainkäyttövalta pitää sisällään. Kolmas keskeinen tutkimuskysymys koskee sitä, *mitä muita* kuin hallintolainkäyttöä koskevia, mutta niitä sivuavia tehtäviä hallintotuomioistuimilla Suomen valtiosäännön mukaan on.

Samassa yhteydessä huomataan, että suomalaisen hallintolainkäyttövallan leimallisena piirteenä on ollut sen jatkuva muuttuminen ja muovautuminen vuosikymmenten aikana. Tässä tutkimuksessa keskitytään hallintolainkäyttövallan muuttumiseen viimeisen reilun sadan vuoden aikana. Tutkimuksellisenä alkupisteenä on korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen vuonna 1918 maamme ainoaksi riippumattomaksi hallintotuomioistuimeksi. Kehityskulun viimeisimpänä merkittävänä etappina on puolestaan korkeimman hallinto-oikeuden hiljalleen tapahtunut muotoutuminen yleisestä valitustuomioistuimesta valituslupatuomioistuimeksi. Tämän kehityskulun päätepisteenä on puolestaan vuoden 2020 alusta voimaan tullut laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (*jälj.* hallintoprosessilaki).⁷ Siinä hallintolainkäytön pääsäännöksi tuli valitusluvanvaraisuus haettaessa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Kehityskulun väliin mahtuu alemmanasteisen hallintolainkäytön kehityskaari hallinnon sisäisestä muutoksenhausta riippumattomiksi oikeusturvaa takaaviksi tuomioistuimiksi.

**

⁵ Vuoden 1919 hallitusmuodon 56 §.

⁶ Esim. Merikoski 1968, ss. 26.

⁷ Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

Lainkäyttö on merkittävää yhteiskunnallisen vallan käyttöä. Tuomioistuinten tehtävänä on muun ohessa ratkaista yksityisen ja yritysten välisiä konflikteja ja riitoja, rangaista lainvastaisista teoista, määrätä vapaudenmenetyksiä, kontrolloida julkisen vallan käyttöä ja antaa oikeussuojaa hallintoviranomaisten toimintaa vastaan. Tuomioistuinten ratkaisutoiminnan, oikeuden ja koko oikeusjärjestyksen perimmäisenä tehtävänä on prosessioikeudessa perinteisesti pidetty yhteiskuntarauhan ylläpitämistä.⁸

Tuomiovalta on – yksikertaisimmillaan ajateltuna – yksittäisten oikeusriitojen, -kiistojen ja -kysymysten ratkomista tiettyjen pelisääntöjen pohjalta. Tuomioistuin ratkaisee sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan, ja tuota päätöstä on asianosaisten sen jälkeen noudatettava. Hallintolainkäytössä on myös perinteisesti korostunut vaatimus aineellisen oikeellisuuden toteutumisesta, kun sen tarkoituksena on lainvastaisten viranomaispäätösten korjaaminen. Viime vuosikymmeninä oikeus-
turvaelementti on vahvistunut tuomiovallan funktiona myös hallintolainkäytössä. Se puolestaan edellyttää muun ohella sitä, että tuomioistuinten on tehtävä ratkaisunsa siten, että varmistetaan jokaisen perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvasta oikeudesta saada asiansa käsitellyksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden mukaisesti.

Hallintotuomioistuinten lainkäytön tehtävä ei kuitenkaan tyhjenny siihen, että ne ratkaisevat yksittäisiä oikeusriitoja ja -kiistoja ja antavat yksittäistapauksellista oikeussuojaa. Hallintotuomioistuinten tehtäväksi on perinteisesti katsottu kuuluneen myös hallintotoiminnan laillisuuden valvonta ja sitä kautta hallintotoiminnan ohjaaminen. Hallintotuomioistuinten ratkaisuilla on useasti yksittäistä tapausta laajempaa yhteiskunnallista merkitystä ratkaisujen saattaessa ulottaa vaikutuksensa laajemmin yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja sen korjatessa erheellisiä viranomaispäätöksiä.

On olennaista ymmärtää, mitkä hallintotuomioistuinten tehtävät eli funktiot ovat. Vain siten tuomioistuimet voivat täyttää valtiosääntöisen tehtävänsä ja osaltaan turvata oikeusvaltiollisuutta yhteiskunnassa, ja vain siten ne voivat ansaita toiminnan edellytyksenä olevan yhteiskunnallisen luottamuksen. Suomalaisessa oikeustieteessä ja nimenomaan prosessioikeudessa on lainkäytön funktioista tutkittu lähinnä yleisille tuomioistuimille kuuluvien siviiliprosessin ja rikosprosessin funktioita.⁹ Hallintolainkäytön ja hallintotuomioistuinten funktioiden pohdinta ja etenkin se, miten nämä funktiot ovat muuttuneet hallintolainkäytön kehittyessä ja hallintotuo-

⁸ Esim. KM 2003:3, s. 70.

⁹ Erityisesti Jyrki Virolainen on tuotannossaan pohtinut siviili- ja rikosprosessin funktioita. Esim. Virolainen 1995.

mioistuinjärjestelmän muuttuessa, on prosessioikeudellisessa mielessä jäänyt kokonaisuutena vähemmälle kiinnostukselle.¹⁰

**

Perustuslainsäätjä on Suomessa antanut ylimmille tuomioistuimille myös muita tehtäviä kuin lainkäyttötehtäviä. Näihin syvennytään tässä tutkimuksessa korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan näkökulmasta. Mainitut tuomiovaltaa sivuavat, mutta kuitenkin sen ulkopuolelle asettuvat valtiosääntöiset tehtävät voi jakaa kahteen kokonaisuuteen: Ensinnäkin korkeimmalle hallinto-oikeudelle on valtiosääntöissä annettu alemmanasteisen lainkäytön valvonta omalla toimialallaan. Tästä säädetään perustuslain 99 §:n 2 momentissa. Tätä toimivaltuuskokonaisuutta kutsutaan tässä tutkimuksessa korkeimman hallinto-oikeuden ”*valvontafunktioksi*”.

Toisekseen korkeimmalla hallinto-oikeudella on lainsäädäntövaltaa sivuavia tehtäviä: Sillä on ensinnäkin oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita perustuslain 99 §:n 2 momentin nojalla. Lisäksi korkeimmalla hallinto-oikeudella on velvollisuus antaa lausuntoja tasavallan presidentille ennen lain vahvistamista perustuslain 77 §:n 1 momentin mukaisesti. Lisäksi valtiosääntöperinteemme mukaisesti korkein hallinto-oikeus, kuten myös muut hallintotuomioistuimet, voivat antaa lausuntoja valtioneuvostolle ja eduskunnalle lainsäädäntöhankkeista lainvalmistelun kuluessa. Näitä lainsäädäntövalaan ulottuvia toimivaltuuksia kutsutaan tässä tutkimuksessa ”*aloite- ja lausuntofunktioksi*”.

Sanotut tehtävät ovat merkityksellisiä tarkasteltaessa ylipäätään hallintotuomioistuimena toimivan korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöistä toimivallan kokonaisuutta. Näiden valtiosääntöisten toimivaltuuksien myötä korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät ovat kansainvälisestäkin mitattuna laajat, kun ne eivät rajaudu puhtaaseen lainkäyttövalttaan. Toimivaltuuksien vaikutukset ulottuvat niin hallitusvallan kuin lainsäädäntövallankin rajoille.

¹⁰ Hallintotuomioistuinten funktioista on kirjoittanut etenkin Olli Mäenpää pääasiallisena tutkimusintressin kohteen ollessa prosessuaaliset hallintolainkäytön funktiot. Mm. Mäenpää 2004, s. 217–237 ja Mäenpää 2007a, ss. 25. Väitöskirjassaan Eija Siitari on omalta osaltaan etsinyt hallintolainkäytölle eri funktioita tavoitteenaan pohjustaa keskustelua siitä, mitä hallintotuomioistuinten kuuluisi tehdä ja millä tavoin hallintotuomioistuinjärjestelmässä voitaisiin vahvistaa oikeussuojan antamista ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Siitari-Vanne 2005, s. 149–173. Hänenkin tarkastelukulmansa on hallintoprosessilähtöinen. Myös Outi Suviranta on artikkeleissaan tarkastellut hallintovalituksen tehtäviä sekä hallinnon että hallintolainkäytön näkökulmasta. Mm. Suviranta 2005 ja Suviranta 2010. Kunnallisvalituksen funktioita on tutkinut lähinnä Eija Mäkinen. Mäkinen 2010, ss. 24. Funktionäkökulmaa sivutaan myös joissain yksittäisissä hallintolainkäytön artikkeleissa.

Mainittuja korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttövaltaan kuulumattomia valtiosääntöisiä tehtäviä on oikeustieteessä tutkittu huomattavasti vähemmän kuin hallintotuomioistuinten lainkäyttötehtäviä. Tämän vuoksi ne saavat tässä tutkimuksessa korostetun aseman suhteessa lainkäyttötehtäviin; samalla kuitenkin väheksymättä sitä, että hallintolainkäyttö on ja on aina ollut korkeimman hallinto-oikeuden ydintehtävä. Tutkimuksessani kuitenkin paikataan tutkimuksellista aukkoa siinä, *mitä* nämä mainitut korkeimmalle hallinto-oikeudelle valtiosäännön mukaan kuuluvat muut kuin lainkäyttötehtävät ovat, *miten* ne asemoituvat vallan kolmijako-oppiin ja *miten* ne ovat historian saatossa kehittyneet.

1.1.2 Korkeimman hallinto-oikeuden strategiasta

Valtiosääntöistä taustaa vasten on kiinnostava ottaa yhdeksi tutkimukselliseksi taustatekijäksi korkeimman hallinto-oikeuden strategia vuosille 2021–2025. Tuomioistuimien hyväksyi strategian itselleen vuonna 2021 ensimmäistä kertaa historiassaan. Tuomioistuimen strategialla ei tarkoiteta tuomareiden toimintaa, joka voisi vaikuttaa asioiden ratkaisemiseen tai päätösten lopputulokseen.¹¹ Korkeimman hallinto-oikeuden strategialla tavoiteltiin tietoisuuden lisäämistä korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytön tehtävistä ja toiminnasta. Samalla tavoitteena oli sitouttaa tuomioistuimen oma henkilöstö työskentelytapojen muutoksiin, kuten valituslupa-asioiden haltuunoton tehostamiseen.¹² Strategian mukaan se ohjaa korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa ”yleisellä tasolla”. Ensimmäisessä nelivuotisstrategiassaan korkein hallinto-oikeus tiivistä perustehtävänsä seuraavasti:¹³

”Korkein hallinto-oikeus ylimpänä hallintotuomioistuimena ylläpitää osaltaan oikeusvaltion toimintaa takaamalla oikeusturvan, varmistamalla hallinnon lainalaisuutta ja ohjaamalla oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta. Tätä tehtävää toteutetaan oikeudenmukaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä ja osana eurooppalaista tuomioistuinjärjestelmää.”

Strategiaksi muotoillusta tiivistyksestä on erotettavissa seuraavat sille kuuluvat päätehtävät, joilla se osaltaan ylläpitää oikeusvaltion toimintaa: ne ovat oikeusturvan takaaminen, hallinnon lainalaisuuden varmistaminen, oikeudenkäytön yhdenmukaisuuden ohjaaminen, oikeudenmukaisen oikeudenkäyntimenettelyn toteuttaminen ja

¹¹ Tällaisesta arvioinnista ks. esim. Stone Sweet 2000, s. 4; Brenner, 2009.

¹² Ks. mm. Kuusiniemi 2021b.

¹³ Korkeimman hallinto-oikeuden strategia 2021–2025. https://kho.fi/material/collections/20210618082848/7R9KIWuMj/KHO_strategia_2021-2025_suomi.pdf (tallennettu 11.1.2025).

osallisuus eurooppalaisessa tuomioistuinjärjestelmässä. Useat näitä tehtävistä kiinnittyvät valtiosäännön normeihin ja valtiosäännön kokonaisuuteen.¹⁴

Korkeimman hallinto-oikeuden strategiassa sen päällimmäisenä perustehtävänä mainitaan *oikeusturvan takaaminen* osana oikeusvaltion ylläpitämistä. Sen mainitseminen ensimmäisenä korkeimman hallinto-oikeuden perustehtävänä osoittaa omalla tavallaan, miten oikeusturvatehtävästä on tullut keskeisin lainkäytön tehtävä hallintolainkäytössä.

Oikeusturvatehtävän rinnalla strategiassa mainitaan korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviksi *hallinnon lainalaisuuden ”varmistaminen”* ja *oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden ohjaaminen*. Ne voidaan lukea kahdeksi eri tehtäväkseen, joskin ne liittyvät kiinteästi toisiinsa. Hallinnon lainalaisuudella ja sen varmistamisella on suomalaisessa hallinnossa ja hallintolainkäytössä vahvat valtiosääntöiset perinteet. Vaikka oikeusturvatehtävä on saanut yhä korostuneemman aseman hallintolainkäytössä, on julkisen hallintotoiminnan laillisuuden varmistaminen tai ”kontrollointi”, kuten sitä myös on kutsuttu, pysynyt osana korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytön tehtäviä.

Mainitsemalla oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden ohjaamisen yhtenä perustehtävänä annetaan puolestaan merkitystä sille, että korkein hallinto-oikeus ei vain ratkaise sitä, mikä on yksittäistapauksessa ”oikein”, vaan ratkaisuilla todetaan voidaan olla myös periaatteellisempaa ja laajempaa ohjaavaa merkitystä muissa samankaltaisissa tapauksissa. Näin ollen päätöksillään korkein hallinto-oikeus samalla ohjaa yleisemminkin hallinto-oikeuksien lainkäyttöä ja hallinnon toimintaa.

Valtiosäännön ja kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti korkeimman hallinto-oikeuden on lainkäytössään toteutettava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Perustuslain 21 § oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä on kaikkien tuomioistuinten lainkäyttötehtävien ”perusnormi”. Perustuslain 21 §:n lisäksi prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen vaatimuksia seuraa myös etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksesta¹⁵ ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkai-

¹⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden strategia on yksityiskohtaisempi kuin koko tuomioistuinlaitokselle hyväksytty pitkän aikavälin strategia vuosille 2023–2033. Koko tuomioistuinlaitosta koskevassa strategiassa nostetaan tuomioistuinlaitoksen perustehtäväksi oikeusturvan tuottaminen: Riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet tuottavat oikeusturvaa ratkaisemalla niiden käsiteltäviksi tulleet riita-, rikos- ja hallintolainkäyttöasiat. Strategian ”visiossa” korostetaan tuomioistuinlaitoksen asemaa ja oikeusturvan laatua sekä tiivistetään tulevan kymmenen vuoden tahtotila: ”*Tuomioistuimet toimivat oikeusvaltion ytimessä ja tuottavat laadukasta oikeusturvaa joutuisasti ja nykyaikaisin menetelmin*”. Tuomioistuinlaitoksen strategian 2023–2033 on vahvistanut Tuomioistuinviraston johtokunta. Strategia löytyy tästä: https://oikeus.fi/material/collecti- ons/20230525145258/Hsdn6WUJz/Tuomioistuinlaitoksen_strategia_2023-2033.pdf (tallennettu 11.1.2025).

¹⁵ Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18–19/90).

sukäytännöstä sekä Euroopan unionin oikeudesta. Kansallisella lainkäytöllä on muutenkin kansainvälistä vuorovaikutusta, jonka merkityksellisyyteen viittaa se, että korkein hallinto-oikeus on itse todennut lainkäytön perustehtävää toteutettavan ”osana eurooppalaista tuomioistuinjärjestelmää”. Näihin kaikkiin palataan tässä tutkimuksessa.

Valtiosääntö asettaa muitakin tehtäviä korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytölle. Korkeimman hallinto-oikeuden strategiassa näitä kaikkia ei ole mainittu. Tällaisia muita valtiosääntöisiä tehtäviä on ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeuslainsäädäntöön kuuluvan perustuslain 22 §:n mukainen velvoite huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta. Pykälä koskee myös tuomioistuimia. Lisäksi perustuslain 106 §:n mukaisesti tuomioistuinten kuuluu, joskin jossain määrin ”rajoitetusti”, kontrolloida lakeja soveltaessaan niiden perustuslainmukaisuutta.

Oma kysymyksensä on myös lainkäytön ratkaisutoiminnan sivutuotteena mahdollisesti syntyvä oikeuden kehittäminen tai oikeutta luova tehtävä, joka puolestaan liittyy oikeuden ja politiikan väliseen suhteeseen sekä nähdäkseen jo vanhentuneeseen valtiosääntöiseen problematiikkaan tuomarivaltioistumisesta. Tässä tutkimuksessa syvennytään kaikkiin edellä mainittuihin hallinto-oikeuden lainkäytön aspekteihin osana hallintotuomioistuimille kuuluvaa lainkäyttötehtävää.

1.2 Tutkimuksen kohteesta

1.2.1 Tutkimustehtävästä ja tutkimuksen tavoitteista

Perustuslain 3 §:n mukainen tuomiovallan kuuluminen riippumattomille tuomioistuimille on Suomessa ollut itsestään selvä valtiosääntöinen lähtökohta. Vuoden 1919 hallitusmuotoa valmisteltaessa ei juurikaan keskusteltu riippumattoman tuomiovallan valtiosääntöisestä asemasta. Tuomiovallan keskeinen sisältö tai tuomiovallankäytön rajojen suhde muihin vallankäyttäjiiin sai hallitusmuotokeskusteluissa jonkin verran sijaa, joskin huomattavasti keskeisimpiä vallanjaollisia kiistakysymyksiä oli, kuten tiedämme, vallanjaon järjestäminen ylimmän toimeenpanovallan ja eduskunnan välillä.¹⁶

Suomalaisessa oikeustieteessä on niin ikään tarkasteltu varsin vähän tuomioistuinten valtiosääntöistä roolia yleisesti taikka riippumattomuuden näkökulmasta. Tällä tutkimuksella on tarkoitus paikata tuota aukkoa. Tutkimuksessani pääpaino on arvioida hallitusmuodon ja perustuslain säännösten valossa hallintotuomioistuinten yhteiskunnallista asemaa yhtenä vallan kolmijako-opin mukaisena vallankäyttäjänä ja hallintolainkäyttöä osana lainkäyttövallan kokonaisuutta. Samanaikaisesti tutki-

¹⁶ Ks. mm. Sipponen 1962, ss. 35.

taan, miten riippumattomuus käsitteenä on vahvistunut itsenäisyyden alkuaajoista ja miten sen merkitys on aivan viime vuosina noussut uudella tavalla esille.

Vallankäytön ja toimivallan tutkimus ei olisi hedelmällistä ilman sen liittämistä toisiin vallankäyttäjiin. Sen vuoksi tutkimuksessa lähestytään kysymystä hallintolainkäyttövallasta myös siitä näkökulmasta, mikä on hallintotuomioistuinten vallankäytön asema ja suhde muihin valtiollisiin vallankäyttäjiin, kun sitä tarkastellaan sen valossa, mitä valtiosäännössä on säädetty hallintotuomioistuinten tehtävistä. Kysymystä tarkastellaan myös tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta. *Saraviita* asettaa eräässä artikkelissaan tuomioistuinlaitokselle suuria odotuksia todetessaan vallanjakojärjestelmän tarkoituksena olevan estää vallan keskittyminen, jota varten asetetaan riippumaton oikeuslaitos ”valvomaan kokonaisjärjestelmän toimivuutta”.¹⁷ Tuskin *Saraviita* näin todetessaan kuitenkaan sitä tarkoittanut, että tuomioistuinten tehtävänä olisi valvoa koko valtiosäännön toteutumista, kuten vallanjaon toteutumista eri vallankäyttäjien välillä tai esimerkiksi lainsäädäntö- ja hallitusvallan keskinäistä suhdetta.¹⁸ Erityisesti hallintotuomioistuinten lainkäytössä on kuitenkin vahvasti läsnä yhteiskunnallinen elementti, kun hallintolainkäytössä tulee ratkaistavaksi hallintoviranomaisten päätösten lainmukaisuus ja hallintolainkäytön funktioihin kuuluu muun ohella oikeusvaltion ja oikeusvaltiollisuuden puolustamiseen liittyen oikeussuojan antaminen ja viranomaistoiminnan lainalaisuuden varmistaminen sekä perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisesta huolehtiminen. Hallintotuomioistuimet siten osaltaan valvovat kokonaisjärjestelmän toimivuutta ja osaltaan huolehtivat oikeusvaltion kokonaisuuden toteutumisesta.

**

Tutkimus kuuluu valtiosääntöoikeuden alaan. Yksinkertaistettuna tutkimuksen kysymyksenasetteluna on, *mitä* perustuslainsäätäjää on valtiosäännössä säätänyt hallintotuomioistuinten asemasta ja tehtävistä sekä toiminnan edellytyksistä, vallasta ja vallan rajoista toisaalta vuoden 1919 hallitusmuodossa ja toisaalta vuoden 2000 perustuslaissa? Sen lisäksi tutkitaan sitä, *miten* hallitusmuodossa ja perustuslaissa säädetty on heijastunut muuhun hallintotuomioistuinten toimintaan ja hallintolainkäytöstä säädettyyn ja *miten* tuo sääntely on historian kuluessa kehittynyt.

¹⁷ Saraviita 2002, s. 1278.

¹⁸ Vaikka suomalaiset ylimmät tuomioistuimet ovatkin omalla tavallaan ”perustuslakituomioistuinta” perustuslain 106 §:n nojalla, ei niillä kuitenkaan ole toimivaltaa ratkaista eri valtioelinten välisiä toimivaltakiistoja tai muita institutionaalisia valtiosääntökysymyksiä, jotka koskevat esimerkiksi valtion suvereenisuutta tai demokraatiperiaatetta. Ks. Esko 2020, s. 46–47; Dahlberg 2024b, s. 960.

Tutkimuskysymyksenä on näin ollen se, *miten* valtiosääntömme – ensin hallitusmuoto ja sittemmin perustuslaki – tunnistavat hallintotuomioistuimet ja niiden tehtävät ja *mitä* tehtäviä ja vaatimuksia valtiosäännöstä seuraa suomalaiselle hallintotuomioistuimille instituutiona ja hallintolainkäytölle prosessina. Tutkimuskysymykseen kuuluu myös se, *minkälaisena* suomalainen hallintolainkäyttö näyttäytyy valtiosäännön näkökulmasta. Siihen liittyen tutkimuksessa etsitään vastauksia siihen, mitkä ovat hallintotuomioistuinten ja hallintolainkäytön funktiot valtiosäännön kokonaisuudessa ja ovatko ne sadan vuoden aikana muuttuneet ja kehittyneet, ja jos ovat niin miten.

Tutkimuskysymykseen liittyy keskeisesti tuomioistuinten riippumattomuus. Tämä näkyy siinä, että kysymystä hallintolainkäyttövallasta tutkitaan paitsi vallanjoon myös riippumattomuuden näkökulmasta. Riippumattomuutta tarkastellaan lähinnä hallintolainkäyttövallan edellytyksenä. Tutkittaviin kysymyksiin kuuluu ennen kaikkea se, *minkälaisia* riippumattomuuden takeita hallintotuomioistuimet ja hallintotuomarit tarvitsevat voidakseen täyttää niille valtiosäännön mukaiset oikeusvaltiolliset tehtävät.

Kysymyksenasetteluun ja tutkimusintresseihin kuuluu myös vastausten etsiminen siihen, onko nykyisessä valtiosäännössämme joitakin puutteita mitä tulee hallintotuomioistuinten tehtävistä säädettyyn tai toisaalta hallintotuomioistuinten toiminnan edellytyksiin erityisesti riippumattomuuden näkökulmasta.

**

Aloitin hahmottelemaan ja kirjoittamaan tätä tutkimusta virkatöiden ohella jo hieman yli kymmen vuotta sitten 2010-luvun alkupuolella työskennellessäni tuolloin korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikkönä. Huomaan nyt todenneeni tuolloisissa käsi-kirjoituksissani, että suomalaiset tuomioistuimet olivat keskellä isoja muutoksia. Tämä havainto inspiroi minua aikanaan tämän tutkimuksen pariin. Oikeus oli ensinnäkin voimallisesti eurooppalaistunut Suomen liityttyä ensin Euroopan neuvostoon vuonna 1989 ja sen jälkeen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 ja sittemmin Euroopan unioniin vuonna 1995. Toisekseen perus- ja ihmisoikeudet olivat vahvistaneet jalansijaa valtiosäännössämme paitsi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifioinnin myötä myös hallitusmuodon vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointi sekä perusoikeusuudistus kokonaisuudessaan ja erityisesti tuolloin perustuslakiimme (silloiseen hallitusmuotoon) lisätyt pykälät oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta, heijastuivat voimallisesti myös hallintolainkäyttöön ja hallintotuomioistuihin niiden valtiosääntöistä asemaa voimistavasti. Lopulta 1.3.2000 voimaan tullut perustuslain kokonaisuudistus vahvisti monessa suhteessa hallintotuomioistuinten valtiosääntöistä asemaa erityisesti institutionaaliselta kannalta.

Samanaikaisesti hallintolainkäytön järjestelmää ja prosessia oli kehitetty johdonmukaisesti. Alemmanasteisten hallintolainkäytön asema oli muuttunut, kun pitkällisen kehityksen tuloksena lääninhallitusten yhteyteen perustettiin lääninoikeudet vuonna 1955, ja ennen kaikkea, kun niiden sijaan perustettiin alueelliset hallinto-oikeudet riippumattomina tuomioistuimina vuonna 1989. Ensimmäinen, joskin epätäydellinen prosessilaki oli saatu vuonna 1950, ja yleinen hallintolainkäyttölaki vuonna 1996. Kaikki sanottu tarkoitti merkittävää hallintolainkäytön ja hallintolainkäyttövallan vahvistumista. Hallintolainkäyttövallan pitkäaikainen kehityslinja jatkui tämän jälkeenkin, kun tavoitteena oli edelleen alueellisten hallinto-oikeuksien vahvistaminen ja erinäisistä muutoksenhakulautakunnista luopuminen sekä jatkuva prosessinormiston uudistaminen. Samalla hallinto-oikeuksien vahvistumisen myötä saatettiin korkeimman hallinto-oikeuden asemaa hiljalleen kehittää kohti oikeuskäytäntöä ohjaavaa valituslupatuomioistuinta.

Tässä mielessä yksi yksittäinen, joskin samalla merkittävä tekijä tutkimuskysymykseni kannalta on ollut vuoden 2020 alusta voimaan tullut hallintoprosessilaki, joka lainsäädännön tasolla muutti korkeimman hallinto-oikeuden valituslupatuomioistuimeksi. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei tosin muutoksella tehty korkeimman oikeuden kaltaista puhdasta prejudikaattituomioistuinta valitusluvan myöntämisedellytysten poiketessa toisistaan. Korkeimman hallinto-oikeuden perinteisen funktion ja sen harjoittaman lainkäytön painopisteen on kuitenkin muutoksen myötä tarkoitettu lisäävän yksilökeskeisen oikeusturvan takaamistehtävän sijaan oikeus- ja hallintokäytännön ohjaamistehtävää.

Eräänä 2000-luvun kehityskaarena on sanotun lisäksi ollut kansallisen tuomioistuinjärjestelmän kokonaisuuden vakiintuminen sekä tuomioistuinten ja tuomareiden asemaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Lainsäädännön uudistamisten yhteydessä tuomareita koskeva lainsäädäntö on yhtenäistetty koskemaan yhtä lailla sekä yleisiä tuomioistuimia että hallintotuomioistuimia prosessisäännösten säilyessä kuitenkin tiukasti erillään. Hallintotuomioistuimia on siten sekä erikseen että yhdessä ja rinta rinnan yleisten tuomioistuinten kanssa jo vuosikymmenten ajan (itse asiassa yli puoli vuosisataa) kehitetty pitkäjänteisesti oikeusvaltiollisiksi ja riippumattomiksi tuomioistuimiksi. Näin ollen voi sanoa, että hallintotuomioistuimet ja hallintolainkäyttö ovat vakiinnuttaneet asemansa oikeusjärjestelmän kokonaisuudessa yhdessä yleisten tuomioistuinten ja niiden harjoittaman siviili- ja rikosprosessin kanssa ja niiden rinnalla.

**

Riippumattomuus on ollut teema, joka on pitkin 2000-lukua noussut yhä vahvemmaksi ja merkityksellisemmäksi oikeusvaltiolliseksi teemaksi ympäri Eurooppaa. Tuomareiden ja tuomioistuinten riippumattomuus ja niiden takeiden turvaaminen on

etenkin Ruotsin vanavedessä noussut yhä keskeisemmäksi oikeusvaltiolliseksi teemaksi myös Suomessa 2020-luvulle tultaessa. Aivan viime vuosina ovat myös Suomessa äänenpainot voimistuneet koskien tuomioistuinten yhteiskunnallisen aseman vahvistamista sekä tuomioistuinten puolueettomuuden ja tuomareiden riippumattomuuden varmistamista. Tematiikka on nyt otettu myös oikeuspoliittiselle agendalle.¹⁹

Riippumattomuutta on oikeustieteessä sen ajankohtaisuuden vuoksi jonkin verran viime vuosina tutkittu eri näkökulmista. Tässä tutkimuksessa on tavoitteena käsitellä riippumattomuutta kokonaisuutena sen eri merkitysisältöjen kautta ja nimenomaisesti valtiosääntöisestä näkökulmasta lainkäyttövallan edellytyksenä. Perustuslakimme tunnistaa ja tunnustaa tuomioistuinten riippumattomuuden vallanjakopykälässään. Riippumattomuus on kuitenkin käsite, joka elää ja kehittyy, ja jonka tulisi tarvittaessa saada uutta sisältöä yhteiskunnallisten muutosten myötä. Tutkimusintressini kohdistuukin toisaalta siihen, *miten* hallintotuomioistuinten riippumattomuus on ymmärretty ja miten se on valtiosäännössämme huomioitu, ja toisaalta siihen, *minkälaisia* riippumattomuutta turvaavia tai niitä vahvistavia uudistuksia valtiosääntömme tai lainsäädäntömme mahdollisesti vielä kaipaisi kansainvälinen normisto ja *soft law* -sääntely huomioiden. Riippumattomuuteen kytkeytyy osaltaan myös kysymys hallintotuomareiden identiteetistä, kun otetaan huomioon, miten suomalaisen hallintotuomarin voi sanoa ”kasvaneen” tuomarin tehtäväänsä hallintovirkamiehen roolista alemmanasteisen hallintolainkäytön oltua pitkään osa hallintoa.

Hallintotuomioistuinten valtiosääntöisiin kiinnekohtiin lukeutuu välttämättömyys niiden institutionaalista olemassaolosta. Valtiosääntö asettaa edellytyksiä tuomioistuinjärjestelmän kokonaisuudelle ja toisaalta suomalainen valtiosääntö edellyttää tuomioistuinrakenteeltamme ns. kaksilinjaisuutta. Monia asiaan vihkiytymättömiä saattaa askarruttaa kysymys siitä, miksi Suomessa on yleisten tuomioistuinten ohessa erilliset hallintotuomioistuinten hallintolainkäyttöä varten. Vastauksena sanottuun retoriseen kysymykseen tässä työssä tutkitaan osana tuomioistuinten institutionaalista funktiota varsin perinpohjaisesti sitä, miten suomalainen hallintotuomioistuinjärjestelmä ja hallintolainkäyttö ovat kehittyneet, ja mistä syistä meille on historian saatossa rakentunut niin sanotusti kaksilinjainen tuomioistuinlaitos.

Samanaikaisesti kun hallintotuomioistuinten institutionaalinen asema on vahvistunut 2000-luvulle tultaessa, valtionaloudelliset paineet ovat heikentäneet niiden

¹⁹ Valtioneuvoston selonteossa oikeudenhoidosta 2022 todettiin tarve arvioida perustuslain muutostarpeet tuomioistuinten ja muiden oikeudenhoidon toimijoiden riippumattomuuden vahvistamiseksi. Valtioneuvoston julkaisu 2022:67, s. 58. Sen jälkeen on laadittu Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio 2022 ja oikeusministeriö on asettanut Oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittäminen -työryhmän (ns. Oikeuslaitostyöryhmä) 1.2.2023 ja sille Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslain takeet -alaryhmän 12.2.2024.

toimintaedellytyksiä koko 2000-luvun: Valtion taloudellisen tilanteen heikkenemisen myötä hallintotuomioistuinten voimavaroja oli vuosikausien ajan joko supistettu tai ainakaan merkittävää lisäresurssointia niille ei valtion budjetista vuosiin annettu, 2010-luvun puolivälin jälkeen tapahtunutta turvapaikka-asioiden kasvusta seurannutta tilapäistä resurssointia lukuun ottamatta. Oikeusturvavaatimukset olisivat kuitenkin edellyttäneet tuomioistuinten taloudenpidon saattamista jo tuolloin vakaammalle pohjalle. Uutena positiivisena kehityksenä on kuitenkin vuoden 2024 valtion talousarviossa tuomioistuinlaitokselle osoitettu pysyvä lisärahoitus sekä tuleva oikeudenhoidon resurssien vahvistamiseen osoitettu rahoitus.²⁰ Pitkään jatkunut taloudellinen niukkuus on kuitenkin johtanut tässä tutkimuksessa kysymään vähintään taustatekijänä, onko resurssien niukkuudella ollut *de facto* vaikutusta myös hallintolainkäyttöön taikka tuomioistuinten rakenteen kehittymiseen tai hallintotuomioistuinten tehtäviin.

1.2.2 Tutkimusmetodeista

Tämä tutkimus on yhteiskuntatieteellisesti painottuneesti oikeusdogmaattinen etsiessään vastausta kysymykseen, *miten* valtiosääntömme käsittää hallintotuomioistuinten aseman yhteiskunnassamme. Tarkoituksena on muodostaa käytännöllistä lainoppia hyödyntäen kokonaiskuva hallintotuomioistuinten valtiosääntöisestä asemasta suomalaisessa yhteiskunnassa. Metodina on pitkälti systemaattinen laintulkinta, koska tutkimuskysymystä käsiteltäessä otetaan huomioon ensisijaisesti valtiosäännön normit, mutta niiden lisäksi myös muu lainsäädäntö sekä oikeusjärjestyksen systematiikka ja oikeusjärjestyksen kokonaisuus.²¹

Tuori on maininnut, miten valtiosääntö positiivisoikeudellisen sääntelyn ja sitä tukevan oikeudellispoliittisen kulttuurin merkityksessä liittyy valtion ja oikeuden modernisaatioon.²² Tutkimukseni tavoitteena on selvittää, mikä on hallintotuomioistuinten ja niiden harjoittaman hallintolainkäytön merkitys nykyisessä valtiosäännössä sekä valtiosääntöisessä ilmastossa. Tähän liittyy myös se, miten perustuslaki ja sen peruseriaatteet kokonaisuudessaan kuten parlamentarismi, oikeusvaltioperi-

²⁰ Tuomioistuinlaitokselle osoitettiin oikeudenhoidon resurssien varmistamiseksi vuodesta 2024 lukien pysyvää lisärahoitusta 19,4 miljoonaa euroa. Lähde: <https://tuomioistuinvirasto.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteetjauutiset/2023/tuomioistuinlaitokselle-merkittavaalisarahoitusta.html> (tallennettu 11.1.2025). Samalla on huomattava, että 2020-luvun alussa lainkäyttöasioiden käsittely pääsi ruuhkautumaan COVID 19-pandemian jäljiltä erityisesti yleisissä tuomioistuimissa, hallintotuomioistuimissa ei niinkään.

²¹ Systemaattisen laintulkinnan käsitteestä mm. Hirvonen 2011, s. 39.

²² Tuori 2005, s. 1036.

aate, konstitutionalismi, tuomioistuinten itsenäisyys ja riippumattomuus vaikuttavat välillisesti tuomioistuinten tehtäviin.²³

Toisaalta tutkimuksellinen tiedonintressi kohdistuu vähintään välillisesti myös siihen, *miten* hallintotuomioistuimet ovat muokkaantuneet vastaamaan yhteiskunnan ja oikeudellisen ympäristön muutoksia. Muutoksia tarkastellaan kolmesta eri näkökulmasta, jotka kaikki ovat tutkimustyössä tulleet esille: muutokset ovat näkyneet ensinnäkin hallintotuomioistuinjärjestelmän rakenteissa, mutta ne ovat näkyneet myös lainkäytön sisällössä sekä sovellettavassa lainkäyttömenettelyssä eli hallintoprosessissa.

Tutkimuksessa on samalla vahvaho oikeushistoriallinen ote. Tarkoituksena on historiallisella tutkimusotteella selvittää tekijöitä, jotka ovat vaikuttaneet lainsäätäjän ja ensi sijassa perustuslainsäätäjän lainsäädäntöratkaisuihin eri aikakausina viimeisen reilun sadan vuoden aikana. Tarkoituksena on oikeushistoriallisesti tarkastella sitä kehitystä, joka on johtanut nykyiseen hallintotuomioistuinten koskevan sääntelyn syntymiseen.²⁴ On sanottu, ettei oikeuden nykyisyyttä pysty tehokkaasti ottamaan haltuun ymmärtämättä sen menneisyyttä.²⁵ Tämä pätee nähdäkseni erityisesti yhteiskunnallista valtaa käyttäviä instituutioita koskevaan valtiosääntöoikeudelliseen tutkimukseen. Näin myöskään hallintotuomioistuinten taikka hallintolainkäytön funktioita ei voi tarkastella tuntematta hallintolainkäytön juuria. Sen vuoksi tutkimuksessa selvitetään sitä, *miten* hallintolainkäyttö on muuttunut mutta myös sitä, *miksi* se on muuttunut.²⁶ Valtiosäännön ratkaisujen aatehistoriallisten taustojen tiedostaminen on välttämätöntä nykytilan ymmärtämiseksi sekä erityisesti silloin, jos ja kun tarkoituksena on samalla tuottaa hedelmällisiä pohdintoja siitä, mistä on niin sanotusti tulevaisuudessakin ”pidettävä kiinni” ja toisaalta sitä, mikä tulevaisuudessa näyttäisi vaativan muutostarpeita, jotta hallintotuomioistuinten institutionaalinen funktio ja muut konstitutionaaliset funktiot parhaiten toteutuisivat suomalaisessa yhteiskunnassa.

Tässä tutkimuksessa sovelletaankin osaltaan myös *de lege ferenda* -metodia. Tarkoituksena on tuottaa tuloksia ja toimenpidesuosituksia tulevaa lainsäädäntövalmistelua ajatellen eikä tutkimukseni siten rajaudu yksinomaan nykytilaa koskevan oikeuden tutkimiseen *de lege lata* -näkökulmasta. Metodinen pääpaino ei kuitenkaan ole *de lege ferenda* -suositusten tuottamisessa vaan nykytilan hahmottamisessa. Nykytilan ymmärtämisen toivon herättävän tutkimuksellista ja ennen

²³ Ks. perustuslain peruseriaatteiden kahdenlaisesta merkityksestä (oikeusnormi ja tulkintaperuste) Jyräni 2003, s. 33–34.

²⁴ Oikeushistoriallisesta tutkimusotteesta mm. Husa – Mutanen – Pohjalainen 2008, s. 21–22.

²⁵ Jyräni 1994, s. 6.

²⁶ Kuten Jukka Kekkonen on todennut: ”Selittämisessä on kaikissa tapauksissa olennaista yhteiskunnallinen kytkentä, muutoksen sitominen aikaan ja paikkaan.” Kekkonen 1997, s. 142.

kaikkea yhteiskunnallista kiinnostusta siitä, *miksi* hallintotuomioistuimet ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä oikeusvaltiollisia instituutioita, *mitä* oikeusvaltiollisia elementtejä on vaalittava sekä siitä, *miten* niitä tulisi vielä kehittää ja mahdollisesti vahvistaa.

Muutoksia on tuomioistuimiin(kin) on tehtävä ja ulkopuolelta tuleviin muutoksiin on sopeuduttava. Tutkimus antaa uskoakseni eväitä tulevaisuuden pohtimiseen. On tosiaan paljon sellaista, mistä tulee pitää kiinni, kuten tietenkin riippumattomuus ja esimerkiksi tuomioistuinten kaksilinjaisuus. Ne arvot ja elementit, joita tuomioistuinlaitoksessa tulee vaalia oikeuden ja yhteiskunnan muutoksissa ja muutoksista huolimatta, ovat ja niiden tulee olla – näin väitän – rakennettu sisään tuomioistuinten konstitutionaalsiin funktioihin. Yhtä lailla väitän, että myös muiden yhteiskunnallista ja valtiosääntöistä valtaa käyttävien tahojen on niitä vaalittava, jotta oikeusvaltio sekä sen vallaanjoollinen tasapaino säilyy ja pysyy vahvana.

Toisaalta tutkimuksen tavoitteena on löytää niitä tekijöitä, joilla hallintotuomioistuinten asemaa ja hallintolainkäytön prosessia voisi valtiosäännön tasolla entisestään vahvistaa, jotta hallintotuomioistuimet voivat tulevaisuudessakin täysimääräisesti toteuttaa niille valtiosäännössä annetut tehtävät. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on löytää mahdollisia aukkokohtia, toisia sanoen sellaisia tuomioistuinten vallankäytön ja vallankäytön rajojen takeita, joita tulisi vahvistaa valtiosääntöisissä normeissa perustuslain tasolla tai lainsäädännössä, jotta ne paremmin turvaisivat tuomioistuinten toiminnan ja niiden riippumattomuuden mahdollisilta muiden vallankäyttäjien epäasiallisilta vaikuttamisyrityksiltä. Toisaalta hallintotuomioistuinten lainkäyttövallan rajojen on oltava riittävän selvät ja legitiimit, koska vain siten voidaan puolustaa riippumatonta tuomioistuinjärjestelmää.

Tämä tutkimus ei ole oikeusvertaileva, vaikka oikeusvertailevaa aineistoa jonkin verran mukana onkin. Oikeusvertailua käytetään tässä avustavana tutkimusmenetelmänä ja sen avulla pyritään syventämään ymmärrystä suomalaisesta hallintolainkäytöstä.²⁷ Olen rajannut tutkimusta siten, että varsinaista oikeusvertaileva osiota ei ole ja oikeusvertailu jää siten vain viittauksenvaraiseksi. Oikeusvertailua on kuitenkin jokin verran mukana, koska vertailumaina Ruotsia ja osin Ranskaa ja Saksaa ei voi aivan kokonaan sivuuttaa. Suomen hallintolainkäyttö on historiallisistakin syistä saanut runsaasti vaikutteita Ruotsista, joskin erojakin on, eikä esimerkiksi hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävien asioiden kirjo ole yhtä laaja kuin Suomessa.²⁸

²⁷ Vertailevan oikeustieteen määritelmästä mm. Husa – Mutanen – Pohjalainen 2008, s. 23–24.

²⁸ Suomessa yleisillä hallintotuomioistuimilla on laaja toimiala ja korkeimman hallinto-oikeuden toimintakenttä on kansainvälisesti tarkasteltuna laava. Lähde: <https://www.kho.fi/fi/index/korkein/hallinto-oikeus/historia/hallintolainkaytonkehittyminen.html> (tallennettu 11.1.2025). Ks. eri maiden hallintotuomioistuinjärjestelmistä <https://www.aca-europe.eu/index.php/en/tour-d-europe-en> (tallennettu 11.1.2025).

Ruotsissa ollaan myös meitä askeleen edellä mitä tulee tuomioistuinten riippumattomuuden varmistamisen perustuslaillisten takeiden uudistamistyössä.²⁹ Sanottu antaa tukea joillekin tämän tutkimuksen *de lege ferenda* -osioille. Tutkimuksessa myös sivutaan ranskalaisen hallintolainkäytön järjestämistä, joka puolestaan on antanut vaikutteita paitsi Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelylle myös nähdäkseni muokannut ainakin jossain määrin suomalaista hallintotuomioistuinjärjestelmää ja suomalaisen hallintotuomarin identiteettiä.

Tutkimuskysymykseni olisi sinällään voinut puoltaa laajempaa oikeusvertaailua sekä valittua syvällisempää ulkomaisen oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön hyödyntämistä. Päädyin kuitenkin vahvasti kotimaiseen tutkimusotteeseen, koska suomalaisen hallintotuomioistuinjärjestelmän ja hallintolainkäytön kehittymiseen ovat nähdäkseni vaikuttaneet ennen kaikkea kokoperäiset eivätkä kansainväliset tekijät oikeuden eurooppalaistumista ja tuomioistuindialogia lukuun ottamatta. Nämä molemmat jälkimmäisenä mainitut sisältyvät tutkimusintresseihini.

Sanotuin perustein olen päätenyt myös sellaiseen metodologiseen valintaan, että lähdeaineisto on voittopuolisesti kotimaista. Erityisesti vallanjaosta sekä tuomioistuinten ja tuomareiden tehtävistä on toki lukuisasti kansainvälistä tutkimusta ja oikeuskirjallisuutta. Olen kuitenkin päätenyt hyödyntämään sitä varsin suppeasti, koska kansainvälinen oikeuskirjallisuus painottuu *common law* -maiden tuomioistuintutkimukseen. Sen hyödyntäminen olisi näin ollen edellyttänyt huomattavasti valittua voimakkaampaa oikeusvertailevaa otetta, joka ei ole ollut tutkimusintressini keskiössä. Pääasiallisena tutkimusnäkökulmanani on nimenomaan suomalainen valtiosääntö ja suomalainen valtiosääntötraditio sekä siihen liittyen suomalaisen hallintotuomioistuinten ja hallintolainkäytön kehityskaari.

1.2.3 Tutkimusotteesta

Käytännön juristilla, kuten allekirjoittaneella, on toivon mukaan annettavaa oikeustieteelle. Lainvalmistelu, lainkäyttö ja oikeushallinto tuo tekijälleen käytännönläheisen, konkreettisen näkökulman oikeustieteeseen. Tällaista käytännön kokemusta minulla on ollut etuoikeus hankkia korkeimmasta hallinto-oikeudesta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta, Helsingin hallinto-oikeudesta, tasavallan presidentin kans-

²⁹ Ruotsissa toiminut perustuslakikomitea antoi vuonna 2023 mietintönsä, jossa se teki ehdotuksia siitä, miten Ruotsin perustuslaissa olisi vahvistettava tuomareiden riippumattomuutta. SOU 2023:12. Norjassa ollaan vieläkin pidemmällä, kun siellä valtiopäivät hyväksyi toukokuussa 2024 perustuslain muutokset, joilla vahvistetaan tuomioistuinten riippumattomuutta. Lähde: <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/20232024/amendments-to-the-constitution/> (tallennettu 13.1.2025).

liasta samoin kuin neljästä ministeriöstä. Saamaani kokemusta hyödynnän soveltuvin osin tutkimuksessani.

Noin viidentoista vuoden kansliapäällikön ja esittelijän työni korkeimmassa hallinto-oikeudessa sekä lyhytaikainen määräaikaisen tuomarin työni Helsingin hallinto-oikeudessa eivät ole voineet olla vaikuttamatta tutkimukseni näkökulmaan. Korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikkönä osallistuin vuosina 2009–2017 jäsenenä joihinkin hallintolainkäytön kehittämistyöryhmiin³⁰ sekä olin muutoin läheisesti mukana muun ohella kehitettäessä hallintotuomioistuinten keskinäistä yhteistyötä, lainkäyttöasioiden mittaamisen ja vaikuttavuuden arviointia³¹ sekä tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimien avoimuutta. Esittelijän työn ohella olin aikanaan mukana myös suunnittelemassa ja toteuttamassa korkeimman hallinto-oikeuden tutkimustoimintaa osana tuomioistuimen valtiosääntöistä valvonta-tehtävää.³²

Näkökulmaani on jossain määrin vaikuttanut se, että olen ollut virkavapaalla tuomioistuimista kevästä 2018 lukien ja seurannut tuon jälkeen täysin ulkopuolisena sen jälkeistä kehityskulkua hallintolainkäytössä ja hallintotuomioistuimissa. Kuuden vuoden työrupeamani tasavallan presidentin oikeudellisena neuvonantajana kevästä 2018 maaliskuuhun 2024 näkyy tosin puolestaan väistämättä toisella tavoin tutkimusotteessani sanotun työn tarjottua ainutlaatuisen aitiopaikan valtiollisen päätöksentekoprosessin ytimeen. Helmikuusta 2025 palaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen tultuani nimitetyksi oikeusneuvoksen eli jäsenen virkaan tuosta lukien.

**

Oikeus ja oikeudenmukaisuus sekä niiden suhde on aina kiehtonut minua. En hahmota oikeusjärjestelmää, enkä myöskään halua analysoida sitä, pelkkänä positiivisoikeudellisesti rakennettuna konstruktiona. Sekä oikeustieteellisen tutkimuksen että oikeustieteellisen käytännön tehtävänä näen oikeudenmukaisen yhteiskunnallisen järjestyksen luomisen. Yhteiskuntaa ei ohjata pelkästään lailla eikä tuomioistuin ole ainoa oikeuden toteuttaja. Hyvä lainsäädäntö ja hyvä lain soveltaminen edellyttää

³⁰ Tämän työn kannalta merkittävimpänä muuna kuin korkeimman hallinto-oikeuden sisäisenä työryhmänä oli ns. hallintolainkäytön tasotyöryhmä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010).

³¹ Näistä merkittävimpinä ns. pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta (Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 2009(1)) sekä korkeimman hallinto-oikeuden ns. logistiikkaprojekti osana hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmää (Oikeusministeriön julkaisu 55/2011).

³² Ks. näistä tarkemmin tämän tutkimuksen jakso 6.4.3. sekä erityisesti av. 1366.

juridisten muotojen lisäksi toiminnan sisällöllisen puolen ymmärtämistä.³³ Sitä kautta se edesauttaa oikeudenmukaisen lopputuloksen löytämistä.

Oikeuteen kuuluu oleellisena osana oikeudenmukaisuus ja oikeusfilosofiset arvopunninnat. Relevanttia on kysyä *mikä* on oikein ja miten tätä on pyritty toteuttamaan. Samoin on kysyttävä *miten* olisi oikein tai *mistä* oikeus saa legitimitettinsä eli oikeutuksensa. Harjoitettaessa kriittistä lainoppia tutkijan on tutkimusta tehdesään tietoisesti valittava arvolähtökohtansa ja toimittava määrätietoisesti oikeudenmukaisemman ja tasa-arvoisemman oikeuden puolesta.³⁴

Toivon tutkimuksen antavan lukijalle eväitä sen ymmärtämiseen, miten laajasta kokonaisuudesta hallintotuomioistuinten yhteiskunnallisessa ja valtiosääntöisessä asemassa on kyse. Hallintotuomioistuinjärjestelmää on rakennettu osana oikeusvaltiota yhtenä oikeusvaltion pilarina. Hallintotuomioistuimet ovat paljon vartijoita. Tutkimukseni toivoakseni osoittaa, miten laajan kokonaisuuden hallintotuomioistuinten valtiosääntöiset ja valtiosääntöliitännäiset tehtävät muodostavat.

Väitöskirjatutkimukseni tulosten toivoisin olevan oikeusyhteisön hyödynnettävissä ei vähiten sen vuoksi, että tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus suomalaisessa oikeuspoliittisessa keskustelussa ajankohtaisempi kuin aikoihin. Eli *habermasilaittain*, tiedonintressini on sekä teknisessä että praktisessa; tiedon hankkimista hallintolainkäytön valtiosääntöisestä ulottuvuudesta, mutta yhtä lailla myöskin moninaisen ymmärryksen lisäämisestä tutkimusaiheesta. *Habermasin* mukaan tiedonintressit kuuluvat erottamattomasti kaikkeen tiedonhankintaan, koska tietoa tarvitaan aina jotakin tarkoitusta varten. Tiedonintressit kuvastavat sitä, minkälaisiin todellisuuden piirteisiin tutkimus kohdistuu ja mihin tarkoitukseen tietoa hankitaan.³⁵ Tietoa valitsemastani aiheesta tarvitaan nähdäkseni ”metafyysisen intressin” vuoksi: sen mukaisesti tutkimustyön eräänä tehtävänä on selittää ja ymmärtää ilmiöitä ja auttaa siihen kohdistuvien näkemysten ymmärtämisessä.³⁶

Tähän liittyy tutkijan ideologiiani. Oikeutta tai jotakin oikeudellista ilmiötä tai järjestelmää tarkastellaan usein yhteiskunnallisena tosiasiana, sellaisena kuin se on tosiasiallisena toteutunut ja tulee tulevaisuudessa todennäköisesti toteutumaan. Oikeutta voi tarkastella myös yhteiskunnallisena ideaalina tai yhteiskunnallisena mahdollisuutena.³⁷ Tutkijan ideologiassani on nähtävissä näitä molempia.

³³ Tolonen 1997, s. 306.

³⁴ Hirvonen 2011, s. 51.

³⁵ Pietarinen 2002, s. 63.

³⁶ Pietarinen 2002, s. 64.

³⁷ Jaottelu perustuu Siltalan näkemyksiin. Siltala 2003, s. 144.

1.3 Tutkimuksen rakenteesta ja rajauksista

Tutkimus koostuu seitsemästä sisällöllisestä pääluvusta. Johdannon ollessa ensimmäinen pääluku tutkimuksen toinen pääluku ”**Vallanjako – valtiosäännön peruspilari**” käsittelee tuomiovaltaa ja tuomioistuinten asemaa perustuslaillisen vallanjaon kokonaisuudessa. Näkökulma on hallintotuomioistuinten asemoituminen valtiosäännön vallanjakosääntelyyn ja sitä täydentävään perustuslain kokonaisuuteen.

Oikeusvaltioon kuuluu erottamattomasti vallanjako. Oikeusvaltiossa yksikään kolmesta vallankäyttäjistä ei ole kaikkivoipa (*omnipotent*) vaan jokaisella on oma tehtävänsä ja oma toimivaltansa. Lainsäädäntövallalla, hallitusvallalla ja tuomiovalalla ei oikeusvaltiossa voi olla muuta toimivaltaa kuin se, joka niille on annettu perustuslaissa tai perustuslain nojalla. Valtiosääntö myös samalla määrää kunkin vallankäyttäjän toimivallan rajat.

Tuomiovalta (tai lainkäyttövalta) kuuluu riippumattomille tuomioistuimille. Tuomiovallankäytön rajat ovat tiukat. Tuomiovalta ei voi kuulua muille kuin tuomioistuimille tai tuomioistuinten tapaan järjestetyille lainkäyttöelimille. Kun toinen vallankäyttäjä ei voi astua tuomiovallan saappaisiin, ei tuomiovallankäyttäjänkään sovi lipsua lainsäädäntö- tai hallitusvallan puolelle. Tuomiovallan käytössä tuomioistuinten on oltava riippumattomia ei itsensä vaan oikeusturvan toteutumisen vuoksi.

Tutkimuksen kolmannessa pääluvussa ”**Hallintotuomioistuimet valtiosäännössä**” syvennyttään hallintotuomioistuinten valtiosääntöiseen asemaan ja sen kehittymiseen aina 1600-luvulta lukien. Pääpaino on kuitenkin hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tuomioistuinroolin kehittämisessä itsenäisen Suomen aikana, erityisesti vuonna 1918 tapahtuneen korkeimman hallinto-oikeuden perustamisen jälkeen. Kehitystä on tässä ja muissa jaksoissa seurattu vuoden 2024 loppuun asti.

Tutkimus keskittyy perustuslain 98 §:n 2 momentin mukaisiin ”yleisiin hallintotuomioistuihin”, joita ovat ylimpänä asteena korkein hallinto-oikeus ja alemmassa muutoksenhakuasteessa alueelliset hallinto-oikeudet, joita on tällä hetkellä kuusi. Näiden lisäksi Ahvenanmaalla on oma hallintotuomioistuimensa. Tältä osin on huomattava, että hallinto-oikeudellisessa kielenkäytössä hallintotuomioistuimiksi luetaan myös erityistuomioistuimina toimivat markkinaoikeus ja vakuutus oikeus.³⁸ Ne rajautuvat kuitenkin tutkimuksen kysymyksenasettelun ulkopuolelle muutamia erinäisiä viittauksia lukuun ottamatta. Näin ollen, vaikka tutkimuksessa viitattaisiin ”hallintotuomioistuihin”, tarkoitetaan niillä tässä tutkimuksessa vain ja ainoastaan alueellisia hallinto-oikeuksia ja korkeinta hallinto-oikeutta.

³⁸ Mm. Mäenpää 2019a, s. 50.

Kolmas pääluku pitää sisällään sen historiallisen kehityskulun, jossa korkein hallinto-oikeus muotoutui senaatin talousosastosta ensin riippumattomaksi ylimmäksi ja ainoaksi hallintotuomioistuimeksi ja sen jälkeen vähitellen yleisestä valitustuomioistuimesta valituslupatuomioistuimeksi. Historiallisen kehityskulun ohessa juoksutetaan ajatusta siitä, miten korkeimman hallinto-oikeuden aseman muuttuminen sen reilun sadan toimintavuoden aikana on näyttäytynyt koko hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmälle. Pääluvussa käsitellään myös siitä, miksi hallintolainkäyttövalta kuului Suomessa pitkään ainoastaan yhdelle ylimmälle tuomioistuimelle ja sitä, miten alempi hallintolainkäyttö muotoutui riippumattomaksi tuomioistuintoiminnaksi ensin hallinnon varjosta lääninoikeudeksi ja sen jälkeen, miten lääninoikeuksien riippumattomuuden takeet vähitellen vahvistuivat alueellisten hallinto-oikeuksien perustamiseen asti.

Neljännessä pääluvussa ”**Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus**” syvennyttään tuomioistuinten puolueettomuuteen ja tuomareiden riippumattomuuteen. Kuten todettua, tuomioistuimet eivät toimi itseään varten vaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamista varten. Siten riippumattomuus kytkee ne kiinteäksi osaksi perustuslain 21 §:n mukaista oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Riippumattomuudella on monta käsitesisältöä ja monta ulottuvuutta, joita kaikkia käsitellään tässä tutkimuksessa. Riippumattomuuteen liittyen tutkitaan myös tuomarin roolia lainkäyttäjänä sekä ”tuomari-ideologiaa”. Kysymyksenasettelun ytimessä on se, mitä tuomarilta odotetaan ja miten tuomarin tulee osaltaan täyttää tuomioistuimille valtiosäännössä annettu lainkäyttötehtävä osana yhteiskunnallista vallankäyttöä. Toisaalta pohditaan sitä, minkälainen tuomari-ideologia suomalaisilla tuomareilla on. Suomessa tuomarit ovat perinteisesti olleet paitsi tuomareita myös valtion virkamiehiä ja tuomioistuimet ovat paitsi tuomioistuinta myös ”valtion virastoja”. Sen lisäksi hallinto-oikeuksien nuoruuden takia hallinto-oikeuksien tuomarit ovat kasvaneet tuomarin rooliinsa hallinnon ”virkamiesroolista”. Omana kysymyksenään sanotun yhteydessä on myös korkeimman hallinto-oikeuden tuomareiden riippumattomuus ja sen turvaaminen osana ylimmän hallintotuomioistuimen valtiosääntöistä asemaa.

Tutkimuksen seuraavat kolme päälukua keskittyvät hallintotuomioistuinten funktioihin eli tehtäviin.

Ensimmäisenä niistä on hallintotuomioistuinten perustehtävä, hallintolainkäyttö. Tätä hallintotuomioistuinten perustehtävää käsitellään tutkimuksen viidennessä pääluvussa otsikon ”**Hallintotuomioistuinten lainkäyttöfunktio**” alla. Ylätasolla tuomiovallan yhteiskunnallisena perusfunktiona on yleensä pidetty yhteiskuntarauhan ylläpitämistä. Hallintotuomioistuimet pitävät siten osaltaan yllä yhteiskuntarauhaa ratkomalla yksittäisiä oikeustapauksia ja väitettyjä viranomaisten oikeudenloukkauksia. Hallintotuomioistuinten lainkäytössä on yksinkertaistetusti kyse siitä, että hallintotuomioistuin ratkaisee yksittäistapauksittain, sille tehtyjen valitusten kautta, onko viranomainen noudattanut lakia ja toiminut lainmukaisesti, ja onko näin ollen valittajaa koskeva hallintopäätös ollut lainmukainen vai ei.

Suomalaisella hallintolainkäytöllä on perinteisesti katsottu olevan kaksi tehtävää: Valitus hallintoviranomaisen päätöksestä on yhtäältä katsottu olevan *yksilöiden oikeussuojakeino*, jossa jokainen voi saattaa häntä koskevan hallintopäätöksen lainmukaisuuden riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Toisaalta valitusoikeutta viranomaisen päätöksestä on pidetty historiallisista syistä *hallinnon hierarkkisen valvonnan osana*, jossa hallintoprosessissa annetuin päätöksiin on valvottu sitä, että hallinnossa noudatetaan lakia ja lainalaisuutta, ja jossa hallintotuomioistuinten päätöksillä on ollut käytännön hallintoimintaa ohjaavaa vaikutusta.³⁹ Tässä pääluvussa etsitään vastausta siihen, minkälaisina hallintolainkäytön oikeusturvatehtävä ja hallinnon valvontatehtävä (tai hallinnon lainalaisuuden varmistamistehtävä) näyttäytyvät valtiosääntöisen sääntelyn valossa. Hallintolainkäytön perusfunktioihin liittyy kiinteästi myös kysymykset hallinnon ja alemmanasteisen lainkäytön ohjaamisesta sekä hallintotuomioistuinten päätösten ”sitovuudesta” sekä niiden mahdollisesti oikeutta luovasta tai oikeutta kehittävästä tehtävästä.

Tämä pääluke kytkeytyy myös perus- ja ihmisoikeustematiikkaan. Tarkoituksena on löytää tärkeimmät kiinnekohdat hallintotuomioistuinten lainkäytön sekä perustuslain perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden välillä. Perustuslain 21 §:n mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisvelvoite näkyy yhä vahvempana hallintotuomioistuinten tehtävissä ja tehtävänä. Hallintotuomioistuinten velvollisuutena on taata oikeudenkäyntimenettelyn eli prosessin oikeudenmukaisuus siten, että prosessi täyttää sille perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä muissa kansainvälisissä velvoitteissa säädetyt vaatimukset. Voi jopa sanoa, että modernin hallintolainkäytön valtiosääntöisenä kiinnekohtana on nimenomaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen. Tämä tutkimus ei kuitenkaan ole prosessilähtöinen. Tuomioistuinta ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tutkia täysin ilman näkökulmaa prosessiin. Hallintoprosessin yksityiskohtiin tutkimuksessa ei kuitenkaan mennä.

Hallintolainkäytön yhteys perus- ja ihmisoikeuksiin ei kuitenkaan tyhjenny oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Hallintolainkäytölle kuuluu myös perustuslain 22 §:ssä säädetty perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite. Samoin hallintotuomioistuin on tavallaan myös ”perustuslakituomioistuin”, kun sen tulee perustuslain 106 §:n mukaisesti jättää soveltamatta perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa oleva lain säännös. Tämä tematiikka sisältyy tähän tutkimuksen viidenteen päälukeeseen. Samalla tässä pääluvussa sivutaan perustuslain ennakkolaisen ja jälkikäteisen kontrollin eroa.

Kuudennessa pääluvussa ”**Alemman lainkäytön valvontafunktio**” syvennyttään siihen, mitä perustuslainsäätäjän perustuslain 99 §:n 2 momentissa säätämä ylimmän hallintotuomioistuimen ”lainkäytön valvominen omalla toimialallaan” tarkoittaa ja miten korkein hallinto-oikeus on tätä valtiosääntöistä tehtäväänsä toteutta-

³⁹ Mm. Suviranta 2005, s. 231.

nut satavuotisen historiansa aikana. Samoin tutkitaan sitä, minkälaiseksi valvonta-tehtävä on muotoutunut 2000-luvulle tultaessa; mitkä tämän tehtävän kiinnostavat kohdat ovat suhteessa hallintovallan käyttöön ja tuomioistuinten hallintoon sekä toisaalta sitä, onko perustuslainsäätäjät tarkoittaneet valvontatehtävällä olevan yhtymäkohtia hallintotuomioistuinten lainkäytön myötä tapahtuvaan hallinnon lainalaisuuden valvontaan tai oikeutta kehittävään funktioon.

Seuraavassa eli seitsemännessä pääluvussa syvennyttään siihen, mitä lainsäädäntövaltaa sivuavia tehtäviä perustuslainsäätäjät on antanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Näitä tehtäviä käsitellään otsikon ”**Aloite- ja lausuntofunktio**” alla.

Sekä valvontafunktio että aloite- ja lausuntofunktio ovat merkityksellisiä tarkasteltaessa korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöistä toimivallan kokonaisuutta. Näiden valtiosääntöisten toimivaltuuksien myötä korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät eivät rajaudu puhtaaseen lainkäyttövaltaan. Myöskään kansainvälisesti vertaillen ei ole yleistä, että ylimmän hallintotuomioistuimen valtiosäännössä nimenomaisesti mainittuihin tehtäviin lukeutuisivat alemman lainkäytön valvonta taikka osallistuminen lainvalmisteluun.⁴⁰ Näiden tehtäväkokonaisuuksien ”erikoisuus” ansaitsee mielestäni tämän vuoksi tulla syvällisesti tutkituksi osana suomalaisten hallintotuomioistuinten valtiosääntöisiä tehtäviä.

Viimeisenä eli kahdeksantena päälukuna on ”**Hallintotuomioistuinten valvonta**”. Siinä perehdyttään otsikkonsa mukaisesti siihen, minkälaisena hallintotuomioistuinten ulkopuolinen ”valvonta” näyttäytyy suomalaisessa traditiossa. Tutkimuksellisenä rajauksena tuomioistuinten sisäinen valvonta ei kuulu tässä tutkimuksessa käsiteltäviin tutkimuskysymyksiin. Valtiosäännön näkökulmasta kiinnostavampaa on tuomioistuinten valvonta vallanjaon näkökulmasta ja vallanjakodoktriiniin kuuluva ajatus siitä, että eri vallankäyttäjät tavalla tai toisella kontrolloivat toisiaan (*checks and balances*). Valtiosääntöisesti on luontevaa, että myös lainkäyttövalta on tavalla tai toisella vallankäytön kontrollijärjestelmän piirissä.

Suomessa lainkäytön valvonta on perinteisesti katsottu kuuluvan laillisuusvalvojille eli valtioneuvoston oikeuskanslerille sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle. Näiden laillisuusvalvojen valtiosääntöisiin tehtäviin kuuluu ”valvoa”, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Laillisuusvalvojen rooli on muodostunut varsin merkittäväksi etenkin, kun suomalaisella tuomioistuinlaitoksella ei ole omaa institutionalisoitua kurinpitojärjestelmää, kuten monissa muissa maissa on asianlaita.⁴¹ Laillisuusvalvojan ja riippumattoman tuo-

⁴⁰ Kari 2018b, s. 180.

⁴¹ Suomalaiset tuomarit eivät toki ole kokonaan virkavastuun ulkopuolella. Heitä koskee perustuslain 118 §:n mukainen vastuu virkatoimista ja lisäksi tuomioistuinlain (673/2016) 15 luku sisältää säännökset tuomarille annettavasta kirjallisesta varoituksesta sekä viranotoimituksesta pidättämisestä. Erillistä kurinpitoelintä Suomessa ei kuitenkaan ole.

mioistuimen rooli näyttäytyy kiinnostavan jännitteisenä valtiollisen vallanjaon näkökulmasta, minkä vuoksi se ansaitsee tulla tarkastelluksi osana tätä tutkimusta.

1.4 Suhde aiempaan tutkimukseen

Valtiosäännöllä on perinteisesti mielletty olevan kaksi perustehtävää: Toisaalta valtiosäännön tarkoituksena on säännellä valtiossa julkisen vallan käytön perusteista, niiden oikeutuksesta samoin kuin vallan käytön rajoista. Toisaalta sen tehtävänä on turvata yhteiskunnan jäsenten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perinteinen suomalainen valtiosääntöoikeus on lainopissa tai oikeusdogmatikassa painottunut ensiksi mainittuun eli julkisen vallan käytön perusteisiin, valtiolisiin instituutioihin ja valtiollisiin päätöksentekomekanismeihin.⁴² Sen sijaan viimeisten muutaman vuosikymmenen ajan suomalaisen valtiosääntötutkimuksen valtavirrassa on painottunut perus- ja ihmisoikeuslähtöinen tutkimus. Valtiosääntötutkijoiden kiinnostus perus- ja ihmisoikeuksiin on ollut luontevaa ja tietoistakin, kun perus- ja ihmisoikeuksien merkitys oli voimallisesti kasvanut 1990-luvulta lähtien niiden saadessa yhä vanhemmin jalansijaa oikeusjärjestelmässämme.⁴³

Valtiosääntöinen tuomioistuintutkimus sekä hallinto-oikeudellinen hallintoprosessin tutkimus on sekin viime vuosikymmeninä keskittynyt voimallisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa asianmukaisesti ja viivytyksettä on prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden ytimessä. Vaatimukset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällöstä kulminoituvat perustuslain 21 §:ään sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan ja siitä kumpuavaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen moninaiseen oikeuskäytäntöön samoin kuin YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan.

Perus- ja ihmisoikeuksien esiinmarssista huolimatta on hieman yllättävää, että valtiosääntöoikeudellinen tutkimus on jo muutaman vuosikymmenen ajan niinkin voimallisesti painottunut perus- ja ihmisoikeuksiin samalla kun valta, vallankäytön instituutiot ja vallankäytön rajat ovat herättäneet vähäisempää tutkimuksellista kiinnostusta. Vallanjaosta kyllä puhutaan ja siihen viitataan monissakin tutkimuksissa, mutta vallanjaon *sisältöön* ei suomalaisessa valtiosääntötutkimuksessa ole juurikaan menty. Vallanjakoa koskevissa pohdinnoissa vallanjakoa on terminä käytetty 'iskusananomaisesti' menemättä tarkemmin sen sisältöön tai analysoimatta tarkemmin, mitä iskusana tarkoittaa.⁴⁴

⁴² Jyränki 2003, s. 17.

⁴³ Ks. mm. Viljanen 2001, s. v.

⁴⁴ Mähönen 2005, s. 108.

Vallanjakoon viitaten oikeuden eurooppalaistuminen – Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen velvoitteet ja EU-oikeus – ovat olleet tapetilla. Ovathan ne ympäröivän yhteiskunnan ja maailman muutoksista eniten muuttaneet kotoperäistä lainkäyttöämme. Oikeuden eurooppalaistumisen myötä tuomioistuinten yhteiskunnallisen ja valtiosääntöinen merkityksen on sanottu entisestäänkin korostuneen lainsäätäjän kustannuksella, kun kansallista säädösvaltaa on siirtynyt Arkadianmäeltä eurooppalaisille foorumeille. Edellä sanottuja onkin pidetty selvimpinä merkkeinä perustuslainsäätäjän tuomiovallalle antamista valtuuksista ”tunkeutua” lainsäädäntövallan alueelle. Valtiosääntö- ja oikeusteoreettisessa keskustelussa lainkäytön suhde lainsäätäjään onkin saanut eniten huomiota osin siksi, että lainkäytön vahvistuvan roolin on nähty häiritsevän kansanvaltaisen demokratian ideaalia. Viime vuosikymmenten akateemisessa valtiosääntökirjoittelussa perustuslain 3 §:n vallanjakosäännös on ollut esillä tältä osin lähinnä nyttemmin jo vanhentuneelta kalskahtavaan ”tuomarivaltioistumisen” teemaan liittyen.⁴⁵

Tuomioistuinten muuttuva yhteiskunnallinen asema on silti aina kiinnostanut valtiosääntöoppineita. Vanhempia kirjoituksia ja artikkeleita aiheesta on etenkin *Antero Jyrängillä* ja *Kaarlo Tuorilla* sekä hallintolainkäytön osalta itseoikeutetusti vielä heitä ennen muun ohessa *K.J Ståhlbergilla* ja *Veli Merikoskella*. Hallintotuomioistuinten ja hallintotuomareiden muuttuvasta roolista on kiinnostavia tuoreita tutkimuksia esimerkiksi *Heikki Kullalla* ja *Olli Mäenpäällä*. *Veli-Pekka Viljaselta* puolestaan löytyy tuoreita artikkeleita muun ohella perustuslakivaliokunnan lausunkäytännöstä koskien valituslupaa haettaessa muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Monografioista omaa tutkimusteemani eniten sivuavia, joskin huomattavasti oikeusteoreettisempia, lienevät *Jussi Syrjäsen* väitöskirja *Oikeudellisen ratkaisun perusteista*⁴⁶, jossa varsin kriittisesti tarkastellaan suomalaisen valtiosääntöön iskos-tuneen vahvan demokratiaperiaatteen suhdetta tuomioistuinten ratkaisutoimintaan sekä *Jaakko Husan* kirja *Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä*⁴⁷. Perustuslakikontrollin siirtymistä eduskunnalta ja etenkin perustuslakivaliokunnalta tuomioistuimille on puolestaan tutkinut lähinnä *Juha Lavapuro* väitöskirjassaan *Uusi perustuslakikontrolli*.⁴⁸ *Antti Tapanilan* väitöskirja *Tuomarin esteellisyys* on puolestaan kattava tutkimus paitsi esteellisyydestä myös tuomiovallan puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimuksista.⁴⁹

⁴⁵ Mm. Tuori 2003; Tuori 2005; Husa 2003.

⁴⁶ Syrjänen 2008.

⁴⁷ Husa 2004.

⁴⁸ Lavapuro 2010.

⁴⁹ Tapanila 2007.

Kaikille mainituille monografioille on yhteistä niiden tarkastelukulma: Tuomioistuinlaitos ja tuomarikunta nähdään kokonaisuutena. Vaikka lainkäyttötehtävän ydin on sama sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintotuomioistuimissa, on hallintolainkäytössä kuitenkin tiettyjä erityisiä piirteitä, jotka johtuvat osin historiasta ja osin valtiosäännössä tehdyistä valinnoista. Mainitut kirjoitukset jättävät siten tilaa syvemmälle valtiosääntöiselle tutkimukselle nimenomaan *hallintolainkäytön* valtiosääntöisistä lainkäyttöfunktioista ja muista funktioista sekä hallintotuomioistuinten riippumattomuudesta. Väitöskirjaa, jossa kantavana kysymyksenasetteluna on hallintolainkäytön ja hallintotuomioistuinten valtiosääntöinen asema, ei toistaiseksi ole.

Heikki Kulla on tosin hallinto-oikeuden väitöskirjassaan vuonna 1980 tarkastellut korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan oikeushistoriallista taustaa.⁵⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden asemassa ja hallintotuomioistuinten kokonaisuudessa on tuon jälkeen tapahtunut merkittäviä muutoksia. Muun ohella *Kulla* on niitä muuttamissaan artikkeleissaan toki valottanut. Tämä tutkimus on tässä mielessä osaltaan nähtävissä jatkokumoksi *Kullan* vuoden 1980 väitöskirjalle.

Hallinto-oikeudellisesta tutkimuksesta tuomiovallan suhteesta toimeenpanovaltaan (eli hallintoon) on lähinnä mainittava hallinto-oikeuden alaan kuulunut *Janne Aerin* väitöskirja *Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa*, jossa hän on tutkinut oikeussuojan ulottuvuutta viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta sekä yksilön ja julkisen vallan suhdetta.⁵¹ Tutkimus kuitenkin sijoittuu puhtaasti hallinto-oikeuden alaan eikä sen kysymyksenasetteluun niinkään kuulu valtiosääntöinen pohdinta hallinnon ja tuomioistuintoiminnan rajapinnoista. *Leena Halilan* hallinto-oikeudellinen väitöskirja *Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista* puolestaan nimensäkin mukaisesti keskittyy hallintolainkäytön oikeusturva-ajattelun kehittymiseen muun ohessa perus- ja ihmisoikeusvaatimusten myötä.⁵² *Eija Siitarin* niin ikään hallinto-oikeudellinen väitöskirja *Hallintolainkäytön tehostaminen* keskittyy sekin nimenomaan hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön ja sen kehittymiseen.⁵³ Kaikki sanotut monografiat, kuten niiden kirjoittajien monet muut artikkelitkin, toki sivuavat omaa tutkimuskysymystäni tarjoten siten oivallista lähdeaineistoa.

Alemmanasteinen hallintolainkäyttö oli pitkään Suomessa osa hallintoa eikä osa tuomioistuinten lainkäyttöä. Hallintolainkäytön ja hallinnon ”yhteinen historia” on siten leimannut niin hallintotuomioistuintenkin asemaa kuin sitä koskevaa tutkimustakin. Hallintolainkäyttö on kuulunut perinteisesti hallinto-oikeudelliseen maastoon aina *K.J. Ståhlbergista* ja *Veli Merikoskesta* lukien eikä osaksi prosessioikeutta.

⁵⁰ Kulla 1980.

⁵¹ Aer 2000.

⁵² Halila 2000.

⁵³ Siitari-Vanne 2005.

Muutoin laajasta hallintotuomioistuimia ja hallintoprosessia koskevasta oikeustieteellisestä kirjallisuudesta haluan nimenomaisesti nostaa esiin korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien kirjoitukset alkaen *K.J. Ståhlbergista* ja *U.J. Castrénista* päättyen *Aarne Nuorvalaan*, *Antti Suvirantaan*, *Pekka Hallbergiin*, *Pekka Vihervuoreen* ja *Kari Kuusiniemeen*. Heidän kaikkien lukuisat ja eri näkökulmista laaditut kirjoitukset ja huomiot ovat muodostaneet tärkeän lähdeaineiston tälle tutkimukselle.

**

Tekisi mieli kysyä, miksei suomalaisessa oikeustieteessä ole osoitettu enemmälti kiinnostusta tuomioistuinten valtiosääntöisiin funktioihin. Ruotsalainen *Patrik Södergren* on arvioinut tämän kiinnostuksen puutteen mahdollisesti johtuvan siitä, ettei oikeudenkäytön yhteiskunnallista funktiota ole pidetty suoranaisesti ideologisena kiistakysymyksenä, vaan prosessisääntöjen tulkintaan ja soveltamista koskevan oikeustieteellisen argumentoinnin perustana.⁵⁴ Tuomioistuinten yhteiskunnallinen merkitys näyttäytynee *Södergrenin* mukaan yhteiskunnassa niin selvänä lähtökohdiana, että suhtautumistapa siihen on hyvin neutraali.

Vaikka tuomioistuinten yhteiskunnallinen asema on selvä, ansaitsee se silti tulla akateemisen tutkimuksen kohteeksi: Kuten todettua, Suomessa hallintotuomioistuintimet ovat olleet suurten muutosten kohteena voisi sanoa koko niiden elinkaaren ajan. Hallintotuomioistuintimet ja hallintolainkäyttö ovat 2020-luvulla varsin erilaisia kuin sata vuotta aiemmin Suomen juuri itsenäistyttyä. Tämä kehityskulku ja siihen vaikuttaneet tekijät ovat tämän tutkimuksen keskeinen inspiraation lähde.

Korkein hallinto-oikeus täytti 100 vuotta vuonna 2018. Korkein hallinto-oikeus julkaisi tuolloin juhlakirjan *Oikeusvaltion rakentaja*, joka on ollut tärkeä lähde tässäkin tutkimuksessa.⁵⁵ Kun korkeimman hallinto-oikeuden juhlakirjassa tarkastellaan korkeimman hallinto-oikeuden rakentumista oikeusvaltion yhdeksi peruspilarista eri kirjoittajien näkökulmasta, on omassa tutkimuksessani *valtiosääntö* se keskeinen tekijä, joka kantaa läpi eri teemojen.

Korkein hallinto-oikeus on laatinut useita juhlakirjoja satavuotisen taipaleensa aikana. Näistä merkittävimmät lähteet oman tutkimukseni kannalta ovat olleet mainitun 100-vuotisjuhlajulkaisun ohella juhlajulkaisut korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 25 vuotta ja 50 vuotta.⁵⁶ Myös 60-⁵⁷, 75-, 80- ja 90-vuotisjuhlajulkaisut

⁵⁴ Södergren 2009, s. 150.

⁵⁵ Oikeusvaltion rakentaja 2018.

⁵⁶ Juhlakirjat ovat Korkein hallinto-oikeus 1918–1943 ja Korkein hallinto-oikeus 1918–1968.

⁵⁷ Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 60 vuotta julkaistiin Lakimies-lehden numero ”Korkein hallinto-oikeus 60 vuotta”, Lakimies 1978/7–8. Se ei siten ollut varsinaisesti ”juhlakirja”.

ovat tarjonneet tutkimukselleni tärkeitä näkökulmia ja lisänneet tutkijan ymmärrystä hallintotuomioistuinten funktioista ja niiden kehittämisestä.⁵⁸ Merkittävän historiallisen tietoaaineiston on myös tarjonnut korkeimmassa hallinto-oikeudessa laadittu teos ”*Hallituskonseljista korkeimpaan hallinto-oikeuteen 1809–2009*”, joka julkaistiin Suomen autonomian 200-vuotisjuhlavuonna.⁵⁹ Myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosittain julkaisemissa vuosikertomuksissa on useina vuosina sivuttu aiheita, jotka ovat lisänneet kirjoittajan tutkimuksellista ymmärrystä hallintolainkäytöstä ja sen kehittämisestä.

Olen korkeimmassa hallinto-oikeudessa vuosien 1998 ja 2017 välillä työskennellessäni ollut edistämässä niin *Hallituskonseljista korkeimpaan hallinto-oikeuteen*-teoksen laadintaa kuin korkeimman hallinto-oikeuden 90-vuotisjulkaisuakin. Samoin olin tuona aikana aloitteellinen korkeimman hallinto-oikeuden 100-vuotisjuhlakirjan aikaansaamiseksi, kuten kaikkien mainittujen teosten esipuheista voi lukea. Tehtäväni rajoittui kuitenkin teosten suunnitteluun ja kahden ensiksi mainitun osalta osin niiden toimittamiseen. Virkatoimissani en siten ollut millään tavoin vaikuttamassa mainittujen teosten kirjoitusten sisältöön.

⁵⁸ Juhlakirjat ovat Korkein hallinto-oikeus 1918–1993; Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta ja Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta.

⁵⁹ Hallituskonselji 2009.

2 Vallanjako – valtiosäännön peruspilari

2.1 Doktriini vallan kolmijako-opista

2.1.1 Aatehistorialliset juuret

Käsityksiimme demokratiasta ja oikeusvaltiosta liittyy erottamattomasti valta ja vallanjako valtion eri instituutioiden kesken. Demokraattisessa hallitsemisessa valta on jaettava, aristokratiassa ja yksinvaltiudessa keskitettyä. Valtio on yksi kokonaisuus, jota täytyy hallita sen koossapitämiseksi. Hallitsemiseen tarvitaan valtaa ja valtiossa vallan ongelma on keskeinen.⁶⁰ Valtioelinten, mukaan lukien tuomioistuinten oikeus käyttää yhteiskunnallista valtaa on yksi valtiosääntöjärjestyksen perimmäisistä kysymyksistä. Valtiosääntöjärjestyksen perimmäisiin kysymyksiin lukeutuu myös eri valtiosääntöelinten keskinäiset suhteet.⁶¹ Valtiosääntöllä pitää olla valtaa, mutta vallalle on myös asetettava rajat. Ilman valtaa valtio olisi voimaton järjestämään ja turvaamaan ihmisten yhteiselämää. Valtiossa on tiettyyn rajaan asti suojeltava yksilöiden itsemääräämisoikeutta ja vapautta valtion puuttumiselta.⁶²

Valtiosääntöjärjestyksen kahtena peruselementtinä on perinteisesti pidetty *vallankäyttöä*, toisin sanoen eri valtiosääntöelinten toimivaltoja, niiden keskinäisiä toimivaltasuhteita sekä toimivallankäytön rajoja. Toisena valtiosääntöjärjestyksen peruselementtinä on pidetty *kansalaisia*⁶³ ja nimenomaan kansalaisten oikeuksien suojaksi säädettyjä perusoikeuksia. Perusoikeuksien tarkoituksena on suojata kansalaisia valtiosääntöjärjestyksen mahdollisia väärinkäytöksiä vastaan. Perusoikeudet voidaan toisaalta nähdä instituutioiden näkökulmasta valtiosääntöjärjestyksen rajoituksina, mutta toisaalta kansalaisten näkökulmasta perusoikeuksien myötä heistä muodostuu poliittisen yhteisön kansalaisten joukko.⁶⁴

⁶⁰ Valtion käsitteestä mm. Jyränki 2003, ss. 45.

⁶¹ Sipponen 1961, s. 129.

⁶² Jyränki 2003, s. 49.

⁶³ Tässä käytetään termiä ”kansalainen” yleiskielen tarkoituksessa viitaten jokaiseen, joka kuuluu valtiosääntöjärjestyksen henkilöllisen ulottuvuuden piiriin kansalaisuuteen ”*citizenship*” katsomatta.

⁶⁴ Tuori 2004, s. 480–481.

Oikeusvaltioon ja oikeusvaltiollisuuteen kuuluu, että kansalaisilla on oltava oikeussuojakeinoja perusoikeuksiensa puolustamiseksi.

Oikeusvaltiossa valtiosääntö, perustuslaki, muodostaa oikeusjärjestelmän selkärangan. Valtiosäännössä säädetään paitsi kunkin valtioelimen toimivallasta myös kansalaisten oikeuksista. Ilman selkärankaa ei oikeusjärjestelmä pysy kasassa. Valtiosäännössä valta ja vallankäyttö sekä toisaalta kansalaisten oikeudet sovitaan yhteen. Eri valtioelinten toimivaltuudet muodostavat vallankäytön kokonaisuuden. Ja toisin päin ajatellen, vallankäytön kokonaisuudessa valta on jaettava. Nykyaikana ymmärrämme vallanjaon ”vallan kolmijakoiseksi” eli valtiollisen vallan jakautumisen kolmeen kokonaisuuteen, jotka saavat oikeutuksensa, toimivaltansa ja toimivaltansa rajat valtiosäännöstä.

Demokratiassa yksikään näistä kolmesta vallankäyttäjistä ei ole kaikkivoipa. Lainsäädäntövallalla, hallitusvallalla ja tuomiovallalla ei demokratiassa ole muuta toimivaltaa kuin se, joka niille on myönnetty perustuslaissa ja perustuslain nojalla.⁶⁵ Yksikään kolmesta vallankäyttäjistä ei myöskään ole toista hierarkkisesti ylempi. Ne saavat kaikki oikeutuksensa perustuslaista, ja perustuslaki puolestaan on välillisesti kansan valitsemien ”kansan edustajien” määränemmistöllä hyväksymä valtion tukipilari. Jokaisella vallankäyttäjällä on vain ja ainoastaan sitä valtaa, joka on niille nimenomaisesti perustuslaissa tai sen nojalla säädettyä toimivaltaa. Näin ollen ne voivat toimia vain tuon säädetyn toimivallan rajoissa.⁶⁶

Valtioelinten keskinäiset suhteet ovat valtiosäännöissä valtaa pidättäviä elementtejä käsitteen *valta* sisällä. Oikeusvaltiossa valtiollista vallankäyttöä on perinteisesti lähestytty *Montesquieun* viitoittaman mukaisesti valtiovallan kolmijako-opin pohjalta vastakohtana yksinvaltiudelle, jossa valta on keskitetty yhdelle taholle, yleensä hallitsijalle. Klassisen vallanjaon opin mukaan valtion on hoidettava lainsäädäntö-, toimeenpano- ja oikeudenkäyttötehtäviä, joissa kaikissa se käyttää valtaa. Vallanjaon perimmäisenä tarkoituksena on ollut pyrkimys estää vallankäytön keskittyminen vain yhdelle tai harvalle vallan käyttäjälle erottelemalla eri vallankäytön muodot eri orgaaneille: lainsäädäntövalta lainsäätäjälle, hallitusvalta hallinnolle ja oikeudenkäyttö (josta käytetään myös rinnakkaista nimitystä ”lainkäyttö” tai ”tuomiovalta”) puolestaan tuomioistuimille. Näin vallanjako on ymmärretty sekä muodollisessa että aineellisessa mielessä.

Tapoja, joilla *montesquieulainen* vallanjako voidaan toteuttaa, lienee yhtä monta kuin valtioita, joissa sitä on toteutettu tai ainakin pyritty toteuttamaan. Vallanjakoa ei ole missään toteutettu jyrkästi eikä jyrkkä jako ole ollut tarkoituksenakaan. Vallanjakoa on toteutettu eriasteisena ja eri tavoin valtioiden omien valtiollisten ja oi-

⁶⁵ Barak 2006, s. 36.

⁶⁶ Barak 2006, s. 36.

keudellisten edellytysten mukaisesti.⁶⁷ Vallanjakoa edes jonkinasteisesti seurailevissa maissa on nykyään kuitenkin yksi yhteinen piirre: tuomiovalta on kaikissa varsin johdonmukaisesti uskottu vallanjakoperiaatteen mukaisesti (riippumattomille) tuomioistuimille.

Historiallisesti tuomiovaltakin on ollut osa hallitsemisen kokonaisuutta vielä esimodernissa Euroopassa, myös Suomessa.⁶⁸ Vallanjaon historialliset juuret ulottuvat valistuksen aikaan. Valistuksen oppien myötä 1700-luvun lopulta lukien alettiin esittää vaateita tuomiovallan itsenäistymiseksi, kuten tuomareiden erottamattomuutta ja lakiuskollisuutta. Valitusaika vaati yleisesti 'lain herruutta', mikä erotettiin tuomarin autonomisesta, luovasta toiminnasta.⁶⁹ Samalla tehtiin irtiottoja luonnonoikeudellisesta ajattelusta ja vaadittiin yhteiskuntajärjestyksen perustamista lailla. Valistusajattelussa valtion tehtäväksi asetettiin tuottaa yhteiskunnallinen järjestys, vapaus ja yhdenvertaisuus lakeja säätämällä. Legaalisuuden vaatimus sisälsi ajatuksen säädetyn lain sitovasta voimasta. Tästä seurasi myös yksi ratkaistava kysymys: laki sitoo, mutta jonkun on lainsäätämisen jälkeen myös tulkittava lain sisältö.⁷⁰

Vallanjaon aatehistorialliset juuret nousevat valistusajasta. *Locke, Montesquieu* ja *Rousseau* olivat merkittävimmät poliittiset ajattelijat, joiden valtiovallan jakoa koskevilla teorioilla on vielä nykyäänkin merkitystä.⁷¹ Englantilainen filosofi *John Locke* kirjoitti vuonna 1690 tunnetussa teoksessaan *Second Treatise of Civil Government*, että⁷²

”it may be too great a temptation to humane frailty, apt to grasp at power, for the same persons who have the power of making laws, to have also in their hands the power to execute them, whereby they may exempt themselves from obedience to the laws they make, and suit the law, both in its making and execution, to their own private advantage.”

Locken ajattelussa yhteiskunnan ”vapaat miehet” tekevät sopimuksen, jolla he perustavat luonnollisten oikeuksiensa suojaksi poliittisen yhteisön. Poliittinen yh-

⁶⁷ Sipponen 1961, s. 144.

⁶⁸ Nousiainen 1993, s. 68.

⁶⁹ Nousiainen 1993, s. 69.

⁷⁰ Nousiainen 1993, s. 69.

⁷¹ Sipponen 1961, s. 129. Myös Saraviita on viitannut siihen, että Locken, Montesquieun ja Rousseauin valtiosääntömallit ovat vielä vuosisatojen jälkeenkin ajankohtaisia ja eläviä. Saraviita 1982, s. 232. Huomattakoon kuitenkin, että Locken käsitys vallanjaosta oli ”esiaste” Montesquieun opeille siitä, että Lockelle toimeenpanovaltaan lukeutuivat sekä hallinto että tuomioistuimet. Locken valtiokäsityksessä erottelu tehtiin vain lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan välillä. Ks. esim. Gencer 2010, s. 335.

⁷² Locke 1690, Ch XII, kappale 143. Tässä työssä on käytetty Project Gutenbergin digitoimaa versiota teoksesta.

teisö puolestaan nimeää perustamisensa jälkeen lakeja säätävän tahon ja niitä toimeenpanemaan yhden tai useamman hallitsijan.⁷³ *Locke* uskoi luonnonoikeuteen eikä hänen vallankäyttöteoriassaan pyritty valtasapainoon lainsäätäjän ja toimeenpanijan välillä. Hänen ajattelussaan lainsäädäntövallalla oli muuta vallankäyttöä ylempi asema. *Locke* ei myöskään pyrkinyt vallankäyttäjien täydelliseen erottamiseen, vaan yhteiskunnallisen voiman ylläpitämiseksi ja vahinkojen välttämiseksi eri vallankäyttäjien tuli hänen mukaansa myös toimia yhdessä.⁷⁴

Locke oli teoreettisella tasolla yksi keskeisistä vallanjaon kehittelijöistä, joskin vallanjaon opin varsinaisena isänä pidetään ranskalaista valistusajan ajattelijaa, paroni *Charles-Louis de Secondat de Montesquieuta* (1689–1755).⁷⁵ *Montesquieun* sanotaan olleen tyytymätön absoluuttiseen hallintoon, korruptioon ja privilegioihin (erityisesti *Ludvig XIV:n* hallintokaudella), minkä vuoksi hän kiinnostui vallanjaosta ja lähti kehittämään sitä eteenpäin *Locken* ajatusten pohjalta.⁷⁶ *Montesquieulle* yksi politiikan teorioista oli esivaltioillisten lakien hylkääminen ja ajatus siitä, että laki syntyy vasta valtiossa ja että vallankäyttäjät ovat sidottuja noudattamaan lakia. Vallanjaon dogmatiikkaan liittyi *Montesquieulla* kiinteästi myös lainalaisuus. Sveitsiläis-ranskalaiselle *Jean Jacques Rousseaulle* puolestaan laki on kaikkia muita valtiotoimintoja ylempi ja kestävämpi, ja tämä *Rousseaun* lakikäsitys onkin vaikuttanut vallanjakooppiin sen hyväksyneissä valtioissa.⁷⁷

Montesquieu piti vapaudelle kohtalokkaana kaiken vallan keskittymistä yhdelle. *Locken* ajatusta kehittämällä hän esitti syvällisesti poliittiseen ajatteluun vaikuttaneessa

⁷³ Häyry 2001, s. 128. Kuten huomataan ja kuten edellä av. 71 on tullut esille, tuomiovalta ei *Lockella* esiinny lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan veroisena, vaan tuomiovalta oli hänelle vielä osa hallitsemisen kokonaisuutta.

⁷⁴ *Locke* 1690, Ch XII, kappaleet 147–149. Esim. Gencerin mukaan *Locken* kohdalla tulisi puhua pikemmin valtiollisten tehtävien jaosta (*separation of functions*) kuin vallankäytön jaosta (*separation of powers*). Gencer 2010, s. 335. Lisäksi *Locken* luonnonoikeusajattelua on kuvattu siten, että hän uskoi tietoa maailmasta voitavan saada vain kokemuksen ja havainnoinnin kautta, eikä niinkään ”synnynnäisten järjen totuuksien” valossa. Luonnollisia ovat oikeudet, joiden suojaaminen lisää ihmisten itsensä kokemaa hyvinvointia tai mielihyvää. Ks. tarkemmin mm. Häyry 2001, s. 123.

⁷⁵ Ranskalainen *Montesquieu* peri enoltaan nuorena Bordeauxin parlamentin presidentin tehtävän, mutta kyllästyttyään poliittisiin rutiineihin, hän jatkoi akateemista uraa Ranskan akatemiassa kirjallisuuden ja tieteen parissa. *Montesquieu* matkusti paljon ja oleskeli Englannissa toimi tärkeässä osassa hänen pääteoksensa *l’Esprit des Lois* (Lakien henki) syntymisessä. Näin Hazo 1968, s. 665–666.

⁷⁶ Held 2006, s. 65.

⁷⁷ Sipponen 1961, s. 138. *Rousseaun* valtiofilosofia ei käsittele varsinaisesti vallanjakoa, vaan hänelle lainlaattajan asema on keskeinen liittyen mahdollisen yleistahdon (*omnipotentin*) olemassaolon problemaattisuuteen. *Rousseau* ei kuitenkaan kiistä edustuksellisen toimeenpanevan vallan mahdollisuutta, sillä hän myöntää, että tarvitaan jokin taho panemaan kansan tahto toimeen. Gylling – Raulo 2001, s. 196.

pääteoksessaan ”*De l’esprit des lois*” (1748)⁷⁸ valtiovaltaan kuuluvien tehtävien jakamista yhteiskunnan eri voimaryhmien käytettäväksi. Valtiolla on kolme tehtäväkokonaisuutta, joiden erottamiselle toisistaan valtiovallan kolmijako perustuu: lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta.⁷⁹ Täten hän samalla antoi tuomiovallalle *Lockea* itsenäisemmän aseman.

Toisin kuin usein helposti ajatellaan *Montesquieun* teoria ei oikeastaan ollut valtiollisten perustehtävien kategorinen erottelu eri valtioelimille vaan vallan keskittymisen välttäminen ja samalla monenkeskisen kontrolli- ja tasapainojärjestelmän rakentaminen.⁸⁰ Valtion tehtävänä on järjestää ja tasapainottaa eri ryhmien (monarkian, aristokraattien ja kansan) intressit keskenään yhteen siten, ettei kenenkään tarvitse pelätä toinen toistaan.⁸¹ Siten ajatus ja ymmärrys vapaudesta saattoi *Montesquieulle* perustua ainoastaan institutionalisoituun vallankäytön jakamiseen ja, yhtä lailla, vallankäyttäjien keskinäiseen tasapainoon.⁸²

Wade & Bradley huomauttavat teoksessaan *Constitutional and Administrative Law*, ettei *Montesquieu* opeillaan suinkaan tarkoittanut, etteikö lainsäätäjällä ja toimeenpanovallan käyttäjillä olisi vaikutusta tai kontrollia toinen toisensa toimintaan, vaan sitä, etteivät ne voi kokonaan käyttää toiselle kuuluvaa valtaa.⁸³ Toisin sanoen, valtion tehtävien jakaminen toisistaan riippumattomille tahoille ja näiden toisiinsa kohdistama keskinäinen kontrolli tasapainottavat valtiollista vallankäyttöä ja estävät vallan kasautumisen vain jollekulle vallankäyttäjistä.⁸⁴ Koska kokemus osoittaa, että valtaa käyttävä toimielin on taipuvainen käyttämään toimivaltaansa väärin, tarvitaan vallan väärinkäyttämiseksi vallankäyttäjien erottelua, jolla ”valta pysäyttää vallan”. Kuten *Montesquieu* kirjoittaa: ”*Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*”.⁸⁵

⁷⁸ Teoksen *L’esprit des lois* tunnetuin kohta on XI kirjan 6 luku. Väärinymmärryksen vaara on suuri, jollei lukua lue yhdessä XI kirjan 4 luvun kanssa, jossa *Montesquieu* pohtii vallan väärinkäytön rajoittamista vallankäyttäjien keskinäisen kontrollin avulla. Tässä työssä on hyödynnetty *Lakien hengen* alkuperäistä ranskankielistä versiota, jonka Quebecin yliopiston kirjasto on editoinut sähköiseen muotoon.

⁷⁹ ”*Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoir: la puissance législative, la puissance exécutrice des choses dépendent du droit des gens et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil.*” *Montesquieu* 1748, Livre XI, Chapitre VI. Eri vallan muotojen sisällöstä ks. mm. Sipponen 1961, ss. 133.

⁸⁰ Jyränki 2002, s. 21; Jyränki 2001, s. 162; ks. myös Waldron 2013, s. 433–434.

⁸¹ Hazo 1968, s. 667.

⁸² Held 2006, s. 67–68, joka toteaa *Montesquieun* ajattelun ytimenä olevan ”*separation and balance of powers*”.

⁸³ *Wade & Bradley* 1993, s. 56.

⁸⁴ Tuori 2005, s. 1032.

⁸⁵ *Montesquieu* 1748, Livre XI, Chapitre IV.

Pahinta *Montesquieun* mielestä on, jos vallankäyttö kuuluu kokonaisuudessaan samalle toimielimelle.⁸⁶

Montesquieun käyttämään terminologiaan on syytä kiinnittää huomiota. Hän ei käyttänyt kirjoituksissaan säännönmukaisesti termiä ”*séparation des pouvoirs*”, vaan kattava ilmaisu hänelle on pikemminkin ”*distribution des pouvoirs*”.⁸⁷ Tuomioistuinten kohdalla Montesquieu kuitenkin puhuu nimenomaan tuomiovallan erottamisesta (*séparation*) lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta.⁸⁸ Tällä on merkitystä siksi, että termit tarkoittavat eri asioita, vaikkakin suomeksi molemmat käännytävät ”jakamiseksi”. *Séparation* tarkoittaa erottamista toinen toisistaan⁸⁹ kun taas merkityksessä ”*distribution des pouvoirs*”⁹⁰ jakaminen tarkoittaa yhden kokonaisuuden jakamista osiin eri tahoille.⁹¹ Suomeksi pitäisi kaikei puhua ”erillisten valtuuksien osoittamisesta eri tahoille”.⁹² Jatkossa tässä tutkimuksessa käytetään vakiintunutta suomennosta ”vallan jakaminen”.

Vallanjako-opilla on useanlaisia kansainvälisiä variaatioita. Valtio-oikeudellisessa kirjallisuudessa tavataan esittää *Montesquieun* tavoin kaksi vaihtoehtoista vallanjaon mallia: Toisaalta sillä tarkoitetaan vallankäyttäjien perusvaltuuksien *erotellua* eri valtionorganien käytettäväksi. Toisaalta sillä tarkoitetaan perusvaltuuksien *hajauttamista* eri tahoille näiden keskinäissuhteiden tasapainottamisen tarkoituk-

⁸⁶ ”*Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps de principaux [...] exerçaient ces trois pouvoirs...*, emt. Livre XI, Chapitre VI.

⁸⁷ Esimerkiksi ”... *qui ne connaissent pas la distribution des trois pouvoirs ...*”, emt. Livre XI, Chapitre IX; ”... *la vraie distribution des trois pouvoirs ...*”, emt. Livre XI, Chapitre XII; ”*Comment la distribution des trois pouvoirs ...*”, emt. Livre XI, Chapitre XIV; toisinaan myös ”*disposition des pouvoirs*”, emt. Livre XI, Chapitre IV; ks. myös Jyränki 2001, s. 162.

⁸⁸ ”*Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice.*” Montesquieu 1748, Livre XI, Chapitre VI.

⁸⁹ Esim. *Le Nouveau Petit Robert de la langue française* mukaan verbiä *séparer* käytetään puhuttaessa esim. ainesosien erottamisesta sekoituksesta tai aviopuolisoiden eroamisesta. *Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales* (CNRTL) puolestaan määrittelee verbin esim. näin: ”*Diviser (un espace) en plusieurs parties.*”

⁹⁰ Jyrängin huomio, ks. Jyränki 2001, s. 162.

⁹¹ *Le Nouveau Petit Robert de la langue française* mukaan verbi *distribuer* tarkoittaa osien antamista usealle yhdestä kokonaisuudesta, esim. pelikorntien jakamista pelaajille tai omaisuuden jakamista perheenjäsenille. CNRTL puolestaan määrittelee verbin esim. näin: ”*Action de distribuer aux membres d'un groupe ou à des personnes diverses, une partie d'une chose ou des choses de même nature faisant partie d'un ensemble.*”

⁹² Näin mm. Jyränki 2001, s. 162. Myös Hakkila huomauttaa, että oikeampaa olisi puhua valtiollisten tehtävien erottelusta kuin jakamisesta. Hän toteaa myös, että kyseessä on oikeastaan teoria valtiollisten tehtävien *erottelusta*, jota ”erehdyttävästi on kutsuttu myös opiksi valtiovaltain jaosta”. Ks. Hakkila 1939, s. 20; samoin Sipponen 1961, ss. 134. Sipponen myös kutsuu Montesquieuta ”poliittisen tasapainon mestariksi” eikä mekaanisen vallanjaon esittäjäksi. Sipponen 1962, s. 42.

sessä.⁹³ Vielä pidemmälle vietyinä vallanjaon voidaan siten ajatella tarkoittavan viime kädessä yhdessä hallitsemista. *Montesquieun* ajattelua onkin tulkittu myös niin, että toimivallan jakaminen edellyttää samalla niiden organisatorista yhteyttä, monipuolista osallistumista valtion tehtävien suorittamiseen.⁹⁴

Lukuisten maiden valtiosäännöissä vallanjako-oppi näkyy valtion muodollisen, juridisen organisaation perustassa.⁹⁵ Vallanjakoajattelun vaikutus on ollut huomattava eri valtiosäännöissä. Esimerkiksi USA:n perustuslain on sanottu perinteisesti korostavan vallanjaon tasapainottavaa aspektia kuten sitäkin, että vallankäyttäjien toimivaltuudet voivat osin olla päällekkäisiä.⁹⁶

Vallanjako on termi, jota sen etymologisesta epätarkkuudesta huolimatta vakiintuneesti *Montesquieun* opin yhteydessä käytetään. On kuitenkin syytä ymmärtää vallanjako *Montesquieun* tarkoittamassa mielessä silmällä pitäen vallanjaolla tavoiteltavaa päämäärää: vallankäytön eri osat kuuluvat eri tahoille siksi, ettei valta pääse keskittymään yksinvaltiaan käsiin. Tällöin turvataan parhaiten yksilön oikeudet ja edut tavoitetilana valtio, joka rakennetaan lailla suojaamaan yksilöitä ulkopuolisia vihollisuuksia vastaan.⁹⁷ Vallan jakaminen ei ole vain vallankäytön eri osien kategorista erottamista toinen toisistaan vaan tasapainon hakemista vallankäyttäjien kesken ja yhdessä hallitsemista yhteiseksi eduksi, joskin niin, ettei päällekkäisiä toimivaltuusristiriitoja synny. Kokonaisuuteen kuuluu, että tuomiovalta on kuitenkin erotettu muusta vallankäytöstä erilleen omaksi riippumattomaksi vallankäytöksi.

2.1.2 Modernimmasta vallanjakoajattelusta

Mitä vallanjaolla nykypäivänä tarkoitetaan ja mitä sillä ymmärretään tai mitä sillä tulisi ymmärtää? Lähestyn kysymystä *Minkkisen* näkökulmasta. Hän on huomauttanut, että perustuslain yksittäiset normit, kuten vaikkapa Suomessa vallanjakoa sääntelevä perustuslain 3 §, eivät kovinkaan usein joudu lainkäyttäjien sovellettavaksi.⁹⁸ Voidaanko silloin puhua ”opista”, jos ulkoisesti tarkasteltuna ei ole olemassa yhtä ainoaa ”oppia”? *Minkkinen* kysyy myös, mitä jos valtiosääntöoikeudel-

⁹³ Ks. esim. Jyränki 1994, s. 123–124.

⁹⁴ Sipponen 1961, s. 136. Vallanjako-opin sovelluksista eri maissa ks. mm. Moellers 2013.

⁹⁵ Sipponen 1961, s. 129.

⁹⁶ Held 2006, s. 67; ks. myös Jyränki 2001, s. 165 ja 163. Jyränki muistuttaa, että USA:n korkeimman oikeuden asema kolmantena valtiomahtina tuli olemaan kaukana siitä roolista, jossa tuomioistuimet vain tarkoin seuraavat lain kirjainta. Hazo toteaa Yhdysvalloissa sovitetun yhteen vallankäyttäjien itsenäisyys ja riippuvaisuus ”*harmonized independence and interdependence*”. Hazo 1968, s. 669. Tämän tutkimuksen mennessä painoon näytetään vallanjakoa USA:ssa ennennäkemättömällä tavalla horjutettavan.

⁹⁷ Held 2006, s. 66. Yksilöllä tosin tarkoitettiin Montesquieun opeissa vain aikuista, omistajaluokkaan kuuluvaa miestä. Ks. myös Hazo 1968, s. 667.

⁹⁸ Minkkinen 2015, s. 5.

lisin normein raamitetut toimivaltasuhteet eivät vastaa tapaa, jolla valtiovalta tosiasiallisesti jakautuu eri valtioelinten kesken, tai jos tosiasialliset valtiosäätökäytännöt ajan kuluessa muovaavat toimivaltasuhteita ilman, että niitä säätelevää valtiosäätöistä normistoa muutetaan. *Minkkinen* tarkastelee kysymystä valtiosäätöoikeudellisten toimivaltanormien ja valtioelinten tosiasiallisten valtasuhteiden välillä, jota hän luonnehtii ”jännitteiseksi kentäksi”, jolla vallanjako ja muut siihen liittyvät ilmiöt toteutuvat.⁹⁹

Nieminen on todennut siteeraten *Nergeliuksen* artikkelia *Maktfördelningsbegreppet och politikens judikalisering*,¹⁰⁰ että vaikka vallanjaosta keskustellaan paljon, aina ei ole selvää, mitä vallanjaolla loppujen lopuksi tarkoitetaan.¹⁰¹ Vallanjaolla voidaan esimerkiksi tarkoittaa *henkilöllistä vallanjakoa*, jolloin sama henkilö ei voisi samanaikaisesti olla lakiasäättävän parlamentin ja toimeenpanovaltaan kuuluvan hallituksen jäsen. Toisaalta äärimmillen vietyä voidaan ajatella vallanjaon olevan niin tiukasti *institutionaalisesti* käsitetty, että se estäisi yhden vallankäyttäjän mahdollisuuden osallistua millään muotoa toisen vallankäyttäjän toimintaan. Tällöin esimerkiksi tuomioistuineläytöksen tulisi olla myös hallinnollisesti täysin erillään hallinnosta tai budjettimielessä jopa eduskunnasta. Kolmanneksi vallanjako voi tarkoittaa *toiminnallista* rajanvetoa vallankäyttäjien välillä, jolloin esimerkiksi valtioneuvosto ei voisi käyttää lainsäädännön alaan kuuluvaa säädösvaltaa esimerkiksi asetusten muodossa.¹⁰²

Myös *Tuori* on huomauttanut kirjoittaessaan vallanjaon monista merkityksistä, että on monta mahdollista tapaa ymmärtää vallanjako, sen ulottuvuudet ja ilmene-mismuodot.¹⁰³ *Funktionaalinen* tai *tehtävämukainen vallanjako* on hänelle perustava; lainsäädäntövallan, hallitusvallan ja tuomiovallan käyttö on ensin erotettava toisistaan sisällöllisillä tunnusmerkeillä ennen kuin voidaan puhua muunlaisista vallanjaon merkityksistä. *Organisatorinen vallanjako* puolestaan edellyttää, että funktionaalisen kolmijaon mukaisesti eriytetty tehtävät annetaan eri valtioelinten hoidettavaksi, kuten Suomen perustuslain 3 §:ssä on tehty.¹⁰⁴

Tämänkaltainen valtiollisten päätehtävien muodollinen jakaminen eri valtioelimi- lle ei kuitenkaan vielä kerro kovin paljoa vallanjaon normatiivisesta sisällöstä. Normatiivisen sisällön täsmentämiseksi on *Tuorin* mukaan vastattava kysymyksiin vallanjaon organisatorisesta ehdottomuudesta tai siitä, salliiko valtiosäätö poik-

⁹⁹ Minkkinen 2015, s. 6.

¹⁰⁰ Nergelius 1999.

¹⁰¹ Nieminen 2004, s. 193.

¹⁰² Jaottelu perustuu Wade & Bradley'n erotteluun. Wade & Bradley 1993, s. 58.

¹⁰³ Tuori 2005, s. 1027–1031.

¹⁰⁴ Tuori 2005, s. 1028. Vallankäyttäjien tehtävien erotteluun ja vallankäytön sisällöllisiin tunnusmerkkeihin liittyy *Tuorin* mukaan hankaliakin valtiosäätödogmaattisia tulkintakysymyksiä, kuten onko kurinpito hallintoa vai lainkäyttöä, tai onko hallinnollisten seuraamusten määrääminen hallintoa vai lainkäyttöä?

keuksia vallanjaosta. Vastausta vallanjaon ehdottomuuteen saatetaan joutua etsimään myös tulkinnan kautta.¹⁰⁵ Organisatorista vallanjakoa arvioitaessa nousee esille myös tämän tutkimuksen kannalta keskeiset kysymykset siitä, voivatko organisatorisen vallanjaon erottamat valtioelimet vaikuttaa toinen toisensa toimintaan kolmijako-opin mukaisten valtiotehtävien hoitamisessa, ja jos voivat, minkälaisin muodoin ja menettelyin.¹⁰⁶ Vastaus löytyy osin perustuslaista, osin sen tulkinnasta.

Kolmas *Tuorin* esittämistä vallanjaon merkityksistä, *henkilöllinen vallanjako*, pohtii *Wade & Bradleyn* tapaan sitä, salliiko valtiosääntö saman henkilön hoitaa eri organisaatioille jaettuja vallankäytön tehtäviä. Missä määrin esimerkiksi tuomari voi osallistua lainsäädäntövallan käyttöön eduskunnan valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tai lainvalmistelukomitean jäsenenä? Tai voiko kansanedustaja toimia käräjäoikeuden lautamiehenä?

Neljänneksi vallanjaon *menettelyllinen merkitys* keskittyy *Tuorin* mukaan siihen menettelyyn, jota valtioelimen on noudatettava hoitaessaan sille funktionaalisen vallanjaon mukaista tehtävänsä. Suomessa menettelyllinen eriytyminen nojautuu perustuslain 3 §:ään.¹⁰⁷

**

Vallanjako on ajatuksena vanha, joskaan ei vanhentunut. Se on vuosisatojen saattossa saanut erilaisia muotoja eri oikeusjärjestyksissä ja -traditioissa. Yhtä ainoa tapaa ymmärtää se ei ole eikä voikaan olla. Kaikissa muodoissaan vallanjaon periaate tai vallanjaon idea kuuluu yhtenä osana demokraattisen oikeusvaltion teorian ja käytännön perinnettä. Se on yksi ainesosa demokraattisessa hallitsemisessa. Vaikka *Montesquieuta* on kritisoitu siitä, että hän ymmärsi aikanaan väärin Englannin valtiosäännön, jonka varaan hän vallanjako-oppinsa rakensi, hänen oppinsa on – eri muodoissaan ja sovelluksina – jäänyt silti elämään yhtenä oikeusvaltiollisena peruselementtinä. Kuten *Hazo* on todennut, mahdollinen väärinkäsitys joka tapauksessa johti yhteen merkittävimmistä ja tunnetuimmista yhteiskuntapoliittisista ajattelumalleista.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Tuori 2005, s. 1028–1029.

¹⁰⁶ Ks. myös Tuori 2005, s. 1029.

¹⁰⁷ Tuori 2005, s. 1030.

¹⁰⁸ Hazo 1968, s. 667. Keskustelu siitä, oliko Montesquieun tarkoituksena kuvata Englannin valtiosääntöä vai luoda vallankäytön teoria, johtuu siitä, että Lakien hengen XI kirjan VI luku on otsikoitu ”*De la constitution d’Angleterre*”. Esim. Sipponen on katsonut, että Montesquieun tarkoituksena oli selvästi teorian luominen, sillä teksteissä käytetään futuuria tai imperatiivia, ja edelleen, otsikkovalinta saattoi olla tarpeellinen keino naamioida kansalaisvapauksien turvaamiseksi tehtyjä suunnitelmia sen ajan Ranskassa. Sipponen 1961, s. 136.

Valtiovallan kolmijako-opin periaatteen mukaisesti tuomiovalta kuuluu riippumattomille tuomioistuimille. Tuomioistuimet muodostavat eri funktioihin jakaantuneen valtiovallan itsenäisen osan.¹⁰⁹ Kuten todettua, määriteltiinpä vallanjako miten hyvänsä, se ei ole ehdoton valtiosäännön ulkopuoliseen doktriiniin palautettavissa oleva oppi. Vallankäyttäjille, siis myös tuomioistuimille kuuluvan toimivallan keskeinen sisältö muodostuu vallankäytön ohella muualla oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa, useimmiten kansallisessa perustuslaissa¹¹⁰ ja osin sen lisäksi muualla lainsäädännössä sekä jopa tapaoikeudessa. Vallanjakoa ei välttämättä ole säädettyä nimenomaisesti pykäläksi valtion perustuslaissa. Se on kuitenkin valtiosääntöinen käsite oikeusvaltioissa ja sellaisenaan tavallisen lain yläpuolella. Vaikka vallanjakopykälää ei olisikaan kirjoitettu perustuslain pykäläksi, on se oikeusvaltioissa näkyvissä pykäläkokonaisuudessa ja perustuslain hengessä.¹¹¹

Suomen perustuslaissa vallanjakoa koskeva pykälä on perustuslain 3 §. Sen lisäksi perustuslaissa säädetään toisaalla kunkin valtioelimen keskeinen toimivalta. Valtiosäännön vallanjako ei itsellään merkitse ehdotonta kieltoa siitä, etteikö esimerkiksi tuomiovallan käyttäjä voisi jossain määrin olla osallisena lainsäädäntövallan alaan kuuluvissa toimissa, vaikka joitakin nimenomaisia kieltoja perustuslaki asettaakin, kuten esimerkiksi kiellon korkeimman hallinto-oikeuden jäsenelle toimia kansanedustajana.¹¹² Tuomiovallan käyttäjän lainsäädäntövaltaa sivuavan toimivallan käytöstä ja sen rajoista on kuitenkin annettava perussäännökset valtiosäännössä ja tarvittaessa niitä on tarkennettava muussa lainsäädännössä. Lisäksi valtiosäännön tietyn yleisluontoisuuden takia vallankäytön rajat saattavat täsmentyä käytännön ratkaisuihin ja käytännön toiminnassa. Otetaan esimerkiksi seuraava: Kun vallanjaon doktriinissa lainsäädäntövalta ei kuulu tuomioistuimille, on tuomioistuinten ratkaisutoiminnan kautta syntyvälle laintulkinnalle ja lain sisällön kehittämiseksi (käytännöstä myöhemmin termejä ”ohjaava funktio” ja ”oikeutta kehittävä funktio”) annettava oikeusjärjestyksessä tai sen tulkinnassa ainakin jonkinasteinen legitimaatio sekä tiedostettava, mitkä tuon vallankäytön tosiasialliset rajat voivat olla.

Vallanjaon rajat valtiosäännössä eivät siten ole, eivätkä ne voi olla, tarkkarajaisia, yksityiskohtaisia tai kategorisia, vaan se täsmentyvät muualla oikeusjärjestyksen ko-

¹⁰⁹ Nousiainen 1993, s. 71.

¹¹⁰ Perustuslain ja valtiosäännön määrittely rajautuu tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Riittää, että todetaan perustuslain olevan paikka, jossa vallankäyttäjien välistä suhdetta säännellään, ja jolta edellytetään hierarkkista ylemmänasteisuutta. Valtiosääntö sen sijaan ymmärretään tässä tutkimuksessa laajemmin käsittämään oikeudellisen valtiosäännön lisäksi perustuslain noudattamisesta käytännössä seuraava tosiasiallinen valtiosääntö tai ajan kuluessa kiinteytyneet valtiosääntöiset sovinnaisäännöt. Määrittelyistä tarkemmin mm. Jyränki 1994, ss. 49; Nousiainen 1989, ss. 145.

¹¹¹ Barak 2006, s. 41.

¹¹² Perustuslain 27 §:n 3 momentti.

konaisuudessa, lainsäädännössä ja tosiasiallisessa toiminnassa valtaoikeuksia käytettäessä. Ne voivat myös muotoutua yhteiskunnan muuttumisen myötä. Näistä kaikista muodostuu tosiasiallinen vallankäytön kokonaisuus ja rajat tuolle vallankäytölle.

2.2 Vallanjako Suomen valtiosäännössä

2.2.1 Hallitusmuodon ja perustuslain ratkaisut lainkäyttövallan näkökulmasta

Itsenäisyyden taitteessa vuoden 1919 hallitusmuotoa valmisteltaessa Suomessa ei juurikaan keskusteltu riippumattoman tuomiovallan valtiosääntöisestä asemasta siitä näkökulmasta, miten se asemoituu vallan kolmijaon mukaiseen hallitsemisen kokonaisuuteen. Vuosien 1917–1919 hallitusmuotokeskustelussa ei tuomiovallan käyttösuhteessa muihin vallankäyttäjiiin saanut juuri sijaa, sillä vallanjaollisena kiistakysymyksenä näyttäytyi ennen kaikkea kysymys siitä, miten vallanjako tulisi järjestää ylimmän toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan eli hallituksen ja tasavallan presidentin sekä eduskunnan välillä. Vallanjaon kannalta valtiosäännöissä rajanveto nimenomaan hallitusvallan ja lainsäädäntövallan välillä ei näyttäydykään ehdottomana vaan sen toteuttamiseksi on vaihtoehtoisia tapoja ja rajanveto voi myös joustaa.¹¹³

Varsin selvää oli, että ylimmille tuomioistuimille tuli kuulumaan riippumaton tuomiovalta siten kuin tuomiovallan erillisyyksistä muusta vallankäytöstä edellyttää. Vallanjaon kannalta tuomioistuimet ovat toimeenpano- ja lainsäädäntövaltaan verrattuna erityisasemassa, koska tuomiovallan suhde toimeenpano- ja lainsäädäntövaltaan on ehdottomampi kuin rajanveto toimeenpano- ja lainsäädäntövallan kesken.

Tuomioistuin, joka toimii itsenäisesti suhteessa kaikkiin muihin valtiollisiin toimielimiin, on olennainen edellytys legitimiin toimivalle tuomioistuinlaitokselle ja sitä kautta oikeusvaltiolle. Tuomioistuin, joka olisi riippuvainen muista vallankäyttäjistä, sen sijaan menettäisi institutionaalisen asemansa alkaen muistuttaa hallintoa.¹¹⁴ Silloin vallanjako tuomiovallan ja muiden vallankäyttäjien kesken ei onnistuisi. Alemmanasteisen hallintolainkäytön jättäminen hallitusmuotoratkaisussa osaksi hallintoviranomaisten toimintaa haastoi vahvasti tätä rajanvetoa, vaikka ylimmässä asteessa rajanveto toteutuikin korkeimman hallinto-oikeuden perustamisella.¹¹⁵

¹¹³ Ks. esim. Moellers 2013, s. 45.

¹¹⁴ Moellers 2013, s. 45.

¹¹⁵ Alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestäminen oli kuitenkin jo tuolloin esillä paitsi oikeuspoliittisissa puheenvuoroissa myös konkreettisemmin. Ns. Tulenheimo-komitea sai heti hallitusmuodon jälkeen valmisteltavakseen myös alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestämisen osana laajempaa toimeksiantoa. Ehdotus asiasta valmistui kuitenkin vasta vuonna 1936. Ks. tark. jäljempänä jakso 3.1.1.

Palataan lyhyesti vielä hallitusmuotoratkaisuun. Tuolloisessa keskustelussa kansansuvereniteettia, eli eduskunnan ehdotonta ylivaltaa kannattivat lähinnä sosiaalidemokraatit, kun taas porvaristo vaati voimassaollutta valtiosääntöä kehitettävän edelleen puhtaamman vallanjakoajatuksen pohjalta.¹¹⁶ Kantoja ei tuolloin muotoiltu yksin vallanjako-opin käsittein, vaan niihin vaikutti tuolloinen reaaliopoliittika, lähinnä suhteet Venäjään sekä tasavaltalaisten ja monarkistien näkemyserot. *Tuori* on tehnyt mielenkiintoisen havainnon myös siinä, että vaikka vallanjako oli keskeisiä kiistakysymyksiä tuolloisessa valtiosääntökeskustelussa, vallanjako-oppi on tuon jälkeen jäänyt syrjäiseen asemaan suomalaisessa valtiosääntödoktriinissa.¹¹⁷

Suomalaisen vallanjaon periaate näkyi viimeistään hallitusmuotoa valmistelleen *Ståhlbergin* johdolla toimineessa vuoden 1917 perustuslakikomiteassa. Komitea lähti siitä, että jako lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan kesken tarjoaa ehdottomasti tarvittavan takeen kansalaisten vapaudelle ja yhteiskuntavoimain säännölliselle toiminnalle, koska ”valtiovallan yksipuolinen keskitys on vienyt sortoon ja muutenkin monella tavalla haitallisesti vaikuttanut valtiolliseen elämään”.¹¹⁸ Eduskunnalle haluttiin varata mahdollisuus estää hallituksen toiminta vastoin vakiintunutta kansantahtoa. Toisaalta lainsäädäntöä ei voitu uskoa yksin parlamentille, koska silloin hallitsijakin menettäisi itsenäisen asemansa ja valtiollinen tasapaino eri elinten kesken ei olisi turvattu.¹¹⁹ *Ståhlbergin* sanotaan tähdentäneen, että ehdotus, jossa parlamentin rinnalla toimii tehokas hallitusvalta ja riippumattomat tuomioistuimet, perustui oman yhteiskuntamme historialliseen kehitykseen eikä estä hallitusta sekä lainkäyttöä olemasta lainalaisia ja siten lainsäätäjää ottamasta johtavan

¹¹⁶ Ks. mm. Sipponen 1962, s. 35. Jyränki on todennut vuoden 1919 perustuslainsäätäjän katsoneen ajassa taaksepäin etsien pidäkkeitä eduskunnalle, jota sisällissodan jäljiltä pidettiin mahdollisena yhteiskuntarauhan uhkana. Jyränki 2000, s. 29.

¹¹⁷ Tuori 2005, s. 1021.

¹¹⁸ Hakkila 1939, s. 21.

¹¹⁹ Erich 1924, s. 154. Nousiainen muistuttaa, että toteutettu vallanjako pohjautui valtiopillisiä teorioita enemmän kansalliseen menneisyyteen eli vuoden 1772 hallitusmuodon edellyttämään dualismiin, korkeimman vallan jakamiseen hallitsijan ja valtiopäivien välillä. Nousiainen 1989, s. 150.

aseman valtioelämässä.¹²⁰ Tuomiovallan erottamista riippumattomien tuomioistuinten tehtäväksi ja toisaalta parlamentin asemaa ylimpänä valtioelimenä onkin suomalaisessa valtiosääntödoktriinissa pidetty kahtena leimallisena vallanjaollisena elementtinä.¹²¹

Komitean ehdotus oli vahva pohja vuonna 1919 annetulle hallitusmuodolle. Eduskunnassa käytiin vielä kiista presidenttivaltaisen ja eduskuntavaltaisen valtiomuotomallin välillä ja lopulta hallitusmuodossa parlamentaarinen ja presidenttikeskeinen valtiosääntö sovittiin yhteen.¹²² Valtiosääntöisesti tarkastelleen hallitusmuoto rakentui vahvalle, jo ennen hallitusmuodon säätämistä voimassa olleelle parlamentarismille, mutta toisaalta myös tasavallan presidentin valtaoikeudet, monarkistisen ajattelun myötä, muodostuivat laajoiksi. Suomalaista vallanjako-oppia vahvoine valtionpäämiehineen on pidetty ranskalaisen *Benjamin Constantin* vallanjakoopin johdannaisena. Siinä ajateltiin valtionpäämiehen toimivan ”sovittelevana voimana”, jos kolmen eri valtiomahdin kesken syntyisi ristiriitoja tai jännitteitä. Tätä varten valtionpäämiehelle oli annettava toimivaltaa suhteessa ministeristöön ja esimerkiksi valta myötää armahdus tuomioistuimen määräämästä rangaistuksesta.¹²³ Toisaalta Suomessa tasavallan presidentin aseman tultua sidotuksi tasavaltaiseen valtiomuotoon ja perustuslailliseen vallanjakoon oli omiaan ehkäisemään vallan kes-

¹²⁰ Sipponen 1962, ss. 37. Sipponen on artikkelissaan analysoinut seikkaperäisesti tuolloista vallanjakokeskustelua ja sen suhdetta parlamentarismiin. Puhuessaan eduskunnassa 6.12.1917 Ståhlberg tiivisti ehdotetun valtiosäännön peruselementit seuraavasti: ”Nykyäänhän valtiot, myöskin vapaat ja kansanvaltaiset valtiot, ovat katsoneet tehtävänsä varten tarvittavan lakiasäättävän kansaneduskunnan ohella myöskin enemmän tai vähemmän tehokkaan hallitusvallan ja riippumattomat tuomioistuimet, mikä ei estä hallituksen sekä lainkäytön olemasta lainalaisia ja siten lainsäätäjällä olemasta johtavan aseman valtioelämässä. Sille pohjalle on rakennettu myöskin [4.12.1917 annettu] hallituksen esitys uudeksi riippumattoman Suomen tasavallan hallitusmuodoksi, ja siinä on voitu nojautua omien yhteiskuntaolojemme historialliseen kehitykseen, vaikka onkin luotu valtioelämälle uusia, täydellisempiä, vapaampia ja kansanvaltaisempia muotoja ja vaikka erityisesti hallituksen valtaa on entisestään suuresti rajoitettu ja eduskunnan valtaa laajennettu.” Ståhlberg 1951, s. 175. Ståhlbergin ajattelusta laajemmin erityisesti Inha 2004, ja erityisesti Ståhlbergin valtiosääntöajattelusta emt. s. 169–205.

¹²¹ Näin mm. Jyränki 2000, s. 64.

¹²² Ks. Hallberg ym. 2009, s. 33–38. Kuten Erich 1924, s. 155 kirjoittaa: ”Suomen valtiolinjärjestys on jyrkän parlamentarismien mukainen, mikä jo sellaisenaan tietää, että eduskunnan valta ulottuu olennaisesti lainsäädännön rajojen ulkopuolelle, kuten laita todellisuudessa onkin.” Hallitusmuodon säännöksestä seurasi kansaa edustavan eduskunnan olevan valtiosäännön ”herra”, ja sen aseman olevan keskeisempi kuin presidentin, jolle toimeenpanovalta on uskottu. Hakkila 1939, s. 20. Silti presidentin valtaoikeudet olivat laajat, ja valtionpäämiehen asemassa onkin ainesta, joka on siirretty suoraan monarkiasta tasavaltaan. Ks. Jyränki 1994, s. 126. Nieminen on puolestaan todennut, että parlamentarismien periaate on rajoittanut vallanjakoa. Nieminen 2004, s. 194.

¹²³ Jyränki 1981, s. 26.

kittymistä.¹²⁴ Valtiomuotoratkaisussa näkyy selvästi vallankäytön tasapainon hakeminen.

Varsinainen vallanjakosäännös, siten kuin se hallitusmuodon 2 §:ksi säädettiin, tuli kuulumaan seuraavasti:

”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa.

Ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavallan, presidentille. Sen ohessa on valtion yleistä hallitusta varten oleva valtioneuvosto, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä.

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä oikeusasteessa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.”

Meillekin omaksuttiin pohjoismaalaisittain tuttu parlamentaarinen sovellus vallanjako-opista.¹²⁵ Valtiosäännössämme omaksuttu vallanjako ei pohjautunut puhtaanseen, klassiseen tasavahvaan vallanjako-oppiin vaan sitä leimasi vahva idea demokratiasta ja parlamentarismista. Vallanjaon sääntely kuitenkin toteutti jo tuolloin, ja toteuttaa edelleen, *Montesquieun* perusajatuksen valtiollisten tehtävien jakamisen ja erottamisen tärkeydestä.¹²⁶ Ja kuten manner-Euroopassa ja Pohjoismaissa yleensäkin, vallanjako-oppi toteutui meilläkin etupäässä organisatorisena, jolloin siinä kiinnitettiin vähemmän huomiota sen tehtävään poliittisten voimien tasapainon varmistamisessa.¹²⁷

Valtiosääntömme on jo alusta lukien korostanut lainsäätäjän valtiosääntöistä asemaa. Valtiosäännön uudistuksissa on tämän jälkeenkin leimallisesti tavoiteltu valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamista ja siihen liittyen eduskunnan aseman korostamista ylimpänä valtioelimenä. Tämä näkyy myös vuoden 2000 perustuslaissa ja sen 3 §:n vallanjakosäännöksessä.¹²⁸ Siinä vallanjakojärjestelmää purettiin hallitusmuodossa omaksutusta vielä edelleen eduskunnan päätösvallan hy-

¹²⁴ Hallberg 2020, s. 58.

¹²⁵ Termi ”parlamentaarinen sovellus vallanjako-opista” lainattu Husalta. Husa 2004, s. 159.

¹²⁶ Tosin Tuori on huomauttanut, että klassikkotekstien irrottaminen yhteyksistään tekee vallanjaon oppihistoriallisista katsauksista valitettavan usein historiattomia ja samalla nykykeskustelun kannalta merkityksettömiä. Ks. Tuori 2005, s. 1026. Silti väitän, että *Montesquieun* vallanjaon periaatteet ovat niin syvälle juurtuneet länsimaiseen valtiosääntö- ja oikeusvaltiokeskusteluun, että niihin viittaaminen *Montesquieun* nimi mainiten ei ole turhaa.

¹²⁷ Sipponen 1962, s. 42.

¹²⁸ Ks. Oikeusministeriön julkaisu 8/1995, s. 71; myös mm. Viljanen 2003, s. 1172.

väksi ja parlamentarismien hengessä.¹²⁹ *Saraviidan* mukaan vuoden 2000 perustuslain vallanjakosäännös voidaankin nähdä jatkeena vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisvaiheen aikaisille pyrkimyksille kohti parlamentarismien leimaamaa päätösvaltajärjestelmää.¹³⁰

1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 1 lukuun koottiin hallitusmuodon tavoin säännökset Suomen valtiosäännön peruseriaatteista. Peruseriaatteen lukeutuu myös vallanjako. Vallanjakopykälään kirjattiin myös parlamentarismien periaate ja tuomioistuinten riippumattomuus. Uusi vallanjakosäännös ei merkittävästi vaikuttanut ylimpien valtioiden tosiasiallisiin päätösvaltasuhteisiin.¹³¹ Perustuslaissa tosin korostetaan eduskunnan asemaa ylimpänä valtioidenä myös siten, että siinä osoitetaan hallitusmuodon 2 §:n 2 momenttia selkeämmin lakien säätämisen olevan nimenomaan eduskunnan tehtävänä.¹³² Perustuslain vallanjakosäännöksen (PL 3 §) mukaan:

”Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.”

Jyränki on huomauttanut, että parlamentarismien periaatteen syventämisen ja presidentin toimivaltuuksien supistamisen myötä perustuslaissa on entistä vähemmän piirteitä vallanjakoperiaatteen mahdollisesta valtioiden keskinäisestä kontrolli- tai tasapainoaspektista.¹³³ Hän on jopa todennut, että vallanjakoperiaate on Suomen järjestelmässä enää vain ”eduskunnan ensisijaisuutta ja sen johdannaisia modifioiva periaate, jonka toteutus on enää kovin vaatimatonta”. Hänen mukaansa perustuslaissa on aikaisempaa vähemmän viitteitä vallanjakoperiaatteesta, niin valtiollisten tehtävien jyrkästä erottelusta kuin orgaanien väliseen tasapainoon pyrkimisestäkin.¹³⁴

¹²⁹ Esimerkiksi lakien säätämisen osoitettiin olevan nimenomaan eduskunnan tehtävänä ja lainsäädäntövallan ulkopuolisia rajoituksia lain vahvistamisessa vähennettiin entisestään.

¹³⁰ *Saraviita* 2011, s. 73.

¹³¹ Näin esim. *Saraviita* 2011, s. 73.

¹³² HE 1/1998 vp, s. 75.

¹³³ *Jyränki* 2003, s. 149–150.

¹³⁴ *Jyränki* 2003, s. 146 ja 149. Erich katsoi aikanaan, tulkiten Montesquieun lähtökohdaksi jyrkän erillisyyden eli separointiperiaatteen, että jo hallitusmuodon vallanjakovalinnat sulki pois Montesquieun klassisen opin edellyttämän valtiollisten tehtävien erottelun, vaikka siihen hallitusmuodon 2 § erehdyttävästi viittasi. Erich 1924, ss. 148, erit. s. 155.

Sanottu ei kuitenkaan tee täyttä oikeutta mitä tulee tuomiovallasta ja tuomioval-
lan käytöstä perustuslain tasolla säädettyyn. Perustuslain kokonaisuudessa nimittäin
etenkin tuomiovaltaa koskeva sääntely vahvistui, vaikka sitä ei vallanjaollisin argu-
mentein perusteltukaan eikä se näkynyt perustuslain vallanjakoratkaisussa. Vahvis-
tumisessa ei ollut suoraan kyse tuomiovallan ja muun vallankäytön keskinäisistä
suhteista vaan lainkäyttövallan ”sisäisestä” vahvistamisesta ja sitä kautta sen vahvis-
tumisesta suhteessa muihin vallankäyttäjiin. Näihin palataan jäljempänä kautta lin-
jan tässä tutkimuksessa.

**

Vaikka vallan kolmijako-opin doktriini voi periaatteessa kuulostaa selvältä, ei se
käytännössä sitä ole. Vallanjako ja sitä koskevat erilaiset oppirakennelmat ja käytän-
nön ilmentyvät esiintyvät yhteiskunnissa, niiden valtiosäännöissä ja lainsäädännössä
omine sovelluksineen, joihin vaikuttavat maiden oikeusjärjestelmät ja oikeuskult-
tuuriset traditiot.¹³⁵ Aina ei ole helppoa, tai edes mahdollista, määritellä mille val-
lankäyttäjälle jokin yhteiskunnallinen tehtävä kuuluu, vaikka vallankäyttäjät ovat
muodollisesti toisistaan erillisiä ja toisistaan riippumattomia.¹³⁶ *Wade & Bradley* ky-
syvätkin missä määrin valtiovallan kolme tehtävää voidaan nykypäivänä erottaa toi-
sistaan, ja toisaalta missä määrin mainittuja kolmea tehtävää voidaan hoitaa erillään
eri vallankäyttäjien toimesta.¹³⁷ Samalla on kuitenkin huomattava, että sanottu reto-
rinen kysymys koskee ennen kaikkea toimeenpano- ja lainsäädäntövallan välistä
suhdetta. Tuomioistuineläytöksen erillisyydellä muista vallankäyttäjistä on sen sijaan
vallanjaon opeissa ja valtiosääntötraditioissa hyvin vahva asema. Tuota riippuma-
tonta asemaa ovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU-oikeus soveltamis-
käytäntöineen entisestään vahvistaneet.

Edelleen voidaan perustellusti kysyä miten uudemmat yhteiskunnalliset institu-
tiot, jotka toteuttavat ”yhteistä hyvää”, asettuvat perinteiseen vallan kolmijakomal-
liin. Esimerkkinä Suomesta voisi ottaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskun-
nan oikeusasiamiehen. Kummallakin on itsenäinen asema ja perustuslaissa säädetty
tehtävä valvoa sitä, että tuomioistuimet ja viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät
velvollisuutensa. Ne myös seuraavat lainsäädännössä havaitsemiaan puutteita. Li-

¹³⁵ Husa 2004, s. 159.

¹³⁶ Wade & Bradley 1993, s. 52.

¹³⁷ Wade & Bradley 1993, s. 52.

säksi perustuslaissa on säädetty oikeuskanslerin etukäteisestä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätösten laillisuusvalvonnasta.¹³⁸

Suomen perustuslain vallanjakosäännös ei pyri erottamaan kaikkia valtiollisia perustehtäviä täydellisesti ja puhtaassa muodossa toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille. Tämä on nimenomaisesti todettu perustuslain esitöissä. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan perustuslain 3 § ilmaisee ”vain yleisen lähtökohdan, jota täydennetään muissa säännöksissä”.¹³⁹ Toisaalta vallanjako on otettu valtiosääntöömme ikään kuin annetuksi itsestään selväksi lähtökohdaksi, mitä ilmentää se, että vallanjakosäännöksen perustelut ovat verraten niukat perustuslain hallituksen esityksessä ja sitä edeltäneessä komiteanmietinnössä.¹⁴⁰ *Saraviita* on kuvannut vallanjakosäännöstä symboliseksi, jonka keskeisenä sisältönä voidaan nähdä myöhempien toimivaltasäännösten tulkintaa ohjaava perustuslaillinen pääperiaate. Hänkin korostaa, että toimivallan alaa ja käyttötapaa säännellään yksityiskohtaisemmin myöhemmissä perustuslain osissa.¹⁴¹

Tuomioistuinten institutionaalinen funktio nojatessaan vallanjakoon on vahva. Mutta ovatko – tai edes voivatko – sen valtiosääntöiset rajat eri vallankäyttäjien tehtävien kanssa olla täysin sementoidut? Jokaisella vallankäyttäjällä on valtiosäännösämme oma perusroolinsa tai ydintehtävänsä, jonka käytölle perustuslaki asettaa toimivallan ja tälle vallankäytölle rajat. Rajanvetoa on pitkin valtiosäännön kokonaisuutta. Yhteiskunnan todellisuus ja oikeudellisen elämän muuttuminen globalisointitrendeineen saattaa kuitenkin häilyttää näitä rajapintoja yhä enemmän etenkin vallankäytön reunamilla. Esimerkiksi parlamentarismien periaatteeseen ja vahvalle legalismille nojautuvaan kotoiseen valtiosääntöiseen rakennelmaamme ui erityisesti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutuksesta yhä enemmän *common law* – maista tuttuja piirteitä tuomioistuinten roolin vahventumisen suuntaan, mikä luonnollisesti heijastuu tuomiovallan käytön sisältöön. Perinteinen vallanjakomalli säännellessään valtion sisäisten vallankäyttäjien suhteita ei muutoinkaan ota huomioon yhteiskunnan ja oikeuden kansainvälistymistä. *Tuori* onkin huomauttanut, ettei klassinen vallanjako-oppi näytä soveltuvan järjestämään kansallisen ja ylikansallisen

¹³⁸ Laillisuusvalvonnan suhdetta tuomioistuinten riippumattomuuteen käsitellään tarkemmin tutkimuksen viimeisessä eli 8. pääluvussa. Erityisen kiinnostava on myös median rooli, tarkoittaen sekä perinteistä mediaa että sosiaalista mediaa. Medialla on tosiasiallista yhteiskunnallista valtaa etenkin muiden valtioelinten vallankäytön kontrollin ja mielipiteiden vaikuttamisen muodossa. Mediaa ja tiedotusvälineitä onkin monesti luonnehdittu *de facto* neljänneksi vallankäyttäjäksi. Medialla itsellään ei institutionaalista asemaa valtiosäännössä ole, mutta sitäkin keskeisempi asema julkisen vallankäytön vahtina. Niin mielenkiintoista kuin median asema vallankäyttäjien, ml. tuomioistuinten ”vahtikoirana” onkin, ei sitä tässä väitöskirjassa tarkastella enemmälti.

¹³⁹ HE 1/1998 vp, s. 75/I.

¹⁴⁰ Näin Tuori 2005, s. 1023.

¹⁴¹ Saraviita 2000, s. 75.

vallan jakoa, jonka Euroopan yhdentymisen ja globalisoitumiskehitys ovat nostaneet esiin.¹⁴² EU-oikeuden ohella muut kansainväliset sitoumukset vaikuttavat samaan suuntaan. Samalla EU-oikeus ja kansainväliset ihmisoikeussopimuksen ovat juuri niitä oikeuslähteitä, jotka korostavat tuomioistuinten riippumattomuuden välttämättömyyttä osana oikeusvaltiollista vallanjakoa.

2.2.2 Vallanjakopykälä ja tuomioistuimet

Suomessa tuomiovallan kuuluminen riippumattomille tuomioistuimille on itsenäisyyden alusta lukien ollut itsestäänselvä valtiosääntöinen lähtökohta. Tuomiovallan osalta perustuslain muotoilu ei juurikaan muuttunut siitä, miten tuomiovallasta oli hallitusmuodossa säädetty.

Selkeällä ja ehkä yksinkertaistetullakin vallanjakosääntelyn kirjoittamistavalla on paitsi tosiasialliseen vallankäyttöön liittyvä vaikutus, ennen kaikkea symbolisti periaatteellinen merkitys: kaikki siihen aukikirjoitetut tuomiovallankäytön elementit on sidottu perustuslain vallanjakopykälään. Lisäksi vallanjakopykälä on perustuslaissa sijoitettu aivan perustuslain alkuun osaksi perustuslain 1 lukua, joka koskee ”valtiojärjestyksen perusteita”. Vastaavasti hallitusmuodon vallanjakopykälä oli osa hallitusmuodon ensimmäistä lukua. Näin ollen vallanjako ja sen sisältämät lainkäyttövallan elementit ovat kaikki osa suomalaisen valtiojärjestyksen perusteita.

Valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvia tuomiovallankäytön elementtejä löytyy vallanjakosäännöksestä viisi: ne ovat tuomioistuinten olemassaolo, tuomioistuinten yksinoikeus käyttää lainkäyttövaltaa, tuomioistuinten riippumattomuus, tuomioistuinten kaksilinjaisuus sekä tuomioistuinten sisäinen hierarkia. Tuomioistuinten valtiosääntöinen olemassaolo on niiden muodollinen legitimitetti. Toisekseen vallanjakosäännös pitää sisällään vaatimuksen siitä, että lainkäyttövaltaa voivat käyttää vain tuomioistuimet. Tässä tehtävässään tuomioistuinten on oltava riippumattomia. Vallanjakopykälään on perustuslainsäätäjät kirjoittanut myös tuomioistuinjärjestelmän kaksilinjaisuuden, eli vaatimuksen siitä, että tuomiovalta kuuluu toisaalta yleisille tuomioistuimille ja toisaalta hallintotuomioistuimille. Lisäksi vallanjakopykälästä löytyy tuomioistuinten sisäinen hierarkia ylimpiä tuomioistuimia koskevana mainintana. Näiden kaikkien ollessa sisäänrakennettuina perustuslain vallanjakopykälään voi tuomioistuinten valtiosääntöisen institutionaalisen aseman sanoa olevan Suomessa varsin vahva.

Perustuslain hallituksen esityksen perustelut tuomioistuinten vallanjakosääntelyn kohdalla ovat niukat. Ne typistyvät lähinnä tuomioistuimen riippumattomuuteen. Tuomioistuinten riippumattomuuden takeet ovat perustelujen mukaan yhtäältä riip-

¹⁴² Tuori 2005, s. 1027.

pumattomuus muiden yhteiskunnan tahojen ja oikeusriidan osapuolten vaikutuksesta sekä toisaalta oikeuslaitoksen sisäinen riippumattomuus; toisin sanoen ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa. Tätä perusteluissa täydennetään toteamalla, että ”ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on siten lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuinta ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa”.¹⁴³

Eduskunnan lakivaliokunnan mielestä perustuslain hallituksen esityksen yleisperusteluissa tuomiovalta ”jätettiin täysin vaille huomiota”. Valiokunnan lausunnossa hämmästellään, miten vain yhdessä virkkeessä, monen muun asian rinnalla, mainitaan tuomioistuimen riippumattomuus säilytettävänä keskeisenä valtiosääntöperiaatteena. Näin siitä huolimatta, että tuomiovallan yhteiskunnallinen merkitys oli lakivaliokunnan muistuttamalla tavalla jo tuolloin, 1990-luvun lopulla, huomattavasti aikaisempaa suurempi. Perusteluna sanotulle lakivaliokunta viittasi Suomen liittyneen Euroopan neuvostoon vuonna 1989, mikä on ”korostanut ihmisoikeuksien merkitystä tuomioistuinten päätöksenteossa, ja jonka myötä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus oli saanut uusia painotuksia ja uusia ulottuvuuksia”. Samoin muistutettiin Suomen liittymisen ensin Euroopan talousalueeseen vuonna 1994 ja sitten Euroopan unioniin vuonna 1995 tuoneen eurooppaoikeuden periaatteet tuomioistuimen merkitystä korostavine piirteineen suomalaisiin tuomioistuihin.¹⁴⁴

Lakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan myös, että perustuslakia valmistelleessa komiteassa oli käyty keskustelua tuomioistuinten kaksilinjaisuudesta eli siitä, onko tuomioistuinten jaottelu yleisiin, hallinnollisiin ja erityistuomioistuihin edelleen tarkoituksenmukainen. Komiteassa päädyttiin siihen, että jako säilytetään ennallaan. Lakivaliokunta hämmästeli, miksei käytyä keskustelua katsottu tarpeelliseksi mainita hallituksen esityksen perusteluissa saattikka, että siinä olisi esitelty syitä, joilla lopputulokseen oli päädytty. Tämä saattoi valiokunnan mielestä ”johtaa tuomiovallan merkityksen aliarviointiin”.¹⁴⁵ Selittääköhän tuomioistuinten periaatteellisen vallanjaollisen aseman luonteen muuttumattomuus sen, ettei tuomioistuinten valtiosääntöistä asemaa perustuslain esitöissä sen laajemmin selostettu.

Perustuslain kokonaisuudessa tuomioistuinten aseman erillisyyttä toimeenpano- ja lainsäädäntövallasta kuitenkin tosiasiallisesti vahvistettiin verrattuna hallitusmuodossa säädettyyn. Ensinnäkin perustuslaissa vahvistui ajatus tuomioistuinlaitoksen kokonaisuudesta, kun perustuslakiin otettiin yksi yhteinen säännös tuomioistuinten rakenteesta perustuslain 98 §:ksi. Mainittu pykälä sisältää perussäännökset yleisistä tuomioistuinta, yleisistä hallintotuomioistuinta sekä erityistuomioistuinta.

¹⁴³ HE 1/1998 vp, s. 76.

¹⁴⁴ LaVL 9/1998 vp, s. 3/II.

¹⁴⁵ LaVL 9/1998 vp, s. 3/II.

Samalla alueellisten hallinto-oikeuksien asema tuli turvatuksi perustuslain tasolla. Toisekseen säännökset tuomareiden nimittämisestä ja virassapysymisoikeudesta sisällytettiin nimenomaan lainkäyttövaltaa ja tuomioistuimia koskevaan 9 lukuun. Hallitusmuodossa niistä oli säädetty julkisia virkoja koskeneessa X luvussa, jonka sääntely koski yhtä lailla tuomareita kuin hallintoviranomaisiakin.¹⁴⁶

Perustuslain vallanjakosäännös ilmaisee vallanjaon yleisen lähtökohdan, jota täydennetään perustuslain muissa säännöksissä.¹⁴⁷ Tuomioistuimia koskeva säännös täydentyy erityisesti lainkäyttöä ja tuomioistuimia koskevassa omassa 9 luvussaan otsikolla ”Lainkäyttö”. Perustuslain kokonaisuudessa tuomioistuimia ja tuomiovaltaa koskeva sääntely jakautuu siten kahteen kokonaisuuteen: vallanjakopykälässä säädettyyn tuomiovallan käyttöön ja riippumattomuuteen, kaksilinjaisuuteen ja sisäiseen hierarkkisuuteen, sekä niitä täydentäviin ja lainkäytön muita elementtejä koskevaan perustuslain 9 lukuun.

2.2.3 Perustuslain 9 luku täydentää vallanjakoa

Perustuslain 9 luku ”Lainkäyttö” täydentää vallanjakopykälässä säädettyä ja vahvistaa siten tuomioistuimille lainkäyttäjinä annettua institutionaalisesti merkittävää asemaa valtiosäännön kokonaisuudessa.

Perustuslaissa omaksuttu ratkaisu ei ollut uusi. Myös vuoden 1919 hallitusmuodossa oli oma lukunsa tuomioistuimille (V luku). Perustuslain 9 luvun säännökset ovat kuitenkin hallitusmuodon tuomioistuimia koskevaa V lukua perusteellisemmat ja yhtenäisemmät. 9 luvussa säädetään tuomioistuinlaitoksen rakenteesta, ylimpien tuomioistuinten tehtävistä ja kokoonpanosta, valtakunnanoikeudesta, tuomareiden nimittämisestä ja virassapysymisoikeudesta, syyttäjälaitoksesta sekä tasavallan presidentin armahdusvallasta. Luku liittyy läheisesti perustuslain perusoikeuksia koskevassa 2 luvussa olevaan perustuslain 21 §:ään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista.

Julkisen vallan käyttöä koskevien perusratkaisujen tulee ilmetä kattavasti perustuslaista. Sen vuoksi on syytä tarkastella yksityiskohtaisemmin, mitä lainsäätäjä on perustuslakia säätäessään katsonut tuomioistuinten kohdalla olevan sellaisia ”perusratkaisuja”, joista on tullut säätää perustuslain tasolla ja nimenomaisesti lainkäyttöä koskevan luvun alla.

Tuomioistuinten rakenne. Perustuslain lainkäyttöä koskeva luku alkaa tuomioistuinten rakennetta koskevalla 98 §:llä. Pykälä sisältää perussäännökset yleisistä tuomioistuimista, yleisistä hallintotuomioistuimista sekä erityistuomioistuimista. Li-

¹⁴⁶ Ruotsissa tuomioistuimet ja lainkäyttö saivat oman lukunsa hallitusmuotoon (*regeringsformen*) vasta vuoden 2011 uudistuksessa.

¹⁴⁷ HE 1/1998 vp, s. 75; ks. myös Jyränki 2000, s. 64.

säksi pykälässä kielletään satunnaisten tuomioistuinten asettaminen. Pykälän mukaan:

”Yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet.

Yleisiä hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla.

Satunnaisten tuomioistuinten asettaminen on kielletty.”

Hallitusmuodossa vastaavaa sääntelyä tuomioistuinlaitoksen yleisestä rakenteesta ei ollut. Perustuslain hallituksen esityksessä sääntelyn ottamista perustuslain tasolle perusteltiin nimenomaisesti sillä, että ”julkisen vallan käyttöä koskevien perusratkaisujen tulee ilmetä kattavasti perustuslaista”.¹⁴⁸ Perustuslain pykälään on sisällytetty paitsi tuomioistuinrakenteen kokonaisuus myös sen sisäinen rakentuminen. Suomen tuomioistuinlaitos (tai oikeuslaitos) rakentuu ensinnäkin niin sanottuun ”kaksilinjaisuuteen”, jolloin tuomioistuinlaitokseen kuuluu toisaalta yleiset tuomioistuimet ja toisaalta yleiset hallintotuomioistuimet. Tuomioistuinlaitoksen kokonaisuuteen kuuluvat myös näiden tuomioistuinlinjojen tuomioistuimet, joista perustuslain tasolla mainitaan yleisinä hallintotuomioistuinina korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Sanottu pykälä täydentää siten vallanjakopykälässä säädettyä vahvistaessaan tuomioistuinten kaksilinjaisuuden ja sisäisen hierarkkisuu- den. Erityistuomioistuimet, joista markkinaoikeus ja vakuutus-oikeus luetaan hallintotuomioistuiniksi, eivät nauti samanlaista perustuslain suojaa kuin hallinto-oikeudet. Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta ei myöskään mainita perustuslaissa, mutta sen valtiosääntöinen asema on suhteellisen vahva, koska se mainitaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyssä Ahvenanmaan itsehallintolaissa.¹⁴⁹

Tuomioistuinrakenteen kokonaisuutta suojaa 98 §:n 4 momentissa säädetty kielto satunnaisten tuomioistuinten asettamisesta. Yksittäistapauksia varten ei siten voida lailla perustaa erillisiä tuomioistuimia. Sääntely merkitsee samalla sitä, ettei tuomioistuinten kokoonpanoa tai tehtäviä voida sovittaa tai muokata yksittäistapausten mukaan. Se myös estää yksittäistapauksissa tekemästä poikkeuksia yleisen lain mukaan määräytyvästä tuomioistuinten alueellisesta, asteellisesta tai asiallisesta toimivallasta.¹⁵⁰

Ylimpien tuomioistuinten tehtävät. Perustuslain 99 §:ssä säädetään ylimpien tuomioistuinten asemasta ja tehtävistä. Perustuslain 99 §:n mukaan ylimpien tuo-

¹⁴⁸ HE 1/1998 vp, s. 156/I.

¹⁴⁹ Ks. tark. av. 416.

¹⁵⁰ Jyränki – Husa 2012, s. 320; HE 1/1998 vp, s. 156/I. Asiallisesti vastaava säännös sisältyi myös hallitusmuodon 60 §:n 2 momenttiin.

mioistuinten tehtäviä on kolme: ylimmän tuomiovallan käyttö, lainkäytön valvonta omalla toimialalla sekä oikeus tehdä lainsäädäntöesityksiä. Pykälän mukaan:

”Ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa käyttää korkein oikeus sekä hallintolainkäyttöasioissa korkein hallinto-oikeus.

Ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan. Ne voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä.”

Suomessa on kaksi ylintä tuomioistuinta kahdella tuomiovallan alalla: Pykälällä annetaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimivalta käsitellä muun muassa alueellista hallinto-oikeuksista ja, kuten vielä vuodelta 1998 olevassa hallituksen esityksessä todetaan, ”eräistä muista muutoksenhakuelimistä saapuvat” hallintopäätöksiä koskevat asiat.¹⁵¹

Perustuslainsäätäjän perusratkaisuna oli koota keskeisimmät ylimpien tuomioistuinten tehtävät yhteen pykälään. Ylimpien tuomioistuinten päätehtävänä on luonnollisesti lainkäyttö, jota käsitellään tarkemmin tämän tutkimuksen 5. pääluvussa. Ylimpien tuomioistuinten tehtävät eivät kuitenkaan tyhjenny lainkäyttöön, sillä perustuslainsäätäjä on antanut niille kaksi muutakin tehtäväkokonaisuutta: lainkäytön valvonnan omalla toimialallaan sekä tiettyjä lausuntotehtäviä. Näitä käsitellään tämän tutkimuksen 6. ja 7. pääluvuissa. Ylimpien tuomioistuinten velvollisuudesta tai mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esitysehdotuksesta ennen esityksen antamista eduskunnalle ei enää perustuslaissa säädetä toisin kuin hallitusmuodossa. Tosiasiassa ylimmät tuomioistuimet, ja muutkin tuomioistuimet, osallistuvat kuitenkin osaltaan lainsäädännön valmisteluun antamalla lain valmisteluvaiheessa lausuntoja sekä hallituksen esitystä valmistelevalle toimivaltaiselle ministeriölle että eduskunnan valiokunnille.

Ylimmille tuomioistuimille kuuluu kolmaskin lainvalmistelua osaltaan sivuavaa tehtävä, josta on nimenomaisesti säädetty valtiosäännön tasolla. Perustuslain 77 §, josta on säädetty perustuslain lainsäädäntöä koskevassa 7 luvussa, antaa nimittäin ylimmille tuomioistuimille toimivallan olla pyydettyessä mukana lainsäätämistöimissä lakien vahvistamisen vaiheessa, kun tasavallan presidentti voi kyseisen perustuslain pykälän mukaan hankkia ennen lain vahvistamista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Ylimpien tuomioistuinten kokoonpano. Perustuslakiin on otettu yhtenä ”lainkäytön perusratkaisuna” ylimpien tuomioistuinten kokoonpano ja päätösvaltaisuus. Perustuslain 100 §:n mukaan:

¹⁵¹ HE 1/1998 vp, s. 157/II.

”Korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja tarpeellinen määrä muita jäseniä.

Ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää.”

Perustuslainsäätäjän ratkaisuna on ollut, ettei ylimpien tuomioistuinten jäsenten määrästä ole tarkkaan säädetty perustuslain tasolla. Perustuslainsäätäjän perusratkaisuna on pikemminkin ollut, ettei asiasta ole katsottu tarpeen säätää perustuslain tasolla, vaan se on jätetty erikseen määriteltäväksi. Ylimpien oikeuksien jäsenmäärästä on säädetty tarkemmin laissa korkeimmasta oikeudesta ja laissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Tehtyä valintaa ei perustuslain perusteluissa enemmälti avata. Hallituksen esityksessä todetaan ainoastaan, että jäsenmäärästä säädettäisiin ”tarkemmin laissa” kuten aiemminkin hallitusmuodon aikana. Lisäksi perusteluissa viitataan korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuihin lakeihin, joiden mukaan korkeimmissa oikeuksissa tulee presidentin lisäksi olla vähintään 15 jäsentä.¹⁵² Jäsenten enimmäismäärää ei sen sijaan ole säädetty laissa.

Ylimpien tuomioistuinten jäsenmäärä on merkityksellinen tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta. Perustuslain ratkaisu mahdollistaa ylimpien tuomioistuinten jäsenten määrästä säätämisen eduskuntalailla. Samalla se mahdollistaa jäsenmäärään muuttamisen, jopa vähentämisen. Toisaalta se mahdollistaa jäsenmäärän (tilapäisen) kasvattamisen, millä voi myös olla riippumattomuutta horjuttavia seurauksia. Perustuslain pykälässä ei säädetä siitä, että ylimpien tuomioistuinten jäsenmäärästä olisi säädettävä lailla. Lailla säätäminen mainitaan ainoastaan perustuslain perusteluissa. Kysymykseen siitä, onko tämä perustuslain perusratkaisu olla säätämättä perustuslain tasolla ylimpien tuomioistuinten jäsenten määrästä, erityisesti jäsenten vähimmäismäärästä, riittävä takaamaan tuomioistuinten riippumattomuuden, palataan jäljempänä jaksossa 4.4.4.

Ylimpien tuomioistuinten päätösvaltaisuus. Perustuslain 100 §:ään on sisällytetty myös toinen perusratkaisu, joka on ylimpien tuomioistuinten kollegiaalisuus: perustuslain mukaan lähtökohtainen tuomionvoipa kokoonpano on ylimmissä tuomioistuimissa viisi jäsentä, jollei toisin nimenomaisesti säädetä. Siten korkeimman hallinto-oikeuden päätöksenteon kollegiaalisuus nauttii perustuslain suojaa.

Lainkäytön kannalta ei olekaan merkityksetöntä, onko tuomioistuin kollegiaalinen vai ei. Kysymykseen liittyy myös se, miten tuomioistuimen sisäinen toiminta järjestetään; toimiiko se jakautuneena jaostoihin, miten tuomarit osoitetaan eri ja-

¹⁵² HE 1/1998 vp, s. 157/II.

ostoille ja miten asiat, ”jutut”, jaetaan eri jaostoille ja kokoonpanoille. Tuomioistuinten kollegiaalisuudesta ja johtamisesta tarkemmin jäljempänä jaksossa 4.6.5.

Tuomareiden nimittäminen. Perustuslainsäätäjän lainkäyttöä koskevana perusratkaisuna on lisäksi ollut säätää perustuslain tasolla tuomareiden nimittämisen perusteet. Perustuslain 102 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla. Tuomareiden nimittämiseen, joka niin ikään on merkityksellinen tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta, palataan tarkemmin jaksossa 4.4.2.

Tuomareiden virassapysymisoikeus. Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden yhtenä suojana pidetään perinteisesti tuomareiden korostettua virassapysymisoikeutta. Perustuslaki säätää 103 §:ssä tuomareiden korostetun vahvasta virassapysymisoikeudesta verrattuna muihin virkamiehiin. Tuomarin korostuneella irtisanomissuojalla on perinteisesti haluttu suojata sitä, ettei yksittäistä tuomaria voida irtisanoa epäasiallisella syyllä, jossa taustalla mahdollisesti olisi tyytymättömyyttä hänen ratkaisutoimintaansa. Korostunut irtisanomissuoja myös takaa sen, ettei lainkäyttötoimintaa voida epäasiallisin vaikuttimin heikentää vähentämällä tuomarin virassa olevien henkilöiden määrää. Tuomareiden määrästä ja tuomareiden korostuneesta irtisanomissuojasta tarkemmin jäljempänä jaksossa 4.4.3.

Valtakunnanoikeus. Perustuslain lainkäyttöä koskeva luku sisältää myös perussäännöksen valtakunnanoikeudesta. Valtakunnanoikeutta koskeva perustuslain 101 § ei tämän tutkimuksen kannalta ole sinällään keskeinen eikä sitä sen vuoksi käsitellä tässä tutkimuksessa tässä sanottua enemmän. Valtiosääntöisesti on merkillepantavaa, että valtakunnanoikeus on ainoa tuomioistuin, joka ei ole säännönmukaisesti koolla, mutta joka silti on ”olemassa”; satunnaisten tuomioistuinten perustaminen on perustuslain 98 §:n 4. mom. nojalla kielletty.

Perustuslainsäätäjän perusratkaisuna on ollut valtakunnanoikeuden kokoonpanosta säättäminen valtiosäännön tasolla aiemman hallitusmuodon tapaan. Valtakunnanoikeuden jäsenten määrästä on siten perustuslaissa tarkemmat säännökset kuin ylimpien oikeuksien jäsenistä: Valtakunnanoikeuteen kuuluu perustuslain 101 §:n 2 momentin nojalla virkansa puolesta korkeimman oikeuden presidentti puheenjohtajana ja jäsenenä tuomioistuimista korkeimman hallinto-oikeuden presidentti sekä kolme virassa vanhinta hovioikeuden presidenttiä. Viiden ammattituomarin lisäksi valtakunnanoikeudessa on viisi eduskunnan valitsemaa jäsentä.

Perustuslain 101 §:n 3 momentissa säädetään, että valtakunnanoikeuden kokoonpanosta, tuomionvoivasta jäsenmäärästä ja toiminnasta säädetään tarkemmin lailla. Tavallisella lailla, ja siten eduskunnan yksinkertaisella enemmistöllä, ei kuitenkaan voida puuttua valtakunnanoikeuden kokoonpanoon siltä osin kuin siitä on perustuslaissa säädetty. Lailla ei siten voida muuttaa valtakunnanoikeuden jäsenten lukumäärää, joka perustuslain 101 §:n 2 momentin mukaan muodostuu kymmeneksi. Perus-

tuslain tasolla säädetään myös sen jäsenten tasapaino ammattituomarien ja eduskunnan valitsemien jäsenten välillä, kun eduskunnan valitsemien jäsenten lukumäärä sidotaan valtakunnanoikeuteen virka-asemansa perusteella kuuluvien tuomarijäsenten lukumäärään.¹⁵³

Valtakunnanoikeudesta annetussa laissa on säädetty muun ohella eduskunnan valitsemista jäsenistä, valtakunnanoikeuden puheenjohtajana toimimisesta sekä tuomionvoipasta kokoonpanosta.¹⁵⁴ Valtakunnanoikeus on lain 8 §:n mukaan tuomionvoipa kahdeksanjäsenenä, kuitenkin niin, että käsittelyyn osallistuvista jäsenistä vähintään neljän tulee olla eduskunnan valitsemia ja neljän kuulua valtakunnanoikeuteen virkansa perusteella.

Armahdus. Viimeiseksi perustuslain lainkäytön kokonaisuutta koskevan luvun pykäläksi on otettu tasavallan presidentin armahdusoikeus. Armahduksessa ei kuitenkaan ole kysymys lainkäytöstä vaan jälkikäteisestä, lainvoiman saaneen tuomion jälkeen rangaistuksen suorittamisesta vapauttamisesta tai rangaistuksen lieventämisestä. Perustuslain perusteluissa armahdusoikeuden sijoittamista lainkäyttöä koskevaan lukuun puolletaan sillä, että armahdusvallalla on ”läheinen asiallinen yhteys” lainkäyttöön.¹⁵⁵

Tämä tasavallan presidentille perustuslain 105 §:n myötä kuuluva oikeus armahdattaa rikoksesta tai rikosoikeudellisesta seuraamuksesta on omalla erikoisella tavallaan mielenkiintoinen toimivaltuus, jolla on vähintäänkin ”kytkentä” lainkäyttövaltaan. Armahdusoikeudella ei kuitenkaan ole yhtymäkohtia hallintotuomioistuimiin eikä niiden toimintaan, joten tematiikkaa ei enemmälti käsitellä tässä tutkimuksessa.¹⁵⁶

Syyttäjät. Perustuslain lainkäyttöä koskevan sääntelyn yhteyteen kuuluu myös syyttäjälaitosta koskeva maininta. Perustuslain 104 §:n mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä, jonka nimittää tasavallan presidentti. Syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin lailla. Syyttäjälaitoksella kuten ei tasavallan presidentin armahdusoikeudellakaan ole yhtymäkohtia hallintotuomioistuimiin eikä niiden toimintaan, joten syyttäjien perustuslaillista asemaa ei enemmälti käsitellä tässä tutkimuksessa.¹⁵⁷

¹⁵³ Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 158/II.

¹⁵⁴ Laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä (196/2000).

¹⁵⁵ HE 1/1998 vp, s. 161/II.

¹⁵⁶ Armahdusoikeudesta mm. Anttonen 2016; Hiivanainen 2018; Koskenniemi 2021; Kotkas 2000.

¹⁵⁷ Todettakoon kuitenkin, että syyttäjien riippumattomuuden takeet eivät ole yhtä vahvat kuin tuomareilla. Perustuslaista puuttuu maininta syyttäjien riippumattomuudesta. Syyttäjillä ei myöskään ole tuomareiden tapaan vahvennettua virassapysymisoikeutta. Mainitut puutteet on nostettu esille muun ohella oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiossa. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:39, mm. s. 15 ja 27. Ks. myös Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslailliset takeet -työryhmän asettamispäätös 12.2.2024 ja tämän työn av. 503.

3 Hallintotuomioistuimet valtiosäännössä

3.1 Hallintotuomioistuinten institutionaalinen funktio

3.1.1 Hallitusmuodosta perustuslakiin

Lainkäytön varaaminen yksinomaan tuomioistuimiksi järjestetyille orgaaneille ja tuomioistuinten riippumattomuus ovat oppeja, jotka ovat sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti jääneet jäljelle *Montesquieun* vallanjakomallista.¹⁵⁸ Tällaista tuomioistuinten olemassaoloon, eksistenssiin perustuvaa tehtävää kutsun niiden *institutionaaliseksi funktioksi*.

Lainkäyttövallan järjestäminen hallinnosta riippumattomien tuomioistuinten perustamisella oli yksi ensimmäisistä, voi jopa sanoa ensimmäinen, merkittävistä valtiosääntöisistä ratkaisuista itsenäisessä Suomessa. Ylimmät tuomioistuimet, korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus, perustettiin niitä koskevilla eduskuntalaeilla heinäkuussa 1918 vain reilut puoli vuotta itsenäistymisen jälkeen. Ylimmistä oikeuksista säädettiin laissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta¹⁵⁹ ja laissa korkeimmasta oikeudesta.¹⁶⁰ Muut ylimmän vallankäytön ratkaisut, kuten poliittisesti kiistanalainen kysymys tulevasta valtiomuodosta tasavallan ja monarkian välillä, saatiin hyväksytyä vasta vuotta myöhemmin itsenäisen Suomen ensimmäisessä valtiosäännössä eli vuoden 1919 hallitusmuodossa.

Vuoden 1919 hallitusmuoto vahvisti valtiosäännön tasolla ylimpien tuomioistuinten institutionaalisen aseman samoin kuin niiden riippumattomuuden. Hallitusmuodon 2 §:ssä säädettiin valtio-organien tehtävät vallan kolmijaon mukaisesti: sen 4 momentissa säädettiin tuomiovallan kuuluminen riippumattomille tuomioistuimille, ylimmässä oikeusasteessa korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-

¹⁵⁸ Jyränki 2002, s. 21. Lainsäädäntövallan käyttäjien ajatellaan myös toimivan poliittista orgaania objektiivisemmin ja sitä kautta kyvykkäämpinä soveltamaan lakia tasapuolisesti samalla tavoin kaikissa yksittäistapauksissa. Jyränki 2003, s. 163.

¹⁵⁹ Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74/1918).

¹⁶⁰ Laki korkeimmasta oikeudesta (74A/1918).

oikeudelle. Ylimpien tuomioistuinten valtiosääntöinen asema täydentyi hallitusmuodon V luvussa, jossa ylimmistä tuomioistuimista ja niiden harjoittamasta lainkäytöstä ja muista tehtävistä säädettiin tarkemmin. Hallitusmuodon 56 §:ssä perustuslainsäätäjää antoi korkeimmalle hallinto-oikeudelle ja 53 §:ssä korkeimmalle oikeudelle institutionaalisen tehtävän toimia maan ylimpinä tuomioistuimina.

Vuoden 1919 hallitusmuodossa korkein hallinto-oikeus nostettiin korkeimman oikeuden ohella ei vain toiseksi ylimmistä tuomioistuimista vaan samalla yhdeksi ylimmistä valtioelimistä.¹⁶¹ Voikin sanoa, että korkein hallinto-oikeus oli aikanaan myös valtiollinen innovaatio, sillä korkeimman hallinto-oikeuden perustamisella korkeimman oikeuden oheen haluttiin Suomeen luoda hallintolainkäytölle oma järjestelmänsä. Tämä itsenäisyyden alkuvaiheessa omaksuttu ratkaisu on kantanut tähän päivään saakka.¹⁶²

Hallitusmuoto tunnusti valtiosäännön tasolla vain ylimmät tuomioistuimet. Hallitusmuodossa ei muista tuomioistuimista mainittu muutoin kuin sen 55 §:ssä. Sen mukaan yksinkertaisesti ”yleisistä yli- ja alioikeuksista säädetään lailla”. Hallintotuomioistuimista tai hallintolainkäytöstä ei hallitusmuodossa ollut mainintaa, koska hallintotuomioistuimia ei tuolloin vielä ollut. Tuohon aikaan hallintoviranomaiset hoitivat ensiasteen hallintolainkäyttöä vanhan ruotsalaisen mallin mukaisesti. Hallitusmuodon säätämisen aikaan hallintolainkäyttö tuli siten vain ylimmässä asteessa erotetuksi hallinnon toimivallasta. Myöskään hallintoprosessia ei vielä ollut, joten prosessiin sovellettiin soveltuvin osin siviiliprosessin säännöksiä.

Alemmanasteinen hallintolainkäyttö jäi siten vielä valtiosääntöisesti vähintäänkin epätyydyttäväksi. Vaikka ylimmän asteinen lainkäyttö oli vallanjoon mukaisesti institutionalisoitu, ei hallintolainkäyttö alemmalla tasolla ollut sopusoinnussa hallitusmuodon kanssa.¹⁶³ Tuomiovallan ja toimeenpanovallan rajat jäivät vielä epäselväksi. Syynä sille, miksi hallintolainkäyttöä ei kokonaan erotettu hallinnosta, oli lähinnä käytännön realismi eikä niinkään ideologinen valinta. Korkeimman hallinto-oikeuden perustamista ei itsenäistymisen jälkeen enää voitu lykätä, koska senaatin talousosasto ei silloisessa työtilanteessa enää vastannut oikeusturvaodotuksiin. Sen sijaan alemman hallintolainkäytön organisoimiselle ei ollut yhtä kiire.

Hallitusmuodon säätämisen jälkeen oli valtioneuvosto tosin heinäkuussa 1919 asettanut ns. Tulenheimo-komitean, jonka tehtäväksi tuli valmistella ehdotukset läänien itsehallinnosta, alempiasteisista hallinnollisista tuomioistuimista sekä läänien ja niiden hallinnon uudelleen järjestämisestä. Komitean toimeksiantoa kuitenkin muutettiin pian sen asettamisen jälkeen. Muutetun toimeksiantonsa mukaisesti komitea

¹⁶¹ Ks. Kari 2018a, s. 21.

¹⁶² Kari 2018a, s. 22.

¹⁶³ Näin mm. Merikoski 1968, s. 279–280. Merikoski toteaa myös, että järjestelmän puolustukseksi on tavallisesti viitattu siihen, että se oli ollut käytäntö jo ennen hallitusmuodon voimaantuloa. Mt. s. 280.

rajoittui valmistelemaan ainoastaan Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan lainsäädännön. Sitä koskeneessa mietinnössä komitea totesi, ettei se ole ”katsonut asianmukaiseksi puuttua” kysymykseen alempiasteisista hallinnollisista tuomioistuimista.¹⁶⁴ Myöskään seuraavassa mietinnössä maakuntien itsehallinnosta ja läänejä koskevasta laista se ei käsitellyt sanottua kysymystä.¹⁶⁵ Komitean käsiteltävänä olleet asiat siirrettiin lopulta vuonna 1926 lainvalmistelukunnalle, mutta sekään ei ehtinyt käsitellä alempiasteisia hallinto-oikeudellisia tuomioistuimia koskevaa asiaa ”muiden kiireellisten asiain tähden”, ja vasta vuonna 1936 sai lainvalmistelukunta valmiiksi alemmanasteisen hallintolainkäytön institutionalisoimista koskeneen mietinnön.¹⁶⁶

**

Kun uutta vuoden 2000 perustuslakia säädettiin, oli tuomioistuinjärjestelmän kokonaisuus toisenlainen. Suomeen oli saatu ”yli- ja alioikeuksien”, siis hovi- ja kärjäoikeuksien, ohien riippumattomat hallinto-oikeudet hallinto-oikeudellisia valitusasioita varten vuonna 1989. Tuomioistuinjärjestelmän kokonaisuus oli perustuslain säätämiseen mennessä vahvistunut ja vakiintunut, ja se tuli näkymään myös uudessa valtiosäännössä.

Vastaavasti kuin hallitusmuodossa, perustuslain vallanjakopykälään otettiin maininta lainkäyttövallan kuulumisesta tuomioistuimille ja nimenomaan *riippumattomille* tuomioistuimille. Yhtä lailla tuomioistuinten valtiosääntöinen asema täydentyi perustuslain muussa kokonaisuudessa.¹⁶⁷ Perustuslaissa tuomioistuinten institutionaalinen funktio korostui hallitusmuotoon verrattuna, kun perustuslaki nimenomaisin säännöksin tunnustaa muidenkin kuin ylimpien tuomioistuinten olemassaolon ja lisäksi myös aiempaa selvemmin kaksilinjaisen tuomioistuinrakenteen.¹⁶⁸

¹⁶⁴ KM 1919:24, s. 30.

¹⁶⁵ KM 1923:13. Läänien hallinnon uudistaminen jäi komitealta vielä tässä vaiheessa kesken. KM 1923:13, s. 3.

¹⁶⁶ Lainvalmistelukunnan julkaisu 1936:5, s. 13. Sen jälkeen annettiin vielä ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä ja sen tarkistettu versio (Lainvalmistelukunnan julkaisut N:o 1/1938 ja 3/1939).

¹⁶⁷ Vertailun vuoksi, Ruotsin hallitusmuodossa tuomioistuinten institutionaalinen asema noteerattiin selkeästi kansallisen perustuslain tasolla vasta 1.1.2012 voimaan tulleessa hallitusmuodon uudistuksessa, kun oikeudenkäyttö (*rättskipning*) ja hallinto (*förvaltning*) erotettiin siinä erillisiksi pääotsikoiksi. Hallitusmuodon muutos kirvoitti aktiivisen keskustelun Ruotsissa tuomareiden roolista ja tuomareiden identiteetistä. Ks. tarkemmin mm. Wilske 2012, s. 253. Wilsken mukaan muutoksen syynä oli Ruotsissa kahden vuosikymmenen ajan käyty keskustelu tuomioistuinten aseman muuttumisesta, tuomari-identiteetistä ja tuomioistuinaktivismista. Se, miksi lainkäyttö ja hallinto olivat vielä 1974 hallitusmuodon tekstissä saman otsikon alla, selittyy hänen mukaansa ruotsalaisten hallintovirkamiesten itsenäisellä asemalla. Mt. s. 253–254.

¹⁶⁸ Ks. LaVL 9/1998, s. 3.

Oikeuslaitoksen rakenteisiin ei perustuslain säätämisen yhteydessä tehty muutoksia. Tosin perustuslain säätämisen aikaan oikeuslaitoksen rakenteista käytiin varsin vilkasta keskustelua.¹⁶⁹ Perustuslain käsittelyn yhteydessä lakivaliokunta kuitenkin katsoi, ettei perustuslain kodifiointia ollut syytä viivyttää oikeuslaitoskeskustelun takia, eikä puolestaan käynnissä olevaa oikeuslaitoskeskustelua saanut valiokunnan mielestä tukahduttaa uuden perustuslain säätämisen vuoksi.¹⁷⁰ Perustuslakiin otettiin tuomioistuinten rakenne sellaisena kuin se oli, ja on edelleen, järjestetty. Samalla siinä toteutettiin valtiosääntöoikeudellinen vaatimus julkisen vallan käytön sääntelyn täsmällisyydestä.¹⁷¹ Perustuslaki säätää tuomioistuinlaitoksen rakenteet paljon tarkemmin kuin esimerkiksi hallintokoneiston, jonka järjestämiseen lainsäätäjälle on jätetty hyvinkin runsaasti harkinnanvaraa.¹⁷²

Perustuslaissa mainittuja tuomioistuuksia ovat korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, hovi- ja kärjäoikeudet sekä alueelliset hallinto-oikeudet. Lisäksi perustuslain 98 §:n 3 momentissa säädetään, että tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Yleisten tuomioistuinten rakenne on valtiosääntöoikeudellisesti kolmiasteinen (korkein oikeus – hovioikeudet – kärjäoikeudet) ja hallintolainkäytön rakenne puolestaan kaksiasteinen (korkein hallinto-oikeus – hallinto-oikeudet). Riita- ja rikosasiat kuuluvat yleisten tuomioistuinten ja hallintolainkäyttöasiat hallintotuomioistuinten toimivaltaan.

Valtiosäännön mukaan tuomiovaltaa käyttävien tuomioistuinten on myös oltava pysyviä ja pysyvästi organisoituja. Tuomioistuinlaitoksen pysyvyys on erikseen vahvistettu perustuslain 98 §:n 4 momentissa, joka kieltää satunnaisten tuomioistuinten asettamisen. Ainoana poikkeuksena ei-pysyvistä tuomioistuimista on valtakunnan-oikeus, jonka olemassaolosta ja kokoonpanosta kuitenkin säädetään perustuslaissa erikseen.

Tuomioistuinten pysyvyyttä vahvistaa välillisesti myös perustuslain 124 §, jossa säädetään julkisen hallintotehtävän kuulumisesta viranomaiselle sekä siitä, miten ja milloin julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaisille. Tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttö ei kuulu perustuslain 124 §:n tarkoittamiin ”julkisiin hallintotehtäviin”, mikä on todettu nimenomaisesti mainitun pykälän perustelutekstissä. Tämä perustuslain säännös ei näin ollen muodosta teoreettistakaan oikeutta

¹⁶⁹ Tätä ilmentää mm. selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämisvaihtoehdoista uuden vuosituhannen kynnyksellä. Oikeusministeriön perusselvitys 3.3.1998.

¹⁷⁰ LaVL 9/1998 vp. Valiokunta myös totesi, että perustuslakia pitää tarvittaessa voida muuttaa, jos tuomioistuinten rakenteiden muuttaminen osoittautuu myöhemmin tarpeelliseksi.

¹⁷¹ HE 1/1998 vp, s. 156/I. Perusratkaisu ilmenee myös Perustuslaki 2000 –mietinnöstä (KM 1997:13), s. 138. Perustuslain tasoista sääntelyä tuomioistuinlaitoksen rakenteesta ei tosin vaadittu esim. oikeusministeriön perusselvityksessä 3.3.1998.

¹⁷² Näin myös Jyräki 2000, s. 239.

tuomiovaltaa koskevan toimivallan siirtämiseen.¹⁷³ Tuomiovallan on kuuluttava tuomioistuimille tai tuomioistuinten tapaan järjestetyille orgaaneille.

2000-luvulle tultaessa oli oikeus kansainvälistynyt. Kansainväliset vaikutteet, etenkin jäsenyys Euroopan unionissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointi, näkyivät myös perustuslain ratkaisuisa. Tuomiovalta kuuluu tuomioistuimille, joiden riippumattomuuteen alettiin kiinnittämään yhä enemmän huomiota. Lisäksi tuomioistuinta koskevassa sääntelyssä korostettiin paitsi tuomiovallan kuulumista riippumattomille tuomioistuimille myös tuomiovallan kuulumista Suomen suvereni-teettiin ja valtiovaltaan.¹⁷⁴ Vaikka kansallinen lainkäyttö on riippuvainen Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, ei oikeuden kansainvälistyminen kuitenkaan horjuta sitä perusasetelmaa, että kansallinen lainkäyttö kuuluu viime kädessä kansallisille tuomioistuimille, niin kuin se valtiosääntöömme on rakennettu.

Hallituksen valmistellessa esitystä uudeksi hallitusmuodoksi¹⁷⁵ tehtiin tietoinen valinta sisällyttää uuteen perustuslakiin vallanjakosääntelyä koskevan 3 §:n 3 momentin lisäksi oma erillinen säännös ylimpien tuomioistuinten asemasta myös siinä tarkoituksessa, että se korostaa kansainvälisesti ylimmän tuomiovallan säilymistä konkreettisissa asioissa kansallisella tuomioistuinlaitoksella.¹⁷⁶

Tunnustaessaan tuomioistuinten institutionaalisen funktion, ylimpien tuomioistuinten aseman, tuomioistuinlinjojen erillisyyden ja tuomioistuinten pysyvyyden ei perustuslaki tarkemmin sääntele alemman lainkäytön järjestämisen tapaa. Perustuslain sääntelystä kuitenkin seuraa muutamia valtiosäännön tasolla vahvistettuja tuomioistuinten rakennetta koskevia elementtejä: Ensinnäkin Suomessa on kaksi ylintä tuomioistuinta: korkein oikeus ylimpänä yleisenä tuomioistuintena ja korkein hallinto-oikeus ylimpänä hallintotuomioistuintena. Niiden päätehtävistä ja olemassaolosta ei voida säätää kuin perustuslain tasolla.

Hovioikeuksien, käräjäoikeuksien ja hallinto-oikeuksien olemassaolo nauttii myös perustuslain suojaa, mutta niiden määrät ja sijaintipaikkakunnat sen sijaan eivät. Näin ollen muiden kuin ylimpien tuomioistuinten määristä ja sijaintipaikkakun-

¹⁷³ HE 1/1998 vp, s. 61/II. Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ks. esim. Marietta Keravuori-Rusasen väitöskirja 2008.

¹⁷⁴ Euroopan unionin vaikutuksia Suomen valtiosääntöön pohtineen Valtiosääntökomitean 1992:n mietintö (KM 1994:4), s. 301.

¹⁷⁵ Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki sai nimen ”Perustuslaki” vasta perustuslakivaliokunnassa, joka käsitteli hallituksen esitystä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp, PeVM 10/1998 vp). Selkeyden vuoksi käytän kuitenkin jatkossa termiä ”perustuslaki” myös viitattaessani vuoden 2000 perustuslain valmisteluasiakirjoihin.

¹⁷⁶ Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto oikeusministeriölle Tuomioistuimet 2000 –luvulle perusselvityksestä, 15.5.1998.

nista voidaan säätää tarkemmin lain tasoisilla määräyksillä.¹⁷⁷ Perustuslainsäätäjän ratkaisuista kuitenkin seuraa, että alemman lainkäytön järjestämisessä on pysyttävä tuomioistuinlinjan sisällä. Siten tavallisella lailla ei voida esimerkiksi yhtenäistää tuomioistuinlaitosta eikä purkaa perustuslaissa tunnustettua tuomioistuinten kaksilinjaisuutta.

Valtiosäännön tasolla ei myöskään säädetä erityistuomioistuinta, joita nykyään ovat markkinaoikeus, vakuutuslaitos ja työtuomioistuin. Niitä voidaan siten perustaa ja järjestää tavallisella lailla.

3.1.2 Lainkäytön kaksilinjaisuus

Suomeen on omaksuttu dualistinen järjestelmä, jossa tuomiovalta on jaettu yleiseen tuomiovaltaan ja hallinto-oikeudelliseen tuomiovaltaan. Yleinen tuomiovalta, siis siviili- ja rikosoikeudellinen tuomiovalta, on meillä satoja vuosia kuulunut yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Hallinto-oikeudellinen lainkäyttö puolestaan on historiallisesti kuulunut kollegioille ja hallintoviranomaisille ja sittemmin hallintotuomioistuimille. Tuomiovallankäytön jakautumista yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten kesken on vakiintuneesti Suomessa luonnehdittu ”tuomioistuinlinjojen erillisyydeksi” tai ”tuomioistuinrakenteen kaksilinjaisuudeksi”.

Tuomioistuinlinjojen erillisyys on selkeästi tunnustettu Suomen valtiosäännössä. Se näkyi vuoden 1919 hallitusmuodossa sekä vallanjakosäännöksessä että tuomioistuinta koskeneessa hallitusmuodon V osassa. Perustuslaissa tuomioistuinten kaksilinjaisuus on puolestaan sisäänrakennettu sekä perustuslain 3 §:n vallanjakoa koskevaan säännökseen että tuomioistuinta koskevan perustuslain 9 luvun 98 ja 99 §:iin.

Tuomiovallan kaksilinjaisuus on perustuslain hallituksen esityksessä todettu varsin kategorisesti ja toteavasti: vallanjakosäännös ilmaisee ”Suomen tuomioistuinjärjestelmän perustuvan jaolle yleisiin tuomioistuihin ja hallintotuomioistuihin”.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Lakivaliokunta kiinnitti perustuslakia käsitellessään huomiota siihen, että perustuslakiin ei ehdotettu hallitusmuodon 55 §:ää vastaavaa säännöstä siitä, että muista kuin ylimmistä tuomioistuinta säädetään lailla. Valiokunta perusteli kantaansa sillä, että tuomioistuimen riippumattomuuden takeisiin kuuluu tuomioistuimen muodostamisen ja toiminnan lakiperusteisuus. LaVL 9/1998 vp, s. 5/II ja 6/I. Vastaavaa säännöstä ei perustuslakiin kuitenkaan otettu, koska perustuslakivaliokunta katsoi perustuslain 98 §:n riittävän lakiperustaksi. Valiokunnan mielestä ”johtuu asian luonteesta, että tuomioistuinta säädetään tarkemmin lailla eikä niiden säänteleminen voi erimerkiksi puitelainsäädännön välityksellä liukua asiallisesti asetuksen tasoon”. PeVM 10/1998 vp, s. 30/I. Myös lailla säätämisen vaatimusta ja asetuksenantovallan delegointia täsmennettiin perustuslain 80 §:ssä. Perustuslain nojalla on selvää, että tuomioistuinta, kuten muistakin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lain tasoisesti.

¹⁷⁸ HE 1/1998 vp, s. 76.

Sama kategorinen kirjoitustapa näkyy lakivaliokunnan lausunnossa, jossa valiokunta totesi lainkäyttöä koskevien perustuslain säännösten ”vahvistavan nykyistä tuomioistuinten jakoa yleisiin, hallinto- ja erityistuomioistuihin”.¹⁷⁹

Perustuslain tekstin ja perustuslain valmisteluaineiston valossa lainkäytön kaksilinjaisuuden muodollinen legitimitetti on perustuslaissa vahvaa tasoa. Perustuslain säännökset suojaavat siten hallintotuomioistuinjärjestelmää instituutiona.¹⁸⁰ Kaksilinjaisuudesta ei kuitenkaan ole pidetty aivan ehdottoman tiukasti kiinni. Lain-säädännöllä on eräissä perustelluissa asioissa poikettu kaksilinjaisuuden periaatteesta siinä, että hallintoasian oikeussuojamenettelyä toteutetaan yleisessä tuomioistuimessa tai vastaavasti yleisen lainkäytön oikeussuojaa hallintotuomioistuimissa.¹⁸¹ Tällaiset poikkeukset ovat kuitenkin yksittäistapauksellisia ja niistä on aina säädetty laissa eivätkä ne siten sinällään horjuta perusratkaisuna olevaa suomalaisen lainkäytön kaksilinjaisuutta.¹⁸²

Kaksilinjaisuudella on paitsi vahva valtiosäännön tasoinen muodollinen legitimitetti myös pitkät historialliset juuret. Hallintolainkäyttö erotettiin muusta lainkäytöstä jo 1600- ja 1700-luvun valtiosääntöratkaisuisa, jolloin sen voi jo katsoa olleen osa eri vallankäyttäjien välille tehtyjä vallanjakoratkaisuja. Tosin muodollisesti vasta vuoden 1919 hallitusmuoto tunnusti lainkäyttövallan jaon yleiseen ja hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön doktriinina.¹⁸³

Kahden ylimmän tuomioistuimen perustaminen Suomeen itsenäistymisen jälkeen oli merkittävä valtiosääntöinen ja oikeusvaltiollinen ratkaisu. Poliittisesti se ei kuitenkaan ollut merkittävä eikä kiistanalainen.¹⁸⁴ Lainkäytön kaksilinjaisuus oli Suomen itsenäistyttyä jo vuosisatojen ajan vakiintunut suomalaiseen käytäntöön. Korkeimman hallinto-oikeuden 100-vuotisjuhlajulkaisun kirjoituksessaan *Jukka*

¹⁷⁹ LaVL 9/1998 vp, s. 5.

¹⁸⁰ Näin mm. Kulla 2006, s. 110.

¹⁸¹ Siitari-Vanne 2005, s. 699. Siitari myös esittää lainsäännön esimerkkejä, milloin hallintolainkäyttöasioiden ja yleisten lainkäyttöasioiden tiukasta toimivaltajaosta ei ole pidetty kiinni. Näitä ovat esimerkiksi ulkomaalaisen säilöönotto. Oikeuskäytännöstä mainittakoon puolestaan esim. KHO 1992-A-14, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi (ään. 6–2), ettei kaupungin jätevesimaksun yhteydessä maksuunpanemaa vesimaksua voitu tutkia hallinnollisen lainkäytön yhteydessä sen perustuessa yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen. Samoin KHO 2022:54 koskien yksityistien tiemaksun maksuunpanoa.

¹⁸² Perustuslakivaliokunta on vakavasti muistuttanut lainvalmistelua perustuslaissa säädetyn tuomioistuinten kaksilinjaisuuden ja korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöisen aseman huomioimisesta mm. PeVL 12/2001 vp, s. 3/I ja 2/II.

¹⁸³ Ks. esim. Hallberg 2004, s. 78. Myös Husa on todennut, että 1600-luvulta lukien ei vallinnut systemaattista erottelua hallintolainkäytön ja muun hallintotoiminnan välillä, mutta jo tuolloin huomiota kyllä kiinnitettiin siihen, että rajanveto hallinnollisen lainkäytön ja yleisen lainkäytön välillä oli suhteellisen tiukka. Husa 2004, s. 162.

¹⁸⁴ Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun vuoden 1918 lain eduskuntakäsittelyn aikana ei käytetty yhtään puheenvuoroa. Ks. Hallberg 2008, s. 19.

Kekkonen toteaa, että vaikka korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen oli tärkeä osa oikeusvaltion rakentamista, sisällissodan jälkeisessä vaikeassa yhteiskunnallisessa tilanteessa ei ollut kyse suuresta ennakolta suunnitellusta ratkaisusta. Hänen mukaansa sisällissodan vaikeassa tilanteessa pyrittiin vanhalta pohjalta luomaan toimivia järjestelmiä turvaamaan hallintolainkäytön jatkuvuus. Samalla kuitenkin oikeusvaltiollisuuden tavoite oli esillä.¹⁸⁵

Tuomiovalta oli autonomian aikana jakaantunut senaatin molemmille osastoille; oikeus- ja talousosastolle. Oikeusosasto käytti korkeinta tuomiovaltaa Suomessa lukuun ottamatta niitä asioita, jotka keisari ratkaisi.¹⁸⁶ Talousosasto puolestaan ratkaisi niin sanotut hallintolainkäyttöasiat. Talousosastolle kuului myös hallitusvaltaa. Lainkäyttövallan ja hallitusvallan kuuluminen samalle valtioelimelle oli autonomian lopulta koettu yhä enenevässä määrin epätydyttäväksi. Kollegiaalisen ja riippumattomasti toimivan hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen perustamista oli pitkään perusteltu paitsi vallan kolmijako-opilla myös oikeusturvan parantamisella ja käytännön näkökohdilla. Mallia oli saatu muista Euroopan maista, kuten Ruotsista ja Saksasta, vaikka varsinaista kansainvälistä vertailua virallisasiakirjoista ei löydykään. Myös senaatin oikeusosaston itsenäistäminen, toisin sanoen korkeimman oikeuden perustaminen, liitettiin hallinnon oikeudellisen vastuun toteuttamiseen: ylimmänsasteisen lainkäytön joutumista eduskunnan valvontaan ei pidetty suotavana.¹⁸⁷ Tuomiovallan eriyttämistä hallintovallasta yritettiin useaan otteeseen, ja itsenäisessä Suomessa aika oli siihen hyvin nopeasti otollinen.

Luontevaa oli, että itsenäisen Suomen ratkaisuisa säilytettiin lainkäytön kaksilinjaisuus. Itsenäisen valtion ylärakenteen muodostaminen oli yksinkertaista. Senaatin oikeusosastosta tuli korkein oikeus ja senaatin talousosasto puolestaan jaettiin kahteen osaan; valtioneuvostoon ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kahden ylimmän tuomioistuimen perustamisella ja niiden riippumattomalla asemalla tuomiovaltan käyttäjinä on näin ollen lähes yhtä pitkä valtiosääntöinen historia kuin itsenäisellä Suomella.

Ei liene liioiteltua sanoa, että ero yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön järjestämisen välillä on valtiosääntöhistoriassamme ollut aika lailla selviö. Valtiosäännön perusratkaisu jakaa tuomiovallan käyttö yleiseen lainkäyttöön ja hallintolainkäyttöön on myös ollut paitsi historiallinen jatkumo myös seurausta ajan saatossa toimiviksi ja hyväksytyiksi koetuista tosiasioista.

Sanotusta huolimatta oikeuslaitoksen rakennetta koskeneessa keskustelussa tai viralliselvityksissä ei ole vältytty tuomioistuinlinjojen erillisyyden tai pikemminkin

¹⁸⁵ Kekkonen 2018, s. 91.

¹⁸⁶ Oikeusosaston asemasta ja korkeimman oikeuden perustamisesta mm. Pihlajamäki 2009, ss. 174.

¹⁸⁷ Kulla 1980, s. 273.

niiden yhdistämisen arvioimisesta, kuten jäljempänä jaksossa 3.5.2. huomataan. Tuomioistuininlinjojen mahdollista uudelleenjärjestämistä ei kuitenkaan ole riittävää pohtia kulloistenkin ajankohtaisten etujen ja haittojen näkökulmasta tuntematta taustalla olevia historiallisia perinteitä ja historiallisia syitä. Siksi on syytä palauttaa mie-
liin merkittävimmät vaiheet suomalaisen hallintolainkäytön historiassa.

3.2 Hallintotuomioistuinten institutionaalisista juurista

3.2.1 1600-luvulta autonomian aikaan

Hallintolainkäytön juuret on useimmiten sijoitettu Ruotsin vallan aikaan 1600-luvulle, kun Ruotsista kehittyi vahva suurvalta, jossa kuitenkin säätyjen asema esti yksinvaltaisen hallitsijan ehdottoman vallan syntymisen. Ruotsin suurvaltakaudella syntyi taloudelliset edellytykset luoda uusia hallintoviranomaisia. Tuolloin myös oikeusturva alkoi kehittymään, kun yksilöille tuli mahdollisuus valittaa alemman hallintoviranomaisen päätöksestä ylemmälle hallintoviranomaiselle, periaatteessa aina kuninkaaseen saakka.¹⁸⁸ Muutoksenhaulla pyrittiin estämään viranomaisen mielivaltaisen toiminta.

1600-luvulla tuli Suomeen uutta virkakuntaa ja koulutusta vahvistettiin perustamalla yliopistoja.¹⁸⁹ Maakuntien hallintoa varten oli perustettu maaherrat ja keskuhallintoa varten monijäseniset kollegiot.¹⁹⁰ Kollegioiden toimintaa säätelivät kuninkaan antamat johtosäännöt ja valtionhallinnon sisäisestä järjestyksestä määrääminen kuului kiistatta kuninkaan taloudellisen lainsäädäntövallan piiriin.¹⁹¹ Vähitellen hallinto-oikeudellisten asioiden valitustie muotoutui suuntaan, jossa muutosta oli haettava kollegioilta ennen vetoamista kuninkaaseen.¹⁹²

Hallintolainkäytön historia on noista ajoista kulkenut eri tahtia yleisen lainkäytön järjestämisen kanssa. 1600-luvulla tehtiin merkittävä muutos, kun Svean hovioikeus perustettiin vuonna 1614.¹⁹³ Hallinto-oikeudellisia valitusasioita ei kuitenkaan ohjattu Svean hovioikeuteen. Svean hovioikeuteen, joka toimi tuolloin yleisen lainkäytön puolella ylimpänä tuomioistuimena, sai siten valittaa ainoastaan siviili- ja rikosoikeudellisissa asioissa. Jakoa siviili- ja rikosoikeudellisen ja toisaalta hallinto-

¹⁸⁸ Castrén 1941, s. 195.

¹⁸⁹ Mm. Kekkonen 2018, s. 82.

¹⁹⁰ Hakkila 1939, s. 251.

¹⁹¹ Kulla 1980, s. 8.

¹⁹² Hallituskonselji 2009, s. 18.

¹⁹³ Vuonna 1623 perustettiin vanhin Suomen puolella toiminut hovioikeus Turkuun. Hovioikeuksien perustamisella sai alkunsa kolmiasteinen oikeudenkäyntijärjestys siviili- ja rikosasioissa.

oikeudellisen lainkäyttöön viitoitti edelleen vuoden 1634 hallitusmuoto.¹⁹⁴ Hallintolainkäyttö vahvistui, kun hallitusmuodolla ja seuraavana vuonna annetulla maaherrain johtosäännöllä hallinto järjestettiin tarkemmin. Hallinnon ja hallinnon eri haarojen hoitaminen siirtyi pääasiallisesti kollegioiden velvollisuudeksi. Samalla niille tuli hallinto-oikeudellinen lainkäyttö. Myös ylimmässä asteessa kuninkaan toimitama hallinto-oikeudellinen lainkäyttö erkaantui siitä lainkäytöstä, joka kohdistui oikeusasioihin.¹⁹⁵ Vallankäyttö, myös tuomiovalta, oli keskittynyt kuninkaalle, kun kollegioiden toimintaa säätelivät kuninkaan antamat johtosäännöt ja muukin valtionhallinnon sisäisestä järjestyksestä määrääminen kuului tälle.¹⁹⁶

Kehityssuunta vahvistui seuraavalla vuosisadalla, kun hallinto-oikeudellinen lainkäyttö erotettiin yleisten tuomioistuinten toimivallasta vuoden 1734 oikeudenkäymiskaaressa.¹⁹⁷ Tässä ratkaistiin lopullisesti hallinto-oikeudellisen lainkäytön ja yleisten tuomioistuinten pesäero.¹⁹⁸ Hallinto-oikeudellinen lainkäyttö jäi hallintoviranomaisille (tai erityistuomioistuimille) ja hallinnollisten valitusasioiden ratkaiseminen puolestaan kuninkaalle. Tuon vuosisadan aikana hallintolainkäytön eriyttäminen hallinnosta ja muusta lainkäytöstä näkyi selvimmin siinä, että kollegioiden asemaa maaherrain ja kuninkaan välisenä muutoksenhakuasteena korostettiin. Kollegioiden päätöksiin haettiin muutosta oikeusasioissa oikeusrevisiossa ja hallintoasioissa kuninkaalta.¹⁹⁹ Yleistä oikeudellista lainkäyttöä hoitamaan yhdistys- ja vakuuskirjalla vuonna 1789 perustettu korkein oikeus ei sinällään muuttanut jakoa yleiseen lainkäyttöön ja hallintolainkäyttöön.²⁰⁰ Oikeusrevisionin ja neuvoston tultua lakkautetuiksi hallinto-oikeudellisten valitusasioiden käsittely ei siirtynyt erityiselle korkeimmalle oikeudelle vaan ne jäivät kuninkaan ja hänen neuvostonsa päätettäväksi.²⁰¹ Yhdistys- ja vakuuskirjalla asetettiin hallinnollisten asioiden käsittelyyn valtakunnan yleisten asiain valmistelukunta. Kuten *Halila* on korkeimman oikeuden historiankulusta maininnut, tuomiovalta erotettiin yhdistys- ja vakuuskirjassa täysin hallintotehtävistä, mikä merkitsi huomattavaa edistysaskelta vallanjaon kannalta. *Halila* kuitenkin muistuttaa, että lääninhallinnon alalla tämä erottaminen oli suoritettu jo 1600-luvulla.²⁰²

¹⁹⁴ Mm. Hallituskonselji, 2009, s. 17. Hallitusmuodon sisällöstä ja taustasta tarkemmin mm. Kulla 1980, ss. 9.

¹⁹⁵ Mm. Hakkila 1939, s. 251.

¹⁹⁶ Mm. Kulla 1980, s. 8.

¹⁹⁷ Hakkila 1939, s. 251. Vuoden 1734 oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 26 §:ssä säädettiin, että asiat koskien mm. valtakunnan taloutta, kruunun tuloja taikka virkaa ja palvelusta, ja siinä tehtyä virhettä, oli niiden tutkittava ja tuomittava, joille kuningas oli sen tehtävän uskonut.

¹⁹⁸ Hallberg 2008, s. 19.

¹⁹⁹ Hallituskonselji 2009, s. 18.

²⁰⁰ Mm. Hakkila 1939, s. 251.

²⁰¹ Rautapää 1921, s. 274.

²⁰² Halila 1959, s. 15–16.

Vuosisadan lopulla valitusajan aatevirtaukset, mukaan lukien *Locken* ja *Montesquieun* ajatukset valtaajasta sekä toimeenpano- ja lainsäädäntövallan rajoittamisesta olivat levinneet Ruotsiin ja Suomeenkin.²⁰³ Piirteitä tuomioistuinten instituutionaalista tehtävästä tuomiovallan käyttäjänä oli näkynyt jo vuoden 1772 hallitusmuodossa, kun säädyiltä poistettiin niiden vapaudenajalla²⁰⁴ väliaikaisesti käyttämä ylin tuomiovalta ja korkeimman oikeuden edeltäjä, oikeusrevisio, mainittiin selvästi erottuvana valtaneuvoston osana. Niin ikään siinä korostettiin oikeusrevisionin jäsenen pätevyytenä lainopin tuntemusta.²⁰⁵

3.2.2 Autonomian ajasta itsenäisyyteen

Jo Ruotsin vallan aikana muotoutunut ero oikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen lainkäytön välillä jatkui luontevana myös vuoden 1809 jälkeen, kun Suomi liitettiin autonomisena suuriruhtinaskuntana Venäjän keisarikuntaan ”kansakunnaksi kansakunnan joukkoon”. Autonomian aikana ylintä tuomiovaltaa Suomessa käytti hallituskonselji, vuodesta 1816 nimeltään senaatti. Oikeusasiat tulivat kuulumaan senaatin oikeusosastolle ja hallinto-oikeudelliset valitusasiat puolestaan senaatin talousosastolle hallitus- ja hallintoasioiden rinnalla. Talousosaston ratkaistavaksi ylimpänä oikeusasteena siirtyivät useimmat niistä hallinto-oikeudellisista valituksesta, jotka Ruotsin vallan aikana olivat kuuluneet kollegioille. Alemmanasteinen hallintolainkäyttö jäi hallintoviranomaisille ja erityisesti lääninhallituksille.²⁰⁶

Asiat käsiteltiin senaatissa kollegiaalisesti. Hallituskonseljin puheenjohtajana toimi kenraalikuvernööri. Kenraalikuvernööri ei tosin saanut osallistua oikeusosastossa siviiliasioiden käsittelyyn. Rikosasioissa ja hallinto-oikeudellisissa asioissa hän saattoi osallistua ratkaisuunkin. Keisarin nimittämien jäsenten tuli olla Suomen kansalaisia, puolet aatelisia ja puolet aatelittomia.²⁰⁷ Hallituskonselji oikeutettiin lopullisesti päättämään asiat, mikäli niitä ei erityisestä syystä pidätetty hallitsijan itsensä ratkaistaviksi. Hallituskonselji sai siis lopullisesti ratkaista useimmat hakeukset ja valitukset, jotka olivat aiemmin kuuluneet hallitsijalle.²⁰⁸

Tiettyä valtaajallista selkiytymistä hallituskonselji toi tullessaan, kun hallitsijan valtaa vähitellen siirrettiin sille. Valtiosääntöisesti järjestely kokonaisuudessaan ei kuitenkaan ollut tyydyttävä, kun lainkäyttö viime kädessä kytkettiin hallintovaltaan,

²⁰³ Hallituskonselji 2009, s. 18.

²⁰⁴ Vapaudenaika oli vuosina 1721–1772.

²⁰⁵ Halila 1959, s. 15.

²⁰⁶ Ks. tarkemmin Rautapää 1921, s. 274.

²⁰⁷ Jäseniä senaatissa oli 14. Jäsenten jakautumisesta oikeus- ja talousosaston kesken ei senaatin ohjesäännössä mainittu. Halila 1959, s. 20. Jäsenten nimittämisestä ja jäsenistöstä mm. Tyynilä 1992, ss. 364.

²⁰⁸ Mm. Ståhlberg 1928, s. 25.

senaattiin, ja hallitsija osallistui ainakin muodollisesti tuomiovallan käyttöön. Hallituskonselji oli samalla tuomioistuin ja hallintovirasto.²⁰⁹ Järjestely ei ollut tyydyttävä myöskään ”oikeusturvallisuuden kannalta”, niin kuin asia vielä tuolloin ja itsenäisyyden alussa ilmaistiin.²¹⁰ Siinä ei riittävästi otettu huomioon, että tällaisten asioiden ratkaiseminen muodosti osan lainkäyttöä ja sen vuoksi ne olisivat edellyttäneet samanluontoista käsittelyä kuin varsinaiset oikeusasiat.

Oikeus- ja talousosaston jäsenet eivät myöskään voineet toimia riippumattomasti, sillä heidän toimikautensa kesti vain kolme vuotta ja heidän valintaansa saattoivat vaikuttaa muut kuin tuomarintoimessa osoitetut ansiot. Talousosaston kuuluvien asioiden osalta on muistutettu, että käytännössä näitä asioita käsittelevät hallintovirkamiehet. Heillä ei useinkaan ollut tarpeellisia edellytyksiä eikä riittävästi aikaa lainkäytössä ratkaistavien oikeuskysymysten käsittelyyn hallintotoiminnan ollessa senaatin pääasiallinen tehtävä. Hallinnollinen valitusasia saattoi kestää jopa 5–6 vuotta.²¹¹ Senaatin ongelmallinen asema vallanjaon kannalta oli hyvin aikalaisten tiedossa.²¹² Jo Hallituskonseljia suunniteltaessa oli esillä tuomiovallan rakentaminen Ruotsin korkeimman oikeuden mallin mukaisesti ja teemaan palattiinkin aika ajojin uudelleen.

1860-luvulta lähtien valtiollisen elämän elvyttyä itsevaltaisena pidetyn *Nikolai I:n* valtakauden jälkeen *Aleksanteri II* tultua hallitsijaksi alkoi valtiosäännön ja tuomioistuinlaitoksen uudistaminen. Esimerkiksi tuomarien virassapysymisuujojaa ja palkkausta parannettiin oikeuslaitoksen riippumattomuuden parantamiseksi.²¹³ Manner-Euroopasta omaksuttujen oikeusvaltioajatusten herättäminä alettiin vaatia myös hallintolainkäytön järjestämisen uudistamista. Uudistusaatteet koskivat nykypäivän terminologiaa käyttäen oikeusvaltioteemaa. Keisari asetti vuonna 1864 kaksi komiteaa pohtimaan toisaalta hallituslaitoksen ja toisaalta perustuslain uudistamista. Perustuslakikomitean työ johti vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen syntymiseen, mutta vielä tuossa vaiheessa ylimmän tuomioistuimen perustaminen ei ollut mahdollista. *Kekkosen* mukaan ylimmän tuomioistuimen perustamisen katsottiin puuttuvan keisarin valtaoikeuksiin, joihin ei voinut kajota.²¹⁴

²⁰⁹ Tyynilä 1992, s. 380.

²¹⁰ Ks. Rautapää 1921, s. 274.

²¹¹ Näin mm. Rautapää 1921, s. 274–275. Rautapää toimi aikanaan senaatin talousosaston jäsenenä (1908–1909). Hän oli ensimmäinen korkeimpaan hallinto-oikeuteen nimitetty jäsen (hallintoneuvos), missä tehtävässä hän toimi vuosina 1918–1919 ennen nimitystään Ståhlbergin jälkeen korkeimman hallinto-oikeuden toiseksi presidentiksi (1919–1920).

²¹² Pihlajamäki 2009, s. 175.

²¹³ Kekkonen 1999, s. 35. Ks. tarkemmin Aleksanteri II:n ”lainsäädännön kulta-ajaksi” luonnehditusta valtakaudesta mm. Kekkonen 2018, s. 76–77.

²¹⁴ Kekkonen 2018, s. 77.

Vallan rajat tulivat vastaan, koska keisarin kuten ei myöskään senaatin asemaan voitu puuttua. Tuolloin vielä yleisesti katsottiin hallintolainkäytön sisältyvän niihin hallintoasioihin, siihen ylimpään hallitusvaltaan, jonka edelleenkin oli kuuluttava senaatille.²¹⁵ Samansuuntaisesti ajateltiin myös oikeusosaston osalta.²¹⁶ Suomen asiain komitea ilmaisi asian vuonna 1876 todetessaan, että senaatti ei ollut ainoastaan hallinto- ja oikeusvirkakunta vaan myös ”poliittinen elin”, joka oli järjestettävä poliittisten olojen mukaisesti. Ei pidetty suotavana, että hallitsijalle kuuluva tuomiovalta siirrettäisiin senaatilta virkakunnalle. Venäjä oli autokraattisesti hallittu valtio, jossa tuomiovallan oli ainakin periaatteessa oltava hallitsijan kontrolloitavissa, joskin käytännössä hänen edustajansa kenraalikuvernöörin välityksellä.²¹⁷

Vuoden 1864 komiteoiden merkitys osoittautui kuitenkin myöhemmin merkitykselliseksi suomalaisen oikeudenkäytön kannalta.²¹⁸ Vaikka ylimmän tuomiovaltan organisointiin ei vielä tuolloin haluttu tai voitu puuttua, hallintolainkäytön osalta keskusteltiin jo siitä, miten hallintoasioita koskevat riitaisuudet olisi alemmassa asteessa ratkaistava: tuliko ne antaa yleisille tuomioistuimille vai hallintoviranomaisista muodostettaville hallintotuomioistuimille. Ylimmän asteen, senaatin talousosaston ja päätöksen tehneen viranomaisen välillä ei vielä autonomian ajalla ollut väliastetta. Kuten historia osoittaa, tällainen väliaste luotiin vasta paljon myöhemmin, itse asiassa vasta läänioikeuksien myötä vuonna 1955.²¹⁹

Autonomian aikainen oikeusjärjestys Venäjällä ei edellyttänyt tarkemman huomion kiinnittämistä hallintotoiminnan ja hallintolainkäytön väliseen rajaan eikä hallintotuomioistuinten perustamiselle saatu tukea tuolta suunnalta.²²⁰ Autonomian ajan lopulla tehtiin silti Suomessa useita esityksiä hallintolainkäytön uudistamiseksi. Vaihtoehtoja selviteltiin säätyanomusten kautta tulleiden aloitteiden pohjalta keisari *Aleksanteri II:n* annettua niihin lupauksen edellä mainituissa vuoden 1864 komiteoissa. *Kulla* on väitöskirjassaan²²¹ valottanut tarkemmin autonomian ajan loppupuolella tehtyjä ehdotuksia ja silloin käytyä keskustelua hallintolainkäytön järjestämisestä. Hallinto-oikeudellista lainkäyttöä – tai kuten tuolloin sanottiin ”taloudellisten oikeuskysymysten” – käsittelyä oli tarkoitus saada parannetuksi sillä, että senaatin

²¹⁵ Hallituskonselji 2009, s. 33–34; Ståhlberg 1919, s. 122.

²¹⁶ Pihlajamäki esittää retorisen kysymyksen senaatin oikeusosaston oikeudellista vallankäyttöä arvioidessaan, miksi korkeinta oikeutta ei perustettu autonomian aikana, vaikka oikeusosaston valtiösääntöisen aseman ongelmallisuus vallan kolmijako-opin kannalta oli hyvin tuolloin tiedossa. Pihlajamäen mukaan vertailevan oikeustieteen kielellä ilmaistuna kysymyksessä olisi ollut ”oikeudellinen siirännäinen”, joka ei sopinut autonomisen Suomen valtio-oikeudelliseen järjestelmään. Pihlajamäki 2009, s. 176–177.

²¹⁷ Pihlajamäki 2009, s. 176–177; ks. myös Halila 1959, s. 31.

²¹⁸ Kekkonen 2018, s. 84.

²¹⁹ Vilkkonen 1976, s. 66.

²²⁰ Husa 2004, s. 164; Kulla 1980, s. 238 ja 262.

²²¹ Kulla 1980, ss. 206.

ja ensi asteen viranomaisen välille olisi luotu keskiaste perustamalla kollegiaalisia virastoja, joilla hallintotehtävien ohella olisi myös tuomiovaltaa. Senaatti olisi jäänyt muutoksenhakuasteeksi. Senaatin oikeusosastosta ehdotettiin muodostettavan korkein oikeus.²²²

Kekkonen on luonnehtinut mainittujen komiteoiden ehdotuksia ajankohtaansa nähden huomattavan moderneiksi, kun niissä kaavailtiin parlamentaaristyyppistä ylimpien valtioelinten vastuujärjestelmää samoin kuin oikeusvaltiollista erottelua ylintä valtaa käyttävien viranomaisten kesken. Tällaisilla oikeusvaltiollisilla ehdotuksilla ei kuitenkaan tässä vaiheessa ollut realistisia menestymisen mahdollisuuksia.²²³ Hallitusmuodon uudistus raukesi venäläisten vastustukseen.²²⁴

Vaikkakin valtalinjana tuolloisessa oikeuspoliittisessa keskustelussa näyttää kaikesta huolimatta olleen itsenäisen hallintotuomioistuinlaitoksen perustaminen, myös muunlaista argumentointia käytiin. Lainkäyttöasioiden siirtämistä hallinnollisilta viranomaisilta tavallisiin tuomioistuihin keskusteltiin 1870-luvulla lähinnä lainopillisessa yhdistyksessä (*Juridiska föreningen i Finland*). Virikkeet tulivat Ruotsista ja Saksasta, joissa hallintotuomioistuinjärjestelmä oli jo muotoutumassa.²²⁵ Valtiopäivillä talousosaston lainkäyttöasioiden järjestämiseen ei puututtu. Sen sijaan valtiopäivien käsittelyssä olleissa anomuksissa ja anomusehdotuksissa oli useasti esillä senaatin oikeusosaston itsenäistäminen, joissa argumentointi viittasi selvästi valtiovalan kolmijako-oppiin: oikeusasiat oli erotettava täytäntöönpanosta muodollisestikin täysin itsenäiselle organille.²²⁶

Ei liene yhtäkään korkeimman hallinto-oikeuden historiaa käsittelevää kirjoitusta, jossa ei mainittaisi ensimmäistä konkreettista aloitetta korkeimman hallinto-oikeuden perustamisesta, joka tehtiin vuoden 1891 valtiopäivillä. Aloitteen teki vapaaherra *R.A. Wrede* anomusehdotuksen muodossa.²²⁷ Tämän *Wreden* anomusehdotuksen perusteluissa esitettiin erityisesti huoli senaatin talousosaston riittävästä lainopillisesta ja hallinnollisesta asiantuntemuksesta käsitellä hallinto-oikeudellisia valitusasioita, joita oli kaiken lisäksi lukumääräisesti paljon. Huomiota kiinnitettiin siihen, että senaatin jäseniä ei valittu tehtävänsä tällaisen asiantuntemuksen perusteella eikä senaatin talousosaston jäsenistä juristeja ollut kuin alle puolet.²²⁸ Kor-

²²² Ks. mm. Ståhlberg 1919, s. 122.

²²³ Kekkonen 1999, s. 35–36.

²²⁴ Ks. Hakkila 1939, s. 14.

²²⁵ Ståhlberg 1919, s. 122; Hallituskonselji 2008, s. 34. Ruotsin korkein hallintotuomioistuin, *Regeringsrätten* (vuodesta 2012 korkein hallinto-oikeus) perustettiin vuonna 1909.

²²⁶ Ks. Kulla 1980, s. 211.

²²⁷ RoA 1891, 10.2.1891; ks. mm. myös Castrén 1943, s. 13; Holopainen 1978, s. 497.

²²⁸ Tyynilä 2009, s. 202. Tyynilän mukaan vuoden 1869 työjärjestysasetuksessa säädettiin, että kahdella talousosaston jäsenistä tuli olla ”kokemusta ja taitoa tuomarintuomissa”. Oikeusosaston jäsenistä kaikki olivat olleet juristeja.

keimman hallinto-oikeuden presidentti *U.J. Castrén* tiivisti korkeimman hallinto-oikeuden 25-vuotisjuhlakirjoituksessaan vuonna 1943 esityksen perustelut seuraavasti:²²⁹

”Sen vuoksi oli kokonaan sattuman varassa, oliko talousosastossa riittävä määrä jäseniä, joilla oli sellaisten juttujen ratkaisemiseen välttämätön taito ja kokemus [...] [T]alousosastossa käsiteltävien asioiden suuren lukumäärän vuoksi yleensä esittelijän ohella vain sillä jäsenellä, jonka toimituskuntaan asia kuului, oli aikaa ja tilaisuutta tarkemmin perehtyä siihen. – Nämä jutut olivat kuitenkin usein sekä tärkeitä että myös mutkikkaita ja niissä oli sitäkin enemmän tarpeen perusteellinen harkinta ylimmässä asteessa, kun niiden aikaisempi käsittely usein oli tapahtunut ilman riittävää lainopillista taitoa. Sitä paitsi lisääntyi näiden juttujen lukumäärä ja merkitys alituisesti sen johdosta, että yhteiskuntaelämän jatkuvasti kehittyessä [...] oikeusriitojen mahdollisuus alituisesti lisääntyi.”

Kuten *Castrén* huomauttaa, mainitusta anomusehdotuksesta ei käy suoraan ilmi, tarkoitettiinko sillä ylimmän oikeusasteen vai väliasteen hallinto-oikeudellisen ylioikeuden perustamista. Se oli hänestä saatettu tarkoituksellisestikin laatia epämääräiseksi.²³⁰ Joka tapauksessa aloitteessa lähdettiin siitä, että hallinto-oikeudelliset lainkäyttöasiat oli ratkaistava erillisissä hallintolainkäyttöorgaaneissa kollegiaalisesti. Perusteluissa nimenomaisesti huomautettiin, ettei uudistusta voinut toteuttaa siirtämällä kysymyksessä olevia asioita hovioikeuksiin, senaatin oikeusosastoon tai mahdollisesti perustettavaan korkeimpaan oikeuteen, koska näiden asioiden ratkaisemiseen tarvittiin lainopillisten taitojen ohella ”hallinnollisia ja kameraalisia tietoja”.²³¹ Lisäksi viitattiin siihen, että useissa Euroopan valtioissa oli päädytty perustamaan erillisiä tuomioistuimia hallintoasioiden ratkaisijoiksi.²³² Perusteluissa myös esitettiin, että hallintolainkäyttöasioiden uudelleenjärjestelyssä senaatin jäsenet vapautuisivat osasta heitä rasittavista asioista, jolloin heille jäisi enemmän aikaa etenkin tärkeämpien hallintotoimien käsittelyyn.²³³

Kiintoisaa on myös huomata, että anomusehdotuksessa tehtiin jo ero tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusvalitusten välillä. Siinä huomautettiin, ettei ehdotetun kollegion päätettäväksi joutuisi läheskään kaikki senaatin talousosastossa käsiteltä-

²²⁹ Castrén 1943, s. 14.

²³⁰ Castrén 1943, s. 14.

²³¹ Castrén 1943, s. 14–15.

²³² Kulla 1980, s. 215.

²³³ ”[...] å själfva Senaten att ledamöterna i denna befriades från en del af den stora mängd ärenden, hvaraf de du betyngas, samt erhöile mer tid och lugn för profningen af öfriga ärenden, särskildt styrelseåtgärder af större vikt.”

vät asiat. Ne tapaukset, joissa oli kyse asian arvostelemisesta ”sopivaisuusnäkökannalta” eivät ehdotuksen mukaan olisi päätyneet kollegion ratkaistavaksi, vaan sinne olisivat päätyneet ainoastaan sellaiset asiat, joissa kyse oli oikeusriitojen ratkaisemisesta julkisen oikeuden alalla.²³⁴

Lakivaliokunta ei ehtinyt käsitellä anomusesitystä ennen valtiopäivien päättymistä. Vasta 16 vuotta myöhemmin hallinto-oikeudellisen ylioikeuden perustamista koskeva kysymys tuli uudelleen esille. 1900-luvulle tultaessa oli selvää, että Suomessa ylimmät tuomioistuimet eivät täyttäneet niitä itsenäisen tuomioistuinten vaatimuksia, joita länsimaissa oli jo pidetty välttämättömänä ja joita oli Englannissa voitu toteuttaa jo 1700-luvun alussa.²³⁵ Korkeimman oikeuden perustamisen tarve kulki rinnan korkeimman hallinto-oikeuden perustamistarpeen kanssa.

Senaatti laati vuonna 1907 uuden ehdotuksen hallitusmuodoksi, josta ei tosin vielä annettu eduskunnalle esitystä. Pidemmälle asiassa tultiin 1908 toisilla valtiopäivillä eduskunnan anoessa Keisarillista majesteettia antamaan eduskunnalle esityksen tuomioistuimen perustamisesta, jolle ylin lainkäyttö siirrettäisiin senaatin talousosastolta. Myös tässä eduskunnan anomuksessa²³⁶ todettiin, ettei hallinto-oikeudellista lainkäyttöä ollut järjestetty oikeusturvallisuuden vaatimukset täyttävällä tavalla, kun se kaikissa asteissaan oli jätetty varsinaisia hallintotoimia suorittavan hallintoviranomaisen tehtäväksi. Huolta kannettiin siitä, ettei hallinto-oikeudelliselle lainkäytölle voitu omistaa tarvittavaa aikaa ja työtä hallintoviranomaisissa, koska se ei ollut niiden päätehtävä. Hallintolainkäyttö oli hidasta²³⁷ eikä viranomaisilla useinkaan anomusmietinnön mukaan ollut riittäviä edellytyksiä lainkäytössä monesti esiintyvien vaikeitten oikeuskysymysten ratkaisemiseen. Ratkaisijat eivät myöskään olleet riippumattomia, sillä senaatin talousosaston jäsenet olivat hallitsijan luottamusmiehinä viroistaan erotettavissa. Oli myös pelättävissä, ettei hallinto-oikeudellinen lainkäyttö saavuttaisi kansalaisten täyttä luottamusta, kun se hoidetaan viranomaisissa.

Myös senaatin ratkaisutoiminnan laatua kritisoitiin. Oikeuskäytännöstä ei ollut muodostunut niin johdonmukaista kuin olisi ollut suotava. Anomusehdotuksessa korostettiin, että nimenomaisesti hallintolainkäytössä ylimmän asteen päätöksillä on tärkeä ohjausvaikutus hallintoviranomaisten toimintaan. Kun ”viranomaisilla ei aina ole niitä edellytyksiä, joita hallinto-oikeudellisten asiain ratkaisu vaatii, olisi vähemmän

²³⁴ Castrén 1941, s. 199. Myös Mechelinin senaatin hallitusmuotoehdotukseen sisältyi ylimmän hallintotuomiosituinvallan, kamarioikeuden, erottaminen senaatista erilleen. Ks. mm. Kulla 1980, ss. 221.

²³⁵ Halila 1959, s. 35. Perustamisvaiheista myös mm. Heinonkoski 1943, ss. 331.

²³⁶ Anomusmietintö N:o 9, 1908 II vp. Anomusmietinnön sisällöstä tarkemmin mm. Siitari–Vanne 2005, s. 11–12.

²³⁷ Anomusmietinnön mukaan Senaatin talousosastossa oli tuolloin 846 valitusasiaa odotamassa ratkaisua, joista vanhimmat olivat vireillä neljäntä vuotta.

haitallista, jos viranomaisia tukemassa olisi vakaantunut oikeuskäytäntö”, siinä todettiin. Oikeuskäytännön merkitystä puolusteltiin myös kehittymättömillä tai epäselvillä ja riidanalaisilla hallinto-oikeudellisilla periaatteilla sekä hallinto-oikeudellisen lainsäädännön muodollisella puutteellisuudella verrattuna yksityis- ja rikosoikeuteen.

Anomuksessa tavallaan tyydyttiin siihen, että oikeusturvan kannalta riittävää tässä vaiheessa olisi, jos uudistus koskisi vain ylintä hallinto-oikeudellista lainkäyttöä. Eduskunnassa oli tosin ehdotettu, että hallintolainkäyttö olisi kokonaisuudessaan erotettava hallintoviranomaisen toiminnasta, koska ainoastaan siten saavutettaisiin täydellinen oikeusturva. Kokonaisvaltaisen uudistuksen toteutumisen nähtiin kuitenkin todennäköisesti lykkäytyvän epämääräiseen tulevaisuuteen, jolloin tarkoituksenmukaisempaa oli edetä pienin askelin ja varmistaa ainakin yhden riippumattoman hallintolainkäyttöelimen perustaminen. Eduskunnan mielestä oli kaksi vaihtoehtoa järjestää hallintolainkäyttö: joko se jätettäisiin korkeimmalle tuomioistuimelle tai sitä varten perustettaisiin oma hallinto-oikeudellinen tuomioistuimensa. Anomuksessa suhtauduttiin periaatteellisista syistä torjuvasti siihen, että hallintolainkäyttö voitaisiin antaa yleisten tuomioistuinten hoidettavaksi. Sen sijaan aivan poissuljettuna ei pidetty sitä, että hallinto-oikeudellinen lainkäyttö olisi annettu korkeimpaan tuomioistuimeen perustettavan erityisen osaston tehtäväksi. Anomusmietinnön mukaan:

”Nykyaikainen lainsäädäntö on kasvanut niin laajaksi, että vain harvoissa poikkeustapauksissa voidaan samalta lainoppineelta odottaa perinpohjaisia tietoja sekä yksityis- ja rikoslainopissa että valtio- ja hallinto-oikeudessa. Kun tämä tunnustetaan niissäkin valtioissa, joissa miltei koko lainsäädäntö on täydellisesti uudenaikainen ja sen käsittäminen siis sitä helpompi, täytynee myöntää, että se varsinkin pitää paikkansa Suomessa, jossa perinpohjainen tutustuminen julkiseen oikeuteen edellyttää laajassa määrin historiallisia tietoja ja jossa sen lisäksi kirjallisuus koko lainsäädännönkin, mutta varsinkin julkisen oikeuden alalla on pieni.”

Edelleenkin senaatin talousosaston jäsenet eivät olleet valmiita toteuttamaan ehdotusta. Senaatin enemmistö, jonka muodostivat oikeusosaston jäsenet, puolsivat anomusta.²³⁸ Talousosaston jäsenet puolestaan pitivät parempana erityisen osaston perustamista valitusasioita varten. Tässä voi yhtyä *Castrénin* näkemykseen, ettei vahinko tämän ehdotuksen toteutumatta jäämisestä ollut kovin suuri, koska se olisi myöhemmin voinut viivyttää asian onnistuneempaa ratkaisua.²³⁹

²³⁸ Castrén 1943, s. 15–16.

²³⁹ Ks. Castrén 1943, s. 16.

Ståhlberg tunnetusti lukeutui ylimmän hallintotuomioistuimen perustamista kannattavien joukkoon. Hän puhui lokakuussa 1908 valtiopäivillä muun ohella siitä, miten hallinto-oikeudellinen lainkäyttö oli muutamissa muissa eurooppalaisissa valtioissa järjestetty ja miten sellaista Ruotsiinkin kaavailtiin.²⁴⁰ Riippumattomien ylimpien tuomioistuinten perustaminen eteni, kun maaliskuun 1917 vallankumouksen jälkeen Venäjän väliaikaisen hallituksen nimittämän senaatin ohjelmaan sisällytettiin maininta paitsi korkeimman oikeuden myös ylimmän hallinto-oikeuden perustamisesta.²⁴¹ Korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen tuli uudelleen esille ns. perustuslakikomitean hallitusmuotoehdotuksessa vuonna 1917 ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettiin myös esitys vuoden 1917 ensimmäisille valtiopäiville.²⁴² Perustuslakikomitean ehdotus oli pitkälti samansisältöinen kuin senaatin ehdotus vuodelta 1907. Uuden hallintotuomioistuimen tarpeellisuutta perusteltiin aiemmin esiin tulleilla syillä eli toisaalta oikeusturvan takeitten parantamisella sekä toisaalta käytännön näkökohdilla.²⁴³ Korkeimman hallinto-oikeuden valmisteluvaiheissa viitattiin lähinnä siihen, ettei senaatin talousosastolla ollut riittäviä edellytyksiä hallinto-oikeudellisten valitusasioiden joutuisaan ja oikeusturvan kannalta tyydyttävään käsittelyyn niiden lukumäärä ja laatu huomioon ottaen.²⁴⁴ Huomattavaa on, ettei talousosaston mahdollisesti perustuslakien suojaama asema lainkäyttöelimenä noussut enää keskeisesti esille.²⁴⁵

Kiistaa sen sijaan saatiin korkeimpiin oikeuksiin nimitettävien jäsenten asemasta. Tiedossa olleiden *Montesquieun* oppien mukaan riippumattomassa tuomioistuimessa jäsenten olisi oltava erottamattomia. Toisaalta eduskunnassa nähtiin tarvetta valvoa tuomioistuimia. Käytännössä tämä olisi toteutettu säätämällä tuomareiden virkakaudet määräaikaisiksi. Ensimmäisillä valtiopäivillä lakivaliokunta ehdotti, että tuomareiden nimitykset olisi toimittanut senaatti, mutta sen olisi tullut hankkia eduskunnalta lausunto ehdokkaista.²⁴⁶ Korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei myöskään ehdotettu omia esittelijöitä tai virkamiehiä vaan asiat ehdotettiin valmisteltavan ja esiteltävän asianomaisesta senaatin toimituskunnasta.²⁴⁷ Senaatti ei (onneksi) tyytynyt eduskunnan

²⁴⁰ Ståhlberg 1951, s. 123; ks. myös Kari 2018a, s. 27–28.

²⁴¹ Kulla 1980, s. 272–273. Ohjelman mukaan ”Myöskin aijomme niin pian kuin mahdollista valmistaa ehdotuksen laiksi ylimmästä oikeudesta hallinnollisten asioiden ratkaisua varten”. Vaikka ohjelmassa ei nimenomaisesti mainitakaan ”riippumattomuutta”, mikään ei Kullan mukaan viittaa siihen, että riippumattomuuden mainitsematta jättämisellä olisi tähdätty korkeimpien oikeusasioiden valtio-oikeudellisen aseman erisuuntaiseen järjestelyyn.

²⁴² HE 7/1917 I vp.

²⁴³ Ks. Kulla 1980, s. 274.

²⁴⁴ Hallituskonselji 2009, s. 36.

²⁴⁵ Ks. Kulla 1980, s. 276.

²⁴⁶ LaVM 15/1917 I vp, s. 5.

²⁴⁷ Ks. mm. Ståhlberg 1919, s. 124; Holopainen 1978, s. 502.

esittämään sääntelyyn tuomareiden nimittämisestä vaan antoi uuden, pitkälti aikaisemman mukaisen ehdotuksen vuoden 1917 toisille valtiopäiville. Nyt suuren valiokunnan kannan mukaisesti tuomareista tuli erottamattomia. Korkein hallinto-oikeus sai myös omat esittelijät. Esitys tuli hyväksytyksi lähes sellaisenaan, vaikka eduskunnan lakivaliokunta ei olisi edelleenkään ollut valmis hyväksymään tuomioistuinten jäsenten erottamattomuutta.²⁴⁸

Ehdotus johti 22.7.1918 annettuun lakiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Samana päivänä annettiin laki korkeimmasta oikeudesta. Suomen itsenäistymisen myötä maahamme oli saatu riippumaton ylin hallintotuomioistuin, korkein hallinto-oikeus.²⁴⁹

3.3 Korkein hallinto-oikeus ylimpänä hallintotuomioistuimena

3.3.1 Senaatin talousosastosta riippumattomaksi tuomioistuimeksi

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen samoin kuin niiden perustamisen valmistelu kulkivat lopulta ”käsi kädessä”. Tarkoitus oli säätää kummankin ylimmän tuomioistuimen perusteista yhtäläisesti. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain eduskuntakäsittelyssä viitattiin usein korkeimman oikeuden perustamisesta esitettyyn. Lakivaliokunnan²⁵⁰ käsittely osoittaa hyvin, miten tärkeäksi riippumattoman ylimmän tuomiovallan järjestäminen valtiovallan kolmi-jaossa oli tullut, etenkin kun huomioitiin useiden muiden maiden käytäntö ja vuoden 1772 hallitusmuodon sääntely:

”Nykyaikaisen valtio-oikeudellisen käsitystavan mukaan on valtiovalta yksi ja yhtenäinen, mutta sen toimintamuodot ovat valtio eri tehtävään mukaan erilaiset ja pääasiallisesti kolmea laatua, nimittäin lainsäädäntöä, hallintoa ja lainkäyttöä. Näitä tehtäviä varten tarvitaan eri orgaaneja. [...] Niiden tulee olla tehtäviinsä suorittamisessa toisistaan riippumattomia, itsenäisiä. [...] nykyajan julkisessa oikeudessa aivan yleisesti omaksuttu periaate, että tuomitsevaa valtaa

²⁴⁸ HE 11/1919 II vp; SuVM 25/1917 II vp; LaVM 7/1917 II vp.

²⁴⁹ Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74/1918). Suomen korkein hallinto-oikeus oli ensimmäisiä ylimpiä hallintotuomioistuimia Euroopassa. Costa – Titun 2008, s. 524. Ruotsin *Regeringsrätten* oli perustettu vuonna 1909 ja Itävalta oli ensimmäisenä eurooppalaisena maana saanut itsenäisen hallintotuomioistuimen (*Verwaltungsgerichtshof*) vuonna 1876. Ks. hallintotuomioistuinten perustamisesta eri maihin mm. <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/tour-d-europe-en> (tallennettu 13.1.2025)

²⁵⁰ LaVM 14/1917 I vp.

saavat ainoastaan lailliset tuomioistuimet käyttää, että se on siis yhtä vähän hallituksen kuin kansaneduskunnankaan tehtävänä eikä sitä myöskään saa jättää tilapäisesti asetetuille komissioille vaan siis yksinomaan lain mukaan järjestetyille tuomioistuimille.”

Lähtökohtana oli tuomioistuinten riippumattomuus. Riippumattomuuden osalta oikeusasioissa tuomiovaltaa käyttävä korkein oikeus ja hallinto-oikeudellisia valitusasioissa toimivaltaa käyttävä korkein hallinto-oikeus tulivat samaan asemaan.²⁵¹ Riippumattomuus merkitsi tuolloin ennen kaikkea sitä, että korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus tekivät päätöksensä itsenäisesti voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaisesti. Päätöksiin eivät saattaneet vaikuttaa ketkään muut, eivät julkisen vallan käyttäjät eivätkä yksityiset. Vallan kolmijaon mukaisesti tunnustettiin riippumattomuus lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttäjistä, asianosaisista sekä taloudellisen ja poliittisen vallan käyttäjistä.

Riippumattomuuden konkreettisena takeena vahvistettiin lopulta ylimpien tuomioistuinten presidentin ja jäsenten erottamattomuus.²⁵² Poliittisen keskustelun jälkeen nähtiin tuomarin riippumattomuuden ja tiukasti turvatun virassapysymisoikeuden kiinteä keskinäinen liitännä, kuten korkeimman hallinto-oikeuden synnyn loppuvaihe osoitti. Riippumattomuutta pidettiin välttämättömänä ehtona kansalaisten vapauden ja oikeuksien säilymiselle. Samoin pidettiin varmana, että tuomarinvirkojen määräaikaisuus ei turvaisi poliittisista virtauksista vapaata lainkäyttöä.²⁵³ Valtiopäiväjärjestyksessä tultiin vielä muina riippumattomuuden takeina säätämään, ettei korkeimman hallinto-oikeuden jäsen voinut toimia kansanedustajana sekä siitä, että kansanedustajan tultua valituksi korkeimman hallinto-oikeuden jäseneksi hänen edustajantoimensa lakkaa.²⁵⁴

Korkeimman hallinto-oikeuden perustamista koskeneessa hallituksen esityksessä oli ehdotettu, että hallinto-oikeudellisen lainkäytön ja varsinaisen hallinnon välillä pidettäisiin myös jatkossa yllä ”suotava läheinen yhteys”. Tämä ehdotettiin toteutettavan siten, että samat esittelijät olisivat toimineet sekä uudessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa että senaatin talousosastossa. Perusteluina esitettiin paitsi asiantuntemuksen siirtyminen senaatilta ylimmille tuomioistuimille myös ”työvoiman tuhlauksen välttäminen” ja sitä kautta saatavat säästöt valtion menoihin. Sitä paitsi vastaavanlaista järjestelyä noudatettiin tuolloin Ruotsissakin, esi-

²⁵¹ Ks. esim. Holopainen 1994, s. 20.

²⁵² SuVM 25/1917 II vp. Riippumattomuuden luonnehdinta Holopaiselta. Ks. Holopainen 1978, s. 594.

²⁵³ Kulla 1980, s. 280; ks. myös Kekkonen 2018, s. 90.

²⁵⁴ Valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) 9 §.

tyksessä huomautettiin.²⁵⁵ Tämä järjestely, jolla tuomioistuimen lainkäyttövalta ja hallinnon toimeenpanovalta olisivat kietoutuneet toisiinsa käytännön tasolla, olisi horjuttanut tuomioistuinten riippumatonta asemaa. Lopulta se ei tullut hyväksytyksi. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle nimitettiin omat esittelijät heti sen perustamisen jälkeen.

Kun laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettiin 22.7.1918, annettiin myös asetus lain täytäntöönpanemisesta. Kun samanaikaisesti perustettiin korkein oikeus ylimmäksi lainkäyttöelimeksi siviili- ja rikosasioissa, oli lainkäytön kaksilinjaisuus, joka oli maassamme alkanut muotoutua jo 1600-luvulta lähtien ja jota autonomian aikainen senaatin jako talous- ja oikeusosastoihin oli edelleen kehittänyt, toteutunut käytännössä.²⁵⁶

Institutionaalinen jatkuvuus senaatin oikeus- kuin talousosastosta korkeimmaksi oikeudeksi ja korkeimmaksi hallinto-oikeudeksi oli ilmeinen. Tuomioistuimen jäsenet siirtyivät tehtäväänsä lähes kokonaan senaatista. Keskenpäiset asiat periytyivät senaatista, samoin periytyivät lait.²⁵⁷ Suurta rakenteellista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen ei merkinnyt vuosikymmenien, jopa vuosisatojen kuluessa muodostuneeseen hallinnon oikeussuojajärjestelmään, kuten korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä vuosina 1982–1993 toiminut *Antti Suviranta* on syntyaikoja luonnehtinut.²⁵⁸ Korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen osoitti, että Suomessa hallinnon oikeussuojajärjestelmässä hallinto-oikeudellisella tuomioistuin-kontrollilla eli mahdollisuudella saattaa hallinnon alalla tehdyt päätökset hallinto-tuomioistuimen tutkittavaksi, oli vuosisatoja ollut hyvin keskeinen merkitys.

Korkeimman hallinto-oikeuden perustamista voi pitää periaatteellisesti tärkeänä käännekohtana suomalaisessa valtiosääntöhistoriassa. Ylin hallinto-oikeudellinen lainkäyttö, joka aikaisemmin oli kuulunut muodollisesti hallintoviranomaisille, siirtyi nyt riippumattomalle tuomioistuimelle. Valtiosäännön näkökulmasta korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen oli aiemmin hallitsijalle kuuluvan vallan siirtämistä tuomioistuimelle.²⁵⁹ Vallan rajat muuttuivat oikeusvaltion vaatimaan suuntaan. Korkeimman hallinto-oikeuden neljäs presidentti *Castrén* kirjoittaa korkeimman hallinto-oikeuden 25-vuotisjuhlajulkaisussa vuonna 1943 seuraavasti:

”Periaate, että hallintotoimenpiteiden laillisuuden oikeusturvallisuuden intressissä yleensä tulee, ainakin ylimmässä oikeusasteessa, olla riippumattoman tuomioistuimen tarkastettavissa, mikä periaate [...] jo aikaisemmin oli,

²⁵⁵ HE 7/1917 I vp, s. 5.

²⁵⁶ Kekkonen 2009, s. 255.

²⁵⁷ Pihlajamäki 2009, s. 178.

²⁵⁸ Suviranta 1993, s. 9.

²⁵⁹ Kulla 1980, s. 276.

tosin eri muodoissa, ollut voimassa Euroopan suurissa sivistysmaissa sekä myös kaikissa Skandinavian maissa, oli nyt tullut toteutetuksi Suomessakin. Jo itsenäisyytemme alkuvaiheessa Suomi on sillä osoittanut, että se hallinnonkin alalla tahtoi tässä kohden toteuttaa uudemman ajan oikeusvaltion vaatimuksen. Sen seikan muistaminen, että korkein hallinto-oikeus on jokseenkin yhtä vanha kuin itsenäisyytemme, ei ole maattamme oikeusvaltiona arvosteltaessa merkitystä vailla.”²⁶⁰

Korkeimman hallinto-oikeuden perustamiseen haettiin mallia Euroopan sivistysmaista, etenkin Saksasta ja Ranskasta. Etenkin saksalainen käsitys oikeusvaltiosta, jossa korostuivat hallinnon lainalaisuuden vaatimus samoin kuin se, että maassa on oltava riippumattomia hallintotuomioistuinta, joilla on valta tutkia viranomaisten toiminnan ja päätösten lainmukaisuutta, näyttäytyi esikuvana Suomen korkeimmalle hallinto-oikeudelle.²⁶¹

Kuten myöhemmin tarkemmin selvitetään, korkein hallinto-oikeus tuli saamaan tehtäväkseen myös alemman hallintotoiminnan ja hallintolainkäytön valvonnan samoin kuin säädännäisellä tasolla eurooppalaisittain poikkeuksellisen laajan toimivallan lainsäädäntöasioihin. Korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytölle tosin myös oma suomalainen ”sovellutuksensa”, kun sen ehdotonta tuomiovaltaa hallintoasioissa rajoitettiin. Korkeimman hallinto-oikeuden tuli siirtää hallitukselle sellaiset valitukset, joissa oli kysymys pääasiassa hallintopäätöksen tarkoituksenmukaisuudesta. Sääntelyn tarkoituksena oli, että korkeimmalle hallinto-oikeudelle haluttiin antaa toimivalta ainoastaan laillisuuskysymysten käsittelyyn.

3.3.2 Ylimmän hallintotuomioistuimen perustaminen vallanjakosäätelyn valossa

Ylimmän hallintotuomioistuimen perustaminen itsenäistyvään Suomeen ei ollut poliittisesti kiistanalainen kysymys itsenäisyyden kynnyksellä. Kuten edellä on tullut esille, sellaisen perustaminen oli ollut esillä jo edellisen vuosisadan lopulta, ja asiantilasta oli vallinnut jo lähes yksimielisyys vuosisadan vaihteesta. Vaihtoehtoina hallintolainkäytön järjestämiseksi oli kaavailun korkeimman tuomioistuimen (tulevan korkeimman oikeuden) toimivallan laajentaminen koskemaan myös hallintolainkäyttöasioita. Toisaalta esillä oli erityisen toimielimen tai jaoston perustaminen (senaatin talousosastoon) käsittelemään hallintolainkäyttöasioita. Kolmas vaihto-

²⁶⁰ Castrén 1943, s. 17.

²⁶¹ Ks. esim. Aer 2021, s. 723.

ehto, joka sittemmin toteutui, oli itsenäisen ylimmän hallintotuomioistuimen perustaminen.²⁶²

Itsenäistyvän Suomen valtiosäännön valmistelun edetessä kehityskulku, jossa Suomeen perustettaisiin itsenäinen ylin hallintotuomioistuin, oli johdonmukainen. Hallintotuomioistuimen perustaminen nähtiin luontevana kotimaiselle oikeuskehitykselle, joka oli rakentunut sen ajattelun varaan, että hallinnolliset valitusasiat tuli käsitellä hallinnon sisäisesti. Tosiasiana kuitenkin pidettiin, ettei hallinnon sisäisin järjestelyin voitaisi taata puolueetonta lainkäyttöä.²⁶³ *Kulla* on väitöskirjassaan todennut tämän olleen ”valtiovallan kolmijakoon viitanneen perustelun”, joka sai lisäksi tukea muista maista saaduista kokemuksista.²⁶⁴

Valtiosäännön valmistelun edetessä johdonmukaisia olivat myös perustelut ylimmän hallintotuomioistuimen tarpeellisuudesta. Uutta ylintä hallinto-oikeutta oli eri vaiheissa perusteltu varsin samansuuntaisilla syillä: oikeusturvan takeitten parantamisella ja talousosaston työmäärän supistamisella.²⁶⁵ Esitetyt syyt olivat siten varsin ”teknisluonteisia ja käytännönläheisiä”, kuten *Kulla* on niitä luonnehtinut. Tämänluonteisten perustelujen uskottiin lisäävän uudistuksen toteutumisen mahdollisuuksia. Tosiasia oli, että uuden hallintotuomioistuimen perustaminen oli kaventamassa hallituksen (silloisen senaatin) valtaa.²⁶⁶ Uudistuksen läpimeno oli todennäköisempää, mikäli sitä pystyttiin perustelemaan pikemminkin työekonomisilla kuin vallanjako-opillisilla syillä. Korkeimman hallinto-oikeuden perustamiseen vahvasti vaikuttanut *Ståhlberg* oli jo aikanaan luonnehtinut uuden ylihallinto-oikeuden perustamista paitsi oikeusturvaa parantavana, myös hallinnon toimintaa parantavana sekä pragmaattisena; saatettiinhan siten senaatin talousosastolle kuuluneet valitusasiat nopealla ja helpolla valmistelulla siirtää uuteen tuomioistuimeen.²⁶⁷

Kulla on väitöskirjassaan käynyt seikkaperäisesti läpi korkeimman hallinto-oikeuden valtio-oikeudellisen aseman muotoutumisen vuosien 1908–1917 valtiosääntökeskustelun, lainsäädäntöasiakirjojen ja muun virallismateriaalin pohjalta. Tässä tutkimuksessa ei siten ole syytä mennä korkeimman hallinto-oikeuden perustamiseen liittyvän keskustelun yksityiskohtiin, vaan tarkastella sitä, minkälaisilta tuolloin tehdyt ratkaisut näyttävät vallanjaon näkökulmasta.

Ensinnäkin korkeinta hallinto-oikeutta perustettaessa korkeimman hallinto-oikeuden perustaminen tarkoitti perustuslain näkökulmasta tuolloin hallitsijalle kuuluneen hallintolainkäyttövallan siirtämistä pois hallitsijalta ja sen antamista tuomiois-

²⁶² Ks. tarkemmin *Kulla* 1980, s. 297.

²⁶³ *Kulla* 1980, s. 297.

²⁶⁴ Mallia ja periaatteita haettiin erityisesti Ruotsista, Ranskasta ja Saksasta. Ks. *Kulla* 1980, s. 298.

²⁶⁵ Ks. *Kulla* 1980, s. 273.

²⁶⁶ *Kulla* 1980, s. 297.

²⁶⁷ *Kari* 2018b, s. 28.

tuimelle. Senaatin ja sen talousosaston toimivaltaan olivat siihen asti kuuluneet niin hallintoasioista päättäminen kuin niistä tehtyjen valitustenkin ratkaiseminen, eli nykyielellä ilmaistuna hallintolainkäyttö. Hallintoa ja hallintolainkäyttöä ei käytännössä tuolloin vielä erotettu toisistaan. Hallintolainkäyttö oli osa hallintoa. Myös eduskunnassa vallitsevaksi muodostuneen kannan mukaan hallintolainkäytössä oli ollut kyse hallinnon järjestämisestä.²⁶⁸

Ylimmän hallintotuomioistuimen perustaminen kuitenkin eteni. Esimerkiksi Tokoin senaatin ohjelmaan lisättiin vuonna 1917 maininta ylimmän hallinto-oikeuden perustamisesta. Ohjelman mukaan ”[m]yöskin aijomme niin pian kuin mahdollista valmistaa ehdotuksen laiksi ylimmästä oikeudesta hallinnollisten asioiden ratkaisua varten.” Kyse ei siten ollut yksinomaan ylimmän hallintotuomioistuimen perustamisesta, vaan nähtiin, että korkeimman tuomioistuimen perustaminen ja ylimmän lainkäyttövallan järjestäminen olisi tullut vain ”vaillinaisesti toteutetuksi”, mikäli ylintä hallintotuomioistuinta ei olisi perustettu korkeimman oikeuden rinnalle.²⁶⁹ Ohjelmassa näkyy samalla ”kaksilinjaisen tuomioistuinjärjestelmän” luominen maamme.

Valtiosääntöisesti hallintolainkäytön järjestäminen näytti institutionaalisella tasolla tulleen ratkaistuksi ylimmän hallintotuomioistuimen perustamisella. Kuitenkin se tosiasia, että hallintolainkäyttö käsitettiin osaksi hallintoa, näkyi paitsi eri vaihtoehtoista käydyissä keskusteluissa myös siinä, mikä tulisi ja tuli olemaan uuden ylimmän hallintotuomioistuimen toimivalta. Ensinnäkin ratkaistavaksi tuli kysymys siitä, minkälaisen valitusasioiden tuli kuulua ylimmän hallintotuomioistuimen lainkäytössä ratkaistaviksi - tai pikemminkin kysymys oli siitä, minkälaisen valitusasioiden ei tullut kuulua ylimmän hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.

Toisekseen hallinnon ja hallintolainkäytön ”sidonnaisuus” näkyi siinä, ettei itsenäisyyden taitteessa juurikaan keskusteltu muusta kuin itsenäisen hallintolainkäytön järjestämisestä ylimmässä asteessa. Alemmanasteisen hallintolainkäytön itsenäistyminen ei ollut agendalla Tulenheimo-komitean asettamista lukuun ottamatta, ja alemman hallintolainkäytön järjestäminen jäi vielä pitkäksi aikaa hallinnon sisäisesti järjestettäväksi.

Perustettavaksi tulevan ylimmän hallintotuomioistuimen kohdalla hallintolainkäytön ja hallinnon suhde näkyi myös siinä, miten ylimmän hallintotuomioistuimen valtio-oikeudellinen asema määriteltiin yleisemmin valtiosäännön kokonaisuudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta ei tullut rajoittumaan lainkäyttöön vaan lainkäytön rinnalle korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan tuli kuulumaan ensinnäkin ”alemmanasteinen hallinnon valvonta”. Tästä toimivallasta säädettiin nimenomaisesti sekä korkeinta hallinto-oikeutta koskevassa vuoden 1918 laissa että

²⁶⁸ Kulla 1980, s. 276–277.

²⁶⁹ Kulla 1980, s. 273–275.

vuoden 1919 hallitusmuodossa. Se mitä kaikkea ”alemmanasteisen hallinnon valvonnalla” tarkoitettiin, jäi käytännön sanelemaksi. Voi kuitenkin sanoa, että sääntelyssä on nähtävissä ylimmän hallintotuomioistuimen jonkinlainen suhde hallintoon, joka tuli säilymään, vaikka varsinainen lainkäyttö erotettiin hallinnosta.

Samoin vallanjaollisesti merkittäväksi muodostui se tosiasia, että sekä korkeinta hallinto-oikeutta koskevassa vuoden 1918 laissa että seuraavan vuoden hallitusmuodossa sille säädettiin kuuluvaksi tehtäviä, jotka liittyivät lainsäädäntövallan käyttöön. Vuoden 1918 korkeinta hallinto-oikeutta koskevan lain säätämisaikaan pidettiin tärkeänä, että korkeimmalla hallinto-oikeudella oli mahdollisuus osallistua lainvalmisteluun. Osin kyse saattoi olla pragmaattisesta ajattelusta. Tuohon aikaan juristien määrä ja osaaminen oli varsin niukkaa, ja ajateltiin, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli sellaista osaamista, että se ”huomaisi puutteet lainsäädännössä ikään kuin itsestään”. Osin ratkaisun taustalla saattoi olla nähtävissä etenkin vasemiston vaalima tavoite ylimmän hallintotuomioistuimen suhteesta täytäntöönpanoja lainsäädäntövaltaan.²⁷⁰ Lainvalmisteluun liittyvinä lausuntotehtävinä korkeimmalle hallinto-oikeudelle tuli oikeus antaa lausuntoja vireillä olevista lainsäädäntöehdotuksista. Toisekseen niille annettiin oikeus tehdä oma-aloitteisesti aloitteita lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Kolmanneksi niille tuli velvollisuudeksi antaa pyydettyessä tasavallan presidentille lausunto ennen kuin presidentti vahvistaa eduskunnan hyväksymän lain.

**

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle tuli kuulumaan ylin hallinto-oikeudellinen lainkäyttö. Vallanjaon näkökulmasta korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytön toimivaltaan kuitenkin ”puututtiin”, mitä tuli toimivallanjakoon ylimmän hallintotuomioistuimen ja hallinnon välillä.

Ylimmälle hallintotuomioistuimelle kuuluvien lainkäyttöasioiden osalta oli jo vuoden 1908 toisilla valtiopäivillä hyväksytty pääsääntönä se, että kaikki senaatin talousosastossa käsitellyt valitusasiat tulisivat kuulumaan uuteen perusteilla olleeseen tuomioistuimeen. Toisaalta nähtiin, että joitakin valitusasioita oli jätettävä edelleen senaatin talousosaston päätettäväksi niiden ”erityisen laadun vuoksi”. Erityisellä laadulla viitattiin hallintotoimintaan liittyneeseen tarkoituksenmukaisuuden arviointiin.²⁷¹ Tämä kysymys korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan laajuudesta – toisin sanoen toimivallasta ratkoa ainoastaan oikeudellisia kysymyksiä – leimasi tämän tuomioistuimen perustamista koskevaa valmistelua. Tuolloin Suomessa vallinneen laillisuusajattelun lähtökohtana oli nimittäin viranomaisten sidonnaisuus la-

²⁷⁰ Kari 2018b, s. 172–173 ja 179.

²⁷¹ Kulla 1980, s. 286; ks. myös Kekkonen 2018, s. 89.

kiin, ei viranomaisille kuuluva harkintavalta.²⁷² Sääntely tarkoituksenmukaisuutta koskeneiden valitusten siirtämisestä hallituksen ratkaistavaksi leimasi korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa pitkään, lähes sadan vuoden ajan. Nytemmin tarkoituksenmukaisuusvalitukset ovat lopullisesti hävinneet hallintotuomioistuinta.²⁷³

Korkeimman hallinto-oikeuden perustamista koskeneessa vuoden 1917 hallituksen esityksessä katsottiin, että ylimmän hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi soveltuivat etupäässä sellaiset valitusasiat, joiden ratkaisemisessa oli kyse jonkin lain soveltamisesta. Korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan tuli siten kuulumaan asian lainmukaisuuden arviointi, joka oli rinnastettavissa siviiliprosessin vastaavaan tehtävään. Sanotusta seurasi, että valitusasiat, joissa oli pääosin kyse muusta kuin lain soveltamisesta eli esimerkiksi hallinnollisen toimenpiteen sopivuudesta tai tarkoituksenmukaisuudesta, eivät kuuluneet hallintotuomioistuimen vaan hallituksen (senaatin) ratkaistaviksi.²⁷⁴

Tämän vuoksi korkeinta hallinto-oikeutta koskeneeseen lakiin luonnosteltiin pykälä (5 §), jonka nojalla tuomioistuimen oli jätettävä hallituksen ratkaistavaksi sellainen valitus, jonka se katsoi koskeneen kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippui päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta.²⁷⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuului ratkaista asia oikeudelliselta kannalta. Siirtäessään valituksen hallitukselle, korkein hallinto-oikeus antoi hallitukselle tätä sitovan lausunnon asian oikeuskysymyksestä.²⁷⁶

Tuolloisen ajattelun mukaan oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymykset oli erotettava toisistaan. Toisaalta autonomian ajan Suomessa sanottuun jakoon ei ollut oikeudellista tarvetta kiinnittää suurempaa huomiota, sillä molemmat olivat kuuluneet senaatin toimivaltaan. Korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta suhteessa hallitukseen lähti kuitenkin rajautumaan nämä kysymykset erottavalla tavalla. Tuomioistuin ratkaisi oikeusvalitukset ja tarkoituksenmukaisuuteen tai ”sopivuuteen” perustuvat valitukset oli siirrettävä hallitukselle. Sanottu seurasi niitä ulkomaisia doktriineja, joista muutoinkin otettiin Suomeen mallia.

Valtiosääntöisesti ratkaisussa näkyy tuomioistuimen roolin korostuminen lainkäyttäjänä. Kun korkeimman hallinto-oikeuden tuli siirtää tarkoituksenmukaisuutta koskevat kysymykset hallituksen ratkaistavaksi, kuului sen ratkaiseminen, oliko kyse oikeus- vai tarkoituksenmukaisuuskysymyksestä korkeimmalle hallinto-oikeudelle itselleen. Jos sen mukaan kyse oli tarkoituksenmukaisuuskysymyksestä, tuli tuomioistuimen siirtää asia oma-aloitteisesti hallituksen ratkaistavaksi. Tässä näkyi

²⁷² Aer 2021, s. 723.

²⁷³ Vihervuori 2008, s. 7.

²⁷⁴ Ks. HE 7/1917 I vp, s. 2–3. Hallitus oli lain voimaantullessa vielä senaatin talousosasto.

²⁷⁵ Em. HE 7/1917 I vp, s. 3; ks. myös Kulla 1980, s. 287.

²⁷⁶ Suviranta 2010, s. 298.

Ranskasta omaksuttu malli, jossa sen ylin hallintotuomioistuin, *Conseil d'État*, oli toimivaltainen ratkaisemaan hallintolainkäyttöelimen ja hallintoviranomaisen väliset toimivaltariidat. Toisin sanoen hallintotuomioistuin päätti lopullisesti omasta toimivallastaan.²⁷⁷

Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinnon välistä vallanjakoa määritti myös näiden molempien toimivallat suhteessa toistensa päätöksiin. Toisaalta korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ja toisaalta hallituksen päätökset jäivät lopullisiksi. Niemenomaista säännöstä tästä ei lakiin otettu, mutta korkeimmalle hallinto-oikeudelle tuli siitä annetun lain 3 §:n nojalla toimivalta purkaa hakemuksesta hallituksen käsiteltäväksi kuuluneita hallintoasioita. Korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta purkaa lainvoiman saanut päätös olottui siten myös hallituksen käsittelemiin hallintoasioihin.

Korkeimman hallinto-oikeuden perustamisessa oli aina itsenäisyyteen asti viitattu enemmän tai vähemmän ”käytännöllisiin ja teknisluonteisiin” syihin. Kuitenkin samalla tiedostettiin senaatin talousosaston toiminnan puutteellisuudet. Toiminnan puutteellisuudet olivat omiaan vakiinnuttamaan käsitystä, jonka mukaan tarvittiin ylin tuomioistuin hallintolainkäytön asioille, koska riippumattomuus on puolueettoman lainkäytön ehdoton tae. Riippumattomuusvaatimus tähtäsi hallintolainkäytön antamiselle sellaiselle tuomioistuimelle, joka oli riippumaton etenkin hallinnon suuntaan.²⁷⁸

Toisaalta tiedostettiin myös se tosiasia, että riippumattomien hallintotuomioistuinten perustaminen jäi ikään kuin puolitiehen yksinomaan ylimmän hallintotuomioistuimen perustamisella. Sekä vuoden 1917 hallitusmuodon hallituksen esityksessä että lakivaliokunnan käsittelyssä nostettiin esiin, että myös alemmanasteisen hallintolainkäytön uudelleen järjestämiselle olisi ollut tarvetta.²⁷⁹ Sen toteutuminen jäi vielä vuosikymmeniksi odotuttamaan itseään.

3.3.3 Ensimmäisten vuosien toiminnasta

Korkein hallinto-oikeus aloitti toimintansa varsin ripeästi perustamisensa jälkeen. Ensimmäinen korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, *K.J. Ståhlberg*²⁸⁰ ja ensimmäiset seitsemän jäsentä, tuolloiselta virkanimikkeeltä hallintoneuvosta, nimitettiin virkoihinsa muutama päivä perustamisen jälkeen heinäkuussa 1918. Korkeinta hal-

²⁷⁷ Ks. myös Kulla 1980, s. 299.

²⁷⁸ Kulla 1980, s. 301.

²⁷⁹ Kekkonen 2018, s. 89.

²⁸⁰ Ei ollut sattumaa, että juuri K.J. Ståhlberg nimitettiin ensimmäiseksi presidentiksi. Hän oli näkyvä hahmo korkeimman hallinto-oikeuden perustamisessa ja hänen valintaansa korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäiseksi presidentiksi voi pitää myös hallintolainkäyttöä vahvistavana oikeuspoliittisena seikkana.

linto-oikeutta koskeneessa vuoden 1918 lain 2 §:ssä oli säädetty vähimmäisjäsenmääräksi presidentti ja seitsemän hallintoneuvosta, joten korkein hallinto-oikeus aloitti toimintansa täysilukuisena. Lain mukaan jäsenten tuli olla ”oikeamielisiä ja lainoppineita miehiä”,²⁸¹ joilla on taitoa ja kokemusta tuomarin- tai hallintotoimissa. Vähintään puolella tuli olla kelpoisuus tuomarin viran hoitoon.

Jäsenten nimittämistä seuraavana päivänä presidentin ja viiden hallintoneuvoksen kokoonpanossa pidettiin ensimmäinen istunto, jossa käsiteltiin eräiden virkojen täyttämistä ja muita toiminnan käynnistämiseen liittyviä hallinnollisia asioita.²⁸² Säännölliset lainkäyttöistunnot aloitettiin 2.9.1918. Tätä päivää pidetään korkeimman hallinto-oikeuden perustamispäivänä.²⁸³

Toiminta oli työntäyteistä alusta lähtien. Aloittaessaan toimintansa korkeimmalle hallinto-oikeudelle siirtyi senaatin talousosastosta lähes 1.800 ratkaisematonta asiaa, joista noin puolet koski kunnallisasioita. Korkeimmasta oikeudesta sille siirrettiin noin 200 asevelvollisuusasiaa. Ensimmäisen puolen vuoden aikana korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui noin 1.050 uutta valitusasiaa. Asiamäärä saatiin heti alussa hallintaan osin siksi, että 1.10.1918 vahvistetussa työjärjestyksessä työskentely oli järjestetty tehokkaaksi, myös siksi, että korkeimmalle hallinto-oikeudelle oli voitu heti alusta alkaen palkata viisi ylimääräistä esittelijää. Presidentti *K.J. Ståhlberg* oli kuitenkin huolissaan asioiden suuren määrän vaikutuksesta ratkaisutoiminnan laatuun. Jäsenet eivät hänen mielestään voineet ”omistaa periaatteellisille kysymyksille eikä toimituskirjojen muodolliselle puolelle niin paljon huomiota, kuin olisi ollut suotava”.²⁸⁴

²⁸¹ Kaikki jäsenet olivat vielä tuolloin miehiä. Vasta vuonna 1927 naiset saivat oikeuden tulla nimitetyksi tuomarin virkaan. Korkein hallinto-oikeus sai ensimmäisen naispuolisen jäsenen vuonna 1954, kun Lemmikki Kekomäki nimitettiin ylimääräiseksi hallintoneuvokseksi ja vuonna 1956 vakinaiseksi hallintoneuvokseksi. Kekomäki oli toinen niistä naisista, jotka vuonna 1932 olivat tulleet nimitetyiksi korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöiksi. Kekomäki oli samalla ensimmäinen naistuomari ylimmissä Pohjoismaisissa tuomioistuimissa. Nuorvala 1968, s. 14.

²⁸² Ensimmäiset esittelijät nimitettiin virkoihinsa 9.8.1918, jolloin mm. hovioikeudenviskaali O. Möller nimitettiin vanhemmaksi hallintosihteeriksi. Möller määrättiin samalla toimimaan tuomioistuimen ensimmäisenä kansliapäällikkönä. Kansliapäällikön asema vahvistui vuonna 1977, kun korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun asetuksen uudistuksessa säädettiin ensimmäistä kertaa kansliapäällikön tehtävistä. Esittelijöitä (hallintosihteereitä) oli aluksi kuusi. Lisäksi oli kolme notaaria ja kirjaaja sekä ylimääräisiä virkamiehiä ja puhtaaksikirjoittajia. Ks. mm. Nuorvala 1976, s. 28.

²⁸³ Ks. mm. Nuorvala 1976, s. 28. Vertailun vuoksi todettakoon, että korkein oikeus aloitti toimintansa noin kuukautta myöhemmin, 1.10.1918. Tuolloin tuli voimaan korkeinta oikeutta koskeva laki, senaatin oikeusosasto lakkautettiin ja sen virkamiehet siirtyivät vastaaviin toimiin korkeimmassa oikeudessa.

²⁸⁴ Ståhlberg 1919, s. 125.

Asiat oli jaettu esittelijöiden kesken niiden laadun mukaan ja esittelijät jäsenten kesken. Kuten nykyäänkin, esittelijä huolehti asian valmistelusta ja päätösehdotuksen laadinnasta sekä antoi valmisteleman asian ns. tarkastavalle jäsenelle ennen oikeuden istuntoa. Istunnon jälkeen esittelijän oli neljän päivän kuluessa jätettävä laatimansa toimituskirja jäsenen tarkastettavaksi, josta se eteni vielä puheenjohtajalle. Päätökset saatiin yleensä puhtaaksikirjoitukseen viikon kuluessa istunnosta. Puhtaaksikirjoitusvaihe tosin saattoi viedä muutaman viikon, kun useimmiten päätöksiä tarvittiin useampia kappaleita. Paitsi eri kappaleiden kirjoittamiseen, myös niiden vertaamiseen ja allekirjoittamiseen meni oma aikansa. Istuntoja oli viidesti viikossa maanantaista perjantaihin. Kullakin esittelijällä oli yksi esittely viikossa. Päätösvaltaiseksi kokoonpanoksi oli hallitusmuodon 54 §:n 3 momentin mukaisesti tullut viisi jäsentä. Tämän ollessa asiantila saatettiin *Ståhlbergin* mukaan ”kullekin jäsenelle antaa lupa yhteen kotityöpäivään viikossa asioiden valmistelua ja toimituskirjojen tarkastamista varten”.²⁸⁵

Työskentelylle haettiin mallia korkeimmasta oikeudesta. *Ståhlberg* piti korkeimmalta oikeudelta saatua oppia laintulkinnasta, käsittelytaidosta ja muotoseikoista tärkeänä, olihan korkein hallinto-oikeus vielä ”vasta-alkaja” verrattuna korkeimpaan oikeuteen, jolla oli takanaan vuosisatainen kokemus ja kehitys.²⁸⁶ Mallia korkeimmasta oikeudesta jouduttiin hakemaan siinäkin syystä, että prosessisääntelynä sovellettiin vielä pitkään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:n mukaan ”laillista oikeudenkäyntijärjestystä”. Se, miten ”laillinen oikeudenkäyntijärjestys” käytännössä ymmärrettiin, vaihteli. Tuolloisen hallintoneuvos *Saarialhon* mukaan käytännössä osassa asioissa oli siviiliprosessimenettelyn katsottu vastaavan lain tarkoitusta, toisissa taas rikosprosessimenettelyä oli pidetty oikeampana. Joissakin asioissa oli kumpaakin oikeudenkäyntimenettelyä jouduttu käyttämään soveltuvien osin.²⁸⁷ Joka tapauksessa joutuessaan näin pohtimaan soveltuva prosessisääntelyä oli korkein hallinto-oikeus käytännössä ollut luomassa pohjaa sitä lainsäädäntöä varten, mitä hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestäminen tuli kaipaamaan.²⁸⁸ Myös *Merikoski* katsoi, ettei tarkoitus ollut tiukasti soveltaa oikeudenkäymiskaarta vaan pikemminkin muokata käytännössä hallintolainkäytölle sopiva menettely.²⁸⁹

Korkein hallinto-oikeus toimi perustamisestaan lukien puolentoista vuosikymmenen ajan kokoonpanoltaan samanlaisena. Vuonna 1937 jäseniä oli presidentin lisäksi jo 13. Toimivalta oli laaja, ja toimivallan laajuutta osoittaa sekin, että ensimmä-

²⁸⁵ Ståhlberg 1919, s. 124–125.

²⁸⁶ Ståhlberg 1928, s. 225.

²⁸⁷ Saarialho 1943b, s. 356.

²⁸⁸ Saarialho 1943b, s. 357.

²⁸⁹ Ks. mm. Merikoski 1968, s. 45. Tarkemmin oikeudenkäyntimenettelyn merkityksestä Merikosken oikeusturva-ajattelulle ks. Halila 2000, ss. 64.

mäisen kymmenen vuoden aikana korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistiin noin 2.500 asiaa vuosittain ja 1940-luvulle tultaessa keskimäärin jopa 4.000–5.000 asiaa vuosittain. Asiamäärissä oli tosin huomattavia vuosittaisia eroja.²⁹⁰

1930-luvun lopulla korkein hallinto-oikeus jakaantui kahteen jaostoon toimittuaan siihen asti yhtenä kokonaisuutena. Osa lainkäyttöasioista ratkaistiin edelleen täysistunnossa eli plenumissa. Esittelijöitä oli tuolloin palkattu jo kahteen eri palkkaluokkaan ylemmän ja alemman palkkaluokan hallintosihteereiksi.²⁹¹ Säännöllisesti myös notaareita oli määrätty ylimääräisiksi esittelijöiksi. Lisäksi asioiden suuren lukumäärän vuoksi oli esittelymääräyksiä jouduttu antamaan ylimääräisille virkamiehille. Kirjaajankonttoria hoiti kirjaaja ja myöhemmin perustettiin lähettäjän toimi. Virkamieskuntaan kuului tuolloin myös vanhempia ja nuorempia puhtaaksi kirjoittajia sekä vahtimestareita.²⁹²

3.3.4 Korkein hallinto-oikeus tänään

Tuomioistuimen virkakunnan rakenne on pysynyt varsin samanlaisena koko sen sadan toimintavuoden ajan. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli vuoden 2024 lopussa presidentin lisäksi 22 oikeusneuvoksen vakinaista virkaa. Vakinaisista jäsenistä naisia oli 8 ja miehiä 14. Vuoden 2024 alusta, työtilanteen helpotuttua, määräaikaiselle jäsenelle ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa enää ole ollut tarvetta.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on noin 50 juristia esittelijöinä²⁹³ kahdessa eli palkkaluokassa sekä saman verran kansliatehtävissä työskentelevää henkilöstöä.²⁹⁴ Osa esittelijöistä ja kansliahenkilöstöstä on määräaikaisissa virkasuhteissa. Työtilanteen tasaantuminen on tosin aivan viime vuosina jossain määrin vähentänyt määräaikaisen henkilöstön tarvetta.²⁹⁵

Korkein hallinto-oikeus toimii jakautuneena kahteen jaostoon, joista kumpaankin on tuomioistuimen presidentti nimennyt yhden tuomareista toimimaan jaoston puheenjohtajana. Asiat ratkaistaan esittelijän esittelystä. Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijät toimivat tuomarin statuksella, sillä heihin sovelletaan mitä tuomioistuinlaissa säädetään tuomareiden kelpoisuusvaatimuksista ja nimittämisperusteista. Esittelijät nimittää korkeimman hallinto-oikeuden täysistunto.²⁹⁶

²⁹⁰ Ks. Castrén 1943, s. 32.

²⁹¹ Vielä tuolloin hallitus nimitti vakinaiset esittelijät virkoihinsa korkeimman hallinto-oikeuden esityksestä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 9 §:n mukaisesti.

²⁹² Ks. mm. Saarialho 1943b, s. 351–352; Castrén 1943, s. 32.

²⁹³ Virkanimikkeinä esittelijäneuvos ja oikeussihteeri. Lisäksi kansliapäällikön virka on esittelijän virka.

²⁹⁴ <https://kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus/henkilosto.html> (tallennettu 13.1.2025).

²⁹⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2023, s. 54.

²⁹⁶ Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (681/2016) 14 §.

Jos korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäisinä toimintavuosina kannettiin huolta lainkäytön ruuhkautumisesta ja sen vaikutuksista oikeusturvan toteuttamiseen, voi sanoa, että huoli oli aina 2020-luvulle asti tultaessa sama. Lähes koko historiansa ajan korkein hallinto-oikeus on kamppailut suurten asiamäärien kanssa. 2000-luvulla on korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapunut aina näihin vuosiin asti keskimäärin noin 4.000 asiaa vuosittain ja jotakuinkin saman verran asioita on vuosittain myös ratkaistu. Noin 4.000 asian asiamäärää voi pitää korkeana ylimmälle tuomioistuimelle. Asiamäärä on ajoittain ollut jopa suurempi, koska ”korkein hallinto-oikeus on yhteiskunnan peili”,²⁹⁷ jonka toiminnassa näkyvät yhteiskunnalliset tapahtumat. Vuosille 2015–2016 ajoittunut turvapaikanhakijoiden merkittävä kasvu koko Euroopassa näkyi korkeimman hallinto-oikeuden työtilastossa huomattavana asiamäärien nousuna. Vuonna 2017 turvapaikka-asioista tehtyjen valituslupien määrä kasvoi merkittävästi saapuneiden asioiden noustessa tuona vuonna jopa noin 6.400:een.

2020-luvulle tultaessa asiamäärät ovat tasoittuneet. Vuonna 2024 uusia asioita tuli vireille (enää) noin 3.300.²⁹⁸ Asiamäärän alenemiseen on osaltaan vaikuttanut vuoden 2020 alusta voimaan tullut oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki, jonka myötä korkein hallinto-oikeus lopulta muuttui valituslupatuomioistuimeksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden toimiala on kansainvälisestikin vertaillen laaja. ”*Mikään inhimillinen ei ole tälle tuomioistuimelle vierasta*”, kuten yksi korkeimman hallinto-oikeuden 100-vuotisjuhlakirjan artikkelin otsikko osuvasti asianlaadun tiivistää.²⁹⁹ Diaarikaavan mukaisia käsiteltäviä asianimikkeitä on lähes kolmesataa. Pääasiaryhmiä on yhdeksän³⁰⁰, jotka on edelleen jaettu 35 asiaryhmään.³⁰¹ Ulkomaalaisasiat on vuoden 2017 jälkeen ollut määrällisesti suurin asiaryhmänsä. 2020-luvulle tultaessa ulkomaalaisasiat ovat muodostaneet noin kolmanneksen kaikista korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista valitusasioista. Seuraavaksi eniten korkein hallinto-oikeus saa käsiteltäväkseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä valituk-

²⁹⁷ Kuusiniemi 2023a, s. 11.

²⁹⁸ Tarkka luku on 3.318. Tuomioistuinviraston vuositilasto 2024. <https://tuomioistui-met.fi/fi/index/tuomioistuinlaitos/tilastoja.html> (vierailtu 17.1.2025).

²⁹⁹ Kari 2018c, s. 344.

³⁰⁰ Pääasiaryhmiä ovat valtio-oikeus ja yleishallinto (esim. asiakirjajulkisuusasiat), itsehallintoasiat (esim. kunnallisasiat), ulkomaalaisasiat, rakentaminen, ympäristö, sosiaali- ja terveydenhuolto, taloudellinen toiminta ml. liikenne- ja viestintäasiat, verot sekä muut asiat (esim. eläkeasiat).

³⁰¹ Esimerkiksi Ruotsissa, jonka järjestelmä muutoin on meille lähin, hallintotuomioistuimet eivät käsittele lainkaan rakentamis-, ympäristö- ja vesiasioita. Ruotsin korkein hallinto-oikeus ei myöskään käsittele lainkaan ulkomaalaisasioita. Toisaalta yleisille hallintotuomioistuimille kuuluu Ruotsissa samantapaisia asioita kuin meillä vakuutusoi-keudelle ja sen alaisuudessa toimiville muutoksenhakulautakunnille.

sia sekä yleishallintoon ja valtio-oikeuteen liittyviä valituksia koskien esimerkiksi valtion virkamiehiä tai asiakirjajulkisuutta.³⁰²

3.3.5 Korkeimman hallinto-oikeuden muotoutuminen valituslupatuomioistuimeksi

Korkeimman hallinto-oikeuden asema ylimpänä tuomiovallan käyttäjänä on sen sadan toimintavuoden aikana muokkautunut, kun hallintolainkäytön kokonaisuus on niin institutionaalisesti kuin prosessuaalisestikin kehittynyt.³⁰³ Muutoksissa korkein hallinto-oikeus on itse ollut aktiivinen. Korkeimman hallinto-oikeuden omana pitkäaikaisena oikeuspoliittisena linjana on ollut hallintolainkäytön johdonmukainen uudistaminen.³⁰⁴ Aktiivisuuden on mahdollistanut sille valtiosäännössä annettu oikeus tehdä oma-aloitteisesti esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Tätä aloiteoikeuttaan korkein hallinto-oikeus onkin hyödyntänyt koko historiansa ajan katsoessaan hallintolainkäytön ja sen järjestämisen kaivanneen uudistamista tai kehittämistä.

Korkeimman hallinto-oikeuden perustamisen jälkeen merkittävimpana uudistuksena hallintolainkäytön kokonaisuudessa on ollut alemmanasteisten hallintolainkäytön irtaannuttaminen hallinnon tehtävistä riippumattomille alueellisille hallinto-oikeuksille. Tätä kehityskulkua tarkastellaan tarkemmin seuraavassa jaksossa 3.4. Hallintotuomioistuinten järjestelmästä on tullut selkeästi kaksiasteinen riippumattomien hallinto-oikeuksien perustamisen myötä. Tämä on paitsi vahvistanut oikeusturvaa hallintolainkäyttöasioissa myös muuttanut korkeimman hallinto-oikeuden asemaa yhä selkeämmin hallintolainkäyttöä ohjaavaksi ylimmäksi tuomioistuimeksi.

Hallinto-oikeuksien (ja niitä edeltävien lääninoikeuksien) perustamisen myötä muutoksenhakua viranomaispäätöksistä on viranomaisten oikaisuvaatimusten jälkeen johdonmukaisesti ohjattu ensi asteena alueellisiin hallinto-oikeuksiin ja enää vain hyvin poikkeuksellisesti suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vielä hallinto-oikeuksien perustamisenkin jälkeen muutoksenhakujärjestelmää on johdonmukaisesti tässä suhteessa kehitetty, jotta siihen jääneitä muutamia ”valuvikoja” on saatu korjattua. Pääsääntönä on jo vuosikymmeniä pidetty sitä, ettei muutosta viranomaisen (tai lautakunnan) päätökseen haettaisi suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta vaan aina ensin alueellisesta hallinto-oikeudesta. Muutoksenhaku suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen on säilytetty vain, jos sen on katsottu olleen asian

³⁰² Lähteenä käytetty Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomusta 2023, s. 5.

³⁰³ Tässä työssä jätetään väliin se, miten yhteiskunnalliset muutokset heijastuivat korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttöön vuosien 1918 ja 2018 välillä. Ks. tästä erityisesti Kekkosen ja Jokisipilän artikkelit teoksessa Oikeusvaltion rakentaja 2018.

³⁰⁴ Kari 2018a, s. 24.

laadun vuoksi välttämätöntä.³⁰⁵ Kaksiasteisen hallintolainkäytön vakiintumista osoittaa muun ohessa se, että 2000-luvulle tultaessa jo noin 80 %³⁰⁶ korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista koski muutoksenhakuja alueellisten hallinto-oikeuksien ja markkinaoikeuden päätöksistä. Vuoden 2023 jälkeen saapuneista asioista hallinto-oikeuksista ja markkinaoikeudesta tulleita on jo ollut hieman yli 90 %.³⁰⁷

Suomalaisen järjestelmän ominaispiirteenä on hallintotuomioistuimille kuuluva hallinnon lainalaisuuden valvonta osana sen lainkäyttötehtävää. Sanottuun lukeutuu myös niiden tehtävä käsitellä valtioneuvoston ja ministeriön päätösten lainmukaisuudesta tehdyt valitukset. Tältäkin osin muutoksenhakuja johdonmukaistettiin vuoden 2016 alusta voimaan tulleella hallintolainkäyttölain muutoksella, jossa muutoksenhaku ministeriöiden päätöksistä ohjattiin ensiasteessa alueellisiin hallinto-oikeuksiin.³⁰⁸ Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä valitetaan kuitenkin edelleen suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitus on niissä mahdollista vain laillisuusperusteella; hallintolainkäytössä ratkaistavaksi ei ole kuulunut hallinnon päätösten tarkoituksenmukaisuuden arviointi.

Myös hallintolainkäyttöprosessin vahvistuminen on lujittanut korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuinten valtiosääntöistä tehtävää. Prosessinormiston vahvistuminen on selkeyttänyt merkittävästi vielä viime vuosisadalla epäselväksi jäänyttä hallintolainkäytön ja hallinnon rajanvetoa. Nykyään korkein hallinto-oikeus yhdessä alueellisten hallinto-oikeuksien kanssa muodostaa hallintolainkäytöstä vastaavan tuomioistuinkokonaisuuden, joka toimii riippumattomasti ja puolueettomasti suhteessa hallintoon. Hallintolainkäytön järjestämisen ja oikeusturvan kannalta muutos ei ole vailla merkitystä. Hallintotuomioistuinjärjestelmän kokonaisuuden muotoutuminen institutionaalisesti osaksi lainkäyttöä ja sen erkaantuminen alemmassa asteessa hallinnosta ja toimeenpanovallan käytöstä on vahvistanut hallintolainkäytön valtiosääntöisiä rajoja ja muokannut hallintotuomioistuinten tehtävän yhä selkeämmin oikeusturvan antajaksi.

³⁰⁵ Näin esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnon päätökset (hallintoprosessilain 8 §). Samoin verotusta koskevat keskusverolautakunnan antamat ennakkoratkaisut, joilla ratkaistaan sitovasti tiettyyn tapaukseen sovellettava verotus ja jotka näin ollen välillisesti ohjaavat laajemminkin verotuskäytäntöä (verotusmenettelystä annetun lain 85a § (440/2022)). Verotusta koskevalla ennakkoratkaisuasioiden joutuisalla käsittelyllä on erityinen merkitys oikeusturvalle ja verotuskäytännön yhdenmukaisuudelle. Ks. esim. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010, s. 114.

³⁰⁶ Vuonna 2002 määrä oli 80 % ja vuonna 2006 jo lähes 85 %. Lähde: korkeimman hallinto-oikeuden tietopalvelu syyskuu 2024.

³⁰⁷ Lopuista noin puolet on ollut suorina valituksia (lähinnä Keskusverolautakunnasta ja Saamelaiskäräjistä) ja toinen puoli ylimääräisiä muutoksenhakuja. Lähde: korkeimman hallinto-oikeuden tietopalvelu syyskuu 2024.

³⁰⁸ Laki hallintolainkäyttölain muuttamisesta (891/2015).

Korkeimman hallinto-oikeuden perustamisen jälkeen merkittävin periaatteellinen muutos sen asemassa on ollut vaiheittainen muotoutuminen yleisestä valitustuomioistuimesta valituslupatuomioistuimeksi.³⁰⁹ Toisin kuin korkeimmassa oikeudessa, joka vuoden 1980 lainmuutoksen myötä muuttui käytännössä kokonaan valituslupatuomioistuimeksi (ja samalla pitkälti ennakkopäätöstuomioistuimeksi), korkeimmassa hallinto-oikeudessa muutos on ollut asteittainen tapahtuen lähes kolmen vuosikymmenen aikana ja asiaryhmä kerrallaan.³¹⁰

Hallintolainkäytön valituslupajärjestelmälle on ollut ominaista sen toteutuminen toisaalta eriaikaisesti pitkähkön aikavälin kuluessa ja toisaalta sen hajautuminen sektorikohtaisesti eri hallinnonalojen hankkeiksi.³¹¹ Valituslupaan siirtymisen taustalla on usein ollut vaikuttimena toiminnallisia syitä, joskaan yksinomaan toiminnallisilla syillä ei valituslupaa ole valtiosääntöisesti voitu perustella.³¹² Valituslupajärjestelmään on kuitenkin käytännössä siirrytty usein tilanteessa, jossa valitusten määrä tiettyssä asiaryhmässä oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja toisinaan myös hallinto-oikeuksissa kasvanut niin suureksi, ettei muilla järjestelyillä³¹³ ollut kyetty riittävään oikeusturvaan ja kohtuullisiin käsittelyaikoihin. Valituslupaan siirtymisen edellytyksenä on ollut, että sitä on voitu pitää oikeusturvan kokonaisuuden sekä oikeusturvamennettelyn tehokkuuden kannalta perusteltuna.³¹⁴

Kun korkein hallinto-oikeus perustettiin, oli se ensimmäinen ja ainoa hallintotuomioistuin maassamme. Luonnollista oli, että oikeusturvavaatimukset edellyttivät sen käsittelevän kaikki sille kuuluvat valitukset muutoksenhakua rajoittamatta. Aina 1990-luvulle asti lähes kaikista alemman hallintotuomioistuimen tai muun valituk-

³⁰⁹ Vertailun vuoksi: korkeimman oikeuden emerituspresidentti Timo Esko on luonnehtinut korkeimman oikeuden muuttumisen ennakkopäätöstuomioistuimeksi vuonna 1980 olleen epäilemättä ”merkittävin tapahtuma korkeimman oikeuden sadan vuoden mittaisessa historiassa”. Esko 2020, s. 32.

³¹⁰ On jopa esitetty, että pysyvin vaikutus korkeimman oikeuden aseman muutoksella 1980 on saattanut olla sen käänteinen vaikutus korkeimman hallinto-oikeuden kehitykseen: Vuoden 1978 oikeudenkäymiskaaren uudistuksen valmistelun yhteydessä korkein hallinto-oikeus ja hallintolainkäyttö olivat tulleet sivuutetuiksi, mikä muun ohella vaikutti siihen, että suhtautuminen valituslupajärjestelmään pysyi korkeimmassa hallinto-oikeudessa yleisellä tasolla nihkeänä pitkään. Näin Jääskinen 2020, s. 1206.

³¹¹ Halila 2013, s. 972–973.

³¹² Esim. PeVL 19/2002 vp, jossa valiokunta totesi, että ”[v]alituslupajärjestelmää perustellaan esityksessä lähinnä pyrkimyksellä estää asioiden käsittelyn tarpeetonta pitkittymistä. Tällaisella — periaatteessa kaikkiin hallintolainkäyttöasioihin soveltuvalla — perusteella ei valiokunnan mielestä tule poiketa Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle.” PeVL 19/2002 vp, s. 3/II ja 4/I.

³¹³ Muilla järjestelyillä viitataan esimerkiksi lainmuutoksiin tuomionvoipan kokoonpanon supistamiseksi, mahdollisuudella nimittää ylimääräisiä (määräaikaisia) tuomareita sekä sisäisten työskentelytapojen uudelleenjärjestelytoimiin.

³¹⁴ Esim. PeVL 33/2008 vp, s. 2/II; PeVL 35/2009 vp, 3/II.

senalaisen päätöksen tehneen lainkäyttöelimen (tai viranomaisen) päätöksistä saattoi tehdä suoraan valituksen korkeimmalle hallinto-oikeudelle ilman, että valittamiseen tarvitsi ensin hakea lupaa. Korkein hallinto-oikeus joko tutki (tai jätti tutkimatta) valituksen. Sen jälkeen valitusluvan edellyttämiseen on siirrytty asteittain, asiar ryhmä kerrallaan. Lainsäädännöllisenä ratkaisuna näissä on ollut, että mahdollisesta valitusluvanvaraisuudesta säädettiin sektorilainsäädännössä, hallintoprosessia koskeneen lain pääsäännön säilyessä suorassa valitusoikeudessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden voi sanoa muotoutuneen lopullisesti valituslupa-tuomioistuimeksi 1.1.2020 voimaan tulleen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (hallintoprosessilaki) myötä.³¹⁵ Lailla pääsääntö muuttui. Pääsäännöksi tuli, että lain voimaantulon jälkeen annetusta hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää aina valituslupaa lain pääsäännöksi tulleen 107 §:n 1 mom. nojalla. Mikäli pääsäännöstä halutaan poiketa, on siitä säädettävä erityissäännöksin. Tällaista erityissääntelyä voi puoltaa etenkin korostunut oikeusturvan tarve.³¹⁶ Vaikka muutos ei ehkä käytännössä ollutkaan kovin merkittävä korkeimman hallinto-oikeuden kannalta, merkitsi se selvää periaatteellista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden asemaan valtiosääntöiseltä kannalta. Ennen kaikkea muutos lisää korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöstehtävää ja oikeuskäytäntöä ohjaavaa tehtävää, mikä jäljempänä tarkemmin kerrotuin tavoin tuotiin lain esitöissään esille.

**

Kun katsotaan historiassa taaksepäin valituslupajärjestelmän kehittymistä, on ensimmäinen merkkipaalu 1960-luvun lopussa. Silloin korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja läänioikeuksiin saapuneiden asioiden lukumäärä oli kasvanut niin suureksi, ettei tuolloin käytettävissä olleilla resursseilla voitu pitää ns. balanssia. Toisin sanoen, asioita saapui tuomioistuimeen enemmän kuin niitä pystyttiin ratkaisemaan. Jo tuolloin tunnistettiin ja tunnustettiin sanonta ”hitaasti saatu oikeus ei tuota täyttä oikeutta”.³¹⁷ Tilanne oli muodostunut epätydyttäväksi, ja asiantilan korjaamiseksi valtioneuvosto asetti vuonna 1966 niin sanotun KHO-komitean arvioimaan muutoksenhakusääntelyä silloisen korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Aarne Nuorvalan* johdolla. Komitea antoi seuraavana vuonna ensimmäisen osamietintönsä koskien muutoksenhaun rajoittamista korkeimpaan hallinto-oikeuteen.³¹⁸

³¹⁵ Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

³¹⁶ Mäenpää 2019a, s. 559.

³¹⁷ Ks. Nuorvala 1968, s. 20–22.

³¹⁸ Ns. KHO-komitean mietintö I n:o B, 9.12.1967.

Komitea katsoi, että valitusoikeutta rajoittamalla vähäisissä asioissa nopeutettaisiin muiden, ”tärkeimpien asioiden” käsittelyä. Tämän puolestaan katsottiin lisäävän kokonaisuuden kannalta oikeussuojan parantumista. Komiteassa tosin oltiin sitä mieltä, että myös ”vähäisempi asia” voitaisiin kuitenkin saattaa korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi muutoksenhakulupamenettelyllä, jos asiassa olisi esimerkiksi kyse julkisesta edusta tai jos tarve lainkäytön ohjaamiseksi ja yhdenmukaistamiseksi sitä edellyttää. Samoin saatettiin komitean mukaan toimia yksityisen edun niin vaatiessa.³¹⁹

Ensimmäisenä valituslupa otettiin käyttöön tietyissä veroasioissa vuonna 1968.³²⁰ Veroasiat olivat sittemmin ensimmäinen merkittävä laajempi asiaryhmä, jossa kokonaisuudessaan siirryttiin säännönmukaiseen valituslupajärjestelmään. Tämä tapahtui vuonna 1994 voimaan tulleella lainmuutoksella.³²¹ Keskeisin syy oli, että veroasioiden määrä oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa kasvanut epätarkoituksenmukaisen suureksi. Ennen uudistusta voimavaroja oli myös liiaksi sitoutunut ”veroopäselvyyksien selvittämiseen ennakkopäätöksiin perehtymisen kustannuksella”. Veroasioita oli myös jouduttu käsittelemään kahdella eri jaostolla, mikä ei ollut omiaan turvaamaan ratkaisujen yhdenmukaisuutta.³²²

Muutoin valituslupajärjestelmän laajentamiseen suhtauduttiin veroasioissa tapahtuneen muutoksen jälkeen epäilevästi vielä pitkään. Suhtautumista ei muuttanut edes vuonna 1995 voimaan tullut hallitusmuodon perusoikeusuudistus,³²³ joka toi mukanaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan pykälän valtiosääntöömme, eikä uuden perustuslain säätäminen. Sitä ei liioin muuttanut sitoutuminen 1990-luvun alkupuolelta Euroopan ihmisoikeussopimukseen, jonka myötä omaksuttiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka ei edellyttänyt muutoksenhaun turvaamista täysimääräisenä kahdessa tuomioistuinasteessa. Myöskään alemman hallintolainkäytön vakiintuminen ja hallintoprosessinormiston vahvistuminen eivät sinällään kovin nopeassa tahdissa edistäneet valituslupajärjestelmään siirtymistä. Nämä kaikki kuitenkin aikaa myöten vaikuttivat valituslupajärjestelmän asteittaiseen laajentumiseen.

Perusoikeusuudistuksen ja perustuslain säätämisen aikaan vuosituhanen vaihteessa valituslupajärjestelmä oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytössä isoista asiaryhmistä veroasioiden lisäksi ulkomaalais- ja toimentulotukiasioissa.³²⁴ Vali-

³¹⁹ Ks. esim. Nuorvala 1968, s. 23.

³²⁰ Lait 389–400/1968.

³²¹ Lait 691–716/1994.

³²² Nieminen 1998, s. 159–160.

³²³ Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (969/1995). Perusoikeusuudistuksen taustasta HE 309/1993 vp; ks. myös Hallberg 2000, jakso I.1.

³²⁴ Jokisipilä 2018, s. 134; ks. myös Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2000, s. 8.

tuslupa-asiat muodostivat tuolloin noin 22 % kaikista korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäviksi tulleista asioista.³²⁵ Kuten aikanaan veroasioissa, ulkomaalais- ja toimeentulotukiasioiden valituslupanvaraisuudesta säädettiin niitä koskevissa ns. sektorilaeissa. Hallintolainkäyttölain mukaisena pääsääntönä oli edelleen oikeus hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen ilman valituslupaa.

Niissäkin asiaryhmissä, joissa valituslupaa edellytettiin, oli laissa säädetty sellaiset perusteet valituslupien myöntämiselle, ettei muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostunut pelkkää prejudikaatti- eli ennakkopäätösjärjestelmää. Valituslupaharkinnassa otettiin huomioon paitsi oikeuskäytännön ohjaamiseen liittyneet seikat myös yksilön oikeusturva, jonka merkitys oli korostunut varsinkin turvapaikka-asioissa.³²⁶ Mahdollisia virheitä korjaava tehtävä on siten korkeimmalla hallinto-oikeudella ollut korostuneempi kuin korkeimmalla oikeudella, mikä näkyy muun ohella annettujen ratkaisujen määrissä.³²⁷

Valtiosääntöisesti muutoksenhakuoikeus kiinnittyy perustuslain 21 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan sääntelyyn. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Sitä, miten oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perustuslain vaatimukset olivat yhteensovitettavissa valituslupasääntelyn kanssa ei perusoikeusuudistuksen hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) vielä sivuttu. Perustuslain esitöissä valituslupan mahdollisuuteen sen sijaan viitataan, joskin varsin lyhyesti toteamalla, ettei perustuslain 21 §:n säännös estä ”nykyisenkaltaista” valituslupajärjestelmää ylimmissä tuomioistuimissa.³²⁸ Sääntelyn lähtökohtana on siten nähtävissä silloisen valituslupajärjestelmän valtiosääntöoikeudellinen ongelmattomuus.³²⁹

Valituslupasääntelyn yhteensopivuus perustuslain oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten kanssa päätyi lukuisia kertoja perustuslakivaliokunnan linjattavaksi. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunta linjasi valituslupajärjestelmän olevan ”hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely” ja että ”sen laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidätty-

³²⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2000, s. 8.

³²⁶ Aer 2016, s. 338.

³²⁷ Näin eroa on luonnehtinut korkeimman oikeuden presidenttinä vuodesta 2019 lukien toiminut Tatu Leppänen. Leppänen 2020a, s. 7.

³²⁸ HE 1/1998 vp, s. 156.

³²⁹ Viljanen 2020, s. 6; ks. myös Siitari–Vanne 2005, s. 708.

västi”.³³⁰ Perustuslain säätämisen jälkeen perustuslakivaliokunnan linja säilyi samana, joskin se täydentyi toteamuksella, ettei se ole pitänyt valituslupajärjestelmää ”sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena”.³³¹

Suora valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen säilyi perustuslakivaliokunnan tutkintakäytännössään sellaisena pääsääntönä, josta poikkeaminen oli perustuslakivaliokunnan mukaan periaatteessa mahdollista. Perustuslakivaliokunta lähti lausunnoissaan linjaamaan, että poikkeaminen oli mahdollista, mutta ”ei kevyin perustein”.³³² Arvioidessaan edellytyksiä rajoittaa muutoksenhakua valitusluvalla, perustuslakivaliokunta viittasi suhteellisuusperiaatteeseen ja antoi painoa asian ”merkittävyydelle ja laadulle”. Valiokunnan kannaksi tuli, että valituslupasääntelyllä on sinällään mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta vain sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakukeinoja ”voitiin pitää oikeusturvan takeiden kannalta riittävinä”.³³³

Tilastot osoittavat, että 2010-luvun alkupuolella korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui, vuodesta riippuen, jo jotakuinkin saman verran suoria valituksia kuin valituslupa-asioita; näin siitäkin huolimatta, että valituslupa oli lainsäädännöllisesti poikkeus eikä pääsääntö.³³⁴ Tullessa 2010-luvun lopulle valituslupajärjestelmän piiriin kuului jo lukumääräisesti suurin osa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävistä asioista.³³⁵ Tässä suhteessa käänteentekeväenä oli vuosi 2016, jolloin ulkomaalaisasioiden ja nimenomaan kansainvälistä suojelua koskevien valituslupa-asioiden määrä kasvoi merkittävästi hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

³³⁰ Ensimmäisessä perusoikeusuudistuksen jälkeen antamassaan linjauksessa (PeVM 4/1998 vp) perustuslakivaliokunta ei pitänyt mahdollisena säätää kansalaisuusasioissa muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvanvaraiseksi sillä hallituksen esittämällä perusteella, että valituslupa oli käytössä myös turvapaikka-asioissa. Perustuslakivaliokunta huomautti, oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseen vetoamalla, että toisin kuin kansalaisuusasioissa, turvapaikka-asioissa oikeuskäytännön yhtenäisyys jo ensimmäisessä tuomioistuinvaiheessa oli pyritty varmistamaan keskittämällä niitä koskevien valitusten käsittely vain yhteen tuomioistuimeen, silloiseen Uudenmaan läänioikeuteen. (PeVM 4/1998 vp, s. 2–3). Ks. myös PeVL 23/1998 vp.

³³¹ Mm. PeVL 4/2005 vp, s. 3/I.

³³² Mm. PeVL 19/2002 vp, s. 4/I; PeVL 4/2005 vp, s. 3/I; PeVL 48/2010 vp, s. 5/II.

³³³ PeVL 33/2008 vp, s. 2/II; PeVL 35/2009 vp, s. 3/II; PeVL 57/2010 vp, s. 4/I.

³³⁴ Vuosina 2011 ja 2012 valituslupa-asioita saapui hieman enemmän, kun taas vuosina 2013–2015 hieman vähemmän kuin suoria valituksia. Lähde: Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomusten tilastot vuosilta 2011–2015. Vuosikertomusten työtilastoissa ei ole eritelty asiaryhmiä sen perusteella haettiin niihin muutosta valitusluvanvaraisesti vai ei.

³³⁵ Esimerkiksi vuonna 2018 suoria valituksia saapui 996 ja valituslupa-asioita 4.919. Lähde: Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2018, s. 58.

keudessa.³³⁶ Tämän jälkeen valituslupajärjestelmän piiriin kuului lukumäärällisesti jo suurin osa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävistä asioista.³³⁷

Vaikka lukumääräisesti valitusluvanvaraisia asioita tuli 2010-luvun lopulta lukien korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi enemmän kuin suorina valituksia, ei korkeinta hallinto-oikeutta voinut vielä luonnehtia valituslupatuomioistuimeksi.³³⁸ Lainsäätäjän ratkaisuna pysyi ”suoran valituksen” pääsääntö, jolloin laissa tuli säätää erikseen, mikäli valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarvittiin valituslupa.

Myöskään korkein hallinto-oikeus ei itse pitkään toiminut aktiivisesti valituslupajärjestelmän laajamittaisemmaksi kehittämiseksi. Yleisestikin hallintolainkäytössä muutoksenhaun rajoittamiseen suhtauduttiin pitkään hyvin varauksellisesti, tapahtuipa se valituskiellolla tai valitusluvalla. Hallintoprosessissa pääsääntönä on sen vakiintumisesta lukien ollut yleinen oikeus valittaa yksilön (valittajan) oikeutta ja etua koskevasta viranomaisen päätöksestä, jollei valittamista ole laissa nimenomaisesti valituskiellolla estetty taikka valitusluvalla rajoitettu. Muutoksenhaun rajoittamisen valituskiellolla tai valitusluvalla on nähty vaarantavan oikeusturvan saatuva vuotta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tosiasiallisena edellytyksenä. Myös hallinnon lainalaisuuden periaatteen on katsottu edellyttäneen, että hallintopäätösten laillisuus on voitu tarvittaessa saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi, ja että muutosta on voinut hakea ainakin yhdessä asteessa ilman rajoituksia.

Suoraa valitusoikeutta perusteltiin pitkään myös oikeusvarmuudella. Oikeusvarmuus oli vaatimus, joka korostui asianmukaiselle ja tehokkaalle tuomiovallan käytölle asetetuista vaatimuksista. Se näyttäytyi tietynlaisena lainkäytön perusteellisuuden vaatimuksena aineellisen oikeuden saavuttamiseksi. Oikeussuojan saamiseen kulunut aika, lainkäytön joutuisuus, ei näyttäytynyt yhtä merkittävänä kuin kansalaisten oikeusturvan ja hallintotoimien laillisuuden varmistamisen saavuttaminen.³³⁹

³³⁶ Näiden asioiden huomattava kasvu on malliesimerkki siitä, miten yhteiskunnan ja jopa globaalit muutokset heijastuvat hallintotuomioistuimissa käsiteltäviin asioihin. Syksyllä 2015 koko Euroopassa oli koettu voimakas turvapaikanhakijoiden liikkeellelähtö, jonka vaikutukset näkyivät suomalaisissa hallintotuomioistuimissa ensin hallinto-oikeuksissa ja sen jälkeen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

³³⁷ Valituslupa-asioiden määrän kasvua suhteessa suoriin valituksiin selittää ennen kaikkea ulkomaalaisasioiden jääminen lukumääräisesti suurimmaksi asiaryhmäksi. Ulkomaalaislakiin oli vuoden 2004 laissa (301/2004) säädetty muutoksenhaun edellytykseksi valitusluvan myöntäminen (196 §).

³³⁸ Halila on luonnehtinut tuolloin vallinnutta asiantilaa eurooppalaisittain poikkeukselliseksi. Esimerkiksi Ruotsin, Saksan ja Ranskan ylimmissä hallintotuomioistuimissa oli jo tuolloin ollut pitkään käytössä valituslupajärjestelmä. Halila 2013, s. 967. On kuitenkin huomattava, että Suomessa, toisin kuin mainituissa muissa maissa, hallintotuomioistuinjärjestelmä oli tuolloin ja on edelleen kaksiportainen eikä kolmiportainen.

³³⁹ Keltanen 1993, s. 113.

Toisaalta toki myös hallintolainkäytössä on kautta aikain edellytetty lainkäytön olevan riittävän nopeaa, ja taloudellisten resurssien rajallisuus on toiminnassa otettu huomioon kuten muussakin julkisessa toiminnassa.³⁴⁰ Muutoksenhakuoikeutta kuitenkin painotettiin kansalaisten perusoikeutena eikä sitä näin muodoin tullut tarkastella tuomioistuinten työtilanteen kannalta. Ainoastaan niissä tapauksissa, joissa oikeusturvan toteutuminen alemmissa asteissa on voitu riittävästi taata, saatettiin valituslupajärjestelmää laajentaa, joskin asiaryhmä kerrallaan.³⁴¹ Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuspoliittisena tavoitteena on ollut varmistaa korkeimman hallinto-oikeuden asema ”yksityisen oikeusturvan toteuttamisessa”, ja se nähtiin parhaiten saavutettavan, kun valittamista korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei valitusluvalla rajoitettu.³⁴²

Perustuslakivaliokunnan kannanotot aina vuoteen 2012 asti vahvistivat sitä suomalaista hallintolainkäytön doktriinia, jossa muutoksenhaun rajoittaminen saattoi olla vain poikkeus eikä pääsääntö. Valituslupajärjestelmän laajentamiselle avasi tietä perustuslakivaliokunnan kannanmuutos, kun se tarkisti valituslupajärjestelmään liittyvää pidättyvää kantaansa lausunnossaan PeVL 32/2012 vp.³⁴³ Kyseisessä lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi nimenomaisesti pitävänsä tarpeellisena tarkistaa aiempaa kantaansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta. Valiokunta painotti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten täyttymisen arviointia muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta, jossa elementteinä ovat oikeusturvan saatavuus ja riittävyys sekä asian joutuisa käsittely. Tarkastelussa on valiokunnan mukaan arvioitava sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet, mihin se katsoi edellytykset olevan oikeusvaatimusmenettelyn laajennuttua ja hallinto-oikeuksien vahvistuttua ”lainsäädännöllisten toimenpiteiden että näiden tuomioistuinten asiantuntemuksen ja tehtävien lisääntymisen seurauksena”.³⁴⁴

Valiokunnan lausunto avasi samalla tietä valituslupan laajentamiseen uusiin asiaryhmiin, kun lausunnossa esitetään valituslupajärjestelmän soveltamisen perustettavan ”yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta”. Sanottuun liittyen se totesi tarpeen ”ennakkoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan”.³⁴⁵

³⁴⁰ Keltanen 1993, s. 113.

³⁴¹ Hallberg 2008, s. 25.

³⁴² Halila 2013, s. 967.

³⁴³ Ks. valituslupajärjestelmästä perustuslain näkökulmasta ja erityisesti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön muuttumisesta Viljanen 2020, ss. 417.

³⁴⁴ PeVL 32/2012 vp, s. 3/II.

³⁴⁵ PeVL 32/2012 vp, s. 4/I.

Hallintoasioiden muutoksenhakusäännöksiä uudistettiin laajamittaisesti vuoden 2016 alusta tulleilla laeilla. Merkittävimmät muutokset koskivat oikaisuvaatimusmenettelyn ja valituslupamenettelyn soveltamisen laajentamista. Muutoksia ei tehty hallintolainkäyttölakiin vaan sekä oikaisuvaatimuksen käytöstä hallinnossa että valitusluvasta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen säädettiin edelleen asiaryhmäkohtaisesti eri hallinnonalojen lainsäädännössä. Muutoksia tehtiin yli 170 lakiin. Lainsäädäntökokonaisuuden tavoitteena oli siirtää muutoksenhaun painopistettä mahdollisimman varhaiseen asian käsittelyvaiheeseen ja yhtenäistää hallintoasioiden muutoksenhakusääntelyä niin, ettei muutoksenhaussa ollut erilaisten hallintoasioiden kesken perusteettomia eroja. Samalla nopeutettiin oikeussuojan antamista ja kehitettiin korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintoa ja hallintolainkäyttöä linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan.³⁴⁶ Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetulla sääntelyllä onnistuttiin yleisellä tasolla edistämään niitä hallintolainkäytön muutoksenhaun tavoitteita, joihin se oli vuoden 2012 lausunnossaan nostanut esille.³⁴⁷

Perustuslakivaliokunnassa jatkui myönteinen suhtautuminen valituslupajärjestelmän kehittämiseen sen käsitellessä seuraavana vuonna eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamista koskenutta lakipakettia.³⁴⁸ Perustuslakivaliokunta ei katsonut olevan estettä laajentaa valituslupaa ehdotettuihin ympäristöä ja maankäyttöä koskeviin lakeihin, vaikka ne merkitsivätkin valituslupajärjestelmän soveltamisalan laajentamista osin myös ”uudentyyppisiin ja yhteiskunnallisesti merkittäviin asiaryhmiin”.³⁴⁹

Korkein hallinto-oikeus antoi julkilausuman valituslupajärjestelmän soveltamisesta merkkipäivänään 3.9.2018 korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 100 vuotta. Julkilausumassa korkein hallinto-oikeus muun ohella totesi pitävänsä ”tärkeänä kattavan valituslupajärjestelmän toteuttamista.”³⁵⁰ Se viittasi eduskunnassa tuolloin käsitellyssä olleeseen ehdotukseen uudesta hallintoprosessilaista (HE 29/2018 vp), joka korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ”päivittäisi ja täydentäisi hallintolainkäytön prosessisääntöjä nykyhetken tarpeita vastaaviksi”. Hallintoprosessilain eduskuntakäsittelyssä muutama kuukausi myöhemmin painotettiin, miten ”korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta ehdotettu sääntely valituslupajärjestelmästä ja sen pikaisesta voimaantulosta on keskeistä.”³⁵¹

³⁴⁶ HE 230/2014 vp, s. 41/ I ja 50/II.

³⁴⁷ PeVL 55/2014, s. 2/I.

³⁴⁸ HE 43/2017 vp.

³⁴⁹ PeVL 29/2017 vp, s. 3.

³⁵⁰ Julkilausuma 3.9.2018. https://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineisto/Xzvj7H9gH/Julkilausuma_juhlataysistunto_SU.pdf (tallennettu 13.1.2025)

³⁵¹ Oikeusneuvos Anne E. Niemen asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle 7.1.2019, s. 6.

Uusi hallintoprosessilaki muodostuikin lopulliseksi käännökseksi korkeimman hallinto-oikeuden matkalla kohti valituslupatuomioistuinta. Laissa pääsäännöksi tuli valitusluvan edellyttäminen haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta.³⁵² Aiempi ajattelu käännettiin päälaelleen. Muutos merkitsi ”periaatteellista muutosta” hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakujärjestelmään, kuten perustuslakivaliokunta hallintoprosessilaista antamassa lausunnossaan asian totesi.³⁵³ Muutosta perusteltiin lain esitöissä jo kovin tutuiksi tulleilla argumenteilla eli tarpeella mahdollistaa se, että korkein hallinto-oikeus voi keskittyä ”vaativiin oikeuskysymyksiin ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaamiseen”. Resursisiperustelultakaan ei välttytty, kun esitöissä viitataan korkeimman hallinto-oikeuden resurssien niukkuuteen ja siihen tosiseikkaan, että ylimpään tuomioistuimeen ”ohjautuvan asiamäärän laajuus vaikeuttaa tämän tavoitteen saavuttamista.”³⁵⁴

Valitusluvanvaraisuuden pääsäännöstä on lainsäädäntöön kuitenkin jäänyt joitakin poikkeuksia, joista on syytä nostaa esille kaksi: Ensinnäkin hallintoprosessilain mukaisena poikkeuksena ovat valtioneuvoston yleisistunnon päätökset, joista valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintoprosessilain 2 luvun 8 §:n mukaan silloin kun ne ovat valituskelpoisia. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä oli jo vuoden 1950 hallintovalituslain aikana valitustienä korkein hallinto-oikeus. Muutoksenhaku valtioneuvoston yleisistunnonkin päätökseen on hallintoprosessilain 13 § huomioon ottaen mahdollista ainoastaan laillisuusperusteella. Lainvastaisuudella tarkoitetaan virheitä sekä päätöksentekomenettelyssä että päätöksen asiassällössä.³⁵⁵ Oikeussuojajärjestelmämme vahvuutena on pidetty, että myös valtioneuvoston yleisistunnon (ja ministeriöiden) tekemistä hallintopäätöksistä voidaan valittaa tuomioistuimeen. Siitä ei kuitenkaan ole perustuslain tasoista sääntelyä. Tosiasia on, että valtioneuvostotasolla ratkaistaan varsin vähän yksittäisiä, valituskelpoisiin päätöksiin johtavia hallintoasioita.³⁵⁶

Merkittäväksi viranomaispäätöksiä koskevaksi poikkeukseksi on hallintoprosessilain säätämisen jälkeen jäänyt eräät lastensuojeluasiat. Niissä suora valitusoikeus korkeimmalle hallinto-oikeudelle on säilynyt tilanteissa, joissa päätöksen tahdonvastaisesta huostaanotosta tekee alueellinen hallinto-oikeus.³⁵⁷ Oikeusturvan kokonai-

³⁵² Valituslupapyykälä koskee ainoastaan valituksen tekemistä alueellisen hallinto-oikeuden päätöksestä. Valitusluvasta muutoksenhaussa muun hallintotuomioistuimen päätökseen säädetään erikseen. Hallintoprosessilain 107 §.

³⁵³ PeVL 50/2018 vp, s. 4.

³⁵⁴ HE 29/2018 vp, s. 48 ja 221.

³⁵⁵ Koivuluoma ym. 2020, s. 104.

³⁵⁶ Vihervuori 2013, s. 224. Tässä yhteydessä ja tämän vuoksi Vihervuori pohtii myös sitä, voisiko nämä päätökset rinnastaa ”tavallisiin” hallintopäätöksiin, joista valitettaisiin ensi asteessa alueelliselle hallinto-oikeudelle.

³⁵⁷ Tästä säädetään lastensuojelulain (1489/2019) 92 §:n 2 momentissa.

suuden kannalta poikkeusta voi pitää erikoisena. Korkein hallinto-oikeus on itse ollut aktiivinen lastensuojeluasioiden oikeusturvajärjestelmän saattamiseksi kokonaisuudessaan sellaiseksi, jossa muiden hallinto-oikeudellisten valitusasioiden tapaan oikeusturvan painopiste on alemmanasteisessa menettelyssä. Tällöin muutoksenhaku ylimmässä asteessa saadaan pääsäännön mukaisesti valitusluvanvaraiseksi.³⁵⁸ Hallinto-oikeudellisten valitusasioiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta sanottu olisikin suotavaa. Se, että tietyt huostaanottoasiat käsitellään edelleen ns. suorina valituksina korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ei tosiasiassa lisää oikeusturvan saatavuutta.

Eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta on kuitenkin toistaiseksi suhtautunut muutoksenhaun muuttamiseen varauksellisesti. Se on perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä pitänyt ”välttämättömänä”, että huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevissa asioissa, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena, oikeusturvan saatavuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Vaikka perustuslakivaliokunta periaatteessa pitää valituslupaa mahdollisena näissäkkin asioissa, edellyttää oikeusturvan korostunut merkitys näissä asioissa valiokunnan mielestä valitusluvan myöntämättä jättämisen poikkeuksellisuutta tai niiden ratkaisemista vahvennetussa kokoonpanossa tai yksimielisesti.³⁵⁹ Sosiaali- ja terveysvaliokunta päätyi asiaa koskevaa lainmuutosehdotusta käsitellessään katsomaan, että ”muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuuden kannalta on perusteltua”, ettei yhdessä asiaryhmässä valitusluvan myöntämisedellytyksiä ”väljennettäisi”, joten se katsoi perustellummaksi säilyttää näissä asioissa vallitseva muutoksenhakusääntely ennallaan suorine valitusoikeuksineen.³⁶⁰

**

Hallintoprosessilain esitöiden valossa valituslupasääntelyn tavoitteeksi tuli kehittää korkeimman hallinto-oikeuden asemaa aiempaa enemmän ”hallintoa ja hallintotuomioistuimia ratkaisuilleen ohjaavan tuomioistuimen suuntaan”. Samalla tavoitteena oli lisätä hallintotuomioistuinten ja hallintoviranomaisten ratkaisukäytännön ennakoitavuutta. Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan samaan. Lisäksi se toi esille kantanaan, että kattavalle valituslupajärjestelmälle hallinto-oikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen on ”painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perus-

³⁵⁸ Ks. esim. Kuusiniemen asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 10.12.2019, s. 2–3.

³⁵⁹ PeVL 16/2019 vp, s. 7; ks. myös Nieminen 2022.

³⁶⁰ StVM 18/2019 vp, s. 3.

teita”.³⁶¹ Ennakkopäätösroolin vahvistaminen on samalla lisännyt korkeimman hallinto-oikeuden päätösten vaikuttavuutta ja sen mahdollisuutta puuttua ennakkopäätöksiin havaitsemiensa virheiden korjaamiseen.

Vaikka muutos oli periaatteellisesti merkittävä, ei se ole juurikaan näkynyt korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä. Muutos ei lopultakaan ollut ”radikaali” perustuslain 21 §:n näkökulmasta, koska valituslupajärjestelmään päätyminen oli ollut pitkähkön kehityksen tulosta. ”Siirtyminen” valituslupajärjestelmään ei siten ole oikea verbi kuvaamaan muutosta vaan pikemminkin voisi todeta korkeimman hallinto-oikeuden ”muotoutuneen” valituslupatuomioistuimeksi kolmen vuosikymmenen aikana tapahtuneen asteittaisen kehityksen ja korkeimman hallinto-oikeuden ympärillä tapahtuneiden muutosten seurauksena. Myös perustuslakivaliokunta viittasi samaan todetessaan, ettei valituslupajärjestelmässä ole kyse uudentyypisestä sääntelystä, vaan pikemminkin ”jo toteutuneen kehityksen tunnustamisesta.”³⁶²

Valituslupajärjestelmän muotoutuminen oli samalla myös muuttuneen perustuslakivaliokunnan tulkinnan tulosta. Kuten edellä on todettu, ja kuten *Viljanen*³⁶³ hallintolainkäytön valituslupajärjestelmää perustuslain näkökulmasta tutkiessaan on todennut, suhtautuminen valituslupajärjestelmän käyttöalan laajentamiseen hallintolainkäytössä oli perustuslakivaliokunnassa hyvin pidättyvää aina vuoteen 2012 asti. Perustuslakivaliokunta oli tuohon asti sillä kannalla, ettei Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle tullut kevein perustein poiketa. *Viljanen* on lisännyt tähän maininnan, että perustuslakivaliokunta oli ”ainakin julkilausutusti” tällä kannalla. Arvuuttelemana enempää maininnan sisältöä rohkenen kuitenkin todeta, että taustalla on osaltaan vaikuttanut korkeimman hallinto-oikeuden tuolloinen varauksellinen suhtautuminen pitkälle menevään valituslupajärjestelmän laajentamiseen. Myös hallinnossa on vuosien mittaan ollut nähtävissä pidättyvää suhtautumista tiettyjen asiaryhmien saattamisesta valitusluvanvaraisiksi.³⁶⁴

Muutos ei ollut ”radikaali” siinäkään mielessä, ettei edelleenkaan haettaessa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta luvan myöntäminen ole harkinnanvaraista, vaan lupa on myönnettävä luvan myöntämisen edellytysten täytyessä. Hallintolainkäytön oikeusturvavaatimusten on edelleen katsottu edellyttävän valitusluvan myöntämistä ilman harkintaa, jos edellytykset luvan myöntämiselle täytyvät. Valituslupaperusteet eivät uudessa hallintoprosessilaissa rajoitu ennakkopäätösperusteeseen, kuten ne eivät aiemmassa hallintolainkäyttölaissakaan rajoittuneet. Vali-

³⁶¹ PeVL 50/2018 vp, s. 4.

³⁶² PeVL 50/2008 vp, s. 6.

³⁶³ *Viljanen* 2020, s. 417–418.

³⁶⁴ Tällä viitataan muun ohella edellä mainittuihin tiettyihin lastensuojeluasioihin, jotka jätettiin hallintoprosessilain valituslupasääntelyn ulkopuolelle.

tuslupa hallintoprosessilain 111 §:n nojalla myönnetään (siis on myönnettävä), jos jokin laissa säädetty valituslupan myöntämisen peruste on olemassa: ennakkopäätösperuste, ilmeinen virhe tai muu painava syy.³⁶⁵

Ennakkopäätösperusteella valituslupa myönnetään, jos asiassa on tarve saada vi-ranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä ohjaava ja yhtenäistävä ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Toisekseen lupa myönnetään ilmeisen virheen vuoksi. Kyseessä voi olla ilmeinen asiavirhe tai sellainen menettelyvirhe, joka on voinut vaikuttaa asian ratkaisuun. Kolmanneksi valituslupa on myönnettävä muun painavan syyn perustella. Tällainen painava syy voi olla esimerkiksi asian taloudel-linen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvalle tai yleiselle edulle. Valituslupa saattaa myös olla tarpeen myöntää yhdenvertaisuuden vuoksi myös kai-kille valituslupaa hakeneille.³⁶⁶

Korkeinta hallinto-oikeutta ei siten voi luonnehtia korkeimman oikeuden kal-taiseksi ennakkopäätöstuomioistuimeksi vaan pikemminkin ”valituslupatuomiois-tuimeksi”, vaikka lainsäätäjän tavoittelema painopiste muutoksessa olikin oikeus- ja hallintokäytännön ohjaamisen tehostaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.³⁶⁷ Omaksuttu sääntely merkitsee sitä, että oikeusturvaelementti on vahvasti mukana myös uudessa hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä.³⁶⁸ Näin ollen kor-keimmasta hallinto-oikeudesta ei hallintolainkäytön kehittämisen tuloksenakaan ole tullut korkeimpaan oikeuteen verrattavissa olevaa ennakkopäätöstuomioistuinta. Va-lituslupatuomioistuimeksi siirtyminen kuitenkin korostaa korkeimman hallinto-oi-keuden roolia oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavien ratkaisujen antajana.³⁶⁹ Kor-keimman hallinto-oikeuden roolia oli jo lääninoikeuksien perustamisen myötä läh-detty kehittämään selkeämmin oikeuskäytäntöä ohjaavaksi tuomioistuimeksi. Tuo-mioistuimen antamilla julkaistuilla ratkaisuilla, ns. vuosikirjaratkaisuille, ohjattiin jo tuolloin alemmanasteista lainkäyttöä. Vuosikirjaratkaisuja ei tosin ennakkopäätök-siksi vielä pitkään kutsuttukaan.³⁷⁰

³⁶⁵ Sektorilainsäädännössä voidaan edelleen poiketa myös valituslupan myöntämisen pe-rusteista. Näin esim. ulkomaalaislaissa, jonka 196 §:n (1022/2018) mukaan valituslupa *voidaan* myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Näissä valituslupan myöntämiselle on siten jätetty pääsäännön mukaista enemmän väl-jyyttä.

³⁶⁶ HE 29/2018, s. 183.

³⁶⁷ Näin korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Kari Kuusiniemi luonnehti muutosta tuomioistuimen vuoden 2020 vuosikertomuksessa. Kuusiniemi 2020b, s. 6.

³⁶⁸ Professori Veli-Pekka Viljasen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 5.10.2018, s. 4.

³⁶⁹ Kuusiniemi 2020a, s. 205; ks. myös Viljanen 2020, s. 3.

³⁷⁰ Halila 2013, s. 974.

Nykyään korkein hallinto-oikeus antaa ennakkopäätöksiä, mutta ei kutsu itseään ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Korkeimman hallinto-oikeuden kotisivujen esitelytekstissä todetaan, miten ”[v]uoden 2020 alusta voimaan tullut laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa määrittelee korkeimman hallinto-oikeuden valituslupatuomioistuimeksi”.³⁷¹ Korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä vuodesta 2018 toiminut *Kari Kuusiniemi* on todennut, ettei hallintoprosessilaki muuttanut korkeinta hallinto-oikeutta ennakkopäätöstuomioistuimeksi vaan valituslupatuomioistuimeksi.³⁷² Hän myös muistuttaa, ettei korkeimman hallinto-oikeuden muuttuminen valituslupatuomioistuimeksi muuta sen asemaa suhteessa viranomaisten ja alempien hallintotuomioistuinten päätöksiin. Valituslupatuomioistuimen myötä korkeimman hallinto-oikeuden rooli oikeus- ja hallintokäytännön ohjaajana tehostuu.³⁷³

Myöskään tilastojen valossa muutos ei näyttäydy ”radikaalina”. Valitusluvanvaraisten asioiden määrä suhteessa suoriin valituksiin ei merkittävästi noussut vuoden 2020 muutoksen jälkeen: Vuonna 2024 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 2.820 valituslupa-asiaa (85 % kaikista saapuneista asioista) ja 310 valitusasiaa (alle 10 % kaikista saapuneista asioista).³⁷⁴ Kuusi vuotta aiemmin, vuonna 2018, valituslupa-asioita oli puolestaan saapunut 4.919 (79 % kaikista saapuneista) ja valitusasioita 996 (16 % kaikista saapuneista). Sinänsä asiamäärät ylimmässä tuomioistuinassteessa ovat selvässä laskusuunnassa, minkä voisi ennakoida helpottavan edellytyksiä keskittyä oikeusturvan ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta olennaisimpiin asioihin.³⁷⁵

Oikeusturvan tehokkuus ja ennen kaikkea lainkäytön joutuisuus olisivat puolta- neet valituslupajärjestelmän laajentamista jo hieman aiemmin kuin mitä tuli tapah- tumaan. Hallintotuomioistuinjärjestelmän rakenteen vahvistuttua ja hallinto-oikeuk- sien tultua organisoiduiksi riippumattomiksi tuomioistuimiksi sekä hallinnon sisäi- sen oikaisuvaatimusmenettelyn vahvistuttua edellytyksiä sanotulle olisi ollut. Myös- kään kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet eivät asettaneet rajoituksia valituslupa- järjestelmän kehittämiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden muuttuminen oikeus-

³⁷¹ <https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus.html#> (tallennettu 13.1.2025). Ver- tailun vuoksi vuonna 2017 korkeimman hallinto-oikeuden kotisivuilla oli todettu, että ”[k]orkein hallinto-oikeus (KHO) on ylin hallintotuomioistuin ja käyttää ylintä tuomio- valtaa hallintolainkäyttöasioissa. [...] Tavoitteena on varmistaa, että hallintotuomiois- tuinjärjestelmä toimii kokonaisuutena ja tehokkaasti.” www.kho.fi (vierailtu 16.3.2017).

³⁷² Kuusiniemi 2020a, s. 209.

³⁷³ Kuusiniemi 2020a, s. 209.

³⁷⁴ Kaikkiaan asioita saapui 3.318. Lähteenä käytetty Tuomioistuinviraston tilastoa (ks. av. 298 ja 995).

³⁷⁵ Saapuneiden asioiden määrä on laskenut 36 % vuodesta 2024 vuoteen 2020. Tuomiois- tuinviraston tilastot (ks. av. 995).

käytäntöä ohjaavaksi tuomioistuimeksi on silti ollut luonteva ja välttämätön muutos hallintolainkäyttövallan kokonaisuudessa.

Vielä on liian varhaista arvioida, miten muutoutuminen valituslupatuomioistuimeksi tulee pitkällä aikavälillä näkymään korkeimman hallinto-oikeuden toiminnassa: Erityisen kiinnostavaa tulee olemaan se, missä määrin valituslupia tullaan myöntämään, tuleeko julkaistujen ratkaisujen määrä kasvamaan ja miten oikeusturvaperuste tulee ratkaisukäytännössä näkymään. Käytäntö tulee osoittamaan minkälainen tosiasiallinen oikeutta ohjaava tai oikeutta kehittävä funktio korkeimmalle hallinto-oikeudelle muutoksen myötä muodostuu.

3.4 Hallintoviranomaisista hallinto-oikeuksiksi: alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittyminen

3.4.1 Itsenäisyyden ensimmäinen neljännes

Suomen itsenäistyessä riippumaton tuomiovallan käyttö hallintolainkäytössä toteutui vain ylimmän tuomioistuimen osalta. Hallintolainkäyttö alemmassa asteessa jäi vielä useaksi kymmeneksi vuodeksi hallinnon sisäiseksi tehtäväksi vastoin hallitusmuodossakin säädettyä vallanjaon periaatetta. Alemmanasteista hallintolainkäyttöä ei institutionalisoitu hallinnosta erilleen eikä se näin ollen saavuttanut lainkäytöltä edellytettäviä riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeita. Valtiosääntöisen vallanjaon näkökulmasta tilanne jäi hyvinkin epätydyttäväksi, kun itsenäisyyden jälkeisinä vuosikymmeninä hallintolainkäyttöä harjoitettiin pääasiassa ministeriöissä, keskusvirastoissa ja sittemmin lääninhallituksissa.

Autonomian ajalla ei kiinnitetty huomiota hallintolainkäytön ja hallintotoiminnan väliseen rajanvetoon. Hallintotuomioistuimia ei ollut lukuun ottamatta ns. revisionioikeutta. Hallintoviranomaiset käyttivät itse lainkäyttövaltaa niille kuuluvilla aloilla.³⁷⁶ Suomen itsenäistyttyä keskeisintä oli saada maahan riippumattomat ylimmät oikeudet. Hallintotuomioistuinten osalta maahamme haluttiin nimenomaan ylin hallintotuomioistuin, jonka tuli olla organisatorisesti erillään hallinnosta. Päällimmäisenä ei tuolloin ollut niinkään ajatus yksilön oikeusturvan varmistamisesta saattikka sen varmistamisesta ”kautta linjan” hallinto-oikeudellisissa asioissa. Päällimmäisenä oli tarve toteuttaa hallinnon valvonta ja erottaa tämä hallinnon valvonta hallinnosta perustamalla tässä tarkoituksessa ylin oikeusaste hallinto-oikeudellisia valitusasioita varten.

³⁷⁶ Kulla 1980, s. 262.

Kansainvälisesti vertaillen alemman hallintolainkäytön nähtiin 1900-luvun alkupuolella riippuvan ”tarkoituksenmukaisuuskohdista”. Tarkoituksenmukaisuuteen puolestaan vaikuttivat sellaiset tekijät kuin oikeusvarmuus, kustannustehokkuus ja lainkäytön viivytyksettömyys. Hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä alemmassa asteessa saattoivat tuolloin huolehtia joko hallintoviranomaiset tai erityisesti hallinto-oikeudellista lainkäyttöä varten asetetut tuomioistuimet. 1900-luvun alussa ainakin Ruotsissa, Itävallassa, Unkarissa, Puolassa ja Kreikassa oli Suomen tapaan ainoastaan yksi erityinen korkein hallintotuomioistuin. Saksassa, Italiassa, Ranskassa ja Espanjassa sen sijaan hallinto-oikeudellista lainkäyttöä varten oli jo tuolloin erilliset hallintotuomioistuimet kahdessa tai kolmessa asteessa.³⁷⁷

Hallintolainkäytön oikeusturva-ajattelu oli tuolloin Suomessa kehittymätöntä. Hallitusmuotoon eikä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin, kuten ei muuhunkaan lainsäädäntöön, sisältynyt vielä tuolloin materiaalista säännöstä oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä taikka siihen kuuluvasta oikeudesta saattaa asiansa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi; oikeutta minkä nykypäivänä käsitämme olevan oikeuden saatavuutta, ”*access to court*”. Hallitusmuodon säännös riippumattomista tuomioistuinta ja vuoden 1918 laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta tosin mahdollistivat pääsyn yhteen tuomioistuimeen myös hallinto-oikeudellisissa asioissa ja siten ne osaltaan vahvistivat jo autonomian aikana suomalaisessa yhteiskunnassa alkanutta oikeusvaltiokehitystä. Tästä huolimatta lienee kuitenkin perustellumpaa katsoa, että hallintolainkäytön osalta hallitusmuoto korosti enemmänkin muodollisen oikeusvaltiokehtämisen mukaista tuomioistuimille kuuluvaa hallinnon valvontatehtävää kuin yksilön oikeuksien turvaamista.³⁷⁸ On sanottu, että korkeimman hallinto-oikeuden perustamisessa oli kyse lähinnä organisaatiouudistuksesta, eikä siinä puututtu muissa suhteissa muutoksenhakua koskeviin kysymyksiin.³⁷⁹

Halila toteaa hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeita koskeneessa väitöskirjassaan, että hallitusmuodon tuomioistuinta koskevat säännökset keskittyivät organisatorisiin ja valtiotoimintojen välistä tehtävänjakoa koskeviin kysymyksiin, eivätkä ne antaneet lähempää vastausta siihen, millaiseksi yksilön aseman oli tarkoitus muodostua korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttötoiminnassa. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:n säännös siitä, että uuden hallintotuomioistuimen oli noudatettava asioiden käsittelyssä laillista oikeudenkäyntijärjes-

³⁷⁷ Castrén 1943, s. 10–11. Kolmannen ryhmän muodostavat maat, joissa hallinto-oikeudellisista valitusasioista huolehtivat yleiset tuomioistuimet.

³⁷⁸ Ks. myös Hallituskonselji 2009, s. 45; myös mm. Halila 2000, ss. 29.

³⁷⁹ Hallberg 1978, s. 46.

tystä, näytti Halilan mukaan vahvistavan enemmän vanhaa traditiota kuin tuovan siihen oikeusvaltioteorian aineksia.³⁸⁰

Muutoinkaan tuolloin ei vielä oikeuskirjallisuudessa puhuttu yksilöiden oikeussuojasta tai oikeussuojasta hallinnossa, vaan ”hallintoviranomaisten oikeusturvasta”. Tämä näkyy esimerkiksi *Ståhlbergin* vuosien 1913 ja 1928 kirjoituksissa, joissa hän ryhmittelee oikeusturvan hallinnon alalla kuuluvan yhtäältä yleisten tuomioistuinten oikeusturvaksi ja toisaalta hallintoviranomaisten oikeusturvaksi.³⁸¹

Mainittu hallintolainkäyttömenettelyn vakiintumattomuus ei silti vähentänyt sitä huolta, mitä kannettiin alemman hallintolainkäytön organisatorisesta järjestämisestä. Viimeistään jo autonomian loppupuolelta oli pidetty epätyytyttävänä hallintotoiminnan ja hallintolainkäytön organisatorista yhteenkuulumista keskusvirastoissa ja lääninhallituksissa. Tuolloin kovin voimallisia pyrkimyksiä uudelleenjärjestämisestä ei kuitenkaan tehty, sillä tärkeämpänä pidettiin riippumattoman tuomioistuinten saamista ylimpään asteeseen, eli korkeimman hallinto-oikeuden perustamista.

Vuoden 1917 valtiopäivillä tehdyn anomusehdotuksen pohjalta tosin asetettiin ns. Tulenheimo-komitea, jonka tehtäväksi tuli valmistella esitys läänien itsehallinnosta ja alemmanasteisista hallintotuomioistuimista. Sen työ ei kuitenkaan tässä suhteessa edennyt ennen 1930-luvun loppua.³⁸² *Ståhlbergilla* tuli lopulta olemaan merkittävä vaikutus myös alemman hallintolainkäytön järjestämisessä. *Ståhlbergin* kausi korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäisenä presidenttinä antoi hänelle mahdollisuuksia hallintolainkäyttöä koskevien näkemysten toteuttamiseen käytännössä, joskin valinta tasavallan presidentiksi keskeytti tämän työn joksikin aikaa.³⁸³

Keskeytyneen Tulenheimo-komitean työn jatkeena valmistui *Ståhlbergin* johdolla mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä ja sen pohjalta hallituksen esitys eduskunnalle, tosin vasta vuonna 1930-luvun lopulla.³⁸⁴ Lakiehdotukset lähtivät siitä, että alemmanasteista hallinto-oikeudellista lainkäyttöä harjoittavien viranomaisten, keskusvirastojen ja lääninhallitusten kokoonpanoa olisi uudistettu siten, että menettely olisi kollegiaalista ja lakimiehen läsnäolo olisi ollut pakollista. Näin menettely hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa olisi ollut helpoiten uudistettavissa. Kokonaan uusien alemmanasteisten hallintotuomioistuinten perustamisesta ehdotuksessa luovuttiin, samoin kuin siitä, että hallinto-oikeudellinen lainkäyttö olisi siirretty yleisten tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvaksi. Tarkoitus oli laajentaa muutoksenhakumahdollisuutta hallintoratkaisuista. Näinkin toteutettuna ehdotukset olivat korkeimman hallinto-oikeuden silloisen presidentti *Castrénin*

³⁸⁰ Halila 2000, s. 30.

³⁸¹ Holopainen 1994, s. 21; ks. myös *Ståhlberg* 1928.

³⁸² Ks. tark. edellä jakso 3.1.1.

³⁸³ Ks. mm. Inha 2004, ss. 162.

³⁸⁴ Lainvalmistelukunnan julkaisut N:o 1/1938 ja 3/1939.

mielestä ”niin huomattavia, että ne pääkohdissaankin toteutettuina olisivat muodostaneet uuden vaiheen hallinto-oikeudellisen lainkäytön kehityksessä Suomessa”.³⁸⁵ Ehdotuksen kanssa ei kuitenkaan päästy etenemään sodan ja siitä seuranneiden poikkeuksellisten olojen vuoksi.³⁸⁶

Sitä miksi alemmanasteinen hallintolainkäytön sallittiin aina sotien jälkeiseen aikaan asti kuulua vastoin selvää vallanjaon periaatetta osaksi hallintoa ei juurikaan ole valtiosäännön näkökulmasta tutkittu. Asiantilaa on selitetty pikemminkin oikeushistoriallisin argumentein, jolloin asiantilan mitä ilmeiset valtiosääntöiset epäkohdat ovat jääneet vallinneiden tosiasioiden varjoon. Oikeushistoriallisena selityksenä on nähty ensinnäkin se, ettei autonomian aikaan hallintolainkäyttö ollut eriytynyt hallinnosta. Tämän tosiasian annettiin siten jatkua yli itsenäisyyden. Toisekseen itsenäisyyden kynnyksellä kaikkein tärkeimpänä pidettiin (edes) yhden hallintotuomioistuimen eli korkeimman hallinto-oikeuden perustamista. Sen varmistamisen nähtiin, tuolloisen ajattelun mukaan, takaamaan riittävän siedettävällä tavalla hallintolainkäytön vallanjaollinen erillisuus erityisesti hallitsijaan nähden.³⁸⁷ Kolmantena selittävänä tekijänä on ollut se, ettei hallintolainkäytön tehtävänä vielä tuolloin nähty ensisijaisesti kansalaisen oikeusturvan toteuttamista vaan sen tehtävänä oli hallinnon valvonta tai hallinnon kontrollointi, mikä saatettiin toteuttaa kun ylimpänä valitusasteena toimiva instanssi oli kuitenkin riippumaton tuomioistuin. Samoin selitys voi piileä siinäkin, että valtion aluehallinnon ja läänien hallinnon valmistelu lykkääntyi itsenäisyyden ensimmäisinä vuosikymmeninä. Toisaalta myös useissa muissa Euroopan maissa, kuten ei Ruotsissakaan, alemmanasteista hallintolainkäyttöä ollut vielä tuolloin rakennettu itsenäisten alueellisten hallintotuomioistuinten varaan, vaikka ylin hallintotuomioistuin niissä olikin.³⁸⁸

3.4.2 Läänioikeuksien perustaminen

Sotien jälkeen yhteiskunnalliset olot vakiintuvat ja kysymys oikeusturvan lisäämisestä hallinnon alalla tuli eurooppalaisten trendien mukaisesti keskusteluteemaksi myös Suomessa. Hallinto-oikeudellisen oikeussuojan ideologia vahvistui vuosikymmenten kuluessa ja etenkin 1950-luvulta. Sotien jälkeen lainsäädäntötoiminta vilkastui ja myös julkisoikeudellisia oikeussuhteita koskeva lainsäädäntö laajentui. Hallintotoiminta laajeni ja hallinnon toimet koskettivat entistä laajemmin kansalaisten elinoloja.

³⁸⁵ Castrén 1943, s. 46.

³⁸⁶ HE 41/1954, s. 4/I; ks. myös Salo 1993, s. 178.

³⁸⁷ Autonomian aikana hallitsijan suvereenisuutta ei asetettu kyseenalaiseksi ja lainkäytön takeena oli tuomarin vapaus (riippumattomuus) nimenomaan hallitsijaan nähden. Kulla 1980, s. 252.

³⁸⁸ Ks. esim. Aer 2021, s. 726.

Hallintolainkäytön alalla yksi keskeisimpiä askelia oli ensimmäisen hallintoasioiden muutoksenhakua koskevan lain säätäminen vuonna 1950 (ns. hallintovalituslaki).³⁸⁹ Lain myötä saatettiin voimaan valtion viranomaisten päätöksiä koskeva yleinen valitusoikeus. Laki myös vahvisti korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä hallintotuomioistuimena, koska korkeimman hallinto-oikeuden toimivallasta hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa tuli yleinen.³⁹⁰

Myös kysymys lääninoikeuksista tuli jälleen ajankohtaiseksi sotien jälkeen. Yleisestikin monissa Euroopan maissa oli samoihin aikoihin käynnissä hallinto-oikeudellisen tuomioistuinkontrollin vahvistuminen. Korkein hallinto-oikeus teki vuonna 1949 esityksen³⁹¹ tasavallan presidentille lääninhallitusten harjoittaman hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestämiseksi aikaisemman *Ståhlbergin* komitean ja lainvalmistelukunnan vuoden 1936 ehdotusten pohjalta. Tämä esitys johti lääninoikeuksien ”syntymiseen”. Voi siten sanoa, että *Ståhlbergin* vaikutus lääninoikeuksien syntymiseen oli merkittävä, jos oli *Ståhlbergin* vaikutus ollut merkittävä myös korkeimman hallinto-oikeuden syntymiseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden tekemässä edellä mainitussa esityksessä pidettiin riittävänä, että uudistus ulotettaisiin koskemaan vain lääninhallituksia eikä muita keskusvirastoja. Näin siksi, että lääninhallituksiin oli tuolloin jo keskitetty suurin ja tärkein osa alemmanasteisesta lainkäytöstä. Käsittely lääninhallituksissa oli puutteellista, mikä ehdotuksen mukaan näkyi korkeimman hallinto-oikeuden työskentelyssä muun ohella asiamäärien kasvuna.

Korkeimman hallinto-oikeuden esityksen pohjalta laadittiin ehdotus hallinto-oikeudellisen lainkäytön uudistamisesta lääninhallituksissa.³⁹² Vaikka edelleen pidettiin periaatteellisena oikeampana, että alemmanasteista lainkäyttöä harjoittaisivat riippumattomat tuomioistuimet, ei vielä tässä(kään) vaiheessa katsottu mahdolliseksi ehdottaa niitä perustettavaksi. Lääninoikeuksia koskevan hallituksen esityksen mukaan: ”[r]iippumattomien tuomioistuinten perustaminen, vaikkapa ne muodostettaisiin lääninhallitusten yhteyteen, tulisi siinä määrin lisäämään valtion virkakoneistoa ja virastokustannuksia, että siitä on, käytännössä saavutettavissa olevan parannuksen aikaansaamiseksi, ehdotuksessa luovuttu.”³⁹³ Tavoitteeksi tuli ainoastaan järjestää uudelleen kokoonpanoa ja menettelyä koskevat kysymykset lääninhallituksissa harjoitettavissa lainkäyttöasioissa samoin kuin selkeyttää sitä, mitkä asiat tulivat lääninoikeudessa käsiteltäviksi.

³⁸⁹ Laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950). Laki pohjautui korkeimman hallinto-oikeuden 25-vuotisjuhlaistunnossaan 2.9.1943 tekemään esitykseen tasavallan presidentille.

³⁹⁰ Tarkemmin lain vaikutuksista mm. Hallberg 1978, s. 51–56.

³⁹¹ Kirje tasavallan presidentille 25.5.1949.

³⁹² Lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 4/1951; ks. myös Salo 1993, s. 177–187.

³⁹³ HE 41/1954 vp, s. 4/II ja 5/I.

Vuonna 1955 annettiin vihdoin laki lääninoikeudesta.³⁹⁴ Lääninoikeudet eivät vielä olleet itsenäisiä tuomioistuimia, vaan ne tulivat osaksi lääninhallituksia. Lääninoikeudella tarkoitettiin vielä tuossa vaiheessa ”lääninhallituksen yhteydessä toimivaa valitusasioita käsittelevää kollegiota”.³⁹⁵ Ne tulivat kolmijäsenisinä ratkaisemaan hallinto-oikeudelliset lainkäyttöasiat ja eräät muut asetuksella lääninoikeuden käsiteltäväksi kuuluvat hallintoasiat. Lääninoikeus ei siten vielä ollut edes silloisen saatikka nykyajattelun mukaisesti muodollisorganisaation tai institutionaalisen mielessä ”tuomioistuin” maaherran tai muun lääninhallituksen korkean virkamiehen toimiessa sen puheenjohtajana. Lääninoikeuden jäsenillä ei myöskään ollut tuomareille kuuluvaa virassapysymisoikeutta. Riippumattomuuden kannalta oli ongelmallista sekin, että lääninoikeuden jäsenet jäivät vielä lääninhallituksen virkamiehiksi eikä heistä tullut riippumattomia tuomareita. Lääninoikeusjärjestelmää moitittiin jo tuolloin, koska tuomiovaltaa hallinto-oikeuden alalla oli uskottu muille kuin ”todellisille hallintotuomioistuimille”.³⁹⁶

Prosessuaalisesti uudistus kuitenkin selkeytti vallanjakoa hallintolainkäytön ja hallinnon välillä. Lääninoikeuksien tehtäväksi annettiin valitusten ja muiden lainkäyttöasioiden käsittely. Lääninoikeudet myös toimivat tuomioistuinten tapaan ja käsittely niissä oli kollegiaalinen. Lainkäytössä niitä sitoi vain voimassa oleva oikeusjärjestys. Lääninoikeuden päätöksiin voitiin myös hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valmiutta säätää lääninoikeuksien jäsenten nimittämisestä ja virassapysymisoikeudesta siten, että ne olisivat muodollis-organisatorisesti saaneet tuomioistuimen jäsenen aseman ei tosin vielä ollut. Myöskään korkeimmalle hallinto-oikeudelle ei vielä tässä vaiheessa annettu samaa asemaa nimittää lääninoikeuden jäseniä, kuin korkeimmalla oikeudella oli alempien tuomioistuinten jäsenten osalta.

Lääninoikeuksien perustaminen merkitsi kuitenkin sitä, että hallinnon oikeus-
suojajärjestelmään oli saatu uusi oikeusaste, olkoonkin, että se ei vielä täyttänyt läheskään kaikkia niitä riippumattomuuden kriteereitä, mitä tuomioistuimelta nykyään edellytetään. Lääninoikeuksien perustamisen aikaan riippumattomuudelle ei kuitenkaan annettu samalla tavalla merkitystä kuin sille, että ne tosiasiasa – aineellisoikeudellisesti – toimivat hallintolainkäytön alan tuomioistuimina³⁹⁷ ja että lääninoikeuslakiin sisältyi myös hallintolainkäytön menettelyä koskevia säännöksiä.

³⁹⁴ Laki lääninoikeudesta (52/1955).

³⁹⁵ Aer 2021, s. 729.

³⁹⁶ Palme 1956, s. 191.

³⁹⁷ Näin mm. Nuorvala 1968, s. 11. Nuorvala myös huomauttaa, että lääninoikeuksissa jäsenten enemmistö ja käytännössä useimmiten kaikki jäsenet olivat kuitenkin lakimiehiä. Hän piti silti tärkeänä, että lääninoikeuksien organisatorista kehittämistä tuomioistuimiksi jatketaan.

Koska lääninoikeuksien perustaminen jäi epätydyttävästi puolitiehen teki korkein hallinto-oikeus varsin pian lääninoikeusuudistuksen jälkeen 40-vuotisjuhlaistunnossaan vuonna 1958 esityksen tasavallan presidentille lääninoikeuksien kehittämistä muodollisessakin mielessä tuomioistuimiksi.³⁹⁸ Esityksessä korkein hallinto-oikeus viittasi nimenomaisesti hallitusmuodon vallanjakopykälään todetessaan, että lainsäädäntötoimenpiteitä alemmanasteisen hallintolainkäytön edelleen kehittämiseksi on jatkettava ja tällöin, ”varsinkin kun otetaan huomioon hallitusmuodon 2 §:n 4 momentista ilmenevä oikeusjärjestyksemme johtava periaate, pidettävä erityisesti silmällä lääninoikeuksia”. Aloite ei kuitenkaan johtanut välittömästi tilanteen korjaamiseen. Asiaa valmisteltiin vuonna 1959 asetetussa ns. lääninoikeuskomiteassa, jonka suunnitelmat eivät kuitenkaan johtaneet tulokseen.

Uudistus tuli vihdoin ajankohtaiseksi käytännössä havaittujen epäkohtien vuoksi, kun lääninoikeuden asemaa tuomioistuimina hankaloitti ensinnäkin niiden suuri lukumäärä ja toisekseen niissä käsiteltävien asioiden suuri määrä. 1970-luvulle tultaessa yksistään Uudenmaan lääninhallituksessa oli seitsemän läänioikeutta ja Turun ja Porin lääninhallituksessa viisi. Lääninoikeuksien ruuhkan syynä olivat 1960-luvulta lukien huomattavasti kasvaneet verovalitusasiat.³⁹⁹

Lainvalmistelukunta antoi tuolloin ehdotuksen, joka sisälsi varsin laajoja periaatteellisia ja käytännön uudistuksia.⁴⁰⁰ Hallitus kuitenkin päätyi antamaan suppeamman ehdotuksen, sillä sen mukaan organisatoriset kysymykset oli parempi ratkaista vasta läänin- ja muun väliportaan hallinnon uudistushankkeen suunnitelmien edistyttyä. Tässä vaiheessa lainvalmistelun tavoitteeksi asetettiin lääninoikeuksien toiminnallisten edellytysten parantaminen kansalaisten oikeusturvan parantamiseksi samoin kuin se, että kunkin lääninhallituksen yhteydessä toimisi vain yksi läänioikeus.⁴⁰¹ Edelleenkin itsenäisiä lääninoikeuksia ei ehdotettu, vaikka niiden tarpeellisuutta ei sinällään kiistettykään. Tuolloin katsottiin, että lääninoikeuksien oikeudenkäyntimenettelyä saatettiin ”kehittää huomattavalla tavalla [tuolloisissakin] organisatorisissa puitteissa”.⁴⁰² Tärkeänä pidettiin muutoksia suuntaan, jossa läänioikeudet *de facto* toimivat kollegiona sekä menettelyn kehittämistä kansalaisten oikeusturvan ja sen saamisen edellytysten parantamiseksi.⁴⁰³

Samoihin aikoihin, vuonna 1972, oikeusministeriö asetti toimikunnan silloisen korkeimman hallinto-oikeuden nuoremman hallintosihteerin *Pekka Hallbergin* puheenjohtajana selvittämään mahdollisuuksia lääninoikeuksien asiaruuhkan purkamiseksi.

³⁹⁸ Kirje tasavallan presidentille 2.9.1958; ks. myös Nuorvala 1968, s. 30.

³⁹⁹ Esimerkiksi vuonna 1972 lääninoikeuksiin saapui 52.219 asiaa, joista verovalituksia oli noin 80 %. Lähde KM 1973:114, s. 332.

⁴⁰⁰ Lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 5/1970.

⁴⁰¹ HE 25/1972, s. 3/II ja 4/I.

⁴⁰² HE 25/1972, s. 3/II.

⁴⁰³ Ks. myös KM 1973:114, s. 198.

seen tehostamalla alemman asteen hallintomenettelyä ja muita hallintolainkäytön yhtenäisyyteen ja joutuisuuteen vaikuttavia käytännön tekijöitä. Toimikunnan työhön ei kuulunut lääninoikeuksien organisatorisen aseman pohtiminen, vaan pikemminkin kysymykset sisäisen toiminnan tehostamisesta valitusruuhkan purkamiseksi. Se kuitenkin huomioi työssään hallituksen vuonna 1972 antamat ehdotukset lääninoikeuksien aseman vahvistamiseksi ja päätyi niitä tukien ehdottamaan muun ohella lääninoikeuksien esittelijöiden pysyvyyden varmistamista, asioiden jakamisen menettelyn tarkistamista, koulutus- ja tiedotustoiminnan lisäämistä ja muita vastaavia työskentelyn tehostamistoimia.⁴⁰⁴

1970-luvulla käyty yleinen oikeuspoliittinen keskustelu tuomioistuinlaitoksen uudistamisesta ja kansalaisten luottamuksen lisäämisestä tuomioistuimia kohtaan heijastui sekin lääninoikeuksien organisatoriseen asemaan. Ajan hengessä ehdotettiin nimittäin maallikkojäsenten osuuden ja merkityksen lisäämistä tuomioistuimissa, minkä uskottiin lisäävän niiden demokraattisuutta. Säännökset maallikkojäseniä ehdotettiin myös otettavan lääninoikeuksiin.⁴⁰⁵ Maallikkojäseniä ei lopulta lääninoikeuksiin tullut, mutta 1980-luvun lopun uudistuksissa päädyttiin nimittämään asiantuntijajäseniä tiettyjen asioiden ratkaisukokoonpanoihin.

Uusi lääninoikeuslaki tuli voimaan vuonna 1975.⁴⁰⁶ Siinä lääninoikeudet olivat ottaneen askeleen lähemmäs muodollis-organisatorisesti riippumattomia tuomioistuimia: Toimivaltaa lääninoikeuden ja lääninhallituksen välillä selkeytettiin. Jokaisessa lääninhallituksessa oli enää yksi lääninoikeus, joka toimi edelleen kollegisesti kolmejäsenisissä kokoonpanoissa. Vaikka jäsenet eivät vielä toimineetkaan tuomarin statuksella, oli heidän asemansa huomattavasti aikaisempaa parempi, sillä enää lääninoikeuden jäsenet eivät olleet velvollisia tekemään muita kuin lääninoikeuden asioita. Heidän piti myös vannota tuomarin vala. Lääninoikeudella ei vielä ollut omaa puheenjohtajaa päällikkönä, kuten esimerkiksi hovioikeuksissa, mutta virassa vanhin yksinomaan lainkäyttöä varten nimitetty lääninneuvos sai lain nojalla vastuun huolehtia lääninoikeuden toiminnasta. Puheenjohtajan tehtäväksi tuli myös valvoa oikeusperiaatteiden soveltamista ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta lääninoikeuden ratkaisuisissa. Aikaisemman lain mukainen puheenjohtajaan liittyvä kytkentä hallintoon oli näin poistunut.⁴⁰⁷ Lääninoikeuslakiin tuli myös joitakin menettelyä koskevia säännöksiä esimerkiksi suullisesta käsittelystä, katselmuksesta ja todistajien kuulemisesta.

Seuraava askel kohti riippumattomuutta otettiin varsin pian, vuonna 1978, kun valtioneuvosto asetti silloisen professori *Toivo Holopaisen* johdolla hallinnon oi-

⁴⁰⁴ KM 1973:114, ss. 176.

⁴⁰⁵ KM 1972:B 116.

⁴⁰⁶ Laki lääninoikeudesta (1021/1974).

⁴⁰⁷ Ks. myös KM 1981:64.

keusturvakomitean. Komitean tehtäväksi annettiin luoda edellytykset kansalaisten oikeusturvan yhä paremmalle toteutumiselle hallinnossa. Komitean oli myös tutkittava, miten hallintotuomioistuinlaitosta olisi organisatorisesti kehitettävä ja menettelyä uudistettava. Toimeksiannon mukaan komitean oli myös pyrittävä kehittämään korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä tuomioistuimena.

Komitea esitti hallintolainkäytön järjestämiselle suuntaviivat, jotka edelleen viitoittavat kehitystyötä tällä saralla: Lääninoikeuksien aseman kehittämisen osalta komitea esitti muun ohella, että hallintolainkäytön painopiste tulisi lääninoikeuksiin ja samalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrää oli saatava vähemmän, ja että valitukset hallintoviranomaisista oli ohjattava lääninoikeuksiin eikä keskusvirastoihin tai muihin viranomaisiin. Komitea lähti myös siitä, ettei lääninoikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden välille tullut perustaa uutta hallintotuomioistuinastetta Ruotsin mallin mukaan, vaan että hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmä säilyy kaksiportaisena.⁴⁰⁸

Hallintolainkäyttöorganisaatiota haluttiin vahvistaa suuntaan, jossa asioiden ratkaisemisen painopiste on lääninoikeudessa eikä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Jotta oikeusturvan painopiste olisi lääninoikeudessa, oli lääninoikeutta komitean mukaan kehitettävä tuomioistuinmaisempaan suuntaan, muun ohella antamalla tuomareille tuomarin virka-asema. Lääninoikeudet oli sen mielestä myös siirrettävä sisäministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle joko vireillä olleen väliportaanhallinnon uudistamisen yhteydessä tai erillisellä toimenpiteellä.⁴⁰⁹ Yhteiskunnalliset muutokset vaikuttivat tuolloin suuntaan, että alemmaa hallintolainkäyttöä oli tehostettava. Kuten Merikoski kirjoitti vuonna 1976:⁴¹⁰

”Kehityksen suuntana on nykyisin kaikkialla se, että valtio yhä enemmän puuttuu yksilön elämään ja toimintavapauteen varsinkin taloudellisella ja sosiaalisella alalla. Selvää on, että mitä suuremmissa määrässä julkinen valta järjestäen ja säännösten, käskyin ja kielloin, kajoaa yksilön elämään, sitä suuremman käytännöllisen merkityksen saa kysymys, millä tavoin ja miten tehokkaasti oikeusjärjestys toteuttaa hallinnon lainalaisuuden periaatetta julkisen vallan ja hallintoalamaisen välisissä suhteissa, eli siis minkälainen ja miten tehokkaasti toimiva on hallinto-oikeudellinen oikeussuojakoneisto.”

Kehittämistyötä jatkettiin vuonna 1983 valtioneuvoston asettamassa hallintolainkäyttökomiteassa, jonka puheenjohtajaksi kutsuttiin korkeimman hallinto-oikeu-

⁴⁰⁸ KM 1981:64, s. 243.

⁴⁰⁹ KM 1981:64, s. 244–248.

⁴¹⁰ Merikoski 1976, s. 233.

den presidentti *Antti Suviranta*. Tämän komitean tehtäväksi tuli hallintolainkäytön järjestelmän kehittäminen kokonaisuutena niin, että se olisi oikeudellisilta perusteiltaan ja toimintaedellytyksiltään asianmukainen. Tähän kuului toisaalta se, että korkeimmalla hallinto-oikeudella ylimpänä muutoksenhakuasteena tuli olla edellytykset ohjata voimavaroja riittävästi yleistä merkitystä ja ennakkopäätösarvoa omaavien valitusasioiden ratkaisemiseen sekä lainkäytön yhdenmukaisuuden ohjaamiseen. Toisaalta lääninoikeuksien osalta komitean tuli selvittää ja tehdä ehdotukset sitä, miten niiden toimivaltaa ja asemaa tuomioistuimena samoin kuin niiden päätöksentekorakennetta sekä toimintaedellytyksiä olisi kehitettävä.⁴¹¹

Komitea ehdotti, punnittuaan eri vaihtoehtoja, lääninoikeuksien muodostamista riippumattomiksi tuomioistuimiksi, mutta siten, että ne säilyisivät edelleen lääninhallitusten yhteydessä. Lisäksi se palasi ehdotuksiin maallikkojäsenistä, mutta päätyi ehdottamaan asiantuntijajäseniä niin lääninoikeuksiin kuin korkeimpaan hallinto-oikeuteenkin.⁴¹² Lainvalmistelun ja laajan asiantuntijakuulemisen jälkeen annettiin hallituksen esitys eduskunnalle lääninoikeuksien muodostamisesta alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi koskevaksi lainsäädännöksi.⁴¹³ Nimensäkin mukaisesti, eduskunnalle esitettiin vihdoin lakia, jolla lääninoikeudet erotettaisiin organisatorisesti lääninhallituksista itsenäisiksi, riippumattomiksi tuomioistuimiksi.

3.4.3 Lääninoikeuksista alueelliset hallinto-oikeudet

Marraskuussa vuonna 1989 lääninoikeuksista tuli lääninoikeuslain muutoksella itsenäisiä alueellisia hallintotuomioistuimia.⁴¹⁴ Samalla ne siirtyivät sisäministeriön hallinnonalalta oikeusministeriön hallinnonalalle. Niiden siirtyminen oikeusministeriön hallinnonalalle, ja niiden kuuluminen oikeusministeriön hallinnonalalle muiden tuomioistuinten tapaan, oli jo sellaisenaan hallintolainkäytön järjestämiselle merkittävä arvo niin symbolisesti kuin hallintotuomioistuintoiminnan vakiinnuttamisenkin kannalta. Samalla lääninoikeuksien muodostuminen organisatorisesti itsenäisiksi tuomioistuimiksi merkitsi siirtymistä selkeästi kaksiasteiseen hallintotuomioistuintajärjestelmään.⁴¹⁵ Ahvenanmaa sai oman hallintotuomioistuimensa hieman myöhemmin, kun Ahvenanmaan lääninhallituksen yhteydessä toiminut lääninoikeus muodostettiin Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä toimivaksi Ahvenanmaan hal-

⁴¹¹ KM 1985:48, s II.

⁴¹² Tiivistelmä ehdotuksista KM 1985:48, ss. 509.

⁴¹³ HE 65/1988 vp.

⁴¹⁴ Laki lääninoikeuslain muuttamisesta (242/1989).

⁴¹⁵ Ks. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen perustamisesta mm. HE 114/1998 vp, s. 6/II.

lintotuomioistuimeksi Ahvenanmaan itsehallintolain uudistuksen yhteydessä vuonna 1994.⁴¹⁶

Lääninoikeudet vahvistivat pian asemansa ensiasteen muutoksenhakutuomioistuimina. Lääninoikeuksiin tuli lääninoikeuslain muutoksella tuomarin statuksella toimivat päällikkötuomarit (ylituomarit) sekä jäseniksi lääninoikeustuomarit. Lääninoikeuksiin tuli myös oma esittelijäkuntansa (lääninoikeudensihteerit) ja kokonaan lääninhallituksesta erillään oleva toimistohenkilökunta. Niiden asema hallintolainkäytön järjestelmässä vahvistui edelleen vuonna 1996 annetun hallintolainkäyttölain (586/1996) myötä. Siinä vahvistui paitsi prosessi, myös toimivalta, kun hallintolainkäyttölain 7 §:n myötä muutoksenhaut valtioneuvoston alaiseen viranomaisen päätökseen ohjattiin ensisijaisesti lääninoikeuksiin.

Lääninoikeuksista muodostui hyvin eri kokoisia niin asiamääriltään, henkilöstöltään kuin tuomiopiireiltäänkin. Niihin ohjautui yhä uusia asiaryhmiä ja sen myötä asiantuntemuksen tarve lisääntyi. Samalla verovalitusasioiden määrä oli vähentynyt selvästi 1990-luvulla tehtyjen verolainsäädännön muutosten vuoksi. Kun lääninoikeuksiin oli 1970-luvulla tullut vuosittain jopa 50.000 asiaa käsiteltäväksi ja vielä 1980-luvullakin vähimmillään noin 30.000 vuosittain, oli muutoksenhakujen määrä 1990-lopulle tultaessa laskenut jo alle 20.000:een. Uudistaminen tuli jälleen ajan-kohtaiseksi.

Hallintotuomioistuintoimikunnan mietinnön⁴¹⁷ pohjalta valmisteltiin hallituksen esitys hallinto-oikeuksien perustamiseksi.⁴¹⁸ Kymmenen vuotta lääninoikeuksien ”itsenäistymisen” jälkeen, vuonna 1999, toimintansa aloittivat hallinto-oikeudet. Ne korvasivat lääninoikeudet, mutta niiden tuomiopiirit tulivat laajemmiksi. Hallinto-oikeuksia tulisi kahdeksan kahdentoista lääninoikeuden sijaan. Samalla vesiylio-

⁴¹⁶ Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen valtiosääntöinen asema on jokseenkin vahva, sillä sen perustamisesta säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyssä Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Itsehallintolain hallituksen esityksen (HE 73/1990 vp, s. 52/I) mukaan lääninoikeusuudistusta säädettäessä pidettiin tärkeänä, että myös Ahvenanmaan maakuntaan perustetaan hallintotuomioistuin, jolle lääninoikeuden tehtävät siirtyvät. Itsehallintolakiin tulikin 26 §, jonka mukaan valtakunnan lailla *voidaan* maakuntaan perustaa tuomioistuin hallintolainkäyttöä varten. Tuomioistuin perustettiin yleiseksi Ahvenanmaan maakunnassa toimivaksi alueelliseksi hallintotuomioistuimeksi lailla Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta (1994/547). Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta tuli omanlaisensa hallintotuomioistuin sen istuntojen puheenjohtajan ollessa hallintotuomari ja käräjäoikeuden laamannin ja käräjätuomareiden toimiessa tuomioistuimen muina jäseninä. Lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 8/1994 vp, s. I/II) mukaan kokoonpano täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset, mutta ottaa samalla huomioon Ahvenanmaan erityisaseman ja itsehallintolainsäädännöstä aiheutuvat hallintolainkäytön erityispiirteet. Esitystä ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

⁴¹⁷ KM 1997:4.

⁴¹⁸ HE 114/1998 vp; hallinto-oikeuslaki (430/1999).

keus lakkautettiin ja yhdistettiin Vaasan hallinto-oikeuteen. Uudistus ei juurikaan vaikuttanut hallinto-oikeuksien työskentelyyn vaan merkitsisi lähinnä muutosta niiden organisaatioon. Muutoksen kuitenkin katsottiin parantavan alueellisten hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia antaa oikeusturvaa ”vaihtelevissa työtilanteissa”.⁴¹⁹

Lopullisen institutionaalisen vahvistuksen itsenäiset hallinto-oikeudet saivat 2000 perustuslaissa, jonka 98 §:ssä todetaan yleisinä hallintotuomioistuimina olevan korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Näin hallinto-oikeudet instituutioina tulivat nauttimaan perustuslain suojaa.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella oli merkittävä rooli lääninoikeuksien perustamisessa ja niiden muotoutumisessa riippumattomiksi tuomioistuimiksi. Itsenäistymisen jälkeen se oli tehnyt kaksi aloitetta tasavallan presidentille lääninoikeuksien asemasta ja sen kehittämisestä. Komiteoissa, joissa hallintolainkäytön organisointia selvitettiin, oli aina jäsenenä tai puheenjohtajana korkeimman hallinto-oikeuden hallintoneuvoksia, samoin kuin lainvalmistelukunnassa.⁴²⁰ Korkein hallinto-oikeus vaikutti aktiivisesti myös lausunnoillaan siihen, miten hallitus lopulta ehdotti lääninoikeuksia uudistettavan. *Halila* on arvellut tämän *Ståhlbergin* linjan mukaisen organisatorisen kehittämistyön olleen korkeimman hallinto-oikeuden toiminnassa siinä määrin painopisteenä, että prosessin sisällön kehittäminen jäi tässä vaiheessa sivummalle.⁴²¹ Joka tapauksessa valtiosääntöisesti vallanjaon ja riippumattomuuden kannalta lääninoikeuksien kehittyminen on ollut välttämätöntä.

Lääninoikeuksien muotoutumisen hallinnon varjosta riippumattomiksi tuomioistuimiksi voi kytkeä myös osaksi laajempaa 1900-luvun lopun eurooppalaista kuvaa. Siinä ensimmäinen vaihe oli osa kylmän sodan päättymistä ja toinen vaihe puolestaan osa Suomen ”länsisuuntautumista”, tarkoittaen eurooppalaistumiskehitystä ja ajanjaksoa 1990-luvulle tultaessa. *Aer* on selittänyt suomalaisen hallintotuomioistuinjärjestelmän kehityksen kytkeytyneen osaksi yleisempiä eurooppalaisia kehitysuuntia, lähinnä sitä, miten hallintolainkäyttö muotoutui toisaalta Saksassa ja toisaalta Ranskassa.⁴²²

⁴¹⁹ HE 114/1998 vp, s. 23.

⁴²⁰ *Ståhlbergin* johdolla valmistuivat ensimmäiset ehdotukset alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittämiseksi (Lainvalmistelukunnan julkaisut N:o 1/1938 ja 3/1939). Hallintoneuvokset Nuorvala ja Rautapää osallistuivat puolestaan lainvalmistelukunnan jäsenenä valmistelutyöhön 1930–1950-luvuilla. *Hallberg* johti korkeimman hallinto-oikeuden nuorempana hallintosihteerinä hallintolainkäyttötoimikunnan työtä (KM 1973:114) ja *Holopainen* hallinnon oikeusturvakomiteaa (KM 1981:64), minkä jälkeen hän tuli nimitetyksi korkeimman hallinto-oikeuden jäseneksi. *Suviranta* toimi korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä hallintolainkäyttökomitean puheenjohtajana (KM 1985:48).

⁴²¹ *Halila* 2000, s. 76 ja 77.

⁴²² *Aer* 2021, ss. 720.

**

Oikeuslaitoksen kehittämisen on sanottu Suomessa vaativan sitkeyttä ja pitkäjänteisyyttä. Tämän voi todeta olevan totta myös hallintolainkäytön organisoinnin kohdalla. Vaikka jo Suomen itsenäistymisen aikaan tunnustettiin tarve itsenäisen ja riippumattoman hallintolainkäyttöjärjestelmän luomiselle korkeimman hallinto-oikeuden lisäksi alemmalle lainkäytön tasolle, vei sen tarpeen toteuttaminen yli 70 vuotta.

Leimallista kehitystyölle näyttää olleen, ettei missään vaiheessa kiistetty hallintolainkäytön organisatorisen järjestämisen olleen puutteellinen. Alemmanasteinen hallintolainkäyttö olisi jo autonomian lopulta lukien periaatteellisesti haluttu muodollis-orgaanisesti riippumattomille ja puolueettomille tuomioistuimille, ja sen suuntaisesti myös hallitusmuodon 2 §:n 4 momentissa todetaan riippumattomasta lainkäytöstä. Toisaalta riippumaton alemmanasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä ei vuosikymmeniin käytännössä toteutunut, vaikka asiaa moneen otteeseen ja hyvin yhdensuuntaisesti eri komiteoissa ja lainvalmisteluhankkeissa arvioitiinkin.

Esteeksi muodostuivat ensinnäkin realliset käytännön syyt: itsenäisten lääninoikeuksien perustaminen olisi vaatinut sen verran taloudellista lisäresurssointia lisähenkilöstön ja uuden virkakoneiston muodossa, että parempana vaihtoehtona pidettiin asteittaista uudistamistyötä, jotta uudistushankkeet eivät olisi ainakaan kokonaan kariutuneet. Missään vaiheessa itsenäisyyden aikana ei kuitenkaan luovuttu tai tingitty siitä, etteikö maahamme ole luotava itsenäiset ja riippumattomat hallintotuomioistuimet alemmalle hallintolainkäytön tasolle.

Missään vaiheessa ei myöskään ollut vireillä ainakaan varteenotettavia lainvalmisteluhankkeita siihen suuntaan, että alemmanasteinen hallintolainkäyttö olisi järjestetty tai siirretty yleisten tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvaksi. Suomalaisen tuomioistuinlaitoksen ns. kaksilinjaisuudella on siten pitkät historialliset juuret ja perinteet, vaikei alemmanasteinen hallintolainkäyttö olekaan koko itsenäisyyden aikaa ollut vallanjaon näkökulmasta osa riippumatonta oikeuslaitosta.

3.4.4 Perustuslain jälkeinen aika

Tuomioistuinjärjestelmän rakenteisiin ei aivan heti perustuslain säätämisen jälkeen puututtu 1.3.2002 tapahtunutta markkinaoikeuden perustamista lukuun ottamatta, vaikkakin niistä paljon keskusteltiin.

Valtioneuvosto asetti vuonna 2001 tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean, jonka tehtävänä oli laatia selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämislinoista. Siltä odotettiin visiota tuomioistuinlaitoksen pitkän aikavälin kehittämisestä. Tarkoituksena oli ennakoida, millaisia vaatimuksia ja mahdollisuuksia yhteiskunta asettaa tuomioistuimille tulevaisuudessa, miten niihin pitäisi varautua ja mitä asioita painottaa tulevassa kehittämistyössä. Selvittämisen keskeisenä kohteena olivat oikeusturvan

tarpeessa ja saatavuudessa tapahtuneet muutokset, jotka johtuivat kansainvälisen politiikan ja yhteiskuntapolitiikan, oikeuden, tekniikan sekä talouden aloilla tapahtuneesta kehityksestä.⁴²³

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea lähti ”jo klassiseksi muodostuneessa” mietinnössään (KM 2003:3) liikkeelle nimenomaisesti perustuslain 3 §:n vallanjakosäännöksistä arvioidessaan tuomioistuinten yhteiskunnallisia tehtäviä sekä tuomioistuinten tarkoituksenmukaista järjestämistä ja kehittämistä.⁴²⁴ Kun tuomioistuinten perustehtävä on tuomiovallan käyttäminen, on tuomioistuinlaitoksen organisaatio järjestettävä komitean mukaan sellaiseksi, että se parhaiten tukee tätä tehtävää ja ennen kaikkea sille tehtävälle asetettuja tavoitteita.

Kymmenen vuotta perustuslain voimaantulon jälkeen, vuonna 2010, oikeusministeriö asetti toimikunnan suunnittelemaan hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämistä. Toimikunnan tehtäväksi annettiin laatia ehdotus hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittämiseksi siten, että tavoitteena on asiamäärältään ja rakenteeltaan mahdollisimman tasakokoiset hovi- ja hallinto-oikeudet. Lisäksi arvioitavaksi tuli hovi- ja hallinto-oikeuksien sijaintipaikkakunnat.⁴²⁵

Otsikoin ”Tuomioistuinverkoston kehittäminen” tulivat 1.3.2014 voimaan lainmuutokset, joiden nojalla hallinto-oikeuksien määrä väheni kahdella ja hovioikeuksien määrä yhdellä. Käytännössä se tapahtui eräitä hallinto-oikeuksia yhdistämällä. Se, millä perusteiden ja minkälaiseen lopputulokseen rakenneuudistuksessa päädyttiin ei ole tämän työn kannalta oleellista.⁴²⁶ Keskeistä on, että tässä tuomioistuinverkoston uudistamista koskevassa lainvalmistelussa näkyi tuomioistuinten yhteiskunnallisen funktion samaistaminen oikeusturvan takaamiseen ja perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseen. Tuomioistuinten yhteiskunnallinen merkitys ja institutionaalinen funktio siten, kun ne ilmentyvät perustuslain vallanjakosäännöksestä ja tuomioistuinten järjestämistä koskevasta 98 §:stä lienee ollut lainvalmistelussa niin itsestäänselvyys, ettei sitä ollut tarpeen mainita tuomioistuin-

⁴²³ KM 2003:3, s. 5.

⁴²⁴ KM 2003:3, ss. 65 ja 376.

⁴²⁵ Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen. Oikeusministeriön julkaisu 17/2011. Tiivistelmä toimikunnan ehdotuksista em. julkaisussa s. 76.

⁴²⁶ Hallituksen esityksessä rakenneuudistusta perusteltiin muun muassa sillä, että valtiontalouden tilan heikentyminen ja oikeusministeriön hallinnonalan määrärahojen niukkuus edellyttävät keinoja, joilla oikeusturvan saatavuus voidaan taata parhaalla mahdollisella tavalla tiukasta taloudellisesta tilanteesta huolimatta. Tuomioistuinverkostoa tiivistämällä voidaan esityksen mukaan pitkällä aikavälillä tehostaa tuomioistuinten toimintaa ja saavuttaa säästöjä. Nykyiset tuomioistuimet ovat myös hyvin erikokoisia ja toisena esityksen tavoitteena on aikaansaada keskenään mahdollisimman tasavahvat tuomioistuinyksiköt, jotka takaavat oikeusturvan toteutumisen eri puolilla maata yhdenvertaisesti. Ks. HE 153/2012 vp, s. 5/I ja 19/I.

verkoston kehittämistä koskeneen hallituksen esityksen (HE 153/2012 vp) perusteluissa edes sääätämisyjärjestystä koskevassa osiossa.⁴²⁷

Tuomioistuinten rakenteellisessa uudistustyössä pääpaino näyttää olleen työskentelyn tehostamisessa ajatuksella, että siten oikeusturvan saatavuus turvattaisiin parhaalla mahdollisella tavalla. Painotan tässä, että tehostaminen on nähdäkseni kuitenkin tässä uudistuksessa näyttäytynyt ennen kaikkea kustannustehokkuutena. Tuoreimmassa viranomaisraportissa, oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistiossa vuodelta 2022 sanottu näkemys jaetaan. Arviomuistiossa myönnetään, että ”vahvana vaikuttimena rakenteellisiin muutoksiin on ollut valtiontalouden säästöjen toteuttaminen”. Sen mukaan perustuslain säätämisen jälkeisten rakenteellisten uudistusten tavoitteena oli muun muassa vaikuttaa tuomioistuinten työmäärään siten, että se jakautuisi valtakunnallisesti mahdollisimman tasaisesti. Laajemmat tuomiopiirit mahdollistavat muistion mukaan ”työmäärän tasaisemman jaon”. Samalla myönnetään, että uudistuksilla on tavoiteltu säästöjä henkilöstö- ja toimitilakustannuksissa.⁴²⁸ Merkittäväksi eduksi tuomioistuinten määrän vähentämisestä on puolestaan nostettu tuomioistuinten toiminnan yhdenmukaistuminen ja niiden välisen yhteistyön lisääntyminen.⁴²⁹

Kuten arviomuistiossakin todetaan, tuomioistuinten toiminnan kehittämisen tulisi kuitenkin tapahtua toiminnallisista lähtökohdista, ei valtiontalouden säästötavoitteiden toteuttamisesta. Tuomioistuinlaitoksen ollessa yksi oikeusvaltion kulmakivistä, sen rahoituksen tulisi olla vakaalla pohjalla eikä valtiontalouden suhdanteista riippuvaista. Toisin sanoen määrävänä tulisi olla se, miten tuomioistuinten toimintaedellytykset turvataan parhaalla mahdollisella tavalla. Arviomuistiossa ehdotetaan, että tuomioistuinrakenteen ja tuomioistuinten toimivallanjaon tarkoituksenmukaisuus otettaisiin jatkossa selvitettäväksi silmällä pitäen erityisesti oikeuden saatavuuden ja toisaalta tuomioistuinten sisäisen työn tasainen jakautuminen, samalla huomioiden muun ohella digitalisaatiokehityksen mukanaan tuomat mahdollisuudet.⁴³⁰

⁴²⁷ Sinänsä huomiota kiinnittää se, että esityksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa mainitaan perustuslain säännösten osalta vain tuomareiden virassapysymisoikeus (PL 103 §) sekä perustuslaissa suojattujen kielellisten oikeuksien toteutuminen (PL 12 §) yhdistyvien tuomioistuinten lainkäytössä. Sama linjaus näkyy vuosien 2010 ja 2019 käräjäoikeusuudistuksissa, jolloin käräjäoikeuksien määrää vähennettiin. Uudistuksia perusteltiin käräjäoikeuksien rakenteellisella vahvistamisella: Ensin lähinnä sillä, että lainkäytön painopistettä siirretään ensimmäiseen oikeusasteeseen muodostamalla entistä vahvempia käräjäoikeuksia ja vuonna 2019 edelleen sillä, että muutoksilla voidaan entistä paremmin turvata oikeusturvan saatavuus ja lainkäytön laatu. Käräjäoikeuksien vahvistamisen katsottiin edellyttävän käräjäoikeuksilta riittävän suurta kokoa varmistaen hallinnon, työmäärän ja resurssien tehokas ja tasainen jakautuminen. HE 270/2016 vp, s. 5 ja s. 18.

⁴²⁸ Oikeusministeriön julkaisuja 2022:39, s. 71.

⁴²⁹ Em. julkaisu, s. 72.

⁴³⁰ Em. julkaisu, s. 72–73.

3.4.5 Hallinnon muutoksenhakulautakuntia harmaalta alueelta historiaan

Pitkään kestänyt alemmanasteisen hallintolainkäytön muodollis-organisatorinen eriytymättömyys hallinnosta oli maassamme pitkään leimallinen piirre hallintolainkäytön institutionaalisessa järjestelmässä. Toisena hallintolainkäytön erityispiirteenä on ollut, että hallinto-oikeuksien (ja sitä ennen lääninoikeuksien) rinnalla hallinto-oikeudellisia valitusasioita varten on ollut erityisiä lautakuntatyyppejä lainkäyttöelimiä.

Yhtenä hallintolainkäytön pitkänä kehityslinjana on ollut näistä muutoksenhakulautakunnista luopuminen ja niissä käsiteltävien asioiden siirtäminen alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Tavoitteeseen on lähes päästy. Merkittävimpänä poikkeuksena ovat enää sosiaaliturva-alan muutoksenhakulautakunnat, joiden päätöksistä valitetaan vakuutusoikeyteen, ja josta ei enää ole – eikä ole ollutkaan – jatkomuutoksenhakuoikeutta korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Hallinnon muutoksenhakulautakunnat ovat toimineet hallintolainkäytön ”harmaalla alueella”. Vaikka tällaisilla muutoksenhakulautakunnilla on ollut lainkäyttövaltaa, niiden ei ole katsottu kuuluneen tuomioistuinlaitokseen, eikä niistä katsottu perustuslain säätämisen yhteydessä tarpeelliseksi säännellä perustuslaissa.⁴³¹ Perustuslain 21 §:stä kuitenkin seuraa, että käsitellessään muutoksenhakuasioita lainkäyttöelimenä, lautakuntien on tullut täyttää riippumattomuuden perusedellytykset sekä soveltaa samaa hallintolainkäytön prosessinormistoa kuin hallintotuomioistuintenkin.

Muutoksenhakulautakuntien asema on ollut hyvin ongelmallinen vallanjakoa ja riippumatonta lainkäyttöä koskevan perustuslain 3 §:n 3 momentin näkökulmasta. Niiden on tullut täyttää riippumattomuuden perusedellytykset ja soveltaa samaa prosessinormistoa kuin hallinto-oikeuksienkin olematta silti institutionaalisesti ”tuomioistuimia” perustuslain 3 §:n ja 9 luvun tarkoittamassa mielessä.

Samalla niiden on kuitenkin katsottu olleen ”tribunaaleja” Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoittamin tavoin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi useissa 2000-luvun alkupuolella Suomen sosiaaliturva-asioiden muutoksenhaku koskeneissa ratkaisuisaan, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnat täyttävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisen tuomioistuintyyppisen muutoksenhakuelimen, ”tribunal” tunnusmerkit käyttäessään toimivaltaansa kuuluen lainkäyttövaltaa ja soveltaessaan tähän tarkoitukseen määriteltyä prosessisäännöstöä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi merkitystä olleen sillä, että niiden tu-

⁴³¹ Ks. HE 1/1998 vp, 156. Vallanjakosäätely kuitenkin lähtee siitä, että lainkäyttöä harjoittavalle viranomaiselle olisi annettava myös lainkäyttöelimen järjestysmuoto.

lee olla riippumattomia erityisesti hallintovallasta ja puolueettomia. Myös jäsenten toimikaudelta edellytettiin riittävää pysyvyyttä.⁴³²

Muutoksenhakulautakunnat eroavat toisistaan siinä, miten niiden organisatorinen suhde hallintoviranomaiseen on järjestetty. Päätöksenteko niissä on kuitenkin aina kollegiaalista ja menettely on tuomioistuinmenettelyn tyyppinen. Muutoksenhakulautakuntien asemaa ei kuitenkaan kaikilta osin ole järjestetty kuten tuomioistuinten. Kun klassinen ajattelu tuomiovallan riippumattomuudesta lähtee tuomareiden erottamattomuudesta ja siitä, että tuomari on lainkäytössä vapaa muista ideologioista kuin oikeudellisesta harkinnasta, voidaan herättää kysymys muutoksenhakulautakuntien riippumattomasta lainkäytöstä esimerkiksi silloin, jos ja kun lautakunnan jäsenet valitaan määrääjäksi intressitahojen edustajien keskuudesta. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellä mainituissa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntia koskevissa päätöksissään kiinnittänyt huomiota hallintovallasta riippumattoman lainkäytön tärkeyteen.

Hallintolainkäytön järjestämisessä oli pitkäaikaisena tavoitteena luopua muutoksenhakulautakunnista asteittain ja siirtää niissä käsiteltävät asiat yleisiin hallinto-oikeuksiin. Esimerkiksi turvapaikkalautakunta lakkautettiin vuonna 1998 ja liikevaihtovero-oikeus vuonna 1994. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta puolestaan lakkautettiin vuonna 2014, vain muutama kuukausi hallinto-oikeusverkoston kehittämisen jälkeen.⁴³³

Luopumalla erillistä muutoksenhakulautakunnista ja siirtämällä niissä käsitellyt asiat alueellisiin hallinto-oikeuksiin, on muutoksenhakujärjestelmää selkiytetty kansalaisten kannalta. Samalla ne ovat vahvistaneet hallinto-oikeuksia yleisinä ja tasavahvoina tuomioistuimina. Erillisistä muutoksenhakulautakunnista luopumista on perusteltu myös sillä, että muutoksenhakulautakuntien harjoittama hallintolainkäyttö eriytyy helposti muusta lainkäytöstä, jolloin menettelytavoissa saattaa olla perusteettomia eroavaisuuksia. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista esi-

⁴³² Mm. *H.A.L. v. Suomi*, kohta 43, jossa tarkastuslautakunnan käsittelyn katsottiin kuuluvan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan. Myös Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan olevan tuomioistuin, joka voi pyytää siltä ennakkoratkaisuja. Ks. tämän tutkimuksen av. 650.

⁴³³ Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista perusteltiin hallituksen esityksessä lainkäytön vallitsevilla kehittämistavoitteilla, vaikka perustuslain 3 §:ään ei siinä viitattukaan. Siinä kuitenkin todetaan hallintolainkäytön osana muuta lainkäyttöä kuuluvan ”kaikilta osin oikeusministeriön hallinnonalalla toimiville tuomioistuimiksi organisoiduille itsenäisille ja riippumattomille tuomioistuimille”. HE 121/2013 vp, s. 51. Vaikka maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta oli selkeytetty vuonna 1995 sitä koskevan lain muutoksella (36/1995) lautakunnan saadessa päätoimisen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan sekä vakinaiset sihteerin ja esittelijän virat, hallituksen esityksessä kuitenkin tuodaan esille, että valittajan näkökulmasta muutoksenhakuelin saattaa silti ”näyttäytyä osana maataloushallintoa” eikä niinkään riippumattomana tuomioistuimiin rinnastavana lainkäyttöelimenä, kun se kuitenkin toimii maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla.

merkiksi perusteltiin sillä, että muutoksenhakujärjestelmä yhdenmukaistuu ja selkeytyy, kun muutoksenhakuasiat keskitetään lautakunnista hallinto-oikeuksiin.⁴³⁴ Muutos myös osoittaa lainsäätäjän jakavan käsityksen siitä, että hallinto-oikeudet ovat vakiinnuttaneet asemansa yleisinä muutoksenhakutuomioistuimina, ja kuten em. hallituksen esityksessä on todettu, hallinnon yleisessä oikeusturvajärjestelmässä tehokkaalla ja oikeusvarmalla hallintotuomioistuinjärjestelmällä on keskeisin osa.

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnan asiat puolestaan siirtyivät markkinaoikeudelle vuonna 2013 voimaan tulleen uudistuksen myötä.⁴³⁵ Tässä uudistuksessa lakkautettavan muutoksenhakulautakunnan asiat siirrettiin erityistuomioistuimelle, ei alueelliselle hallinto-oikeudelle. Uudistuksella tavoiteltiin teollis- ja tekijänoikeuksien toteuttamisen tehostamista kehittämällä niihin liittyvää tuomioistuinjärjestelmää. Lakivaliokunnan mielestä aikaisempi asioiden hajautuneisuus oli ongelmallista erityisesti asianosaisten kannalta, ja keskittämällä voitiin sen mielestä paitsi selkeyttää organisaatiota myös parantaa asioiden käsittelyn laatua ja tehokkuutta.⁴³⁶ Perustuslakivaliokunta puolestaan kiinnitti huomiota tuomioistuinlaitoksen kaksilinjaisuuden periaatteeseen ja muistutti, että erityistuomioistuimen toimialan tulee olla ”täsmällisesti rajattu ja kapea suhteessa yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten toimialaan”. Erityistuomioistuimelle voidaan antaa käsiteltäväksi vain sellaisia asiarhmiä, joiden käsittely erityistuomioistuimessa on sen ”toimiala ja tuomioistuinjärjestelmän kokonaisuus huomioon ottaen perusteltua”.⁴³⁷ Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan nähnyt markkinaoikeuden toimivallan laajennusta esitettyjen perustelujen valossa ongelmalliseksi perustuslain 98 §:n näkökulmasta.

Lautakuntiin perustuvaa muutoksenhakujärjestelmää on aikanaan puolustettu ”kansanläheisyyden” ja helppouden näkökulmasta, kun muutoksenhakijalta ei ole odotettu oikeudellista tietämystä tai asiaan liittyvien olosuhteiden tuntemusta. Työelämän, lääketieteen tai verotuksen asiantuntemus on tullut jäsenenä toimivilta intressiedustajilta, eikä muutoksenhakijan ole tarvinnut asiaan syvällisesti perehtyä.⁴³⁸ Lisäksi oikeuden saanti on niissä ollut helppoa, kun asianosaisten ei tarvitse niin sanotusti ”ajaa omaa asiaansa”, vaan asiat on hoidettu viranomaisaloitteisesti.⁴³⁹ Li-

⁴³⁴ HE 121/2013 vp, s. 7/I.

⁴³⁵ Laki markkinaoikeudesta 99/2013 ym.; HE 124/2012 vp.

⁴³⁶ LaVM 15/2012 vp, s. 3/II.

⁴³⁷ PeVL 33/2012 vp, s. 2/II.

⁴³⁸ Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntien kokoonpanoista ja toiminnasta tarkemmin mm. Kuusi 2009, ss. 322. Kuusi ei kuitenkaan usko tällaisten lautakuntien jäsenten vallinnan turvaavan käsittelyn puolueettomuutta vaan pikemminkin ylläpitävän intressitahojen omaa edunvalvontaa. Toisin mm. Kotkas, joka on puolustanut etenkin lääkärijäsenten tarpeellisuutta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa ja katsonut lainsäätäjän kiinnittäneen riittävästi huomiota lääketieteelliseen asiantuntijaharkintaan liittyviin oikeusturvanäkökohtiin. Kotkas 2011, ss. 1144 ja ss. 1151.

⁴³⁹ Koulu 2015, s. 336.

säksi muutoksenhakulautakuntien etuna tuomioistuinkäsittelyyn verrattuna on pidetty ratkaisukäytännön yhtenäisyyden turvaamista sekä ratkaisukäytännön nopeutta. Sitäkään ei ole kiistetty, etteivätkö lautakunnat toimisi taloudellisesti tehokkaasti, käsittely niissä on maksutonta ja helppoa asianosaisille.⁴⁴⁰

Kuten todettua, valtiosääntöisestä näkökulmasta hallintolainkäytön järjestämisen kehityslinjana – mitä pidän oikeasuuntaisena – on ollut erillisten muutoksenhakulautakuntien lakkauttaminen ja niissä käsiteltyjen asioiden siirtäminen perustuslaissa säädettyinä tuomioistuimina toimiviin hallinto-oikeuksiin.

Samalla muutoksenhakulautakuntien lakkauttamisen myötä hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on voitu kokonaisuudessaan johdonmukaistaa paitsi vahvistamalla alueellisten hallinto-oikeuksien asemaa, myös sillä, että jatko-
muutoksenhakua korkeimpaan hallinto-oikeuteen on voitu rajoittaa valitusluvanvaraiseksi oikeusturvavaatimuksista tinkimättä. Aiemmin jossain määrin ongelmallista nimittäin oli, että tietyistä muutoksenhakulautakuntien päätöksistä haettiin muutosta suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta noudattamatta hallintoasioissa pääsääntönä olevaa valitusreittiä, jossa muutoksenhakutuomioistuimena on ensiasteena alueellinen hallinto-oikeus. Muutosten myötä korkein hallinto-oikeus saattoi siten näisäkin asioissa toimia valituslupatuomioistuimena ja keskittyä entistä enemmän oikeuskäytäntöä ohjaavien ennakkopäätösten antamiseen asioissa, joissa valituslupa myönnetään. Korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä tuomioistuimena vahvisti, ettei sen enää tarvinnut käsitellä muutoksenhakulautakunnasta tulevaa asiaa ensimmäisenä ja ainoana valitusasteena.

Kehityslinja sai tukea perustuslakivaliokunnasta. Käsitellessään patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnan asioiden siirtämistä markkinaoikeuteen perustuslakivaliokunta⁴⁴¹ viittasi vain muutamaa viikkoa aiemmin antamaansa lausuntoon, jossa se oli pitänyt tarpeellisena tarkistaa aiempaa kantaansa hallinto-oikeudellisen valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta.⁴⁴² Se totesi molemmissa mainituissa lausunnoissa PeVL 32/2012 vp ja 33/2012 vp, ettei valituslupajärjestelmään

⁴⁴⁰ Mm. Kuluttajariitalautakunnan puheenjohtaja Pauli Ståhlberg puolusti Helsingin Sanomien mielipidekirjoituksessa 2.10.2013 lautakuntamenettelyjä oikeusturvan vahvistajana mainituin syin. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000002678153.html> (tallennettu 6.10.2024).

⁴⁴¹ Pe VL 33/2012 vp.

⁴⁴² PeVL 32/2012 vp, jossa se totesi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lakiehdotukseen ehdotettujen muutosten merkitsevän sitä, että kaikki käsiteltävänä olevan lain nojalla tehtävät hallinto-oikeuden päätökset kuuluvat valituslupajärjestelmän piiriin. Vaikka valiokunta oli aiemmassa käytännössään huomauttanut valitusluvan olevan hallintolainkäytössä poikkeuksellinen järjestely ja tähdentänyt, että valituslupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi, tässä kyseisessä tapauksessa viranomaisen päätökset olivat laadultaan sellaisia, joiden kohdalla voitiin oikeusturvan takeiden kannalta pitää riittävänä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitusluvan perusteella. PeVL 32/2012 vp, s. 4/I ja 4/II.

ja sen laajentamiseen enää ollut perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Perustuslakivaliokunta jopa katsoi, lähes päinvastoin, että ”sen sijaan hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan”. Keskeistä arvioinnissa on perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 21 §:ssä säädetty. Tämän vuoksi keskeistä on valiokunnan mukaan varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden, riittävyys ja joutuisuuden. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet.⁴⁴³

Muutoksenhakulautakuntien lakkauttaminen ja niissä käsiteltävien asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin on jatkunut. 1.3.2023 tuli voimaan lakikokonaisuus⁴⁴⁴, jolla siivottiin viimeisiäkin rippeitä siihen suuntaan, että viranomaisen hallintopäätöksestä valitetaan ensin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsäännön mukaisesti. Lakikokonaisuuden tavoitteena oli yhtenäistää viranomaisten hallintopäätöksiä koskeva muutoksenhakutie ja vahvistaa korkeimman hallinto-oikeuden asemaa oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä tuomioistuimena, mitä perustuslakivaliokunta piti perusteltuna kehityssuuntana.⁴⁴⁵ Valiokunta myös linjasi, että valitustien pääsäännöstä poikkeamiselle on oltava ”erityisen painavat” tai ”oikeudellisesti merkitykselliset” syyt, koska ne ovat ”ristiriidassa korkeimman hallinto-oikeuden roolin kehittämässä omaksuttujen perusratkaisujen kanssa”.⁴⁴⁶ Lakikokonaisuuden eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnassa korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Kari Kuusiniemi* piti ehdotettujen muutosten toteuttamista ”välttämättömänä” valituslupajärjestelmän mahdollisimman täysimääräisen käytön toteutumiseksi korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemissä asioissa.⁴⁴⁷

Enää lähinnä joidenkin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhaku on järjestetty pääsäännöstä poikkeavin tavoin. Nämä ovat vakuutus-oikeuskäsittelyä edeltäviä muutoksenhakulautakuntia, jotka käsittelevät sosiaaliturva-asioita, tapaturma-asioita, työeläkeasioita ja opintotukea. Niillä on kuitenkin käytännössä varsin iso merkitys kansalaisten oikeusturvan kannalta, sillä ne käsittelevät vuosittain noin 40.000 ensiasteen muutoksenhakua eräiden etuuslaitosten, kuten Kansaneläkelaitoksen, päätöksistä. Yksistään sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta käsittelee vuo-

⁴⁴³ PeVL 32/2012 vp, s. 4/I; PeVL 33/2012 vp, s. 4/II.

⁴⁴⁴ Ks. HE 93/2022 vp.

⁴⁴⁵ PeVL 39/2022 vp, kohta 1.

⁴⁴⁶ PeVL 39/2022 vp, kohta 6.

⁴⁴⁷ Kari Kuusiniemen asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 8.9.2021, s. 1.

sittain n. 20.000 muutoksenhakuasiaa. Näiden muutoksenhakulautakuntien päätöksiin haetaan muutosta erityistuomioistuimena toimivalta vakuutusoikeudelta. Vakuutusoikeuden päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla eikä valitusluvalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Mainittujen muutoksenhakulautakuntien käsittelemien asioiden lukumäärä on valtava ja tosiasia on, ettei tällaista asiamäärää ole realistista siirtää alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Valtiosääntöisesti on kuitenkin ongelmallista, että muutoksenhakulautakunnat toimivat pitkälti tuomioistuinten tavoin, mutta ne eivät ole tuomioistui- mia. Niillä, kuten ei vakuutusoikeudellakaan, ole valtiosäännön tasolla suojattua institutionaalista asemaa. Niiden tosiasiallista riippumattomuutta hallinnon vaikutuspiiristä ei ole järjestetty samalla tavoin kuin tuomioistuinten, joskaan suoranaista riippumattomuuden ongelmaa lautakuntien järjestämisessä ei jostain syystä ole nähty. Ratkaisuja olisi etsittävä: esimerkiksi *Koulu* on ehdottanut, että nykyiset sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnat kehitettäisiin erillisiksi sosiaaliturvatuomioistui- miksi, jotka siirrettäisiin oikeushallinnon alaisuuteen. Samalla järjestettäisiin sosiaa- liturvatuomioistuinten yhteys muuhun valtiolliseen lainkäyttöön.⁴⁴⁸ Tällaista poh- dintaa olisi syytä jatkaa. Nämä muutoksenhakulautakunnat toimivat valtiosääntöi- sesti vähintäänkin harmaalla vyöhykkeellä antaessaan ensi asteen oikeusturvaa tuo- mioistuintyyppisinä eliminä ilman kaikkia tuomioistuimille kuuluvia ja kansalaisten oikeusturvaa vahvistavia riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeita.

3.5 Hallintotuomioistuimet ja lainkäytön kaksilinjaisuus

3.5.1 Lyhyt katsaus hallintolainkäytön järjestämiseen Suomessa oikeusvertailevasta näkökulmasta

Oikeudellisen ja hallinnollisen tuomiovallan erottaminen toisistaan oli 1700-luvun lopulla valtalinjana Euroopassa. Valistusajan tunnelmissa esimerkiksi Ranskassa⁴⁴⁹

⁴⁴⁸ Koulu 2015, s. 341.

⁴⁴⁹ Ranskalainen hallintolainkäyttö perustuu *Conseil d'État* -järjestelmään, tarkoittaen sitä, että hallintolainkäytön tehtävänä ei ole pelkästään lainkäyttö, vaan korkeinta hal- linto-oikeutta vastaava elin, *Conseil d'État* toimii myös hallituksen neuvonantajana. Oleellista ranskalaiselle hallintolainkäytölle on myös se, että siviili- ja rikostuomareiden sekä hallintotuomareiden virkaurat, virka-asema ja virkasuhteiden perusteet ovat erilaiset. Euroopassa Alankomaiden, Belgian, Italian (ja Portugalin) hallintokäyttö on puhtaimmin järjestetty ranskalaisen esikuvan mukaisesti. Useissa muissakin Euroopan maissa, kuten Suomessa, hallintolainkäyttö ja yleinen lainkäyttö on erotettu toisistaan ranskalaisen esikuvan mukaan, mutta erotuksena *Conseil d'État* -järjestelmästä, hallin- totuomioistuinten toimivalta rajoittuu lainkäyttöön.

säädettiin vallankumouksen jälkeen vuonna 1790 laki, jossa hallinnon tehtäväksi jäi kontrolloida itseään, ja ”hallinnon tuomitseminen on edelleen hallitsemista”.⁴⁵⁰ Ranskassa omaksuttiin yhdenlainen tapa järjestää hallintolainkäyttö, josta Suomeenkin ammennettiin joitakin vaikutteita. Kuten *Kulla* on todennut, hallintolainkäyttö olisi Ranskassakin voitu järjestää myös toisin; joko siirtämällä ratkaisuvalta hallintoasioissa yleisiin tuomioistuihin tai perustamalla uusia hallintolainkäyttöelimiä. Näitä vaihtoehtoja ei kuitenkaan nähty mahdollisiksi tuomioistuinlaitokseen kohdistuneitten epäluulojen ja erikoistuomioistuinjärjestelmän saaman ankaran arvostuksen vuoksi.⁴⁵¹

Ranskalainen hallintolainkäytön institutionaalinen järjestäminen näkyy edelleenkin ns. vanhassa Euroopassa, jossa on lähinnä Norjaa, Tanskaa ja Islantia lukuun ottamatta omaksuttu yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön kuuluminen eri tuomioistuimille. Myös Suomeen omaksuttiin jo tuolloin ranskalaista hallinto-oikeusoppia instituutioineen ja doktriineineen, vaikka juridiikkamme on muutoin ammentanut vaikutteita erityisesti saksalaisesta oikeusajattelusta.⁴⁵²

Vaikka suomalaisen hallintolainkäytön malli on saanut vaikutteita Ranskasta, on se *Merikosken* mukaan rakentunut kuitenkin enemmän saksalaistyyppiselle hallintotuomioistuinmallille. *Merikoski* onkin luonnehtinut suomalaista järjestelmää ”sekajärjestelmäksi”, koska hallinto-oikeudellinen oikeusturvaelimistö on kokoonpantu eri järjestelmien alaan kuuluvista aineksista.⁴⁵³ Hallintolainkäytölle on omat tuomioistuimensa, jotka kuitenkin perustehtäviltään ja tuomareiden aseman osalta rinnastuvat yleiseen tuomioistuinlaitokseen. Nykyään tuomarien virkasuhteiden perusteissa ei tehdä eroa sille, onko tuomari hallinto-oikeus-, rikos- vai siivilituomari.

Euroopassa 1900-luvun alkupuolelle tultaessa hallinnon lainalaisuuden käytännön noudattamisesta huolehdittiin kahdella vaihtoehdoisella tavalla. Siitä huolehtivat tai sitä valvoivat joko yleiset tuomioistuimet tai vaihtoehdoisesti erityisesti hallinto-oikeudellista lainkäyttöä varten perustetut hallintotuomioistuimet. Kun aiemmin oli eurooppalaisittainkin mahdollista, että hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä huolehtivat vain ja ainoastaan hallintoviranomaiset, ei mallia enää 1900-luvulle tultaessa esiintynyt puhtaana missään.

Anglosaksisissa maissa, Romaniassa ja Belgiassa oli tuolloin ominaista, että hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä huolehtivat yleiset tuomioistuimet. Toisen ryhmän muodostivat ne maat, joissa hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä huolehtivat hallin-

⁴⁵⁰ “*Juger l’administration c’est toujours administrer*” –maksimista mm. Kanninen 2010, s. 219–220.

⁴⁵¹ *Kulla* 1980, s. 58.

⁴⁵² Husa 2004, s. 159.

⁴⁵³ *Merikoski* 1976, s. 236.

totuomioistuimet yhdessä tai useammassa oikeusasteessa. Alemmanasteinen hallintolainkäyttö oli useissa maissa ylimpien hallintoviranomaisten vastuulla ja hallintolainkäyttö – niin kuin se nykyään ymmärretään – yksinomaan yhden ylimmän hallintotuomioistuimen vastuulla. Suomeen omaksuttiin tämä rakenne.⁴⁵⁴ Ranska, Italia, Espanja ja suuri osa Saksaa olivat puolestaan maita, joissa hallintolainkäyttöä varten oli hallintotuomioistuimet kahdessa tai useammassa asteessa.

Kaikissa Pohjoismaissa on ollut vahva periaate, että hallintotoimen laillisuus on voitava saattaa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tanskassa, Islannissa ja Norjassa hallinnon valvonta on ollut yleisten tuomioistuinten tehtävänä.⁴⁵⁵ Ruotsissa omaksuttiin ylimmän hallintotuomioistuimen malli, kun sinne perustettiin *Regeringsrätten*, hallitusoikeus, vuonna 1909. Suomi siis seurasi Ruotsin esimerkkiä lainkäytön kaksilinjaisuudessa.

**

Kussakin maassa tehdyt ratkaisut pohjaavat kunkin maan tarpeisiin, historiaan, traditioon ja politiikkaan. Organisaatoratkaisut perustuvat kuitenkin usein käytännön tarpeisiin ja toisaalta käytännön realiteetteihin: toisinaan kyse voi olla enemmän tai vähemmän suotuisasta poliittisesta ilmapiiristä, toisinaan taas enemmän taloudellisista realiteeteistä. Usein kansainvälistymiskehitys toimii muutosten alkuunpanijana.

Viitaten kansainvälisen hallintotuomioistuinten yhdistyksen (*Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives*, AIHJA) perustamistavoitteisiin, *Hallberg* on aikanaan todennut, ettei hallintolainkäytön järjestämisen tavoissa ole kysymys niinkään teoreettisista, vallanjakoon liittyvistä näkökohdista vaan vallankäytön lainmukaisuuden takaamisesta mahdollisimman toimivalla tavalla.⁴⁵⁶

Jos suomalaisen hallintolainkäyttäjärjestelmän ensimmäinen vaihe on ulotettavissa 1600-luvulle ja toinen vaihe itsenäisyyden aikaan, jolloin ylin tuomiovalta hallinto-oikeudellisissa asioissa siirtyi senaatilta itsenäiselle ja riippumattomalle korkeimmalle hallinto-oikeudelle, on hallintolainkäytön järjestämisen kolmas käännteentekevä vaihe luontevasti alemmanasteisen lainkäytön itsenäistyminen vuonna 1989.

Tuo kolmas vaihe kytkeytyy laajempaankin oikeusvaltioajattelun kasvuun Suomessa, joka puolestaan oli liitoksissa Suomen ulkopoliittikan linjausten suuntautumisessa yhä enemmän Länsi-Euroopan suuntaan. *Aer* on analysoinut alueellisten hal-

⁴⁵⁴ Vastaava järjestelmä oli tuolloin myös eräissä Saksan osissa, Itävallassa, Unkarissa, Puolassa, Sveitsissä ja Kreikassa. Ks. Castrén 1943, s. 10–11.

⁴⁵⁵ Tanskassa ja Norjassa hallintotoimen laillisuutta on voitu käsitellä yleisissä tuomioistuimissa jo yksinvallan lakkaamisesta, kun periaate muissa pohjoismaissa omaksuttiin vasta 1900-luvun alussa. Ks. Castrén 1943, s. 11.

⁴⁵⁶ Hallberg 1989, s. 4.

linto-oikeuksien perustamisen kytkentää Suomen länsimaistumiskehitykseen ja etenkin Euroopan neuvostoon liittymiseen 1980-luvun lopulla. *Aerin* mukaan lääninoikeuksien aseman muuttaminen oli Euroopan neuvoston jäsenyyden kannalta välttämätöntä, koska lääninoikeudet eivät lääninhallitusten osastoina täyttäneet niitä tuomioistuimen kriteerejä, jotka olivat vakiintuneet ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä. Lääninoikeudet muutettiin riippumattomiksi hallinto-oikeuksiksi jo ennen Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä, ennen kuin kysymys Euroopan neuvostoon liittymisestä oli noussut poliittiseen keskusteluun.⁴⁵⁷

3.5.2 Tuomioistuinlaitoksen kaksilinjaisuus oikeuspoliittisella agendalla

Oikeuspoliittiseen keskusteluun on ajoittain noussut puheenvuoroja vallitsevan linjajaon tarkoituksenmukaisuudesta, mihin perustuslainsäätäjän varovasti viittasi perustuslain valmistelutöissä. Institutionaalisiin rakenteisiin oli yritetty vaikuttaa oikeusministeriön kehittämysyksikössä vuonna 1998 laaditussa selvityksessä ”Tuomioistuimet 2000-luvulle. Ajatuksia ja ideoita kehittämissvaihtoehtoista”, jossa ehdotettiin tuomioistuinlinjojen lähentämisen selvittämistä.⁴⁵⁸ Ehdotus ei saanut riittävästi tukea eikä johtanut konkreettisiin toimiin.

Perustuslain säätämisen jälkeen perustuslaissa paalutettuun ratkaisuun tuomioistuinlaitoksen rakentumisesta kaksilinjaiseksi – tai dualistiseksi – ei virallisasiakirjoissa palattu vuosiin. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean työn lähtökohdana oli uuden perustuslain vahvistamat peruseriaatteet tuomiovallan käytöstä, ja komitea pidättäytyi käsittelemästä sellaisia tuomioistuinlaitoksen perusrakenteeseen liittyviä kysymyksiä, jotka oli ratkaistu vuoden 2000 perustuslaissa.⁴⁵⁹ Näitä olivat muun ohella tuomioistuinlaitoksen kaksilinjaisuus. Komiteassa ei pidetty tarpeelliseksi kyseenalaistaa perustuslaissa valittua ratkaisua, joskin se piti toivottavana tuomioistuinlaitoksen mieltämistä kokonaisuudeksi lainkäytön ulkopuolella olevissa kysymyksissä. Yleisten tuomioistuinten ja yleisten hallintotuomioistuinten yhteistyötä esimerkiksi hallinnollisissa ja koulutuksellisissa kysymyksissä sekä tuomarien urakierrossa oli komitean mielestä suotavaa kehittää mahdollisuuksien mukaan. Tuomioistuinjärjestelmän linjajako ei saa eikä sen tarvitse olla este sille, että tuomioistuinlaitos koetaan kokonaisuudeksi.⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ Aer 2021, s. 741.

⁴⁵⁸ Oikeusministeriön perusselvitys 3.3.1998.

⁴⁵⁹ KM 2003:3, s. 376.

⁴⁶⁰ KM 2003:3, s. 377. Tämän jälkeen esitettiin joitakin kriisempiäkin näkemyksiä linjajaon tarkoituksenmukaisuudesta siitä näkökulmasta, jossa tuomioistuinlaitosta oli kehitetty tavalla, jotka olivat ”lähentäneet yleisiä ja hallintotuomioistuinta toisiinsa”. Esim. Pohjolainen – Tarukannel 2006, s. 984–985.

Kaksilinjainen tuomioistuinjärjestelmä otettiin uudelleen agendalle vuonna 2012 oikeusministeriön asettamassa neuvottelukunnassa, jonka tehtäväksi tuli valmistella ehdotukset pitkän aikavälin oikeusturvaohjelmaksi. Neuvottelukunta esitti, joskaan ei yksimielisesti, että keskipitkän aikavälin tavoitteena tulisi selvittää sekä korkeimpien oikeuksien yhdistämisestä että tuomioistuinlinjojen yhdistämisestä seuraavat edut ja haitat.⁴⁶¹ Toistaiseksi vasta ensiksi mainittua, eli korkeimpien oikeuksien yhdistämisen etuja ja haittoja on oikeusministeriön aloitteesta arvioitu. Jälkimmäinen, eli tuomioistuinlinjojen yhdistämistä seuraavia hyötyjä ja haittoja tehtävän selvityksen teettäminen on sen sijaan kaikessa siirretty pois oikeuspoliittiselta agendalta ja haudattu arkistoihin.

Korkeimpien oikeuksien organisatorista yhdistämisen etuja ja haittoja arvioimaan asetettiin työryhmä, joka kuvasi vuonna 2015 antamassaan loppuselvityksessä korkeimpien oikeuksien asemaa, rakennetta ja toimintaa nykyisessä kaksilinjaisessa tuomioistuinjärjestelmässä sekä arvioi eri näkökulmista kysymystä, toteuttaisiko yhdistetty ylin tuomioistuin korkeimpien oikeuksien perustuslaillisen tehtävän ylimmän tuomiovallan käyttäjänä paremmin ja tehokkaammin kuin kaksi erillistä korkeinta oikeutta. Se myös arvioi, toimeksiantonsa mukaisesti, mitä hyötyjä ja haittoja yhdistämisestä aiheutuisi.⁴⁶²

Vaikka työryhmän työ ei johtanut jatkoselvityksiin taikka muihin toimenpiteisiin, on tässä syytä käydä lyhyesti läpi työryhmän arvioinnin lopputulemat. Työryhmä katsoi, että arvioitaessa ylintä tuomiovaltaa käyttävien tuomioistuinten asemaa ja toimintaa, ovat yhdistämisen vaikutukset lainkäytön laatuun ensisijaisia.⁴⁶³ Työryhmä esitti kolme mallia ottamatta kantaa niiden tarkoituksenmukaisuuteen. Lisäksi on sanomattakin selvää, että uuden ylimmän tuomioistuimen perustaminen olemassa olevat ylimmät tuomioistuimet yhdistämällä vaatisi perustuslain muutoksen, usealtakin osin. Asiantila todetaan mainitussa selvityksessä, joskaan sitä, mitä kaikkia perustuslain muutoksia mahdollinen yhdistäminen vaatisi, ei sen tarkemmin pohdita. Prosessilajeihin selvityksen mukaan ei tulisi kajota. Se myös muistuttaa asianmukaisesti, ettei suoraa mallia voi hakea minkään muun valtion järjestelmästä,⁴⁶⁴

⁴⁶¹ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2013:16, horisontaalisten ehdotusten kohdat 7 ja 8. Eriävässä näkemyksessään korkeimman hallinto-oikeuden silloinen presidentti Pekka Vihervuori totesi muun ohessa, että kahden ylimmän tuomioistuimen järjestelmässä oikeudenkäytön ohjaaminen hallintolainkäytön aloilla on ”merkittävä voimavara sekä tuottavuus- ja kilpailukykytekijä, jota ei lyhytnäköisten säästösyiden varjolla tule hukata”. Lisäksi yhdistetty ylin oikeusaste olisi hänen mukaansa resursseiltaan väistämättä merkittävästi pienempi kuin ylimmät oikeudet yhdessä. Ks. s. 74 ja 75.

⁴⁶² Oikeusministeriön julkaisu 1/2015. Korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen – hyötyjen ja haittojen arviointi.

⁴⁶³ Oikeusministeriön perusselvitys 1998, s. 99.

⁴⁶⁴ Em. selvityksessä haettiin viitteitä erityisesti Ruotsin, Norjan, Tanskan, Saksan, Ranskan, Englannin, Alankomaiden, Sveitsin ja Viron järjestelmistä.

koska järjestelmät heijastavat eri maiden oikeusjärjestystä historiallisen kehityksen tuloksena.⁴⁶⁵

Mainitun arvioinnin jälkeen ei tuomioistuinlinjojen kaksilinjaisuuteen ole, joitakin yksittäisiä kannanottoja lukuun ottamatta, puututtu. Hallintotuomioistuimet ovat vakiinnuttaneet asemansa hallintolainkäyttövallan käyttäjinä. Pitkän kehityskaaren tuloksena hallinto-oikeudellinen oikeussuoja on vahvistunut, kun hallinto-oikeudet ovat kehittyneet yleisiksi ensiasteen muutoksenhakutuomioistuimiksi hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa. Korkein hallinto-oikeus puolestaan on pitkän kehityksen tuloksena muotoutunut valituslupatuomioistuimeksi ja oikeuskäytäntöä ohjaavaksi tuomioistuimeksi. Hallintolainkäyttövallan vahvistuminen puoltaa kaksilinjaisuuden säilyttämistä erityisesti, kun järjestelmästä ei ole löydettävissä oikeusturvaa heikentäviä haavoittuvuuksia.

Vuonna 2019 selvitettiin korkeimpien oikeuksien esityksestä ylimpien tuomioistuinten yhteistyön lainsäädännöllisiä edellytyksiä ja niiden yhteistoimintaa tukevia järjestelyjä tavoitteena saavuttaa oikeusturvaa parantavia ja tuomioistuinten toimintaa tehostavia synergiahyötyjä. Kaksilinjaisen tuomioistuinjärjestelmän oli tosin katsottu toimivan ”perusteiltaan hyvin”, mutta se myönnettiin, että käytännössä saattaa kuitenkin esiintyä yksittäisiä tilanteita, joissa esimerkiksi sama oikeuskysymys voi tulla ratkaistavaksi kummallakin lainkäyttölinjalla.⁴⁶⁶ Selvityksen lopputulemana todettiin, ettei tuomioistuinten erillisyyksien ole aiheuttanut ”sellaisia ristiriitaisia laintulkintoja, joiden voitaisiin katsoa yleisesti heikentävän oikeusvarmuutta”. Varteenotettavimpina tapoina järjestää ylimpien tuomioistuinten keskinäistä yhteistyötä nähtiin keskinäiset neuvottelut ja mahdollisesti yksittäisten lainkäyttöasioiden ratkaisemisessa voisi olla tuomioistuinten yhteinen ratkaisukokoonpano.⁴⁶⁷

Ylimpien tuomioistuinten käytännönläheinen yhteistyö on viime vuosina sanottu myötä pikemminkin tiivistynyt kuin erkaantunut. Yhteistyö ja tietojenvaihto hallinnollisissa asioissa on esimerkiksi kansliapäällikköjen kesken ollut pitkään jo tavanomaista. Tuomioistuinlaitoksen yhteisten asioiden hoitoa edesauttaa ylimpien tuomioistuinten toimiva keskinäinen yhteistyö. Samalla se hyödyttää koko oikeusjärjestelmää. Korkeimpien oikeuksien yhteistyö ei rajoitu vain hallinnollisten ja käytännöllisten asioiden hoitoon. Tuomioistuimet järjestävät säännöllisesti yhteisiä koulutus- ja keskustelutilaisuuksia, toisinaan yhteistyössä suomalaisten eurooppatuomareiden kanssa. Sekä ylimpien tuomioistuinten tuomareilla että esittelijöillä on myös yhteiset yhdistyksensä.⁴⁶⁸

⁴⁶⁵ Oikeusministeriön julkaisu 1/2015, s. 118 ja 124.

⁴⁶⁶ Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:6, s. 11.

⁴⁶⁷ Oikeusministeriön julkaisu 1/2015, s. 107–108.

⁴⁶⁸ Korkeimpien oikeuksien tuomarit ry. ja Korkeimpien oikeuksien virkamiehet ry.

Myös lainkäytössä voi eteen tulla kysymyksiä, joissa toisen ylimmän tuomioistuimen ratkaisukäytännöllä saattaa olla oikeuslähdearvoa. Korkeimman oikeuden presidentti on esimerkiksi todennut olevan ”tavanomaista, että ratkaistavan oikeuskysymyksen sivutessa hallintolainkäyttöä selvitetään, miten kysymykseen on toisen ylimmän tuomioistuimen oikeuskäytännössä suhtauduttu”.⁴⁶⁹

Tällä hetkellä, 2020-luvun ensimmäisellä puoliskolla, oikeudenkäytön kehittämiskohteina näyttäytyvät kaksilinjaisuuteen ja (hallinto)tuomioistuinten instituutio-naalisiin rakenteisiin puuttumisen sijaan muut seikat. Ajankohtaista on koko tuomioistuinlaitoksessa varautuminen epävakauteen ja muutoksiin. Edelleen tarvitaan toimia puuttua oikeudenkäyntien pitkiin kestoisiin ja kalleuteen; tekijöihin, jotka rasittavat yleisiä tuomioistuinta enemmän kuin hallintotuomioistuinta. Kehityskohteina oikeuslaitoksen sisällä on myös 2020-luvulla korostunut erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistaminen, laadukkaan oikeusturvan varmistaminen sekä lainkäytön järjestäminen käyttäjälähtöisestä näkökulmasta.⁴⁷⁰

Kaksilinjaisuuden säilyttämistä puoltaa sekin, että pitkin 2000-lukua hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten lähentymistä on tapahtunut erityisesti hallinnollisella tasolla siihen suuntaan kuin tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea vuonna 2003 toivoi. Perustuslain säätämisen jälkeen esimerkiksi tuomareiden, niin yleisten tuomioistuinten kuin hallintotuomioistuintenkin tuomareiden, nimitys- ja palkkausjärjestelmää on uudistettu ja samat oikeudenkäymiskaaren tuomareiden esteellisyysäännökset on tullut koskemaan yleisten tuomioistuinten tuomareiden ohella myös hallinto-oikeustuomareita.⁴⁷¹ Vuoden 2017 alusta tuli voimaan tuomioistuinlaki, joka koskee sekä yleisiä tuomioistuinta että hallintotuomioistuinta.

Merkittävä muutos on myös ollut Tuomioistuinviraston perustaminen 1.1.2020 lukien. Tuomioistuinviraston tehtävänä on huolehtia kaikkien tuomioistuinten keskushallintotehtävistä samoin kuin tuomarivalintalautakunnan ja tuomarinkoulutuslautakunnan hallinnollisista tukitehtävistä.

Edellä mainituissa lainmuutoksissa tuomioistuinjärjestelmää käsitellään kokonaisuutena, johon kuuluvat sekä yleiset tuomioistuimet että hallintotuomioistuimet. Niissä ei ole ollenkaan kajottu valtiosäännön tasolla tunnustettuun tuomioistuinten kaksilinjaisuuteen. Tuomioistuinten hallintoa koskevat uudistukset pikemminkin vahvistavat tuomioistuinlinjojen erillisyyttä ja tuomioistuinlaitoksen jakautumista toisaalta yleisiin tuomioistuintiin ja toisaalta hallintotuomioistuintiin, kun kaikissa uudistuksissa on nimenomaan huomioitu tuomioistuinrakenteemme kaksilinjaisuus.

⁴⁶⁹ Leppänen 2020a, s. 8–9.

⁴⁷⁰ Ks. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:39, s. 4.

⁴⁷¹ Tuomareiden nimitysmenettely uudistettiin ensin lailla tuomareiden nimittämisestä (205/2000) ja tämän jälkeen on tullut voimaan tuomioistuinlaki (673/2016). Esteellisyysäännökset muutettiin oikeudenkäymiskaaren 13 luvun muutoksella (441/2001).

Sääntely, jota kutsun tässä yleistermillä ”hallinnollinen sääntely” myös vahvistaa nimenomaan hallintotuomioistuinten asemaa riippumattomina tuomioistuimina. Alueellisten hallintotuomioistuinten ollessa perustamisiältään yleisiä tuomioistuinta nuorempia, voi sanoa, että esimerkiksi tuomareiden virkamiesoikeudellisen aseman harmonisointia koskevat sääntelyt osoittavat hallintolainkäytön institutionalisoituneen siviili- ja rikoslainkäyttöön verrattavaksi itsenäiseksi lainkäytöksi, jonka toteuttamisen tueksi tarvitaan paitsi hallintotuomioistuimet instituutioina myös riittävän vankkaa hallinnollista sääntelyä niiden riippumattomuuden turvaamiseksi.

4 Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus

4.1 Riippumattomuus käsitteenä

4.1.1 Riippumattomuus oikeusvaltion kulmakivenä

Arvona lainkäytön riippumattomuus yhdistetään *Montesquieuhun*, sillä siinä missä *Locke* oli ajatellut lainkäyttövallan olevan täytäntöönpanovallan toinen käsi, *Montesquieu* korosti yksilöiden oikeusturvan toteutuvan ainoastaan riippumattomien tuomioistuinten kautta.⁴⁷² Lainkäytön riippumattomuudesta *Montesquieulla* oli kuitenkin omanlaisensa tulkinta, sillä se olisi pitänyt – nykyajan terminologiaa käyttäen – uskoa kansan valitsemille maallikkotuomareille. Lainkäyttövaltaa ei hänestä saanut uskoa millekään pysyvälle tuomioistuimelle, vaan kansan olisi hänen mukaansa valittava keskuudestaan tuomiovallan käyttäjät, koska vain siten tuomiovallalla ei olisi mitään kytköksiä tiettyyn kansanryhmään.

Tällaisesta riippumattomuuden ymmärryksestä on tultu pitkälle. Riippumattomuudella ymmärretään nykyään nimenomaan sitä, että tuomiovallan käyttäjät ovat organisatorisesti ja tosiasiallisesti erillään muista vallankäyttäjistä ja siten riippumattomia. Vain tällä tavoin voidaan turvata oikeusvaltiollisuus, kansalaisten oikeusturva ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.

”Judicial independence is a pre-requisite to the rule of law and a fundamental guarantee of a fair trial. Their independence is not a prerogative or privilege in their own interest, but the interest of the rule of law and of those seeking and expecting justice. [...] The independence of the judiciary should be guaranteed by domestic standards at the highest possible level.”

⁴⁷² Ks. Held 2006, s. 68. Tosin tuomiovallan asema Montesquieunkin teoksissa on problemattinen, sillä jotkut tutkijat katsovat, ettei hänenkään tarkoituksenaan ollut antaa tuomiovallalle itsenäistä asemaa. Ks. mm. Sipponen 1961, s. 131.

Lausuma on siteeraus Euroopan neuvoston neuvoo-antavan tuomarikomitean (*Consultative Council of European Judges*, jälj. CCJE)⁴⁷³ lausumasta (*Opinion*) nro 1 vuodelta 2000.⁴⁷⁴ Samansuuntaisesti todetaan myös muun ohella vuonna 1998 laaditussa Euroopan neuvoston tuomareiden ohjesäännössä.⁴⁷⁵

“ The statute for judges aims at ensuring the competence, independence and impartiality which every individual legitimately expects from the courts of law and from every judge to whom is entrusted the protection of his or her rights. [...] In each European State, the fundamental principles of the statute for judges are set out in internal norms at the highest level, and its rules in norms at least at the legislative level.”

Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on keskeinen elementti demokraattisessa oikeusvaltiossa ja riippumattomuus on välttämätöntä vallan kolmijaon, oikeusvaltion periaatteiden ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Tuomioistuinten riippumattomuus kuuluu myös EU-oikeudessa oikeusvaltion keskeisiin takeisiin.⁴⁷⁶ Riippumattomuus on kuitenkin myös itsenäinen käsitteenä.⁴⁷⁷ Kaiken ytimessä on se, että tuomarit eivät ole riippumattomia itsensä vuoksi vaan sen vuoksi, että ainoastaan riippumattomuudella voidaan turvata jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja luottamus siihen, että tämä myös toteutuu käytännössä. Riippumattomuuden ensisijainen tavoite on yksilön oikeusturvan toteutumisen turvaaminen. Oikeusturvan toteutuminen on keskeinen arvo sellaisessa demokraattisessa oikeusvaltiossa, johon yhteiseurooppalainen aatemaailma on perinteisesti pohjannut.

Tuomioistuinten puolueettomuus ja tuomareiden riippumattomuus on viime vuosina noussut yhdeksi keskeisimmäksi teemaksi eurooppalaisessa oikeusvaltiotieteen keskustelussa. Keskustelu ei ole ollut saanut alkuaan niinkään teoreettisen mielenkiinnon heräämisestä vaan käytännön syistä. Taustalla on useammassa Euroopan maassa tapahtunut poliittinen muutos, jossa valtaan päässeet puolueen aatemaailma ei enää olekaan vastannut perinteisiä eurooppalaisia oikeusvaltiokäsityksiä, kuten vallan kolmijaon noudattamista, tai siihen kytkeytyen tuomioistuinten riippumatto-

⁴⁷³ CCJE on Euroopan neuvoston piirissä vuodesta 2000 toiminut neuvoo-antava tuomareiden asemaa, riippumattomuutta ja puolueettomuutta arvioiva toimielin, joka antaa lausumia (*Opinion*) Euroopan neuvoston ministerikomitealle. CCJE:n jäsenistö koostuu yksinomaan tuomareista. Suomen edustajana on (joulukuun 2024) hovioikeustuomari Kimmo Vanne. Aiemmin Suomen jäsenenä on toiminut muun muassa korkeimman oikeuden oikeusneuvos ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomari Päivi Hirvelä.

⁴⁷⁴ CCJE Opinion No 1 (2001), kohdat 10 ja 14.

⁴⁷⁵ European Charter on the Statute for Judges. DAJ/DOC (98) 23.

⁴⁷⁶ Raitio – Rosas – Pohjankoski 2022, s. 68.

⁴⁷⁷ Barak 2006, s. 57.

muutta. Tällaisessa toimintaympäristössä suhtautuminen vallanjoon kunnioittamiseen ja tuomiovallan riippumattomuuteen näyttää valitettavasti olevan muuttumassa. Tuomioistuinten riippumattomuutta on jopa saatettu tietoisesti lähteä horjuttamaan (puolue)poliittisin keinoin. Muutamissa Euroopan unionin jäsenmaissa, kuten Puolassa ja Unkarissa, on jo otettu selviä ja konkreettisia askelia taakse päin. Mikäli poliittisin motiivein pyritään heikentämään tuomioistuinten tai tuomareiden toimintaedellytyksiä, ollaan jo syvällä riippumattomuuden väärällä puolen.

Riippumattomuutta on turvattava monin keinoin. Samoin on varauduttava sen mahdolliseen rapauttamiseen. Saavutettua riippumattomuutta voidaan heikentää monin keinoin. Se voidaan tehdä tietoisesti esimerkiksi lainsäädäntömuutoksien, joilla vaikutetaan heikentävästi tuomioistuinten toimintaan tai tuomareiden nimittämiseen. Toisaalta monin poliittisin keinoin, kuten taloudellisten resurssien allokoinnin vähentämisellä, voidaan vaikuttaa tuomioistuinten tosiasiallisiin toimintaedellytyksiin, joilla puolestaan voi olla vaikutuksia tuomioistuinten riippumattomuuteen. Esimerkiksi tulosoheutus on työkalu, joka väärinkäytettynä rapistaa tuomioistuinten riippumattomuutta.⁴⁷⁸

Euroopassa nähty kehityskulku on johtanut tarpeisiin pohtia paitsi kansallisesti myös eurooppalaisella tasolla sitä, miten yhteiseksi tunnustetut oikeusvaltioperiaatteet, mukaan lukien tuomioistuinten riippumattomuus, voidaan tulevaisuudessakin turvata, miten niitä tulisi vielä vahvistaa ja miten niitä uhkaavilta tekijöiltä voidaan suojautua. Vaaran ennusmerkkeihin on syytä varautua ennakolta ja ”hyvän sään aikana” esimerkiksi, jos poliittinen ilmapiiri muuttuu, kenties koventuu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ytimessä on jo pitkään ollut tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen.⁴⁷⁹ Samoin EU-oikeus asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden taata tuomioistuinten riippumattomuus ja Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut riippumattomuutta koskevan vaatimuksen sisältyvän EU:n perussopimukseen.⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ Presidentti Kuusiniemi muistuttaa korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 2023 vuosikertomuksen katsauksessaan, että ”[r]iippumattomuuden olennainen osa on perusrahoituksen riittävyys. Oikeudenhoidon selonteossa osoitettiin oikeudenhoidon pysyvä lisäresurssitarve. Painopisteenä oli tuomioistuinlaitoksen riittävien resurssien turvaaminen, jotta oikeusvaltion yksi keskeisistä kipupisteistä – ratkaisujen viipyminen – korjattaisiin.” Vuoden 2024 valtion talousarviossa tuomioistuinlaitokselle osoitettiin pysyvää lisärahoitusta yhteensä 19,4 miljoonaa euroa. Ks. av 20.

⁴⁷⁹ Jäljempänä tässä tutkimuksessa mainittujen EIT tuomioiden lisäksi mainittakoon *Tsulukidze and Rusulashvili v. Georgia (Request for referral to the Grand Chamber pending 14.1.2025)*; *Baka v. Unkari [GC]*; *Ilseher v. Saksa [GC]*; *Broda ja Bojara v. Puola 29.6.2021*; ks. myös kootusti tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä EPRS:n raportti *Judicial independence in the case law of the European Court of Human Rights (May 2024)*.

⁴⁸⁰ Raitio – Rosas – Pohjankoski 2022, s. 71 ja 68, jotka viittaavat tältä osin mm. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioon C-72/15, *Rosneft*, jonka 73 kohdassa todetaan muun ohessa, että tehokkaan tuomioistuinvalvonnan ”olemassaolo kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon”.

Tuomioistuimille on valtiosäännössä uskottu vallanjaon mukaisesti lainkäyttövalta, jotta ne voivat toteuttaa kansalaisille perusoikeutena kuuluvaa oikeusturvaa oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä. Tuomioistuinten tehtävä on siten viimekädessä vallan käyttöä. Kuten todettua, valta ei kuitenkaan ole tuomioistuimia itseään varten vaan oikeusturvan suojaksi. Tuomioistuinten valta ei myöskään ole rajatonta vaan päinvastoin, tiukasti lakiin ja oikeuteen sidottua. Tuomarit tekevät ratkaisunsa demokraattisesti säädetyin lain mukaisesti ja demokraattisesti säädetyin lain puitteissa. Tuomioistuimet ja tuomarit soveltavat lakia ja oikeutta riippumattomasti vailla ulkopuolista painostusta ja vaikuttamista.

Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus vallankäyttäjinä juontaa juurensa valistuksen ajan vaatimukseen ja *Montesquieun* vallanjakomalliin. Riippumattomuuden ajateltiin jo silloin toimivan mielivaltaista tuomiovallan käyttöä vastaan. Toisin sanoen ajateltiin, ettei hallitsijan tule voida antaa asettaa ja erottaa tuomioistuimia mielensä mukaan tai käyttää niitä poliittisten tavoitteidensa välikappaleina.⁴⁸¹ Myös Suomessa tuomiovallan riippumattomuudella on hyvin pitkä perinne. Ruotsin vallan aikana virkamiesten ja tuomareiden erottamattomuutta koskeva periaate lausuttiin julki ensimmäistä kertaa korkeimman oikeuden perustamisen yhteydessä yhdistys- ja vakuuskirjan vahvistussanoissa vuonna 1789.⁴⁸²

Vallan kolmijakoon kuuluu ajatus siitä, että eri vallankäyttäjät tavalla tai toisella kontrolloivat toisiaan. Tällöin tarvitaan tuomioistuimille, joilla muutoin ei ole esimerkiksi vaaleihin perustuvaa mandaattia, mutta jotka soveltavat lainsäädäntövallankäyttäjän säätämiä lakeja ja jossain määrin myös hallitusvallan antamia normeja, riippumattomuuden turvaavia järjestelyjä.⁴⁸³ Riippumattomuudessa on siis taustalla paitsi se, etteivät muut vallankäyttäjät pääse vaikuttamaan epäasiallisesti lainkäyttövalttaan, myös ajatus tuomioistuinten käyttämän vallan rajoista. Sanottu saa erityisesti painoarvoa hallintotuomioistuinten kohdalla, koska niille on annettu toimivalta viime kädessä ratkaista hallitusvaltaa käyttävien tahojen päätösten lainmukaisuus. Riippumattomuudella varmistetaan oikeuden ja politiikan pysyminen erillään toisistaan.

Riippumattomuus koostuu kahdesta perustasta: toisaalta tuomioistuinten riippumattomuudesta mutta myös yksittäisten tuomareiden riippumattomuudesta.⁴⁸⁴ Vain toteuttamalla nämä molemmat turvataan lainkäyttövallan (tai lainkäyttöjärjestelmän) riippumattomuus. Riippumattomuutta käytetään useasti kuitenkin monimerkityksel-

⁴⁸¹ Saraviita 2000, s. 89. Myös mm. Wade & Bradley näyttävät tulkitsevat Montesquieun oppia siten, että lainsäätäjä ja hallinto voivat vaikuttaa toistensa toimintaan, mutta tuomiovalta riippumattomana ei niinkään. Wade & Bradley 1993, s. 56.

⁴⁸² Virolainen – Pölönen 2004, s. 450. Korkeimman oikeuden perustamisesta mm. Munck 2009, s. 89–91.

⁴⁸³ Hidén 2000a, s. 61–62.

⁴⁸⁴ Ks. myös mm. Barak 2006, s. 57.

lisesti viittaamaan joko tuomioistuimiin, tuomareihin tai molempiin. Tiukkaa jakoa ei ole tarvetta tehdä, eikä se ole aina mahdollistakaan; keskeistä on, ettei esimerkiksi yksinomaan tuomioistuinten organisatorisella riippumattomuudella varmistuta lainkäyttövallan riippumattomuutta, vaan tarvitaan sääntelyä myös yksittäisten tuomareiden riippumattomuuden turvaamiseksi.

Kansainväliset asiakirjat lähtevät siitä, että tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus on kansallisesti turvattava mahdollisimman korkealla tasolla, vähintään lainsäädännössä.⁴⁸⁵ Näin siksi, että niihin puuttuminen tai niiden muuttaminen olisi demokratian periaatteiden mukaisesti kansan, siis kansan valitsemien lainsäätäjien käsissä määränemmistö päätöksen takana, jolloin kulloinenkin päivänpolitiikka ei siihen pääsisi kajoamaan.

Suomessa tuomioistuinten riippumattomuus on vahvistettu osana vallanjakosäännöstä, joka puolestaan on sijoitettu valtiojärjestyksen perusteita koskevaan perustuslain 1 lukuun. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan ”[t]uomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.” Vuoden 1919 hallitusmuodossa oli vastaava säännös tuomioistuinten riippumattomuudesta, joka sekkin oli sijoitettuna hallitusmuodon vallanjakopykälään.

Perustuslain 1 luvussa säädetään tärkeimmistä kansallisen valtiojärjestyksen perusteista. Valtiosääntöömme on valtiojärjestyksen perusteiksi perustuslainsäätäjää säätänyt tuomioistuinten riippumattomuuden ja vallanjaon ohella valtion täysivaltaisuuden ja tasavaltaisen valtiomuodon sekä ihmisarvon loukkaamattomuuden, Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa sekä kansanvallan ja edustuksellisen demokratian periaatteet, kuten parlamentarismin. Samoin valtiosäännön perusteisiin kuuluu valtakunnan alueen jakamattomuus ja Suomen kansalaisuus.⁴⁸⁶ Valtiosäännön tasolla tuomioistuinten riippumattomuus on Suomessa siten yhtä vahvalla pohjalla kuin esimerkiksi tasavaltalainen valtiomuotomme ja oikeutemme oman alueemme suvereniteettiin.

Perustuslain 9 luvun pykälissä, jotka täydentäessään vallanjakopykälää sisältävät perussäännökset lainkäytöstä, tuomioistuinrakenteesta ja tuomareista, ei sanaa ”riippumattomuus” sen sijaan mainita. Mainitussa luvussa säädetään kuitenkin niistä keskeisimmistä perustakeista, joilla tuomioistuinten riippumattomuutta turvataan. Näistä on nykyiseen perustuslakiin otettu tuomarin erityisen vahva virassapysymisoikeus (PL 103 §) sekä sääntely koskien tuomarien nimittämismenettelyä (PL 102 §). Nämä perustuslain pykälät kytketään perustuslain esitöissä nimenomaisesti riippumattomuuteen: Muista virkamiehistä poikkeavan tuomareiden virassapysymisoikeuden tarkoituksena on perustelujen mukaan ”omalta osaltaan turvata tuo-

⁴⁸⁵ Esim. CCJE Opinion No 1 (2001), kohta 13.

⁴⁸⁶ Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 11/II ja s. 71/I ja II.

mioistuinten riippumattomuutta”.⁴⁸⁷ Perustelujen mukaan myös valtion virkamieslaista poikkeavia tuomareita koskevia erityissäännöksiä tarvitaan ”niissä kysymyksissä, jotka liittyvät tuomioistuinten riippumattomuuteen”.⁴⁸⁸ Tuomarien nimitysvalan uskominen presidentille on perustuslain esitöiden mukaan niin ikään perusteltua ennen muuta ”tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden ja itsenäisyyden turvaamisen vuoksi”.⁴⁸⁹

Mainitun perustuslain luvun pykälien esitöissä viitataan riippumattomuuteen myös kahdessa muussa kohdin, jotka liittyvät tuomioistuinrakennetta koskevaan 98 §:ään ja valtakunnanoikeutta koskevaan 101 §:ään. Alueelliset hallinto-oikeudet mainitaan tuomioistuinrakenteeseen kuuluvina niiden tultua riippumattomiksi tuomioistuimiksi vuonna 1989.⁴⁹⁰ Samoin perusteluissa todetaan, että valtakunnanoikeuden jäsenet ovat riippumattomia.⁴⁹¹ Valtakunnanoikeuden riippumaton asema toistetaan perustuslain perusteluissa vielä perustuslain 114 §:n kohdalla, jossa säädetään ministerisyyteen käsittelystä valtakunnanoikeudessa.⁴⁹²

Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuus kytkeytyy myös perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen. Pykälän mukaan jokaisella on ”oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”. Vaikka pykälässä ei nimenomaan mainita tuomioistuimilta vaadittavan riippumattomuutta, on siihen sisäänrakennettu ajatus sekä tuomioistuimen että ”muun lainkäyttöelimen” riippumattomuudesta. Pykälän esitöiden mukaan ”ilmaisuun on tarkoitettu sisällyttää paitsi oikeussuojaelimen riippumattomuus suhteessa toimeenpanovaltaan myös vaatimus ratkaisuelimen puolueettomuudesta suhteessa oikeusjutun tai muun asian eri osapuoliin”.⁴⁹³ Tulkintaa puoltaa myös kyseisen perustuslain pykälän kiinnittyminen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla turvaa jokaiselle oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ”laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa”. YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimukseen 14 artikla puolestaan takaa sen, että ”jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä”. EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan ”[j]okai-

⁴⁸⁷ HE 1/1998 vp, s. 160/I.

⁴⁸⁸ HE 1/1998 vp, s. 160/II.

⁴⁸⁹ HE 1/1998 vp, s. 159/I.

⁴⁹⁰ HE 1/1998 vp, s. 156/I.

⁴⁹¹ HE 1/1998 vp, s. 159/I.

⁴⁹² HE 1/1998 vp, s. 169/II. Perustelujen mukaan ministerien virkatointen lainmukaisuus saatetaan tutkinnan jälkeen, jos aihetta on, ”riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi”.

⁴⁹³ HE 309/1993 vp, s. 74/I.

sella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu.”

Perustuslain sääntelyä tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta täydentää tuomioistuinlaissa säädetty. Tuomioistuinlain 3 §:n mukaan ”[t]uomioistui-
met ovat tuomiovaltaa käyttäessään riippumattomia”. Tuomioistuinlaissa säädetään
niin ikään tuomareiden riippumattomuuden periaatteesta. Lain 6 §:n mukaan ”[t]uo-
mari on tuomiovaltaa käyttäessään riippumaton”. Sääntely on nähtävissä sitä taustaa
vasten, että tuomioistuinlain säätämisen yhtenä tarkoituksena oli vahvistaa tuomiois-
tuinten ja tuomareiden riippumattomuutta. Tavoitteeseen pyrittiin tarkistamalla
eräitä tuomareita koskevia virkamiesoikeudellisia erityissäännöksiä ja sijoittamalla
ne tuomioistuinlakiin. Samoin pidettiin tärkeänä, että laissa säädetään aiempaa sel-
keämmin siitä, kuka voi toimia tuomarina. Tuomioistuinlakiin tuli myös sääntely
asioiden jakamisesta tuomareille. Tällä katsottiin voitavan vaikuttaa siihen, miten
tuomioistuinten riippumattomuus näyttäytyy ulospäin.⁴⁹⁴

4.1.2 Huomioita kotimaisten tuomioistuinten riippumattomuudesta

Vuonna 2005 kirjoittamassaan artikkelissa ”Vallanjako – vaiettu oppi” *Tuori* katsoi sen vallanjaollisen lähtökohdan, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, juurtuneen kovin heiveröisesti suomalaiseen oikeudelliseen ja poliittiseen kulttuuriin.⁴⁹⁵ Hän perusteli väitettään kolmella tuolloin ajankohtaisella esimerkillä: Yhdessä tuolloinen oikeusministeri otti kantaa tuomioistuimissa vireillä oleviin asioihin. Toisessa eduskunnan varapuhemies pyrki julkisuuden kautta vaikuttamaan vireillä olevan oikeusjutun käsittelyyn. Kolmannessa hallitus antoi ehdotuksen laiksi, joka olisi tehnyt tyhjäksi työtuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen vaikutuksen.⁴⁹⁶

Keskustelua tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta on tuon jälkeenkin käyty. 2010-luvulla esillä oli ennen kaikkea tuomioistuinten hallinnon järjestämistä koskeva kysymys, toisin sanoen Tuomioistuinviraston perustaminen hoitamaan aiemmin oikeusministeriölle kuuluneita tuomioistuinten hallintoon kuuluneita asioita. Myös tuomioistuinten resurssointi, tai pikemminkin vuosia jatkunut aliresurssointi, näyttäytyi tuolloin tuomioistuinten riippumattomuutta heikentävänä kehitysuuntana. Useissa tuomioistuimissa jouduttiin esimerkiksi turvautumaan määräai-

⁴⁹⁴ HE 7/2016 vp, s. 35.

⁴⁹⁵ *Tuori* 2005, s. 1021.

⁴⁹⁶ *Tuori* 2005, ss. 1021. Ks. myös *Tuori* 2000, s. 1057, jossa hän peräänkuuluttaa riippumattomuusperiaatteen uudelleen arviointia niiden kuuluvan roolin täsmentämisessä.

kaisiin tuomarinimityksiin, kun vakinaisia tuomarinvirkoja ei saatu perustettua, vaikka tarvetta olisi ollut. Tuomioistuinlaitoksen ”rakenneuudistuksissa” ja uuden tuomioistuinlain säätämisen yhteydessä tuomioistuinten riippumattomuus on niin ikään ollut esillä, joskin sivulauseenomaisesti.

Viime vuosina riippumattomuus on tullut koko oikeusyhteisössä ja julkisuudessakin yhä enemmän agendalle. Euroopassa jalansijaa saaneet näkemykset, joissa on nähtävissä viitteitä tuomioistuinten riippumattomuuden rapautumisesta, jopa rapauttamisesta, ovat tulleet yhä lähemmäksi. Suomessa vastaavia tuomioistuinten toimintaedellytyksiä kaventavia kannanottoja ei vielä ainakaan julkisesti ole juurikaan esitetty, joskin pienemmiltä yksittäisiltä irtioitoilta, joissa lähinnä on arvosteltu tuomioistuinten toimivaltaa, mekään emme ole välttyneet.⁴⁹⁷ Ne saattavat antaa viitteitä siitä, että meilläkin on syytä valpastua.

Laajempaa oikeuspoliittista keskustelua riippumattomuuden takeista on Suomessa aivan viime vuosina herätelty molempien ylimpien tuomioistuinten presidenttien suulla: Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Kari Kuusiniemi* oli aloitteellinen puheessaan hallintotuomioistuinpäivillä maaliskuussa 2021. Hän kytki riippumattomuuden tuomioistuinten perustehtävään suojella jokaisen yksilön oikeuksia nostaessaan esille tarpeen selvittää tuomioistuinten perustuslaillisia takeita Suomessa, kuten on tehty Ruotsissakin.⁴⁹⁸ Lisäksi hän on muun ohella tuomaripäivillä vuonna 2022 muistuttanut, että ”[o]n tärkeää muistaa, että riippumattomuus ei ole tuomioistuimia ja tuomareita varten. Se on välttämätöntä sen takaamiseksi, ettei tuomioistuimen tarvitse lakia soveltaessaan ottaa huomioon sitä, miellyttääkö ratkaisu vallanpitäjiä.”⁴⁹⁹

Korkeimman oikeuden presidentti *Tatu Leppänen* on niin ikään muistuttanut, etteivät tuomarit ja tuomioistuimet ole riippumattomia itsensä vuoksi, vaan asianosaisten ja yhteiskunnan suojaamiseksi poliittiselta tai muutoin mielivaltaiselta lainkäytöltä. Myös hän on peräänkuuluttanut pohdittavaksi, miten Suomen tuomioistuinlaitosta tulisi uudistaa, jotta se täyttää rakenteellisen riippumattomuuden takeet. Hänkin on muistuttanut siitä, että muiden valtioelinten mahdollinen epäasiallinen vaikutus tuomiovallan käyttöön on pystyttävä torjumaan myös tulevaisuudessa.⁵⁰⁰

Työn alkuun on päästy. Virkamiestyönä toiminut oikeudenkäytön kehitystyöryhmä nosti vuonna 2022 antamassaan loppumuistiossa esiin käsityksensä tuomioistuinten riippumattomuuden perustuslaillisten takeiden vahvistamisen merkityksellisyydestä. Kehitystyöryhmä totesi viimeaikaisten kehityskulkujen osoittaneen, että tuomioistuinlaitoksemme riippumattomuuden turvaamiseen on syytä suhtautua va-

⁴⁹⁷ Ks. esim. Kuusiniemi 2023c.

⁴⁹⁸ Kuusiniemi 2021a.

⁴⁹⁹ Kuusiniemi 2022.

⁵⁰⁰ Leppänen 2021.

kavasti. Se ehdotti, että jatketaan toimenpiteitä perustuslain tarkistamiseksi siten, että tuomioistuinten riippumattomuus entisestään vahvistuu. Erityisesti se nosti esille ja harkittavaksi seitsemän osa-aluetta riippumattomuuden näkökulmasta:⁵⁰¹

- 1) Tuomareiden nimittämismenettelyn, jossa mahdollisuudet epäasialliseen vaikuttamiseen on minimoitu.
- 2) Päällikkötuomareiden aseman ja sen, miten toimikauden määräaikaisuus suhteutuu epäasiallisia poliittisia vaikutusyriytyksiä vastaan.
- 3) Tuomarivalintalautakunnan ja Tuomioistuinviraston johtokunnan aseman.
- 4) Valitusmahdollisuuden virkanimityksissä sekä virkarikosjärjestelmän.
- 5) Yksittäisen tuomarin oikeussuojakeinojen vahvistamisen tuomioistuinlaitoksen sisäisissä siirroissa.
- 6) Ylimpien oikeuksien tuomareiden enimmäismäärästä ja tuomareiden eläkeiästä säättämisen perustuslain tasolla.
- 7) Perustuslain 106 §:n muuttamisen harkinnan; tulisiko tuomioistuimille antaa oikeus olla soveltamatta lakeja, jotka ovat ristiriidassa perustuslain kanssa, edellyttämättä ristiriidalta sen ilmeisyyttä.

Tämän jälkeen oikeusministeriö asetti helmikuussa 2023 pääministeri *Sanna Marinin* hallitusohjelman mukaisesti Oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittäminen -nimisen työryhmän (ns. Oikeuslaitostyöryhmä), jonka tavoitteeksi asetettiin edistää oikeudenkäytön vahvaa riippumattomuutta, laadukkaan oikeusturvan tuottamista oikeudenkäytön perustehtävänä sekä käyttäjälähtöisyyttä eli oikeudenkäyttöä palveluna. Osana toimeksiantoa oli arvioida oikeuslaitoksen vahvan riippumattomuuden näkökulmasta tarpeelliset perustuslain ja muun lainsäädännön muutostarpeet.⁵⁰²

Työryhmä asetti yhteyteensä erillisen Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslailliset takeet -työryhmän helmikuussa 2024 vuoden 2026 lopulla päättyväksi toimikaudeksi.⁵⁰³ Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä on selvittää ja

⁵⁰¹ Oikeusministeriön julkaisuja 2022:39, s. 87–88.

⁵⁰² Oikeusministeriön asettamispäätös 1.2.2023. Työryhmän puheenjohtajana toimii korkeimman oikeuden oikeusneuvos, Tuomioistuinviraston johtokunnan puheenjohtaja Mika Ilveskero. Siinä on myös jäsenet korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja hallinto-oikeuksista.

⁵⁰³ Oikeusministeriön asettamispäätös 12.2.2024 (VN 1886/2024). Työryhmän puheenjohtajana ei toimi tuomioistuinlaitoksen edustaja vaan oikeusministeriön osastopäällikkö Johanna Suurpää. Työryhmän on toimeksiantonsa mukaisesti raportoitava työn edistymisestä päätyöryhmälle säännönmukaisesti.

arvioida, turvaako voimassa oleva perustuslaki ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta välittömästi koskeva muu lainsäädäntö tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden sekä tehdä mahdolliset ehdotukset tämän toteuttavista lainsäädäntömuutoksista perusteluineen. Erityistä huomiota asettamispäätöksen mukaan on kiinnitettävä voimassa oleviin perustuslain säännöksiin koskien ylimpien oikeuksien tuomareiden lukumäärää, virassapysymisoikeutta, tuomarien nimittämismenettelyä ja virkarikoksia. Työryhmän tavoitteena on tehdä ehdotus oikeuslaitoksen riippumattomuuden edellyttämistä säännösmuutoksista erityisesti varmistumalla oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslaillisista takeista. Työryhmä on kokoontunut säännöllisesti ja sen työskentely vaikuttaa etenevän. Työskentelyn sisällöstä ei ole vielä julkaistu tietoa.⁵⁰⁴

4.1.3 Riippumattomuuden monta merkityssisältöä

Riippumattomuus käsitteenä

Kuten edellä on todettu, riippumattomuus ei ole tärkeää sen itsensä vuoksi, vaan siksi, että tuomioistuimet ja tuomarit voivat vailla ulkopuolista painostusta täyttää niille uskotun ydintehtävän, lainkäyttövallan käyttämisen. Tuomioistuinten ja tuomareiden toiminnan on oltava ja sen on näyttäytyttävä objektiivisesti ulospäin uskottavana ja legitiiminä, yhteisen edun mukaisena toimintana. Siinä on myös kyse paitsi tuomioistuinten ja tuomarien riippumattomuudesta ja itsenäisyydestä ulkopuolisiin tahoihin nähden, myös riippumattomuudesta niiden kesken ja niiden sisällä. Riippumattomuus on myös kontrollikeino, jolla varmistetaan tuomioistuimen jäsenen vapaus ennakoasenteesta tai sidoksista, joilla voi olla vaikutusta oikeudenkäyntiin.⁵⁰⁵ Tuomioistuimille ja tuomareille annettun vallan takeena olevan riippumattomuuden toisena puolena onkin tuomioistuimiin ja tuomareihin kohdistuva poikkeuksellisen korostunut luottamuksen vaatimus.

Nykypäivänä riippumattomuus on huomattavan moniulotteinen kysymys eikä sitä käsitteenä voi tiivistää muutamaaan lauseeseen tai yhteen periaatteeseen. Sillä on monta merkitystä ja tarkoitusta, ja siitä on tullut moniulotteinen oikeudellinen käsite. Riippumattomuuden perimmäisenä tarkoituksena on edelleen vallanjakosäännöksen rinnalla suojella lainkäyttöä muiden vallankäyttäjien välittömiltä ja välillisiltä yrityksiltä vaikuttaa yksittäisiin tuomioistuinten lainkäyttöratkaisuihin. Riippumattomuus on tuomioistuinten tehtävien ohella se peruskriteeri, joka erottaa tuomioistui-

⁵⁰⁴ Tilanne vuoden 2024 lopussa. Työryhmä järjesti 26.9.2024 Riippumaton oikeuslaitos riippumattomuuden turvana -kuulemistilaisuuden.

⁵⁰⁵ Tapanila 2008, s. 284.

met muista valtin elimistä.⁵⁰⁶ Pohjimmiltaan lainkäyttövallan riippumattomuus on niin vahvaa tekoa, että se on *Saraviidan* luonnehdinnan mukaisesti ainoa klassisen vallanjako-opin osa, joka vielä elää valtiosääntöperinteessä.⁵⁰⁷

Riippumattomuuden yhteydessä puhutaan usein myös puolueettomuudesta, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, jonka 6 artiklan mukaan tuomioistuinmenettelyn tulee tapahtua ”lailla perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa” (*independent and impartial tribunal*). Samoin YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 14 artiklassa mukaan ”jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä” (*independent and impartial tribunal*). Ruotsalaisessa tuomioistuinten ympärillä käytävässä keskustelussa riippumattomuuteen puolestaan viitataan usein paitsi *opartiska* –käsitteellä, myös ”*judiciell självständighet*” tai ”*professionell autonomi*”.

Rajan vetäminen näiden erilaisten termien (riippumattomuus, itsenäisyys, puolueettomuus) välille on hankalaa, toisten mukaan jopa tarpeetonta. Useat katsovat riippumattomuuden tarkoittavan tuomioistuimen ja yksittäisen tuomarin vapautta rakenteellisista sidoksista muihin yhteiskunnallisen vallan käyttäjiin tai toimijoihin, ja puolueettomuuden puolestaan vapautta sidoksista yksittäisen oikeusjutun käsittelemisessä.⁵⁰⁸ *Tapanila* on tuomarin riippumattomuutta koskevassa väitöskirjassaan katsonut, että näin määriteltynä tuomarin riippumattomuus on puolueettomuuden perusedellytys.⁵⁰⁹ Riippumattomuuden voi myös erotella esimerkiksi rakenteelliseksi ja tapauskohtaiseksi riippumattomuudeksi⁵¹⁰ tai, kuten edellä on tullut ilmi, myös rakenteelliseksi ja henkilölliseksi riippumattomuudeksi.⁵¹¹ Rakenteellisessa (eli organisatorisessa, institutionaalisessa tai vallaanjoollisessa) riippumattomuudessa on kysymys tuomarin ja tuomioistuinten suhteesta muihin vallankäyttäjiin ja ympäröivään yhteiskuntaan. Tapauskohtaisessa riippumattomuudessa on puolestaan kyse ulkopuolisten pidättäytymisestä vaikuttaa yksittäisen ratkaisun tai konkreettisen ratkaisutoiminnan sisältöön. Henkilöllisellä riippumattomuudella puolestaan tarkoitetaan tuomariin henkilönä kohdistuvia riippumattomuustakeita.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä puolestaan tehdään puolueettomuuden arvioinnissa ero subjektiivisen ja objektiivisen testin välillä: Subjektiiivisen testi osalta arvioidaan tuomarin mahdollista henkilökohtaista ennakoas-

⁵⁰⁶ Virolainen – Pölönen 2004, s. 445.

⁵⁰⁷ Saraviita 2000, s. 89.

⁵⁰⁸ Näin esim. Barak 2006, s. 79; ks. myös Tapanila 2013, s. 38; Tapanila 2007, s. 60; Virolainen – Pölönen 2004, s. 446–447.

⁵⁰⁹ Tapanila 2007, s. 60.

⁵¹⁰ Näin esim. Virolainen – Pölönen 2004, s. 451.

⁵¹¹ Näin myös esim. Raitio – Rosas – Pohjankoski 2020, s. 67.

netta ratkaistavana olevassa oikeusasiassa. Objektiiivisen testin osalta puolestaan arvioidaan, miltä asia näyttää ulospäin; toisin sanoen onko ulkopuolisilla ollut perusteltua aihetta epäillä tuomarin tai tuomioistuimen puolueettomuutta.⁵¹²

Euroopan ihmisoikeussopimus ja KP-sopimus ovat sitovia kansainvälisiä valtiosopimuksia, joiden määräyksiä sopimusvaltiot ovat velvollisia noudattamaan. Myös EU-oikeudessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset otetaan huomioon EU-sopimuksen 6 artiklan nojalla, jonka mukaan ihmisoikeussopimuksessa taatut perusoikeudet ”ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta”. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa nimenomaisesti mainitaan mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi ”riippumattomassa” tuomioistuimessa yhtenä niistä vaatimuksista, jotka liittyvät tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan perusoikeuteen.⁵¹³

Sen sijaan edellä esille tulleet Euroopan neuvoston tuomarikomiteassa laaditut asiakirjat, samoin kuin muutamat muut kansainvälisillä foorumeilla laaditut asiakirjat tuomareiden riippumattomuudesta, eivät ole valtiosopimuksen lailla sitovia vaan ns. *soft law* –tyyppisiä.⁵¹⁴ Näihin *soft law* –tyyppisiin asiakirjoihin on enenevässä määrin viitattu tuomareita ja tuomareiden virkamiesoikeudellista asemaa koskevissa kotimaisissa lainvalmisteluasiakirjoissa, erityisesti hallituksen esityksissä. Ruotsissa on avoimesti tunnustettu näiden asiakirjojen merkittävästi vaikuttaneen lainsäädäntöuudistuksiin.⁵¹⁵

Soft law –asiakirjoinakaan asiakirjat eivät ole merkitystä vailla. Niiden tarkoituksena on toimia paitsi ohjenuorana, myös varmistua siitä, että erilaisissa oikeuskulttuureissa ja yhteiskuntaoloissa vallan kolmijako-opin periaatteisiin liittyen tuomioistuinten riippumattomuus ymmärretään jotakuinkin yhtäläisesti, jolloin niitä voidaan jotakuinkin yhtäläisesti myös pyrkiä toteuttamaan. Lisäksi asiakirjojen tarkoituksena on, että tuomarit itse ymmärtävät asemansa oikeusvaltion kulmakivinä ja toimivat sen velvoitteen mukaisesti. Ne myös osaltaan määrittävät riippumattomuuden monta merkityssisältöä. Niiden tarkoituksena on myös lisätä ymmärrystä riippumattomuudesta muiden vallankäyttäjien piirissä.

Kansallista lainsäädäntöä ja käytäntöä ohjaavina, joskin *soft law* -tyyppisinä asiakirjoina maininnan arvioisia ovat alussa mainittujen Euroopan neuvoston piirissä laadittujen asiakirjojen lisäksi erityisesti YK:ssa laadittu *Basic Principles on the Independence of the Judiciary* (1985), *Bangalore Principles of Judicial Conduct*

⁵¹² Pellonpää 2005, s. 352; ks. myös Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights (civil limb) (2013), kohdat 147–153.

⁵¹³ Ks. myös Raitio – Rosas – Pohjankoski 2022, s. 69.

⁵¹⁴ *Soft law* –käsitteestä mm. Boyle 1999, ss. 901.

⁵¹⁵ Wilske 2012, s. 265.

(2002) ja korruption vastaiset YK:n standardit ja normit.⁵¹⁶ Vastaavia Euroopan neuvoston asiakirjoja ovat kaikki CCJE:n lausumat (*Opinion*), joita se on antanut yhteensä 27 vuosien 2001 ja 2024 välillä. Ne koskevat muun ohella tuomioistuinten riippumattomuutta, ammattietiikkaa, koulutusta, hallintoa, päällikkötuomareiden asemaa, korruption ehkäisemistä, tuomarijärjestöjä, tuomareiden sananvapautta ja viimeksi vuonna 2024 tuomareiden kurinpitovastuita.⁵¹⁷ CCJE hyväksyi 10-vuotispäivänään marraskuussa 2010 tuomareiden Magna Carta -nimisen asiakirjan (*Magna Carta of Judges*), johon on kodifioitu sen aiemmin antamien suositusten tärkeimmät sisällöt.⁵¹⁸

Myös Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut lukuisia suosituksia tuomioistuimiin ja tuomareihin liittyen. Näistä tärkein on ensin 1994 ja sittemmin vuonna 2010 Euroopan neuvoston ministerikomiteassa laadittu suositus tuomareiden riippumattomuudesta, tehokkuudesta ja roolista (*Recommendation on judges: independence, efficiency and responsibilities*).⁵¹⁹ Vuoden 1994 suosituksen antaminen perustui tarpeeseen vahvistaa tuomarin asemaa ja valtuuksia tehokkaan ja oikeudenmukaisen oikeusjärjestelmän saavuttamiseksi kaikissa Euroopan neuvoston jäsenmaissa.⁵²⁰ Suosituksen 3 kohdan mukaan riippumattomuuden tarkoitus on, siten kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa todetaan, turvata jokaiselle kuuluva perusoikeus saada asiansa käsitellyksi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä, laillisin perustein ja ilman mitään epäasiallisia vaikutteita.

Euroopan neuvoston suositus lähtee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta: sen on oltava riippumatonta ja puolueetonta. Suositus täydentää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa siinä, että se velvoittaa Euroopan neuvoston jäsenvaltiot järjestämään oikeudellisen vallankäytön perustuslailliset puitteet niin, että tuomarit kykenevät täyttämään niille Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan myötä tulevat velvollisuudet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisessa. Suosituksessa käsitellään paitsi tuomareiden ulkoista ja sisäistä riippumattomuutta myös heidän asemaansa ja velvollisuuksia. Siinä on myös kannanottoja tuomioistuinlaitoksen tehokkuudesta ja voimavaroista.

Niin ikään Euroopan neuvoston oikeudellinen yhteistyökomitea (*European Committee on Legal Co-operation, CDCJ*) seuraa tuomioistuinten riippumatto-

⁵¹⁶ Esim. Korruption vastainen YK:n yleissopimus, SopS 58/2006; The Compendium of UN standards of norms in crime prevention and criminal justice, Part Four: Good governance, the independence of the judiciary and the integrity of criminal justice personnel. Code of Conduct for Law Enforcement Officials (2006).

⁵¹⁷ Kaikki suositukset löytyvät Euroopan neuvoston kotisivuilta <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta> (tallennettu 13.1.2025)

⁵¹⁸ Magna Charta of Judges. CCJE (2010)3 Final.

⁵¹⁹ Recommendation No. R (94) 12. ja Recommendation CM/Rec(2010)12.

⁵²⁰ Rintala 1996, s. 562.

muutta Euroopan neuvoston jäsenmaissa. Euroopan neuvoston alainen Venetsian komissio (*European Commission for democracy through law*),⁵²¹ jonka päätehtävänä on edistää oikeusvaltioperiaatetta sekä demokratiaa, on myös laatinut raportteja⁵²² esimerkiksi tuomareiden nimitysten pysyvyydestä ja heidän itsenäisyytensä turvaamisesta.⁵²³ Venetsian komission oikeusvaltion tarkistuslista,⁵²⁴ joka sisältää myös oikeudenkäytön riippumattomuuden ja puolueettomuuden kriteereitä osana oikeuden saavutettavuutta, on merkittävä yhtenäisen eurooppalaisen kriteeristön luomiseksi laadittu asiakirja.⁵²⁵

Myös Euroopan tuomioistuinneuvostojen verkosto (*European Network of Councils for the Judiciary, jälj. ENCJ*) on laatinut erilaisia oikeuslaitosta koskevia suosituksia ja suuntaviivoja. Ne on koottu yhtenäiseksi asiakirjaksi.⁵²⁶ Lisäksi ENCJ on laatinut erillisen kokoelman tuomioistuinneuvostoille suunnatuista suosituksista ja lausunnoista⁵²⁷ sekä käytännesäännöt tuomioistuinneuvostojen jäsenille.⁵²⁸

**

Vaikka suomalaisessa valtiosäännössä omaksuttu tuomiovallan riippumattomuus on rakentunut pitkälti kotoperäiseen traditioon, ovat erityisesti edellä mainitut Euroopan neuvoston piirissä muutaman viimeisen vuosikymmenen aikana hyväksytyt asiakirjat Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden ohella viitoittaneet riippumattomuutta Suomessakin.

⁵²¹ Vuonna 1990 perustettu Venetsian komissio on Euroopan neuvoston alaisuudessa toimiva riippumattomista asiantuntijoista koostuva elin. Sen suomalaisjäsenenä toimikaudella 2022–2026 toimii professori Tuomas Ojanen.

⁵²² Venetsian komissio antaa lausuntoja Euroopan neuvoston jäsenmaille tai Euroopan neuvoston instituutioille niiden pyynnöstä tai oma-aloitteisesti. Komissio antaa pyynnöstä myös oikeudellista neuvontaa jäsenmaille niiden lainvalmisteluhankkeista erityisesti perustuslakeja uudistettaessa. Tuorein kooste tuomioistuimia koskevista Venetsian komission suosituksista ja raporteista on vuodelta 2023 (*Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Courts*).

⁵²³ Ks. mm. *Report on Judicial Appointments*, CDL-AD(2007)028; *Report on the Independence of The Judicial System, Part I: The Independence of Judges*, CDL-AD(2010)004.

⁵²⁴ Oikeusvaltion tarkistuslista on hyväksytty 18.3.2016.

⁵²⁵ Oikeusvaltion tarkistuslistan ns. oikeusvaltiokriteerin 39 kohdan mukaan ”riippumattoman ja puolueettoman oikeuslaitoksen olisi voitava arvioida lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käytön perustuslainmukaisuutta ja laillisuutta. Toimiva oikeuslaitos, jonka ratkaisut pannaan tehokkaasti täytäntöön, on ensiarvoisen tärkeä oikeusvaltion ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.”

⁵²⁶ *Distillation of ENCJ Principles, Recommendations and Guidelines, 2004-2017*.

⁵²⁷ *ENCJ Compendium on Councils for Judiciary*, lokakuu 2021.

⁵²⁸ *ENCJ Code of Conduct for Members of Councils for the Judiciary*, kesäkuu 2023.

Riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimukset rakentuvat kansallisiin valtiosääntöihin ja lainsäädäntöön maan oikeusjärjestelmän ja oikeuskulttuurin mukaisesti. Vertailevaa oikeustutkimusta ei tässä yhteydessä ole tarkoitus tehdä, totean vain, että pohjoismainen legalistinen oikeuskulttuuri näkee tuomarin riippumattomuuden eri tavoin kuin *common law* –maiden oikeustraditio, jossa tuomarille hyväksytään oikeutta luova funktio. Oma lukunsa on ranskalainen hallintolainkäyttö ylimmässä oikeusasteessa *Conseil d'État*:ssa, joka instituutiona ymmärtää vallanjaon tuomiovallan ja hallinnon välillä omalla tavallaan *Montesquieun* oppeja soveltaen. Ranskalainen *Conseil d'État*:n ympärille syntynyt oppirakennelma on nähdäkseni muokannut myös suomalaisen hallintotuomarin identiteetin muodostumista. Tätä kysymystä käsittelem jäljempänä jaksossa 4.6.4.

Yksistään suomalaisessa ja ruotsalaisessa valtiosääntöisessä ajattelussa on eronsa. Suomalaisen valtiosäännön rakentuessa vahvalle parlamentarismille ja korostaessa lainsäätäjän asemaa ylimmän valtiovallan haltijana, on riippumattomuus valtiosäännön tasolla katsottu olevan tuomioistuinten riippumattomuutta ensisijaisesti suhteessa muihin valtioelimiin. Tätä ilmentää riippumattomuuden mainitseminen ainoastaan perustuslain 3 §:n vallanjakosäännöksessä. Toisekseen meillä riippumattomuutena on pidetty ennen muuta oikeusasteellista riippumattomuutta, jossa ylinten tuomioistuinten päätöksillä ei ole katsottu olevan välitöntä oikeudellista sitovuutta tuomioistuinten ratkaisukäytännössä.⁵²⁹

Sen sijaan Ruotsin perustuslaki on lähestynyt tuomiovallan riippumattomuutta tuomarin näkökulmasta, näin myös vuonna 2011 uudistettu *Regeringsformen*. Valtiomuodon perusteita koskevan 1 luvun 9 §:n mukaan tuomioistuinten ja hallintoviranomaisen tulee toiminnassaan ”*beakta allas likhet inför lagen samt iakttta saklighet och opartiskhet*”. Edelleen tuomiovaltaa koskevan 11 luvun 3 §:n mukaan ”*Ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Ingen annan myndighet får heller bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare.*”⁵³⁰ Samansuuntaista lähestymistapaa voi nähdä Ruotsissa vireillä olevassa perustuslain uudistuksessa.⁵³¹

Toisin sanoen, suomalaisessa traditiossa tuomarin riippumattomuus nähdään ennen kaikkea vallanjaolisesta, institutionaalisesta näkökulmasta, kun taas Ruotsissa tehdyissä ratkaisuisa korostuu tuomarin vastuu ammattitoimessaan ja korkean tason ammattietiikka. Samaten Ruotsissa on tunnustettu, että vaikka valtiosäännön tasolla riippumattomuus määritellään nimenomaan riippumattomuutena yksittäisen oikeusjutun käsittelyssä ja muiden valtioelinten epäsuora vaikuttami-

⁵²⁹ Näin luettavissa mm. HE 1/1998 vp, s. 76 ja HE 309/1993 vp, s. 74.

⁵³⁰ Regeringsform (2010:1408).

⁵³¹ SOU 2023:12. Ks. jälj. av. 534.

nen tuomioistuinten toimintaan jää eksplisiittisesti sääntelyn ulkopuolelle, on tämä jälkimmäinen, organisatorinen riippumattomuus, turvattu muun lainsäädännön ja sääntelyn avulla.⁵³²

Ero heijastunee myös tuomarin riippumattomuudesta käytävään oikeuskeskusteluun, joka Ruotsissa on ollut meillä totuttua vilkkaampaa ja käynnistynyt varhaisemmin. Ruotsissa keskusteluun osallistuivat tutkijoiden lisäksi tuomarit itse erityisesti, kun teemana on tuomarin autonomia, asema, tehtävät ja rooli muun muassa tuomioistuinten resursseihin, rekrytointeihin, tuomarin oikeutta luovaan funktioon, päällikkötuomarin asemaan, koulutukseen, osaamiseen ja muihin vastaaviin kysymyksiin liittyen.⁵³³ Ruotsin vilkas keskustelu johti tuomioistuimia ja tuomareita koskevan perustuslakisääntelyn uudistamisprosessiin. Tuomareiden riippumattomuuden vahvistamista pohtinut perustuslakikomitea antoi mietintönsä marraskuussa 2023.⁵³⁴

Suomessakin tuomioistuinlaitosta ja tuomareita koskevassa lainvalmistelussa tuomareiden riippumattomuus on viimeisen kymmenen vuoden aikana noussut uudella tavalla esille erityisesti tuomareita koskevassa virkamiesoikeudellisessa sääntelyn yhteydessä, joskin se on kuitenkin aivan viime vuosiin asti jäänyt lähinnä työryhmämietintöjen, hallitusten esitysten ja eduskunnan asiantuntijakuulemisten sisäiseksi asiaksi. Helmikuussa 2024 asetettu Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslailliset takeet -työryhmä⁵³⁵ on ensimmäinen laajempi virkamieshanke tuomareiden riippumattomuutta koskevan sääntelyn kokonaisvaltaisesta tarkastelusta.

Riippumattomuuden ulottuvuudet

Tuori on jaotellut vallanjaon ulottuvuudet ja ilmenemismuodot neljään merkitykseen: organisatoriseen, funktionaaliseen (tehtävännukaiseen), henkilölliseen ja menettelylliseen.⁵³⁶ Myös riippumattomuus on nähdäkseen jaoteltavissa samoin kriteerein.⁵³⁷ Tässä tutkimuksessa onkin seuraavissa jaksoissa hyödynnetty *Tuorin* jaotte-

⁵³² Wilske 2012, s. 260.

⁵³³ Keskustelua on käyty esim. *Svensk Juristtidning* -lehden numeroissa vuodesta 2004 eteenpäin sekä teoksessa *Svea hovrätt 400 år* (2015). Aktiivisina tuolloisina keskustelijoina mainittakoon mm. Thomas Bull (nyk. Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden jäsen), Anders Eka (nyk. Ruotsin korkeimman oikeuden puheenjohtaja) ja Frederik Wersäll (aik. Svean hovioikeuden presidentti, nyt. Ruotsin hovimarsalkka [*Riksmarskalken*]).

⁵³⁴ *Förstarkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende* (SOU 2023:12). Komitean puheenjohtajana toimi Ruotsin korkeimman oikeuden puheenjohtaja Anders Eka.

⁵³⁵ Oikeusministeriön asettamispäätös 12.2.2024.

⁵³⁶ Tuori 2005, s. 1027–1031.

⁵³⁷ Joskin niin, että ”funktionaalaisella” eli tehtävännukaisella merkityksellä tarkoitan tuomioistuinten riippumattomuuden kohdalla erityisesti eri tuomioistuinten ja tuomioistuinasteiden erilaisia tehtäviä, toisin sanoen oikeusasteellista riippumattomuutta.

lua tutkittaessa sitä, miten riippumattomuuden eri ulottuvuudet⁵³⁸ näyttäytyvät kotimaisessa oikeusjärjestelmässämme.⁵³⁹ Sanotun jaottelun mukaisesti tulee seuravissa jaksoissa tarkasteltavaksi seuraavat neljä riippumattomuuden eri ulottuvuutta:

(1) *Vallanjaollinen tai organisatorinen riippumattomuus*. Tällä tarkoitetaan tuomioistuinten riippumattomuutta suhteessa toisiinsa vallankäyttäjiin tai toisiinsa organisaatioihin. Näitä ovat toimeenpanovallan käyttäjinä hallitus, ministeriöt ja muut viranomaiset. Riippumattomuutta on vaalittava myös suhteessa lainsäätäjään eli eduskuntaan lainsäädäntövallan käyttäjänä sekä tasavallan presidenttiin toimeenpanovallan käyttäjänä. Myös tuomioistuinten suhde tuomioistuinten hallintoon, Tuomioistuinvirastoon, jaotellaan tässä tutkimuksessa osaksi vallanjaollista riippumattomuutta.

(2) *Oikeusasteellinen riippumattomuus*. Tällä tarkoitetaan riippumattomuutta tuomioistuinlaitoksen sisällä eri tuomioistuinten kesken ja tuomioistuinten sisällä. Oikeusasteellisessa riippumattomuudessa on kaksi ulottuvuutta: Toisaalta sillä tarkoitetaan sitä, ettei toinen tuomioistuin tai ylempi tuomioistuin saa pyrkiä vaikuttamaan toisen tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön yksittäistapauksessa. Toisaalta tuomioistuimen tuomarit ovat lainkäyttötoiminnassa riippumattomia toisista tuomareista ja päällikkötuomareista myös oman tuomioistuimensa sisällä.

(3) *Henkilöllinen riippumattomuus*. Tällä tarkoitetaan sitä, ettei tuomarilla henkilönä tule olla kytköksiä tuomioistuimen ulkopuolisiin tahoihin. Käytännössä henkilöllisen riippumattomuuden turvaaminen edellyttää erityistä sääntelyä tuomarinnittämisestä ja virassapysymisoikeudesta. Samoin on pidetty tärkeänä muista virkamiehistä poikkeavaa sääntelyä tuomarinnivutoimista ja sidonnaisuuksista samoin

⁵³⁸ Mäenpää käyttää termiä ”riippumattomuuden ulottuvuudet” ja jakaa sen tuomioistuinten riippumattomuuteen suhteessa viranomaisten toimintaan eli hallintoon, suhteessa lainsäätäjään, riippumattomuuteen tuomioistuinten välisissä suhteissa sekä riippumattomuuteen suhteessa oikeudenkäynnin osapuoliin ja ulkopuolisiin tahoihin. Mäenpää 2008b.

⁵³⁹ Vastaaventyypinen jaottelu on löydettävissä myös perustuslakivaliokunnan käytännöstä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen riippumattomuudella tarkoitetaan sitä, että ”tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta”. Tämä koskee valiokunnan mukaan niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin. Tuomioistuin on riippumaton myös oikeuslaitoksen sisällä. Tämä merkitsee sitä, että ”ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta.” PeVL 55/2006 vp, s. 2/I. Niin ikään Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä löytyy tuomioistuinten riippumattomuudelle kolme pääfunktioita, jotka liittyvät yhtäältä oikeusvaltiollisuuteen, toisaalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamismahdollisuuteen ja kolmanneksi ennakkoratkaisumenettelyn toimivuuteen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten väliseen dialogiin. Raitio – Rosas – Pohjankoski 2022, s. 72–73.

kuin omaa sääntelyä tuomareiden virkamiesoikeudellisesta kurinpidosta sekä palkkauksen määräytymisestä. Henkilöllinen riippumattomuus kytkeytyy siten paitsi tuomarin henkilökohtaiseen puolueettomuuteen myös yleisemmin tuomarin virkamiesoikeudelliseen erityisasemaan.

(4) *Menettelyllinen riippumattomuus ja riippumattomuudesta oikeudenkäynnin osapuolien suhteen.* Tällä tarkoitetaan tuomioistuimen mahdollisuutta harjoittaa lainkäyttöä riippumattomalla ja puolueettomalla tavalla siten kuin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat sääntelyt edellyttävät. Se pitää sisällään myös tuomarin itsenäisen roolin ja prosessinjohton suhteessa oikeudenkäynnin osapuoliin.

4.2 Vallanjaollinen eli organisatorinen riippumattomuus

4.2.1 Lainkäytön suhde muuhun vallankäyttöön

Organisatorisena tai rakenteellisena riippumattomuutena tarkoitetaan sitä, että tuomioistuimet ovat riippumattomia suhteessa hallintoon ja hallintoviranomaisiin sekä riippumattomia suhteessa lainsäätäjään. Tämä on riippumattomuutta nimenomaan vallan kolmijaon näkökulmasta. Sen vuoksi käytän organisatorisesta riippumattomuudesta myös termiä ”vallanjaollinen riippumattomuus”. Yhtä lailla organisatorisen riippumattomuuden voisi määritellä olevan ”institutionaalista riippumattomuutta”.⁵⁴⁰

Tässä tutkimuksessa tuotiin edellä esille muutamia esimerkkejä kahden vuosikymmenen takaa, joissa näkyi toisen vallankäyttäjän puuttuneen tuomioistuinten riippumattomuuteen. Mainitut esimerkit koskivat kaikki tuomioistuimen vallanjaollista tai organisatorista riippumattomuutta, siis niiden riippumattomuutta toisista julkisen vallan käyttäjistä. Tällaisten tapausten vuoksi *Tuori* katsoi vuosituhannen alussa tuomareiden riippumattomuuden juurtuneen heiveröisesti suomalaiseen oikeudelliseen ja poliittiseen kulttuuriin.⁵⁴¹

Tuomioistuinten riippumattomuus on rakennettu suojamuuriksi tuomiovallan käyttäjien ja muiden vallankäyttäjien välille. Vain tällä tavoin tuomioistuin voi toteuttaa sille kuuluvaa oikeusvaltiollista lainkäyttövaltaa vailla ulkopuolisia epäasiallisia vaikuttamisyrityksiä. Vallanjaon erillisyyttä kunnioittaessaan lainsäätäjät tai toimeenpanovallan edustajat ei saa puuttua tuomioistuinten lainkäyttövallan käyttöön. Puuttuminen voi olla paitsi aktiivista myös passiivista. Myös se seikka, että toimeenpanovallan käyttäjänä hallinto jättäisi toimeenpanematta hallintotuomioistuimen

⁵⁴⁰ Näin esim. Barak 2006, s. 59.

⁵⁴¹ Tuori 2005, s. 1021.

päätöksen, haastaa tuomioistuimen riippumattomuutta.⁵⁴² Toisaalta vallanjaolliseen riippumattomuuteen kuuluu myös toinen puoli; tuomioistuimen ei myöskään tule astua lainsäätäjän tai toimeenpanovallan tontille eikä se siten saa epäasiallisesti puuttua lainsäätäjän toimintaan eikä hallintovallan käyttöön.

Suomen perustuslain 3 §:n 3 momentin vallanjakosäännös tuomiovallan käyttämisestä vahvistaa *Tuoria* siteeraten ”tuomioistuinten organisatorista eriytymistä toiminnallisella riippumattomuudella”.⁵⁴³ Tästä muistutti myös korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Kari Kuusiniemi* taannoisessa puheessaan Juristipäivillä:⁵⁴⁴

”Ståhlbergin tinkimättömään laillisuusajatteluun liittyen on paikallaan pitää kirkkaana mielessä ylimpien valtioelinten työnjako. Hallitusvalta ei saa puuttua riippumattomien tuomioistuinten toimintaan, mutta vastaavasti tuomioistuinten on pysyttävä tontillaan. Lainsäätävä määrittää kansainvälisten velvoitteiden ja perustuslain rajoissa yhteiskuntakehityksen suunnan, ja hallitus toteuttaa politiikkaansa näissä raameissa. Tuomioistuimet antavat oikeussuojaa voimassa olevaa oikeutta soveltaen. Toiselta puolen kansainvälisesti hyväksytyyn oikeusvaltion määrittelyyn kuuluu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Edes poliittisesti valittu enemmistö ei saa loukata näitä oikeuksia. Tuomioistuimet ovat paljon vartijoina esimerkiksi [...] esillä olleissa ilmastoasioissa, joissa kysymys on tulevien sukupolvien perusoikeuksista ja maapallon elinkelpoisuuden säilyttämisestä.”

Vallanjaollista riippumattomuutta on tarkasteltava myös rakenteellisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä riittävänä riippumattomuuden tai puolueettomuuden takeena ei ole pidetty sitä, että lainkäyttöelimen voidaan osoittaa toimineen tosiasiallisesti riippumattomasti, vaan esimerkiksi läheinen organisatorinen yhteys lainkäyttöelimen ja toimeenpanovallan taikka osapuolena olevan viranomaisen välillä saattaa asettaa tuomioistuimen riippumattomuuden kyseenalaiseksi.⁵⁴⁵ Keskeistä myös on, että kansalliset tuomioistuimet ovat vapaita ulkopuolisesta painostuksesta.

⁵⁴² Esim. EIT tuomio *Ekholm v. Suomi*, ks. tarkemmin av. 945.

⁵⁴³ *Tuori* 2005, s. 1029.

⁵⁴⁴ *Kuusiniemi* 2023b.

⁵⁴⁵ *Pellonpää* 2005, s. 349–350. Tapauksessa KKO 2015:39 korkein oikeus piti vuoden mittaiseen määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitettyä esittelijäänsä, jolla oli taustavirka kihlakunnansyyttäjänä, objektiivisesti arvioiden esteellisenä tapauksessa, jossa asian toisena osapuolena oli apulaisvaltakunnansyyttäjä eli esittelijän taustaviran hallinnollinen esimies. Asiassa painoivat esittelijän merkittävä asema asiaa ratkaistaessa korkeimmassa oikeudessa, se, että kyseessä oli merkittävä rikosasia samoin kuin se toiseikka, että esittelijä saattoi määräaikaisuuden päätyttyä palata taustavirkaansa.

Hallintolainkäytön järjestämisen kannalta tärkeä tapaus on ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston ratkaisu tapauksessa *Kleyn ym. v. Alankomaat*.⁵⁴⁶ Siinä valittajat olivat asettaneet kyseenalaiseksi Alankomaiden *Raad von Staten (Conseil d'État)* puolueettomuuden ja riippumattomuuden, koska sen toimivaltuuksiin kuuluu – ranskalaisen hallintolainkäytön järjestämisen periaatteiden mukaisesti – sekä lausunnonantamis- että lainkäyttötehtäviä. Tuomioistuimen suuri jaosto ei kuitenkaan pitänyt valittajan väitettä *Raad von Staten* hallintokäyttöasioita käsittelevän jaoston riippumattomuudesta perusteltuina, koska kukaan ratkaisukokoonpanossa mukana olleista jäsenistä ei *de facto* ollut aiemmin osallistunut lausunnon antamiseen. Yksinomaan se tosiasia, että *Raad von State* organisaationa käsittelee sekä lainkäyttöasioita että antaa lausuntoja, ei Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vaaranna tuomioistuimen riippumattomuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoittamalla tavalla. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi mainitun tuomion kohdassa 193:

“... neither Article 6 nor any other provision of the Convention requires States to comply with any theoretical constitutional concepts regarding the permissible limits of the powers’ interaction. The question is always whether, in a given case, the requirements of the Convention are met. The present case does not, therefore, require the application of any particular doctrine of constitutional law to the position of the Netherlands Council of State. The Court is faced solely with the question whether, in the circumstances of the case, the Administrative Jurisdiction Division had the requisite “appearance” of independence, or the requisite “objective” impartiality.”

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö viitoittaa sen, ettei ranskalaistyyppisen ylimmän hallintotuomioistuimen mainitunlainen kaksoisrooli sinällään ole vastoin 6 artiklaa. Mikäli kuitenkin henkilöllinen riippumattomuus yksittäisen lainkäyttöasian ratkaisemisessa ei toteudu, rikotaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimusta tuomioistuimen riippumattomuudesta.⁵⁴⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä on seurannut, että esimerkiksi Ranskan *Conseil d'État*:ssa jäsenten kaksoisroolista aiheutuvat vaarat on pyritty estämään sisäisin järjestelyin, ja Luxemburgissa *Conseil d'État*:n hallintolainkäyttötehtävät on siirretty uudelle ylimmälle hallintotuomioistuimelle (*Cour administrative*).⁵⁴⁸

⁵⁴⁶ EIT tuomio *Kleyn ym. v. Alankomaat* 6.5.2003.

⁵⁴⁷ Näin esim. EIT tuomio *Association Procola v. Luxemburg*.

⁵⁴⁸ Kanninen 2010, s. 223.

Edelleen organisatorisen riippumattomuuden yksi aspekti on, että tuomioistuimen päätöstä ei voi muuttaa tai kumota muu kuin toinen tuomioistuin.⁵⁴⁹ Tuomioistuimen ratkaisusta voi valittaa ainoastaan ylempään tuomioistuimeen, ja ylimmän tuomioistuimen päätös on asiassa lopullinen: ”*Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot*”, kuten ylimmän tuomioistuimen valitusasiassa antaman ratkaisun loppuun on tapana kirjoittaa.

Vallanjaon rajoja rikottaisiin, mikäli esimerkiksi valtioneuvosto tai tasavallan presidentti voisi kumota tai mitätöidä tuomioistuimen päätöksen.⁵⁵⁰ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tämä riippumattomuuden puoli näkyy niissä ratkaisuissa, joissa se on katsonut ettei muutoksenhaku- tai lainkäyttöelin ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittamalla tavalla riippumaton tuomioistuin, jos tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisella taholla on periaatteessa mahdollisuus olla panematta täytäntöön kyseisen elimen tekemä päätös.⁵⁵¹

Vallanjaollisen puolueettomuuden rajamailla toimitaan silloin, kun lainkäyttöelimessä on mukana intressitahon edustus. Näin on esimerkiksi Suomessa niissä hallinnon muutoksenhakulautakunnissa, joissa prosessinormina sovelletaan hallintoprosessilakia, mutta jotka ovat hallinnon sisäisiä elimiä, kuten useat vakuutusoiden alaiset muutoksenhakulautakunnat. Tämän tyyppisten lautakuntien ollessa hallinnon sisäisiä eivät ne määritelmällisesti ole ”tuomioistuuksia”, saatiikka että ne olisivat perustuslaissa mainittu kuuluvaksi osaksi tuomioistuinlaitosta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on testattu oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan soveltuvuus tämän tyyppisten lautakuntien kohdalla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut niiden kokoonpano ja nimittämismenettely huomioon ottaen, että ne täyttävät 6 artiklan mukaiset vaatimukset ”*independent ja impartial tribunal*” –kriteerin osalta, jolloin niissä käsiteltävissä asioissa tulee 6 artiklan vaatimukset sovellettaviksi.⁵⁵² Samoin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan intressiedustus tuomiois-

⁵⁴⁹ KM 2003:3, s. 77.

⁵⁵⁰ Tältä osin on huomattava, ettei perustuslain 105 §:ssä säädetty tasavallan presidentin armahdusoikeus merkitse eikä voikaan merkitä lainvoimaisen tuomion kumoamista. Tasavallan presidentti voi ainoastaan armahtaa rangaistuksesta tai muusta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Armahtaminen koskee rangaistuksena tuomitun seuraamuksen täytäntöönpanoa, kuten esimerkiksi ehdottomana tuomitun rangaistuksen suorittamista mahdollisena tai sakkorangaistuksen lieventämistä. Itse rangaistukseen tai sen määrittämiseen ei armahduksessa puututa eikä armahduksella voida esimerkiksi poistaa rikosrekisterimerkintää.

⁵⁵¹ Näin mm. EIT tuomio *Van de Hurk v. Alankomaat*, kohta 45.

⁵⁵² Mm. tutkittavaksi ottamista koskeva EIT päätös *Ilvesviita-Sallinen* 10.1.2006.

tuimessa ei muodostu ongelmalliseksi, jos intressitahojen edustus ei muodostu kokoonpanossa enemmistöksi.⁵⁵³

Kuten edellä on tullut esille, aina riippumattomien lääninoikeuksien perustamiseen eli vuoteen 1989 asti tuomiovalta ja toimeenpanovalta olivat vielä kiusallisella tavalla kytköksissä toisiinsa organisatorisesti, kun alemmanasteista hallintolainkäyttöä ei ollut vielä järjestetty sen puoleen organisatorisen kuin menettelyllisenkään puolueettomuuden edellyttämällä tavalla.⁵⁵⁴ Hallintolainkäyttövallan organisatorisen riippumattomuuden kannalta ongelmallista oli pitkään myös useiden muutoksenhakuasioiden kuulumisen erinäisille muutoksenhakulautakunnille hallinto-oikeuksien sijaan. Hallintolainkäyttöasioiden muutoksenhaun organisatorinen korjaaminen onkin ollut enemmän kuin perusteltua riippumattomuuden näkökulmasta.

Tuomioistuinten riippumattomuutta suhteessa hallintoon voi tarkastella myös prosessuaalisesta näkökulmasta. Prosessuaalinen riippumattomuus suhteessa hallintoon korostuu hallintotuomioistuimissa, koska oikeusprosessin kohteena on yleensä viranomaisen toiminta. Tämä näkyy *Mäenpään* mukaan esimerkiksi siinä, ettei viranomaisen toimilla, lausumilla tai päätöksillä ole erityisasemaa hallintolainkäytössä eikä esimerkiksi muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen tehneen viranomaisen päätökset ole hallintotuomioistuinta sitovia.⁵⁵⁵ Perustuslakivaliokunnalta löytyy tulkintakäytäntöä, jossa se on nimenomaisesti katsonut, ettei hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnan asiallinen sitominen määrättyyn, jo hallintoviranomaisessa esillä olleeseen aineistoon ole sopusoinnussa oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavien vaatimusten kanssa.⁵⁵⁶ Selvää myöskin on, etteivät hallintoviranomaiset saa pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoon yksittäistapauksessa esimerkiksi hallinnollisilla määräyksillä tai ohjeilla eikä hallintoviranomaisilla ole minkäänlaista toimivaltaa puuttua hallintotuomioistuimen päätöksentekoon etukäteen eikä jälkikäteen, ei suoraan eikä välillisesti.⁵⁵⁷

4.2.2 Tuomioistuimet ja Tuomioistuinvirasto

Organisatorista riippumattomuutta tuomioistuimen suhteessa hallintoon voi tarkastella myös siitä näkökulmasta, miten tuomioistuimen hallinto ja resurssointi on jär-

⁵⁵³ Mm. PeVL 14/2016 vp, jossa se otti kantaa intressiedustukseen työtuomioistuimen ratkaisukokoonpanossa.

⁵⁵⁴ Tuori on viitannut tähän historialliseen tosiseikkaan, että hallintoviranomaiset toimivat ensimmäisenä valitusasteena Suomen hallintolainkäytön järjestelmässä, todeten tämän ilmentävän suomalaisen vallan kolmijako-opin kulttuurisen tuen heiveröisyyttä. Tuori 2005, s. 1042.

⁵⁵⁵ Mäenpää 2008b, s. 197.

⁵⁵⁶ PeVL 16/2000 vp, s. 5/I.

⁵⁵⁷ Mäenpää 2007a, s. 222–223; Mäenpää 2008b, s. 197.

jestetty. Juuri tämä tuomioistuinten riippumaton suhde siihen organisatoriseen tahtoon, joka sitä hallinnoi, oli Suomessa oikeuslaitoskeskustelussa hyvinkin keskiössä etenkin 2010-luvulla. Ongelmallisimpina kysymyksinä nähtiin riippumattomuuden kannalta tuomioistuinten tulosohejaus samoin kuin oikeusministeriön rooli tuomareiden koulutuksen järjestäjänä ja oikeusministeriön rooli tuomioistuinten laatutyön tukemisessa.⁵⁵⁸ Lopultakin vallitsi varsin myönteinen suhtautuminen pitkään esillä olleeseen hankkeeseen: Tuomioistuinvirasto aloitti toimintansa vuoden 2020 alussa.⁵⁵⁹

Tuomioistuinvirastolle siirrettiin tuomioistuinten keskushallinnon tehtävät oikeusministeriöstä. Viraston perustamista perusteltiin nimenomaan tuomioistuinten riippumattoman aseman vahvistamisella. Tuomioistuinten ulkoisella riippumattomuudella nähtiin vahvistettavan niiden perustuslaillista asemaa. Lainvalmistelun yhteydessä perusteluksi nostettiin sekin, miten hallintoasioiden keskitetty hoitaminen antaisi paremmat edellytykset tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan laadulle.⁵⁶⁰ Samalla vallanjaollisesti pidettiin tärkeänä, etteivät virastolle säädettävät tehtävät rajoita tuomioistuinten toimivaltaa. Tämä koski hallituksen esityksen perustelujen mukaan myös ylimmille tuomioistuimille perustuslain 99 §:n 2 momentissa säädettyä valvontatehtävää.⁵⁶¹

Tuomioistuinviraston perustamiselle haettiin mallia muista Pohjoismaista. Ruotsin tuomioistuinvirasto (*Domstolsverket*) on pohjoismaisista vanhin. Se perustettiin vuonna 1975. Virasto toimii hallituksen alaisuudessa ja sillä on hallituksen nimitämä pääjohtaja. Norjan tuomioistuinhallinto (*Domstoladministrasjonen*) on perustettu vuonna 2002. Virastoa johtaa johtokunta, joka nimittää virastolle johtajan. Tanska puolestaan oli saanut oman tuomioistuinhallinnon vuonna 1999, kun sinne perustettiin *Domstolsstyrelsen*. Sen ylin päätösvalta kuuluu johtokunnalle, jonka nimittää oikeusministeri. Johtokunta puolestaan nimittää viraston johtajan.⁵⁶²

Suomessa oli esillä useampia vaihtoehtoja Tuomioistuinviraston hallinnon järjestämiseksi. Lopulta tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta parhaaksi katsottiin, että tuomarit itse osallistuvat mahdollisimman laajalti tuomioistuinten hallintoa koskevaan päätöksentekoon. Tästä syystä ylin päätösvalta Tuomioistuinvirastossa tuli kuulumaan tuomarienemmistöiselle johtokunnalle, jonka asettaa valtioneuvosto viiden vuoden toimikaudeksi. Johtokunta itse valitsee virastolle ylijohtajan.⁵⁶³

⁵⁵⁸ Pitkäranta 2014, s. 121.

⁵⁵⁹ Tuomioistuinvirastosta säädetään tuomioistuinlain 19 a luvussa (209/2019).

⁵⁶⁰ HE 136/2018 vp, s. 70 ja s. 4.

⁵⁶¹ HE 136/2018 vp, s. 70.

⁵⁶² Ks. tark. HE 136/2018 vp, ss. 18.

⁵⁶³ Tuomioistuinlain 19a luvun 5–7 §.

Tässä tutkimuksessa ei mennä yksityiskohtaisemmin Tuomioistuinviraston perustamisen vaiheisiin. On kuitenkin syytä todeta, että oikeusministeriöstä erotetun tuomioistuinten keskushallinnon perustamisen tarpeellisuus oli esillä pitkään. Esimerkiksi lakivaliokunta puuttui tuomioistuinten keskushallintokysymykseen jo vuonna 1998 lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Siinä valiokunta huomautti, että tuomioistuinten rakenteellisesta riippumattomuudesta käynnistynyt keskustelu ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioita velvoittavat suositukset olisivat Suomessakin ”syytä ottaa vakavasti”. Valiokunta piti tarpeellisena sen selvittämistä, pitääkö oikeushallinnon rakenteita muuttaa esimerkiksi siten, että tuomioistuinhallinto erotetaan hallinnollisesti valtioneuvostosta ja oikeusministeriöstä.⁵⁶⁴

Tuomioistuinvirastoa koskevaa hallituksen esitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta toi esille, miten tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Valiokunta korosti, ettei myöskään tuomioistuinten hallinnon ja talouden organisointi saa vaarantaa riippumattomuuden ulkoista eikä sisäistä ulottuvuutta. Tämä merkitsee perustuslakivaliokunnan mukaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla riippumattomia myös suhteessa Tuomioistuinvirastoon.⁵⁶⁵

Lisäksi perustuslakivaliokunta muistutti, että Tuomioistuinviraston on otettava toiminnassaan huomioon ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa säädetyt tehtävät, etenkin PL 99 §:n 2 momentissa säädetty valvontatehtävä, ja ”muutoinkin ylimpien tuomioistuinten muista tuomioistuimista eriävä asema”. Perustuslakivaliokunta piti ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävästä tuomioistuinlakiin otettavaa nimenomaista pykälää ”välttämättömänä”, kun Tuomioistuinvirastolle tuli kuulumaan tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtävät. Tällä valiokunta viittasi siihen, että Tuomioistuinvirastolle ehdotetut keskushallintotehtävät tulisivat olemaan ”laajahkot”, jolloin niillä saatettaisiin puuttua ylimpien tuomioistuinten perustuslaissa säädettyihin muihin kuin lainkäyttötehtäviin, etenkin perustuslain 99 §:n 2 momentissa säädettyyn valvontatehtävään.⁵⁶⁶ Näiden huolien hälventämiseksi Tuomioistuinvirastoa koskevaan tuomioistuinlain 19 a luvun 3 §:ään sisällytettiin nimenomainen

⁵⁶⁴ LaVL 9/1998 vp, s. 5/II.

⁵⁶⁵ PeVL 49/2018 vp, s. 3.

⁵⁶⁶ PeVL 49/2018, s. 3. Tuomioistuinviraston ja ylinten tuomioistuinten valvontatehtävän mahdollinen jännitteisyys oli huomattu jo tuomioistuinten uutta keskushallintoviranomaista valmisteltaessa. Oikeusministeriön selvityksessä Tuomioistuinviraston perustamiseksi muistutettiin, että perustuslakiin pohjautuva valvontatehtävä on otettava huomioon, jos tuomioistuinten keskushallintoa organisoidaan uudelleen. Samalla selvityksessä todettiin, että tätä suomalaisille ylimmille tuomioistuimille kuuluvaa ”perinteistä valvontatehtävää” on jonkin verran myös kritisoitu juuri oikeusasteellisen riippumattomuuden näkökulmasta. Oikeusministeriön julkaisu 2009:3, s. 36.

säännös Tuomioistuinviraston velvollisuudesta ottaa huomioon tuomioistuinten riippumattomuus sekä myös ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa säädetyt tehtävät ja asema. Tuomioistuinvirastosta säädetty ei siten voi rajoittaa tuomioistuimille muualla lainsäädännössä annettua toimivaltaa.

Tuomioistuinten ja hallinnon välinen ”rakenteellinen riippumattomuus”, kuten perustuslakivaliokunta asian muotoili, ei täysin Tuomioistuinviraston perustamisella muuttunut ongelmattomaksi. Vaikka Tuomioistuinviraston perustaminen periaatteessa vahvistaakin tuomioistuinten riippumattomuutta vähentäessään tuomioistuihin kohdistuvan poliittisen ohjauksen mahdollisuutta, perustuslakivaliokunta jatkoi huomiotaan todeten, että tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan riippumattomuuden kunnioittaminen edellyttää, että myös viraston harjoittamassa tuomioistuinten tulosohjauksessa ja kehittämistyössä ollaan ”pidättyväisiä ja varotaan edes välillisesti ajautumista lainkäytön alueelle”.⁵⁶⁷

Perustuslakivaliokunnan huomioiden mukaisesti Tuomioistuinviraston perustamisen voi sanoa vahvistaneen tuomioistuinten organisatorista riippumattomuutta suhteessa hallintoon.⁵⁶⁸ Toisaalta yksistään keskushallintotehtäviä hoitavan viraston perustaminen ei mahdollista vedenpitävän rajan muodostamista lainkäytön ja hallinnon välille. Paljolti on kyse siitä, minkälaisiksi Tuomioistuinviraston tehtävät tulevat ja miten niitä hoidetaan, samoin kuin siitä, minkälaisiksi tuomioistuinten ja keskusviraston suhde käytännössä järjestyy.

Riippumattomuuden näkökulmasta nousee ensisijaisesti esiin kolme asiaa arvioidessa tuomioistuinten ja tuomioistuinhallinnon vallan rajojen piirtymistä: Ensinnäkin on välttämätöntä, että Tuomioistuinviraston sisäinen hallinto järjestetään siten, että tuomioistuimet ovat itse siinä vahvasti edustettuina eivätkä alisteisia (poliittiselle) hallinnon edustukselle. Toisekseen tuomioistuinten tulosohjaus ja budjetointi on järjestettävä niin, että ylimmät tuomioistuimet säilyvät omina kirjanpitoyksikköinä. Kolmantena keskeisenä asiana on se, miten tuomareiden rekrytointi ja nimitäminen hoidetaan ja mikä Tuomioistuinviraston rooli on niissä.

Menemättä syvällisemmin näihin kolmeen riippumattomuuden keskeiseen elementtiin, voi todeta, että ne kaikki ovat potentiaalisesti herkkiä muutoksille esimerkiksi taloudellisen tilanteen vuoksi. Vaikka Tuomioistuinvirastoa perustettaessa kaikki edellä sanotut otettiin huomioon, ovat ne kuitenkin sellaisia riippumattomuuden takeita, joista on säädetty ainoastaan tavallisen lain tasolla. Ne ovat siten myös

⁵⁶⁷ PeVL 49/2018 vp, s. 3.

⁵⁶⁸ Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että perustuslakivaliokunnan lausunto on varsin seikkaperäinen. Viraston perustamista koskeneen hallituksen esityksen valtiosääntöiset perustelut olivat varsin niukat, mitä perustuslakivaliokunta piti ”ilmeisenä puutteena”. Hallituksen esityksessä suhdetta perustuslain säännöksiin selostetaan vain viittauksenomaisesti eikä säätämisyjärjestysperusteluissa käsitelty perustuslakivaliokunnan merkityksellistä käytäntöä. PeVL 49/2018 vp, s. 2.

muutettavissa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Toisekseen uudistettu tulosohjausjärjestelmä ei myöskään poista poliittisen ohjauksen välillistä vaikutusmahdollisuutta lainkäyttötoimintaan.

Tuomioistuinviraston toimintaa kohtaan ei hallintotuomioistuimissa näydetä viime aikoina esitetyn kriittisiä äänenpainoja. Sen voi siten arvella ainakin toislaiseksi toimineen tuomioistuinten riippumattomuutta kunnioittavalla tavalla. Viraston toimintaan lienee oltu tyytyväisiä, kun sen on katsottu lähentäneen tuomioistuinta yhteisillä tapaamisilla, jotka edistävät tiedonvaihtoa ja keskustelua parhaista käytännöistä sekä lisäävät tuomioistuinten yhteenkuuluvuuden tunnetta.⁵⁶⁹ Samalla se näyttää vahvistavan sitä kehityskulkua, missä hallintotuomioistuimet on johdonmukaisesti tulleet osaksi suomalaista riippumatonta tuomioistuinjärjestelmää.

4.2.3 Tuomioistuimet ja lainsäätäjä

Kun lainsäätäjän tehtävänä on säätää lait, on oikeuskirjallisuudessa lainkäyttäjän ja lainsäätäjän vallan rajana pidetty ensisijaisesti sitä, ettei lainsäätäjä voi puuttua yksittäisen asian käsittelyyn tuomioistuimessa esimerkiksi säätämällä sitä koskevaa erityislakia.⁵⁷⁰ Organisatoriseen tuomiovallan riippumattomuuteen suhteessa lainsäätäjään kuuluu myös se, ettei yksittäisen kansanedustajan sovi esittää kantaansa siitä, miten jokin lainkäyttöasia tulisi tai olisi tullut hänen mielestään ratkaista.

Toisin päin katsottuna kyse on tuomiovallan riippumattomuudesta suhteessa lainsäädäntövaltaan ja tuomariprofession riippumattomuudesta. Venetsian komissio on todennut, ettei tuomareiden tule asettaa itseään tilanteeseen, jossa heidän riippumattomuutensa ja puolueettomuutensa saatettaisiin kyseenalaistaa. Tämä on Venetsian komission mukaan peruste niille kansallisille säännöille, jotka koskevat tuomarinviran ja poliittisten tehtävien yhteensopimattomuutta, ja se on myös syy siihen, miksi monet valtiot rajoittavat tuomareiden poliittista toimintaa.⁵⁷¹ Tuomareita ei Venetsian komission suosituksissa ole kielletty toimimasta kansanedustajina, mutta se on pitänyt tuomiovallan ja lainsäädäntövallan kannalta ongelmallisena, mikäli kansallisesti ei ole lain tasolla säädetty velvoitetta kansanedustajaksi valitun tuomarin jäämisestä virkavapaalle tai vastaavalle tauolle tuomarin tehtävästä ajalle, jolloin tuomari toimii kansallisen parlamentin jäsenenä.⁵⁷²

⁵⁶⁹ Näin mm. Kuusiniemi 2021b.

⁵⁷⁰ Mäenpää 2008b, s. 198.

⁵⁷¹ Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions, CDL-AD(2012)027, kappale 76f.

⁵⁷² Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power, adopted by the Venice Commission, 6–7.10.2023 (CDL-AD(2023)029-e), kohdat 73–79.

Useimmissa Euroopan maissa, kuten Suomessa, on perustuslailla tai lailla kielletty ylimpien tuomioistuinten jäsenten mahdollisuus asettua kansanedustajaksi, vaikka muiden tuomareiden kohdalla kansanedustajuus on saatettu mahdollistaa. Edellytyksenä kuitenkin on, ettei tuomari kyseisenä aikana hoida tuomarin tehtävää. Suomessa korkeimpien oikeuksien jäsenet eivät perustuslain 27 §:n 3 momentin mukaan voi toimia kansanedustajana. Vaalikelpoisuutta pykälä ei rajoita. Näin ollen ylimpien tuomioistuinten jäsenet voivat Suomessa asettua ehdokkaiksi eduskuntavaaleissa, mutta joutuisivat eroamaan virastaan, jos he tulisivat valituiksi kansanedustajiksi.⁵⁷³

**

Lainkäyttäjän ja lainsäätäjän suhde näkyy myös siinä, miten tuomioistuimet osallistuvat lainvalmisteluun. Tätä kokonaisuudesta käsitellään tarkemmin tämän tutkimuksen 7. pääluvussa. Perustuslaissa on nimenomaisesti säädetty tietyistä ylimmille tuomioistuimille kuuluvista lainsäädäntövaltaa sivuavista tehtävistä, joita ovat aloiteoikeus lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä ja velvollisuus antaa pyydettyä lausuntoja tasavallan presidentille ennen lain vahvistamista. Lisäksi tuomioistuimet voivat antaa lainvalmistelun kuluessa, ja etenkin ylimpien tuomioistuinten edustajia kutsutaan vakiintuneesti kuultaviksi eduskunnan valiokuntiin.

Näiden ohella yksi valtiosääntöisesti merkittävä tehtävä sisältyy Ahvenanmaan itsehallintolakiin. Tällä hetkellä korkeimmalle oikeudelle on Ahvenanmaan itsehallintolaissa annettu tehtävä antaa pyydettyä lausuntoja tasavallan presidentille Ahvenanmaan maakuntapäivien tekemistä maakuntalaeista. Tämä niin sanottu lainsäädäntövalvonta tarkoittaa sitä, että korkein oikeus antaa oikeusministeriön pyynnöstä lausuntoja Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:n 2 momentin mukaisesti siitä, tulisiko tasavallan presidentin käyttää veto-oikeuttaan maakuntapäivien hyväksymän maakuntalain osalta. Tasavallan presidentin veto-oikeus tarkoittaa, että hän voi, korkeimman oikeuden lausunnon saatuaan, määrätä maakuntalain raukeamaan joko kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen toimivaltansa tai jos maakuntalaki koskee valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.⁵⁷⁴ Mainitussa tehtävässä korkeimmalla oikeudella on asema, joka sisältää perustuslakikontrollin piirteitä.

⁵⁷³ HE 1/1998 vp, s. 83/II.

⁵⁷⁴ Tästä korkeimman oikeuden tehtävästä tarkemmin mm. Kantor 2021, s. 20–33; Suksi 2005, ss. 134. Maakuntalakien valvonnasta yleisesti mm. Palmgren 2023, ss. 83.

Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksessa⁵⁷⁵ on ehdotettu, että lainsäädäntövalvontaa koskevia lausuntoja tasavallan presidentille antaisivat jatkossa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus yhdessä. Lausunnot laadittaisiin kokoonpanolla, jossa olisi kolme jäsentä korkeimmasta oikeudesta ja kaksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä virkasuhteessa korkeimpaan oikeuteen oleva esittelijä. Molemmat ylimmät tuomioistuimet ovat kannattaneet muutosta. Korkeimman hallinto-oikeus on pitänyt tarkoituksenmukaisena ja toivottavana, että Ahvenanmaan lainsäädäntövalvonnassa kummankin ylimmän tuomioistuimen asiantuntemus olisi hyödynnettävissä.⁵⁷⁶ Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistus on vielä vireillä.⁵⁷⁷

**

Lainsäädäntö- ja lainkäyttövallan limittäisyyttä voi nähdä myös suomalaisessa lakien perustuslainmukaisuuden kontrolloinnissa. Lainsäätäjälle kuuluu perustuslakivaliokunnan myötä lakien ennakkollinen perustuslakikontrolli, mutta lainsoveltajalle on vuoden 2000 perustuslaissa annettu lakien jälkikäteistä perustuslainmukaisuuden kontrollointia perustuslain 106 §:n myötä. Pykälän mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Valtiosääntöteoriassa on perinteisesti katsottu vaaleilla valitun parlamentin säätämien lakien ja tuomioistuinten harjoittaman jälkikäteisen perustuslainmukaisuuskontrollin välillä olevan ”syvällisesti jännitteinen suhde”.⁵⁷⁸ Viimekädessä tällaisessa ajattelussa on kyse politiikan ja oikeuden välisestä rajanvedosta; toisin sanoen siitä, mistä lainsäätäjä voi päättää poliittisen tahtonsa mukaisesti ja mikä taas on oikeudellista harkintaa jo säädetyn lain soveltamisessa. Kysymykseen lakien ennakkollisesta ja jälkikäteisestä perustuslakikontrollista palataan jäljempänä tämän tutkimuksen jaksossa 5.6.2.

4.2.4 Hallintotuomioistuinten asiantuntijajäsenet

Hallintotuomioistuimessa voi virkatuomareiden ohella olla asiantuntijajäseniä joko pää- tai sivutoimisesti. Sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa että hallinto-oikeuksissa tiettyjen asioiden käsittelyyn osallistuu sivutoimisesti tuon alan erityisasiantun-

⁵⁷⁵ Luonnos 2.7.2021 hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi.

⁵⁷⁶ Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto oikeusministeriölle 8.9.2021 ja korkeimman oikeuden lausunto oikeusministeriölle 30.9.2021.

⁵⁷⁷ Tilanne joulukuussa 2024.

⁵⁷⁸ Husa 2004, s. 43.

tijoita niin kutsuttuina asiantuntijajäseninä. Asiantuntijajäsenet eivät ole ammattituomareita vaan oman alansa asiantuntijoita, mutta lailla on säädetty, että asiantuntijajäsen on tuomiovaltaa käyttäessään samalla tavalla riippumaton kuin tuomari.⁵⁷⁹ Perustuslaissa taikka perustuslain esitöissä asiantuntijajäseniä ei mainita.

Vaikka asiantuntijajäsenet ovat lainkäyttötoiminnassa riippumattomuuden suhteen tuomariin rinnastettavia, heidät erottaa virkatuomareista kaksi seikkaa: asiantuntijajäsenet ovat ensiksikin sivutoimisia ja toisekseen heidät määrätään tehtävänsä aina määräajaksi. Kolmantena erottavana seikkana voi pitää sitä, että asiantuntijajäsenet osallistuvat lainkäyttöasian käsittelyyn vain tietyissä asiaryhmissä.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen määrätään asiantuntijajäseniä sivutoimiseen tehtävään kahdenlaisissa asiakokonaisuuksissa. Asiantuntijajäsenistä ympäristöasiantuntijaneuvokset osallistuvat lainoppineiden jäsenen lisäksi ratkaisukokoonpanoon vesilain, ympäristönsuojelulain ja vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisissa asioissa. Patenttia, hyödyllisyysmallioikeutta tai integroidun piirin piirimallia koskevien asioiden käsittelyyn osallistuu puolestaan kaksi yli-insinöörineuvosta.⁵⁸⁰

Korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenet ovat oman alansa erityisasiantuntijoita. Heillä on usein päätoimi yliopistossa tai ympäristöasiantuntijaneuvosten kohdalla Suomen ympäristökeskuksessa. Heistä useimmat ovat suorittaneet tohtorin tutkinnon.⁵⁸¹ Kullakin asiantuntijajäsenellä on oma erityisasiantuntemuksensa. Heidän ei odoteta tarkastelevan esillä olevaa kysymystä lakipykälien valossa vaan ottavan kantaa esimerkiksi hankkeen ympäristövaikutuksiin tai jätevesien ravinteiden poiston tekniikkaan. Asiantuntijajäsenten on arvioinnissaan oltava riippumattomia ja edustettava vain itseään ja omaa osaamistaan.⁵⁸²

Hallinto-oikeuksissa puolestaan on lastensuojelua, adoptiota, mielenterveysasioita, päihdehuoltoa, tartuntatauteja sekä kehitysvammaisten erityishuoltoa tuntevia asiantuntijajäseniä, jotka osallistuvat hallinto-oikeudessa näiden asioiden käsittelyyn

⁵⁷⁹ Tuomioistuinlain 17 luvun 1 §.

⁵⁸⁰ Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (681/2016) 11 §. Valituslupaa koskeva asia voidaan kuitenkin ratkaista ilman asiantuntijajäseniä ko. lain 6 §:n 3 mom. (892/2015) mukaan.

⁵⁸¹ Vuoden 2024 lopulla jokaisella kahdeksasta ympäristöasiantuntijaneuvoksesta oli päätoimi suomalaisessa yliopistossa. He kaikki olivat suorittaneet tohtorin tutkinnon, useimmiten tekniikan tohtorin tutkinnon. Kaikki neljä yli-insinöörineuvosta olivat niin ikään päätoimisesti akateemisella uralla ja kaikilla heillä oli tekniikan tohtorin tutkinto. Lähde: <https://kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus/henkilosto/khonasiantuntijajaset.net.html> (vierailtu 18.10.2024)

⁵⁸² Ks. Vakkilainen 2008, s. 457–458 ja 461.

ja ratkaisemiseen.⁵⁸³ Lisäksi vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa, jotka on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, käsittelyyn osallistuu niihin perehtynyt päätoiminen ei-lainoppinut hallinto-oikeustuomari.

Asiantuntijajäseniä ei tule sekoittaa käräjäoikeuksissa toimiviin maallikkojäseniin eli lautamiehiin. Sellaisia ei hallinto-oikeuksissa ole eikä ole koskaan ollutkaan. Lautamiesperinne on Suomessa ollut ainoastaan käräjäoikeuksissa. Toisin on Ruotsissa, jossa molemmissa kahdessa alemmassa hallintotuomioistuinaasteessa, eli hallinto-oikeuksissa (*förvaltningsrätten*) ja kamarioikeuksissa (*kammarrätten*) tiettyjen asioiden kokoonpanoihin osallistuu virkatuomareiden ohella poliittisten puolueiden vaalien jälkeen valitsemia lautamiesjäseniä. Lautamiesjäsenet toimivat siellä tuomareina ilman juristin koulutusta.⁵⁸⁴ Hallinto-oikeuksien asiantuntijajäseniä ei pidä myöskään sekoittaa tiettyä intressitahoa edustaviin asiantuntijajäseniin.⁵⁸⁵

Sitä, että asiantuntijajäseniä osallistuu virkatuomareiden ohella asian käsittelyyn ja päätöksentekoon ei sinänsä ole katsottu ongelmalliseksi valtiosäännön tai perustuslain 21 §:ssä edellytetyn riippumattoman ja puolueettoman lainkäytön näkökulmasta. Asiantuntijajäsenyyden ”sallittavuuden” osalta on kuitenkin huomattava, että heidän ei tule olla intressiedustussidonnaisia eikä heitä voi kuulua päätösvaltaiseen kokoonpanoon enempää kuin lainoppineita jäseniä.⁵⁸⁶ Tietyissä tilanteissa intressitahon edustuksen mukanaolo tuomionvoipaisessa kokoonpanossa voi nimittäin muodostua riippumattomuuden ja puolueettomuuden vastaiseksi.⁵⁸⁷

Asiantuntijajäsenten käyttö voi jossain tilanteissa osoittautua ongelmalliseksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Ensinnäkin sivutoimisella tuomioistuimen jäsenellä on, omasta päätoimestaan johtuen, usein enemmän sidonnaisuuksia kuin virassa toimivalla tuomarilla, ja koska päätoimi usein liittyy samaan toimialaan tuomioistuimen käsittelemien asiaryhmien kanssa, päätoimi aiheuttaa herkästi intressiristiriidan tuomarin tehtävässä.⁵⁸⁸ Oikeuskäytännöstä ja laillisuusvalvojen rat-

⁵⁸³ Tuomioistuinlain 4 luvun 5 § 2 mom. ja hallinto-oikeuslain 7 §. Asiantuntijajäsentä käytetään esimerkiksi lastensuojeluasioissa lapsen mielipiteen sekä lapsen edun selvittämisessä lapsen kehitysvaiheen, iän ja olosuhteet huomioon ottavalla tavalla. Tällainen asiantuntijajäsenen panos on hallinto-oikeuksissa koettu hyödylliseksi. Ks. Mäenpää 2001, s. 1136.

⁵⁸⁴ Ruotsin lautamiesjärjestelmästä mm. Wilske 2012, s. 261–262; Wersäll 2015, s. 215.

⁵⁸⁵ Näitä ovat vakuutus oikeuden tietyn erityisosaamisalan asiantuntijajäsenet, jotka nimitetään intressitahojen esityksestä. Ks. tark. av. 602. Lisäksi työtuomioistuimessa osa jäsenistä nimitetään edustavimpien keskusjärjestöjen ja työnantajaviranomaisten ehdotuksesta. Työtuomioistuimen jäsenistä ks. tuomioistuinlain 6 luvun 2 §.

⁵⁸⁶ Ks. PeVL 35/2001 vp, s. 2/II.

⁵⁸⁷ Näin esim. EIT tuomio *Langborger v. Ruotsi*, jossa intressitahon edustajilla voitiin katsoa olleen yhteinen intressi valittajaa vastaan. Tuomion kohta 35.

⁵⁸⁸ Pellonpää – Gullans – Pölönen – Tapanila 2018, s. 587.

kaisuista löytyy lukuisia esimerkkejä tämänkaltaisista tilanteista. Seuraava korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on kuvaava:

Potilas B oli pyytänyt psykiatrian erikoislääkäri A:lta lausunnon ennen sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaavan ylilääkärin tekemää päätöstä B:n tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaalahoidon jatkamisesta. A oli myöhemmin toiminut asiantuntijajäsenenä hallinto-oikeudessa sen käsitellessä B:n valitusta saman sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaavan ylilääkärin uudemmassa päätöksestä, joka sekin koski B:n tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon määräämistä. A:n ulkopuolisena lääkärinä aiemmin antama lausunto antoi perustellun aiheen epäillä hänen puolueettomuuttaan asiassa. A:n oli tämän vuoksi katsottava olleen esteellinen toimimaan asiantuntijajäsenenä hallinto-oikeudessa sen käsitellessä valituksenalaista asiaa. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja asia palautettiin hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. (KHO 5.7.2017 T 3330)

**

Asiantuntijajäsen virkamiesoikeudellinen asema on sinällään suhteellisen vankka. Asiantuntijajäsenten tuomariasemaa vahvistettiin vuoden 2017 tuomioistuinlaissa. Merkittävin uudistus ja parannus oli, että tuomioistuinlaissa säädetään asiantuntijajäsenten olevan tuomiovaltaa käyttäessään virkatuomareiden tavoin riippumattomia. Tuomioistuinlain asiantuntijajäseniä koskevan sääntelyn uudistamisessa painopiste ei tosin ollut heidän statuksensa ”parantamisessa”, vaan tarkoituksena oli ennen kaikkea asiantuntijajäseniä koskevan sääntelyn kokoaminen yhden ja saman lain alle. Aiemmin asiantuntijajäsenistä oli säädetty ainoastaan erillislaeissa, kuten korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa sekä hallinto-oikeuslaissa. Nyt tuomioistuinlain 17 luvussa säädetään yhdenmukaisesti kaikkien tuomioistuinten (paitsi yleisten tuomioistuinten sotilasjäsenten) asiantuntijajäsenten asemasta, nimittämisestä, virassapysymisoikeudesta ja muista vastaavista virkasuhdeasioista.

Asiantuntijajäsen on tuomioistuimen jäsen, mistä syystä häneen tuomiovallan käyttäjänä tulee soveltaa samoja säännöksiä kuin tuomariin. Asiantuntijajäsen myös vastaa virkatuomarin tavoin toimintansa lainmukaisuudesta.⁵⁸⁹ Asiantuntijajäsenet ovat tuomareiden sidonnaisuusilmoituksia ja sivutoimia koskevan lainsäädännön myötä velvollisia ilmoittamaan sidonnaisuutensa ja rekisteröimään ne julkiseen sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriin. Säännökset vahvistavat asiantuntijajäsenten ja tuomioistuinten organisatorista riippumattomuutta ulkopuolisiin tahoihin nähden.

⁵⁸⁹ HE 7/2016 vp, ss. 104.

Asiantuntijajäseniä koskee myös samat esteellisyyssäännökset kuin virkatuomariakin, mutta kuten edellä on tullut esille, tosiasiaassa asiantuntijajäsenen mahdollisuus toimia sidonnaisuuksista vapaana voi käytännön realiteettien takia olla virkatuomaria rajoittuneempaa.

Asiantuntijajäsenen tehtävä tuomioistuimessa ei ole virka tai virkasuhde vaan ”tehtävä”.⁵⁹⁰ Asiantuntijajäsentä ei myöskään tuomareiden tavoin ”nimitetä” tehtävään vaan heidät ”määrätään” tehtävään.⁵⁹¹ Sanotulla ei kuitenkaan ole merkitystä asiantuntijajäsenten virkamiesoikeudellisen riippumattomuuden kannalta. Koska asiantuntijajäsen osallistuu tuomiovallan käyttöön yhtäläisesti lainoppineiden tuomareiden ohella, on heidän oltava lainkäyttötoiminnassaan virkatuomareihin rinnastettavalla tavalla riippumattomia.

Yhtenä riippumattomuuden elementtinä on virkamiesoikeudellinen riippumattomuus ja tähän liittyen se, miten asiantuntijajäsenet nimitetään (tai määrätään) tehtäväänsä. Sivutoimisen asiantuntijajäsenen korkeimpaan hallinto-oikeuteen määrää tasavallan presidentti. Tasavallan presidentti myös nimittää korkeimman hallinto-oikeuden virkatuomarit. Nimittävä taho on näin ollen molempien kohdalla sama.

Korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenet määrätään tehtäväänsä viiden vuoden määräajaksi kerrallaan. Heidät voidaan kuitenkin määrätä tehtäväänsä uudelle viisivuotiskaudelle, mikäli he itse ovat uutta viisivuotiskautta hakeneet.⁵⁹² Käytännössä useimmat korkeimpaan hallinto-oikeuteen nimetyt asiantuntijajäsenet ovat toimineet tehtävässään aina säädettyyn eläkeikään saakka.

Hallinto-oikeuksien asiantuntijajäsenten kohdalla virkamiesoikeudelliset riippumattomuuden takeet eivät sen sijaan ole yhtä vakaalla pohjalla. Hallinto-oikeuksien asiantuntijajäsenet nimittää valtioneuvosto eikä tasavallan presidentti. Tasavallan presidentti kuitenkin nimittää vakinaiset tuomarit hallinto-oikeuksiin. Euroopan neuvoston korruption vastainen toimielin (GRECO) ”pani merkille” Suomea koskeneella neljännellä arviointikierroksella vuonna 2013 sen tietoon saatetun huolen siitä, että hallinto-oikeuksien asiantuntijajäsenten nimityksistä vastaa toimeenpanovalta. GRECO huomautti, että tästä voi aiheutua eturistiriitoja. Se kehotti Suomen viranomaisia pohtimaan näitä huolenaiheita ja etsimään keinoja, joiden avulla asiantuntijajäsenten eturistiriitojen torjuntaa voidaan vahvistaa. Keinoina se esitti esimerkiksi nimitysmenetelyyn muuttamisen tai asiantuntijajäseniä sisältävien ratkaisukokoonpanojen päätöksenteon läpinäkyvyyden edistämisen.⁵⁹³ Varsinaista suositusta GRECO ei kuitenkaan Suomelle antanut. Suomen olisi silti ollut asianmukaista reagoida GRECON esittä-

⁵⁹⁰ Tämä ilmenee muun ohella tuomioistuinlain 17 luvun 6 §:stä.

⁵⁹¹ Tuomioistuinlain 17 luvun 3 §.

⁵⁹² Tuomioistuinlain 17 luvun 3 ja 5 §.

⁵⁹³ Suomea koskeva neljäs arviointiraportti (2013), kohta 102.

mään huoleen. Organisatorisen riippumattomuuden näkökulmasta on ongelmallista, jos hallinto tai viranomaiset osallistuvat asiantuntijajäsenten nimittämiseen.⁵⁹⁴

Korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenten kohdalla huolta ei ole. Kuten todettua, korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiantuntijajäsenen tehtävään määrääminen rinnastuu pitkälti jäsenen (oikeusneuvoksen) nimittämiseen: asiantuntijajäsenen nimittää tasavallan presidentti ja nimittämismenettely hoidetaan kokonaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa avoimine viranhakukuulutuksineen.⁵⁹⁵ Asiantuntijajäsentä ei tosin nimitetä toistaiseksi voimassa olevasti tehtävään vaan kerrallaan viisi vuotta kestäväksi toimikaudeksi, minä aikana hän on lähtökohtaisesti erottamaton kuten tuomarikin.⁵⁹⁶

Ongelmallista sen sijaan on hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenten tehtävään määrääminen. Kuten korkeimman hallinto-oikeuden kohdalla, asianomainen hallinto-oikeus kyllä julistaa asiantuntijajäsenten tehtävät haettaviksi ja toimittaa oikeusministeriölle valtioneuvostolle esittelemistä varten perustellun esityksen siitä, kuka tai ketkä hakijoista olisi määrättävä tehtäviin.⁵⁹⁷ Hallinto-oikeuksien asiantuntijajäsenen tehtävään määräämisestä ei kuitenkaan päättä tasavallan presidentti vaan valtioneuvosto.⁵⁹⁸ Valtioneuvosto ei myöskään ole sidottu hallinto-oikeuden tekemään esitykseen. Tässä on sääntelyn kipupiste. Suomi ei ole lainsäädäntöään tältä osin korjannut, vaikka GRECO kiinnitti asiaan huomiota jo yli kymmenen vuotta sitten.

Nykyinen tehtäväänmääräämismenettely mahdollistaa nähdäkseni toimeenpanovallan puuttumisen tuomioistuimen asiantuntijajäsenen nimittämiseen tuomioistuinten riippumattomuutta vaarantavalla ja epäasiallisella tavalla. Sitä, miksi hallinto-oikeuksien kohdalla sääntelyä ei tuomioistuinlaissa uudistettu, ei tuomioistuinlain hallituksen esityksessä enemmälti perustella; asiantilan vain todetaan vastaavan toimivallasta aiemmin säädettyä.⁵⁹⁹ Hallinto-oikeuksien asiantuntijajäsenten riippumattomuuden ja hallinto-oikeuksien puolueettomuuden vahvistamiseksi määräämis-toimivaltaa koskeva sääntely edellyttää tältä osin korjaamista ja uudistamista.

Sinänsä sivutoimisten asiantuntijajäsenten käytölle ei tuomioistuinten riippumattomuus aseta estettä. Epätyydyttävämpi tilanne on tuomioistuinten intressijäsentien sekä käräjäoikeuksien poliittisesti nimitettävien maallikkotuomareiden (lautamies-

⁵⁹⁴ Näin myös Kiiski tuomioistuinten sotilasjäsenten nimittämisestä. Kiiski 2007, s. 274.

⁵⁹⁵ Tuomioistuinlain 17 luvun 3 § ja 6 §.

⁵⁹⁶ Tuomioistuinlain 17 luvun 5 § ja 2 §.

⁵⁹⁷ Tuomioistuinlain 17 luku.

⁵⁹⁸ Tuomioistuinlain 17 luvun 3 §.

⁵⁹⁹ HE 7/2016 vp, s. 105.

ten) kohdalla.⁶⁰⁰ Kuten todettua, Suomessa, toisin kuin Ruotsissa, ei hallinto-oikeuksissa ole maallikkotuomareita koskaan ollutkaan.⁶⁰¹ Hallintolainkäyttövallan akilleenkantapäänä näyttäytyy sen sijaan vakuutusosoikeuden tietyn erityisosaamisalan asiantuntijajäsenet, jotka nimitetään tiettyjen intressitahojen esityksestä.⁶⁰²

Oma erityisesti tulevaisuuteen suuntautuva kysymyksensä sen sijaan on asiantuntijajäsenten tarpeellisuus tai niiden tarpeellisuus nykyisessä laajuudessaan erityisesti alueellisissa hallinto-oikeuksissa käsiteltävissä suhteellisen runsaslukuisissa asioissa. Asiantuntijajäseniä on puollettu sillä, että heidän on katsottu tuovan oman erityisasiantuntemuksen kautta lisäarvoa ja osaamista tiettyjen hallinto-oikeudellisten valitusasioiden käsittelyyn. Oikeudenkäynnin menettelyllisen oikeudenmukaisuuden kannalta asiantuntijajäsenten käyttö voi kuitenkin rajoittaa prosessin vastavuoroisuutta, joka toteutuisi selkeämmin kuultaessa asiantuntijaa todistajana.⁶⁰³

Hallinto-oikeudella on hallintoprosessilain 37 §:n nojalla velvollisuus huolehtia asian selvittämisestä. Hallintoprosessiin kuitenkin kuuluu, ettei tuomioistuin voi ottaa huomioon sellaista asian ratkaisuun vaikuttavaa seikkaa, joka ei ole yleisesti tunnettu, ellei siitä ole esitetty selvitystä asiaa käsiteltäessä ja ellei se ole ollut *audiatur et altera pars* -periaatteen mukaisesti vastavuoroisen käsittelyn kohteena. Tämä merkitsee, ettei hallintotuomioistuin voi nojautua pelkästään esimerkiksi asiantuntijajäsenen yksityiseen tietoon asian kannalta relevantista selvityksestä.⁶⁰⁴ Se, ettei oikeudenkäynnin osapuolella ole ollut mahdollisuutta lausua asiassa esillä olleesta asiantuntijatiedosta, voi heikentää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista, tuomioistuimen legitimiisyyttä ja sitä kautta luottamusta tuomioistuimeen.

Pitäisinkin perusteltuna pohtia, voisiko hallinto-oikeuksien asiantuntijajäsenintituution korvata kokonaan tai osittain asiantuntijaviranomaiselta (siis toiselta kuin valituksenalaisen päätöksen tehneeltä viranomaiselta) pyydetävillä asiantuntijalausunnoilla ja asiantuntijoiden kuulemisilla suullisissa käsittelyissä. Asiantuntijalausuntomenettelyllä tuomioistuin voisi varmistua siitä, että asian osapuolille on annettu

⁶⁰⁰ Jyränki–Husa 2012, s. 326. He ovat todenneet lautamiesjärjestelmän näyttäytyvän suomalaisen tuomioistuinjärjestelmän valtiosääntöisesti heikoimpana kohtana. Myös esim. Euroopan neuvoston korruption vastainen komitea (GRECO) arvosteli jo aikanaan lautamiesjärjestelmää. Ks. Suomea koskeva neljäs arviointiraportti (2013), kohta 101.

⁶⁰¹ Maallikkotuomarijärjestelmän historiasta Pihlajamäki 2013, ss. 592. Maallikkotuomareita on perinteisesti puolustettu ns. demokratiaperusteella. Sen mukaisesti demokratiassa lainkäyttöä kontrolloivat kansan keskuudestaan valitsevat tuomarit. Samalle ajatukselle pohjautuu *common law* –maista tuttu valamiesjärjestelmä.

⁶⁰² Sanottu koskee vakuutusosoikeuden työoloja tai yritystoiminnan olosuhteita tuntevien sekä sotilasvamma-asioita tuntevien asiantuntijajäsenten määräämistä, ks. tuomioistuinlain 17 luvun 15 § (860/2017). Tähän vakuutusosoikeutta koskevaan ongelmatiikkaan ei tässä perehdytä syvällisemmin.

⁶⁰³ Mäenpää 2023, s. 235.

⁶⁰⁴ Mäenpää 2023, s. 235 ja 536.

tilaisuus antaa vastineensa myös asiantuntijalausunnosta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämän kuulemisperiaatteen mukaisesti. Lisäksi voitaneen kysyä missä määrin hallinto-oikeuksien virkatuomareiden oma asiantuntemus riittäisi kattamaan niissä tarvittavan erityisalojen asiantuntemuksen. Hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa tuomioistuimen tehtävänä on huolehtia asian selvittämisestä. Selvittämisvelvollisuuteen kuuluu, että tuomioistuin voi tarvittaessa kuulla asiantuntijaa tai hankkia lausunnon erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä sekä pyytää asianosaisilta tarvittavaa lisäselvitystä.

4.3 Oikeusasteellinen riippumattomuus

4.3.1 Tuomioistuinten keskinäinen riippumattomuus

Riippumattomuuteen kuuluu myös tuomioistuinlaitoksen sisäinen riippumattomuus (ns. oikeusasteellinen riippumattomuus). Oikeusasteellisessa riippumattomuudessa on kyse tuomioistuinten keskinäisestä suhteesta sekä alhaalta ylös että ylhäältä alas: Alemman tuomioistuimen tulee tapauskohtaisesti olla riippumaton ylemmän tuomioistuimen määräysvallasta. Toisaalta ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakua.⁶⁰⁵

Oikeusasteellisen riippumattomuuden perusta on siinä, että kukin tuomioistuin toimii itsenäisesti omana orgaaninaan, ja että kullakin tuomioistuimella on oma lakiin perustuva toimivaltansa ja omat tehtävänsä. Ulkoinen oikeusasteellinen riippumattomuus valtiosäännössämme onkin viime kädessä palautettavissa perustuslain tasolla määriteltyyn tuomioistuinten rakenteeseen, eli (1) tuomioistuinlinjojen erillisyyteen, (2) kahteen ylimpään tuomioistuimeen, sekä (3) alemman lainkäytön rakentumiseen toisaalta käräjäoikeuksiin ja hovioikeuksiin sekä toisaalta alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Perustuslain perusteluissa on tunnustettu se lähtökohta, että tuomioistuin on riippumaton paitsi toisista valtio-orgaaneista myös riippumaton oikeuslaitoksen sisällä. Perusteluissa on todettu oikeusasteellisen riippumattomuuden ylhäältä alaspäin suuntautuva merkitys, eli se, ettei ylempi tuomioistuin saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta.⁶⁰⁶ Tämä merkitsee perustelujen mukaan sitä, että ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä voi olla lähinnä oikeuskäytännön

⁶⁰⁵ Jyränki – Husa 2012, s 327.

⁶⁰⁶ HE 1/1998 vp, s. 76.

yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuimia ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa.⁶⁰⁷

Jyränki – Husa näkevät, että suomalaisessa oikeuskulttuurissa ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätösten ehdoton *common law* -tyyppinen sitovuus rajoittaa ylimpien tuomioistuinten perustuslaissa turvattua riippumattomuutta. Heidän mukaansa korkeimpien oikeuksien vuosikirjatapauksilla voi siten olla lainkäyttöä tosiasiallisesti ”ohjaava (suostutteleva)” merkitys, vaikka ne eivät oikeuslähteenä rinnastukaan lainsäädäntöön.⁶⁰⁸ Toisaalta ylemmän tuomioistuinten päätösten ohjatesa alemmanasteisen lainkäytön yhdenmukaisuutta, on niillä katsottu olevan hyväksyttävä tavoite, joka ei ole ristiriidassa tuomioistuimen riippumattomuuden kanssa.⁶⁰⁹

Oikeusasteellisen riippumattomuuden kannalta sallittavaa ei ole toisen tuomioistuimen vaikuttamisyritys toisessa tuomioistuimessa ratkaistavissa olevaan yksittäiseen asiaan. Suomalaisessa tuomioistuintekulttuurissa varsin teoreettisena ongelmana näyttäytyykin tilanne, jossa ylin (tai ylempi) tuomioistuin tai jopa toisen tuomioistuintinlinjan tuomioistuin pyrkisi vaikuttamaan yksittäistapauksessa vireillä olevan oikeusasian ratkaisemiseen alemmassa tuomioistuinasteessa.⁶¹⁰

4.3.2 Oikeusasteellinen riippumattomuus – sisäinen riippumattomuus

Oikeusasteellinen riippumattomuus on myös yksittäisen tuomioistuimen sisäistä riippumattomuutta: lainkäyttöratkaisuja tehdessään tuomaria sitoo vain laki, jolloin hän on riippumaton niin kollegastaan kuin päällikkötuomarista. Toisin sanoen tuomarin riippumattomuuteen kuuluu, että tuomarin tulee voida olla tuomioistuimensa sisälläkin riippumaton muiden vaikutuksesta. Myös se, että tuomioistuimet ovat velvollisia perustelevaan kantansa, on riippumattomuuden kannalta tärkeää. Tämä

⁶⁰⁷ HE 1/1998 vp, s. 76.

⁶⁰⁸ *Jyränki – Husa* 2012, s. 327.

⁶⁰⁹ *Virolainen – Pölönen* 2004, s. 462.

⁶¹⁰ Tällaisesta potentiaalisesta tilanteesta mainittakoon esim. loppuvuodesta 2024 sekä korkeimmassa oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäväksi tullut kysymys siitä, onko oikeusavun palkkioasetuksen mukainen 110 euron tuntipalkkio palkkiolain tarkoittama kohtuullinen palkkio vai ei. Siinä ylimmät tuomioistuimet ratkaisivat saman kysymyksen kumpikin tahoillaan päätyen erilaisiin lopputulemiin; molemmissa tuomioistuimissa äänestyksen jälkeen. Korkein oikeus jätti perustuslain 107 §:n nojalla soveltamatta oikeusministeriön antaman palkkioasetuksen ko. säännöksen, koska puolustusasianajajalle sen perusteella maksettava palkkio ei korkeimman oikeuden mielestä olisi ollut oikeusapulaissa edellytetyllä tavalla ”kohtuullinen” (KKO 2024:71). Korkeimman hallinto-oikeuden täysistunnon enemmistö puolestaan katsoi vain muutama viikko korkeimman oikeuden ratkaisun jälkeen, ettei asiassa ollut perustetta jättää palkkioasetusta soveltamatta, eli toisin sanoen sen mukaan palkkio oli palkkiolaisa tarkoittamassa mielessä ”kohtuullinen” (KHO 2024:129).

mahdollistaa avoimen keskustelun tuomioistuinten ratkaisuksista, joten tuomioistuinten päätöksenteko on siten erilaista kuin poliittinen päätöksenteko, joka voi tapahtua suljettujen ovien takana.⁶¹¹ Neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvat asiat ja muut lain mukaan salassapidettävät asiat ovat toki tuomioistuimissakin salassapidettäviä, mutta ajatus kokonaan ei-julkisesta oikeudenkäynnistä ei oikeusvaltiossa olisi mahdollinen.

Tuomiovaltaa käyttäessään tuomaria sitoo vain laki. Tuomioistuimet ovat siten tässä mielessä riippuvaisia lainsäädäntövallasta. Käsitteen ”laki” alle määrittelen tässä kuuluvan sekä eduskunnan säätämät lait että Suomea sitovan kansainvälisen normiston. Kansainvälisissä tuomarin riippumattomuutta koskevista *soft law* -asiakirjoista Euroopan neuvoston ministerikomitean vuonna 2010 hyväksymässä suosituksessa muistutetaan, että riippumattomuus koskee myös tuomioistuimen sisäisiä suhteita samoin kuin siitä, että ylemmät tuomioistuimet eivät voi antaa ohjeita tuomarille, miten jokin yksittäinen asia olisi ratkaistava.⁶¹² Tähän liittyen päällikkötuomarin rooliin kuuluu, että hän kunnioittaa tuomareiden riippumattomuutta.⁶¹³ Riippumattomuuden sisäisen ulottuvuuden voi katsoa pitävän sisällään ainakin yksittäisen tuomioistuimen sisäisen organisoinnin (kuten työjärjestys ja kokoonpanojen määräytymisen) sekä johtamisjärjestelmän, hallinnon ja päällikkötuomarin toimivallan.

Sisäinen riippumattomuus oli pitkään jäänyt meillä muiden riippumattomuus- aspektien varjoon. Vielä tuomioistuinlain esitöiden perusteluissa sisäinen riippumattomuus on kuitattu sillä, että ”sisäinen riippumattomuus tarkoittaa muun muassa sitä, että ylemmät tuomioistuimet tai tuomioistuimen päällikkötuomarit eivät voi määrätä tuomaria lainkäytössä”.⁶¹⁴ Tuomioistuinlaissa tosin säädetään useista tuomioistuinten ja tuomareiden sisäiseen riippumattomuuteen liittyvistä seikoista. Näin ovat 8 luku tuomioistuimen työskentelyn järjestämisestä, johtamisesta ja hallinnosta, mukaan lukien säännökset asioiden jakamisesta tuomioistuimen sisällä samoin kuin 14 luvun säännökset tuomarin siirtämisestä toiseen tuomioistuimeen.

Riippumattomuuteen kuuluu, että tuomioistuin voi itse omassa työjärjestyksessään määrätä sisäisestä organisaatiostaan sekä siitä, mitä virkoja tuomioistuin tarvit-

⁶¹¹ Nergelius 1999, s. 61.

⁶¹² Recommendation Rec(94)12 of the Committee of Ministers on the independence, efficiency and role of judge, kohdat 30–33.

⁶¹³ CCJE Opinion No. 19 (2016), kohta 6.

⁶¹⁴ HE 7/2016 vp, s. 69. Tuomas Ojanen tosin huomautti lausunnossaan 31.3.2016 perustuslakivaliokunnalle, että yhtenä keskeisenä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on syytä korostaa esitystä painokkaammin sitä, että ehdotukset turvaavat ja toteuttavat riittävästi tuomioistuinten sisäistä riippumattomuutta ulkoisen riippumattomuuden ohella. Tämä näkökulma jäi hänestä esityksessä liian katveeseen.

see toimiakseen tarkoituksenmukaisella tavalla.⁶¹⁵ Suomessa tämä näyttäytyy siten, että kukin tuomioistuin vahvistaa itselleen työjärjestyksen ja voi ainakin kohtuullisissa rajoissa määrätä viroistaan, joskaan ei niiden määrästä. Eri hallinto-oikeuksissa virkarakenne onkin jossain määrin erilainen: toiset ovat työskentelyssään toisia tuomaripainotteisempia tuomareiden toimiessa esittelevinä tuomareina, toisissa esitteilytehtävät painottuvat hallinto-oikeusesittelijöille.⁶¹⁶ Johtaminen ja päällikkötuomarin asema asettuvat nekin keskusteluun tuomioistuimen sisäisestä riippumattomuudesta.

4.3.3 Hallintotuomioistuimet ja eurooppalaiset tuomioistuimet

Vaikka valtiosääntöisesti kansallinen tuomiovalta kuuluu riippumattomille kansallisille tuomioistuimille, tosiasiaassa kansallinen lainkäyttö on jo pitkään ollut hyvin riippuvainen kansainvälisestä lainkäytöstä. Oikeus on kansainvälistynyt niin, että kotimaisen ja ulkomaisen välinen oikeudellinen raja on hämärtynyt ja eri oikeudellisten tasojen vuorovaikutus on muodostunut aikaisempaa monimutkaisemmaksi.⁶¹⁷

Oikeuden kansainvälistyminen ei kuitenkaan muuta sitä valtiosääntöistä lähtökohtaa, että kansallinen lainkäyttö kuuluu kansallisille tuomioistuimille. Samalla kansallisten tuomioistuinten on ratkaisutoiminnassaan otettava entistä enemmän huomioon oikeuden kansainvälistyminen. Kansalliset tuomioistuimet ovat erityisen riippuvia Euroopan unionin oikeudesta ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

Oikeuden kansainvälistyminen, erityisesti oikeuden eurooppalaistuminen, on tuonut uuden ulottuvuuden tuomioistuinten rakenteelliseen riippumattomuuteen tuomioistuinten tultua *de facto* ”riippuviksi” ei-kansallisten tuomioistuinten lainkäytöstä. Samalla kun kansalliset tuomioistuimet ovat kansallisen valtiosäännön mukaan ylimmät lainkäyttövaltaa käyttävät elimet, ne saavat vaikutteita ja inspiraatiota muiden maiden tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä ja ovat sitoutuneet dialogiin erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanssa.⁶¹⁸ Asetelma voi vaikuttaa ristiriitaiselta tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, mutta itse asiassa asiantila voikin olla toisin päin. Väitän, että riippuvuus kansainvälisistä tuomioistuimista vahvistaa kansallisten tuomioistuinten riippumattomuutta.

⁶¹⁵ Wersäll 2012, s. 53.

⁶¹⁶ Ks. mm. Tarukannel 2016.

⁶¹⁷ Jääskinen 2008, s. 54.

⁶¹⁸ Ks. mm. Rosas 2008, ss. 123.

Rajaan tässä ulkopuolelle sinänsä relevantit periaatekysymykset kansallisen ja kansainvälisen oikeuden hierarkkisesta valtasuhteesta, supernormistoista, etusijaperiaatteesta, kansainvälisen normin ja perustuslain vuorovaikutuksesta, unionioikeuden valtiosääntöistymisestä sekä parlamentarismien haasteesta kansainvälistä normistoa sovellettaessa samoin kuin siitä, kuka tai mikä sanoo viimeisen sanan kansallisen ja kansainvälisen normin soveltamisen mahdollisessa ristiriitatilanteessa. Keskitän sen sijaan huomioni nimenomaan tuomioistuinten keskinäiseen dialogiin, vuorovaikutukseen, ja siinäkin nimenomaan kansallisten tuomioistuinten ja kansainvälisten tuomioistuinten väliseen dialogiin. Näiden keskinäistä dialogia arvioin ennen kaikkea tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta, mutta myös oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta.

Tuomioistuinten keskinäiselle dialogille ei ole olemassa yhtä ainoaa määritelmää. Käytän tässä lähtökohtana *Rosasin* jaottelua, jossa hän luokittelee tuomioistuinten dialogeille viisi erilaista ulottuvuutta.⁶¹⁹ Ensinnäkin *Rosasin* mukaan tuomioistuinten kanssakäymisessä on *vertikaalista* dialogia, jota eri tasoille, mutta samaan järjestelmään kuuluvat tuomioistuimet käyvät keskenään. Tällaista vertikaalista dialogia käydään esimerkiksi kansallisesti hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä. Sanottuun vertikaaliseen dialogiin kuuluu myös esimerkiksi EU:ssa unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen keskinäinen dialogi.

Toisekseen *Rosas* mainitsee kansallisten ja kansainvälisten tuomioistuinten *keskinäisen* dialogin, jota kansalliset tuomioistuimet ja kaikkien tuomioistuintasojen tuomarit käyvät Euroopan unionin tuomioistuimen kanssa ennakkoratkaisumenettelyn muodossa. Kyse ei tällöin *Rosasin* mukaan ole vertikaalisesta dialogista, sillä Euroopan unionin tuomioistuin ei toimi muutoksenhakutuomioistuimena, jolla olisi valta muuttaa tai kumota kansallisen tuomioistuimen päätös. Tähän dialogiin kuuluu myös se, että velvollisuus olla dialogissa aloitteellinen ja muotoilla se kysymys, mistä ennakkoratkaisua haetaan, kuuluu dialogissa kansallisille tuomioistuimille.

Kolmannen dialogin *Rosas* näkee olevan *semi-vertikaalinen* kansainvälisten ja etenkin eurooppalaisten tuomioistuinten välillä. Kysymys on siitä, missä määrin esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuin ottaa huomioon Strasbourgin tuomioistuimen tai esimerkiksi YK:n kansainvälisen tuomioistuimen (ICJ) oikeuskäytäntöä. Neljäs dialogin ulottuvuus tulisi ongelmallisesti eteen silloin, jos kahdella (kansainvälisellä) tuomioistuimella olisi *päällekkäinen* toimivalta ratkaista jokin erimielisyyss. Tämä dialogi aktualisoituu harvemmin kansallisessa tuomioistuinjärjestelmässä, mutta kansainvälisesti se voisi *Rosasin* mukaan tulla kyseeseen esimerkiksi kansainvälisen tuomioistuimen ja kansainvälisen merioikeustuomioistuimen välillä.

⁶¹⁹ Rosas 2008, ss. 121.

Viides ja viimeinen dialogin muoto on *horisontaalinen* dialogi. Tällaisesta dialogin muodosta on kyse silloin, kun enemmän tai vähemmän samalla tasolla olevat tuomioistuimet käyvät vuoropuhelua keskenään. Tällaista dialogia voidaan käydä sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Dialogia käyvät tuomioistuimet voivat nimittäin olla kansallisesti samalla tasolla olevia tuomioistuinta, kuten esimerkiksi suomalaiset alueelliset hallinto-oikeudet ovat. Kyseeseen voi myös tulla dialogi esimerkiksi eri maiden ylimpien hallintotuomioistuinten keskinäinen yhteydenpito.

Keskityn tässä *Rosasin* jaottelun toiseen ja viidenteen dialogiin: kansallisten tuomioistuinten ja kansainvälisten tuomioistuinten väliseen dialogiin sekä toisaalta ylimpien tuomioistuinten rajat ylittävään dialogiin. Samalla huomataan, että dialogien jaottelun voi käsittää myös yksinkertaistetusti joko vertikaalisena tai horisontaalisena, jolloin vertikaalisena ulottuvuutena on kansallisen ja kansainvälisen tuomioistuimen dialogi ja horisontaalisena puolestaan eri maiden tuomarikollegojen keskinäinen dialogi.⁶²⁰

Sanotut dialogit eivät ole keskenään samanlaisia, vaan niissä on nähtävissä kolme muotoa: Dialogi voi ensinnäkin olla valtiosääntöisesti institutionalisoitua, ja se voi tuolloin olla joko epäsuoraa tai suoraa.⁶²¹ Dialogi voi siten olla valtiosääntöisesti institutionalisoitua epäsuoraa dialogia tai valtiosääntöisesti institutionalisoitua suoraa dialogia. Dialogi voi olla myös epävirallista, jolla tarkoitetaan sitä, ettei se saa tukea, ainakaan suoraan, säädetyistä oikeudesta. Epävirallisella dialogilla tarkoitetaan tässä erityisesti tuomioistuinten ja tuomareiden keskinäistä yhteydenpitoa esimerkiksi organisaatioissa ja järjestöissä taikka yhteisiä koulutuksia ja tapaamisia. Palaan tähän lyhyesti kappaleen lopussa.

Keskityn seuraavassa valtiosääntöisesti institutionalisoituneeseen dialogiin. Kuten todettua, tässä dialogissa on nähtävissä kaksi ulottuvuutta: epäsuora ja suora dialogi. Epäsuorassa dialogissa on kyse siitä, että kansallinen tuomioistuin viittaa omassa ratkaisussaan nimenomaisesti tai sivuten kansainvälisen tuomioistuimen tai kenties toisen valtion tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Tällaisesta epäsuorasta dialogista, tapahtuipa se eurooppatuomioistuimen kanssa tai toisen (tai toisten) kansallisten tuomioistuinten välillä, on kompleksisoituvassa oikeudellisessa todellisuudessa tullut tavanomaista.

⁶²⁰ Tällaista jaottelua on käyttänyt esim. Euroopan unionin tuomioistuimen presidentti Koen Lenaerts todetessaan, ettei ennakkoratkaisumenettelyä pitäisi nähdä puhtaasti vertikaalisena vuoropuheluna EUT:n ja viimeisen oikeusasteen kansallisten tuomioistuinten välillä vaan pikemminkin kollegojen välisenä horisontaalisena verkostona. <https://www.aca-europe.eu/index.php/en/events-en/1055-stockholm-9-10-october-2023-seminar-preliminary-rulings-of-the-court-of-justice-of-the-european-union-from-cilfit-to-consorzio> (tallennettu 13.1.2025).

⁶²¹ Suorasta ja epäsuorasta dialogista mm. Poli 2017, ss. 359.

Tuomioistuindialogissa ei kuitenkaan ole yksinomaan kyse siitä, että tuomioistuin seuraa tai siteeraa toisen tuomioistuimen, kuten Euroopan unionin tuomioistuimen tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja, tai viittaa niihin täyttääkseen tuomiovallankäyttöön liitetyt vaatimukset ratkaisukäytännön eurooppaoikeuden ja ihmisoikeuksien mukaisuudesta. Epäsuoraa dialogia täydentää (tämän vuoksi) suora dialogi. Suoralla dialogilla tarkoitan tässä sellaista *institutionaalista* ja *institutionalisoitua* vuorovaikutusta mitä kansalliset tuomioistuimet käyvät kansainvälisten tuomioistuinten kanssa. Rajaan kysymyksenasettelun tässä paitsi hallinto-oikeuskeskeiseksi myös eurooppakeskeiseksi, samalla todeten, että esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on ratkaisukäytännössään saattanut viitata myös YK:n ihmisoikeuslainten, lähinnä lasten oikeuksien komitean tai ihmisoikeuskomitean suosituksiin.⁶²²

Kutsun kysymyksenasettelussani *kansainväliseksi suoraksi dialogiksi* sitä dialogia, jota kansalliset tuomioistuimet käyvät eurooppatuomioistuinten kanssa. Sitä käydään ensinnäkin Euroopan unionin tuomioistuimen kanssa ennakkoratkaisumenettelyn muodossa ja toisekseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanssa neuvoo-antavan lausuntomenettelyn muodossa.⁶²³ Nämä menettelyt ovat kansallisten tuomioistuinten ja eurooppatuomioistuinten keskinäistä dialogia, jota ei voi pitää kansallisen lain ja eurooppaoikeuden hierarkkisuuden ilmentymänä, vaan pikemminkin osoituksena näiden oikeusjärjestysten erillisyydestä.⁶²⁴

**

Vuonna 2025 on tullut kuluneeksi 30 vuotta siitä, kun Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen. Tämän vuoksi tässä on syytä tehdä pintaraapaisu siitä, miten EU-jäsenyys on näyttäytynyt kansallisessa perustuslaissamme ja miten jäsenyys on näyttäytynyt erityisesti tuomiovallan näkökulmasta. Ensinnäkin EU-oikeus instituutioineen näyttää varsin vaivattomasti uineen osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Suomen liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 1995 ei hallitusmuotoon kuten ei vuoden 2000 perustuslakiinkaan sisältynyt säännöstä Suomen kuulumisesta Euroopan unioniin eikä unionioikeuden suhteesta kansalliseen oikeuteen. Tällaista säännöstä ei ollut myöskään laissa Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.⁶²⁵

⁶²² Näin esim. KHO 2022:69; KHO 2022:29; KHO 2022:15; KHO 2021:189.

⁶²³ Tuomioistuindialogin erilaisista horisontaalisista ja vertikaalisista ulottuvuuksista Rosasin lisäksi mm. Poli 2017, ss. 356.

⁶²⁴ Puumalainen 2018, s. 147.

⁶²⁵ Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (1540/1994).

Vuoden 2012 perustuslain muutoksessa perustuslakiin, sen 1 §:n 3 momenttiin osana valtiojärjestyksen perusteita, sisällytettiin nimenomaiset säännökset Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa.⁶²⁶ Kyse ei kuitenkaan ollut oikeustilan muutoksesta vaan valtiosääntöisestä perustuslain ”täydellisyysperiaatteesta”, kuten perustuslakivaliokunta (PeVM 9/2010 vp) mietinnössään totesi. Perustuslakiin tehty lisäys oli tältä osin ”lähinnä toteava, ei oikeustilaa muuttava”. Yli puolessa EU:n jäsenvaltioita perustuslakeja oli tuohon mennessä muutettu nimenomaan EU-jäsenyyden johdosta, ja unionijäsenyyden vaikutus perustuslain muutoksiin osaltaan nähtiin alleviivaavan valtiosääntöjen eurooppalaistumista.⁶²⁷

EU-jäsenyyden mainitsemisella perustuslaissa ei ollut merkitystä kansallisille tuomioistuimille niiden soveltaessa EU-oikeutta⁶²⁸ ratkaisutoiminnassaan eikä se muuttanut tuohon saakka unionijäsenyyden jälkeen vallinnutta oikeustilaa. Suomalaisissa tuomioistuimissa EU-oikeuden keskeisten perusteiden noudattaminen ei *Kannisen* mukaan ollut aiheuttanut periaatteellisia ongelmia, saati vastahakoisuutta jäseneksi liittyttyä.⁶²⁹ *Kanninen* perusteli väitettään sillä, että Suomen liittyessä Euroopan yhteisöihin kaikki tuolloiset yhteisön oikeutta koskeneet keskeiset periaatteet olivat jo suhteellisen selkeästi ilmaistu EY:n tuomioistuimen⁶³⁰ oikeuskäytännössä. Suomi tiesi, mihin se liittyi ja mihin se sitoutui.⁶³¹

Myös *Jääskinen* on todennut, miten vähäeleisesti eurooppaoikeus omaksuttiin lainkäytössä, kun siihen liittyvää oikeuskäytäntöä oli alkanut syntyä jo ETA-sopimuksen voimaantulon jälkeen.⁶³² Etenkin hallintolainkäytössä, jossa menettelyä leimaa virallisperiaate, EU-oikeus näytti *Jääskisen* mukaan nopeasti saavuttaneen kansalliseen lainsäädäntöön rinnastuvan oikeuslähteen aseman etenkin, jos sovellettava normisto muodostui ja muodostuu suoraan sovellettavista EU-asetuksista tai joissa direktiivien välitön vaikutus ja tulkintavaikutus tulevat säännönmukaisesti

⁶²⁶ HE 60/2010 vp, s. 1. Lisäksi perustuslain 94 ja 95 §:ä täydennettiin kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisen yhteydessä huomioitavasta toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle.

⁶²⁷ Salminen 2009, s. 256–257.

⁶²⁸ Käytän johdonmukaisesti termiä EU-oikeus, vaikka kyse olisi aikaisemmasta ”Euroopan yhteisöjen oikeudesta”:

⁶²⁹ *Kanninen* 2003, s. 1253. Myös Niilo *Jääskinen* on todennut, miten vähäeleisesti eurooppaoikeus omaksuttiin lainkäytössä, kun siihen liittyvää oikeuskäytäntöä alkoi syntyä jo ETA-sopimuksen voimaantulon jälkeen. *Jääskinen* 2008, s. 54.

⁶³⁰ EY-tuomioistuimesta tuli Euroopan unionin tuomioistuin vuonna 2009 Lissabonin sopimuksella, jolla muutettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta (SEU) ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta (EUVL C 306, 17.12.2007). Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin tuomioistuin käsittää unionin tuomioistuimen, unionin yleisen tuomioistuimen ja erityistuomioistuimia.

⁶³¹ *Kanninen* 2003, s. 1255.

⁶³² *Jääskinen* 2008, s. 54.

esiin.⁶³³ Tietävästi korkein hallinto-oikeus viittasi ensimmäistä kertaa ratkaisussaan silloisen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätökseen jo jäsenyyttä seuraavana vuonna eli vuonna 1996.⁶³⁴

Ristiriidoilta tai tulkintaerimielisyyksiltä kansallisen lain ja EU-oikeuden välillä ei kuitenkaan voida välttyä. Kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuinten keskinäisen suoran vuorovaikutuksen ytimessä onkin ns. *ennakkoratkaisumenettely*. Ennakkoratkaisumenettely alkoi muodostua yhä merkittävämmäksi osaksi unionin (yhteisöjen) tuomioistuimen toimintaa jo 1960-luvun alkuvuosista lukien. Ennakkoratkaisumenettelyn perustuessa kansallisten tuomioistuinten esittämiin kysymyksiin siitä on muodostunut konstitutionaalinen vuoropuhelu unionin tuomioistuimen ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä.⁶³⁵ Menettelyn perimmäisenä tarkoituksena on kansallisen oikeuden ja eurooppaoikeuden harmonisointi sekä keskinäisten konfliktien välttäminen ja niiden ennalta ehkäisy.

Vielä 2000-luvun alkupuolella *Jyränki* piti ylimpien tuomioistuinten velvollisuutta ja muiden tuomioistuinten oikeutta pyytää Euroopan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua unionioikeuden tulkintakysymyksistä ”poikkeuksena” tuomioistuimen yksittäistapaukselliseen riippumattomuuteen.⁶³⁶ *Saraviita* on puolestaan aikanaan todennut, miten jäsenyys Euroopan unionissa ”alisti” riippumattoman oikeuslaitoksen EY:n tuomioistuimen sitovien ennakkopäätösten järjestelmään.⁶³⁷

Jaetumpaa ja yleisesti vakiintunutta näkökulmaa edustaa kuitenkin tuoreemmat esimerkit, kuten *Rosaksen* toteama, miten EU:ssa eri jäsenvaltioiden tuomioistuinten sekä niiden ja unionin tuomioistuimen välinen ”yhteistyö on muodostunut koko EU:n tuomioistuinjärjestelmän kulkumakeksi”.⁶³⁸ Euroopan unionin tuomioistuimen presidentti *Koen Lenaerts* on puolestaan täydentänyt sanottua muun ohessa todeten, miten toimivan kansallisten ja Euroopan unionin tuomioistuimen välisen yhteistyön edellytyksenä on keskinäinen luottamus ja riippumattomuus.⁶³⁹ Dialogissa ja yhteistyössä olisi korostettava niitä argumentteja, jotka ilmentävät tuomioistuinten perus-

⁶³³ Jääskinen 2008, s. 51. Sitä, miten suurella osalla hallintolainkäytössä ratkaistavista asioista eurooppaoikeus on tullut sovellettavaksi, ei ole tutkittu. Jäsenyyden alkuaikoina arvioitiin, että EY-oikeudesta oli kysymys noin kolmasosassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavista asioista. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 1999, s. 5.

⁶³⁴ Tapaus koski ns. palveluvelvoiteasetuksen soveltamista. KHO 1996-A-30.

⁶³⁵ Termiä ”konstitutionaalinen vuoropuhelu” käyttää mm. Husa 2020, s. 547.

⁶³⁶ Jyränki 2003, s. 165. Hän ei toteamuksessaan erottele sitä, onko tuomioistuinten riippuvuudella Euroopan unionin tuomioistuimesta eroa ylimpien ja alempien tuomioistuinten välillä. Ylimmillä tuomioistuimilla on velvollisuus ennakkoratkaisun pyytämiseen, kun taas alemmillä on siihen ”vain” oikeus.

⁶³⁷ Saraviita 2002, s. 1287.

⁶³⁸ Rosas 2019, s. 46.

⁶³⁹ Lenaerts, 2018, s. 2; Lenaerts 2023, ss. 43.

arvoja. Kansallisten ja ylikansallisten tuomioistuinten välisen suhteen tulisi perustua pikemminkin keskinäiseen ymmärrykseen kuin konflikteihin ja valtapeleihin.⁶⁴⁰

Suomalaiselle lukijalle aiemmin mainitut vuosituhatosen alussa esitetyt näkemykset tuntuvat nyt lähinnä vanhoillisilta ja jopa ennakkoluuloisilta. Sinänsä huolestuttavaa kuitenkin on, miten samansuuntainen argumentointi välittyy nykypäivänä joitakin jäsenmaita, kuten Unkaria ja Puolaa koskevissa oikeusvaltiotapauksissa. Vaikka *Rosaksen* ja *Lenaertsin* esittämät ovat esimerkkejä yleisesti jaetusta käsityksestä oikeusvaltiollisesta kansallisten ja Euroopan unionin tuomioistuimen välisestä suhteesta, on tuo suhde jatkuvalla koetuksella.⁶⁴¹ Kehitys eräissä EU:n jäsenmaissa herättää huolta unionin oikeuden ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta.⁶⁴²

Suomea ja Pohjoismaita voidaan pitää esimerkillisinä dialogissaan Euroopan unionin tuomioistuimen kanssa. Korkein hallinto-oikeus on vuoden 2024 loppuun mennessä tehnyt yhteensä 75 ennakkoratkaisupyyntöä unionin tuomioistuimelle.⁶⁴³ Kaikki ennakkoratkaisupyyntöjä julkaistaan korkeimman hallinto-oikeuden verkkosivuilla ja Finlex-tietokannassa. Ne samoin kuin muut eurooppaoikeutta koskevat ratkaisut julkaistaan myös omana ryhmänään Pohjoismaiden ylimpien tuomioistuinten kotisivuilla tarkoituksena helpottaa näiden ratkaisujen löytymistä.⁶⁴⁴

Jännitteisessä nykyajassa eurooppalainen yhteistyö on yhä tärkeämpää. Tämä pätee myös kansallisten tuomioistuinten ja eurooppalaisten tuomioistuinten väliseen vuoropuheluun.

**

⁶⁴⁰ Kaila 2024, s. 331.

⁶⁴¹ Esimerkiksi Unkarin korkein oikeus on pitänyt alemman kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöä laittomana, mikä johti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomarin kurinpitomenettelyyn. Euroopan unionin tuomioistuin piti menettelyä EU-oikeuden vastaisena todeten, että vain sillä on toimivalta ratkaista ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottaminen. Myös kurinpitomenettelyn aloittaminen kansallista tuomaria vastaan oli EU-oikeuden vastaista sen heikentäessä ennakkoratkaisupyyntöjen mekanismia ja tuomioistuinten riippumattomuutta sekä EU-oikeuden yhdenmukaista soveltamista. EUT tuomio C-564/19, *Pesti Központi Kerületi Bíróság*, tuomiolauselman kohdat 1 ja 2.

⁶⁴² Kaila 2024, s. 377.

⁶⁴³ Kaikkiaan Suomesta on vastaavana aikana tehty yhteensä 160 ennakkoratkaisupyyntöä. Lähes puolet ennakkoratkaisupyyntöistä on siten ollut korkeimman hallinto-oikeuden tekemiä. Alueelliset hallintotuomioistuimet (hallinto-oikeudet ja aikaisemmat läänin-oikeudet, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, markkinaoikeus ja vakuutus-oikeus) ovat vastaavana aikana tehneet yhteensä 21 ennakkoratkaisupyyntöä. Yli 60 % ennakkoratkaisupyyntöistä on näin ollen hallintotuomioistuinten tekemiä. Lähde: korkeimman hallinto-oikeuden tietopalvelu 13.1.2025.

⁶⁴⁴ <https://kho.fi/fi/index/paatokset/eurooppaoikeuttakoskevatratkaisut.html> (tallennettu 13.1.2025).

Ennakkoratkaisumenettelystä säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklassa ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntöissä.⁶⁴⁵ Menettelyllä pyritään varmistamaan unionin oikeuden yhdenmukainen ja johdonmukainen soveltaminen kaikissa EU:n jäsenmaissa, koska unionin oikeus koskee yhtä lailla kaikkia Euroopan kansalaisia. Ennakkoratkaisumenettelyssä annetaan kansallisille tuomioistuimille mahdollisuus, ja asetetaan ylimmille kansallisille tuomioistuimille velvollisuus, esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnö, jos niiden käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy unionin oikeuden tulkintaan tai pätevyyteen kohdistuvia epäselvyyksiä.

EU-oikeuden lähtökohtana on, että kansallisten tuomioistuimet itse päättävät, milloin kyse on sellaisesta asiasta, jonka ne saattavat unionin tuomioistuimeen ennakkoratkaisumenettelyyn. Tässä on nähtävissä oikeusvaltiollinen ajatus siitä, että tämä oikeus kuuluu riippumattomille kansallisille lainkäyttöelimille. Ilman tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta ei vuoropuhelu unionin tuomioistuimen kanssa voisi toimia.⁶⁴⁶

Ennakkoratkaisupyynnöä ei voida sanella muiden valtiovallan käyttäjien taholta, kuten ei myöskään oikeudenkäynnin osapuolten taholta. Kyse on nimenomaan tuomioistuimelle kuuluvasta oikeudellisesta harkinnasta, jota ei voida ulkopuolelta ohjata, ja joka ei voi olla ulkopuolisen poliittisen painostuksen kohteena.⁶⁴⁷ Tässä näkyy myös tuomioistuimen riippumattomuuden merkitys. Arvioidessaan sitä, onko ennakkoratkaisupyynnön esittänyt taho ”tuomioistuin” on Euroopan unionin tuomioistuin vakiintuneesti ottanut huomioon muun muassa sen, onko kysymyksen esittävä elin ”riippumaton”.⁶⁴⁸

Samoin kansallisten tuomioistuinten riippumattomuudesta seuraa, ettei unionin tuomioistuin ratkaisussaan ota kantaa kansallisen oikeudenkäynnin lopputulokseen vaan antaa ainoastaan tulkintansa sille esitetystä unionin oikeutta koskevassa kysymyksessä. Tämän jälkeen kansallinen tuomioistuin ratkaisee pääasian, soveltaen unionin oikeutta tuomioissa esitetyllä tavalla.⁶⁴⁹ Molemmilla on näin ollen omat roolinsa ja toimivaltansa. Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu päät-

⁶⁴⁵ Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntöön tuli 1.9.2024 lukien voimaan muutos, jonka myötä 1.10.2024 alkaen toimivaltaa antaa vastauksia kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyynnöihin siirretään osittain unionin tuomioistuimelta unionin yleiselle tuomioistuimelle. Uudistuksen tarkoituksena on keventää unionin tuomioistuimen työmäärää. Muutos ei sinällään vaikuta kansallisten tuomioistuinten ennakkoratkaisupyynnömenettelyyn sillä kansalliset tuomioistuimet toimittavat jatkossakin ennakkoratkaisupyynnönsä aina Euroopan unionin tuomioistuimelle. Uudistuksesta tarkemmin mm. Kanninen 2024.

⁶⁴⁶ Kaila 2024, s. 344.

⁶⁴⁷ Husa 2020, s. 547; Lenaerts 2018, s. 4.

⁶⁴⁸ Raitio – Rosas – Pohjankoski 2022, s. 69.

⁶⁴⁹ Leppo 2020, s. 882.

tää yksin EU:n oikeuden oikeasta tulkinnasta ja pätevydestä, kun taas kansalliset tuomioistuimet päättävät siitä, miten kansallista lainsäädäntöä on tulkittava ja sovellettava EU:n oikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisun perusteella.

Toisaalta on niinkin, ettei kansallisella lailla voida oikeudellisesti pätevällä tavalla estää tai vaikeuttaa kansallista tuomioistuinta käyttämästä ennakkoratkaisun pyytämismahdollisuutta. Suojan on koskettava paitsi tosiasiallista mahdollisuutta myös oikeuslaitoksen jäseniä, esimerkiksi säättämällä takeita viraltapanoa vastaan.⁶⁵⁰ Myöskään tiettyä EU-oikeuden soveltamisalaa ei voi kansallisesti rajoittaa ennakkoratkaisumenettelyn ulkopuolelle.⁶⁵¹

Kansallisesti ei kuitenkaan voida *de facto* sivuuttaa unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisua, vaikka muodollisesti Euroopan unionin tuomioistuin ei voikaan lopullisesti sanella kansallisen tuomioistuimen ratkaisua. Tämä puolestaan johtuu viime kädessä siitä valtiosääntöisestä konstruktiosta, jossa kansalliset tuomioistuimet eivät ole vain kansallisia lainkäyttöelimiä, vaan myös unionin oikeutta soveltavia elimiä. Toisin sanoen kansallisen tuomioistuimen tuomari on samalla myös EU-oikeutta soveltava unionioikeuden tuomari, mitä myös unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään tuonut esille.⁶⁵²

Oma ulottuvuutensa ennakkoratkaisupyynnönmenettelyssä on myös siinä, että Euroopan unionin tuomioistuimen antama ennakkoratkaisu ei sido vain ennakkoratkaisupyynnön esittänyttä tuomioistuinta, vaan se sitoo kaikkien jäsenvaltioiden kansallisia tuomioistuinta. On myös huomattava, että yhteisöjen perustuslaillistumiskehityksen ja oikeusvaltioteeman kannalta keskeiset tuomiot, jotka ovat koskeneet ensinnäkin unionioikeuden välitöntä vaikutusta kansallisella tasolla ja toisekseen unionioikeuden etusijaa suhteessa kansalliseen oikeuteen,⁶⁵³ on annettu juuri vastauksina kansallisten tuomioistuinten esittämiin ennakkoratkaisupyyntöihin.⁶⁵⁴ Tuomioihin kirjatuista unionioikeuden suoran sovellettavuuden ja etusijan periaatteista on sittemmin tullut keskeinen osa unionin oikeuden kansallisen ja unionioikeuden välistä suhdetta.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön merkityksellisyyttä osoittaa, että siinä on kuluvalle vuosituhanella perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteeseen turvaaminen noussut yhä keskeisemmälle sijalle. Vuodesta 2018 alkaen oikeusvaltioperi-

⁶⁵⁰ Lenaerts 2018, s. 5. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan katsottiin olevan ”tuomioistuin”, jolla oli oikeus tehdä ennakkoratkaisupyynnö sen jäsenten nauttiessa tuomareihin rinnastettavaa virassapysymisoikeutta. EUT tuomio C-9/97 ja C-118/97, *Jokela and Pitkäranta*, kohta 20.

⁶⁵¹ Lenaerts 2018, s. 8.

⁶⁵² Husa 2020, s. 548.

⁶⁵³ EUT tuomio C-284/16, *Achmea*.

⁶⁵⁴ Aalto – Jääskinen 2022, s. 547.

aatteeseen kohdistuneet uhat eräissä tietyissä jäsenvaltioissa ovat saaneet merkittävän roolin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.⁶⁵⁵ Oikeusvaltioperiaatetta koskevia ennakkoratkaisupyyntöjä on unionin tuomioistuimeen saapunut ennen kaikkea niistä jäsenvaltioista, joiden hallitukset ovat tietoisesti pyrkineet haastamaan tuomioistuinten riippumattomuutta tai joissa vallanjakoperiaate ja oikeusvaltiolliset rakenteet ovat muutoin heikkoja, mutta myös jäsenvaltioista, joissa tällaisia ongelmia ei ole.⁶⁵⁶ Unionin tuomioistuin on useissa viimevuosien ratkaisuisaan korostanut kansallisen tuomioistuinjärjestelmän riippumattomuutta ja niiden takeita, sekä integriteettiä unionisopimuksen 2 artiklan mukaisena unionin perustuslaillisenä arvona.⁶⁵⁷ Voikin sanoa, että unionin tuomioistuimen pääviesti ei ole vain yksittäisten asioiden ratkominen vaan samalla on oikeuskulttuurinen sen ottaessa ratkaisutoiminnassaan esiin, suoraan tai välillisesti, myös näkemyksensä esimerkiksi siitä, miten oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja valtiotelinten vallanjaon tyyppisten keskeisten periaatteiden tulisi olla erottamattomasti osa jäsenvaltioiden poliittista kulttuuria.⁶⁵⁸ Tässä mielessä ennakkoratkaisumenettely on omiaan turvaamaan ja kehittämään kansallisten tuomioistuinten riippumattomuutta ja riippumattomuuden takeita.

**

Kansallisessa hallintolainkäytössä on jo vakiintuneesti viitattu Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön.⁶⁵⁹ Siitä on muodostunut keskeinen normisto hallintotuomioistuinten lainkäytölle, ja hallintotuomioistuinten odotetaan tunnistavan käsiteltävänä olevasta asiasta sen mahdolliset ihmisoikeudelliset kiinnostuskohdat. Samalla kansallinen tuomioistuin joutuu mahdollisesti tulkitsemaan ihmisoikeussopimusta ja sen tulkintakäytäntöä. Kansallinen tuomioistuin ei ole vain ”lain suu”, joka toistaa sopimuksessa sanotun, vaan yhä enemmän valtiosääntöinen ”lain tulkitsija”.⁶⁶⁰ Ihmisoikeussopimuksen tulkinta tapahtuu joskus jännitteisessäkin vuorovaikutuksessa kansallisen tason kanssa. Tämän vuoksi myös ihmisoikeustuomioistuin on korostanut sen ja kansallisten tuomioistuinten välisen dialogin tärkeyttä.⁶⁶¹

⁶⁵⁵ Aalto – Jääskinen 2022, s. 546, 548 ja 554.

⁶⁵⁶ Aalto – Jääskinen 2022, s. 554.

⁶⁵⁷ Aalto – Jääskinen 2022, s. 554–555.

⁶⁵⁸ Husa 2020, s. 549.

⁶⁵⁹ Korkein hallinto-oikeus viittasi julkaistuista ratkaisuista tietävästi ensimmäistä kertaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön vuonna 1999 tuomarin esteellisyyttä koskeneessa asiassa (KHO 1999:49) ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1992 ulkomaalaisen karkottamista koskeneessa asiassa (KHO 1992-A-59).

⁶⁶⁰ Belov 2019, s. 38.

⁶⁶¹ Pellonpää 2009c, s. 1129.

Suomi on vuonna 2018 tullut sidotuksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 16. lisäpöytäkirjaan osana Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmää.⁶⁶² Pöytäkirja täydentää Euroopan ihmisoikeussopimuksen jälkikäteistä valvontamekanismeja ennakkollisella menettelyllä. Pöytäkirjalla Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustettiin neuvoo-antavien lausuntojen järjestelmä, jonka nojalla sopimusvaltion ylimmät tuomioistuimet voivat pyytää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta neuvoo-antavia lausuntoja yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa määriteltyjen oikeuksien ja vapauksien ”tulkintaan tai soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä”.⁶⁶³ Järjestelmä on uusi ”innovaatio” Strasbourgin valvontamekanismiin, sillä siinä otetaan käyttöön uudenlainen järjestelmä, joka on institutionalisoitu suora oikeudellinen dialogi kansallisten tuomareiden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen välillä.⁶⁶⁴

Järjestelmä on saanut vaikutteita Luxembourgin Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelystä. Strasbourgin neuvoo-antavassa menettelyssä ei ole kyse abstraktista normikontrollista, kuten ei Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyssääkään. Strasbourgin menettelyssäkin kansallinen tuomioistuin voi pyytää lausuntoa ainoastaan konkreettisessa sen käsiteltävänä olevassa asiassa. Lausuntopyynnön on näin ollen liityttävä tiettyyn yksittäiseen käsiteltävänä olevaan oikeustapaukseen ja sen olosuhteisiin. Samalla se kunnioittaa sitä subsidiari-teettiperiaatetta, joka Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmän ja kansallisten tuomioistuinten välillä on perinteisesti vallinnut.

Järjestelmissä on kuitenkin huomattavia ja periaatteellisia eroavaisuuksia. Eroavaisuudet näkyvät ensinnäkin siinä missä Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyssä tavoitteena on EU-oikeuden yleinen soveltaminen kaikissa jäsenmaissa, Strasbourgin järjestelmän tavoitteena on pikemminkin ihmisoikeuksien ”vähimmäistason” varmistaminen jäsenmaissa.⁶⁶⁵ Eroja on muitakin.

Toisin kuin Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnönmenettelyssä, Strasbourgista voivat neuvoo-antavan lausunnon pyytää ainoastaan ne tuomioistuimet, jotka sopimusvaltio on pöytäkirjan allekirjoittaessaan tai ratifioidessaan nimenmynyt maan ”ylimmiksi tuomioistuimiksi”. Ylin tuomioistuin 16. pöytäkirjan mielessä ei näin ollen tarkoita samaa kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 35 artiklan 1 kappale, jonka mukaan valittajan on tullut turvautua kaikkiin kansallisiin oikeus-suojakeinoihin ennen kuin ihmisoikeustuomioistuin voi ottaa valituksen käsiteltäväkseen. Sen sijaan 16. pöytäkirjan ”ylin tuomioistuin” viittaa kaikkiin sellaisiin tuomioistuimiin, jotka voivat toimia ylimpinä tuomioistuinasteina. Tässä suhteessa

⁶⁶² SopS 52–53/2018.

⁶⁶³ HE 286/2014 vp, s. 1/I.

⁶⁶⁴ Zampetti 2018, s. 5.

⁶⁶⁵ Zampetti 2018, s. 12.

määräys jättää sopimuspuolille varsin laajan harkintavallan.⁶⁶⁶ Toisaalta vaatimus on yhdenmukainen kansallisten oikeussuojakeinojen käyttämisestä koskevan ajatuksen kanssa, koska sen tarkoituksena on välttää moninkertainen määrä kansallisia pyyntöjä. Toisekseen tämän on katsottu kuvastavan sitä sopivaa tasoa, jolla vuoropuhelu olisi käytävä.⁶⁶⁷ Suomesta ylimmiksi tuomioistuimiksi, joilla on oikeus pyytää neuvoa-antavia lausuntoja, on lisäpöydän hyväksymisen yhteydessä osoitettu korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, työtuomioistuin ja vakuutus-oikeus.⁶⁶⁸

Strasbourg'n menettely ei velvoita ylimpiä tuomioistuimia siten kuin Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettely. Ylin tuomioistuin voi Strasbourgista pyytää neuvoa-antavaa lausuntoa, mutta se ei ole siihen velvoitettu. Vapaaehtoisuuteen myös kuuluu, että tuomioistuin voi halutessaan vetää pyyntönsä pois menettelyn kuluessa.⁶⁶⁹ Sanottu kulkee käsi kädessä sen kanssa, että nimensä mukaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamat lausunnot ovat ”neuvoa-antavia” eivätkä ne näin ollen ole kansallista tuomioistuinta sitovia.⁶⁷⁰ Ne eivät myöskään estä valittajaa tekemästä valituksen Strasbourg'n tuomioistuimelle kansallisen ylimmän tuomioistuimen päätöksen jälkeen.

Neuvoa-antavia lausuntoja voidaan pyytää ”yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa määriteltujen oikeuksien ja vapauksien tulkintaan tai soveltamiseen liittyvistä periaatekysymyksistä”.⁶⁷¹ Se, mitkä kysymykset katsotaan tällaisiksi periaatekysymyksiksi, tulee määrittämään vasta ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä. Lausuntopyyntöasia kytkeytyy kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 43 artiklan mukaiseen suuren jaoston käsittelyyn, jossa niin ikään ratkaistaan ”yleissopimuksen tai sen pöytäkirjojen tulkintaan tai soveltamiseen vaikuttava taikka yleiseltä merkitykseltään tärkeä kysymys”. Lausuntopyyntöasiaa ratkaistaessa on samankaltaisuudesta huolimatta otettava huomioon näiden menettelyjen erilaiset tarkoitukset.⁶⁷² Tässä saattaa piillä yksi Strasbourg'n menettelyn heikkouksista: vaikka lausuntopyyntö liittyykin tiettyyn konkreettiseen tapaukseen, ihmisoikeustuomioistuin voi lausunnossaan käsitellä ”vain” periaatteellisia kysymyksiä.⁶⁷³

⁶⁶⁶ HE 286/2014 vp, s. 9/I.

⁶⁶⁷ Explanatory Report to the Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, kappale 8.

⁶⁶⁸ Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen kuudennessatoista pöytäkirjasta annetun valtioneuvoston asetuksen (53/2018) 2 §:n mukaan Suomi antaa selityksen, jonka mukaan pöytäkirjan 1 artiklan 1 kohdan mukaisiin tarkoituksiin nimettäviä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, työtuomioistuin ja vakuutus-oikeus.

⁶⁶⁹ Em. Explanatory Report, kappale 7.

⁶⁷⁰ Lemmens 2019, s. 696.

⁶⁷¹ HE 286/2014 vp, s. 10/I.

⁶⁷² Em. Explanatory Report, kappale 9.

⁶⁷³ Zampetti 2018, s. 12.

Järjestelmän päämääränä on parantaa entisestään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja kansallisten viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja vahvistaa siten ihmisoikeussopimuksen täytäntöönpanoa.⁶⁷⁴ Pöytäkirjan tavoitteet ovat olleet varsin käytännönläheiset, kun tavoitteena on muun ohella ollut helpottaa ihmisoikeussopimuksen ja -tuomioistuimen oikeuskäytännön soveltamista *ex ante* kansallisissa tuomioistuimissa, joka puolestaan voisi auttaa ratkaisemaan ennakolta ja kansallisella tasolla ihmisoikeussopimuksen tulkintakysymyksiä.⁶⁷⁵ Sillä on myös ajateltu hillittävän Strasbourgin tuomioistuimeen vireille tulevien valitusten määrää vahvistamalla kansallisissa tuomioistuimissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamista.⁶⁷⁶ Sitä kautta järjestelmällä olisi myönteinen vaikutus Strasbourgin tuomioistuimen resursseihin ja kykyyn vastata siihen kohdistuviin oikeusturvaodotuksiin.

Käsitellessään 16. lisäpöytäkirjan kansallista hyväksymistä perustuslakivaliokunta katsoi sellaisten toimenpiteiden olevan kannatettavia, jotka ”lisäävät vuorovaikutusta ihmisoikeustuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välillä sekä helpottavat sopimuksen tulkinnasta seuraavien linjausten ymmärtämistä ja soveltamista suomalaisissa tuomioistuimissa”.⁶⁷⁷ Myös kansallisesti on näin ollen nostettu meillä esille se, että lausuntomenettelyn avulla pyritään paitsi tehostamaan vuorovaikutusta ja lainkäytön yhtenäisyyttä, myös tehostamaan ihmisoikeustuomioistuimen pitkän aikavälin tehokkuutta, kun ylimmät kansalliset tuomioistuimet voivat jo ennakolta saada Strasbourgista ohjausta epäselvien ihmisoikeuskysymysten tulkinnaan.⁶⁷⁸

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 16. pöytäkirja ei ole jäänyt teoreettiseksi mahdollisuudeksi, joskaan lausuntoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta ei ole läheskään yhtä useasti pyydetty kuin ennakkoratkaisuja Euroopan unionin tuomioistuimelta. Ihmisoikeustuomioistuin on vuoden 2024 loppuun mennessä antanut seitsemän neuvoa-antavaa lausuntoa, joista yksi Suomen korkeimman oikeuden teke-

⁶⁷⁴ Pöytäkirjan johdannon 3. kappale. Ks. myös PeM 3/2015 vp, s. 2.

⁶⁷⁵ Zampetti 2018, s. 9.

⁶⁷⁶ Ks. mm. Lemmens 2019, s. 693.

⁶⁷⁷ PeVM 3/2015 vp, s. 3.

⁶⁷⁸ Rautiainen 2015, s. 187–188.

mään pyyntöön.⁶⁷⁹ Korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei pyyntöjä ole vielä tehty. Asian eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnassa korkeimman hallinto-oikeuden oikeusneuvos *Anne E. Niemi* piti kuitenkin ”hyvin mahdollisena”, että tuomioistuimien ennemmin tai myöhemmin tulee tilanteeseen, jossa vakavasti harkitaan neuvoo-antavan lausunnon pyytämistä. Näin siksi, että tilanteita, joissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ennakkollinen kannanotto olisi ollut hyödyllinen, on lausunnon mukaan käytännössä esiintynyt.⁶⁸⁰

Neuvoo-antavien lausuntojen ollessa osa ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on oletettavaa, että niillä tulee ainakin jossain määrin olemaan vaikutusta tulkintadoktriinien kehittymiseen. Kuinka merkittäväksi se muodostuu, jää vielä nähtäväksi. Se on kuitenkin ollut jo nähtävissä, että lausuntojen antamiskynnys on Strasbourgissa asettunut varsin korkealle. Kaikkia lausuntopyyntöjä ei ole otettu edes käsiteltäväksi niiden koskiessa tuomioistuimen mukaan esimerkiksi sellaista kysymystä, josta on jo olemassa vakiintunutta tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä.⁶⁸¹ Tällä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on kuitenkin saattanut osoittaa lähinnä sitä, että kansallisen tuomioistuimen tehtäviin kuuluu tuntee Strasbourgin oikeuskäytäntö, ja että neuvoo-antava lausuntomenettely on tarkoitettu ainoastaan ”uudenlaisiin” tulkintakysymyksiin, joita kansallisessa lainkäytössä tulee esille.

**

Lopuksi lyhyesti kansallisten ja kansainvälisten tuomioistuinten epävirallisesta dialogista. Siinä on kyse keskinäisestä vastavuoroisuudesta ja epämuodollisesta tietojen ja kokemusten vaihdosta. Epävirallinen dialogi täydentää edellä sanottua muuta dialogia. Nostan siksi esiin tämän ”epämuodollisen dialogin”, jota kansalliset hallinto-

⁶⁷⁹ https://www.echr.coe.int/advisory-opinions?p_l_back_url=%2Fsearch%3Fq%3Dadvisory%2Bopinions&p_l_back_url_title=Search (tallennettu 15.1.2025). Suomea koskeva tapaus koski aikuisadoptiota, jossa korkein oikeus pyysi 3.10.2022 lausuntoa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta. Korkein oikeus piti tulkinnanvaraisena oikeuskäytäntöä siitä, minkälainen painoarvo biologisen vanhemman A:n yksityiselämän suojalle oli annettava täysi-ikäisen lapsen C:n adoption yhteydessä ja minkälaisia vaatimuksia ihmisoikeussopimuksessa turvatut oikeudet asettavat adoptiota koskevalle oikeudenkäyntimenettelylle. Ratkaisussaan korkein oikeus toteaa, ettei ihmisoikeustuomioistuimen neuvoo-antava lausunto 13.4.2023 ole oikeudelliselta luonteeltaan sitova, mutta siinä lausuttu on kuitenkin ”perusteltua ottaa lähtökohdaksi” arvioitaessa ihmisoikeusvelvoitteiden asettamia vaatimuksia. Näin korkein oikeus tekikin. Lisäksi se arvioi olisiko asiassa sovellettavaksi tullut adoptiolain 46 §:n soveltaminen johtanut ilmeiseen ristiriitaan A:n oikeuksien kanssa. (KKO 2024:18)

⁶⁸⁰ Hallintoneuvos (nyk. oikeusneuvos) Anne E. Niemen lausunto perustuslakivaliokunnalle 14.9.2015.

⁶⁸¹ Esim. suuren jaoston paneelin ratkaisu Request no. P16-2020-001, 14.12.2020.

oikeudet ja etenkin korkein hallinto-oikeus ja niiden tuomarit käyvät kansainvälisten tuomioistuinten kanssa.

Epävirallinen dialogi kumpuaa tuomareiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta ja yhteistyöstä, ja sitä tukemaan on saatettu perustaa tuomareiden yhteisiä järjestöjä tai muita elimiä. Keskeistä tässä dialogissa on, että se on epämuodollista ja vapaaehtoisuuteen perustuvaa, minkä vuoksi sitä saatetaan pitää myös tehottomana.⁶⁸² Sillä voi kuitenkin olla merkittävä arvo tuomareiden ammattitaidon ylläpitämisessä. Samoin se lisää ja helpottaa keskinäistä tietojen vaihtoa mitä käydään muun ohella ajankohtaisista eurooppaoikeudellisista ratkaisuista.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella on vakiintunutta yhteistyötä esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen ja eurooppalaisten hallintotuomioistuinten kanssa. Euroopan unionin jäsenvaltioiden ylinten hallintotuomioistuinten yhdistys (*Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a.*, jälj. ACA-Europe) ja kansainvälinen ylinten hallintotuomioistuinten yhdistys (*L'Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives*, jälj. AIHJA) ovat jo pitkään olleet tuomioistuimelle tärkeitä kansainvälisen tiedonvaihdon ja keskustelun foorumeja. Varsinkin Euroopan unionin oikeuden soveltaminen yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa luo tärkeän perustan ylimpien kansallisten tuomioistuinten syvälliselle yhteistyölle.⁶⁸³

Korkein hallinto-oikeus toimii tällä hetkellä ensimmäistä kertaa Euroopan ylimpien hallintotuomioistuinten yhdistyksen ACA-Europan hallituksen puheenjohtajana. Kaksivuotinen puheenjohtajakausi kestää kesäkuusta 2023 toukokuulle 2025. Suomen puheenjohtajakauden painopisteenä on ylimpien hallintotuomioistuinten vuoropuhelu unionin tuomioistuimen kanssa sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoiminnan kansalliset vaikutukset. Toisena merkittävänä puheenjohtajakauden teemana selvitetään kansallisen perustuslain vaikutusta kunkin maan ylimmän tuomioistuimen ratkaisuihin. Tarkoituksena on muun ohella arvioida, onko kansallisilla perustuslaeilla samankaltaista tulkintavaikutusta kuin EU-direktiiveillä.⁶⁸⁴

⁶⁸² Poli 2017, s. 359.

⁶⁸³ <https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus/kansainvalinenyhteisty.html> (tallennettu 13.1.2025).

⁶⁸⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden lehdistötiedote 27.6.2023. <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2023/khostaeuroopanylimpienhallintotuomioistuintenyhdistyksenpuheenjohtaja.html> (tallennettu 19.1.2025). Viimeisessä Suomen puheenjohtajakauden seminaarissa tullaan käsittelemään kansallisten tuomioistuinten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen välistä dialogia erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 16. lisäpöytäkirjan valossa. <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/unnapresentationofthetentativeprogrammeofthefinnish-swedishpresidency2023-2025med.html> (tallennettu 19.1.2025).

Korkein hallinto-oikeus on ollut mukana Euroopan ylimpien hallintotuomioistuinten yhdistyksen ACA-Europen toiminnassa EU-jäsenyyden alusta lukien. ACA-Europe perustettiin vuonna 1990 jatkamaan jo kolmisenkymmentä vuotta aiemmin alkanutta eurooppalaisten maiden yhteistoimintaa. Siinä on jäseniä jo 34:stä eri maasta.⁶⁸⁵ Yhdistyksen tarkoituksena on edistää näkemysten ja kokemusten vaihtoa erityisesti unionin oikeudesta, kunkin jäsenmaan tuomioistuinjärjestelmästä ja erityisesti hallintotuomioistuinten toiminnasta ja päätöksistä.⁶⁸⁶

Yhteistyö kansainvälisen ylinter hallintotuomioistuinten järjestö AIHJAn kanssa on vieläkin vanhempaa. Järjestö perustettiin vuonna 1983 maailmanlaajuiseksi hallintotuomioistuinten keskustelu- ja tietojenvaihtoforumiksi. Järjestö kutsuu jäsenmaat kongressiin kolmen vuoden välein. Edellisessä, vuoden 2022 kongressissa vaihdettiin tietoja COVID 19-kriisin vaikutuksista ylimpiin hallintotuomioistuimiin.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella on myös pitkä historia pohjoismaisten ylimpien tuomioistuinten kanssa käytävästä yhteistyöstä. Korkein hallinto-oikeus pitää pohjoismaiden ylimpiä tuomioistuimia tärkeinä ”keskustelukumppaneina” mm. lainsäädännön kehityksen arvioinnissa ja oikeuskäytännön vertailussa.⁶⁸⁷ Tuomioistuinten presidentit tapaavat vuosittain vuorotellen eri maissa, minkä lisäksi järjestetään laajempia tuomaritapaamisia joka toinen vuosi. Ylinter tuomioistuinten eri henkilöryhmät, kuten tuomarit ja kansliapäälliköt, tapaavat toisiaan lähes vuosittain. Tietojenvaihtoa edistetään myös kahdenvälisin tapaamisin.

4.4 Henkilöllinen riippumattomuus

4.4.1 Subjektiiivinen ja objektiivinen testi

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä riippumattomuuden tai puolueettomuuden kohdalla viitataan vakiintuneesti subjektiiviseen ja objektiiviseen aspektiin tai ”testiin”.⁶⁸⁸ Puolueettomuutta arvioitaessa subjektiivisessa testissä (*subjective impartiality*) otetaan huomioon henkilön henkilökohtainen vakaumus ja käytäytyminen eli se, onko tuomarilla ollut henkilökohtaisia ennakkoluuloja tai ennak-

⁶⁸⁵ Lähde: www.aca-europe.eu (tallennettu 13.1.2025).

⁶⁸⁶ Ks. mm. korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2009, s. 14–15.

⁶⁸⁷ <https://www.kho.fi/fi/index/korkeinhallinto-oikeus/kansainvalinenyhteisty.html> (tallennettu 13.1.2025).

⁶⁸⁸ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä arvioidaan puolueettomuutta näiden kahden kriteerin valossa tekemällä subjektiivinen testi ja objektiivinen testi. Ks. esim. Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights (civil limb), kohdat 144–153. Ratkaisukäytännöstä useimmiten viitatus tuomioistuimen suuren jaoston tuomiot ovat *Micallef v. Malta* [GC], kohdat 93–95; *Morice v. Ranska* [GC] sekä *Denisov v. Ukraina* [GC], kohdat 61–65.

koluuloja tietyssä asiassa. Objektiiivisella testillä (*objective impartiality*) puolestaan varmistetaan siitä, että voidaan sulkea pois epäilykset tuomioistuimen ja sen kokoonpanon puolueettomuudesta.⁶⁸⁹

Subjektiiivinen puolueettomuus kytkeytyy tuomarin henkilöön, toisin sanoen siinä kiinnitetään huomio tuomarin ratkaisutoimintaan yksittäisessä tapauksessa; onko se ollut vailla ulkopuolisia vaikutteita ja onko tuomari ollut esteellinen vai ei juuri siinä käsiteltävässä lainkäyttöasiassa. Tuomarin esteellisyyden muodostaisi esimerkiksi läheinen sukulaisuus- tai ystävyysuhde oikeudenkäynnin osapuoleen tai ratkaisusta tuomarille tai hänen läheiselleen odotettavissa oleva hyöty.⁶⁹⁰ Subjektiiivisessa puolueettomuudessa tulee myös arvioitavaksi, onko tuomarilla ollut henkilökohtaisia ennakkoluuloja tai ennakoasenne kyseessä olevaan tapaukseen liittyen tai onko hän ollut ratkaisemassa samaan asiakokonaisuuteen liittyvää asiaa aiemmassa oikeudenkäynnissä. Subjektiiivinen puolueettomuus edellyttää, ettei tuomari tietoisesti suosi ketään oikeudenkäynnin osapuolista ja ettei hänellä ole asian ratkaisuun vaikuttavaa ennakkokäsitystä asiasta.⁶⁹¹ Sen sijaan yksistään sitä, että tuomarin osoittaa sympatiaa oikeudenkäynnin osapuolta kohtaan ei ole pidetty puolueettomuutta vaarantavana.⁶⁹² Subjektiiivisen testin osalta oletuksena pidetään vakiintuneesti sitä, että tuomaria pidetään puolueettomana, kunnes toisin todistetaan.

Objektiiivisella riippumattomuudella puolestaan tarkoitetaan sitä, että tuomioistuimen ja sen kokoonpanon on ulkopuolisille näyttäytyttävä riippumattomalta ja puolueettomalta. Siinä voi olla esimerkiksi kyse hierarkkisista tai muista yhteyksistä tuomarin ja asianosaisen välillä.⁶⁹³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt tärkeänä, että kansallisesti on säännelty siitä, miten käytännössä tuomarin esteellisyys varmistetaan samoin kuin siitä, että kansallisesti on olemassa säännökset ja menettelyt siitä, että esteellinen tuomari tosiasiallisesti vetäytyy ratkaisukokoonpanosta.⁶⁹⁴ Niin ikään osana tuomioistuinlaitoksen objektiiivista riippumattomuutta merkitystä on sillä, miten kansallisesti säännellään tuomareiden nimittämisestä ja

⁶⁸⁹ Em. Guide on Article 6, kohta 144.

⁶⁹⁰ Hallintotuomioistuimen tuomarin ja esittelijän esteellisyyteen sovelletaan oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 13 §:ssä ja 13 luvussa säädettyjä esteellisyysperusteita hallintoprosessilain 5 §:n mukaisesti.

⁶⁹¹ Tapanila 2007, s. 64.

⁶⁹² EIT tuomio *Karrar v. Belgia*, kohta 35.

⁶⁹³ EIT tuomio *Morice v. Ranska* [GC], kohdat 76–77.

⁶⁹⁴ EIT tuomio *Micallef v. Malta* [GC], kohdat 99–100: “*The existence of national procedures for ensuring impartiality, namely rules regulating the withdrawal of judges, is a relevant factor.*”

tuomarinurasta samoin kuin virkamiesoikeudellisista seuraamuksista.⁶⁹⁵ Myöskin se, miten organisatorisesti tuomareiden kurinpito on järjestetty, on osa objektiivisen riippumattomuuden arviointia.⁶⁹⁶

Objektiiviseen puolueettomuuteen kytkeytyy oleellisesti kysymys tuomariuran pysyvyydestä ja pituudesta ja erityisesti siitä, miten tuomarinvirka voidaan ennenaikaisesti päättää. Tuomioistuinten hierarkkinen rakenne saattaa myös herättää kysymyksen objektiivisesta riippumattomuudesta.⁶⁹⁷ Objektiivisen riippumattomuuden kannalta keskeisenä näyttäytyykin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä usein siteerattu toteamus “*justice must not only be done, it must also be seen to be done*”.⁶⁹⁸

Riippumattomuuden perimmäisenä tavoitteena on luottamus tuomioistuimeen ja sen lainkäyttöön demokraattisessa yhteiskunnassa.⁶⁹⁹ Tuomarin objektiivisen puolueettomuuden vaatimuksella pyritään turvaamaan tuomioistuimen legitimitettä. Jos tuomari tai tuomioistuin ei ulkopuolisin silmin näytä puolueettomalta, ei se myöskään saa osakseen sitä yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä, jota siltä edellytetään voidakseen täyttää tehtävänsä. Objektiivinen puolueettomuus täydentää usein subjektiivista puolueettomuutta. Luonnollisestikaan aina ei ole tehtävissä eroa objektiivisen ja subjektiivisen puolueettomuuden välillä.⁷⁰⁰

Objektiivista riippumattomuutta on kritisoitu siitä, että se on riippuvainen siitä, kuka on se ulkopuolinen taho, joka määrittelee, onko tuomarin puolueettomuus sen tai niiden silmissä vaarantunut. Vastauksena tähän on todettu, että asianosaisen näkemys on tärkeä, mutta ei ratkaiseva. Mikäli asianosaisen käsitys olisi ratkaiseva

⁶⁹⁵ Esim. EIT tuomio *Denisov v. Ukraina* [GC], kohdat 68–80. Tuomiossa *Grzęda v. Puola* [GC], kohdat 345–346, tuomioistuin katsoi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa loukatun, kun Puolan ylimmän hallintotuomioistuimen tuomari oli tullut ennenaikaisesti erotetuksi kansallisen tuomarineuvoston jäsenyydestä (*National Council of the Judiciary*) lainmuutoksen vuoksi. EIT totesi, että samankaltaiset menettelylliset taakat kuin tuomaria irtisanottaessa on oltava käytettävissä myös näissä tapauksissa. Tuomiossaan EIT korosti tarvetta suojella tuomarineuvoston riippumattomuutta lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan puuttumiselta ja sen roolia suojata oikeuslaitoksen kohdistuvaa poliittista vaikutusvaltaa.

⁶⁹⁶ *Denisov v. Ukraina* [GC], kohta 79. Ks. myös Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-558/18 ja C-563/18 koskien Puolaa, jossa tuomioistuin jätti tutkittavaksi ottamatta sille ennakkoratkaisuna esitetyn kysymyksen siitä antoiko tuomareiden kurinpitomenettelyn organisatorinen järjestäminen tosiasiaissa lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan edustajille mahdollisuuden syrjäyttää sellaiset tuomarit, joiden ratkaisut eivät ole niiden mieleen. Tapausta kommentoinut tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimuksen kannalta ainakin Husa 2020.

⁶⁹⁷ Esim. EIT tuomio *Grace Gatt v. Malta*, kohdat 85–86.

⁶⁹⁸ Esim. EIT tuomio *De Cubber v. Belgia*, kohta 26; *Micallef v. Malta* [GC], kohta 98.

⁶⁹⁹ Esim. *Micallef v. Malta* [GC] (15.10.2009), kohta 98: “*What is at stake is the confidence which the courts in a democratic society must inspire in the public.*”

⁷⁰⁰ Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights (civil limb) 2013, kohta 145.

saattaisi se johtaa oikeuden väärinkäyttöön. Ratkaisevaa onkin nimenomaan se, onko riippumattomuudesta tai puolueettomuudesta tehtyä väitettä pidettävä objektiivisesti perusteltuna.⁷⁰¹ Tällöin voitaneen ajatella yleistystä siitä, mikä niin sanottujen ”valistuneiden kansalaisen” silmissä vaarantaa puolueettomuuden.⁷⁰² Tuomioistuin arvioi sen, onko riippumattomuus objektiivisesti vaarantunut vai ei. Kansallisessa prosessissa arvion tekee kansallinen tuomioistuin ja viime kädessä kansallisen prosessin voi saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaistavaksi. *Tapanila* on väitöskirjassaan todennut, että puolueettomuuden objektiivisen tarkastelutavan omaksuminen on perusteltua, koska se edustaa yleiseurooppalaista standardia, jota Euroopan ihmisoikeustuomioistuin Strasbourgista käsin valvoo.⁷⁰³

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä on vakiintuneesti omaksuttu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan osalta tehdyt niin sanotut ”subjektiivinen testi” ja ”objektiivinen testi”, kun ratkaistavana on kysymys tuomarin väitetystä puolueettomuudesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön voi näin ollen sanoa jalkautuneen kansalliseen lainkäyttöön. Usein voi olla aiheellista arvioida riippumattomuutta ensin subjektiivisella testillä ja sen jälkeen objektiivisella testillä. Esimerkkeinä seuraavat korkeimman hallinto-oikeuden tapaukset:

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tuli purkuhakemuksena kysymys esittelijä G:n esteellisyydestä erässä ympäristölupa-asiassa. G oli ennen määräaikaista esittelijän virkasuhdettaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa sekä sen jälkeen toiminut ympäristöoikeuteen erikoistuneena asianajajana asianajotoimistossa, jonka asiakas oli käsiteltävänä olleessa asiassa ympäristöluvan hakijana. Korkein hallinto-oikeus arvioi ensin ns. subjektiivisen testiin nojaten sitä, oliko G:llä sen vuoksi aikaisemman toimintansa johdosta ennakoasenne käsiteltävänä olleeseen ympäristölupa-asiaan. Tämän jälkeen tuomioistuin arvioi oliko valittajan ja esittelijä G:n välille muodostunut sellaista yksilöitävissä olevaa riippuvuus- ja lojaliteettisuhdetta, joka objektiivisesti arvioiden olisi antanut perustellun aiheen epäillä G:n puolueettomuutta. Korkein hallinto-oikeus ei nähnyt perusteita katsoa, että G:llä olisi ollut aikaisemman toimintansa vuoksi ennakoasenne käsiteltävänä olleeseen ympäristölupa-asiaan. Asiassa ei myöskään ollut käsillä sellaista yksilöitävissä olevaa riippuvuus- ja lojaliteettisuhdetta, joka objektiivisesti arvioiden olisi antanut perustellun aiheen epäillä G:n puolueettomuutta. Purkuhakemus hylättiin. (KHO 2022:19)

⁷⁰¹ Esim. *Micallef* vs. Malta, tuomion kohdat 96 ja 98.

⁷⁰² *Tapanila* 2007, s. 68.

⁷⁰³ *Tapanila* 2007, ss. 42; ks. myös *Tapanila* 2008, s. 285.

Hallinto-oikeus oli ratkaissut sinänsä lainmukaisessa ja esteettömässä kokoonpanossa asian, jota kuitenkin rasitti virhe, koska esteellinen tuomari oli osallistunut asian suulliseen käsittelyyn. Suulliseen käsittelyyn toimittamiseen osallistunut hallinto-oikeuden jäsen oli vasta suullisen käsittelyn jälkeen todennut oman esteellisyytensä ja vetäytynyt asian käsittelemisestä enemmälti. Korkein hallinto-oikeus totesi, että ”tuomioistuimen puolueettomuus kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ytimeen”. Suullisella käsittelyllä saadaan asian ratkaisemiseksi tarpeellista selvitystä ja samalla se on myös keskeinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae. Suullisen käsittelyn toimittaminen ei ole rinnastettavissa sellaisiin kiireellisiin kysymyksiin, jotka myös esteellinen tuomari saa oikeudenkäymiskaaren 13 luvun 1 §:n nojalla ratkaista. Asiassa oli tapahtunut menettelyvirhe, minkä vuoksi hallinto-oikeuden päätös oli kumottava ja asia palautettava hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi. (KHO 2020:25)⁷⁰⁴

Subjektiiivisen ja objektiivisen riippumattomuuden takeista huolehtiminen on valtiösäännön kokonaisuudessa jakautunut: toisaalta se kuuluu tuomioistuinlaitoksen sisällä jokaiselle tuomarille ja tuomioistuimelle sekä toisaalta se kuuluu tuomioistuimen ulkopuolisille tahoille. Subjektiiivisen riippumattomuuden osalta tuomioistuimen ja ennen kaikkea sen kokoonpanon ja kokoonpanon yksittäinen jäsen voi (ja niiden tulee) huolehtia siitä, ettei yksittäisessä lainkäyttöasiassa tuomarin subjektiiivinen puolueettomuus vaarannu. Tuomarin ei yksinkertaisesti tule osallistua asian käsittelyyn, jossa hänen puolueettomuutensa vaarantuisi. Objektiivinen riippumattomuus voi myös olla organisatorista riippumattomuutta, jolloin siitä huolehtiminen on tuomioistuimen ja sen kokoonpanon vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Objektiivisen puolueettomuuden takeiden ollessa rakenteellisia ja/tai niiden liittyessä tuomarin asemaan, kuten tuomareiden nimittämiseen taikka tuomareiden ulkopuolisiin sidonnaisuuksiin, on näistä huolehtiminen lainsäätäjän vastuulla oikeusvaltiollisessa lainsäätännön kokonaisuudessa. Samoin riittävistä resursseista huolehtimisella turvataan objektiivista puolueettomuutta.

4.4.2 Tuomareiden nimittäminen

Perustuslain 102 §:ssä on yleissäännös tuomareiden nimittämisestä. Sen mukaan ”[t]asavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mu-

⁷⁰⁴ Kolmantena tuoreimmista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista mainittakoon KHO 2022:145, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi objektiivisen testiin nojaten, ettei sen tuomari oikeusneuvos B:n ja saamelaiskäräjien hallituksen oikeudelliseksi neuvonantajaksi profiloituneen professori A:n akateeminen työtoveruus merkinnyt B:n esteellisyyden aiheuttavaa ennakoasennetta saamelaiskäräjävaalien vaaliluettelon merkityksistä koskevassa asiassa.

kaisesti. Muiden tuomarien nimittämisestä säädetään lailla.” Perustuslain myötä tuomareiden nimittämistä tarkistettiin hallitusmuotoon verrattuna ”yleispiirteisemmiksi ja siten uuden perustuslain yleiseen kirjoittamistapaan paremmin sopiviksi.” Vaikka itse perustuslain pykälässä ei tuomareiden ”riippumattomuutta” mainita erikseen, on perustuslain esitöissä tuotu esille, että ”tuomarien nimitysvallan uskominen [tasavallan] presidentille on perusteltua ennen muuta tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden ja itsenäisyyden turvaamisen vuoksi”.⁷⁰⁵

Muilta kuin vakinaisia tuomareita koskevan nimitystoimivallan perustuslaki delegoi tavallisella lailla säädettäväksi. Perustuslakimme itsessään ei tunnista tuomareiden nimittämisprosessin perusteita muutoin kuin sen osalta, että vakinaisten tuomareiden nimittäminen kuuluu tasavallan presidentille. Perustuslain esitöissä viitataan tältä osin ainoastaan lyhyesti siihen, että vakinaisten tuomareiden käsitettä voidaan täsmentää tuolloin perustuslain kanssa samanaikaisesti valmisteilla olleessa tuomareiden nimittämistä koskevassa laissa.⁷⁰⁶ Siten perustuslaki jättää niin määräaikaisista tuomarinimityksistä päättämisen kuin tuomarinimitysten valmistelun järjestämisenkin lain tasolla säädettäväksi.

Myöskään tuomareiden kelpoisuusehdoista ei perustuslaissa ole mainintaa. Perustuslain hallituksen esityksessä todetaan vain yksinkertaisesti, että tuomarinvirkojen kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin lailla kuten hallitusmuodonkin aikana. Lisäksi hallituksen esityksessä viitataan siihen, että perustuslakiin ehdotetut yleiset virkanimitysperusteet, joita ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaisyhteiskunta, koskevat myös tuomareita.⁷⁰⁷

Tuomareiden nimitysjärjestelmä uudistettiin kokonaisuudessaan perustuslain uudistamisen yhteydessä.⁷⁰⁸ Vuoteen 2000 asti tuomareiden nimittämisvalta oli korkeimpia oikeuksia lukuun ottamatta ollut suurelta osin tuomioistuinlaitoksella itsellään. Tämä järjestelmä oli puolestaan peruja jopa senaatin ajoilta, kun tuomareiden nimittämistoimivalta oli kuulunut senaatin oikeusosastolle.⁷⁰⁹

Tuomareiden nimittämisestä ja tuomareiden kelpoisuudesta säädettiin ensin perustuslain kanssa samanaikaisesti voimaan tullessa tuomareiden nimittämistä koskeneessa laissa⁷¹⁰, joka kumottiin vuonna 2017 voimaan tulleen tuomioistuinlain

⁷⁰⁵ HE 1/1998 vp, s. 159/I.

⁷⁰⁶ HE 1/1998 vp, s. 159/II.

⁷⁰⁷ HE 1/1998 vp, s. 159/II.

⁷⁰⁸ Vaikka perustuslain säätäminen olikin keskeinen ponnin tuomareiden nimitysjärjestelmän uudistamiselle ei se toiminut uudistuksen alkuunpanijana. Nykymuotoinen tuomarinimittämisjärjestelmä pohjautuu jo vuodelta 1994 olevaan tuomarinuratoimikunnan mietintöön KM 1994:15, jonka jatkona valmistuivat tuomaritoimikunnan mietintö KM 1998:1 ja lopulta oikeusministeriön asettaman tuomarin nimittämislakityöryhmän mietintö 1999 (OM 3269/41/99).

⁷⁰⁹ Ks. esim. HE 109/1999 vp, s. 5 ja 25 sekä vuoden 1919 hallitusmuodon 87 ja 88 §:t.

⁷¹⁰ Laki tuomareiden nimittämisestä (205/2000), joka tuli voimaan 1.3.2000.

myötä. Tuomioistuinlain 10 luku koskee tuomarin kelpoisuusvaatimuksia ja 11 luku tuomarin nimittämistä.

Tarkastelen seuraavassa tuomareiden nimittämistä ja kelpoisuusvaatimuksia koskevaa sääntelyä erityisesti niiltä osin, kuin sääntely kaipaisi nähdäkseni valtiosääntöistä vahvistamista tai tarkistamista. Tässä tarkoituksessa palaan myös perustuslain ja tuomareiden nimittämislain säätämisen yhteydessä eduskunnassa käytyyn valtiosääntökeskusteluun tuomarin nimittämiseen liittyvistä periaatteista.

Ensimmäisenä huomionani on perustuslain vaitonaisuus mitä tulee tuomarin kelpoisuusvaatimuksiin. Kelpoisuusvaatimuksista säädetään ainoastaan tuomioistuinlaissa ja sitä ennen niistä oli säädetty tuomareiden nimittämislaisissa. Tuomioistuinlain 10 luvun 1 §:n mukaan tuomarin kelpoisuusvaatimuksina on oikeustieteellinen tutkinto, Suomen kansalaisuus, viran menestyksellisen hoitamien edellyttämä perehtyneisyys tuomarin viran tehtävänalaa sekä tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet. Korkeimpien oikeuksien presidenteiltä ja jäseniltä edellytetään lisäksi lain 2 §:n mukaan, että he täyttävät hyvin säädetyt edellytykset ja ovat ”eteviä laintuntijoita”. Päällikkötuomareilta edellytetään lisäksi lain 2 ja 3 §:n mukaisesti johtamistaitoa.

Tuomareiden kelpoisuusvaatimukset ovat yksi tuomareiden riippumattomuuden tae yhdessä puolueettoman nimittämismenettelyn kanssa. Suomessa tuomarin kelpoisuusvaatimukset nauttivat lain, mutta eivät perustuslain suojaa. Tämä periaatteessa mahdollistaa lainsäätäjän kajoamisen yksinkertaisella äänen enemmistöllä tuomareita koskeviin kelpoisuusvaatimuksiin. Tuomareiden riippumattomuuden taakeita vahvistaisi, mikäli tuomareiden kelpoisuusvaatimukset olisi huomioitu valtiosäännön tasoisena normina esimerkiksi tuomareiden nimittämistä koskevan sääntelyn yhteydessä kaikkia virkamiehiä koskevan perustuslain yleisiä nimitysperusteita koskevan 125 §:n lisäksi.

Toinen huomioni koskee tiettyjä nimittämismenettelyn yksityiskohtia. Nimitysmenettely on keskeinen tuomioistuimen riippumattomuuden tae. Tuomareiden nimittämismenettelyä ei ole eurooppalaisella tasolla harmonisoitu vaan se kuuluu kansallisella tasolla päätettäväksi.⁷¹¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tuomarin nimittämismenettely on yksi keskeisiä tekijöitä arvioitaessa sitä, täyttääkö lainkäyttöelin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan kriteerit riippumattomasta tuomioistuimesta.⁷¹² Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei ole johdettavissa tiettyä mallia siitä, minkälainen nimittämismenettely olisi riippumattomuuden kannalta suotavin. Euroopassa on hyvin monenlaisia

⁷¹¹ Winkler 2007, s. 16.

⁷¹² Harris, O’Boyle & Warbrick 2014, s. 448; ks. myös mm. EIT tuomiot *Kleyn ym. v. Alankomaat*, kohta 90 ja *Campbell and Fell v. Iso-Britannia*, kohta 78.

”hyväksyttäviä” variaatioita.⁷¹³ Tuomareiden nimittämisen tulee kuitenkin olla mahdollisimman etäällä poliittisesta nimittämismenettelystä samoin kuin muista epäsiällisistä vaikutteista.

Tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta peruskysymys kulminoituu siihen, miten tuomioistuimen tuomari pitäisi nimittää tehtävänsä ja kenen pitäisi nimityspäätös tehdä, jotta nimittäjän ja nimitettävän välille ei muodostu mitään sellaista suhdetta, joka voisi vaikuttaa nimitettävän tuomarin ratkaisutoimintaan ja sitä kautta vaarantaa hänen riippumattomuutensa. Monet *soft law* -asiakirjat lähtevät esimerkiksi siitä, että vaikka tuomarin nimittäminen kuuluisi valtionpäämiehelle tai hallitukselle olisi tuomarin nimittämismenettelyä varten oltava riippumaton tuomariennemistöinen elin, jonka esityksestä tai ehdotuksesta tuomarit nimitetään.⁷¹⁴

Perustuslain kanssa samanaikaisesti voimaan tullessa tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa tuomioistuinten itsetäydennyksen vastapainona perustettiin tuomarivalintalautakunta, jonka tehtäväksi tuli valmistella tasavallan presidentille perustellut esitykset vakinaisiin tuomarinvirkoihin nimittämisestä.⁷¹⁵ Nimityslakia uudistettaessa eduskuntakäsittelyssä keskeiselle sijalle nousivat tuomitsemistoiminnan riippumattomuuden vaaliminen, vaikkakin vaikeimmiksi kysymyksiksi muodostuivat tuomarivalintalautakunnan kokoonpano, asettaminen ja toiminta eivätkä riippumattomuuden edellytykset sinällään.⁷¹⁶

Riippumattoman tuomarivalintalautakunnan tehtäväksi tuli valmistella muut kuin ylimpien tuomioistuinten vakinaiset tuomarivirkojen täyttämiset.⁷¹⁷ Tuomarivalintalautakunnan jäsenistöstä tuli tuomariennemistöinen ja sen puheenjohtajana toimii aina korkeimman oikeuden valitsema jäsen.⁷¹⁸ Tuomarivalintalautakunta on valtioneuvoston asettama.⁷¹⁹

Tuomarivalintalautakunnan kokoonpano tai sen työskentely ei ole altistunut riippumattomuuskritiikille. Sen on päinvastoin katsottu turvanneen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden. Tuomarivalintalautakunta on toiminut tuomarivetoisesti. Lautakunnassa hakijoiden ansioiden ja pätevyyden arviointi on ollut varsin yhdenmukaista lautakunnan esitysten oltua yleensä yksimielisiä.⁷²⁰ Valtioneuvosto ja tasavallan presidentti ovat myös käytännössä kunnioittaneet tuomarivalintalauta-

⁷¹³ Vertailua eri Euroopan neuvoston maiden nimittämismenettelyistä löytyy esim. CEPEJ, Report No. 20, ss. 266.

⁷¹⁴ Esim. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus Recommendation CM/Rec(2010)12, kohta 47.

⁷¹⁵ HE 109/1999 vp, s. 1.

⁷¹⁶ Nikula 2000, s. 1108.

⁷¹⁷ Tuomarivalintalautakunnan perustamisesta mm. Nikula 2000, ss. 1106. Tuomarivalintalautakunnasta säädetään nykyään tuomioistuinlain 20 luvun 1 §:n 1 momentissa.

⁷¹⁸ Tuomioistuinlain 20 luvun 2 §.

⁷¹⁹ Tuomioistuinlain 20 luvun 1 §:n 2 mom.

⁷²⁰ Leppänen 2020b, s. 216.

kunnan esitystä, joskaan ne eivät ole siihen muodollisesti sidottuja. Lautakunnan puheenjohtajana pitkään toimineen *Tatu Leppäsen* mukaan myrskyisien aikojen varalta tulisi kuitenkin harkita, voitaisiinko tuomarivalintalautakunnan esitysten muodollista sitovuutta harkita lisättäväksi lainsäädännössä esimerkiksi siten, että asia palaisi lautakunnan valmisteltavaksi, jos valtioneuvosto (tai tasavallan presidentti) ei poikkeuksellisesti hyväksyisi lautakunnan esitystä.⁷²¹ Ehdotus on varteenotettava.

Valtiosääntöisenä puutteena tuomarivalintalautakunnan osalta on puolestaan pidettävä sitä, ettei tuomarivalintalautakunnan asemalla ole perustuslaillista statusta. Siitä on säädetty ainoastaan tuomioistuinlaissa. Tuomarivalintalautakuntaan, kuten sen kokoonpanoon tai toimikauteen voidaan näin ollen puuttua tavallisen lain tasolla. Myöskään estettä sen lakkauttamiseksi ei suoranaista valtiosäännöstä seuraavaa estettä olisi. Mahdollisten myrskyisempien aikojen varalta tuomarinimitysmenetelmä vahvistaisi merkittävästi tuomarivalintalautakunnan asemasta säätäminen perustuslain tasolla. Olisikin välttämätöntä pohtia mahdollisuuksia korottaa tuomarivalintalautakunnan institutionaalinen asema perustuslain tasolle, kuten oikeudenkäytön kehittämistyöryhmän vuoden 2022 arviomuistiossa esitetään.⁷²²

**

Perustuslaissa säädetään, että tasavallan presidentti nimittää vakinaisen tuomarin virkaansa laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Tasavallan presidentti on nimittävänä viranomaisena myös silloin, kun nimitys kohdistuu määrääjäksi nimitettävään jäsenen korkeimpaan oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Määräaikaiseen virkaan nimittämisestä ei tosin säädetä perustuslaissa vaan tuomioistuinlaissa.⁷²³ Nimitysvallan uskominen tasavallan presidentille on Suomessa katsottu olevan perusteltua ennen muuta tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamisen vuoksi.⁷²⁴ Tasavallan presidentti ei nimitä vakinaisia esittelijöitä korkeimpiin oikeuksiin, vaikka he muutoin virkamiesoikeudellisesti rinnas-

⁷²¹ Leppänen 2020b, s. 221.

⁷²² Näin myös Oikeusministeriön julkaisuja 2022:39, s. 102.

⁷²³ Tuomioistuinlain 12 luvun 3 § 1 mom.

⁷²⁴ HE 1/1998 vp, s. 159. Perustuslakia säädettäessä oli jo jäänyt historiaan presidentti Kekkonen 70-vuotispäivähaastattelu Lakimiehessä n:o 6/1970, jossa hän ehdotti tuomarin virkojen muuttamista määräaikaisiksi ja siirtämällä niiden haltijat poliittisten edustustojen valittaviksi. Kekkonen perusteli ehdotustaan aikanaan sillä, että tuomioistuimet lakia soveltaessaan itse asiassa vain jatkavat lainsäätäjän poliittista toimintaa ja ovat siten luonteeltaan poliittisia. He eivät Kekkonen mukaan voikaan olla ideologisesti ja yhteiskunnallisesti puolueettomia, varsinkin rekrytoituessaan ylemmistä yhteiskuntaluokista. Siksi ”vanhoillisuuden kehä tuomioistuinlaitoksen rekrytoimis- ja ylenemisyjärjestelmässä olisi saatava murretuksi.” Ks. myös Kastari 1971, s. 421–422.

tuvatkin tuomareihin virassapysymisoikeuden ja kelpoisuusvaatimusten osalta. Esittelijät nimittää asianomainen ylin tuomioistuin.⁷²⁵

Tasavallan presidentti tekee tuomarinimitykset perustuslain 58 §:n mukaisen pääsäännön mukaisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.⁷²⁶ Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, minkä jälkeen presidentti voi tehdä valtioneuvoston uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavankin ratkaisun.⁷²⁷ Perustuslakia säädettäessä hallitus esitti, että tuomarinimitykset olisivat kuuluneet niihin poikkeuksiin tasavallan presidentin päätöksenteossa, joista presidentti päättäisi ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.⁷²⁸ Perustuslakia säädettäessä ennen kaikkea korkein oikeus puolsi menettelyä, jossa presidentin päätös ei olisi pohjannut valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Ongelmallisena nähtiin mahdollinen vallan painopisteen siirtyminen tuomioistuimilta valtioneuvostolle.

Perustuslain hallituksen esitystä käsitellessään perustusvaliokunta totesi tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan perustuslain 58 §:n tarkoituksena ulottaa parlamentaarinen vastuukate mahdollisimman laajasti presidentin päätöksentekoon.⁷²⁹ Perustusvaliokunta katsoi, ettei tuomareiden nimitysvallan painopiste määräydy sen perusteella, päättääkö presidentti nimityksistä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta vai ei. Sen sijaan oleellista perustuslakivaliokunnan mielestä on valtioneuvostokäsittelyä ”edeltävä nimitysmenettelyn vaihe, jonka aikana täytettävään tuomarin virkaan kysymykseen tulevat ehdokkaat tosiasiallisesti seuloutuvat esille”. Samassa mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi tuomareiden nimittämistä koskevan perustuslain 102 §:n yhteydessä, miten tuomarinimitysten valmistelun ”pitää olla riittävän avointa ja menettelyn kokonaisuudessaan tulee osaltaan [...] estää tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen liiallisesti perustuvat nimitykset”.⁷³⁰ Joka tapauksessa valiokunnan käsityksen mukaan vaatimus parlamentaarisesta vastuukatteesta presidentin päätöksenteossa puolsi tuomareiden nimittämisen kuulumista presidentin pääsäännön mukaisen päätöksentekomenettelyn piiriin, koska vastuukatteen puuttuminen saattaisi valiokunnan näkemyksen mukaan ”joissain oloissa lisätä haitallisesti tuomioistuinlaitoksen

⁷²⁵ Ks. korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 4 luvun 14 § (887/2018).

⁷²⁶ Hallitusmuodossa 1919 nimittäminen oli pitkälti tuomioistuinten sisäinen asia. Presidentti nimitti korkeimpien oikeuksien ja hovioikeuksien presidentit ja jäsenet hallitusmuodon 87 §:n mukaisesti, mutta mm. kihlakunnan tuomareiden nimitystoimivalta oli korkeimmalla oikeudella hallitusmuodon 88 §:n nojalla. Ks. myös Rissanen (2005), s. 1.

⁷²⁷ PeVL 13/1999 vp, s. 2. Nimityksiasiaan ei sovellettaisi PL 58 §:n 2 momentin menettelyä asian saattamiseksi eduskunnalle selonteolla. Ks. myös laki Suomen perustuslain muuttamisesta (1112/2011) ja HE 60/2010 vp, s. 41/II.

⁷²⁸ HE 1/1998 vp, s. 159/I.

⁷²⁹ PeVM 10/1998 vp, s. 18/I.

⁷³⁰ PeVM 10/1998 vp, s. 30/II.

vaikutusta”.⁷³¹ Tuolloinen oikeuskansleri *Paavo Nikula* on tosin jälkikäteen arvellut josko valtioneuvoston oletettiin hairahtuvan jakamaan tuomarinvirkoja eräänlaisen poliittisen käytännön mukaan, ja sen vuoksi hallituksen esitys valmisteltiin oikeusministerin varaan rakentuvan nimitysharkinnan pohjalle.⁷³²

Perustuslakivaliokunnan mietinnöstä on luettavissa, että presidentin päätöksenteon perustaminen valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen nähtiin perustuslakia säädettäessä kysymyksenä, joka koski presidentin päätöksenteon parlamentarisoitua eikä niinkään tuomareiden riippumattomuutta. Toisaalta siinä oli nähtävissä ainakin jonkinasteista pelkoa tuomioistuinten ”itsetäydennyksestä”, jota sitten hälvennettiin vaatimuksella päätöksenteon sitomisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.

Neljännesvuosisata myöhemmin on kuitenkin perusteltua esittää sama kysymys uudelleen. Onko tuomarin nimittämisessä kyse sellaisesta asiasta, jossa tasavallan presidentin päätöksenteolle tarvitaan parlamentaarinen vastuukate? Vastaus on nähdäkseni varsin kategorinen ei. Tuomioistuinten riippumattomuutta ja ennen kaikkea lainkäyttövallan riippumattomuutta toimeenpanovallasta vahvistaisi, mikäli tasavallan presidentin tekemistä tuomarinimityksistä poistettaisiin edellytys valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tällöin presidentti tekisi nimityksen suoraan – tilanteesta riippuen – joko tuomarinvalintalautakunnan tai ylimmän tuomioistuimen ehdotuksesta. Nimitys tapahtuisi oikeusministeriön esittelystä. Tällöin tuomarinimityksiasiat rinnastuisivat niihin tasavallan presidentin tekemiin päätöksiin, kuten armahdusasioihin ja muihin henkilöä koskeviin asioihin, joissa päätöksentekoa ei nykyisen perustuslain 58 §:n 3 momentin nojalla ole sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.

Sanottu saisi nähdäkseni tukea myös perustuslain esitöistä. Perustuslain hallituksen esityksessä paitsi esitettiin, ettei tasavallan presidentti tekisi tuomarinimityksiä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, siinä linjattiin myös, ettei valtioneuvoston ratkaisuehdotusta tarvita asioissa, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka ”sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä”. Taustalla oli ajatus siitä, ”ettei yleisistunnossa ole tarpeellista valmistella sellaisia presidentin päätöksiä, joihin ei liity merkittäviä yhteiskunta- tai talouspoliittisia näkökohtia”.⁷³³ Sopii kysyä onko nykyinen sääntely sopusoinnussa perustuslain esitöissä tästä todetun kanssa. Tuomareiden nimityksiin ei liity eikä niihin tule liittyä ”merkittäviä yhteiskunta- tai talouspoliittisia näkemyksiä”.

Tuomarinimitysjärjestelmän tulisi EU-oikeudenkin valossa olla mahdollisimman yksiselitteinen. Siinä oleellista on nimittävän tahon harkintavalta nimitysesityksen suhteen: onko nimittäjän toimivallassa vain joko vahvistaa tai hylätä esitys vai onko tämän mahdollista muuttaa esitystä ja itsenäisesti nimittää tehtävään joku muu

⁷³¹ PeVM 10/1998 vp, s. 18/I.

⁷³² Nikula 2000, s. 1111.

⁷³³ HE 1/1998 vp, s. 108/I ja II.

kuin esitetty henkilö? Kyse on tällöin nimittävän tahon harkintavallan rajoista.⁷³⁴ Käytännössä perustuslain aikana valtioneuvoston ratkaisuehdotus tuomarin nimittämisestä on lähes poikkeuksetta perustunut tuomarivalintalautakunnan, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden esitykseen. Ilmeisesti ainoastaan kerran on poikettu tuomarivalintalautakunnan esityksestä, ja tämä on tapahtunut hyvin pian uuden nimittämislainsäädännön tultua voimaan vuonna 2000.⁷³⁵ Välitöntä vaaran paikkaa ei siten näkyvissä ole siinä, että valtioneuvosto yrittäisi esittää tasavallan presidentille ratkaisuehdotuksen, joka poikkeaisi tuomarivalintalautakunnan tai ylimpien tuomioistuinten tekemästä esityksestä.⁷³⁶

Nykyinen päätöksentekomenettely mahdollistaa kuitenkin periaatteessa hallintovallan puuttumisen riippumattomien tuomioistuinten nimityksiin. Täysin pois suljettuna ei voi pitää tilannetta, jossa valtioneuvosto tekisi ratkaisuehdotuksen tasavallan presidentille vastoin tuomarivalintalautakunnan tai ylimmän tuomioistuimen esitystä. Tällaisessa tilanteessa toimeenpanovalta puuttuisi epäasiallisella tavalla tuomioistuinten toimintaan. Nykymuotoista toimeenpanovallan osallistumista nimitysmenettelyyn ei voi riittävästi puolustella sillä, että nimitys kuuluu kuitenkin viime kädessä tasavallan presidentille, jos presidentti ja valtioneuvosto olisivat eri linjoilla nimityksestä. Jos tasavallan presidentti ei päättäisi asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuisi valtioneuvoston valmisteltavaksi. Asiaa uudelleen esiteltäessä presidentti voisi tehdä uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen, jos hän katsoo siihen olevan aihetta. Tällöin valtioneuvoston näkemys väistyisi ja päätös muodostuisi tasavallan presidentin kannan mukaiseksi.

Perustuslain myötä tuomarivalintalautakunnan tehtäväksi tuli huolehtia tuomareiden nimittämismenettelyn riippumattomuudesta. Perustuslakia säädettäessä ratkaisua siitä, että tasavallan presidentti päättää tuomarinimityksistä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta puollettiin valtiosääntöisesti nimenomaan sillä argumentilla, että tuomareiden nimittämisen valmistelu uudistettiin perustamalla uusi tuomarivalintalautakunta. Kuten todettua, perustuslaista antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta huomautti, että tuomarinimitysten ”valmistelun pitää olla riittävän avointa ja menettelyn kokonaisuudessaan tulee osaltaan turvata yhteiskunnan moniarvoisuuden heijastuminen korkeat ammatilliset vaatimukset täyttävän tuomari-

⁷³⁴ EU-oikeuden edellytyksistä ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuista ks. Raitio – Rosas – Pohjankoski 2022, s. 74–75.

⁷³⁵ Ks. Leppänen 2020b, s. 217.

⁷³⁶ Tuomioistuinlain 11 luvun 7 §:n mukaan ylimmät tuomioistuimet tekevät jäsenensä virkaan nimittämisestä ja tuomarivalintalautakunta muiden tuomareiden nimittämisestä ”perustellun esityksen”, joka toimitetaan valtioneuvostolle tasavallan presidentille esittelemistä varten. Esitys osoitetaan tasavallan presidentille.

kunnan kokoonpanossa ja estää tuomioistuinlaitoksen sisäiseen itsetäydennykseen liiallisesti perustuvat nimitykset”.⁷³⁷

Perustuslain säätämisen yhteydessä käytiin eduskunnassa periaatekeskustelu tuomareiden nimittämismenettelystä. Toisaalta puolustettiin tuomareiden nimittämis- ja ylennysmenettelyn kuulumista ainakin jossain määrin tuomioistuimille itselleen, jolloin katsottiin minimoitavan nimittäjän odotukset tietynsuuntaisesta ratkaisutoiminnasta. Toisaalta käytettiin argumentteina vallanjaon tasapainoa sekä vallankäytön valvontaa ja avoimuutta. Selvää on, ettei tuomioistuinten riippumattomuus edellytä tuomioistuinten täydellistä eristämistä muista vallankäyttäjistä eikä se saa umpioitua muusta yhteiskuntakehityksestä. Toisaalta itsetäydennysjärjestelmän nähdään helposti johtavan tähän suuntaan.⁷³⁸

Lakivaliokunta, käsitellessään perustuslain säätämisen aikaan lakiehdotusta tuomareiden nimityslainsäädännön uudistamisesta, muotoili asian seuraavasti: ”Länsimaiseen valtiosääntöperinteeseen kuuluu, että tuomioistuinten täytyy voida hallitusten suhtautumisia varomatta tehdä päätöksensä ja että hallitusten ei sovi tavoitella mahdollisuutta vaikuttaa tuomitsemistoimintaan. [...] Mainitut näkökohdat eivät kuitenkaan merkitse sitä, että vain tuomioistuinlaitoksen itsetäydennysjärjestelmä olisi hyväksyttävä ja toisaalta ettei esimerkiksi valtioneuvostolla saisi olla mitään tekemistä tuomarien nimittämisen kanssa. Kysymys onkin siitä, minkälainen on nimitysjärjestelmän muodostama kokonaisuus ja kuinka järjestelmä tosiasiaissa painottuu tai tasapainottuu.”⁷³⁹ Suomessa tuomareiden nimittämissääntelyssä on tasapainoilta näiden kahden lakivaliokunnan mietinnössään esille nostaman elementin välillä.

**

Tuomarinvalintalautakunnan perustaminen on sinällään vahvistanut tuomioistuinten riippumatonta asemaa. Tuomareiden nimittämistä koskevan lainsäädännön uudistaminen perustuslain kanssa samanaikaisesti on osaltaan myös vahvistanut hallintotuomioistuinten asemaa. Lainsäädännön uudistusten myötä hallintotuomioistuinten tuomareiden nimittämistä koskevat samat lait kuin yleisten tuomioistuinten tuomareitakin. Se oli luonteva jatkumo sille kehityskululle, jossa hallinto-oikeudet olivat saaneet organisatorisesti riippumattoman aseman ja ne oli perustuslaissa tunnustettu riippumattomiksi yleisiksi hallintotuomioistuimiksi. Viimeistään uudistuksessa tuomareiden nimittämismenettelyssä hallinto-oikeustuomareiden asema vahvistui samanlaiseksi riippumattoman tuomarin asemaksi kuin yleisten tuomiois-

⁷³⁷ PeVM 10/1998 vp, s. 30.

⁷³⁸ Jyräni 2000, s. 242.

⁷³⁹ LaVM 1/2000 vp, s. 4.

tuinten tuomareiden, kun uudella nimittämislaila oli yhtenäistetty nimitysmenettely eri tuomioistuinten ja erityisesti yleisten ja hallintotuomioistuinten kesken. Lisäksi tuomarivalintalautakunnan kokoonpanoon tuli kuulumaan hallinto-oikeuksia ja erityistuomioistuimia edustavat jäsenet.

Kuten todettua, laki tuomareiden nimittämisestä on sittemmin kumottu vuonna 2017 voimaan tulleen tuomioistuinlain myötä, kun säännökset tuomareiden nimittämisestä siirrettiin tuomioistuinlakiin. Tuomioistuinlaissa koko tuomareita koskeva nimittämissääntely koottiin yhteen, mikä osaltaan symbolisoi kaikkien tuomioistuinten ja koko tuomioistuinlaitoksen samanarvoista riippumattomuutta tuomioistuimen oikeusasteellisesta asemasta riippumatta. Tässä yhteydessä ei merkittäviä muutoksia nimittämismenettelyyn tehty. Muutokset koskivat ennen kaikkea sitä, että muiden kuin korkeimpien oikeuksien päällikkötuomareiden viroista tuli määräaikaisia ja ylimpien tuomioistuinten tuomareiden virat muuttuivat ilmoittautumisviroista hakuviroiksi. Samalla tuomioistuinten asiantuntijajäsenet tulivat lain soveltamisen piiriin, minkä tarkoituksena puolestaan oli vahvistaa asiantuntijajäsenten asemaa tuomiovallan käyttäjinä. Näihin palataan tässä tutkimuksessa toisaalla.

**

Nimitysmenettelyn uudistamisessa vuosituhanen alussa tavoiteltiin myös tuomarinuran avaamista. Tuomarinuran avaamisella tuomioistuinlaitoksen palvelukseen toivottiin hakeutuvan korkean ammattitaidon omaavia lakimiehiä eri yhteiskuntaelämän sektoreilta ja erilaisista kokemustaustoista. Siihen liittyen eräänä julkilausutuna tavoitteena oli myös vaihtuvuuden edistäminen yleisten tuomioistuimien ja hallintotuomioistuimien tuomareiden kesken. Tärkeänä pidettiin, että tuomariksi nimitettävä olisi ennen nimitystään hankkinut kokemusta paitsi tuomioistuintyöskentelestä myös muista lakimiesammateista ja yleisemminkin yhteiskunnallisesta toiminnasta.⁷⁴⁰ Vajaa neljännesvuosista myöhemmin voidaan kysyä, onko tuomarinura avautunut ja onko korkeimpiin oikeuksiin sekä muihin tuomioistuihin hakeutunut ja valikoitunut lakimiehiä monipuolisilla taustoilla ja kokemuksilla siten kuin vuosituhanen vaihteessa perustuslain ja nimityslain uudistuksen yhteydessä toivottiin.

Tuomarivalintalautakunnan toimittua kymmenen vuotta julkaisi *Jokela* vuonna 2012 artikkelin ”Tuomarinuran avautuminen – totta vai tarua?”.⁷⁴¹ Siinä johtopäätöksenä oli, ettei tuomarinura ollut siihen mennessä ”ainakaan riittävästi” avautunut. *Jokela* kuitenkin jatkoi, ettei tuomarinuran avautuminen ole ollut itsetarkoitus, vaan tärkeintä on saada rekrytoitua parhaat, korkeatasoiset sekä monipuoliset tiedot ja taidot omaavat henkilöt tuomareiksi. Hän piti myös tärkeänä, että tuomareilla on eri-

⁷⁴⁰ HE 109/1999 vp, s. 29.

⁷⁴¹ *Jokela* 2012, s. 43–58.

laista kokemustaustaa ja erityistietoja eri aloilta. Tämä on erityisen tärkeää, kun kansainvälistyminen asettaa uusia haasteita lainkäytölle ja Suomi oli muuttumassa aikaisempaa moniarvoisemmaksi.⁷⁴²

Tuomarivalintalautakunnan vuosittain julkaisemat toimintakertomukset sisältävät tiedon kyseisenä vuonna tehdyistä tuomarivalintalautakunnan nimitysehdoituksista. Tuomarivalintalautakunnan tilastot osoittavat, että vuonna 2015 vain 6,6 % tuomarinvirkaan esitetyistä oli tullut tuomioistuinuran ulkopuolelta.⁷⁴³ Uusin tilastotieto on vuodelta 2023. Se osoittaa kehityksen pysyneen ennallaan. Vuonna 2023 nimitetyksi esitetyistä tuomareista ainoastaan 7 % oli tuomioistuintaustan ulkopuolelta ja loput olivat tuomioistuintaustaisia. Tätä ennen tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisten nimitettyjen osuus on tuomarivalintalautakunnan antamien tietojen mukaan vaihdellut noin neljän ja kymmenen prosentin välillä.⁷⁴⁴

Tilastotietojen valossa ei kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä aineiston suppeuden takia voi tehdä, mutta sen voi todeta, että vielä on työsarkaa tuomioistuinuran avaamiselle tuomioistuinten ulkopuolelta tuleville hakijoille. Niin on myös työsarkaa tavoitteessa edistää vaihtuvuutta yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten tuomareiden kesken. Tuomioistuimista saatetaan hakeutua toiselle tuomioistuinlinjalle, kuten hovioikeuksista hallinto-oikeuksiin tai toisin päin, mutta varsin säännönmukaisesti ainoastaan määräaikaisen virkasuhteen kautta.⁷⁴⁵ Vaihtuvuutta ylimpien tuomioistuinten kohdalla on ollut sen verran, että 2000-luvulla kaksi jäsentä on toiminut jäsenenä kummassakin ylimmässä tuomioistuimessa.⁷⁴⁶

**

⁷⁴² Jokela 2012, s. 57.

⁷⁴³ Tuomarivalintalautakunnan toimintakertomus 2015. Kyseisenä vuonna 151:stä tuomarinvirkaan esitetyistä 10 oli tuomioistuinuran ulkopuolelta. Vuonna 2011 ulkopuolisten määrä oli 4 %. Tilastot eivät sisällä tietoja korkeimman hallinto-oikeuden tuomarin tai esittelijän nimityksistä.

⁷⁴⁴ Tuomarivalintalautakunnan toimintakertomus 2023. Kyseisenä vuonna 162:sta tuomarinvirkaan esitetyistä 11 oli tuomioistuinuran ulkopuolelta.

⁷⁴⁵ Esimerkiksi vuosina 2007–2015 tuomarivalintalautakunnassa ei tehty yhtään nimitysesitystä, jossa olisi esitetty käräjä- tai hovioikeustuomaria suoraan hallinto-oikeustuomarin vakinaiseen virkaan tai päinvastoin. Lähde: tuomarivalintalautakunnan toimintakertomukset 2007–2015. Myöskään 2000-luvulla ei ole tehty yhtään tällaista nimitysesitystä. 2000-luvulla hallinto-oikeustuomareita on nimitetty vakinaiisiin virkoihin noin 10 vuosittain. Heistä kolme on tullut hallintotuomioistuinten ulkopuolelta. Lähde: tuomarivalintalautakunnan toimintakertomukset 2000–2023.

⁷⁴⁶ Toimittuaan noin seitsemän vuotta hallintoneuvoksena Tuula Pynnä aloitti korkeimman oikeuden oikeusneuvoksena vuonna 2012. Oikeusneuvos Alice Guimaraes-Purokoski puolestaan siirtyi korkeimmasta hallinto-oikeudesta noin yhdeksän vuoden tuomariuran jälkeen korkeimpaan oikeuteen vuonna 2019.

Oikeudenkäytön kehittämistyöryhmän vuoden 2022 arviomuistiossa herätettiin kysymystä siitä eurooppaoikeudellisesta kehityskulusta, että myös tuomarinimitysten osalta hakijoilla tulisi olla tehokkaat oikeussuojakeinot käytettävissään.⁷⁴⁷ Suomessa tasavallan presidentin päätöksiin, mukaan lukien virkanimityspäätökset, ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan voi hakea muutosta valittamalla. Tätä on perusteltu tasavallan presidentin valtiosääntöiseen asemaan kytkeytyneellä doktriinilla, jossa presidentin päätökset koskien virkamiesten oikeusasemaa on voitu jättää poikkeuksina perustuslain 21 §:ssä taatuista oikeusturvatakeista muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle.⁷⁴⁸

Valitusmahdollisuuden avaamisen näkisin riskiksi. Yksistään heräisi kysymys siitä, mihin tai kenelle nimityksestä voisi(kaan) valittaa. Sanotusta huolimatta oma kysymyksensä on, voiko nimityspäätös olla sellainen asia, johon asian valmistelussa tapahtuneen menettelyvirheen perusteella voisi hakea ylimääräisenä muutoksenhakekeinona päätöksen purkamista.

Suomessa osana oikeuskanslerille kuuluvaa laillisuusvalvontaa kuuluu tuomarinimitysten ennakkollinen laillisuuden valvonta. Tuomarinimitysten yhteydessä oikeuskansleri valvoo, etteivät valtioneuvosto tai tasavallan presidentti käytä toimivaltansa väärin. Oikeusministeriö ei oikeuskanslerin mukaan saa puuttua tuomarinimitykseen perusteilla, jotka ovat riippumattoman oikeuslaitoksen toiminnan kannalta epäasiallisia tai herättävät epäluottamusta tuomioistuinten objektiivista, puolueetonta ja ammattitaitoista toimintaa kohtaan. Toisaalta valvonnassa voisi oikeuskanslerin mukaan tulla esille jotain sellaista, minkä vuoksi oikeusministeriö voisi palauttaa ongelmallisen nimitysesityksen tuomarivalintalautakunnan tai tuomioistuimen uudelleen käsiteltäväksi. Näin toimien voidaan oikeuskanslerin mukaan toteuttaa Euroopan neuvoston tuomioistuinten riippumattomuutta koskevia suosituksia siitä, että enemmistön tulisi olla tuomareita, kun tehdään ratkaisevaa harkintaa tuomarin urasta.⁷⁴⁹

4.4.3 Tuomareiden korostunut virassapysymisoikeus

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden yhtenä suojana pidetään perinteisesti tuomareiden korostettua virassapysymisoikeutta. Tuomarin virkamiesoikeudellinen asema on Suomessa vahva.⁷⁵⁰ Perustuslaki tunnistaa tuomareiden korostetun vahvan virassapysymisoikeuden muihin virkamiehiin verrattuna. Tätä perustus-

⁷⁴⁷ Oikeusministeriön julkaisuja 2022:39, s 102.

⁷⁴⁸ PeVL 23/2011 vp, s. 2/II ja PeVL 42/2017, s. 4, jossa viitattiin nimenomaan tuomarinimitysten jättämisen valitusmahdollisuuden ulkopuolelle olevan ongelmatonta perustuslain 21 §:n kannalta.

⁷⁴⁹ <https://oikeuskansleri.fi/tuomareiden-nimittaminen> (tallennettu 13.1.2025)

⁷⁵⁰ Näin myös Heikkilä 2024, s. 619.

lain 103 §:n sääntelyä pidetään yleisesti hyväksyttynä. Valtiosäännössämme on varsin vahvat takeet sille, ettei tuomaria voida erottaa muutoin kuin tämän saavutettua lakisääteisen eroamisiän tai menetettyään työkyvyn. Tuomaria ei myöskään voida siirtää toiseen virkaan ilman hänen suostumustaan edes tuomioistuinten rakenteita uudistettaessa.

Perustuslain 103 §:n mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Perustuslain perusteluissa⁷⁵¹ tämä todetaan tiiviisti: ”[m]uista virkamiehistä poikkeavan tuomareiden virassapysymisoikeuden tarkoituksena on omalta osaltaan turvata tuomioistuinten riippumattomuutta”. Säännöksessä voi nähdä useammanlaista riippumattomuuden suojaa.

Tuomarin korostuneella irtisanomissuojalla on perinteisesti tarkoitettu suojata sitä, ettei yksittäistä tuomaria voida irtisanoa verukkeella, jossa taustalla näyttäytyisi mahdollisesti tyytymättömyys hänen ratkaisutoimintaansa. Toisaalta sääntely estää laajemman tuomareiden määrän vähentämisen irtisanomismenettelyä hyödyntäen. Näin ollen mahdollisia muuhun valtion virkakuntaan kohdistuvia vähennystarpeita ei tuomareihin voi verrannollisesti soveltaa. Korostunut irtisanomissuoja myös takaa sen, ettei lainkäyttötoimintaa voida epäasiallisin vaikuttimin heikentää vähentämällä tuomarin virassa olevien henkilöiden määrää.

Perustuslaintasoinen sääntely tuomareiden virassapysymisoikeudesta tai korostuneesta irtisanomissuojasta ei kuitenkaan ole aukoton. Tuomarin eroamisikä ei nauti perustuslain suojaa. Tuomarin eroamisiästä säädetään tuomioistuinlaissa, jossa puolestaan viitataan valtion virkamieslakiin. Tuomarin riippumattomuus edellyttäisi pakollisen eroamisiän takeista säätämisen perustuslain tasolla.

**

Suomessa ei ole erillistä tuomareiden kurinpitovelvoitetta. EU-oikeudessa ja *soft law* -asiakirjoissa edellytetään, että tuomareiden kurinpitojärjestelmän olisi oltava objektiivinen ja tosiasiallisesti riippumaton.⁷⁵² Esimerkiksi Venetsian komission oikeusvaltion tarkistuslistan mukaan ”tuomarin kurinpitoseuraamuksiin johtavat rikkomukset ja niiden oikeudelliset seuraukset olisi määriteltävä selvästi lainsäädännössä”. Lisäksi ”kurinpitojärjestelmän olisi täytettävä vaatimukset oikeudenmukai-

⁷⁵¹ HE 1/1998 vp, s. 160/I.

⁷⁵² Mm. EUT tuomio C-791/19, *komissio v. Puola*, kohta 61, ja Tuomareiden yleismaailmallinen peruskirja (*The Universal Charter of the Judge*), kappale 11.

sesta prosessista, jossa asia käsitellään oikeudenmukaisesti ja ratkaisuun voi hakea muutosta”.⁷⁵³

Tuomareiden kurinpitäjärjestelmää on selvitetty Suomessa viimeisten vuosikymmenten aikana useampaan otteeseen, viimeksi Tuomioistuinviraston perustamista valmistelleessa toimikunnassa. Erityisen kurinpitoelimen perustamista ei meillä ole pidetty tarpeellisena.⁷⁵⁴ Tuomioistuinlain 15 luvussa säädetään päällikkötuomarin toimivaltaan kuuluvana tuomarille annettavasta kirjallisesta varoituksesta ja virantoimituksesta pidättämisestä sekä 16 luvussa virkasuhteen päättymisestä. Selkeitä puutteita ei nykyjärjestelmässämme ole esitetty olevan.

4.4.4 Korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten nimittäminen ja jäsenten määrä

Ylimpien tuomioistuinten tuomareiden nimittäminen on kautta aikain ollut oikeuspoliittisesti kiinnostava, jopa tunteita herättävä kysymys. Meilläkin aika ajoin pulpahtaa julkisuuteen keskustelua, valitettavasti useimmiten arvostelua, ylimpien tuomioistuinten jäsenten nimittämismenettelystä.

Ruotsissa tuomareiden nimittämismenettely koki uudistuksen vuoden 2012 alusta. Yksi keskeisiä muutoksia oli, että ylimpien tuomioistuinten tuomareiden kutsumenettelystä luovuttiin. Molempien ylimpien tuomioistuinten jäsenten virat (oikeusneuvokset) tulivat naapurimaassa avoimen hakumenettelyn piiriin ja ne tulivat valmisteltavaksi Ruotsin tuolloin uudessa tuomarivalintalautakunnassa (*Domarnämnden*). Vaikka hallituksen nimittämistoimivallasta ei Ruotsissa luovuttukaan hallituksen edelleen muodollisesti nimittäessä tuomarit, merkitsi muutos helpotusta Ruotsissa sitä ennen tunnettuun huoleen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta suhteessa hallitusvaltaan.

Länsinaapuristamme kulkeutuu perinteisesti vaikutteita lainvalmisteluumme. Tässä yhteydessä korkeimpien oikeuksien nimittämismenettelyssä ei kuitenkaan ole mallia naapurista juurikaan otettu. Suomessa ylimpien tuomioistuinten tuomareiden nimittäminen on aina kuulunut tasavallan presidentille ja ehdotusten tekeminen tuomarinimityksistä ylimmille tuomioistuimille itselleen. Tuomarivalintalautakunnalla ei Suomessa ole roolia ylimpien tuomioistuinten tuomareiden taikka esittelijöiden nimittämisessä.

Tuomarivalintalautakunnan rooli ylimpien tuomioistuinten tuomareiden nimittämismenettelyssä ei ole ongelmatonta, mikä suomalaisessa oikeuspoliittisessa keskustelussa on tunnustettu. Vuoden 2017 alusta Suomessa voimaan tullessa tuomioistuinlaissa ei ylimpien tuomioistuinten jäsenten rekrytointimenettelyä uudistettu juuri muilta osin kuin siten, että niistä tuli ilmoittautumisvirkojen sijaan hakuvirkoja.

⁷⁵³ Oikeusvaltion tarkistuslista 2016, kohta 78.

⁷⁵⁴ Ks. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:39, s. 108.

Muutos heijastui ennen kaikkea avoimempana rekrytointikäytäntönä, joskin muutoin sillä ei välittömiä vaikutuksia juurikaan ole ollut. Ylimpien tuomioistuinten jäsenet nimitetään siten, kuin perustuslain esitöiden viitoittamalla tavalla eduskunta asiasta säätö tuomareiden nimittämislain yhteydessä vuonna 2000.

Sen sinällään vähintään symbolisesti merkittävän muutoksen tuomioistuinlaki toi kuitenkin tullessaan, että korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten nimike muutui tuomioistuinlain myötä hallintoneuvoksesta oikeusneuvokseksi.⁷⁵⁵ Nimikkeen muuttumisen myötä tehtiin aiempaa selkeämpi ero toimeenpanovallan käyttäjään, kun luovuttiin virkanimikkeestä, joka oli kovin läheinen hallinnossa vakiintuneesti käytössä olevan ”hallitusneuvos”-virkanimikkeen kanssa. Oikeusneuvos-nimikkeen myötä siirryttiin virkanimikkeissä tuomioistuinmaisempaan suuntaan ja samalla virkanimike yhdenmukaistui korkeimmassa oikeudessa jo sen perustamista lukien käytössä olleen nimikkeen kanssa.

Kuten aiemmin jaksossa 4.4.2. on tullut esille, perustuslakia valmistellessaan perustuslakivaliokunta varoitti tuomioistuinten itsetäydennykseen liiallisesti perustuvista nimityksistä. Eduskunta lainsäätäjänä piti riippumattomuuden kannalta parhaana ratkaisuna järjestelmää, jossa ylin tuomioistuin julistaa itse omat tuomarin virkansa avoimeksi ja tekee omista tuomarinimityksistään perustellun nimitysesityksen tasavallan presidentille. Tämän jälkeen tasavallan presidentti nimittää tuomarin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tuomioistuinlain valmistelun yhteydessä järjestelmää ei katsottu tarpeelliseksi tältä osin muuttaa. Myöskään perustuslakivaliokunta ei tuolloin lausunut mitään ylimpien tuomioistuinten nimittämismenettelystä.

Nykyisessä ylimpien tuomioistuinten tuomareiden nimittämismenettelyssä esitettiin tuomareiden nimittämismenettelyä uudistettaessa nähdyn valtiosääntöisesti ongelmallisia ”itsetäydennyksen” piirteitä. Nähdäkseni nuo huolet ovat hälvenneet. Oikeuskanslerina *Jaakko Jonkka* antoi vuonna 2014 ratkaisun erääseen kanteluasiassa, jossa arvosteltiin korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten nimittämismenettelyä.⁷⁵⁶ Ratkaisu linjasi perustuslain soveltamista. Vaikka ratkaisu on jo kymmenen vuoden takaa, on se edelleen kestävä:

Oikeuskansleri totesi, että ”[vuoden 2000] lainmuutoksen yhteydessä oli harkittu, tulisiko myös korkeimpien oikeuksien tuomareiden virat täyttää muiden tuomarinvirkojen tapaan virkaesityslautakunnan esityksestä. Muutostarvetta ei kuitenkaan katsottu olevan. Lakiin valittua ratkaisua katsottiin puoltavan se, että korkeimpien oikeuksien jäseniksi oli saatu ammattitaitoiltaan monipuolisempi tuomarikunta kuin muihin tuomioistuimiin. Korkeimpien oikeuksien kokoonpanoissa todettiin heijastuvan myös perustuslakivaliokunnan edellyttämän yhteiskunnan

⁷⁵⁵ Ks. HE 7/2016 vp, s. 124 ja 141.

⁷⁵⁶ Oikeuskansleri Jaakko Jonkan päätös 11.12.2014, Dnro OKV/1350/1/2012.

moniarvoisuuden. Korkeimpien oikeuksien todettiin olevan asiantuntijaorganisaatioita, joiden tehtävänä on ennen muuta ohjata alempien tuomioistuinten lainkäyttöä. Niillä itsellään arvioitiin olevan parhaat edellytykset arvioida sitä, minkä ammatin ja oikeudenalan asiantuntemusta kokoonpano kulloinkin eniten kaippaa. Sen vuoksi todettiin tarkoituksenmukaiseksi säilyttää korkeimmilla oikeuksilla oikeus tehdä virkaesitykset oikeusneuvoksen ja hallintoneuvoksen virkoihin. Lisäksi mahdollisuutta, että alempien tuomioistuinten tuomarit voisivat vaikuttaa korkeimpien oikeuksien tuomareiden nimittämiseen, pidettiin poikkeuksellisena. Valtioneuvoston nimittämän virkaesityslautakunnan nimitysvallan arvioitiin lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden tuomareiden kohdalla saattavan aiheuttaa epäilyksiä tuomioistuimen riippumattomuuden suhteen.”

Oikeuskansleri *Jonkka* jatkoi, että ”[y]limmillä tuomioistuimilla on harkintavaltaa arvioidessaan, kuka jäsenen virkaan ilmoittautuneista on pätevin ja kyvykkäin suoriutuakseen menestyksellisesti siihen kuuluvista tehtävistä. [...] Myös tuomioistuimen tarpeella saada jäsenistöön jonkin tietyn oikeudenalan erityisasiantuntemusta saattaa olla nimitysharkinnassa merkitystä olkoonkin, että jäsenet eivät ylimpien tuomioistuinten selvityksissään toteamin tavoin voi erikoistua vain tietentyypisten asioiden ratkaisemiseen. Tuomareiden nimittämistä koskevaa lakia valmisteltaessa on valittua sääntelyratkaisua, jossa ylimpien tuomioistuinten tuomarinvirkoja ei täytetä tuomarinvalintalautakunnan esityksestä, perusteltu muun ohella sillä, että ylimmillä tuomioistuimilla on itsellään parhaat edellytykset arvioida sitä, minkä ammatin ja oikeudenalan asiantuntemusta kokoonpano kulloinkin eniten kaippaa (HE 109/1999 vp, s. 36). Kun nimitysesitysten edellytetään olevan avoimesti perusteltuja, tulee nimitysesityksen perusteissa mainitunlaisen asiantuntemustarpeen mahdollinen huomioon ottaminen tuoda tietenkin avoimesti julki.”

Valtiosääntöistä korjattavaa ylimpien tuomioistuinten tuomarinimitysten valmistelulle ei oikeuskansleri *Jonkka* nähnyt. Varteenotettavia muutosvaatimuksia ei asiasta *Jonkan* ratkaisun jälkeenkään ole esitetty. Nykyinen nimitysmenettelyn valmistelu on edelleen valtiosääntöisesti kestäväällä pohjalla.

Sen sijaan valtiosäännön tasoinen sääntely ylimmän tuomioistuimen jäsenten määrästä herättää huolta. Ylimpien tuomioistuinten jäsenten määrää ei nimittäin ole perustuslain tasolla turvattu. Huomionarvoista on, että valtakunnanoikeuden jäsenmäärästä on perustuslaissa tarkemmat säännökset kuin ylimpien oikeuksien jäsenistä. Näin ollen tavallisen lain tasolla voidaan niin halutessa vaikuttaa ylimmän tuomioistuimen jäsenten määrään. Vastaavasti myös ylimmän tuomioistuimen tuomiovoipaisen kokoonpanon edellytyksenä olevasta jäsenmäärästä voidaan siitakin perustuslain 100 §:n 2 momentin perusteella säätää tavallisella lailla. Näin ollen lain-

sääätäjä voisi, yksinkertaisella enemmistöllä, muuttaa sekä ylimmän tuomioistuimen jäsenmäärää että alentaa ylimpien tuomioistuinten tuomionvoivan kokoonpanon kokoa ja sitä kautta puuttua haitallisesti kollegiaaliseen päätöksentekotapaan. Se puolestaan saattaisi mahdollistaa esimerkiksi jäsenmäärän alentamisen ylimmissä tuomioistuimissa.

Ruotsissa kysymykseen havahduttiin viime vuosikymmenen lopulla. Korkeimman hallinto-oikeuden 100-vuotisjuhlassa vuonna 2018 silloinen Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Mats Melin* ilmaisi puheessaan huolestuneisuutensa Euroopassa vahvistuvasta nationalismista ja populismista todeten, että tuomioistuinten asemaa Ruotsin perustuslaissa tulee viipymättä vahvistaa. Vähintäänkin olisi hänen mukaansa varmistettava, että perustuslaissa säädetään täsmällisesti ylimpien tuomioistuinten jäsenten määrästä.⁷⁵⁷ Tämän jälkeen myös Suomessa erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Kari Kuusiniemen* suulla on muistutettu samanlaisesta vaaran paikasta myös meillä. Samalla hän on muistuttanut, että ”[k]ysymys tuomioistuinten riippumattomuudesta on kuitenkin niin keskeinen valtiovallan kolmijaon kannalta, että siitä on paikallaan kantaa oikeusvaltiollisesti huolta. Se ei ole siinä mielessä poliittinen kysymys.”⁷⁵⁸

Korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosta perustuslain tasolla säädetty on pysynyt sisällöltään muuttumattomana tuomioistuimen yli sadan toimintavuoden ajan.⁷⁵⁹ Perustuslain 100 §:n 1 momentin mukaan ”korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja tarpeellinen määrä muita jäseniä”.⁷⁶⁰ Enemmälti perustuslain tasolla ei jäsenten määrästä säädetä. Perustuslain tasolla säädetään siten ainoastaan siitä, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa on oltava presidentti ja presidentin lisäksi ”tarpeellinen määrä” muita jäseniä.

Suomessa ylimpien tuomioistuinten jäsenmäärästä säädetään tavallisella lailla. Tosin perustuslain tekstissä ei nimenomaisesti mainita sitä, että jäsenmäärästä on säädettävä lailla. Kautta historian jäsenmäärästä on kuitenkin säädetty korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa. Sanottu todettiin perustuslain esitöissäkin, jonka mukaisesti ylimpien tuomioistuinten jäsenmäärästä ”säädetäisiin laissa” kuten siihenkin saakka oli säädetty.⁷⁶¹ Näin ollen valtiosäännön hengen mukaisesti ei liene ole mahdollista, että lailla jätettäisiin säätämättä oikeusneuvosten määrästä tai että jäsenmäärä jätettäisiin riippumaan hallinnollisesta tai poliittisesta päätöksestä.

⁷⁵⁷ Mats Melinin puhe 31.8.2018. Ks. myös Melin – Lindskog 2017, s. 353.

⁷⁵⁸ Kari Kuusiniemen haastattelu Helsingin Sanomissa 25.4.2024. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010381663.html> (tallennettu 13.1.2025).

⁷⁵⁹ Sama koskee myös korkeinta oikeutta.

⁷⁶⁰ Jäsenten virkanimikkeitä ei mainita perustuslaissa toisin kuin hallitusmuodossa.

⁷⁶¹ HE 1/1998 vp, s. 157/II.

Korkeimman hallinto-oikeuden jäsenmäärä ei myöskään ole vakio, vaan jäseniä on perustuslain mukaan oltava ”tarpeellinen määrä”. Sitä mikä on ”tarpeellinen määrä” ei perustuslain esitöissä kuitenkaan avata. Sitäkään ei avata, mitä seikkoja ”tarpeellisuudessa” on otettava huomioon. Perustuslakia säädettyä esitöissä viitattiin jäsenmäärän osalta nimenomaisesti (tuolloin) voimassa olleeseen korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin, jonka mukaan tässä tuomioistuimessa tulee olla presidentin lisäksi vähintään 15 jäsentä.⁷⁶² Näin ollen voisi todeta valtiosäännön hengen mukaisena olevan, että ”tarpeellinen määrä” jäseniä on esitöissä mainittu määrä eli vähintään 15.

Yhtä lailla valtiosäännön hengen mukaista on, ettei tuomioistuimen jäsenmäärää vähennettäisi mainitusta säätämällä asiasta lailla. Varsinaista perustuslaillista estettä sille, että jäsenmäärää vähennettäisiin tavallisella lailla, ei kuitenkaan ole. Tässä on valtiosääntöinen vaaran paikka. Periaatteessa jäsenten määrää voitaisiin siis nykyisestäään vähentää säätämällä siitä tasavallisella lailla yksinkertaisella eduskunnan enemmistöllä. Jäsenmäärää ei tosin voitaisi vähentää irtisanomalla oikeusneuvoksia, mutta jäsenmäärän vähentämiseen voitaisiin puuttua esimerkiksi jättämällä avoimeksi tulevia virkoja täyttämättä tai laskemalla säädettyä eläkeikää. Tällaisin esimerkein tuomioistuinten riippumattomuuteen on esimerkiksi Puolassa kajottu.⁷⁶³ Vähentämällä tuomareiden määrää voidaan epäasiallisesti vaikuttaa tuomioistuinten kykyyn täyttää niiden lainkäyttötehtävä joutuisasti ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten mukaisesti.

Voimassa olevassa korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 10 §:ssä (681/2016) säädetään jäsenten määrästä samoin kuin perustuslain voimaantulon aikaisessa laissa. Voimassa olevassa pykälässä todetaan, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa ”on presidentin lisäksi muina jäseninä vähintään 15 oikeusneuvosta”.⁷⁶⁴ Lain kirjoitustapa on toteava, kun siinä todetaan jäsenmäärän olevan vähintään 15. Lain säännös ei siten ole velvoittava, jolloin kirjoitustapa kuuluisi erimerkiksi siten, että jäseniä ”on oltava” vähintään 15.

Jäsenten enimmäismäärästä ei siitäkään ole säädetty laissa eikä siitä ole mainintaa lain esitöissäkään. Estettä ei siten lainsäädäntöratkaisuisissa olisi sillekään, että jäsenmäärää kasvatettaisiin säätämällä asiasta tavallisella lailla, eduskunnan budjet-

⁷⁶² HE 1/1998 vp, s. 157/II.

⁷⁶³ Ks. EUT tuomio C-619/18, *komissio v. Puola*. Vaikka eläkeiän alentaminen ei sinällään ole EU-oikeuden vastaista, herätti kyseisessä tapauksessa eläkeiän alentamisen yhteydessä tasavallan presidentille jätetty mahdollisuus harkinnanvaraisesti jatkaa tiettyjen tuomarien virkoja yleisen eläkeiän saavuttamisen jälkeen epäilyksiä Puolan lainsäädäntöuudistuksen tarkoitukselta. Ks. erit. tuomion kohdat 81–82 ja 85.

⁷⁶⁴ Lain 14 § (681/2016).

tivallan rajoissa. Näin toimien ylimpään tuomioistuimeen voitaisiin saada nimityksi lisää esimerkiksi hallinnolle ”lojaaleja tuomareita”.⁷⁶⁵

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi olla paitsi vakinaisia jäseniä myös määräaikaisia jäseniä. Mahdollisuudesta nimittää määräaikaisia jäseniä ei siitäkään ole säädetty perustuslaissa vaan korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa sekä tuomioistuinlaissa. Perustuslain esitöissä on tosin mainittu mahdollisuudesta nimittää ”ylimääräisiä” jäseniä korkeimpiin oikeuksiin ”jos se on tarpeen ratkaisematta olevien asioiden lukumäärään nähden tai muusta syystä”. Nimitystä ”ylimääräinen jäsen” ei tosin enää käytetä, vaan sanotun nojalla tuomioistuimeen saatetaan budjettitaloudellisten raamien puitteissa nimittää ”määräaikaisia” jäseniä.

Mahdollisuudesta nimittää tuomioistuimeen määräaikaisia jäseniä säädetään korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 10 §:n 2 momentissa. Säännös on niin ikään toteava. Siinä todetaan, että ”määräaikaisista jäsenistä säädetään tuomioistuinlaissa”. Tuomioistuinlain 12 luvun 1–3 §:t koskevat määräaikaisten jäsenten nimittämistä korkeimpiin oikeuksiin. Korkeimman hallinto-oikeuteen voidaan nimittää jäsen määräaikaiseen virkasuhteeseen samoin edellytyksin kuin kuka tahansa tuomari muuhun, alempaan tuomioistuimeen, kunhan hän täyttää ylimmän tuomioistuimen tuomarilta vaadittavat – niin ikään vain lain tasolla – säädettyt kelpoisuusehdot.

Edellytyksistä määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisestä säädetään tuomioistuinlaissa. Sen 12 luvun 1 §:n mukaisesti oikeusneuvos voidaan nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen vakinaisen oikeusneuvoksen viran ollessa ilman viran hoitajaa, estyneenä tai vuosilomalla. Lisäksi oikeusneuvokseksi määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan nimittää myös, jos se on tarpeen käsiteltävien asioiden ”lukumäärän tai laadun vuoksi taikka muusta erityisestä syystä tarpeen.” Tuomioistuinlain pääsäännön mukaan tuomaria ei kuitenkaan voitaisi nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen käsittelemään tiedossa olevaa yksittäistä asiaa.⁷⁶⁶ Laissa säädetty edellytys määräaikaisen tuomarin nimittämiselle silloin, kun se on ”muusta erityisestä syystä tarpeen”, lienee sinällään tarpeellinen, jos sitä voidaan arvioida puhtaasti tuomioistuimen omista ja lainkäyttövallan näkökulmasta. Se(kin) avaa kuitenkin mahdollisuuden ”ylimääräisten lojaaleiden tuomareiden” nimittämiselle.

Ruotsissa vuonna 2023 mietintönsä antanut perustuslakikomitea esitti Ruotsin perustuslaissa säädettäväksi tuomareiden riippumattomuutta vahvistavana, että virkatuomareiden lukumäärä olisi korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa oltava vähintään 12 ja enintään 20.⁷⁶⁷ Mietinnön mukaan vaihtoehtoinen sääntely olisi ollut säätää perustuslaissa tietty määrä tuomareita kuhinkin tuomiois-

⁷⁶⁵ Ks. Melin – Lindskog 2017, s 353.

⁷⁶⁶ HE 7/2016 vp, s. 93.

⁷⁶⁷ SOU 2023:12, s. 489.

tuimeen, esimerkiksi 16 tuomaria. Tällainen sääntely takaisi komitean mukaan ”hyvin vahvan suojan korkeimpien tuomioistuinten kokoonpanolle”. Sitä ei kuitenkaan lopulta päädytty ehdottamaan, sillä se olisi tarkoittanut perustuslain muuttamista ”pienimmänkin organisaatiomuutoksen toteuttamiseen tuomioistuimissa”, jollainen saattaisi aiheutua esimerkiksi asioiden määrän lisääntymisestä tai vähenemisestä taikka tuomioistuinten jäsenten palveluksesta Ruotsin lainsäädäntöneuvostossa (*Lagrådet*). Tämä ei komitean mukaan olisi toivottavaa.⁷⁶⁸

Myös Suomessa korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten määrä tulisi suojata perustuslain tasolla. Nykyinen perustuslain sääntely, joka jättää jäsenten määrän avoimeksi eikä nimenomaisesti edes velvoita säätämään jäsenmäärästä laissa, ei riitä antamaan riittäviä takeita ylimmän tuomioistuimen riippumattomuudelle. Koska lainsäädäntö tarjoaa periaatteellisen mahdollisuuden sekä jäsenmäärän supistamiselle, että sen kasvattamiselle, olisi vakavasti harkittava lähtökohdaksi korkeimman hallinto-oikeuden, kuten myös korkeimman oikeuden, jäsenmäärästä säätämistä kiinteäksi, vaikkakin se vähentäisi tiettyä joustavuutta säädellä tuomioistuimen työmäärää. Käytännön realiteetit huomioon ottaen olisi perustuslain tasolla säädettävä vähintään jäsenten vähimmäis- ja enimmäismäärästä.

4.4.5 Määräaikaisesti nimitettävät tuomarit ja päällikkötuomarit

Riippumattomuus edellyttää, että pääperiaatteena on tuomarin virkojen järjestäminen pysyviksi. Voimassa oleva sääntelymmekin lähtee oletuksesta, että tuomarit nimitetään vakinaisiin tuomarin virkoihin. Määräajaksi nimitettävien tuomareiden tulisi järjestelmässämme olla poikkeus.

Tuomarin riippumattomuuden kannalta tuomarinvirkojen määräaikaisuus on ongelmallista. Venetsian komission oikeusvaltion tarkistuslistan mukaan tuomarin toimikausien määräaikaisuus samoin kuin toimikausien uudistettavuus saattaa ”johtaa tuomarien riippuvuuteen siitä viranomaisesta, joka on nimittänyt heidät tai jolla on toimivalta nimittää heidät uudelleen”.⁷⁶⁹

Tuomioistuinlain esityöt tunnistavat sen perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta seuravan, että pääsääntö tuomarinimityksissä on tuomarintoi-
men vakinaisuus. Tuomarin riippumattomuuden tae lain esitöiden mukaan on se, että tuomarin virka on vakinainen ja että tuomarilla on vahva virassapysymisoikeus.⁷⁷⁰ Tuomioistuinlakia säädettäessä lainvalmistelussa tosin hyväksyttiin se, että tuomari voidaan riippumattomuutta vaarantamatta nimittää myös määräajaksi

⁷⁶⁸ SOU 2023:12, s. 489–490.

⁷⁶⁹ Oikeusvaltion tarkistuslista 2016, kohta 76.

⁷⁷⁰ HE 7/2016 vp, s. 37.

ainakin silloin, kun ”toimikausi on riittävän pitkä ja tuomarin virassapysymisoikeus on taattu”.⁷⁷¹

Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuskäytännön mukaan määräaikaisten tuomareiden toimikausien tulee olla riittävän pitkiä, jotta tuomioistuinta voidaan pitää riippumattomana.⁷⁷² Sitä, mikä on hyväksyttävä määräaikaisuuden pituus ei ole Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä suoraan johdettavissa eikä hyväksyttävän määräaikaisuuden pituutta ole myöskään muissa kansainvälisissä asiakirjoissa määritelty.⁷⁷³

Edellytyksistä nimittää tuomari määräaikaiseen virkasuhteeseen säädetään tuomioistuinlaissa. Sääntely koskee kaikkia tuomioistuimia. Sen 12 luvun 1 §:n mukaisesti tuomari voidaan nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen ensinnäkin vakinaisen tuomarin viran tai määräajaksi täytettävän päällikkötuomarin viran ollessa ilman viran hoitajaa taikka toisaalta tuomarin ollessa estyneenä tai vuosilomalla. Lisäksi määräaikaiseen virkasuhteeseen voidaan nimittää, jos se on käsiteltävien asioiden ”lukumäärän tai laadun vuoksi taikka muusta erityisestä syystä tarpeen.” Tuomioistuinlain pääsäännön mukaan tuomaria ei kuitenkaan voitaisi nimittää määräaikaiseen virkasuhteeseen käsittelemään tiedossa olevaa yksittäistä asiaa.⁷⁷⁴

Hallintotuomioistuimet ovat joutuneet varsin useastikin nimittämään tuomareita määräaikaisiin virkasuhteisiin. Etenkin vielä joitakin vuosia sitten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden työmäärä vaati uusien tuomareiden rekrytointia, mutta määrärahojen niukkuuden ja/tai oikeusministeriön virantäyttökieltojen vuoksi tuomaria ei voitu nimittää vakinaiseen virkaan. Tällöin tuomari nimitetään hallinto-oikeuteen niin sanotuksi vuosituomariksi. Vuosituomareiden osoittamisesta tuomioistuimiin päätetään valtion talousarvion rajoissa. Ylimmissä tuomioistuimissa varsinaista ”vuosituomarijärjestelmää” ei samalla nimikkeellä ole ollut, joskin korkeimpaan hallinto-oikeuteen on ruuhkaisina vuosina jouduttu valtion talousarvion rajoissa nimittämään jäseniä vuoden tai jopa lyhyemmäksi määräajaksi.

⁷⁷¹ HE 7/2016 vp, s. 37.

⁷⁷² Heikkilä 2024, s. 615.

⁷⁷³ EIT tuomioissa *Le Compte, Van Leuven ja De Meyere v. Belgia* kuuden vuoden määräaikaisuutta pidettiin riittävän pitkänä, ks. tuomion kohdat 55–57. Tuomioissa *Incal v. Turkki*, neljän vuoden uusittavissa olevaa määräaikaisuutta ei sen sijaan pidetty riittävän pitkänä, ks. tuomion kohta 68. EIT:n ratkaisukäytännössä tosin tulee huomioitavaksi myös se, minkälaisesta tuomioistuimesta on kyse.

⁷⁷⁴ HE 7/2016 vp, s. 93.

Vuosituomarijärjestelmä on ongelmallinen tuomareiden riippumattomuuden kannalta.⁷⁷⁵ Vuosituomarius vaikuttaa lyhytkestoisuudessaan olevan ristiriidassa Veneitsian komission toteaman samoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Sen sijaan yhtä ongelmallisena ei näyttäydy tilanne, jossa tuomari nimitetään määräajaksi vakinaisen tuomarin virkavapauden ajaksi, etenkin jos ja kun hänet nimitetään määräaikaiseen virkasuhteeseen koko tiedossa olevan virkavapauden ajaksi ja etenkin, jos tuo määräaikaisuus on riittävän pitkä.

2010-luvulla oikeuspoliittisesti lausuttuna tavoitteena oli vähentää tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden määrää ja tehostaa tuomioistuinten työskentelytapoja sekä muutoinkin tehostaa oikeuslaitoksen toimintaa niin, että se kykenee toteuttamaan tehtävänsä vakinaisella henkilöstöllä ilman jatkuvaa lisärahoituksen tarvetta.⁷⁷⁶ Sanotusta ei tosin seurannut tuomioistuinten perusrahoituksen turvaaminen, jolla tuomarinvirkoja olisi vakinaistettu. Sen sijaan hallintovallan oikeuspoliittisena linjana oli, että tuomioistuimiin saapuvia asioita vähentämällä katsottiin voitavan turvata tuomioistuinten työskentely. Kuitenkin muun ohella eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti jo tuolloin huomiota oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitykseen oikeusvaltion kulmakivinä ja korosti, että tuomioistuinten ja muiden oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava riittävällä tavalla hankalassakin taloustilanteessa.⁷⁷⁷ Samoin lakivaliokunta on useissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota tuomioistuinlaitoksen rahoituksen epävarmuuteen ja sen vaikutuksiin tuomioistuinlaitoksen toimintakykyyn.⁷⁷⁸

2010-luvun loppupuolella korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja Helsingin hallinto-oikeuteen nimitettiin poikkeuksellisen monta tuomaria määräaikaiseen virkasuhteeseen valtion talousarviossa myönnetyn lisärahoituksen turvin.⁷⁷⁹ Lisärahoituksella lainsäätäjä halusi turvata voimakkaasti lisääntyneiden turvapaikkaa ja

⁷⁷⁵ Järjestelmämme tunsii myös erikoislaatuisten päivätuomarijärjestelmän hovioikeuksista (ns. HOL 9 §), jossa kolmen vuoden tuomioistuinkokemuksen jälkeen esittelijä saattoi osallistua kolmantena jäsenenä ratkaisukokoonpanoon. Järjestelmästä luovuttiin tuomioistuinlain yhteydessä ja se korvattiin ns. koulutustuomarijärjestelmällä (asessorit). Eduskunta oli useaan otteeseen huomauttanut järjestelmän ongelmallisuudesta eri yhteyksissä. Ks. mm. PeVL 2/2006 vp, s. 2/II av. 1 ja LaVM 9/2006 vp, s. 3/II.

⁷⁷⁶ Ks. mm. tuolloisen oikeusministeri Anna-Maja Henrikssonin vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 602/2014 vp. <https://www.parliament.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=kk+602/2014> (tallennettu 13.1.2025).

⁷⁷⁷ PeVL 14/2016 vp, s. 9.

⁷⁷⁸ LaVL 6/2013 vp, s. 2/I ja 2/II; LaVL 12/2013 vp, s. 3/II ja 4/I.

⁷⁷⁹ Esim. talousarvioesitykset HE 30/2015 vp ja sen täydentäminen HE 118/2015 vp. Eduskuntakäsittelyssä lisämäärärahan osoittaminen ei kirvoittanut kannanottoja lisämäärärahaa vastaan. Ks. mm. VaVM 16/2015 vp ja LaVL 6/2015 vp.

muuta kansainvälistä suojelua koskeneiden muutoksenhakuasioiden joutuisan käsittelyn.⁷⁸⁰ Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli esimerkiksi vuoden 2016 aikana yhteensä yhdeksän määräaikaista jäsentä ja 28 tuomarin vastuulla toimivaa määräaikaista esittelijää, mikä vastasi noin 38 % koko lainkäyttöhenkilökunnan määrästä.⁷⁸¹

Määräaikaisista tuomareista on hallinto-oikeuksissa pyritty ottamaan etäisyyttä. Tilanne onkin parantunut huomattavasti vuosikymmenen takaisesta. Vuonna 2024 korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei enää ollut tarvetta määräaikaisille tuomarinnimityksille. Edelleen kuitenkin alueellisissa hallinto-oikeuksissa tuomareita joudutaan nimittämään resurssien puutteen vuoksi vuoden mittaisiin ns. vuosituomarin määräaikaisiin virkasuhteisiin.

Kansallinen lainsäädäntömme ei sinällään erottele määräaikaisia tuomareita vakinaisista tuomareista mitä tulee kelpoisuusehtoihin ja nimittämisperusteisiin. Määräaikaisten tuomareiden kelpoisuusehdot ja nimittämisperusteet ovat samat kuin vakinaisen tuomarin: Perustuslain 125 §:n 2 momentin mukaan yleiset nimitysperusteet koskevat heitä samoin kuin tuomioistuinlain yleiset nimitysperusteetkin. Määräaikaisen tuomarin virkasuhde on myös lähtökohtaisesti julistettava haettavaksi samoin kuin vakinainen tuomarin virka. Tosin hallinto-oikeustuomarin kohdalla julkista hakumenettelyä edellytetään ainoastaan silloin, kun nimitys tehdään vähintään kuudeksi kuukaudeksi. Sanottu tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeustuomari voidaan periaatteessa ja käytännössäkin nimittää ilman julkista hakumenettelyä alle kuuden kuukauden mittaiseen määräaikaiseen tuomarinvirkaan. Korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen määräaikainen virkasuhde on sen sijaan julistettava avoimeksi aina, nimityksen kestosta riippumatta.⁷⁸²

Määräaikaiseksi nimitetty tuomari nauttii myös samaa korostettua erottamattomuutta kuin vakinaiseen virkaan nimitetty tuomari, joskin vain nimitystä koskevan määräajan. Jos ja kun tuomarin riippumattomuuden elementtinä on ulkopuolisilta vaikutteilta vapaa ratkaisutoiminta ja se, että tuomari voi hoitaa tuota tehtävää lain ja omantuntonsa mukaan vailla huolta uudelleenalinnasta, voi määräaikaisten tuomareiden nimityskäytännön periaatteellisuuden asettaa kyseenalaiseksi, kuten aiem-

⁷⁸⁰ Vuonna 2015 Suomeen saapui yli 32.000 turvapaikanhakijaa, mikä oli lähes kymmenkertainen määrä vuoden 2014 tilanteeseen verrattuna. Lähde: <http://tilastot.migri.fi> (tallennettu 13.1.2025).

⁷⁸¹ Määräaikainen henkilökunta aloitti porrastetusti tehtävissään vuoden aikana, joten henkilötövuosissa (htv) mitattuna lisämäärärahan turvin palkattu henkilöstömäärä oli jäsenten kohdalla 5 htv, esittelijöiden 10 htv ja muun henkilökunnan 10 htv. Turvapaikkarahoituksella palkatun lisähenkilöstön lisäksi määräaikaiseen virkasuhteeseen palkattiin noin 15 esittelijää virkavapaalla olevien esittelijöiden sijaisiksi. Lisääntyneiden ulkomaalaisasioiden vaikutuksesta korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan ks. tarkemmin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2016, ss. 16.

⁷⁸² Tuomioistuinlain 12 luvun 2 §.

min todetusti muun ohella Venetsian komissio on tuonut esille. Määräaikaisiin tuomarinimityksiin sisältyykin riski siitä, että tuomioistuimen riippumattomuus vaarantuu.⁷⁸³ Esimerkiksi ylimpien tuomioistuinten tuomareiden nimitysmenettely silloin, kun määräaikaisuuden peruste riippuu talousarviossa myönnetystä lisärahoituksesta eikä kyse ole keston osalta etukäteen tiedossa olevasta sijaisuudesta, saattaa nykyisellään heikentää määräaikaisten tuomareiden riippumattomuutta. Silloin *de facto* heidän toimintansa jatkuminen riippuu pitkälti niiden pysyvien tuomareiden mieltäpidosta, joiden kanssa he työskentelevät.⁷⁸⁴ Nimitysesityksen korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen määräaikaiseen virkasuhteeseen tekee korkeimman hallinto-oikeuden täysistunto. Hallinto-oikeuksiin määräaikaiset tuomarit nimittää joko korkein hallinto-oikeus tai hallinto-oikeuden ylituomari.⁷⁸⁵

Voimassa olevan lainsäädännön valossa näyttää siltä, ettei tuomioistuinten riippumattomuus määräaikaisten tuomareiden osalta vaarannu määräaikaisen tuomarin virkasuhteen aikana. Ongelmaksi sen sijaan näyttäisi muodostuvan lyhytaikaiset määräaikaiset ja toistuvat tuomarinimitykset, jolloin määräaikaiseksi tuomariksi nimitetty joutuu yhä uudelleen, joskus jopa monien vuosien ajan, kilpailemaan ”omasta” virastaan suhteessa nimittävään tahoon, mikä saattaa tehdä hänen asemastaan riippumattomuuden kannalta haavoittuvaisen.⁷⁸⁶ Tuomioistuinten perusrahoitus olisikin saatava sellaiselle tasolle, ettei ns. vuosituomareita tarvittaisi ja tuomarin tehtävää myös hallinto-oikeuksissa hoitaisivat vain vakinaiseen virkaan nimitetyt tuomarit. Tällöin määräaikaiset tuomarinimitykset voisivat tulla kyseeseen ainoastaan vakinaisen tuomarin virkavapauden ajaksi niin hallinto-oikeuksissa kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessaakin.

Tuomareiden virkamiesoikeudellisen riippumattomuuden näkökulmasta tuomioistuinlaitoksen uudistamistyö lähti aikanaan liikkeelle väärästä suunnasta. Sen sijaan, että olisi huolehdittu tuomioistuinlaitoksen riittävästä resurssoinnista siten, että tuomareita olisi voitu nimittää aina vakinaisiin virkoihin työtilanteen (ja ennustetun työtilanteen) niin vaatiessa, on pääpaino ollut muissa ratkaisuisa, kuten pahimmillaan ”ketjutetuissa” lyhyissä määräaikaisissa tuomarinimityksissä.

⁷⁸³ Heikkilä 2024, s. 616.

⁷⁸⁴ Ks. *mutatis mutandis* EU:n komission lausunto 30.9.2011 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön muutospyyntöistä (KOM(2011) 596), s. 11–12. Tässä oli kysymys määräaikaiseksi nimitetyn tuomarin virkasuhteen kestoista estyneen tuomarin palttua virkaansa silloiseen unionin virkamiestuomioistuimeen.

⁷⁸⁵ Hallinto-oikeuteen, vakuutus-oikeuteen ja markkinaoikeuteen nimitettävistä määräaikaisista tuomareista päättää korkein hallinto-oikeus, kun kyseessä on nimitys vuotta pidemmäksi määräajaksi (tuomioistuinlain 12 luvun 4 §:n 1 mom.). Enintään vuoden mittaisesta tuomarinimityksestä päättää asianomaisen tuomioistuimen päällikkötuomari (tuomioistuinlain 12 luvun 4 §:n 2 mom.)

⁷⁸⁶ Heikkilä 2024, s. 616.

Sinänsä lainsäätäjää on pyrkinyt olemaan innovatiivinen siinä, miten tällaisista määräaikaista tuomarinimityksiä voitaisiin välttää tilanteissa, jossa johonkin tuomioistuimeen tulee yllättäen poikkeuksellisen laajoja tai lukumääräisesti paljon asioita. Tuomioistuinlakiin otettiin nimittäin pykälä, joka mahdollistaa tuomarin siirtämisen suostumuksellaan ja perustellusta syystä toimimaan enintään vuoden kerrallaan tuomarina muussa tuomioistuimessa kuin siinä, johon hänet on nimitetty.⁷⁸⁷ Siirtomahdollisuutta perusteltiin hallituksen esityksessä tuomioistuimen kyvyllä purkaa sille kertynyt ruuhka ”ilman erillisiä määräaikaista nimityksiä”. Siirtomahdollisuudella toisen tuomioistuimen tuomaria voitaisiin käyttää ”resurssiapuna” esimerkiksi tilanteissa, joissa yhteen tuomioistuimeen tulee yllättäen poikkeuksellisen laajoja tai lukumääräisesti paljon asioita.⁷⁸⁸ Määräyksen toimia toisessa hallinto-oikeudessa antaisi korkein hallinto-oikeus.⁷⁸⁹

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan tuomioistuimen jäsenen siirtäminen hänen suostumuksellaan toiseen tehtävään ei ole virassapysymisoikeuden vastaista.⁷⁹⁰ Sen sijaan siirto vastoin tuomarin tahtoa toiseen tuomioistuimeen vieläpä ilman muutoksenhakuoikeutta olisi Euroopan ihmisoikeusopimuksen 6 artiklan vastaista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt ehdottoman tärkeänä, että tuomareilla on olemassa menettelylliset takeet sen varmistamiseksi, että heidän riippumattomuutensa ei vaarannu perusteettomien ulkoisten tai sisäisten vaikutusten vuoksi.⁷⁹¹ Myös Euroopan unionin tuomioistuin on huomauttanut, että tällaiset siirrot voivat olla keino valvoa tuomioistuinratkaisujen sisältöä. Niillä voi olla paitsi vaikutusta asianomaisten tuomareiden tehtävien laajuuteen ja heille annettujen asioiden käsittelyyn, myös merkittäviä seurauksia heidän elämälleen ja uralleen, ja siten vastaavia vaikutuksia kuin kurinpitoseuraamuksella.⁷⁹²

Käsitykseni on, ettei tällaista tuomarin siirtämistä koskevaa kysymystä ole toistaiseksi korkeimman hallinto-oikeuden päätettäväksi tullut. Siten myöskään epäasiallisia tilanteita ei ole ilmennyt. Taiten sovellettuna pykälän suoma mahdollisuus toiminee asianmukaisena työkaluna yksittäisen tuomioistuimen tilapäisen resurssipulan tilanteessa. Näen silti, että tuomarin aseman riippumattomuuden kannalta tätä lainsäätäjän ”innovaatiota” voi pitää varsin epäonnistuneena. Lain perustelujen va-

⁷⁸⁷ Tuomioistuinlain 14 luvun 2 §.

⁷⁸⁸ Ks. HE 7/2016 vp, s. 96.

⁷⁸⁹ Tuomioistuinlain 14 luvun 2 §.

⁷⁹⁰ Heikkilä 2024, s. 617.

⁷⁹¹ EIT tuomio *Bilgen v. Turkki*, kohta 96.

⁷⁹² EUT tuomio C-487/19, *W.Ż.*, kohta 115. Kyseessä oli EUT:n suuren jaoston antama tuomio Puolan korkeimman oikeuden tekemään ennakkoratkaisupyyntöön koskien yleisen tuomioistuimen tuomarin siirtämistä ilman hänen suostumustaan. Tapausta analysoinut ainakin Tacik–Mańko 2022.

lossa se näyttäytyy ennen kaikkea keinona ratkaista pysyvän lisärahoituksen ongelma vaihtoehtoisella keinolla. Lisäksi se avaa ainakin periaatteellisen mahdollisuuden siirtää tuomari toiseen tuomioistuimeen tuomarista riippuvasta epäasiallisesta syystä, olkoonkin että siirtämisen muodollisena syynä olisi toisen tuomioistuimen resurssitarve.

Tuomarin virkamiesoikeudelliseen statukseen liittyy myös se, että tuomioistuinlain myötä luovuttiin ns. erittelyviroista. Tuomarin virat olivat aiemmin olleet valtion talousarviossa eriteltyjä virkoja, ns. erittelyvirkoja. Tuomarin virkaa ei siten saatettu perustaa, lakkauttaa tai sen nimeä muuttaa ilman talousarviokäsittelyä. Toisin sanoen, tuomarin viran perustaminen ja lakkauttaminen edellytti aina eduskunnan päätöstä. Erittelyviroista kuitenkin luovuttiin tuomioistuinlain myötä muiden kuin ylimpien tuomioistuinten osalta. Hallitus perusteli luopumista sillä, että erittelyvirkaominaisuus ”vaikeuttaa” tuomioistuinlaitoksen virkarakenteen kehittämistä ja resurssienjakoa sekä voimavarojen osoittamista ”joustavasti sinne, missä niille on eniten tarvetta”. Hallituksen esityksessä katsottiin, että koska viran perustamisen etelyllä ei ole merkitystä tuomarin virassapysymisoikeuden tai virkamiesoikeudellisen aseman kannalta, perustuslaillisia esteitä talousarviossa erittelystä luopumiselle ei vaikuttaisi olevan.⁷⁹³

Erittelyviroista luopuminen merkitsee kuitenkin nähdäkseni käytännössä hallinnon ohjauksvallan lisäämistä tuomioistuinlaitokseen nähden. Tämä on merkityksellistä tuomareiden riippumattomuuden ja vallanjoon näkökulmasta. Lakiehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta⁷⁹⁴ tunnisti tämän seikan arvioidessaan, että tuomarivirkojen erittelyn voidaan arvioida välillisesti vahvistavan tuomareiden virkarakennetta, ja että erittely rajoittaa osaltaan oikeusministeriön päätösvaltaa suhteessa tuomioistuinlaitokseen. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt ehdotusta ongelmallisena perustuslain 3 §:n kannalta, koska luopumiselle oli hallituksen esityksessä mainitut ”hyväksyttävät perusteet”.⁷⁹⁵

**

Tuomioistuinlain myötä muiden päällikkötuomareiden kuin korkeimpien oikeuksien presidenttien viroista tehtiin määräaikaaisia. Päällikkötuomarit, kuten hallinto-oi-

⁷⁹³ HE 7/2016 vp, s. 32.

⁷⁹⁴ PeVL 14/2016, s. 3.

⁷⁹⁵ Muutamissa asiantuntijalausunnoissa erittelyviroista luopumista arvosteltiin erityisesti siltä osin, että se lisää valtioneuvoston (oikeusministeriön) tosiasiallista ohjausvaltaa tuomioistuimiin nähden ja olisi hyväksyttävämmin toteutettavissa vasta sitten, jos tuomioistuinten keskushallinto organisoidaan uudelle keskusvirastolle. Esim. tuolloisen eduskunnan oikeusasiamiehen sijaisen Pasi Pölösen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 29.3.2016.

keuksien ylituomarit, nimitetään nykyään seitsemän vuoden määräajaksi.⁷⁹⁶ Heidät voidaan valita päällikkötehtävään uudelleen. Kuten vakinaisten tuomarien kohdalla, myös päällikkötuomari on samalla tavalla erottamaton kuin muutkin tuomarit seitsemän vuoden toimikautensa ajan. Tällä on merkitystä tuomarin riippumattomuuden vaatimuksen kannalta.

Voi kuitenkin varsin perustellusti kysyä, oliko muutos onnistunut. Tuomioistuinlain hallituksen esityksessä päällikkötuomareiden määräaikaistamista perusteltiin varsin yksioikoisesti tuomioistuinten johtamisen kasvaneella vaativuudella.⁷⁹⁷ Tämä vaatimus ikään kuin sivuutti perusajatuksen tuomarinviran vakinaisuudesta. Samalla tosin tiedostettiin määräaikaisuuden koskettavan riippumattomuutta, minkä vuoksi säädettiin niin sanotusta ”virkatakuusta”. Virkatakuulla tarkoitetaan sitä, että päällikkötuomarilla, jota ei ole nimitetty vakinaisesti muuhun tuomarin virkaan, on seitsemän vuoden toimikauden päättyessä oikeus tulla nimitetyksi vakinaiseen tuomarin virkaan siinä tuomioistuimessa, jonka päällikkötuomarina hän on toiminut.⁷⁹⁸ Hallituksen esityksessä sanottua perusteltiin sillä, että ”virkatakuu vahvistaisi siten tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta tai määräaikaisista tuomaritehtävistä päällikkötuomarin virkaan nimitetyn riippumatonta asemaa”.⁷⁹⁹ Riippumattomuutta myös varmisteltiin sillä, että päällikkötuomari säädettiin erottamattomaksi tuon seitsemän vuoden määräajan ajaksi. Lisäksi hän voi tulla uudelleen valituksi uudelle seitsenvuotiskaudelle.

Seikkaperäisimmät perustelut muutokselle löytyvät mietintövaliokuntana toimineen lakivaliokunnan mietinnöstä. Sen mukaan ”päällikkötuomarin tehtävässä on ennen muuta kyse johtamisesta, ei tuomiovallan käytöstä lainkäyttötehtävässä”. Valiokunta piti muutosta perusteltuna ”koska tuomioistuimen johtamisen tehtävänä on luoda edellytykset sille, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja oikeusturvan taakeet toteutuvat tuomioistuimen toiminnassa”. Lisäksi valiokunnan mukaan tulee ottaa huomioon, että tuomioistuimen johtaminen on muuttunut yhä haasteellisemmaksi ja johtamiseen kohdistuvat vaatimukset ovat lisääntyneet. Koska päällikkötuomarilta edellytetään johtamistehtävässä menestymistä, sitoutumista ja motivaatiota, on valiokunnan mukaan perusteltua, että päällikkötuomarin tehtävissä onnistumista arvioidaan aika ajoin.⁸⁰⁰

Perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa muutokseen. Vaitonaisuus on sinänsä huomionarvioista, sillä muutos on periaatteellisesti varsin merkittävä, onhan tuomarin riippumattomuuden vuoksi tuomarin virkojen lähtökohtaisesti oltava vakinaisia.

⁷⁹⁶ Tuomioistuinlain 11 luvun 2 §.

⁷⁹⁷ HE 7/2016 vp, s. 158.

⁷⁹⁸ Tuomioistuinlain 11 luvun 13 §.

⁷⁹⁹ HE 7/2016 vp, s. 92.

⁸⁰⁰ LaVM 8/2016.

Perustuslakivaliokunnan kannan puute jättää avoimeksi, miksi lainsäätäjät katsoi valtiösääntöisesti päällikkötuomarin viran määräaikaisuuden olevan riippumattomuuden kannalta ongelmaton. Asiantuntijakuulemisissa kiinnitettiin muutoksen periaatteellisuuteen huomiota, joskin niissäkään sen ei nähty muodostuvan suoranaisesti ongelmalliseksi.⁸⁰¹

Tuomioistuinlain mukaan päällikkötuomareiden tehtävään kuuluu huolehtia tuomioistuinten toimintakyvystä ja sen kehittamisestä.⁸⁰² Tehtävä on epäilemättä tuomioistuimen johtamiseen liittyvä, siten kuin lakivaliokunta tuomioistuinlakia käsitellessään päällikkötuomarin tehtävän mielsi. Tuomioistuinlain mukaan päällikkötuomarin tehtäviin kuuluu myös ”valvoa oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta tuomioistuimen ratkaisuisissa”.⁸⁰³ Tuomioistuimen sisäisen ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden valvominen on nähdäkseni sellainen johtamistehtävä, joka on merkityksellinen tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden kannalta, kuten edellä on tullut esille. Se voi periaatteessa ensinnäkin antaa päällikkötuomarille mandaatin vaikuttaa ratkaisukokoonpanojen kautta laintulkintaan halumallaan tavalla. Tämä puolestaan voi avata ovea sille, että päällikkötuomarin ”onnistumista tehtävässään” arvioitaisiin nykyisen lainsäädännön pohjalta paitsi oikeushallintotehtävien hoitamisen kannalta myös lainkäyttötoiminnan sisällön kannalta. Tällaisen arvioinnin mahdollisuus yhdistettynä päällikkötuomarin viran määräaikaisuuden ei enää olisi sopuosinnussa riippumattomuuden vaatimuksen kanssa. Pitäisin perusteltuna arvioida lainmuutoksen onnistuneisuutta lähitulevaisuudessa, nyt kun muutoksesta on karttunut vajaa kymmenen vuotta kokemusta.

4.4.6 Tuomareiden sidonnaisuudet ja sivutoimet

Taloudellisista ja muista sidonnaisuuksista aiheutuu julkisessa vallankäytössä tilanteita, joita ei voida riittävästi kontrolloida esteellisyysäännöksillä ja sivutoimirajoituksilla. Siksi lainsäädännössä on alettu painottaa sidonnaisuuksien etukäteistä ilmoitusvelvollisuutta.⁸⁰⁴ *Tuori* muistutti jo vuosituhannen alussa sen tärkeydestä, ettei tuomareilla voi olla sidonnaisuuksia niihin yhteiskunnallisiin intressitahoihin, jotka määräävät lainsäätäjän poliittisia tavoitteenasetteluita. *Tuorin* mukaan juuri täl-

⁸⁰¹ Mm. professori Olli Mäenpään asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 31.3.2026, s. 1. Professori Tuomas Ojasen mukaan ehdotuksessa ”kannettiin kiitettävästi huolta” päällikkötuomareiden riippumattomuudesta, joten ehdotukselle ei hänestä aiheutunut perustuslaista estettä. Ojasen asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 31.3.2026, s. 3–4.

⁸⁰² Tuomioistuinlain 8 luvun 2 §.

⁸⁰³ Tuomioistuinlain 8 luvun 2 §.

⁸⁰⁴ Kulla 2020, s. 176.

laiset sidonnaisuudet, samoin kuin välimiestehtävät, saattavat johtaa tuomioistuimet tunkeutumaan lainsäätäjälle kuuluvalle päätöksenteon alueelle.⁸⁰⁵

Suomessa tuomareiden sivutoimi- ja sidonnaisuussäätely on nykyään suhteellisen tiukkaa. Silti esimerkiksi tuomarin ei edellytetä luopuvan yhteiskunnallisista sidonnaisuuksistaan tai sitoumuksistaan ennen virkaan nimittämistä, joskin hänen on ne ilmoitettava ennen nimityspäätöksen tekemistä. Sivutoimet ovat niin ikään periaatteessa sallittuja, laissa säädetyin rajoituksin. Sivutoimi tarvitsee aina etukäteen luvan.⁸⁰⁶ Suomessa tuomareiden sidonnaisuudet tai sivutoimet eivät – korkeimman oikeuden välimiestehtäviä lukuun ottamatta – ole herättänyt suuria intohimoja mediassa tai muutoinkaan.

Euroopan neuvoston korruption vastainen elin (GRECO) suositteli Suomelle neljännen arviointikierroksen jälkeen vuonna 2013, että tuomarien sivutoimia, erityisesti välimiestehtäviä, koskevia sääntöjä kehitetään edelleen lisäämällä läpinäkyvyyttä ja ottamalla käyttöön sivutoimilupien myöntämistä koskevat yhtenäiset menettelyt ja kriteerit sekä tarkoituksenmukaiset rajat.⁸⁰⁷ Vuoden 2017 alussa avattiin tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteri kaikkien saataville. Julkisen rekisterin toivottiin lisäävän tuomioistuinten toiminnan avoimuutta ja sitä kautta edistävän luottamusta tuomioistuinlaitokseen.⁸⁰⁸

Riippumattomuus on jokaisen tuomarin henkilökohtaista riippumattomuutta ulkopuolisista sidosryhmistä ja niiden vaikutteista. Tuomarintoiminnan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta se on välttämätöntä, kunhan sillä ei rajoiteta tuomarillekin perus- ja ihmisoikeutena kuuluvaa yhdistymis- ja sananvapautta. Yhteisenä piirteenä kansainvälisille suosituksille tuomarin riippumattomuudesta on se, että tuomarille ihmisoikeutena kuuluvista perus- ja ihmisoikeuksista huolimatta hänen yhteiskunnallisesti merkittävä asemansa asettaa tiettyjä rajoituksia toiminnalle. Lähtökohtana on, että tuomareiden on sekä virassa että sen ulkopuolella käyttäytävä tavalla, joka ei vaaranna tuomarintehtävää kohtaan tunnettua kunnioitusta eikä tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Toisaalta tuomareiden yhteiskunnallisella osallistumisella pyritään estämään heidän ja muun yhteiskunnan välille syntyvää muuria.⁸⁰⁹

Kansainvälisillä suosituksilla ei yksityiskohtaisesti määritellä sitä, minkälaiset sidonnaisuudet ovat sallittuja ja minkälaiset eivät sitä ole. Yhteiskuntien, kulttuu-

⁸⁰⁵ Tuori 2000, s. 1057. Näin myös CCJE Opinion No 3 (2002), jossa todetaan, että “*Independence of the judge is an essential principle and is the right of the citizens of each State, including its judges. It has both an institutional and an individual aspect.*”

⁸⁰⁶ Toisin esimerkiksi Ranskassa, jossa kaikki tuomarin juridiset sivutoimet ovat kiellettyjä. Kansainvälisestä vertailusta Fabri – Landbroek 2007, ss. 295.

⁸⁰⁷ GRECO (2013), kohta 118.

⁸⁰⁸ HE 224/2014 vp, s. 15.

⁸⁰⁹ Ks. mm. CCJE Opinion No. 3 (2002).

rien ja historiallisten erojen vuoksi nämä arviot tehdään jokaisessa maassa erikseen, sen maan omista lähtökohdista. Viime kädessä tuomarin tulee kuitenkin itse osata arvioida myös vapaa-ajan toimintansa hyväksyttävyyttä sidonnaisuuksien näkökulmasta ja tarvittaessa jäädä itsensä yksittäisen asian ratkaisemisesta.⁸¹⁰

Tuomarin osallistumista politiikkaan on pidetty yksiselitteisesti ongelmallisena, sillä julkinen luottamus tuomioistuimeen edellyttää, ettei tuomari asetu alttiiksi poliittisille hyökkäyksille, jotka ovat ristiriidassa neutraalisti toimivalle tuomioistuinlaitokselle.⁸¹¹ Suomessa ongelmallisuutta on toisinaan nähty tuomarin osallistumisessa lainvalmistelutehtäviin esimerkiksi tuomarin toimiessa puheenjohtajana tai jäsenenä lakia valmistelemissa komiteissa tai työryhmässä. Samalla tavoin epäilyjä on herättänyt tuomarin kuuleminen asiantuntijana eduskunnan valiokunnissa lainvalmistelun yhteydessä.⁸¹² Näissä tilanteissa ei ole kuitenkaan ole kysymys tuomarin osallistumisesta politiikkaan, joskin riippumattomuuden kannalta olisi ongelmallista, jos tuomarin ”kaksoisrooli” herättää objektiivisesti arvioiden perusteettoman epäilyn hänen puolueettomuudestaan, ja muodostaisi hänelle ennakkokäsityksen lainkäyttöasian ratkaisuun.⁸¹³ Rajanveto sen välillä, milloin tuomari toimii oman alansa asiantuntijana ja tuomioistuimensa edustajana lainvalmistelussa ja milloin taasen henkilökohtaisessa ominaisuudessaan, onkin veteen piirretty viiva. Merkitystä on luonnollisesti sillä, minkälaisesta lainvalmistelusta on kyse. Yleensä kuitenkin on niin, että tuomari nimetään näihin lainvalmisteluhankkeisiin työnantajantuomioistuimensa edustajana esimerkiksi prosessioikeudellisena osaajana, jolloin kyse on hänen ammattiosaamisensa hyödyntämisestä ja tuomarin sallitusta (jopa kannatettavasta) osallistumisesta lainvalmisteluun.

Tuomareiden sidonnaisuudet on erotettava sivutoimista. Kuten sidonnaisuudet, vaihtelee sivutoimien sallittavuus eri maissa. Toisissa Euroopan maissa sivutoimet ovat lähes kokonaan kiellettyjä, toisissa – kuten Suomessa – sinällään lähtökohtaisesti sallittuja, mutta luvanvaraisia. Kansallisen lainsäädännön tehtävä on säännellä sallitut ja kielletyt sivutoimet. Suomessa tuomarilta kiellettyä on ainoastaan asianajajana toimiminen sekä välimiesoikeuden jäsenyys, lukuun ottamatta välimiesoikeuden puheenjohtajuutta. Muu palkattu työ ja tehtävä, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammatti, elinkeino ja liikkeen pitäminen, on periaatteessa sallittua, mutta tuomari tarvitsee aina etukäteisen luvan sivutoimen harjoittami-

⁸¹⁰ CCJE on tosin suositellut kansallisille tuomioistuimille neuvoa-antavia elimiä, jotka voisivat tukea tuomareita siinä, minkälainen toiminta on tuomarin asemalle hyväksyttävää. Em. Opinion No. 3 (2002), kohta 29.

⁸¹¹ CCJE Opinion No. 3 (2002), kohdat 30 ja 31.

⁸¹² Näin mm. Virolainen – Pölönen 2004, s. 461.

⁸¹³ Vrt. edellä mainittu *Kleyn ym. v. Alankomaat*.

seen.⁸¹⁴ Tuomari tai muukaan virkamies ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei myöskään saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai muutenkaan haitata tehtävän asianmukaista hoitamista taikka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.⁸¹⁵ Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden jäsenet hakevat sivutoimilupia lähinnä luennoitsijana tai kouluttajana toimimista, akateemisia tai yliopistolaisia tehtäviä, kansainvälisiä asiantuntijatehtäviä ja vastaavia tuomarin ammatillista osaamista sivuavia asiantuntijatehtäviä varten.⁸¹⁶

Tuomareiden sidonnaisuuksia ja sivutoimia tarkastellaan usein välimiestehtävien näkökulmasta. Toisin kuin korkeimmassa oikeudessa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa on aina suhtauduttu pidättyväisesti sen jäsenen tai esittelijän toimimiseen välimiesmenettelystä annetun lain mukaisena välimiehenä. Korkeimman hallinto-oikeuden linjana on perinteisesti ollut, etteivät sen jäsenet toimi välimiesmenettelyssä edes puheenjohtajana. Puheenjohtajana toimiminen välimiesmenettelyssä tai vastaavassa menettelyssä voi kuitenkin olla poikkeuksellisesti ja tapauskohtaisesti mahdollista.⁸¹⁷

Sen sijaan, kuten *Tapanila* on tuomarin eettisiä ohjeita käsittelevässä artikkelissaan todennut, tuomarin yhteiskunnalliseen aktiivisuuteen liittyviin muihin sivutoimiin ei ole syytä suhtautua torjuvasti ainakaan sellaisissa yhteyksissä, joissa tuomarin toiminta on yleishyödyllistä ja yhteiskuntaa pyyteettömästi hyödyttävää. Tuomarin tehtävän hoitamisen kannalta on monesti eduksi, jos tuomari on ympäröivästä maailmasta kiinnostunut ja siihen osallistuva eikä pyri siitä eristäytymään. *Tapanila* näkee myös oikeuspoliittisesti arvokkaana, että tuomari pyrkii jakamaan ammattitietojaan ja -taitojaan muiden hyödynnettäväksi. Tehtävissä, joista aiheutuu harvemmin olennaisia taloudellisia tai henkisiä sidoksia, ei tuomari tule sitoutuneeksi merkittävässä määrin tietyn intressitahon etuihin.⁸¹⁸

⁸¹⁴ Tuomioistuinlain 9 luvun 5 §: ”Tuomari ei saa ottaa vastaan tai pitää valtion virkamieslain 18 §:n 4 momentissa tarkoitettua sivutointa, ellei tuomioistuin hakemuksesta myönnä siihen lupaa (sivutoimilupa). Sivutoimilupaa ei saa myöntää riidan yhden osapuolen nimeämänä välimiehenä toimimista varten välimiesoikeudessa.” Sivutoimi määritellään valtion virkamieslain 18 §:ssä (685/2016).

⁸¹⁵ Valtion virkamieslain 18 § 2 mom. (685/2016).

⁸¹⁶ Kulloinkin voimassa olevat julkiset sivutoimet löytyvät Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämästä sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä <https://asiointi.oikeus.fi/sidonnaisuus-ja-sivutoimirekisteri/ilmoitus/search> (tallennettu 13.1.2025).

⁸¹⁷ Välimiestehtävien ongelmallisuudesta mm. *Tapanila* 2007, s. 271–272. Huomattakoon kuitenkin, että välimiehenä toimimista on tuomioistuinlailla kiristetty. Sivutoimilupaa ei enää saa myöntää riidan yhden osapuolen nimeämänä välimiehenä toimimista varten välimiesoikeudessa. Ks. ed. av. 814.

⁸¹⁸ *Tapanila* 2007, s. 270–271.

Tähän voisi myös lisätä, että luennointi, koulutus, akateeminen työskentely ja vastaavat tehtävät lisäävät tuomarin ammatillista osaamista, kiinnostusta ja havainnointikykyä ympäröivän yhteiskunnan ilmiöistä. Samoin tuomarin esiintulo luennoitsijana tai kirjoittajana on omiaan lisäämään yleisön tietoisuutta tuomarin ja tuomioistuimen toiminnasta ja sitä kautta luottamusta koko järjestelmää kohtaan. Kuten *Mäenpää* on huomauttanut, myöskään tuomioistuimet eivät voi muodostaa saarekettä, joka voisi olla tai joka edes voisi pyrkiä olemaan eristetty muusta yhteiskunnasta.⁸¹⁹

Siitä, mikä on hyväksyttävä sivutoimi, samoin kuin siitä, minkälainen toimi on sivutoimenvarainen ja minkälainen ei, päättää luvan myöntävä tuomioistuin. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä on tuiki harvinaista, ettei sivutoimeen lupaa myönnettäisi. Toisaalta perin harvoin sivutoimilupaa haetaan muuhun kuin tuomarin ammatillisen osaamiseen liittyvään tehtävään.

4.5 Menettelyllinen riippumattomuus

Viimeisenä riippumattomuuden kokonaisuutena nostan esiin prosessuaalisen eli menettelyllisen riippumattomuuden ja riippumattomuuden oikeudenkäynnin osapuolien suhteen. Menettelyllinen riippumattomuus on oikeastaan osa organisatorista riippumattomuutta, joskin sitä täydentävä. Menettelyllisen riippumattomuuden ydin on tuomioistuinten tosiasiallinen kyky tehdä päätöksensä itsenäisesti ennalta määriteltäviä prosessinormeja ja -sääntöjä soveltaen. Menettelyllinen riippumattomuus ilmenee ratkaisutoiminnan sisältöä koskevana riippumattomuutena. Kuten *Mäenpää* on todennut, riippumattomuuteen vaikuttavat tuomioistuinten organisatorinen asema vallanjaossa sekä tuomareiden virkamiesoikeudellinen asema, mutta riippumattomuus konkretisoituu yksittäisessä tuomioistuimen ratkaisussa.⁸²⁰

Edellä on tarkemmin analysoitu sitä, miten tuomitsemistoiminnan tulee olla organisatorisesti riippumatonta muista vallankäyttäjistä, kuten lainsäätäjistä ja hallinnosta. Edellä on myös pohdittu sitä, miten riippumattomuus näkyy tuomioistuinten välillä ja tuomioistuimen sisällä. Menettelyllinen riippumattomuus täydentää näitä riippumattomuuden аспекteja, koska siinä on kysymys ennen kaikkea tuomioistuimen edellytyksistä harjoittaa yksittäistapauksissa lainkäyttöä riippumattomalla ja puolueettomalla tavalla siten kuin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla edellyttävät.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä asiaa lähestytään arvioiden sitä, onko menettely, jonka väitetään olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vastaista, toteutunut artiklan tarkoittamassa ”tribunaalissa” vai ei. Pe-

⁸¹⁹ Mäenpää 2020, s. 201.

⁸²⁰ Mäenpää 2008b, s. 195.

riaatteiltaan kysymys on siis siitä, että ratkaisutoiminta ei voi olla ”riippumatonta tuomioistuintoimintaa” ellei sitä ole järjestetty sellaiseksi. Kun menettely tuomioistuimessa on riippumatonta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuomioistuimen jäsenet ovat toiminnassaan sidottuja vain lakiin ja sovellettava prosessinormisto on ennakolta tiedossa.⁸²¹ Saman asian voi myös muotoilla niin, että tällainen elin noudattaa päätöksiä tehdessään oikeudenkäyntimenettelyä ja on ratkaisussaan lakisidonnainen. Tuomioistuin on ratkaisutoiminnassaan sidottu vain voimassa oleviin oikeussääntöihin ja tuomioistuimen on perustettava ratkaisunsa niihin.⁸²²

Mäenpää on todennut, miten tuomioistuinten lakiriippuvaisuus on tunnetusti moniulotteinen asia. Julkisen vallan yleisiin perustuslaillisiin velvollisuuksiin kuuluu turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksiin kuuluvat myös tuomiovallan riippumaton käyttö ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti, jotka lainsoveltajan on omalta osaltaan turvattava.⁸²³ Tämä menettelyllinen riippumattomuus näkyy erityisesti tuomioistuimen prosessuaalisina edellytyksinä harjoittaa lainkäyttöä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämällä tavalla. Menettelylliseen riippumattomuuteen sisältyy myös lakisidonnaisuuden vaatimus: Tuomari on velvollinen soveltamaan lakia laajassa mielessä lain sisältäessä käsitteellisesti myös Suomea velvoittavat kansainvälisoikeudelliset säännökset. Ja koska tuomari on velvollinen soveltamaan lakia, ja vain lakia, seuraa siitä, ettei hän ole tuomitsemistoiminnassaan sidottu muiden kuin lainsäätäjän antamiin tai lainsäädännöllä delegoitujen sääntöjen tai ohjeiden soveltamiseen. Ratkaisutoiminta on sidoksissa myös tuomarin velvollisuuksiin ja tuomarin etiikkaan: tuomari on velvollinen soveltamaan voimassa olevaa lakia parhaan kykynsä, tietämyksensä ja ymmärryksensä valossa.

Lakisidonnaisuus merkitsee sitäkin, ettei tuomioistuin saa tuomitsemistoiminnassaan noudattaa muiden viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen ohjeita tai määräyksiä siitä, miten lakia olisi yksittäistapausta ratkaistaessa tulkittava tai miten ratkaisuun olisi päästävä.⁸²⁴ Hallintoprosessissa tuomioistuimen lakisidonnaisuus ja riippumattomuus hallintoviranomaisista korostuu, koska oikeudenkäynnin kohteena on yleensä viranomaisen toiminta. Viranomaisen toimilla, lausumilla, ohjeilla tai päätöksillä ei siksi ole erityisasemaa hallintolainkäytössä. Riippumattomuus

⁸²¹ Tämä liittyy myös tuomioistuimen (*tribunal*) määrittelyyn Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ks. esim. *Cyprus v. Turkey* [GC], kohta 233: “*court or tribunal is characterised in the substantive sense of the term by its judicial function, that is to say determining matters within its competence on the basis of rules of law and after proceedings conducted in a prescribed manner.*”

⁸²² Jyränki 2000, s. 69.

⁸²³ Mäenpää 2020, s. 202.

⁸²⁴ Ks. KM 2003:3, s. 66.

hallintotuomioistuimessa myös edellyttää vapautta sitovasta hallinnon ohjauksesta päätöksenteossa.⁸²⁵ Valaistakoon asiaa seuraavalla esimerkillä:

Tapauksessa oli kysymys siitä, oliko valittajana olevan maahanmuuttajan Suomesta saama toimeentulo riittävä, jotta hän perheenkokojana saisi perheensä Suomeen. Päätöksessä korkein hallinto-oikeus viittasi Maahanmuuttoviraston antamiin toimeentuloedellytyksen soveltamisohjeisiin, joissa annetaan ulkomalaislain 39 §:n 2 momenttia koskien euromäärät siitä, milloin perheenkokoajan toimeentulon voidaan katsoa olevan turvattu. Sanottu ohje ei ole oikeudellisesti sitova, vaan suuntaa-antava. Ohjetta on kuitenkin hallintokäytännössä vakiintuneesti noudatettu yhdenmukaisen käytännön varmistamiseksi.

Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus totesi, että ohjeita sovellettaessa on otettava huomioon myös suhteellisuusperiaate. Ohjeesta voidaan tuomioistuimen mukaan myös poiketa kokonaisharkinnan perusteella. Ohjeen soveltaminen ei myöskään saa johtaa valittajan ja hänen perheenjäsenensä kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen.

Korkein hallinto-oikeus päätyi kokonaisharkinnan perusteella siihen, että oleskelulupien hylkääminen olisi ollut suhteellisuusperiaatteen vastaista ja valittajien kannalta kohtuutonta, kun otettiin huomioon myös muita seikkoja kuten äidin terveydentila. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että perheen tulot eivät oleellisesti jääneet mainitun ohjeellisen tuloajan alapuolelle. (KHO 2017:6)

Osana menettelyllistä riippumattomuutta on myös prosessinormiston riippumattomuus – tai *Mäenpään* mukaan pikemminkin prosessiriippuvuus. Tuomioistuimen riippuvuus siinä vireillä olevasta oikeudenkäynnistä on hänestä jotain niin jokapäiväistä tuomiovallan käytössä, että tuomari ei ehkä aina tule sitä edes sellaisenaan havainneeksi.⁸²⁶ Myös hallintoprosessi on jo pitkään mahdollistanut riippumattoman lainkäytön. Viimeistään 1996 voimaan tulleen hallintolainkäyttölain myötä on ollut selvää, että hallintolainkäytön orgaaneissa sovelletaan omaa prosessinormistoaan.⁸²⁷

Tuomarin riippumattomuuden takeeksi säädetty prosessuaaliset normit toimivat myös tuomarin velvollisuuksina: tuomari on velvollinen soveltamaan lakia voimassa olevan prosessinormiston mukaisesti. Tuomarin velvollisuus soveltaa voimassa olevaa ja ennalta määriteltäviä prosessinormistoa ratkaisutoiminnassaan edellyttää kuitenkin, että lainsäätäjät huolehtii tuomioistuimessa sovellettavan prosessinormiston

⁸²⁵ Mäenpää 2008b, s. 197.

⁸²⁶ Mäenpää 2020, s. 203.

⁸²⁷ Hallintolainkäytön prosessinormiston kehittymisestä mm. Hallberg 1978, erityisesti ss. 13.

olevan sellainen, että se mahdollistaa tuomioistuintyöskentelyn oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämällä tavalla. Ja toisin päin käännettynä: prosessinormeilla ei saa vaikeuttaa tai tehdä mahdottomaksi tuomioistuimen lainkäyttötoimintaa. Samoin kuin lainsäätävä huolehtii siitä, että tuomarin nimittämistä koskeva lainsäädäntö tukee tuomarin riippumattomuutta, yhtä lailla lainsäätäjän velvollisuutena on huolehtia siitä, että tuomioistuimen prosessinormisto tukee tuomioistuimen riippumattomuutta.

Mäenpää on tarkastellut tuomiovallan käyttöä lakisidonnaisuuden näkökulmasta. Kyse on tuomarin riippuvuudesta suhteessa lakiin. Hänen mukaansa tuomiovallan käytössä on myös kyse riippuvuudesta oikeuteen eli tuomiovallan käytön arvosidonnaisuudesta. Tuomiovallan oikeussidonnaisuudella *Mäenpää* tarkoittaa eritoten riippuvuutta oikeudesta sisällyttää lain lisäksi myös yhteiskunnan perusarvoja tuomiovallan käyttöön. Oikeussidonnaista tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet eivät siis *Mäenpään* mukaan voi toimia arvotyhjiössä ja riippumattomina tämän luonteisista yhteiskunnan perusarvoista. Toisaalta tuomioistuimet eivät voi toimia niin riippumattomasti, että niillä olisi tässä suhteessa aivan omat arvonsa.⁸²⁸ Edellä mainittu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2017:6 on esimerkki myös *Mäenpään* tarkoittamasta tuomiovallan oikeussidonnaisuudesta.

Perustuslain uudistuksen hallituksen esityksessä ei riippumattomuuden tätä puolta käsitelty lainkaan.⁸²⁹ Perustuslaista antamassaan lausunnossa lakivaliokunta huomautti asiasta. Lakivaliokunta totesi, miten oikeuslaitosta koskevia säännöksiä oli 1990-luvulla muutettu rajusti ja lainkäytön sisältö ja tapa oli eurooppalaistumisenkin myötä muuttumassa. Näissä olosuhteissa keskustelu tuomioistuinten riippumattomuuden sisällöstä oli taas ajankohtainen. Se muistutti, että ”[r]iippumattomuus on kaikkein olennaisinta itse lainkäytössä eli tuomitsemisessa. Se tarkoittaa, että tuomitsemisessa tuomari saa olla riippuvainen vain laista ja muista hyväksyttävistä ratkaisuperusteista. Näitä hyväksytyjä ratkaisuperusteitakin tuomarin on käytettävä puolueettomasti ja oikeudenmukaisesti.”⁸³⁰

Mutta onko menettelyllinen riippumattomuus kuitenkin niin selvä suomalaisessa oikeustraditiossa, että sen osalta ei ole uhkakuvia näkyvillä? Vastaan, että suoranaisia uhkakuvia ei ole näköpiirissä, mutta silti kaksi seikkaa on syytä pitää mielessä. Ensinnäkin on välttämätöntä, että tuomioistuimet ja tuomarit voivat jatkossakin osallistua prosessisäännöistä päättämiseen, vaikka niistä muodollisesti säätäminen kuuluukin lainsäädäntövallalle: Menettelylliseen riippumattomuuteen kuuluu nähdäkseni olennaisena se, että tuomioistuimet voivat itse osallistua asian asiantuntijoina prosessinormiston valmisteluun. Toisaalta vaaran paikkoja voi piillä proses-

⁸²⁸ *Mäenpää* 2020, s. 201–203.

⁸²⁹ HE 1/1998 vp.

⁸³⁰ LaVL 9/1998 vp, ss. 4; ks. myös Saraviita 2000, s. 497.

sinormiston sisällössä. Jos prosessinormistoa lähdetään tiukentaman tai uudistamaan siten, että hallintotuomioistuimen tosiasiallinen kyky huolehtia prosessuaalisesta oikeudenmukaisuudesta kaventuisi, muodostaisi se uhkan riippumattomalle lainkäytölle.

Ensiksi mainittu jää tässä kohden ainoastaan huomion varaan. Lainvalmistelutraditioomme on vahvasti kuulunut tuomioistuinten osallistuminen lainvalmisteluun niitä koskevissa asioissa. Jopa niin vahvasti, että yleensä korkein hallinto-oikeus on ollut se aloitteellinen taho prosessinormiston uudistamisessa omalla perustuslaillisella aloiteoikeudellaan. Valtiosäännön hengen vastaista olisi sivuuttaa tuomioistuinten asiantuntemus prosessinormistoa uudistettaessa.

Sen sijaan jälkimmäisen, prosessinormiston sisällön osalta on paikallaan tarkempi huomio. Yksittäisillä prosessia koskevilla tiukennuksilla tai ”tehostamisilla” saattaa nimittäin olla ennakoimattomia ja tahattomiakin vaikutuksia tuomioistuinten riippumattomuuteen. Otetaan esimerkiksi määräajat. Lainsäätäjällä voisi olla kiusausta asettaa määräaikoja tietynlaisten asioiden käsittelylle tuomioistuimille esimerkiksi asian laadun aiheuttamien kustannusten vuoksi. Periaatteessa lainsäädännöllisesti ei olisi aivan mahdotonta sekään, että lainsäätäjä muuttaisi määräaikoja siksi, että vireillä oleva oikeudenkäynti estäisi jonkin (poliittisen) toimen tai hallintotoimen suorittamisen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännöstä löytyy kannanotto, jossa se ei pitänyt tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta asianmukaisena sitä, että ns. nopeutetun turvapaikka-asian päätöksenteko sidottiin seitsemään päivään. Perustuslakivaliokunnan mukaan aikaraja ”ei ole hyvin sopusoinnussa yksilöllisen tutkinnan vaatimuksen kanssa” ja jatkoi, että ”[a]ikarajaa voi tapauksittain olla mahdollista noudattaa vain tinkimällä selvittämisen huolellisuudesta ja asianmukaisuudesta”.⁸³¹ Perustuslakivaliokunta siis muistutti tässä, että ainakin kovin lyhyen määräajan asettaminen tuomioistuimille vaarantaa oikeusturvan takeeksi säädetyn tuomioistuimen menettelyllisen riippumattomuuden.

Oikeudenkäynnille asetetut määräajat saattavat muutoinkin kyseenalaistaa menettelyllisen riippumattomuuden. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt ”erityistä huomiota tarpeeseen varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista”.⁸³² Kannanotto liit-

⁸³¹ PeVL 4/2004 vp, s. 6/II ja 7/I.

⁸³² PeVL 24/2016 vp, s. 4. Asian käsittelyn yhteydessä lakivaliokunta kuitenkin puolsi muutoksenhakuajien lyhentämistä tehostamis- ja sujuvoittamistoimenpiteenä. Viitaten hallituksen esitykseen HE 32/2016 vp, valiokunta katsoi lyhentämisellä olevan valtiontaloudellista merkitystä, sillä jos käsittelyajat saadaan pidettyä lyhyinä, voidaan sen mukaan saavuttaa ”huomattavia säästöjä vastaanottokeskusten kustannuksissa”. LaVM 7/2016 vp, s. 5.

tyi lainmuutokseen, jolla turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa valitusaika lyhennettiin hallinto-oikeuteen valitettaessa 21 päivään ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa 14 päivään.⁸³³ Kyseenalaista kuitenkin oli, ehtiikö muutoksenhakija tuossa ajassa laatimaan käytännössä oikeusavustajansa kanssa perusteellisen ja täydellisen muutoksenhakukirjelmän tuomioistuimelle siten, että tuomioistuin pystyy varmistumaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisesta, perustuslakivaliokunta jatkoi.⁸³⁴ Prosessia ”tehostamalla” saatetaan siis ainakin välillisesti tehdä karhunpalvelus tuomioistuinten riippumattomuudelle. Valppaana on siis oltava.

4.6 Hallintotuomari tuomiovallan käyttäjänä

4.6.1 Avoimin silmin osana yhteiskuntaa

Hallintotuomioistuimille kuuluu oikeus käyttää tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisten asioiden ratkaisemiseen. Tuomiovalta on vallan käyttöä. Vallan myötä tuomioistuimille ja tuomareille tulee vastuu lainkäytön oikeudenmukaisuuden toteutumisesta perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla. Tästä seuraa, että jokaisella yksittäisellä tuomarilla on suuri vastuu arjen oikeudenmukaisuuden toteutumisessa.

Tuomarin valta ja tuomarin vastuu kulkevat käsi kädessä peruskysymyksen palautuessa tuomareiden riippumattomuuteen. Tuomarit eivät ole riippumattomia itsensä vuoksi vaan siksi, että tuomareiden ja tuomioistuinten riippumattomuus on se mekanismi, jolla demokraattisessa valtiosäännössä ja yhteiskuntajärjestelmässä turvataan jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen ja puolueettomaan oikeudenkäyntiin. Riippumattomuus on väline ja oikeuden toteutuminen päämäärä. Tuomari on sidottu lakiin ja oikeuteen, tarvittaessa yhteiskunnan yhteisiin arvoihin eikä hänen henkilökohtaisiin arvoihinsa.⁸³⁵ Käsitellen seuraavassa hallinto-oikeustuomarin yhteiskunnallista vastuuta olla ”hyvä tuomari” osana yhteiskuntaa ja tuomioistuinlaitosta.

Oikeuden yhtenä, kenties tunnetuimpana, symbolina pidetään antiikin Rooman mytologiassa esiintynyttä jumalatar Iustitiaa (Justitia). Iustitia kantaa oikeassa kädessään miekkaa ja vasemmassa kädessään vaakaa. Miekan tulkitaan symboloivan tuomiota ja rangaistusta ja vaakaa puolestaan kohtuullisuutta ja oikeudenmukaisuutta.⁸³⁶ Oikeuden symbolina Iustitia-jumalatar vakiintuneesti kuvataan side sil-

⁸³³ HE 32/2016 vp.

⁸³⁴ Ks. myös korkeimman hallinto-oikeuden lausunto hallituksen esityksestä 14.1.2016, H 441/15, s. 5.

⁸³⁵ Ks. esim. Barak 2006, s. 79.

⁸³⁶ Ks. mm. Tontti 1997, s. 22.

millä, vaikka Iustitia-hahmon alkuperäiseen symboliikkaan ei ilmeisesti kuulunutkaan ajatus sidotuista silmistä, vaan nimenomaan päinvastoin. Hänellä niin kuin Kreikan mytologian oikeuden jumalatar Dikellä ei ollut silmät kiinni tai sidottuna vaan kaiken läpi tunkeva katse. He olivat jumalolentoja, jotka näkivät totuuden.

Iustitia on kuitenkin 1500-luvulta lukien kuvattu silmät sidottuina. Tuohon aikaan taustalla oli Vanhasta Testamentista peräisin oleva – ja Olaus Petrin tuomarinohjeiden kautta nykypäivään asti kantautunut – ajatus siitä, että oikeutta on jaettava siihen katsomatta, kenen asiasta on kysymys. Nykyäänkin Iustitian toimiminen silmät sidottuina kuvaa oikeuden jakamista yksilöön katsomatta, ihmisten yhdenvertaisuutta oikeuden edessä, toisin sanoen tuomitsemisen riippumattomuutta muista vallankäyttäjistä ja asiattomista vaikutteista.⁸³⁷

Onko oikeuden jumalatar Iustitia näin kuvattuna se oikeuden symboli, jota nyky-yhteiskunta oikeudelta odottaa? Voiko tuomarin nähdä oikeuden jumalattaren paikalla, silmät sidottuina, puolueettomana ja objektiivisena jakamassa oikeutta? Vai onko pikemminkin niin, että tämä tuomariprofession symbolina Iustitia on omiaan loitontamaan tuomarin arkisista oikeudellista ilmiöistä ja ohjaa häntä tarkkailemaan lainkäyttöä omalta näköalapaikaltaan sidotuin silmin? Tällainen sivummalta tai jopa norsunluutornistaan oikeutta jakava tuomari ei ole sellainen tuomarin rooli, jota nykypäivänä ja tulevaisuudessa odotetaan. Tuomarin ammattietiikalta ja ammatilliselta identiteetiltä odotetaan vahvuutta, jotta se ymmärtää, mitä hänen tulee ”sidottujen silmien” takaa osata havainnoida.

Tuomarin tehtävät ovat erityisesti 1990-luvulta merkittävästi muuttuneet. Lainsäädäntö ulottuu yhä uusille oikeuden aloille. Juridiset ongelmat muuttuvat yhä moninaisemmiksi. Lainsäätäjä joutuu uusien ja yhäti monimutkaistuvien yhteiskunnallisten ilmiöiden edessä säätämään uusia lakeja, usein nopealla aikataululla. Poliittinen ilma-
piiri saattaa vaikeuttaa lainsäädäntöprosessia ja johtaa jopa kompromisseihin lainsäätämässä. Lakeihin jää aukkoja ja tulkinnanvaraisuuksia. Tuomarin tehtävänä on löytää oikea sovellettava laki, soveltaa sitä lainsäätäjän tahdon mukaisesti ja löytää ratkaistavana olevassa asiassa oikea ratkaisu oikeudenmukaisessa prosessissa.

Kansallisesta tuomarista on samalla tullut kansainvälinen tuomari. Tuomari on riippuvainen paitsi kotimaisesta laista myös kansainvälisistä normeista. Erityisesti eurooppaoikeus on tunkeutunut syvälle kansallisen hallintotuomarin työpöydälle. Tuomari on vastuussa siitä, että kotoperäistä lainsäädäntöä sovelletaan eurooppaoikeuden mukaisesti, hänen odotetaan tunnistavan kansallisen ja kansainvälisen normin mahdollinen normikonflikti yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa ja hän on velvollinen hallitsemaan kansainvälisen normiston ja kansainvälisten tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä.

⁸³⁷ Hidén 2000b, s. 760.

Tuomari on vastuussa siitä, että hänen ratkaistavakseen jaettu asia tulee ratkaistuksi. Tuomarilla on ratkaisupakko. Tuomari tekee ratkaisunsa riippumattomana tuomarina vailla ulkopuolisten painostusta. Tuomarin harkintavalta ei silti ole rajoittamatonta, vaan pikemminkin rajoitettua. Ratkaisutoiminnassaan tuomari on riippumaton ja itsenäinen, mutta samalla riippuvainen laista ja oikeudesta.⁸³⁸

Suomalaisen ja pohjoismaalaisen oikeusvaltion ytimenä pidetään laillisuusvaatimusta.⁸³⁹ Jo vanhoissa maakuntalaeissa⁸⁴⁰ muistutettiin, miten ”maa on lailla rakennettava”, ja tästä vallan lakisidonnaisuuden vaatimuksesta on tullut yksi tunnetuimmista *Ståhlbergin* valtiosääntömme perusteisiin kirjaamista periaatteista.⁸⁴¹ Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. Vaatimus lakisidonnaisuudesta koskee tuomioistuimiakin. Tuomioistuin ja tuomari voivat käyttää tuomiovaltaa vain lain nojalla ja lakia noudattaen.⁸⁴²

On selvää, että tuomari on ratkaisutoiminnassaan sidottu lakiin. Vaatimus on suomalaisessa oikeus- ja tuomioistuintraditiossa niin syvään juurtunut, että uudemmassa kirjallisuudessa pikemminkin esitetään vaatimuksia siihen suuntaan, että legalistisessa tuomioistuinkulttuurissamme olisi syytä irrottautua tiukasta legalismin taakasta ja arvioida tuomioistuinten roolia uudelleen ulkoisten syiden pakottamana.⁸⁴³ Tuomarin riippumattomuutta ratkaisutoimintaa ajatellen kyse ei ole siitä, että tuomari irrottautuisi kokonaan legalismista vaan siitä, että puhdasoppinen legalismi ei muuttuvassa yhteiskunnassa ole mahdollista.

Tuomarin perustehtävä on soveltaa lainsäätäjän säätämää lakia. Ratkaisutoiminnassaan hän joutuu nimenomaan soveltamaan lakia, ei niinkään täytäntöönpanemaan sitä. Laki harvemmin on ole aukoton tai yksiselitteinen. Lain soveltamisessa tuomari joutuu tulkitsemaan lakia parhaan ymmärryksensä mukaisesti. Tuomarin riippumat-

⁸³⁸ Mäenpää on nostanut keskeisinä tuomioistuinten ja tuomareiden riippuvuussuhteina esille tuomarin riippuvaisuuden laista, oikeudesta, prosessista ja julkisuudesta. Mäenpää 2008b, ss. 201; ks. myös Mäenpää 2020, ss. 201.

⁸³⁹ Mm. Aarnio 2002, s. 1.

⁸⁴⁰ Maakuntalaeiksi kutsutaan Ruotsin varhaisten maakuntien oikeutta, joka koottiin kirjalliseen muotoon 1200-luvulta 1300-luvun alkuun. Pihlajamäki 2020, s. 1129–1130.

⁸⁴¹ Ks. mm. Hallberg 2020, s. 52; Hallberg 2013, s. 42. Teksti ”maa on lailla rakennettava” löytyy jopa rakennuksiin kirjattuna, kuten esimerkiksi Kööpenhaminan oikeustalon sisäänkäynnin yläpuolelta. Heinilä 2018, s. 253.

⁸⁴² Samalla tuomari, erityisesti hallinto-oikeuden tuomari, valvoo ratkaisutoimintansa kautta sitä, että viranomainen on noudattanut lakia viranomaispäätöksen tehdessään. Olen käsitellyt oikeusvaltion kulmakivenä olevaa lakisidonnaisuuden vaatimusta tästä näkökulmasta tutkimuksen jaksossa 5.3. Riippuvuussuhteesta myös 4. pääluvussa riippumattomuuden yhteydessä.

⁸⁴³ Mm. Syrjänen 2012, s. 383.

tomuuteen kuitenkin kuuluu erottamattomasti se tosiseikka, että tuomarin tulee soveltaa lakia yhdenvertaisesti, koska sama laki sitoo kaikkia samalla tavoin.⁸⁴⁴

4.6.2 Oikeamielinen ja hyvä tuomari

Suomen lainsäädännössä tuomarin kelpoisuusvaatimuksina tuomarilta edellytetään ”oikeamielisyyttä” sekä ”perehtyneisyyttä viran tehtäväalaa sekä tarvittavia henkilökohtaisia ominaisuuksia”. Ylimpien tuomioistuinten tuomareilta edellytetään lisäksi ”etevää laintuntemusta”.⁸⁴⁵ Tuomarilta odotetaan *de facto* myös korostunutta vastuuta ammattitoimissaan ja hänen ammattietiikkansa edellytetään olevan korkealla tasolla. Tuomarin tehtävässä on nähdäkseni ennen kaikkea kysymys tuomarin ammatista, ammatillisesta profissiosta. Se on jotain enemmän kuin vain tuomarin ”työ”.

Ei ole olemassa Hercules-tuomareita. Siis sellaista *Ronald Dworkinin* konstruoimaa kaiken osaavaa ja kaiken tietävää ideaalista tuomaria, joka pystyisi ratkaisemaan jokaisen kiperän tilanteen yhdellä ainoalla oikealla tavalla. Sellaista tuomaria, joka pystyisi loogisesti ja koherentisti soveltamaan jokaiseen tapaukseen paitsi muodollisesti päteviä positiivisen oikeuden normeja myös muodollisesti päteviä oikeuden syvätason oikeusperiaatteita.⁸⁴⁶ Tällainen ideaalituomari on mahdottomuus monimuotoisessa reaalimaailmassa, jossa jokaisella on oma arvomaailmansa ja omat yhteiskunnalliset kytköksensä. Myöskään tuomari ei toimi omassa arvotyhjössään tai norsunluutornissaan irrallaan ympäröivästä yhteiskunnasta vaan päinvastoin, tuomari on henkilönsä ja kokemuksensa myötä sidoksissa muuhun yhteiskuntaan.

Tuomarin inhimillisenä olentona, ihmisenä, tulee silti ratkaisutoiminnassaan pystyä täyttämään hänelle asetetut velvollisuudet lainkäyttövallan käyttäjänä. Tuomarin ratkaisutoiminta ei tapahdu irrallaan tuomarin ammattietiikasta vaan on sidoksissa siihen, samoin kuin se on sidoksissa tuomarin korkeaan moraaliin. Vaikka ei ole olemassa yleisesti pätevää määritelmää sille, minkälainen tuomarin ammattietiikka on, tai miten ”hyvä tuomari” toimii, on tuomarin etiikassa kyse toimimisesta ammattieettisesti kestäväällä tavalla.⁸⁴⁷ Tuomaritehtävän yhteiskunnallinen merkitys yksinkertaisesti asettaa tuomariprofessiolle korostuneet ammattieettiset vaatimukset.

⁸⁴⁴ Ks. mm. Allan 2000, s. 32.

⁸⁴⁵ Tuomioistuinlain 10 luvun 1 ja 2 §.

⁸⁴⁶ Hercules-tuomarista mm. Aarnio 2006, ss. 279. Tuomarin päättelyn rakentumisesta myös Aarnio 1971, ss. 69.

⁸⁴⁷ Aarnio 2010, s. 541.

Koska tuomarit käyttävät yhtä vallanjako-opin mukaista demokraattisen yhteiskunnan kolmesta perusvallasta, lainkäyttövaltaa, ei ole aivan yhdentekevää, minkälainen ammattietikka tuomarilla on tai tulisi olla. *Aarniota* siteeraten: ”On ammattikuntia, joiden omaatuntoa on pidettävä erityisen hyvin hereillä, ja [jos] se nukahtaa, kovisteltava horjahtanutta asiaan kuuluvin nuhtein. Siihen tarvitaan ammattieettistä ohjeistusta.”⁸⁴⁸

Tuomarit, kuten useat muutkin ammattikunnat, kuten asianajajat tai lääkärit, laativat itse keskuudessaan ammattieettiset säännöt. Sosiologisesti on pidetty hieman paradoksaalisena, että ammattikunta päättää itse, mitkä arvopäämäärät ovat heidän ammattikuntansa sisäisiä ja ohjaavat heidän käytäntöjään. *Airaksinen – Frimanin* mukaan tämä tosiasia ei pelkästään todista kyseisen ammattikunnan valtaa, vaan myös vaikeuttaa heidän toimiensa kontrollointia. Heidän mukaansa tällöin on tärkeää, että ammattikunnan edustajat ymmärtävät itse asemansa yhteiseksi hyväksi toimivana ammatillisuutena, jota suojelee sen suljettu status.⁸⁴⁹ Tuomareiden osalta voidaan perustellusti kysyä, voisiko tuomariammattikunnan ulkopuolinen antaa eettistä ohjeistusta riippumattomille tuomareille. Se vasta tuntuisi paradoksaaliselta, koska silloin kajottaisiin tuomareiden riippumattomuuteen.

Esimerkiksi lääkäri on tuomarin tavoin klassinen ammatti, jolla on korkea ammattiprofessio. Lääkäriin ammattia symbolisoi antiikin ajoilta periytyvä lääkärin eettinen ohjeisto, tunnetuimpana *Hippokrateen* vala. Vastaavasti tuomareilla on 1500-luvulta peräisin olevat *Olaus Petrin* tuomarinohjeet.⁸⁵⁰ Niiden viisauksista huomattavan osan arvioidaan olevan peräisin antiikin suurilta auktoriteeteilta ja juurten ulottuvan aina syvälle keskiaikaan, jopa Vanhan testamentin aikoihin saakka.⁸⁵¹

”*Mikä ei ole oikeus ja kohtuus, ei saata olla lakikaan*” on varmastikin yksi tunnetuimmista *Olaus Petrin* tuomarinohjeista. Lisäksi tuomarinohjeet sisältävät lukuisia muita nykypäivänkin näkökulmasta keskeisiä viisauksia tuomarin ammattietikasta. Tahtoisin jopa väittää, että *Olaus Petrin* tuomarinohjeet ovat meillä toistaiseksi paras ”yritys” antaa sisältö sille, mikä on tai mitä tarkoittaa ”hyvä tuomari”. Esimerkiksi *Aarnio* lukeutuu niihin, jotka pitävät *Olaus Petrin* tuomarinohjeita yllättävän moderneina. *Olaus Petri* on tuomarinohjeissaan oivaltanut, että lakia on luettava ihmisen perustavia oikeuksia kunnioittaen. Tässä mielessä *Olaus Petrin* tuo-

⁸⁴⁸ Aarnio 2010, 547.

⁸⁴⁹ Airaksinen – Friman 2008, s. 49–50.

⁸⁵⁰ Tuomarinohjeet kulkevat Olaus Petrin nimellä, vaikka täysin varmoja ei voida olla siitä, mikä hänen roolinsa tuomarinohjeiden laatimisessa tai kokoamisessa todellisuudessa oli. Lähes kiistattomasti hän on kuitenkin vähintään koonnut ne ja osan kirjoittanut, näin on ainakin kirjoittamistavasta päätelty. Mikään Olaus Petriin liittyvä lähde ei kuitenkaan mainitse häntä tuomarinohjeiden laatijaksi. Ks. Blomstedt 1987, s. 8–9.

⁸⁵¹ Blomstedt 1987, s. 19 ja 3.

marinohjeet osoittavat, että oikeusturvaodotus on jo noista ajoista lukien ollut sisäänrakennettuna pohjoismaisen lainkäytön ideaaliin.⁸⁵²

Olaus Petrin tuomarinohjeissa näkyy uskonnollinen painotus, eivätkä ne sellaisenaan enää – ainakaan yksinomaan – riittäisi tuomarikunnan ammattieettisiksi säännöiksi. Lisäksi ne on kirjoitettu kovin vanhentuneen ajan tarpeisiin ja rikosoikeuden näkökulmasta. Tuomarinohjeissa on kuitenkin hämmästyttävän paljon vuosisatojen ajan kestänyttä ja säilynyttä tuomarikunnan arvotaustaa ja oivallusta esimerkiksi siitä, miten tuomarin tehtävänä on toteuttaa oikeutta ja oikeudenmukaisuutta, siitä, miten laki on säädetty kansalaisen eikä yhteiskunnan turvaksi sekä siitä, miten laki on väline ja oikeus päämäärä. Tuomarinohjeiden merkittävyttä kuvaa, että ne otettiin vuoden 1734 Ruotsin valtakunnan laki –julkaisuun ja ne löytyvät painettuna Suomen Laki –teoksen alkulehdiltä.

Olaus Petrin tuomarinohjeiden ohella toinen tuomarikuntaa eettisesti ohjaava sääntely on tuomarinvakuutus. Jokaisen tuomarin ja tuomioistuimen muun jäsenen on ennen tehtäväänsä ryhtymistä annettava tuomarinvakuutus. Asiasta säädetään tuomioistuinlain 1 luvun 7 §:ssä.⁸⁵³ Tuomari antaa tuomarinvakuutuksen ennen tuomarin tehtävän aloittamista. Tuomarinvakuutus symbolisoi tuomarin riippumattomuutta, tuomarin sitoutumista tuomarin tehtävään ja hänen ammatillista itsenäisyytään ja ammatillista autonomiaansa (*professional autonomy*)⁸⁵⁴.

⁸⁵² Aarnio 2010, s. 254. Olaus Petri ei ollut tuomari vaan uskonpuhdistukselle vihkiytynyt pappi. Hän oli ehkä lukenut oikeustiedettä, pidettiin hänä ”hyvin harjaantuneena lähes kaikissa vapaissa tieteissä ja tiedekunnissa”. Toimiessaan Tukholman pormestarin ja raadin sihteerinä hän oli voinut näköalapaikalta seurata, miten oikeutta tuolloin jaettiin. Sanotaan, että hänellä on ollut käytännön tuntemuksen tuomaa asioiden oikean painottamisen ja olennaisen huomaamisen tajua: oikeutta tuli jakaa ja sen säännöksiä käyttää taiten ja viisaasti. Olaus Petrin tuomarinohjeiden tulkitsija voi myös löytää tuomarinohjeisiin selityksiä Olaus Petrin elämänvaiheista. Hän oli uskonpuhdistukseen sitoutunut uudistaja, joka toimiessaan Kustaa Vaasan kirjoituskansliassa ajautui kuninkaan kanssa vähintäänkin ideologiseen mielipide-eroon kuninkaan taloudellisen vallantavoittelun kanssa. Olaus Petri oli huolissaan siitä, miten Kustaa Vaasa tavoitteli kirkon omaisuutta samoin kuin kuninkaalle kertyviä verotuloja muun ohella sakkoihin perustuvassa rangaistusjärjestelmässä. Tuomareiden huolettomuus ja huolimattomuus, joka esti totuuden tulemasta ilmi, oli Olaus Petrin mielestä juurittava pois. Olaus Petri halusi tuomarinohjeillaan vahvistaa niitä ajatuksia, joiden puolesta hän uskonpuhdistajana kamppaili. Ks. mm. Blomstedt 1987, s. 5–27; Aarnio 2010, s. 546.

⁸⁵³ Tuomarinvakuutus kuuluu seuraavasti: ”Minä N. N. lupaan ja vakuutan kunniani ja omantuntoni kautta, että minä toimin virassani perustuslakia ja lakia noudattaen, tuomitsen oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti parhaan ymmärrykseni mukaan sekä kunnioitan ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä.”

⁸⁵⁴ Erityisesti lääkärin ammattietiikkaa koskevissa yhteyksissä käytetään termiä ”ammattilinen autonomia”. Myös ainakin ruotsalaisessa kirjallisuudessa käytetään termiä *professional autonomi* yhteyksissä, joissa Suomessa viitattaisiin ammattietiikkaan tai jopa tuomarin riippumattomuuteen.

Alun perin tuomarin vala on peräisin vuoden 1734 oikeudenkäymiskaaresta. Tuomarinvala oli mahdollista vielä vuoden 2016 loppuun asti. Vuoden 2017 alusta kaikki tuomarin tehtävässä aloittavat antavat nimenomaan tuomarinvakuutuksen. Lain yhteydessä luovuttiin uskonnollisesta tuomarinvalasta, kun kaikki tuomarit antavat saman kaavan mukaisen vakuutuksen. Tuomarin valasta luopumista perusteltiin tuomioistuinlain esitöissä sillä, että tuomarin tehtävä on maallinen tehtävä, mistä syystä uskonnollisesta tuomarinvalasta oli syytä luopua.⁸⁵⁵ Suomessa tuomarinvakuutukseen liittyy sellainen erikoisuus, että myös valtioneuvoston ministerit antavat tuomarinvakuutuksen virkavalan tai -vakuutuksen ohella ennen ministerintehtävään ryhtymistään.⁸⁵⁶ Ministerin antama tuomarinvakuutus voi osaltaan juontaa juurensa hallinnon ja hallintolainkäytön yhteisistä juurista.⁸⁵⁷

Suomessa julkaistiin tuomareiden eettiset periaatteet muihin ammattikuntiin verrattuna varsin myöhään, vuonna 2012.⁸⁵⁸ Eettiset periaatteet heijastavat suomalaisen tuomarikunnan käsitystä omasta ammattieettisestä toiminnastaan. Periaatteet eivät ole sellainen sääntökokoelma, josta tuomari voisi saada suoran vastauksen kaikkiin ammattieettisiin ongelmiinsa. Sen sijaan se sisältää 15 yleistä periaatetta eettisten kysymysten tunnistamiseksi ja hahmottamiseksi sekä suuntaviivoja niiden pohtimiseen ja ratkaisemiseen. Eettisten periaatteiden tarkoituksena ei ole kuvata hyvältä tuomarilta vaadittavia ominaisuuksia, vaan eettisesti oikeaa toimintaa, johon tuomarin tulee työssään pyrkiä. Periaatteet ovat luonteeltaan eettisiä tavoitteita, jotka toimivat apuvälineinä eettisesti perusteltujen valintojen tekemiseen. Suomen Tuomari-liiton mukaan ”Eettisesti korkeatasoisen toiminnan perusta on tuomari, joka tunnistaa eettiset näkökohdat, tuntee toimintaansa ohjaavat periaatteet ja sitoutuu niitä soveltamaan.”⁸⁵⁹

Tuomarin eettiset periaatteet tunnistavat ja tunnustavat *Olaus Petrin* tuomariohjeet edelleen elinvoimaisina ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaina ohjeina, jotka ovat ”vuosisatojen kuluessa luoneet perinteen, joka on antanut henkisen pohjan tuomareiden riippumattomalle toiminnalle ja vahvistanut kansalaisten luottamusta tuomioistuihin.”⁸⁶⁰ Ohjeet ovat uskollisia pohjoismaiselle oikeusperinteelle siinäkin, että ne alkavat uskollisuuden ilmauksella tuomarinvalalle tai -vakuutukselle.⁸⁶¹

⁸⁵⁵ HE 7/2016 vp, s. 69.

⁸⁵⁶ Virkavalasta ja virkavakuutuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1026/2017) 3 §.

⁸⁵⁷ Vihervuori 2013, s. 224.

⁸⁵⁸ <http://www.tuomariliitto.fi/tuomarin-eettiset-periaatteet> (tallennettu 13.1.2025).

⁸⁵⁹ Eettisten periaatteiden johdanto, s. 2–3.

⁸⁶⁰ Eettisten periaatteiden johdanto, s. 3.

⁸⁶¹ Sen mukaan ”Tuomari on uskollinen antamalleen tuomarinvalalle tai -vakuutukselle. Tuomari sitoutuu oikeusvaltioperiaatteeseen sekä ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittamiseen. Tuomari ei ylitä laillisuuden tai harkintavaltansa rajoja.” Eettisiä periaatteita ei ole päivitetty tuomarinvalasta luopumisen jälkeen.

Tuomarin eettisiä ohjeita valmistelleen työryhmän sihteeri *Tapanila* on artikkelissaan *Tuomarin eettiset periaatteet* valottanut eettisten periaatteiden syntyä ja niiden taustalla käytyä keskustelua.⁸⁶² Hänen mukaansa lopputulos edustaa klassista tuomarin lakisidonnaisuutta sovitettuna suomalaiseen oikeusperinteeseen. Näin siksi, että periaatteiden ensimmäisessä kohdassa on ennen lakisidonnaisuutta mainittu sitoutuminen ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittamiseen. Periaatteiden muotoilu antaa näin ollen ymmärtää, että tuomarin tulee päätellä ihmisarvoa ja oikeudenmukaisuutta koskevat perustavimmat arvonsa ihmis- ja perusoikeuksien pohjalta, vaikka sovellettava lainsäädäntö muuttuisi joltakin osin sen kanssa ristiriitaiseksi. *Tapanila* viittaa myös keskustelussa esillä olleeseen tuomarin mahdollisuuden luopua lakisidonnaisuudesta, mikäli ihmis- ja perusoikeudet olisivat muutoin vaarassa.⁸⁶³

4.6.3 Hallintovirkamiehestä hallinto-oikeustuomariksi

Kirjassaan *Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä* vuodelta 1968 *Merikoski* pohti hallinnon ja lainkäytön eroja sinänsä kiinnostavan otsikon *Ei täsmällisiä rajoja* alla. *Merikoski* totesi, ettei hallinto-oikeudellinen lainkäyttö ollut erotettavissa hallinnosta käyttämällä hallitusmuodon 2 §:n 4 momentin muodollisia erotteluperusteita, eikä myöskään käyttämällä muodollis-organisatorisia perusteita, koska hallinto-oikeudellinen muutoksenhakujärjestelmä rakentui tuolloin osin hallintovirastojen (keskushallitusten) varaan.

Merikoski pyrki löytämään rajan hallinnon ja lainkäytön välillä ensi sijassa toiminnan asiallisesta sisällöstä. Hän tiivistä asian siten, että ”hallintoviranomainen toimii hallintoasiassa lakia soveltaessaan julkisen edun valvojana ja julkisyhteisöä edustaen ikään kuin omassa asiassaan. Lainkäyttäjä sen sijaan on riitapuolten yläpuolella oleva valtion elin, jonka tehtäväksi oikeusjärjestys on antanut oikeuden arvovallalla ratkaista erimielisyyksiä ja intressiristiriitoja, olivatpa ne sitten syntyneet oikeusalamaisen kesken tai oikeusalamaisen ja julkisen yhteisön välillä.”⁸⁶⁴

Merikoskea ei ole syyttä pidetty hallintotoiminnan ja hallintolainkäytön välisen doktriinikehittelyn keskeisenä vaikuttajana. Hänelle ideana oli, että hallinto on luonteeltaan poliittista ja tarkoituksenmukaisuuteen tähtäävää. Sen sijaan hallintolainkäyttö on jotain muuta, sillä siinä annetaan oikeussuojaa.⁸⁶⁵ Tuomarin roolin näkökulmasta *Merikosken* rajanveto hallinnon ja hallintolainkäytön välillä on nykyäänkin ajankohtainen. Kun sanotun vielä yhdistää siihen tosiasiaan, että suomalaista tuo-

⁸⁶² Tapanila 2013, ss. 222.

⁸⁶³ Kuten esim. Itävallassa. Tapanila 2012, s. 262–263.

⁸⁶⁴ Merikoski 1968, s. 25.

⁸⁶⁵ Näin mm. Husa 2004, s. 168.

mioistuinjärjestelmää on itsenäisyydestä lähtien vuosikymmenten ajan rakennettu suuntaan, joka rakentuu toisaalta siviili- ja rikosasioita käsittelevien yleisten tuomioistuinten varaan ja toisaalta hallinto-oikeudellista lainkäyttöä harjoittavien hallintotuomioistuinten varaan, ei ole helppo välttyä kysymästä onko hallinto-oikeustuomari kasvanut tuomarin rooliinsa ”hallintovirkamiehen” roolista.

Onko suomalaisen hallintotuomarin identiteettiä sitten saattanut muokata kasvaminen hallintotuomariksi ikään kuin hallinnon varjossa. Suomessa hallintolainkäyttö on vähitellen kehittynyt hallinnon sisäisen muutoksenhaun pohjalta.⁸⁶⁶ Korkein hallinto-oikeus toimi pitkään ainoana varsinaisena tuomioistuimena hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa. Vasta lääninoikeuksien itsenäistymisen myötä vuonna 1989 siirryttiin hallinto-oikeudellisten valitusasioiden osalta tuomioistuinten varaan rakentuvaan muutoksenhakujärjestelmään. Tuohon saakka lääninoikeudet olivat olleet muodollis-organisatorisesti osana lääninhallituksia, ja lääninoikeuksissa myös tuomarit toimivat virkamiehinä. Käytännössä vasta vuoden 1996 hallintolainkäyttölaki siirsi suomalaisen hallintolainkäytön tuomaripainotteiseen hallintolainkäyttöön.⁸⁶⁷

Hallinto-oikeuksien institutionaalinen status on tänä päivänä vahva. Suomessa omaksutusta dualistisesta mallista huolimatta kaikki tuomioistuimet kuuluvat tänä päivänä laajassa mielessä samaan tuomioistuinlaitokseen ja samojen tuomarin lainsäädännöllisten ja eettisten sääntelyiden soveltamisalaan. Perustuslaki taikka siinä tehdyt perusratkaisut kuten ei muukaan tuomioistuinten organisoitumista tai hallintoa koskeva lainsäädäntö tee eroa sille, onko kyseessä siviili- ja rikosasioita käsittelevä yleinen tuomioistuin vai hallintotuomioistuin. Päinvastoin. Tuomareiden ja muun henkilöstön virkamiesoikeudellinen asema, tuomioistuinten suhde toimeenpanovaltaan käyttävään oikeusministeriöön, organisaation toimintaa koskeva lainsäädäntö ja moni käytännön asia, kuten osallistuminen tuomarinvalintalautakunnan työskentelyyn, koskevat yhtä lailla yleisiä tuomioistuijia kuin hallintotuomioistuijia.

Hallinto-oikeustuomarin identiteetti saattaa siltikin poiketa yleisen tuomioistuinten tuomarin identiteetistä. Pohdin tätä Ranskaan suuntautuvalla vertauksella. Ranskassa hallintotuomioistuimilla on vahva institutionaalinen perinne. Suomessa ja esimerkiksi Ruotsissa omaksutun hallintolainkäytön järjestämisen mallin ohella globaalisti tunnetuin tapa järjestää hallintotuomioistuinten organisaatio on ranskalainen *Conseil d'État* -tyyppinen.⁸⁶⁸ Ranskalaisessa *Conseil d'État* -mallissa olennaisena erona saksalaisperäiseen ja Suomessa ja Ruotsissa omaksuttuun järjestelmään on, että ylin hallintotuomioistuin toimii paitsi lainkäyttäjänä myös hallituksen

⁸⁶⁶ Mm. Vilkkonen 1976, s. 50–87.

⁸⁶⁷ Kanninen 2010, s. 228.

⁸⁶⁸ Hallintolainkäytön järjestämisen tavoista ja niiden levinneisyydestä mm. Marcou 2007, s. 133–154.

neuvonantajana erityisesti lainvalmistelussa. Tehtävät on kuitenkin erotettu eri jaostoille, jolloin ei tee ihan oikeutta rinnastaa *Conseil d'État'* ta yksinomaan hallintotuomioistuimeksi, joskin se on myös sitä. Ranskan lainsäädännössä taataan *Conseil d'État'*n jäsenten riippumattomuus ja sitä pidetään itsenäisenä tuomioistuimena, jolla on lainkäyttövalta ratkaista riidanalaisia muutoksenhakuasioita ylimpänä oikeusasteena.⁸⁶⁹

Henkilöllisen riippumattomuuden näkökulmasta tarkasteltuna järjestelmä on selkeä, sillä Ranskan *Conseil d'État'* ssa sama henkilö ei voi osallistua sekä hallinnollisen että lainkäyttöjaoston toimintaan. Tällä tavoin eroteltuna *Conseil d'État'* kaksijaokoisuus ei ole tuottanut ongelmia vallanjaon ja riippumattomuuden kannalta. Suomalaisesta riippumattomuuden näkökulmasta järjestelmässä on eittämättä erikoisia piirteitä, sillä esimerkiksi sen jäsenillä on mahdollisuus (jota jopa pidetään erityisen suotavana) toimia virkauransa aikana korkeissa hallinnon erityistehtävissä.

Järjestelyn on katsottu lisäävän julkisessa tehtävässä toimivan jäsenistön ammatitaitoa hallinnon tuntemuksen kautta. Taustalla lieneekin erilainen tapa ymmärtää ja konstruoida riippumattomuus, kuten Husa on arvioinut.⁸⁷⁰ Hänen mukaansa Ranskassakin viimekätinen tavoite on saavuttaa julkinen etu, mutta siellä ajatellaan hallintokoneiston toimivuuden ja kehittämisen vuoksi, että tärkeää on ylittää mahdollisimman korkealla tasolla (eli *Conseil d'État'* ssa) yksilöiden oikeusturvan ja hallinnon edun väliset periaatteelliset erot.⁸⁷¹

Lainkäyttötoiminnassa olevan hallintotuomioistuimen jäsenen asema ei silti *Conseil d'État'* -mallin omaksuneissa maissa välttämättä vastaa yleisten tuomioistuinten tuomareiden asemaa.⁸⁷² Esimerkiksi Ranskassa hallintotuomareihin sovelletaan virkamiesoikeudellisesti samaa sääntelyä kuin virkamiehiin eivätkä he käy samaa tuomarikoulua kuin yleisten tuomioistuinten tuomarit. Ylimmän hallintotuomioistuimen tuomarit rekrytoidaan usein hallinnosta ja he voivat olla tuomarinvirastaan virkavapaalla hoitaakseen virkaa hallinnossa.⁸⁷³

Ranskalaisessa ajattelussa käytetään tunnetusti maksimilla ”*juger l'administration, c'est encore administrer*”. Maksimilla tarkoitetaan sitä, että hallintotoiminnan kontrollointi on sekin hallintotoimintaa.⁸⁷⁴ Toisin sanoen, hallintotoiminnan jälkikä-

⁸⁶⁹ Costa – Titun 2008, s. 525 ja 541. *Conseil d'État'*:n roolista säädetään Ranskan perustuslain (4.10.1958) 37, 38 ja 39 artikloissa. Tarkemmin tehtävistä mm. Rémon 1990, ss. 176.

⁸⁷⁰ Husa 2004, s. 184.

⁸⁷¹ Husa 2004, s. 178–179. Ranskan hallintolainkäyttöjärjestelmän historiasta ja periaatteista erityisesti myös Kulla 1980, ss. 51.

⁸⁷² Kanninen, 2010 s. 219; Hallberg – Kanninen 1981, s. 652–653; ks. myös <http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Missions> (tallennettu 13.1.2025)

⁸⁷³ Smith 2006, s. 210.

⁸⁷⁴ Maksimista ja sen taustoista mm. Kanninen 2010, s. 219–220; Smith 2006, s. 209–210.

teistä kontrollointia harjoittavat hallintotuomioistuimet eivät toimi täysin irrallaan hallinnosta; eräällä tavalla julkishallinnon tehtävänä on kontrolloida itse itseään, vaikkakin tehtävä kuuluisi hallintotuomioistuimelle. Julkinen etu on yhteinen päämäärä.

Miten sanottu kytkeytyy tuomarin, erityisesti hallintotuomarin identiteettiin? Siten, että tuomarikulttuuri tai tuomarin identiteetti ei muodostu erillään ja irrallaan yhteiskunnallisista tosiasioista, yhteiskunnan muusta kehityksestä tai yhteiskunnallisista odotuksista.⁸⁷⁵ Vaikka Suomessa hallintotuomioistuimilla ylimmässäkään asteessa ei ole toimivaltaa toimia hallituksen neuvonantajana, kuten *Conseil d'État* – järjestelmässä eikä tuomarin riippumattomuutta ajatella ranskalaisittain ”julkisen edun palvelijana”, on suomalainen järjestelmä saanut tätä sivuavia vaikutteita Ranskasta, mikä on saattanut olla omiaan vaikuttamaan hallintotuomarin identiteettiin.

Suomen hallintolainkäyttö ja sen rakentaminen on saanut Ranskasta vaikutteita, jossa taustalla on samansuuntainen ajattelu lainkäytön luonteesta. Taustalla molemmissa on vahva legalistinen ajattelu, jossa hallinnollisen muutoksenhaun funktioksi on alun perin nähty hallinnon lainalaisuuden kontrolli eikä vain yksityisten oikeuksien suojaaminen.⁸⁷⁶ Uskallan silti väittää, että oikeusturva-ajattelun vahvistuminen hallintolainkäytössä on vahvistanut hallinto-oikeustuomareiden identiteettiä etenkin perustuslain säätämisen jälkeen nimenomaan tuomarin identiteetiksi. Vaikka hallinto-oikeuksien itsenäistymisestä ei vielä kovin montaa vuosikymmentä ole kulunut, on siitä kuitenkin kulunut jo lähes yksi tuomarisukupolvi.

4.6.4 Tuomari virkamiehenä

Suomalainen tuomari on lainkäyttötoiminnassaan riippumaton tuomari ja siinä riippumaton hallitusvallan käytöstä. Silti virkamiesoikeudellisesti hän on toisaalta tuomari, mutta toisaalta valtion virkamies. Perustuslaissa tuomioistuimia ja tuomareita koskeva perussääntely koottiin yhteen perustuslain 9 lukuun. Perustuslaissa on kuitenkin useita muita ”velvoitteita”, jotka koskevat yhtä lailla tuomareita kuin virkamiehiäkin. Lisäksi suomalainen tuomari on valtion virkamies, johon tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta sovelletaan valtion virkamieslakia ja -asetusta.⁸⁷⁷ Tuomarin perustuslaillisesta asemasta tosin seuraa, ettei kaikkia virkamieslain säännöksiä voida soveltaa tuomariin tai tuomarin virkaan. Näistä poikkeuksista säädetään laissa erikseen.

⁸⁷⁵ Tuomarikulttuurin kehittymisestä mm. Johansson 2015, s. 514–515.

⁸⁷⁶ Hallberg – Kanninen 1981, s. 641. Tämä ilmenee heidän mukaansa klassiseksi käyneestä komitean mietinnöstä alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä (Lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 1936:5).

⁸⁷⁷ Valtion virkamieslaki (750/1994) ja valtion virkamieslaki 3 a § (685/2016).

Tuomarin ja valtion virkamiesten yhteisiä perustuslaillisia velvoitteita on ensinnäkin virkavastuu. Tuomarilla on perustuslain valossa yhtäläinen vastuu virkatoimistaan kuin ”muillakin” valtion virkamiehillä, koska perustuslain 118 §:n säännös virkavastuusta koskee niin tuomaria kuin muutakin virkamiestä. Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Tuomioistuinlain 9 luvun 2 §:ssä viitataan tähän perustuslain sääntelyyn ja todetaan, että tuomarin vastuusta virkatoimistaan säädetään perustuslain 118 §:ssä ja muualla laissa.

Jokainen, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa tuomarin lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies (perustuslain 110 § 1 mom.).

Perustuslain 21 § kytkee myös tuomioistuimet ja ”muun viranomaistoiminnan”. Tämän oikeusturvaa koskevan pykälän mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa ”tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa”. Pykälä edellyttää sen perustelujen mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena.⁸⁷⁸ Toisaalta se rinnastaa tuomioistuimen ”muuhun viranomaiseen”. Tuomioistuintoiminnan riippumattomuuden kannalta säädösratkaisu ei näyttäytyäkään täysin onnistuneelta.⁸⁷⁹ Tätä kysymystä tarkastellaan tarkemmin jäljempänä jaksossa 5.5.1.

Tuomioistuinlakia säädettäessä siihen siirrettiin tuohon asti valtion virkamieslain 12 lukuun sijoitetut tuomaria koskeneet erityissäännökset. Ne koskivat tuomarille annettavaa eroa, tuomarin virantoimituksesta pidättämistä, kirjallista varoitusta ja tuomarin siirtämistä. Yleislakina valtion virkamieslaki jäi kuitenkin vielä sovellettavaksi jatkossakin tuomareihin siinä erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta.⁸⁸⁰ Sääntelyratkaisu oli askel ”oikeaan” suuntaan, kun tuomareita koskeva erityissääntely löysi paikkansa tuomioistuinlaista valtion virkamieslain sijaan. Silti perusratkaisu siitä, että valtion virkamieslaki yleislakina soveltuu myös tuomareihin, jäi voimaan. Sääntelyratkaisu on valtiosääntöisesti vähintäänkin erikoinen, kun otetaan huomioon, miten johdonmukaisesti tuomioistuinten riippumattomuutta on valtiosäännössämme erityisesti perustuslaissa ja sen jälkeen pyritty kehittämään.

⁸⁷⁸ HE 309/1993 vp, s. 72/II.

⁸⁷⁹ Myös perustuslain lainalaisuussäännös 2 § 3 mom. ja perusoikeuksien turvaamisvelvoite 22 § koskevat yhtä lailla tuomareita kuin hallintovirkamiehiä. Säädösten kirjoittamisasulta ne kuitenkin näyttäytyvät perustuslain 21 §:ään verrattuna ”loogisemmilta” niiden koskiessa kaikkea ”julkista valtaa” tekemättä eroa sille onko julkinen vallankäyttö toimeenpanovaltaa vain lainkäyttövaltaa.

⁸⁸⁰ Ks. myös HE 7/2016 vp, s. 50.

Tuomioistuinlakia säädettäessä ei lain esitöissä eikä muuallakaan kiinnitetty huomiota tuomarin asemaan virkamiehenä eikä tuolloin pohdittu valtiosäännön näkökulmasta sitä, mikä merkitys on tuomarin virkamiesoikeudellisesta asemasta säättämällä toisaalta valtion virkamieslaissa ja toisaalta tuomioistuinlaissa. Enemmänkin näyttää siltä, että lainsäätäjän tietoisena ratkaisuna oli säilyttää valtion virkamieslaki yleislakina koskemaan myös tuomareita. Ainoastaan tuomarin riippumattomuudesta johtuvat valtion virkamieslain kanssa (selvästi) yhteensopimattomat pykälät jätettiin soveltamisalan ulkopuolelle, mutta ”yleislakina” valtion virkamieslaki jäi tuomareita koskemaan.

Näitä ”erikseen säädettyjä poikkeuksia” on ennen kaikkea tuomareiden nimittäminen, josta on ollut perustuslain edellyttämällä tavalla oma erityislakinsa aina vuodesta 2000. Toisekseen tuomioistuinlaissa säädetään nimenomaan tuomarille kuuluvista vastuista ja velvollisuuksista. Niiden oheen jäi tosin voimaan valtion virkamieslaissa säädetty valtion virkamiesten yleisistä velvollisuuksista virkamiehen (tuomarin) siirtämistä koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta.

Tuomioistuinlaissa on oma lukunsa (9 luku) tuomarista tuomiovallan käyttäjänä ja virkamiehenä. Siinä säädetään muun ohella niistä velvollisuuksista, mitä tuomarilta odotetaan sen lisäksi, että häntä sitoo virkamieslain yleiset velvollisuudet. Tuomioistuinlain 9 luku on ollut pohjana uuden kirjallisuuden kuvauksille tuomarin roolista.⁸⁸¹ Tuomioistuinlain tasolle on tuomarin roolista haluttu nostaa ensinnäkin tuomarin tuomiovallan käytön itsenäisyys ja lakisidonnaisuus samoin kuin ratkaisupakko sekä tunnollisuus ja huolellisuus. Tuomarin velvollisuutena on myös huolehtia asian joutuisasta käsittelystä. Mainitun luvun 1 §:n mukaan:

”Tuomari käyttää tuomiovaltaa itsenäisesti ja tässä toiminnassaan häntä sitoo vain laki.

Tuomarilla on velvollisuus ratkaista hänen käsiteltäväkseen jaettu asia. Tuomarin on virkatoimissaan oltava tunnollinen ja huolellinen. Hänen on käsiteltävä ja ratkaistava asia joutuisasti.”

Tuomioistuinlaissa säädetään myös tuomarin velvollisuudesta ylläpitää ja kehittää laintuntemustaan, oikeudellista osaamistaan ja ammattitaitoaan (4 §). Sannottu asettaa välillisesti veloitteen myös oikeushallinnolle sekä budjettivallalle, sillä se edellyttää resursseja sille, että tuomareille on oltava tarjolla riittävästi koulutusta ja heillä on oltava tosiasiallinen mahdollisuus osallistua siihen.

Ongelmalliseksi jää se tosiasia, että valtion virkamieslakia sovelletaan (osin) myös tuomareihin. Tältä osin on huomattava, että vaikka valtion virkamieslaki on yleislaki, ei sitä valtion virkamieslain 3 §:n mukaisesti sovelleta kaikkiin valtion virkasuhteisiin.

⁸⁸¹ Mm. Koulu 2019, s. 207.

Muun ohella tasavallan presidentin kanslia ja valtionalouden tarkastusvirasto jäävät valtion virkamieslain soveltamisalan ulkopuolelle. Tasavallan presidentin kanslian virkamiesten palvelussuhteen ehdoista säädetään tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa (200/2012) siihen tehtyine muutoksineen. Säännökset kuitenkin seuraavat pääosin valtion virkamieslaissa säädettyä.⁸⁸²

Sopii kysyä, miksi tuomarit ovat lainsäätäjän näkökulmasta ”enemmän” valtion virkamiehiä kuin esimerkiksi tasavallan presidentin kanslian virkamiehet. Tuomari on korostuneesti riippumaton tuomari ja hänellä on riippumattomuuden takeena perustuslain tasolla säädetty korostettu virassapysymisoikeus. Tuomarin nimittäminen myös eroaa muiden valtion virkamiesten nimittämisestä. Tuomarin vastuista ja velvollisuuksista on myös säädetty valtion virkamiehistä ”poikkeavasti”.

Periaatteellisen kysymyksenasettelun lisäksi ongelmallista on nähdäkseni myös se tosiseikka, että tuomareiden virkamiesoikeutta koskeva sääntely on jossain määrin hajanainen. Toisaalta tuomareiden velvollisuuksista tuomiovallan käyttäjinä säädetään tuomioistuinlaissa. Samalla häntä sitoo valtion virkamieslain yleiset velvollisuudet. Kaksitahoinen sääntely ei täysin kunnioita tuomarin roolin riippumattomuutta hallinnosta ja toimeenpanovallan käytöstä. Sääntelyratkaisu saattaa myös olla omiaan heikentämään yhteiskunnan ja hallinnon sisäistä ymmärrystä tuomioistuinten valtiosääntöisestä roolista tuomiovallan käyttäjänä riippumattomina ”tuomioistuinorgaaneina” eikä osana valtion virastokoneistoa. Perusteltua olisikin avata sääntelykehikko ja harvita mahdollisuutta ”siirtää” tuomareita koskevat virkamiesoikeudelliset säännökset virkamieslaista tuomioistuinlakiin.

**

Tuomarin riippumattomuuteen on myös katsottu kuuluvaksi, että hänen palkkauksensa tason tulisi olla suojattu. Suomessa perustuslain 103 §:n mukaan on tuomareiden virkasuhteen perusteista säädettyvä lailla. Perustuslakivaliokunta on todennut olevan ”selvää”, että ”virkasuhteen perusteilla” sanotussa perustuslainkohdassa tarkoitetaan esimerkiksi tuomareiden palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtojen keskeisiä seikkoja.⁸⁸³

Suomessa ylimpien tuomioistuinten tuomareiden palkkaus on lakiperustainen, mutta muiden tuomareiden palkkaus on osa tuomareiden virkaehtosopimusjärjestel-

⁸⁸² Ks. mm. HE 91/2011 vp, 7/I.

⁸⁸³ PeVL 19/2001 vp, s. 2/I. Perustuslakivaliokunnan kannasta seurasi, ettei vuonna 1991 säädettyä lakia korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista (196/1991) kumottu, kuten hallitus oli esittänyt, vaan korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten palkat säädettiin markkamääräiseksi ja lakiin otettiin säännökset palkan tarkistusmenettelystä.

mää. Tuomaripalkkausjärjestelmän muuttamista kokonaisuudessaan lakiperustaiseksi on perustellusti pohdittu.⁸⁸⁴ Virkaehtosopimukseen perustuvaa palkkausjärjestelmää ei voi suoranaisesti pitää riippumattomuuden vastaisena. Selvää tosin on, että tuomarin palkkaus ei voi olla riippuvainen hänen työskentelynsä ”laadusta” eikä tuomarin palkkauksesta tulisi voida päättää sitä alentavasti.⁸⁸⁵ Suomessa työsuorituksen laatuun tai määrään perustuvan tulospalkkauksen, jota vallitsevasti useimpiin valtion virkamiehiin sovelletaan, ei olekaan katsottu soveltuvan tuomareihin eikä tuomioistuinten esittelijöihin. Tältä osin lainsäädäntömme täyttää riippumattomuuden edellytykset. Sen sijaan virkaikään tai kokemukseen, senioriteettiin, perustuvaa virkaehtosopimus pohjaista palkkausluokkajärjestelmää, joka Suomessakin on käytössä, ei ole pidetty riippumattomuuden kannalta yhteensopimattomana.

4.6.5 Tuomioistuimen johtamisesta

Eräs nyttemmin jo eläköitynyt käräjäoikeuden laamanni totesi 2010-luvun alkupuolella, että tuomareiden johtaminen on yhtä haasteellista kuin pulujen laittaminen parijonoon. Tuolloin tuomioistuinten johtaminen oli tuomioistuinten sisäisessä toiminnassa ajankohtainen aihe. Tuomioistuinten johtamista oli alettu kehittämään 1990-luvulla tulohjousjärjestelmän käyttöönoton myötä. 2000-luvulle tultaessa tuomioistuimia koskevissa säädöksissä oli jo säädetty tuomioistuimen johtamistehtävistä. Oikeusministeriön johdolla tuomioistuimiin tuotiin johtamiskoulutusta ja 2010-luvulle tultaessa sen lisäksi yhä enemmän strategia-ajattelua. Varsinkin jälkimäinen tuntui tuolloin tuomioistuimissa kovin vieraalta.

Vuoden 2003 tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä oli arvioitu niin tuomioistuinten hallinnollista johtamista kuin lainkäytönkin johtamista ja johtamisen vaatimuksia useasta näkökulmasta. Tuolloin lainkäytön johtaminen oli herkkä kysymys tuomareiden riippumattomuuden vuoksi. ”Arkikokemus on osoittanut, että monet päällikkötuomarit ovat olleet etenkin takavuosina yksikkönsä johtamisessa melko passiivisia pelätessään menevänsä johtamisessa sellaiselle alueelle, jossa tuomareiden riippumattomuus tulisi loukatuksi”, mietinnössä todettiin.⁸⁸⁶ Siinä myös havainnoitiin, että johtaminen tuomioistuimissa on käsitetty lähinnä tuomioistuimen hallinnoimisena, eivätkä päällikkötuomarit aina ole ottaneet ”kokonaisvaltaista vastuuta yksikköjensä toiminnasta ja sen kehittämisestä”. Mietinnössä todettiin yksi-

⁸⁸⁴ Oikeusministeriön julkaisuja 2020:16. Sanotussa työryhmän mietinnössä on arvioitu tuomareiden palkkausjärjestelmää ja sen kehittämistarpeita kootusti sekä myös riippumattomuuden näkökulmasta erit. ss. 55.

⁸⁸⁵ Näin esim. Barak 2006, s. 58.

⁸⁸⁶ KM 2003:3, s. 427.

selitteisesti, että tuomioistuimiakin on johdettava tuomareiden riippumattomuus huomioiden.⁸⁸⁷

Mietintö avasi tietä sille, nyttemmin jo itsestään selvälle ajattelulle, että tuomioistuimiakin voi ja tulee johtaa. Päällikkötuomarilla⁸⁸⁸ on vastuu tuomioistuimensa työn tehokkuudesta ja taloudellisuudesta, lainkäyttöä tukevan toiminnan kehittämistä, henkilöstön hyvinvoinnista ja tuomioistuimensa edustamisesta. Kun päällikkötuomarin tehtävien moninaisuus ja vaatimustaso tuotiin esille, huomattiin ettei päällikkötuomarin tehtävien virkaan enää pätevöittänytkään yksinomaan pitkä virkaikä vaan tuomarikokemuksen lisäksi edellytettiin johtamistaitoa.

Johtamisosaamiseen alettiin tuomioistuinlaitoksessa määrätietoisesti panostaa ja sitä myös tuomioistuimissa hyödynnettiin. Johtamiskoulutusta on järjestetty kaikille kiinnostuneille. Niissä johtamisen käytänteille on haettu yhteistä sisältöä. Mielipiteitä on esitetty monia toisten kannattaessa ohjaavampaa ja määrätietoisempaa johtamista, toisten voisi taas sanoa olevan enemmänkin mahdollistavan johtamisen kannalla. Joka tapauksessa voinee yhtyä siihen oikeudenkäytön kehittämistyöryhmän vuoden 2022 arviomuistiossa esitettyyn, että tuomioistuinten johtaminen on ammatimaistunut, mikä on osin johtunut rakenteellisista uudistuksista, koska suurta organisaatiota on välttämätöntä johtaa tavoitteellisesti, suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti. Tuomioistuimia on myös ryhdytty johtamaan entistä strategisemmin.⁸⁸⁹ Suuntaa on mainitun arviomuistion mukaan jatkettava entisestään.⁸⁹⁰

Tässä ei ole mahdollisuuksia lähteä etsimään rajanvetoa siihen, mitä tuomioistuimen johtamiseen kuuluu ja mitä siihen toisaalta ei voi kuulua tuomareiden riippumattomuuden näkökulmasta.⁸⁹¹ Esitän kuitenkin muutaman ajankohtaisen huomion, joiden avulla voi muodostaa jonkinasteisen kuvan siitä, mitä tuomioistuimen johtamiselta odotetaan ja ymmärretään, koska edellä kuitenkin väitin tuomioistuinten johtamiseen panostamisen olevan oikeusturvan toteutumisen kannalta tarpeellista.

⁸⁸⁷ KM 2003:3, s. 427.

⁸⁸⁸ Kollegiaalisesti toimivissa ylimmissä tuomioistuimissa päättäntävaltaa hallinnollisissa asioissa kuuluu päällikkötuomarin ohella täysistunnolle, eli plenumille, sekä kansliaistunnolle/kansliatoimikunnalle, mutta siitä huolimatta laissa säädetty vastuu toiminnan tuloksellisuudesta on tuomioistuimen presidentillä. Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksessä (136/2024) säädetään täysistunnon, kansliaistunnon, jaostojen puheenjohtajien, kansliapäällikön ja muiden virkamiehen vastuulle kuuluvista asioista. Muut asiat, joita työjärjestyksessä ei luetella, kuuluvat tuomioistuimen presidentille.

⁸⁸⁹ Oikeusministeriön julkaisuja 2022:39, s. 111.

⁸⁹⁰ Oikeusministeriön julkaisuja 2022:39, ss. 141.

⁸⁹¹ Sanottuun liittyy myös toiseen lainkäytön tosiasiallisen sisäisen riippumattomuuden kannalta ajankohtaiseen uuteen haasteeseen. Entistä enemmän keskustellaan tuomioistuinten sisäisestä järjestäytymisestä siten, että asioiden käsittely ja jakaminen tuomioistuimen sisällä on paitsi tehokasta ja toimivaa, myös riippumatonta, joka samalla täyttää lainkäytön yhdenmukaisuuden vaatimuksen.

Ensinnäkin *päällikkötuomarin tehtävät*. Euroopan neuvoston tuomareista koostuva toimielin CCJE on suosituksessaan nostanut päällikkötuomarin keskeisiksi rooleiksi tuomioistuimensa edustamisen, tuomioistuimensa tehokkaan toiminnan varmistamisen ja lainkäyttötoimintaan osallistumisen.⁸⁹² Keskityn näistä viimeiseksi mainittuun. Suosituksessa tuodaan vahvasti esille se, kuinka tärkeää päällikkötuomarin osallistuminen lainkäyttöön on koherentin ja lainkäytön yhtenäisyyden vuoksi, koska näin hän voi säilyttää tuntuman arjen oikeusasioihin.⁸⁹³ Heidän asemaansa kuuluu myös ratkaisutoiminnan laadukkuudesta ja yhtenäisyydestä huolehtiminen. Sanotusta seuraa, että tuomioistuinten tulee asia- ja henkilöstömäärältään olla sellaisia, että päällikkötuomarilla on tosiasiallinen mahdollisuus osallistua lainkäyttöasioiden ratkaisemiseen mieluiten kaikilla tuomioistuimensa osastoilla ja jaostoilla. Tästä puolestaan seuraa, että tuomioistuinten rakenteellisella keskittämisläkin on näin ollen rajansa, koska tuomioistuinta ei voi muodostaa liian suuria yksiköitä. Toisekseen sanotusta seuraa, ettei tuomioistuimen johtaminen voi olla yksinomaan hallinnollista johtamista vaan päällikkötuomarilta on edelleen edellytettävä myös pätevyyttä tuomarin tehtävään. Valtiosääntöisiä takeita tälle ei Suomessa tällä hetkellä ole, sillä päällikkötuomarin tuomarin kelpoisuudesta säädetään tavallisen lain tasolla tuomioistuinlaissa ja laeissa korkeimmista oikeuksista.

Toisekseen nostan esille päällikkötuomarin *toimivallan rajat*. Tuomioistuimen johtamisen ytimessä on tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden kunnioittaminen, lähinnä se, ettei päällikkötuomarin toimivalta voi missään olosuhteissa ulottua tuomioistuimensa tuomarin (saattaka toisen) tuomioistuimen ratkaisutoimintaan yksittäisessä asiassa. Lainkäytön sisältöön hän ei missään olosuhteissa voi puuttua, mutta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden varmistamiseksi hänellä voi olla toimivaltaa puuttua vireillä olevan asian käsittelyyn. Rajanvetoa kiellettyyn lainkäyttötoiminnan sisältöön puuttumisen ja päällikkötuomarin tehtävään kuluvaan laadukkuudesta huolehtimisen välillä on kuitenkin mahdotonta vetää ennakkolisesti. Sen voi kuitenkin todeta, että päällikkötuomarin tehtäviin kuuluu seurata esimerkiksi oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan joutuisan käsittelyn vaatimusta. He voivat siten ryhtyä toimiin viivästyneen käsittelyn jouduttamiseksi tuomarin riippumattomuutta kunnioittaen.⁸⁹⁴ Päällikkötuomarin on kuitenkin aina ja kaikissa tilanteissa suhteutettava toimensa tuomareiden riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen niin, että luottamus tuomioistuihin säilyy.

On arvokasta, että tuomioistuinten johtamiseen on panostettu, sillä Suomessa kaikki tuomioistuimet ovat päällikkövirastoja. Päällikkötuomari vastaa tuomioistuimensa toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta, millä on varsin suuri merkitys oikeus-

⁸⁹² CCJE Opinion No. 19 (2016), kohta 6.

⁸⁹³ CCJE Opinion No. 19 (2016), kohta 16.

⁸⁹⁴ CCJE Opinion No. 19 (2016), kohta 17.

turvan toteutumista ajatellen. Uudet haasteet, kuten strateginen varautuminen poikkeuksellisiin tilanteisiin tai entistäkin korostuneemmat odotukset tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta tai esimerkiksi julkisuuden myötä tulevat paineet antavat olettaa, että johtamistaidoille ja -osaamiselle on tulevaisuudessa entistäkin suurempi tarve. Samalla on pidettävä kiinni päällikkötuomarin tuomarin tehtävästä yhtenä tuomioistuimen riippumattomuuden takeena.

5 Hallintotuomioistuinten lainkäyttöfunktio

5.1 Hallintoprosessin moninaiset funktiot

Hallintotuomioistuinten perustehtävänä on lainkäyttö. Yksinkertaistaen todettuna: lainsäätäjät säätää ja tuomioistuimet ratkaisee yksittäistapauksittain, sille tehtyjen valitusten kautta, onko lainsäätäjän tahto toteutunut. Näin ratkomalla yksittäisiä oikeusriitoja, erimielisyyksiä tai väitetyjä oikeudenloukkauksia, tuomioistuimet pitävät yllä yhteiskuntarauhaa.⁸⁹⁵

Hallinto-oikeudelliseen oikeussuojajärjestelmään kuuluu oikeus hakea muutosta viranomaisen päätökseen hallinto-oikeudelta. Siihen kuuluu myös oikeus hakea muutosta alemman tuomioistuimen päätökseen ylemmältä tuomioistuimelta. Muutoksenhakuoikeudella tarkoitetaan yleisesti asianosaisen oikeutta saattaa saamansa päätös tai ratkaisu tuomioistuimen tai ylemmän tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos asianosainen on tyytymätön asiassa saamaansa ratkaisuun. Muutoksenhakuistuimiin käsittelee päätöksen lainmukaisuuden ja tarvittaessa kumoaa sen.

Valtiosääntöisesti hallintolainkäyttö on lainkäyttöä siinä missä siviili- ja rikosprosessikin. Hallintoprosessi ei ole osa hallintoa eikä se myöskään ole hallinnon ”jatke”. Hallintolainkäyttö ei ole hallintomenettelyä. Niiden erillisyydessä on kysymys toisaalta yhteiskunnallisesta vallanjaosta ja toisaalta riippumattomuudesta. Hallinnon ja viranomaisten tehtävänä on tehdä päätöksiä hallinnollisten tai poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallintotoiminnan on tosin senkin perustuttava lakiin ja siinä(kin) päätöksenteon on pysyttävä lain rajoissa. Tarkasti säännellyllä hallintomenettelyllä on hallintotoimintaa legitimoiva funktio. Ihmisten on voitava luottaa hallintoviranomaisten puolueettomuuteen ja ratkaisujen lainmukaisuuteen.⁸⁹⁶ Hallintoviranomaiset käyttävät kuitenkin myös harkintavaltaa. Hallintotoiminta on toimeenpanovallan käyttöä.

⁸⁹⁵ Lainkäytön keskeisenä yhteiskunnallisena funktiona pidetään yleisesti oikeus- ja yhteiskuntarauhan ylläpitämistä. Ks. mm. KM 2003:3, s. 70.

⁸⁹⁶ Kulla – Salminen 2024, s. 9.

Riippumattomassa (hallinto-oikeudellisessa) lainkäytössä puolestaan ratkaistaan ja vahvistetaan valituksen johdosta, mitä yksittäisessä riitaisassa tapauksessa on pidettävä voimassa olevan lain mukaisena ja sellaisena noudatettavana.⁸⁹⁷ Lainkäyttö on oikeusturvan antamista ja samalla riippumatonta toimeenpanovallan käytöstä ja siitä erillään tapahtuvaa. Lainkäytöllä ja hallintolainkäytöllä on toimeenpanovallasta erillään olevat tehtävät.

Nimenomaan oikeussuojan antamistehtävä oli jo *Merikoskelle* se tunnusmerkki, joka erotti hallintolainkäytön hallinnosta. *Merikosken* mukaan hallinnossa lakia sovelletaan tietyn hallinnollisen tarkoituksen toteuttamiseksi, kun taas hallintolainkäytössä lakia sovelletaan sen vahvistamiseksi, mitä tapauksessa on pidettävä ”oikeana lainmukaisena ratkaisuna”.⁸⁹⁸ Tässä mielessä hallinto-oikeudellinen oikeusturva näyttäytyi *Merikoskelle* erityisesti aineellisen oikeuden saavuttamistehtävänä.

**

Prosessioikeudessa on tapana erottaa *aineellinen* totuus ja *muodollinen* totuus. Aineellista totuutta etsittäessä prosessissa pyritään siihen, että tuomion faktapremissit olisivat tosia. Etsitään totuus ja sitä kautta oikea ratkaisu. Oikeudenkäynnin tavoitteeksi on perinteisesti määritelty aineellisen totuuden selvittäminen.⁸⁹⁹ Aineellisen totuuden periaatetta on vanhastaan pidetty etenkin rikosprosessin johtavana periaatteena. Taustalla on ehkä idea erehtymättömästä tuomarista, jolla on kyky kaivaa totuus esiin.⁹⁰⁰

Muodollinen totuus puolestaan on menettelyn kunnioittamista. Ei riitä, että oikeudenkäynnin lopputulos on oikea (tai oikeudenmukainen), vaan myös siihen johtavan prosessin on oltava oikeudenmukainen ja täytettävä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Hallintolainkäytössä menettelymuotojen kunnioittaminen aineellisen totuuden rinnalla on saanut yhä korostuneemman merkityksen muun ohessa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien kansainvälisten ja kansallisten velvoitteiden myötä.

Hallintoprosessin funktioilla on sekä aineelliseen totuuteen että muodolliseen totuuteen tähtäävä tarkoitus. Aineellista totuutta haettaessa korostuu asian tosiseikkojen selvittäminen. Hallintotuomioistuimissa tämä näkyy muun ohella siinä, että hallintotuomioistuimen on varmistuttava siitä, että sen käsiteltävänä olevan asian tosi-

⁸⁹⁷ Kuusiniemi 2020a, s. 188. Samansuuntaisesti myös Nuorvala 1975, s. 320.

⁸⁹⁸ Merikoski 1968, s. 15–16.

⁸⁹⁹ Mm. Jokela 2005, s. 69.

⁹⁰⁰ Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 933. Tarukannel ja Tolvanen kritisoivat sitä, että aineellisen totuuden puolestapuhujat eivät määrittele, mitä aineellinen totuus voisi olla. Myös siviiliprosessin perinteisenä tehtävänä on perinteisesti pidetty aineellisen oikeuden toteuttamista yksityisoikeudellisissa tapauksissa. Mm. Lappalainen 1995, s. 5.

seikat ovat selvillä. Hallintoprosessissa virallisperiaate on vahva; tuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi.⁹⁰¹ Hallintolainkäytössä aineelliseen totuuteen pyrkimistä on vanhastaan pidetty keskeisenä periaatteena.⁹⁰² Aineellisen oikeuden saavuttamisen tavoite on hallintolainkäytössä näyttäytynyt eräänlaisena lainkäytön ja asian selvittämisen perusteellisuuden vaatimuksena, mikä näyttäytyi pitkään varauksellisena suhtautumisena muutoksenhakuoikeuden rajoittamiseen. Jopa oikeudenkäynnin joutuisuudesta on saatettu tinkiä aineellisen oikeuden saavuttamiseksi.⁹⁰³

Hallintoprosessin ideaalisena tavoitteena on aineellisen totuuden löytäminen yksilön oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä kunnioittaen. Tällöin käytännön ratkaisutoiminnassa ei haeta yksin aineellista tai muodollista totuus vaan molempia yhtäläisesti. Muodollisesti lainmukainen päätös ei aina ehkä vastaa aineellista totuutta. Harvoin näin, mutta joskus lainsäätäjän tahto ja lain kirjain voivat muodostua esteeksi aineellisen totuuden toteuttamiselle. Tästä esimerkkinä seuraava korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu:

Korkein hallinto-oikeus katsoi poliisin voineen määrätä henkilön A ajokieltoon yksistään sillä perusteella, että ajoneuvoliikennerekisterin mukaan A oli vuoden aikana saanut kolme ylinopeussakkoa automaattisessa liikennevalvonnassa, vaikka A pystyisi kiistatta osoittamaan hallinto-oikeudelle ensimmäiseen rikesakkoon johtaneessa teossa autoa ajaneen A:n sijasta B. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin totesi, ettei ajokiellosta hallinnollisessa menettelyssä päätettäessä ole kysymys rikesakkojen määräämiseen johtaneiden tapahtumien tai ajokieltoon määrätyn ajo-oikeuden haltijan syyllisyyden selvittämisestä eikä hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytön järjestyksessä tutkita ajokiellon määräämisen perusteena olevien lainvoimaisten rikesakkopäätösten oikeellisuutta. Ään. 5–3. (KHO 2013:161)

**

Suomalaisella hallintolainkäytöllä on perinteisesti katsottu olevan kaksi tehtävää: Valitus hallintoviranomaisen päätöksestä on yhtäältä katsottu olevan hallinto-oikeudelliseen oikeussuojajärjestelmään kuuluva *yksilöiden oikeussuojakeino*. Sen mukaan jokaisen tulee voida saattaa häntä koskevan hallintopäätöksen lainmukaisuuden riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Toisaalta valitusoikeutta viranomaisen päätöksestä on pidetty historiallisista syistä *hallinnon hierarkkisen valvonnan*

⁹⁰¹ Virallisperiaatteesta säädetään hallintoprosessilain 37 §:ssä.

⁹⁰² Mm. Merikoski 1968, s. 34; Nuorvala 1975, s. 320–321.

⁹⁰³ Ks. Keltanen 1993, s. 113.

osana. Tällä on tarkoitettu sitä, että hallintoprosessissa annetuin päätöksin on ”valvottu” sitä, että hallinnossa noudatetaan lakia ja lainalaisuutta, ja mihin liittyen hallintotuomioistuinten päätöksillä on ollut käytännön hallintoimintaa ohjaavaa vaikutusta.⁹⁰⁴

Hallintoprosessin keskeisimpänä tehtävänä on suomalaisessa hallinto-oikeudellisessa doktriinissa perinteisesti pidetty ensiksi mainittua, eli ”oikeussuojan antamista sitä tarvitseville”. Hallintoprosessin oikeussuojatehtävä suhteessa hallintoprosessin valvonta- tai ohjaustehtävään on etenkin perusoikeusuudistuksen ja perustuslain säätämisen jälkeen ja oikeuden eurooppalaistumisen myötä entisestään vahvistunut. Nykyään hallintoprosessin pääasiallisena tehtävänä, kuten perinteisesti myös siviiliprosessissa riita-asioiden tehtävänä,⁹⁰⁵ pidetään riidattomasti yksilöllisen oikeusturvan toteuttamista perustuslain 21 §:n velvoittamin tavoin.

Mäenpää on osuvasti todennut, että juuri tämä hallintoprosessiin kuuluva oikeusturvan takaamistehtävä on hallinto-oikeudellisessa doktriinissa nykyään saanut ”niin keskeisen ja suorastaan itseoikeutetun aseman”, että hallintolainkäytön tehtäviä ja niiden funktioita ei ole juurikaan pohdittu tai problematisoitu laajemmin tai muusta kuin oikeusturvan toteuttamisen näkökulmasta.⁹⁰⁶

Hallintoprosessi on ammentanut vaikutteita siviiliprosessista. Myös hallintoprosessin perusfunktiot ovat samansuuntaiset siviiliprosessin perusfunktioiden kanssa, kun sitä tarkastellaan oikeutena hakea muutosta hallintoviranomaisen päätökseen. Siviiliprosessin tehtäviä analysoidessaan *Tapanila* on katsonut siviilioikeudellisella muutoksenhakuoikeudella olevan kolme funktiota: Osaltaan muutoksenhaku mahdollistaa ensinnäkin asianosaisen mielestä väärän ratkaisun tai epäasiallisessa menettelyssä annetun ratkaisun saattamisen uudelleen arvioitavaksi ylemmässä tuomioistuinnasteessa. Tällöin muutoksenhaulla on ns. *oikeusturvafunktio*. Toisaalta muutoksenhaku on ylemmän tuomioistuimen alempaan tuomioistuimeen kohdistuvaa kontrollia. Tätä *Tapanila* kutsuu ns. *kontrollifunktioksi*. Kontrollifunktio liittyy hänen mukaansa yhteiskunnalliseen näkökulmaan, jossa tuomioistuinten toiminnan asianmukaisuutta pitää pystyä valvomaan.⁹⁰⁷ Kontrollifunktiona pidetään myös sitä, että tuomioistuimen päätöksen perusteluilta edellytetään selkeyttä ja perusteellisuutta, jotta ulkopuolinenkin pystyy kontrolloimaan ja ymmärtämään, miten loppu-

⁹⁰⁴ Mm. Suviranta 2005, s. 231.

⁹⁰⁵ Ks. mm. Tarukannel – Jukarainen 2010, s. 932.

⁹⁰⁶ Mäenpää 2004, s. 218; ks. myös mm. Siitari-Vanne 2005, ss. 153. Yleisesti lainkäytön funktioista ja funktioteorioista mm. Ervasti 2002 ja 2014.

⁹⁰⁷ Tapanila 2015, ss. 2.

tulokseen on päädytty.⁹⁰⁸ Kolmanneksi *Tapanilan* mukaan muutoksenhaun kautta ylempi tuomioistuin ohjaa alemman tuomioistuimen lainkäyttöä. Tätä tehtävää voidaan siviiliprosessissa kutsua muutoksenhaun *ohjausfunktioiksi*.⁹⁰⁹ On huomattava, että *Tapanila* on tehnyt jaottelun yleisen lainkäytön näkökulmasta. Siltikin myös hallinto-oikeudellisessa muutoksenhakujärjestelmässä on nähtävissä samat funktiot: oikeusturvafunktio, kontrollifunktio ja ohjausfunktio.

Koska oikeusturvafunktiolla (tai oikeussuojafunktiolla tai -tehtävällä) on katsottu olevan ”itse oikeutettu” asema hallintoprosessissa, ansaitsee se itse oikeutetusti tulla ensimmäisenä pohdittavaksi seuraavassa jaksossa. Tässä tutkimuksessa tutkimuksellinen näkökulma on siinä, minkälainen merkitys yleiskäsitteenä olevalle ”oikeusturvalle” on hallintolainkäytössä kautta sen historian annettu. Sanottuun kytkeytyy myös valtiosääntöinen tulokulma, jossa suomalaisessa valtiosäännössä oikeusturvan käsitys on 1900-luvun loppupuolelta vahvistunut kansainvälisten ja eurooppalaisten vaikutteiden siivittämänä. Oikeusturvatehtävää koskevan jakson alla ei siten niinkään tutkita prosessioikeudellista kysymystä siitä, mitä elementtejä oikeusturvaan on hallintoprosessissa kautta sen historian katsottu kuuluvan.

Hallintoprosessin toisena pääasiallisena funktiona on pidetty hallinnon valvontaa tai ohjaamista. ”Valvontafunktio” on perua hallintoprosessin varhaisimmilta vaiheilta, jolloin hallintolainkäyttö ja hallinto olivat vielä toisistaan eriytymättömiä muutoin paitsi ylimmän hallintolainkäytön järjestämisen osalta. Siitä, minkälainen asema ”hallinnon valvonnalle” hallintolainkäyttöprosessissa kuuluu, on esitetty eriäviä näkemyksiä. *Nuorvala* on esimerkiksi painottanut aineellisesti ja muodollisesti oikean ratkaisun antamisen merkitystä, eikä hän ole katsonut hallintoprosessilla olevan niinkään ”yleistä kontrollitehtävää”.⁹¹⁰ *Hallberg* on painottanut *Nuorvalan* linjan mukaisesti muutoksenhaun merkitystä erityisesti kansalaisten näkökulmasta, ns. ”kansalaiskeskeistä oikeusturvaa”, eikä hänkään ole siten katsonut hallintoprosessilla olevan yleisempää kontrollitehtävää. Tässä ajattelussa muutoksenhaun oikeusturvaelementti on pääosassa ja hallintotuomioistuinten päätösten myötä syntyvä oikeuskäytäntö on ratkaisutoiminnan välillinen seuraus.⁹¹¹

⁹⁰⁸ Virolainen – Martikainen 2010, s. 45. Siviiliprosessin kontrollifunktioksi on ymmärretty myös vielä laajempi merkityssisältö. Silloin kontrollifunktioon on katsottu sisältyvän tuomioistuimille kuuluva valta perustuslain 106 §:n nojalla jättää lakiin perustuva säännös soveltamatta ilmeisen ristiriidan vuoksi. Toisaalta kontrollifunktiota ilmentää siviiliprosessissa myös prosessioikeuden eurooppalaistumiskehitys, jossa tuomioistuinten tehtäviin kuuluu valvoa paitsi kansallisen lain myös EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen toteutumista. Näin mm. Kuuliala – Linna – Saranpää, 2022, s. 399.

⁹⁰⁹ Tapanila 2015, ss. 2.

⁹¹⁰ Nuorvala 1975, s. 320.

⁹¹¹ Mm. Hallberg 1990, s. 3.

Hallintolainkäytöllä on hallinnon lainmukaisuuden valvojina eräänlainen *preventiivinen oikeussuojafunktio*, jossa näytävät yhdistetyn sekä hallinnon valvontafunktio että hallintoon kohdistuva ohjausfunktio, kuten *Siitari* on katsonut. Samalla hänkin toteaa olevan selvää, miten hallintolainkäytön funktioista ensisijaiseksi on tullut jälkikäteisen eli *repressiivisen* oikeussuojan antaminen, ja miten tämä hallintoprosessin oikeusturvataavoite on samansuuntainen siviiliprosessin kanssa.⁹¹² Kuitenkin, kuten muun muassa *Halila* muistuttaa, on hallintolainkäytön tehtävä vanhaan ollut sidoksissa hallintotoiminnan lainmukaisuuden kontrolloimiseen. Painopiste hallintolainkäytössä on ollut aineellisen oikeusturvan antamisessa, eli sen varmistamisessa, että hallinnossa päätökset on tehty lain mukaisesti. Muutoksenhaku-oikeus, oikeusvarmuus ja riippumattomuus ovat perinteisesti olleet oikeussuoja-ajattelussa tärkeällä sijalla ja vasta myöhemmin ovat *Halilan* mukaan enemmän jalansijaa saaneet sisällölliset oikeusturvaodotukset.⁹¹³

Vaikka oikeusturvatehtävä on kiistatta vuosikymmenten saatossa saavuttanut ”itseoikeutetun” aseman hallintoprosessin funktiona, on hallintolainkäytössä nähdäkseni silti säilynyt tuomioistuinkontrollin piirteitä. Tätä tehtävää ei tosin muuttuneessa oikeusympäristössä voi oikeastaan kuvata aktiivisuuteen viittaavalla sanalla ”kontrolli” tai ”valvonta”. Tässä tehtävässä on pikemminkin kyse siitä, että muutoksenhaun seurauksena annetun ratkaisun myötä hallintotuomioistuimessa selvitetään ja tulee ratkaistavaksi se, perustuuko viranomaisen päätös lakiin ja onko viranomaisen päätöstä tehdessään noudattanut lakia. Näin olleen muutoksenhaun myötä hallintoprosessin seurauksena varmistutaan siitä, että hallintoviranomaisen päätös on lain mukainen. Tämän vuoksi tehtävää ei kutsuta tässä valvonnaksi vaan ”*hallinnon lainalaisuuden varmistamiseksi*”. Näin siksi, että korkein hallinto-oikeus on omassa strategiassaan määritellyt yhdeksi tehtäväkseen hallinnon lainalaisuuden varmistamisen eikä tuomioistuin itsekään kuvaa tehtävänsä valvonnaksi.

Mäenpää on artikkelissaan *Hallintoprosessin funktio*⁹¹⁴ erotellut vielä useita muitakin modernille hallintolainkäytölle kuuluvia hallintolainkäytön funktioita kuin edellä mainitut oikeusturvafunktio ja valvontafunktio (tässä lainalaisuuden varmistamisfunktio). Hallinnon lainalaisuuden varmistamiseen liittyy ensinnäkin olennaisesti myös yleisen lainkäytön ja siviiliprosessin yksi perinteisistä funktioista, joka on oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden ohjaaminen eli *ohjausfunktio*. Oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden ohjaamisen funktioon voi puolestaan kytkeä tuomioistuinten tehtävänä vielä *oikeutta luovan funktion*. Ohjausfunktio on oikeutta luovasta funktiosta erillinen funktio. Molemmat tosin liittyvät valtiosääntöoikeudellisesti tar-

⁹¹² Siitari-Vanne 2005, s. 157. Siitari-Vanne käsittelee samalla laajemminkin hallintolainkäytön eri funktioita ja niistä esitettyjä vaihtelevia näkemyksiä.

⁹¹³ Halila 2000, s. 1.

⁹¹⁴ Mäenpää 2004.

kastelleen samaan kehikkoon, johon kuuluu periaatteellinen ja vallanjaollinen kysymyksenasettelu hallintotuomioistuinten päätösten sitovuudesta ja velvoittavuudesta, niiden ohjaavasta vaikutuksesta sekä niiden merkityksestä ennakkopäätöksinä. Erottelen ne tässä kuitenkin omiksi hallintoprosessin funktioikseen ja käsittelen niitä erillisten alaotsikoiden alla.

Oikeusturvafunktion ja lainalaisuuden varmistamisfunktion säilyessä hallintoprosessin keskeisimpinä ja samalla ”perinteisimpinä” funktioina, on niiden ja edellä mainittujen ohjausfunktion ja oikeutta luovan funktion oheen noussut *Mäenpään* mukaan aikaisempaa korostuneemmin erityisesti prosessuaalisen ja menettelyllisen oikeudenmukaisuuden toteuttaminen. Tätä *Mäenpää* kutsuu hallintoprosessin *oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä toteuttavaksi funktioksi*. Tällaista hallintotuomioistuinten *fair trial* -tehtävää ja sen muotoutumista perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta käsitellään tässä tutkimuksessa omassa luvussaan. Siinäkin näkökulmana ei ole oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisällöllisten takeiden yksityiskohtainen selvittäminen vaan sen hahmottaminen, miten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset ovat aikojen kuluessa muokanneet käsitystä hallintoprosessista ja hallintolainkäytöstä.

Muiksi hallintoprosessin funktioiksi on *Mäenpää* vielä listannut *oikeusturvan tehokkaasta saatavuudesta huolehtimisen*, hallinto-oikeudellisen *riidanratkaisun* sekä oikeuden *toteutumista edistävän* instrumentaalisen funktion. *Mäenpään* jaottelusta poiketen tässä tutkimuksessa ei käsitellä näitä mainittuja hallintolainkäytön funktioita. Valtiosääntöisesti tarkastelleen oikeusturvan tehokkaasta saatavuudesta huolehtiminen liittyy nähdäkseni osaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisfunktiota. Hallinto-oikeudellinen riidanratkaisu on tässä tutkimuksessa puolestaan osa hallintoprosessin oikeusturvatehtävää.⁹¹⁵

**

Valtiosäännön pykälistä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perustuslain 21 § on hallintolainkäytön funktioiden kannalta keskeisin. Se on perustuslain yksittäisistä pykälistä se, joka liittää tuomioistuinten toiminnan osaksi perustuslaillista kokonaisjärjestelmää. Perustuslain 21 § on toisaalta oikeusturvapykälä antaessaan yksilöille oikeuden saada omasta aloitteestaan asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden mukaisesti. Toisaalta se asettaa prosessuaaliset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin menettelyvaatimukset tuomioistuimille.

⁹¹⁵ Myös mm. Nuorvala on viitannut hallintotuomioistuinten tehtäviin kuuluvan ”ulkopuolisena ja puolueettomana riidanratkaisijana” toimimisen. Nuorvala 1975, s. 320–321.

Hallintolainkäytön näkökulmasta perustuslain 21 § on kiinnostava siinäkin, että se kietoo yhteen vaatimuksen käsittelyn oikeudenmukaisuudesta ja asianmukaisuudesta sekä tuomioistuimessa että viranomaistoiminnassa. Pykälä, jota jo vakiintuneesti pidetään ”oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin” valtiosääntöisenä takaajana, asettaa siten menettelylliset oikeusturvavaatimukset tuomioistuinten lisäksi myös hallintotoiminnalle. Näin ollen yhdessä ja samassa pykälässä on perustuslainsäätäjää asettanut oikeusturvavaatimukset sekä lainkäyttövallalle että toimeenpanovallalle.

Tässä tutkimuksessa pohditaan perustuslain 21 §:n oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevasta sääntelystä hallintotuomioistuimille seuraavia valtiosääntöisiä vaatimuksia. Pykälän vaatimukset käsittelyn ”asianmukaisuudesta” viranomaisessa jää siten tarkastelun ulkopuolelle. Rajapinta tulee kuitenkin lähemmin tarkasteltavaksi. Taustaksi on todettava, että ratkaisua yhdistää lainkäyttö ja hallintotoiminta samaan pykälään perusteltiin perusoikeusudistuksen esitöissä lähinnä sillä, että ”yksilön oikeusaseman kannalta menettelyllinen suoja hallintoasioissa saattaa usein olla yhtä tärkeä kuin tuomioistuinmenettelyssä”.⁹¹⁶

**

Tarkastelen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia tässä tutkimuksessa edellä sanotun mukaisesti useammasta näkökulmasta: Ensinnäkin ja ensisijaisesti oikeudenmukainen oikeudenkäynti pitää sisällään repressiivisesti hallintoprosessin aineellisoikeudellisen puolen ”oikeuksien turvasta” oikeusturvatehtävänä. Muutoksenhakuoikeuden kautta hallintoprosessin funktioksi muodostuu myös ”hallinnon lainlaisuuden varmistaminen”. Samoin antaessaan ratkaisuja muutoksenhakuvaatimukseen hallintotuomioistuin ohjaa hallinnon ja alemman lainkäytön ratkaisutoimintaa. Se saattaa esimerkiksi joutua ”täydentämään” tai tulkitsemaan lakia, jolloin sen tehtävänä korostuu hallintotoiminnan ohjausfunktio. Lisäksi oikeudenmukainen oikeudenkäynti edellyttää ”prosessin oikeudenmukaisuutta” eli prosessimenettelyn noudattamista oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä kunnioittavalla tavalla.

Tuomioistuinten valtiosääntöiset funktiot eivät kuitenkaan tyhjenny tähän yksittäiseen perustuslain pykälään. Valtiosäännön kokonaisuudesta myös muut perustuslain säännökset kuin 21 §:n oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin asettavat vaatimuksia hallinto-oikeudelliselle lainkäytölle. Näitä ovat ennen kaikkea perustuslain 22 §:n vaatimus perusoikeuksien turvaamisesta, joka asettaa myös hallintotuomioistuimille *perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisfunktion*. Hallintolainkäytön ratkaisutoiminnalle on perustuslain myötä myös annettu vähintään osittainen *perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen valvontafunktio*, kun niillä on perustuslain 106 §:n

⁹¹⁶ HE 309/1993, s. 21/I.

nojalla velvollisuus jättää soveltamatta perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa oleva lain säännös. Näitä kaikkia tarkastellaan seuraavassa lähemmin.

5.2 Oikeusturvafunktio

5.2.1 Hallitusmuodon vielä vaatimaton oikeusturva

Oikeusturvatehtävää tai oikeussuojatehtävää pidetään tärkeimpänä hallintolainkäytön funktiona. Sen merkitys tunnustettiin jo hallintolainkäytön alkutaipaleella korkeimman hallinto-oikeuden perustamisen aikaan, joskaan säädännäisellä ja kirjoitetulla tasolla tuolloinen valtiosääntö ei vielä sitä sellaisenaan tunnistanut. Tuolloin korostettiin enemmän hallinnon lainalaisuusperiaatetta ja siitä lähtevää korkeimmalle hallinto-oikeudelle kuuluvaa hallintoon kohdistuvaa tuolloisen terminologian mukaista ”valvontatehtävää”. Hallintolainkäytön oikeussuojatehtävä on sittemmin sadan vuoden aikana kehittynyt ja vahvistunut koko itsenäisyyden ajan valtiosäännön muuttuessa sekä instituutioiden, prosessin ja menettelyn vahvistuessa.

Tuomioistuinten oikeusturvafunktiota ilmentävää oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa pykälää, siten kuin se nykypäivänä voidaan ymmärtää, ei sisältynyt vielä vuoden 1919 hallitusmuotoon. Oikeusturva tosin näkyi hallitusmuodon II luvun otsikossa, jossa säädettiin ”Suomen kansalaisten yleisistä oikeuksista ja oikeusturvasta”, mutta varsinaista, nimenomaista tai yksittäistä säännöstä oikeusturvan takaamisesta ei hallitusmuodossa kuitenkaan vielä ollut.

Hallitusmuodon pykälistä oikeusturvaan viittasi selvimmin sen 13 §. Sen mukaan ”[ä]lköön Suomen kansalaista tuomittako muussa oikeudessa kuin siinä, jonka alainen hän lain mukaan on.” Säännöksen taustalla voi katsoa olleen ajatus asianmukaisen ja puolueettoman lainkäytön olemassaolosta.⁹¹⁷ Hallitusmuodon hengen mukaisesti velvoite kuitenkin suuntautui ennen kaikkea lainsäätäjään muistuttaen tätä velvollisuudesta turvata tämä perusoikeus ”lain mukaan”.⁹¹⁸ Hallitusmuodon oikeusturva-ajattelua täydensivät pykälät koskien vallanjakoa ja tuomioistuinten riippumattomuutta (HM 2.4 §) sekä sääntely ylimpien tuomioistuinten asemasta ja tehtävistä (HM V luku). Merkitystä oli myös muun ohessa myös yhdenvertaisuuden (HM 5 §) ja lainalaisuuden periaatteilla (HM 92 §).⁹¹⁹

Hallitusmuoto siten tunnisti ”oikeusturvan” käsitteenä, vaikka hallitusmuodossa ei materiaalista tai nimenomaista säännöstä oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä vielä ollutkaan, kuten ei myöskään nimenomaista säännöstä oikeudenkäyntiin kuu-

⁹¹⁷ Ks. Pellonpää 2008, s. 628.

⁹¹⁸ Halila 2000, s. 33.

⁹¹⁹ Hallberg ym. 2000, jakso 17 Oikeusturva; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 21/I ja II.

luvasta oikeudesta saattaa asiansa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Sitten oikeusturvan saatavuus, ”*access to court*”, kuten tapaamme englanninkielistä termiä usein tässä yhteydessä nykypäivänä käyttää, on tunnistettu yhdeksi oikeusturvan ja oikeusvaltioperiaatteen keskeisimmistä reunaehdoista, joka on samalla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytys.

Hallitusmuodon 2 §:n 4 momentti riippumattomista tuomioistuinista ja vuonna 1918 vahvistetut lait korkeimmista oikeuksista antoivat käytännössä valtiosäännön vaatimat perustakeet pääsystä tuomioistuimeen myös hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa ja siten vahvistivat jo autonomian aikana suomalaisessa yhteiskunnassa alkanutta oikeusvaltiokehitystä. Silti voitaneen katsoa, että hallintolainkäytön osalta hallitusmuoto korosti enemmänkin muodollisen oikeusvaltioteorian mukaista tuomioistuimille kuuluvaa hallinnon valvontatehtävää kuin yksilön oikeuksien turvaamista.⁹²⁰ Näin erityisesti, koska muutoksenhaku oli vielä ”rajoittunutta”, ja valitusviranomaisen päätökseen tapahtui lähinnä kantelua muistuttavalla tavalla ylemmälle viranomaiselle. Muutosta sai hakea, mutta ei ensiasteessa tuomioistuimelta. Myöskään omia prosessisääntöjä ei vielä korkeimmassa hallinto-oikeudessa harjoitetulle lainkäytölle ollut. Näin ollen prosessuaalisetkin edellytykset oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille olivat vielä varsin vaatimattomat.

Hallintotuomioistuinjärjestelmä instituutiona oli saanut alkunsa itsenäistymisen myötä, joskin on sanottu, että korkeimman hallinto-oikeuden perustamisessa oli kyse lähinnä ”organisaatiouudistuksesta”, eikä siinä puututtu muissa suhteissa muutoksenhakua koskeviin kysymyksiin.⁹²¹ Halila toteaa hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeita koskeneessa väitöskirjassaan, että koska hallitusmuodon tuomioistuinia koskevat säännökset keskittyivät organisatorisiin ja valtiotoimintojen välistä tehtävänjakoa koskevin kysymyksiin, ne eivät antaneet lähempää vastasta siihen, millaiseksi yksilön aseman oli tarkoitus muodostua korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttötoiminnassa. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 14 §:n säännös siitä, että uuden hallintotuomioistuimen oli noudatettava asioiden käsittelyssä laillista oikeudenkäyntijärjestystä, näytti Halilan mukaan vahvistavan enemmän vanhaa traditiota kuin tuovan siihen oikeusvaltioteorian aineksia.⁹²²

5.2.2 Vahvistuva oikeusturva

Sotien jälkeen yhteiskunnalliset olot vakiintuvat ja kysymys oikeusturvan lisäämisestä hallinnon alalla alkoivat eurooppalaisen trendin mukaisesti olla esillä myös

⁹²⁰ Hallituskonselji 2009, s. 45.

⁹²¹ Hallberg 1978, s. 46.

⁹²² Halila 2000, s. 30.

Suomessa. Hallinto-oikeudellisen oikeussuojan ideologia vahvistuikin vuosikymmenten kuluessa ja erityisesti 1950-luvulta.

Samanaikaisesti lääninoikeuksia perustettaessa, samoin kuin niiden kehittyessä yhä enemmän riippumattomien tuomioistuinten suuntaan, vahvistui myös hallintolainkäytön sisällä, tutkitusti etenkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa, oikeusturva-ajattelu. Tässä suhteessa käytännön työnsä kautta hallintolainkäytön kehittämiseen vaikuttaneen korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä vuosina 1965–1982 toimineen *Aarne Nuorvalan* voi sanoa toimineen uranuurtajana. Hänen roolinsa *Ståhlbergin* jälkeen on ollut merkittävä alemmanasteisen hallintolainkäytön muotoutumisessa ja oikeusturva-ajattelun edistämisessä.

Nuorvala piti lainkäytön ensisijaisena tarkoituksena nimenomaan oikeussuojan antamista kansalaisille ja käsite ”kansalaiskeskeinen oikeusturva” tuli hänen aikanaan hallintolainkäyttötoiminnassa tutuksi. Lainkäytön päämääränä oli hänen mukaansa paitsi mahdollisimman oikeudenmukaisen tuloksen varmistaminen yksittäistapauksissa, tosiasiaa myös oikeuskäytännön ohjaaminen ennakkopäätöksillä ja alemmanasteisen hallintolainkäytön yhdenmukaistaminen nimenomaan oikeusvarmuuden edistämiseksi.⁹²³ *Nuorvalan* mukaan valtiosäännössä on nimenomaan kysymys siitä, miten yksilön vapaus ja yksilön suoja valtiovaltaa vastaan ja muut perusoikeudet ja oikeusturva voidaan taata.⁹²⁴

Vaikka alemmanasteista hallintolainkäyttöä ei vielä *Nuorvalan* aikaan oltu järjestetty riippumattomille tuomioistuimille, pidettiin jo tuolloin tärkeänä lainkäytön erottamista hallintotoiminnasta.⁹²⁵ Lainkäyttö oli *Merikosken* oppien mukaisesti erotettavissa hallinnosta, jos lainsäätäjällä oli organisoitunut ”lainkäyttöä toimittavan elimen” siten, että se toimi hallintohierarkian ulkopuolella, itsenäisesti (riippumattomasti) ja sille ominaista muotoa (prosessia) noudattaen.⁹²⁶ Kun rajanveto hallinnon ja lainkäytön välillä saattoi olla häilyvä, *Merikosken* määrittelyn mukaisesti toiminto oli hallintoa paitsi jos se nimenomaisen selvästi voitiin osoittaa hallinnon piiristä erottuvaksi lainkäytöksi.

Tuohon aikaan lainsäädäntötoiminta vilkastui ja myös julkisoikeudellisia oikeussuhteita koskeva lainsäädäntö laajentui. Hallintotoiminta laajeni ja hallinnon toimet tulivat koskettamaan entistä enemmän kansalaisten ja yhteisöjen oikeuspiiriä. Presidenttinä *Nuorvala* kirjoitti korkeimman hallinto-oikeuden 50-vuotisjuhlahilaisissa vuonna 1968 seuraavasti:⁹²⁷

⁹²³ Nuorvala 1968, s. 16.

⁹²⁴ Nuorvala 2008, s. 46.

⁹²⁵ Ks. mm. Merikoski 1968, s. 18.

⁹²⁶ Merikoski 1968, s. 18 ja ss. 24.

⁹²⁷ Nuorvala 1968, s. 9.

”Kun lainsäädäntö on moninaistunut ja erikoistunut ja koko yhteiskuntakoneistonkin rakenne on monimutkaistunut, on kysymys yksilön oikeussuojasta ja sen saamisen takeista hallinnon alalla tullut entistä tärkeämmäksi. Samalla on myös julkisyhteisöjen kannalta korostunut kysymys hallinnon laillisuuden takeista, siitä että hallintopäätöstä tehtäessä on menetelty lainmukaisesti ja että se on sisällykseltään lainmukainen.”

Näistä *Nuorvalan* viitoittamista lähtökohdista hallinnon oikeussuojajärjestelmää järjestelmällisesti kehitettiin, ja oli jo sotien jälkeen kehitetty, sekä rakenteen, menettelyn että sisällön osalta. Yleisestikin monissa eurooppalaisissa maissa oli samoihin aikoihin käynnissä hallinto-oikeudellisen tuomioistuinkontrollin vahvistuminen.

**

Korkeimman hallinto-oikeuden pitkäaikainen presidentti *Pekka Hallberg*⁹²⁸ jatkoi *Nuorvalan* ”kansalaiskeskeisen oikeusturvan” ajatusta. *Hallberg* kytki oikeusturvan takaamisen demokraattisen kehityksen edistämiseen, johon kuului myös riippumaton tuomioistuinlaitos. Hänen mukaansa tuomioistuinlaitoksen kehittämisen tuli sopeutua siihen valtiosääntökehityksen kokonaisuuteen, johon kuuluivat perustuslain alussa vahvistetut kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteet sekä tuomioistuinten riippumattomuus.⁹²⁹ Perus- ja ihmisoikeudet vahvistuivat lainkäytön sisällä ja *Hallberg* korosti, miten asioita on tarkasteltava ”kansalaisten kannalta”, jolloin painopistettä on siirrettävä valtioelinten toimivaltasuhteista ja instituutioista kohti ihmisiä. Myös oikeudenkäynnin uudistuksissa hän näki painotettavan liiaksi organisatorakenteita, menettelyä ja tuomarin asemaa oikeudenkäynnin kansalaisten kannalta katsottujen ”tosiasiallisten” edellytysten sijaan. Muutoksenhakuoikeuden hän näki erittäin vahvasti kansalaisten perusoikeutena.⁹³⁰

Oikeusturva ei hallintolainkäytössä vahvistunut vain puheiden tasolla vaan siihen antoi pontimensa ne suuret muutokset, joita hallintotuomioistuimet kohtasivat 1990-luvulta lukien. Muutos alkoi liittymisellä Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 ja sen myötä sitoutumisella ylikansalliseen lainkäyttöön Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön myötä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ratifiointia seurasivat liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 ja samana vuonna tuli voimaan perustuslain (silloisen hallitusmuodon) perusoikeusuudistus.

⁹²⁸ Hallberg toimi korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä vuosina 1993–2012.

⁹²⁹ Mm. Hallberg 2008, s. 24.

⁹³⁰ Hallberg 2008, s. 24–25.

Vuoden 2000 perustuslaki vahvisti hallinto-oikeuksien institutionaalista asemaa lainkäytön kokonaisuudessa.

Samaan ajanjaksoon kuuluu myös ”ensimmäisen oikean” hallintoprosessilain, hallintolainkäyttölain säätäminen ja voimaantulo vuonna 1996 samoin kuin riippumattomien hallinto-oikeuksien perustaminen hallintoasioiden oikeudenkäyntiä varten vuonna 1989. Samanaikaisesti yleensäkin tuomioistuinten riippumattomuuden takeita vahvistettiin erinäisin lainsäädäntömuutoksia ja monet yhteiskunnan muutokset heijastuivat oikeusturvaan vahvistumiseen myös hallintotuomioistuimissa.

Kaikki sanotut muutokset muodostuivat kaikkien ja kokonaisuudessaan käänntekeviksi hallintolainkäytölle. Ne ovat muokanneet hallintoprosessia viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana enemmän kuin mitkään muut muutokset hallintolainkäytön historiassa sitä ennen. Muutosten myötä hallintolainkäytön tehtävissä painopiste siirtyi ”hallinnon valvonnasta” kohti ”oikeuksien turvaa”.⁹³¹ Oikeusturvan painottaminen on hallintoprosessin tehtävistä vahvistunut jopa niin, että jo pitkään hallinto-oikeudessa on jaettu se *Mäenpään* edelläkin esiin tullut huomio, että hallintoprosessiin kuuluva oikeusturvan takaamistehtävä on hallinto-oikeudellisessa doktriinissa saanut jopa itseoikeutetun aseman.⁹³²

Samalla kun myönnetään, että oikeusturvan takaamistehtävä on hallintoprosessin ”ydintehtävä”, on huomattava, ettei hallintoprosessin ja siviiliprosessin oikeusturvatehtävät kuitenkaan ole yhtäläisiä. *Mäenpään* mukaan hallintoprosessi on ymmärretty siviiliprosessiin verrattuna melko passiiviseksi, jonka tavoitteena on oikeuksien ja vapauksien ”suojaminen” eikä niinkään niiden toteuttamisen ”takaaminen”.

Verrattuna siviiliprosessiin, hallintoprosessin tarjoama oikeussuoja on myös jälkikäteistä eli repressiivistä ja samalla se on reaktiivista. Hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä pääpaino on niissä ”keinoissa, joita käyttäen jo annettu virheellinen päätös saadaan oikaistuksi”, kuten *Merikoski* asian aikanaan ilmaisi.⁹³³ Passiivisuus ja reaktiivisuus ovat juuri ne piirteet, jotka *Mäenpään* mukaan erottavat hallintoprosessin oikeusturvatehtävän siviiliprosessin piirteisiin kuuluvasta oikeusturvatehtävästä.⁹³⁴

Tässä tutkimuksessa on muissa jaksoissa kauttaaltaan syvennyt edellä mainittuja oikeusturvaan vahvistaneisiin käännteisiin. Sen vuoksi nostan niistä tässä esiin lyhyesti vain mielestäni keskeisimmät valtiosäännön tasolla tapahtuneet oikeusturvaan vahvistaneet muutokset. Ne ovat olleet perusoikeusuudistus ja liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Ne myös liittyivät kiinteästi toisiinsa, sillä silloisen halli-

⁹³¹ Pellonpää 2008, s. 625.

⁹³² Mäenpää 2004, s. 218.

⁹³³ Merikoski 1968, s. 173.

⁹³⁴ Mäenpää 2004, s. 218.

tusmuodon perusoikeussäännöstöä oli kehitettävä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla.⁹³⁵ Oikeusturvatehtävä vahvistui Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ja sitä ennen KP-sopimuksen) viitoittamalla tavalla kansallisen valtiosäännön tasolla ensin perusoikeusuudistuksessa ja sen jälkeen perustuslaissa. Perusoikeusuudistuksesta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi, miten koko uudistuksen tärkeimpänä tavoitteena oli laajentaa ja vahvistaa yksilön oikeuksien perustuslaintasosta turvaa, ja miten uusilla säännöksillä pyritään ”parantamaan yksilön oikeusturvaa”.⁹³⁶ Uudistus heijastui kaikille prosessin alueille, tavoitteidensa mukaisesti.

Oikeusturva-ajattelua konkretisoi se, että perustuslain oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perustuslain 21 § on otsikoitu nimenomaisesti sanalla ”Oikeusturva”.⁹³⁷ Nimenomainen säännös oikeusturvasta oli välttämätöntä saada sisällytettyä kansalliseen valtiosääntöön, sillä perusoikeusuudistuksessa – ja pitkälti jo muutamaa vuosikymmentä aiemmin – oli tunnistettu kirjoitettujen oikeudenkäyntiä koskevien säännösten puuttuminen selvimmäksi eroksi silloisen hallitusmuodon perusoikeussääntelyn ja kansainväliseen perustuslakikäytännön ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten välillä.⁹³⁸

Valtiosäännön perusoikeussääntelyä koskeneessa uudistuksessa vuonna 1995 oikeusvaltiollisia takeita vahvistettiin sisällöllisesti tällä nimenomaisella oikeusturvaa koskevalla pykälällä, johon sisällytettiin jokaiselle kuuluvana oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä niin tuomioistuimessa kuin hallintoviranomaisessakin. Lisäksi pykälän mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Oikeusturvaelementeiksi tätä koskevan pykälän alle perustuslainsäätäjät kirjoitti myös käsittelyn julkisuuden sekä oikeuden tulla kuulluksi, oikeuden saada perusteltu päätös ja oikeuden hakea muutosta samoin kuin muut ”oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin” ja ”hyvän hallinnon” takeet, jotka perustuslainsäätäjän mukaan on turvattava lailla.

Säännös on oikeusturvan kannalta laaja. Se on laaja erityisesti sisältönsä puolesta. Säännöksen katsotaan antavan oikeussuojaa paitsi kansalaisille (yksilöille) myös ”institutionaalista suojaa” tärkeimmille hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueille.⁹³⁹ Toisaalta säännöksessä piilee ongelma juuri tällä kohden: Se rinnastaa ”hyvän hallinnon” ja ”oikeusturvan”, siis toimeenpanovallan

⁹³⁵ Mm. Viljanen 1996, s. 788.

⁹³⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 2/II.

⁹³⁷ Vuodesta 1995 alkaen vastaava pykälä oli sijoitettu hallitusmuodon 16 §:ksi.

⁹³⁸ HE 309/1993, s. 21/I.

⁹³⁹ HE 309/1993, s. 21/I ja II. Perusoikeusuudistuksesta tarkemmin esim. Viljanen 1996, ss. 788.

käytön ja tuomiovallan käytön. Tämän rinnastuksen se tekee sekä pykälän 1 että 2 momenteissa.

Lakivaliokunta kiinnitti asian ongelmallisuuteen huomiota korostaen pykälän epäselvyyttä lainkäytön riippumattomuuden näkökulmasta sekä sen epäselvyyttä lainkäytön ja hallinnon välisessä suhteessa. Lakivaliokunnan mukaan pykälässä rinnastetaan hallinto ja lainkäyttö toisiinsa siten, että ne vaikuttavat yhdeltä ja samalta viranomaistoiminnalta. Pyrkimyksenä pitäisi lakivaliokunnan mielestä kuitenkin olla, että lainkäytön riippumattomuus ja erillisyys hallinnosta korostuu.⁹⁴⁰ Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan isoa korjausliikettä pykälään tehnyt. Perustuslakivaliokunta viittasi perustuslain yleisesti omaksutun linjan mukaiseen ”tiiviseen ja hallitusmuodon kokonaisuuteen sopivaan sääntelytapaan” eikä sen vuoksi nähnyt perusteita erotella tehtyä selkeämmin lainkäyttöä hallinnosta. Lisäksi se huomautti hallitusmuodossa jo olleen säännöksiä, jotka koskevat sekä tuomioistuimia että muita viranomaisia ”ilman että tätä on koettu ongelmaksi tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta”.⁹⁴¹ Lopputuloksena säännös näyttääkin pikemminkin korostavan menettelyn oikeudenmukaisuutta niin tuomioistuinissa kuin hallinnossa, kussakin oman prosessinsa mukaisesti, kuin antavan oikeusturvatakeita toimeenpanovallasta riippumattomalle lainkäytölle niin siviili-, rikos- kuin hallintoprosessissakaan.⁹⁴² Nykypäivän riippumattomuustematikan valossa perustuslakivaliokunnan kannanotto vaikuttaakin vieraalta.

Hallintotuomioistuinten oikeusturvatehtävä vahvistui ennen kaikkea jo Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen myötä. Sopimus ja sen 6 artikla koskien oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä oli ollut vahvana vaikuttimena kansallisen perusoikeussääntelyn taustalla, niiden tarpeiden paikkaamisessa, joissa kansallinen oikeusturvasääntelymme oli jäänyt jälkeen eurooppalaisista standardeista.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla on osoittautunut sopimuksen ehkä vaikeimmin tulkittavissa olevaksi, mutta samalla yhdeksi tärkeimmistä sopimuksen velvoitteista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin pitää itse 6 artiklaa tärkeänä osana oikeusvaltioperiaatetta, mitä se kiistatta onkin.⁹⁴³ Oikeusturvaa ajatellen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei typisty pelkästään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin prosessuaalisiin vaatimuksiin. Siitä voi sanoa jopa tulleen ”oikeusvaltiopykälä”, sillä 6 artiklaa on voitu katsoa loukatun sellaisissakin tilanteissa, joissa ei ole ollut niinkään kysymys prosessiin liittyvistä yksittäisistä puutteellisuuksista vaan ehkä sinänsä päällisin puolin virheettömästä menettelystä, jonka lopputulos on kui-

⁹⁴⁰ LaVL 4/1994 vp, s. 5/I.

⁹⁴¹ PeVM 25/1994 vp, s. 11/I.

⁹⁴² Samansuuntaisesti myös esim. Siitari-Vanne 2005, s. 717.

⁹⁴³ Pellonpää ym. 2018, s. 599.

tenkin selvästi ollut vastoin oikeusvaltioperiaatetta, esimerkiksi vastoin oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden vaatimuksia.⁹⁴⁴

Hallintolainkäytön kohdalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut myös kansallisten tuomioistuinten tuomioiden täytäntöönpanon merkitystä ”olennaisena osana” oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Tuomioistuin on muistuttanut, miten 6 artiklalla suojellut oikeushyvät jäisivät näennäisiksi, mikäli oikeusjärjestelmä sallisi lopullisen ja sitovan kansallisen tuomioistuimen päätöksen jäämisen täyttämättä osapuolen vahingoksi. Sanottu on ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vieläkin tärkeämpää hallinnollisessa lainkäytössä, koska hallintolainkäytössä ”valittajan pyrkimyksenä on paitsi riidanalaisen päätöksen kumoaminen myös ja ennen kaikkea sen vaikutusten poistaminen”.⁹⁴⁵ Sanotusta seuraa, että hallintoviranomaiset ovat 6 artiklan mukaisesti velvollisia noudattamaan hallintotuomioistuimen tuomioita.

**

Korkeimman hallinto-oikeuden 100-vuotisjuhlakirja on otsikoitu *Oikeusvaltion rakentaja*, ja juhlakirjassa korkeinta hallinto-oikeutta kutsutaan myös ”oikeusvaltiotuomioistuimeksi”. Näin otsikoiden korkein hallinto-oikeus on itse tiivistänyt hallintolainkäytön kehityksen johtaneen siihen, että sen perustehtäväksi on muodostunut vahvasti oikeusturvan antaminen. Samalla se myös osoittaa, miten yksilön oikeusturvan toteuttaminen on tuomioistuimen historian kaikissa vaiheissa pysynyt vankasti yhtenä sen perustehtävistä, vaikka sen sisältö ja painotukset ovat muuttuneet.⁹⁴⁶ Samalla alueellisten hallinto-oikeuksien oikeusturvatehtävä on vahvistunut korkeimman hallinto-oikeuden muotoutuessa valituslupatuomioistuimeksi.

Kehityskulku ei kuitenkaan ole ohi. Oikeusturva on tema, joka muotoutuu ja kehittyy jatkuvasti. Siksi on hyvä, itse asiassa välttämätöntä, että oikeusturvan toteutumisen takeita säännöllisesti nostetaan oikeuspoliittiseen keskusteluun ja aktiiviin lainvalmisteluun.

Parhaillaan työskentelee oikeusministeriön asettama oikeuslaitostyöryhmä, jonka tehtävänä on edistää oikeudenkäytön vahvaa riippumattomuutta, laadukkaan oikeusturvan tuottamista oikeudenkäytön perustehtävänä sekä käyttäjälähtöisyyttä eli oikeudenkäyttöä palveluna. Työryhmä antoi alustavat toimenpide-ehdotuksensa 30.9.2024 oikeuslaitoksen kehittämiseksi. Hallintotuomioistuimien kohdalla ehdo-

⁹⁴⁴ Pellonpää ym. 2018, s. 599.

⁹⁴⁵ EIT tuomio *Ekholm v. Suomi*, kohdat 72–75. Tapauksessa oli kysymys 6 artiklan mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten rikkomisesta, kun meluhaittaa koskeneen hallintoriidan käsittely kesti Ahvenanmaalla vuosia ja paikallinen terveyslautakunta viivytteli hallintotuomioistuinten päätösten täytäntöönpanossa.

⁹⁴⁶ Mäenpää 2019b, s. 280.

tuksissa näkyy oikeusturva-ajattelun vahvistaminen entisestään ja hallintotuomioistuinten pitkän linjan kehittämistyön jatkuminen.

Alustavissa työryhmän konkreettisissa toimenpide-ehdotuksissa nostetaan esille muun ohessa korkeimman hallinto-oikeuden roolin vahvistaminen oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavana valituslupatuomioistuimena valituslupajärjestelmän käyttöalaa edelleen laajentamalla. Valittamisen ilman valituslupaa tai suoraan viranomaisen päätöksestä tulee työryhmän mielestä koskea vain yksittäisiä poikkeuksia (kuten valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä). Hallinto-oikeuksien tulisi puolestaan työryhmän alustavien toimenpide-ehdotusten mukaan kehittyä nykyistä selkeämmin muutoksenhakutuomioistuimiksi, eikä hallinto-oikeuksien voimavaroja tulisi käyttää ”teknisluonteisten virheiden oikaisuun”, eikä niiden tule toimia hallintoasioissa ensi asteen päätöksentekijöinä.⁹⁴⁷

Oikeuslaitostyöryhmän ehdotukset liittyvät siihen oikeusturvan kokonaisuuteen, jota tässä tutkimuksessa kauttaaltaan tutkitaan laajassa mielessä ja ennen kaikkea korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien moninaisiin valtiosääntöisiin funktioihin. Niistä tarkastellaan seuraavaksi tarkemmin hallintopäätösten lainalaisuuden varmistamistehtävää.

5.3 Hallinnon lainalaisuuden varmistamisen funktio

5.3.1 Lainalaisuus oikeusvaltion tunnusmerkkinä

Päätöksenteon lakisidonnaisuus on yksi oikeusvaltion tunnusmerkeistä vallanjaon ja tuomioistuinten riippumattomuuden ohella. Lainalaisuus- tai laillisuusperiaatteeksi kutsuttu oppi juontaa sekin juurensa *Montesquieun* hahmottelemaan vallan kolmijako-oppiin.⁹⁴⁸ *Montesquieun* valtiotyypiajattelussa erotettiin valtiomuodot tasavaltaan, monarkiaan ja despotiaan. Jaottelua ei kuitenkaan hänen mukaansa voitu tehdä yksinomaan sillä perusteella, kuuluiko suvereenisuus (eli vallan käyttö) yhdelle, monelle vai kaikille, vaan olennaiseksi jaottelukriteeriksi tuli sanotun ohella laillisuusperiaatteen noudattaminen.⁹⁴⁹ Tasavaltaa ja monarkiaa hallitaan *Montesquieun* mukaan lakien mukaan, mutta despotiassa hallitsee vain yksi, ja hän hallitsee tahtonsa ja oikkujensa mukaan, ilman lakeja ja sääntöjä.⁹⁵⁰

⁹⁴⁷ Oikeuslaitostyöryhmän alustavat toimenpide-ehdotukset 30.9.2024, ss. 39. Korkein hallinto-oikeus on antanut toimenpide-ehdotuksista lausunnon 7.11.2024.

⁹⁴⁸ Tosin jo antiikin filosofien ajoista lakia on pidetty tärkeänä elementtinä kontrolloida hallintovaltaa. Esimerkiksi Englannin *Bill of Rights* (1689) sisälsi määräyksen, että kuninkaan valta perustuu lakiin (*is subject to law*). Lainalaisuuden historiallisista taustoista mm. Wade & Bradley 1993, ss. 99.

⁹⁴⁹ Montesquieu 1748, mm. Livre XII, Chapitre I.

⁹⁵⁰ Jyränki 2001, s. 158; Jyränki 2002, s. 18.

Lainalaisuuden, lailla hallitsemisen, oppi-isiä on useita. Esimerkiksi englantilaiseen valtiosääntödoktriiniin lainalaisuus, (*rule of law*) kehittyi 1800-luvun lopulla *A.V.Diceyn* myötä. *Diceyn* mukaan lainalaisuuteen kuuluu kolme elementtiä, joita voi edelleen nykypäivänäkin pitää lainalaisuusperiaatteen kannalta keskeisinä. Ensimmäinen elementeistä on mielivallan kieltö. Sen mukaan laki on aina parempi kuin ne vaikutukset, joita mielivallan tai liian suuren harkintavallan käytöstä seuraavat. Näin siksi, että lain rikkomisesta voidaan rangaista, mutta muusta ei. Toisekseen *rule of law* tarkoitti *Diceylle* tasa-arvoisuutta lain edessä, ja nimenomaisesti tasa-arvoisuutta siinä mielessä, että viranomaiset ja kansalaiset ovat velvollisia noudattamaan yhtä ja samaa lakia.⁹⁵¹ Kolmanneksi se tarkoitti *Diceylle* sitä, että tuomioistuinten tehtäväksi tuli määritellä viime kädessä yksilöiden oikeudet.⁹⁵² Ajattelussa näkyy *common law* -maiden traditio.

Suomessakin valtiosääntö on rakennettu paitsi vallan kolmijako-opin myös muiden oikeusvaltiollisten periaatteiden varaan. Kun oikeusvaltiossa vallankäyttö on muodollisin perustein perustuslailla tai valtiosäännössä jaettu eri orgaaneille, vallanjaon ja vallankäytön muodollisista perusteista on säädetty lailla. Tällöin vallankäyttö on samalla sidoksissa paitsi perustuslakiin myös lakiin ja lainalaisuuteen.⁹⁵³

Oikeusvaltion ytimenä pidetään usein sitä, että kaikki viranomaistoiminta on sidottu lakiin.⁹⁵⁴ Tätä kutsutaan oikeuskirjallisuudessa hieman vaihdellen laillisuusperiaatteeksi tai lainalaisuusperiaatteeksi, joskus myös lakisidonnaisuuden periaatteeksi tai lainmukaisuuden periaatteeksi.⁹⁵⁵ Oikeusvaltiossa lakisidonnaisuuden pe-

⁹⁵¹ Tästä Dicey vetää johtopäätöksen, että kun kaikki kuuluvat saman lain soveltamisen piiriin, kuuluvat ne myös saman tuomiovallan piiriin. Näin ollen hänen mukaansa ei voisi olla olemassa hallinnollisia tuomioistuimia, joihin tehtäisiin valituksia valtiovaltaa tai sen viranomaisia vastaan. Dicey 1959, s. 193. Ks. myös Wade & Bradley 1993, s. 100. Diceyn ajattelu ei enää ole saanut kannatusta. Varsin suurella osalla maita hallintolainkäyttöä varten on omat tuomioistuimensa. Lisäksi useissa maissa, joissa perinteisesti hallintotuomioistuimia ei ole ollut, niitä perustetaan tai on vastikään perustettu; näin myös Diceyn kotimaassa Iso-Britanniassa. Etenkin viime vuosikymmeninä on pikemminkin entistä enemmän korostettu *rule of law:n* toteutumista nimenomaan hallinto-oikeuden avulla. Hallinto-oikeuden noususta Iso-Britanniassa ks. mm. Tuori 2003, ss. 353.

⁹⁵² Dicey 1959, s. 195; ks. myös Wade & Bradley 1993, s. 100–102.

⁹⁵³ Ks. Wade & Bradley 1993, s. 55, jotka viittaavat *common law* -maiden käsitykseen oikeusvaltiosta, ”*government based on law*”.

⁹⁵⁴ Näin mm. Aarnio 2002, s. 1. Lainalaisuusperiaate oli hallitseva myös Ståhlbergin ajattelussa määritellä oikeusvaltio, ks. esim. Ståhlberg 1928, s. 322. Jyrängin mukaan laillisuusperiaate ilmentää kaikkein vanhinta oikeusvaltioajattelun kerrosta. Jyränki 2002, s. 22.

⁹⁵⁵ Merikoski samaistaa laillisuus- ja lainalaisuusperiaatteen. Merikoski 1968, s. 33. Aarnio ja Jyränki ovat puolestaan mieltyneet laillisuusperiaate-terminiin. Sen sijaan Hallberg ja Mäenpää (esim. 2007, s. 198) käyttävät vakiintuneesti Ståhlbergin tavoin terminä lainalaisuus. Myös virallisaineistossa, kuten perustuslain hallituksen esityksessä, on totuttu puhumaan lainalaisuudesta tarkoitettaessa perustuslain 2 §:n 3 momentin sisältöä.

riaate ulottuu oikeusjärjestyksen kaikille aloille aina valtiosäännöstä viranomaisohjeisiin ja -toimintaan asti. Kaikkia sitoo laki eikä kukaan ole lain tai lain yläpuolella.

Suomen perustuslaissa lainalaisuuden periaate on yksi valtiojärjestyksen keskeisimmistä periaatteista. Se on sisällytetty perustuslain 2 §:ksi heti valtiomuotoa, täysivaltaisuutta ja valtiosäännön keskeistä arvoperustaa koskevan perustuslain 1 §:n jälkeen. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan:

”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

Lainalaisuuden sisältöä ei perustuslain esitöissä juurikaan avata. Se ei ehkä ole ollut tarpeen, onhan lainalaisuudella hyvin vahva perinne suomalaisessa valtiosääntöajattelussa. Lainalaisuuden suomalaisena oppi-isänä voi hyvällä syyllä pitää *Ståhlbergia*, joka useassa yhteydessä korosti aikanaan, miten tärkeää hallintotoiminnan on pysyä lain rajoissa. Hänen johdollaan otettiin perustuslakikomitean esityksestä jo vuoden 1919 hallitusmuotoon lainalaisuutta koskeva säännös (HM 92 § 1 mom.).⁹⁵⁶

Hallitusmuotoon laillisuusperiaate oli kirjoitettu seuraavaan muotoon: ”[k]aikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava.” Laillisuusperiaate ei hallitusmuodossa sisältynyt hallitusmuodon alun yleisiin periaatteisiin vallanjako-opin ja tuomioistuinten riippumattomuuden rinnalle vaan siitä säädettiin hallitusmuodon X luvussa, osana julkisia virkoja koskevaa sääntelyä. Hallitusmuodon pykälä laillisuusperiaatteesta oli myös jossain määrin suppeampi kuin vuoden 2000 perustuslain vastaava säännös. Hallitusmuodon kirjauksessa lainalaisuus ”typistyi” siihen, että kaikessa virkatoiminnassa on tarkoin lakia noudatettava. Hallitusmuoto korosti voimakkaasti kaiken valtiollisen vallankäytön lakisidonnaisuutta.

Tästä huolimatta perinteisessä suomalaisessa valtiosääntö- ja hallinto-oikeusdoktriinissa on lainalaisuus periaatteena saanut laajan sisällön. Jo hallitusmuodosta lähtien hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa lainalaisuudelle on annettu laaja merkityssisältö kattaen sekä virkamiehen velvollisuuden soveltaa laillisesti aineellisoikeudellisia säännöksiä että toisaalta velvollisuuden noudattaa toiminnassaan asiamukaisia ja laillisia menettelymuotoja.⁹⁵⁷

Ståhlberg totesi aikanaan hallitusmuodon 92 § 1 momenttia kommentoidessaan lainalaisuusperiaatteen tarkoittavan neljää eri asiaa. Hänelle laillisuusperiaate tarkoitti (1) viranomaisen pysymistä lain rajoissa, (2) kieltoa tehdä mitään, minkä laki kieltää, (3) kieltoa menetellä toisin kuin laki säättää, sekä (4) kieltoa mennä ulomaksi, mitä laki säättää.⁹⁵⁸

⁹⁵⁶ Ks. mm. Tuori 2002, s. 56.

⁹⁵⁷ Näin esim. Merikoski 1968, s. 33.

⁹⁵⁸ *Ståhlberg* 1934, s. 4.

Lainalaisuuden ytimessä on, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Viranomaisten asiana on oikein ja asianmukaisella tavalla soveltaa voimassa olevia aineellisoikeudellisia säännöksiä (ns. lainalaisuuden aineellisoikeudellinen puoli).⁹⁵⁹ Tässä tarkoituksessa lailla viitataan nimenomaan eduskunnan säätämään lakiin ja siihen, että julkisen vallan käyttäjällä tulisi aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.⁹⁶⁰ Sääntely ilmaisee ajatuksen, että yhteiskunnan ja valtion muodollinen perusta on laissa, ja lakien hierarkian mukaisesti viimekädessä perustuslaissa.⁹⁶¹ Viranomaisen ei siten voi suorittaa hallintotoimintaa tai tehdä hallintopäätöstä, jos se ei saa nimenomaista tukea lainsäädännöstä. Ja edelleen, hallintotoiminnan lainalaisuus on kontrolloitua, sillä hallintotuomioistuimelle tehdyn valituksen kautta hallintotuomioistuin viime kädessä ratkaisee hallintotoimen lainmukaisuuden.

Toisekseen kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tähän liittyy myös se oikeusturvaelementti, että hallintotoiminnassa on noudatettava asiakaan kuuluvia ja laillisia menettelysääntöjä (ns. lainalaisuuden menettelyllinen puoli). On kuitenkin huomattava, ettei perustuslain 2 §:n 3 momentin toista lausetta pidä ymmärtää niin, että viranomaisten olisi noudatettava vain eduskunnan säätämää lakia, vaan termiä ”laki” käytetään tässä yhteydessä laajassa mielessä tarkoittamaan koko oikeusjärjestystä tai oikeutta yleisesti.⁹⁶² Oikeus on ikään kuin valtion yläpuolella ja velvoittaa myös sitä.⁹⁶³

Lainalaisuuden taustalla on ajatus perustuslailla suojatusta yhdenvertaisuudesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta. Kaikkia on kohdeltava oikeussäännön mukaisesti samalla tavalla yleisten ja abstraktien sääntöjen nojalla. Jos viranomaisen mahdollisuutta toimia vapaasti oman harkintansa mukaan ei rajoitettaisi, saattaisi se johtaa mielivaltaisuuteen ja sitä kautta eriarvoiseen kohteluun.⁹⁶⁴ Hallinto-oikeudessa lail-

⁹⁵⁹ Ks. mm. Merikoski 1968, s. 33. Mäenpää ilmaisee tämän siten, että viranomaisen tehtävänä on toteuttaa eduskunnan säätämät lait tuottamalla julkisia palveluita ja tekemällä hallintopäätöksiä. Mäenpää 2007a, s. 198.

⁹⁶⁰ Ks. HE 1/1998 vp.

⁹⁶¹ Ks. Jyränki 2000, s. 68.

⁹⁶² Näin mm. Saraviita 2000, s. 73. Myös Hakkila kirjoittaa hallitusmuodon kommentaarissaan, että lailla tarkoitetaan voimassa olevaa oikeutta yleensä, oikeusjärjestystä, siis myös sellaisia oikeussäännöksiä, jotka sisältyvät lailliseen asetukseen. Hakkila 1939, s. 339. Perustuslain esityöt ovat tältä osin hiljaa. Kokonaan toinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys on se, mistä asioista on säädettävä nimenomaan lain tasoisella määräyksellä (PL 80 §) ja mitkä ovat lainsäädäntövallan delegoimisen rajat. Ks. näistä mm. Viljanen 2004, ss. 511. Lailla säätämisen vaatimuksista perusoikeuksia rajoitettaessa mm. Veli-Pekka Viljasen väitöskirja 2001. Ks. myös KHO 2013:142.

⁹⁶³ Kaira 1948, s. 311.

⁹⁶⁴ Näin jo Ståhlberg 1934, s. 138.

liusperiaatteeseen onkin katsottu kiinteästi kuuluvan myös se, ettei hallintoviranomainen ylitä harkintavaltansa rajoja.⁹⁶⁵

Lainalaisuuden periaate on perustuslain 2 §:n tekstissä saanut otsikokseen ”Oikeusvaltioperiaate”. Käsite oikeusvaltio ei pykälän tekstissä kuitenkaan esiinny. Lainalaisuus- tai laillisuusperiaatteen samaistaminen oikeusvaltioperiaatteeseen – edes otsikkotasolla – ei sinänsä tee oikeutta jälkimmäiselle, sillä yksistään lainalaisuusperiaatteen noudattaminen ei tee valtiosta oikeusvaltiota. Lainalaisuuden kunnioittaminen on toki yksi merkittävä elementti oikeusvaltiossa. Pykäläotsikoita ei kuitenkaan ole tarkoitettu säädöstekstin osaksi, eikä niistä pidä johtaa normeja tai oikeusperiaatteita.⁹⁶⁶ Perustuslain säätäjät onkin mitä ilmeisimmin otsikkovalinnallaan halunnut korostaa laillisuusperiaatetta oikeusvaltion keskeisenä osana.⁹⁶⁷

Perustuslain hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ”oikeusvaltioperiaate ja julkisen toiminnan lainalaisuus” on nostettu yhdeksi valtiosääntömmen peruseriaateista. Yhtä lailla perustuslain esitöiden mukaan lainalaisuutta koskevassa 2 §:n 3 momentissa säädetään ”kahdesta oikeusvaltioperiaatteen olennaisesta ainesosasta”, eli julkisen vallan käytön lakisidonnaisuudesta ja vaatimuksesta noudattaa tarkoin lakia kaikessa julkisessa toiminnassa.⁹⁶⁸

Lainsäätäjän ja kansalaisten näkökulmasta lainalaisuusperiaatetta täydentää perustuslain 80 §, jonka mukaan yksilön oikeusasemasta, eli oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, saadaan määrätä vain eduskunnan antamalla lailla. Kansan itsensä valitsema kansanedustuslaitos on ainoastaan kompetentti elin päättämään yk-

⁹⁶⁵ Harkintavallan rajoista enemmän mm. Merikoski 1968, ss. 33. Yhdenvertaisuuteen liittyä myös ns. neutraalisuusvaatimus verojärjestelmän ominaisuutena, jonka voi nähdä esim. samanlaisten taloudellisten ilmiöiden yhdenmukaisena verotuksena. Neutraalisuusperiaate on saatettu huomioida myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteena erityisesti arvonlisäveroasioissa. Ks. tark. Ranta-Lassila 2002, s. 51–52.

⁹⁶⁶ Jyränki 2002, s. 22.

⁹⁶⁷ Hallberg kommentoi lainalaisuusperiaatetta perustuslain hallituksen esityksen HE 1/1998 vp antamisen jälkeen todeten perustuslain lainalaisuusperiaatteen korostamisen ja kirjoittamisen aikaisempaa selkeämmin oikeusvaltioperiaatteen muotoon olevan valtiosääntöiseltä kannalta arvokasta. Hallberg 1998, s. 8. Perustuslain ratkaisussa voi myös nähdä painotusta angloamerikkalaiseen, myös Diceyn käyttämään oikeusvaltion määritelmään, ”*rule of law*”, ennemminkin kuin laajempaa oikeusvaltion sisäisiä elementtejä korostavan mannermaisen tai saksalaisen *rechtsstaat*-doktriinin suuntaan. Angloamerikkalaisessa oikeuskulttuurin *rule of law:n* ja mannereurooppalaisen *rechtsstaat* – käsitteiden eroista mm. Hallberg 2004, ss. 70; Jyränki 2002, ss. 18.

⁹⁶⁸ HE 1/1998 vp, s. 71 ja s. 74. Lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle 5.5.1998 Timo Konstari tosin katsoi, että pykälän otsikkoon olisi tullut kirjata ”lainalaisuus” eikä ”oikeusvaltioperiaate”. Konstari perusteli tätä sillä, että perinteisesti oikeusvaltioperiaatteeseen on katsottu sisältyvän useita ainesosia, kuten vallanjakoperiaate, parlamentarismien periaate, tuomioistuinten riippumattomuus, hallinnon lainalaisuus sekä siihen sisältyvä oikeuspuolijärjestelmä. Toisin muotoiltuna oikeusvaltioperiaate typistyy lainalaisuuteen, joka Konstarin mukaan sinänsä on tärkeä oikeusvaltion tunnusmerkki.

silön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavista säännöksistä, eikä toimivaltaa tällaisessa asioissa voida siirtää asetusten antajalle eli hallintovallan käyttäjälle, valtioneuvostolle. Perustuslain 80 §:n ytimessä on nimenomaisesti se, että tietyistä asioista on säädettävä eduskuntalain tasoisella säädöksellä. Samoin perustuslain 2 §:n 3 momentin viranomaistoiminnan lakisidonnaisuus edellyttää nimenomaan sitä, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.⁹⁶⁹

5.3.2 Lainalaisuuden noudattamisen varmistaminen

Lainalaisuusperiaate näyttäytyy hallintotuomioistuinten toiminnassa myös siten, että yhtenä niiden perustuslaillisenä funktiona on ratkaisutoiminnan kautta varmistua siitä, että viranomaiset noudattavat toiminnassaan lakia. Erotuksena yleisestä eli abstraktista normikontrollista tuomioistuinten tehtäväksi tulee sen käsiteltäväksi saatettujen yksittäisten muutoksenhakuasioiden kautta viranomaisten lainmukaisen toiminnan kontrollointi yksittäistapauksissa. Viranomaisten päätösten lainmukaisuuden varmistamiseen kuuluu, että niiden päätökset voidaan viime kädessä saattaa riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi.

Tuomiovallan käytön yhteydessä hallintotuomioistuimille kuuluu näin julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvontaa sekä lain ja säädöshierarkian noudattamiseen kohdistuvia elementtejä. Oikeuskirjallisuudessa *Mäenpää* kutsuu tätä hallintoprosessille kuuluvaksi lainmukaisuuden valvontatehtäväksi⁹⁷⁰ ja *Vilkkonen* kutsui sitä aikanaan hallinnon lainalaisuuden valvomiseksi.⁹⁷¹ Korkein hallinto-oikeus on omassa strategiassaan päätenyt viittaamaan tähän tehtävään hallinnon laillisuusperiaatteen varmistamisena.

Vaikka nykymuotoisen hallintoprosessin tehtävänä korostetaankin oikeussuoja-tehtävää, sisältyy hallintolainkäyttöön (tai hallintoprosessiin) varsin väistämättä luonteensa puolesta edelleenkin myös julkisen vallan käytön kontrollointia tai valvontaa – tai pikemminkin laillisuusperiaatteen ”varmistamista”. Ne eivät ole erillisiä eivätkä toisensa poissulkevia vaan toisiaan täydentäviä. Nykypäivänä tämä hallintotuomioistuinten tehtävä näyttäytyy ratkaisutoiminnan välillisenä tuloksena, kun hallintotuomioistuin muutoksenhaun yhteydessä selvittää, onko hallintoviranomainen päätöstä tehdessään noudattanut lakia ja seurannut laillisuusperiaatetta. Hallintotuomioistuimet näyttäytyvät tällöinkin vähintäänkin hallinnon välillisinä lainmukaisuuden kontrolloijina, jolloin hallintotuomioistuimet samalla toteuttavat preventiivisesti oikeussuojafunktiota. Perinteisesti hallintolainkäyttöä on tämän vuoksi pidetty osana

⁹⁶⁹ HE 1/1998 vp, s. 74.

⁹⁷⁰ Mäenpää 2007a, s. 33.

⁹⁷¹ Vilkkonen 1982, s. 308.

julkishallinnon ohjausjärjestelmää.⁹⁷² Valtiosäännön näkökulmasta kyse on siitä, että hallintolainkäyttö kontrolloi toimeenpanovaltaan kuuluvia hallinnon tehtäviä.

Se tosiseikka, että valitus viranomaisen päätöksestä (hallintovalitus) kuului vuosisatojen ajan ylemmälle viranomaiselle, on ollut omiaan leimaamaan tätä yleistä käsitystä hallintotuomioistuinten funktiosta. Se selittää, miksi perinteisessä hallinto-oikeudellisessa doktriinissa hallintovalituksella on ollut nämä kaksi tehtävää: Toisaalta se on aina ollut hallinto-oikeudelliseen oikeussuojajärjestelmään kuuluva oikeussuojakeino. Toisaalta hallintovalitus on ollut hallinnon sisäisen hierarkkisen valvontajärjestelmän osa, kun alemman viranomaisen päätös on voitu saattaa ylempään viranomaisen käsiteltäväksi.⁹⁷³ Hallinnollisessa muutoksenhaussa on siten omaksuttu tietynlainen sekoitus oikeussuojakontrollia ja hallinnon valvontaa.⁹⁷⁴ Hallintovalitus on näin ymmärrettynä ”merikoskelainen”, kuten esimerkiksi *Suviranta* on hallintotoiminnan tuomioistuinkontrollia ja tuomioistuimen ratkaisovaltaa koskevassa analyysissään doktriinia kutsunut.⁹⁷⁵

Hallintoprosessissa lainalaisuuden noudattamisen varmistaminen näkyy myös ns. alustusmenettelyssä. Alistus on hallintoprosessin vireillepanomuoto, jossa hallinnollisessa menettelyssä tehtyjen henkilökohtaista vapautta rajoittavien tai sen menettämistä koskevien päätösten⁹⁷⁶ lainmukaisuus saatetaan päätöksen tehneen viranomaisen aloitteesta hallinto-oikeuden tutkittavaksi (eli ”alistetaan”). Alistusmenettelyn keskeisenä tarkoituksena on turvata vapaudenrajoituksen kohteen oikeusturva viran puolesta. Alistus ei ole vaihtoehtoinen valitukselle sillä alistus ei estä valituksen tekemistä samasta päätöksestä. Hallinto-oikeuden päätöksestä sekä alistus- että valitusasiaan voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.⁹⁷⁷ Alistusmenettelyssä voi nähdä hallintolainkäytön lähentymistä hallintomenettelyyn, koska siinä hallintotuomioistuin ottaa käsiteltäväkseen hallintopäätöksen ja arvioi sen laillisuuden viran puolesta. Toisaalta menettely rajoittuu ainoastaan vapaudenmenetystä koskeviin asioihin, jotka ovat sekä perustuslain 7 §:n 3 momentin että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaan voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Sanottu rajaa alustusmenettelyn toisaalta hallinnolle kuuluvaksi päätöksenteoksi ja toisaalta hallinto-oikeudelle kuuluvaksi laillisuuskontrolliksi.

⁹⁷² Mm. Vilkkonen 1982, s. 308.

⁹⁷³ Suviranta 2005, s. 231.

⁹⁷⁴ Pohjolainen & Tarukannel 2004, s. 1121.

⁹⁷⁵ Suviranta 2005, s. 231. Jo Ståhlberg erotti hallinto-oikeudellisena valituksena valituksen, joka tehdään hallintotoimen lainvastaisuudesta sellaisesta valituksesta, joka tehdään hallintotoimenpiteen tarkoituksenmukaisuudesta. Ståhlberg 1928, s. 443–444. Sivumennen sanoen, hallinto-oikeudessa Ståhlbergin auktoriteettiasema oli poikkeuksellisen vahva 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Halila 2000, s. 60.

⁹⁷⁶ Kuten kehitysvammaisen tahdonvastainen huolto, tahdosta riippumaton psykiatrinen hoito tai henkilön eristäminen tartuntataudin vuoksi.

⁹⁷⁷ Mäenpää 2007a, s. 615–616; Mäenpää 2023, s. 1141.

**

Perinteisessä hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa on puhuttu hallinto-oikeudellisesta ”valvonnasta”. Muiden ohella *Vilkkonen* luonnehti aikanaan hallintolainkäyttöä ensisijaisesti ”hallinnon lainalaisuuden valvomiseksi” hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön dynamiikkaa käsittelevässä artikkelissaan vuonna 1982. Hänen mukaansa lainsäädännön vaatimukset, lähinnä hallintolainkäytöstä puuttuva kaksiasiansaissuhde, merkitsi sitä, että hallintolainkäytön perimmäisen tehtävän (kontrollin) toteuttamisessa julkinen (yleinen) etu on merkittävämpi tekijä kuin yleisessä lainkäytössä. Tosin *Vilkkonen* myönsi korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä alkaneen tulla näkyviin presidentti *Nuorvalan* myötä ”ihmisläheinen” suhtautuminen hallintolainkäytön tehtävään, jossa hallintotuomioistuimen velvollisuutena oli ottaa yksilön oikeusturvaintressit viran puolesta huomioon.

Vilkkonenkaan ei toki väheksynyt aineellisen oikeuden toteuttamistehtävää yhteiskunnassa, mutta korosti sen rinnalla hallintolainkäytön valvovaa funktiota, siitä ”huolehtimista”⁹⁷⁸, että viranomaiskoneisto on toiminut tiettyssä konkreettisesti tapauksessa oikein ja laillisesti. Ajatusrakennelmassa julkisen vallan käytön valvontatai kontrollitehtävä asetui hänelle kuitenkin oikeusturvaa tärkeämmäksi. Ristiriitana hallintolainkäytön ja hallinnon dynamiikassa oli tuomioistuimelta edellytetty puolueettomuus sekä ratkaisun että ratkaisuun johtaneen menettelyn suhteen.⁹⁷⁹

Merikoski, jota pidetään yksilön oikeusturva-ajattelun kehittelijänä suomalaisessa hallinto-oikeustieteessä,⁹⁸⁰ ei antanut hallinnon kontrollitehtävälle samanlaista merkitystä. Hän pikemminkin toteaa hallinnon kontrollitehtävän tehostavan hallintotuomioistuimille kuuluvan oikeussuojatehtävän toteuttamista. Tällaisella repressiivisellä tai ulkoisella kontrollilla, eli viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden ja virheettömyyden valvonnalla, hallinnollisella ja oikeudellisella valvonnalla, on hänestä tärkeä merkitys oikeussuojan tehostajana.⁹⁸¹

Tasapainon löytäminen yksilön oikeusturvatarpeen ja hallinnon tehokkuusvaatimuksen välillä on *Halilan* mukaan *Merikosken* tuotannon ytimessä.⁹⁸² Oikeusturvan merkitys näyttäytyi *Merikoskelle* oikeudenkäyttömenettelyn muodossa tapahtuvalla hallintotoiminnan lainmukaisuuden tarkkailulla.⁹⁸³ *Merikoski* kyllä pitäytyi hallintolainkäytön peruslähtökohdissa ja katsoi hallintolainkäytön olevan sidoksissa hallintoimen käsitteeseen, mutta totesi hallinnon näkökulman huomioon ottamisesta seu-

978 *Vilkkonen* käyttää nimenomaan verbinä ”huolehtia”, mikä viittaa nykydoktriinia ajatellen riippumattomien hallintotuomioistuinten ja hallinnon liian läheiseen yhteyteen.

979 *Vilkkonen* 1982, ss. 308

980 Näin mm. *Halila* 2000, s. 63.

981 *Merikoski* 1968, s. 40.

982 *Halila* 2000, s. 63.

983 *Merikoski* 1976, s. 234.

raavan vastavaikutuksia, jollainen oli esimerkiksi tarve vahvistaa yksilön oikeusturva-ajattelun perusteita.⁹⁸⁴ Toisin sanoen, mitä aktiivisempi julkinen valta on, sitä tehokkaampaa suojaa yksilö tarvitsee julkista valtaa vastaan. Kovin tutulta *Merikosken* puolen vuosisadan takainen argumentointi kuulostaa nykypäivänäkin:

*”Kehityksen suuntana on nykyisin kaikkialla se, että valtio yhä enemmän puuttuu yksilön elämään ja toimintavapauteen varsinkin taloudellisella ja sosiaalisella alalla. Selvää on, että mitä suuremmissa määrässä julkinen valta järjestäen ja säännöstyen, käskyin ja kielloin, kajoaa yksilön elämään, sitä suuremman käytännöllisen merkityksen saa kysymys, millä tavoin ja miten tehokkaasti oikeusjärjestys toteuttaa hallinnon lainalaisuuden periaatetta julkisen vallan ja hallintoalalaisen välisissä suhteissa, eli siis minkälainen ja miten tehokkaasti toimiva on hallinto-oikeudellinen oikeussuojakoneisto.”*⁹⁸⁵

Hallinnollisen oikeussuojajärjestelmän pääpaino oli *Merikoskelle* juuri tässä repressiivisessä oikeussuojassa, niissä keinoissa ja menettelymuodoissa, joita käyttäen jo annettu hallintopäätös voidaan saada oikaistuksi tai virheellisen toimen aiheuttama vahinko hyvitettyksi.⁹⁸⁶ Samoilla linjoilla on myös esimerkiksi *Hallberg* todetessaan hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun funktiota vallanjaon oppien mukaisesti tarkastellun lähinnä lainkäytön tarkoituksena eikä niinkään hallinnon valvonnan kannalta. Molemmat valituskeinot näyttävät hänelle kuitenkin kokonaisuutena, saman julkisen vallan käytön osina, jolloin muutoksenhaun välillinen merkitys hallinnon valvonnan ja ohjauksen kannalta korostuu.⁹⁸⁷

Lainkäyttötehtävässä toteutuvan hallinnon lainalaisuuden varmistamisen heikoutena on nähty sen tietynlainen ennakoimattomuus ja rajautuneisuus. Hallintoasian päätyminen muutoksenhakuna hallintotuomioistuimeen on sattumanvaraista. Kontrolli myös kohdistuu toiminnan tuloksiin eikä niinkään rakenteeseen. Lisäksi se on perusteiltaan rajattu käytettävissä oleviin valitusperusteisiin. Tuomioistuimen ratkaisutoiminnassaan harjoittama harkinta tapahtuu laissa säädetyn toimivallan ja asiassa sovellettavan lainsäädännön ja käsiteltävänä olevan asian tosiasioiden puitteissa.⁹⁸⁸ Toisaalta sillä on merkitystä erityisesti hallintotoiminnan menettelyllisen lainmukaisuuden valvonnassa.

Julkisen vallankäytön kontrollointifunktion väistymiseen oikeussuojafunktion tieltä on johtanut tuomioistuinten vähitellen kehittynyt ja vahvistunut rooli hallinto-

⁹⁸⁴ Halila 2000, s. 62–63.

⁹⁸⁵ Merikoski 1976, s. 233.

⁹⁸⁶ Merikoski 1976, s. 234.

⁹⁸⁷ Hallberg 1978, s. 93–94.

⁹⁸⁸ Hallberg 1978, s. 94.

oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä.⁹⁸⁹ Ennen muuta lääninoikeuksien perustaminen alemmanasteisiksi hallintotuomioistuimiksi merkiksi käännekohtaa. Lääninoikeudessa ei julkisen edun valvominen enää ollut asiaa käsittelevän viranomaisen, siis lääninoikeuden, vaan erityisen valtioneuvoston huolena.⁹⁹⁰ Valtion ollessa hallintolainkäyttöprosessin asianosaisena, käytti puhevaltaa toimivaltaisen viranomaisen puuttuessa erityinen lääninasiainmies. Tuomioistuimen tehtäväksi jäi prosessin johtaminen. Nykyäänkin hallintoprosessissa kyllä korostuu virallisperiaate, mutta nykyään sen sisältönä on hallintotuomioistuinten velvollisuus varmistua siitä, että sen käsiteltäväksi tulleen asian tosiasiat tulevat selvitettyksi.

Tässä yhteydessä ei pidä sekoittaa mainittua prosessuaalista julkisen edun valvontaa aiemmin puheena olleeseen välilliseen tai preventiiviseen julkisen vallan käytön kontrollointiin, siihen hallintotoiminnan lainalaisuuden varmistamiseen, mitä hallintotuomioistuimet tuottavat lainkäyttötoiminnan ohessa tai sen sivutuotteena. Hallintotuomioistuimille ei missään vaiheessa suomalaisessa hallintolainkäytön historiaa ole kuulunut valvoa julkista etua lainkäytössä. Päinvastoin. Uskottava julkisen vallan lainalaisen toiminnan kontrollointi edellyttää tuomioistuimilta täydellistä riippumattomuutta hallinnosta sekä riippumattomuutta hallinnon intresseistä ja tavoitteista. *Mäenpää* on muotoillut saman todeten lisäksi, että vaikka hallintoprosessin tehtävänä on valvoa julkisen vallan käytön ja hallintotoiminnan lainmukaisuutta, ei siitä kuitenkaan voida johtaa hallintolainkäytön ja aineellisen hallinnon läheistä yhteyttä toisiinsa.⁹⁹¹ *Mäenpää* on toisaalla muistuttanut myös siitä, että tuomioistuinten toteuttamaa oikeusturvaa tarvitaan useista syistä aikaisempaa enemmän viranomaisvaltuuksien laajennuttua.⁹⁹²

Vanhemmassa ajattelussa hallintolainkäytön odotettiin ottavan huomioon julkisen etu toisin kuin esimerkiksi siviiliprosessissa.⁹⁹³ Uudemmassa hallinto-oikeudellisessa doktriinissa on sen sijaan nähtävissä selvä siirtyminen kohti oikeusturva-ajattelua ja sitä myötä tuomioistuimen riippumattomaa asemaa suhteessa asian kaikkiin osapuoliin. Lainalaisuuden valvonta ei ole unohtunut, mutta se toteutuu ”vain” välillisesti tuomioistuinten ratkaisutoiminnan kautta. Samalla käytännössä lainalaisuuden valvonnassa tulee esille hallinnon prosessuaalisten oikeusturvatakeiden noudattaminen. Aineellisen oikeuden toteutuminen ja yhdenmukaisuus puolestaan toteutuvat parhaiten oikeuskäytäntöä ohjaavien ratkaisujen.

⁹⁸⁹ Suviranta 2005, s. 235.

⁹⁹⁰ Merikoski 1976, s. 243–244.

⁹⁹¹ *Mäenpää* 2007a, s. 37; vrt. Vilkkonen, joka nimenomaisesti korosti hallintolainkäytön ja aineellisen hallinnon liikkivaa yhteyttä todeten hallintolainkäytön olevan viranomais-toiminnan laillisuuden valvontaa, ei *pro et contra* –tasapaino siinä voine merkitä samaa kuin yleisessä lainkäytössä. Vilkkonen 1982, s. 309.

⁹⁹² *Mäenpää* 2007b, s. 330.

⁹⁹³ Esim. Vilkkonen 1982, ss. 308

Uudemmassa hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa, jota mm. *Mäenpää* edustaa, painotetaan hallintolainkäytön julkisen vallan käytön kontrollin toteutuvan lähinnä yksittäisten ratkaisujen kautta, jolloin kontrollitehtävässä painottuu aineellisesti oikean ratkaisun löytäminen. *Mäenpää* on todennut hallintolainkäytön valvonnallisen tehtävän liittyvän ”tavoitteeseen taata aineellisen oikeuden vaatimusten mukainen ja muodollisesti oikea ratkaisu”. Lainalaisuuden valvonta kohdistuu yksittäiseen hallintoasian ratkaisuun ja siinä noudatettuun menettelyyn siinä laajuudessa kuin se on muutoksenhaun perusteella yksittäistapauksessa tullut hallintotuomioistuimen tehtäväksi. *Mäenpää* korostaa, ettei valvonta ole luonteeltaan yleistä eikä kattavaa, vaan konkreettista, ja sen vireilletulo riippuu muutoksenhakijan aloitteesta.⁹⁹⁴

Suomessa hallintotuomioistuimet ovat 2020-luvulla ratkaisseet vuosittain hieman yli 20.000 asiaa.⁹⁹⁵ Hallintotuomioistuinten tehtävissä hallintotoiminnan kontrolloinnin voikin arvioida saavan sitä enemmän painoarvoa, mitä enemmän hallinnossa ratkaistuja asioita tulee hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi ja mitä useammin muutosta hakee yksityinen taho eikä viranomainen.

Hallintotuomioistuinten tehtäviin kuuluu toimia viimekätisenä ratkaisijana sen suhteen, onko hallintopäätöksen tekemisessä noudatettu lakia vai ei. Hallintopäätösten kontrolli hallintoprosessissa rajautuu vain laillisuuskysymyksiin, ja arviointi voi ratkaisutoiminnassa kohdistua yleensä ainoastaan yksittäisiin hallintoasian ratkaisuihin ja niissä noudatettuihin menettelyihin.⁹⁹⁶ Hallintolainkäytössä annettavilla päätöksillä on kuitenkin usein yleisempää merkitystä koko hallintotoiminnalle. Julkaisemalla päätöksiä, joilla hallintotuomioistuin katsoo olevan yksittäistä ratkaisua yleisempää merkitystä, hallintoprosessilla osaltaan edistetään hallintotoiminnan lainmukaisuuden toteutumista.

Uudemmassa hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa ei puhuta niinkään hallinnon lainalaisuuden valvonnasta tai kontrolloinnista vaan ennemminkin hallinnon lainalaisuuden ”varmistamisesta” tai sen ”arvioinnista”. Hallintovalitus ei enää ole osa hallinnon sisäisen hierarkkista valvontajärjestelmää, kun alemman viranomaisen

⁹⁹⁴ Mäenpää 2007a, s. 37

⁹⁹⁵ Vuonna 2024 korkein hallinto-oikeus ratkaisi 3.318 asiaa ja alueelliset hallinto-oikeudet 18.552 asiaa. Helsingin hallinto-oikeus on alueellisista hallinto-oikeuksista suurin. Siellä ratkaistiin mainittuna vuonna 7.108 asiaa. Ahvenenmaan hallintotuomioistuin puolestaan on pienin. Siellä ratkaistavien asioiden määrä on vuosittain noin 100 tai hieman yli. Vakuutus-oikeudessa ratkaistaan vuosittain noin 3.000 asiaa ja markkinaoikeudessa jonkin verran alle 1.000 asiaa. Lähde: Tuomioistuinviraston tilastot <https://oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/tuomioistuinlaitos/tilastoja.htm> (vierailtu 17.1.2025). Asiamäärät ovat hallinto-oikeuksissa laskeneet 2010-luvun lopulta. Vertailun vuoksi todettakoon, että vuonna 2016 korkein hallinto-oikeus ratkaisi hieman yli 5.000 asiaa, alueelliset hallinto-oikeudet lähes 24.000 asiaa, vakuutus-oikeus hieman yli 6.000 asiaa ja markkinaoikeus lähes 800 asiaa. Lähde: Hallintotuomioistuinten toimintakertomus 2016, s. 15.

⁹⁹⁶ Mäenpää 2019a, s. 24.

päätöstä ei valituksella saateta ylemmän viranomaisen vaan riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämän vuoksi tässäkin tutkimuksessa otsikoidaan tämä hallintotuomioistuinten lainkäyttöön (välillisesti) sisältyvä tehtävä hallinnon *lainalaisuuden varmistamiseksi* eikä valvonnaksi. Samalla terminologia tekee eron siihen lainkäytön ”valvontaan”, jota korkeimmalle hallinto-oikeudelle ylimpänä tuomioistuimena kuuluu perustuslain 99 §:n nojalla.

Hallintotoiminnan lainalaisuuden varmistamisen voi pukea sanoiksi myös toisin. Hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä pyritään samanaikaisesti kahteen tavoitteeseen: yhtäältä takaamaan yksityisen asianosaisen kannalta oikea ja lainmukainen ratkaisu yksittäisessä asiassa (subjektiivinen lainmukaisuus) ja toisaalta varmistamaan samalla lainsäädännön tehokas ja yhdenmukainen toteutuminen yleisesti ja muissakin samanlaisissa tapauksissa (objektiivinen lainmukaisuus).⁹⁹⁷

Viranomaisen päätöksen lainmukaisuuden kontrolloinnin vaatimus näyttäytyy hallintolainkäytössä usealla tavalla. Ensinnäkin sovellettava laki saattaa olla tulkinvarainen, jolloin muutoksenhakutuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko viranomaisen soveltanut lakia oikein. Toisaalta sovellettava laki saattaa väljyydessään jättää tiettyä (oikeudellista) harkintamarginaalia sen soveltajalle. Edelleen on mahdollista, että tuomioistuimen eteen tulee ratkaistavaksi asia, johon ei lainsäädännöstä löydy vastausta.

Julkisoikeudellisessa sääntelyssä on useasti joustavia normeja ja tavoitteellisia normeja, joihin voi sisältyä tarkoituksenmukaisuudellista sääntelyä. Niitä koskevissa muutoksenhauissa nousee silloin esiin kysymys hallintoviranomaisen ja hallintotuomioistuimen välisestä toimivallasta. Toisinaan laillisuuden ja harkintavallan välinen rajanveto on selkeämpi. Hallintolainkäytössä lähtökohtana on, että harkintavalta kuuluu hallinnolle ja laillisuuden noudattamisen varmistaminen hallintotuomioistuimelle. Tästä esimerkkinä seuraava korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu:

Valtion virkamieslakia (883/2018) oli vuoden 2019 alusta muutettu siten, että viranhakijalle tuli oikeus hakea nimittämispäätökseen muutosta valittamalla sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. A haki korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutosta valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen, jolla B oli tullut nimitetyksi valtioneuvoston kanslian finanssineuvoksen virkaan. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että ”valitusmahdollisuuden avaaminen ei merkinnyt sitä, että viranomaiselle kuuluvaa nimitysharkintavaltaa siirtyisi valitusta käsittelevälle tuomioistuimelle. Tuomioistuimen tehtävänä oli valituksen perusteella valvoa, että viranomaisen on käyttänyt harkintavaltaansa lainmukaisesti. Tuomioistuin ei sen sijaan voi korvata viranomaisen nimitysharkintaa omallaan.” Lopputuloksena korkein hallinto-oikeus katsoi nimityspäätöksen valmistelun

⁹⁹⁷ Mäenpää 2019a, s. 24.

suoritetun asianmukaisesti, ja että nimittävä viranomainen oli voinut kokonaisharkinnan perusteella pitää B:tä A:ta ansioituneempana virkaan. Valtioneuvosto oli siten tehnyt päätöksensä harkintavaltansa rajoissa eikä päätös ollut lainvastainen. Valitus hylättiin. (KHO 2020:128)

Laillisuuden ja harkinnan rajanvedossa on perimmältään kysymys hallintotuomiovallalle kuuluvan laillisuuskontrollin laajuudesta. Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei tuomioistuimelle voi kuulua, mutta rajanveto siinä, miten tuomiovalta muutoin rajautuu suhteessa hallintoviranomaisen päätösvaltaan, ei ole selväpiirteinen. Hallintolainkäytössä kysymys on ensinnäkin siitä, mitkä perusteet ovat riittäviä hallintopäätöksen kumoamiseen tai muuttamiseen ja miltä osin tuomioistuimen ei tule puuttua hallintopäätökseen, ja mitkä ovat päätöksen sisällöllisen muuttamisen rajat.⁹⁹⁸ Hallintolainkäytössä on myös pääsääntönä, ettei hallintotuomioistuin voi muuttaa viranomaisen päätöstä. Todetessaan viranomaisen päätöksen olevan lainvastainen, hallintotuomioistuin palauttaa asian sille uuden päätöksen tekemistä varten. Ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa voi tuomioistuin – yleensä viivytyksen välttämiseksi – kuitenkin käsitellä asian.⁹⁹⁹

Rajanveto viranomaisen toimivallan (ratkaisuvallan) ja tuomioistuimen ratkaisuvallan välille voi muodostua jännitteiseksi sovellettavan normikehikon laventuksessa ja toisaalta eurooppaoikeudellisen sääntelyn sekä perus- ja ihmisoikeussäntelyn lisääntyttyä. Se mitä ”laillisuuden arviointi” on taikka mitkä sen rajat ovat ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä muuttuneessa sääntely-ympäristössä. Tosiasia kuitenkin on, että tosiasiallinen kehitys on laajentanut tuomioistuinten kontrollin ulottuvuutta. *Kuusiniemi* päätyy jopa kysymään, onko hallintotuomioistuimille siirtynyt tosiasiaa sellaista valtaa, jota aiemmin olisi nimitetty tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi.¹⁰⁰⁰ Hän kuitenkin muistuttaa, että tuomioistuinten on pysyttävä roolissaan. Vallanjako on pidettävä kirkkaana. Tuomioistuin ei ole hallintoviranomainen eikä saa sellaiseksi muuttua puuttumalla hallinnollisen päätöksenteon ”sisään”.¹⁰⁰¹

⁹⁹⁸ Kuusiniemi 2020a, s. 192.

⁹⁹⁹ Näin esim. KHO 2021:1, jossa oli kyse kunnan vammaispalvelupäällikön toimivallasta antaa asumisyksikköä koskeva vierailukiello COVID 19-pandemian aikana. Hallinto-oikeus oli jättänyt päätöksestä tehdyn valituksen tutkimatta. Korkein hallinto-oikeus otti hallinto-oikeuden päätöksen tutkittavakseen ja totesi annetun päätöksen olleen lainvastainen. Vierailukiellon antaminen merkitsi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan pitkälle menevää puuttumista asumisyksikön asukkaiden yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan eikä tartuntatautilaissa ollut säädetty tällaisesta toimivallasta ryhtyä perusoikeuksia rajoittaviin toimenpiteisiin. Viivytyksen välttämiseksi se ei palauttanut valitusta hallinto-oikeudelle uudelleen ratkaistavaksi vaan otti asian välittömästi tutkittavakseen sekä kumosi ja poisti vammaispalvelupäällikön päätöksen.

¹⁰⁰⁰ Kuusiniemi 2020a, s. 207.

¹⁰⁰¹ Kuusiniemi 2020a, s. 208.

Hallinto-oikeudelliseen problematiikkaan kuuluu kysymys siitä, mitkä kaikki seikat vaikuttavat hallintolainkäytön kontrollin laajuuteen. Valtiosäännön näkökulmasta ensisijaista on laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan ero.

5.3.3 Laillisuutta ei tarkoituksenmukaisuutta

Lainalaisuuden valvonta (oikeusvalitus) kuuluu tuomioistuimelle ja tarkoituksenmukaisuuden harkinta hallintoon. Valtiovallan kolmijako-opin ja riippumattoman lainkäytön kannalta eron tekeminen näiden kahden valituslaadun välille on erittäin tärkeää.¹⁰⁰²

Merikosken mukaan vain oikeusvalituksen käsittelyä voidaan pitää varsinaisena hallinto-oikeudellisena lainkäyttönä, koska vain siinä tuomioistuin auktoriteetillaan oikeussuojan antamisen tarkoituksessa vahvistaa, onko valituksenalainen päätös sopusoinnussa voimassa olevan oikeuden kanssa. *Merikosken* ajattelussa valitus viranomaisen päätöksestä ylemmälle viranomaiselle kuului sen sijaan hallintoon eikä lainkäyttöön, ja tapahtuu tarkoituksenmukaisuuden perusteella (ns. tarkoituksenmukaisuusvalitus).¹⁰⁰³

Lainsäätäjä ratkaisi kysymyksen laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden harkinnan erosta vuonna 1918 niin, että korkeimman hallinto-oikeuden, joka siis tuolloin toimi ainoana hallintotuomioistuimena, tuli siirtää sen käsiteltäväksi tullut asia hallituksen ratkaistavaksi, jos asian ratkaisu riippui tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta eikä lainmukaisuudesta.¹⁰⁰⁴ Tämä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettiin lain 2 §:n 2 momentiksi otettu ”täsmäntävä” säännös oli muodollisesti voimassa aina vuoteen 2015 asti, jolloin tuolloin voimassa ollut hallintolainkäyttölakia muutettiin siten, että valituksen hallintotuomioistuimeen saattoi tehdä ainoastaan laillisuusperusteella.

Yksinkertaistettu *ratio* vuoden 1918 sääntelyn taustalla oli, että viranomaispäätösten lainmukaisuutta koskevat kysymykset, jotka ratkaistaan sidotulla harkinnalla, päätyvät tuomioistuihin, kun taas vapaalla hallintoharkinnalla ratkaistavat tarkoituksenmukaisuuskysymykset jäävät hallinnon sisäisessä muutoksenhakujärjestelmässä lopullisesti ratkaistaviksi. Siirtosäännöksen voi nähdä muodollisena ilmauksena tuomiovallan ja toimeenpanovallan välisestä periaatteellisesta ja valtiosääntöisestä rajanvedosta.¹⁰⁰⁵

¹⁰⁰² Näin myös Merikoski 1968, s. 218; ks. myös Suviranta 2005, s. 233.

¹⁰⁰³ Merikoski 1968, s. 215 ja 217; ks. myös Ståhlberg 1928, s. 444; Vilkkonen 1976, ss. 3.

¹⁰⁰⁴ Ks. tarkemmin Kulla 1980, s. 287.

¹⁰⁰⁵ Mäenpää 2008a, s. 141.

Rajanveto laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden välillä oli kuitenkin jäänyt epämääräiseksi eikä käytännössä raja ollut niin selvä kuin teoriassa.¹⁰⁰⁶ Jo korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua vuoden 1918 lakia valmisteltaessa myönnettiin olevan mahdollista, että oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten välinen rajanveto saattoi muodostua käytännössä vaikeaksi. Kuten silloisessa hallituksen esityksessä todettiin, ”asian luonnon ja muissa maissa saavutetun kokemuksen mukaisesti” rajanvedon tekeminen oli kuitenkin tarpeen.¹⁰⁰⁷ Pidettiin selvänä, että hallintotuomioistuimen vakaa oikeuskäytäntö poistaisi tältä osin epäselvyydet. Hallituksen esityksessä todettiin myös – nykylukijan silmin kovinkin erikoisesti – ettei sitä paitsi ollut kovin vakavaa, jos hallintotuomioistuin sattui ratkaisemaan oikeastaan hallitukselle kuuluvan asian, koska ”hallintotuomioistuimen jäseniltä edellytetty hallinnollinen kokemus takasi pätevyyden ratkaista myös puhtaita hallintoasioita”.¹⁰⁰⁸

Vuoden 1950 hallintovalituslakiin¹⁰⁰⁹ sisältyi suomalaiseen järjestelmään sittemmin juurtunut piirre, että valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä saattoi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta vain oikeusperusteella. Tasavallan presidentin päätökset rajattiin kuitenkin kokonaisuudessaan muutoksenhaun ulkopuolelle. Korkein hallinto-oikeus tuomioistuimena ratkaisi oikeusperusteiset valitukset. Sen sijaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa edellyttäneet kysymykset sen tuli lain nojalla siirtää hallituksen ratkaistavaksi.¹⁰¹⁰ Valituksen saattoi tehdä vain asianosainen.

Sen sijaan katsottiin, että alempien hallintoviranomaisten päätöksistä oli edelleen mahdollista valittaa sekä oikeus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella, koska valitustie oli vielä tuolloin alemmasta hallintoviranomaisesta ylempään viranomaiseen eikä tuomioistuimeen. Hallintovalituksella asia, joka lain mukaan kuului alemman hallintoviranomaisen toimivaltaan, voitiin siten saattaa miltä tahansa osin eli

¹⁰⁰⁶ Mm. Vilkkosen mukaan päätöksen lainmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden erottaminen on melko helppoa, milloin ei ole kysymys muutoksenhakuasiasta. Vilkkonen 1976, s. 4. Myös Merikoski myöntää, ettei rajan vetäminen käytännössä ole yhtä selvää kuin teoriassa. Merikoski 1968, s. 218.

¹⁰⁰⁷ HE 7/1917 I vp, s. 2–3.

¹⁰⁰⁸ Kulla 1980, s. 288.

¹⁰⁰⁹ Sääntely ei siis ollut valtiosäännön tasoinen, mihin on kiinnittänyt huomiota mm. Vihervuori 2013, s. 224.

¹⁰¹⁰ Korkein hallinto-oikeus ei valtioneuvoston tai ministeriön päätöksestä tehdyn valituksen hylätessään koskaan lausunut muutoin säännönmukaiseen tapansa ”pääöstä ei muuteta” tai ”pääöksen lopputulosta ei muuteta”, vaan valitus yksinkertaisesti ”hylättiin”. Valtioneuvostosta tai ministeriöstä tulleita valituksia ei myöskään voitu siirtää sinne takaisin, eikä ministeriön päätöksestä tehtyä valitusta voitu siirtää korkeimmasta hallinto-oikeudesta valtioneuvoston yleisistunnolle. Ks. Vihervuori 2013, s. 225 ja s. 228.

myös ”poliittista” tai tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältäviltä osiltaan ylemmän viranomaisen ratkaistavaksi.¹⁰¹¹

Jako oikeus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin oli tuolloisessa ajattelussa vallan kolmijako-opin kannalta looginen: Tuomioistuimelle annettiin vain lainkäyttötehtäviä ja poliittista harkintaa koskevat asiat jäivät hallintokoneiston sisällä ratkaistaviksi. *Merikoskelaisen* ajattelun mukaisesti laillisuusharkinnalla ratkaistaviin kysymyksiin oli vain yksi ainoa oikea ratkaisu. Jos asiassa laillisuusperusteella tuli tehdä toisenlainen ratkaisu kuin mihin hallintoviranomainen oli päätenyt, korkein hallinto-oikeus saattoi tehdä tuon ”ainoan oikean ratkaisun”.¹⁰¹²

Kuten *Aer* toteaa, kysymys hallintotuomioistuinten tutkintavallan laajuudesta suhteessa hallinnolliseen harkintavaltaan on hallintoprosessioikeudessa ollut perinteisiä ydinkysymyksiä. *Merikosken* käsityksen hän viittaa olevan selkeän lakipositivistinen: ellei viranomaisen ratkaisun lopputulosta ole sidottu oikeussäännöksessä, kyse on muusta kuin oikeudellisen harkinnan käytöstä.¹⁰¹³ Tiukkaa vallanjako-oppia korostavien käsitysten mukaan ylimmän hallitusvallan toimenpiteet (*actes de gouvernement*) eivät soveltuneet muutoksenhaun kohteeksi; toisaalta hallinnon lainalaisuusperiaate edellytti tältäkin osin vallanjaon kontrollia.¹⁰¹⁴

Tällainen vanha ”merikoskelainen” dikotominen harkinta-ajattelu ei enää pitkään aikaan ole ollut todellisuutta hallintolainkäytössä. Aikanaan ratkaistava asia saattoi olla selkeä joko-tai -kysymys, johon laillisuuskontrollissa löydettiin merikoskelaisittain ”oikea ratkaisu”. Oppi yhdestä ainoasta oikeasta ratkaisusta on kuitenkin nykyaikana mennyttä maailmaa.¹⁰¹⁵ Sovellettavat normit ovat aiempaa joustavampia ja väljempää, lisäksi sovellettavaksi tulee kansainvälistä normistoa. Aiemmin hallintotuomioistuimeen päätenyt asia saattoi olla mahdollisesti vieläpä sellainen, jossa oli yksi yksityinen asianosainen julkista valtaa vastassa. Tässäkin suhteessa maailma on monimutkaistunut. Esimerkiksi erilaisissa lupa-asioissa on yhä useammin yksityisiä vastapuolia vastakkaisine intresseineen, kuten *Vihervuori* on valtioneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden suhdetta käsittelevässä artikkelissaan huomauttanut.¹⁰¹⁶

Hallinnon ja hallintolainkäytön tietynasteisesta yhteenkuuluvuudesta on hallinto-oikeudessa pyritty tietoisesti eroon jo vuosikymmeniä sitten. Viimeistään läänioikeuksien itsenäistyminen ja ennen kaikkea riippumattomien hallinto-oikeuksien perustaminen ja vuoden 1996 hallintolainkäyttölain antaminen korostivat tuo-

¹⁰¹¹ Suviranta 2005, s. 232.

¹⁰¹² Suviranta 2005, s. 234.

¹⁰¹³ *Aer* 2021, s. 731.

¹⁰¹⁴ Hallberg 1978, s. 55.

¹⁰¹⁵ Kuusiniemi 2020a, s. 193.

¹⁰¹⁶ *Vihervuori* 2013, s. 233.

mioistuinten oikeudelliseen harkintaan perustuvaa tuomiovallan roolia hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä tehden selvän pesäeron hallintotoimintaan.¹⁰¹⁷ Samaan suuntaan ovat ohjanneet myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin menettelylliset vaatimukset. Tarkoituksenmukaisuutta koskevien asioiden siirtotoinstituutio onkin viimeistään 1980-luvulta menettänyt käytännön merkityksensä.¹⁰¹⁸

Vuoden 1996 hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan valituksen saattoi tehdä (vain) sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, mutta säännös koski ainoastaan valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä valittamista, ei valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksestä valittamista. Selvää kuitenkin oli, ettei hallintotuomioistuin voinut ottaa kantaa sellaiseen päätökseen tarkoituksenmukaisuuteen, vaikka säännöksen aiempi sanamuoto koskikin vain valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä valittamista. Näissä tapauksissa kysymys saattoi alun alkaenkin olla vain laillisuusvalituksista, koska tarkoituksenmukaisuus oli harkittu jo ensi asteen päätöksessä.¹⁰¹⁹

Vielä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia vuonna 2006¹⁰²⁰ säädettäessä todettiin tarkoituksenmukaisuutta koskevien asioiden hallitukselle siirtämistä koskevaan säännökseen liittyneen oikeudellisen ympäristön muuttuneen perustavalla tavalla ja vanhan säännöksen säilyttämisen ennallaan ”käyneen varsin ongelmalliseksi”, vaikka säännös lopulta päädyttiinkin säilyttämään.¹⁰²¹ Hallituksen esityksessä¹⁰²² kuitenkin huomautettiin, että ”kun valtioneuvoston ratkaistavaksi siirrettävillä asioilla ei muutoinkaan ole enää käytännön merkitystä, säännöksen poistaminenkin olisi mahdollista”. Lainmuutosta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa eikä lakivaliokunta mietinnössään¹⁰²³ viitannut mainittuun.¹⁰²⁴

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin tehtiin (vihdoin) vuonna 2015 hallintolainkäyttölain uudistamisen yhteydessä tätä koskeva muutos. Siinä hallintolainkäyttölakiin lisättiin ”täsmäntävä säännös”, jonka mukaan hallintoviranomaisen päätöksestä saa valittaa (vain) sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.¹⁰²⁵ Samassa yhteydessä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:stä ”poistettiin tarpeettomana” säännös siitä, että ylimmän tuomioistuimen tu-

¹⁰¹⁷ Ks. mm. Tarukannel 2002, s. 66.

¹⁰¹⁸ Vihervuori 2013, s. 227; Kuusiniemi 2020a, s. 191.

¹⁰¹⁹ HE 230/2014 vp, s. 1 ja 53; Kuusiniemi 2020a, s. 191 av 17; Suviranta 2005, s. 232.

¹⁰²⁰ Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006).

¹⁰²¹ Ks. Vihervuori 2013, s. 230.

¹⁰²² HE 201/2006, s. 3/II.

¹⁰²³ LaVM 18/2006 vp.

¹⁰²⁴ Kuitenkin esimerkiksi Mäenpää huomautti, että siirtosäännön on jäänne ajoilta, jolloin hallintovalituksia käsitelivät ensimmäisessä asteessa hallintoviranomaiset eivätkä hallintotuomioistuimet. Mäenpää 2004, s. 233.

¹⁰²⁵ HE 230/2014 vp, s. 1/II

lee siirtää tarkoituksenmukaisuuskysymykset valtioneuvoston ratkaistavaksi.¹⁰²⁶ Säännös yksinkertaisesti tulikin tarpeettomaksi, koska hallintopäätöksestä saattoi yleislain nojalla tehdä valituksen ainoastaan laillisuusperusteella. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotetut muutokset eivät merkinneet muutosta silloiseen nykykäytäntöön, mutta ne ”selkeyttivät” sääntelyä.¹⁰²⁷ Lainmuutosta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa eikä lakivaliokunta mietinnössään¹⁰²⁸ viitannut mainittuun. Vaikka säännöksen poistamisella ei enää ollutkaan käytännön merkitystä, vahvisti se silti lainkäyttövallan ja hallintovallan rajanvedon vahvistumista.

Hallintolainkäytössä kysymys lainkäytön suhteesta hallintoon ei kuitenkaan suinkaan ole edellä sanotusta huolimatta poistunut. Kuten edellisen jakson lopussa on tullut esille, normien soveltamisessa ydinkysymys on, kuinka syvälle valitusta tutkiva hallintotuomioistuin voi ulottaa kontrollinsa hallinnolle kuuluvan harkinnan tai hallinnon toiminnan alalla. *Kuusiniemi* on osuvasti todennut, että tuomarin toimintaan kohdistuu eräänlainen paradoksi, koska hänen tulee olla yhtä aikaa riippumaton tuomari ja hallinnon päätösten kontrolloija, mutta toisaalta kunnioittaa valanjaosta johtuvaa hallinnon harkintavaltaa.¹⁰²⁹

Valtiosääntöisistä lähtökohdista on nostettava esille se tosiasia, että hallintoprosessissa noudatetaan virallisperiaatetta, joka osaltaan muokkaa hallintolainkäytön toimintaa. Muodollinen virallisperiaate on vahva: hallintotuomioistuin on hallintoprosessilain mukaan velvollinen varmistumaan siitä, että oikeudenkäynnin kohteena olevan hallintoasian tosiasiat tulevat selvitettyksi.¹⁰³⁰ Myös laajaa harkintavaltaa sisältävät hallinto-oikeuden ratkaisut on perusteltava niin, että voidaan varmistua siitä, että päätös on perustunut oikeisiin tosiseikkoihin.¹⁰³¹ Virallisperiaate näkyy myös siinä, että hallintotuomioistuimen toimivaltaan kuuluu arvioida ainoastaan viranomaisen harkintavallan käytön ja päätöksenteon perusteiden lainmukaisuus, mutta hallintotuomioistuin ei voi ryhtyä itse käyttämään viranomaisen harkintavaltaa tai korvaamaan esimerkiksi tieteellistä arviointia omalla oikeusharkinnallaan.¹⁰³² Virallisperiaatteen myötä hallintotuomioistuin vastaa päätöksenä perusteena olevien tosi-

¹⁰²⁶ Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamisesta (892/2015).

¹⁰²⁷ HE 230/2014 vp, s. 56/I.

¹⁰²⁸ LaVM 26/2014 vp.

¹⁰²⁹ Kuusiniemi 2020a, s. 195.

¹⁰³⁰ Hallintoprosessilain 37 §. Virallisperiaatteesta mm. Mäenpää 2019a, ss. 316. Mäenpään mukaan virallisperiaatteen perusteluna on yhtäältä yleisen edun vahva asema julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa ja toisaalta se, että julkisoikeudelliset suhteet eivät yleensä ole sopimuksenvaraisia. Hallintotuomioistuimen aktiivista roolia asian selvittämisessä puoltaa hänen mukaansa myös se, että yksilön oikeusturvan vaatimukset korostuvat näissä oikeussuhteissa.

¹⁰³¹ Kuusiniemi 2020a, s. 201.

¹⁰³² Mäenpää 2019a, s. 64.

asioiden oikeellisuudesta ja sitä kautta ratkaisunsa oikeudenmukaisuudesta ja oikeusturvan toteutumisesta.

5.3.4 Tasavallan presidentin päätökset

Tasavallan presidentti on valtiollinen instituutio, joka perustuslain 3 §:n 2 momentin vallanjakosäännöksen mukaan käyttää hallitusvaltaa yhdessä valtioneuvoston kanssa. Vallanjaon kokonaisuudessa tasavallan presidentti ei kuitenkaan lukeudu valtion viranomaiskoneistoon vaan on siitä erillinen oma suvereeni valtioelin. Tasavallan presidentin päätökset eivät myöskään ole hallintopäätöksiä, joten ne on jo vuoden 1950 hallintovalituslailla jätetty yleisen valitusoikeuden ulkopuolelle.¹⁰³³ Tasavallan presidentin päätöksistä ei siten voi valittamalla hakea muutosta eivätkä ne siten voi tulla tuomioistuINVALVONNAN kohteeksi.

Tehtäviään hoitaessaan tasavallan presidentti toimii yhteistyössä valtioneuvoston kanssa, jolloin myös presidentin toiminnalle tulee parlamentaarinen kate. Presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan lähtökohtaisesti valtioneuvostossa, ja presidentin toimien lainmukaisuuden valvonta toteutuukin esittelijän oikeudellisen ja poliittisen vastuun kautta. Perustuslain 58 §:n pääsäännön mukaan tasavallan presidentti tekee muodolliset päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.¹⁰³⁴

Tietyistä sotilaallisista nimitysasioista sekä muista sotilaskäskyasioista¹⁰³⁵ tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston ulkopuolella ns. kabinettiesittelyssä. Soti-

¹⁰³³ Tasavallan presidentille aina vuoden 2012 perustuslain muutokseen (1112/2011) asti kuulunut toimivalta antaa hallituksen esitys eduskunnalle katsottiin oikeuskäytännössä olleen ”lainsäädäntötointa koskeva asia”, jonka tutkiminen ei korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 3 §:n eikä muidenkaan säännösten mukaan kuulunut korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. Ratkaisussa KHO 1991-A-1 esitystä koskeva valitus ja kantelu jätettiin tutkimatta.

¹⁰³⁴ Samaisen perustuslain pykälän 4 momentissa on nimenomaisesti poissuljettu ne tasavallan presidentin päätöksentekovaltaan kuuluvat asiat, joista hän päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Näissäkin asioissa presidentti tekee päätöksen valtioneuvostossa. Tasavallan presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittämisestä ja eron myöntämisestä, ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämisestä, armahduksesta ja muista vastaavista yksityishenkilöä koskevista asioista sekä Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista.

¹⁰³⁵ Se mitä sotilaskäskyasiat ovat ei määritellä tyhjentävästi perustuslaissa eikä sen säätämisperusteluissa. Viime kädessä käsitesisältö palautuu ylipäällikkyyden alkuperäiseen tarkoitukseen, eli joukkojen johtamiseen sodan aikana. Puolustusvoimista annetun lain hallituksen esityksessä HE 264/2006 vp, s. 44/II määritellään sotilaskäskyasioiksi ”asiat, jotka esimies ratkaisee sotilaallisen päällikköasemansa perusteella. Tyypillisiä sotilaskäskyasioita ovat sotilaallisten toimenpiteiden valmistelu ja johtaminen, asevelvollisten kouluttaminen sekä sotilaallisen joukon sisäisen hengen, kurin ja järjestyksen ylläpitäminen”.

laskäskynä annettaviin päätöksiin ei – toisin kuin puolustusvoimien hallinnollisiin päätöksiin – voi hakea muutosta tuomioistuimelta valittamalla. Laissa ei säädetä kabinettiesittelyn määrämuodosta. Päätöksenteko voi tapahtua myös asiakirjaesittelynä. Kabinettiasioista ei, sotilaallisia nimitysasioita lukuun ottamatta, ole välttämättömää pitää pöytäkirjaa. Kabinettiesittelyt eivät myöskään ole julkisia. Myös tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista tasavallan presidentti tekee päätöksen valtioneuvoston ulkopuolella kansliapäällikön esittelystä.¹⁰³⁶

Oikeuskanslerin tehtävänä on perustuslain 108 §:n mukaan valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Voi siten sanoa, että esittelijän vastuu pois lukien, tasavallan presidentin päätösten lainmukaisuuden valvonta jää perustuslain 108 §:n mukaisesti oikeuskanslerille. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta ei käytännössä ole kuitenkaan ulottunut presidentin päätöksentekoon valtioneuvoston ulkopuolella.¹⁰³⁷ Oikeuskanslerin on kuitenkin tarvittaessa ja pyydettyessä annettava presidentille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä myös näissä valtioneuvoston ulkopuolella ratkaistavissa asioissa.

Tasavallan presidentin päätösten rajautuminen muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle lienee niin itsestään selvä asia, ettei siitä ole viittauksenomaistakaan mainintaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöissä. Sen sijaan sellaisista päätöksistä, jotka muutoin olisivat valituskelpoisia, mutta tasavallan presidentin tekeminä niiden on katsottu kuuluvan muutoksenhaun ulkopuolelle, on nimenomaisesti säädetty. Näitä ovat ensinnäkin tasavallan presidentin tekemät virkanimitykset ja niihin liittyvät virkamiesoikeudelliset päätökset, jotka ovat valtion virkamieslaissa ja tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa rajattu valituskelpoisuuden ulkopuolelle.¹⁰³⁸ Myös tasavallan presidentin tekemät päätökset omaan ar-

¹⁰³⁶ Tasavallan presidentti antaa asetuksena kansliaa koskevan kansliasäännön ja määrää asetuksella tasavallan presidentin arkistosta. Lisäksi hän nimittää kanslian linnanvoudin ja esittelijät eli neuvonantajansa, määrää kansliapäällikön sijaisen, päättää nimittämänsä virkamiehen irtisanomisesta, siirtämisestä, varoituksen antamisesta ja harkinnanvaraisesta virkavapaudesta, virantoimituksesta pidättämisestä, virantoimituksesta pidättämisen voimassa pitämisestä ja virkasuhteen purkamisesta, päättää kansliapäällikön palkkauksesta sekä päättää sotilaallisena nimitysasiana määräämisestä tasavallan presidentin adjutantin tehtävään. Kansliansa kansliapäällikön hän nimittää valtioneuvostossa mutta ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Laki tasavallan presidentin kansliasta 100/2012.

¹⁰³⁷ Oikeuskansleri ei esimerkiksi ole läsnä kabinettiesittelyissä eikä hän tarkasta kabinettiesittelyjen esityslistoja toisin kuin valtioneuvoston esittelylistat, jotka hän ennakkotarkastaa.

¹⁰³⁸ Virkanimityksiä koskeva muutoksenhakukielto sisältyy valtion virkamieslain 59 §:n 2 momenttiin (883/2018) sekä tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 65 §:n 1 momenttiin (234/2023).

kistoonsa kuuluvien asiakirjojen julkisuudesta on nimenomaisesti laissa rajattu muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle.¹⁰³⁹

Perustuslakivaliokunta on arvioinut näitä poikkeuksia perustuslain 21 §:n kannalta. Tasavallan presidentin kansliasta annetun lain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei valituskielto tasavallan presidentin tekemiin kanslian virkaan tai virkasuhteeseen nimittämistä koskeviin päätöksiin ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, kun otettiin huomioon se, että ”kyseessä olevat henkilöt ovat erityislaatuissa asiantuntijatehtävissä ja että heidän virkasuhteensa rakentuu olennaisesti keskinäiseen luottamukseen heidän toimeksiantajansa kanssa samoin kuin toimeksiantajan valtiollinen asema.”¹⁰⁴⁰

Myöskään valituskieltoa tasavallan presidentin asiakirjoista valiokunta ei ole pitänyt ongelmallisena osin niiden vähäisyyden vuoksi ja osin siksi, että ”käytännössä presidentintoimen hoitamiseen liittyvien asiakirjojen julkisuudesta päätettäisiin yleensä muissa viranomaisissa, [...], taikka päätöksen tekisi presidentin kansliassa kansliapäällikkö”. Tällainen vähäinen poikkeus muutoksenhakuoikeudesta, kun vielä otetaan huomioon tasavallan presidentin valtiollisen aseman ja presidentintoimen hoitamisen asettamat vaatimukset, ei valiokunnan kannan mukaan ole perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallinen.¹⁰⁴¹

Niin ikään säädettäessä yleisestä muutoksenhausta valtion virkamieslain mukaisiin virkanimityspäätöksiin¹⁰⁴² perustuslakivaliokunta, joka sivumennen sanoen tässä yhteydessä muutti aiempaa kantaansa virkanimityspäätösten muutoksenhakuun,¹⁰⁴³ totesi että ”tasavallan presidentin nimityspäätösten jättäminen edelleen valituskiellon piiriin sitä vastoin jatkaa perustuslakivaliokunnan mielestä presidentin valtiosääntöiseen asemaan kytkeytynyttä doktriinia, jossa presidentin päätökset koskien virkamiesten oikeusasemaa on voitu jättää vähäisinä poikkeuksina perustuslain 21 §:ssä taatuista oikeusturvatakeista muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle”.¹⁰⁴⁴ Tasavallan presidentin päätöksenteon rajat ovat selkeät mitä tulee tasavallan presidentin tekemien päätösten säännönmukaiseen muutoksenhakukelpoisuuteen.

¹⁰³⁹ Tasavallan presidentin asiakirjoihin sovelletaan lakia viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta, mutta tasavallan presidentin kansliasta annetun lain 83 §:n 3 momentin mukaan asiakirjojen julkisuutta koskevaan tasavallan presidentin päätökseen ei voi hakea muutosta valittamalla.

¹⁰⁴⁰ PeVL 23/2011 vp, s. 2.

¹⁰⁴¹ PeVL 23/2011 vp, s. 2.

¹⁰⁴² Laki valtion virkamieslain muuttamisesta (883/2018).

¹⁰⁴³ Perustuslakivaliokunnan käytännössä virkaan nimittämistä ei tuohon asti ollut pidetty subjektiivisena oikeutena, johon liittyisi perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu oikeus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ks. PeVL 42/2017, s. 3.

¹⁰⁴⁴ PeVL 47/2017 vp, s. 4.

Epäselvempi on ylimääräisen muutoksenhaun, kuten päätöksen purkamisen, soveltuminen tasavallan presidentin tekemiin päätöksiin. Tätä kysymystä on kerran käytännössä testattu. Vuonna 1956 korkein hallinto-oikeus oli erääseen eduskunnan oikeusasiamiehen tekemään purkuhakemukseen liittyen katsonut, että sillä olisi ollut valta purkaa tasavallan presidentin päätös.¹⁰⁴⁵ Kyse oli, tuolloin vielä tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluneesta professorin virkanimityksestä, johon eduskunnan oikeusasiamies haki purkaa. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että sillä olisi ollut valta purkaa presidentin tekemä päätös samanlaisin edellytyksin kuin sen purkuvallan käytöstä oli muutoinkin säädetty tuolloin voimassa olleissa korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa ja oikeudenkäymiskaassa. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, ettei valtionpäämiehen virkatoimien laillisuuden valvominen kuulunut eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin, joten purkuhakemus jätettiin tutkimatta.¹⁰⁴⁶ Valtiosääntöistä keskustelua purkuvallan suhteesta tuolloiseen hallitusmuotoon ei juurikaan tuolloin käyty eikä sitä ole sittemmin käyty suhteessa perustuslakiin.¹⁰⁴⁷

Uudemmassa oikeuskirjallisuudessa *Mäenpää* on katsonut, että hallintopurun kohteena voi olla myös hallintopäätös, jonka on tehnyt varsinaisen viranomaishierarkian ulkopuolella oleva toimielin, kuten esimerkiksi tasavallan presidentti.¹⁰⁴⁸ Kysymystä ei kuitenkaan ole tämän laajemmalti pohdittu. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöissä ei purkaa koskevan lainkohdan perusteluissa tasavallan presidenttiä erikseen maininta. Perustelujen mukaan purkukelpoisessa viranomaisen päätöksessä voi olla kyse myös hallintoasiassa annettu päätöksestä, josta valittaminen on laissa kielletty, tai korkeimman hallinto-oikeuden päätös, josta ei voi valittaa.¹⁰⁴⁹ Ylimääräisenä muutoksenhakeinona purku on joka tapauksessa tarkoitettu tilanteisiin, joissa asianosaisella ei ole käytettävissään muita tehokkaita oikeussuojakeinoja. Tasavallan presidentin päätökseen ei tietävästi ole aiemmin mainitun päätöksen jälkeen haettu purkaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joten tuoretta oikeuskäytäntöä ylimääräisen muutoksenhaun soveltumisesta tasavallan presidentin päätöksentekoon ei ole.

**

¹⁰⁴⁵ KHO 1956-I-16.

¹⁰⁴⁶ Päätöstä, sen taustoja ja seurauksia on tarkemmin analysoinut Jokisipilä 2018, ss. 142 ja Jyränki 1981, s. 128–129.

¹⁰⁴⁷ Jyränki 1981, s. 126–127. Ilmeisesti ainoastaan Kastari on pohtinut kysymyksenasettelua. Kastari 1956, s. 179–181. Huomattakoon kuitenkin yksi lainsäätäjän tekemä ratkaisu, jossa tuomioistuimille annettiin (jo) hallitusmuodossa toimivalta puuttua tasavallan presidentin toimiin: muistumana sortokausien laillisuustaistelusta tuomioistuimille (ja viranomaisille) annettiin hallitusmuodon 92.2 §:llä oikeus jättää soveltamatta presidentin antama asetus, joka oli ristiriidassa lain kanssa. Ks. Jyränki 1981, s. 125 ja 329.

¹⁰⁴⁸ Mäenpää 2007a, s. 598.

¹⁰⁴⁹ HE 29/2018 vp, s. 186.

Myös tasavallan presidentin kanslian päätökset ovat aiemmin olleet osin muutoksenhakusääntelyn ulkopuolella. Kun tasavallan presidentti on valtioelin, on tasavallan presidentin kanslia tasavallan presidenttiä valtiollisessa johtamisessa monipuolisella tavalla avustava virasto, jonka toiminta ja tavoitteet määräytyvät perustuslaissa ja muissa laeissa säädettyjen tasavallan presidentin tehtävien ja tasavallan presidentin itsensä asettamien tavoitteiden ja toimintatapojen mukaisesti. Tasavallan presidentin kanslian tehtävistä säädetään laissa tasavallan presidentin kansliasta.¹⁰⁵⁰ Lain 2 §:n mukaan

”[Kanslian] tehtävänä on avustaa tasavallan presidenttiä presidentintoimeen kuuluvissa tehtävissä, hoitaa tasavallan presidentin hallintoasiat, säilyttää ja hoitaa tasavallan presidentin arkistoa sekä järjestää tasavallan presidentin ja hänen perheensä tarvitsemat henkilökohtaiset palvelut tasavallan presidentin ohjeiden mukaisesti. Kanslia huolehtii tasavallan presidentin henkilökohtaisesta turvallisuudesta ja hänen käytössään olevien tilojen turvallisuudesta.”

Tasavallan presidentin kanslia on viranomainen, mutta se ei ole perustuslain 119 §:ssä tarkoitettu valtion keskushallinnon viranomainen. Kansliaan sovelletaan hallinnon yleislakeja, jos siitä on nimenomaisesti säädetty.¹⁰⁵¹ Kanslian tekemät hallintopäätökset ovat muutoksenhakukelpoisia, joskin vasta vuonna 2023 voimaan tulleella lainmuutoksella¹⁰⁵² valitustie kanslian tekemistä hallintopäätöksistä ohjattiin vastaamaan voimassa olevan yleislain eli hallintoprosessilain pääsääntöä: valitus kanslian tekemään asiakirjan julkisuutta koskevaan asiaan tehdään jatkossa hallinto-oikeudelle korkeimman hallinto-oikeuden sijaan, ja valitus virkamiesoikeudellisesta päätöksestä ohjautuu yleislain säännösten mukaan niiden ollessa aiemmin keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen ja tätäkin aiemmin valitustie oli suoraan korkeimmalle

¹⁰⁵⁰ Laki tasavallan presidentin kansliasta (100/2012).

¹⁰⁵¹ Kansliaan sovelletaan hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia (434/2003) niissä tilanteissa, joissa kanslia käsittelee tai tasavallan presidentille esittelee tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa tarkoitettuja kanslian hallintoasioita (HE 72/2002 vp, s. 52/I). Tasavallan presidentin kanslia ei siten kuulu hallintolaissakaan ”valtion viranomainen” käsitteen alle vaan hallintolain soveltamisesta kansliaan on nimenomaisesti erikseen säädetty. Huomattakoon myös, että esim. hallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan ”valtion viranomaisissa [...] sekä tasavallan presidentin kansliassa”.

¹⁰⁵² Laki tasavallan presidentin kansliasta annetun lain muuttamisesta (234/2023).

hallinto-oikeudelle.¹⁰⁵³ Muita kansalaisen oikeusasemaan vaikuttavia päätöksiä ei tasavallan presidentin kansliassa tehdä. Lainkäyttövallan kontrolloinnin voi siten katsoa ulottuvan presidentinhallinnon sisäisen hallinnon päätöksiin, mutta ei tasavallan presidentin perustuslainmukaiseen toimivaltaan.

**

Tuomioistuimilla on perustuslain 107 §:n mukaan velvollisuus jättää soveltamatta asetus, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Sanottu koskee myös tasavallan presidentin antamia asetuksia. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että vuoden 2000 perustuslaissa tasavallan presidentin asetuksenanto-oikeutta supistettiin hallitusmuodon aikaisesta. Perustuslain 80 §:n nojalla tasavallan presidentti antaa asetuksia lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksenautovalta liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä.¹⁰⁵⁴ *Jyränki* on kuvannut tätä jo hallitusmuodon 92 §:n 2 momentissa säädettyä tuomioistuinten velvollisuutta jättää myös tasavallan presidentin asetusta noudattamatta ristiriitatilanteessa ”poikkeuksena” siihen pääsääntöön, etteivät tuomioistuimet saaneet hallitusmuodon vallaanjoissa oikeutta kumota presidentin päätöksiä ja korvata niitä omillaan.¹⁰⁵⁵ Tuomioistuinten toimivalta tässä kuitenkin rajautuu siihen, että niiden on jätettävä soveltamatta asetusta. Ne eivät voi sitä kumota eivätkä ne voi sitä muuttaa. Varsinaisesta muutoksenhakuoikeudesta ei näissäkään ole ollut kyse.

5.4 Hallinnon ja alemmanasteisen lainkäytön ohjaamisfunktio

5.4.1 Ohjaava funktio

Kun asianosaisella on oikeusturvafunktion mukaisesti oikeus ja mahdollisuus hakea muutosta saamaansa alemman tuomioistuimen ratkaisuun ylemmältä tuomioistuimelta, mahdollistaa muutoksenhaun johdosta annettava uusi ratkaisu samalla alemmien tuomioistuinten oikeuskäytännön yhtenäistämisen ja ohjaamisen.¹⁰⁵⁶ Ylin tuo-

¹⁰⁵³ Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 10.12.2009 taltio 3524 perustuslainmukaisella laintulkinnalla katsonut, että kanslian päätökseen, jolla virkamiehelle oli annettu varoitus, saattoi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaikka varoituksen antamista ei mainittukaan kansliaissa olevassa pykälässä, jossa lueteltiin valituskelpoiset kanslian päätökset. Valituskelpoisuutta perusteltiin kanslalain rakenteella ja valtion virkamieslain säännöksillä.

¹⁰⁵⁴ HE 1/1998 vp, s. 132/II.

¹⁰⁵⁵ *Jyränki* 1981, s. 125.

¹⁰⁵⁶ *Tapanila* 2015, s. 2.

mioistuin antaa päätöksiä, joilla pyritään varmistamaan alemmassa lainkäytössä annettujen ratkaisujen yhdenmukaisuus. Hallintolainkäytön osalta kuuden alueellisen hallinto-oikeuden (ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen) ratkaisuisa saattaa olla keskinäistä epätasapainoa, jolloin korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on, muutoksenhakujen kautta, huolehtia oikeudenkäytön yhtenäisyydestä ja lainsäädännön yhdenmukaisesta tulkinnasta. Myös alemmissa portaissa on ratkaisijan pakko ”pitää silmällä” ylimmän asteen kannanottoja, koska ei ole asianmukaista, että ne antaisivat ratkaisuja, joiden muuttuminen ylimmässä asteessa olisi todennäköistä.¹⁰⁵⁷ Ohjausfunktio tukee tällöin oikeusturvatehtävää ja asianosaisten yhdenvertaisuutta ja tasapuolista kohtelua.

Tuomioistuinten perustehtäviin kuuluu ihmisten käyttäytymisen ohjaaminen. Ohjausfunktio näkyy silloin siinä, että kun lainsäädännöllä pyritään vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen, on lainkäytön tehtävänä puolestaan viime kädessä lainsäädännön sisältämän aineellisen oikeuden toteuttaminen ja sillä tavoin ohjata ihmisiä noudattamaan käyttäytymisessään lainsäädännön sisältämiä tavoitteita.¹⁰⁵⁸

Myös hallintotuomioistuinten yhtenä tehtävänä on ohjaustehtävä. Se näkyy korkeimman hallinto-oikeuden ohjaavana roolina suhteessa alemmanasteiseen hallintolainkäyttöön. Sen lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien päätökset ohjaavat hallinnon toimintaa.

Mäenpään mukaan hallintoprosessin ohjausfunktiolla on kaksi peruskohdetta. Hallintoprosessissa tehtävillä ratkaisulla voidaan hänen mukaansa ensinnäkin ohjata viranomaistoimintaa lainsäädännön tulkinnalla ja soveltamisella. Toisaalta sillä voidaan ohjata suoraan lainsäädännön kohteena olevien ihmisten ja yhteisöjen toimintaa tai niiden käyttäytymistä. Hallintoprosessin ohjausfunktio liittyy *Mäenpään* mukaan likeisesti oikeusturvan toteuttamiseen. *Mäenpää* on korostanut, että hallintolainkäytössä hallintotuomioistuimen antama ohjaus konkretisoituu hallintoprosessissa muutoksenhakujen johdosta tehtyjen yksittäisten ratkaisujen kautta.¹⁰⁵⁹

Ohjausfunktio on luonnollisesti muutoksenhakualttiuden varassa. Näin ollen korkein hallinto-oikeus ei voi puuttua alemmanasteiseen lainkäyttöön muutoin kuin ratkaisemalla sen käsiteltäväksi tulevia muutoksenhakuasioita, eikä hallinto-oikeus voi puuttua hallintotoimintaan ilman sille tehtyä valitusta yksittäisestä hallintopäätöksestä (tai ilman, että hallintopäätöksen lainmukaisuus on sille laissa säädetyissä asioissa ja säädetyin menettelyin sille alistettu). Lainkäytön ohjausfunktiolla ei siten ole itsenäistä tehtävää vaan se kytkeytyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisfunktioon siihen sisältyvän muutoksenhakuoikeuden kautta.

¹⁰⁵⁷ Näin asian muotoili Kilpi 1968, s. 96–97.

¹⁰⁵⁸ KM 2003:3, s. 69–70.

¹⁰⁵⁹ *Mäenpää* 2004, s. 233.

Vaikka prosessi- ja hallinto-oikeudessa puhutaankin vakiintuneesti ”ohjausfunktioista” voisi sen sanoa olevan myös hallintoa ja alemmanasteista lainkäyttöä ohjaavaa toimintaa, jolloin voisi puhua ”ohjaavasta funktiosta”. Näin siksi, että hallinto-toimintaa ohjaava funktio on erotettava hallinnon ohjaamisesta. *Mäenpää* on muistuttanut, ettei hallintotuomioistuinten ohjausfunktio suinkaan merkitse hallinnollista ohjausta, joka kohdistuisi esimerkiksi viranomaisen toimintapolitiikkaan tai niiden budjettivallan käyttöön. Ohjaus voi rajoittua ainoaan hallinnollisen päätöksenteon lainmukaisuutta koskeviin kysymyksiin. Hallintotuomioistuinten tehtävänä ei koskaan voi olla laajempi ”hallinnollinen ohjaus” vaan hallintotuomiovallan rajana on viranomaisten päätöksentekoon kohdistuva tuomiovallan käyttö ja viranomaistoiminnan ”lainalaisuuden varmistaminen”. Siten ohjaustehtävä kytkeytyy hallintolainkäytössä hallinnon lainalaisuuden varmistamisen funktioon. Hallintoprosessissa ohjaava funktio perustuu yksinomaan hallintotoiminnan lainmukaisuuden arviointiin ja tämän yksittäistapauksissa tehtävän arvioinnin tuloksiin.¹⁰⁶⁰

Kuten yllä on todettu, hallintoprosessilla voidaan ohjata ihmisten käyttäytymistä kuten siviiliprosessilla. Hallintoprosessinkin funktiona on perinteisesti pidetty sitä, että jo yksinomaan tietoisuus tuomioistuinten olemassaolosta aineellisen oikeuden toteuttamisen viimekätisenä takeena ohjaa ihmisiä käyttäytymään aineellisen oikeuden säännösten mukaisesti.¹⁰⁶¹ Hallintoprosessin ohjausfunktio kytkeytyy kuitenkin varsin leimallisesti *Mäenpään* ensiksi mainitsemaan peruskohteeseen eli viranomaistoiminnan ohjaamiseen ja sitä kautta hallinnon lainalaisuuden varmistamisen tehtävään. Sanottu näkyy myös korkeimman hallinto-oikeuden strategiassa. Se on siinä asettanut tehtäväkseen ”hallinnon lainalaisuuden varmistamisen ja oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden ohjaamisen”. Tässä strategian kohdassa on nähdäkseni korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytön ohjausfunktion ydin. Sen ratkaisuilla pyritään turvaamaan hallintopäätösten lainmukaisuus sekä yhtenäistämään hallinto-oikeuksien lainkäyttöä. Valaistakoon tätä yhdellä esimerkillä:

Eräässä julkisuuslaista antamassaan ennakkopäätöksessä korkein hallinto-oikeus katsoi, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (julkisuuslaki) oli sovellettava yliopiston ylioppilaskunnan kaikkeen toimintaan ja asiakirjoihin, eikä julkisuuslain soveltaminen siten rajoittunut pelkästään tilanteeseen, jossa ylioppilaskunta julkista tehtävää hoitaessaan käyttää julkista valtaa. (KHO 2024:4)

Tapauksessa ei ollut kyse yksinomaan valittaja A:n ja yliopiston ylioppilaskunnan hallituksen välisen erimielisyyden ratkaisemisesta taikka siitä oliko valituksen

¹⁰⁶⁰ Mäenpää 2004, s. 233.

¹⁰⁶¹ Koivuluoma ym. 2020, s. 55.

kohteena oleva yksittäinen asiakirja annettava valittajalle vai ei. Tapauksella ratkaistiin myös yleisemmin kysymys siitä, ulottuuko julkisuuslaki kaikkeen yliopiston ylioppilaskunnan toimintaan ja asiakirjoihin vai eikö ulotu. Sillä tulkittiin julkisuuslakia ja yliopistolakia, ja lain soveltamisella ohjattiin oikeus- ja hallintokäytäntöä vastaavanlaisissa tilanteissa.

**

Etenkin siviiliprosessissa ohjausfunktio kytkeytyy vahvasti, ellei jopa samaistu, predikaattifunktioon.¹⁰⁶² Lähestymistapa ei ole täysin vieras hallintoprosessissakaan. Hallintoneuvos *Arne Saarialho* on aikanaan korkeimman hallinto-oikeuden 50-vuotisjuhlaulkaisussa pohtinut ennakkopäätösten merkitystä ja noudattamista siitä näkökulmasta, että on tehtävä ero toisaalta ”periaateratkaisujen” ja toisaalta ”yksityistapausratkaisujen” välillä. *Saarialhon* mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä on pidettävä oikeuslähteenä tai muutoin ”sitovana ohjeena” muita samanlaisia asioita käsiteltäessä nimenomaan yhdenvertaisuusvaatimuksen vuoksi. Hän näki ennakkopäätöksillä olevan oikeusvarmuutta luova tehtävä ja oikeudenkäyttöä yhdenmukaistava tehtävä.¹⁰⁶³

Hallintotuomioistuimen päätösten sitovuus on perinteisesti katsottu rajoittuvan muodollisesti vain siihen asiaan, jota ne koskevat.¹⁰⁶⁴ Toisin sanoen hallintolainkäytössä on suhtauduttu torjuvasti ajatukseen, että tuomioistuimen päätöksellä olisi ratkaistua yksittäistapausta laajemmalle ulottuvaa vaikutusta. Ylintä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävän korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla on kuitenkin tosiasiallisesti yleisempi merkitys, koska ne *de facto* toimivat esimerkkeinä paitsi alemmanasteisen lainkäytön ratkaisutoiminnalle myös ohjaavat hallintoviranomaisten päätöksenteon laillisuutta.¹⁰⁶⁵ Hallintotuomioistuimissa itsessään nähdään, että niiden ratkaisutoiminnassa oikeuskäytännöllä on jossain määrin yleisissä oikeuslähteopeissa tunnustettua vahvempi merkitys.¹⁰⁶⁶

Lainkäyttöratkaisun ohjaava vaikutus on korostuneempi muutoksenhaun ollessa valitusluvanvarainen, ja etenkin silloin, kun valituslupa on myönnetty ennakkopäätösperusteella.¹⁰⁶⁷ Ennakkopäätösten predikaattivaikutus merkitsee sitä, että annetun päätöksen vaikutukset *de facto* ulottuvat ratkaistua yksittäistapausta laajemmalle.¹⁰⁶⁸ Kyse on siten vähintään ”heikosta normatiivisesta vaikutuksesta asian osapuoliin ra-

¹⁰⁶² Mm. Virolainen–Martikainen 2003, s. 94–99.

¹⁰⁶³ Saarialho 1943a, s. 137–139.

¹⁰⁶⁴ Mäenpää 2019a, s. 24.

¹⁰⁶⁵ Myös Mäenpää 2004, s. 233.

¹⁰⁶⁶ Näin on luettavissa teoksesta Laadukas päätös hallintoprosessissa 2024, s. 48.

¹⁰⁶⁷ Näin esim. Mäenpää 2019a, s. 24.

¹⁰⁶⁸ Kuusiniemi 2021c, s. 1367; Kuokkanen 2024, s. 1049.

jautuvien konkreettisten vaikutusten yli”.¹⁰⁶⁹ Koska ohjausfunktioon liittyy väistämättä se, että tuomioistuimen päätöksistä erityisesti ennakkopäätökset ulottavat vaikutuksensa kyseistä yksittäistä muutoksenhakuasiaa laajemmalle, on korkeimman hallinto-oikeuden ohjausfunktio kasvanut valituslupatuomioistuimeksi muotoutumisen myötä. Ohjaavaa vaikutusta on *Mäenpään* mukaan erityisesti sellaisilla korkeimman hallinto-oikeuden päätöksillä, jotka koskevat uuden lainsäädännön soveltamista tai sellaisia periaatteellisia ongelmia, joista ei vielä ole muodostunut oikeuskäytäntöä. Perustelut voivat tällaisessa tilanteessa yhdenmukaistaa tulevaa oikeus- ja ratkaisukäytäntöä ja lisätä siten päätöksenteon ennakoitavuutta.¹⁰⁷⁰ Niillä myös selkeytetään oikeustilaa varsinkin aukkotilanteissa.¹⁰⁷¹ Tällaisesta ohjausfunktioista puhutaan siviiliprosessissa prejudikaattifunktiona.¹⁰⁷²

Ohjausfunktiota korkein hallinto-oikeus harjoittaa ennen kaikkea antamalla ennakkopäätöksiä niissä tapauksissa, joissa se on myöntänyt valitusluvan ennakkopäätöspereusteella. Nämä päätökset korkein hallinto-oikeus myös julkaisee. Ennakkopäätöksinä julkaistaan päätökset, joilla korkeimman hallinto-oikeuden mielestä on merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä.¹⁰⁷³ Tällöin ohjaavan funktio toimii nimenomaan prejudikaattifunktiona.¹⁰⁷⁴

Prejudikaateilla ei suomalaisessa, kuten ei muuallakaan pohjoismaisessa lainkäytössä, ole katsottu olevan ehdotonta oikeudellista sitovuutta.¹⁰⁷⁵ Ne kuuluvat ns. heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin, mutta tästä huolimatta niillä voi olla käytännössä merkittävä tosiasiallinen sitovuus, joka ilmenee ennakkopäätösten seuraamisena ja noudattamisena lainkäytössä.¹⁰⁷⁶ *Kuusiniemi* on todennut, että vaikei ennakkopäätös muodollisesti sido alempia asteita, ”järjestelmä luonnollisesti perustuu ajatukselle siitä, että ennakkopäätöksiä noudatetaan [...] niin asianomaisessa tuomioistuimessa itsessään kuin muissa prejudikaattien kohteissa”.¹⁰⁷⁷ Predikaattivaikutukseen liittyy vallanjaollisia kysymyksiä ja tuomioistuinasteiden riippumattomuuteen liittyviä vaikutuksia. Sillä ei ole kuitenkaan tarkoitettu uhmata näitä valtiosääntöisiä elementtejä, vaan ennakkopäätökset ja niiden tosiasiallinen seuraaminen palvelevat ennen kaikkea oikeusvaltiollista oikeusvarmuutta sekä oikeuskäytännön ennakoitavuutta, yhdenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta.¹⁰⁷⁸

¹⁰⁶⁹ Kuusiniemi 2021c, s. 1367.

¹⁰⁷⁰ Mäenpää 2019a, s. 523; ks. myös Laadukas päätös hallintoprosessissa 2024, s. 71.

¹⁰⁷¹ Kuusiniemi 2021c, s. 1367.

¹⁰⁷² Ks. Virolainen – Martikainen 2003, ss. 94; Virolainen – Martikainen 2010, s. 50.

¹⁰⁷³ <https://kho.fi/fi/index/paatokset.html> (tallennettu 13.1.2025).

¹⁰⁷⁴ Ks. Laadukas päätös hallintoprosessissa 2024, s. 71; Koivuluoma ym. 2020, s. 124.

¹⁰⁷⁵ Dahlberg 2024b, s. 967.

¹⁰⁷⁶ Virolainen – Martikainen 2010, s. 49.

¹⁰⁷⁷ Kuusiniemi 2021c, s. 1367.

¹⁰⁷⁸ Kuusiniemi 2021c, s. 1374.

Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden rooli on siirtynyt enemmän oikeudenkäyttöä ohjaavaan suuntaan, ei sitä kuitenkaan ole vuoden 2020 lainmuutoksen jälkeenkään pidettävä korkeimpaan oikeuteen verrattavana prejudikaattituomioistuintena, kuten edellä jaksossa 3.3.5. asia on tarkemmin perusteltu. Korkein oikeus sen sijaan on leimallisesti ennakkopäätöstuomioistuin, joka julkaisee ennakkopäätöksiä ratkaisunsa, jotka ovat tärkeitä lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai muutoin oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.¹⁰⁷⁹

Ohjaavaan funktioon liittyy olennaisesti se, että tuomioistuimen päätökset ovat helposti yleisön saatavilla. Korkein hallinto-oikeus on vuodesta 1918 lähtien julkaissut vuosikirjassaan ratkaisuselosteet periaatteellisesti merkittävimmistä päätöksistään. Korkein hallinto-oikeus kutsui edellä sanottuja merkittäviä julkaistavia päätöksiään ”vuosikirjapäätöksiksi” aina 1.4.2024 saakka. Tuolloin nimityksestä vuosikirjapäätös luovuttiin ja ennakkopäätös otettiin nimityksenä käyttöön. Korkeimman hallinto-oikeuden omaksuman linjan mukaisesti ennakkopäätöksiä julkaistaan päätökset, joilla on ”merkitystä lain soveltamiselle muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä”.¹⁰⁸⁰ Lisäksi se voi julkaista verkkosivuillaan muitakin ratkaisuja, joilla ”arvioidaan olevan yhteiskunnallista, alueellista tai muuta yleistä mielenkiintoa”.¹⁰⁸¹ Niin sanotuista ”lyhyistä ratkaisuselostuksista” on luovuttu vuoden 2022 alusta.

Vaikka korkein hallinto-oikeus ei leimallisesti olekaan prejudikaattituomioistuin on sen muotoutuminen valitusluomioistuimesta valituslupatuomioistuimeksi lähentänyt sitä ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnan vaikuttavuus lisääntyy kasvaneen ohjausvaikutuksen myötä. Samalla korostuvat laadukkaan lainkäytön vaatimukset ja erityisesti vaatimus laadukkaista perusteluista. Ennakkopäätöstuomioistuimen tulisi täyttää paitsi kaikki päätöksen kirjoittamiseen liittyvät kontrolloitavuuden vaatimukset, myös perusteluissaan avoimesti ja selkeästi kertoa, aiheutuuko aiempaa samantyyppistä tapausta koskeva uusi ja erilainen ennakkopäätös linjamuutoksesta vai ainoastaan tapausten erilaisuudesta. Aiemmasta prejudikaattina annettavasta ratkaisusta poikkeaminen myöhemmässä lainkäytössä on perusteltua vain, jos tuomarilla on esittää prejudikaatin perusteluja paremmat perustelut näkemyksensä tueksi.¹⁰⁸²

Käytännössä myös alemmanasteisella hallintolainkäytöllä on hallinnon toimintaan liittyvää ohjaustehtävää. Hallinto-oikeuksien lainkäytön funktiot ovat kuitenkin painottuneet oikeusturvatehtävään, joskin niilläkin on etenkin hallintoa ohjaavaa

¹⁰⁷⁹ <https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/ennakkopaatostenjulkaiseminen.html> (tallennettu 13.1.2025).

¹⁰⁸⁰ Ks. av. 1073.

¹⁰⁸¹ Korkeimman hallinto-oikeuden ohje ratkaisujen julkaisemisesta 13.12.2021.

¹⁰⁸² Virolainen – Martikainen 2010, s. 50.

tehtävää, koska läheskään kaikki valitusasiat eivät muutoksenhaun kautta päädy korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Hallinto-oikeuksien oma laatuhanke on sekin muistuttanut, että korkeimman hallinto-oikeuden lisäksi myös muut hallinto-oikeudet julkaisevat ja tiedottavat ratkaisuihistaan. Sen vuoksi se on omassa hallinto-oikeustuomareille suunnatussa teoksessaan muistuttanut, miten julkaistavan päätöksen perusteluissa on syytä tehdä riittävän selvästi näkyviksi ne ratkaistavana olevat oikeuskysymykset ja niihin annetut vastaukset, joiden vuoksi päätös on alun perin haluttu julkaista.¹⁰⁸³ Finlex -tietokannan lisäksi kaupallisissa lakitietopalveluissa julkaistaan melko paljon hallinto-oikeuksien sellaisia ratkaisuja, joita hallinto-oikeudet itse eivät ole katsoneet tarpeelliseksi julkaista.¹⁰⁸⁴

Ohjausfunktioon liittyy, joskin hieman erillisenä kysymyksenä, oikeutta kehittävää elementtiä.¹⁰⁸⁵ Tätä elementtiä voi kutsua oikeutta kehittäväksi tai oikeutta luovaksi funktioksi erotuksena ohjaavasta funktiosta. Rajanveto näiden funktioiden välillä ei kuitenkaan ole selvä eikä mitenkään kirkas. Niiden erottaminen on kuitenkin tarpeen selvitetessä hallintotuomioistuinten moninaisia funktioita.

5.4.2 Oikeutta kehittävä funktio

Oikeutta kehittävässä funktiossa on kyse siitä, että tuomioistuimen ratkaisulla ei pelkästään anneta oikeusohjetta vaan siitä, että tuomioistuimen antama ratkaisu samalla kehittää oikeutta. Tehtävän voi näin ollen sanoa olevan joko oikeutta kehittävää tai oikeutta luovaa. Tässä käytetään ensimmäistä, koska se nähdäkseni kuvaa asianmukaisemmin sitä, miten funktio ilmenee suomalaisessa oikeustraditiossa.

Oikeutta kehittävässä tehtävässä ei ole kyse siitä, että tuomioistuin omasta aloitteestaan loisi oikeutta vaan siitä, että sen tulee ratkaisuun pääsemiseksi tulkita sovellettavia oikeussääntöjä, jonka myötä ja jonka ”sivutuotteena” oikeus kehittyy. Kyse ei näin ollen ole *common law* -maille tyypillisestä järjestelmästä, jossa tuomioistuimilla on nimenomaisesti tunnustettu ja todellinen oikeutta luova ja sitä kehittävä rooli.¹⁰⁸⁶

Suomalaisessa lainkäytössä ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytännöllä ei perinteisesti ole myönnetty olevan oikeutta kehittävää saatikka sitä luovaa funktiota.¹⁰⁸⁷ Tosiasiallisesti tuomioistuin joutuu kuitenkin käytännössä etenkin kiperissä tulkintatapauksissa kehittämään uutta oikeutta. Lakeja on mahdotonta säätää niin yksityiskohtaisiksi, että se voisivat kattaa kaikki erilaiset erityistapaukset ja sovelta-

¹⁰⁸³ Laadukas päätös hallintoprosessissa 2024, s. 72.

¹⁰⁸⁴ Laadukas päätös hallintoprosessissa 2024, s. 72.

¹⁰⁸⁵ Mäenpää 2004, s. 232–233; Mäenpää 2019a, s. 24.

¹⁰⁸⁶ Moninaisista *common law* -traditioista mm. Calabresi 2021.

¹⁰⁸⁷ Mm. Virolainen – Martikainen 2010, s. 421.

mistilanteet. Toisinaan lainsäätäjät voi tarkoituksellisestikin jättää tiettyjä kysymyksiä laissa avoimeksi niin sanotusti ”oikeuskäytännön varaan”. Suomalaiselle oikeusperinteelle on kuitenkin ominaista, ettei tätä tosiasiaa ole haluttu myöntää, koska sitä pidettäisiin sekaantumisenä lainsäätäjän tehtäviin.¹⁰⁸⁸

Samalla on myönnettävä, että oikeutta ohjaavan ja oikeutta kehittävän funktion välinen rajanveto on kuin veteen piirretty viiva. Ei liene mahdollista aukottomasti erotella, milloin hallintotuomioistuimen ratkaisulla on oikeutta ohjaava vaikutus ja milloin ratkaisutoiminnan voi katsoa ulottuvan ohjausvaikutuksen yli niin, että sen voisi sanoa muodostuvan oikeutta kehittäväksi. Kysymys on paitsi yksittäisistä ratkaisuksista myös oikeuspoliittisesta ymmärryksestä siitä, mitkä ovat tässä suhteessa hallintolainkäyttövallan rajat. Yritän seuraavassa ennen kaikkea eritellä niitä käytännön piirteitä, joissa nähdäkseni tulee näkyväksi suomalaisen hallintolainkäytön oikeutta kehittävä funktio.

Oikeutta kehittävä funktio näkyy hallintolainkäytössä ensinnäkin sellaisissa lainkäyttöraatkaisuisissa, joissa sovellettava normi on tulkinnanvarainen, epätarkka tai mahdollisesti jopa yhteensopimaton jonkin oikeusperiaatteen kanssa. Kun hallintotuomioistuin soveltaa yksittäistapauksessa väljää tai tavoitteellista oikeusnormia, hyödyntää se ratkaisutoiminnassaan yleisiä oikeusperiaatteita. Sen on lisäksi otettava huomioon tuon oikeusnormin tulkintaan ja soveltamiseen mahdollisesti vaikuttavat tekijät.¹⁰⁸⁹ Tuomari saattaa myös joutua ratkaisemaan kysymyksiä, joihin lainsäätäjät ei ole ennakkolisesti ottanut kantaa. Perustuslaillisen tehtäväjaoon näkökulmasta tuomioistuinten toiminta on tällöin lainsäätäjän työn jatkamista.¹⁰⁹⁰ Tällöin sen ei ajatella astuvan lainsäätäjän tontille vaan ”ainoastaan” jatkavan lainsäätäjän työtä.

Vastaavanlaiseen ratkaisutilanteeseen tuomioistuin saattaa joutua myös esimerkiksi soveltaessaan sellaista vanhempaa lainsäädäntöä, jossa ei ole otettu huomioon esimerkiksi toiminnan tai teknologian kehittymistä. Siitä voi seurata sääntelyn tulkinnanvaraisuus, joka kaipaisi selkeyttämistä, mutta johon lainsäätäjät ei ole puuttanut. Näin esimerkiksi seuraavassa korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemassa enakkopäätöksessä.¹⁰⁹¹

Julkisuuslakia koskevassa asiassa oli kysymys siitä, kuuluiko yksityishenkilön ministerille sähköpostitse lähettämä niin sanottu kansalaiskirje julkisuuslain soveltamisalan piiriin vai ei. Siinä korkein hallinto-oikeus päätyi julkisuuslakia laajasti soveltaen lopputulokseen, että kysymyksessä oleva kansalaiskirje oli

¹⁰⁸⁸ Virolainen – Martikainen 2010, s. 421.

¹⁰⁸⁹ Mäenpää 2004, s. 234.

¹⁰⁹⁰ Koivuluoma ym. 2020, s. 569.

¹⁰⁹¹ Tapausta on kommentoinut Lindroos-Hovinheimo 2020, ss. 1288.

”asiakirja”, joka oli sisältönsä ja tarkoitukseensa nähden toimitettu ministerille ministeriön toimialaan ja tehtäviin kuuluvassa asiassa. Kansalaisen ministerille lähettämä sähköposti oli siten julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja, jolloin sitä koskeva tiedonsaantioikeus määräytyi sanotun lain perusteella. (KHO 2020:48)

Tapauksessa oli ratkaistavana kysymys siitä, oliko valittajalla oikeus saada tietoonsa eräs ministerille lähetetty kansalaisen sähköpostiviesti vai ei. Kyseisessä tapauksessa tuli tulkittavaksi ja linjattavaksi se, onko yksityisen ihmisen ministerille (tämän eduskunnan sähköpostiosoitteeseen) lähettämä sähköpostiviesti vuodelta 1999 olevassa julkisuuslaissa tarkoitettu ”asiakirja” vai ei. Julkisuuslakia säädettyä kysymykseen ei kantaa otettu, sillä tuolloin sähköpostia ei nykyisissä määrin käytetty kansalaisten eikä viranomaisten toiminnassa. Korkein hallinto-oikeus joutui siten kehittämään julkisuuslain soveltamista tilanteeseen, johon laista taikka sen esitöistä ei löytynyt vastausta. Samalla tapauksella tuli olemaan ohjaavaa vaikutusta, sillä ratkaisun merkitys ulottui yksittäistapausta huomattavan paljon laajemmalle sekä hallinnon toimintaan että kansalaisten tiedonsaantioikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus tulkitsi ennakkopäätöksessään laajasti (mielestäni sisällöllisesti nyt jo vanhentuneen) julkisuuslain ”asiakirjan” käsitettä. Ratkaisun myötä yksittäisen kansalaisen sähköposti, joka ”on saapunut viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa”, on korkeimman hallinto-oikeuden mukaan katsottava olevan julkisuuslain tarkoittama viranomaisen asiakirja. Siitä on näin ollen annettava tieto kolmannelle osapuolelle, jollei sähköpostiviesti sisällä julkisuuslain tai muun lain nojalla salassapidettävää tietoa. Päätös poikkesi siitä, miten esimerkiksi valtioneuvoston kanslian määräyksessä oli tulkittu kansalaiskirjeiden luonnetta asiakirjoina.¹⁰⁹² Ratkaisu tulikin näin ollen linjaamaan hallintotoiminnassa sitä, mitä viranomaisen ”asiakirjalla” tarkoitetaan. Laajennettaessa asiakirjan käsitettä tuli viranomaisissa pohdittavaksi ja ratkaistavaksi myös kysymys viranomaisten velvollisuudesta arkistoida arkistolain mukaisesti tällaiset viranomaiselle saapuneet asiakirjat. Ratkaisu kehitti julkisuuslakia, sen tulkintaa ja soveltamista viranomaisissa.

Oikeutta kehittävä funktio voi tulla tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa esille myös silloin, jos sovellettava oikeusnormi on luonteensa puolesta väljästi kirjoitettu ja jättää siten liikkumavaraa lain soveltajalle. Erityisesti valtiosäännön normit, kuten perusoikeusnormit, ovat jopa tietoisesti tällaisia väljiä normeja.¹⁰⁹³ Väljästi kirjoitetujen perusoikeusnormien soveltamisen tuomioistuimissa on katsottu sisältävän oi-

¹⁰⁹² Valtioneuvoston kanslian 28.10.2016 antama ohje VNK/2108/31/2016.

¹⁰⁹³ Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 32.

keutta kehittävää elementtiä. Toisaalta tällaisten perusoikeusnormien on ensisijaisesti tarkoitettu turvattavan jokaisen perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintotuomioistuimissa saattavat tulla sovellettaviksi ja punnittavaksi kotimaisen lainsäädännön ohella kansainväliset normit. Etenkin ylimmän tuomioistuimen ratkaisut vaikuttavat tällaisessa tilanteessa oikeutta kehittävästi kansallisen tuomarin toimiessa kansainvälisen normin ”kansallisena tulkitsijana”. Oikeuskulttuurissa onkin nähdäkseni tapahtunut muutos tuomioistuinten oikeutta kehittävä roolin ymmärrykselle pitkälti oikeuden eurooppalaistumisen myötä. Oikeutta kehittävä funktio näyttäytyy erityisesti tapauksissa, jossa tuomioistuin, etenkin ylin tuomioistuin, on pyytänyt ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta, kun kysymys Euroopan unionin oikeuden tulkinnasta on käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisen kannalta osoittautunut epäselväksi.¹⁰⁹⁴ Ennakkoratkaisumenettely on Euroopan unionin tuomioistuimen keskeisin väline, jonka avulla se voi varmistaa unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen eri jäsenvaltioissa. Kansallinen tuomari on käytännössä sidottu Euroopan unionin tuomioistuimen antamaan ennakkoratkaisuun eurooppaoikeudellisen tulkinnan osalta, minkä jälkeen kansallinen tuomioistuin ratkaisee pääasian, soveltaen unionin oikeutta tuomioissa esitetyllä tavalla.

Mitenkään harvinaislaatuista ei ole sekään, että asiassa on annettu kansainvälisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöä kansallisen lain säätämisen jälkeen, minkä kansallinen hallinto-oikeus joutuu sitten omassa ratkaisukäytännössään ottamaan huomioon. Mahdollista on myös, ettei kansallisessa laissa ole säädetty tietyn yksittäisen tapauksen kannalta tarvittavan yksityiskohtaisesti EU:n direktiivin velvoitteista, jolloin kansallinen tuomioistuin joutuu tulkitsemaan kansallista lakia EU-oikeuden valossa. Tästä seuraava esimerkki:

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli arvioitavana, oliko muutoksenhakijan kääntämiseen Suomesta Euroopan unionin ulkopuolelle sovellettava pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin mukaista vahvistettua suojaa maasta poistamista vastaan. Ulkomaalaislaissa ei ollut erikseen säädetty mainitun direktiivin mukaisesta menettelystä tilanteessa, jossa muu jäsenvaltio kuin Suomi oli myöntänyt pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan ja henkilö poistettiin Suomesta Euroopan unionin ulkopuolelle.

Unionin tuomioistuin totesi siltä pyydettyssä ennakkoratkaisussa, että tällaisessa tilanteessa on sovellettava pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalais-

¹⁰⁹⁴ Kansalliset ylimmät tuomioistuimet ovat myös 1.8.2018 lukien voineet pyytää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 16. pöytäkirjan nojalla neuvoo-antavaa lausuntoa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen pöytäkirjoissa määriteltyjen oikeuksien tulkinnasta ja soveltamisesta. Ks. näistä ennakkoratkaisumenettelyistä tarkemmin tämän tutkimuksen jakso 4.3.3.

ten asemasta annetun direktiivin mukaista vahvistettua suojaa maasta poistamista vastaan, kun päätettiin henkilön poistamisesta Euroopan unionin alueelta.

Korkein hallinto-oikeus totesi unionin tuomioistuimen tuomioon viitaten, että Maahanmuuttoviraston olisi muutoksenhakijaa EU:n ulkopuolelle käännätyksensä tullut arvioida, muodostaako muutoksenhakija vahvistetun suojan mukaisesti yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan sekä ottaa huomioon vahvistetun suojan osalta direktiivissä mainitut seikat. Maahanmuuttoviraston päätös oli ollut lainvastainen. Näin ollen hallinto-oikeuden ei olisi tullut hylätä muutoksenhakijan valitusta. (KHO 2024:82)

Kuten ohjausfunktioon myös tuomioistuimen oikeutta kehittävään funktioon liittyy kysymys tuomioistuimen päätöksen ennakkopäätösluonteesta. Kuten todettua, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla ei ole katsottu olevan muodollista prejudikaattiarvoa.¹⁰⁹⁵ Korkein hallinto-oikeus ei myöskään omassa strategiassaan tuo esille oikeutta kehittävää tehtävää. Se viittaa strategiassaan lainkäytön osalta tehtävään ainoastaan ”oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden ohjaamisen”. Lainkäytön tehtävään korkein hallinto-oikeus siten itse näkee ennen muuta oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden ohjaamisen eikä sen kehittämisen.

Vaikka korkein hallinto-oikeus ei olekaan muodollisesti ennakkopäätöstuomioistuimien on sen päätöksillä nähdäkseni kuitenkin väistämättä käytännössä oikeutta ohjaavan funktion lisäksi myös oikeutta kehittävää funktiota, kuten edellä olevat muutamaiset esimerkit osoittavat. Vaikka sanotuilla prejudikaateilla ei olekaan ehdotonta oikeudellista sitovuutta on niillä käytännössä merkittävä tosiasiallinen sitovuus, kun ennakkopäätökset tulevat edellisessä jaksossa todetun mukaisesti *de facto* seurattaviksi ja noudatettaviksi alemmanasteisessa lainkäytössä ja hallintotoiminnassa. Korkeimman hallinto-oikeuden vaiheittainen siirtyminen valituslupatuomioistuimeksi tulee väistämättä entisestään lisäämään sen oikeutta kehittävää tehtävää. Ennakkopäätöksillä korkein hallinto-oikeus ohjaa jo nyt oikeuskäytäntöä ja sen yhdenmukaisuutta. Siksi hallintolainkäytön kokonaisuudessa ja hallintotuomioistuinten vallankäytön kokonaisuudessa korkeimman hallinto-oikeuden tehtävän muuttuminen yleisestä valitustuomioistuimesta valituslupatuomioistuimeksi, ja jopa lähemmäksi korkeimman oikeuden kaltaista ennakkopäätöstuomioistuinta, on yksi hallintolainkäytövallan merkittävimmistä muutoksista niiden satavuotisessa kehityskaarissa.

**

¹⁰⁹⁵ Mäenpää 2004, s. 234.

Tuomioistuinten oikeutta kehittävää funktiota vierastava kriitikko argumentoisi, että tuomioistuinten tehtävänä ei ole kehittää taikka luoda oikeutta, koska silloin se astuisi lainsäätäjän saappaisiin vallanjaon näkökulmasta ei-toivotulla tavalla. Valtiosäännön rakentuminen eduskunnan vahvalle asemalle ja parlamentarismien periaatteelle nähtiinkin Suomessa pitkään korostavan lainsäätäjän muodollista ylivaltaa valtakäytössä. Lainsäätäjän tehtävänä oli säätää laki, päättää sen sisällöstä ja tuomioistuimen tehtäväksi jäi (ainoastaan) lain tulkinta.

Vanhemmassa suomalaisessa valtiosääntötutkimuksessa suhtauduttiin kriittisesti siihen, että tuomioistuimille – edes ylimmille tuomioistuimille – voisi ratkaisutoiminnan kautta syntyä oikeutta kehittävää tehtävää. Oikeusajatteluamme on leimannut vahva lainsäädännöllinen positivismi. Sen mukaisesti yhteiskunnassa velvoittavien oikeussääntöjen, lakien, säätäminen voi kuulua vain lainsäätäjälle, joka edustaa kansaa eli tahoja, jota varten lait laaditaan. Hallitusmuoto ilmensi saksalaista lakipositivismia: siinä tuomioistuimen tehtävänä oli löytää ratkaisu lainsäädännön avulla. Tuomioistuimen katsottiin lähinnä toimivan lainsäätäjän tahdon välittäjänä, eikä lainkäyttöratkaisuilla sen vuoksi ollut erityistä oikeuskäytäntöä ohjaavaa tai kehittävää vaikutusta.¹⁰⁹⁶

Jyränki edusti aikanaan näkemystä, jossa eduskunnan säätämä laki on edustuksellisen demokratian lippulaiva ja oleellinen osa vallankäytön demokraattista legitimaatiota.¹⁰⁹⁷ *Jyrängin* ajattelussa vallan kolmijakoperiaatteen mukaista vallankäytön perustehtävien erottelua rikotaan lainsäädäntövallan suunnalla siinä tapauksessa, että korkeimpien oikeuksien ennakkoratkaisuille annettaisiin oikeudellinen sitovuus.¹⁰⁹⁸ Hän myös piti vieraana perustuslain vallanjakoa koskevan 3 §:n 3 momentin kannalta sitä kehitystä, jossa lainsäätäjälle tai poliittiselle hallintoviranomaiselle kuuluu valtaa siirtyisi tuomareille lainkäyttömenettelyyn.¹⁰⁹⁹

Tuoremmat näkökannat ovat koko lailla toisenlaiset. Nytemmin tuomioistuimilla, etenkin yleisillä tuomioistuimilla, myönnetään varsin laajalti olevan myös oikeutta kehittävä tehtävä.¹¹⁰⁰ Empiirinen tosiasia on, että parlamentit ovat menettäneet lainsäädäntötyön implisiittisen monopolinsa ja tuomarit ”osallistuvat” etenkin perustuslakipolitiikkaan. Toisin sanoen on käynyt yhä ilmeisemmäksi, että perinteiset vallanjako-opit, vaikka ne ovatkin syvälle tietoisuuteen juurtuneita, ovat yhä vähemmän merkityksellisiä eurooppalaisen todellisuuden kannalta.¹¹⁰¹

¹⁰⁹⁶ Halila 2000, s. 35.

¹⁰⁹⁷ Jyränki 2003, s. 285.

¹⁰⁹⁸ Ks. esim. Jyränki 2003, s. 164 ja ss. 301.

¹⁰⁹⁹ Jyränki 2003, s. 165.

¹¹⁰⁰ Mm. Virolainen – Martikainen 2010, s. 464.

¹¹⁰¹ Stone Sweet 2010, s. 129.

Oikeutta kehittävällä tehtävällä ei ole tarkoitettu lainsäätäjän roolin ottamista edes osittain. Oikeutta kehittävällä ratkaisukäytännöllä tuomioistuin täydentää lainsäätäjän työtä ja paikkaa lainsäädäntötyön mahdollisia aukkoja. Monimutkaisuvassa ja nopeatempoisessa yhteiskuntakehityksessä lainsäätäjällä ei kaikkia yksittäisiä lainsoveltamistilanteita kykene etupainotteisesti havainnoimaan. Tällainen oikeuden kehittämistehtävä legitimoii oikeusvaltion toimintaa. Esimerkiksi *Tuori*, joka on suhtautunut kriittisesti tuomarivaltioistumiseen, on todennut, miten ”[d]emokraattisen oikeusvaltion turvaaminen edellyttää tuomioistuimilta, varsinkin korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta, lainsäätäjän työn täydentämistä ja lainvalmistelun puutteiden paikkaamista, periaateargumentaatiota sekä ennakkopäätöksiä, jotka vaalivat oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja arvoperustaa”.¹¹⁰² Vaikka *Tuorin* perimmäinen argumentti onkin tuomioistuimen ohjausfunktion hyväksyminen, on siinä samalla mukana oikeutta kehittävän elementin ainakin osittainen hyväksyminen.

Ratkaisuilla ja niiden perusteluilla tuomioistuimet saattava myös viestiä oikeusyhteisölle oikeutta kehittävässä mielessä. Esimerkiksi lainsäätäjällä saattaa joissain tapauksissa olla ainakin *de facto* ennakkopäätösten adressaattina, koska tuomioistuimen ratkaisu voi osoittaa epätydyttävän lainsäädännöllisen tilanteen olemassaolon ja siten johtaa lainmuutokseen.¹¹⁰³ Esimerkiksi seuraava korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös sai osakseen julkisuutta sekä mediassa että oikeustieteen parissa. Ratkaisun johdosta esitettiin tuoreeltaan, että verolainsäädäntöä olisi muutettava ratkaisun johtaessa kohtuuttomaan tilanteeseen vastaavankaltaisissa tilanteissa.¹¹⁰⁴ Mediatietojen mukaan asia on johtamassa lainmuutoksen valmisteluun.¹¹⁰⁵ Ennakkopäätöksen voi tiivistää seuraavasti:

Tapauksessa oli kyse siitä, saattoiko rikosasiasta syytetyn A:n työnantaja sanomalehti B Oy suorittaa A:n sijasta A:n rikosasian neuvonanto- ja oikeudenkäyntikulut ilman, että A:lle kertyy tuloverolain 61 §:n 2 momentissa tarkoitettua veronalaista palkkaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikka A:n työtehtäviin oli kuulunut sanomalehdessä julkaistavien artikkelien laatiminen, hänen työtehtäviinsä ei kuitenkaan katsottu kuuluneen vastaajana oleminen rikosasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Näin ollen neuvonanto- ja oikeudenkäyntikulut olivat

¹¹⁰² Tuori 2018, s. 110–111.

¹¹⁰³ Virolainen – Martikainen 2003, s. 98.

¹¹⁰⁴ Ks. tarkemmin ratkaisuun osallistuneen oikeusneuvos Nuotion kommentaari, erityisesti sen av. 5. Nuotio 2023, s. 136–147.

¹¹⁰⁵ ”Hallitus aikoo muuttaa työnantajan maksamat työntekijän oikeudenkäyntikulut verovapaiksi, jos työntekijän teko tai laiminlyönti on tapahtunut osana työtehtäviä”, kerrotaan valtiovarainministeriöstä STT:lle. <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010790232.html> (tallennettu 13.1.2025).

A:n kuluja ja A sai taloudellisen edun, kun B Oy suoritti kulut hakijan puolesta. Näin ollen B Oy:n maksusta asianajotoimistolle kertyi A:lle veronalaista palkkaa. Rikosasian lopputuloksella ei ollut merkitystä A:n saaman taloudellisen edun veronalaisuuden osalta. KHO 2023:116 (ään. 3–2)

Tällaisissa tilanteissa demokratia-argumentit eivät mahdollista tuomioistuimen oikeutta kehittävän roolin kritisoimista. Tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa hallintotoiminnan lainalaisuus, mutta jos yksittäistapauksellisessa lainkäyttötoiminnassa havaitaan lainsäädännön soveltamisen johtavan jossakin konkreettisesti tapauksessa epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen, on lainsäätäjän asiana ryhtyä lainsäädännön muuttamiseen.

5.5 Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisfunktio

5.5.1 Perus- ja ihmisoikeuksien vaikutus

Tuomioistuinten lainkäyttötehtävän ytimessä on ihmis- ja perusoikeutena turvattu oikeudenmukainen oikeudenkäynti. Perustuslain 21 §:n nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vastaava oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin turvataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa vuoden 1966 yleissopimuksessa. Oikeusturvan saatavuutta ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä edellyttää myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla niiltä osin, kun kyse on EU-oikeudessa taattujen oikeuksien ja vapauksien loukkauksista.

Menettelyllisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksen täyttämistä pidetään yhtenä, ja entistä tärkeämpänä, lainkäytön funktiona. Vaatimus oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ei erottele hallintolainkäyttöä ja yleistä lainkäyttöä. Kaiken lainkäytön on siten täytettävä kaikki ne oikeusturvavaatimukset, jotka sille kansallisesti, kansainvälisesti ja EU-oikeudessa on asetettu.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus korostaa oikeusprosessin menettelymuotoja: sitä että prosessissa muun ohella kuullaan asianosaisia, prosessi on joutuisaa, viivytyksetöntä ja tehokasta, päätökset ovat perusteltuja ja suullisia käsitte-

lyjä järjestetään.¹¹⁰⁶ Koska tuomioistuinten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisfunktio on yhtäläinen kaikille prosesseille, voi tämän funktion sanoa samalla korostavan hallintoprosessin oikeudellista luonnetta, jopa tavallaan sen (historiallisestikin) läheistä luonnetta siviiliprosessin kanssa.

Hallintoprosessilla ja siviiliprosessilla on huomattavan paljon yhtymäkohtia. Osin selityksenä voi olla niiden ”yhteinen historia”; sovellettiinhan hallintolainkäytössä ”laillista oikeudenkäyntijärjestystä” aina vuoteen 1950 asti, jolloin hallintolainkäyttö sai ensimmäisen oman prosessilakinsa, hallintovalituslain. Sekin oli vielä kovin puutteellinen kaikkien oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten suhteen, ja vasta vuoden 1986 hallintolainkäyttölakia voi pitää ensimmäisenä varsinaisena hallintotuomioistuinten omana prosessilakinaan.¹¹⁰⁷ Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisfunktion korostuminen näkyi hallintotuomioistuimissa kuitenkin jo hallintovalituslain säätämisen myötä.

Hallintoprosessi on tieteenalana kuulunut vanhastaan hallinto-oikeuden alaan eikä prosessioikeuteen, mistä on seurannut, että tämä kolmas prosessilaji on jäänyt jossakin määrin erilleen ja ehkä jopa vieraaksi laajasti ymmärretyn prosessioikeuden kentässä. Sanottu on vaikuttanut myös hallintoprosessin ulkoiseen kuvaan. Ainakin menneinä aikoina hallintoprosessia on saatettu moittia liiallisista yhtymäkohdista hallinnon päätöksentekomenettelyyn ja jopa vanhakantaisuudesta muihin prosessilajeihin verrattuna.¹¹⁰⁸ Hallintolainkäyttö on saatettu nähdä esimerkiksi eräänlaisena hallintomenettelyn oikeusturvaa tuottavana jatkeena.¹¹⁰⁹

Liittyttäessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen vaatimukset tietyistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista nousivat kuitenkin vahvasti esille. Näitä oli ennen kaikkea suullinen käsittely, joka *Halilaa* siteeraten nousi heti alkuun eräänlaiseksi ”hallintoprosessuaalisen oikeudenmukaisuuden symboliksi”, ja hallintoprosessia modernisoitiinkin tätä koskevalla sääntelyllä hallintolainkäyttö-

¹¹⁰⁶ Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoituksena mennä syvälle siihen, mitkä ovat yksityiskohdissaan nykyajan hallintoprosessissa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Niistä esim. Mäenpää 2023, ss. 998.

¹¹⁰⁷ Tässä tutkimuksessa ei mennä tarkemmin näihin yhtäläisyyksiin. Hallinto- ja siviiliprosessin eroista ja yhtäläisyyksistä mm. Tarukannel – Tolvanen 2010, s. 1112 ja 1127. Tiivistetysti riita- ja rikosasioiden funktioista mm. Paso–Saukko–Tarukannel–Tolvanen 2015, ss. 49.

¹¹⁰⁸ Halila 2016, s. 292.

¹¹⁰⁹ Ks. tarkemmin Siitari–Vanne 2005, s. 149.

laissa.¹¹¹⁰ Toisaalta samalla, vaikka oikeudenmukaisuusideaali on ulottunut vähitellen yhä laajemmalle hallintoprosessin sisäisiin suhteisiin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole missään määrin kyseenalaistettu itsenäisen hallintotuomioistuinjärjestelmän olemassaolon perusteita eikä hallintoprosessin keskeisiä piirteitä.¹¹¹¹

Ihmisoikeussopimukseen liittymisen myötä ja sen tulkinnan kehittyessä hallintoprosessin luonne julkisoikeudellisten riitojen riippumattomana ja puolueettomana oikeudenkäyntimenettelynä on edelleen selkeytynyt, ja painopistealueiksi ovat nousseet oikeusturvan saatavuuteen ja tehokkuuteen liittyvät kysymykset, kuten menettelyn joutuisuus. Aikaisempi oikeusturvakäsitys on muuntunut menettelyn tasapuolisuutta ja vastavuoroisuutta koskeviksi vaatimuksiksi.¹¹¹² Kansallisten hallintoprosessilakien uudistaminen sekä kansainväliset oikeusturvan takeet (sekä itsenäisesti että kehittäessään kansallisia hallintoprosessilakeja) ovat selvästi vahvistaneet tätä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisfunktiota.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset vahvistavat oikeusturvaa. Samalla ne asettavat lainkäytölle ja tuomarinnan toiminnalle rajat. Tuomioistuimen on toimittava sille laissa ja kansainvälisissä velvoitteissa asetettujen menettelysääntöjen ja prosessivelvoitteiden mukaisesti. Erityisen tärkeää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisfunktio on hallintoprosessissa, jossa vastakkain ei ole kahta yksityistä tahoa vaan yksityinen taho ja hallinnon viranomainen, ja asetelmana on useimmiten yksityisen tahon väite viranomaisen päätöksen lainvastaisuudesta.¹¹¹³ Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus näyttäytyy siten myös osana tuomarinnan toimintaa, jossa häntä sitoo vain laki ja oikeus ja siihen kuuluva menettelystä säädetty.

**

¹¹¹⁰ Muutamat korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut suullisen käsittelyn vaatimuksista vahvistivat tätä 2000-luvun alkupuolella (KHO 2007:67 ja KHO 2007:68). Näissä kummassakin korkein hallinto-oikeus muistutti, että suullisen käsittelyn järjestämistä koskevaa pyyntöä hallintolainkäyttölain mukaisesti ratkaistaessa on otettava huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Kansallisen prosessilain tulkinnassa mitä tulee suullisten käsittelyjen järjestämiseen, on katsottu olevan erityistä merkitystä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä. Aer 2009, s. 772. Mainituista päätöksistä tarkemmin myös Pellonpää – Heikkilä 2008, ss. 17.

¹¹¹¹ Halila 2016, s. 294.

¹¹¹² Halila 2016, s. 294.

¹¹¹³ Tosin uuden hallintoprosessilain myötä valituksen kohteena olevan päätöksen tehnyt viranomainen on entistä vahvemmin oikeudenkäynnin osapuolen asemassa, joskaan ei kuitenkaan asianosainen (hallintoprosessilain 109 § 2 ja 3 mom.).

Demokraattisessa oikeudenvaltiossa kunnioitetaan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Ei kuitenkaan ole olemassa vain yhtä ”oikeudenmukaisuutta” tai ”yhtä ainoa oikeaa lopputulosta”, joka nauttisi yhteistä hyväksyntää. Sen sijaan on subjektiivisia käsityksiä oikeudenmukaisuudesta, jotka saattavat olla samalla kysymyksiä omastatunnosta. Suhtaudumme vaihtelevin tavoin sellaisiin kysymyksiin kuin esimerkiksi aborttioikeus, maahanmuutto tai ympäristönsuojelu. Jopa käsityksemme siitä, mikä on ”tasa-arvoista” tai ”kohtuullista” vaihtelee.¹¹¹⁴ Tällaisessa oikeudenmukaisuuskäsitysten moninaisuudessa tuomioistuinprosessin antaessa yhä enemmän painoa menettelylliselle oikeudenmukaisuudelle, kuten asianosaisen osallistumisoikeuksille ja päätöksen perusteluille, asian lopputuloksesta muodostuu oikeusyhteisölle mahdollisimman legitiimi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on esimerkiksi päätynyt valitus, jossa kyse oli kirkon avioliittokäsityksen suhteesta avioliittolaisissa säädettyyn, ja toisaalta papin virkamiesoikeudellisten ja kirkollisten velvollisuuksien suhteesta uskonnonvapauteen ja perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan. Tapauksessa oli lyhykäisyydessään kyse seuraavasta:¹¹¹⁵

Avioliittolakia muutettiin 1.3.2017 voimaan tulleella lailla siten, että avioliittoon voidaan vihkiä myös samaa sukupuolta olevat henkilöt. Tämän jälkeen pastori A oli vihkinyt samaa sukupuolta olevan parin avioliittoon. Tuomiokapituli piti tällaista vihkimistä kirkkolaisissa tarkoitettuna pappisviran velvollisuuksien ja pappislupauksen vastaisena toimintana ja antoi A:lle kirjallisen varoituksen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli siten ratkaistava kysymys siitä, oliko vihkimistä pidettävä kirkkolaisissa tarkoitettuna pappisviran velvollisuuksien ja pappislupauksen vastaisena toimintana vai ei, ja siten siis siitä, oliko varoituksen antaminen lainmukaista vai ei.

Äänestysratkaisussa korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö totesi, että Suomen evankelis-luterilaisen kirkon avioliittokäsitys oli ennen avioliittolain sanotua muutosta perustunut siihen, että avioliitto on miehen ja naisen välinen. Kirkon avioliittokäsitystä ja vihkimistä koskevaan säännöstöä ei ollut avioliittolain

¹¹¹⁴ Ks. mm. Letto-Vanamo 2018, kappale 20.

¹¹¹⁵ Ks. myös KHO 2011:56, jossa oli kysymys seurakunnan nuorisotyöohjaajan irtisanomisen lainmukaisuudesta. Tämä oli kieltäytynyt virkatehtävistään osallistua rippikoululaisten vanhemmille suunnattuun jumalanpalvelukseen ja hoitaa siellä esirukousosa, koska hän ei hyväksynyt naispappeutta. Hänet oli tämän vuoksi irtisanottu. Perusteluissaan korkein hallinto-oikeus viittasi muun ohella Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytännön mukaiseen uskonnonvapauden kollektiiviseen ulottuvuuteen. Uskonnonvapauteensa vedoten kirkon virkaan valittu ei voinut kieltäytyä virkaan kuuluvien, uskonnollisen yhdyskunnan normaaliin toimintaan liittyvien velvollisuuksien täyttämisestä. Irtisanotun papin valitus hylättiin.

muutoksen vuoksi muutettu kirkolliskokouksessa eikä piispainkokouksessa. Sen vuoksi tuomiokapitulin ei voitu katsoa toimineen lainvastaisesti varoituksen antaessaan, kun vielä huomioitiin perustuslaissa turvattu kirkon sisäinen autonomia.

Vähemmistöön jäänyt jäsen puolestaan argumentoi sillä, että avioliittoon vihkimisen oikeusvaikutukset perustuvat avioliittolakiin, eikä avioliittoon vihkiminen ole kirkollinen sakramentti. Avioliittolain mukainen toimivalta vihkimisen toimittamiseen on yksittäisellä kirkon papilla. Asiassa ei ole kyse pappisviran ydinalueella tapahtuneesta velvollisuuksien rikkomisesta. Pelkästään kirkon ohjeistuksen rikkominen yksittäisessä tapauksessa ei siten ole riittävä syy kirjallisen varoituksen antamiseen eikä kirjallinen varoitus ole oikeassa suhteessa teon merkitykseen papin viran velvollisuuksien noudattamisen valvonnassa. (KHO 2020:97, ään. 4–1)

Tällaisissa tapauksissa, joissa ratkaistavana olevaan kysymykseen liittyy uskonnollisia tai moraalisia käsityksiä oikeudenmukaisuudesta, korostuvat menettelyn oikeudenmukaisuus ja perustelujen merkitys. Luottamustutkimukset ovat osoittaneet, että kansalaisten tyytyväisyys lopputulokseen on riippuvainen siitä, kuinka oikeudenmukaiseksi osapuolet olivat kokeneet menettelyn, jossa heidän asiaansa käsitellään.¹¹¹⁶ Toisin sanoen, jotta riidan tai konfliktin lopputulos, ratkaisu, olisi sekä asianosaisille että oikeusyhteisölle helpommin hyväksyttävissä, on ”oikeudenmukaisen lopputuloksen” ohella vähintäänkin yhtä lailla ja joskus jopa enemmän merkitystä prosessin oikeudenmukaisuudella ja sen hyväksyttävyydellä.

5.5.2 Hallintoprosessin vahvistumisen kehityskaari

Hallintolainkäytön kehityskaari on pitkä.¹¹¹⁷ Korkeimmassa hallinto-oikeudessa noudatettiin sen perustamisesta lukien pitkään ”laillista oikeudenkäyntijärjestystä”. Omaa hallintoprosessilakia ei ollut. Korkeimman hallinto-oikeuden juhlistaessa 25-vuoden ikään ehtinyttä tuomioistuintaan vuonna 1943, presidentti *Castrén* luonnehti korkeimman hallinto-oikeuden päätehtäväksi ”koettaa luoda oikeusvarmuutta, vakavuutta ja johdonmukaisuutta lainkäytössä loukkaamatta toiselta puolen hallinnon tarvetta järjestää asiat joustavasti ja vaihtelevien olosuhteiden mukaan”. Tehtävä ei ollut helppo, kun tuomioistuimen toimiala oli laaja ja sovellettavilta säännöksiltä puuttui ”yhtenäisyyttä, johdonmukaisuutta ja muutoin-

¹¹¹⁶ Ervasti – de Gozinsky 2014, s. 194.

¹¹¹⁷ Mattila 2008, s. 291.

kin selvyyttä eikä niihin useimmiten ole [...] valmistelutöissä laadittuja perusteluja”, kuten hän asian ilmaisi.¹¹¹⁸

Syyskuussa 1943 pitämässään 25-vuotisjuhlaistunnossaan korkein hallinto-oikeus teki silloisen hallitusmuodon nojalla toimivaltaansa kuuluen lainsäädäntöesityksen tasavallan presidentille. Siinä ehdotettiin muutoksenhakua koskevien säädösten kokonaisvaltaista tarkistamista ja uudistamista. Se oli ensimmäinen konkreettinen askel kohti ensimmäistä hallintoasioiden muutoksenhakua koskevaa yleislakia, vuonna 1950 annettua lakia muutoksenhausta hallintoasioissa (ns. hallintovalituslaki).¹¹¹⁹

Hallintovalituslaki oli ensimmäinen prosessilaki, jolla hallintoprosessi pyrittiin erottamaan hallinnon toiminnasta. Hallintovalituslaki kuitenkin koski – nimensä mukaisesti – valitusoikeutta eikä niinkään muita prosessuaalisia takeita. Sillä kuitenkin annettiin muutoksenhausta yhtenäiset säännökset ja laajennettiin valitusoikeutta. Hallintovalituslaista väitöskirjansa kirjoittanut *Hallberg* on todennut, että hallintovalituslaissa oli selkeästi kysymys ”oikeusperiaatteen vahvistamisesta” eikä vain yksittäisestä lainuudistuksesta.¹¹²⁰

Hallintovalituslain säätäminen vuonna 1950 oli yksi tekijä, joka vahvisti hallintolainkäytön riippumattomuutta hallinnosta ja sitä kautta hallintoprosessin oikeus- turvafunktiota. Toinen samanaikainen ja samansuuntainen vaikutus oli läänioikeuksien perustamisella. Hallintolainkäytön muutoksenhakusääntelyn uudistaminen olikin kulkenut organisatorisen uudistamistyön rinnalla.¹¹²¹

Mainitulla hallintovalituslailla annettiin yhtenäiset menettelyä koskevat säännökset ja samalla valitusoikeutta laajennettiin. Hallintovalituslailla tehtiin mahdolliseksi valittaa pääsääntöisesti kaikista hallintoviranomaisten päätöksistä, mikäli valitusoikeutta ei nimenomaisesti oltu lailla tai asetuksella kielletty. Lain suunnittelu- vaiheissa kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, että valitusoikeuden tuli periaat-

¹¹¹⁸ Castrén 1943, s. 34–35.

¹¹¹⁹ Ns. HVaL 154/50. Lain valmistelun juuret ulottuivat jo vuoden 1936 lainvalmistelukunnan mietintöön 1936:5 alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Sen muutoksenhakuoikeutta koskeneista esityksistä oli periaatteellisesti merkittävin manner-Euroopan esikuvia seurannut ehdotus ns. yleisestä valitusoikeudesta lainvastaisista päätöksistä ja määräyksistä. *Hallberg* 1978, s. 51. Koska lainvalmistelukunnan ehdotukset yleisestä valitusoikeudesta eivät kuitenkaan edenneet lainsäädäntötoimiin, korkein hallinto-oikeus antoi sanotun esityksen muutoksenhakua koskevien säännösten tarkistamisesta vuonna 1943 perustamisensa 25-vuotisjuhlaistunnossa. Tämä johti hallituksen esitykseen (HE 40/1949 vp) yleisen valitusoikeuden ulottamisesta ylimpien ja alempien hallintoviranomaisten päätöksiin. Valtiopäivillä jätetyn lakialoitteen 53/1949 vp pohjalta valitusoikeus ulotettiin myös valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiin. Ks. Hallituskonselji 2009, s. 38.

¹¹²⁰ *Hallberg* 2008, s. 20.

¹¹²¹ *Hallberg* 1978, s. 51.

teessa olla yleinen eikä luettelomenetelmään perustuva, ja että suunnitellulla lailla korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta tuli vahvistetuksi periaatteellisesti yleiseksi, jossa valitusoikeus on periaatteessa yleisenä sääntönä ja valituksen puuttuminen puolestaan erityistä kieltosäännöstä edellyttävä poikkeus.¹¹²²

Vuonna 1955 oli perustettu lääninoikeudet.¹¹²³ Niiden tehtäväksi oli annettu valitusten ja muiden lainkäyttöasioiden käsittely. Lääninoikeudet toimivat tuomioistuinten tapaan olematta kuitenkaan vielä täysin ”riippumattomia”. Käsittely niissä oli kollegiaalinen, mutta jäsenet olivat kuitenkin vielä lääninhallituksen virkamiehiä eivätkä riippumattomia tuomareita. Lääninoikeuden päätöksiin voitiin tosin hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Lääninoikeuksien perustaminen merkitsi kuitenkin ennen kaikkea sitä, että hallinnon oikeussuojajärjestelmään oli saatu uusi oikeusaste, olkoonkin, että se ei vielä täyttänyt kaikkia niitä riippumattomuuden kriteereitä, mitä tuomioistuimelta edellytetään. Lääninoikeuksien perustamisen aikaan riippumattomuudelle ei kuitenkaan annettu yhtä lailla merkitystä kuin sille, että ne tosiasiallisesti ja aineellisoikeudellisesti toimivat hallintolainkäytön alan tuomioistuimina.¹¹²⁴ Lisäksi merkitystä katsottiin olevan sillä, että lääninoikeuslakiin sisältyi kaikkienasian myös asian käsittelyn menettelyä koskevia säännöksiä.

Sen lisäksi, että lääninoikeuksia hiljalleen uudistettiin organisatorisesti, niissä noudatettavaa menettelyä parannettiin askel kerrallaan: Menettelystä tuli kollegiaalista, kun lääninoikeuksien jäsenet toimivat vain lainkäyttöasioiden parissa, joskin ilman tuomarin statusta. Oikeusturvan kannalta järjestely ei lopultakaan ollut ”kestämätön”, sillä näin rakennettuna lääninoikeuksien toimintaa pyrittiin paitsi lainsäädännössä myös muuten ohjaamaan tuomioistuinmaiseen suuntaan. Lääninoikeuksien käytännön toimintatapoja tuomioistuimen suuntaan kehitti erityisesti myös yhteistyö korkeimman hallinto-oikeuden kanssa, jota se aktiivisesti harjoitti valvontatehtävänsä mukaisesti järjestämällä muun ohella lääninoikeuspäiviä ja muita koulutuksia.¹¹²⁵

Vaikka täydellinen organisatorinen vallankäytön rajanveto hallintotuomioistuinten ja hallinnon välillä ei toteutunutkaan ennen lääninoikeuksien itsenäistymistä vuonna 1989, oli lääninoikeuksien tosiasiallisen aseman kannalta ja välillisesti myös kansalaisen oikeussuojan kannalta merkitystä sillä, että näiden kesken menettelylistä riippumattomuutta vahvistettiin jo vuoden 1955 lääninoikeuslaissa. Kun läänin-

¹¹²² Nuorvala 1968, s. 10.

¹¹²³ Ks. tark. tämän tutkimuksen jakso 6.2.2.

¹¹²⁴ Näin mm. Nuorvala 1968, s. 11. Nuorvala tosin huomauttaa, että lääninoikeuksissa jäsenten enemmistö ja käytännössä useimmiten kaikki jäsenet olivat lakimiehiä. Hän piti silti tärkeänä tavoitteena lääninoikeuksien organisatorista kehittämistä todellisiksi tuomioistuimiksi.

¹¹²⁵ Valvontatehtävästä tarkemmin tämän tutkimuksen 6. pääluvussa.

oikeuslaissa oli säädetty muun ohella suullisesta käsittelystä, katselmuksesta ja todistajien kuulemisesta, oli menettely lääninoikeudessa tuolloin itse asiassa jopa tarkemmin säädettyä kuin menettely korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Korkeinta hallinto-oikeutta koskeva lainsäädäntö oli tätä osin jäänyt jälkeen ja se haluttiin saada pian korjatuksi.¹¹²⁶ Korkein hallinto-oikeus teki ensin vuonna 1960 ja toistamiseen vuonna 1976 esityksen tasavallan presidentille¹¹²⁷, että ryhdyttäisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa noudatettavan oikeudenkäyntimenettelyn uudistamiseksi ja muutoinkin korkeinta hallinto-oikeutta koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi. Uuteen lakiin oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan saatava ainakin menettelyä koskevat yleissäännökset suullisesta käsittelystä sekä todistajien ja asiantuntijoiden kuulemisesta samoin kuin oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Tuohon asti korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli siitä annetun 14 §:n nojalla sovellettu ”laillista oikeudenkäyntijärjestystä”. Esitys johti korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamiseen vuonna 1979.¹¹²⁸

**

Hallintovalituslaki oli ainoa, joskin suppea, yleinen hallintoprosessia koskeva yleislaki aina vuoden 1996 hallintolainkäyttölain säätämiseen asti. Ennen hallintolainkäyttölakia varsinaiset hallintolainkäytön oikeudenkäyntimenettelyä koskeneet säännökset olivat vielä ”hajanaiset” ja sijoitettuna asianomaisiin materiaalsiin lakeihin ja säädöksiin, joskin osin korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja lääninoikeuksista annettuihin lakeihin. Useassa laissa oli viittaus ”lailliseen oikeudenkäyntijärjestykseen”, millä viitattiin lähinnä oikeudenkäymiskaaren prosessiperiaatteisiin. Jokaisessa lainkäyttöasiassa oli erikseen harkittava, tuliko oikeudenkäymiskaarta tai sen periaatteita sovellettava.¹¹²⁹

Sanotusta seurasi, että korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä oli tullut ohjaavaa mitä tuli menettelyä koskeviin kysymyksiin. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä olivat muovautuneet sellaiset asian käsittelyä koskevat hallintolainkäytön prosessuaaliset periaatteet kuin valitusoikeuden laajuus, virallis- ja tutkintaperiaate, kuulemisvelvollisuus, vastuun jakautuminen oikeudenkäyntikuluista, vaatimuksen ja sen perusteiden muuttamista koskevat rajoitukset sekä lainkäyttöviranomaisen tutkimisvallan laajuus.¹¹³⁰

¹¹²⁶ Nuorvala 1968, s. 28.

¹¹²⁷ Kirjeet tasavallan presidentille 10.2.1960 (kirje n:o 795a) ja 22.11.1976 (kirje n:o 4510a).

¹¹²⁸ Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamisesta (12/1979).

¹¹²⁹ Mattila 2008, s. 291.

¹¹³⁰ HE 217/1995 vp, s. 7–8.

Hallintolainkäyttölain yhtenä keskeisenä tavoitteena oli sen esitöiden mukaan nimenomaan vahvistaa hallintolainkäyttöä kansalaisten ja muiden yksityisten käytettävissä olevana oikeusturvamenettelyinä.¹¹³¹ Sen tarkoituksena oli tehdä hallintolainkäyttö aiempaa tunnetummaksi ja helpommin hallittavaksi. Uusi prosessilaki oli myös lain sen perustelujen mukaan johdonmukainen jatko hallintolainkäytön kehittämistyölle, joka samalla loi pohjaa menettelyn tulevalle kehittämiselle. Hallintomenettelylaki vahvisti oikeusvarmuutta, kun hallintoprosessi sai ”kirjoitetut menettelysäännöt”.¹¹³²

Hallintolainkäyttölakiin kodifioitiin sekä kansallinen kehityskaari että samalla myös eurooppalainen oikeusturva- ja oikeudenkäyntikäsitys.¹¹³³ Näin siksi, että Suomi oli muutamaa vuotta aiemmin liittynyt Euroopan neuvoston jäseneksi ja tullut sidotuksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen normistoon. Hallintolainkäyttölaista tuli hallintoprosessin ”oma oikeudenkäymiskaari”.¹¹³⁴

Hallintolainkäyttölaki toimi hallinto-oikeudellisten valitusten prosessilakina aina vuoteen 2020 asti, jolloin tuli voimaan sen ”kokonaisuudistus”, laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (ns. hallintoprosessilaki). Hallintoprosessilain esitöissä ei uutta prosessilakia perustella enää oikeusturvanäkökohdilla vaan ennen kaikkea prosessuaalisen oikeudenmukaisuuden ”vahvistamisella ja yhdenmukaistamisella”. Lain esitöiden mukaan uuden prosessilain tavoitteena oli ”kehittää hallintolainkäytön yleisiä prosessisäännöksiä niin, että ne olisivat nykyistä informatiivisemmat ja vastaisivat nykyistä paremmin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia”. Tarkoituksena niin ikään oli, että ”oikeudenkäynnin osapuolet olisivat entistä paremmin selvillä prosessuaalisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan hallintoasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä” ja että menettely eri hallintotuomioistuimissa olisi nykyistä yhdenmukaisempaa.¹¹³⁵

Uudessa laissa säädetään hallintoasioita koskevasta oikeudenkäynnistä aiempaan täsmällisemmin ja siinä tuli otetuksi huomioon muussa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja muut uudistustarpeet sekä kansainvälinen kehitys.¹¹³⁶ Viimeisimmässä kehitysvaiheessa prosessuaalisia säännöksiä onkin ollut tarpeen tarkistaa erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä tapahtuneen kehityksen sekä Euroopan unionin lainsäädännössä asetettujen vaatimusten vuoksi. Lisäksi uudessa hallintoprosessilaissa on prosessin painopistettä pyritty muuttamaan siten, että hallintoviranomaisen velvollisuus asian selvittämisessä korostuu. Lisäksi

¹¹³¹ HE 217/1995 vp, s. 24/I. Sitä, mitkä yksittäiset normit vahvistivat oikeusturvatehtävää, ei tässä tarkastella enemmälti.

¹¹³² LaVM 6/1996 vp, s. 2/I.

¹¹³³ Halila 2016, s. 293.

¹¹³⁴ Hallberg 2008, s. 22.

¹¹³⁵ HE 29/2018 vp, s. 49.

¹¹³⁶ HE 29/2018 vp, s. 1.

laissa on säädetty mahdollisuudesta asian suulliseen valmisteluun tuomioistui-
messä.¹¹³⁷ Merkittävänä muutoksena aiempaan sääntelyyn oli niin ikään se, että hal-
lintoprosessillailla muutoksenhaun pääsäännöksi tuli, että haettaessa muutosta hal-
linto-oikeuden päätökseen korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutoksenhaku edel-
lyttää valituslupaa.

5.6 Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisfunktio sekä perustuslainmukaisuuden kontrollifunktio

5.6.1 Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen

Perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeudet ovat kiistatta keskeinen osa suoma-
laista valtiosääntöä ja oikeusjärjestystä. Kansainväliset ihmisoikeusveloitteet
vahvistuivat Suomen oikeusjärjestyksessä ensin Euroopan ihmisoikeussopimuk-
sen ratifioinnin ja sittemmin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäy-
tännön myötä, joskaan eivät ne täysin merkityksettömiä tuota ennenkään olleet.
Varsinaisesta ihmis- ja perusoikeuksien rantautumisesta kotoperäiseen lainkäyt-
töön tai oikeuteen ei kuitenkaan voi ennen 1990-lukua puhua. Euroopan neuvos-
toon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä, joka tapahtui reilut kolme
vuosikymmentä sitten, onkin perustellusti kutsuttu suomalaisen oikeusjärjestel-
mässä perusoikeusmurroksen käynnistäjäksi. Oikeuden eurooppalaistuminen jat-
kui, kun Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi kolmekymmentä vuotta sitten
vuonna 1995. Perustuslain perusoikeusuudistuksestakin on jo kulunut samaiset
kolmekymmentä vuotta.

YK:n yleissopimukset kansalais- ja poliittisista oikeuksista (ns. KP-sopimus)¹¹³⁸
sekä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista (ns. TSS-
sopimus)¹¹³⁹ ovat jo pidempään olleet Suomea velvoittavia. Ne tulivat Suomen osalta
voimaan vuonna 1976, mutta niiden merkitys osana oikeusjärjestystä alkoi tosiasial-
lisesti muotoutua vasta viitisentoista vuotta myöhemmin perus- ja ihmisoikeuksien
esiinmarssin myötä. Myös muilla vanhemmilla kansainvälisillä sopimuksilla, kuten
YK:n vuoden 1951 pakolaisyleissopimuksella on ollut asemansa suomalaisessa oi-

¹¹³⁷ Koivuluoma ym. 2020, s. 15.

¹¹³⁸ SopS 7—8/1976.

¹¹³⁹ SopS 6/1976.

keudessa jo pidempään, mutta senkin merkitys on kasvanut huomattavasti vasta sen voimaantulon jälkeen.¹¹⁴⁰

Yksikään julkinen toimija ei enää ole immuuni perus- ja ihmisoikeuksille. Perustuslain 22 §, jonka mukaan ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”, on tullut osaksi suomalaista valtiosääntöjärjestystä.

Perustuslainsäätäjän tarkoituksena oli vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, että perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus kuuluu kaikille julkisen vallan käyttäjille, myös tuomioistuimille. Perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen merkitystä julkiselle vallalle korosti perustuslaissa asetettu yleinen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus, joka tuli kirjatuksi silloisen hallitusmuodon 16 a §:ksi.¹¹⁴¹ Perusoikeusuudistuksen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan yksiselitteisesti ja nimenomaisesti, että ehdotetut perusoikeussäännökset sitovat julkista valtaa sen ”kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä”.¹¹⁴² Perusoikeuksien toteuttamisvastuu ei siten kuulu millekään valtio-organille yksin vaan se kuuluu jokaiselle vallanjaon mukaiselle toimijalle. Selvää on, että käsitteen ”julkinen valta” sisältäessä muiden ohella tuomioistuimet, perustuslain 22 § on valtiosääntöisenä oikeusperustana ihmisoikeuksien erityisasemalle myös tuomioistuinten toiminnassa.¹¹⁴³ Sanottu koskee yhtä lailla hallintoprosessia kuin siviili- tai rikosprosessiakin.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslainsäätäjä totesi, että perusoikeuksien toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä.¹¹⁴⁴

Kullakin valtiotehtävien alueella perusoikeussäännösten, kuten yleensäkin perustuslain, velvoittavuuteen liittyy kuitenkin omia erityispiirteitä.¹¹⁴⁵ Perus- ja ihmisoikeuksien erityispiirteistä samoin kuin niiden ”esiinmarssista” ja niiden näyttäytymisestä tuomioistuintoiminnassa on lukuisia kirjoituksia etenkin vuosituhannen

¹¹⁴⁰ Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, ns. Geneven yleissopimus, SopS 77/1968. Kuten Kuokkanen on huomauttanut, myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on relevanttia pakolaissopimuksen tulkinnan kannalta. Vaikka EU ei ole pakolaissopimuksen osapuoli eikä Euroopan unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa tulkita suoraan pakolaissopimusta, voi se kuitenkin sitä *välillisesti* tulkita EU:n turvapaikkaa koskevan sääntelyn kautta. Sanotulla on merkitystä siinäkin mielessä, ettei pakolaissopimuksella ole perustettu omaa ylikansallista tuomioistuinta, joka valvoisi sen noudattamista. Ks. Kuokkanen 2024, s. 1049.

¹¹⁴¹ Ks. myös HE 309/1993 vp, s. 27/I ja 27/II.

¹¹⁴² HE 309/1993 vp, s. 75/I.

¹¹⁴³ Ojanen 2011, s. 444.

¹¹⁴⁴ HE 309/1993 vp, s. 27/II ja 32/I.

¹¹⁴⁵ Tuori – Lavapuro 2000, kappale 18.

vaihteesta ja sen jälkeen.¹¹⁴⁶ Perus- ja ihmisoikeuksien juurtuminen lainkäyttöön kesti aikansa, mutta nykyään ne ovat kantavana ohjenuorana minkä tahansa tuomioistuinprosessin järjestämisessä.¹¹⁴⁷ Teema ei siten enää kirvoita samanlaista akateemista kiinnostusta kuin vielä kymmenkunta vuotta sitten, jolloin perus- ja ihmisoikeussääntelyn hyödyntäminen lainkäyttötoiminnassa tarjosi tutkimuksellista kiinnostavuutta. Nostan seuraavassa esille mielestäni keskeisimmät perustuslain 22 §:n asettamat velvoitteet tuomioistuimille.

Ensinnäkin perustuslain perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteessa näkyy perusoikeusuudistuksen yksi päätavoitteista, joka oli pyrkimys muuttaa perusoikeussäännökset ”lainkäyttökelpoisiksi”.¹¹⁴⁸ Perusoikeusmyönteisen tulkinnan institutionaalinen vahvistaminen toteutui perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksesta antamassa mietinnössä PeVM 25/1994 vp. Siinä perustuslakivaliokunta linjasi miten ”tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista, ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot.”¹¹⁴⁹

Perusoikeustyöryhmä 1992:n puheenjohtajana toiminut *Hallberg* huomautti perusoikeusuudistuksen jälkeen, miten olimme perusoikeuksien soveltamisen osalta tavallaan uudenaikaisessa tilanteessa, koska perustuslain (vielä silloisen hallitusmuodon) mukaisesti julkisen vallan oli jatkossa aktiivisesti turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.¹¹⁵⁰ Hallitusmuodon aikana perusoikeussuoja oli näyttänyt pikemminkin passiivisena veloitteena myös tuomioistuintoiminnalle. *Veli-Pekka Viljanen* totesi samansuuntaisesti virkaanastujaisluennossaan vuonna 2003 sanoessaan, miten perustuslain asema oikeusjärjestyksen hierarkian huipulla on uuden perustuslain jälkeen todellisuutta paitsi oikeusnormien asettamisenmenettelyssä, myös ”tuomioistuinten harjoittamassa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa”. Hänen mukaansa jo tuolloin oli havaittavissa perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien sovellettavuuden painopisteen voimakkaasti laajentuneen lainsäätäjän toiminnasta katamaan kaiken muunkin julkisen vallan toiminnan.¹¹⁵¹

Perustuslain 22 §:n turvaamisvelvoite ei tyhjene kansallisiin perusoikeussäännöksiin vaan koskee yhtä lailla kansainvälisissä sopimuksissa turvattuja ihmisoikeuksia.¹¹⁵² Turvaamisveloitteen myötä hallintotuomioistuimen on lainkäyttötoiminnassaan sovellettava sekä kansallista perusoikeussääntelyä että kansainvälisiä ih-

¹¹⁴⁶ Alkaen Martin Scheininin väitöskirjasta ”Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa” vuodelta 1991.

¹¹⁴⁷ Ks. mm. *Pikkujämsä* 2021, s. 547.

¹¹⁴⁸ *Saraviita* 1999, s. 894.

¹¹⁴⁹ PeVM 4/1994 vp, s. 4/I.

¹¹⁵⁰ *Hallberg* 1996, s. 842.

¹¹⁵¹ *Viljanen* 2003, s. 445.

¹¹⁵² HE 309/1993, s. 75/I.

misoikeusvelvoitteita. Perus- ja ihmisoikeuskehikossa kansainväliset sopimusvelvoitteet asettavat perusoikeusturvalle minimitason, josta kansallisessa lainsoveltamisessa ei voida poiketa oikeuksia heikentävästi. Sen sijaan estettä toisensuuntaiselle poikkeamiselle ei ole. Kansallisia tuomioistuimia onkin saatettu moittia tietynlaisesta minimalismista, jossa tuomioistuin on tyytynyt siihen suojan tasoon, jonka Euroopan ihmisoikeussopimus ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöineen asettaa. Minimalismissa tuomioistuimet eivät aktiivisesti ja systemaattisesti tavoittele ihmis- ja perusoikeussuojan vähimmäistasoa ylittäviä ratkaisuja.¹¹⁵³ Toisaalta on saatettu havainnoida sitä, onko tuomioistuimille tullut tarvetta ottaa huomioon ja ennakoida eurooppalaiset haasteet yli sen, mikä on ehdottoman välttämätöntä konkreettisen tapauksen ratkaisemiseksi.¹¹⁵⁴

Perus- ja ihmisoikeuksista on tullut hallintotuomioistuimissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Ne voivat ja niiden tulee soveltaa perus- tai ihmisoikeussopimuksen määräystä siinä missä kansallista lainsäädäntöäkin. Ylimpänä tuomioistuimena korkein hallinto-oikeus toimii samalla ikään kuin ”välittäjänä” eurooppalaisen tuomioistuimen ja alempien kotimaisten tasojen välillä. Se tarvittaessa ”muuntaa” Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kotimaisen hallintolainkäytön kielelle.¹¹⁵⁵ Turvaamisveloitteeseen kuuluu myös se, että myös asetuksen tasolla voimaansaattettu kansainvälinen sopimus, kuten YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus, on tuomioistuimessa sovellettavaa oikeutta.

Perus- ja ihmisoikeusnormiston erityispiirteenä, joka erottaa ne ”tavallisesta lainsäädännöstä”, ja jotka tuomioistuinten on ratkaisutoiminnassaan otettava huomioon, on niiden tulkintavaikutus ja siihen liittyvä erityinen demokraattisesti annettu toimeksianto ottaa perus- ja ihmisoikeudet huomioon koko oikeusjärjestystä sovellettaessa.¹¹⁵⁶ Suomessa on pitkään korostettu perus- ja ihmisoikeuksien tulkintavaikutusta lakien soveltamisessa. Vakiintuneesti puhutaan ”perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta”. Tulkintavaikutus ulottuu perinteisesti siihen, että tuomioistuinten on tulkittava kansallista lainsäädäntöä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Tämä kehityskulku lähti liikkeelle perustuslakivaliokunnan sittemmin ”klassiseksi” muodostuneesta kannanotosta PeVL 2/1990 vp, jossa se linjasi, miten tulkintatilanteissa erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista olisi pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista ja on näin määriteltyinä ihmisoikeusystävällinen.

¹¹⁵³ Ojanen 2011, s. 447; Lavapuro 2010, s. 171–172.

¹¹⁵⁴ Pellonpää 2009a, s. 122.

¹¹⁵⁵ Pellonpää 2009b, s. 11.

¹¹⁵⁶ Jääskinen 2004, s. 117.

Perustuslainsäätäjän tavoitteessa soveltaa perus- ja ihmisoikeusnormistoa lainkäytössä on kolmenkymmenen viime vuoden aikana edistytty. Korkeinta hallinto-oikeutta on ainakin jossain määrin pidetty perusoikeussäännösten soveltamisen edelläkävijänä Suomessa perus- ja ihmisoikeuksien ”esiinmarssin” aikaan.¹¹⁵⁷ Sittenkin korkein hallinto-oikeus on perustuslain voimaantumisen jälkeen vuoden 2024 loppuun mennessä viitannut perustuslain 22 §:ään noin 60:ssä ratkaisussa. Perustuslakiin on samana ajankohtana viitattu lähes 500:ssä julkaistussa ratkaisussa.¹¹⁵⁸

Viittauksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen löytyy puolestaan yli 200:sta korkeimman hallinto-oikeuden julkaisemasta ennakkopäätöksestä.¹¹⁵⁹ Tässä suhteessa on tapahtunut merkittävää viittauskäytännön aktivoitumista. Vielä 1990-luvulla ei edes vuosittain annettu ratkaisua, jossa olisi viitattu Euroopan ihmisoikeussopimukseen. 2020-luvulta viittauksia on jo viitisenkymmentä. Julkaistuja päätöksiä, joissa viitataan YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan sopimukseen, löytyy niitäkin parikymmentä perusoikeusuudistuksen jälkeiseltä ajalta.

Edellä mainituissa luvuissa ei ole eriteltyä sitä, onko korkein hallinto-oikeus viitannut perus- tai ihmisoikeusnormeista jompaankumpaan vai molempiin. Myöskään siinä ei ole eritelty sitä, onko tuomioistuin viitannut normiin suoraan sovellettavana oikeutena vai onko normiin viitattu sen vuoksi, että se on toiminut ”tulkintaohjeena” kansallisen lain soveltamiselle. Tällainen erottelu ei enää ole aiempaan verrattuna yhtä merkityksellistä eikä varsinkaan tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksen kannalta. Tarkoituksena on osoittaa yleisellä tasolla ja saatujen lukujen valossa, miten ei ole harhaanjohtavaa sanoa, että perus- ja ihmisoikeudet ovat arkipäiväistyneet osaksi kansallista lainkäyttöä. Niiden huomioiminen lainkäytössä on siten jo hyvä tovi sitten laajentanut oikeusturvaa sekä lähentänyt perus- ja ihmisoikeuksia toisiinsa perusoikeusuudistuksen tavoitteiden mukaisesti.¹¹⁶⁰

**

Lainkäyttö kehittyi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen kautta. Perus- ja ihmisoikeudet ovat ”kehittyvää”, *evolutiivista* oikeutta. Niiden soveltaminen ulottuu tarpeeseen ottaa huomioon paitsi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten veloitteet myös niitä valvovien elinten oikeuskäytäntö. Sitoutumalla ihmisoikeussopimuksiin ja tunnustamalla ihmisoikeussopimusten valvontaelinten toimivallan Suomi on osal-

¹¹⁵⁷ Ojanen 2011, s. 448.

¹¹⁵⁸ Lähteenä käytetty Finlex.fi -tietopankin hakua. Joukossa on mahdollisesti tapauksia, joissa hakusana ”perustuslain 22” ja ”perustuslaki” löytyy ratkaisun muusta kohdasta kuin sen perusteluista.

¹¹⁵⁹ Tulokseen sisältyy sama varaus kuin ed. av. todettu.

¹¹⁶⁰ Pellonpää totesi jo vuonna 2009 oikeusturvan laajentuneen ja perus- ja ihmisoikeuksien lähentyneen toisiaan. Ks. Pellonpää 2009a, s. 113.

taan hyväksynyt sen, että ihmisoikeussopimusten sisältö täsmentyy ja muuttuu ”evoluutiivisesti” valvontaelinten käytännön myötä. Kansallisessa lainsäädännössä on seurattava kansainvälistä tulkintakäytäntöä.¹¹⁶¹ Kansallinen lainsäätäjät on perustuslain 22 §:n nojalla velvoitettu huolehtimaan siitä, että kansallinen lainsäädäntö vastaa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kehittyvää tulkintakäytäntöä myös mitä tulee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksiin ja järjestämistapoihin.¹¹⁶²

Hallintolainkäyttäjän on perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen vuoksi tarvittaessa ehdittävä lainsäätäjän edelle. Kansainvälisten ihmisoikeuselinten ratkaisukäytäntö on tässä mielessä tuomioistuimissa lähtökohtaisesti ”suoraan sovellettavaa” oikeutta. Niiden tehtävänä ei ole odottaa tulkintakäytännön implementointia kansalliseen lainsäädäntöön voidakseen huomioida ratkaisukäytännössä perus- ja ihmisoikeuksien evolutiivinen luonne.¹¹⁶³

Olemassaolevat perus- ja ihmisoikeudet kehittyvät uusien oikeudellisten ja yhteiskunnallisten ilmiöiden edessä. Esimerkkinä ihmisoikeuksien kehitymisestä ovat muun ohella niin sanotut ”tulevien sukupolvien oikeudet”, jotka ovat viime aikoina tulleet niin oikeudelliseen keskusteluun kuin tuomioistuimissa tuomareiden pöydillekin. Samaan hengenvetoon on todettava, ettei ole olemassa oikeudellisesti yleispätevää määritelmää tai yhteistä käsitystä siitä, mitä tulevilla sukupolvilla ja niiden oikeuksilla tarkoitetaan.¹¹⁶⁴ Myöskään Suomen perustuslaki ei sellaisenaan tunnista tulevien sukupolvien oikeuksia, joskin perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeus sisältää elementin tulevien sukupolvien oikeuksista. Ympäristöperusoikeuspykälässä on kysymys kaikille ihmisille, tulevat sukupolvet mukaan lukien, jakamattomasti kuuluvista oikeuksista.¹¹⁶⁵

Ilmasto-oikeudenkäyntejä on jo nähty eri puolilla maailmaa. Myös Suomessa on käyty muutama ilmasto-oikeudenkäynti, kun eräät ympäristöjärjestöt ovat valittaneet korkeimmalle hallinto-oikeudelle valtioneuvoston päätöksistä, jolla se on antanut eduskunnalle valtioneuvoston ilmastovuosikertomukset. Vuoden 2022 päätöstä koskeneessa valitusasiassa oli oikeudellisesti kysymys siitä, oliko tällainen päätös valituskelpoinen. Korkeimman hallinto-oikeuden enemmistön mukaan ei ollut, joten valitus hylättiin. Tapaus sisältää mielenkiintoisia elementtejä paitsi ympäristöperusoikeudesta tulevien sukupolvien oikeutena myös rajanvedosta perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvelvollisuudesta poliittishallinnollisen päätöksenteon ja tuomiois-

¹¹⁶¹ Ojanen 2011, s. 444–445.

¹¹⁶² Siitari-Vanne 2005, s. 694.

¹¹⁶³ Oma kysymyksensä on vielä kansainvälisen toimielimen tulkinnan kehittyminen aieman kansallisen tuomioistuimen päätöksen purkuperusteena. Ks. esim. KHO 2019:90.

¹¹⁶⁴ Mutanen 2023, s. 1084.

¹¹⁶⁵ HE 309/1993 vp, s. 66/I ja 66/II. Ympäristöperusoikeudesta ks. mm. Ojanen 2020, ss. 285.

tuinkonttorollin välillä eli siitä, milloin viranomaisen passiivisuus ympäristöperusoikeuden toteuttamiseksi voi muodostua valituskelpoiseksi oikeudeksi. Tapaus ansaitsee tulla tässä lyhyesti huomioiduksi:

Kahden ympäristöjärjestön mukaan valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksessa 2022 ei ollut esitetty laissa säädettyä arviota tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista, vaikka tiedossa oli hiilinielun pienenemisen myötä olosuhteissa tapahtunut muutos. Jättäessään laissa säädetyn päätöksen tekemättä valtioneuvosto oli muutoksenhakijoiden mukaan toiminut vähintäänkin passiivisesti, minkä vuoksi asianosaisen oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen edellyttivät mahdollisuutta hakea muutosta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei ilmastovuosikertomuksen antaminen eduskunnalle sisältänyt ratkaisuja, joiden lainmukaisuus voisi tulla arvioitavaksi tuomioistuimessa, joten valitus hylättiin. Ään. 3–2. (KHO 2023:62)

Lopputulos, kuten äänestyskin, alleviivaa asian menettelyllistä puolta. Päätöksen merkitys ei kuitenkaan tyhjenny sen menettelylliseen lopputulemaan. Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus nimittäin puntaroi perusoikeuksien turvaamistarvetta ja kansainvälisten velvoitteiden toteutumista ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastonmuutoksen hillinnässä, joka tuli ottaa erityisesti huomioon arvioitaessa julkisen vallan velvollisuutta turvata ihmisoikeudet ja perusoikeudet.¹¹⁶⁶ Korkein hallinto-oikeus ikään kuin jätti ”oven auki” tuleville mahdollisille vastaavatyypisille tilanteille. Se aprikoi muutoksenhakukelpoisuuden ylittävän esimerkiksi silloin, jos ”valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aikataululla”. Tämä toteama yhdessä vähemmistön kannan kanssa antavat olettaa, että jos hallitus ei ryhdy riittäviin ilmastotoimiin saavuttaakseen laissa määritellyt tavoitteet, viranomaisen passiivisuus ilmastotoimien hillitsemiseksi saattaisi Suomessakin päätyä menestyksellisesti tuomioistuimen käsittelyyn. Päätöksestä on näin ollen johdettavissa käsitys tuomioistuimelle periaatteessa tulevasta toimivallasta ottaa käsiteltäväkseen valitus perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi, mikäli se on uhattuna viranomaisen passiivisuuden vuoksi.

Päätöksen antamisen jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut tuomion eräissä Sveitsiä vastaan tehdyssä ilmastovalituksessa.¹¹⁶⁷ Siinä tuomioistuin katsoi Sveitsin rikkoneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaista oikeutta pääsystä tuomioistuimeen ja totesi valtiolla olevan velvoite ryhtyä ajoissa tarkoituksen-

¹¹⁶⁶ Ks. tapauksen selostus korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2022, s. 21–29.

¹¹⁶⁷ EIT tuomio *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Sveitsi*.

mukaisiin toimenpiteisiin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi, jotta hiilineutraalisuustavoite voidaan saavuttaa. Tämän jälkeen korkein hallinto-oikeus on 8.1.2025 antanut uuden ratkaisun, jossa se, toisin kuin ensimmäisen ilmastovalituksen yhteydessä, otti tutkittavakseen eräiden järjestöjen tekemän valituksen. Korkein hallinto-oikeus totesi, että valtioneuvoston eduskunnalle antaman ilmastovuosikertomuksen 2024 yhteydessä oli syntynyt ”ilmastolaissa tarkoitetun lisätoimien tarpeen arvioinnin osalta sellainen päätökseen verrattavissa oleva ratkaisu, jota on pidettävä tässä tilanteessa valituskelpoisena”.¹¹⁶⁸ Ilmastolakiin oli vuonna 2023 lisätty oikeus hakea muutosta valtioneuvoston päätöksiin ilmastosuunnitelmista, vaikka muutoksenhaku ei itsessään koskenutkaan ilmastovuosikertomusta koskevaa valtioneuvoston päätöstä. Lain muutoksenhakujärjestelmää kuitenkin arvioitiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antaman tuomion pohjalta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun ratkaisuselosteessa todetaan muun ohella seuraavasti:

Valtioneuvostolla on ensisijainen vastuu ilmastopolitiikan suunnittelusta ja toteuttamisesta kansainvälisten velvoitteiden ja ilmastolain mukaisesti. Sillä on vastuu päättää, missä aikataulussa ja millä keinoilla velvoitteet toteutetaan. Tuomioistuimen tehtävänä on muutoksenhaun perusteella varmistaa, että valtioneuvoston ratkaisut ovat lainmukaisia eivätkä estä ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista eivätkä johda sitovien kansainvälisoikeudellisten ja kansallisten velvoitteiden vastaiseen tilanteeseen. Kynnyksen tuomioistuimen päätökseen, jossa se katsoisi valtioneuvoston jättämällä ryhtymättä riittäviin toimiin menetelleen lainvastaisesti ihmisoikeuksia loukaten, tuli valtiollisten tehtävien jakoa koskevan perustuslain säännöksen mukaisesti olla korkea.

Kun otettiin huomioon perustuslain säännökset oikeusturvasta ja ihmis- ja perusoikeuksien turvaamisesta sekä ympäristöperusoikeuksista samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja yksityis- ja perhe-elämän suojasta, siten kuin niitä tuli tulkita edellä mainitun Sveitsiä koskeneen tuomion mukaisesti, tässä Suomea koskeneessa asiassa muutoksenhakijana olevalla yhdistyksellä ja sen asiakumppaneilla oli ilmastolaissa edellytetyn ilmastovuosikertomuksen antamista koskevan valtioneuvoston päätöksen yhteydessä oikeus saattaa korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi valtioneuvoston kannanotto ilmastolain mukaisten lisätoimien tarpeesta.

¹¹⁶⁸ KHO 2025:2, kohta 68.

Korkein hallinto-oikeus päätyi päätöksestä tarkemmin ilmenevin perustein kuitenkin katsomaan, ettei valtioneuvoston ilmastovuosikertomukseen sisältyneitä kannanottoja lisätoimien tarpeen arvioinnista voitu pitää ilmastolain vastaisina. Valitus hylättiin. (KHO 2025:2)

Päätöksensä perusteluissa korkein hallinto-oikeus viittaa paitsi ympäristöperusoikeuteen ihmisoikeutena myös oikeuteen saada tällainen asia käsitellyksi tuomioistuimessa ja tätä koskeneeseen tuoreeseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön sekä julkisen vallan perustuslain 22 §:n mukaiseen velvoitteeseen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ratkaisu osoittaa dynaamista kansallisen oikeuskäytännön kehittymistä.

Voisin myös ennakoida, että nykyisessä ja tulevassa maailman ajassa tulee kansallinen turvallisuus, joka ei ole kansainvälisin sopimuksin tai kansallisin perusoikeuksin määritelty ihmisoikeus toisin kuin jokaisen oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen, nousemaan entistä merkittävämmäksi tekijäksi myös tuomioistuinten ratkaisukäytännössä arvioidessa kansallisen turvallisuuden suhdetta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen. Tuomioistuin voi tulevassa ratkaisukäytännössään joutua punnitsemaan perus- ja ihmisoikeuksia ja kansallista turvallisuutta keskenään. Menemättä tässä syvällisemmin tähän sinänsä perin kiinnostavaan aihepiiriin mainittakoon lyhyesti eräs korkeimman hallinto-oikeuden päätös, jossa viitteitä sanotusta on jo nähtävillä. Kyse oli asiakirjajulkisuutta koskevasta päätöksestä, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi mahdolliseksi evätä ympäristötietoja koskeva tietopyyntö tilanteessa, jossa tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi ympäristötietodirektiivin ja Århusin yleissopimuksen mukaisesti ”haitallisesti yleiseen turvallisuuteen”, kuten korkein hallinto-oikeus päätöksessään totesi.¹¹⁶⁹

**

Julkisella vallalla, myös tuomioistuimilla, on myös velvollisuus pidättäytyä puuttumisesta perusoikeuksiin. Perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu myös perusoikeuksien heikennyskielto. Tuomioistuintoiminnassa heikennyskielto kytkeytyy ennen kaikkea oikeusvarmuuteen. Kysymys typistyy siihen, voidaanko tiettyä perusoikeusperustaisella argumentoinnilla saavutettua ratkaisua tulevaisuudessa lähteä heikentämään samanlaisissa lainsoveltamisen tilanteissa. *Viljasen* mukaan positiivisten toimintavelvoitteiden kohdalla kyse on ennen kaikkea siitä, turvaako julkinen valta riittävästi oikeuden toteutumisen ja turvaako se niiden toteutumisen kaikille. Tällaisten oikeuksien toteutumistason olennainen heikentäminen aikaisem-

¹¹⁶⁹ KHO 2024:70, erit. kohta 48.

masta voisi pitkälti rinnastua jopa oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien rajoittamiseen.¹¹⁷⁰ Tästä *Rautiainen* on jatkanut, miten heikennyskieltoon liittyvät erityiskysymykset tulevat ilmi erityisesti silloin, kun perusoikeuden toteuttamisvelvollisuutta tarkastellaan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kautta.¹¹⁷¹ Nämä ns. TSS-oikeuksien toteutuminen tulee hallintolainkäytössä esille esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä asioissa.

Perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite tai toteuttamisvelvoite samoin kuin niiden heikennyskielto näyttäytyy tuomioistuiminnalle myös siten, että julkisen vallan, käytännössä muiden valtiomahtien eli lainsäätäjän ja hallinnon (nimenomaan oikeushallinnon), on lainsäädäntövallallaan, budjettipolitiikallaan ja resurssipolitiikallaan huolehdittava siitä, että oikeusturva on tosiasiallisesti saatavilla. Toisin sanoen niiden on omalla toiminnallaan turvattava se, että jokaisen oikeus päästä tuomioistuimeen toteutuu myös käytännössä. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin edellyttää riittäviä ja asianmukaisia tuomioistuinten toimintaedellytyksiä aina riittävästä henkilöstöstä tarkoituksenmukaisiin toimitiloihin ja tietojärjestelmiin, jotta oikeusturva, oikeuskäsittelyn joutuisuus ja oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus voivat täysimääräisesti toteutua.¹¹⁷² Tällaista velvoitetta voisi luonnehtia muille vallankäyttäjille kuuluvaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tehostamistehtäväksi eikä tuomioistuinten riippumattomuus ole millään tavoin esteenä tällaiselle ”puuttumiselle”, päinvastoin.

**

Lopuksi on todettava, ettei perustuslain 22 § edellytä, että tuomioistuinten olisi annettava sen paremmin perustuslaille kuin Suomen kansainvälisille velvoitteille yleisesti etusija tavalliseen lakiin nähden.¹¹⁷³ Niillä on kuitenkin ominaisuus *lex superiorina* ja siihen sisältyen rajoitettu mahdollisuus syrjäyttää tavallisen eduskuntalain soveltaminen ilmeisen ristiriidan tapauksessa. Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimet ovat velvollisia jättämään soveltamatta perustuslain kanssa ilmeisen ristiriidassa olevaa lakia. Nostan tämän omaksi tuomioistuimille kuuluvaksi tehtäväksi, jota kutsun perustuslainmukaisuuden kontrollifunktioksi.

¹¹⁷⁰ Viljanen 2011, s. 141.

¹¹⁷¹ Rautiainen 2013, s. 265.

¹¹⁷² Ks. mm. Mäenpää 2019a, s. 43; Siitari-Vanne 2005, s. 694.

¹¹⁷³ Ojanen 2011, s. 446.

5.6.2 Perustuslain 106 § perustuslainmukaisuuden kontrollifunktion ilmentäjänä

Perustuslain 22 §:n ohella ja sen lisäksi tuomioistuinten tehtäväksi on perustuslaissa säädetty velvoite jättää soveltamatta perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa oleva lain säännös. Tämän perustuslain jälkikäteiskontrollia ilmentävän perustuslain 106 §:n mukaan ”[j]os tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle”.

Perustuslain 106 § ilmensi uutta valtiosääntöajattelua vuoden 2000 perustuslaissa. Hallitusmuodossa tuomiovallan ja lainsäätäjän suhde oli rakennettu puhtaasti parlamenttisuvereenisuutta korostavan doktriinin varaan. Perustuslain ylimmäksi vartijaksi tuli hallitusmuodon mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunta eikä tuomioistuimille annettu roolia lakien perustuslainmukaisuuden tulkinnassa. Hallitusmuodon 92 §:n 2 momentti tosin esti tuomioistuimia soveltamasta perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa asetusta. Tämän tulkittiin tarkoittavan samalla sitä, ettei tuomioistuin voinut jättää yksittäisessä oikeustapauksessa eduskuntalain tasoista säännöstä soveltamatta sillä perusteella, että sovellettava laki olisi ollut ristiriidassa perustuslain kanssa, koska pykälä koski ainoastaan perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa asetusta.¹¹⁷⁴ Tämä lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus säilyi perustuslaissa, jossa siitä tuli perustuslain 107 §.

Aikanaan hallitusmuotoa säädettäessä 1900-luvun alkupuolella esillä tosin oli sekin mahdollisuus, että korkeimmalle oikeudelle olisi annettu perustuslakituomioistuimen kaltaisia tehtäviä. Ehdotukset kuitenkin kaatuivat perustuslakivaliokunnassa, joka katsoi, ettei tuomioistuimille voitu antaa sellaista valtaa, joka oikeuttaisi ne ”kieltäytymään soveltamasta kuninkaan alulle panemaa, hallituksen valmistelemaa ja eduskunnan säätämää lainsäädäntöä”.¹¹⁷⁵

Lavapuro on väitöskirjassaan luonnehtinut perustuslain 106 §:ää vuoden 2000 perustuslain kokonaisuudistuksen merkittävimäksi perustuslakikontrolliin liittyväksi institutionaaliseksi ratkaisuksi, joskin hän huomauttaa sen edustavan lopulta johdonmukaista jatkumoa 1990-luvun alussa käynnistyneelle perus- ja ihmisoikeuskehitykselle. Perusoikeuksien valvontaan ja sovellettavuuteen samoin kuin jokaisen mahdollisuuksiin vedota oikeuksien tueksi perusoikeuksiinsa oli jo perusoikeus uudistuksessa kiinnitetty huomiota. Muutosten johdosta perus- ja ihmisoikeuksiin viitattiin jo 2000-luvulle tultaessa konkreettisissa oikeustapauksissa laajalti.¹¹⁷⁶ Etusijasäännöksen säätämisen taustalla näyttääkin *Ojasen* mukaan olleen erityisesti ensin-

¹¹⁷⁴ Ks. Viljanen 2003, s. 1180.

¹¹⁷⁵ Kari 2018b, s. 175.

¹¹⁷⁶ Lavapuro 2010, s. 21–22.

näkin tarve edistää perustuslain ja etenkin sen perusoikeussäännösten tehokasta toteutumista tuomioistuinten toiminnassa.¹¹⁷⁷

Oikeusjärjestelmissä on erilaisia tapoja järjestää säädettävien tai säädettyjen lakien perustuslainmukaisuuden varmistaminen. Suomalainen järjestelmä on perinteisesti pohjannut lakien perustuslainmukaisuuden ennakkokontrollin, joka kuuluu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Suomalainen malli, jossa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta oli ainoastaan etukäteisen kontrollin varassa, oli perustuslain säätämisen aikaan kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellinen järjestely.¹¹⁷⁸ Useissa valtioissa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on kuulunut tätä varten perustetuille perustuslakituomioistuimille. Suomen tuomioistuinjärjestelmälle tässä suhteessa tutuimpia lienevät Saksan *Bundesverfassungsgericht* ja Ranskan *Conseil Constitutionel*. Sen sijaan esimerkiksi Ruotsissa ei erillistä perustuslakituomioistuinta ole.

Oikeusvaltion yhtenä tunnusmerkkinä pidetään toimivaa lakien perustuslainmukaisuuden kontrollointia, ns. normikontrollia. Venetsian komissio on esimerkiksi yleisesti suositellut perustuslakituomioistuimen tai vastaavan elimen perustamista, joskaan perinteinen normikontrolliajattelu ei edellytä kontrollivaltuuksien keskittämistä yksinomaan yhdelle organille, vaan päinvastoin, perustuslaintulkintatoimivaltaa voidaan hajauttaa eri instituutioille.¹¹⁷⁹ Olennaista Venetsian komissionkin mukaan on taata valtion toimien ja lainsäädännön perustuslainmukaisuus tosiallisesti ja siten, että se on yleisesti hyväksytty eli justifioitu.

Perustuslainmukaisuus voidaan Venetsian komission mukaan varmistaa myös muilla keinoilla kuin perustuslakituomioistuimella sille kuuluvine normikontrollivaltuuksineen. Esimerkkinä Venetsian komissio on pitänyt Suomea, jossa perustuslaki mahdollistaa sekä perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnan eduskunnan perustuslakivaliokunnassa että jälkikäteisen valvonnan tuomioistuimissa sellaisissa tapauksissa, joissa säännöksen soveltaminen johtaisi ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa. Venetsian komission vuonna 2016 antaman oikeusvaltiosuosituksen mukaan ”Suomen kansallisissa oloissa tämä mekanismi on osoittautunut riittäväksi”.¹¹⁸⁰

Suomalaista traditiota ajatellen lakien ennakkolisessä perustuslakivaliokunnan toimivaltaan kuuluvassa ennakkokontrollissa on pohjimmiltaan kyse demokratian ytimessä olevasta kansan vallan käsityksestä eli siitä, että poliittinen valta – ja oikeusjärjestys sen tuotteena – on palautettavissa ”kansan tahtoon” ja demokraattisesti legitimoituun päätöksentekoon.¹¹⁸¹ Perustuslakivaliokunnan harjoittamassa ennak-

¹¹⁷⁷ Ojanen 2009, s. 241.

¹¹⁷⁸ Sanottu todettiin myös perustuslain esitöissä HE 1/1998 vp, s. 162/II.

¹¹⁷⁹ Lavapuro 2009a, s. 69.

¹¹⁸⁰ Oikeusvaltion tarkistuslista 2016, kohta 108.

¹¹⁸¹ Jääskinen 2004, ss. 103.

kovalvonnassa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta pysyy lainsäätäjällä. Esimerkiksi *Tuori* on pitänyt ennakkovalvonnan vahvana puolena sen mahdollisuutta hallita oikeuden ja politiikan jännitettä ilman, että ristiriidat muuntuvat instituutioiden, eduskunnan ja tuomioistuinlaitoksen, välisiksi.¹¹⁸² Toisaalta koska politiikka väistämättä vaikuttaa lakien perustuslainmukaisuuden arviointiin, on perustuslakivaliokunnan toiminta nojannut vahvasti sellaisiin kirjoittamattomiin valtiosääntöisiin käytänteisiin, kuten perustuslakivaliokunnan päätöksenteon perustumiselle oikeudelliseen harkintaan puoluepoliittisen harkinnan sijaan.¹¹⁸³

Vanhemman suomalaisen valtiosääntöajattelun mukaan valtiosääntönormien soveltaminen ei ole kuulunut tuomioistuimille, kuten ei myöskään lakien perustuslainmukaisuuden kontrollointi. Ennen perustuslakia ja sen 106 §:ää Suomessa tuomioistuinten mahdollisuuteen tulkita perustuslakia suhtauduttiinkin varauksellisesti.¹¹⁸⁴ Perustuslain myötä tullut muutos ei sen periaatteellisesta merkittävydestä huolimatta kuitenkaan tuolloin herättänyt juuri lainkaan keskustelua, eikä ainakaan äännekkäitä vastalauseita esitetty.¹¹⁸⁵

Mitä tämä jälkikontrollitehtävä on sitten merkinnyt vallanjaon kokonaisuuden näkökulmasta, ja erityisesti mitä velvoitteita se antaa tuomioistuimille osana tuomioistuinten perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisfunktiota. Sanottuun liittyy osin kysymys siitäkin, mitä perustuslainsäätäjä on tarkoittanut soveltamatta jätettävän lain *ilmeisellä* ristiriidalla.¹¹⁸⁶

Ensimmäiseksi keskeistä on havainnoida, ettei perustuslain 106 §:llä ollut tarkoitus muuttaa jo hallitusmuodon ajoista ollutta sääntelyä perustuslakivaliokunnan harjoittamasta lakien perustuslainmukaisuuden etukäteiskontrollista. Päinvastoin. Perustuslain esitöissä todetaan nimenomaisesti, että lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste säilyisi [jatkossakin] ennakkovalvonnassa, ja ettei 106 §:n tarkoituksena ole heikentää perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa. Sanotun ennakkokontrollin oheen ehdotettiin, että tuomioistuinten olisi käsiteltävänänsä olevassa asiassa annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen siinä yksittäistapauksessa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa eikä lakia ole säädetty

¹¹⁸² Tuori 2018, s. 108.

¹¹⁸³ Mm. Dahlberg 2024a, s. 365.

¹¹⁸⁴ Hautamäki 2002, s. 134.

¹¹⁸⁵ Näin Tuori 2018, s. 105.

¹¹⁸⁶ Perustuslain hallituksen esityksen perustelujen mukaan Ilmeisyysvaatimus edellyttää, että ristiriita on selvä ja riidaton, ja ettei lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa voida pitää säännöksen tarkoittamassa mielessä ilmeisenä, jos perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa lain säätämisvaiheessa ja katsonut, ettei ristiriitaa ole olemassa. HE 1/1998 vp, s. 164/II.

perustuslain säätämisyjärjestyksessä.¹¹⁸⁷ Lainsäätäjän ratkaisu korosti eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä, koska sen ratkaisuja ei sanotu in perustelu in voitaisi lakien säätämisen jälkeen yleisesti riitauttaa.¹¹⁸⁸

Kyse ei siten ollut joko–tai-asetelmasta vaan sekä–että-asetelmasta sen suhteen, kuuluuko lakien perustuslakikontrolli eduskunnalle vai tuomioistuimille. Kyse oli toisin sanoen perustuslain normikontrollin *desentralisaatiosta*.¹¹⁸⁹ Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu nykyään sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle että tuomioistuimille rinnakkaisesti. Niiden funktiot ovat valtiosääntöisesti erilaiset: Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa valvonta on luonteeltaan ennakollista ja abstraktista. Tuomioistuimille puolestaan kuuluu konkreettinen jälkikäteinen valvonta.¹¹⁹⁰

Suomalaisessa järjestelmässä ei olla siirrytty (eikä olla siirtymässä) parlamentaarista suvereenisuutta ja lainsäätäjän roolia korostavasta traditiosta tuomioistuinten perustuslakikontrollia korostavaan malliin. Kuten *Lavapuro* on huomauttanut ja kuten perustuslain esitöistäkin käy ilmi, valvonnan rakenne on jo valtiosisäiseltä perusluonteeltaan pluralistinen: lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ja siihen olennaisesti liittyvä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta on meillä jo perustuslain säädöstasolla järjestetty useiden rinnakkaisten mekanismien varaan: lakien ja niiden soveltamisen perustuslainmukaisuutta valvotaan sekä lakia säädettäessä että sen jälkeen. Toisin sanoen niitä valvotaan sekä poliittisissa että oikeudellisissa menettelyssä ja sekä tulkinnallisempien menettelyjen että kategoristen ristiriitojen ratkaisumenettelyjen mukaisesti.¹¹⁹¹

Toinen huomioni on tämän valvontafunktion *ratio*. *Viljanen* on huomauttanut tämän normikontrollin kannalta keskeisen perustuslain etusijasäännöksen ensisijaisena tarkoituksena näyttäytyvän perustuslain esitöiden valossa sen, että se velvoittaa tuomioistuimet huolehtimaan ”tuomioistuimelle normaalisti kuuluvasta oikeusturvan antamistehtävästä sen käsiteltävänä olevassa yksittäisessä oikeusjutussa”. Kyse ei ole niinkään normikontrollinen tyypillisestä lain ja perustuslain välisen suhteen yleisestä arvioinnista.¹¹⁹² Tästä *Lavapuro* jatkaa, että tämän mukaisesti tuomioistuimille on asetettu velvollisuus soveltaa perustuslakia keskeisesti sen vuoksi, ettei perusoikeuksia loukattaisi yksittäistapauksissa. Toisin sanoen tavoitteena on, että oikeusjutuissa päädytään aineellisesti perustuslainmukaisiin lopputuloksiin.¹¹⁹³

¹¹⁸⁷ HE 1/1998 vp, s. 163/II.

¹¹⁸⁸ Ks. tästä myös HE 1/1998 vp, s. 163/II. Argumentointia kritisoinut mm. Suksi 2002, s. 421.

¹¹⁸⁹ Sentralisaatio – desentralisaatio -argumentoinnista mm. Hautamäki 2009, ss. 139.

¹¹⁹⁰ Ks. Esko 2010, s. 46.

¹¹⁹¹ Lavapuro 2010, s. 27–28.

¹¹⁹² Viljanen 2005b, s. 312.

¹¹⁹³ Lavapuro 2010, s. 44.

Säännös turvaa ja vahvistaa paitsi perustuslain 21 §:n oikeusturvaa myös perustuslain 22 §:ssä säädettyä tuomioistuimillekin kuuluvaa velvollisuutta varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lainsäädännöllä katettavien ilmiöiden moninaistuuksessa ja monimutkaistuuksessa etukäteiskontrollilla tuskin pystyttäisiin enää nykyajassa varautumaan kaikkiin ennakkolisiin tilanteisiin. Esimerkiksi *Hidén*, joka on pitänyt positiivisena sanotun perustuslain säännöksen tuomista perustuslakiimme, on todennut, ettei mikään ennakkollinen valvonta, oli se kuinka korkeatasoista tahansa, voi koskaan kattaa kaikkia niitä kysymyksiä, jotka tulevat esille vasta konkreettisesti lain soveltamistilanteessa.¹¹⁹⁴

Säännöksellä myös ikään kuin varaudutaan siihen, että perustuslain tai perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden tulkinta muuttuu nopeammassa tahdissa kuin lainsäädäntö. Muutos voi olla kansallista tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai Euroopan unionin tuomioistuimen myötä syntynyttä. On siten mahdollista, että aikanaan säätämävaiheessa perustuslainmukaiseksi katsottu laki ei myöhemmin enää vastaakaan myöhemmän perustuslain tulkinnan asettamia vaatimuksia.¹¹⁹⁵ Mahdollista myös on, kuten esimerkiksi *Tuori* on tutkijoista huomauttanut, että tuomioistuimet saattavat joutua paikkaamaan lainsäädännön puutteita, riippuen lainvalmistelun tasosta.¹¹⁹⁶ Näin ollen sanottu säännös mahdollistaa sen, että tuomioistuimet voivat ja ovat tarvittaessa aidosti valmiita hoitamaan perustuslain säännöksessä niille osoitettua perusoikeuksien valvontatehtävää.¹¹⁹⁷

Kun hallintotuomioistuimissa tuomioistuinten perustuslainvalvontarooli kuitenkin muodollisesti rajoittuu konkreettisiin yksittäistapauksiin, korostuu niissä oikeus-suojafunktio. Näin myös hälvennetään sitä epäluuloa, joka kohdistuu ajatteluun, että perustuslakikontrolli heikentäisi lainsäätäjän valtaa suhteessa tuomiovaltaan saattikka, että sillä olisi tarkoitus puuttua eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Toisaalta perustuslainmukaisuuden valvontafunktion myötä tuomioistuinten oikeutta kehittävä tehtävä on väistämättä käytännön toiminnan myötä tosiasiallisesti korostumassa.

Pohtiessaan perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten perustuslainmukaisuuden valvontafunktioita, *Tuori* on todennut, että tuomioistuinten konkreettinenkin jälkivalvonta on jännitteisessä suhteessa enemmistövallaksi tulkittuun poliittiseen kansanvaltaan. Tähän liittyen hän on lisännyt myös sen valitettavan tosiasian, että mitä kehnompaa lainvalmistelu on, sitä suurempi tilaus tuomioistuinten oikeutta kehittäväälle tehtävälle on ja sitä tärkeämpi merkitys on ennakkopäätöksillä, jotka ”täyden-

¹¹⁹⁴ Hidén 2011, s. 10.

¹¹⁹⁵ HE 1/1998 vp, s. 163/I.

¹¹⁹⁶ Tuori 2018, s. 109.

¹¹⁹⁷ Näin esim. Hidén 2011, s. 10.

tävät, selventävät ja joskus ehkä jopa oikaisevat lainsäädäntöä”.¹¹⁹⁸ Tuomioistuinten näkökulmasta korkeimman oikeuden emerituspresidentti *Timo Esko* on sanottuun liittyen ikään kuin vastauksena todennut, että ”[p]erustuslakia säädettäessä esitettyä toivetta siitä, että perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välille ei tule luoda kilpailuasetelmaa, on kunnioitettu”.¹¹⁹⁹

Kolmas huomioni koskee sitä, että perustuslain 106 §:ää on tarkoitettu sovellettavan oikeudenkäytössä vain sellaisissa tilanteissa, kun ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa tulkinnalla.¹²⁰⁰ Lakien perustuslainmukaisuuden valvontamalli onkin *Husan* mukaan sekä sanamuotonsa että esitöidensä perusteella tarkoitettu vain hätäkäyttöön ja sovellettavaksi ainoastaan tilanteissa, joissa ristiriitaa ei voida ohittaa tulkintakonstruktiolla tai käyttämällä muuta laintasoista säännöstä ratkaisuperusteena.¹²⁰¹ Se toimii ikään kuin oikeudellisena varaventiilinä tai perälautana tilanteissa, joissa muutoin ei päästäisi oikeudenmukaiseen lopputulokseen. Lakien perustuslainmukaisuuden tulkinnalla on jo useamman vuosikymmenen perinne valtiosääntökulttuurisamme.¹²⁰² Perus- ja ihmisoikeusnormiston soveltaminen ei siten ollut perustuslain säätämisen aikaan vierasta tuomioistuimille. Perustuslain 106 §:n mukaisen varaventiilin tuominen keinovalikoimaan oli siihen luonteva jatkumo, kuten myös *Lavapuro* on aiemmin sanotuina tavoin huomauttanut.

Neljäs huomioni tuomioistuimille annetun perustuslainmukaisuuden valvonnan koskee sitä, että tehtävää ei ole annettu ainoastaan ylimmille tuomioistuimille vaan se koskee yhtä lailla kaikkia tuomioistuimia. Perustuslain 106 §:ssä ei ole rajoitettu valvontavaltaa ainoastaan korkeimpiin oikeuksiin, joten se koskee kaikkia tuomioistuimia. Näin ollen meillä on *Eskon* sanoin ”varsin monilukuinen määrä perustuslakituomioistuimia sanan nyt käsitellyssä merkityksessä.”¹²⁰³

Tämä on ollut perustuslainsäätäjän tietoinen valinta, kuten perustuslain esitöistä käy ilmi. Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että mikäli ristiriidan toteaminen annettaisiin vain korkeimmalle oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle, tulisi silloin myös luoda tuomioistuihin järjestely, jolla ”ratkaisu mahdollisen ristiriidan olemassaolosta voitaisiin alemmassa oikeusasteessa vireillä olevan oikeusjutun käsitteilyn yhteydessä saattaa ylimmän tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tällöin ylimmät tuomioistuimet rinnastuisivat pitkälti ulkomaisiin valtiosääntötuomioistuihin, mitä

¹¹⁹⁸ Tuori 2018, s. 109.

¹¹⁹⁹ Esko 2020, s. 48. Esko toimi korkeimman oikeuden presidenttinä vuosina 2016–2019.

¹²⁰⁰ Näin myös HE 1/1998 vp, s. 134/I.

¹²⁰¹ Husa 2008, s. 730–731.

¹²⁰² Ks. perus- ja ihmisoikeusmyönteisestä tulkinnasta tarkemmin esim. Viljanen 2001, ss. 2. Perustuslakivaliokunnan linjaratkaisuna on pidetty lausuntoa PeVL 2/1990 vp.

¹²⁰³ Esko 2020, s. 46–47.

voidaan pitää valtiosäännön järjestämien lainsäädäntö- ja tuomiovallan välisten suhteiden kannalta ongelmallisena”.¹²⁰⁴

Yleinen tuomioistuinkontrollimalli, jossa kaikilla tuomioistuimilla on oikeus ja samalla velvollisuus lakien perustuslainmukaisuuskontrolliin, lienee kansainvälisesti katsoen yleisin tapa järjestää lakien perustuslainmukaisuuden valvonta. Tosi-asia kuitenkin lienee, että vaikka periaatteessa kaikki tuomioistuimet harjoittaisivat tätä kontrollia, käytännössä valvonnan merkitys painottuu ylimpiin tuomioistuihin. Tämän seikan sanelee se tosiasia, että korkeimmat oikeudet toimivat viimeisenä muutoksenhakuasteena ja monissa maissa ylimmän tuomioistuimen ratkaisut lisäksi sitovat alempia tuomioistuihin.¹²⁰⁵ Perustuslainsäätäjän tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut perustuslakituomioistuintyyppisen järjestelmän luominen Suomeen, ei erillisen perustuslakituomioistuimen perustaminen eikä nykyisten ylimpien tuomioistuinten kehittäminen yhdeksi auktoritatiiviseksi perustuslakituomioistuimeksi tavalla tai toisella.¹²⁰⁶

Viides havaintoni koskee sitä, ettei suomalaisille tuomioistuimille ole annettu toimivaltaa kumota demokraattisesti säädetty laki vaan niille on ”ainoastaan” annettu valta jättää perustuslainvastaiseksi katsottu lain säännös soveltamatta käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa ja vain sen piiriin rajoittuvin oikeusvaikutuksin.¹²⁰⁷ Suomalaiseen valtiosääntökulttuuriin on siten muodostunut doktriini, jossa tuomioistuin voi jättää soveltamatta lakia valtiosääntöisin perustein, mutta ainoastaan yksittäisessä tapauksessa. Tuomioistuimella ei sen sijaan ole toimivaltaa todeta lain olevan perustuslain vastainen eli se ei voi arvioida yleisesti ja ilman konkreettista yhteyttä käsillä olevaan tapaukseen, onko jokin lain säännös ristiriidassa perustuslain kanssa.¹²⁰⁸ Lainsäätäjän tehtäväksi jää korjata mahdolliset puutteet lainsäädännössä.

Ristiriitaiseksi katsotun lain kumoaminen edellyttää erillistä lainsäädäntötointa.¹²⁰⁹ Tämän vuoksi tuomioistuimen roolia lakien perustuslainmukaisuuden valvojana on pidetty lainsäätäjää rajoitetumpana.¹²¹⁰ Tosiasia kuitenkin lienee, että *de facto* ainakin ylimmän tuomioistuimen ratkaisulla on vähintään oikeuskäytäntöä oh-

¹²⁰⁴ HE 1/1998 vp, s. 163/II.

¹²⁰⁵ Hautamäki 2006, s. 600.

¹²⁰⁶ Todettakoon tässä yhteydessä myös se, ettei perustuslainmukaisuuden valvonnan kesittäminen ylimmälle tuomioistuimelle yksistään riitä tekemään siitä ”perustuslakituomioistuinta”. Kuten esim. Hautamäki on huomauttanut, perustuslakituomioistuimen määritelmään on yleensä katsottu kuuluvan muitakin tehtäviä, kuten esimerkiksi mahdollisuus ratkoa ylimpien valtiuelinten välisiä toimivaltakiistoja. Hautamäki 2006, s. 589–590.

¹²⁰⁷ Ks. myös Lavapuro 2010, s. 46.

¹²⁰⁸ Lavapuro 2010, s. 193.

¹²⁰⁹ HE 1/1998 vp, s. 163/II.

¹²¹⁰ Lavapuro 2010, s. 193.

jaava tehtävä mahdollisen ilmeisen ristiriidan tultua havaituksi myöhemmissä vastaavanlaisissa lainsoveltamistilanteissa. Ne voivat ohjata myös lainsäätäjä korjaaviin lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Kuudes havaintoni koskee sitä, että suomalaisilla tuomioistuimilla on jo pitkään ollut toimivalta ja velvollisuus antaa etusija kansainvälisten ihmisoikeusnormien ja EU-oikeuden soveltamiselle ja jättää soveltamatta niiden kanssa ristiriidassa olevia kansallisen lain säännöksiä. Vain sellainen ratkaisu, jossa ihmisoikeusnormi saa ristiriitatilanteessa etusijan kansalliseen oikeusnormiin nähden, voi olla kansainvälisen oikeuden mukainen.¹²¹¹ Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä on pidetty suoraan sovellettavana oikeuslähteenä. Samoin EU-oikeuden etusijaperiaate osoittaa saman EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhteessa. Kummassakaan ei kuitenkaan edellytetä ristiriidan olevan *ilmeinen*, jotta kansallisen tuomioistuimen tulee jättää kansallinen normi soveltamatta.

Esimerkiksi *Ojanen* on pitänyt ilmeisyyskriteerin poistamisen merkittävimpänä tarpeena juuri tätä eduskuntalakien tuomioistuinkontrollin valtiosääntöistä epäsymmetriaa. Nykyisessä oikeustilassa tuomioistuimilla on hänen mukaansa heikommat edellytykset huolehtia perustuslain tehokkaasta toteutumisesta yksittäistapauksessa verrattuna Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden soveltamistilanteisiin. Toisekseen nykytila johtaa hänen mukaansa asetelmaan, jossa kotimainen perusoikeusjärjestelmä ei ole ensisijainen perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen tueksi tuomioistuinten arvioissa lain soveltamisen yhdenmukaisuutta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suhteen.¹²¹² Myös *Lavapuro* pitää problemaattisena, jos (ja kun) tuomioistuimilla katsotaan olevan velvollisuus antaa yksittäisissä lain soveltamistilanteissa etusija EU-oikeudelle ja ihmisoikeusnormeille, mutta samaan lopputulokseen ei saa päätyä kansallisen perustuslain samansisältöisiin määräyksiin nojautuen.¹²¹³

Edellä sanotusta päästään *seitsemänteen* ja viimeiseen huomioon, joka koskee pykälässä olevaa ilmeisyysvaatimusta. Viime vuosilta ei liene esitetty ainuttakaan pykälään liittyvää valtiosääntöoikeudellista pohdintaa, joissa pykälän ilmeisyysvaatimusta ei olisi tuotu esille, useimmiten kriittisessä sävyssä. Käytännössä kysymyksen ytimessä on se, selventääkö vai sekoittaako vaatimus ristiriidan ilmeisyydestä lainsoveltajaa, ja valtiosääntöisesti se, onko ilmeisyysvaatimus tarpeen vain jopa haitallinen lainsäädäntövallan ja lainkäyttövallan välistä suhdetta ajatellen.

Scheinin esitti jo ennen perustuslain voimaantuloa skeptisiä havaintoja siitä, miten perustuslain 106 §:n mukainen ilmeisyysvaatimus näyttää johtavan siihen, että eduskunnan säätämät lait on jaettavissa kolmeen luokkaan. Ne ovat hänen mukaansa

¹²¹¹ Ojanen 2009, s. 251. Ks. myös mm. PeVL 2/1990 vp, s. 3/I.

¹²¹² Ojanen 2008, s. 144.

¹²¹³ Lavapuro 2008, s. 611.

(1) perustuslainmukaiset lait, (2) perustuslainvastaiset lait ja (3) ilmeisen perustuslainvastaiset lait. Näistä ensiksi mainittu on *Scheininin* mukaan ongelmaton mutta muut ongelmallisia. Loogisesti keskimmäinen ”perustuslainvastaiset lait” on siksi ongelmallinen, että tuomarin tulee perustuslain 106 §:n mukaan jättää ainoastaan viimeksi mainittuun ”ilmeisen perustuslainvastaiseen” ryhmään kuuluva säännös soveltamatta. *Scheininin* mukaan perustuslain 106 §:stä seuraavana johtopäätöksenä näyttäisikin pikemmin olevan ”lievästi perustuslainvastaisen lain etusija perustuslakiin nähden”.¹²¹⁴

Ilmeisystematiikkaa havainnollistaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa enemmistön argumentoinnissa oli kysymys nimenomaan siitä, oliko lain säännös perustuslain 106 §:ssä tarkoitetun tavoin ”ilmeisessä” ristiriidassa perustuslain kanssa vai ei.¹²¹⁵

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana oli kysymys siitä, oliko ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskeva yliopistolain 46 §:n säännös jätettävä soveltamatta sen vuoksi, että sen soveltaminen olisi perustuslain 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla *ilmeisessä* ristiriidassa perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatuun yhdistymisvapauden kanssa.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, joka tosin oli kehittynyt kriittisempään suuntaan yliopistolain 46 §:n säätämisen jälkeen, tukenut sitä, että kyseessä olisi ollut ”ilmeinen” ristiriita eikä ylioppilaskunnan tehtävissä tapahtuneet lainsäädännölliset muutokset antaneet aihetta katsoa, että ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskevan sääntelyn soveltamista tulisi pitää selvästi ja riidattomasti negatiivisen yhdistymisvapauden vastaisena. Lisäksi yliopiston opiskelijoiden erilaiselle kohtelulle ammattikorkeakoulujen opiskelijoihin verrattuna oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan katsottava olleen yliopistojen perustuslaissa turvattuun itsehallintoon palautuvia hyväksytäviä perusteita. Valitus hylättiin. Ään. perusteluista 3–2. (KHO 2021:140)

Ratkaisun perusteluissa korkein hallinto-oikeus viittasi lähes sanatarkasti perustuslakivaliokunnan perustuslaista antamassa mietinnössä lausumaan. Perustuslakivaliokunta oli siinä todennut, että ristiriidan ilmeisyyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko perustuslakivaliokunta lain säätämisvaiheessa tutkinut asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Jos valiokunta on tällöin todennut lain perustuslainmu-

¹²¹⁴ Scheinin 1998, s. 1128–1129.

¹²¹⁵ Muutoin tämän tutkimuksen kysymyksenasetteluun ei sisälly se, minkälaisissa tapauksissa pykälä on näyttänyt tuomioistuinikäytännössämme. Ratkaisukäytäntöä mm. Scheinin 2004, ss. 532; Esko 2018, ss. 38; Lavapuro 2008, ss. 582 ja Lavapuro 2010.

kaisuuden, ei vastakkaista kantaa voida perustuslakivaliokunnan mielestä pitää tarkoitettulla tavalla ”selvänä ja riidattomana” siltä osin kuin valiokunta on arvioinut tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa esillä olevan kaltaista tulkintatilannetta.¹²¹⁶

Korkein hallinto-oikeus jatkoi perustuslakivaliokunnan tavoin toteamalla, että valiokunnassa lain perustuslainmukaisuutta tutkitaan kuitenkin yleisellä tasolla, kun taas tuomioistuin joutuu arvioimaan kysymystä konkreettisessa oikeustapauksessa. Siksi on mahdollista, että tuomioistuimessa tulee jonkin lain osalta esille sellainen ristiriitatilannetta koskeva asetelma, jota valiokunta ei ole lainkaan arvioinut, se jatkoi. Tällaisessa tilanteessa ilmeisyysvaatimus saattaa poikkeuksellisesti täytyä perustuslakivaliokunnassa käsitellyn lainkin osalta. Näin todetessaan ja päätöksen lopputulos huomioon ottaen korkein hallinto-oikeus asetti perustuslain 106 §:n ”ilmeisyyskynnyksen” korkealle ja kunnioitti perustuslakivaliokunnan roolia lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa.¹²¹⁷

Tapaus on esimerkki siitä, minkälainen merkitys perustuslain- ja lainsäätäjän esitöille annetaan lainsoveltamisessa. *Suksi* on katsonut, että riippumaton tuomioistuin voisi jättää huomioimattakin perustuslakivaliokunnan lausunnon tulkitessaan perustuslain 106 §:n mukaista ilmeisyysvaatimusta. *Suksen* mukaan pykälä nimittäin vahvistaa lainvalmisteluaineiston ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen normihierarkkista asemaa, kun perustuslain ilmeisyysvaatimuksen edellytykset ilmenevät ainoastaan kyseisen pykälän esitöistä eikä itse perustuslain pykälän tekstistä, ja joissa lisäksi viitataan tulkittavana olevan lain esitöihin. Nykyisessä ilmeisyysmekanismissa tuomioistuin on *Suksen* mukaan (liian) riippuvainen lainsäädäntövallankäyttäjän tulkinnasta.¹²¹⁸

Samansuuntaista kritiikkiä on esittänyt *Ojanen*. Hän pitää mahdollisena, että perustuslakivaliokunnan lausunnoille annettava erityisasema arvioitaessa ristiriidan ilmeisyyttä yksittäisen oikeustapauksen tasolla tuomioistuimessa saattaa estää perustuslain tehokkaan toteutumisen konkreettisessa yksittäistapauksessa, mikä ei puolestaan olisi ”täysin sopusoinnussa tuomioistuintoiminnan riippumattomuusvaatimuksen kanssa”.¹²¹⁹ Ilmeisyysvaatimuksen sopusointuisuus näyttäytyy ongelmalliselta myös Venetsian komission oikeusvaltion tarkistuslistan valossa, jonka kohdassa 39 todetaan valtioelinten toimivallanjaon liittyen, miten ”riippumattoman ja puolueettoman oikeuslaitoksen olisi voitava arvioida lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käytön perustuslainmukaisuutta ja laillisuutta.”¹²²⁰

¹²¹⁶ PeVM 10/1998 vp, s. 31.

¹²¹⁷ Samoin tapausta kommentoineet Meri – Muukkonen 2022, s. 220.

¹²¹⁸ *Suksi* 2002, s. 421.

¹²¹⁹ *Ojanen* 2008, s. 309–210.

¹²²⁰ Oikeusvaltion tarkistuslista 2016, kohta 39.

Viljanen on vuonna 2005 todennut ilmeisyyskynnyksen tarkoituksena olleen mitä ilmeisimmin pidäkkeiden luominen säännöksen kontrolloimattomalle ja liiallisen taajalle käytölle tuomioistuimissa.¹²²¹ Totta on, että pykälää on tuomioistuinikäytännössä sovellettu hyvin maltillisesti. Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistion mukaan ilmeisen ristiriidan vaatimus on jättänyt lain soveltamisen jopa ”erittäin harvinaiseksi”.¹²²² Sanottu ei kuitenkaan ole peruste sille, etteikö ilmeisyysvaatimuksen valtiosääntöistä tarpeellisuus – tai tarkemmin sanoen sen tarpeettomuus – olisi syytä pikimmiten ottaa lainvalmistelun agendalle.

Ruotsissa on jo yli kymmenen vuotta sitten tehty valtiosääntöinen korjausliike, kun siellä ilmeisyyden vaatimus poistettiin vastaavasta perustuslain pykälästä vuonna 2011. Tämänkin valossa on perusteltua kysyä, onko ilmeisyysvaatimus – sellaisena kuin perustuslainsäätaja sen neljännesvuosisata sitten ajatteli – enää validi tämänpäiväisessä oikeudellisessa todellisuudessa. Pidäkkeitä sille, että lainsoveltaja perustuslakikontrollissa astuisi lainsäätäjän tontille, on mainittuun pykälään sisällytetty, kuten edellä on tullut ilmi. Ilmeisyyskriteeri ei sen valoissa näyttäydy sellaiselta vallanjaon kannalta merkityksellisestä valtiosääntöiseltä elementiltä, josta tulisi pitää kiinni. Päinvastoin. Tuomioistuimet eivät ole osoittaneet sellaista vallanjakoa koettelevaa tuomioistuinaktivismia, kuten pykälää säädettäessä ehkä joillakin tahoilla saatettiin pelätä. Kuitenkin ennen kaikkea se varsin yksinkertainen tosiseikka, että kansainvälinen ja EU-oikeudellinen normisto on suoraan sovellettavaa oikeutta kansallisissa tuomioistuimissa, olisi nähdäkseen perusteltu lähtökohta sille, että kansallisten perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden sovellettavuus saatetaan samalle tasolle oikeuskäytännössämme. Tämä saavutettaisiin poistamalla ilmeisyyskriteeri perustuslain 106 §:n tekstistä.

5.6.3 Vanhentunut keskustelu tuomarivaltioistumisesta

Käsite ”tuomarivaltioistuminen” kiehtoi valtiosääntötutkijoita 2000-luvun alkupuolella. Perus- ja ihmisoikeudet ja niiden soveltaminen olivat saaneet jalansijaa kotimaisessa oikeuskäytännössä aina 1990-luvulta lukien. Sen seurauksena pohdittiin siitä, johtaako perus- ja ihmisoikeusnormiston soveltaminen tuomarivaltioon tai tuomioistuinaktivismiin (*judicial activism*), kuten sitä myös kutsuttiin.

”Tuomarivaltioistumisessa” on yksinkertaistettuna ajatus siitä, että tuomioistuille tulisi perus- ja ihmisoikeusnormistoa soveltaessaan taikka muutoin sellaista valtaa, joka perinteisesti on katsottu kuuluneen lainsäätäjälle. Yksi näkyvimmistä tuomarivaltioista tuolloin kriittiseen sävyyn kirjoittaneista lienee *Tuori*, joka tiivistä käsitteen viittaavan ”kehitykseen, jonka tuloksena tuomioistuimet käyttävät sellaista

¹²²¹ Viljanen 2005b, s. 315.

¹²²² Oikeusministeriön julkaisuja 2022:39, s. 101.

poliittisluonteista päätösvaltaa, jonka tulisi demokraattisessa oikeusvaltiossa, vallanjako- ja demokratiaperiaatteita vastaavasti, kuulua ennen kaikkea lainsäätäjälle.”¹²²³ Tällaista tuomioistuinten oikeutta luovaa toimintaa on sen piirteistä johtuen kutsuttu myös negatiiviseksi lainsäätämiseksi.¹²²⁴ Muistutettakoon kuitenkin *Tuorin* tavoin, ettei kyse ei ole totaalisesta vaan pikemminkin osittaisesta siirtymästä.¹²²⁵

Vievätkö tuomioistuinten oikeutta ohjaava funktio ja oikeutta kehittävä funktio sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisfunktio tuomioistuimia siihen suuntaan, jossa astuttaisiin lainsäätäjän saappaisiin valtiosääntöisesti ja vallanjaon näkökulmasta ei-toivotulla tavalla. Valtiosäännön rakentuminen parlamentarismien periaatteelle nähtiin Suomessa pitkään korostavan lainsäätäjän muodollista ylivaltaa valankäytössä. Lainsäätäjän tehtävänä oli säätää laki, päättää sen sisällöstä ja tuomioistuimen tehtäväksi jäi lain tulkinta. Muodollista demokratiaa – tai enemmistödemokratiaa painotettaessa tuomioistuinten ihmis- ja perusoikeuksien soveltamisen myötä vahvistunut asema voitiin jopa nähdä kansanvallan uhaksi. Vallanjaon muodollisuutta korostettaessa tuomioistuimet eivät saaneet millään tavoin puuttua lainsäädäntövallan käyttöön, ja lakien perustuslainmukaisuuden kontrolloinnin nähtiin tuoloin merkinneen väistämättä tuollaista puuttumista.¹²²⁶

Kuten *Tuori* on vuoden 2003 artikkelissaan *Tuomarivaltio – uhka vai myytti* havainnoinut, tuomarivaltiokeskustelu virisi itse asiassa hallintolainkäytön yhteydessä, joskaan ei perus- ja ihmisoikeusnormiston soveltamisen yhteydessä vaan jo aiemmin, 1980-luvulla. Tuolloin se kohdistui erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuvallan käyttöön kritikoiden väittäessä, että korkein hallinto-oikeus oli oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välistä rajaa käydessään laajentanut toimivaltaansa ja perustanut ratkaisujaan erityisesti kaavoitus- ja rakennuslupa-asioissa sellaisiin tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin, jotka korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain mukaan olisi tullut siirtää valtioneuvoston ratkaistaviksi.¹²²⁷ Kysymys oli siis näkemyksistä, joissa oikeus nähtiin politisoituvan. Oikeuden politisoitumiseksi voi *Tuorin* mukaan luonnehtia sitä tuomarivaltioistumisen keskeistä piirrettä, että tuomioistuimet käyttävät poliittisluonteista harkinta- ja päätösvaltaa.¹²²⁸

Hallinto-oikeudelliseen muutoksenhakujärjestelmään sekä hallintotuomioistuinten käsittelemiin asioihin ja niitä säänteleviin normeihin samoin kuin hallintotuomioistumiin instituutioina on siten liittynyt erityispiirteitä, jotka ovat antaneet pohjaa tuomarivaltioistumiskritiikille. Tämä kritiikki on kuitenkin hälventynyt.

¹²²³ Tuori 2003, s. 916.

¹²²⁴ Hautamäki 2003, s. 170.

¹²²⁵ Tuori 2003, s. 916.

¹²²⁶ Nieminen 2004, s. 196.

¹²²⁷ Tuori 2003, s. 917.

¹²²⁸ Tuori 2003, s. 916. Uudemmissa kirjoituksista oikeuden ja politiikan välisestä suhteesta mm. Dahlberg 2024a, ss. 364.

2000-luvun alun tuomarivaltioistumiskritiikki ei enää koskenutkaan hallintotuomioistuuksia vaan sen kärkenä oli ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimuksen myötä perus- ja ihmisoikeusnormiston soveltaminen tuomioistuimissa. Myös EU-oikeuden suoran sovellettavuuden saatettiin nähdä samansuuntaisesti. Kansainvälisen normiston soveltamiskäytäntö välittyi kansallisiin tuomioistuihin suoraan, kansallisen lainsäätäjän ohittaen. Nämä vaikutukset saattavat lisätä kansallisten tuomioistuinten itsenäisyyttä kansallisesta lainsäätäjistä.¹²²⁹ Yhtä lailla eräänä keskeisenä tekijänä on viime vuosikymmenien aikana yhteiskunnallisen kehityksen myötä tulleet uudenlaiset säädöstyypit. Hyvinvointivaltiolliselle sääntelylle ominaiset väljäksi muotoillut ja osin tulkinnanvaraisetkin säännökset antavat tuomioistuimille tulkinnassa enemmän liikkumavaraa, jolloin myös tuomioistuimilla on enemmän harkintavaltaa säännöksen merkityksen määrittämisessä ja niiden tulkintatoiminta saa dynaamisempia ja luovempia piirteitä.¹²³⁰ Kyse ei tällöinkään kuitenkaan ole sellaisesta (poliittisluontoisesta) tarkoituksenmukaisuusharkinnasta siinä muodossa kuin se hallintolainkäytön puolella on vakiintuneesti ymmärretty. Myös lainsäädännön kasvu yhtä lailla yhteiskunnallisten ilmiöiden kasvun monimuotoistumisen myötä voivat lisätä havaintoa siitä, että tuomioistuinten toimivalta olisi laajentunut.

Aineellista demokratiakäsitystä korostettaessa lainsäätäjän roolia ei itse asiassa nähdä yhtä ehdottomana. Esimerkiksi *Nieminen* on korostanut, että aineellisen demokratiakäsityksen myötä ei enää voida lähteä siitä, että lainsäätäjän valtaa ei voitaisi rajoittaa.¹²³¹ *Niemisen* mukaan on jopa päinvastoin: vallanjakoperiaatteen puitteissa myös muut valtioelimet huolehtivat perusoikeuksien toteutumisesta, ja tuomioistuimilla on tuota tehtävää suorittaessaan oikeus puuttua myös lainsäätäjän toimiin, jos se ei ole huolehtinut perusoikeuksien turvaamisesta. Ristiriitaan demokration kanssa tuomioistuimet joutuvat vasta sitten, jos ne pyrkivät ottamaan itselleen lainsäätäjän roolin ja päättämään yhteiskunnan kehittämisen poliittisista tavoitteista.¹²³²

Paljolti asianlaita on kiinni myös tuomareista. Tuomareiden ammattietiikka ja professio ovat Suomessa vahvoja. Tuomarit eivät ole meillä pyrkineet ottamaan lainsäätäjälle kuuluvia tehtäviä. Myöskään politiikka ei ole päässyt tunkeutumaan tuomioistuinten seinien sisäpuolelle. Uudenlaisesta tuomioistuinaktivismista olisikin kyse sellaisessa tilanteessa, jossa tuomioistuinten toimintaan ja kokoonpanoon vaikutettaisiin poliittisin perustein ja tuomioistuimet valjastettaisiin ajamaan vallassa olevien puolueiden ideologian mukaista laintulkintalinjaa.¹²³³ Tässä kokonaisu-

¹²²⁹ Tuori 2003, s. 923.

¹²³⁰ Hautamäki 2003, s. 171.

¹²³¹ Nieminen 2004, s. 196.

¹²³² Nieminen 2004, s. 196; ks. myös Jyränki 2003 s. 54–58 ja 381–385.

¹²³³ Ks. myös Hautamäki 2003, s. 172.

nessa tuomioistuinten riippumattomuus ja riippumattomuuden takeiden varmistaminen ovat ne avainsanat, joilla tämänsuuntainen tuomioistuinaktivismi pidetään loitolla.

Tuomarivaltioistumista voi lähestyä myös institutionaalista näkökulmasta. *Hautamäki* on tätä koskien tehnyt kiinnostavan havainnon tuomioistuinaktivismia koskeneessa artikkelissaan. Hänen mukaansa on havaittu, että tuomiovallan keskittäminen lisää todennäköisyyttä aktivismiin verrattuna siihen, että tuomioistuimia on jaotettu laajemmin esimerkiksi yleis- ja hallintotuomioistuimiin.¹²³⁴ Samansuuntaista argumentointia käytti myös kansallinen perustuslainsäätäjämme perustuslain 106 §:ää säätäessään: Tuomioistuimille annettu perustuslainmukaisuuden valvonta siinä muodossa, että ne ovat velvollisia jättämään soveltamatta perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lakia, haluttiin nimenomaisesti antaa kaikille tuomioistuimille eikä vain ylimmille tuomioistuimille juuri sillä edellä tarkemmin selostetulla argumentilla, että tehtävän keskittämistä saatettaisiin pitää valtiosäännön järjestämien lainsäädäntö- ja tuomiovallan välisten suhteiden kannalta ongelmallisena. Tämän pluralismiin rakentuvan tuomioistuinten instituutionaalista rakennetta koskevan havainnon myötä Suomessa tehdyt ratkaisut tuomioistuinten kaksilinjaisuudesta näyttäytyvät perusteltuina myös tarkasteltaessa vallanjakoa tältä kannalta.

¹²³⁴ Hautamäki 2003, s. 172.

6 Alemman lainkäytön valvontafunktio

6.1 Alemman hallintolainkäytön valvonta

6.1.1 Senaatin perintöä

Perustuslainsäätäjä on antanut Suomen ylimmille tuomioistuimille muutamia sellaisia nykytermein lainkäyttöön liittymättömiä tehtäviä, joita kaikissa maissa ylimmillä hallintotuomioistuimilla ei ole. Nämä ovat tehtäviä, jotka perustuslain nojalla kuuluvat vain ylimmille tuomioistuimille; hallintolainkäytön puolella korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Mainitut tuomiovaltaa sivuavat, mutta kuitenkin sen ulkopuolelle asettuvat valtiosääntöiset tehtävät voi jakaa kahteen kokonaisuuteen: Ensinnäkin ylimmille tuomioistuimille on annettu alemmanasteisen lainkäytön valvonta omalla toimialallaan. Tästä säädetään perustuslain 99 §:n 2 momentissa. Tätä toimivaltuuskokonaisuutta kutsutaan tässä tutkimuksessa korkeimman hallinto-oikeuden ”*valvontafunktioksi*”.

Toisekseen ylimmillä tuomioistuimilla on kolmenlaisia lainsäädäntövaltaa sivuavia tehtäviä: Niillä on ensinnäkin oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita, josta säädetään niin ikään perustuslain 99 §:n 2 momentissa. Lisäksi niillä on velvollisuus antaa lausuntoja tasavallan presidentille ennen lain vahvistamista. Tästä säädetään perustuslain 77 §:n 1 momentissa. Lisäksi valtiosääntöperinteemme mukaisesti ylimmät tuomioistuimet voivat antaa lausuntoja lainsäädäntöhankkeista lainvalmistelun kuluessa. Sanottu mahdollisuus on myös alemmilla tuomioistuimilla. Näitä lainsäädäntövaltaan rajoittuvia toimivaltuuksia kutsutaan tässä tutkimuksessa ”*aloite- ja lausuntofunktioksi*” tai yksinkertaistetusti ”*lausuntofunktioksi*”.

Sanotut tehtävät ovat merkityksellisiä tarkasteltaessa korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöistä toimivallan kokonaisuutta. Näiden valtiosääntöisten toimivaltuuksien myötä korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät eivät rajaudu puhtaaseen lainkäyttövaltaan vaan ulottuvat toisaalta sekä toimeenpanovallan käytön että lainsäädäntövallan käytön puolelle. Ennen kuin seuraavissa jaksoissa tarkastellaan tarkemmin näiden toimivaltuuksien, tai ”funktioiden” sisältöä ja rajapintoja suhteessa

muihin vallankäyttäjiiin, on syytä tehdä alkuun tiivis katsaus näiden toimivaltuuksien syntyhistoriaan.

**

Kahden korkeimman oikeuden perustaminen vuonna 1918 oli valtiosääntöisesti tarkasteltuna luonteva jatkumo, koska siihen asti toiminut senaatti oli muodostunut toisaalta oikeusostosta ja toisaalta talousosastosta. Suomen senaatin on puolestaan sanottu toimineen Venäjän vallan aikana niin sanotusti *Montesquieun* oppien ”speranskilaisena sovellutuksena”.¹²³⁵ Tällä tarkoitettiin sitä, että se oli toiminut sekä hallituksena että ylimpänä tuomioistuimena. Senaatin oikeusosaston tehtävänä oli ollut ylin lainkäyttö siviili- ja rikosasioissa. Talousosastolle puolestaan oli kuulunut sekä yleiset hallintoasiat että ylin hallintolainkäyttö. Senaatissa kuten sen edeltäjässä Hallituskonseljissa ei vallanjako lainkäytön ja hallinnon kesken ollut vielä jäsentynyt, vaan sekä teoriassa että käytännössä kumpikin osasto muodostui sekä ylimmäksi hallintoelimeksi että ylimmäksi lainkäyttöelimeksi omalla toimialallaan.¹²³⁶ Lisäksi molempien osastojen yhteinen täysistunto, plenum, hämärsi osastojen vallaanjaollisia toimivaltuuksia. Ylimpien tuomioistuinten asemalle oli siten vankka pohja senaatin oikeus- ja talousosastossa eikä tuota senaatin omaksuttua järjestelyä Suomen itsenäistyessä rakenteiltaan muutettu muutoin kuin siltä osin, että senaatista irrotettavista tuomioistuimista oli molemmista saatava riippumattomia lainkäyttäjiä.¹²³⁷

Kun tarkastellaan ylimmän tuomiovallan järjestelyyn liittyviä toimenpiteitä maamme itsenäistyessä, voidaan tuon perusteella havaita alun alkaenkin olleen pyrkimyksenä paitsi riippumattomien ylimpien tuomioistuinten aikaansaaminen, myös ns. oikeushallintoasioiden siirtäminen huomattavassa määrin sanotuille tuomioistuimille.¹²³⁸ Ratkaisussa on nykyaikaisin termein tarkasteltuna nähtävissä rajankäyntiä tuomiovallan ja toimeenpanovallan välillä.

¹²³⁵ Mm. Tyynilä 1992, s. 386.

¹²³⁶ Tyynilä 1992, s. 85–86.

¹²³⁷ Oikeusosaston kehitystä oli jo Senaatin aikana pidetty pyrkimyksenä kohti riippumattonta tuomioistuinta. Tyynilä 1992, s. 282. Ratkaisussa on tosin nähtävissä myös henkilöllisen vallankäytön piirteitä. Tyynilä on viitannut siihen, etteivät senaatin oikeusosaston jäsenet halunneet luopua vaikutusvaltaisesta asemastaan osallistua senaatin plenumissa lainsäädäntöasioiden käsittelyyn talousosaston kollegoiden kanssa. He eivät myöskään halunneet luopua heille kuuluneesta mahdollisuudesta ratkaista itsenäisesti tuomarinnimitysasioita ja vaihtaa tuota asemaa riippumattoman tuomarin statukseen. Oikeushallintotehtävistä etenkin nimitykset olivat asioita, joista senaattorit eivät olleet halukkaita tinkimään. Tyynilä 1992, s. 382–383; ks. myös Jyränki 2003, s. 164.

¹²³⁸ Hannikainen 1973, s. 165. Hannikainen tarkastelee asiaa nimenomaisesti korkeimman oikeuden nimittämistoimivallan osalta.

Alemmanasteinen lainkäytön valvonta oli kuulunut korkeimmalle oikeudelle jo aikana ennen autonomiaa Suomen kuullessa osaksi Ruotsia. Kun sitten autonomisen Suomen senaatin oikeusosasto sai vuonna 1809 entisen korkeimman oikeuden tehtävät, sen alaisuuteen tulivat entiselleen jääneet hovi- ja alioikeudet. Luontevaa oli, että senaatin oikeusosasto sai jatkumona lainkäytön lisäksi tehtäväkseen ”käsitellä eräitä oikeudenhoitoa koskevia asioita ja valvoa oikeusviranomaisten toimintaa”.¹²³⁹

Tämä valvontatehtävä oli siinä määrin juurtunut suomalaiseen oikeudelliseen ajatteluun, että perustettaessa korkeimpia oikeuksia itsenäistyneeseen Suomeen ehdotettiin jo tätä koskevissa hallituksen esityksissä vuonna 1917, että ylimpien tuomioistuinten tehtäviin kuuluisi lainkäyttötehtävien ohella myös ”pitää silmällä” alemmanasteista lainkäyttöä. Tavoite tiivistettiin korkeimmasta oikeudesta annetun lain eduskunta-asiakirjoissa seuraavasti:¹²⁴⁰

”[on] niin kuin luonnollista, korkeimman oikeuden päätehtävänä ylimmän tuomiovallan käyttäminen oikeusasioissa, mutta sen ohessa myöskin, samoin kuin on ollut oikeusosaston jo vanhastaan, alempien tuomarien ja täytäntöönpanoviranomaisten oikeudenkäytön valvominen.”

Yhtä lailla historiallisista syistä myös tiettyjen lainsäädäntöasioiden käsittely tuli jäämään korkeimmille oikeuksille. Kuten valvontatehtävän, myös aloite- ja lausunnottehtävien juuret ulottuvat autonomian aikaan. Vuoden 1896 asetuksen 6 §:n mukaan tuli senaatin oikeusosaston yhdessä talousosaston kanssa käsitellä erinäisiä lainsäädäntöasioita. Tästä oli katsottu olleen ”etua lainsäädäntötyölle”, ja se etu hallittiin säilyttää myös itsenäisille ylimmille tuomioistuimille.¹²⁴¹

Ylimpiä tuomioistuinta perustettaessa ei juurikaan käyty periaatteellista saatikka valtiosääntöistä keskustelua näiden valvonta- ja lausunnottehtävien sisällyttämisestä korkeimpien oikeuksien perustuslaillisiin tehtäviin. Mainittujen valvonta- ja lausunnonantotehtävien osalta katsottiin olevan pikemminkin luonnollista, että korkeimmat oikeudet osallistuivat sellaiseen, koska niillä oli siihen taitoa ja kokemusta senaatin ajoilta.¹²⁴² Kun oikeushallinto ei tuolloisen ajattelun mukaan puuttunut riippumattomaan tuomitsemistoimintaan, ei tehtävien valtiosääntöistä merkitystä suhteessa toimeenpano- tai lainsäädäntövaltaan ollut ilmeisestikään tarvetta sen syväliemmin analysoida. Pragmaattinen lähestymistapa vallanjakokysymykseen ilmenee esimerkiksi perustuslakivaliokunnan enemmistön lausunnosta vuodelta 1917.¹²⁴³

¹²³⁹ Ståhlberg 1928, s. 25.

¹²⁴⁰ LaVM 14/1917 vp, s. 2.

¹²⁴¹ LaVM 14/1917 vp, s. 3.

¹²⁴² Ks. mm. Hakkila 1939, s. 254; ks. myös LaVM 14/1917, s. 2.

¹²⁴³ PeVL 29.6.1917 I vp hallituksen esityksistä 6/2017 I vp ja 7/1917 I vp, s. 26.

Siinä arvioitiin sitä, miten nuo aiemmin muodollisesti hallitsijalle muodollisesti kuuluneet tehtävät voidaan säätää ylimmille tuomioistuimille jatkossakin kuuluviksi, eikä sitä, miksi ne tulisi sisällyttää ylimpien tuomioistuinten tehtäviin.

Arviossa tosin oli vahvasti läsnä vallaanjaollinen elementti, koska keskustelu kysymyksestä ”miten” koski lain säätämisyjärjestystä. Valiokunnassa nousi esille se, tulisiko lait korkeimmista oikeuksista säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä, kun niille siirtyi aiemmin hallitsijalle kuuluneita hallintoasioita. Perustuslakivaliokunnan enemmistö oli lain eduskuntakäsittelyssä sitä mieltä, että ylimmät tuomioistuimet saatettiin perustaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska lait eivät sen mukaan sisältäneet säännöksiä, joiden olisi voitu katsoa koskeneen perustuslakia.¹²⁴⁴

Enemmistö myönsi, että vuoden 1772 hallitusmuodon 8 §:n peruna hallitsijalla oli muodollinen valtiosääntöinen oikeus valvoa oikeudenhoitoa, kun hänelle annettiin kahden äänen äänivalta oikeusrevisionissa.¹²⁴⁵ Valiokunta kuitenkin katsoi, että ”Suomen tultua yhdistetyksi Venäjän kanssa, oli hallitsija tullut vieraaksi oikeuslaitokselle ja lisäksi tämä asui maan ulkopuolella.” Valiokunnan mielestä oli siten itsestään selvää, ettei hallitsija näissä oloissa voinut osallistua henkilökohtaisesti lainkäyttöön eikä olla jäsenenä ylimmässä tuomioistuimessa. Myöskään käytännössä eivät hallitsijat olleet yli sadan vuoden aikana käyttäneet mainittua hallitusmuotoon kirjattua oikeuttaan. Hallituskonseljin ohjesäännössä vuodelta 1809 tai senaatin ohjesäännössä vuodelta 1892 ei hallitsijan oikeudesta mainittu, vaan niissä annettiin hallitsijan edustajana kenraalikuvernöörille oikeus ottaa tietyissä asioissa osaa tuomitsemistoimintaan. Käytännöllisenä johtopäätöksenä perustuslakivaliokunta tulkitsi voimassa olleen hallitusmuodon säännöksen lakanneen olemasta voimassa autonomisessa Suomessa.¹²⁴⁶

Perustuslakivaliokunnan vähemmistö *K.J. Ståhlbergin* johdolla puolestaan katsoi, että lait korkeimmista oikeuksista olisi tullut säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä muun ohella sen vuoksi, jos ylimmille oikeuksille ehdotettu tehtävä ”pitää silmällä” alempien viranomaisten lainkäyttöä olisi käsitettävä sisältävän myös muut kuin tuomioistuimen lainkäyttötehtävät. Jos säännöksen kautta ”lakkautettaisiin hallitsijan oikeus ylinnä valvoa oikeudenhoitoa ja määrätä siitä valvonnasta”, voisi sen vähemmistön mukaan katsoa ”muuttavan hallitsijalle perustuslain mukaan kuuluvaa hallitusvaltaa”.¹²⁴⁷ Myös toisen vastalauseen kirjoittaja, edustaja *Ernst Estlander* katsoi, että laeilla siirrettiin hallitsijalle kuuluneita oikeuksia korkeimmille oikeuk-

¹²⁴⁴ Em. PeVL 29.6.1917 I vp, s. 26.

¹²⁴⁵ Samoin myöhemmin senaatin oikeusosastossa. Talousosastossa hallitsijalla oli vain yksi ääni.

¹²⁴⁶ PeVL 29.6.1917 I vp, s. 25.

¹²⁴⁷ PeVL 29.6.1917 I vp, s. 27.

sille.¹²⁴⁸ Lait säädettiin sittemmin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä eikä valmisteluasiakirjoista käy ilmi edellä esitettyä tarkempia perusteluja tälle ratkaisulle.

Enemmistön pragmaattista kantaa seurattiin myös myöhemmässä oikeuskirjallisuudessa. Voitaneen sanoa, että tuomioistuinten tehtäviä koskevassa jaottelussa tuomioistuimille katsottiin kuuluvan oikeudenhoito, ja oikeudenhoitoon puolestaan kuuluivat paitsi lainkäyttö myös sitä tukevat hallintotoimet. *Ståhlberg* määritteli myöhemmin hallinto-oikeuden oppikirjoissaan oikeudenhoidon ”valtiovallan toiminnaksi lainkäytön järjestämiseksi”. Varsinainen oikeudenhoito on *Ståhlbergin* jaottelussa lainkäyttöä, joka jää sellaisenaan hallinnon ulkopuolelle. Lainkäyttöä varten ja sen yhteyteen tarvitaan kuitenkin hallintotoimia, joilla tuomioistuimia järjestettiin. Tämä oikeushallinto näin ahtaammassa merkityksessä kuuluu hänen mukaansa osaksi tuomioistuinten ja osaksi hallintoviranomaisten tehtäviä.¹²⁴⁹

6.1.2 Valvontafunktio hallitusmuodon aikana

Ylimpien tuomioistuinten tultua itsenäisiksi tuomioistuimiksi vaikuttivat lähinnä käytännön syyt ja tuomareiden halu vallankäyttöön siihen tosiasiaan, että ylimmille tuomioistuimille jäi valta valvoa alemmanasteista lainkäyttöä. Lainkäytön valvonta-tehtävä sisältyi ensin heinäkuussa 1918 annettuihin lakeihin ylimmistä tuomioistuinta. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan ”[k]orkeimman hallinto-oikeuden on myös pidettävä silmällä alempien viranomaisten lainkäyttöä hallinto-oikeuden alalla”.¹²⁵⁰

Sittemmin tehtävästä säädettiin myös vuoden 1919 hallitusmuodossa. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta tästä säädettiin hallitusmuodon 56 §:ssä.¹²⁵¹ Sen mukaan ”[y]lintä tuomiovaltaa hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa, erikseen säädettyin poikkeuksin, käyttää korkein hallinto-oikeus, joka myös valvoo alempain viranomaisten lainkäyttöä hallinto-oikeuden alalla.”

Ylimpien tuomioistuinten perustamiseen liittyvästä ei käy ilmi, mitä kaikkea valvontatehtävän ajateltiin pitävän sisällään tai miten ylimmälle hallintotuomioistuimelle annettua valvonta- tai lausuntotehtävää tarkoitettiin toteutettavan, saatikka mitkä olivat tuon toimivallan rajat. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain

¹²⁴⁸ PeVL 29.6.1917 I vp, s. 29.

¹²⁴⁹ *Ståhlberg* 1934, s. 198.

¹²⁵⁰ Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74/1918). Pykälän sanamuoto eroaa jonkin verran korkeimmasta oikeudesta säädetyin kanssa. Korkeinta oikeutta koskeneessa laissa (74A/1918) mainitaan tehtäväksi nimenomaan ”valvominen”: ”Korkein oikeus valvoo myös tuomarien ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä.”

¹²⁵¹ Vastaavasti korkeimman oikeuden osalta säädettiin hallitusmuodon 53 §:ssä, että korkein oikeus ”käyttää ylintä tuomiovaltaa oikeusasioissa sekä valvoo sen ohella tuomarien ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä”.

säännökset vuodelta 1918 ja niitä koskevat lainvalmisteluasiakirjat¹²⁵² jättivät kokonaan auki, mikä toimivalta ylimmälle tuomioistuimelle kuului alemman lainkäytön ”silmälläpitämisen” myötä.¹²⁵³ Silvuavasti kuitenkin korkeimmalle oikeudelle tuli korkeimmasta oikeudesta annetun lain nojalla kuulumaan tiettyjä hovi- ja käräjäoikeuksien nimitysasioita, jotka laajasti ymmärrettynä vaikuttavat alemmanasteisen lainkäytön valvontaan. Nimitystoimivallasta kuten muistakin korkeimman oikeuden toimivaltaan kuuluvista oikeushallintoasioista kuitenkin säädettiin laissa erikseen ”silmälläpitotehtävän” ohessa.¹²⁵⁴

Itsenäisyyden jälkeinen vallanjakokeskustelu jäi tuolloin ylimpien valtioelinten keskinäisten suhteiden arviointiin. Se, miten hallintolainkäyttöasioita käsittelevä ylin tuomioistuin, korkein hallinto-oikeus, saattoi valvoa alemmanasteista hallintoviranomaisissa hoidettua hallintolainkäyttöä taikka korkein oikeus alempien tuomioistuinten toimintaa, ei ollut asialistalla. Ylimmän tuomioistuimen ja alemmanasteisen lainkäytön suhde ”valvontatehtävän toteuttamisessa” hakikin muotonsa käytännön kautta. 2000-luvun valtiosääntötutkija saattaisi joka tapauksessa todeta, että oikeusasteellinen riippumattomuus ei taitanut toteutua siinä muodossaan, kuin nykyisin vaadittaisiin.¹²⁵⁵

**

Käytännössä se, keihin valvontatehtävä on tarkoitettu kohdistuvan, tuli rajautumaan aikojen kuluessa. Se tuli myös rajautumaan jossain määrin eri tavoin eri tuomioistuinlinjoilla; jälleen kerran historiallisista syistä. Yleisten tuomioistuinten organisaatio hovi- ja alioikeuksineen oli maahamme rakentunut jo ennen itsenäisyyden alkua.

¹²⁵² HE 7/1917 I vp; LaVM 14/2017 vp; PeVL 29.6.1917 I vp; HE 11/1917 II vp; LaVM 7/1917 II vp.

¹²⁵³ Samasta huomautti mm. Castrén 1943, s. 37.

¹²⁵⁴ Korkeimmasta oikeudesta annetun lain (22.7.1918) 1 §:n 2 momentin mukaan ”Korkein oikeus valvoo myös tuomareiden ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä”. Lisäksi 4 §:ssä säädettiin tietyistä nimitys- ja muista oikeushallintoasioista. Hallituksen esityksen (HE 6/1917 I vp.) mukaan korkeimman oikeuden tehtäväksi tuli tarkemmin yksilöimättä ”ylimmän tuomiovallan käyttäminen oikeusasioissa sekä myöskin oikeudenkäytön valvominen”. Korkeimman oikeuden osalta lainvalmisteluasiakirjat puhuvat johdonmukaisesti valvontatehtävästä.

¹²⁵⁵ Sinällään tuomioistuinten riippumattomuus – tai pikemminkin toiminnan kontrollointi – kiinnosti kovastikin hallitusmuotokeskustelussa lainsäätäjää, kun eduskuntakäsittelyssä keskityttiin siihen, miten korkeimman hallinto-oikeuden vallankäytön kontrollointi muiden valtioelinten taholta voitaisiin toteuttaa *checks and balance* –ajattelun mukaisesti. Lakivaliokuntahan ehdotti hallituksen esityksestä poiketen ylimmän lainkäytön kontrollointia rajoittamalla jäsenten toimikaudet viiteen ja jäsenten valinnan antamista senaatille. Mainittu ehdotus olisi toteutuessaan merkinnyt vajetta tuomareiden jäsenten riippumattomuuteen.

Niiden toimintamuodot ja prosessisäännöt olivat tuohon mennessä jotakuinkin vakiintuneita. Yleisten tuomioistuinten organisaation ollessa jo itsenäisyyden alusta oikeusasteisesti järjestäytynyt, korkeimman oikeuden hallitusmuodon 53 §:n mukainen tehtävä ”valvoa tuomarien ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä” on sanamuotonsakin mukaisesti selvä siltä osin, keitä valvonta oli tarkoitettu koskevan. Toimivalta valvontaan rajautui alempiin tuomioistuimiin ja ulosottoviranomaisiin.

Hallintotuomioistuinten kohdalla sääntely sen sijaan oli itsenäisyyden ensimmäisinä vuosikymmeninä jossain määrin yleisiä tuomioistuimia epäselvempi, koska alemmanasteinen hallintolainkäyttö kuului tuolloin vielä hallintoviranomaisille. Niinpä korkeimman hallinto-oikeuden tehtäväksi tuli hallitusmuodon mukaan valvoa ”alempien viranomaisten lainkäyttöä hallinto-oikeuden alalla”. Kuten edellä on tullut ilmi, alemmanasteinen hallintolainkäyttö oli tuolloin järjestetty hallintotoiminnan sisäiseksi tehtäväksi ja kun se kuului usealle orgaanille. Säännöksen valossa oli kuitenkin selvää, että valvontatoimien kohteiksi saattoivat tuolloin kuulua viranomaisista ainoastaan ne, jotka käsittelivät hallinto-oikeudellisia muutoksenhakuasioita eivätkä siis kaikki hallintoviranomaiset.

6.1.3 Perustuslaki selkeyttää valvontafunktiota

Vuoden 2000 perustuslaissa molempia korkeimpia oikeuksia koskeva sääntely koottiin yhteen pykälään, perustuslain 99 §n 2 momentiksi. Voimassa olevan perustuslain kohdassa todetaan, että ylimmät tuomioistuimet ”valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan”.

Perustuslain tekstissä valvontaa koskeva tehtävä ei juurikaan täydentynyt hallitusmuotoon verrattuna. Voi kuitenkin sanoa, että perustuslainsäätäjät antoi valvontatehtävälle raamit vuoden 2000 perustuslain säätämisen yhteydessä perustuslain perusteluissa, kun hallitusmuodon valmisteluasiakirjat olivat hiljaa tehtävän valtiosääntöisen sisällön ja rajojen osalta. Perustuslain esitöissä täsmennetään sekä valvontatehtävän sisältöä että sitä, mihin valvonta voi tai mihin se on tarkoitettu ulottua. Perustuslakiperustelujen mukaan ”valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen”. Perustuslain esitöissä myös tarkennettiin, että ”valvonta ei merkitse oikeutta puuttua yksittäisen oikeusjutun käsittelyyn”. Toisin sanoen perustuslakisäätäjät tunnisti sen tosiasian, että valvontatehtävässä on tuomioistuinten oikeusasteellista riippumattomuutta kunnioitettava. Perustuslainsäätäjät tunnisti myös sen, että lainkäyttötoiminnan ohella käytännössä valvontatehtävään kuuluu myös ”neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen.”¹²⁵⁶

¹²⁵⁶ HE 1/1998 vp, s. 157/I.

Perustelujen mukaan ”[y]limpien tuomioistuinten valvontatehtävän on katsottu tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena”. Se, mitä ”viranomaislaitoksena” valvominen käytännössä tarkoittaa, jäi kuitenkin perustuslainsäätäjältä avoimeksi. Perustuslainsäätäjä täsmensi myös valvonnan piiriin kuuluvaa joukkoa, johon perustelujen mukaan kuuluu ”lääni-oikeuksien ohella myös muiden alempien viranomaisten lainkäyttö hallinto-oikeudellisissa kysymyksissä”.¹²⁵⁷

Valvontafunktion sisältö on vuosikymmenten saatossa muuttunut mutta sen valtiösääntöinen merkitys ei. Kuten perustuslain säätämisen aikaan korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä toiminut *Pekka Hallberg* tuolloin totesi korkeimman hallinto-oikeuden 90-vuotisjuhlakirjoituksessaan, valvontatehtävä sisältyi jo aikaisempaan hallitusmuotoon eikä kyse ollut siten uudesta toimintamuodosta. Perustuslain säännöksessä on hänen mukaansa ”kysymys yhteistoiminnan oikeudellisesta perustasta”.¹²⁵⁸

**

Perustuslaissa, hallitusmuodossa ja ylimmistä tuomioistuimista annetuissa laeissa säädetty valvontatehtävä ei ole lainkäyttöä, joskin sitä toteutetaan lainkäytön rinnalla ja sillä on lainkäyttöä tukeva tehtävä. Koska se ei kuitenkaan vallan kolmijaon mukaisesti asetu lainkäytön osaksi, on sillä katsottava olevan vähintäänkin liittymäkohтия tai rajankäyntiä erityisesti toimeenpanovallan alueille. Toisin sanoen, valvoessaan alemmanasteista lainkäyttöä ylimmät tuomioistuimet eivät pitäydy puhtaassa lainkäyttövallan harjoittamisessa. Voidaanko siis väittää, että ylimpien tuomioistuinten tehtävien ulottamisella yli perinteisen lainkäytön perustuslaki poikkeaisi vallanjakoperiaatteesta?

Perustuslainsäätäjän ratkaisu on kiinnostava ja poikkeava verrattuna esimerkiksi muiden pohjoismaiden perustuslakeihin, joissa vastaavaa sääntelyä ei ole.¹²⁵⁹ Tästä asetelmasta huolimatta valvontafunktiota on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa sivistty varsin vähän eikä sen käytännön merkitystä tuomioistuinten toiminnalle ole juurikaan avattu.¹²⁶⁰ Osin tämä selittyy sillä, että valvontafunktion tarkempi sisältö ei varsinkaan itsenäisyyden alkuaikoina näyttänyt olevan selvä edes tuomioistuimille itselleen. Sen käytännön merkitys on muotoutunut ja sitä on tietoisesti muokattu vuo-

¹²⁵⁷ HE 1/1998 vp, s. 157/I.

¹²⁵⁸ Hallberg 2008, s. 33.

¹²⁵⁹ Ks. esim. Hallberg 2008, s. 33.

¹²⁶⁰ Esimerkiksi Jyrängin mukaan, jos lainkäytön erottaminen nimenomaan tuomioistuimille otetaan vakavasti, merkitsee se luonnollisesti sitä, etteivät tuomioistuimet puolestaan voisi puuttua lainsäädäntö- eikä hallintotehtäviin. Jyränki 2003, s. 164.

sikymmenten saatossa, ja silloinkin hieman eri tavoin hallintotuomioistuimissa ja yleisissä tuomioistuimissa. Väittäisin myös, että vuoden 2000 perustuslaki selkeytti valvontatehtävän valtiosääntöistä merkitystä.

Valvontatehtävää koskeva säännös on vuosisadan ajan säilynyt korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa. Hallitusmuodon ja perustuslain tapaan myös laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta puhuu kuitenkin nykyisellään ”valvonnasta” eikä ”silmälläpitämisestä” kuten hallitusmuodon aikana.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin vuonna 1918 sisällytetty säännös valvontatehtävästä säilyi itse asiassa muuttumattomana aina vuoteen 2006 asti. Silloin uudistetulla lailla korkeinta hallinto-oikeutta koskevat säännökset saatiin korkeimman hallinto-oikeuden aloitteesta¹²⁶¹ ajan tasalle ja uudesta perustuslaista johtuen tarpeellisilta osin laintasoisiksi. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 1 § 2 momenttiin ei tältä osin tehty sisältöä tarkoittavia muutoksia.¹²⁶² Sitä ainoastaan tarkistettiin kielellisesti: ”korkein hallinto-oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan.”¹²⁶³

Perustuslain säätämisen jälkeen korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksissä valvontatehtävää on jonkin verran avattu, joten vuosien saatossa tehtävän sisältö on kirjattu hieman eri tavoin. Vuonna 2007 korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestykseen sisältyi nimenomainen säännös (14 §) valvonnasta.¹²⁶⁴ Vuonna 2010 uusitussa työjärjestyksessä¹²⁶⁵ mainittu kohta säilyi ennallaan. Niissä kummassakin todettiin, että:

”Korkein hallinto-oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Valvontatehtävään liittyen asioiden ratkaisemisen yhteydessä kootaan tarvittavia tietoja hal-

¹²⁶¹ Korkeimman hallinto-oikeuden täysistunnon 21.3.2006 perustuslain 99 § 2 mom. nojalla tekemä aloite.

¹²⁶² Uutta lakia koskevan hallituksen esityksen 201/2006 vp yksityiskohtaisissa perusteluissa viitattiin 1 pykälän 2 momentin osalta perustuslain esitöihin (HE 1/1998 vp, s. 157) todeten ”Perustuslain esitöissä on katsottu ylimmille tuomioistuimille säädetyn valvontatehtävän tarkoittavan lähinnä alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksina. Perustelujen mukaan valvontatehtävään kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, käsittelyaikojen ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen. Viime aikoina korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt entistä enemmän huomiota lainkäytön laatutekijöihin sekä niiden seurantaan ja arviointiin. Korkein hallinto-oikeus laatii nykyisin vuosittain hallintotuomioistuinten yhteisen toimintakertomuksen.” Lakivaliokunnassa ei valvontafunktio tullut lainkaan esille, ks. LaVM 18/2006 vp.

¹²⁶³ Korkeimmasta oikeudesta annettu laki uudistettiin aivan vastaavasti ja lähes samoin perusteluin. Laki korkeimmasta oikeudesta 665/2005 ja HE 7/2005 vp.

¹²⁶⁴ Säädöskokoelman numero 193/2007. Korkeimman oikeuden työjärjestys 17.5.2006 ei sisältänyt täydentäviä säännöksiä valvontatehtävästä.

¹²⁶⁵ Säädöskokoelman numero 631/2010.

lintolainkäytön yhtenäisyydestä, joutuisuudesta ja laadusta sekä ylläpidetään ja kehitetään yhteyksiä muihin hallintotuomioistuimiin ja valitusviranomaisiin.”

Vuoden 2016 uusitussa työjärjestyksessä¹²⁶⁶ valvontatehtävä kirjattiin työjärjestyksen 25 §:ksi. Siinä valvontatehtävän toteuttaminen muotoillaan aiempaa selkeämmäksi, kun siinä todetaan millä tavoin korkein hallinto-oikeus toteuttaa valvontatehtävää. Lisäksi säännös tuolloisesta yhteisestä hallintotuomioistuinten toimintakertomuksesta sisällytettiin samaan työjärjestyksen pykälään sen ollessa tuolloin osa korkeimman hallinto-oikeuden valvontatehtävää.¹²⁶⁷

Voimassa olevassa vuoden 2024 työjärjestyksessä¹²⁶⁸ valvontatehtävää koskeva pykälä päivitettiin vastaamaan vallitsevaa tilannetta. Siihen lisättiin Tuomioistuinvirasto tuomioistuinten ohella niiksi tahoiksi, joiden kanssa korkein hallinto-oikeus ”ylläpitää ja kehittää yhteyksiä” valvontatehtävän toteuttamiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen mukaan sen valvontatehtävä tarkoittaa lainkäytön yhtenäisyyden, laadun ja joutuisuuden seuraamista, jota toteutetaan (tai joka toteutuu) sen ratkaisemistoiminnan yhteydessä. Voimassa olevan työjärjestyksen 30 §:n mukaan:

”Korkein hallinto-oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Tätä tehtävää toteutetaan ylläpitämällä ja kehittämällä yhteyksiä muihin tuomioistuimiin ja Tuomioistuinvirastoon sekä seuraamalla asioiden ratkaisemisen yhteydessä lainkäytön yhtenäisyyttä, laatua ja joutuisuutta.”

**

Oikeuskirjallisuudessakaan valvontatehtävää ei juurikaan ole tutkittu. Perustuslain säätämistä edeltävään aikaan sijoittuneessa *Kullan* korkeimman hallinto-oikeuden historiallista toimivallan määräytymistä käsittelevässä väitöskirjassa *Hallintolainkäyttö ja hallinto*¹²⁶⁹ tutkimuksellinen kysymyksenasettelu koskee nimenomaisesti lainkäyttöön kuuluvaa toimivaltaa, ei korkeimman hallinto-oikeuden muita valtiösääntöisiä toimivaltuuksia, kuten valvonta- tai lausuntofunktioita.

¹²⁶⁶ Säädöskokoelman numero 1206/2016. Tämän tutkimuksen kirjoittaja toimi työjärjestyksen esittelijänä.

¹²⁶⁷ Tuolloisen työjärjestyksen 25 §:n 1 momentin mukaan: ”Korkein hallinto-oikeus valvoo lainkäyttöä omalla toimialallaan. Valvontatehtävää toteutetaan keräämällä asioiden ratkaisemisen yhteydessä tietoja hallintolainkäytön yhtenäisyydestä, joutuisuudesta ja laadusta. Valvontatehtävän toteuttamiseksi korkein hallinto-oikeus ylläpitää ja kehittää yhteyksiä muihin hallintotuomioistuimiin.”

¹²⁶⁸ Säädöskokoelman numero 136/2024.

¹²⁶⁹ Kulla 1980.

Tuomioistuinten ja yhteiskunnan vuorovaikutusta käsittelevässä väitöskirjassaan *Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot* sivuaa *Jukka Kemppinen* valvontatehtävää arvioidessaan, että tiettävästi vuosikymmeniin ei ole pohdittu, mitä tämä lainkohta tarkoittaa ja miten tehtävä täytettäisiin.¹²⁷⁰ Korkeimman oikeuden osalta hän arveli säännöksen tiettävästi käsittävän ainakin lainkäytön yhtenäisyydestä huolehtimisen. Sen perusteellisemmin *Kemppinenkään* ei kysymystä työssään tarkastellut.

Korkeimpien oikeuksien presidenttien kirjoitukset sekä muutamat akateemiset kirjoitukset kuitenkin valottavat, miten valvonta- ja lausuntotehtävää on käytännön työssä vuosikymmenien aikana toteutettu. Ne myös osoittavan sen, että valvontafunktio on mielletty hieman eri tavoin korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Alemman lainkäytön järjestämisen vakiintuneisuuden ero lie-nee yksi selitys sille, miksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa valvontatehtävän sisältö on muotoutunut korkeimmasta oikeudesta jossain määrin poikkeavaksi. Toiseksi kun korkein oikeus on jo pitkään toiminut kattavan valituslupajärjestelmän vuoksi ennakkopäätöstuomioistuimena, ei korkeimman hallinto-oikeuden valvontatehtävässä ole yhtä vahvasti korostunut ylimmän tuomioistuinten päätösten merkitys alemmanasteisen oikeudenkäytön ohjaajana.

Korkeimman hallinto-oikeuden emerituspresidentti *Pekka Hallberg* on luonnehtinut säännösten kuvaavan tuomioistuinlaitoksen kokonaisuutta heijastaen samalla ylimpien tuomioistuinten vastuuta jatkuvasta kehittämistyöstä. Tätä ajattelua ilmentävät hänen mukaansa sekä 1918 hallitusmuoto että nykyinen perustuslaki, joissa kummassakin ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävä on kirjoitettu samaan pykälään lainkäyttötehtävän rinnalle. Valvontatehtävän sisällyttäminen vuonna 1919 säädettyyn hallitusmuotoon ylimpien tuomioistuinten tehtäväksi lainkäytön rinnalle merkitsi hänen mukaansa ylimpien tuomioistuinten oikeudellisen aseman vakiinnuttamista ”riippumattomina ylimpinä tuomioistuimina laajoine toimivaltuuksineen”.¹²⁷¹

Korkeimman oikeuden presidenttinä vuosina 2006–2015 toiminut *Pauliine Koskelo* on puolestaan todennut valvontatehtävän korostuneen aiempaan verrattuna useastakin syystä, koska ylimmille tuomioistuimille annettu valvontafunktio korostaa hänen mukaansa yleistä vastuuta oikeuslaitoksen toimintakyvystä, riittävästä resurssoinnista ja kehittämisestä. Oikeuslaitoksen toimintakykyä tuolloin vaivasivat sekä rakenteelliset että muut ”heikkoudet” eikä tuomioistuinten rahoitus mahdollistanut voimavarojen käyttämistä valvontatehtävään, johon *Koskelo* liitti myös ylimmälle tuomioistuimelle kuuluvat nimitysasiat sekä tuomioistuinten kansainvälisen

¹²⁷⁰ Kemppinen 1992, s. 105.

¹²⁷¹ Hallberg 1998, s. 17–18.

kanssakäymisen. Tehtävän merkitys korostui hänen mukaansa 2000-luvun alkupuolella aiempaan verrattuna.¹²⁷²

Molempien aiempien presidenttien toteamat olettaa, että valvontatehtävä on uuden perustuslain myötä ymmärretty yleiseksi vastuuksi niille kuuluvissa oikeushallintotehtävissä, oikeusasteellista riippumattomuutta vaarantamatta. Vielä hallitusmuodon aikaan asiantila oli toisin.

6.2 Valvontafunktio korkeimmassa hallinto-oikeudessa itsenäisyydestä perustuslakiin

6.2.1 Ensimmäiset vuosikymmenet

Hallitusmuodon säätämisen jälkeen valvontatehtävä haki vielä muotoaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tuolloin sen katsottiin olleen lähinnä puuttumista lainkäyttöä harjoittavien viranomaisten yksittäisiin virheellisyyksiin. Ne saattoivat tulla korkeimmassa hallinto-oikeudessa esille joko valitusasian yhteydessä tai tuolloin mahdollisena olleella erillisellä kantelulla. Niitä saatettiin havaita myös tuomioistuinmessä oma-aloitteisesti. Selvänä myös pidettiin, että korkeimmalla hallinto-oikeudella oli ”velvollisuus ryhtyä asian vaatimiin toimenpiteisiin”, silloin kun asianomainen teki tätä koskevan vaatimuksen valitusasiansa yhteydessä.¹²⁷³

Ensimmäisellä korkeimman hallinto-oikeuden perustamisen jälkeisellä neljännesvuosisadalla silloinen presidentti *U.J. Castrén* arvioi valvonnan käytännössä useimmiten rajoittuneen siihen, että korkein hallinto-oikeus kiinnitti asianomaisten viranomaisten tai heitä valvovien ylempien hallintoviranomaisten huomiota tapahtuneisiin virheellisyyksiin. Tarvittaessa asiasta saatettiin hänen mukaansa myös ilmoittaa valtioneuvoston oikeuskanslerille virkasyytteen tai purkuesityksen tekemistä varten.¹²⁷⁴

Mahdollista *Castrénin* mukaan oli myös, että korkein hallinto-oikeus purki oma-aloitteisesti viranomaisen ratkaisun.¹²⁷⁵ Saattoipa oikeuden esittelijäkin *Castrénin* mukaan saada tehtäväkseen ”muotovapaasti huomauttaa virheellisyydestä asianomaiselle”. *Castrén* ei tosin pitänyt mahdollisena, että korkein hallinto-oikeus olisi ”pitänyt silmällä” alempaa lainkäyttöä yli sen, mitä kävi ilmi valituksista ja kanteluista.¹²⁷⁶ Valvontatehtävä siis rajoittui niihin kysymyksiin mitä normaalin muutok-

¹²⁷² Koskelo 2009, s. 153.

¹²⁷³ Hakkila 1939, s. 253.

¹²⁷⁴ Castrén 1943, s. 37. Myös Hakkila mainitsee syytetoimenpiteisiin ryhtymisen kuuluvan valvontatehtävään. Hakkila 1939, s. 253

¹²⁷⁵ Esim. KHO 1925 II 455 ja KHO 1931 II 198.

¹²⁷⁶ Castrén 1943, s. 37.

senhaun ja lainkäyttötehtävän myötä tuli ilmi. Valvontatehtävän puitteissa ryhdytyllä toimenpiteellä saattoi tosin olla myös ennakkopäätöksellinen merkitys.¹²⁷⁷

6.2.2 Lääninoikeuksien aika

Lääninoikeuksien perustaminen lääninhallitusten yhteyteen vuonna 1955 merkitsi alemmanasteisen hallintolainkäytön asteittaista institutionalisoitumista. Vaikka ne eivät vielä tuolloin olleet hallintoviranomaisista riippumattomia ja itsenäisiä tuomioistuimia, asiat kuitenkin ratkaistiin niissä kollegiaalisesti noudattaen lääninoikeuslaissa säänneltyä lainkäyttömenettelyä. Lääninoikeudet perustettiin *Castrénin* presidenttikaudella ja yhteistyö korkeimman hallinto-oikeuden ja lääninoikeuksien välillä alkoi pian *Eino Ahlan* tultua presidentiksi vuonna 1957.¹²⁷⁸

Valvontatehtävä sai tarkemman sisältönsä lääninoikeuksien perustamisen myötä. Kun hallintolainkäyttötehtävät siirtyivät hallintoviranomaisina toimineista lääninhallituksista lääninoikeuksiin, kannettiin ylimmässä oikeusasteessa ymmärrettävästi huolta alemmanasteisen hallintolainkäytön sujumisesta ja oikeuskäytännön yhtenäisyydestä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei voitu luottaa siihen, että yksistään sen ratkaisutoiminta riittäisi ohjaamaan lääninoikeuksien lainkäytön sisältöä. Lainkäytön yhdenmukaisuuden valvonta alemmassa asteessa sai aiempaa suuremman merkityksen. Myös prosessisäännöt olivat uusia, kun ensimmäinen oma prosessilaki, hallintovalituslaki, oli tullut voimaan vuonna 1950. Uudistuksen myötä tarvittiin aktiivisempia keinoja, kuten yhteistyötä ja koulutusta, jotta lääninoikeudet suoriutuisivat niille tulleesta oikeusturvatehtävästä.

Ahla piti lääninoikeusuudistusta hallitusmuodon säätämisen jälkeen ehkä tärkeimpänä lainsäädäntötoimenpiteenä, jolla kansalaisten oikeusturvaa ja luottamusta oikeusjärjestyksen ylläpitämiseen oli lisätty. Uudistus jäi kuitenkin *Ahlan* mielestä puolitiehen, koska lääninoikeuksista ei tullut ”todellisia tuomioistuimia”, joissa asian käsittelyyn ottaisivat osaa yksinomaan lainoppineet tuomarit. Tästä seurasi, ettei korkeimmassa hallinto-oikeudessa hänen presidenttikaudellaan jääty odottamaan ”ihannetavoitteen” saavuttamista, vaan lähdettiin miettimään, miten tuolloiset lääninoikeudet voisivat toimia parhaalla mahdollisella tavalla silloisen lainsäädännön ja toimivaltuuksien puitteissa. Päämäärän saavuttamista katsottiin edistävän korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten sekä lääninoikeuksien juristipuheenjohtajien ja lääninasessorien ”läheinen ja luottamuksellinen yhteistyö ja neuvonpito”, kuten *Ahla* asiaa luonnehti.¹²⁷⁹

¹²⁷⁷ Saarialho 1943a, s. 148.

¹²⁷⁸ Ahla toimi korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä vuosina 1957–1958.

¹²⁷⁹ Ahla 1958, s. 2–3.

Korkein hallinto-oikeus teki helmikuussa 1958 hallitusmuodon 56 §:n nojalla aloitteen valtioneuvostolle järjestää yhteistoiminnassa oikeus- ja sisäministeriöiden¹²⁸⁰ kanssa lääninoikeuksien neuvottelupäiviä.¹²⁸¹ Esitystä perusteltiin muun ohella sillä, että oli tärkeä varmistaa lääninoikeuksissa noudatettavan menettelyn todella muodostuvan lääninoikeuslaissa tarkoitetuksi lainkäyttömenettelyksi, jossa suoritetaan muun ohessa asianosaisten, todistajien ja asiantuntijoiden suullisia kuulemisia. Tuolloin lääninoikeuksien perustamisesta oli kulunut kolme vuotta ja korkeimman hallinto-oikeuden aloitteen mukaan ”oli mahdollista käytännön kokemusten ja oikeuskäytännön pohjalta pohtia lääninoikeuksien toimintaa koskevia kysymyksiä”.

Ensimmäiset lääninoikeuksien lakimiesjäsenten neuvottelupäivät järjestettiin huhtikuussa 1958, jolloin asialistalla oli muun muassa välittömyys- ja suullisuusperiaatteen noudattaminen lääninoikeuksissa, mikä ei lääninoikeuksissa ollut toteutunut siinä laajuudessa kuin olisi korkeimman hallinto-oikeuden mielestä ollut toivottavaa.¹²⁸² Neuvottelupäivien avajaissanoissa presidentti *Ahla* tiivisti neuvottelupäivien pyrkimyksenä olevan ”hallinto-oikeudellisen lainkäytön edistäminen ja kehittäminen”.¹²⁸³

Neuvottelupäivät vakiintuivat vuodesta 1966 *Aarne Nuorvalan* presidenttikaudella. Avatessaan vuoden 1966 neuvottelupäivät *Nuorvala* totesi hallinnon oikeussuojakoneiston olevan hyvin järjestetty, tosin lääninoikeusjärjestelmän edelleen kehittämiseen on hänestä silti vielä aihetta. Neuvottelupäivillä ei niinkään keskusteltu oikeusturvakoneistosta vaan aineellisesta oikeussuojasta, jonka elementeiksi tuolloin otettiin muun ohella oikeudenkäytön varmuus, nopeus ja halpuus. Yhteydenpidon tarkoituksena on arvioida, miten aineellinen oikeussuoja toteutuu ja, jos puutteita ilmenee, etsiä keinoja niiden poistamiseksi ja kansalaisten oikeusturvan lisäämiseksi.¹²⁸⁴ Menettelyä koskevissa kysymyksissä aloitettiin säännöllinen, mutta suppeampi yhteistoiminta korkeimman hallinto-oikeuden ja lääninoikeuksien välillä vuonna 1967.¹²⁸⁵ Myös esittelijöille alettiin järjestämään yhteisiä koulutustilaisuuksia.

¹²⁸⁰ Lääninoikeudet kuuluivat tuolloin osana lääninhallitusta silloisen sisäasiainministeriön hallinnonalalle.

¹²⁸¹ Kirje valtioneuvostolle 21.2.1958.

¹²⁸² Ks. mm. *Ahla* 1958, s. 3–4. Vuonna 1956 lääninoikeuksissa oli ratkaistu yli 49.000 asiaa ja vuonna 1957 noin 45.000 asiaa.

¹²⁸³ *Ahla* 1958, s. 6.

¹²⁸⁴ *Nuorvala* 1966, s. 2.

¹²⁸⁵ Käytännössä korkeimman hallinto-oikeuden edustajat olivat osallistuneet lääninneuvosten kokouksiin kahdesti vuodessa ja niitä valmistelevalta työvaliokunnan kokouksiin, joita pidettiin vuosittain keskimäärin viisi. Korkeimman hallinto-oikeuden puolelta yhteistoiminnasta vastasi ns. rationalisointijaosto. Kokouksissa käsiteltiin mm. muutoksenhakurajoitusten aiheuttamia toimenpiteitä ja laadittiin malleja valitusosoituksille. Lisäksi lääninoikeuksien päätösten kirjoittamistapaa pyrittiin yhteistyössä yhdenmukaistamaan ja kehittämään laatimalla päätösmalleja. Ks. tarkemmin ed. av. mainittu *Nuorvalan* puhe.

Lääninoikeudet vakiinnuttivat varsin pian asemansa hallintolainkäytön orgaaneina. Aineellisessa mielessä ne olivat tuomioistuimia, mutta muodollis-organisatorisesti niiden lainsäädännöllinen asema ei sitä ollut. Kuten *Nuorvala* asian ilmaisi neljänsillä lääninoikeuksien neuvottelupäivillä, ”tosiasiallinen tilanne oli ennättänyt lainsäätäjän edelle”.¹²⁸⁶ Hallintotuomioistuinlaitosta vaivasi keskityksen puute ja siitä johtuva johto-, valvonta- ja vastuusuhteita koskeva epämääräisyys. Näin ollen alettiin esittää yhä enemmän Ruotsissa vireillä olevien suunnitelmien mukaisesti oikeudenkäytön organisoimista yhtenäiseksi tuomioistuinjärjestelmäksi. Yhtenäinen hallintotuomioistuinorganisaatio loisi *Nuorvalan* mukaan silloin vallinnutta paremmat edellytykset mm. ”ennakkopäätösten tiedotuspalvelulle lääninoikeuksien neuvottelupäiville, jatko- ja täydennyskoulutukselle sekä tuomioistuinten yhteydenpidolle menettely- ja työskentelytapojen kehittämiseksi”.¹²⁸⁷ Samanaikaisesti oli vireillä myös yleisten tuomioistuinten puolella yhtenäisen alioikeusjärjestelmän aikaansaaminen kuntamuodosta riippumatta.

Presidentti *Nuorvala* kiteytti hallintolainkäytön valvontatehtävän seuraavasti vuonna 1973 avatessaan korkeimman hallinto-oikeuden ja keskusvirastojen neuvottelupäivät.¹²⁸⁸

”Tähän sisältyy velvollisuus olla osallisena ja vastuullisena tuomioistuinlaitoksen kehittämistyössä. Tehtävään kuuluvat käytännössä mm. hallintolainkäytön yhdenmukaisuuden ja ennalta-arvattavuuden edistäminen ja ohjaaminen ennakkopäätöksillä, koulutustoiminta, tiedotustoiminta ja yleensäkin yhteydenpito työskentelyn tehostamisesta koskevista kysymyksistä.”

Leimallista valvontatehtävälle tulikin lääninoikeuksien perustamisen jälkeen niiden sisäisen työskentelyn kehittäminen tuomioistuinmaisempaan suuntaan ja prosessin kehittäminen. Valvonta ei enää hoitunut yksittäisten valitusten ja huomioiden kautta vaan sen katsottiin tarkoittavan aktiivisista toimintaa, ennen kaikkea yhteisiä koulutuksia ja neuvottelupäiviä suhteessa lääninoikeuksiin.

¹²⁸⁶ Nuorvala 1971, s. 3.

¹²⁸⁷ Nuorvala 1971, s. 4.

¹²⁸⁸ Nuorvala 1973, s. 1–2. Nämä olivat ensimmäiset korkeimman hallinto-oikeuden ja kaikkien keskusvirastojen välillä järjestetyt neuvottelupäivät. Aiemmin neuvottelupäiviä oli järjestetty vain korkeimman hallinto-oikeuden ja lääninoikeuksien välillä.

6.2.3 Oikeuskäytännön yhdenmukaistamisen merkitys kasvaa

Tultaessa 1970-luvulle kehittämistyö liittyi enenevässä määrin koko hallintolainkäytön rakenteelliseen kehittämiseen, siis siihen kokonaisuuteen, johon kuuluivat sekä korkein hallinto-oikeus että lääninoikeudet. Siihen liittyi osaltaan korkeimman hallinto-oikeuden rooli ylimpänä tuomioistuimena. Tuolloin oli jo hiljalleen alkanut valitusoikeuden rajoittaminen valitusluvin valitettaessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Sanotun myötä korkeimman hallinto-oikeuden rooli oikeuskäytännön ohjaamisessa alkoi vahvistumaan. Tuolloin myös hallinnon oikaisumenettelyä innovoitiin hallinnon oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuteen.¹²⁸⁹

Lääninoikeuksien asiamäärien kasvaessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa katsottiin sen lakisääteisen valvonta- ja seurantatehtävien korostuneen.¹²⁹⁰ Neuvottelupäivien rinnalla yhteistyötä vakiinnutettiin lääninoikeuskäynnellä, joissa saatettiin neuvottelupäiviä yksityiskohtaisemmin ”selvittää työskentelyn järjestämiseen liittyviä yhteisiä kysymyksiä”. Käyntien tavoitteena oli kokonaiskuvan saaminen lääninoikeuksien työtilanteesta, niiden sisäisen työskentelyn järjestämisestä sekä lääninoikeuksien välisistä eroavaisuuksista. Käynnit liittyivät alkuun myös tuolloin ajankohittaiseen toimenpideohjelmaan lääninoikeuksien verovalitusruuhkan poistamiseksi ja verotuksen oikeussuojajärjestelmän kehittämiseksi.¹²⁹¹

Valvontatehtävä nähtiin tuolloin laajasti hallintolainkäytön kehittämistyönä, joka kuului yhteistoiminnassa sekä ylimmälle hallintotuomioistuimelle että alemmille hallintolainkäyttöviranomaisille. *Nuorvala* korosti tuomioistuinten kehittämisen liittyneen osaksi yhteiskunnan yleistä kehitystä.¹²⁹² Hän myös näki hallintolainkäytön perustehtävänä olevan oikeussuojan antamisen, johon liittyi tuomioistuintoiminnan ytimenä oleva ns. tuomioistuinkontrolli.¹²⁹³

Kun lääninoikeuksien perustamisesta oli kulunut 20 vuotta, annettiin uusi lääninoikeuslaki,¹²⁹⁴ joka tuli voimaan lokakuussa 1975. Laki täsmensi lääninoikeuksien merkitystä ja tehtäviä. Lääninoikeuksien jäsenet tulivat pääsääntöisesti hoitamaan vain lääninoikeuksille kuuluvia lainkäyttötehtäviä eikä enää lääninhallituksen hallintoasioita. Jokaisessa lääninhallituksessa tuli myös jatkossa olemaan vain yksi lääninoikeus.

¹²⁸⁹ Esimerkiksi lainkäyttötoimikunnan mietinnössä (komiteamietintö 1973:114) kiinnitettiin huomiota ennaltaehkäiseviin oikeusturvakeinoihin ja oikaisumahdollisuuksien lisäämiseen.

¹²⁹⁰ Ks. mm. korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 1982, s. 17.

¹²⁹¹ Ks. kertomus korkeimman hallinto-oikeuden lääninoikeuskäynneistä ja seurannasta 1980, s. 3

¹²⁹² Nuorvala 1980, s. 4.

¹²⁹³ Nuorvala 1973, s. 3.

¹²⁹⁴ Laki lääninoikeudesta (1021/1974).

Valvontatehtävän osalta alettiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa yhä enemmän korostaa oikeusvarmuuden edistämistä ja ylimmän tuomioistuimen tosiasiallista tehtävää oikeuskäytännön ohjaamisessa. *Nuorvalan* mukaan korkeimman hallinto-oikeuden tehtävään valvoa alempien viranomaisten lainkäyttöä hallinto-oikeuden alalla liittyi läheisesti sille oikeusperiaatteiden soveltamisen ja kehittämisen ohella kuuluva oikeuskäytännön ohjaaminen ja alemmanasteisen hallintolainkäytön yhdenmukaisuuden ja sitä kautta oikeusvarmuuden edistäminen.¹²⁹⁵

Oikeusvarmuus edellyttää, että ratkaisut ovat aineellisesti oikeita ja samanlaisissa asioissa yhdenmukaiset. Tämän varmistaminen alemmanasteisessa lainkäytössä kuuluu ylimmän tuomioistuimen tehtäviin. *Nuorvalan* mukaan ”uusien lakien soveltamisessa syntyy aina tulkintakysymyksiä, joihin kaivataan nopeata ratkaisua”.¹²⁹⁶ Käytännössä valvontatehtävä tuli tarkoittamaan alemmanasteisen lainkäytön yhdenmukaisuuden ohjaamista, jota parhaiten toteutti korkeimman hallinto-oikeuden antamat ennakkopäätökset. Niiden tuli *Nuorvalan* mukaan olla helposti saatavilla ja niistä piti aktiivisesti tiedottaa. Myös päätösten perustelemiseen kiinnitettiin asianmukaista huomiota.

Keskustelua oli jo tuolloin myös korkeimman hallinto-oikeuden kehittämisestä selkeämmin ennakkopäätös- eli prejudikaattituomioistuimen suuntaan. Esikuvana oli jälleen Ruotsi ja sen korkein hallinto-oikeus, silloinen *Regeringsrätten*. Siitä oli vuonna 1971 tullut prejudikaattituomioistuin, jonka alapuolella väliasteena toimivat yleiset kamarioikeudet ja ensiasteena lääninoikeudet.¹²⁹⁷ Kolmiasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä mahdollisti *Regeringsrättenin* kehittymisen prejudikaattituomioistuimeksi. Sen sijaan Suomen korkeimman hallinto-oikeuden prejudikaattiasema olisi tuolloin vielä edellyttänyt perusteellista tutkimusta ja koko oikeuslaitoksen kehittämistä, mihin aika ei vielä ollut kypsä.¹²⁹⁸

Lainkäytön yhdenmukaisuuden ohella korkeimmassa hallinto-oikeudessa kannettiin tuolloin huolta lainkäytön hitaudesta ja lääninoikeuksien jutturuuhkasta.¹²⁹⁹ Lääninoikeuslain uudistamisen myötä isojen organisatoristen kysymysten tultua sillä erää ratkaistuksi, alkoi valvontatehtävään kuulua jälleen ohjaustyön lisäksi työtapojen kehittämistä ja resurssiohjausta. Menettely- ja työskentelytapoja kehitettiin niitä yksinkertaistamalla, yhdenmukaistamalla ja rationalisoimalla kajoamatta kuitenkaan

¹²⁹⁵ Ks. mm. *Nuorvala* 1969, ss. 1.

¹²⁹⁶ *Nuorvala* 1968, s. 25.

¹²⁹⁷ Ks. mm. *Ragnemalm* 1991, pp. 51. *Regeringsrättenin* nimi muuttui *Högsta Förvaltningsdomstoleniksi* vuoden 2011 alusta sen tehtävien ja toimivaltuuksien säilyessä muuttumattomina.

¹²⁹⁸ *Pekkanen* 1975, s. 87.

¹²⁹⁹ Esimerkiksi vuonna 1963 lääninoikeuksissa ratkaistiin yhteensä noin 45.700 asiaa ja vuodelle 1964 siirtyi noin 54.500 ratkaisematonta asiaa.

itse tuomitsemistoiminnan aineelliseen sisältöön.¹³⁰⁰ Asianmukaista ja luontevaa *Nuorvalle* oli, että tätä käytännönläheistä ohjaustehtävää toteutettiin yhdessä oikeushallintoviranomaisten eli käytännössä oikeusministeriön kanssa. Näin siitä huolimatta, että lääninoikeudet olivat tuolloin edelleen muodollisesti ja budjettioikeudellisesti sisäasiainministeriön alaisia kuten lääninhallituksetkin. Toiminnassaan lainkäytön harjoittajina ne kuitenkin kuuluivat oikeusministeriön hallinnonalalle.

Vuonna 1977 ideoitiin yhdessä oikeusministeriön ja sisäministeriön kanssa hallintolainkäytön joutuisuustutkimuksen laatiminen sekä yhtenäisen lainkäytön seurantajärjestelmän luominen lääninoikeuksiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovelletun järjestelmän tapaan.¹³⁰¹ Joutuisuustutkimuksen laadinta jäi lääninoikeuksien itsensä valmisteltavaksi. Lääninoikeuksiin kohdistuva tilastollinen seurantajärjestelmä uudistettiin vuonna 1977, kun lääninoikeudet alkoivat lähettää kuukausittaiset työtilastonsa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen perustettiin näihin aikoihin hallintolainkäytön seuranta- ym. tehtäviä varten sittemmin lakkautetun hallinnollisen sihteerin toimi, jolloin valvontatoiminnan tehostamiseen saatiin käytännössä paremmat mahdollisuudet.

1970-luvun oikeustieteellisessä kirjallisuudessa korkeimman hallinto-oikeuden valvontatehtävällä nähtiin olevan lähinnä oikeudenkäytön yhtenäisyyteen ratkaisutoiminnan kautta tähtäävä tehtävä. *Vilkkonen* on pitänyt valvontatoiminnan tärkeimpänä muotona ennakkopäätösten (prejudikaattien) muodossa harjoitettua ohjaavaa valvontaa.¹³⁰² Samalla hän on korostanut hallintolainkäytön valvonnan olevan ennakkopäätösten julkaisemisen myötä huomattavassa määrin myös tiedottamiskysymys.¹³⁰³ Myös *Merikoski* on nähnyt hallintolainkäytön ohjaamisen ja yhdenmukais-tamisen ennakkopäätöksillä kuuluvan korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöiseen valvontatehtävään.¹³⁰⁴

Mutta katsottiin valvontatehtävän voivan olla muutakin kuin oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden ohjaamista *Vilkkonen* korosti, että hallintolainkäytön ollessa riippumatonta, korkein hallinto-oikeus ei saata ”välittömästi puuttua” alemmanasteiseen hallintolainkäyttöön. Sitä vastoin hänen näkemyksen mukaan ei ollut estettä sille, että korkein hallinto-oikeus ”kirjeitse tai muulla vastaavalla tavalla” esittää kannanottojaan ja jopa kehotuksia yleisistä lainkäytön hallinnon kysymyksistä, kuten toimenpiteistä lainkäytön joutuisuuden lisäämiseksi.¹³⁰⁵

¹³⁰⁰ Nuorvala 1968, ss. 1; Nuorvala 1967 s. 3.

¹³⁰¹ Pöytäkirja lääninoikeuksien lääninneuvosten neuvottelutilaisuudesta 20.4.1977, s. 1.

¹³⁰² Huomattakoon tässä, että *Vilkkonen* ja *Merikoski* käyttävät (tässä yhteydessä) nimenomaisesti termiä ”ennakkopäätökset”.

¹³⁰³ *Vilkkonen* 1976, s. 163.

¹³⁰⁴ *Merikoski* 1976, s. 238.

¹³⁰⁵ *Vilkkonen* 1976, s. 163.

Merikoski näyttää katsovan korkeimman hallinto-oikeuden valvontatehtävän aktualisoituvan ennakkopäätösten lisäksi lähinnä kanteluiden kautta. Teoksessaan *Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä*, hän viittaa hallitusmuodon 56 §:n valvontatehtävään ja korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan tutkia kanteluita esimerkiksi lääninhallituksen viivytellessä sille kuuluvan päätöksen tekemistä.¹³⁰⁶

**

Tuomioistuinten ydintehtävänä on lainkäyttö, jossa ne ovat riippumattomia, mutta virastoyksikköinä tuomioistuimet ovat kuitenkin virastokoneiston osia, kuten *Nuorvala* on todennut.¹³⁰⁷ Korkeimman hallinto-oikeuden perustuslaillinen tehtävä valvoa alemmanasteista lainkäyttöä nähtiin aiemmin osana oikeushallintoa. Samalla valvontatehtävässä korostettiin oikeuskäytännön ohjaamista sekä yhteistyötä. Nuorvalan mukaisesti lainkäytön ja oikeushallinnon rajaa määriteltäessä ei kuitenkaan saanut loukata tuomioistuinten riippumattomuutta, mutta toisaalta liian ”laventava riippumattomuuskaan” ei saanut muodostua esteeksi tuomioistuinlaitoksen ja oikeuslaitoksen rationaaliselle kehittämiselle.¹³⁰⁸

Nuorvalan ajattelun ytimessä onkin ollut tuomioistuimen perustehtävän – oikeusturvan antamisen – mieltämisenä laajana kokonaisuutena, jossa tuomioistuinlaitos muodostaa yhden osan ja hallinto toisen. Muutoksenhakujärjestelmän tarkoituksena on oikeussuojan antaminen asianosaiselle. Kokonaisuutena katsoen tavoitteena on aineellisen oikeuden vaatimuksia vastaavan ja muodollisesti oikean ratkaisuun pääseminen, jossa osana on myös siinä, miten tuomioistuimia hallinnoitiin.

Tämä on myös hallinnon oikeussuojajärjestelmään kuuluvan tuomioistuintoiminnan, niin sanotun tuomioistuinkontrollin ydin. *Nuorvalalle* ei ollut kyse mistään yleisestä kontrollista, toisin sanoen hallintovallan käyttäjiin kohdistuvasta yleisestä valvontatehtävästä. Tuomioistuinkontrolli ei hänen mukaansa rajoita hallintoviranomaisten lainmukaista toimintaa, se vain ”pyrkii hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaisesti takaamaan toiminnan laillisuuden”. Kysymys on oikeussuojasta eli siitä että valtiovallan käytön tulee oikeusvaltioperiaatteen mukaan tapahtua oikeusjärjestyksen mukaisesti ja siitä, että virkakoneiston toiminnan tulee muodollisesti ja

¹³⁰⁶ Ks. *Merikoski*, 1968, s. 274–275 ja s. 285. *Merikoski* viittaa tapaukseen KHO 13.12.1960 taltio 7339 koskien erästä kanteluasiasta, joka korkeimmassa hallinto-oikeudessa tutkittiin. Kantelussa oli vaadittu, että lääninhallitus, jolle kantelija oli valittanut nimismiehen antamasta aseiden hallussapitoa koskevasta päätöksestä, olisi velvoitettu viipymättä antamaan valitukseen päätös. Kun korkein hallinto-oikeus oli saanut lääninhallitukselta ilmoituksen, että po. valitus oli siellä edelleen valmistelun alaisena, se katsoi, ettei kantelu antanut aihetta enempään toimenpiteisiin.

¹³⁰⁷ *Nuorvala* 1976, s. 4.

¹³⁰⁸ *Nuorvala* 1976, s. 5.

asiallisesti olla lakiin sidottu sekä siitä, että kansalaisille taataan riittävää ja todellista oikeussuojaa oikeudenloukkauksia vastaan.¹³⁰⁹

**

Korkeimpien oikeuksien valvontatehtävän nojalla käyttämä toimivalta ja sen puitteissa tehdyt toimet ovat olleet monenlaisia ja tuomioistuinlaitosta monin tavoin palvelevia. Kun hallintotuomioistuimissa on painotettu oikeudenkäytön yhtenäisyyden vaalimista myös muutoin kuin ratkaisutoiminnalla, korkeimman oikeuden valvontatehtävä on näyttäytynyt selvemmin nimenomaisena oikeuskäytännön yhtenäisyyden valvontana, jota tehdään tuomioistuimen jokapäiväisessä ratkaisutoiminnassa.¹³¹⁰

Korkeimman oikeuden presidenttinä *Olavi Heinonen*¹³¹¹ pohti hallitusmuodon 53 §:n sisältöä korkeimman oikeuden roolia muuttuvassa ympäristössä käsittelevässä kirjoituksessaan vuonna 1991.¹³¹² *Heinosen* johtopäätös oli, ettei ylimmän tuomioistuimen valvontafunktio voinut tarkoittaa puuttumista yksittäisiin tuomioistuinratkaisuihin, koska siihen korkeimmalla oikeudella oli toimivalta vain oikeudenkäymiskaaren osoittamassa järjestyksessä. Korkein oikeus ei myöskään voinut hänen mukaansa antaa yleisiä ohjeita noudatettaviksi tuomioistuinten toiminnassa. Tähän väliin ei *Heinosen* mukaan näyttänyt mahtuvan minkäänlaisia korkeimman oikeuden virallisia kannanottoja ”jotakin lausuntoja ja vastaavia lukuun ottamatta”.

Heinosen mukaan valvontatehtävä saattoi olla osin päällekkäinen lausuntojen antamistehtävän kanssa, koska lainsäädäntöaloitteilla voitiin periaatteessa puuttua esimerkiksi oikeuskäytännön epäyhtenäisyyteen. Lakisääteisen päätöksenteon ulkopuolelta *Heinonen* tosin löysi tehtäviä, jotka eivät olleet ongelmallisia tuomioistuimille kuuluvan riippumattomuuden kannalta. Tällaiseksi hän näki lähinnä avoimen kanssakäymisen eri tilaisuuksissa, mutta *Heinosen* mielestä tätä yhteydenpitoa ei voitu kutsua valvonnaksi. Pikemminkin se oli hänen mukaansa molemminpuolista hyödyllistä ”yhteydenpitoa”, joka auttaa puolin ja toisin ymmärtämään eri tuomioistuinten toimintaa ja siinä esiintyviä ongelmia.¹³¹³ Näin todetessaan *Heinonen* jakoi

¹³⁰⁹ Nuorvala 1975, s. 321.

¹³¹⁰ Korkeimman oikeuden presidentti Olavi Heinosen lausunto lakivaliokunnalle 22.10.1998.

¹³¹¹ Heinonen toimi korkeimman oikeuden presidenttinä vuosina 1990–2001.

¹³¹² Heinonen 1991, s. 234.

¹³¹³ Heinonen 1991, s. 234.

edeltäjiensä *Curt Olssonin*¹³¹⁴ ja *Antti Hannikaisen*¹³¹⁵ käsitykset valvontatehtävän sisällöstä.¹³¹⁶

Olsson oli määritellyt ensisijaiseksi valvonnan muodoksi alempien oikeuksien ratkaisujen tarkastamisen ja niiden muuttamisen tai poistamisen muutoksenhaun – varsinaisen tai ylimääräisen – yhteydessä. Erityisen tärkeätä tässä yhteydessä oli, *Olsson* korosti, ”ohjeiden antaminen vastaisen varalta prejudikaattien muodossa ja näiden ohjeiden noudattamisen valvonta”. Huomattavaa on, että oikeuskäytännön ohjaaminen nähtiin tärkeäksi osaksi korkeimman oikeuden valvontatehtävää jo ennen prejudikaattijärjestelmää.¹³¹⁷ *Olssonin* edeltäjä, presidentti *Hannikainen* oli jo todennut korkeimman oikeuden valvontatehtävään liittyneen läheisesti lainkäytön ohjaamisen ja yhdenmukaisuuden edistämisen lähinnä ennakkopäätöksiä antamalla. Korkeimman oikeuden aseman ja tehtävän tätä puolta korostetaan luvan myöntämisellä ns. prejudikaattiperusteella.¹³¹⁸

Valvonta ei tosin korkeimmassa oikeudessakaan ole rajoittunut lainkäytön *de facto* ohjausvaikutukseen, vaan sen rinnalla on riippumattomuuden estämättä voitu harjoittaa vapaamuotoista yhteydenpitoa tuomareiden välillä esimerkiksi tieteellisissä seuroissa ja tuomariyhdistyksissä. Yhteistyö vakiintui, kun korkeimmassa oikeudessa alettiin järjestää ns. hovioikeuskokouksia vuonna 1977. Hovioikeuskokouksissa on *Olssonin* mukaan vapaasti keskustellen pohdittu yhteisiä asioita.¹³¹⁹

¹³¹⁴ Curt Olsson toimi korkeimman oikeuden presidenttinä vuosina 1975–1989.

¹³¹⁵ Antti Hannikainen toimi korkeimman oikeuden presidenttinä vuosina 1964–1975.

¹³¹⁶ Korkeimmassa oikeudessa oli siirrytty yleiseen valituslupajärjestelmään vuonna 1980. Tuolloinen presidentti Curt Olsson oli määrätietoisesti ajanut yleisen valituslupajärjestelmän luomista korkeimpaan oikeuteen ja tämä määrätietoisuus näkyi myös hänen käsityksessään siitä, mitä perustuslaillinen valvontatehtävä saattoi ylimmän tuomioistuimen osalta tarkoittaa.

¹³¹⁷ Olsson 1993, s. 130–131.

¹³¹⁸ Hannikainen 1975, s. 302; ks. myös mm. Pölönen 2005, s. 1108, jossa hän toteaa, että ”Ylinten tuomioistuinten valvontatehtävä näkyy ensisijaisesti niiden antamissa ennakkoratkaisuissa.”

¹³¹⁹ Olsson 1993, s. 130–131. Olsson luki valvonnan piiriin myös hovioikeuksien työjärjestyksen vahvistamisen, joka tuolloin kuului korkeimmalle oikeudelle. Se saattoi tällöin reagoida havainnoidessaan puutteita hovioikeuksien organisaatiossa tai työmenetelmissä. Korkeimmalla oikeudella oli hallitusmuodon mukaan merkittävä rooli myös tuomareita nimitettäessä. Vaikka nimityksiin osallistuminen ei merkitse käsitteellisesti alempien tuomioistuinten valvomista korkeimman oikeuden taholta, antaa se Olssonin mukaan mahdollisuuden vaikuttaa alempien oikeusasteiden toimintaan henkilövalintojen kautta. Olsson 1993, s. 130–131.

6.2.4 Riippumattomien lääninoikeuksien aika

Korkeimman oikeuden muuttuminen ennakkopäätöstuomioistuimeksi vuoden 1980 alusta leimasi käsityksiä perustuslaillisen valvontafunktion sisällöstä yleisissä tuomioistuimissa. Vastaavasti hallintotuomioistuimissa tuomioistuinrakenteessa tapahtuneet muutokset vaikuttivat käsityksiin perustuslaillisesta valvontafunktiosta: Kuten todettua, itsenäisyyden alkuaikoina valtiosäännössä turvatun valvontatehtävän sisältö oli vielä jäsentymätön ja sen tulkittiin antavan korkeimmalle hallinto-oikeudelle toimivallan puuttua valitusten ja kanteluiden myötä yksittäistapauksellisesti hallinnon oikeudenhoitoon.

Kun lääninhallitusten yhteyteen perustettiin lääninoikeudet vuonna 1955, valvontatehtävän nähtiin ennen kaikkea tukevan uusien lääninoikeuksien lainkäyttötehtävää. Tällöin etenkin presidentti *Nuorvala* korosti korkeimman hallinto-oikeuden valvonnan pääsisällön olleen ylimmän tuomioistuimen velvollisuus varmistua alemmanasteisen lainkäytön yhdenmukaisuudesta ja oikeusvarmuudesta. Korkeimman hallinto-oikeuden oman lainkäytön sisältö ja tehokkuus, ennakkopäätökset ja päätöksistä tiedottaminen olivat keskeisiä tekijöitä valvontatehtävässä. Toisaalta myös epävirallinen, oikeudenhoidollinen yhteistyö ylimmän ja alemman asteen tuomioistuinten välillä sai selkeämmät muodot yksistään jo siitä syystä, että yhteydenpito korkeimman hallinto-oikeuden ja lääninoikeuksien välillä oli paitsi tarpeen myös luontevaa, kun väliasteen lainkäyttötehtävä oli institutionalisoitunut lääninoikeuksiksi.

Seuraava muutos näkyi, kun lääninoikeudet irrotettiin lääninhallituksista itsenäisiksi tuomioistuimiksi vuonna 1989. Muutoksella lääninoikeuksille tuli pitkään odotettu riippumattomien tuomioistuinten asema. Tuomioistuinten organisatorinen riippumattomuus näkyi tavassa, jona korkeimmassa hallinto-oikeudessa suhtauduttiin sen perustuslailliseen valvontafunktion.

Nuorvalan jälkeen presidenttinä toiminut *Antti Suviranta*¹³²⁰ teki kirjoituksissaan eron valvontatehtävän ja lainkäyttötehtävän välille. Kirjoituksessaan korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 75 vuotta, näkyi hänen painotuksensa tuomioistuinten organisatorisen riippumattomuuden suuntaan.¹³²¹ Siinä *Suviranta* korosti, että alemmat viranomaiset, olivatpa ne hallintoviranomaisia tai hallintotuomioistuimia, eivät ole korkeimman hallinto-oikeuden alaisia. Täten korkein hallinto-oikeus ei *Suviranan* mukaan voinut suoranaisesti puuttua niiden toimintaan antamalla niille käskyjä tai määräyksiä.¹³²²

Mainitussa kirjoituksessaan *Suviranta* lukee varsinaiseen perustuslailliseen valvontaan ennen kaikkea alemmien lainkäyttöviranomaisten ”auttamisen ja tukemi-

¹³²⁰ Antti Suviranta toimi korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä vuosina 1982–1993.

¹³²¹ Suviranta 1993.

¹³²² Suviranta 1993, s. 26.

sen”, kuten vierailut lääninoikeuksiin, lääninoikeuksien neuvottelupäivät ja yhteiset koulutustilaisuudet, muut viranomaisvierailut sekä – ehkäpä ennen kaikkea – periaatemuistiot, jotka korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli laadittu palvelemaan sen omaa lainkäyttöä.¹³²³ Lisäksi tietyt muusta lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet, kuten vesiylöikeuden, vesioikeuksien ja liikevaihtovero-oikeuden työjärjestysten vahvistamisen, hän katsoi kuuluvan valvontatehtävän piiriin. Lääninoikeudet vahvistivat jo itse omat työjärjestyksensä tuolloisen lääninoikeusasetuksen 21 §:n nojalla, mikä *Suvirannan* mukaan ilmensi ”uudempia periaatteita”.¹³²⁴

Suviranta tekikin edeltäjänsä selvemmän eron valvontatehtävän ja lainkäyttötehtävän välille. Hallintolainkäytön valvontaa koskevassaan kirjoituksessaan *Suviranta* antoi valvontafunktiolle sisällöt, joista yksikään ei ollut alemmanasteisen lainkäytön ohjaaminen lainkäyttöratkaisuin. *Suvirannalle* valvontatehtävä oli ennen kaikkea hallinnollista yhteydenpitoa – dialogia – eri tuomioistuinasteiden välillä.

Lainkäytön yhdenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden edistäminen oli toki *Suvirannallekin* tärkeää, mutta ainakin kirjoitusten tasolla hän taipui pitämään tuota tehtävää pikemminkin lainkäytön osana kuin ”valvontana”, ja tiedottamista tärkeänä kanavana, jolla lainkäytön yhdenmukaisuutta ja oikeusvarmuutta edistettiin.¹³²⁵ Päätökset, joilla arvioitiin olevan merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samantapaisissa tapauksissa taikka joilla muuten oli yleistä merkitystä, oli jo pitkään julkaistu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjassa, ja muutoinkin toiminnasta pyrittiin tekemään mahdollisimman avointa tiedottamalla toiminnasta.

Valvontatehtävään kuului *Suvirannan* presidenttikaudella ennen kaikkea pyrkimys avustaa lääninoikeuksia niiden asemaa ja tehtäviä vastaavan lainkäyttökulttuurin luomisessa, kuten *Suviranta* itse asian ilmaisi. Hän tosin korosti, ettei valvontaa järjestetty samanlaisten tarkastusten tapaan, mitä hovioikeuksien kanneviskaalit suorittivat alioikeuksissa, vaan valvonnan muotona olivat käynnit tai vierailut lääninoikeuksiin. Vierailuilla keskusteltiin lääninoikeuksien toiminnasta ja siinä ilmenevistä ongelmista samoin kuin keinoista niiden voittamiseen. Lääninoikeuksien itsenäistyttyä ”tietyistä perinteistä” kuitenkin pidettiin kiinni, kun lääninoikeuskäyntien yhteydessä korkeimman hallinto-oikeuden edustajat tapasivat lääninhallitusten edustajia, maaherraa ja virkamiehiä. Tapaamiset pidettiin erillään lääninoikeuden tapaamisesta, ja niissä keskusteltiin vain lääninhallituksen toimialaan kuuluneista oikeudel-

¹³²³ Korkeimman hallinto-oikeuden täysistunto oli hyväksynyt periaatemuistion perustelujen kehittämistä hallintolainkäytössä 50-vuotisjuhlatäysistunnossaan vuonna 1968 ja periaatemuistion tosiseikkojen selvittämisestä hallintolainkäytössä 70-vuotisjuhlatäysistunnossaan vuonna 1988.

¹³²⁴ *Suviranta* 1993, s. 26.

¹³²⁵ *Suviranta* 1993, ss. 28.

lisistä ongelmista.¹³²⁶ Vastaavanlaisia vierailuja tehtiin vesioikeuksiin ja vesiylioikeuden tultua väliportaan tuomioistuimeksi vesioikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden välille myös vesiylioikeuteen sekä lainkäyttöasioita käsitteleviin keskusvirastoihin, kuten rekisteri-, tulli- ja lääkintöhallitukseen. Samaan yhteydenpitoon *Suviranta* luokitteli osallistumisen lääninoikeuksien neuvottelupäiville ja yhteisiin koulutustilaisuuksiin. Neuvottelupäivät järjestettiin vielä tuolloin oikeus- ja sisäasiainministeriöiden sekä korkeimman hallinto-oikeuden ja lääninoikeuksien yhteistyönä.¹³²⁷

Tietty valvontatehtävän irtiotto lainkäyttötehtävästä näkyi *Suvirannan* jälkeenkin, kun lainkäytön sisällön yhtenäisyyden vaaliminen ratkaisutoiminnalla sekä oikeudenkäytön kehittäminen päätösten perusteluilla ja päätöksistä tiedottamisella alkaa ikään kuin ”elää omaa elämäänsä” ilman, että tuo tehtävä olisi nimenomaisesti sidottu ainakaan yksinomaan perustuslailliseen valvontatehtävään. Tähän suuntaan myös perustuslainsäätäjät tuli ohjaamaan ylimpien tuomioistuinten valvontafunktiota.

6.3 Valvontafunktio ja oikeudenkäytön ohjausfunktio

Valvontafunktion sisältö lienee vakiinnuttanut vuosikymmenten saatossa siinä määrin muotonsa, että vuoden 2000 perustuslain tekstissä siihen ei haluttu kajota eikä perustuslain tekstiin suuria muutoksia tehty. Kummankin ylimmän tuomioistuimen valtiosääntöisiin tehtäviin kuuluu edelleen perustuslain mukaan ”alemmanasteisen lainkäytön valvonta”, jota ne toteuttavat kumpainenkin omalla toimialallaan. Perustuslain hallituksen esityksessä todetaan, ettei uuden perustuslain säännös merkinnyt asiallisia muutoksia silloiseen oikeustilaan.¹³²⁸ Perustuslakiin haluttiin kirjata valvontatehtävän sisältö sellaiseksi, kuin se oli käytännössä muotoutunut. Perustuslailla ei luotu uutta, ainoastaan vahvistettiin vallitseva oikeustila.

Vaikka perustuslain perustelut selkeyttivätkin valvontafunktion sisältöä hallitusmuotoon verrattuna, ovat ne kuitenkin osin vajavaiset. Käytännössä valvontatehtä-

¹³²⁶ Tapaamisia sekä lääninoikeuden että lääninhallituksen edustajien kanssa perusteltiin sillä, että korkeimman hallinto-oikeuden, lääninoikeuksien ja lääninhallituksen on kaikkien oltava selvillä yhteiskunnan tapahtumista ja kehityksestä, ja vaikka ne ovat itsenäisiä ja toisistaan riippumattomia, eivät ne kuitenkaan saa olla vieraita toisilleen. *Suviranta* 1993, s. 27.

¹³²⁷ *Suviranta* 1993, s. 27–28.

¹³²⁸ HE 1/1998 vp, s. 156/II. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 157/I) todetaan myös, että korkeimman hallinto-oikeuden valvonnan piiriin kuuluu lääninoikeuksien ohella myös muiden alempien viranomaisten lainkäyttö hallinto-oikeudellisissa kysymyksissä. Käytännössä valvontafunktio on kuitenkin rajoittunut hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden väliseksi yhteistyöksi.

vään oli vakiintunut paitsi yleinen hallinnollinen ohjaus, selvästi ainakin jossain määrin myös oikeudenkäytön ohjaus ratkaisutoiminnan kautta. Perustuslain perusteluissa kuitenkin todetaan ylimpien tuomioistuinten valvontatehtävän tarkoittavan lähinnä ”alempien tuomioistuinten valvontaa viranomaislaitoksena”.¹³²⁹ Valvonta ei perustelujen mukaan merkitse oikeutta puuttua yksittäisen oikeusjutun käsittelyyn, vaan käytännössä siihen kuuluu lainkäytön yhtenäisyyden, juttujen käsittelyaikaisten ja tuomioistuinten voimavarojen riittävyyden valvominen sekä neuvottelupäivien järjestäminen ja henkilöstön koulutuksesta huolehtiminen.¹³³⁰

Lainkäytön yhtenäisyyden valvonta ei perustuslain perustelujen valossa sulje pois sitä, etteikö se pitäisi sisällään myös oikeuskäytännön ohjaamistehtävää. Tosin siitä, missä laajuudessa ylimmällä tuomioistuimella on toimivalta ohjata alemmanasteista lainkäyttöä ja missä määrin tuo tehtävä saa oikeutuksensa valtiosäännöstä, on esitetty hyvinkin eriäviä näkemyksiä.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea totesi vuonna 2003, muutama vuosi perustuslain voimaan tulon jälkeen, ettei ”valvontatehtävän tähän asti toteutetussa muodossaan ole katsottu loukkaavan tuomioistuinten oikeusasteellista riippumattomuutta. Alemmat tuomioistuimet ovat riippumattomia lainkäytössään laintulkinnan suhteen ylimmistäkin oikeuksista. Siten ylimpien tuomioistuinten antamien ennakkopäätöstenkään sisältämä laintulkinta ei niitä sido, vaan ne voivat ratkaista käsiteltävänä olevan asian ennakkopäätöksen vastaisestikin. On ilmeistä, että tämä tuomioistuinten ns. oikeusasteellisen riippumattomuuden periaate on sekin osaltaan hillinnyt ylimpien oikeuksien haluja tai mahdollisuuksia alaistensa tuomioistuinten valvontaan.”¹³³¹

Valtiosäännön mukaisesti valvontatehtävä ei ole tuomiovallan käyttöä, sillä tuomiovallan käyttäjinä tuomioistuin ja se tuomarit ovat perustuslain mukaan riippumattomia myös toinen toisistaan ja itsenäisiä suhteessa toisiin tuomioistuimiin. Yksimielisiä oltaneenkin siitä, ettei valvontafunktio voi oikeuttaa minkäänlaista puuttumista vireillä olevaan yksittäiseen tapaukseen. Samoin yksimielisiä oltaneen siitä, että valvontafunktio pitää ja voi pitää sisällään oikeushallinnollista yhteistyötä, kuten koulutusta ja yhteisiä neuvottelupäiviä tuomioistuinten välillä. Samoin yksimielisiä oltaneen siitä, että tällainen tuomioistuinten välinen yhteydenpito ja dialogi on eduksi tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi ei sen itsenä vuoksi vaan oikeusturvan edistämiseksi.

¹³²⁹ HE 1/1998 vp, s. 157/I

¹³³⁰ HE 1/1998 vp, s. 157/I. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain esitöihin viitaten, että tuomioistuimet ovat riippumattomia myös oikeusasteellisesti, eli ylempi tuomioistuin ei saa pyrkiä vaikuttamaan alemman tuomioistuimen ratkaisuun yksittäistapauksessa, vaan sen tulee odottaa mahdollista muutoksenhakuvaihetta. PeVL 35/2005 vp, s. 2–3.

¹³³¹ KM 2003:3, s. 462.

Väliin näyttäisi jäävän jonkinlainen harmaa vyöhyke, jota toiset taipuvat pitämään osana valvontafunktiota ja toiset osana lainkäyttöä. Harmaalla vyöhykkeellä toiset taipuvat vaalimaan tuomioistuinten organisatorista riippumattomuutta periaatteellisemmin kuin toiset. Ei voi myöskään sanoa, että tuomarikunnalla olisi täysin yhtenäinen näkemys siitä, mitä kaikkea valvontatehtävään voi tai pitäisi kuulua. Harmaalla vyöhykkeellä ollaan esimerkiksi silloin, kun pohditaan, onko ylimmillä tuomioistuimilla valvontafunktion nojalla mahdollisuus, oikeus vai velvollisuus ratkaisutoiminnan kautta ohjata alemmanasteista lainkäyttöä, ja toisaalta, onko alempien tuomioistuinten omassa ratkaisutoiminnassaan otettava huomioon ylimmän tuomioistuinten ratkaisutoiminta.

Tuomioistuimissa ja traditionaalisessa hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa on, näin väittäisin, suhtauduttu jonkin verran sallivammin tuomioistuinpäätösten ohjaavaan vaikutukseen, kuin mitä perustuslain esitöistä on luettavissa tai mitä valtiosääntötutkimuksessa on esitetty ainakin, jos sitä tarkastellaan valvontafunktion kautta. Ohjausvaikutusta puoltaa ennen muuta oikeuskäytännön yhtenäisyys ja oikeusvarmuus, viime kädessä perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus. Lainkäytön yhtenäisyyden vaaliminen on tuomioistuimissa nähty yhdeksi lainkäytön peruspilariksi. Päätösten ohjausvaikutus ei kuitenkaan näytä uuden perustuslain valossa niinkään perustuvan ylimmille tuomioistuimille kuuluvaan valvontafunktion vaan sisältyvän pikemminkin niiden ydintehtävään, lainkäyttöön.

Valtiosääntötutkijoista *Saraviita* on suhtautunut varsin pidättyväisesti siihen, että perustuslaillinen valvontafunktio vahvistaisi ylimpien tuomioistuinten ratkaisutoiminnan ennakkopäätösarvoa. Perustuslain kommentaarissaan *Perustuslaki 2000* hän toteaa perustuslain 99 §:n 2 momentin antavan tuomioistuimille toimivallan ainoastaan ”valvoa” entiseen tapaan lainkäyttöä omalla toimialallaan. Tästä hänen mukaansa voitaneen päätellä, että alemmat tuomioistuimet ovat riippumattomia lainkäytössä laintulkinnan suhteen: ylimpien tuomioistuinten päätöksien sisältämä laintulkinta ei niitä sido, ja tällaisen vaikutuksen säätäminen niiden päätökselle olisi tuomioistuinten riippumattomuusperiaatteen vastaista.¹³³²

Myös *Jyränki* on korostanut uuden perustuslain kommentaarissaan, ettei perustuslain 99 §:n tarkoituksena ole vahvistaa ennakkopäätösajattelua.¹³³³ Korkeimpien oikeuksien harjoittama valvonta ei *Jyrängin* mielestä voi eikä saa sisältää puuttumista alempien tuomioistuinten toimintaan näiden käsitellessä yksittäisiä oikeusjuttuja, vaan valvonnan kohteiksi alemmat tuomioistuimet joutuvat viranomaislaitoksina.¹³³⁴ *Jyränki* tosin myöntää, että ylimpien tuomioistuinten ns. ennakkopäätöksillä on oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa ja tuomioistuuksia ohjaavaa merkitystä,

¹³³² Saraviita 2000, s. 501.

¹³³³ Jyränki 2000, s. 245.

¹³³⁴ Jyränki 2000, s. 245.

mutta hänkään ei anna niille välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa. Ennakkopäätöksen sitovuus rajoittaisi *Jyrängin* mukaan alempien tuomioistuinten perustuslaissa turvattua riippumattomuutta. Yleisemmällä tasolla tuollaisen sitovuuden vaatimiseen sisältyisi samalla yritys tosiasiaa astua lainsäädäntövallan alueelle.¹³³⁵

Perustuslainsäätäjän on pohtinut ennakkopäätösten sitovuutta, mutta ei perustuslain 99 §:n yhteydessä vaan vallanjakoa ja tuomioistuinten vallaanjoollista riippumattomuutta koskeneen 3 §:n 3 momentin yhteydessä. Perustuslainsäätäjän mukaan ”[y]limpien tuomioistuinten ennakkopäätöksillä on siten lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaava tuomioistuinten ohjaava merkitys, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa”.¹³³⁶

Suomalaisessa valtiosääntödoktriinissa on perustuslain myötä säilynyt näkemys ylimpien tuomioistuinten päätösten ja ennakkopäätösten ”heikosta sitovuudesta”. Päätöksillä on ohjaavaa, mutta ei sitovaa merkitystä. Tuomioistuinten organisatorisella riippumattomuudella on edelleen vahva perusta perustuslain tasolla, jota sitovalla ennakkopäätösjuridiikalla ei haluta horjuttaa. Perustuslainsäätäjäkään ei näytä venyttäneen perustuslain 99 §:ssä säädettyä ylimpien tuomioistuinten valvontafunktiota varsinaisen lainkäytön puolelle vaan ainoastaan oikeudenkäytön yleiseen ohjaukseen, joka tapahtuu tuomioistuinten välisen muun dialogin kuin ratkaisutoiminnan kautta.

Miksi perustuslaissa sitten puhutaan ”valvonnasta”, jos kyse kuitenkin on valvontaa heikommin sitovasta yleisen tason ohjauksesta, hallinnollisesta dialogista ja yhteistyöstä lainkäytön yhtenäisyyden ja oikeusvarmuuden edistämiseksi? Perustuslain valmistelussa lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa kiinnitettiin huomiota säännöksessä ehdotettuun verbiin ”valvoa”. Valiokunnan mielestä verbi on kansainvälisesti katsoen ”arveluttava”, koska se voidaan ymmärtää tuomioistuinten riippumattomuutta horjuttavaksi. Valiokunta kuitenkin päätyi toteamaan, että sana ”valvoa” oli ollut käytössä jo hallitusmuodon voimassa olleessa säännöksessä eikä sen ollut käytännössä nähty horjuttaneen tuomioistuinten riippumattomuutta. Kun sanalla oli tarkoitus säilyttää sama sisältö kuin aikaisemmin eikä parempaa ilmaisua ollut löytynyt, valiokunta lopulta katsoi, ettei sanamuodon muuttamiseen ollut ai-
hetta.¹³³⁷

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan säännös oli lisäksi kirjoitettu siten, että sen mukaan toimittaessa jouduttaisiin oikeushallinnon tehtävien uudelleen järjeste-
lyyn. Vaikutti siltä, että oikeushallinnossa hoidettuja tehtäviä olisi uuden perustuslain myötä siirrettävä ylimmille tuomioistuimille. Organisaatiomuutosta ei kuiten-

¹³³⁵ Jyränki 2000, s. 245.

¹³³⁶ HE 1/1998 vp, s. 76/I.

¹³³⁷ LaVL 9/1998 vp, s. 53/I.

kaan ollut suunniteltu. Valiokunta tyytyi toteamaan, että säännöksen perustelut ovat ”virheelliset”, koska tarkoituksena on säilyttää nykyinen tilanne ennallaan. Ehdotetun 99 §:n sanamuotoa ei valiokuntakäsittelyn perusteella muutettu.

Selvää on, ettei valvonta ei merkitse – eikä ole koskaan merkinnyt – puuttumista yksittäisten oikeusjuttujen käsittelyyn alemmissa hallintotuomioistuimissa. Oikeusvarmuuden kannalta tarkastellen valvontatehtävän perustuslakiperusteluista ei kuitenkaan voi vetää johtopäätöstä, että ylimpien tuomioistuinten ratkaisujen ohjausvaikutuksen merkitystä olisi perustuslain 99 §:llä haluttu vähentää. Ohjausvaikutusta päinvastoin puoltaa ennen muuta oikeuskäytännön yhtenäisyys ja oikeusvarmuus. Lainkäytön yhtenäisyyden vaaliminen on tuomioistuimissa nähty yhdeksi lainkäytön peruspilariksi. Kuten todettua, päätösten ohjausvaikutus ei kuitenkaan näytä uuden perustuslain valossa suoranaisesti perustuvan ylimmille tuomioistuimille kuuluvaan valvontafunktioon vaan linkittyvän ennemminkin niiden ydintehtävänä olevaan lainkäyttöön.

Toisaalta valvontatehtävä historiallisine tulkintoineen ja käytäntöineen tukee ylimmille tuomioistuinten lainkäyttötehtävän ohjaustehtävää. Sillä tavoitellaan vähintäänkin välillisesti lainkäytön yhtenäisyyttä tuomioistuinten monipuolisella yhteistyöllä, keskinäisellä tietojenvaihdolla sekä osaamisen ja ammattitaidon kehittämällä. Tehtävän kirjaaminen perustuslakiin antaa tuomioistuinten keskinäiselle yhteydenpidolle valtiosääntöiden perustan oikeusasteisen riippumattomuuden sitä rajoittamatta (tai toisin sanoen oikeusasteista riippumattomuutta kunnioittaen) ja asettaa samalla ylimmille tuomioistuimille erityisen vastuun ryhtyä käytännön toimenpiteisiin yhteistyön järjestämiseksi.

Arkinen yhteistyö, dialogi, ei valtiosääntöisesti voi kuitenkaan rajoittua ylimpien tuomioistuinten vastuulle. Jo tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea kantoi vuonna 2003 huolta siitä, jos yhteistyö perustuisi ainoastaan tuomioistuinten muodolliseen hierarkiasuhteeseen. On helppo yhtyä komitean kantaan siitä, että yhteistyön tulisi perustua eri oikeusasteiden tasavertaiseen osallistumiseen, jossa eri näkökulmia ja osaamista yhdistämällä pyritään löytämään kulloinkin parhaita toimintatapoja sekä kehittämään tuomarikunnan osaamista, ammattitaitoa ja yhteistä tuomari-identiteettiä.¹³³⁸

Onkin paitsi harhaanjohtavaa ennen kaikkea vanhanaikaista puhua ylimmästä tuomioistuimesta alempiin tuomioistuihin suuntautuvasta valvontatehtävästä. Tuomioistuinten käytännössä onkin jo pidempään puhuttu yhteisestä laatutyöstä valvonnan sijaan. Tuomioistuinten oma laatutyö turvaa tuomioistuinten organisatorista riippumattomuutta sopusointuisemmin kuin ulkopuolisen tahon tulosohjauksen kautta

¹³³⁸ Ks. KM 2003:3, s. 36.

tapahtuva tuloksellisuuden seuranta ja tukee esimerkiksi tuomareiden ammattitaidon ylläpitämistä ja kouluttautumista.

6.4 Valvonnasta laatuyhteistyöhön

6.4.1 Laatuyhteistyön synty

Kuten todettua, itsenäisyyden ensimmäisinä vuosikymmeninä valvontatehtävän sisältö oli vielä jäsentymätön. Vuosikymmenten varrella valvontatehtävä lähti kytkeytymään yhä enemmän lainkäyttöön, kun korkeimman hallinto-oikeuden valvonnan pääsisällön nähtiin olevan ylimmän tuomioistuimen velvollisuudessa varmistua alemmanasteisen lainkäytön yhdenmukaisuudesta ja oikeusvarmuudesta. Samalla korostui korkeimman hallinto-oikeuden oman lainkäytön sisältö ja tehokkuus, ennakkopäätösten antaminen, päätösten perustelut ja päätöksistä tiedottaminen keskeisinä valvontatehtävän elementteinä. Toisaalta myös epävirallinen, ns. oikeudenhoidollinen yhteistyö ylimmän ja alemman asteen hallintolainkäyttöä harjoittavien viranomaisten välillä sai selkeämmät muodot. Oikeudenhoidollinen yhteydenpito korkeimman hallinto-oikeuden ja lainkäyttöä harjoittaneiden keskusvirastojen sijaan tulleiden lääninoikeuksien välillä oli paitsi tarpeen myös luontevaa.

Ensimmäisiä varsinaisia laatuhankeita lienee lääninoikeuksissa vuonna 1994 toteutettu *Lääninoikeuksien tuottavuus- ja laatuhanke* –projekti, jossa keskityttiin siihen, mitä ovat tuomioistuintoiminnan laatutekijät toisaalta päätösten ja toisaalta toiminnan suhteen.¹³³⁹ Sysäyksen tulevalle laatuyhteistyölle antoi tuloillaan oleva talousarviolainsäädäntö, joka tuli edellyttämään määrällisten ja laadullisten tavoitteiden asettamista ja seurantaakin myös tuomioistuinten osalta. Oikeusministeriö oli asettanut ns. tulosohjaustyöryhmän, joka mietinnössään vuonna 1998 katsoi tarpeelliseksi kehittää tuomioistuinten ohjaus- ja johtamisjärjestelmää laatutekijöitä unohtamatta.¹³⁴⁰

Laajemmin laatuyhteistyön merkitystä arvioitiin vuosituhaten vaihteessa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomiteassa, joka ehdotti vuonna 2003 mietinnössään, että korkeimpien oikeuksien sekä hovioikeuden alaisiaan tuomioistuinta kohtaan harjoittaman muun kuin ratkaisutoiminnan kautta tapahtuvan ohjauksen sisältöä selkeytettäisiin. Komitean mukaan olisi toisaalta myönteistä, jos eri oikeusasteet ja jopa eri lainkäyttölinjat harjoittaisivat aktiivisempaa yhteistyötä lainkäytön laadun kehittämiseksi. Yhteistyön ei kuitenkaan komitean näkemyksen mukaan tullut perustua ensi sijassa tuomioistuinten muodolliseen hierarkiasuhteeseen, vaan eri oikeusasteiden tasavertaiseen osallistumiseen, jossa eri näkökulmia ja osaamista yhdistämällä

¹³³⁹ Oikeushallinto-osaston julkaisu 1A/94.

¹³⁴⁰ Oikeusministeriön julkaisu OM 433/31/98, ss. 35.

pyrittäisiin löytämään kulloinkin parhaita toimintatapoja sekä kehittämään tuomarikunnan osaamista, ammattitaitoa ja yhteistä tuomarinidentiteettiä.¹³⁴¹

Kehittämiskomitea puntaroi myös sitä, mitä tuomareiden riippumaton asema merkitsee laatutyön käytännön toteuttamisessa. Komitean mukaan oli selvää, että lainkäytön laatutyötä ei voida aktiivisesti johtaa tuomioistuinten ulkopuolelta oikeusministeriöstä käsin. Toisaalta laatutyö ei voi olla tuomioistuinlaitoksen sisälläkään ylhäältä alaspäin johdettua. Tämä koskee sekä tuomioistuinten oikeusasteellista suhdetta toisiinsa että tuomioistuimissa tuomareiden ja tuomioistuimen päällikkötuomarin välistä suhdetta. Lainkäyttöä koskeva laatutyö ei voi missään tilanteissa tuomarin riippumattomuutta ja itsenäisyyttä loukkaamatta perustua esimerkiksi keskushallinnon tai ylempien oikeuksien alemmilleen antamiin määräyksiin tai tuomareita sitoviin ohjeisiin. Tuomareiden riippumattomuudesta johtuen lainkäytön sisältöihin ulottuva laatutyö voikin tapahtua lähinnä vain tuomareiden keskuudessaan käymän keskustelun ja kunkin tuomarin laatutyöhön sitoutumisen kautta.¹³⁴²

6.4.2 Tulosbudjetointi

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean ajatukset olivat tuolloin ajankohtaisia, kun samanaikaisesti oli vireillä valtion tulosbudjetoinnin kehittäminen. Talousarviolainsäädäntöä uudistettiin tavoitteena vahvistaa eduskunnan budjettivaltaa ja valtion taloudenhoitoa sekä toiminnan tuloksellisuutta koskevaa kansanvaltaista vastuunalaisuutta. Tavoitteeseen pyrittiin terävöittämällä tilivelvollisuutta ja siihen kuuluvaa tulosvastuuta.¹³⁴³

Hallintotuomioistuimissa vuosituhannen alun laatuyhteistyötä muovasi valtion talousarviosta annetun lain muutos,¹³⁴⁴ joka tuli voimaan vuoden 2004 alusta. Tuomioistuinten riippumattomuus näyttäytyi jännitteisenä suhteessa valtion tulosbudjetointiin, vaikka hallituksen esityksessä vakuutettiin, ettei ”tulohajasta ja tilinpäätösraportointia koskevilla säännöksillä puututtaisi tuomioistuinten perustuslailliseen riippumattomuuteen”.¹³⁴⁵ Toisaalta lainvalmistelussa nähtiin, että tuomioistuimet ovat henkilöstö- ja taloushallintotoiminnan osalta virasto-orgaaneja siinä missä muutkin valtion virastot. Mentäessä resurssien jakoon ja tulostavoitteisiin ollaan kuitenkin väistämättä lähempänä riippumatonta lainkäyttöä.¹³⁴⁶ Suomalainen tulosbudjetointimenettely tulosneuvotteluineen ei kansainvälisessä vertailussa ole näyttäyty-

¹³⁴¹ KM 2003:3, s. 36.

¹³⁴² KM 2003:3, s. 478.

¹³⁴³ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (HE 56/2003 vp), s. 35/I.

¹³⁴⁴ Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (1216/2003).

¹³⁴⁵ HE 56/2003, s. 44/II ja 45/I.

¹³⁴⁶ Ks. esim. Tuori 2005, s. 1043.

nyt kovinkaan edullisessa valossa, kun huomioidaan lainkäytön riippumattomuusvaatimukset sekä se tosiasia, että tuomioistuinten tuloksellisuudessa merkittävänä indikaattorina seurataan käsittelyaikoja tuomioistuintoiminnan laadullisen puolen jäädessä taka-alalle.¹³⁴⁷

Talousarviouudistuksessa pyrittiin kuitenkin huomioimaan tuomioistuinten riippumaton asema vallan kolmijaossa. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea oli mietinnössään kantanut huolta siitä, että ”tulosohjauksen kaavailtu terävöittäminen ja nykyistä pidemmälle menevä tuomioistuinten toiminnan laadun ja vaikuttavuuden mittaaminen ja arviointi saattavat lisätä ongelmia”. Toisaalta kehittämiskomitea piti tarpeellisena kehittää tuomioistuinlaitokselle aiempaa paremmin soveltuvaa laadunmittaus- ja resurssienjakojärjestelmää.¹³⁴⁸

Valtion talousarviosta annetun lainmuutoksen hallituksen esityksessä todettiin nimenomaisesti, että ”oikeudenhoidossa tulosohjauksen kohteena eivät ole yksittäiset tuomioistuinratkaisut [...] eikä tulosohjauksessa ole lupa puuttua oikeusviranomaisten tuomiovallan käyttöön [...]. Tilinpäätösraportoinnissa ei siten myöskään ryhdyttäisi arvioimaan tai seuraamaan esimerkiksi yksittäisen tuomioistuinratkaisun yhteiskunnallista vaikuttavuutta tai laatua. Tulosohjauksen ja tilinpäätösraportoinnin kohteena sen sijaan on valtion varojen käyttö oikeushallinnon ja oikeudenhoidon tehtäviin.”¹³⁴⁹

Tulosohjauksen tehtävänä on varmistua siitä, että lainkäyttötoiminnalla on riittävät ja tarkoituksenmukaiset puitteet: riittävät resurssit sekä tarkoituksenmukaisesti ja vastuullisesti hoidettu organisaatio. Tuomioistuimilla on myös hallinnollisia tehtäviä sekä lisäksi vastuuta oikeushallinnon järjestämisestä sekä oman työnsä johtamisesta että sen organisoinnista. Käytännössä budjettikeskusteluissa oikeusministeriön ja tuomioistuinten välillä hallintotuomioistuinten toimintaa arvioitiin lähes yksinomaan ratkaistujen asioiden määrällä tuottavuus- ja tuloksellisuuslukuja laskien. Se, pystyivätkö tuomioistuimet toteuttamaan oikeusturvaa laadukkaita päätöksiä ja joutuisassa ajassa annetuin resurssein, oli arvioinnissa sivussa.

Talousarviolain 21 §:ssä säädettiin virastojen ja laitosten tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista. Sen mukaisesti ”virastojen ja laitosten” oli laadittava tilinpäätöksen ja tulosvastuun toteuttamista varten toimintakertomus, jossa annetaan oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta sekä viraston ja laitoksen tuotoista ja kuluista, taloudellisesta asemasta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta”. Voidaan kuitenkin kysyä missä määrin tilinpäätös- ja toimintakertomuskannanotossa voidaan arvioida tulosvastuun toteutumista tuomioistuimissa. Lainmuutoksen hallituksen esityksessä pidettiin selvänä, ettei ministeriön kannanotossa voida puuttua eräiden viranomaisten perustuslaissa tai laissa säädetyn riippumattomuuden piiriin kuuluviin

¹³⁴⁷ Contini – Mohr 2008, ss. 34.

¹³⁴⁸ KM 2003:3, s. 35.

¹³⁴⁹ HE 56/2003 vp, s. 43–44.

asioihin. Esimerkiksi oikeusministeriön toimialalla olisi ministeriön kannanotoissa otettava huomioon tuomioistuimille ja syyttäjälaitokselle perustuslaissa turvattu riippumattomuus ja niiden erityinen asema. Kannanotoissa ei voitaisi siten puuttua yksittäisissä asioissa tuomiovallan tai syyteharkinnan käyttöön. Sen sijaan kannanotossa voitaisiin käsitellä oikeushallinnon ja oikeudenhoidon ja sen puitteiden järjestämiseen ja ohjaukseen liittyviä kysymyksiä.¹³⁵⁰

Tulosbudjetoinnista kuitenkin seurasi eräitä muutoksia tuomioistuinten budjettiluomisteluille. Ensinnäkin valtion talousarviosta annetun asetuksen 11 §:stä¹³⁵¹ seurasi, että eduskunnan hyväksyttyä valtion talousarvion, oikeusministeriön tuli viipymättä vahvistaa tärkeimmät tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle sekä hallinnonalansa toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Oikeusministeriö järjesti vuodesta 2005 ministeriön ja päällikkötuomareiden kesken ns. sektorineuvotteluja tuomioistuinlinjoittain. Lisäksi korkeimmat oikeudet kävivät omat budjetti- ja tulostavoiteneuvottelunsa oikeusministeriön kanssa, koska niillä on omat momenttinsa valtion talousarviossa.¹³⁵² Neuvotteluissa käytiin läpi seuraavaa budjettivuotta ja valtion talousarviesitystä varten oikeusministeriön esitys budjetin määrärahoiksi tulevalle budjettivuodelle ja julkisen talouden suunnitelmakaudelle sekä resurssitarpeet tuomioistuinsektoreittain ja tarvittaessa tuomioistuimittain. Toisekseen eduskunnan vahvistettua valtion talousarvion käytiin oikeusministeriön ja kunkin tuomioistuimen välillä tulosneuvottelut, jonka sisältö perustui talousarvioasetukseen.

Tulosneuvotteluja kehitettiin vuosien varrella esimerkiksi niin, että hallintotuomioistuinten ns. sektorineuvotteluihin osallistui myös korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja kansliapäällikkö. Huomioita kiinnitettiin toiminnan ”laadun” osalta nimenomaan käsittelyaikoihin.¹³⁵³ Nykyään tulosneuvotteluja ei järjestetä tuomioistuinlinjoittain vaan tulosneuvottelujen lähtökohdista sovitaan Tuomioistuinviraston johdolla yhdessä kaikkien tuomioistuinten kesken.¹³⁵⁴

**

¹³⁵⁰ HE 56/2003 vp, s. 63–64.

¹³⁵¹ Asetus valtion talousarviosta 1243/1992, muut. 254/2004.

¹³⁵² Hallintotuomioistuinten osalta oikeusministeriön kansliapäällikön johdolla käytäviin ns. sektorineuvotteluihin osallistuivat ministeriön virkamiesten lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden presidentti sekä hallinto-oikeuksien, markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden ylituomarit. Korkeimman hallinto-oikeuden omat budjetti- ja tulosneuvottelut käytiin myös oikeusministeriön kansliapäällikön puheenjohtajana, ja niihin osallistuivat korkeimman hallinto-oikeuden edustajina presidentti ja kansliapäällikkö.

¹³⁵³ Ks. esim. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:17, ss. 27.

¹³⁵⁴ Ks. myös Tuomioistuinviraston johtokunnan 29.3.2023 vahvistama Tuomioistuinviraston työjärjestys<https://tuomioistuinvirasto.fi/fi/index/tuomioistuinvirasto/xmeyw9oq0.html> (tallennettu 13.1.2025).

Tuomioistuinten asemaa sääntelee välillisesti myös valtion talousarviota koskeva perustuslain 83 §. Vakiintunut käytäntö on ollut, että ylimmillä tuomioistuimilla on omat momenttinsa valtion tulo- ja menoarvioissa. Ylempi tuomioistuin ei ohjaa alempaa tuomioistuinta budjettitaloudellisesti vaan valtion talousarvion (budjetin) hyväksyminen kuuluu eduskunnalle ja tuomioistuinmomentin määrärahojen valmistelu Tuomioistuinvirastolle. Budjetista päättäessään eduskunta asettaa oikeudelliset rajat viranomaisten taloudenhoidolle. Budjettia käytetään myös yhteiskuntapoliittisena suunnitteluvälineenä ja talouspoliittisen vaikuttamisen välikappaleena.¹³⁵⁵

Tuomioistuinten budjetoinnissa on kyse paitsi edellä sanotusti organisatorisesta riippumattomuudesta myös oikeusasteellisesta riippumattomuudesta. Valtion talousarviossa molemmilla ylimmillä tuomioistuimilla on omat ja erilliset toimintamomenttinsa. Alemmat tuomioistuimet sen sijaan kuuluvat yhteiseen ns. tuomioistuinmenomomenttiin. Oikeusasteellisen riippumattomuuden kannalta olisi perin onnetonta kajota tähän perusratkaisuun. Mikäli erillisistä ylimpien tuomioistuinten momenteista luovuttaisiin ja kaikkien tuomioistuinten tarvitsemat toimintamäärärahat sisällytettäisiin yhden yhteisen momentin alle, lisäksi se määrärahojen jakamisesta päättävän tuomioistuinten ulkopuolisen tahon – nykyään Tuomioistuinviraston – mahdollisuuksia tosiasiallisesti vaikuttaa eri tuomioistuinasteiden ja –linjojen käytännön toimintaedellytyksiin.¹³⁵⁶ Euroopan neuvoston tuomareiden toimielimen CCJE:n suosituksessa no. 2 muistutetaan, että tuomioistuimen rahoitus ei saa olla alttiina poliittiselle vaikuttamiselle.¹³⁵⁷

Tuomioistuinten tulosoajauksessa on lähtökohtana aina ollut, että tuomioistuinten tuloksellisuutta arvioidaan lähes puhtaasti määrällisesti mitattavissa olevalla tuloksellisuudella eikä laadullisena tuloksellisuutena. Oikeusministeriön hallinnonalan tulosoajauksen ja suunnittelujärjestelmän kehittämistyöryhmän loppuraportissa todetaan, että ”tuomioistuimissa on lähtökohdaksi otettava se talousarviolaissakin todettu periaate, että tuomioistuimissa lainkäytön laadun ohjaus kuuluu tuomiois-

¹³⁵⁵ Jyränki – Husa 2012, s. 265.

¹³⁵⁶ Ks. esim. korkeimman hallinto-oikeuden lausunto oikeusministeriölle tuomioistuinten keskushallinnon uudistamista koskevasta selvitysmiesten muistiosta (OM 13/39/2014). 11.3.2015, Dnro H 26/15.

¹³⁵⁷ CCJE Opinion No 2 (2001), jonka kohdan 5 mukaan: “*The CCJE agreed that although the funding of courts is part of the State budget presented to Parliament by the Ministry of Finances, such funding should not be subject to political fluctuations. Although the level of funding a country can afford for its courts is a political decision, care must always be taken, in a system based on the separation of powers, to ensure that neither the executive nor the legislative authorities are able to exert any pressure on the judiciary when setting its budget. Decisions on the allocation of funds to the courts must be taken with the strictest respect for judicial independence.*”

tuinlaitokselle”.¹³⁵⁸ Koska laadullista tuloksellisuutta ei tunnusluvuin mitata, tarvitaan tuomioistuinten keskinäistä laatuysteistyötä.

6.4.3 Laatuhankeita korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Lainkäyttötoiminnan laadun seuranta, arviointi ja kehittäminen ovat tuomioistuinten itsensä vastuulla. Se auttaa kehittämään sisäistä toimintaa ja lisäksi sen avulla saatuja tuloksia voidaan tuomioistuinten omasta aloitteesta ottaa huomioon talousarviomenettelyn resurssineuvotteluissa. Sinällään laatuysteistyötä tehdään ydintoiminnan eli lainkäytön rinnalla. Ylimmillä tuomioistuimilla ei ainakaan toistaiseksi ole juurikaan ollut erillisiä resursseja perustuslain mukaisen valvontatehtävän suorittamiseen. Laatuysteistyö onkin käytännössä ollut varsin vaatimatonta pitkälti resurssien vähyydestä johtuen.

Laatuysteistyö on silti voimavara hallintotuomioistuimille. Sen lisäksi, että kukin tuomioistuin kehittää toimintaansa ja suunnittelee laatuhankeitaan omista lähtökohdistaan, on laatuysteistyötä perinteisesti tehty tuomioistuinsektoreittain ylimpien tuomioistuinten johdolla.¹³⁵⁹ Nykyisin laatuysteistyö ei ole yksinomaan ylempien tuomioistuinten aloitteesta tapahtuvaa vaan alemmanasteiset tuomioistuimet osallistuvat siihen yhtä lailla ja yhtä aktiivisesti.

Hallintotuomioistuihin kohdistuu jatkuva odotusarvo oikeusturvan joutuisasta ja tehokkaasta toteutumisesta, mutta samanaikaisesti myös valtiontaloudellisia paineita tuloksellisuuden parantamiseksi. Sen vuoksi toimintamäärärahoihin ja henkilöstöön on kohdistunut lähes jatkuvaa supistamispainetta aina viime vuosiin asti. Resurssien riittämättömyys ei kuitenkaan oikeuta tinkimään lainkäytön laadukkuudesta taikka oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin velvoitteista. Laadukkaat päätökset hyvine perusteluineen ja joutuisa lainkäyttö ovat tuomioistuinten toiminnan ydin. Laadusta ei voida tinkiä tiukkojenkaan säästöpainneiden alla. Tässä on nähdäkseni tuomioistuinten oman laatuysteistyön ydin. Kun 2000-luvun puolestavälistä lähtien valtion talousarviomenettelyä kehitettiin tulosohjauksen suuntaan, jätettiin tietoisesti valtioneuvoston ja tuomioistuinten välisessä tulosohjausjärjestelmässä tuomioistuinten laadun arviointi tuomioistuimille itselleen.

Korkein hallinto-oikeus asetti laatuhankeprojektin hallintotuomioistuinten vuorovaikutuksen kehittämiseksi sekä lainkäytön laadullisten tavoitteiden määrittelyn ja

¹³⁵⁸ Oikeusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja suunnittelujärjestelmän kehittämissuostyöryhmän loppuraportti 2004, s. 21.

¹³⁵⁹ Laatuysteistyöstä mm. korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2011, s. 18. Hovioikeudet olivat laatuysteistyön edelläkävijöitä. Hovioikeuksien vanhemmista laatuhankeista on syytä mainita erityisesti Rovaniemen hovioikeuspiiriin 1999 aloittama hanke ja hankkeen puitteissa 2006 julkaistu ”Lainkäytön laadun arviointi tuomioistuimissa”. Ks. mm. Oikarinen 1994.

arvioinnin kehittämiseksi vuonna 2004.¹³⁶⁰ Hallintotuomioistuimissa oli tuolloin tullut tarve kehittää hallintolainkäytön laatua puuttumatta kuitenkaan lainkäytön oikeusasteelliseen riippumattomuuteen. Tavoitteeksi asetettiin, että jatkossa korkeimmassa hallinto-oikeudessa seurattaisiin ja analysoitaisiin säännöllisesti ja systemaattisesti hallintotuomioistuinten työtilannetta ja hallintolainkäytön laadullisia kysymyksiä. Seurannan tuloksista annettaisiin palautetta alemmille hallintotuomioistuimille, jotta ne voisivat tunnistaa omia vahvuuksiaan ja kehitystarpeitaan.

Työryhmän mietintö valmistui vuonna 2005.¹³⁶¹ Tavoitteeksi oli asetettu hallintotuomioistuinten yhteinen laatuyhteistyö yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvan parantamiseksi hallintolainkäyttöasioissa. Samalla korostettiin, että yhteistyötä lisättäessä kunnioitetaan samalla tuomioistuinten oikeusasteellista riippumattomuutta. Laatuyhteistyössä ei ole kysymys siitä, että korkein hallinto-oikeus pyrkisi sen kautta vaikuttamaan muissa hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden lopputuloksiin. Mietinnössä muistutettiin, että laatuyhteistyössä on otettava huomioon myös yksittäisten tuomareiden riippumattomuus. Laatuyhteistyön puiteissakaan ei sovi muodostaa sellaisia säädösten tulkintaohjeita, jotka vaarantaisivat yksittäisten tuomareiden riippumattomuuden lainkäyttöasioiden ratkaisemisessa.¹³⁶²

Työryhmä päätyi esittämään käytännönläheisen ja realistisesti toteutettavissa olevan laatujärjestelmän rakentamista. Tavoitteena oli, että hallintotuomioistuimet keräävät laatutietoa kukin omasta toiminnastaan. Sen lisäksi korkein hallinto-oikeus tuli keräämään laatutietoa alemmanasteisten hallintotuomioistuinten toiminnasta. Laatutyön osatekijöiksi valikoituivat muutoksenhakualttius, selvittämisvelvollisuuden toteutuminen, oikeudenkäynnin suullisuuden ja välittömyyden toteutuminen, valituksenalaisen päätöksen muuttuminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa, päätöksen selkeys ja ymmärrettävyys, oikeudenkäynnin joutuisuus sekä kantelu- ja purkuhakemusten menestyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.¹³⁶³

Laatutyötä seurasi muitakin asioiden käsittelyn tehostamiseen liittyviä kehittämishankkeita. Ns. pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta valmistui vuonna 2009.¹³⁶⁴ Lisäksi laadittiin tuomioistuinaloitteisesti asioiden käsittelyajan seurantajärjestelmä sekä parannettiin työmäärän mittaamista.¹³⁶⁵ Ne toimivat syyksinä kohti nykyisin käytössä olevaa sähköistä asianhallintajärjestelmää Haipaa.

¹³⁶⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden asettamispäätös 13.2.2004, Dnro 17/10/04.

¹³⁶¹ Korkeimman hallinto-oikeuden työryhmämietintö 11.11.2005. Laadun osatekijät hallintotuomioistuimissa.

¹³⁶² Em. työryhmämietintö, s. 10.

¹³⁶³ Em. työryhmämietintö, ss. 10.

¹³⁶⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 2009 (1). Oikeusturvan todellisuus: pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta.

¹³⁶⁵ Oikeusministeriön julkaisu 55/2011. Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän mietintö.

Oikeudenkäytön yhdenmukaisuutta puolestaan pyrittiin edistämään muun ohella korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusraporteilla, joita tuomioistuimessa laadittiin 2000-luvun alkupuolella tuolloin ajankohtaisista tuomioistuinta koskettaneista aiheista muun ohella oikeudenkäyntikuluihin, kunnallisvalitusten funktioihin ja oikeusturvan saatavuuteen liittyen.¹³⁶⁶

Hallinto-oikeuksien asiamäärien seuranta on edelleen merkittävä osa hallinto-tuomioistuinten laatutyötä. Laatutyötä ovat myös erilaiset yhteistyön toimintamuodot, kuten vuosittain pidettävät ylituomarien ja hallintopäälliköiden neuvottelupäivät. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ei saavuteta ilman riittäviä resursseja ja ammattitaitoista tuomarikuntaa. Tuomarikunnan ammattitaidon kehittämistä sekä osaavan tuomarikunnan rekrytoimisesta tulikin sekä tuomioistuimissa että oikeushallinnossa yksi tärkeimmistä toiminnan prioriteeteista 2010-luvulta eteenpäin. Koulutuksesta tuli sen myötä yksi tärkeimmistä laatuyhteistyön muodoista. Hallintotuomioistuinten koulutustyöryhmä järjestää edelleenkin useita koulutustilaisuuksia vuosittain erityisesti lainsäädännön muuttuessa. Korkein hallinto-oikeus on myös perinteisesti järjestänyt vuosittain ns. hallintotuomioistuinpäivän, jonne kokoontuu yli 300 hallintotuomioistuinten tuomaria, esittelijää ja avustavaa lainkäyttökuntaa kuuntelemaan ajankohtaisia alustuksia ja luentoja yhteiskunnallisista teemoista, jotka koskettavat tai sivuavat hallinto-oikeudellista lainkäyttöä tai muutoin avartavat hallintotuomareiden ymmärrystä.

Nykyään laatuyhteistyötä ei järjestetä yksinomaan korkeimman hallinto-oikeuden aloitteesta. Hallinto-oikeuksien yhteinen laatuhanke käynnistyi vuonna 2020. Hankkeen tavoitteena on parantaa näkyvästi hallinto-oikeuksien tuomioistuintoiminnan laatua ja tuoda konkreettista hyötyä hallinto-oikeuksien arjen työprosesseihin. Hankkeessa on muun muassa kehitetty suullisten käsittelyjen valmistelua, päätösten rakennetta ja kirjoittamista.¹³⁶⁷ Laatuhanke julkaisi syksyllä 2024 lähes 200-

¹³⁶⁶ Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja –sarjassa julkaistiin vuosina 2001–2006 kuusi tutkimusta: (1.) Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset yhteiskunta- ja taloustieteellisen tutkimuksen aineistona: perusselvitys / Eero Paukku. 2001; (2.) Oikeudenkäyntikulut hallintolainkäytössä: tutkimus soveltamiskäytännöistä / Minna Mukkala. 2002; (3.) Kunnallisvalitusinstituution funktiot: kunnallisvalitukset KHO:n ratkaisutoiminnassa / Mirka Kallio. 2003; (4.) Korkeimman hallinto-oikeuden teollisoikeudellisia ratkaisuja: katsaus vuosien 1999–2003 teollisoikeudellisiin asioihin / Maunu M. Korpela, Mika Sainio. 2004; (5.) Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaava-asioissa 1.1.2000–30.6.2003 / Elina Erkkilä. 2004; (6.) Oikeusturvan oikeudenmukaisesta jakamisesta hallintoprosessissa: esimerkkinä kasaantuva ja ketjuuntuva muutoksenhaku sekä hallintolainkäyttöön kuulumaton kirjelmointi korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1.1.2000–30.6.2006 / Anette Alén. 2007.

¹³⁶⁷ <https://tuomioistuimet.fi/fi/index/tuomioistuinlaitos/tuomioistuimet/hallintotuomioistuimet/hallinto-oikeudet/hallinto-oikeuksienlaatuhanke.html> (tallennettu 13.1.2025).

sivuisen teoksen *Laadukas päätös hallintoprosessissa*, joka on suunnattu kaikille hallintotuomioistuimissa päätöksiä kirjoittaville. Laatuhankeen mukaan teos on suunniteltu sekä uuden työntekijän perehtymisen avuksi kuin kokeneimmankin tuomarin tueksi perustelujen jalostamisessa.¹³⁶⁸ Laatuhanke osoittaa, että yhteinen laatu työ hallinto-oikeuksissa on voimissaan.

¹³⁶⁸ Laadukas päätös hallintoprosessissa 2024.

7 Aloite- ja lausuntofunktio

7.1 Suhde lainsäädäntövaltaan – aloitteet ja lausunnot lainsäädäntötoimista

7.1.1 Aloite- ja lausuntofunktion sisällöstä

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle on valtiosäännössämme annettu lainkäyttövallan ulkopuolelle ulottuvana tehtävänä ”*aloite- ja lausuntofunktio*” tai yksinkertaistetusti ”*lausuntofunktio*”. Tehtäväkokonaisuus muotoutui sekin valvontafunktion tapaan senaatin perintönä itsenäisen korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltasäännöksiin sekä vuoden 1919 hallitusmuodossa että tuomioistuimesta annetussa vuoden 1918 laissa.

Kansainvälisesti tarkasteltuna on poikkeuksellista, että ylimmällä tuomioistuimella on samassa mittakaavassa toimivaltaa olla osallisena lainsäädännön valmistelussa. Useimmissa Euroopan maissa on kyllä käytäntönä tai tapana, että ylimmät tuomioistuimet voivat lausua sellaisesta lainsäädännöstä, joka vaikuttaa niiden toimintaan. Mutta se, että tällaisella tehtävällä (tai oikeudella) on valtiosääntöinen perusta, on sen sijaan eurooppalaisittain poikkeuksellista.¹³⁶⁹ Poikkeuksellista on myös Suomeen omaksutun aloite- ja lausuntotehtävän sisällöllinen laajuus.

Aloite- ja lausuntofunktion valtiosääntöisestä merkittävydestä huolimatta sitä on tutkittu yllättävän vähän. Aihe ei ole kiinnostanut valtiosäännön tai oikeustieteen tutkijoita. Korkeimman hallinto-oikeuden 100-vuotisjuhla-julkaisussa tutkija *Kari* on avannut aloite- ja lausuntotehtävää ja sen historiaa uudesta näkökulmasta peilaten sitä korkeimman hallinto-oikeuden varsinaiseen lainkäyttötehtävään osana korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan oikeuspoliittista ulottuvuutta.¹³⁷⁰ Korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien kirjoituksista voi myös löytää taustoitusta lausuntotehtävän merkityksestä ja niistä voi vetää sen johtopäätöksen, että aloite- ja lausuntotehtävää on pidetty tärkeänä toimivaltuutena kautta korkeimman hallinto-oikeuden historian.

¹³⁶⁹ Kari 2018b, s. 180. Poikkeuksena erityisesti Ranskan *Conseil d'État*.

¹³⁷⁰ Kari 2018b, s. 166–239.

Aloite- ja lausuntofunktio ei ole jäänyt muodolliseksi toimivaltuudeksi. Päinvastoin voisi sanoa, että se on varsin vakiintunutta korkeimman hallinto-oikeuden käytännön toiminnassa. Korkein hallinto-oikeus on ollut varsin aktiivinen ja aloitteellinen lainvalmistelutoimissa. Hallintolainkäytön ja hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittyminen selittyy osin sillä tosiasialla, että korkein hallinto-oikeus on historiansa varrella ollut aktiivinen aloiteoikeuden käyttäjä sekä hallintoprosessin että sen järjestämisen suhteen. Korkein hallinto-oikeus on samoin antanut aktiivisesti siltä pyydettyjä lausuntoja lainvalmisteluhankkeista. Kaikkiaan korkein hallinto-oikeus on antanut toimintansa aikana vuoden 2024 loppuun mennessä 93 esitystä valtioneuvostolle (ja aiemmin tasavallan presidentille) tai asianomaiselle ministeriölle lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä sekä 678 lausuntoa lainvalmisteluasiassa.¹³⁷¹

Samalla on huomattava, ettei aloite- ja lausuntofunktio ole pysynyt sisällöltään muuttumattomana korkeimman hallinto-oikeuden hieman yli sadan toimintavuoden aikana. Sen sisältöön on vaikuttanut paitsi lainsäädäntövallan käytössä tapahtuneet valtiosääntömuutokset muiden valtioelinten toimivaltasuhteissa myös muuttuneet tarpeet ja tulkinnot. Aloitteita (esityksiä) korkein hallinto-oikeus on tehnyt vaihtelevassa määrin eri aikakausina. Samoin korkeimmalta hallinto-oikeudelta on pyydetty lausuntoja lainvalmisteluhankkeista vaihtelevissa määrin eri aikakausina. Sanottu kytkee aloite- ja lausuntofunktion kiinnostavalla tavalla osaksi korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöistä toimintakenttää.

Korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöinen lausuntofunktio tai lausunto-tehtävä on kuitenkin pysynyt sillä tavoin kokonaisuutena, että se on jaettavissa kolmeen selkeästi toisistaan erilliseen tehtävään. Näistä kaikista säädettiin alun perin vuoden 1919 hallitusmuodossa ja kahdesta myös vuoden 2000 perustuslaissa. Lausuntofunktio näyttää vakiintuneen niin vahvasti suomalaiseen valtiosääntötraditioon, että se näkyy myös muutamina vakiintuneina käytänteinä, vaikka niistä ei olekaan perustuslain tai lain tasoista sääntelyä.

Korkeimmalla hallinto-oikeudella on ensinnäkin ollut valtiosääntöinen oikeus tehdä esityksiä (aloitteita) lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Kyse on tehtävästä, jossa korkeimmalle hallinto-oikeudelle on annettu oikeus oma-aloitteisesti pyytää valtioneuvostoa ryhtymään lainvalmistelutoimenpiteeseen jossakin asiassa. Korkein hallinto-oikeus voi tehdä esityksen oman aktiivisuutensa perusteella. Esitys osoitetaan valtioneuvostolle. Tätä tehtäväkokonaisuuden osaa voikin tämän vuoksi luonnehtia ”*aloitefunktioiksi*” tai ”*aloiteoikeudeksi*”.

¹³⁷¹ Lähde: korkeimman hallinto-oikeuden tietopalvelu tammikuu 2025. Lainvalmisteluasiassa annettujen lausuntojen lukuun sisältyy lausunnot valtioneuvostolle (ja aiemmin tasavallan presidentille) sekä yksittäisiä muitakin virallisia lausuntoja, joita on annettu esimerkiksi Ahvenanmaan maakuntahallitukselle.

”*Lausuntofunktioon*” puolestaan jaottelen kuuluvan ensinnäkin sen, että korkeimmalta hallinto-oikeudelta, kuten myös alueellisilta hallinto-oikeuksilta, voi valtioneuvosto (ja käytännössä ministeriö tai lakia valmisteleva työryhmä tai komitea) pyytää lausuntoa vireillä olevan lainsäädännön valmisteluvaiheessa. Lausuntofunktion kokonaisuuteen kuuluu myös korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöinen velvoite antaa pyydettyä lausuntoja tasavallan presidentille ennen kuin tasavallan presidentti vahvistaa eduskunnan hyväksymän lain.

Aiemmin laintarkastuskunnan olemassaolon aikana oli myös tapana, että yksi korkeimman hallinto-oikeuden jäsen toimi jatkuvasti, joskin määräajaksi määrätynä, laintarkastuskunnan jäsenenä.¹³⁷² Osallistuminen laintarkastuskunnan toimintaan on luettavissa osaksi laajasti käsitettävää ”lausuntofunktiota”. Sitä ei kuitenkaan tarkastella tässä laajemmin, sillä laintarkastuskuntaa ei enää ole sen tultua lopullisesti lakkautetuksi vuoden 1997 alusta.¹³⁷³ Historian kuluessa korkeimmalle hallinto-oikeudelle on myös kuulunut erinäisiä muita, hajanaisilta näyttäytyviä lausunnottehtäviä: Sen tuli ainakin sittemmin kumotun vuoden 1941 kansalaisuuslain nojalla antaa lausunto tasavallan presidentille niissä tapauksissa, joissa henkilö oli ”anonut tasavallan presidentiltä selitystä” siitä, oliko hän Suomen kansalainen vai ei.

Lausuntofunktioon katson kuuluvaksi myös eräät valtiosäännössä sääntelemättömät vakiintuneet käytänteet, kuten korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten henkilökohtaiset kuulemiset eduskunnan valiokunnissa lainsäädäntöasian käsittelyn yhteydessä.

7.1.2 Aloite- ja lausuntofunktion historiasta

Kun korkeimmat oikeudet olivat senaatin oikeus- ja talousosaston seuraajia, niille siirtyi senaatilta paitsi lainkäyttötoimivaltaa myös muita senaatille entuudestaan kuuluneita tehtäviä. Näihin tehtäviin lukeutui lausuntojen antaminen lainsäädäntöasioissa. Myös käytännön tasolla korkeimmat oikeudet jatkoivat siitä, mihin senaatin oikeus- ja talousosastossa jäätiin: Oikeusosaston virkamiehet siirtyivät korkeimpaan oikeuteen ja talousosaston virkamiehet korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Myös vireillä olevat asiat siirrettiin sellaisenaan oikeus- ja talousosastolta korkeimpiin oikeuksiin. Osin ratkaisussa on nähtävissä myös pragmaattinen suhtautuminen resurs-

¹³⁷² Nuorvala 1968, s. 27.

¹³⁷³ Laintarkastuskunta lakkautettiin, koska ylimpien tuomioistuinten asiantuntemusta oli hyödynnetty lainvalmistelussa muullakin tavoin kuin laintarkastuskunnassa. Ne olivat antaneet ministeriöille ”muistiotyypisiä, työryhmissä valmisteltuja lausuntoja säädösehdotuksista tavanomaisen lausuntokuulemisen yhteydessä”. Tällaisessa joustavassa lausuntonenettelystä korkeimmat oikeudet saattoivat ”itse arvioida, mistä säädösehdotuksista ne katsovat tarpeelliseksi antaa lausunnon ja siten säädellä lausunnotkäytäntöään resurssiensa mukaisesti”. HE 119/2016 vp, s. 2/II.

seihin, joita lainvalmistelijoilla ja -säättäjäillä tuolloin oli käytettävissään. Ne olivat tuohon aikaan rajalliset.

Aloitefunktion *ratiota* hyvinkin selittää myös se *Castrénin* myöhemmin toteama, ettei ylin hallintoviranomainen, valtioneuvosto, enää itsenäistymisen jälkeen voinut niin kuin ennen toimiessaan senaatin talousosastona, ”lainkäyttöä hoitamalla oma-kohtaisesti saada tietoa hallintoa koskevan lainsäädännön alalla olevista puutteellisuuksista”.¹³⁷⁴ Näin ollen oli luontevaa, että se taho, jolla oli ensikäden tieto lainsäädännön puutteellisuuksista, saattoi toimia aloitteellisesti puutteellisuuden korjaamiseksi lainsäädännössä. Senaatin oikeus- ja talousosasto olivat aikaisemmin käsitelleet joitakin lainsäädäntöasioita ja sen katsottiin kaikkinsa hyödyntäneen lainsäädäntötyötä. Tämä perustelu todettiin nimenomaisesti ylimpien tuomioistuinten perustamista koskeneissa valmisteluasiakirjoissa.¹³⁷⁵

Toisaalta aloiteoikeutta lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä ja lausuntojen antamista lainsäädäntöhankkeista pidettiin hallitusmuodon säätämisen aikaan käytännöllisinä *oikeushallintoon* kuuluvina tehtävinä. Aloite- ja lausuntofunktion ei katsottu kuuluvan lainsäädäntövallan piiriin, joskin nykyajattelulla voisi todeta, että korkeimman hallinto-oikeuden tehtävät vähintäänkin laajenivat aloite- ja lausuntofunktion myötä puhtaan tuomiovallan ulkopuolelle. Korkeimman hallinto-oikeuden 100-vuotisjuhlakirjassa *Kari* luonnehtii korkeimman hallinto-oikeuden lausuntotehtävää ”lainkäyttövaltaa käyttävien ylimpien valtiotelinten avustamiseksi”.¹³⁷⁶

Hallitusmuotoa säädettäessä lähdettiin siitä, että mainitunlainen lainsäädäntöprosessiin osallistuminen ei ollut lainsäädäntövallan käyttöä vaan oikeushallintoa sen laajimmassa merkityksessä. Lainvalmistelu, tapahtuipa se lainvalmistelukunnassa, nimenomaisessa komiteassa tai ministeriössä, oli tuolloisen ajattelun mukaan oikeushallintoa, ei lainvalmistelua. Lainsäädäntövallan käytöksi katsottiin vain lainsäädäntöesityksen laatiminen valtioneuvostossa sekä sen esitleminen tasavallan presidentille valtioneuvostossa ja tasavallan presidentille tuolloin kuulunut toimivalta antaa esitys eduskunnalle.¹³⁷⁷ Sanotusta ajattelusta seurasi, että koska vain tasavallan presidentillä oli valta päättää lainsäädäntöesityksen antamisesta eduskunnalle, eivät korkeimpien oikeuksien aloitteet, joissa ne esittivät ryhdyttäväksi johon-

¹³⁷⁴ Castrén 1943, s. 38.

¹³⁷⁵ Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain esitöissä viitataan lausunnonantotehtävän kohdalla hallituksen esitykseen korkeimmasta oikeudesta annettavaan lakiin (HE 6/1917 I vp). Hallituksen esityksen mukaan ”oikeusosasto on aikaisemmin yhdessä talousosaston kanssa käsitellyt erinäisiä lainsäädäntöasioita. Sen edun säilyttämiseksi, joka tästä lainsäädäntötyölle on ollut, ehdotetaan säädettäväksi, että korkeimman oikeuden on annettava sellaisista asioista lausuntonsa”. Mainittu tehtävä tuli siis samoin perustein kirjatuksi molempien ylimpien tuomioistuinten perustuslailliseksi tehtäväksi.

¹³⁷⁶ Kari 2018b, s. 166.

¹³⁷⁷ Hakkila 1939, s. 88. Näin myös mm. Castrén 1943, s. 36.

kin lainsäädäntötoimenpiteeseen, kuuluneet lainsäätövaltaan.¹³⁷⁸ Oikeushallinnon ja lainvalmistelun käsitteellinen erottaminen tällä tavoin toisistaan ei myöskään tarkoittanut ristiriitaa siinä tosiasiasa, että tuolloin toimineeseen lainvalmistelukuntaan kuului edustajat korkeimmista oikeuksista.¹³⁷⁹

Sinänsä rajanveto lainsäädäntövallan käyttämiseen tehtiin kuitenkin tiukaksi. Hallitusmuotoon kirjattu mahdollisuus tai oikeus antaa lausuntoja ei tarkoittanut ”lakien selittämistä, lainvalmistelukuntana toimimista eikä selvityksen toimittamista lainvalmistelijoille” lakiehdotusten ja asetusehdotusten valmistelua varten, kuten *Ståhlberg* tähdensi vuoden 1919 Lakimies-lehden kirjoituksessaan.¹³⁸⁰ Lausunto voitiin antaa vasta kun senaatti oli jo käsitellyt asiaa ja päättänyt sen lähettämisestä lausunnolle korkeimpaan tuomioistuimeen. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus oli *Ståhlbergin* mukaan kieltäytynyt antamasta lausuntoa senaatin toimituskunnalle esimerkiksi tapauksissa, jotka koskivat valitusajan lyhentämisestä matkustusoikeuden rajoittamista koskeneissa asioissa sekä maaherran pyytämää lausuntoa siitä, miten kaupunginlääkäriin vaalissa oli meneteltävä.

**

Kari on vuoden 2018 artikkelissaan selvittänyt tuolloisten, sinänsä niukkojen, lainvalmisteluasiakirjojen pohjalta sitä, miksi lausuntotehtävä muodostui juuri sellaiseksi kuin se muodostui.¹³⁸¹ *Kari* tekee kiinnostavan havainnon, joka selittää lausuntofunktion syntyhistoriaa. Vuoden 1919 hallitusmuodosta tuli nimittäin sisällön osalta hieman erilainen kuin vuoden 1918 lakeja korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta säädettäessä oli ajateltu: Vielä kesäkuussa 1918 korkeimmalle oikeudelle oli kaavailtu monarkistisessa hallitusmuotoehdotuksessa perustuslakituomioistuimen asemaa. Siinä lakiehdotusten laadun sekä perustuslain- ja lainmukaisuuden valvontaa kaavailtiin osaksi korkeimman oikeuden tehtäviä ja toimivaltaa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan lopulta halunnut antaa korkeimmalle oikeudelle sellaista valtaa, joka olisi oikeuttanut ne kieltäytymään soveltamasta kuninkaan alulle panemaa, hallituksen valmistelemaa ja eduskunnan hyväksymää lainsäädäntöä.¹³⁸² Näin ollen lausuntojen antaminen säädettiin mahdollisuudeksi, ei velvollisuudeksi. Kun hallitusmuotoon ei otettukaan ylimpien tuomioistuin-

¹³⁷⁸ Ks. Hakkila 1939, s. 88.

¹³⁷⁹ Yksi korkeimman hallinto-oikeuden jäsen toimi jatkuvasti määrääjäksi määrättyinä laintarkastuskunnan jäsenenä. Korkeimmasta oikeudesta oli kaksi jäsentä lainvalmistelukunnassa. Ks. esim. HE 119/1996 vp, s. 1/I ja 1/II.

¹³⁸⁰ *Ståhlberg* 1919, s. 129.

¹³⁸¹ *Kari* 2018b, s. 173.

¹³⁸² *Kari* 2018b, s. 175.

ten mahdollisuutta syrjäyttää eduskunnan säätämää lakia perustuslainvastaisena, osoitettiin ylimpien tuomioistuinten lainkäytölle ja niiden vallanjakoon osallistumiselle selkeä ja suppeaksi rajattu rooli. Ne eivät myöskään saaneet niille vielä hallitusmuotoa koskeneessa hallituksen esityksessä kaavailtua roolia antaa lausunnot kaikista lainsäädäntöaloitteista.¹³⁸³ Ne saattoivat osallistua lainvalmisteluun pyydettyessä, mutta eivät voineet niistä sanoa ”viimeistä sanaa”.¹³⁸⁴

7.2 Aloiteoikeus lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä

7.2.1 Hallitusmuotoon kirjattu pykälä muotoutuu aloiteoikeudeksi

Aloitefunktio on kuulunut korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviin aivan sen perustamisesta lukien ja sen valtiosääntöisiin tehtäviin hallitusmuodon säätämisestä lukien. Vuoden 1919 hallitusmuodon nojalla korkeimmalle hallinto-oikeudelle tuli oikeus tehdä esityksiä (aloitteita) lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä. Hallitusmuodon 58 §:n mukaan korkeimpien oikeuksien ”asia on, kun katsovat tarvittavan lain taikka asetuksen muutosta tai selitystä, tehdä tasavallan presidentille esitys sellaiseen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä”. Pykälä sisällytettiin tuomioistuimia koskevaan hallitusmuodon V lukuun.

Vuotta aiemmin säädettyyn korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin oli sisältynyt vastaavansuuntainen säännös. Lain 7 §:n 2 momentin mukaan ”[k]orkeimman hallinto-oikeuden asia on, kun se katsoo hallintoa koskevan lain tai asetuksen muuttamisen tai selittämisen tarpeen vaatimaksi, tehdä siitä esitys Hallitukselle”.

Sanottua tehtävää kutsutaan tässä tutkimuksessa *aloitefunktioiksi* tai korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvaksi *aloiteoikeudeksi*. Asiallisesti se koskee oikeutta tehdä esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymiseksi. Koska se edellyttää korkeimmalta hallinto-oikeudelta aloitteellisuutta ja nimenomaista omaa esitystä, kuva aloiteoikeus nähdäkseen tehtävää paremmin kuin esimerkiksi esitysfunktio tai esitysoikeus.

Hallitusmuotoon ja ensimmäiseen korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin laaditut pykälät ovat muotoilultaan kiintoisia valtiosäännön näkökulmasta, kun pohdittavaksi tulee se, missä tilanteissa ja millä tavoin korkein hallinto-oikeus saattoi aloiteoikeuttaan käyttää, minkälaiseksi aloiteoikeus oli tarkoitettu ja minkälaiseksi se on aikojen saatossa muotoutunut.

¹³⁸³ HE 17/1919 vp, pykäläehdotus 14.2 §; PeVM 2/1919 vp.

¹³⁸⁴ Ks. Kari 2018b, s. 177.

Ensinnäkin kysymys on nähdäkseni siitä, oliko aloiteoikeus tarkoitettu korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuudeksi vai oikeudeksi. Sanamuotoisesti sekä hallitusmuodon että korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain pykälissä vaikuteetaan tarkoitettuna korkeimmalla hallinto-oikeudella olleen velvollisuus tehdä esitys lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä, koska pykälätekstien mukaan ”sen asia on” olla aloitteellinen, kun se katsoo sellaiseen olevan aihetta.¹³⁸⁵

Käytännössä kuitenkin pykälien on korkeimman hallinto-oikeuden toimissa tulkittu tarkoittavan pikemmin ”oikeutta” tai ”mahdollisuutta”; ainakin kun tarkastelee toimintavuosien aikana tehtyjen esitysten määriä ja niiden sisältöä. Tosin 75 vuotta korkeimman hallinto-oikeuden perustamisen jälkeen vuonna 1993, silloinen presidentti *Antti Suviranta* muistutti hallitusmuodon 58 §:n mukaisen esityksen tekemisen olevan ”ei vain korkeimpien oikeuksien oikeus vaan velvollisuuskin”.¹³⁸⁶ *Suviranan* aikana aloiteoikeutta tosin käytettiin pääosin hallintoprosessia tai hallintolainkäytön järjestämistä koskevissa kysymyksissä.¹³⁸⁷ Siinä on siten nähtävissä ajattelua, että aloitteen tekeminen olisi velvollisuus sen koskiessa hallintolainkäytön kehittämistä.

Tässä tutkimuksessa käytetään silti termiä aloiteoikeus, ei aloitevelvollisuus, koska oikeudeksi tai mahdollisuudeksi se korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä vuosisadan mittaan tosiasiaa vakiintui. Vuoden 2000 perustuslaki tuli selkeyttämään asiaa, kun perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet voivat tehdä esityksiä lainvalmistelutoimeen ryhtymisestä.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun vuoden 1918 lain nojalla esitys olisi tullut tehdä hallitukselle, mutta vuoden 1919 hallitusmuodon mukaisesti lain muuttamista koskevat esitykset tuli osoittaa tasavallan presidentille.¹³⁸⁸ Hallitusmuoto sai tämän muotoilun siksi, että siinä tasavallan presidentillä oli eduskunnan ohella oikeus tehdä ehdotuksia uuden lain säätämisestä ja ennestään olevan muuttamisesta (HM 18 §:n 1 mom.). Se, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun vuoden 1918 lain mukaan aloiteoikeutta käytettäessä esitykset tuli tehdä hallitukselle selittyä lähinnä sillä, että mainittu laki oli säädetty ennen hallitusmuodon voimaantuloa. Lisäksi ”hallitus” valtiosääntöisenä käsitteenä koski tuolloin paitsi valtioneuvostoa myös tasavallan presidenttiä hallitusvallan käyttäjänä.¹³⁸⁹ Vuosikymmenten käy-

¹³⁸⁵ Mm. Hakkila on pitänyt Suomen perustuslakeja koskevassa vuoden 1939 kommentaarissaan mainittua hallitusmuodon 58 §:n tehtävää korkeimpien oikeuksien ”velvollisuutena”.

¹³⁸⁶ Suviranta 1993, s. 26.

¹³⁸⁷ Kari 2018b, s. 218.

¹³⁸⁸ Asetuksenantovalta saattoi kuulua myös valtioneuvostolle hallitusmuodon 28 §:n nojalla. Ensimmäisen 25 toimintavuoden aikana korkein hallinto-oikeus teki yhden esityksen valtioneuvostolle sen antaman asetuksen muuttamiseksi.

¹³⁸⁹ Vrt. Kari 1918b, s. 170.

täntö tuli myös osoittamaan, että varsinaiset lainsäätötointa edellyttäneet esitykset korkein hallinto-oikeus antoi hallitusmuodon 58 §:n mukaisesti tasavallan presidentille osoitetulla kirjeellä päätettyään esityksen antamisesta ensin itse täysistunnossaan. Sen sijaan muut esitykset tehtiin hallitukselle. Tällaisia muita esityksiä saatettiin tuohon aikaan antaa myös ilman täysistunnon käsittelyä.

Aloiteoikeutta ei korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäisten toimintavuosikymmenten aikana käytetty ainoastaan sovellettavan prosessinormiston tai hallintolainkäytön järjestämistä koskevien epäkohtien korjaamistarpeiden esille tuomiseen, kuten myöhemmin vuosina. Niiden ohella korkein hallinto-oikeus kiinnitti alkuaikoinaan lainvalmistelun huomiota muihinkin lainsäädännön muuttamis- tai tarkistamistarpeisiin, jopa suoranaisesti laissa havaittujen virheiden korjaamistarpeisiin. Taustalla näkyi lainvalmistelun heikko taso juuri itsenäistyneessä Suomessa.¹³⁹⁰

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti *Castrénin* kirjoitus korkeimman hallinto-oikeuden 25-vuotisjuhlajulkaisussa avaa jonkin verran siihenastista aloitefunktion käytännön soveltamista. *Castrénin* mukaan esitykset olivat ”luonnollisesti yleensä koskeneet sellaisia erikoiskysymyksiä, joihin korkein hallinto-oikeus lainkäytön harjoittamisen yhteydessä on tullut kiinnittäneeksi huomiota”.¹³⁹¹ Esitys oli hänen mukaansa voinut koskea paitsi korkeimman hallinto-oikeuden omaa toimintaa, mutta myös ”muuta lainsäädännöllä korjattavissa olevaa epäkohtaa, joka on tullut ilmi lainkäyttöasioita käsiteltäessä”.¹³⁹²

Samaisessa juhlakirjoituksessaan *Castrén* huomautti, että lainkäytön yhteydessä oli lainsäädännössä toki havaittu ”muitakin puutteellisuuksia”. Niistä ei lainsäädännön muuttamista koskevia esityksiä kuitenkaan hänen mukaansa tehty joko siksi, että niitä oli pidetty ”vähempiarvoisina” tai yksinkertaisesti siitä syystä, että korkeimman hallinto-oikeuden päätehtävä, lainkäyttö, oli ollut sen verran työlästä, että se oli vaikuttanut ”ehkäisevästi mahdollisuuteen tehdä esityksiä niin usein kuin ehkä olisi ollut syytä”.¹³⁹³

Castrénin presidenttikaudella korkein hallinto-oikeus oli joka tapauksessa huomattavan aktiivinen esitysten antaja. *Castrénin* presidenttikaudelle (1929–1956) ajoittuu lähes kaikki korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäisen viidenkymmenen toimintavuoden aikana (1918–1968) tekemät hieman yli 50 esitystä. Ensimmäisen esityksen korkein hallinto-oikeus teki vuonna 1925.¹³⁹⁴ Se koski muutosehdotuksia köyhäinholitolakiin.¹³⁹⁵ Kun korkein hallinto-oikeus oli toiminut neljännesvuosisa-

¹³⁹⁰ Kari 2018b, s. 237.

¹³⁹¹ Castrén 1943, s. 38–39.

¹³⁹² Näin Suviranta 1993, s. 26.

¹³⁹³ Castrén 1943, s. 38–39.

¹³⁹⁴ Tilasto juhlajulkaisussa Korkein hallinto-oikeus 1918–1943, s. 58.

¹³⁹⁵ Kirje tasavallan presidentille 26.1.1925.

dan, oli se tehnyt vajaa 30 esitystä.¹³⁹⁶ Seuraavan neljännesvuosisadan aikana esityksiä annettiin lähes saman verran eli 24. Siten ensimmäisen 50 toimintavuoden aikana esityksiä oli kertynyt lähes toimintavuosien verran, hieman yli 50.

Korkeimman hallinto-oikeuden tekemät esitykset olivat tänä aikana koskeneet pääosin aineellista lainsäädäntöä, jotka olivat niitä ”erikoiskysymyksiä”, joita korkein hallinto-oikeus oli omassa ratkaisukäytännössään huomannut heikohkon lainvalmistelun tason vuoksi. Näitä olivat köyhäinhuoltolakiin ehdotetun muutoksen lisäksi esimerkiksi esitykset maatalouskiinteistöjen tuoton verottamista koskevan lainkohdan muuttamiseksi tulo- ja omaisuusverolaissa¹³⁹⁷ ja muutosesitys pormestarin vaalista annettuun lakiin^{1398, 1399}.

Ensimmäisen 25 toimintavuoden aikana lähes kaikki esitykset olivat koskeneet aineellisen lainsäädännön muuttamista, usein jonkin yksittäisen lainkohdan tarkentamista. Vielä sotien jälkeen suurin osa esityksistä näyttää koskeneen teknisluonteisia seikkoja, aineellisessa lainsäädännössä tai sen toimeenpanossa havaittuja puutteita.¹⁴⁰⁰ Vuosien 1943–1968 aikana annetut esitykset liittyivät muun ohella lainsäädännön selventämiseen koskien vieraan vallan konsulaatin henkilökunnan verovelvollisuutta¹⁴⁰¹, kiinteistön hankkimisen rajoittamisesta annetun lain puutteellisuutta¹⁴⁰², leimaverolain soveltamista¹⁴⁰³, valtion virkamiesten palkkaus- ja eläkelainsäädännön tarkistamista¹⁴⁰⁴, valitusoikeuden ”varaamista” valtion ylimääräisille toimenhaltioille heidän palkkiotaan koskevissa asioissa¹⁴⁰⁵ tai voimaantulosäännösten ottamista lakeihin ja asetuksiin¹⁴⁰⁶. Tänä aikana korkein hallinto-oikeus teki myös esityksiä, joissa se esitti toimenpiteitä esimerkiksi sen johdosta, etteivät ”alikäsitteilyasteet” olleet liittäneet päätöksiin valitusosoitusta eikä tietoa oikeudenkäyntimaksusta¹⁴⁰⁷.

Kuten esitysten otsikoista huomataan, näiden vuosien aikana esitykset saattoivat koskea ensinnäkin lain muuttamista tai lain säännösten selventämistä. Ne saattoivat

¹³⁹⁶ Korkeimman hallinto-oikeuden vuoden 1943 juhlaulkaisun mukaan vuosina 1918–1943 olisi tehty 22 esitystä, s. 58 ja vuoden 1968 juhlaulkaisun mukaan 31, s. 60–61. Jälkimmäistä lukua lienee pidettävä oikeampana.

¹³⁹⁷ Kirje tasavallan presidentille 9.2.1927.

¹³⁹⁸ Kirje tasavallan presidentille 8.10.1929.

¹³⁹⁹ Luettelo kaikista esityksistä löytyy juhlaulkaisusta Korkein hallinto-oikeus 1918–1943, s. 58.

¹⁴⁰⁰ Kari 1918b, s. 211.

¹⁴⁰¹ Kirje tasavallan presidentille 12.3.1943.

¹⁴⁰² Kirje tasavallan presidentille 19.3.1947.

¹⁴⁰³ Kirje tasavallan presidentille 17.12.1943.

¹⁴⁰⁴ Kirje tasavallan presidentille 13.9.1951.

¹⁴⁰⁵ Kirjeet tasavallan presidentille 8.5.1945.

¹⁴⁰⁶ Kirje tasavallan presidentille 28.2.1946.

¹⁴⁰⁷ Kirjeet tasavallan presidentille 17.5.1951 ja 18.4.1952.

myös koskea laissa havaitun puutteellisuuden poistamista tai yksinkertaisesti lain puutteellisuutta. Esitykset saattoivat niin ikään koskea lain tai sen tiettyjen säännösten soveltamista. Lisäksi niissä saatettiin kiinnittää huomiota lainsäädännön tarkistamistarpeeseen tai uuteen lainsäädäntötoimeen ryhtymisen tarpeeseen. Uuteen lainsäädäntöön ryhtymisen tarvetta esitettiin lähinnä niissä aloitteissa (esityksissä), jotka koskivat oikeusturvan saatavuutta tai hallintolainkäytön järjestämistä.

Esitykset eivät kuitenkaan rajoittuneet suoranaisiin lainmuutostarpeiden esille tuomiseen. Korkein hallinto-oikeus antoi myös muita sellaisia esityksiä (hallitukselle), joissa saatettiin ohjata lainvalmistelua (kuten voimaantulosäännöksen ottaminen lakeihin ja asetuksiin). Muutamassa on myös esitetty hallitukselle toimenpiteisiin ryhtymistä, jotta ne korjaisivat jonkin havaitun menettelyllisen puutteellisuuden.

Vähitellen esitykset alkoivat koskea myös hallintolainkäyttöä ja sen järjestämistä. Tällaiset esitykset alkoivat sotien jälkeen vuosikymmenten mittaan muodostua ensin sisällöllisesti muita merkittävimmiksi, sen jälkeen myös määrällisesti. Ensimmäinen hallintolainkäyttöä koskenut esitys oli korkeimman hallinto-oikeuden 25-vuotisjuhlapäivänään 2.9.1943 tasavallan presidentille tekemä esitys eräiden muutoksenhakumenettelyjä koskevien säännösten yhtenäistämisestä.¹⁴⁰⁸ Esitys oli varsin perusteellinen. Siinä korkein hallinto-oikeus viittasi siihen tosiasiaan, ettei Suomessa, toisin kuin monessa muussa ”länsimaisessa valtiossa”, ollut hallintolainkäytölle säädetty omia menettelysääntöjä, mikä teki hallintolainkäytöstä ”hajanaisen ja epäyhtenäisen”. Sääntelyssä oli myös ”aukkoja ja epäselvyyksiä” eikä tuolloin noudatettu prosessi täyttänyt tuomioistuimen mukaan oikeusturvavaatimuksia. Esitys johti asiaankuuluvien lainvalmisteluvaiheiden jälkeen yleisen hallintovalituslain säätämiseen vuonna 1950, ja lopulta se siivitti myös lääninoikeuksien perustamista.¹⁴⁰⁹

Korkeimman hallinto-oikeuden sen merkkipäivänä antamat esitykset saivat jatkoa, kun se 40-vuotisjuhlaistunnossaan 2.9.1958 teki perusteellisen esityksen tasavallan presidentille muutamaa vuotta aiemmin perustettujen lääninoikeuksien kehittämiseksi riippumattomiksi tuomioistuimiksi.¹⁴¹⁰ Esityksessään korkein hallinto-oikeus viittasi nimenomaisesti hallitusmuodon 2 §:n 4 momentista ilmenneeseen ”oikeusjärjestyksemme johtavaan periaatteeseen”, että tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Esityksessä tuotiin esille riippumattomuutta vahvistavat muutostarpeet ja viitattiin jo aiempina vuosina esillä olleisiin ehdotuksiin, jotka lainkäytön riippumattomuuden kannalta olisivat olleet ”täydellisempiä”, mutta joista taloudellisista syistä oli jouduttu luopumaan.

¹⁴⁰⁸ Kirje tasavallan presidentille 2.9.1943.

¹⁴⁰⁹ Ks. mm. Nuorvala 1968, s. 10–11.

¹⁴¹⁰ Kirje tasavallan presidentille 2.9.1958.

Lääninoikeuksien perustamisen jälkeen korkeimman hallinto-oikeuden esityksissä näkyy halu sen oman toiminnan kehittämiseksi. Vuonna 1960 korkein hallinto-oikeus teki tasavallan presidentille esityksen korkeimmassa hallinto-oikeudessa noudatettavan oikeudenkäyntimenettelyn uudistamiseksi. Tavoitteena oli saada korkeinta hallinto-oikeutta koskeva sääntely, joka oli ajalta ennen hallitusmuotoa, vastaamaan lääninoikeuslaissa säädettyä, ja muutoinkin korkeinta hallinto-oikeutta koskevan lain tarkistaminen. Esityksessä viitattiin tuolloin yli 40 vuoden kokemukseen, jonka pohjalta korkeinta hallinto-oikeutta koskeva lainsäädäntö järjestettäisiin ”nykyaikaisten oikeusperiaatteiden pohjalta”. Esityksessä pidettiin myös tarpeellisena selvittää korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten pätevyysvaatimusten uudistaminen vastaamaan korkeimman oikeuden jäsenten pätevyysvaatimuksia. Siinä nostettiin myös esille ”laajakantoinen kysymys” muutoksenhakuoikeuden rajoittamisesta ”juttujen ruuhkautumisen estämiseksi”.¹⁴¹¹

Sanotut hallintolainkäyttöä tai sen järjestämistä koskeneet esitykset johtivat hyvinkin merkittäviin ja laajakantoiisiin lainsäädäntöuudistusten valmisteluun ja sittemmin niiden toteutumiseen. Ne myös osoittavat, että korkein hallinto-oikeus oli aktiivinen ja oma-aloitteinen ensin yleisten lainsäädännön epäkohtien korjaamisessa, sen jälkeen lääninoikeusjärjestelmän luomisessa ja sen jälkeen lääninoikeusjärjestelmän uudistamisessa. Korkein hallinto-oikeus on myös aloitteiden valossa ollut aktiivinen ensin hallintolainkäytön prosessilakien aikaansaamisessa ja sen jälkeen niiden uudistamisessa. Ja kun lääninoikeudet oli saatu luotua ja hallintolainkäytön ensimmäinen prosessilaki säädettyä viime vuosisadan puolessa välissä, oli korkeimmalla hallinto-oikeudella siitä itsestään lähtevää halua lähteä uudistamaan oman toimintansa säädöspohjaa.¹⁴¹²

Sen sijaan muutoin korkein hallinto-oikeus ei enää 1960-luvulla ollut aktiivinen esitysten antaja. Vuonna 1962 annettiin vielä yksi esitys patenttilain erään pykälän muuttamiseksi¹⁴¹³, mutta sen jälkeen esityksiä tehtiin seuraavaksi vasta 1970-luvulla presidentti *Aarne Nuorvalan* presidenttikaudella. Tuolloin korkein hallinto-oikeus esitti muutamaa otteeseen vuoden 1970 alusta voimaantulleen väliaikaiseksi tarkoitettun lain voimassaolon jatkamista, joka koski siirtymistä neljän tuomarin kokoonpanoon vähintään kolmen jäsenen ollessa yksimielisiä ratkaisusta jutturuuhkan vähentämiseksi.¹⁴¹⁴

¹⁴¹¹ Kirje tasavallan presidentille 10.2.1960.

¹⁴¹² Ks. tilasto Kari 2018b, s. 205. Karin artikkelissa on myös yksityiskohtaista tietoa esitysten sisällöistä eri korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien kausina.

¹⁴¹³ Kirje tasavallan presidentille 31.10.1962.

¹⁴¹⁴ Esityksen mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui tuolloin 5.200–5.600 valitusta vuosittain. Kirjeet tasavallan presidentille 13.4.1972 ja 22.5.1978.

Tämän jälkeen kaikki vielä hallitusmuodon aikana tehdyt 25 esitystä, kahta lukuun ottamatta, koskivat hallintolainkäytön muutostarpeita, hallintolainkäytön järjestämistä tai korkeimman hallinto-oikeuden omaa toimintaa.¹⁴¹⁵ Muun ohella vuonna 1976 esitettiin hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämistä varten perustettavaa toimikuntaa ja toimia lainsäädännön uudistamiseksi sekä korkeinta hallinto-oikeutta ja muitakin hallintotuomioistuimia sekä hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön uudistamista.¹⁴¹⁶ Vuonna 1993 esitettiin vielä niiden asioiden laajentamista, joissa tuomionvoipa kokoonpano on viiden jäsenen sijaan kolme niissä asioissa, joissa viiden jäsenen kokoonpano ”ei ole tarpeen”.¹⁴¹⁷ Seuraavat esitykset annettiin vasta vuonna 2003 perustuslain jo tultua voimaan.

7.2.2 Perustuslaki selkeyttää aloiteoikeutta

Hallitusmuodon 58 §:ää asiallisesti vastaava säännös ylimpien tuomioistuinten oikeudesta tehdä esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä otettiin myös vuoden 2000 perustuslakiin, sen 99 §:n 2 momenttiin, valvontatehtävän rinnalle. Lainkohdan mukaan korkeimmat oikeudet ”voivat tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä”. Perustuslain tekstissä selkeytetään aloiteoikeuden olevan ylimpien tuomioistuinten mahdollisuutena, kun ne sanotun pykälän mukaan voivat tehdä esityksiä. Muotoilu vastaa vuosikymmenten aikana vakiintunutta käytäntöä ja poistaa viimeisetkin epäilyt siitä, että kyse olisi (tai olisi ollut) ylimmän tuomioistuimen valtiosääntöisestä velvollisuudesta.

Esitys voi perustuslain, kuten hallitusmuodonkin, aikana koskea lainsäädäntötoimeen ryhtymistä. Sen sijaan hallitusmuodossa mainittua ”lain selittämistä” ei perustuslakiin enää sisällytetty. Tältä osin perustuslaki selkeyttää aloiteoikeuden sisältöä. Esityksen voi tehdä ainoastaan silloin, kun korkein hallinto-oikeus katsoo tarpeelliseksi ryhtyä johonkin tiettyyn, konkreettiseen lainsäädäntötoimeen.

Perustuslakiin hallitusmuodon pykälää muutettiin myös siltä osin, kun valtiosäännön mukaan valtioneuvosto vastaa lainsäädännön valmistelusta. Perustuslain myötä korkeimman hallinto-oikeuden esitykset tehdään valtioneuvostolle, ei enää tasavallan presidentille kuten hallitusmuodon aikana. Tältä osin kyse oli kuitenkin ”teknisluonteisesta” muutoksesta. Esitys tehdään valtioneuvostolle, joka muutenkin vastaa uuden lainsäädännön valmistelusta. Esitys voi olla siinä mielessä vapaamuotoinen, ettei sen tarvitse sisältää ehdotusta uudeksi säädökseksi tai säädöksen muuttetuksi sanamuodoksi.¹⁴¹⁸

¹⁴¹⁵ Ks. Kari 2918b, s. 216.

¹⁴¹⁶ Kirjeet No. 4509 ja 4510 oikeusministeriölle 22.11.1976.

¹⁴¹⁷ Kirje tasavallan presidentille 22.6.1993.

¹⁴¹⁸ HE 1/1998 vp, s. 157/I.

Perustuslain säännöksen perusteluissa näkyy aloiteoikeudeksi vuosikymmenten myötä vakiintunut käytäntö. Presidentti *Castrén* kiteytti aloiteoikeuden koskevan ”erikoiskysymyksiä, joihin korkein hallinto-oikeus lainkäytön harjoittamisen yhteydessä on tullut kiinnittäneeksi huomiota”.¹⁴¹⁹ Perustuslain esitöissä sama on puettu modernisoituun muotoon ”korkeimmat oikeudet voivat tehdä esityksiä lainkäyttötoimintansa yhteydessä havaitsemiensa lainsäädännöllisten epäkohtien korjaamiseksi”.¹⁴²⁰ Perusteluissa näkyy se vuosikymmenten aikana vakiintunut käytäntö, että esityksiä ei ylin tuomioistuin voi tehdä mistä tahansa lainsäädäntökysymyksestä, vaan aloiteoikeus on sidottu niihin havaintoihin, joita tuomioistuin on tehnyt omassa lainkäyttötoiminnassaan, koskivatpa ne aineellisoikeudellista sääntelyä, prosessia tai sellaista tuomioistuimen omaa työskentelyä, josta on säädettävä lain tasoisesti.

Perusteluissa myös todetaan se tosiasia, että oikeutta tehdä lainsäädäntöesityksiä on käytetty melko harvoin, mutta samalla todetaan, että ”[k]yse on kuitenkin periaatteellisesti merkittävästä ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa taatusta oikeudesta virallisesti kiinnittää huomiota sellaisiin lainsäädännön kohtiin, joiden tuomioistuin katsoo tarvitsevan muutosta”. Perustelut eivät kirvoittaneet enempiä huomioita eikä perustuslakivaliokunnan mietinnössä 10/1998 vp mainita mitään aloiteoikeudesta.

Ensimmäinen perustuslain aikana tehty esitys annettiin vuonna 2003.¹⁴²¹ Tuolloin edellisestä esityksestä oli kulunut kymmenen vuotta. Vuonna 2003 korkeimman hallinto-oikeuden täysistunto¹⁴²² teki poikkeuksellisen mittavan esityksen valtioneuvostolle hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmään liittyvien säädösten uudistamiseksi hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän toiminnan tehostamiseksi. Hallituksen esityksen luonnoksen muodossa tehdyssä ehdotuksessa ehdotettiin muun ohella tuolloin voimassa ollutta hallintolainkäyttölakia muutettavaksi siihen suuntaan, että säännönmukainen muutoksenhaku ensi asteessa keskitettäisiin entistä useammin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Samalla ehdotettiin valituslupajärjestelmän varovaista laajentamista muun muassa ampuma-aseasioihin samoin kuin asioiden tasaisempaa jakautumista hallinto-oikeuksien kesken.

Tämän jälkeen aloitteita tehtiin useampia, jotka kaikki koskivat korkeimman hallinto-oikeuden oman toiminnan tai hallintolainkäytön uudistamista. Vuonna 2006 korkein hallinto-oikeus esitti vuodelta 1918 olevan korkeimmasta hallinto-oikeudesta olevan lain uudistamista, ja siinä korkeinta hallinto-oikeutta koskevien sään-

¹⁴¹⁹ *Castrén* 1943, s. 38–39.

¹⁴²⁰ HE 1/1998 vp, s. 157/I.

¹⁴²¹ Kirje valtioneuvostolle 10.3.2003.

¹⁴²² Toisin kuin lausunnot lainsäädäntöasioissa, esitykset lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä käsitellään korkeimmassa hallinto-oikeudessa täysistunnossa. Asiasta säädetään korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen (136/2024) 24 §:n 3 kohdassa.

nösten keskittämistä uuteen korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin.¹⁴²³ Vuoden 2007 aikana annetut kaksi esitystä koskivat niin ikään hallintolainkäytön kokonaisuutta: Ensimmäisessä korkein hallinto-oikeus esitti tuolloin Vaasan hallinto-oikeuteen keskitettyjen ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisten valitusasioiden hajauttamista muihin hallinto-oikeuksiin.¹⁴²⁴ Toisessa esitettiin yksilöityä muutosta maankäyttö- ja rakennuslain muutoksenhakusääntelyyn.¹⁴²⁵

Vuonna 2012 korkeimman hallinto-oikeuden täysistunto puolestaan esitti valtioneuvostolle korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 ja 13 §:n muuttamista.¹⁴²⁶ Esityksen tarkoituksena oli tehostaa lainkäyttööskentelyä selkeyttämällä asioiden ratkaisemiseen osallistuvien jäsenten määräytymistä jaostoilla sekä laajentaa mahdollisuutta ratkaista asioita viiden jäsenen sijaan kolmen jäsenen kokoonpanossa. Esitys johti sellaisenaan 1.2.2013 voimaantulleeseen lainmuutokseen.¹⁴²⁷

Seuraavana vuonna tehtiin esitys lastensuojelulain muutoksenhakusäännösten muuttamisesta siten, että näissä olisi vaadittu valituslupaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen.¹⁴²⁸ Esitys ei tältä osin johtanut lainmuutokseen. Sen sijaan seuraavien vuosien esitykset hallintolainkäyttölain tiettyjen kohtien uudistamisesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden hallitsemiseksi¹⁴²⁹ sekä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamisesta koskien tuomionvoipaa kokoonpanoa turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua koskevissa valituslupa-asioissa¹⁴³⁰ johtivat asiaa koskeneiden lakien muutokseen. Vuonna 2017 korkein hallinto-oikeus teki esityksen tuomioistuinnmaksulain tarkistamisesta havaittuaan siinä muutoksenhaun osalta oikeudellista epävarmuutta ja vuonna 2018 esityksen oikeudenkäyntimaksun muuttamiseksi asioissa, joissa päätös muuttuu muutoksenhakijan eduksi.¹⁴³¹ Viimeisin esitys on vuodelta 2021, jolloin esitettiin eräiden hallintotuomioistuinten ratkaisukokoonpanoja koskevien säännösten muuttamista.¹⁴³²

¹⁴²³ Kirje valtioneuvostolle 21.3.2006.

¹⁴²⁴ Kirje valtioneuvostolle 6.3.2007.

¹⁴²⁵ Kirje valtioneuvostolle 12.6.2007.

¹⁴²⁶ Kirje valtioneuvostolle 14.3.2012. Tämän tutkimuksen kirjoittaja toimi esityksen esittelijänä.

¹⁴²⁷ Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 ja 13 §:n muuttamisesta (79/2013). Hallituksen esityksen (HE 162/2012 vp) kohdassa ”Asian valmistelu” todetaan, että ” Esitys on valmisteltu korkeimman hallinto-oikeuden Suomen perustuslain 99 §:n 2 momentin nojalla oikeusministeriölle tekemään esityksen perustuen oikeusministeriössä.”

¹⁴²⁸ Kirje valtioneuvostolle 17.9.2013.

¹⁴²⁹ Kirje valtioneuvostolle 18.6.2014.

¹⁴³⁰ Kirje valtioneuvostolle 8.9.2015.

¹⁴³¹ Kirjeet oikeusministeriölle 9.8.2017 ja 14.2.2018.

¹⁴³² Kirje oikeusministeriölle 19.5.2021.

Perustuslain aikana korkein hallinto-oikeus on tehnyt kahdeksan perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaista esitystä. Voi siis sanoa, että se on perustuslain aikana käyttänyt aloiteoikeutta varsin harvoin. Kaikki perustuslain aikana tehdyt esitykset ovat koskeneet joko korkeimman hallinto-oikeuden oman toiminnan tai hallintolainkäyttäjärjestelmän tehostamista. Niitä on tehty myös tilanteissa, jossa taloudelliset resurssit eivät ole vastanneet tuomioistuimen tarpeita. Ennakoimattomat muutokset korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulevissa asioissa, kuten vuoden 2015 jälkeen turvapaikka-asioissa, ovat myös saattaneet johtaa oma-aloitteisen esityksen tekemiseen. Toiset esityksistä ovat koskeneet hallintoprosessin uudistamista taikka sen tarkistamista, kun sellaiseen on korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan aihetta ollut. Näissä esityksissä näkyy aloitteellisuus oikeusturvan parantamiseksi.

Aloiteoikeutta ei ole missään historian vaiheessa käytetty yhteiskuntapoliittisena työkaluna, jolla olisi pyritty vaikuttamaan lainsäädäntötyöhön yli sen, mitä lainkäyttövallan ja lainsäädäntövallan rajanveto vaatii. Kuten *Kari* toteaa korkeimman hallinto-oikeuden 100-vuotisjuhla-julkaisun artikkelissaan, aloiteoikeutta on käytetty työkaluna, jolla korkein hallinto-oikeus on voinut ”toteuttaa omaa oikeuspoliittista agendaansa hallintolainkäytön ja hallintotuomioistuinten kehittämiseksi”.¹⁴³³ Samoin esitykset voidaan nähdä työkaluna, jopa instituutiona, joka mahdollistaa tuomiovallan osallistumisen demokraattisen oikeusvaltion ylläpitoon ja kehittämiseen.¹⁴³⁴

Korkeimman hallinto-oikeuden esitys on nimensä mukaisesti esitys, eikä se sido valtioneuvostoa. Näin ollen se ei ole lainsäädäntömenettelyn vireillepanotoimi.¹⁴³⁵ Valtioneuvosto, tai sen asianomainen ministeriö, voi jättää ryhtymättä esitettyyn lainsäädäntötoimeen poliittisista tai muista syistä. Näin on käynyt esimerkiksi lastensuojelulain muutoksenhaun muuttamista koskevan korkeimman hallinto-oikeuden esityksen kanssa.

Aloiteoikeudessa ei siten ole, niin kuin siitä on valtiosäännössä säädetty ja niin kuin sitä on johdonmukaisesti korkeimman hallinto-oikeuden toiminnassa toteutettu, nähtävissä elementtejä lainsäädäntötyöhön puuttumisesta. Aloiteoikeudessa on kyse periaatteellisesti merkittävästä ylimmille tuomioistuimille perustuslaissa taatusta oikeudesta virallisesti kiinnittää huomiota sellaisiin sitä itseään koskeviin taikka hallintolainkäyttöön tai hallintotuomioistuimiin vaikuttaviin lainsäädännön kohtiin, joiden tuomioistuin katsoo tarvitsevan muutosta.¹⁴³⁶ Käyttämällä valtiosääntöistä oikeuttaan ylin tuomioistuin voi nimenomaisesti ja virallisia teitä pitkin saattaa käsityksensä lainsäädäntötarpeista lainsäädännön valmistelusta vastaavan valtioneuvoston tietoon. Lainsäätäjä toimivaltansa mukaisesti päättää, ryhtyykö se aloitteessa esitettyihin lainvalmistelutoimiin vaiko ei.

¹⁴³³ Kari 2018b, s. 236.

¹⁴³⁴ Kari 2018b, 237.

¹⁴³⁵ Saraviita 2011, s. 889.

¹⁴³⁶ HE 1/1998 vp, s. 157/I.

Esitykset annetaan virallisina kirjeinä joko valtioneuvostolle tai sen asianomaiselle ministeriölle. Ne ovat julkisia.¹⁴³⁷ Kun esityksestä vielä päätetään korkeimman hallinto-oikeuden täysistunnossa, saa esitys taakseen korkeimman hallinto-oikeuden kollektiivisen tuen. Kollektiivinen päätöksenteko tuo legitimeettiä esitykselle ja samalla poissulkee sen mahdollisuuden, että tuomioistuimen presidentti, jäsen tai jäsenten vähemmistö käyttäisi aloiteoikeutta vastoin enemmistön näkemystä.

Samalla se tarkoittaa sitä, ettei tuomioistuimen taikka sen presidentin tai jäsenten ole tarve tukeutua ”epävirallisiin” keinoihin sen huomattaessa lainkäyttötoiminnan yhteydessä jonkin lainvalmistelutarpeen. Aloitteiden koskiessa käytännössä lainsäädäntöasioita, jotka vaikuttavat korkeimman hallinto-oikeuden omaan toimintaan tai työskentelyyn, hallintolainkäytön kokonaisuuteen tai oikeusturvan saatavuuteen hallintolainkäytössä, on luontevaa, että ylimmällä hallintotuomioistuimella on valtiosäännössä turvattu oikeus olla aloitteellinen havaitsemiensa epäkohtien korjaamiseksi hallintolainkäytön kehittämiseksi ja oikeusturvan takaamiseksi.

7.3 Lausunnot lainvalmistelun kuluessa

7.3.1 Lausunnot hallitusmuodon aikana

Hallitusmuodossa oikeus tehdä ehdotuksia uuden lain säätämisestä ja ennestään olevan lain muuttamisesta, selittämisestä tai kumoamisesta kuului sekä tasavallan presidentille että eduskunnalle. Presidentti käytti lainsäädännön aloiteoikeuttaan antamalla eduskunnalle esityksiä, jotka laadittiin valtioneuvostossa. Presidentin antamasta ehdotuksesta (hallituksen esityksestä) saatettiin hallitusmuodon 18 §:n 2 momentin nojalla ”hankkia lausunto, asian laadun mukaan, korkeimmalta oikeudelta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta tai molemmilta”. Mainittu säännös sisältyi hallitusmuodossa III luvun otsikon ”Lainsäädäntö” alle. Se ei näin ollen sisältynyt hallitusmuodossa tuomioistuimia koskevaan V lukuun.

Hallitusmuodon kommentaarissaan *Hakkila* on arvioinut, millä asteella asian tuli olla, jotta lausunto voitiin hankkia, ja kenen toimesta se oli hankittava.¹⁴³⁸ Käytäntö nojasi hallitusmuodon 18 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan esitysehdotukset laati valtioneuvosto. Ehdotusta, josta hallitusmuodon mukaan voitiin ylimmältä tuomioistuimelta pyytää lausunto, ei siis voinut olla olemassakaan ennen kuin lainsäädäntöhanke, olipa se laki, asetus tai valtioneuvoston päätös, käsiteltiin valtioneuvostossa. Näin ollen lainvalmistelukunnassa pohdittavana olleesta tai komiteavalmistelussa

¹⁴³⁷ Tätä taustaa vasten on jossain määrin epäloogista, ettei annettuja esityksiä luetteloida korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomuksissa, vaikka sen antamat lausunnot niissä mainitaan.

¹⁴³⁸ Hakkila 1939, s. 88.

olleesta asiasta ei lausuntoa vielä voitu hankkia. Myöskään yksittäinen ministeriö ei tuolloin ollut pätevä lausuntoa hankkimaan.¹⁴³⁹ Käytännössä kuitenkin korkein hallinto-oikeus saattoi poikkeuksellisesti erityisestä syytä antaa lausunnon jo komitean tai lainvalmistelukunnan mietintöön sisältyvästä laki- tai asetusehdotuksesta.¹⁴⁴⁰

Ensimmäisen neljännesvuosisadan aikana korkein hallinto-oikeus oli antanut kaikkiaan 49 mainitunlaista lausuntoa. Valtioneuvostolle annettiin muun muassa lausunnot ehdotuksista köyhäinhoitolaiksi (1919), sotatilalaiksi (1921), laiksi naisen kelpoisuudesta valtion virkaan (1925), terveydenhuoltolaiksi (1926), asetukseksi lääninhallitusten johtosäännön uudistamisesta ja patenttilaiksi (1941). Oikeusministeriölle annettiin lausunnot muun muassa ehdotuksesta laiksi virkakielestä (1919) ja leimaverolain uudistamisesta (1938).¹⁴⁴¹

Kun ensimmäisten vuosikymmenten aikana lausuntoja annettiin lähinnä hallinnon aineellisoikeudellisista kysymyksistä, sotien jälkeen lausuntojen antaminen keskittyi hallintolainkäytön sisältöä ja rakenteita koskeviin asioihin. Kysymys oikeusturvan lisäämisestä hallinnon alalla oli tuolloin Suomessa vilkkaan huomion kohteena. Kuten edellä on tullut esille, korkein hallinto-oikeus oli aktiivinen hallintolainkäytön alalla tehtyjen laajakantoisten lainsäädäntöuudistusten valmistelussa.¹⁴⁴² Sen seurauksena valmisteltiin laajakantoisia lainsäädäntöuudistuksia hallinnon oikeusuojajärjestelmän kehittämiseksi, kuten hallintovalituslaki (1950), läänioikeuksista annettu laki (1955), ylimääräisestä muutoksenhausta annettu laki (1966), tiedoksiannosta hallintoasioissa annettu laki (1966) ja laki muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain muuttamisesta (1966). Näissä kaikissa korkein hallinto-oikeus oli mukana joko lausunnonantajana ja useimmissa tapauksissa myös aloitteen tekijänä. Vuosina 1943–1968, eli korkeimman hallinto-oikeuden toisella vuosineljänneksellä lausuntoja annettiin yhteensä 38 kappaletta.

Tämän jälkeen lausuntojen antaminen tiivistyi. Kolmannella neljännesvuosisadalla (vuosina 1968–1993) lausuntoja annettiin jo 104 ja vuosien 1993 ja 2013 välisellä ajalla yli 200. ”Virallisten” lausuntojen ohella yleistyi (laintarkastuskunnan lakikauttamisen vuoksi) myös ”epävirallisten” lausuntojen antaminen, joita on annettu erinäisistä lainsäädäntöasioista esimerkiksi eduskunnan valiokunnan tai jonkun ministeriön pyynnöstä. Laintarkastuskunnan toiminta-aikana (vuosina 1960–1992) valtioneuvosto oli pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoja lähinnä vain korkeinta hallinto-oikeutta itseään koskeneista esitysehdoista. Tuolloin kuitenkin oli jo käytäntönä, että eri ministeriöt antoivat korkeimmalle hallinto-oikeu-

¹⁴³⁹ Ks. Hakkila 1939, s 88.

¹⁴⁴⁰ Näin Castrén 1943, s. 37.

¹⁴⁴¹ Luettelo tuohonastisista lausunnoista löytyy ed. av. Castrénin artikkelin liitteestä III. Lausunnot löytyvät kokonaisuudessaan korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjoista.

¹⁴⁴² Nuorvala 1968, s. 27 ja ss. 8.

delle tilaisuuden esittää näkökantansa komiteanmietinnöistä tai muista lainvalmistelutöistä, jotka eivät vielä olleet valtioneuvoston laatiman esitysehdotuksen asteella.

Kuten *Suviranta* toteaa, ”korkein hallinto-oikeus ei yleensä ole pitänyt aiheellisenä kieltäytyä tällaisen avun antamisesta, milloin sen asiantuntemuksesta arvioidaan olevan apua asian valmistelulle”. Korkeimman hallinto-oikeuden apua ei kuitenkaan annettu virallisena lausuntona, vaan muistiona, jonka laati muutamasta jäsenestä ja usein myös esittelijästä koostuva työryhmä. Muistio lähetettiin vastaanottajalle kansliaistunnon kirjeellä.¹⁴⁴³ Lausuntojen antaminen on korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksessä myös nykyään vahvistettu nimenomaan kansliaistunnon – eikä kaikista jäsenistä koostuvan täysistunnon – toimivaltaan kuuluvaksi.¹⁴⁴⁴

Korkein hallinto-oikeus oli tuolloin jossain määrin aktiivisempi lausuntojen antaja kuin korkein oikeus. Tämä selittyy ainakin osin korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan ulottumisella laajalti hallinto-oikeudellisten asioiden käsittelyyn. Aina ei ollut myöskään ole selvää, missä määrin ja missä laajuudessa korkeimmat oikeudet saattoivat lausuntoja lainsäädäntöhankkeista antaa. Korkein oikeus ei aikanaan kannattanut laintarkastuskunnan lakkauttamista. Silloinen korkeimman oikeuden presidentti Olavi *Heinonen* korosti korkeimman oikeuden resurssien käytön kannalta laintarkastuskuntaa selkeästi parempana lausunnonantajavaihtoehtona.¹⁴⁴⁵ *Heinonen* myös piti lainsäätäjää oikeusjärjestyksen ensisijaisena kehittäjänä. Siten yleisten tuomioistuinten toiminta-alueella lainvalmistelusta tuli hänen mukaansa huolehtia pääasiassa oikeusministeriön, ja merkittävimmistä säädöksistä puolestaan päätösvalta oli eduskunnalla ja tasavallan presidentillä. *Heinonen* totesi kirjoituksessaan, että suhteessa lainsäätäjään korkeimmalla oikeudella ”ei viime aikoina ole ollut ongelmia”.¹⁴⁴⁶

¹⁴⁴³ Suviranta 1993, s. 25. Sama käytäntö on edelleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

¹⁴⁴⁴ Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen (136/2024) 26 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kansliaistunnossa ratkaistaan hallinnolliset asiat, jotka koskevat lausunnon antamista lainsäädäntökysymyksistä.

¹⁴⁴⁵ Heinonen 1993, s. 20–21.

¹⁴⁴⁶ Marginaalinen erimielisyys tuli Heinosen mukaan esille vuonna 1992, jolloin hallitus esitti eduskunnalle laintarkastuskunnan lakkauttamista (HE 123/1992 vp). Eduskunta päätyi kompromissiin. Laintarkastuskuntaa ei lakkautettu, mutta sen toiminta ”jäädettiin” tässä vaiheessa kolmeksi vuodeksi. Korkein hallinto-oikeus ei antanut lausuntoa asiasta. Emt. s. 20–21. Lausunnot on myös saatettu nähdä osana ylimpien tuomioistuinten perustuslakikontrollia. Korkeimman oikeuden presidentti Curt Olsson on korkeimman oikeuden 60-vuotisjuhlauskaisussa viitannut myös siihen tosiseikkaan, että Suomessa lainsäädännön jälkikontrollia ja erityisesti perustuslakikontrollia ei ollut järjestetty tapahtuvaksi tuomioistuinten kautta samalla tavoin kuin monessa muussa maassa, ja tällöin etukäteiskontrollin merkitys kasvaa. Olsson nosti jo tuolloin esille, että kansalaisten perusoikeuksien osalta ja ehkä muutenkin lakien perustuslakikontrolli saataan jatkossa järjestää toisin. Siinä tapauksessa tulisi tuomioistuinten rooli tässä suhteessa saattaa hänen mukaansa uuden pohdinnan alaiseksi. Olsson 1979, s. 18.

7.3.2 Lausunnot perustuslain aikana

Ylimpien tuomioistuinten velvollisuudesta tai oikeudesta antaa lausunto esitysehdo-
tuksesta ennen esityksen antamista eduskunnalle ei enää otettu säännöstä vuoden
2000 perustuslakiin. Tätä perustuslainsäätäjän ratkaisua ei perustuslain hallituksen
esityksessä perustella tarkemmin. Myöskään perustuslakivaliokunta ei uudesta pe-
rustuslaista antamassa mietinnössään PeVM 10/1998 vp lausunut asiasta mitään.
Oma tulkintani on, että sääntely saattoi osaltaan osoittaa tarpeettomaksi, sillä sitä
oli hallitusmuodon aikaan tulkittu varsin vaihtelevasti. Alun perin hallitusmuodon
säätäjän ajatuksena oli ollut antaa ylimmille oikeuksille lausuntomahdollisuus val-
tioneuvoston konkreettisesta lainsäädäntöehdotuksesta, mutta käytäntö oli liu’uttan-
nut tätä tehtävää paljon väljemmäksi. Myös hallitusmuodon alkuperäinen sanamuoto
olisi 2000-luvulle tultaessa ollut vaikeasti sovitettavissa uudempiin vallaanjoon op-
peihin. Perustuslainsäätäjän ratkaisusta kuitenkin seuraa, ettei tätä nimenomaista
lausuntotehtävää voi enää pitää korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöisenä
tehtävänä, vaikka sitä voidaankin pitää valtiosäännön historian valossa tehtävänä,
jolla on valtiosääntöiset juuret.

Vaikka lausuntofunktiota ei enää valtiosäännön tasolla olekaan mainittu, se ei
kuitenkaan ole merkinnyt, etteikö korkein hallinto-oikeus enää tällaisia lausuntoja
voisi antaa. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettuun lakiin jäi vielä voimaan
7 §:n säännös, jonka mukaan sen tuli antaa lausuntoja kaikista hallintoa koskevista
lainsäädäntökysymyksistä. Säännös otettiin mukaan myös vuonna 2006 annettuun
lakiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta, joskin velvoittavuuden astetta hieman loi-
vennettiin: uuden lain 4 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus ”antaa pyynnöstä val-
tioneuvostolle lausuntoja lainsäädäntökysymyksistä”.

Käytäntöä seuraamalla voisi jopa päätellä, että valtioneuvoston eri ministeriöt
pyytävät valmisteilla olevista lainsäädäntöhankkeista (lähes) säännönmukaisesti lau-
sunnot ylimmiltä tuomioistuimilta paitsi prosessisääntelyä koskevasta lainsäädän-
nöstä mutta myös niiden toimialaan kuuluvan aineellisoikeudellisen lainsäädännön
valmistelusta. Ehkä erona hallitusmuodon aikaan on kuitenkin se, että lausuntoa pyy-
tävät ministeriöt, sekä se, että niitä pyydetään osana normaalia ja säännönmukaista
lainvalmistelua. Korkein hallinto-oikeus on yksi muiden lukuisten lausuntopyyntö-
jen vastaajien joukossa.

Korkeimpien oikeuksien rooli on nykyään lausuntoasioissa lähtökohtaisesti re-
aktiivinen: Ne antavat lausunnon pyydettyä ja harkitsevat itse onko lausunnon
antaminen tarpeen vai ei samoin kuin sen, missä laajuudessa lausunto on syytä antaa.
Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 4 § antaakin hyvin tilaa tällaiselle
joustavalle lausunnonantotehtävälle. Vuonna 2023 korkein hallinto-oikeus antoi yh-
teensä 11 lausuntoa, jotka koskivat esimerkiksi luonnosta tuomioistuinlaitoksen stra-
tegiaksi, arviomuistiota tuomareiden etäosallistumismahdollisuudesta hallintopro-
sessissa sekä työryhmän mietintöä hallituksen esitysluonnokseksi laeiksi vesienhoi-

don ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain, ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamisesta.¹⁴⁴⁷ Vuonna 2024 se antoi 23 lausuntoa koskien muun ohella oikeuslaitostyöryhmän alustavia toimenpide-ehdotuksia sekä ulkomaalaislain ja julkisuuslain muutosehdotuksia.¹⁴⁴⁸

Mainitun korkeinta hallinto-oikeutta koskevan lain säännöksen nojalla korkein hallinto-oikeus on myös saattanut antaa oma-aloitteisesti lausunnon jostakin vireillä olevasta asiasta, vaikka siitä ei lausuntoa olisi korkeimmalta hallinto-oikeudelta pyydettykään.¹⁴⁴⁹ Tällaisia lausuntoja on tosin harvemmin annettu, mutta voitaneen sanoa, että korkein hallinto-oikeus lausuu yhteiskunnallisesti merkittävien asioiden valmistelusta oma-aloitteisesti silloin, kun se katsoo valmistelun ”etenevän väärillä raiteilla”.¹⁴⁵⁰

Lausunnot ilmentävät paitsi hallintolainkäytön laajaa toimintakenttää, antavat ne mahdollisuuden ylimmälle tuomioistuimelle antaa asiantuntemusta lainsäätäjän käyttöön läpinäkyvällä ja julkisella tavalla.¹⁴⁵¹ Toisaalta lainvalmistelussa on näin toimen voitu hyödyntää ylimmän tuomioistuimen asiantuntemusta. Lausuntojen avulla korkein hallinto-oikeus on myös voinut antaa panoksensa yhteiskunnallisen muutoksen hallintaan sekä osallistua yhteiskunnan ja oikeusvaltion rakentamiseen sekä oikeusturvan tason kohentamiseen.¹⁴⁵²

Lainsäädännön muutoksissa lienee kaikkien osapuolten etu, että tuomioistuimia voidaan kuulla jo lainsäädännön valmisteluvaiheessa siinä missä viranomaisia, etujärjestöjä, kansalaisyhteiskuntaa tai yliopistotutkijoitakin. Senaatin perintönä oleva pragmaattinen lähestymistapa ei siis tässä mielessä ole ainakaan kokonaan hävinnyt. Lausunnoilla korkein hallinto-oikeus osallistuu lainsäädännön kehittämiseen, omalla panoksellaan. Kehityskulkuna on myös ollut, että lausuntoja annetaan nyttemmin lähinnä vain korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa sivuavista lainsäädäntöhankkeista. Velvollisuutta lausunnon antamiseen tuomioistuimilla ei ole, eikä lainvalmistelijalla vastaavasti velvollisuutta tulla sidotuksi ylimmän tuomioistuimen(kaan) lausunnossa esille tuomaan.

Lausuntotehtävä näyttää istuneen korkeimman hallinto-oikeuden (ja hallinto-oikeuksien) tehtäviin, ja siinä on vallankäytön rajoja kunnioittaen etenkin viimeaikaisessa käytännössä keskitytty niihin lainsäädäntökysymyksiin, jotka liittyvät tai sivuavat korkeimman hallinto-oikeuden omaa tai hallintolainkäytön toimintaa. Tällai-

¹⁴⁴⁷ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2023, s. 54.

¹⁴⁴⁸ <https://kho.fi/fi/index/lausunnot/2024.html> (tallennettu 14.1.2025)

¹⁴⁴⁹ Näin ainakin kirje sisäministeriölle ja oikeusministeriölle 1.4.2015 Suomen sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon tulevaisuutta koskevan parlamentaarisen työryhmän raportista sekä kirje sosiaali- ja terveysministeriölle 9.11.2016 ns. sote-palveluista.

¹⁴⁵⁰ Näin asiantilan on muotoillut Kari 2018b, s. 204.

¹⁴⁵¹ Kari 2017, s. 27.

¹⁴⁵² Kari 2018b, s. 237.

nen asianmukainen harkinta onkin perusteltua vallanjaollisesta näkökulmasta. Hallintotuomioistuin toimii viisaasti, kun se ei lausuntofunktiota laajasti tulkitsemalla kolkuttele lainsäätäjän tontin rajoja.

**

Suomessa ongelmallisuutta on toisinaan nähty tuomarin osallistumisessa kokonaan sääntelemättömiin lainvalmistelutehtäviin. Tällaisesta on kyse esimerkiksi tuomarin toimiessa puheenjohtajana tai jäsenenä lakia valmistelevassa komiteassa tai työryhmässä. Samalla tavoin epäilyjä on herättänyt tuomarin kuuleminen asiantuntijana eduskunnan valiokunnissa lainvalmistelun yhteydessä.¹⁴⁵³ Riippumattomuuden kannalta onkin ongelmallista, jos tuomarin ”kaksoisrooli” herättää objektiivisesti arvioiden perusteettoman epäilyn hänen puolueettomuudestaan, ja muodostaisi hänelle ennakkokäsityksen lainkäyttöasian ratkaisuun.¹⁴⁵⁴

Vakiintunut käytäntö Suomessa on ollut, että tuomioistuimen jäseniä voidaan kutsua lainvalmisteluhankkeisiin jäseniksi silloin, kun asia koskettaa kyseistä tuomioistuinta. On itse asiassa välttämätöntä, että tuomioistuimet ovat mukana omaa tuomioistuintaan tai tuomioistuinlaitosta koskevissa lainvalmisteluhankkeissa, kuten tuomioistuinten keskushallintotehtäviä tai tuomareiden nimitysjärjestelmää uudistettaessa. Niin ikään on välttämätöntä, että tuomarit osallistuvat prosessioikeudellisia uudistuksia ja muutoksia valmisteltaessa. Poissuljettua sen sijaan olisi nähdäkseen tuomarin osallistuminen substanssilainsäädännön valmisteluun, kuten esimerkiksi verolainsäädännön tai ulkomaalaislain uudistamiseen työryhmän jäsenenä. Näidenkin kohdalla mahdollista on, että tuomareiden asiantuntemusta hyödynnetään prosessiin tai muutoksenhakuun liittyvissä kysymyksissä.

Tuomareita voidaan myös kuulla eduskunnan valiokunnissa asiantuntijoina siinä missä esimerkiksi professoreita, tutkijoita tai virkamiehiäkin. Tuomari osallistuu tuolloin asiantuntemuksellaan lainvalmisteluprosessiin. Tuomioistuinten edustajia saatetaan valiokunnissa kuulla myös muista kuin tuomioistuinta itseään koskevissa asioissa. Jos tuomari on kuultavana eduskunnassa ns. substanssilain säätämiseen liittyen, olisi hänen riippumattomuutensa vuoksi rajoitettava lausumansa seikkoihin, jotka koskevat muutoksenhakusääntelyä tai lain soveltamisessa aiemmin havaittuja puutteellisuuksia taikka siihen, miten edellä sanottuja on käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa käsitelty. Kyse ei nähdäkseen tuolloin ole ”poliittisesta” lainvalmistelusta vaan asiantuntemuksen antamisesta eduskunnan valiokunnan käyttöön. Tuomarin osallistuminen politiikan tekemiseen olisikin yksiselitteisesti ongelmallista, sillä julkinen luottamus tuomioistuimeen edellyttää, ettei tuomari asetu alttiiksi po-

¹⁴⁵³ Näin mm. Virolainen – Pölönen 2004, s. 461.

¹⁴⁵⁴ Ks. *Kleyn ym. v. Alankomaat*.

liittisille hyökkäyksille, jotka ovat ristiriidassa neutraalisti toimivalle tuomioistuinlaitokselle.¹⁴⁵⁵

Rajanveto sen välillä, milloin tuomari toimii oman alansa asiantuntijana ja tuomioistuimensa edustajana lainvalmistelussa ja milloin taasen henkilökohtaisessa ominaisuudessaan, jolloin ”asiantuntijan rooli” saattaisi hämärtyä, on tosin veteen piirretty viiva. Yleensä kuitenkin on niin, että tuomari nimetään lainvalmisteluhankkeisiin työnantajantuomioistuimensa edustajana asiassa, joka liittyy tuomioistuinta koskevan lainsäädännön valmisteluun tai hallintoprosessiin. Samoin eduskunnan valiokunnat kuulevat tuomioistuinten edustajia lähinnä niitä koskevan tai niitä sivuaavan lainsäädännön valmistelun yhteydessä tai esimerkiksi käsiteltäessä tuomioistuinlaitokselle osoitettavia määrärahoja budjettivalmistelun yhteydessä. Tällöin on nähdäkseni kyse tuomarin ammattiosaamisensa hyödyntämisestä ja tuomarin ja lainvalmistelijan sallitusta (jopa kannatettavasta) yhteiskunnallisesta yhteistyöstä.

7.4 Lausunnot tasavallan presidentille ennen lain vahvistamista

Vuoden 1919 hallitusmuodossa säädettiin yhdeksi lausuntofunktion kokonaisuuteen kuuluvaksi ylimpien tuomioistuinten tehtäväksi velvollisuus antaa lausuntoja tasavallan presidentille ennen lain vahvistamista tasavallan presidentin sellaista pyytäessä. Sanottu tehtävä sisällytettiin hallitusmuodossa osaksi lainsäädäntöä koskevaa III osan sääntelyä hallitusmuodon 19 §:n 1 momentiksi. Pykälä kuului seuraavasti:

”Sittenkuin eduskunta on hyväksynyt lain, toimitetaan se vahvistettavaksi presidentille, joka voi siitä vaatia lausunnon, asian laadun mukaan, korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta taikka molemmilta.”

Säännös siirtyi hallitusmuodosta perustuslakiin sen 77 §:n 1 momentiksi. Asiallisesti pykälän sisältöä ei muutettu. Sanotun perustuslain pykälän 77 §:n 1 momentin mukaan:

”Tasavallan presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain ja ennen kuin hän vahvistaa lain.”

Tasavallan presidentillä on mahdollisuus tai oikeus pyytää halutessaan lausunto jommaltakummalta korkeimmalta oikeudelta tai molemmilta niistä. Toisaalta siinä

¹⁴⁵⁵ CCJE Opinion No. 3 (2002), kohdat 30 ja 31.

on kyse korkeimpien oikeuksien velvollisuudesta antaa lausunto, jos niiltä sellaista pyydetään. Sekä hallitusmuodon että perustuslain mukaan vaatimus lausunnon antamisesta kohdistuu ylimmille tuomioistuimille ja siten kyseessä on niille kuuluva valtiosääntöinen tehtävä. Sanotussa ei kuitenkaan ole kyse sellaisesta ylimmille tuomioistuimille kuuluvasta toimivallasta, josta olisi säädetty niitä koskevissa laeissa. Siitä ei ole säädetty korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa vuoden 1918 laissa kuten ei myöskään sen jälkeisissä laeissa.

Valtiosääntöisesti tehtävä on osa lainsäädäntövallan käyttöä. Valtiosäännössä lausunnon antamista tasavallan presidentille lain vahvistamisesta ei ole liitetty ylimpien tuomioistuinten tehtävien yhteyteen sen paremmin hallitusmuodossa kuin perustuslaissakaan. Kuten todettua, hallitusmuodossa asiasta säädettiin lainsäädäntövaltaa koskevassa hallitusmuodon III luvussa osana lain vahvistamisen prosessia. Perustuslaissa se on niin ikään sijoitettu lainsäädäntöä koskevaan 6 lukuun osaksi lain vahvistamista koskevaa sääntelyä. Valtiosäännön jaottelussa se on osa lainsäädäntövallan käyttämistä.

Ylimmän tuomioistuimen lausunnon hankkimista ennen lain vahvistamista perustellaan perustuslain esitöissä varsin niukasti. Hallituksen esityksessä perustelut typistyvät lähinnä sen toteamiseen, että presidentti voi pyytää ”nykyiseen tapaan” lausunnon korkeimmilta oikeuksilta ja että ”presidentti voi päättää lausunnon hankkimisesta, vaikka valtioneuvosto ei olisi tätä ehdottanutkaan”.¹⁴⁵⁶ Toisin sanoen lausunnon hankkimisesta tasavallan presidentti päättää ilman valtioneuvoston tekemää ratkaisuehdotusta.¹⁴⁵⁷ Toisekseen perustuslain esitöiden perusteluissa muistutetaan siitä, että kolmen kuukauden määräaika, jolloin presidentin on laki vahvistettava, koskee myös tilannetta, jossa hän on päättänyt pyytää lausunnon korkeimmilta oikeuksilta tai toiselta niistä.¹⁴⁵⁸ Perustuslakivaliokunta ei perustuslaista antamassaan mietinnössä lausunut asiasta mitään.¹⁴⁵⁹

Sääntelyn sijoittaminen perustuslaissa lain vahvistamista koskevan pykälän yhteyteen samoin kuin perustuslain perustelut kokonaisuudessaan vahvistavat sitä tulkintaa, että kyse on nimenomaan tasavallan presidentin toimivaltuudesta. Kyse ei ole ylimmän tuomioistuimen toimivaltuudesta, joskin lausunnon antaminen pyydettyessä on ylimmän tuomioistuimen tehtävä ja jopa velvollisuus. Lausunnon pyytäminen edellyttää presidentiltä aktiivista toimenpidettä ylimpien tuomioistuinten toimiessa reaktiivisina lausunnon antajina. Toisaalta ylimmät tuomioistuimet eivät valtiosäännön nojalla voi kieltäytyä antamasta lausuntoa. Valtiosäännön mukaan ylin tuomioistuin ei itse asiassa voisi missään tilanteessa kieltäytyä lausuntoa antamasta.

¹⁴⁵⁶ HE 1/1998 vp, s. 128/I.

¹⁴⁵⁷ Ks. myös Saraviita 2011, s. 654.

¹⁴⁵⁸ HE 1/1998 vp, s. 128/I.

¹⁴⁵⁹ PeVM 10/1998 vp.

Valtiosääntöisesti lausunnon pyytäminen kytkeytyy tasavallan presidentin perustuslailliseen toimivaltuuteen vahvistaa eduskunnan säätämä laki. Hallitusmuodossa tasavallan presidentillä oli vielä ns. lykkäävä veto-oikeus kaikkiin eduskunnan säätämiin lakeihin. Presidentin veto-oikeuden merkitystä lievennettiin vuoden 1987 hallitusmuodon muutoksella lyhentämällä aikaa, jonka kuluttua laki tuli eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi.¹⁴⁶⁰ Perustuslaissa säilytettiin lakien vahvistamisinstituutio, mutta presidentin vahvistuskiellon merkitystä kavennettiin edelleen säätämällä, että laki palautuu eduskunnan käsiteltäväksi, jollei presidentti vahvista lakia kolmen kuukauden määräajassa (PL 77 § 2 mom.).¹⁴⁶¹ Perustuslain muutoksella korostettiin eduskunnan asemaa ylimpänä lainsäätäjänä. Kun vuoden 1919 hallitusmuotoa säädettäessä presidentin veto-oikeuden taustalla oli eduskunnan kontrolloimisen ajatus, perustuslain esityöt tähdentävät sitä, ettei lain vahvistamisinstituutiota saa käyttää eduskunnan tahdon mittaamiseen.¹⁴⁶² Hallituksen esityksen mukaan muutos merkitsisi myös sitä, että ”presidentille kuuluva vahvistamisvalta ei olisi käytettävissä eduskunnan haluaman lain säätämisen estämiseen, vaan kyse olisi ainoastaan eduskunnan jo kertaalleen hyväksymän lain palauttamisesta eduskunnan uuteen harkintaan”.¹⁴⁶³

Vuoden 1919 hallitusmuotoa valmisteltaessa siihen ehdotettiin itse asiassa säännöstä, jonka mukaan presidentin olisi tullut vaatia paitsi kaikista perustuslakia tai prosessioikeutta koskeneista lainsäädäntöaloitteista myös kaikista näitä koskevista vahvistettavaksi tulevista lakiehdotuksista korkeimman oikeuden lausunto tai lainsäädäntöaloitteen koskiessa hallintoa korkeimman hallinto-oikeuden lausunto.¹⁴⁶⁴ Tällainen pakollinen lausuntomenettely olisi pitkälti korvannut tuomioistuinten harjoittaman jälkikäteisen normivalvonnan. Siitä kuitenkin luovuttiin perustuslakivaliokunnan kannan vuoksi ja lausuntomenettelystä tuli harkinnanvarainen.¹⁴⁶⁵

Jyränki – Husan näkemyksen mukaan lain vahvistamattajättämisen instituutiossa on ennen kaikkea kyse sääntelystä, jonka tarkoituksena on lakitekniesten virheiden välttäminen. Sitä tarkoitusta varten heidän mielestään lausunnon pyytäminen korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta vahvistamista harkitessa vaikuttaa ”valtiosääntöisesti arvioiden tarpeettoman jyrävän menettelyn käynnistämiseltä”.¹⁴⁶⁶ Myös *Saraviita* on katsonut järjestelmästä muodostuneen keino,

¹⁴⁶⁰ Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (575/1987).

¹⁴⁶¹ Ks. myös Viljanen 2005a, s. 1056–1057.

¹⁴⁶² Viljanen 2005a, s. 1058.

¹⁴⁶³ HE 1/1998 vp, s. 39.

¹⁴⁶⁴ HE 17/1919 vp, pykäläehdotukset 14.2 § ja 15.1 §.

¹⁴⁶⁵ Jyränki 1981, s. 323; PeVM 2/1919 vp.

¹⁴⁶⁶ Jyränki–Husa 2012, s. 235. Jyränki on suhtautunut lausuntomenettelyyn kriittisesti sen vuoksi, että jos korkeimmat oikeudet pääsevät vaikuttamaan presidentin päätöksentekoon lain vahvistamisen vaiheessa, siirtyy niille tosiasiallista ratkaisovaltaa eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan käytössä. Jyränki 1981, s. 324.

jolla voidaan estää virheellisten lakien voimaantulo eduskuntakäsittelyn jälkeen.¹⁴⁶⁷ Mutta onko lausunnon pyytäminen ylimmältä tuomioistuimelta valtiosääntöisesti liian ”jykevä keino” jos tarkoituksena on estää joko sisällöllisesti tai muodollisesti virheellisen lain voimaantulo? Eikö pikemminkin voisi katsoa, että lausunnon pyytäminen ylimmältä tuomioistuimelta toimii valtiosääntöisenä perälautana tilanteessa, jossa vahvistettavaksi tuleva lain virheellisyydestä herää epäily.

Taipuisin pitämään mahdollisena, että lain vahvistusvaiheessa pyydetty lausunto saattaa valtiosääntöisesti olla periaatteellisesti tarpeen erityisesti silloin, jos ennen lain vahvistamista on tarvetta saada lisäselvitystä lain sisältämistä mahdollisista puutteellisuuksista tai teknisistä virheistä tai esimerkiksi siitä, onko laki käsitelty eduskunnassa oikeassa sääätämisyjärjestyksessä. Toisaalta teknisluonteisten lainsäädäntöpuutteiden havaitseminen ja niihin puuttuminen kuuluu nykyisessä valtiosääntökäytännössä erityisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviin esittelylistatarkastusten yhteydessä. Tämä hälventää tarvetta turvautua ylimpien tuomioistuinten näkemyksiin.

Hallitusmuodon aikana veto-oikeus ei jäänyt vaille käyttöä. Vuosina 1919–1987 tasavallan presidentti käytti veto-oikeuttaan kaikkiaan 66 kertaa. Enimmäkseen vahvistuskiellon taustalla oli tosin lainsäädäntötekniisiä syitä tai vahvistamiselle varatun määräajan umpeutuminen. Eduskunta mursi kyseisenä aikana presidentin veton vain viidessä tapauksessa.¹⁴⁶⁸ Näissä toki harvemmin korkeimmilta oikeuksilta lausuntoa oli pyydetty.

Perustuslain aikana tasavallan presidentti on jättänyt lain vahvistamatta vain kerran pyydettyään asiasta ensin korkeimman oikeuden lausunnon. Palaan tähän tapaukseen jäljempänä. Perustuslain aikana korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei tasavallan presidentti ole pyytänyt lain vahvistusvaiheen lausuntoa kertaakaan. Muutoinkin lausuntoa on korkeimmalta hallinto-oikeudelta historian saatossa pyydetty ani harvoin; vain kolmesti historian saatossa, kuten seuraavat tiivistelmät osoittavat.¹⁴⁶⁹

Edellisen ja viimeisen kerran lausuntoa on pyydetty korkeimmalta hallinto-oikeudelta vuonna 1950. Tuolloin annettiin lausunto eduskunnan hyväksymästä laista koskien kunnan toimivallan väliaikaista laajentamista eräissä tapauksissa. Oikeudellisesti kysymys oli siitä, oliko kunnallislain rinnalle annettava erityislaki tarpeen vai kenties jopa ”arveluttavaa”, jos se voisi johtaa kunnallislain väärään tulkintaan. Lausunnon sisällöstä äänestettiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Enemmistö katsoi, ettei eduskunnan hyväksymällä lailla loukattu kunnallishal-

¹⁴⁶⁷ Saraviita 2011, s. 653.

¹⁴⁶⁸ Viljanen 2005a, s. 1067; HE 285/1994 vp, s. 5–7.

¹⁴⁶⁹ Lähde: korkeimman hallinto-oikeuden tietopalvelu 2.10.2024. Ks. myös Kari 2018b, s. 238. Toisin kuin mainitun teoksen s. 185 kaaviossa on merkitty, ensimmäinen hallitusmuodon 19.1 §:n mukainen lausunto on annettu vuonna 1921 eikä 1947.

lintoa koskevia lainsäädäntöperiaatteita, eikä sitä sen vuoksi tullut jättää vahvistamatta, mikäli laki muutoin ”harkittiin välttämättömäksi”.¹⁴⁷⁰

Vuonna 1950 korkein hallinto-oikeus antoi toisenkin lausunnon tasavallan presidentille. Tämä koski eduskunnan hyväksymää lakia muutoksenhausta hallintoasioissa eli sitä lainsäädäntökokonaisuutta, johon eduskunta oli ryhtynyt korkeimman hallinto-oikeuden aiemmin tekemän aloitteen pohjalta. Tasavallan presidentti pyysi lain vahvistusvaiheessa korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa sen vuoksi, että lain soveltamisalaa oli eduskunta-aloitteen pohjalta laajennettu. Yhden pykälämuutoksen myötä yleinen valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen tuli kattamaan myös valtioneuvoston ja ministeriön päätökset. Lisäyksen vuoksi oli kuitenkin jäänyt jossain määrin epäselväksi, oliko valittaminen valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä jatkossakin sallittua vain niissä tapauksissa, joissa se nimenomaan oli myönnetty vai oliko sillä tarkoitettu sallimaan valitusoikeus valtioneuvoston tai ministeriöiden päätöksistä aina, mikäli sitä ei nimenomaisella erikoissäännöksellä ollut kielletty. Tämänkin lausunnon sisällöstä äänestettiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Enemmistö päätyi ensiksi mainitulle kannalle ja sen vuoksi esitti lain vahvistamista.¹⁴⁷¹

Ensimmäisen lausunnon korkein hallinto-oikeus oli antanut vuonna 1921. Se koski eduskunnan hyväksymää lakia virkakielestä. Siinä korkeimman hallinto-oikeuden mielestä lakiin oli eduskuntakäsittelyssä tehty muutoksia, jotka yksityiskohtaisuudessaan tekivät lain soveltamisen ”käytännön oikeuselämässä” vaikeaksi. Korkein hallinto-oikeus huomautti, että se oli ”lakia tarkastettuaan” tullut siihen huomioon, ettei laissa ollut onnistuneesti kehitetty suomen ja ruotsin kielen asemaa kansalliskielinä koskenutta hallitusmuodon 14 §:n sääntelyä. Täsäkin lausuntoasiassa äänestettiin. Lausunnossa ilmoitettiin enemmistön kantana olevan, ettei korkein hallinto-oikeus voinut puoltaa lain vahvistamista.¹⁴⁷²

Kaikissa kolmessa lausunnossa on ollut kyse eduskuntakäsittelyn jälkeen epäselväksi jääneen lainkohdan tulkinnasta. Kaksi tapauksista liittyi tilanteeseen, jossa korkeimmalta hallinto-oikeudelta oli jo pyydetty lausunto hallitusmuodon 18 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston esitysehdotuksesta (hallituksen esityksestä). Yhdessä oli puolestaan kyse korkeimman hallinto-oikeuden hallitusmuodon 58 §:n

¹⁴⁷⁰ Lausunto tasavallan presidentille 29.8.1950, kirje n:o 4743.

¹⁴⁷¹ Lausunto tasavallan presidentille 6.3.1950, kirje n:o 1282. Presidentti Castrén antoi lausunnon ohessa kompromissihenkisen lausuman, jossa hän puolsi lain vahvistamista todeten ainakin teoreettisesti olevan ajateltavissa, että kumpaakin vaihtoehtoa seuraten yksityistapauksissa johdutaan samaan lopputulokseen.

¹⁴⁷² Lausunto 23.3.1921, kirje n:o 560.

nojalla tekemän lakialoitteen pohjalta annetun lain vahvistamisesta. Kaikissa ikään kuin haettiin korkeimman hallinto-oikeuden ”hyväksyntä” sille, oliko eduskunnassa säädetty laki siihen eduskunnassa tehtyine muutoksineen sopusoinnussa voimassa-olleen lainsäädännön kanssa. Varsinaisesti yhdessäkään ei ollut kyse lain hyväksymisen jälkeen, mutta ennen lain vahvistamista huomattava virheestä, jonka selvittämiseen olisi katsottu tarvitun korkeimman hallinto-oikeuden kanta.

Perustuslain aikana perustuslain 77 §:n 2 momentin mukaista lausuntoa on tasavallan presidentti pyytänyt ainoastaan kerran. Tapausta on luonnehdittu ”arvovaltakysymykseksi” ja ”arvovaltakonfliktiksi” tuomioistuinten ja eduskunnan välillä, kun siinä korkein oikeus ja perustuslakivaliokunta päätyivät eri tulkintaan arpajaislain eräiden säännösten ja Ahvenanmaan itsehallintolain välisestä suhteesta.¹⁴⁷³ Kyse oli siis tasavallan presidentin korkeimmalta oikeudelta pyytämästä lausunnosta. Lyhykäisyydessään asiassa oli kyse seuraavasta:

Tasavallan presidentti pyysi vuonna 2001 korkeimmalta oikeudelta lausuntoa lain vahvistamista koskeneessa tasavallan presidentin esittelyssä arpajaislain eräiden säännösten yhteensopivuudesta Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa. Perustuslakivaliokunta oli asian eduskuntakäsittelyssä antanut asiasta lausunnot PeVL 23/2000 vp ja PeVL 22/2001 vp. Korkein oikeus katsoi lausunnossaan, toisin kuin perustuslakivaliokunta, ettei kaksi eduskunnan hyväksymistä arpajaislain pykälän momenteista olleet sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallanjaon kanssa.¹⁴⁷⁴ Näin ollen lausunnossaan korkein oikeus syrjäytti aiemman perustuslakivaliokunnan kannan.

Tasavallan presidentti jätti lain vahvistamatta korkeimman oikeuden kannan mukaisesti. Vahvistamatta jääneen lain palaututtua eduskunnalle perustuslakivaliokunnalta pyydettiin uusi lausunto. Siinä perustuslakivaliokunta (PeVL 36/2001 vp) totesi pitävänsä ”selvänä”, ettei korkeimman oikeuden lain vahvistamisvaiheessa tasavallan presidentille antama lausunto sido eduskuntaa ja että ”perustuslakivaliokunta ratkaisee eduskuntatyössä, onko eduskuntaan palautunut arpajaislaki sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa”. Perustuslakivaliokunta pitäytyi aiemmassa kannassaan ja katsoi, siis toisin kuin korkein oikeus, että laki oli sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetyn kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi eduskunnan voivan hyväksyä vahvistamatta jääneen lain.

¹⁴⁷³ Näin mm. Lavapuro 2009b, s. 282–284. Tapausta on arvioinut myös Viljanen 2005a, s. 1058 ja Suksi 2022, ss. 575.

¹⁴⁷⁴ Korkeimman oikeuden lausunto tasavallan presidentille 29.8.2001, n:o 162 (KKO 2001:79).

Tapauksessa korkein oikeus ei ”tyytynyt” perustuslakivaliokunnan kantaan eikä perustuslakivaliokunta puolestaan ”tyytynyt” korkeimman oikeuden kantaan. Tapaus on jäänyt ainutkertaiseksi eikä yksittäisen tapauksen perusteella voi tehdä pitkälle meneviä ja normaaleihin oikeuskäytäntöihin sovellettavia valtiosääntöoikeudellisia tulkintoja.¹⁴⁷⁵ Sen tapaus kuitenkin osoitti, että lain vahvistamisvaiheessa pyydetty lausunnot voivat olla ainutlaatuisia ja harvinaisia lain ja valtiosääntöön tulkintakysymyksiä. Ne voivat johtaa vähintään valtiosääntöiseen ”vuoropuheluun” lainsäädäntövallan ja lainkäyttövallan välillä. Poissuljettua ei myöskään ole uuden valtiosääntöisen ”konfliktin” syntyminen perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuimen välille.

Valtiosääntöistä hankausta perustuslain 77 §:n 2 momentti voi aiheuttaa erityisesti siksi, että kyse on lainsäädäntövallan piiriin kuuluvasta menettelystä. Siinä ylimmän tuomioistuimen arvioitavaksi tulee eduskunnan hyväksymän lain ”vahvistamiskelpoisuus”, jossa ylin tuomioistuin asetetaan neuvoa-antavaan rooliin suhteessa lain vahvistajaan lain ennakkolisessä perustuslakikontrollissa. Asetelma ei siten vallanjaon kannalta ole verrannollisen perustuslain 106 §:n soveltamistilanteisiin, jossa tuomioistuimen valtiosääntöiseksi tehtäväksi muodostuu tulkintatilanne eduskunnan hyväksymän ja tasavallan presidentin vahvistaman lain jälkikäteinen perustuslakikontrolli yksittäisessä tilanteessa.¹⁴⁷⁶ Lausunnossa esitettävä ylimmän tuomioistuimen tulkinta, joka voisi olla valtiosääntöinenkin tulkinta, voi poiketa siitä tulkinnasta, jonka perustuslakivaliokunta ehkä jo on antanut samasta asiasta eduskuntakäsittelyvaiheessa, kuten vuoden 2001 tapaus osoitti.

Toisekseen vaikka perustuslain 77 §:n 2 momentti voi muodostua eri tavoin jännitteiseksi lainsäädäntövallankäyttäjän ja lainkäyttövallankäyttäjän välille kuin perustuslain 106 §, ollaan asetelmassa eri tilanteessa perustuslakiin säädetyn 106 §:n säännöksen myötä. Perustuslaki nimittäin mahdollistaa sen, että korkeimmat oikeudet voivat periaatteessa ottaa kannan lain perustuslainmukaisuuteen (tai lain säätämisyjärjestystä koskevaan seikkaan) samastakin säädöksestä sekä lainsäädäntömenettelyn kuluessa että säädöksen voimassa ollessa.¹⁴⁷⁷ Myöskin tasavallan presidentin

¹⁴⁷⁵ Näin myös Lavapuro 2009b, s. 284.

¹⁴⁷⁶ Vrt. esim. KHO 2021:140, jossa korkein hallinto-oikeus ei asettunut ”konfliktitilanteeseen” perustuslakivaliokunnan kanssa lain perustuslainmukaisuuden jälkikontrollitilanteessa. Siinä korkeimman hallinto-oikeuden enemmistö katsoi, ettei ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä koskeva sääntely ollut perustuslakivaliokunnan lausunnot huomioiden perustuslain 106 §:ssä tarkoitettu tavoin ”ilmeisessä” ristiriidassa perustuslain kanssa. Ks. tapauksesta tarkemmin tämän tutkimuksen jaksossa 5.6.2.

¹⁴⁷⁷ Saraviita 2011, s. 654–655.

valtaoikeuksiin kuuluva lain vahvistamisvalta on heikosti sovitettavissa perustuslainmukaisuuden kontrollitehtävään.¹⁴⁷⁸

Onko kyse sitten valtiosääntöön jääneestä reliikistä vai sopiiko tällainen lain ennakkokontrolliksi luokiteltava tehtävä nykyiseen ylimpien tuomioistuinten valtiosääntöiseen rooliin. Korkeimman hallinto-oikeuden piirissä lain vahvistusvaiheen lausunnoista on kirjoitettu hyvin niukasti. *Suviranta* on aikanaan presidenttikaudellaan todennut pitäneensä mahdollisuutta lausunnon hankkimiseen ”periaatteellisesti tärkeänä”.¹⁴⁷⁹ Enemmälti hankkiaan ei kantaansa ole perustellut. Tämän jälkeisiä korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien mainintoja aiheesta ei löydy. Osin se selittynee sillä tosiasialla, että säännös on korkeimman hallinto-oikeuden osalta jäänyt käytännössä ”kuolleeksi kirjaimeksi”, koska se ei vuoden 1950 jälkeen ole tullut sovellettavaksi.

Kysymystä on muutoinkin oikeuskirjallisuudessa pohdittu varsin niukasti. *Pellonpää* on pohtinut mahdollisuutta, että tätä lausuntofunktiota nimenomaisesti laajennettaisiin perustuslakikontrollin suuntaan.¹⁴⁸⁰ Tämä tarkoittaisi *Pellonpään* mukaan sitä, että ylimmille tuomioistuimille annettaisiin tehtäväksi poikkeustapauksissa lausua lain perustuslainmukaisuudesta eduskuntakäsittelyn jälkeen mutta ennen kuin tasavallan presidentti vahvistaa lain. Vastaavuutta *Pellonpää* on hakenut Ahvenanmaan itsehallintoasioista, joissa tasavallan presidentti voi – saatuaan lausunnon korkeimmalta oikeudelta – määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos maakuntapäivien on katsottu ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai jos maakuntalaki koskee valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Vastaavasti *Pellonpään* mukaan olisi ajateltavissa, että ylimmillä tuomioistuimilla tulisi olla mahdollisuus poikkeuksellisissa tilanteissa antaa lausunto myös valtakunnan lakien perustuslainmukaisuudesta, mikäli vakavia epäilyksiä asiasta nousee ennen lain vahvistamista.

Korkeimpien oikeuksien velvollisuus antaa pyydettyä lausuntoja tasavallan presidentille ennen lain vahvistamista on jäänyt käytännössä hyvin vähäiselle käytölle. Tarvetta sille ei ole ollut, mutta voidaanko asiantilan olettaa jatkuvan yhtä suotuisana. Tuomioistuinten näkökulmasta tällaisen lausuntomahdollisuuden avaaminen perustuslakikontrollin suuntaan olisi omiaan vahvistamaan lakien perustuslainmukaisuuden ennakkokontrollia ja sitä kautta mahdollisesti oikeusturvaa. Täysin poissuljetulta ei lausuntomahdollisuuden hyödyntäminen myös perustuslakikysymyksissä näytä nykyisenkään perustuslain säännöksen valossa. Kysymystä ei ole

¹⁴⁷⁸ Tämän tutkimuksen koskiessa tuomioistuinten valtiosääntöisiä toimivaltuuksia enemmälti pohdi tässä kysymystä sanotun tasavallan presidentin toimivaltuuden suhdetta lainsäädäntövaltaan.

¹⁴⁷⁹ *Suviranta* 1993, s. 25–26.

¹⁴⁸⁰ *Pellonpää* 2021, ss. 937.

laajemmalti pohdittu, mutta ainakin *Hautamäki* katsoo tämän jo olemassaolevan lausuntomahdollisuuden näyttävän tarjoavan korkeimmille oikeuksille tietyissä tapauksissa mahdollisuuden tehdä myös perustuslakia koskevia tulkintoja.¹⁴⁸¹

Menettely laajentaisi korkeimpien oikeuksien perustuslainmukaisuuden valvonnan ennakkokontrollin ja samalla *in abstracto* -valvonnan suuntaan, joka puolestaan on nähtävissä perustuslakituomioistuimille useinkin tyypillisenä piirteenä. Toisaalta menettely toimisi ikään kuin perustuslainmukaisuuden ennakkokontrollin ja jälkikontrollin välimaastossa, ja antaisi mahdollisuuden arvioida lain perustuslainmukaisuutta perustuslakivaliokuntakäsittelyn jälkeen esimerkiksi tilanteissa, joissa väliin on tullut uutta kansainvälistä oikeuskäytäntöä, tai jos perustuslakivaliokunta olisi esimerkiksi ollut hyvinkin erimielinen kannoissaan.

Entäpä tilanne, jossa perustuslakivaliokunnan toimintaa pyrittäisiin horjuttamaan politikoinnin suuntaan tai sen asiantuntija-asema kyseenalaistettaisiin. Siksi esitän *Pellonpää*ä siteeraten loppuun kysymyksen ”olisiko korkeimmille oikeuksille annettava rooli toimia viimekätisenä hälytyskellona sen takaamiseksi, että perustuslakivaliokunta ei missään olosuhteissa muutu oikeusvaltion yhdestä tukipilarista sen uhkaksi?”¹⁴⁸²

¹⁴⁸¹ Hautamäki 2002, s. 135.

¹⁴⁸² Pellonpää 2021, s. 938.

8 Hallintotuomioistuinten valvonta

8.1 Laillisuusvalvonta suomalaisena erikoisuutena

Venetsian komission suosituksen mukaan ”[t]uomareiden riippumattomuuden vuoksi tuomarit eivät saa olla tuomarikollegojensa valvottavana eivätkä varsinkaan esimerkiksi virkamiesten käyttämän hierarkkisen toimeenpanovallan alaisena”.¹⁴⁸³

Kansainvälisesti on poikkeuksellista, että jokin ulkopuolinen taho voi ulkoisen kontrollin muodossa puuttua tuomioistuimen toimintaan.¹⁴⁸⁴ Suomessa tämä on ollut mahdollista jo hallitusmuodon ajoista, kun ylimpinä laillisuusvalvojina toimiville valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle on annettu toimivalta valvoa myös tuomioistuinta. Valtiosääntömme sisältää siten kansainvälisesti tarkastellen poikkeuksellisen mahdollisuuden tuomioistuinten ulkoiseen kontrolliin. Ylimmän laillisuusvalvonnan historiikin kirjoittaneet *Pajuoja* ja *Pölönen* ovat todenneet, että kansainvälisesti vertaillen tuomioistuinten kuuluminen oikeusasiamiehen valvontavaltaan on harvinaista. Heidän mukaansa tämä saattaa suomalaisen mittapuun mukaan näyttää erikoiselta, koska Suomessa tuomioistuimet ovat aina kuuluneet osaksi ylimpien lainvalvojien työtä ja ”vieläpä keskeisellä tavalla”.¹⁴⁸⁵

Laillisuusvalvojien valvonta herättää kysymyksen vallanjaon ja tuomioistuinten riippumattomuudesta. Jos kerran valtiosäännön nojalla riippumattomat tuomioistuimet käyttävät itsenäisesti lainkäyttövaltaa, miten on mahdollista, että jokin tuomioistuimen ulkopuolinen taho voi kuitenkin nimenomaisesti valvoa niiden toimintaa? Tuomioistuinten ulkopuolista valvontaa ei ole suoranaisesti kansainvälisissä asiakirjoissa kielletty, mutta esimerkiksi Venetsian komission suosituksesta on johdettavissa, että tuomioistuinta valvovan tahon on oltava vastuunalainen ja riippumaton valtiosääntöinen orgaani.¹⁴⁸⁶

¹⁴⁸³ Oikeusvaltion tarkistuslista 2016, kohta 87.

¹⁴⁸⁴ Jonkka 2007, s. 170. Myös Ruotsissa laillisuusvalvonta ulottuu tuomioistuintiin. Sarja 2011, s. 11. Laillisuusvalvonnasta eri Euroopan maissa mm. *Pajuoja – Pölönen* 2011, s. 189–278.

¹⁴⁸⁵ *Pajuoja – Pölönen* 2011, s. 259.

¹⁴⁸⁶ Oikeusvaltion tarkistuslista 2016, kohta 87.

Laillisuusvalvontaa on tarkasteltava vallan kolmijaon mukaisen ”kontrollin” (*checks*) näkökulmasta. Vallan kolmijaon perustuesa ajatukseen kolmen valtiomahdin ”tasapainosta” ja niiden keskinäisestä ”kontrollista” on luontevaa, että myös lainkäyttövalta kuuluu tavalla tai toisella vallankäytön kontrollijärjestelmän piiriin. Tuomioistuinten ja tuomareiden valvontajärjestelmiä onkin erilaisia eri maissa; tuskin missään niitä on jätetty kokonaan minkäänlaisen valvonnan ulkopuolelle. Tuomioistuinten valvonta on kuitenkin *Pajuojan* ja *Pölösen* mukaan tyypillisimmillään järjestetty joko tuomioistuinlaitoksen sisäisesti tai muuten menettelyllä, johon tuomioistuimet itse osallistuvat. Heidän mukaansa jokainen valtio vastaa kuitenkin itse siitä, miten tuomioistuinten riippumattomuus ja oikeusvaltiossa välttämätön lainkäyttövallan kontrollointi sovitetaan yhteen.¹⁴⁸⁷ Samalla on huomattava, että tuomiovallan käyttöön kuuluu jo itsellään sen tärkein kontrollin muoto, joka on muutoksenhaku-järjestelmä. Muutoksenhauella eli oikeudella hakea muutosta alemman tuomioistuimen päätökseen ylemmältä tuomioistuimelta vaikutetaan lainkäyttöön virheitä korjaavasti ja niitä ennalta ehkäisevästi.

Suomessa perustuslain nojalla kummankin yleisen laillisuusvalvojan eli valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet muiden virkamiesten ohella noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin osalta toimivalta on perustuslain 108 §:ssä ja eduskunnan oikeusasiamiehen osalta perustuslain 109 §:ssä. Perustuslaissa mainitaan tuomioistuimet nimenomaisina laillisuusvalvojien valvontakohteina, kun sekä perustuslain 108 §:ssä että 109 §:ssä todetaan mainittujen laillisuusvalvojien tehtäväksi valvoa, että ”tuomioistuimet ja muut viranomaiset [...] julkista tehtävää hoitessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.”

Merkillepantavaa on, että kummassakin näistä perustuslain säännöksistä tuomioistuimet rinnastuvat laillisuusvalvonnallisesti muihin viranomaisiin ja julkisen vallan käyttäjiin, jopa niin, että ensin mainitaan tuomioistuimet ja vasta sen jälkeen ”muut julkisen vallan käyttäjät”. Samalla on kuitenkin huomautettava, ettei tuomioistuinten valvonta ole laillisuusvalvojien ydintehtävä, vaikka keskeisessä asemassa onkin. Käytännössä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa on voimakkaasti korostunut valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta.¹⁴⁸⁸ Oikeusasiamiehen toiminnassa puolestaan painottuvat muun ohella vapaudenriistoa sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja poliisitointa koskevat asiat.¹⁴⁸⁹

¹⁴⁸⁷ Pajuoja – Pölönen 2011, s. 260.

¹⁴⁸⁸ HE 1/1998 vp, s. 165/I. Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimien valvonta esitettiin ”käytäntönä” sisällytettäväksi nimenomaiseksi valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäväksi laissa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (HE 179/2021 vp), mutta perustuslakivaliokunta ei pitänyt ehdotusta ”asianmukaisena” perustuslain säännösten valossa (PeVM 3/2022 vp).

¹⁴⁸⁹ HE 179/2021 vp, s. 33.

Hallitusmuodossa ei mainittu erikseen tuomioistuimia oikeuskanslerin valvonnan kohteina. Hallitusmuodon 46 §:ssä säädettiin oikeuskanslerin tehtäväksi valvoa, että ”viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa”; ilman mainintaa tuomioistuinten. Oikeusasiamiehen tehtävien kohdalla tuomioistuimet sen sijaan mainittiin jo hallitusmuodossa, kun oikeusasiamies tuli hallitusmuodon 49 §:n nojalla valtiopäivillä valittavaksi ”valvomaan lakien noudattamista tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa”. Käytännössä kuitenkin jo ennen perustuslain säätämistä hallitusmuodon aikana kummankin laillisuusvalvojen toiminta kattoi myös tuomioistuimet.¹⁴⁹⁰

Suomessa tuomioistuimet ovat siten aina, hallitusmuodosta lukien, kuuluneet ylimpien laillisuusvalvojen toimintakenttään siinä missä muutkin viranomaiset ja julkista tehtävää hoitavat. Asiantilalle tosin löytyy historiallinen selitys siitä, että näin oli säädetty Ruotsissa siinä vaiheessa, kun laillisuusvalvontainstituutio omakuttiin meille. Historiallinen perinne ei kuitenkaan syrjäytä sitä tosiasiaa, että asetelma on vallanjaon näkökulmasta vähintäänkin jännitteinen.

8.2 Laillisuusvalvojat ja valvonnan sisältö

Valtioneuvoston oikeuskansleri on nimensä mukaisesti valtioneuvoston oikeuskansleri, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään perustuslain 69 §:n mukaisesti. Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa.¹⁴⁹¹ Lain 3 §:n mukaisesti ”valvoessaan tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa sekä julkisten tehtävien hoitamista oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia”. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan. Lisäksi oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa.

Tuomioistuinta tai tuomaria koskeva valvonta-asia voi sanotun lain nojalla tulla oikeuskanslerin tutkittavaksi useammalla eri tavoin: asia voi tulla esille kansalaisen tekemän kantelun kautta, oikeuskanslerin omasta aloitteesta tai se voi tulla vireille oikeuskanslerin tekemän tarkastuksen myötä. Pykälä ei kuitenkaan sääntelee sitä, millä tavoin oikeuskansleri voi tuomioistuinta valvoa eikä se myöskään sääntelee sitä, minkälaista tuomioistuinten valvonta on verrattuna valvonnan kohteena oleviin (muihin) hallintoviranomaisiin.

¹⁴⁹⁰ Pölönen 2005, s. 1104. Hallitusmuodon erikoisuutena (HM 46 § 3 mom.) oli toimivaltasäädökset kummankin laillisuusvalvojan kohdalla oikeudesta olla saapuvilla paitsi valtioneuvoston istunnoissa, myös kaikkien ”tuomioistuinten ja virastojen” istunnoissa sekä saada tieto myös tuomioistuinten pöytäkirjoista.

¹⁴⁹¹ Laki valtioneuvoston oikeuskanslerista (193/2000).

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät ovat hyvin vastaavat oikeuskanslerin tehtävien kanssa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain¹⁴⁹² 1 §:n mukaan valvonnan kohteina ovat muiden ohella tuomioistuimet ja muut viranomaiset. Laillisuusvalvonta-asia voi oikeusasiamiehen toimistossa tulla niin ikään tulla vireille kantelulla, oikeusasiamiehen omasta aloitteesta tai tarkastuksesta.

**

Tuomioistuinten riippumattomuuteen kuuluu, että ne voivat ja saavat käyttää niille kuuluvaa lainkäyttövaltaa ilman, että kukaan tai mikään ulkopuolinen taho puuttuisi tai yrittäisi puuttua siihen. Tuomiovallan on oltava riippumatonta suhteessa lainsäätäjään ja suhteessa toimeenpanovallan käyttäjään. Onko valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tuomioistuihin kohdistama valvonta sitten määritelmällisesti haasteellista yhteensovittaa lainkäytön riippumattomuuden kanssa, kun he kumpikin ovat lainkäyttövallan ulkopuolisia tahoja? Vai onko kyse vallan kolmijaon periaatteeseen kuuluvasta vallankäytön kontrollista, joka on suomalaisessa oikeusjärjestelmässä perinteisesti sovitettu yhteen tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa?

Valtioneuvoston oikeuskansleri on toimeenpanovallan tähän tehtävään valitsema ja eduskunnan oikeusasiamies puolestaan parlamentin tähän tehtävään valitsema. Nimensäkin mukaisesti he ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Toimeenpanovallan käyttäjän tai lainsäädäntövallan käyttäjän valitseman henkilön puuttuminen tuomioistuimen toimintaan ei lähtökohtaisesti sovi yhteen tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen kanssa.¹⁴⁹³ Useimmissa maissa tuomioistuimet onkin tämän vuoksi nimenomaisesti rajattu laillisuusvalvonnan ulkopuolelle.¹⁴⁹⁴

Periaatteessa sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies ovat tehtävässään riippumattomia ja puolueettomia, vaikka heidän riippumattomuuttaan ei perustuslaissa tai heitä koskevissa laeissa nimenomaisesti todetakaan. Oikeuskansleria koskevan lain esitöissä kuitenkin mainitaan ikään kuin annettuna tosiseikkana oikeuskanslerin ”riippumaton asema”.¹⁴⁹⁵ Oikeusasiamies puolestaan ei ole toiminnassaan eduskunnan alainen.¹⁴⁹⁶ Valtiosääntöisesti on ongelmallista, ettei perustuslaki tunnista heidän riippumatonta asemaansa.

¹⁴⁹² Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002).

¹⁴⁹³ Kuusikko 2011, s. 182.

¹⁴⁹⁴ Kuusikko 2011, s. 182. Kuusikko tosin huomauttaa, että oikeusasiamiesten toimivaltuuksien ulottuessa ihmisoikeuksien valvomiseen saattaa se ulottua myös tuomioistuihin. Lisäksi perustuslakituomioistuimen omaksuneissa maissa oikeusasiamiehellä voi olla toimivaltuus vielä asioita perustuslakituomioistuimeen. Kuusikko 2011, s. 189.

¹⁴⁹⁵ Mm. HE 175/1999 vp, s. 8/II.

¹⁴⁹⁶ Kuusikko 2011, s. 190.

Suomalaisen laillisuusvalvontakontrollin ytimessä on, etteivät laillisuusvalvojat voi heitä koskevien toimivaltasäännösten nojalla ottaa tuomiovallan käyttöä itselleen puuttumalla tuomioistuinten lainkäyttöön ja harkintavaltaan.¹⁴⁹⁷ Ne eivät voi ottaa kantaa yksittäisiin lainkäyttöratkaisuihin saatikka muuttaa tuomioistuinten ratkaisuja. Ne eivät voi puuttua vireillä olevaan oikeudenkäyntiin – oikeudenkäynnin keskoa lukuun ottamatta – taikka antaa määräyksiä tuomioistuimille. Heidän suorittamassaan tuomioistuinvalvonnassa ainoastaan menettelyn ja tuomarin käyttäytymisen asianmukaisuus voi tulla tutkittavaksi.¹⁴⁹⁸

Laillisuusvalvojen tuomioistuinkontrollin on katsottu olevan puhtaasti ulkoista, tuomioistuinten toiminnan ”valvontaa viranomaisorganisaationa” tai puuttumista sellaisille ”katvealueille”, jotka jäävät muiden oikeussuojakeinojen ulkopuolelle.¹⁴⁹⁹ Perustuslain esitöissä korostetaan perustuslainsäätäjän tahtotilana olevan, että tuomioistuinten valvonnassa on kyse ainoastaan niiden toiminnan jälkikäteisestä valvonnasta.¹⁵⁰⁰ Valvonta tosin ulottuu käytännössä sekä tuomioistuimen toimintaan viranomaisorganisaationa että yksittäiseen tuomariin.

Valvontatoimivallan rajat tulevat laillisuusvalvojista annetuista laeista.¹⁵⁰¹ Myös laillisuusvalvojat ovat itse rajanneet puuttumisvaltuuksiaan.¹⁵⁰² Laillisuusvalvojan toimivallan rajojen tuleekin olla selkeät. Tuomioistuinten riippumattomuuden ja laillisuusvalvonnan suhde on monitahoinen – toisaalta siinä on jännitteitä riippumattomuuden kanssa mutta toisaalta se voi osaltaan tukea tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta sekä tuomioistuinten toimintaedellytyksiä.¹⁵⁰³

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen osalta voi myös sanoa sääntelyn tarkoittavan sitä, että tuomioistuinten tulee aikaisempaa selvemmin osoittaa, että ne hoitavat tehtävänsä moitteettomasti.¹⁵⁰⁴ Toisaalta on katsottu, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vahvistumisen ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen myötä ovat avanneet ja laajentaneet mahdollisuuksia ylimmille laillisuusvalvojille. Tälle valvontavallalle näyttävät *Saraviidan* mukaan antavan rajan ainoastaan vallan kolmijako. Hänen mielestään laillisuusvalvojat liikkuvat delikaatilla alueella suhteessa tuomiovaltaan.¹⁵⁰⁵

**

¹⁴⁹⁷ Pölönen 2005, s. 1006.

¹⁴⁹⁸ Sarja 2001, s. 11.

¹⁴⁹⁹ Kuusikko 2011, s. 192.

¹⁵⁰⁰ HE 1/1998 vp, s. 165.

¹⁵⁰¹ Toimivallan rajoista myös mm. Pajujoja – Pölönen 2011, s. 265–269; Pölönen 2005, s. 1111–1117; Jonkka 2007, s. 170–179.

¹⁵⁰² Kuusikko 2011, s. 183.

¹⁵⁰³ Ks. myös Jonkka 2007, s. 196.

¹⁵⁰⁴ Pölönen 2005, s. 1106.

¹⁵⁰⁵ Saraviita 1998, s. 214.

Mitä laillisuusvalvojan toimivallan rajat lainsäädännön nojalla ovat? Äärimmäisenä keinona yksittäisen tuomarin osalta on esitutinnan määrääminen tai virkarikossyytteen nostaminen. Sekä oikeuskanslerilla että oikeusasiamiehellä on perustuslain nojalla oikeus päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa (PL 110.1 §). Toisaalta laillisuusvalvojen käytössä on varsin pehmeä hallinnollinen seuraamus, eli huomautus vastaisen varalle tai asianomaisen huomion kiinnittäminen lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn.¹⁵⁰⁶ Laillisuusvalvoja on joissain tulkinnallisissa tilanteissa voinut lausua ns. ohjaavan käsityksensä siitä, miten säännöstä olisi oikeudellisesti perusteltua tulkita tai harkintavaltaa käyttää, vaikka valvottavan ei katsottaisiinkaan menetelleen suoranaisesti virheellisesti.¹⁵⁰⁷ Laillisuusvalvoja voi myös hakea tuomioistuimen ratkaisun purkua.¹⁵⁰⁸ Systemivirheisiin oikeuskansleri voi puolestaan puuttua aloiteoikeutensa perusteella.¹⁵⁰⁹

Laillisuusvalvoja voi ottaa kantaa paitsi tuomarin väitettyyn virkarikokseen myös virkatehtävien huolelliseen hoitamiseen tai epäasialliseen käyttäytymiseen. Puuttuminen tällaiseen tilanteeseen on mahdollista sen jälkeen, kun asian käsittely on päättynyt siinä tuomioistuimessa, jossa väitetty epäasiallinen teko on tapahtunut.¹⁵¹⁰ Sen sijaan syyteoikeutta lukuun ottamatta muita kurinpidollisia keinoja laillisuusvalvojen ei ole käytössään vaan ne kuuluvat tuomioistuimille itselleen.

Pääsääntöisesti laillisuusvalvojat voivat tuomioistuinvalvonnassa ottaa kantaa vain menettelyllisiin eli prosessuaalisiin kysymyksiin ja niihinkin erityisesti siitä näkökulmasta, onko perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeudenmukainen oikeudenkäynti toteutunut. He siis arvioivat sitä, onko kantelija saanut osakseen hänelle perustuslaissa turvattun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen valvonta kuuluu laillisuusvalvojen valtiösääntöisenä tehtävänä paitsi perustuslain 108 ja 109 §:n nojalla myös perustuslain 22 §:n mukaisena velvoitteena valvoa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Tuomioistuihin kohdistuvassa valvonnassa ylimmät laillisuusvalvojat ovatkin keskittyneet menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin, eli lähinnä siihen, onko perustuslain 21 §:ssä ja

¹⁵⁰⁶ Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 § (536/2011) ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §.

¹⁵⁰⁷ Jonkka 2007, s. 171.

¹⁵⁰⁸ Hallintotuomioistuimissa tästä säädetään hallintoprosessilain 118 §:ssä.

¹⁵⁰⁹ Aloiteoikeudesta säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ssä. Ks. myös Jonkka 2007, s. 171.

¹⁵¹⁰ Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti ratkaisussa 13.3.2013 (Dnro 697/4/12) käräjätuomarin huomiota toimintansa virheellisyyteen, kun hän oli tuominut kantelijan lievistä pahoinpitelystä, vaikka kyseessä oli asianomistajarikos, eikä asianomistaja ollut vaatinut rangaistusta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutunut yksittäistapauksessa.¹⁵¹¹

Käsittelyjen viipyminen on yleinen syy, minkä vuoksi laillisuusvalvonnassa on jouduttu puuttumaan tuomioistuinten toimintaan. Toisin kuin lähtökohtaisesti muihin kanteluasioihin, käsittelyn väitettyyn viipymiseen voi laillisuusvalvoja puuttua jo silloin, kun asia on vielä käsittelyssä tuomioistuimessa. Toinen menettelyyn liittyvä kokonaisuus, joista laillisuusvalvojille kannellaan muita useammin ovat kantelut tuomioistuimen päätösten perusteluista. Myös oikeudenkäyntien julkisuutta on saatettu pohtia laillisuusvalvojien ratkaisuisissa. Oikeus tulla kuulluksi on asia, johon laillisuusvalvonnassa on niin ikään kiinnitetty huomiota samoin kuin kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Tuomarin esteellisyys on myös seikka, joka vakiintuneesti voidaan saattaa laillisuusvalvojan tutkittavaksi. Myös tuomarin menettelyyn tai käyttäytymiseen sekä asiakkaiden kohteluun on ratkaisukäytännössä saatettu puuttua.¹⁵¹²

Tuomion ratkaisun lainmukaisuuden arviointi ei sen sijaan lähtökohtaisesti voi laillisuusvalvojille kuulua. Tuomioistuimen ratkaisuun voidaan kuitenkin puuttua, jos siinä havaitaan selkeä lainvastaisuus tai harkintavallan ylittäminen. Laillisuusvalvoja ei kuitenkaan voi astua tuomioistuimen rooliin eikä ottaa kantaa tuomioistuimen harkintavallan puitteissa tekemään tuomioon. Oikeuskanslerina vuosina 2007–2017 toimineen *Jaakko Jonkan* mukaan se voi kuitenkin arvioida sitä, miten ja millaisia periaatteita soveltaen tuomioistuin on harkinnanvaltaa käyttänyt. Esimerkiksi perusteluihin, joissa loukattaisiin yhdenvertaisuutta aiempi oikeuskäytäntö huomioden, voisi laillisuusvalvoja *Jonkan* mielestä puuttua.¹⁵¹³ *Pölönen* puolestaan on arvioinut, että tuomioistuimen mennessä ratkaisussaan kokonaan oikeusnormin mahdollistavan harkintavallan ulkopuolelle on ulkopuolinen laillisuusvalvojan valvonta mahdollista.¹⁵¹⁴

Jonkan mukaan ongelmana laillisuusvalvonnassa on se, että huomio helposti kohdistuu yksittäisen virkamiehen tekemisiin tai laiminlyönteihin, mutta itse järjestelmätason ongelmiin (resurssikysymykset mukaan luettuna) on vaikea päästä kiinni. Toisaalta tällaisessa tilanteessa voisi helposti oikeuden ja politiikan rajapintakin tulla vastaan.¹⁵¹⁵ Toisaalta laillisuusvalvoja on yksittäisen kantelun kautta voinut kiinnit-

¹⁵¹¹ Kuusikko 2011, s. 183.

¹⁵¹² Jonkka 2007, s. 173. Samoin Sarja 2001, s. 11 ja Kuusikko 2011, s. 183.

¹⁵¹³ Jonkka 2007, s. 176–177.

¹⁵¹⁴ Pölönen 2005, s. 1114.

¹⁵¹⁵ Jonkka 2007, s. 195–196.

tää oikeusministeriön huomiota esimerkiksi lainsäädännön muuttamisen tarpeeseen¹⁵¹⁶ tai tuomioistuimen riittämättömään resurssointiin¹⁵¹⁷.

**

Tuomioistuinten toiminnan lainmukaisuuden valvontaan sisältyy perustuslaillinen jännite: miten sovitaan yhteen yhtäältä tuomioistuinten riippumattomuus ja toisaalta oikeusvaltiossa välttämätön vallankäytön kontrolli.¹⁵¹⁸ Käsitellessään kanteluita oikeudenkäynnin väitetystä viipymisestä tai tuomioistuimen päätöksen perusteluista ollaan ns. ”harmaalla vyöhykkeellä”. Niissä laillisuusvalvojan on punnittava yhtäältä tuomioistuimen riippumattomuutta ja toisaalta oikeutta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Laillisuusvalvojat itse ovat todenneet käyttäneensä keinovalikoimiaan joustavasti, lähinnä esittämällä ns. ohjaava käsitys asiointilasta ilman, että kannanotolla on oikeudellisesti sitovaa vaikutusta.¹⁵¹⁹

Laillisuusvalvonnan tehtäviin ei kuulu laintulkinta, perustelujen tai näytön arviointi taikka niiden täydentäminen. Poikkeuksellisesti laillisuusvalvonnassa on kuitenkin voitu ottaa kantaa tuomioistuinten perusteluihin tilanteissa, joissa ne ovat olleet erityisen puutteelliset ja esimerkiksi sen vuoksi heikentäneen kantelijan mahdollisuuksia hakea muutosta ratkaisuun ylemmältä tuomioistuimelta.¹⁵²⁰ Rajanvetoa

¹⁵¹⁶ Esimerkiksi oikeuskanslerin ratkaisu 23.1.2014 (Dnro OKV/718/2012), jossa oikeuskansleri piti laillisuusvalvonnallisesti ongelmallisena korkeimman hallinto-oikeuden joutuneen vuosien ajan menettelemään moninkertaisia purkuhakemuksia käsitellessään tavalla, johon ei löydy selkeää perustaa lainsäädännöstä. Oikeuskansleri esitti kyseisestä lainsäädännöstä vastaavan oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko ministeriön hankelistalla olevaa hallintolainkäyttölain uudistusta kiirehtiä.

¹⁵¹⁷ Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 16.5.2012 (Dnro 3897/4/11), jossa oikeusasiamies totesi julkisen vallan voimavarakysymysten näyttäytyvän perus- ja ihmisoikeuskysymyksinä ja siten myös laillisuuskyymyksiä viimeistään siinä vaiheessa, jos viranomaisen tai tuomioistuimen ei ole käytettävissään olevien resurssien puolesta mahdollista turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista toimivaltansa piiriin kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies saattoi käsityksensä oikeusministeriön tietoon kanteluasiassa, jossa kantelija valituslupa-asian käsittely oli viipynyt kohtuuttoman kauan korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

¹⁵¹⁸ Jonkka 2003, s. 7.

¹⁵¹⁹ Pölönen 2005, s. 1112; Jonkka 2007, s. 172.

¹⁵²⁰ Jonkka 2007, s. 172–173. Esimerkiksi OKA 22.8.2016 (Dnro OKV/11/31/2015), jossa oikeuskansleri totesi, että tuomioistuimen tuomiosta on käytävä ilmi, millä seikoilla tuomioistuimen käsityksen mukaan on ollut merkitystä asiaa ratkaistaessa sekä millä oikeudellisella perusteella tuomioistuin on tuomiossa todettujen tosiseikkojen perusteella päätenyt tuomiosta ilmenevään lopputulokseen. Kantelun kohteena ollut hovioikeuden tuomio olisi oikeuskanslerin mukaan ollut asianosaisten helpommin ymmärrettävissä ”tuomion tiettyjä kohtia selkeyttämällä [...], koska hovioikeuden tuomiossa esitetyt perustelut olisivat tällöin yksiselitteisemmin kuvanneet tuomion perusteena olevaa oikeudellista päättelyä”.

voisi lähestyä sillä, että jos kanteluratkaisua voi luonnehtia pikemminkin lainkäyttöä kehittävään oikeudelliseen keskusteluun osallistumiseksi kuin yksittäiseen tuomioistuimen ratkaisuun puuttumiseksi, ei sillä puututa tuomioistuimen riippumattomuuteen. Toisaalta laillisuusvalvonnan instituutiolla on nähty olevan hallintotuomioistuinten toimintaa täydentävä merkitys silloin, kun kyse on oikeudesta hyvään hallintoon. Laillisuusvalvontatoiminnan etuna on esimerkiksi se, että sen keinovalikoima on laajempi ja sitä voidaan käyttää joustavammin kuin hallintoprosessinormeja.¹⁵²¹

Laillisuusvalvojien toimivaltuudet oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin valvon-
nassa ovat ainakin jossain määrin laajemmat kuin ylimpien tuomioistuinten toimi-
valtuudet alemman lainkäytön valvonnassa.¹⁵²² Otetaan esimerkiksi oikeudenkäynnin
joutuisuus. Vaikka perustuslain esitöiden mukaan laillisuusvalvojien toimin-
nassa on kyse jälkikäteisestä valvonnasta, ei ole aivan tavatonta, että laillisuusval-
voja on oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan oikeudenkäynnin joutuisuu-
den vaatimuksen vuoksi puuttunut lainkäyttöasian viipymiseen tuomioistuimessa jo
silloin, kun asia on vielä ollut vireillä.¹⁵²³ On itse asiassa luonnollista, että vireilläolo
ei voi estää viipymiskantelun käsittelyä, koska muutoin laillisuusvalvojan kontrol-
lilla ei olisi tosiasiallista merkitystä.¹⁵²⁴

Sen sijaan oikeusasteellisen riippumattomuuden raja on tiukka siinä, että ylin
tuomioistuin muodollisesti puuttuisi yksittäisen lainkäyttöasian viipymiseen alem-
massa tuomioistuinasteessa. Ylin tuomioistuin voi – ja tietyissä tilanteissa sen pitää-
kin perustuslain 99 §:n 2 momentin nojalla – osaltaan kiinnittää huomiota alempien
tuomioistuinten riittävään resurssointiin, jotta oikeudenkäynnit eivät systemisesti
muodostu liian pitkiksi. Kehotusta ratkaista jokin tietty yksittäinen lainkäyttöasia
joutuisasti tai tietyssä ajassa, ylin tuomioistuin tai sen edustaja ei toiselle tuomiois-
tuimelle sen sijaan voi antaa. Oikeudenkäynnin viipyminen alemmassa asteessa voi
sisäisen valvonnan mukaisesti tulla ratkaistavaksi ainoastaan oikeudenkäynnin hy-
vitystä koskevana asiana normaalin muutoksenhaun mukaisessa järjestyksessä.

Laillisuusvalvonta ei valtiovallan kolmijako-opissa asetu toimeenpanovallan
sisälle vaan ikään kuin uhmaa oikeuden ja politiikan sekä hallinnon ja hallintolain-
käytön välisiä rajoja. Laillisuusvalvonta on käytännössä varsin lähellä lainkäyttöä,
koska siinä(kin) on kyse hallintotoiminnan tutkimisesta jälkikäteen, erityisesti pe-
rus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.¹⁵²⁵ Vallanjaon näkökulmasta ongelmallisuutta ei

¹⁵²¹ Näin esim. Husa 2004, s. 236–237.

¹⁵²² Tällä en kuitenkaan millään muotoa tarkoita sitä, että valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen harjoittaman ”ylimmän laillisuusvalvonnan” piiriin kuuluisi alisteisena ylimmän tuomioistuimen perustuslain 99 §:n 2 mom. mukainen alemman lainkäytön valvonta, kuten Sarja näyttää katsovan. Sarja 2001, s. 5.

¹⁵²³ Esimerkiksi em. EOA ratkaisu 16.5.2012 (Dnro 3897/4/11).

¹⁵²⁴ Jonkka 2007, s. 173.

¹⁵²⁵ Husa 2004, s. 215.

kuitenkaan ole siinä, saattaako yksittäinen taho kokemansa hallinnossa tapahtuneen oikeudenloukkauksen hallinto-oikeuden vai laillisuusvalvojan käsiteltäväksi. Laillisuusvalvonta ei korvaa tuomioistuimen muutoksenhakumenettelyä, joskaan ei voi toimia sille rinnakkaisenaan.¹⁵²⁶ Laillisuusvalvoja ei tutki kanteluasiaa, mikäli se on muutoksenhakuasiana vireillä tuomioistuimessa. Poikkeuksena on edellä mainitun mukaisesti oikeudenkäynnin viipyminen. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisessa nimenomaan oikeudenkäynnin viipymistä koskevissa asioissa laillisuusvalvojalla näyttääkin olevan itsenäistä lisäarvoa suhteessa tuomioistuimiin.

Laillisuusvalvonnalla näyttää myös olevan merkitystä arvioitaessa sitä, onko tuomioistuimissa rakenteellisempia ongelmia johtuen esimerkiksi puutteellisesta resurssoinnista tai puutteellisesta lainsäädännöstä.¹⁵²⁷ Laillisuusvalvonnalla voi myös olla oikeudenkäyntiä kehittävää arvoa mitä tulee tuomioistuinten menettelykäytäntöihin. Toisaalta tällöin laillisuusvalvonnassa lähestytään uhkaavasti riippumatonta lainkäyttöä, jolloin rajanveto valvonnan ja riippumattomuuden välillä on pidettävä tiukkana.

Ruotsissa vuonna 2023 mietintönsä antanut perustuslakikomitea otti kantaa myös ylimpien laillisuusvalvojen rooliin tuomioistuintoiminnan valvojana. Ruotsissa kuten ei Suomessakaan oikeuslaitoksella ole erityistä valvontaelintä oikeuslaitoksen valvontaan. Ruotsissakin sekä eduskunnan nimittämä oikeusasiamies (*justitieombudsman*) että valtioneuvoston nimittämä oikeuskansleri (*justitiekanslern*) voivat harjoittaa oikeuslaitokseen suuntautunutta valvontaa.

Ruotsin perustuslakikomitea päätyi ehdottamaan Ruotsin perustuslakia muutettavaksi siten, että laillisuusvalvojista vain oikeusasiamies voisi valvoa tai tutkia oikeuslaitoksen toimintaa. Ehdotus merkitsisi toteutuessaan sitä, että oikeuskanslerin tuomioistuinten ja tuomareihin kohdistuvat valvontatehtävät lakkautettaisiin. Myös oikeuskanslerin toimivallasta kurinpitotoimiin ja syytteen nostamiseen tuomaria ja tuomioistuimen muuta virkamiestä vastaan luovuttaisiin.¹⁵²⁸ Kantaansa komitea perusteli muun ohella sillä, että oikeuskansleri on tosiasiaassa ”valtionhallinnollinen viranomaisena, joka on valtioneuvoston alainen”, mistä seuraa, että oikeuskanslerilla on ”kuuliaisuussuhde” (*lydnadsförhållande*) valtioneuvostoon.¹⁵²⁹

¹⁵²⁶ Laillisuusvalvontaa ei ole pidetty Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoituksena tehokkaana oikeussuojakeinona, koska vaikka laillisuusvalvojat toteaisivatkin valvontavaltaansa kuuluvan menetelleen lainvastaisesti tai muuten virheellisesti, sillä ei ole vaikutusta muutoksenhakumielessä siihen päätökseen, jonka tekemiseen virheellinen menettely on liittynyt. Ks. mm. Sarja 2001, s. 23.

¹⁵²⁷ Samansuuntaisesti Siitari-Vanne 2005, s. 84.

¹⁵²⁸ SOU 2023:12, s. 34.

¹⁵²⁹ SOU 2023:12, s. 405.

Kysymys laillisuusvalvojen suhteesta tuomioistuINVALVONTAAN on monitahoinen kuten edellä on tullut esille. Aihetta ei Suomessa ole perusteellisesti tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta oikeuspoliittisesti arvioitu. Koska suhde on valtiosääntöisesti vähintäänkin jännitteinen, pidän perusteltuna, että Suomessa oikeusministeriön nimittämä Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslailliset takeet -työryhmä selvittäisi osana toimeksiantoaan myös tuomioistuinten valvonnan järjestämisen kehittämistarpeita tuomioistuinten riippumattoman aseman turvaamiseksi.

9 Lopuksi

Tässä tutkimuksessa on etsitty ja toivon mukaan löydetty vastauksia kysymykseen siitä, mitkä ovat hallintolainkäytön ja hallintotuomioistuinten valtiosääntöiset kiinekohdat toisaalta vuoden 1919 hallitusmuodossa ja toisaalta vuoden 2000 perustuslaissa. Itsenäisen Suomen hallintolainkäyttövalta institutionalisoitui vuonna 1918, kun korkein hallinto-oikeus perustettiin ”valtiollisena innovaationa” juuri itsenäistyneeseen Suomeen toiseksi ylimmistä tuomioistuimista korkeimman oikeuden rinnalle. Tästä alkoi suomalaisen hallintolainkäyttövallan johdonmukainen institutionaalinen ja aineellinen kehittäminen ja kehittyminen.

Tuomioistuinlinjojen ns. kaksilinjaisuus sai institutionaalisen alkunsa korkeimman hallinto-oikeuden perustamisella ja se vahvistui vuoden 1919 hallitusmuodon ratkaisuisa. Kaksilinjaisuus on suomalaisessa valtiosäännössä säilynyt ja se on vain vahvistunut vuosisadan kuluessa. Voi väittää, että kaksilinjaisuuden säilymisen myötä korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöinen merkitys on pysynyt vahvana koko sen historian ajan. Hallintolainkäyttövallan erillisyyttä yleisestä lainkäyttövallasta osoittaa useat valtiosääntöiset ratkaisut. Hallinto-oikeudet, ylimpänä asteena korkein hallinto-oikeus, on niin vuoden 2000 perustuslain vallanjakosäännöksessä kuin tuomioistuinten rakennetta ja tuomioistuinten tehtäviä koskevissa perustuslain pykälissäkin mainittu yleisiin tuomioistuihin rinnastettavina itsenäisinä lainkäyttäjinä hallinto-oikeudellisissa valitusasioissa.

Samalla valtiosääntömme korostaa tuomioistuinlaitoksen yhtenäisyyttä järjestelmänä. Tämä yhtenäisyyden ajattelu heijastuu johdonmukaisesti myös perustuslakia täydentävässä lainsäädännössä, kuten tuomioistuinlaissa ja Tuomioistuinviraston perustamisessa. Tuomioistuinlaitosorganisaation ymmärtäminen yhtenäisenä kaikissa tuomioistuimia koskevissa lainsäädäntöratkaisuisa puolestaan vahvistaa hallinto-oikeudellisten lainkäyttöasioiden kuulumisen tasavertaiseksi lainkäytöksi siviili- ja rikosasioiden rinnalle; lainkäyttövallaksi, jota harjoitetaan hallintotuomioistuimissa.

**

Oikeusvaltion yhtenä kulmakivenä on tuomioistuinten riippumattomuus. Alueelliset hallinto-oikeudet ovat saavuttaneet riippumattoman asemansa hitaahkon kehitysku-

lun tuloksena. Hallintotuomioistuimista vain korkein hallinto-oikeus ylimpänä tuomioistuimena on valtiosäännössä ja lainsäädännössä nauttinut riippumattoman tuomioistuimen statuksesta perustamisestaan lukien koko Suomen itsenäisyyden ajan.

Muutokset hallintolainkäytön vahvistumisesta todelliseksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaajaksi ja hallinto-oikeuksien muodostumisesta näiden takeiden turvaajaksi on kuitenkin ollut johdonmukaista aina korkeimman hallinto-oikeuden perustamisesta lukien, joskin ensimmäisinä vuosikymmeninä alemmanasteisen hallintolainkäytön kehittäminen oli enemmän puheiden ja aloitteiden kuin tekojen tasolla.

Vuonna 1955 perustettiin vihdoin lääninoikeudet osaksi lääninhallituksia. Samoihin aikoihin sai hallintolainkäyttö omaa prosessinormistoaan. Silti voi sanoa, että varsinaiset edistysaskeleet on otettu vasta viimeisen reilun kolmenkymmenen vuoden aikana. Lääninoikeudet saavuttivat riippumattoman tuomioistuimen statuksen vuoden 1989 lääninoikeusuudistuksessa. Institutionaaliset kehitysaskeleet tapahtuivat siinä yhteydessä ja nopeasti sen jälkeen, kun Suomessa alkoi avautuminen kohti eurooppalaisia vaikutteita. Olimme liittyneet Euroopan neuvoston jäseniksi vuonna 1989 ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990. Euroopan unionin jäseniä meistä tuli vuonna 1995, ja samana vuonna tuli voimaan hallitusmuodon perusoikeusuudistus. Oikeusjärjestyksemme ns. perus- ja ihmisoikeuksien murros oli alkanut.

Perus- ja ihmisoikeuksien vahvistuminen on näkynyt niin hallintotuomioistuinten aineellisissa ratkaisuisissa kuin prosessinormiston kehittymisessäkin. Vuoden 2000 perustuslaki osaltaan ”sinetöi” koko sen kehityskulun, jossa hallintotuomioistuimet olivat tulleet tasaveroisiksi tuomioistuimiksi yleisten tuomioistuinten rinnalle. Perustuslaki vahvisti hallintotuomioistuinten riippumattomuutta ja asetti niille valtiosääntöiset tehtävät huolehtia oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta. Suotuisa kehitys jatkui tämän jälkeenkin.

Voinee epäilyksittä tulla siihen johtopäätökseen, että 2000-luvulla hallintolainkäyttö ja hallinto-oikeudet, korkein hallinto-oikeus mukaan luettuna, ovat tulleet osaksi suomalaista riippumatonta oikeussuojajärjestelmää. Hallinto-oikeuksista on tullut yleisiä alemmanasteisia hallintotuomioistuinta muutoksenhakusääntelyn yhdenmukaistuttua johdonmukaisesti niin, että suurin osa erillisistä hallinnon muutoksenhakulautakunnista on lakkautettu ja niissä käsitellyt asiat on siirretty alueellisiin hallinto-oikeuksiin.

Hallinto-oikeudellisessa oikeussuojajärjestelmässä merkittävin 2020-luvun muutos on ollut, näin väitän, korkeimman hallinto-oikeuden muuntuminen tosiasiallisesti valituslupatuomioistuimeksi yleisestä valitustuomioistuimesta. Muutos on ollut hidas ja vaiheittainen tapahtuen asiaryhmä kerrallaan, kunnes 1.1.2020 voimaan tullut uusi hallintoprosessilaki käänsi muutoksenhakuoikeuden pääläelleen. Nyt valitusluvan edellyttäminen on pääsääntö, ja poikkeuksista on säädettävä laissa.

Valtiosääntöisesti muutos on ollut merkittävä. Kattavalle valituslupajärjestelmälle on ollut painavia hallintolainkäytön tehostamiseen ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätösroolin vahvistamiseen liittyviä perusteita, kuten perustuslakivaliokunta asian ilmaisi.¹⁵³⁰ Valituslupajärjestelmään siirtymisessä ei ollut kyse ”uudesta innovaatiosta”, vaan pikemminkin jo toteutuneen vuosikymmenten kehityksen tunnustamisesta myös periaatteellisesti samoin kuin eri asiaryhmissä tehtyjen valitusten yhdenmukaisesta kohtelusta. Korkeinta hallinto-oikeutta oli aina 1990-luvulta lähtien kehitetty yhä enemmän valituslupatuomioistuimen suutaan. Kehityksen mahdollistajana on ollut alemmanasteisen oikeusturvan vahvistuminen.

Oikeusturvavaatimukset mahdollistavat nykyään sen, että korkein hallinto-oikeus valituslupatuomioistuimena voi lainkäytössään keskittyä niihin muutoksenhakuasioihin, joita oikeusturva ja hallinnon lainalaisuuden varmistaminen edellyttävät, ja ennen kaikkea niihin valitusasioihin, jotka ohjaavat oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta. Samalla se merkitsee alueellisten hallinto-oikeuksien merkityksen vahvistumista oikeusturvatuomioistuimina, kun niiden päätöksistä entistä harvemmat tulevat käsitellyiksi aineellisoikeudellisesti korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ja kääntäen, aiempaa suurempi määrä hallinto-oikeuksien päätöksistä saa lainvoiman ja jää pysyviksi.

Kehityskulku on ollut johdonmukainen, joskin pitkä. Poikkeuksia uudessa muutoksenhakujärjestelmässä ei juurikaan enää ole. Oikeusturvan kokonaisuudessa huomiota herättävän poikkeuksen muodostavat ainoastaan lasten tahdonvastaiset huostaanottoasiat. Nämä asiat käsitellään edelleen ns. suorina valituksina korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mikä ei ole sopusoinnussa pääsäännön kanssa. Hallinto-oikeudellisten valitusasioiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi myös lasten tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa siirrettävä oikeusturvan painopiste alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Ennen kaikkea kyse on lapsen edusta. Perusteltua olisi, että näissäkin asioissa muutoksenhaku olisi ylimmässä asteessa olisi valituslupakynnyksen takana, jolloin oikeusturvan saatavuus olisi joutuisampaa ja korkein hallinto-oikeus voisi keskittyä kiistanalaisempien sekä oikeusturvaa ohjaavien oikeuskysymysten ratkaisemiseen.

**

Hallintotuomioistuinten toimintaa leimaa tänä päivänä varautuminen epävakauteen ja muutoksiin. Sanottu ei koske yksinomaan aineellisen lain sisältöä vaan yleisemminkin yhteiskunnallista poliittisen kulttuurin muutosta ja sitä kansainvälispoliittista epävakautta, joka esimerkiksi Puolassa ja Unkarissa on viime vuosina ollut havaittavissa. ”Perinteisiä” länsieurooppalaisia demokraattisia arvoja koetellaan ja uudet poliittiset

¹⁵³⁰ PeVL 50/2018 vp, s. 6.

ajatussuunnat kasvattavat yhä vahvempaa jalansijaa useassa Euroopan maassa ja myös Euroopan parlamentissa, Euroopan ulkopuolisista maista puhumattakaan.

Näen montesquieulaisen vallan kolmijaon kunnioittamisen yhä tärkeämpänä tehtävänä tällaisessa yhteiskunnallisessa kehityksessä. Vallanjakoon liittyy erottamattomasti tuomioistuinten riippumattomuus. Tuomioistuimet eivät toimi itseään varten vaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamista varten. Tuomaria ohjaa vain laki ja oikeudenmukaisuus. Riippumattomuus on suoja sille, että tuomioistuimet ja tuomarit voivat soveltaa lakia ja oikeutta riippumattomasti vailla ulkopuolista painostusta ja ulkopuolista vaikuttamista.

Tämän tutkimuksen yhtenä kysymyksenasetteluna oli, miten hallintotuomioistuinten ja hallintotuomareiden riippumattomuus on valtiosäännössämme turvattu ja miten riippumattomuus käytännössä toteutuu. Riippumattomuuden takeiden varmistaminen on yksi ajankohtaisimmista oikeuspoliittisista kysymyksistä kansainvälisesti. Suomessakin siihen on vihdoin havahduttu.

Tuomioistuinten riippumattomuus on ajankohtaisempi teema kuin aikoihin. Itsenäisyyden alussa ylimmän hallintotuomioistuimen riippumattoman aseman saavuttaminen nähtiin oikeuspoliittisesti välttämättömänä. Sen jälkeen hallintolainkäytön riippumattomuuden takeita on johdonmukaisesti vahvistettu. Tänä päivänä oikeusilmastossa leijuu vaara siitä, että tämä yli vuosisadan kestänyt positiivinen kehityskulku saattaisi pysähtyä. Uhka riippumattomuuden rapautumisesta tai rapauttamisesta rajojemme ulkopuolelta tulevine vaikuttimineen on syytä ottaa vakavasti. Riippumattomuutta on vaalittava ja riippumattomuuden takeita vahvistettava. Riippumattomuus teemana saattaa olla ajankohtaisinta sitten itsenäisyytemme taitteen.

Ilman riippumattomuutta ei ole legitiimiä ja kansalaisten luottamusta nauttivaa tuomioistuinlaitosta. Vaikka hallintolainkäytön ja hallintotuomioistuinten valtiosääntöinen asema vaikuttaa Suomessa vahvalta, on siinä riippumattomuuden näkökulmasta edelleen korjaamisen paikkoja, joiden kanssa ei ole syytä viivyttellä.

Valtiosääntömme tunnistaa sanan ”riippumattomuus” ainoastaan yhdessä pykälässä, joka on perustuslain 3 §:n vallanjakosäännös. Vaikka perustuslain perusteluissa viitataan riippumattomuuteen myös tuomioistuinta koskevassa perustuslain 9 luvussa ja kyseisessä luvussa säädetään useammistakin riippumattomuuden takeesta, kuten tuomarin erottamattomuudesta, ei mainitussa perustuslain 9 luvun tekstissä sanaa ”riippumattomuus” enää toisteta. Lainkäyttövallan valtiosääntöisten riippumattomuuden takeiden kannalta sanottua voi pitää vähintäänkin kauneusvirheenä, joskaan se ei merkitse sitä, etteikö perustuslain 3 §:n 3 momentti mahdollistaisi vetoamista siihen suoraan oikeudellisesti pätevänä argumenttina tuomioistuinten riippumattomuuden puolustamiseksi.

Valtiosääntömme on myös tässä suhteessa joiltain osin väljä, vaikka se perustelujensa mukaan pyrkiikin kattamaan tuomioistuinten riippumattomuuden. Tältä osin näen valtiosäännössämme täydentämisen tarvetta. Riippumattomuus on muutakin

kuin tuomarin suoja erottamattomuutta vastaan, millä puolestaan on vahvat valtiosääntöiset juurensa. Väljyydellä viitataan ensinnäkin ylimpien tuomioistuinten, tässä tapauksessa korkeimman hallinto-oikeuden, jäsenten määrään. Korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten määrä ei nauti perustuslain suojaa, sillä perustuslaissa säädetään ainoastaan, että ylimpien tuomioistuinten jäseniä on oltava ”tarpeellinen määrä”, ja että tarkemmin asiasta säädetään lailla. Se mitä on ”tarpeellinen määrä” ei välttämättä ole perusteltavissa vain juridisilla argumenteilla. Valtiosääntö näyttäkin antavan turhan avoimen valtakirjan tavallisen lain säätäjälle yksinkertaisella enemmistöllä päättää siitä, mikä on ”tarpeellinen määrä” tai jopa mikä kulloisessakin tilanteessa on lainsäätäjän mielestä ”tarpeellinen määrä” ylimmän tuomioistuinten tuomareita. Vaikka tuomarit nauttivatkin perustuslaillista korostettua irtisanomis-suojaa jättää nykyinen sääntely mahdollisuuden puuttua ylimmän tuomioistuimen tosiasiallisiin toimintaedellytyksiin tavallisella lailla joko vähentämällä tai lisäämällä sen jäsenten määrää. Jäsenmäärän vahvistaminen, tai ainakin sen vähimmäis- ja enimmäismäärästä säätäminen perustuslain tasolla näyttäisikin olevan tarpeellinen valtiosääntöinen korjausliike. Samaan liittyen välttämätön valtiosääntöinen korjausliike olisi myös tuomareiden erottamisiään vahvistaminen perustuslain tasolla.

Tuomareiden kelpoisuusvaatimukset eivät Suomessa nauti perustuslain suojaa. Tuomareiden oikeamielisyydestä ja muista kelpoisuusehdoista säädetään tavallisella lailla tuomioistuinlaissa. Tuomareiden oikeamielisyys on riippumattomuuden tae, samoin kuin se, että tuomaria sitoo vain laki ja oikeus ja tuomarin hankinnan on perustuttava vain lakiin, oikeuteen ja kohtuuteen. Toivottavasti olen väärässä pohiessani tuomari-identiteettiin liittyen sitä, tulisiko tuomareiden ”oikeamielisyyden” vaatimuksen näkyä valtiosäännön tasoisena kelpoisuusehtona, jotta tuomarin riippumattomuuteen ei epäasiasiallisin vaikuttein päästäisi kajoamaan.

Tuomareiden nimittäminen on niin ikään yksi riippumattomuuden peruskysymyksistä. Suomessa on kautta valtiosääntöhistorian koettu, että tuomareiden riippumattomuus saavutetaan olemassa olevista vaihtoehdoista parhaiten sillä, että nimitystoimivalta kuuluu tasavallan presidentille. Tuomarinimityksen tasavallan presidentti tekee perustuslain 58 §:n pääsäännön mukaisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Valtioneuvosto on puolestaan pitkän perinteen mukaisesti tavannut noudattaa noudattanut hallinto-oikeustuomareiden nimittämisessä tuomarinvalintalautakunnan esitystä ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten nimityksissä korkeimman hallinto-oikeuden tasavallan presidentille asiassa tekemää esitystä. Yhtä lailla tasavallan presidentti on viimeisinä vuosikymmeninä käyttänyt nimitystoimivaltaansa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Näen nykyisessä nimitysjärjestelmässä kaksi potentiaalisesti ongelmallista kohtaa: Toisena on tasavallan presidentin päätöksenteon sitominen valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen, toisena se tosiasia, että hallinto-oikeuksien asiantuntijajäsenet määrää tehtäviinsä valtioneuvosto. Sanottu tarkoittaa, että voimassa oleva lainsä-

däntö mahdollistaa periaatteessa toimeenpanovallan (poliittisen) puuttumisen riippumattoman tuomioistuinlaitoksen toimintaan virkanimitysten kautta. Vallanjaollisten toimivaltuuksien erillisyyden näkökulmasta olisikin perusteltua harkita, tulisiko tasavallan presidentin tuomarinimityspäätösten kuulua niihin perustuslain 58 §:n 3 momentin mukaisiin poikkeuksiin, joista tasavallan presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Näissä tasavallan presidentin nimityspäätös sidottaisiin tuomarivalintalautakunnan esitykseen ja korkeimpien oikeuksien osalta niiden omiin virkanimitysesityksiin. Näin virkanimitysprosessista poistuisi mahdolliset epäilyt poliittisesti valitun toimeenpanovallan epäasiasiallisesta puuttumisesta riippumattoman tuomiovallan toimintaedellytyksiin.

Niin ikään tulisi nähdäkseni harkittavaksi, että hallinto-oikeuksien asiantuntijajäsenet, jos heille nykyisessä laajuudessaan on tulevaisuudessa edes tarvetta, tulisivat tuomarin tehtävään rinnastuvaan asiantuntijajäsenen tehtävään tasavallan presidentin eikä valtioneuvoston määrääminä. Asiantuntijajäsenten riippumattomuutta korostettiin uuden tuomioistuinlain myötä heidän ollessa tuomiovaltaa käyttäessään samalla tavalla riippumattomia kuin tuomarit. En näe valtiosääntöistä perustetta sille nykyhetkiselälle lainsäätelylle, jossa hallinto-oikeuksien asiantuntijajäsenet määrää tehtävänsä valtioneuvosto eikä tasavallan presidentti. Tasavallan presidentti kuitenkin määrää korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenet tehtäviinsä.

Riippumattomuuden näkökulmasta merkitystä on nimittävän tahon lisäksi merkitystä nimitysjärjestelmän kokonaisuudella. Nykyisessä lainsäädäntökokonaisuudessa riippumattoman ja tuomariemmistöisen tuomarivalintalautakunnan perustaminen on vahvistanut tuomareiden riippumattomuutta. Jossain määrin ongelmallisenä kuitenkin pidän sitä, ettei tuomarivalintalautakunnan asema nauti nykyisessä perustuslain tasoista suojaa. Tuomarivalintalautakunnasta säädetään tavallisella lailla, tuomioistuinlaissa. Tuomarivalintalautakunnan mainitseminen perustuslaissa voisi olla tarpeellinen tuomareiden riippumattomuutta vahvistava valtiosääntöinen muutos.

Valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisenä tuomareiden riippumattomuuden kannalta näyttäytyy myös nykyinen sääntely, jossa nimitetään määräaikaisia hallinto-oikeustuomareita hyvinkin lyhytaikaisiin ”vuosituomarin” virkasuhteisiin. Nämä ovat myös nimityksiä, jotka kuuluvat joko hallinto-oikeudelle itselleen tai korkeimmalle hallinto-oikeudelle – siis tuomioistuinlaitokselle itselleen. Se voi puolestaan altistaa sille riippuvuutta horjuttavalle tosiasialle, että määräaikaiseksi nimitetyn tuomarin työn laatu altistetaan kollegatuomareiden arvioitavaksi. (Lyhyet) määräaikaisuudet ovat myös poikkeus siitä perussäännöstä, että tuomareiden riippumattomuutta vahvistaa niiden pysyvyys. Vähintään tuomarin määräaikaisen virkasuhteen tulisi Europan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti olla suhteellisen pitkäkestoinen. Vuoden mittaista määräaikaisuutta ei voi pitää suhteellisen pitkäkestoisina.

Olen työssäni pohtinut myös suhteellisen tuoretta lainmuutosta koskien päällikkötuomareiden tehtävän seitsemän vuoden määräaikaisuutta. Muutoksella haluttiin vahvistaa tuomioistuinten johtamista, mutta edellä sanotun riippumattomuusteeman vuoksi pitäisin perusteltuna arvioida lähivuosina sitä, onko sääntely seitsemän vuoden määräaikaisuuksiin nimitettävistä hallinto-oikeuksien päällikkötuomareista osoittanut valtiosääntöisesti tai muutoin onnistuneeksi ratkaisuksi.

**

Hallinto-oikeuksien kehitys osoittaa, miten hallinto-oikeustuomarit ovat kasvaneet tuomarin rooliinsa virkamiesroolista. Se on voinut vaikuttaa hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön.

Olen tutkimuksessani pohtinut samaa kysymystä myös toisin päin: mitä siitä seuraa, että riippumaton tuomari on samalla myös valtion virkamies. Nähdäkseni turhan vähälle, lähes olemattomalle pohdinnalle on meillä jäänyt valtiosäännön näkökulmasta se, mikä merkitys on sillä, että tuomarin virkamiesoikeudellisesta asemasta säädetään Suomessa toisaalta valtion virkamieslaissa ja toisaalta tuomioistuinlaissa. Minusta on ollut aiheellista kysyä, miksi tuomareita on lainsäätäjän näkökulmasta pidetty ”enemmän” valtion virkamiehinä kuin esimerkiksi tasavallan presidentin kanslian virkamiehiä, joihin valtion virkamieslakia ei sovelleta. Tuomari on kuitenkin korostuneesti riippumaton tuomari ja hänellä on riippumattomuuden takeena perustuslain tasolla säädetty korostettu virassapysymisoikeus. Tuomarin nimittäminen myös eroaa muiden valtion virkamiesten nimittämisestä. Tuomarin vastuista ja velvollisuuksista on myös säädetty osin valtion virkamiehistä ”poikkeavasti”.

Kaksitahoinen sääntely ei nähdäkseni täysin kunnioita tuomarin roolin riippumattomuutta hallinnosta ja toimeenpanovallan käytöstä. Sääntelyratkaisu saattaa myös olla omiaan heikentämään yhteiskunnan ja hallinnon sisäistä ymmärrystä tuomioistuinten valtiosääntöisestä roolista tuomiovallan käyttäjänä riippumattomina ”tuomioistuinorganeina”. Tuomioistuimet eivät yleiskielen mielessä ole osa valtion virastokoneistoa. Perusteltua olisikin avata sääntelykehikko ja harkita mahdollisuutta siirtää kaikki tuomareita koskevat virkamiesoikeudelliset säännökset virkamieslaista esimerkiksi tuomioistuinlakiin.

**

Hallinto-oikeuksien ydintehtävänä on hallintolainkäyttö. Tämä tutkimus osoitti, miten hallintotuomioistuinten oikeusturvatehtävä on sen tehtävistä vahvin ja historian saatossa vain vahvistunut. Valtiosäännön pykälistä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva perustuslain 21 § on hallintolainkäytön funktioiden kannalta keskeisin. Se on perustuslain yksittäisistä pykälistä se, joka liittyy tuomioistuinten toi-

minnan osaksi perustuslaillista kokonaisjärjestelmää. Perustuslain 21 § on toisaalta oikeusturvapykälä antaessaan yksilöille oikeuden saada omasta aloitteestaan asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden mukaisesti ja saada asialleen aineellisen oikeuden mukaisesti ”oikea” ratkaisu. Toisaalta se asettaa prosessuaaliset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin menettelyvaatimukset tuomioistuimille, velvoitteen taata ”menettelyllinen oikeudenmukaisuus”.

Hallinto-oikeuksien valtiosääntöisenä tehtävänä on oikeusturvatehtävän ohella edelleenkin ainakin välillisesti huolehtia hallinnossa tehtyjen päätösten lainmukaisuudesta. Tämä hallintotoiminnan lainalaisuuden varmistaminen on osa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvaa muutoksenhakua kohdistuessaan muutoksenhaun alaisiin viranomaispäätöksiin. Tässä tehtävässään hallintotuomioistuin ei astu toimeenpanovallan varpaille, vaan olemalla lain suu korjaa hallinnossa mahdollisia tapahtuneita lainsoveltamisen erheitä ja virheitä.

Hallintolainkäyttö on usein mielletty siviiliprosessiin verrattuna melko passiiviseksi. Hallintolainkäytön tavoitteena on nähty ennemminkin oikeuksien ja vapauksien passiivinen suojaaminen kuin niiden aktiivinen toteuttamisen takaaminen. Hallintolainkäyttövalta on kuitenkin tässä suhteessa lähentynyt yleisten tuomioistuinten lainkäyttöä. Tätä ilmentää paitsi hallintotuomioistuinten johdonmukainen kehittäminen myös perustuslain 22 §:n mukainen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite. Kun hallinto-oikeuksia on kehitetty yleisiksi oikeusturvatuomioistumuiksi, on korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä keskittyä entistä enemmän sellaisten oikeuskysymysten ratkaisemiseen, joilla on joko erityistä merkitystä oikeusturvan kannalta tai prejudikaattiarvoa.

Olemme erkaantuneet sellaisesta vielä vuosituhannen vaihteessa esillä olleesta ajattelusta, jossa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnalla ei olisi oikeutta ohjaavaa ja oikeutta kehittävää funktiota. Hallinnon ja alemmanasteisen lainkäytön ohjaamisfunktio on oikeudellisten ilmiöiden moninaistuessa ja monimutkaistuessa sekä oikeuden kansainvälistyessä väistämättä voimistunut. Nähdäkseni oikeuskäytännön ohjaaminen ja oikeuden kehittäminen pikemminkin vahvistavat oikeusvaltiollisuutta kuin heikentävät sitä. Suhteessa lainsäätäjään tuomioistuin ei ole vain lain suu, joka lausuu ääneen lain kirjaimen vaan se myös täydentää ja tarvittaessa paikkaa lainsäätäjän työtä oikeusturvan toteutumiseksi.

Ylimpänä oikeusasteena korkein hallinto-oikeus antaa ennakkopäätöksiä, joilla varmistetaan oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja yhdenvertaista kohtelua. Hallintotuomioistuinten ratkaisutoiminnassa oikeuskäytännöllä on jossain määrin yleisissä oikeuslähdeopeissa tunnustettua vahvempi merkitys, koska korkeimman hallinto-oikeuden päätökset tosiasiaassa toimivat esimerkkeinä paitsi alemmanasteisen lainkäytön ratkaisutoiminnalle myös ohjaavat hallintoviranomaisten päätöksenteon laillisuutta.

Hallintotuomioistuimet osaltaan turvaavat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tätä kehityskulkua vahvistaa oikeuden eurooppalaistuminen ja kansainvälistyminen. Kansallinen tuomari ei siten ole vain kansallisen lain suu ja kansallisen lain tulkitsija vaan yhä enemmän myös eurooppalaisen oikeuden kansallinen tulkitsija. Kansallisen tuomarin tehtävänä on muuntaa eurooppalaisen ja kansainvälisen oikeuden normisto ja tulkintakäytäntö kansalliseen lainsoveltamiseen.

Oikeuden kansainvälistymisen ja erityisesti oikeuden eurooppalaistumisen myötä kansalliset tuomioistuimet ovat tulleet alati riippuvaisemmiksi ei-kansallisten tuomioistuinten lainkäytöstä. Samalla kun kansalliset tuomioistuimet ovat valtiosäännön mukaan ylimmät lainkäyttöelimet, ne saavat vaikutteita ja inspiraatiota muiden maiden tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä ja ovat jatkuvassa dialogissa erityisesti Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanssa. Asetelma ei kuitenkaan ole ristiriitainen tuomioistuinten suvereenisuuden tai riippumattomuuden kannalta, vaan asiantila on jopa toisin päin. Väitän, että riippuvuus kansainvälisistä tuomioistuimista ja niiden oikeuskäytännöstä vahvistaa käsitystämme kansallisten tuomioistuinten riippumattomuudesta, koska riippumattomuuden merkityssisältö tulee pitkälti nimenomaan kansainvälisestä normistosta ja eurooppalaisesta oikeuskäytännöstä.

Oma kysymyksensä on hallintotuomioistuinten perustuslakikontrolli ja perustuslain 106 §. Olen työssäni etsinyt vastauksia siihen, mitä tämä jälkikontrollitehtävä on merkinnyt vallanjaon kokonaisuuden näkökulmasta, ja erityisesti mitä velvoitteita se antaa tuomioistuimille osana tuomioistuinten perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisfunktiota. Pykälä ei näytä horjuttaneen perustuslainmukaisuuden etukäteisen ja jälkikäteisen kontrollin rajoja. Pikemminkin se tukee ja vahvistaa lakien perustuslainmukaisuuden yleistä kontrollia ja sitä kautta oikeusvaltiollisuutta. Perustuslaki on oikeusvaltion selkäranka. Perustuslain tulkinnan on myös oltava vapaata poliittisesti värityneiltä kannanotoilta.

Ainoaksi huolenaiheeksi osoittautui kysymys siitä, mitä perustuslainsäätäjä on tarkoittanut säätäessään perustuslain 106 §:ssä siitä, että soveltamatta jätettävän lain on oltava ”ilmeisessä” ristiriidassa perustuslain kanssa. Ilmeisyysvaatimus näyttää hankaloittavan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamistehtävää. Tuomioistuimet eivät ole osoittaneet sellaista vallanjakoa koettelevaa tuomioistuinaktivismia, kuten perustuslain 106 §:ää säädettäessä jotkin tahot saattoivat pelätä. Yksistään jo se varsin yksinkertainen tosiseikka, että kansainvälinen ja EU-oikeudellinen normisto on suoraan sovellettavaa oikeutta kansallisissa tuomioistuimissa, olisi nähdäkseni perusteltu lähtökohta sille, että kansallisten perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden sovellettavuus saatetaan samalle tasolle oikeuskäytännössämme. Tämä saavutettaisiin poistamalla ilmeisyyskriteeri perustuslain 106 §:n tekstistä.

**

Korkeimman hallinto-oikeuden valtiosääntöisiin tehtäviin kuuluu perustuslain 99 §:n 1 momentissa säädetyn lainkäytön ohella perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan alemman lainkäytön valvonta sen omalla toimialalla. Valvontatehtävä ei, nimestään huolimatta, tämän tutkimuksen valossa näyttäydy valtiosääntöisesti ongelmalliselta. Valvonta ei ole koskaan merkinnyt ylimmän tuomioistuimen puuttumista oikeusasteellisen riippumattomuuden vastaisesti yksittäisten oikeusjuttujen käsitteelyyn alemmissa hallintotuomioistuimissa. Pikemminkin valvontatehtävä historiallisine tulkintoineen ja käytäntöineen vahvistaa ja tukee korkeimmalle hallinto-oikeuden lainkäyttöä ja etenkin sen ohjaavaa tehtävää.

Valvonnalla tavoitellaan välillisesti lainkäytön yhtenäisyyttä tuomioistuinten monipuolisella yhteistyöllä, keskinäisellä tietojen vaihdolla sekä osaamisen ja ammattitaidon kehittämällä. Valvontatehtävän kirjaaminen perustuslakiin antaa tuomioistuinten keskinäiselle yhteydenpidolle valtiosääntöiden perustan oikeusasteisen riippumattomuuden sitä rajoittamatta (tai toisin sanoen oikeusasteista riippumattomuutta kunnioittaen) ja asettaa samalla ylimmille tuomioistuimille erityisen vastuun ryhtyä käytännön toimenpiteisiin yhteistyön järjestämiseksi.

Itse asiassa on paitsi harhaanjohtavaa ennen kaikkea vanhanaikaista puhua ylimmästä tuomioistuimesta alempiin tuomioistuihin suuntautuvasta valvontatehtävästä. Tuomioistuinten käytännössä onkin jo pidempään puhuttu yhteisestä laatu-työstä valvonnan sijaan. Tuomioistuinten oma laatutyö turvaa tuomioistuinten organisatorista riippumattomuutta suhteessa esimerkiksi tuomioistuinhallintoon. Valvontatehtävän osalta ei tämä tutkimus nostanut esille valtiosääntöisiä kipukohtia.

**

Korkeimman hallinto-oikeuden kolmantena valtiosääntöisenä tehtäväkokonaisuutena on oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita ja velvollisuus antaa pyydettyä lausuntoja tasavallan presidentille vahvistettavana olevasta laista. Lisäksi niille kuuluu ”valtiosääntöperinteen” mukaisesti hallitusmuodon peruja oikeus tai mahdollisuus olla osallisena lainvalmistelussa lausuntoja antamalla ja tosiasiallisesti myös osallistumalla lainvalmistelun työryhmiin ja asiantuntijakuulemisiin eduskunnassa.

Nämä tehtävät ovat vallanjaon näkökulmasta irtaantuneet lainkäyttötehtävästä. Niiden ei siten voi perustella kuuluvan korkeimman hallinto-oikeuden ”ydintehtäviin”. Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, mitä nämä korkeimman hallinto-oikeuden aloite- ja lausuntofunktion mukaiset tehtävät valtiosääntöisen näkökulmasta ovat, sekä sitä, miten ne asemoituvat lainkäytön ja lainsäädännön välimaastossa.

Vallanjaon näkökulmasta liikutaan ”harmaalla alueella”. Toisaalta kuitenkin aloite- ja lausuntofunktio on kiinnittynyt niin vahvasti osaksi kansallista valtiosääntöämme, että siitä irtaantuminen ei vaikuta perustellulta. Tosiasia on, että useim-

missa maissa ylimmillä tuomioistuimilla on jonkinlainen, vähintään tosiasiallinen, mahdollisuus osallistua niitä koskevan lainsäädännön valmisteluun.

Tässä lieneekin rajanvedon ydin: Perustuslaki on kirjoitettu siinä mielessä yleiseen muotoon, ettei se erottele aloitefunktion rajautuvan niihin lainsäädäntöasioihin, jotka kuuluvat hallintolainkäytön alaan. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin koko sen olemassaolon ajan käyttänyt aloiteoikeuttaan harkiten ja hallintolainkäytön vaikiinnuttua vain niissä asioissa, jotka ovat koskeneet korkeimman hallinto-oikeuden omaa toimintaa tai hallintolainkäyttöä prosessina. Näin sen ei voida katsoa astuneen lainsäätäjän tontille ohi sen oman toimivaltuuskentän.

Pidän valtiosääntöisesti välttämättömänä, että aloite- ja lausuntofunktion myötä korkeimmalle hallinto-oikeudelle kuuluvaa valtiosääntöistä toimivaltuutta käytetään jatkossakin perin maltillisesti ja tarkkaan harkiten vain niissä kysymyksissä, jotka kuuluvat hallintolainkäyttövallan alaan. Niin ikään vallanjaollisten epäselvyyksien välttämiseksi korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntemusta muussa lainvalmistelussa on syytä käyttää pikemminkin pidättyvästi kuin laajentavasti.

**

Työni lopussa pohdin vallanjaon *checks and balances* -ajattelun ja tuomioistuinten riippumattomuuden valossa hallintotuomioistuinten valvontaa, joka Suomessa kuuluu tuomioistuinten ulkopuolisina tahoille valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Valvonnassa on useita piirteitä, jotka tekevät laillisuusvalvojien ja tuomioistuinten suhteesta valtiosääntöisesti vähintäänkin jännitteisen. Sen vuoksi pidän perusteltuna, että Suomessa selvitettäisiin pikaisesti myös tuomioistuinten valvonnan järjestämisen kehittämistarpeita tuomioistuinten riippumattoman aseman turvaamiseksi.

Lähteet

Virallislähteet

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Baka v. Unkari [GC] 23.6.2016

Bilgen v. Turkki 9.6.2021

Broda ja Bojara v. Puola 29.6.2021

Campbell and Fell v. Iso-Britannia 28.6.1984

Cyprus v. Turkey [GC] 10.5.2001

De Cubber v. Belgia 26.10.1984

Denisov v. Ukraina [GC] 25.9.2018

Ekholm v. Suomi 24.7.2007

Grace Gatt v. Malta 8.10.2019

Grzęda v. Puola [GC] 15.3.2022

H.A.L. v. Suomi 27.1.2004

Inseher v. Saksa [GC] 4.12.2018

Ilvesviita-Sallinen (päätos) 10.1.2006

Incal v. Turkki 9.6.1998

Karrar v. Belgia 31.8.2021

Kleyn ym. v. Alankomaat 6.5.2003, Reports 2003-VI

Langborger v. Ruotsi 22.6.1989

Le Compte, van Leuven and de Meyere v. Belgia 23.6.1981

Micallef v. Malta [GC] 15.10.2009

Morel v. Ranska 6.6.2000

Morice v. Ranska [GC] 23.4.2015

Van de Hurk v. Alankomaat 19.4.1994

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Sveitsi 9.4.2024

Tsulukidze and Rusulashvili v. Georgia 29.8.2024

Euroopan unionin tuomioistuin

C-9/97 ja C-118/97, *Jokela and Pitkäranta*, ECLI: EU:C:1998:497

C-72/15, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236

C-284/16, *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158

C-558/18 ja C-563/18, *Miasto Łowicz ym. v. Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki ym.*,
ECLI:EU:C:2020:234

C-619/18, *komissio v. Puola*, ECLI:EU:C:2019:531

C-791/19, *komissio v. Puola*, ECLI:EU:C:2021:596

C-487/19, *W.Ż.*, ECLI:EU:C:2021:798

C-564/19, *Pesti Központi Kerületi Bíróság*, ECLI:EU:C:2021:949

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1925 II 455
KHO 1931 II 198
KHO 1956-I-16
KHO 13.12.1960 taltio 7339
KHO 1991-A-1
KHO 1992-A-14
KHO 1992-A-59
KHO 1996-A-30
KHO 1999:49
KHO 2007:67
KHO 2007:68
KHO 10.12.2009 taltio 3524
KHO 2011:56
KHO 2013:142
KHO 2013:161
KHO 2017:6
KHO 5.7.2017 taltio 3330
KHO 2019:90
KHO 2020:25
KHO 2020:48
KHO 2020:97
KHO 2020:128
KHO 2021:1
KHO 2021:140
KHO 2021:189
KHO 2022:15
KHO 2022:19
KHO 2022:29
KHO 2022:54
KHO 2022:69
KHO 2022:145
KHO 2023:62
KHO 2023:116
KHO 2024:4
KHO 2024:70
KHO 2024:82
KHO 2024:129
KHO 2025:2

Korkein oikeus

KKO 2015:39
KKO 2024:18
KKO 2024:71

Hallituksen esitykset

HE 6/1917 I vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi korkeimmasta oikeudesta
HE 7/1917 I vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta
HE 11/1917 II vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta
HE 17/1919 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen hallitusmuodoksi

- HE 40/1949 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi muutoksenhausta hallintoasioissa
- HE 41/1954 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lääninoikeudesta
- HE 25/1972 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lääninoikeuksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta
- HE 65/1988 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle lääninoikeuksien muodostamista alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 73/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi
- HE 123/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lintarkastuskunnasta annetun lain ja asetuksen kumoamisesta sekä korkeimpien oikeuksien jäsenmäärää koskevien säännösten muuttamisesta
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
- HE 285/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ylimpien valtiotelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi
- HE 119/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lintarkastuskunnasta annetun lain ja asetuksen kumoamisesta
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
- HE 114/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi
- HE 109/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 175/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta
- HE 56/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta
- HE 7/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi korkeimmasta oikeudesta
- HE 201/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä
- HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta
- HE 91/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tasavallan presidentin kansliasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- HE 124/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 153/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maatalouden tukien toimeenpanosta, laiksi Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta
- HE 162/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 ja 13 §:n sekä korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä annetun lain 1 §:n muuttamisesta
- HE 121/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttamista ja valitusten siirtämistä hallintotuomioistuihin koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 224/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta

- HE 286/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen kuudennentoista pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta
- HE 30/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016
- HE 118/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2016 talousarvioesityksen (HE 30/2015 vp) täydentämisestä
- HE 7/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi
- HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- HE 270/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuomioistuinlain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta
- HE 43/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi
- HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 136/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 71/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta
- HE 179/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta
- HE 93/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi

Valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

Perustuslakivaliokunta

- PeVM 2/1919 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö N:o 2 hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen Suomen hallitusmuodoksi. (HE 17/1919 vp)
- PeVM 4/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi valtiopäiväjärjestyksen 61 §:n kumoamisesta. (HE 94/1994 vp)
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. (HE 309/1993 vp)
- PeVM 4/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi Suomen Hallitusmuodon 31 §:n kumoamisesta ja kansalaisuuslain muuttamisesta. (HE 49/1998 vp)
- PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. (HE 1/1998 vp)
- PeVM 9/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. (HE 60/2010 vp, LA 44/2010 vp)
- PeVM 3/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta. (HE 179/2021 vp)
- PeVL 29.6.1917 I vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä 6/2017 I vp ja 7/1917 I vp
- PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä. (HE 22/1990 vp)
- PeVL 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. (HE 245/1997 vp)
- PeVL 23/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamisesta. (HE 50/1998 vp)

- PeVL 13/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi. (HE 109/1999 vp)
- PeVL 16/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. (HE 15/2000 vp)
- PeVL 23/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 197/1999 vp)
- PeVL 12/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä Euroopan komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta ja asetusten (ETY) N:o 1017/68, (ETY) N:o 2988/74, (ETY) N:o 4056/86 ja (ETY) N:o 3975/87 muuttamisesta. (U 71/2000 vp)
- PeVL 19/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehtoista annetun lain kumoamisesta ja valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta. (HE 33/2001 vp)
- PeVL 22/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 197/1999 vp)
- PeVL 35/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä markkinaoikeuslaiksi ja liittyväksi lainsäädännöksi. (HE 105/2001 vp)
- PeVL 36/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto vahvistamatta jääneinä palautuneet arpajaislaki, laki arpajaisverolain muuttamisesta, laki rahankeräyslain muuttamisesta, laki viihdelaitelain muuttamisesta, laki rikoslain 17 luvun muuttamisesta, laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 3 ja 6 §:n muuttamisesta, laki näkövammaisten kirjastosta annetun lain 5 a §:n muuttamisesta ja laki raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä. (HE 197/1999 vp)
- PeVL 19/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. (HE 46/2002 vp)
- PeVL 4/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä. (HE 151/2003 vp)
- PeVL 4/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi arvopaperimarkkinain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (HE 137/2004 vp)
- PeVL 35/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta. (HE 91/2005 vp)
- PeVL 2/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi hallinto-oikeuslain muuttamisesta. (HE 85/2005 vp)
- PeVL 55/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi valitusasioiden siirtämisestä toisessa hovioikeudessa käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi sekä oikeudenkäymiskaaren 26 luvun 13 §:n muuttamisesta (HE 202/2006 vp)
- PeVL 33/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. HE 102/2008 vp)
- PeVL 35/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta. (HE 190/2009 vp)
- PeVL 48/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. (HE 237/2010 vp)
- PeVL 57/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. (HE 223/2010 vp)
- PeVL 23/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi tasavallan presidentin kansliasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (HE 91/2011 vp)

- PeVL 32/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (HE 133/2012 vp)
- PeVL 33/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi. (HE 124/2012 vp)
- PeVL 55/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi mielenterveyslain muuttamisesta. (HE 199/2013 vp)
- PeVL 14/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi. (HE 7/2016 vp)
- PeVL 24/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (HE 32/2016 vp)
- PeVL 29/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi. (HE 43/2017 vp)
- PeVL 42/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 77/2017 vp)
- PeVL 49/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi. (HE 136/2018 vp)
- PeVL 50/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 29/2018 vp)
- PeVL 16/2019 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta. (HE 71/2019 vp)
- PeVL 39/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi. (HE 93/2022 vp)
- PeVL 80/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Pohjois-Atlantin sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin liiton, kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. (HE 315/2022 vp)

Lakivaliokunta

- LaVM 14/1917 I vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi korkeimmasta oikeudesta. (HE 6/1917 I vp)
- LaVM 15/1917 I vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta. (HE 7/1917 I vp)
- LaVM 7/1917 II vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta. (HE 11/1917 II vp)
- LaVM 8/1994 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. (HE 35/1994 vp)
- LaVM 6/1996 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi vesilain muuttamisesta. (HE 6/1996 vp)
- LaVM 1/2000 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi. (HE 109/1999 vp)
- LaVM 18/2006 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenistä. (HE 201/2006 vp)
- LaVM 15/2012 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi. (HE 124/2012 vp)
- LaVM 26/2014 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta. (HE 230/2014 vp)
- LaVM 7/2016 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. (HE 32/2016 vp)
- LaVL 9/1998 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. (HE 1/1998 vp).

LaVL 6/2013 vp. Lakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014—2017 sekä valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014—2017 sekä valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2013 vp) täydentämisestä. (VNS 3/2013 vp VNS 4/2013 vp)

LaVL 12/2013 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2014. (HE 112/2013 vp)

LaVL 6/2015 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2016 ja valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019. (HE 30/2015 vp ja VNS 1/2015 vp)

Muut valiokunnat

SuVM 25/1917 II vp. Suuren valiokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta. (HE 11/1917 II vp)

StVM 18/2019 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi lastensuojelulain ja lastensuojelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta. (HE 71/2019 vp)

VaVM 16/2015 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2016 (HE 30/2015 vp) ja vuoden 2016 talousarvioesityksen täydentämisestä. (HE 118/2015 vp)

Muut valtiopäiväasiakirjat ym.

Anomusmietintö N:o 9, 1908 II vp. Suomen Eduskunnan alamainen anomus, joka tarkoittaa hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen perustamista.

Lainvalmistelukunnan julkaisu 1936:5. Mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.

Lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 1/1938. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä.

Lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 39/1939. Tarkistettu ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä.

Lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 4/1951. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valitusasiain käsittelystä lääninhallituksessa.

Lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 5/1970. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle lääninoikeuksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

Asiantuntijalausunnot eduskunnan valiokunnille

Heinonen, Olavi. Asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle asian HE 1/1998 vp yhteydessä 22.10.1998.

Konstari, Timo. Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asian HE 1/1998 vp yhteydessä 5.5.1998.

Kuusiniemi, Kari. Asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle asian HE 71/2019 vp yhteydessä 10.12.2019.

Kuusiniemi, Kari. Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asian HE 93/2022 vp yhteydessä 8.9.2021.

Mäenpää, Olli. Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asian HE 7/206 vp yhteydessä 31.3.2026.

Niemi, Anne E. Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asian HE 286/2014 vp yhteydessä 14.9.2015.

Niemi, Anne E. Asiantuntijalausunto eduskunnan lakivaliokunnalle asian HE 29/2018 vp yhteydessä 7.1.2019.

- Ojanen, Tuomas. Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asian HE 7/2016 vp yhteydessä 31.3.2016.
- Pölonen, Pasi. Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asian HE 7/2016 vp yhteydessä 29.3.2016.
- Viljanen, Veli-Pekka. Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asian HE 29/2018 vp yhteydessä 5.10.2018.

Komiteanmietinnöt

- KM 1919:24. Mietintö komitealta, joka on asetettu valmistamaan ehdotuksia läänien itsehallinnosta, alempiasteisista hallinnollisista tuomioistuimista sekä nykyisten läänien ja niiden hallinnon uudelleen järjestämisestä.
- KM 1923:13. Mietintö komitealta, joka on asetettu valmistamaan ehdotuksia läänien itsehallinnosta, alempiasteisista hallinnollisista tuomioistuimista sekä nykyisten läänien ja niiden hallinnon uudelleen järjestämisestä.
- KHO-komitean mietintö 1. Komiteanmietintö. B ; 1967:93. Helsinki, 1967.
- KM 1972:B 116. Lääninoikeuksien maallikkojäsenoimikunnan mietintö.
- KM 1973:114. Hallintolainkäyttöoimikunnan mietintö.
- KM 1997:4. Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö.
- KM 1981:64. Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö.
- KM 1985:48. Hallintolainkäyttökomitean mietintö.
- KM 1994:4. Valtiosääntökomitean 1992:n mietintö. Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat.
- KM 1994:15. Tuomarinuratoimikunnan mietintö.
- KM 1997:13. Perustuslaki 2000 –mietintö.
- KM 1998:1. Tuomaritoimikunnan mietintö.
- KM 2003:3. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö.

Oikeusministeriön julkaisut

- Oikeushallinto-osaston julkaisu 1A/94. Lääninoikeuksien tuottavuus- ja laatuhanke.
- Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995. Perustuslaki 2000: yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat.
- Oikeusministeriön perusselvitys 3.3.1998. Tuomioistuimet 2000-luvulle. Ajatuksia ja ideoita kehittämisvaihtoehtoista.
- Oikeusministeriön julkaisu OM 433/31/98. Laatu ja tuloksellisuus tuomioistuimessa. Tuomioistuinten tulosohjaustyöryhmän mietintö 1998.
- Oikeusministeriön julkaisu OM 3269/41/99. Tuomareiden nimittämislakityöryhmän mietintö 1999.
- Oikeusministeriön julkaisu 2004:15. Oikeusministeriön hallinnonalan tulosohjauksen ja suunnittelujärjestelmän kehittäminen.
- Oikeusministeriön työryhmämietintö 2006:17. Tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksen kehittäminen.
- Oikeusministeriön julkaisu 2009:3. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon kehittämistä koskeva selvitys.
- Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 78/2010. Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö.
- Oikeusministeriön julkaisu 17/2011. Hovi- ja hallinto-oikeusverkoston kehittäminen. Toimikunnan mietintö.
- Oikeusministeriön julkaisu 55/2011. Hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän mietintö.
- Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2013:16. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025.
- Oikeusministeriön julkaisu 26/2014. Uusi tuomioistuinlaki. Tuomioistuinlakityöryhmän mietintö.

Oikeusministeriön julkaisu 1/2015. Korkeimpien oikeuksien organisatorinen yhdistäminen – hyötyjen ja haittojen arviointi.
Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:6. Korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittäminen. Työryhmän mietintö.
Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:16. Tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkausjärjestelmän kehittäminen. Työryhmän mietintö.
Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2022:39. Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio.
Oikeusministeriön asettamispäätös 1.2.2023. Oikeusvaltion takeet ja oikeuslaitoksen kehittäminen - työryhmä. VN/34680/2022.
Oikeusministeriön asettamispäätös 12.2.2024. Oikeuslaitoksen riippumattomuuden perustuslailliset takeet -työryhmä. VN/1886/2024.
Oikeuslaitostyöryhmän alustavat toimenpide-ehdotukset 30.9.2024. VN/34680/2022.

Valtioneuvoston julkaisut

Valtioneuvoston julkaisuja 2022:67. Valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta 2022.

Hallintotuomioistuinten julkaisut ja lausunnot

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto oikeusministeriölle Tuomioistuimet 2000 –luvulle perusselvityksestä, 15.5.1998.
Korkeimman hallinto-oikeuden työryhmämietintö 11.11.2005. Laadun osatekijät hallintotuomioistuimissa.
Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 2009 (1). Oikeusturvan todellisuus: pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta.
Laadukas päätös hallintoprosessissa 2024. Johdatus hallintotuomioistuimen päätöksen kirjoittamiseen. Hallinto-oikeuksien laatuhanke 2024. https://oikeus.fi/material/sites/oikeus_tuomioistuimet/liitteet/r9wjp0mip/Laatukasikirja_HAO_saavutettava.pdf (tallennettu 14.1.2025).*

Ulkomaiset virallislähteet

The Consultative Council of European Judges (CCJE)

Magna Charta of Judges. CCJE (2010)3 Final.
Opinion No 1 (2001) on Independence of Judges.
Opinion No 2 (2001) on Funding of Courts.
Opinion No 3 (2002) on Ethics and Responsibility of Judges.
Opinion No. 19 (2016) on the Role of Court Presidents.

European Network for the Councils for the Judiciary (ENCJ)

Distillation of ENCJ Principles, Recommendations and Guidelines, 2004-2017.
Compendium on Councils for Judiciary, lokakuu 2021.
Code of Conduct for Members of Councils for the Judiciary, kesäkuu 2023.

Euroopan neuvosto

European Charter on the Statute for Judges, DAJ/DOC (98) 23.
European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice"
Explanatory Report to the Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
GRECO (2013). Suomea koskeva neljäs arviointiraportti. GRECO Eval IV Rep (2012) 6E.
Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights (civil limb), 2013.

Recommendation Rec(94)12 of the Committee of Ministers on the independence, efficiency and role of judge.

Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers. Judges: independence, efficiency and responsibilities.

Ruotsi

SOU 2023:12. *Förstarkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*. Slutbetänkande av 2020 års grundlagskommitté. 17.3.2023.

Venetsian komissio (European Commission for Democracy Through Law)

Compilation of Opinions and Reports Concerning Courts. Strasbourg 18 July 2023, CDL-PI(2023)020. Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power, adopted by the Venice Commission, Venice 6–7 October 2023, CDL-AD(2023)029-e.

Oikeusvaltion tarkistuslista, Strasbourg 11-12 March 2016, Rule of Law Checklist, CDL-AD(2016)007.

Report on Judicial Appointments by Venice Commission, CDL-AD(2007)028.

Report on the Independence of the Judicial System, Part I: The Independence of Judges by Venice Commission, CDL-AD(2010)004.

Report on Democracy, Limitation of Mandates and Incompatibility of Political Functions by Venice Commission, CDL-AD(2012)027.

Yhdistyneet kansakunnat (YK)

Bangalore Principles of Judicial Conduct (2002).

Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985).

Compendium of UN standards of norms in crime prevention and criminal justice, Part Four: Good governance, the independence of the judiciary and the integrity of criminal justice personnel. Code of Conduct for Law Enforcement Officials (2006).

Muut

EPRS:n (European Parliamentary Research Service) raportti *Judicial independence in the case law of the European Court of Human Rights* (May 2024) [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762305/EPRS_BRI\(2024\)762305_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762305/EPRS_BRI(2024)762305_EN.pdf) (tallennettu 14.1.2025).*

The Universal Charter of the Judge. Approved in 2017 by *the International Association of Judges*.

Kirjallisuus

Aalto, Pekka - Jääskinen, Niilo (2022). Euroopan unionin tuomioistuimien vuonna 2022. *Defensor Legis* 2/2022, s. 546-566.

Aarnio, Aulis (1971). Oikeudellisen ajattelun perusteista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu A-sarja N:o 93.

Aarnio, Aulis (2002). Oikeusvaltio - tuomarivaltio? Teoksessa Aulis Aarnio – Timo Uusitupa (toim.). Oikeusvaltio. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, s. 1-12.

Aarnio, Aulis (2006). Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. WSOY.

Aarnio, Aulis (2010). Hyvän asianajajataavan eettinen perustelu – kunniaa koodista kultaiseen sääntöön. *Defensor Legis* 2010/5, s. 241 – 547.

Aer, Janne (2000). Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Lakimiesliiton kustannus.

Aer, Janne (2009). Tuomioistuimen selvittämisvastuu ja suullinen käsittely hallintoprosessissa. *Defensor Legis* N:o 5/2009, s. 761-774.

- Aer, Janne (2016). *Ulkomaalaisoikeuden perusteet*. Helsinki: Alma Talent.
- Aer, Janne (2021). Lääninoikeuksien itsenäistyminen osana liberaalin oikeusvaltion kehitystä. *Lakimies* 5/2021, s. 719-744.
- Ahla, Esko (1958). Avauspuhe. Teoksessa *Lääninoikeuksien lakimiesjäsenten neuvottelupäivät 28.-29.4.1958*, s. 1-6.
- Airaksinen, Timo - Friman, Mervi (2008). *Asiantuntija-ammattien etiikka*. Hämeenlinna: Hämeen ammattikorkeakoulun julkaisuja 10/2008.
- Allan, T.R.S. (2000). *Constitutional Justice*. Oxford University Press.
- Anttonen, Virpi (2016). Prerogatiivista presidentin valtaoikeudeksi. Tutkimus armahdusvallan kerrostumista valtiosääntöoikeudellisissa ja oikeushistoriallisissa kontekstissa, erityisesti vuosien 1917-1921 Suomessa. *Publications of the University of Eastern Finland*.
- Barak, Aharon (2006). *The Judge in a Democracy*. Princeton University Press.
- Belov, Martin (2019). *Judicial Dialogue*. Boom Uitgevers Den Haag.
- Blomstedt, Yrjö (1987). Esipuhe teokseen ”Olavus Petri. Tuomarinohjeet”. *Lakimiesliiton kustannus*.
- Boyle, Alan E. (1999). Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48, No. 4., s. 901-913.
- Brenner, Saul (2009). *Strategy on the United States Supreme Court*. Cambridge University Press.
- Calabresi, Steven Gow (2021). *The History and Growth of Judicial Review, Volume 1: The G-20 Common Law Countries and Israel*. Oxford University Press.
- Castrén, Urho (1941). Eräs 50-vuotismuisto. *Lakimies*, s. 195-202.
- Castrén, Urho (1943). Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 25 vuotta. Teoksessa *Korkein hallinto-oikeus 1918-1943*, s. 7-52.
- Contini, Francesco - Mohr, Richard (2008). Reconciling independence and accountability in judicial systems. *Utrecht Law review*, s. 26-43.
- Costa, Jean-Paul - Titui, Patrick (2008). Muutoksenhaku Ranskan hallintotuomioistuimissa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa. *Les recours devant le juge administratif français et devant la Cour européenne des droits de l’homme*. Teoksessa *Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta*. Otavan kirjapaino, s. 539-553.
- Dahlberg, Maija (2024a). Poliitiikan vaikutus perustuslain tulkintaan - esimerkkinä lakien ennakkollinen perustuslainmukaisuuden valvonta perustuslakivaliokunnassa. *Lakimies* 3-4/2024, s. 364-387.
- Dahlberg, Maija (2024b). Perustuslain tulkinta Suomen ylimmissä tuomioistuimissa: empiirinen ja oikeusvertaileva tutkimus. *Lakimies* 7-8/2024, s. 957-986.
- Dicey, A.V. (1959). *The Law of the Constitution*. Macmillan & Co. Ltd.
- Erich, Rafael (1924). *Suomen valtio-oikeus, I osa*. Helsinki: Otava.
- Ervasti, Kaius (2002). *Lainkäytön funktiot*. *Lakimies* 1/2002, s. 47-72.
- Ervasti, Kaius (2017). *Lakimies, oikeus, yhteiskunta*. Edita Publishing Oy.
- Ervasti, Kaius - de Godzinsky, Virve (2014). Koettu oikeudenmukaisuus tuomioistuimissa. *Lakimies* 2/2014, s. 175-195.
- Esko, Timo (2020). Onko Suomen korkein oikeus perustuslakituomioistuin? Teoksessa *Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 - 25/8 - 2020*. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 44, s. 31-50.
- Fabri, Marco - Langbroek, Philip M. (2007). Is There a Right Judge for Each Case? A Comparative Study of Case Assignment in Six European Countries. Teoksessa *European Journal of Legal Studies*. Vol. 1 no. 2., s. 293-315.
- Gencer, Bedri (2010). Sovereignty and the Separation of Powers in John Locke. Teoksessa *The European Legacy*. Vol. 15, No 3., s. 323-339.
- Gisbert, Rafael Bustos (2022). Judicial Independence in European Constitutional Law. *European Constitutional Law Review*, Volume 18, Issue 4., s. 591-620.
- Gylling, Heta - Raulo, Marianne (2001). Jean-Jacques Rousseau yhteisöllisyyden korostajana. Teoksessa *Jarkko Tontti - Kaisa Mäkelä - Heta Gylling (toim.), Filosofien oikeus I. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 2.*, s. 187-201.

- Hakkila, Esko (1939). Suomen tasavallan perustuslait. Porvoo: WSOY.
- Halila, Aimo (1959). Katsaus ylimmän tuomiovallan käytön kehitykseen ennen korkeimman oikeuden perustamista. Teoksessa Juhlajulkaisu Korkein oikeus 1908-1959. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino, s. 9-38.
- Halila, Leena (2000). Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 224.
- Halila, Leena (2013). Valituslupajärjestelmä hallintolainkäytössä – järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja. Defensor Legis N:o 6/2013, s. 967-984.
- Halila, Leena (2016). Onko hallintoprosessilla tulevaisuutta? Lakimies 2/2016, s. 291-296.
- Hallberg, Pekka (1978). Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 124.
- Hallberg, Pekka (1989). Proceedings before the Supreme Administrative Courts. General Report. Third Congress of the International Association of Supreme Administrative Jurisdictions, Helsinki 19-21 June 1989.
- Hallberg, Pekka (1990). Hallintolainkäytön linjanvetoa. Korkeimman hallinto-oikeuden merkittäviä ratkaisuja. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Hallberg, Pekka (1996). Perusoikeusuudistus ja tuomioistuimet. Lakimies 5-6/1996, s. 832-844.
- Hallberg, Pekka (1998). Korkein hallinto-oikeus 2000-luvulle. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta, s. 7-19. Helsinki.
- Hallberg, Pekka (2000). Perusoikeusjärjestelmä. I johdanto. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen. Perusoikeudet. Alma Talent (verkkojulkaisu). (Päivitetty 2010).
- Hallberg, Pekka (2004). Rule of Law. Helsinki: Edita.
- Hallberg, Pekka (2008). Korkein hallinto-oikeus oikeusvaltiota rakentamassa. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy., s. 18-44.
- Hallberg, Pekka (2013). Puheenvuoro oikeusvaltiosta. Kehityskulkuja Suomessa ja ulkomaila. Vaasan yliopiston julkaisuja, Opetusjulkaisuja 64.
- Hallberg, Pekka (2020). Hallitusmuodon juurista nykyajan oikeusvaltioon. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 44, s. 51-68.
- Hallberg, Pekka - Kanninen, Heikki (1981). Ranskan hallintolainkäyttöjärjestelmän pääpiirteistä silmälläpitäen hallintolainkäytön kehittämistä Suomessa. Lakimies 1981:7, s. 640-663.
- Hallberg, Pekka - Martikainen, Tuomo - Nousiainen, Jaakko - Tiikkainen, Päivi (2009). Presidentin valta - hallitsijanvallan ja parlamentarismien välinen jännite Suomessa 1919-2009. Juva: WSOY.
- Hallituskonselji. Hallituskonseljista korkeimpaan hallinto-oikeuteen (2009). Helsinki: Edita Prima Oy.
- Hannikainen, Antti (1973). Tuomioistuinten osallistumisesta tuomareiden nimittämiseen. Teoksessa Juhlajulkaisu Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 11, s. 164-176.
- Hannikainen, Antti (1975). Näkökohtia korkeimman oikeuden kehityksen nykyvaiheista. Teoksessa Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900-3/9-1975. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 13, s. 302-307.
- Harris, O'Boyle & Warbrick (2014). Law on the European Convention on Human Rights. Oxford University Press.
- Hautamäki, Veli-Pekka (2002). Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta. Oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa. Jyväskylä: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 232.
- Hautamäki, Veli-Pekka (2003). Tuomioistuinaktivismi tutkimuskohteena. Oikeus 2003 (32); 2, s. 170-180.
- Hautamäki, Veli-Pekka (2006). Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinnäkökulmasta. Lakimies 4/2006, s. 586-607.

- Hautamäki, Veli-Pekka (2009). Perustuslainmukaisuuden valvonta ilmeisyyskriteerin poistamisen myötä. *Lakimies* 1/2009, s. 137-146.
- Hazo, Robert G. (1968). Montesquieu and the Separation of Powers. *American Bar Association Journal*, s. 665-668.
- Heikkilä, Satu (2024). Oikeusvaltioperiaate ja riippumattomat tuomioistuimet. *Lakimies* 5/2024, s. 600-627.
- Heinilä, Aleks (2018). Demokraattinen oikeusvaltio ja maankäyttö- ja rakennuslaki. *Lakimies* 2/2018, s. 253-258.
- Heinonen, Olavi (1991). Korkeimman oikeuden rooli muuttuvassa ympäristössä. *Lakimies* 3/1991, s. 229-240.
- Heinonen, Olavi (1993). Korkeimman oikeuden ote oikeusjärjestykseen 1990-luvulla. Teoksessa *Korkein oikeus 75 vuotta*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, s. 13-22.
- Heinonkoski, Onni (1943). Korkein oikeus 25-vuotias. *Lakimies* 1943, s. 331-348.
- Held, David (2006). *Models of Democracy*. Polity Press.
- Hidén, Mikael (2000a). Tuomarin riippumattomuus, etiikka ja kurinpito. XII tuomaripäivien pöytäkirja, s. 56-70.
- Hidén, Mikael (2000b). Iustitian silmät. *Lakimies* 5/2000, s. 758-762.
- Hidén, Mikael (2011). Perustusvaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä. Teoksessa *Markus Aalto - Markku Vartiainen (toim.). Oikeus kansainvälisessä maailmassa*. Ilkka Saraviidan juhla-kirja. Edilex, s. 1-10.
- Hiiivanainen, Tiitus (2018). Tuomion purkaminen rikosasiassa syytetyn eduksi. *Oikeustiede Jurisprudentia L* 2018, s. 83-175.
- Hirvonen, Aki (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Holopainen, Toivo (1978). Korkein hallinto-oikeus 60-vuotias. *Lakimies* 1978, s. 493-521.
- Holopainen, Toivo (1994). Hallintolainkäyttö ja hallintotuomioistuimet nykyisessä Suomessa. *Lakimies* 1994, s. 20-33.
- Husa, Jaakko (2003). Perusoikeudet ja vallanjako - suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? *Oikeus* 1/2003, s. 4-25.
- Husa, Jaakko (2004). Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi - oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 254*.
- Husa, Jaakko (2020). Sivumennen oikeusvaltiosta ja tuomareiden riippumattomuudesta - Euroopan unionin tuomioistuimen yhdistetyt ratkaisut C-558/18 ja C-563/18. *Lakimies* 3-4/2020, s. 539-550.
- Husa, Jaakko - Mutanen, Anu - Pohjalainen, Teuvo. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki: Talentum.
- Häyry, Matti (2001). John Locke ja yksityinen omaisuus. Teoksessa *Jarkko Tontti - Kaisa Mäkelä - Heta Gylling (toim.), Filosofien oikeus I*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 2., s. 123-131.
- Inha, Jyri (2004). Elämä ja oikeus - K.J. Ståhlberg oikeusajattelijana. Suomalaisen Lakimieyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 247.
- Johansson, Lennart (2015). Svea Hovrätt 400 år. Teoksessa *Domarkultur, eller kulturdomare?*, s. 513-522. *Norstedts Juridik*.
- Jokela, Antti (2005). Oikeudenkäynnin perusteet. Oikeudenkäynti I.
- Jokela, Antti (2012). Tuomariuran avautuminen – totta vai tarua?. Teoksessa *Rikoksesta rangaistukseen, juhla-julkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012*. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, s. 43-58.
- Jokisipilä, Markku (2018). Korkein hallinto-oikeus 1940-2018; hallintolainkäyttö alati muuttuvassa yhteiskunnassa. Teoksessa *Oikeusvaltion rakentaja. Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta*. Helsinki: Edita, s. 112-161.
- Jonkka, Jaakko (2007). Oikeuskansleri tuomioistuinten valvojana. Teoksessa *Oikeudenkäyntejä ja tuomioistuinta*. Juhla-kirja Juha Lappalainen 60 vuotta. Helsinki: Edita Prima Oy, s. 167-200.

- Jyränki, Antero (1981). Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919-1976. Juva: WSOY.
- Jyränki, Antero (1994). Valta ja vapaus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Jyränki, Antero (2000). Uusi perustuslakimme. Turku: Iura Nova.
- Jyränki, Antero (2001). Montesquieu : miksi lakeja ja mitä lakien takana. Heta Gylling, Kaisa Mäkelä ja Jarkko Tontti (toim.), Filosofien oikeus I, s. 153-168. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 2.
- Jyränki, Antero (2002). Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa Aulis Aarnio - Timo Uusitupa (toim.), Oikeusvaltio. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, s. 13-26.
- Jyränki, Antero (2003). Valta ja vapaus (3.painos). Helsinki: Talentum.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko (2012). Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus.
- Jääskinen, Niilo (2004). Demokratia vai perusoikeudet. Teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg 1943 - 12/6 - 2004. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 35, s. 101-118.
- Jääskinen, Niilo (2008). Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsinki: Yliopistopaino.
- Jääskinen, Niilo (2020). Oma ja muiden oikeuskäytäntö oikeuslähteenä ylimpien suomalaisten ja eurooppalaisten tuomioistuimien ratkaisutoiminnassa. Lakimies 7-8/2020, s. 1205-1211.
- Kaila, Heidi (2024). Dialogen mellan de nordiska domstolarna, EU-domstolen och Eftadomstolen – ett samarbete i allas intresse. JFT 4/2024, s. 330–380.
- Kaira, Kaarlo (1948). Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana. Teoksessa Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898 - 22/10 - 1948, Vammala: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 2, s. 311-334.
- Kanninen, Heikki (2003). Yhteisöoikeuden soveltaminen. Lakimies 7-8/2003, s. 1253-1272.
- Kanninen, Heikki (2010). "*Juger l'administration, c'est encore administrer*" -maksimi nykyajan hallintolainkäytön valossa. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta. Helsinki: Edita, s. 217-231.
- Kanninen, Heikki (2024). Euroopan unionin tuomioistuinjärjestelmä uudistuu jälleen - ennakkoratkaisupyynnöiden osittainen siirto EU:n yleiselle tuomioistuimelle. Defensor Legis 3/2024, s. 495-506.
- Kantor, Ari (2021). Korkeimman oikeuden rooli Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmässä. Korkeimman oikeuden vuosikertomus 2021, s. 20-33.
- Kari, Markus (2017). Korkein hallinto-oikeus antaa pyynnöstä valtioneuvostolle lausuntoja lainsäädäntökysymyksistä. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2017, s. 26-27.
- Kari, Markus (2018a). Korkein hallinto-oikeus, oikeusvaltiotuomioistuin. Teoksessa Oikeusvaltion rakentaja. Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta. Helsinki: Edita, s. 20-43.
- Kari, Markus (2018b). Lausunnot ja esitykset Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuspoliittisen linjan ilmentäjinä. Teoksessa Oikeusvaltion rakentaja. Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta. Helsinki: Edita, s. 166-239.
- Kari, Markus (2018c). Mikään inhimillinen ei ole tälle tuomioistuimelle vierasta. Teoksessa Oikeusvaltion rakentaja. Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta. Helsinki: Edita, s. 344-362.
- Kastari, Paavo (1956). Voidaanko tasavallan presidentin päätös purkaa ja kuka voi siitä tehdä aloitteen? Juhlajulkaisussa Toivo Mikael Kivimäki 1886-1956. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 4, s. 173-196.
- Kastari, Paavo (1971). Tuomioistuinten riippumattomuus ja demokraattisuus. Lakimies 1971, s. 419-437.
- Kekkonen, Jukka (1997). Oikeudellisen muutoksen tutkimuksesta – minun metodini. Teoksessa Juha Häyhä (toim.). Minun metodini. Porvoo: Werner Söderström lakitieto, 131-150.
- Kekkonen, Jukka (1999). Suomen oikeuden historiallisia kehityslinjoja. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.
- Kekkonen, Jukka (2018). Korkein hallinto-oikeus 1918-2018. Teoksessa Oikeusvaltion rakentaja. Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta. Helsinki: Edita, s. 74-104.

- Keltanen, Tuulikki (1993). Toiminnan tehokkuudesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 1918-1993. Jyväskylä: Gummerrus Kirjapaino Oy., s. 113-122.
- Kemppinen, Jukka (1992). Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot. Korkein oikeus, ihmiset ja yhteiskunta 1918-1990. Helsinki: VAPK-Kustannus.
- Keravuori-Rusanen, Marietta (2008). Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä : valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Edita.
- Kilpi, Lassi (1968). Oikeustiede ja tuomioistuinkäytäntö. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 1918-1968. Helsinki: Valtion painatuskeskus, s. 93-102.
- Koivuluoma, Anu - Paso, Mirjami - Saukko, Petri - Tarukannel, Veijo - Tolvanen, Matti (2020). Hallintolainkäyttö. Alma Talent (verkkojulkaisu).
- Korkein hallinto-oikeus 1918-1943 (1943). Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino.
- Korkein hallinto-oikeus 1918-1968 (1968). Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Korkein hallinto-oikeus 60 vuotta (1978). Lakimies 1978/7-8.
- Korkein hallinto-oikeus 1918-1993 (1993). Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta (1998). Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta (2008). Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Korpiola, Mia (2023). Turun hovioikeus 1623-1900. Ihmisiä, verkostoja ja oikeuskäytäntöä modernin kynnyksellä. Turun Historiallinen Yhdistys.
- Koskelo, Pauliine (2009). Korkein oikeus 2000-luvun alun näkökulmasta. Teoksessa Da mihin factum, dabo tibi ius: korkein oikeus 1908 - 2009. Helsinki: WSOYpro Oy., s. 127-155.
- Koskenniemi, Johannes (2021). Armahdus Suomessa ja muualla. Defensor Legis 4/2021, s. 919-941.
- Kotkas, Toomas (2000). Armahdusinstituutio – oikeuden, moraalien ja politiikan leikkauspisteessä. Lakimies 4/2000, s. 566-588.
- Kotkas, Toomas (2011). Hallinto-oikeudellisen harkintavaltaopin päivitys kotimaisen sosiaalioikeudellisen lainsäädännön valossa. Lakimies 6/2011, s. 1130-1151.
- Koulu, Risto (2015). Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä. Osa 2. Sovellukset. Kela.
- Koulu, Riikka - Koulu, Risto - Koulu, Sanna (2019). Tuomarin roolit tuomioistuimissa. Alma Talent.
- Kulla, Heikki (1980). Hallintolainkäyttö ja hallinto – tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määräytymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 148.
- Kulla, Heikki (2006). Hallintolainkäytön legitimitetti. Teoksessa Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa: julkajulkaisu Ahti Laitinen 1946 - 24/4 - 2006, s. 109-114. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Kulla, Heikki (2020). Kaksoisroolit julkishallinnossa. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 - 25/8 - 2020. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 44, s. 171-185.
- Kulla, Heikki - Salminen, Janne (2024). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Alma Talent.
- Kuokkanen, Tuomas (2024). Poissulkemislausekkeen sääntelystä ja oikeuskäytännöstä ulkomaalaisoikeudessa. Lakimies 7-8/2024, s. 1038-1059.
- Kuuliala, Matti - Linna, Tuula - Saranpää, Timo (2022). Siviiliprosessi I. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.
- Kuusi, Kai (2009). Sosiaaliturvan muutoksenhaku - oikeusturvan karvalakkimalli. Oikeus 2009 (38), s. 322-329.
- Kuusikko, Kirsi (2011). Oikeusasiamiesinstituutio. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 22.
- Kuusiniemi, Kari (2020a). Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen roolit - harkintavalta. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 - 25/8 - 2020. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 44, s. 187-209.
- Kuusiniemi, Kari (2020b). Presidentin katsaus. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2020, s. 3-6.

- Kuusiniemi, Kari (2021a). Puhe XVIII hallintotuomioistuinpäivillä 19.3.2021. <https://kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/xviihallintotuomioistuinpaiva.html#> (tallennettu 14.1.2025).*
- Kuusiniemi, Kari (2021b). Puhe ylituomaripäivillä 25.11.2021. <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/korkeimmanhallinto-oikeudenkatsaus-koronahaipajastrategia.html> (tallennettu 14.1.2025).*
- Kuusiniemi, Kari (2021c). Ylimpien tuomioistuinten asema ja prejudikaatit oikeusyhteisössä. *Lakimies* 7-8/2021, s. 1366-1374.
- Kuusiniemi, Kari (2022). Tervehdyspuheenvuoro XXII Tuomaripäivässä 14.10.2022. <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/tuomioistuimienriippumattomuusjau-skottavuus.html> (tallennettu 14.1.2025).*
- Kuusiniemi, Kari (2023a). Presidentin katsaus. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2023, s. 6-13.
- Kuusiniemi, Kari (2023b). Puhe Juristipäivässä 13.10.2023. <https://kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/k.j.stahlberg-mitalinsaa-jankiitospuhe.html> (tallennettu 14.1.2025).*
- Kuusiniemi, Kari (2023c). Vallanjako ja oikeusvaltion puolustaminen – puhe ylituomaripäivillä Helsingissä 7.12.2023. <https://www.kho.fi/fi/index/ajankohtaista/presidentinpuheita/vallanjakojaoikeusvaltionpuolustaminen-puheylituomaripaivillahelsingissa7.12.2023.html> (tallennettu 14.1.2025).
- Kuusiniemi, Kari (2024). Haastattelu Helsingin Sanomissa 25.4.2024. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010381663.html> (tallennettu 13.1.2025).*
- Lappalainen, Juha (1995). *Siviiliprosessioikeus I*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Lavapuro, Juha (2008). Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista. *Lakimies* 4/2008, s. 582-611.
- Lavapuro, Juha (2009a). Perustuslakikontrollin uudet muodot I - Kohti keskustelemaan normikontrolliajattelua. *Lakimies* 1/2009, s. 59-82.
- Lavapuro, Juha (2009b). Perustuslakikontrollin uudet muodot II – Keskustelemaan normikontrolliajattelun muodot Suomessa. *Lakimies* 2/2009, s. 270–296.
- Lavapuro, Juha (2010). *Uusi perustuslakikontrolli*. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 301.
- Lemmens, Koen (2019). Protocol No 16 to the ECHR: Managing Backlog through Complex Judicial Dialogue? *European Constitutional Law Review* 15 (2019), s. 691-713.
- Lenaerts, Koen (2018). The Court of Justice and National Courts: A Dialogue Based on Mutual Trust and Judicial Independence. Conference on the Application of the European law in jurisprudence. Supreme Administrative Court of Poland, 19.3.2018. <https://www.aca-europe.eu/index.php/en/library> (tallennettu 14.1.2025).*
- Lenaerts, Koen (2023). On Checks and Balances: The Rule of Law within the EU. *Columbia Journal of European Law* 2023/04, s. 25-63.
- Leppo, Henriikka (2020). Suomen toiminnasta EU-tuomioistuimessa vuosina 2015 - 2020. *Defensor Legis* N:o 5/2020, s. 880-890.
- Leppänen, Tatu (2020a). Korkeimpien oikeuksien yhteistyö toimii ja kehittyy. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2020, s. 7-10.
- Leppänen, Tatu (2020b). Tuomarien rekrytoinnista. Teoksessa *Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020*. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 44, s. 211-222.
- Leppänen, Tatu (2021). Puheenvuoro oikeusministeriön suomalaista oikeusvaltiota käsittelevässä seminaarissa 11.11.2021. https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/puheet_1/presidenttitatuleppasenpuheenvuoro-oikeusministerionsuomalaista-oikeusvaltiotakasittelevassaseminaarissa11.11.2021.html (tallennettu 14.1.2025).*

- Letto-Vanamo, Pia (2018). Oikeudenmukaisuus ja lainoppi. Teoksessa Johanna Ahola-Launonen - Matti Häyry - Tuija Takala (toim.), Oikeudenmukaisuuden ongelma. Helsinki: Gaudeamus (Verkkojulkaisu), kappale 20.
- Lindroos-Hovinheimo, Susanna (2020). KHO 2020:48 – Ovatko ministerille lähetetyt kirjeet julkisia? Lakimies 7-8/2020, s. 1288–1296.
- Locke, John (1690). Second Treatise of Government. [eBook #7370]. https://www.gutenberg.org/files/7370/7370-h/7370-h.htm#CHAPTER_XII (tallennettu 14.1.2025).*
- Marcou, Gérard (2007). Une cour administrative suprême : particularité française ou modèle en expansion ? Pouvoirs no. 123. www.revue-pouvoirs.fr, s. 133-154.
- Mattila, Jukka (2008). Oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintotuomioistuimissa. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Otavan kirjapaino Oy., s. 278-293.
- Melin, Mats. - Linskog, Stefan (2017). Domstolarnas oberoende behöver stärkas. Svensk Juristtidning 2017, s. 345-356.
- Melin, Mats (2018). Utvecklingslinjer i förvaltningsprocessen och Högsta förvaltningsdomstolens ställning. Puhe 31.8.2018. Saatavilla korkeimman hallinto-oikeuden tietopalvelusta.
- Meri, Otto - Muukkonen, Matti (2022). KHO 2021:140 – Onko ylioppilaskunnan pakkojäsenyys perustuslain vastainen? Lakimies 1/2022, s. 210-221.
- Merikoski, Veli (1968). Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä (2. painos). Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 143.
- Merikoski, Veli (1976). Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin (6. painos). Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 80.
- Minkkinen, Panu (2015). Valta, sen jakaminen, ja parlamentarismi: PL 3 §:stä Walter Bagehotin valossa. Lakimies 1/2015, s. 3-27.
- Moellers, Christoph (2013). Traditions and Meanings. The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers. Oxford University Press.
- Montesquieu, Charles de (1748). L'esprit des lois. (<http://dx.doi.org/doi:10.1522/cla.moc.del2>) (tallennettu 14.1.2025).*
- Munck, Johan (2009). Den högsta domsmakten ock maktfördelning. Teoksessa Da Mihi Factum, Dabo Tibi Ius. Korkein oikeus 1809–2009, s. 87-102.
- Mutanen, Anu (2023). Tulevien sukupolvien oikeuksien turvaaminen suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa. Lakimies 7-8/2023, s. 1080-1108.
- Mäenpää, Marjatta (2001). Lapsen etu ja osallistumisoikeudet hallinto-oikeuden huostaanotto-prosessissa. Lakimies 6-7/2001, s. 1135-1142.
- Mäenpää, Olli (2004). Hallintoprosessin funktiot. Teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg 1944-2004. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 35, s. 217-237.
- Mäenpää, Olli (2007a). Hallintoprosessioikeus. WSOY.
- Mäenpää, Olli (2007b). Hallintoprosessi - hallinnon valvontaa vai oikeuksien turvaa. Oikeus 2007 (36), s. 325-331.
- Mäenpää, Olli (2008a). Tarkoituksenmukaisuus - vallanjoon rajapyykki? Teoksessa Samuli Hurri (toim). Demokraattisen oikeuden ehdot. Kriitikki, politiikka, kulttuuri. Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja. Helsinki: Tutkijaliitto, s. 137-147.
- Mäenpää, Olli (2008b). Tuomioistuimen riippumattomuus ja riippuvuudet. Teoksessa Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 39, s. 195-207.
- Mäenpää, Olli (2019a). Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Alma Talent.
- Mäenpää, Olli (2019b). Kirja-arvostelu teoksesta "Oikeusvaltion rakentaja. Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta." Lakimies 2/2019, s. 280-284.
- Mäenpää, Olli (2023). Hallinto-oikeus, 3. uudistettu painos. Alma Talent.
- Mähönen, Jukka (2005). Posnerista, pragmatismista ja elitistisestä demokratiasta. Teoksessa Oikeus - kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turku: Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta, s. 99-114.

- Mäkinen, Eija (2010). Kunnallisvalitus. Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa. Edilex lakikirjasto.
- Nergelius, Joakim (1999) Makt delning och politikens judikalisering. Teoksessa Joakim Nergelius - Aleksander Peczenik - Ola Wiklund. Löser juridikens demokratins problem?. Demokratiutredningens skrift nr 23. Statens offentliga utredningar SOU 1999:58, s. 55-84.
- Neuvonen, Riku - Rautiainen, Pauli (2015). Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015, s. 28-53.
- Niemi, Anne E. - Vanhala, Sakari (2012). Monikulttuurisen Suomen maahanmuutto hallintolainkäytössä. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2012, s. 6-9.
- Nieminen, Auvo (1998). Verotuksen valituslupakäytännöstä. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Vammalan kirjapaino, s. 159-169.
- Nieminen, Liisa (2004). Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus - valtiosääntöistyvää Eurooppa. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 259.
- Nieminen, Liisa (2022). Lasten tahdonvastaista huostaanottoa koskevan päätöksentekojärjestelmän uudistaminen - "mission impossible"? Lakimies 1/2022, s. 59-95.
- Nikula, Paavo (2000). Tuomareiden nimityslaki ja tuomareiden riippumattomuus. Lakimies 7-8/2000, s. 1106-1111.
- Nousiainen, Jaakko (1989). Suomen poliittinen järjestelmä. Juva: WSOY.
- Nousiainen, Kevät (1993). Prosessin herruus - länsimaisen oikeudenkäytön 'modernille' ominaisten piirteiden tarkastelua ja alueellista vertailua. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 191.
- Nuorvala, Aarne (1966). Avauspuhe. Teoksessa Lääninoikeuksien neuvottelupäivät 29.-30.9.1966, s. 1-6.
- Nuorvala, Aarne (1968). Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 50 vuotta. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 1918 - 1968. Helsinki: Valtion painatuskeskus, s. 7-31.
- Nuorvala, Antti (1969). Avauspuhe. Teoksessa Lääninoikeuksien III neuvottelupäivät 13.-14.3.1969, s. 1-7.
- Nuorvala, Antti (1971). Avauspuhe. Teoksessa Lääninoikeuksien IV neuvottelupäivät 28-29.1.1971, 1-6.
- Nuorvala, Antti (1973). Avauspuhe neuvottelupäivillä. Teoksessa Korkeimman hallinto-oikeuden ja keskusvirastojen neuvottelupäivät 3.-4.12.1973, s. 1-6.
- Nuorvala, Antti (1975). Kehittyvä hallintotuomioistuinjärjestelmä kansalaisten oikeusturvan takeena. Teoksessa Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900-3/9-1975. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 13, s. 319-330.
- Nuorvala, Antti (1976). Korkeinta hallinto-oikeutta koskevan asetuksen uudistaminen. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisu 5/1976.
- Nuorvala, Antti (1980). Teoksessa Lääninoikeuksien neuvottelu- ja kehittämispäivät 28.-29.5.1979. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisu 1/1980, s. 1-6.
- Nuorvala, Antti (2008). Aarne Nuorvalan haastattelu. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Otavan kirjapaino Oy., s. 45-51.
- Nuotio, Veli-Pekka (2024). Työnantajan suorittamat työntekijän rikosoikeudenkäyntikulut - KHO:2023:116. Verotus 2/2024, s. 136-147.
- Oikarinen, Esko. (2004). Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhankeet osoittaneet uuden keskustelukulttuurin tarpeellisuuden - laatutyötä koko oikeudenhoidon ketjussa. Defensor Legis N:o 1/1994, s. 57-64.
- Oikeusvaltion rakentaja. Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta. (2018). Helsinki: Edita.
- Ojanen, Tuomas (2008). KHO 2007:77 - Pro fisco, contra legem consatitutionalem. Lakimies 2/2008, s. 299-315.
- Ojanen, Tuomas (2009). Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet - kohti valtiosääntöistä dialogia? Teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 - 7/12/ - 2009. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 40, s. 239-252.

- Ojanen, Tuomas (2011). Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. *Defensor Legis* N:o 4/2011, s. 442-455.
- Ojanen, Tuomas (2020). Ympäristöperusoikeus 25 vuotta: perustuslain 20 §:n soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1995 - 2020. Teoksessa *Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 - 25/8 - 2020*.syhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 44, s. 285-302.
- Olsson, Curt (1979). Korkeimman oikeuden täyttäessä 60 vuotta. Teoksessa *Juhlajulkaisu korkein oikeus 60 vuotta*. Helsinki: Valtion painatuskeskus, s. 13-33.
- Olsson, Curt (1993). Korkein oikeus 1970- ja 1980-luvuilla - muistoja ja mietteitä. Teoksessa *Korkein oikeus 75 vuotta*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, s. 17-143.
- Palme, W. A. (1956). Hallinnon laajentumisesta ja yksilön oikeusturvasta Suomessa ja Ruotsissa. *Juhlajulkaisussa Kaarlo Kustaa Kairalle ja Urho Jonas Castrénille heidän täyttäessään 75 vuotta*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 6, s. 181-192.
- Palmgren, Sten (2023). Ahvenanmaan itsehallinto. Pehdytys valtioneuvoston virkamiehille. *Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2023:10*.
- Pajuoja, Jussi - Pölönen, Pasi (2011). Ylin laillisuusvalvonta: oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Helsinki. Tietosanoma.
- Paso, Mirjami - Saukko, Petri - Tarukannel, Veijo - Tolvanen, Matti (2015). *Hallintolainkäyttö*. Helsinki. Talentum.
- Pekkanen, Raimo (1975). Puhe Lääninoikeuksien asemasta hallintotuomioistuinjärjestelmässä. Teoksessa *Lääninoikeuspäivät 14.-15.5.1975*. Kansalaisten oikeusturva hallinnossa - uusi lääninoikeuslainsäädäntö, s. 79-88.
- Pellonpää, Matti (2005). Euroopan ihmisoikeussopimus. 4. uudistettu painos. Talentum.
- Pellonpää, Matti (2008). Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hallintolainkäyttö - kehityslinjoja. Teoksessa *Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta*. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy., s. 625-243.
- Pellonpää, Matti - Heikkilä, Vesa (2008). Veronkorotus ja suullinen käsittely hallintolainkäytössä. *Verotus 1/2018*, s. 17-25.
- Pellonpää, Matti (2009a). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY:n tuomioistuimen vaikutuksista Suomen valtiosäännön kannalta. Teoksessa *Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiokäytäntö*. Helsinki : Edita, s. 103-128.
- Pellonpää, Matti (2009b). Korkein hallinto-oikeus ihmisoikeuksien turvaajana. Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2009, s. 11-14.
- Pellonpää, Matti (2009c). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen oikeuden kehitys - haittaa vai hyötyä. *Lakimies 7-8/2009*, s. 1125-1140.
- Pellonpää, Matti (2021). Perustuslakikontrollista neljässä Euroopan maassa ja Suomessa. *Lakimies 6/2021*, s. 911-945.
- Pellonpää, Matti - Gullans, Monica - Pölönen, Pasi - Tapanila, Antti (2018). Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent.
- Pietarinen, Juhani (2002). Eettiset perusvaatimukset tutkimustyössä. Teoksessa *Karjalainen, Sakari - Launis, Veikko - Pelkonen, Risto - Pietarinen, Juhani (toim.). Tutkijan eettiset valinnat*. Tampere : Gaudeamus, s. 58-69.
- Pihlajamäki, Heikki (2009). Senaatin oikeusosasto oikeudellisena vallankäyttäjänä. Teoksessa *Juhlajulkaisu Korkein oikeus 1809-2009*. Helsinki: WSOYpro Oy., s. 167-186.
- Pihlajamäki, Heikki (2013). Länsimaisen maallikkotuomarin kolme mallia: Common law, Manner-Eurooppa ja Skandinavia. *Lakimies 4/2013*, s. 583-600.
- Pihlajamäki, Heikki (2020). Länsimaisen oikeuden lähteet: varhaismodernista moderniin oikeuteen. *Lakimies 7-8/2020*, s. 1126-1145.
- Pikkujämsä, Mikko (2021). Rooliperiaatteista hallintoprosessissa. *Lakimies 3-4/2021*, s. 528-555.
- Pitkäranta, Ann-Mari (2014). Tuomioistuinvirasto - Tehokkaan ja riippumattoman tuomioistuintyön edellytys vai riippumattomuuden sumuverhoa? Teoksessa *Iura, Novit Curia - Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta Edilex*, s. 121-142.

- Pohjolainen, Teuvo - Tarukannel, Veijo (2004). Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. *Defensor Legis* N:o 6/2004, s. 1113-1123.
- Pohjolainen, Teuvo - Tarukannel, Veijo (2006). Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallintolainkäytössä. *Defensor Legis* N:o 6/2006, s. 971-985.
- Poli, Marie Daniela (2017). The Judicial Dialogue in Europe. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, Issue 1-May 2017, s. 351-364.
- Puumalainen, Mikko (2018). EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännössä. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 340.
- Pölönen, Pasi (2005). Tuomioistuinten valvonnan kehityksestä ja nykytilasta. *Lakimies* 7-8-/2005, s. 1103-1119.
- Raitio, Juha - Rosas, Allan - Pohjankoski, Pekka. Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2022:39.
- Ragnemalm, Hans (1991). *Administrative Justice in Sweden*. Juristförlaget JF AB.
- Ranta-Lassila, Hannele (2002). *Konsernit ja verotuksen neutraalisuus*. Helsinki: Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus.
- Rautapää, Hugo (1921). *Hallinto-oikeudellinen lainkäyttö*. Teoksessa Leo Harmaja (toim.) *Valtiotieteiden käsikirja I*. Helsinki: Tietosanakirja-osakeyhtiö, s. 273-277.
- Rautiainen, Pauli (2013). Perusoikeuden heikennyskielto. *Oikeus* 2013 (42); 3, s. 261-283.
- Rautiainen, Pauli (2015). *Interlakenin, Izmirin ja Brightonin välitilinpäätös: Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15. ja 16. lisäpöytäkirja*. *Defensor Legis* N:o 1/2015, s. 182-190.
- Rémion, Féli-M. (1990). *Le Conseil d'Etat. Ses competences, son avenir*. Bruxelles: Bruylant.
- Rintala, Erkki (1996). Tuomarien roolista ja riippumattoman aseman takeista eurooppaoikeuden mukaan. *Defensor Legis* 5/1996, s. 562-570.
- Rissanen, Kirsti (2005). *Domstolarnas oberoende gentemot förvaltningen*. *JFT* 4-5/200, s. 622-642.
- Rosas, Allan (2008). *The European Court of Justice in Context: Forms and Pattern of Judicial Dialogue*. *European Journal of Legal Studies* 2008, Vol. 2., s. 121-136.
- Rosas, Allan (2019). *Miksi oikeusvaltioperiaate on niin tärkeä*. *Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus* 2019, s. 46-50.
- Saarialho, Aarne (1943a). *Ennakkopäätöksestä sekä sen merkityksestä ja noudattamisesta*. Teoksessa *Juhlajulkaisu korkein hallinto-oikeus 1918-1943*. Helsinki: Valtioneuvoston kirjapaino, s. 135-165.
- Saarialho, Aarne (1943b). *Korkein hallinto-oikeus 25-vuotias*. *Lakimies* 1943, s. 349-357.
- Salminen, Janne (2009). *Euroopan unioni Suomen perustuslaissa*. *Lakimies* 2/2009, s. 254-269.
- Salo, Marja-Terttu (1993). *Lääninoikeuksien kehitys yleisiksi alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi*. Teoksessa *Juhlajulkaisu Antti Suviranta 1923 - 30/11 - 1993*. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 23, s. 177-188.
- Saraviita, Ilkka (1982). *Valtiovallan kolmijako-oppi ja nykyaika*. Teoksessa *Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912 - 18/4 - 1982*. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 18, s. 232-245.
- Saraviita, Ilkka (1998). *Ylimmät laillisuusvalvojat perusoikeusjärjestelmän toteuttajina*. Teoksessa *Pekka Länsineva - Veli-Pekka Viljanen (toim.) Perusoikeuspuheenvuoroja*. Turku, s. 211-228.
- Saraviita, Ilkka (2000). *Perustuslaki*. Helsinki: Kauppakaari Oyj.
- Saraviita, Ilkka (2002). *Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus Lakimies-lehden lukijan kokemana*. *Lakimies* 7-9/2002, s. 1277-1294.
- Saraviita, Ilkka (2011). *Perustuslaki*. Helsinki: Talentum.
- Sarja, Mikko (2001). *Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja*. Edilex. Edita Oyj.
- Scheinin, Martin (1991). *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa*. *Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä perus- ja ihmisoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä*. Jyväskylä: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 189.

- Scheinin, Martin (1998). Perustuslaki 2000 -ehdotus ja lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli: puoli askelta epämääräiseen suuntaan. *Lakimies* 6-7/1998, s. 1123-1131.
- Scheinin, Martin (2004). KKO 2003:107. Isyys. Isyyden vahvistaminen. Perustuslaki. Perusoikeudet. Yhdenvertaisuus. *Lakimies* 3/2004, s. 532-543.
- Siitari-Vanne, Eija (2005). Hallintolainkäytön tehostaminen. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 265.
- Siltala, Raimo (2003). Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 234.
- Sipponen, Kauko (1961). Valtiovallan kolmijako. *Politiikka I*, s. 129-145.
- Sipponen, Kauko (1962). Valtiovallan kolmijako. *Politiikka III*, s. 34-67.
- Smith, Eivind (2006). ”*Juger l’administration, c’est aussi administrer*”. Om förvaltningen och dess domare i Sverige. Teoksessa Lena Marcusson (toim.). *God förvaltning – ideal och praktik. Juridistka fakulteten i Uppsala. Årsbok 2006*, s. 209-228.
- Stone Sweet, Alex (2000). *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. <https://doi.org/10.1093/0198297718.003.0001>: Oxford Scholarship Online (tallennettu 14.1.2025).*
- Ståhlberg, K.J. (1919). Korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytöstä. *Lakimies*, s. 121-137.
- Ståhlberg, K.J. (1928). Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. (2. painos). Helsinki: Otava.
- Ståhlberg, K.J. (1934). Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin. Porvoo: WSOY.
- Ståhlberg, K.J. (1951). *Puheita 1883-1918*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Suksi, Markku (2002). *Finlands statsrätt. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi*.
- Suksi, Markku (2005) Ålands konstitution. Åbo Akademi University Press.
- Suksi, Markku (2022). Självstyrelselagens generalklausuler om fördelning av lagstiftningsmakt mellan Ålands lagting och riksdagen. *JFT* 5-6/2022, s. 558-568.
- Suviranta, Antti (1993). Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 75 vuotta. Teoksessa *Korkein hallinto-oikeus 1918-1993*, s. 9-42.
- Suviranta, Outi (2005). Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisovalta. *Defensor Legis* N:o 2/2005, s. 231-247.
- Suviranta, Outi (2010). Hallintotoiminnan tuomioistuinvalvonta - ja sukulaiskäsitteitä. Teoksessa *Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 - 28/8 - 2010*. Porvoo: Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta, s. 297-308.
- Syrjänen, Jussi (2008). Oikeudellisen ratkaisun perusteista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 285.
- Syrjänen, Jussi (2012). Tuomarin harkinnan rajat - irti legalismin taakasta. *Oikeustiede - Jurisprudentia XLV:2012*, s. 335-391.
- Södergren, Patrik (2009). Vem dömer i gräzonen?: domstolsprövning i gränsländet mellan offentlig rätt och privaträtt. Uppsala: Iustus.
- Tacik, Przemyslaw - Mańko, Rafal (2022). Sententia non existens: A new remedy under EU law?: Waldemar Żurek (W.Ż.). *Common Market Law Review* 59/2022, s. 1169-1194.
- Tapanila, Antti (2007). Tuomarin esteellisyys. Jyväskylä: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 282.
- Tapanila, Antti (2008). Tuomarin puolueettomuus 2000-luvulla. *Lakimies* 2/2008, s. 284-287.
- Tapanila, Antti (2013). Tuomarin eettiset periaatteet. *Oikeustiede-Jurisprudentia XLVI:2013*, s. 222-311.
- Tapanila, Antti (2015). Muutoksenhaku käsittelyratkaisusta. *Defensor Legis* 1/2015, s. 1-18.
- Tarukannel, Veijo (2002). Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa. Teoksessa *Aulis Aarnio - Timo Uusitupa (toim.), Oikeusvaltio*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, s. 61-105.
- Tarukannel, Veijo (2016). Sinnikkäitä kehitystoimia lännessä ja idässä. Teoksessa *Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta*. Edita Publishing Oy., s. 447-465.
- Tarukannel, Veijo - Tolvanen, Matti (2010). Asian selvittäminen ja todistelu riita-asioissa ja hallintolainkäytössä - mikä yhdistää ja mikä erottaa. *Lakimies* 6/2010, s. 931-953.

- Tolonen, Juha (1997). Oikeustiede tieteenä. Teoksessa Juha Häyhä (toim.). Minun metodini Helsinki: Werner Söderström Lakitieto, s. 298-310.
- Tontti, Jarkko (1997). Oikeus ja ennakkoluulo. Oikeus 1/1997, s. 22-30.
- Tuori, Kaarlo (2000). Tuomarit ja tuomioistuimet suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Lakimies 2000/7-8, s. 1049-1059.
- Tuori, Kaarlo (2002). Foucault'n oikeus. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Tuori, Kaarlo (2003). Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta. Oikeus 2003/32; 3, s. 234-249.
- Tuori, Kaarlo (2004). Euroopan monet valtiosäännöt. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta. Helsinki: Edita, s. 471-484.
- Tuori, Kaarlo (2005). Vallanjako - vaiettu oppi. Lakimies 8-9/2005, s. 1021-1049.
- Tuori, Kaarlo (2018). Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen - ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla. Lakimies 1/2018, s. 103-111.
- Tuori, Kaarlo - Lavapuro, Juha (2020). Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen. Perusoikeudet. Alma Talent (verkkojulkaisu). (Päivitetty 2011).
- Tyynilä, Markku (1992). Senaatti. Helsinki: Hallintohistoriakomitea.
- Tyynilä, Markku (2009). Oikeusosastosta korkeimpaan oikeuteen. Teoksessa Da mihi factum, dabo tibi ius, Korkein oikeus 1809-2009. Helsinki: WSOYProOy., s. 187-203.
- Vakkilainen, Pertti (2008). Asiantuntijajäsenen rooli korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy., s. 453-461.
- Vihervuori, Pekka (2008). Alkusanat. Teoksessa Oikeusvaltion rakentaja. Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta. Helsinki: Edita, s. 5-9.
- Vihervuori, Pekka (2013). Näkökohtia valtioneuvoston ja korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltasuhteista. Teoksessa Iura Novit Curia. Juhlakirja Veijo Tarukannel 60 vuotta. Edita, s. 221-236.
- Viljanen, Veli-Pekka (1996). Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5-6/1996, s. 788-815.
- Viljanen, Veli-Pekka (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Talentum.
- Viljanen, Veli-Pekka (2003). Oikeusjärjestyksen valtiosääntöistyminen. Lakimies 3/2003, s. 444-448.
- Viljanen, Veli-Pekka (2004). Lainsäädäntövallan delegoimisen rajoista. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 35.
- Viljanen, Veli-Pekka (2005a). Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? Lakimies 7-8/2005, s. 1050-1064.
- Viljanen, Veli-Pekka (2005b). Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus. Teoksessa Oikeus - kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Vammala: Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta, s. 309-320.
- Viljanen, Veli-Pekka (2011). Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen. Perusoikeudet. 2. painos. Helsinki : WSOYPro, s. 139-170.
- Viljanen, Veli-Pekka (2020). Hallintolainkäytön valituslupajärjestelmä perustuslain näkökulmasta. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 44, s. 417-433.
- Vilkkonen, Eero (1976). Hallintolainkäyttö I. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 178.
- Vilkkonen, Eero (1982). Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön dynamiikasta. Teoksessa Juhlajulkaisu Arne Nuorvala 1912 - 18/4 - 1982. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 18, s. 300-310.
- Virolainen, Jyrki (1995). Lainkäyttö: oikeudenkäynnin perusteet ja lainkäyttöelimet siviili- ja rikosprosessissa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

- Virolainen, Jyrki - Martikainen, Petri (2003). Pro & Contra. Tuomion perustelemisen keskeisiä kysymyksiä. Helsinki: Talentum.
- Virolainen, Jyrki - Martikainen, Petri (2010). Tuomion perustelevminen. Talentum.
- Virolainen, Jyrki - Pölonen, Pasi (2004). Rikosprosessioikeus 2. Rikosprosessin osalliset. Helsinki: WSOY Lakitieto.
- Wade E.C.S. & Bradley A.W. (1993). Constitutional and Administrative Law. Addison-Wesley Longman, Limited.
- Waldron, Jeremy (2013). Separation of Powers in Thought and Practice. Boston College Law Review. Volume 54, Issue 2, s. 432-468.
- Wersäll, Fredrik (2012). Domartjänster. Några tankar med anledning av Domarlagsutredningens betänkande . Teoksessa Svensk Juristidning 1/2012, s. 50-57.
- Wersäll, Fredrik (2015). Domstolar och domare – tankar för framtiden. Teoksessa Svea Hovrätt 400 år. Norstedts Juridiks. 213-242.
- Wilske, Olof (2012). Administrative styrning och professionell integritet – det svenska judiciella dilemmat. Teoksessa, Nils Asbjørn Engstad - Astrid Laerdal Frøseth - Bård Tønder (toim.) Dommernes uavhengighet: Den norske dommerforening 100 år. Bergen: Fagbokforlaget, s. 249-266.
- Winkler, Ronald (2007). Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, good practice and recent developments. Teoksessa Working Paper submitted for the Twinning Project. <https://sudovi.hr/sites/default/files/dokument/2020-09/24Upravno-sudovanje-u-EU-Report-Winkler-ENG.pdf> (tallennettu 14.1.2025).*
- Zampetti, Giovanni (2018) The recent challenges for the European system of fundamental rights: Protocol No. 16 to the ECHR and its role facing constitutional and European Union level of protection. Discussion Paper No 2/2018. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/185058/1/1040654460.pdf> (tallennettu 14.1.2025).*

*) [www.sivustojen tallennukset on tehty Wayback Machine -palveluun.](http://www.sivustojen.tallennukset.on.tehty.Wayback.Machine-palveluun)



**TURUN
YLIOPISTO**
UNIVERSITY
OF TURKU

ISBN 978-952-02-0050-3 (PRINT)
ISBN 978-952-02-0051-0 (PDF)
ISSN 0082-6987 (Print)
ISSN 2343-3191 (Online)