

LAKIVALIOKUNNAN SUOMI 100 -JUHLASEMINAARI 9.3.2017

TOIMIVAN OIKEUDENHOIDON MERKITYS ENNEN, NYT JA TULEVAISUUDESSA

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Vihervuori

HALLINNON OIKEUSSUOJAJÄRJESTELMÄN KEHITYSKAARIA

Herra ministeri, arvoisat seminaarin osanottajat, bästa deltagare

Olof Wibelius, Savon ja Karjalan läänin maaherra Kuopiossa 1800-luvun alkuvuosina, on maamme historian tunnetuin oikeuden ja laillisuuden symboliksi kohonnut yksittäinen henkilö. Kuten tiedämme, tämä tapahtui etenkin Runebergin kynän ja Edelfeltin siveltimen kautta, mutta historiallinen tausta on pohjimmiltaan totta. Tosin valloittajapuolen ylipäällikköä kreivi Friedrich Wilhelm von Buxhoevdeniä vastaan asettuminen ei tapahtunut samassa salissa mies miestä vastaan, vaan ainakin valtaosin kirjallisessa muodossa.

Kirjallistahan on pääosaltaan myös hallintolainkäyttö. Ja Wibelius oli osaltaan hallintotuomari. Hänen aikanaan lääninhallitukset olivatkin toimijoina vahvasti oikeudellisia, voimassa olevan lain soveltajia. Tosin lääneissä hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö eivät silloin olleet juurikaan erotettavissa. Nykytermein läänin maaherralle kuuluneista asioista osa rinnastui hallintoriita-asioihin. Varsinainen hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku taas kuului ennen autonomian aikaa erilaisille Tukholmassa toimineille keskusvirastoille. Tämä oli pohjimmiltaan osa ikivanhaa *gå till kungs* -instituutiota, joka vuosisatojen varrella oli monilta osin vahvasti oikeudellistunut, näin myös ylimmänasteisen yleisen lainkäytön puolella.

Vuoden 1734 yleinen laki ei säännellyt lainkaan hallintolainkäyttöä tai julkisoikeutta yleensäkkään, vaan sitä koskeva runsas sääntely oli muualla. Tämä systemaattinen tulos riippui osin satunnaistekijöistä, kun vanhojen maanlakien valtiosääntöosa eli kuninkaankaari ei lopulta tullutkaan mukaan, ei myöskään esimerkiksi monimuotoinen verolainsäädäntö. Alkuperäinen oikeudenkäymiskaari, josta rippeitä on yhä voimassa, sisälsi kuitenkin hallinnollista lainkäyttöä koskevan yleisviittauksen 10 luvun 26 §:ssä. Sen mukaan asiat, jotka koskevat valtakunnan yleistä taloutta, kruunun kaikenlaisia tuloja taikka jonkun virkaa ja palvelusta, olivat niiden tutkittavat ja tuomittavat, joille kuningas oli sellaisen hoidon ja vaarinpidon uskonut, siis yleisen lain kaarijärjestelmän ulkopuolisten säännösten mukaan. Tämä yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön välisen rajan paaluttanut säännös oli vuosien varrella saanut osakseen merkittävää oikeudellista huomiota, kun se vuonna 2009 yhdeksi riita-asioiden vanhentuneeksi oikeuspaikkasäännökseksi luultuna erään lainuudistuksen yhteydessä huomaamatta kumottiin. Mutta silloin toteutui se, mitä Eero Vilkkonen oli monografiassaan *Hallintolainkäytön alasta* vuonna 1973 ajatusleikkinä ennustanut sen varalta, että tuo Vilkkosen hallintolainkäytön kulmakiveksi kutsuma OK 10:26 joskus kumottaisiin. Vakiintunut käytäntö nimittäin tästä huolimatta Vilkkosen mukaan osoittaisi lainkäyttölinjojen työnjaon yhtä hyvin kuin ennenkin, vaikka nimenomaisten säännösten merkitystä ei tullutkaan väheksyä. Ja ennuste on pitänyt paikkansa, vaikka rajaviiva onkin yhtä lailla kuin ennenkin vain yleinen lähtökohta, joka kaippaa muualta tulevaa täsmennystä.

Autonomian aika merkitsi sekä keskushallinnon että ylimmän lainkäyttövallan tosiallista siirtymistä Suomeen. Hallituskonseljin nimellä aloittanut Suomen senaatti oli ratkaisutoiminnassaan varsin vahvasti

lainsoveltaja. Aivan luonnollista tämä oli senaatin oikeusosastossa, josta Suomen itsenäistyttyä tuli korkein oikeus, mutta sama päti suuressa määrin myös suuriruhtinaskunnan hallituksena toimineeseen talousosastoon. Ajan mittaan yhä merkittävämpi osa sen päätöksenteosta tuli olemaan tyyppillistä hallintolainkäyttöä. Tätä, ja myös lääninhallitusten lainkäyttötehtävää, korosti kunta- ja kaupunkihallinnon organisoiminen 1860- ja 70-luvulla sekä sitä seurannut kunnallisia tehtäviä koskenut erityislainsäädäntö. Samoin lukuisten keskusvirastojen perustaminen 1800-luvun kuluessa synnytti uudenlaisia senaatin talousosastoon päätyviä muutoksenhakureittejä.

Kysymys maan hallituksen ja ylimmän hallintolainkäytön erottamisesta toisistaan, valtiovallan kolmijakooppien mukaisesti, alkoi askarruttaa 1900-luvulle siirryttäessä aiempaa enemmän. Ruotsissa, jossa oikeustila kyllä oli vuoden 1809 eron jälkeen jo monessa suhteessa eriytynyt Suomesta, ilmeni samanlaista pyrkimystä, joka siellä pian johtikin itsenäisen korkeimman hallinto-oikeuden, silloiselta nimeltään Regeringsrätten, perustamiseen. Meillä samassa tehtävässä jatkoi senaatin talousosasto, kunnes valmistelu Suomen itsenäistyttyä 1917 nopeasti johti korkeimman hallinto-oikeuden perustamiseen, senaatin talousosaston toisen puoliskon muuntuessa maan hallitukseksi. Lainsäädäntö saatiin voimaan vuoden 1918 kuluessa olojen rauhoituttua. Korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäinen istunto saatettiin tuomioistuimen ensimmäiseksi presidentiksi nimitetyn K. J. Ståhlbergin johdolla pitää 2.9.1918. Tässä istunnossa luotiin välttämättömät toiminnalliset järjestelyt, ja ensimmäinen lainkäyttöistunto voitiin pitää jo 6.9. Tällöin ensimmäisenä oli Terijoen kunnan valitus kuntakokouksen laillisuutta koskeneesta Viipurin läänin kuvernöörin päätöksestä. Asiakysymyksenä tuossa kuuden jäsenen kokoonpanossa oli terijokelaisten Venäjän alamaisten oikeus osallistua kuntakokouksen päätöksentekoon. Varsin kansainvälistä siis jo silloinkin. Mainitsemastani itsenäisyyden alun aikataulusta seuraa myös, että ylimpien tuomioistuintemme oma satavuotisjuhlavuosi on vasta vuosi 2018, ei siis vielä tämä kuluva vuosi.

Alempi hallintolainkäyttö oli itsenäistymisen jälkeen edelleenkin vanhan ruotsalaisen mallin mukaisesti hallinnon sisäistä. Väliasteena oli yleensä joko lääninhallitus tai kolleginen keskusvirasto. Myös suoraan hallinnosta, etenkin valtioneuvostosta tai sen ministeriöistä, tulevia valituksia oli runsaasti. Suhde hallinnon ja viime kädessä valtioneuvoston toimivaltaan perustui oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan joskus hienosyiseenkin erotteluun. Väliasteena toimiva hallintoviranomainen saattoi monesti tehdä valitusasioissakin ratkaisuja sekä oikeusperustein että tarkoituksenmukaisuussyin; viimeksi mainittuja ei toki voitu käyttää mielivaltaisesti eikä vastoin lakia. Sitäkin korkein hallinto-oikeus viime kädessä valvoi, kuten valtioneuvoston ja lainkäytön välistä toimivaltarajaakin.

Monilla sektoreilla, esimerkiksi kunnallishallinnossa, hallintopäätösten yleinen valituskelpoisuus oli jo itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä sääntönä. Vuonna 1950 säädetty hallintovalituslaki oli sekä käytännöllisen että periaatteellisen oikeussuojan kannalta hyvin merkittävä, kun valitusmahdollisuus liitettiin lähtökohtaisesti kaikkiin valtion viranomaisten hallintopäätöksiin. Tämä oli ja on merkittävää kansainvälisessäkin vertailussa. Tuolloin puhuttiin usein yleisklausuulista tai yleisestä valitusoikeudesta, mutta jälkimmäinen ilmaus ymmärretään helposti väärin. Kysehän ei ollut kansalaisten yleisestä oikeudesta valittaa päätöksistä asianosaisasemastaan riippumatta, vaan hallintopäätösten yleisestä valituskelpoisuudesta. Asianosaisuutta toki muutoksenhakijalta vaadittiin, ja vaaditaan edelleenkin. Kuntalaisen valitusoikeus kunnallisasioissa on eri kysymys.

Bästa deltagare, länge fanns det emellertid bara en enda självständig förvaltningsdomstol i Finland, nämligen den i högsta instans. Detta var fallet trots att man redan i ett tidigt skede, även i detta avseende med Sverige som förebild, var medveten om behovet att organisera förvaltningsrättsskipningen även i lägre instans. Flera lagberedningsorgan arbetade redan på 1930-talet utifrån målsättningen att separera förvaltningsrättsskipningen från den förvaltningsverksamhet som de dåvarande länsstyrelserna och centrala ämbetsverken utövade. Reformen lät dock vänta på sig och när den genomfördes skedde detta inte heller i ett slag, utan stegvis. Det första steget var att de rättsskipningsärenden som länsstyrelserna hade

behörighet att avgöra överfördes till att avgöras av särskilda kollegier inom ämbetsverket, det vill säga av länsrätter. Detta skedde genom en särskild lag om länsrätter år 1955. Redan året innan hade det stadgats att länsstyrelsen skulle vara forum i första instans för förvaltningstvistemål. Länsrätternas oberoende ställning och deras processnormer förstärktes genom en ny lag år 1974. Formellt meddelades besluten dock fortfarande i länsstyrelsernas namn.

Itsenäinen hallintotuomioistuin oli kuitenkin pitkään olemassa vain ylimmässä asteessa. Ruotsia tässäkin seuraten alemmanasteisen hallintolainkäytön organisoinnin tarve tunnustettiin meilläkin varhain, ja sellaista valmisteltiin jo 1930-luvulla useissa eri lainvalmisteluelimissä, tavoitteena lainkäytön eriyttäminen hallintoviranomaisista eli silloisista lääninhallituksista ja keskusvirastoista. Uudistuksen toteutumista saatiin kuitenkin vielä odottaa, eikä muutokseen aikanaan tapahtunut kertarysäyksellä, vaan vähittäin. Ensimmäinen askel oli lääninhallitusten toimivaltaan kuuluvien lainkäyttöasioiden siirtäminen käsiteltäviksi viraston sisällä erityisissä itsenäisesti toimivissa kollegioissa eli lääninoikeuksissa. Tämä tapahtui vuonna 1955 säädetyllä lääninoikeuslailla. Jo edellisenä vuonna lääninhallitus oli säädetty hallintoriita-asioiden ensimmäisen oikeusasteen oikeuspaikaksi. Uudistetulla lääninoikeuslailla 1974 lääninoikeuksien riippumattomuus tuomioistuinasemaa ja niissä sovellettavaa prosessinormistoa kehitettiin edelleen. Muodollisesti päätökset annettiin yhä lääninhallitusten nimissä.

Lopullinen irtautuminen hallinnosta ja lääninhallituksesta tapahtui 1989, jolloin lääninoikeudesta tuli yleinen alueellinen hallintotuomioistuin. Vuonna 1996 hallintolainkäyttölain säätämisen yhteydessä lääninoikeuksista tuli yleisiä ensimmäisen asteen hallintotuomioistuimia, ja seuraavana vuonna niiden tuomiopiiritkin irrotettiin läänijaotuksesta. Hallintolainkäyttölaki merkitsi myös irtautumista alueellisuudesta: valitukset myös valtakunnallisten viranomaisten päätöksistä olivat lääninoikeudessa mahdollisia. Nykyisiksi toimialoiltaan yleisiksi hallinto-oikeuksiksi lääninoikeudet muuntuivat marraskuun 1999 alusta. Vuoden 2016 alusta myös ministeriöiden hallintopäätösten oletusarvoinen valitustie kulkee hallinto-oikeuteen aiemman KHO:een tehtävän suoravalituksen sijasta. Säännöstä on kylläkin poikkeuksia.

Eri aikoina toimineet hallintoprosessuaaliset erityistuomioistuimet, joita nykyään edustavat markkinaoikeus ja vakuutus-oikeus, minun on tässä lyhyessä katsauksessa ohitettava niiden merkityksestä huolimatta.

Yleinen muutoskehitys seurasi siis ruotsalaista mallia, vaikka Ruotsissa hallintotuomioistuinjärjestelmä on kolmiasteinen, kun se meillä siis on kaksiasteinen. Järjestelmän rakentamista ensin ylätasolla ja vasta sitten alempana on tapahtunut muuallakin; esimerkiksi Itävaltaan on 2000-luvulla luotu ensi asteen hallintotuomioistuimet, kun liittotasavallan hallintotuomioistuin oli ollut olemassa jo ennestään. Naapureistamme Norjassa ja Tanskassa ei ole lainkaan hallintotuomioistuimia, mutta kysymys hallintoprosessin kehittämistä olemassa olevan rakenteen sisälle on viime vuosina noussut esille. Tällainen prosessilaji on jo luotu Venäjälle ja Isoon-Britanniaan.

Vuoden 1950 hallintovalituslain tiiviit ja selkeät säännökset muodostivat yhdessä 1966 säädetyin hallintopurkulain kanssa pitkään hallintolainkäytön yleisen prosessinormiston, jota sääntelemätön ns. laillinen oikeudenkäyntijärjestys sekä erityislainsäädäntö mahdollisissa aukkokohdissa täydensivät. Viimein vuonna 1996 päästiin nykyiseen ja nykyaikaiseen yleiseen prosessinormistoon, hallintolainkäyttölakiin.

Vuosi 1990 merkitsi kaikissa suomalaisissa tuomioistuimissa merkittävää muutosta, kun Euroopan ihmisoikeussopimuksesta tuli niissä sovellettava oikeutta. Ja vuoden 1995 alussa kaikista suomalaisista tuomioistuimista tuli myös Euroopan unionin oikeusjärjestelmän tuomioistuimia; tätä roolia oli vuoden verran jo osin ehditty harjoitella osaltamme lyhyeksi jääneen Euroopan talousalueen puitteissa. Unionioikeuden vaikutus on erityisen laajaa juuri hallintolainkäytössä. Sen näkyvin ilmentymä tuomioistuimissa ovat ennakkoratkaisupyynnöt unionin tuomioistuimelle. Tällä hetkellä Suomesta tulleita ennakkoratkaisupyynnöitä on siellä vireillä 11, joista hallintotuomioistuinten esittämiä on 8.

Bästa lyssnare, år 1990 medförde en stor förändring för alla finska domstolar, då den europeiska människorättskonventionen blev tillämplig lagstiftning. Från ingången av år 1995 blev alla finska domstolar också domstolar i Europeiska unionens rättssystem; i denna roll hade de då under ett års tid fått litet övning under den korta tid som Finland var en del av det europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Det är uttryckligen inom förvaltningsrättsskipningen som unionsrätten har vittgående betydelse. Tydligt kommer detta till synes i det faktum att det i Finland ofta är förvaltningsdomstolarna som begär, eller ofta: bör begära, förhandsavgörande av unionens domstol. För närvarande väntar 11 sådana finska ärenden på avgörande av unionens domstol och i 8 av dem har begäran framställts av en förvaltningsdomstol.

Tuoreisiin hallintolainkäytön kehitystrendeihin kuuluu valituslupajärjestelmän laajeneminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ennen turvapaikka-asioiden määrän suurta lisääntymistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa valituslupahakemuksia ja suoravalituksia on ollut suunnilleen yhtä paljon, mutta nyt valituslupa-asioita on selvä enemmistö. Valitusluvan käyttöalan laajeneminen tulee korostamaan KHO:n tehtävää hallinto- ja oikeuskäytännön ohjaamisessa. Korkeimman oikeuden kaltaiseen puhtaaseen prejudikaattituomioistuimeen silti tuskin päästään. Jatkossakin tulee olemaan asioita, joissa korkein hallinto-oikeus on ensimmäinen ja ainoa tuomioistuinaste. Tällaisia ovat nyt esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnon, Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja Saamelaiskäräjien päätöksistä sekä keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuista tehtävät valitukset, tai vaikkapa nopeaa lopullista ratkaisua vaativat valitukset unionin päästökauppajärjestelmää koskevista työ- ja elinkeinoministeriön päätöksistä.

Muihin viimeaikaisiin järjestelmätason uudistuksiin kuuluu tarkoituksenmukaisuusvalitusten lopullinen häviäminen hallintotuomioistuimista. Tähän liittyen myös mahdollisuudesta ja velvollisuudesta siirtää asia korkeimmasta hallinto-oikeudesta valtioneuvoston käsiteltäväksi on vuoden 2016 alusta muodollisestikin luovuttu. Toki sääntely oli jo pitkään ollut kokonaan soveltamatta.

Arvoisat kuulijat, sadan itsenäisyyden vuoden aikana tapahtuneiden muutosten keskelläkin hallintotuomioistuinten pohjimmainen tehtävä eli oikeussuojan antaminen ja hallinnon lainalaisuuden ylläpitäminen on pysynyt ja vahvistunut. Luulen, että Olof Wibeliuskaan ei pahemmin moittisi, ihmettelisi kaikkea kyllä. Ståhlberg taas saattaisi ajatella useiden kesken jääneiden tärkeiden hankkeiden myöhemmin toteutuneen. – Vi ser med tillförsikt mot framtiden. Katsomme luottavaisina tulevaisuuteen, ulkomaalaisasioiden ja kohta kai myös toimeentulotukiasioiden tarjoamista yllättävistä ja suurista lisähaasteista huolimatta.