
Erkki J. Hollo (toim. / ed.)

Kansallinen oikeus ja liittovaltioistuva Eurooppa

National Law and Europeanisation

Toimituskunta / Editorial Board

Mika Hemmo

Erkki J. Hollo

Pia Letto-Vanamo

Tilausosoite / Publisher & orders

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

Kannen suunnittelu / Cover: Heikki Kalliomaa

Kannen kuva / Cover picture: Perry-Castañeda Library Map Collection,
University of Texas, Austin, Texas, USA.

© Suomalainen Lakimiesyhdistys, the authors and other copyright holders

ISSN-L 1458-0446

ISSN 1458-0446

ISBN 978-951-855-288-1

Gummerus Kirjapaino Oy, Vaajakoski 2009

Sisällys

Lukijalle / Preface	VII
<i>Erkki J. Hollo</i> : Opening Speech	IX
<i>R. C. Van Caenegem</i> : Historical Considerations on the Role of Judges in Europe and America	1
<i>Aulis Aarnio</i> : In the Footsteps of the New Rhetoric	15
<i>Maarit Jänterä-Jareborg</i> : Family Law in the European Judicial Space – Concerns Regarding Nation-State’s Autonomy and Legal Coherence ..	29
<i>Iain Cameron</i> : The Influence of European Human Rights Law on National Law	63
<i>John A. E. Vervaele</i> : Fundamental Rights in the European Space for Freedom, Security and Justice: The Prætorian <i>ne bis in idem</i> Principle of the Court of Justice	85

KULTTUURI, KIELI JA HISTORIA CULTURE, LANGUAGE AND HISTORY

<i>Heikki E. S. Mattila</i> : Oikeusviestinnän näkökulmia	114
<i>Antero Jyränki</i> : Oikeuden ja kielen suhde	122
<i>Ulla Tiilikä</i> : Oikeuskielen ja yleiskielen suhde: viisi näkökulmaa	130
<i>Virpi Harju</i> : Oikeuden sanaton kieli	146

EUROOPPALAISTUVA SIVIILIOIKEUS EUROPEANISATION OF CIVIL LAW

<i>Jarno Tepora</i> : Eurooppalaistuva siviilioikeus	160
<i>Juha Karhu</i> : Suomalaisen siviilioikeuden tila ja tulevaisuus – pohjoismainen tausta ja eurooppalaiset haasteet	164
<i>Jaana Norio-Timonen</i> : Tutkija eurooppalaisena lainsäätäjänä	176
<i>Eva Tammi-Salminen</i> : Eurooppalaistuvan esineoikeuden haasteet	188
<i>Jukka Mähönen</i> : Eurooppalainen yritys oikeus globalisaation puristuksessa	202

OIKEUSTURVA JA HALLINTO LEGAL PROTECTION AND ADMINISTRATION

<i>Pekka Vihervuori</i> : Human Rights and the Procedural Autonomy of National Decision-Making: Starting Points for the Theme	215
<i>Matti Pellonpää</i> : Euroopan ihmisoikeussopimuksen hallintomenettelylle ja lainkäytölle asettamat vaatimukset ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa	218
<i>Laura Ervo</i> : Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallinen päätösvalta	238
<i>Eija Siitari-Vanne</i> : Oikeudenmukainen oikeudenkäynti – tehokkuus hallinnon ja hallintolainkäytön välisenä työnjakona	256
<i>Samuli Miettinen</i> : European Criminal Law in National Courts: The Application of Limits to Direct and Indirect Effect	270

YMPÄRISTÖ JA YHTEISKUNTA ENVIRONMENT AND SOCIETY

<i>Erkki J. Hollo</i> : Man, Environment and Law – Thoughts of Balance and Communication	287
<i>Thilo Marauhn</i> : Environment and Society -aiheesta tulossa	303
Kirjoittajat – Authors	319
Ohjelma – Programme	321

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti – tehokkuus hallinnon ja hallintolainkäytön välisenä työnjakona

”Lisäksi teidän on syytä muistaa, herra Woodcourt”, hän sanoi arvokkaasti, lähes ankarasti, ”että tämän suuren jutun moninaiset vaikeudet, yhteensattumat, olettamukset ja muutoseikat ovat vaatineet perehtymistä, kykyä, kaunopuheisuutta, tietoja ja älyä, herra Woodcourt, suurta älyä. Monet monituiset vuodet on – sanoisinko lainoppineisuuden kaunein kukinto ja – sanoisinko kanslerinistuimen elon kypsät hedelmät – lahjoitettu jutulle Jarndyce ja Jarndyce. Tämä suuri ponnistus, joka hyödyttää suurta yleisöä ja kaunistaa koko valtakuntaa, vaatii toki palkkansa, ja vaatii sen rahassa tai vastaavassa hyvä herra.”

”Herra Kenge”, sanoi Allan, jolle asia näytti yhtäkkiä valjenneen. ”Anteeksi, mutta meillä on kiire. Ymmärrätkö oikein, onko käynyt niin, että koko omaisuus on huvennut kuluihin?”¹

Kuten siteeraus osoittaa, mieltäni askarruttaa erityisesti se, kuinka oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (PL 21 §, EIOS 6.1 artikla) yhtä elementtiä eli asian viivytyksetöntä käsittelyä voitaisiin turvata niin, että myös hallintolainkäytön piiriin kuuluvissa asioissa saataisiin lopullinen ratkaisu kohutuullisessa käsittelyajassa. Jarndyce ja Jarndyce -jutussa näin ei koskaan käynyt, eikä pitkästä asian käsittelystä hyötynyt kukaan tuon fiktiivisen siviilioikeudenkäynnin osapuolista.

Oikeudenkäyntien viivästyminen hallintolainkäytön alueella ei ole monellakaan tapaa pelkästään hallintotuomioistuinten työedellytyksiin liitty-

¹ Lainaus on Charles Dickensin romaanista *Bleak House*, joka ilmestyi jatkokertomuksena vuosina 1852 ja 1853. Teoksen suomennos (suomentaja Kersti Juva) ilmestyi vuonna 2006 nimellä *Kolea talo*. Teoksensa esipuheessa Dickens kuvaa kanslerinioikeudessa vireillä olleita todellisia oikeusjuttuja, joiden käsittely oli kestänyt vuosikymmeniä ja vaatinut valtavia summia. Esipuheessaan Dickens kuvaa myös käymäänsä keskustelua kanslerinioikeudessa työskennelleen henkilön kanssa, jonka mielestä oikeudenkäyntien kesto-ongelmat olivat ratkaistavissa pelkästään lisäämällä tuomioistuimen henkilökuntaa.

vä kysymys.² Ensinnäkin on otettava huomioon, että hallintolainkäytön alalla valtaosa tuomioistuimiin tulevista asioista on muutoksenhakuja hallintoviranomaisten päätöksiin. Toiseksi oikeudenkäynnin viivästymisvaiheeseen voidaan lukea hallintoviranomaisen toiminta jo ennen varsinaista oikeudenkäyntivaihetta, ja mikäli asia palautetaan tuomioistuimesta hallintoviranomaiselle, myös tuo jälkivaihe kuuluu viivästysarvioinnissa huomioon otettavaksi jaksoksi.³ Ilman palautustakin tuomioistuimen lopullisen ratkaisun täytäntöönpanovaihe hallinnossa voi myös kuulua samaan viivästysarvointiin. Hallinnon toimintakykyisyys vaikuttaa siten väistämättä hallintotuomioistuinten toimintaan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen.

Hallintoviranomaisten päätöksentekoon kohdistuvat korjauskeinot ovat Suomessa perinteisesti perustuneet siihen, että hallintoviranomaisten valituskelpoisista ratkaisuksista on turvattava mahdollisimman laaja muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen tai tämän vaihtoehtona tietyillä lainsäädäntölohkoilla tuomioistuinmaiset edellytykset täyttävään muutoksenhakulautakuntaan. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on tukenut tätä ajatusta, koska ensi asteen muutoksenhaun turvaamisen rajana on pidetty pe-

² Oikeudenkäyntien viivästymisen arvioinnista yleisesti ja erityisesti hallintolainkäytön alalla ks. *Eija Siitari-Vanne*: Hallintolainkäytön tehostaminen s. 177–253, Suomalainen Lakimiesyhdistys: Helsinki 2005. Oikeudenkäynnin viivästymisen arvioinnista rikosprosessissa ks. *Mia Mari Spolander*: Menettelyn joutuisuus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä, Suomalainen Lakimiesyhdistys: Helsinki 2007. Rikosprosessin viivästysarvioinnissa osapuolten toimintaa, erityisesti syytetyn toimintaa, ei arvioida aivan samalla tavalla kuin muissa prosessilajeissa, vaikka lähtökohtaisesti viivästysarvioinnin peruspiirteet ovat samat kaikissa oikeudenkäynneissä. Tämä lähtökohta on todettu ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytännössä jo vuonna 1978 annetussa tuomiossa *König v. Saksa*, jossa arviointi koski erityisesti sitä, voitiinko hallintolainkäytön alaan kuuluvaa oikeudenkäyntiä arvioida kestoaltaan samalla tavalla kuin tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen rikosoikeudenkäyntiä. Tuomiossaan EIT kiinnitti yleistä huomiota siihen, että Saksan järjestelmä vaikutti monimutkaiselta useine tuomioistuinneen ja oikeussuojakeinoineen, vaikka taustalla olikin hyväksyttävä syy turvata oikeussuojan toteutuminen. Mikäli turvaamispyrkimykset johtaisivat ”in a procedural maze”, jäsenvaltion asiana oli tuomioistuimen kannanoton mukaan tehdä tarvittavat johtopäätökset järjestelmän yksinkertaistamiseksi.

³ Tapauksessa *Vilho Eskelinen ym. v. Suomi* (EIT 19.4.2007) asian käsittelyn viivästyksen todettiin tapahtuneen nimenomaan hallintovaiheessa. Tapauksessa *Ingegerd ja Stefan Ekholm v. Suomi* (EIT 24.7.2007) viivästyksen yhden osasyyn muodosti se, että hallintoviranomaiset eivät olleet ryhtyneet toimiin sen jälkeen, kun tuomioistuin oli palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi. Viimeksi mainitussa tapauksessa palautuksia tuomioistuimesta hallintoon oli useita. Hallinnossa ja hallintolainkäytössä tapahtunutta asian käsittelyä arvioitiin viivästymisen kannalta yhtenä kokonaisuutena.

rusoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta lähinnä sitä, kuinka täsmällisesti lainsäädännössä hallintoviranomaisen päätöksenteon edellytyksistä säädetään. Valiokunnan lausuntokäytännössä on suhtauduttu torjuvasti tai varauksellisesti jatkamuutoksenhaun rajoittamiseen hallintolainkäytön alalla.⁴

Tässä perusmallissa hallinnon tehtävä on siis tuottaa päätöksiä ja hallintotuomioistuinten puolestaan käsitellä noista päätöksistä tehdyt muutoksenhaut kulloinkin käytettävissä olevan muutoksenhakukeinon mahdollistamassa laajuudessa ilman jatkamuutoksenhakuun kohdistuvia olennaisia rajoituksia. Perusmallina tämä työnjako sopii ongelmitta perustuslain 21 §:ään sekä hyvän hallinnon että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen näkökulmista. Perusmalli täyttää myös epäilyksettä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet (erityisesti EIOS 6.1 artikla).

Kuten erityisesti viime vuodet ovat osoittaneet, perusmalli ei kuitenkaan käytännössä toimi ongelmitta. Osa näistä ongelmista johtuu eittämättä resurssipuutteista, joihin nykyisenkaltainen tulosohjausjärjestelmä tuottaa ratkaisuja jälkikäteisesti.⁵ Hallintotuomioistuimissa, kuten muissakin tuo-

⁴ Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä suurin osa koskee ensiasteen muutoksenhaun rajoittamista. Valiokunta on tuolloin yleensä katsonut, että PL 21 §:n 2 momentti ei perustuslain esityöt (HE 309/1993 vp s. 74/II) huomioon ottaen estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia myös muutoksenhakuoikeuteen, kunhan poikkeukset eivät muuta tuon oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (esimerkiksi PeVL 48/2006 vp, PeVL 10/2006 vp ja PeVL 8/2008 vp). Valiokunnan tulkintakannanottojen mukaisesti myös jatkovalitusmahdollisuuden rajoittamista tarkastellaan PL 21 §:n 2 momentin kannalta suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin. Valiokunnan kannanottojen mukaan arvioitaessa valituslupajärjestelmän kautta oikeusturvaperusoikeuden (PL 21.1 §) rajoitusta suhteessa suhteellisuusperiaatteeseen, merkitystä on muun muassa asian merkittävyydellä ja laadulla. Valituslupasääntelyllä on valiokunnan tulkintakäytännön mukaan mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia KHO:een sellaisissa asiaryhmissä, joissa *KHO:ta edeltäviä muutoksenhakukeinoja voidaan useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä*. Valiokunnan tulkintakannoissa valituslupajärjestelmän on arvioitu soveltuvan asioihin, joilla on vähän taloudellista merkitystä ja jotka ovat oikeudellisesti melko yksinkertaisia tai joissa oikeuskäytäntö on vakiintunutta (esimerkiksi PeVL 37/2005 vp ja PeVL 33/2006 vp).

⁵ Tuomioistuinten toiminnan tehostaminen voi kohdistua lähinnä kolmeen tekijään, jotka ovat tuomioistuinorganisaation kehittäminen, tuomioistuinten omien käytänteiden kehittäminen ja prosessuaalisen lainsäädännön kehittäminen. Hallintolainkäytön järjestelmässä neljäs kehitystekijä on laajin ja vaikeimmin hallittava eli sovellettavaksi tulevan lainsäädännön laadun kehittäminen. Kaikissa kehittämistehtävissä huomiota on kiinnitettävä siihen, että ratkaisua tuetaan riittäville resursseilla. Tuomioistuinten kehittämistoimista 1990-luvulta lähtien sekä tuomioistuinten tulosohjauksesta Ruotsissa ks. *Thomas Rolén: Domstolar i förändring* s. 431–444, teoksessa *Festskrift till Johan Hirschfeldt*, Uppsala 2008.

mioistumisissa, henkilökuntaa mitoitetaan lähinnä ruuhkien purkuun, ei lainkäytön pysyvästi tehokkaaseen järjestämiseen. Myös hallintoviranomaisten toimintaan kohdistuu merkittäviä organisatorisia ja henkilöstöllisiä uudelleenjärjestelytarpeita, jotka eivät ole vaikutuksettomia suhteessa hallinnon kykyyn tuottaa lainmukaisia hallintopäätöksiä. Huonosti tai puutteellisesti järjestetty hallinto ei ole toimintakykyinen ja se lisää oikeussuojatarpeiden toteuttamistarpeita hallintotuomioistuinten ratkaisutoiminnan kautta.

Hallintoviranomaisten omat perinteiset korjauskeinot päätöksenteossa tapahtuneiden virheiden oikaisemiseksi ovat perustuneet yleiseen hallintomenettelylainsäädäntöön. Nämä korjaamiskeinot rajoittuvat voimassa olevassa hallintolaissa (434/2003) selviin virheisiin ja vaativat yleensä sen tahon suostumuksen, johon virheen korjaaminen vaikuttaa negatiivisesti. Hallintolaissa virheen korjaamismahdollisuuksia on sinänsä laajennettu asiavirheistä menettelyvirheisiin sekä luovuttu suostumusedellytyksestä siltä osin kuin virhe on aiheutunut virheestä hyötyneen asianomaisen omasta toiminnasta. Hallintolain mukainen päätöksen korjaaminen voi kohdistua myös jo lainvoiman saaneeseen päätökseen, joten tältä osin hallintolain järjestelmä on ajallisesti ja sisällöllisesti osittain päällekkäinen hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetyn ylimääräisen muutoksenhaun kanssa.

Yleisestä hallintomenettelyssä tapahtuneen virheen korjaamisesta on vielä erotettava erikseen säännelty lukuisat tilanteet, joissa hallintotuomioistuiin pääsyä edeltää pakollinen oikaisuvaatimusvaihe, joka on järjestetty eri tavoin hallinnon sisäisesti. Tunnetuimmat ja laajimmat tällaiset järjestelmät ovat kuntalakiin (356/1995) perustuva oikaisuvaatimusmenettely, jota sovelletaan muihin kuin valtuuston päätöksiin, ja verovalituksiin liittyvä asian käsittely ensi vaiheessa oikaisuvaatimuksena joko veroviranomaisessa tai verotuksen oikaisulautakunnassa. Kolmas soveltamisalaltaan laajahko oikaisuvaatimusjärjestelmä perustuu valtionavustuslakiin (688/2001).

Hallintolainkäytön tehokkuuden näkökulmasta näistä oikaisuvaatimusjärjestelmän päämalleista tuloksellisena voidaan pitää verotuksen oikaisuvaatimusjärjestelmää, joka on vähentänyt huomattavasti tarvetta turvautua hallintotuomioistuinten ratkaisutoimintaan. Verotuksen oikaisuvaatimusjärjestelmän teho perustuu olennaisesti siihen, että verotuksen oikaisulautakunnan jäseniltä edellytetään erityistä asiantuntemusta verotuksen alalta. Muissa oikaisuvaatimusmalleissa asian käsittelyyn osallistuvilla ei ole vastaavia asiantuntijuusvaatimuksia, joten oikaisuvaatimus tarkoittaa pelkis-

tetysti ainoastaan asian uutta käsittelyä. Muutoksenhaun tai oikeussuojan toteutumisen kannalta tämä lähtökohta ei ole paras mahdollinen.

Oikaisuvaatimusjärjestelmä ei myöskään välttämättä poista muutoksenhaun tarvetta erityisesti niissä tilanteissa, joissa oikaisuvaatimuksen tekijä on menestyksellinen vaatimuksissaan ja päätöstä tämän johdosta muutetaan. Tuolloin muutoksenhakuun voi muodostua intressi jollekulle toiselle taholle. Jälkimmäinen piirre liittyy erityisesti kunnalliseen oikaisuvaatimukseen.

Oikaisuvaatimusjärjestelmän ja varsinaisen tuomioistuimeen tapahtuvan muutoksenhaun välille ei ole myöskään ongelmatonta kytkää puhevallan rajoituksia. Oikaisuvaatimusjärjestelmissä on suhteessa varsinaiseen muutoksenhakuun paitsi päällekkäisyyttä myös oikaisuvaatimusvaiheessa näkymättömiin ja siten ratkaisemattomiksi tuossa vaiheessa jääviä oikeussuojatarpeita. Verovalituksessa kytkentä näiden päätöksentekovaiheiden välillä on lähinnä tekninen, eli hallintotuomioistuin ei voi ensi asteena ratkaista sellaista vaatimusta, jota ei ole ensin esitetty oikaisuvaatimuksena. Kytkentä ei vähennä mahdollisuuksia saattaa asia yhteen täysimääräiseen tuomioistuinvaiheeseen jatkomuutoksenhaun ollessa valitusluvanvaraista.

Vastausta liian pitkän käsittelyn aiheuttamiin ongelmiin hallinnossa ja hallintolainkäytössä on viime aikoina etsitty niin *oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisestä* kuin myös jälkikäteisistä hyvitysjärjestelmistä.⁶ Vastausta ongelmiin on haettu myös *passiivisuusvalituksesta* eli mahdollisuu-

⁶ Oikaisuvaatimustoimikunta on ehdottanut mietinnössään ”Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona” (KM 2008:4) mielestäni PL 21 §:n kannalta erittäin ongelmallisen säännösehdotuksen, jonka mukaan hallintolainkäyttölaissa rajoitettaisiin mahdollisuutta hakea muutosta tuomioistuimelta jo ensi vaiheessa siinä tilanteessa, että oikaisuvaatimuksen käsitellyt viranomainen ei ole muuttanut päätöstä oikaisuvaatimuksen johdosta. Hallintolainkäyttölakiin lisättäväksi ehdotetun 27 a §:n mukaan muutoksenhakijana oikaisuvaatimuksen alun perin tehnyt voisi esittää vain sellaisen uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä tai sen jälkeen hänen tietoonsa tulleeeseen seikkaan. Näin muotoiltuna säännösehdotus on paljas tuomioistuimeen pääsyä koskeva rajoitus tilanteessa, jossa oikaisuvaatimuksen käsittelevä elin itse ei ole tuomioistuinmainen. Jälkikäteistä hyvitysjärjestelmää on puolestaan ehdotettu hallituksen esityksessä (HE 233/2008 vp). Hyvityksen määrääminen kuuluisi tuomioistuimelle, joka käsittelee pääasiaa. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä hyvitysjärjestelmä otettaisiin käyttöön vain yleisissä tuomioistuimissa. Hyvitysjärjestelmän ohella otettaisiin käyttöön kiireelliseksi määrääminen. Hallituksen esitys perustuu oikeusministeriön työryhmämietintöön ”Tehokas kansallinen oikeussuojakeino” (OM, työryhmämietintöjä 2006:21), jossa hyvitysjärjestelmä olisi koskenut myös hallintolainkäyttöä. Hallituksen esityksessä hallintolainkäyttöä koskee vain säännösehdotus siitä, että asian käsittelyn viivästyminen voitaisiin ottaa huomioon hallinnollista sanktiota määrättäessä.

desta saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi asia, jota hallintoviranomainen ei ole kyennyt ratkaisemaan.⁷

Karkeasti hahmoteltuna edellä hahmotellut uudistushankkeet merkitsevät uudenlaista työnjakoa hallinnon ja hallintolainkäytön välillä siten, että *oikaisuvaatimusmallissa* hallintoviranomaiset tekevät sitä, mitä aikaisemmin tekivät hallintotuomioistuimet. Hallinto näyttäisi siis joutuvan käsittelemään entistä enemmän aineellisia ja menettelyllisiä oikeussuojaongelmia ilman, että sillä olisi sitä varten mitään erityistä koneistoa tai asiantuntemusta. *Passiivisuusvalitusmallissa* hallintotuomioistuimet käsittelesivät puolestaan niitä ongelmia, jotka aiheutuvat siitä, että viranomaiset eivät kykene enää ratkaisemaan niiden käsiteltäväksi ensi vaiheessa kuuluvia hallintoasioita. Perussyy viimeksi mainittuun näyttäisi pitkälti olevan taloudellisten resurssien puute, joka estää asioiden oikea-aikaisen ja asianmukaisen käsittelyn hallinnossa. Oikaisuvaatimusjärjestelmänkin kehittämisen taustasyynä – jopa julkilausuttuna – on pyrkimys säästää hallintotuomioistuinten ratkaisutoiminnasta aiheutuvia menoja.

En näe oikaisuvaatimusjärjestelmän laajennuksessa tai passiivisuusvalituksessa järjestelmätasolla voittajia. Tällaisten järjestelmäratkaisujen taloudelliset vaikutukset olisivat joka tapauksessa merkittäviä ja toisiinsa vaikuttavia. Oikeussuojan hakijan kannalta arvioituna molemmissa järjestelmissä on sisäänrakennettuna sekä erikseen että yhdessä mahdollisuus asioiden käsittelyn yhä suurempaan viivästymiseen.

Ongelmakentän hahmotuksessa vähemmälle huomiolle on jäänyt se, että oikeussuojakeinot hallinnossa ja hallintolainkäytössä ovat sääntelyn määrän ja intensiteetin lisääntyessä myös herkästi *vaihtoehtoisia, päällekkäisiä tai eriparisia*. Keskeiseksi oikeussuojakysymykseksi voi muodostua kysymys siitä, mikä on oikea oikeussuojakeino, jolloin todellinen oikeussuojakysymys jää pitkäksi aikaa ratkaisematta. Lisäksi oikeussuojakeinojen päällekkäisestä käytöstä voi aiheutua huomattavia ongelmia siinä oikeudenkäyntilinjassa, jossa käsitellään pääasiasiaa. Tällainen esimerkki on nykyainsäädännössä julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä, jossa asia voidaan ensi asteena saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi kansallisen hankinta-

⁷ Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä (OM, työryhmämietintöjä 2008:5). Tässä ehdotuksessa viivästyneen asian käsittelyn saattaminen tuomioistuimeen koskisi vain asianosaisaloitteisia asioita. PL 21 §:n näkökulmasta rajoitus on ongelmallinen, koska hallinnossa asian käsittelyn viivästyemisestä voi kärsiä huomattavaa haittaa myös muu taho kuin asian muodollinen asianosainen.

lainsäädännön tai EU-oikeuden vastaisuutta koskevilla perusteilla. Tämän estämättä kunnallisen hankintayksikön päätökseen voidaan hakea muutosta muulla perusteella oikaisuvaatimuksin ja vielä sen jälkeen kunnallisvalituksin. Muutoksenhaku hajaantuu siten samasta päätöksestä kahteen eri tuomioistuinlinjaan, jolloin esimerkiksi hankintapäätöksen lainvoimaiseksi tulon ajankohta jää kovin tulkinnanvaraiseksi.⁸

Käytän esimerkkinä oikeussuojakeinojen päällekkäisestä tarjonnasta kah-ta kanteluratkaisua, jossa ensimmäisessä henkilö merkittiin tietämään kaupparekisteriin kolmen yhtiön hallituksen varajäseneksi.⁹ Kantelijaa luonnollisesti kiinnosti, miten nuo hänen käsityksensä mukaan väärennetyin asiakirjoin aikaansaadut merkinnät olisivat nopeimmin poistettavissa. Asiaa käsiteltäessä paljastui, että rekisterimerkinnän kohteella oli käytössään kyl-lä erilaisia oikeussuojakeinoja, mutta mikään niistä ei vaikuttanut erityisen tehokkaalta toivotun lopputuloksen saavuttamiseksi

Asiaa selvittäessä Patentti- ja rekisterihallitus katsoi, että käytettävissä oleva oikea oikeussuojakeino oli nostaa käräjäoikeudessa rekisterimerkin-töjen kumoamista koskevat kanteet yhtiöitä vastaan kaupparekisterilain (129/1987) 22 §:n 2 momentin perusteella. Patentti- ja rekisterihallituksen mukaan kantelijalla oli myös mahdollisuus tehdä muutositmoitukset kaupparekisterin. Näissä muutositmoituksissa hän ilmoittaisi omasta erostaan. Muositmoitusten käsittelystä perittäisiin käsittelymaksua.

Kanteluratkaisussa, joka on otsikoitu nimellä ”Käytettävissä olevat oi-keussuojakeinot rekisterimerkintöjen korjaamiseksi”, käsiteltiin näiden oi-keussuojakeinojen lisäksi muutoksenhakumahdollisuuksia Patentti- ja re-

⁸ Julkisten hankintojen oikeussuojatyöryhmä (JUHO) on ehdottanut mietinnössään (OM, työryhmämietintöjä 2008:6), että hankinta-asioissa oikeussuojakeinot keskitettäisiin vain markkinaoikeuteen ja luovuttaisiin yleisten hallinto-oikeudellisten valitusten ja oikaisuvaatimusten päällekkäisestä käytöstä. Hankintayksiköt voisivat korjata omia hankintapäätöksiään uudella oikeussuojakeinolla nimeltä hankintaoikaisu, joka olisi käytettävissä vielä asiaa markkinaoikeudessa käsiteltäessäkin. Hankintaoikaisu ei kuitenkaan olisi hankintojen oikeussuojadirektiivissä 2007/66/EY tarkoitettu varsinaista muutoksenhakua edeltävä pakollinen oikaisuvaatimusvaihe, jonka käyttöönotto on jätetty jäsenvaltioiden harkintaan. Jos tällainen pakollinen oikaisuvaatimus otetaan käyttöön, oikaisuvaatimusta käsittelevällä elimellä tulisi olla pääsääntöisesti samat toimivaltuudet kuin tuomioistuimella. Oikeussuo-jakeinovalikoiman huomattavan laajennuksen vuoksi (sopimuksen tehottomuudesta ja so-pimuskaudesta päättäminen, hallinnolliset sanktiot) tällaisen menettelyn kehittäminen olisi Suomessa ongelmallista. Lausuntokierroksella oikeussuojajärjestelmän päällekkäisyyksien poistamista ja hankintapäätöksen korjaamisen yksinkertaistamista on lähes yksimielisesti kannatettu.

⁹ Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen ratkaisu 31.3.2005 dnro 2233/3/03.

kisterihallituksen päätöksiin, jotka koskevat rekisterimerkinnän epäämistä, hallintolain mukaisia korjaamismahdollisuuksia, henkilötietolain (523/1999) 29 §:n mukaista oikaisumenettelyä sekä mahdollisuutta, että ratkaisua voitaisiin pitää purkukelpoisena hallintopäätöksenä.¹⁰ Asian lopputuloksena oli, että Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyä ei pidetty lainvastaisena, mutta asia saatettiin tuolloisen kauppa- ja teollisuusministeriön sekä oikeusministeriön tietoon, koska apulaisoikeusasiamies piti rekisterimerkintöjä koskevan oikeusturvajärjestelmän toimivuuden selvittämistä tarpeellisenä.¹¹

Toisessa esimerkissä henkilölle maksettiin virheellisesti liian suurta asu-
mistukea, jota ei korjattu tai muutettu henkilön olosuhteiden muuttuessa
myöhemmin sellaisiksi, että hän vasta tuolloin olisi ollut oikeutettu aikai-
semmin maksetun suuruiseen tukeen.¹² Viranomaisen ”korjausliike”, eli
päätös olla muuttamatta tukea ja toisaalta olla perimättä aikaisemmin vää-

¹⁰ Ratkaisussa KHO 11.12.2003 taltio 3205 katsottiin, ettei rekisterimerkinnän tekemisestä voinut valittaa hallintolainkäytön järjestyksessä eikä päätös näin ollen ollut myöskään purettavissa. Omassa ratkaisussaan apulaisoikeusasiamies piti epäselvänä sitä, oliko rekisterimerkinnän hyväksymistä koskevaa asiaa säädetty erikseen valituskieltoon. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, että kun rekisterimerkinnän tekeminen oli kuitenkin edellyttänyt asian tutkimista ja merkinnän tekemisen oikeudellisten edellytysten arviointia, voitiinko valitusmahdollisuuden puuttumista pitää yksilön oikeusturvan kannalta tyydyttävänä ratkaisuna.

¹¹ Apulaisoikeusasiamies on sittemmin antanut kaupparekisterimerkintöjä koskevan toisen kanteluratkaisun (11.6.2008 dnro 1302/4/06), jossa oli kysymys yhtiön rekisteristä poistamisesta ja siihen palauttamista koskevasta asiasta. Ratkaisussa tarkoitettu järjestely perustuu osakeyhtiölainsäädäntöön, jossa toimimattomat osakeyhtiöt poistetaan tietyllä menettelyllä viranomaisaloitteisesti rekisteristä. Yhtiö oli hakenut muutosta valituksin rekisteristä poistamisesta. KHO jätti vuonna 2004 yhtiön valituksen tutkimatta katsoen, että asiassa tuli käyttää kaupparekisterilain 22 §:n 2 momentin mukaisia oikeussuojakeinoja. Yhtiö nosti sittemmin kanteen käräjäoikeudessa, joka katsoi elokuussa 2005, että kaupparekisterimerkintä yhtiön poistamisesta kaupparekisteristä oli kumottava. Erinäisten vaiheiden jälkeen yhtiö palautettiin rekisteriin tuon tuomion perusteella. Kantelussa oli kysymys muun ohella siitä, oliko Patentti- ja rekisterihallitus toiminut asianmukaisesti antaessaan yhtiölle erikseen valitusosoituksen KHO:een noin puoli vuotta rekisteristä poistamisen jälkeen. Patentti- ja rekisterihallitus oli perustellut menettelyään kaupparekisterilainsäädännön puutteellisuudella oikeussuojakeinojen osalta. Apulaisoikeusasiamies Jääskeläinen yhtyi käsitykseen, että valitusmahdollisuudesta on säädetty voimassa olevassa lainsäädännössä tulkinnanvaraisesti ja että kannamenettely yleisessä alioikeudessa ei sovellu asianosaisen oikeusturvan kannalta riittävällä tavalla rekisteriviranomaisen oma-aloitteeseen rekisteristä poistomenettelyyn. Toimenpiteenään apulaisoikeusasiamies kiirehti rekisterimerkintäasioiden toimivuuden selvittämistä ja uudistamista.

¹² Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ratkaisi 13.12.2005 dnro 2549/4/04.

rin maksettua tukea takaisin, oli rationaalinen lopputuloksen kannalta ajateltuna, mutta ratkaisun laillisuus suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön oli ongelmallinen. Lainmukaiset menettelytavat olisivat tarkoittaneet sitä, että henkilö olisi voinut käyttää täysimittaisia muutoksenhakumahdollisuuksia useassa eri vaiheessa, koska korjaaminen olisi edellyttänyt usean erikseen valituskelpoisen päätöksen tekemistä.¹³

Taloudellisessa taantumassa on syytä kysyä, millaiseen oikeussuojajärjestelmään meillä on oikeasti varaa. Kysymys liittyy kiinteästi siihen, millä tavalla ja kuinka laadukkaasti oikeusjärjestyksemme toimii, joten peruskysymyksen asettaminen on sinänsä taloudellisesta tilanteesta riippumatonta. Resurssipuutteisen ja yhä monimutkaistuvamman lainsäädännön kanssa toimivan hallinnon ongelmia vyörytetään samoin resurssipuutteiselle ja saman lainsäädännön soveltamisen kanssa kamppailevalle tuomioistuinjärjestelmälle. Lainsäädännön perusteella valituskelpoisten päätösten pohja on laajempi kuin koskaan aikaisemmin. Näissä olosuhteissa on syytä etsiä toisenlaista työnjakoa hallinnon, lainvalvonnan ja tuomioistuinten välille sekä vielä ensi asteen ja toisen asteen tuomioistuinten välille. On myös otettava huomioon, että yksittäisiä tulkintaratkaisuja tuottavat tuomioistuimet eivät vastaa oikeussuojajärjestelmän kokonaisukehityksestä ja että oikeussuojajärjestelmän kokonaisukehityksen kannalta tehokkaampia järjestelmäpalautteen antajia saattavat olla toisentyypiset oikeudelliset toimijat, kuten esimerkiksi oikeusasiamiehen ratkaisutoiminta.¹⁴

¹³ Oikea päätöksentekojärjestys olisi ollut seuraava: 1. Viranomaisen olisi tullut ryhtyä viivästyksellä toimiin aikaisemman lainvastaisen päätöksensä poistamiseksi (suostumus korjaamiseen tai poistohakemus). 2. Päätöksen poistamisen jälkeen hakijalle olisi tullut antaa uusi päätös. 3. Tuon päätöksen tultua lainvoimaiseksi viranomaisen olisi tullut ratkaista erikseen liikaa maksetun etuuden takaisinperintäasia.

¹⁴ ”It has been said that the ombudsmen may in some ways be a better long-term complaints resolution mechanism where public bodies are concerned, on the grounds that they are more able to deal with systemic nature of some public law disputes and are able to provide feedback to public bodies to enable them to improve their working practices and policies” (The Law Commission of England and Wales, Remedies against public bodies 2007).

Suomessa oikeusasiamiehen oma ratkaisutoiminta on laajentunut merkittävästi kanteluiden määrän kasvaessa. Vuonna 2008 oikeusasiamiehelle tuli lähes 3 700 kantelua (kasvua edelliseen vuoteen verrattuna 7 %). Vuoden 2008 ratkaisuista (yhteensä 3 720) suurin osa eli noin 1 000 koski sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Tuomioistuimia koskevia kanteluratkaisuja annettiin noin 250. Ratkaisujen määrä oli 5 prosenttia enemmän kuin edellisellä vuotena. Toimenpiteeseen johti 17 prosenttia kaikista kanteluista, mikä vastaa viime vuosien vastaavaa osuutta.

Anssi Keinänen ja Kalle Määttä ovat ehdottaneet tutkimiskynnyksen asettamista eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnan kehittämiseksi. Tutkimiskynnyksen tarkoituksena oli-

Asioiden elinkaaren kannalta ajateltuna kriittiset kohdat voidaan hahmottaa kiinnittyviksi ensinnäkin siihen, mitä pidetään valituskelpoisena päätöksenä ja missä vaiheessa tällaiseen päätökseen liitetään mahdollisuus käyttää tuomioistuimeen tai tuomioistuinmaiseen elimeen johtavia muutoksenhakumahdollisuuksia.¹⁵ Toinen kriittinen kohta on puolestaan se, voidaanko varsinaista oikeussuojajärjestelmää kehittää siten, että ensimmäisen asteenkaan ei tarvitsisi ottaa täyteen tutkintaan kaikkia sille saatettuja asioita.¹⁶ Kolmas kohta koskee toisen tuomioistuinvaiheen käytön ra-

si auttaa purkamaan kanteluruuhkia, suuntamaan voimavaroja enemmän oma-aloitteeseen tutkintaan ja tarkastuksiin sekä lainsäädännön sisältöön vaikuttamiseen. Tutkimiskynnyksen ylittäviä kanteluita olisivat ne, jotka koskevat ennakkopäätösluontoisia tapauksia tai joissa soveltamiskäytäntö on epäyhtenäistä. Tärkeään asemaan tulisi nostaa myös kysymyksessä olevan taloudellisen edun suuruus suhteutettuna kantelijan voimavaroihin sekä hallintoviranomaisen menettelyn moitittavuus. Tutkimiskynnyksen ylittäisivät samoin tapaukset, joissa on aihetta tehdä aloite lainsäädännön muuttamiseksi tai täsmentämiseksi (*Anssi Keinänen – Kalle Määttä*: Tutkimiskynnyks on oikeusasiamiesinstituutiota kehitettävässä s. 311–323 teoksessa Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008, Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 20, Joensuu 2008). Kirsi Kuusikko on puolestaan ehdottanut, että Suomeen luotaisiin eräänlainen alueellinen oikeusasiamiesjärjestelmä, johon voitaisiin yhdistää potilas- ja sosiaaliasiamiestoimintaa. Kuusikko puhuu tästä mallista ”lakimies-sosiaalialan yhteistyöyksikköinä” (*Kuusikko*: Kansainvälistynyt hallinto-oikeus s. 276 teoksessa Kansainvälistyvä oikeus – Juhlakirja Professori Kari Hakapää, Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja C 41, Rovaniemi 2005).

¹⁵ ”The aim is to develop a range of policies and services that, so far as possible, will help people to avoid problems and legal disputes in the first place and; where they cannot, provides tailored solutions to resolve the dispute as quickly and cost-effectively as possible” (Transforming Public Services Complaints, Redress and Tribunals 2004 Cm 6243 UK).

¹⁶ Erään esimerkin tarjoaa EIT:n ratkaisutoiminnan kehittämistyö, jossa valtavien juttumäärien vuoksi on jouduttu kehittämään erilaisia menettelytapoja sen turvaamiseksi, että tuomioistuin pystyisi antamaan ratkaisun todellisiin oikeussuojaoingelmiin. Eräs kehityslinja on ollut helpottaa toistuvaisluontoisten juttujen käsittelyä, koska valtaosa yksilövalituksista koskee kysymyksiä, joista on olemassa jo runsaasti tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Sopimuksen 14. pöytäkirjalla luodaan uusi yksilövalitusten tutkittavaksi ottamista koskeva kriteeri, jonka mukaan tuomioistuin ei ota tutkittavaksi 34 artiklan mukaista yksilövalitusta, jos se ei katso valittajan kärsineen merkittävää haittaa, ellei ihmisoikeuksien kunnioittaminen sellaisena kuin se on yleissopimuksessa pöytäkirjoineen määritely vaadi valituksen tutkimista asiasisällön osalta. Lisäksi edellytetään, että tällä uudella perusteella ei voida hylätä asiaa, jota kansallinen tuomioistuin ei ole käsitellyt asianmukaisesti (”duly considered”). Uusi kriteeri sisältää edelleen pääsäännön siitä, että kaikki valitukset tutkitaan siltä osin, täyttävätkö ne admissibility-vaatimuksen. Kriteeri ei siten sinänsä rajoita yksilön oikeutta valittaa ihmisoikeustuomioistuimeen. Kuten Spolander toteaa, uuden kriteerin soveltaminen edellyttää tuomioistuimelta jo asian tietynlaista materiaalista tutkimista (*Spolander*: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin muutoksessa – uudistuksen uudistus s. 690, DL 2005). Spolanderin mukaan uusi kriteeristö saattaa kuitenkin johtaa siihen, että asianomaiset

joittamista sillä tavoin, että kahteen täysimittaiseen tuomioistuimenmenettelyyn päätyisivät vain ne asiat, joilla on selkeää ennakkoratkaisullista luonnetta tai joissa on tapahtunut korjaamista vaativa soveltamisvirhe. Neljäs kriittinen kohta on se, että oikeussuojajärjestelmä myös antaisi vastauksen oikeussuojapyyntöön ilman tarvetta aloittaa asian käsittelyä alusta. Viides kriittinen kohta on se, että oikeudenkäyntien prosessisäännöksiä on tehostettava osapuoliasetelmiltaan ja muutoinkin menettelyiltään.

Kaikki nämä vaiheet ovat hallintolainkäytön kehittämisen keskeisiä kysymyksiä tulevaisuudessa. Tämä merkitsee toisaalta sitä, että tarkasteluun tulee ottaa myös hallinnon mahdollisuudet korjata itse päätöksiään sekä hyvittää oikeussuojaloukkaukset ilman erillistä ja raskasta turvautumista tuomioistuimenmenettelyihin.¹⁷ Olennaistahan tulisi olla lainmukaisen ratkaisun ja olotilan saavuttaminen mahdollisimman nopealla ja tehokkaalla tavalla – ei se, tapahtuuko tämä tuomioistuimessa vai jossain muussa menettelyssä. Oikeussuojakeinojen haitallista päällekkäisyyttä on myös karsittava. Ja mikäli oikeussuojakeinojen käyttöedellytyksistä on epäselvyyttä, myös tuota epäselvyyttä on vähennettävä ensisijaisesti lainsäädäntötoimin. Työnjaossa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi merkittävä osuus tarvittavista toimista kuuluu siten lainsäätäjälle.

alkavat valituskirjelmissään esittää laajasti näyttöä kaikesta mahdollisesta aiheutuneesta vahingosta, jolloin tuomioistuimen työtaakka ei vähenisi. Paljon jää siis riippumaan siitä, miten korkealle EIT tulee vahingon aiheutumisen näyttökynnyksen asettamaan. Jos näyttökynnys on korkea, valittajat oletettavasti lisäävät kirjelmointiään. Jos näyttökynnys jää matalaksi, säännös ei toimi tuomioistuimen työtaakkaa vähentävällä tavalla (mts. 691).

¹⁷ Suvianna Hakalehto-Wainio on todennut julkisen vallan vahingonkorvausvastuuta koskevassa tuoreessa väitöskirjassaan, että julkisen vallankäyttäjän korvausvastuuta koskevien asioiden käsittelyä varten saattaisi olla aiheellista kehittää erityinen sovintomenettely (*Suvianna Hakalehto-Wainio: Valta ja vahinko* s. 398, Talentum: Helsinki 2008). Hakalehto-Wainio päätyy siihen, että Suomen oloihin sopiva järjestelmä voisi olla oikeusasiamiehen nykyisten tehtävien muuttaminen siten, että oikeusasiamies voisi antaa suosituksia viranomaisille yksityiselle hallintotoiminnassa aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Tätä oikeussuojakeinoa Hakalehto-Wainio ei pidä kuitenkaan EIOS 13 artiklan vaatimukset täyttävänä, joten hänen mielestään tulisikin harkita ”erityisen tuomioistuimenmenettelyn kehittämistä” (mts. 400).