

Oikeuden historiasta tulevaisuuden Eurooppaan

Pia Letto-Vanamo 60 vuotta

Toimituskunta

Olli Mäenpää

Dan Frände

Päivi Korpisaari

Kustannustoimittaja

Pipsa Kostamo

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. 09 6120 300

f. 09 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

Kannen kuva: Roland Meinecke / Wikimedia Commons

Kannen suunnittelu: Heikki Kalliomaa

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

ISSN 1458-0446

ISSN-L 1458-0446

ISBN 978-951-855-338-3

Hansaprint Oy, Vantaa 2014

Sisällys

Pia Letto-Vanamo 60 vuotta.	
Prof. Pia Letto-Vanamo's 60th Anniversary	VII
<i>Per Andersen – Helle Vogt</i>	
Vrag, hvaler og kongelig overhøjhed.	
Forstrandsret i nordisk middelalder	1
<i>Lars Björne</i>	
Pohjoismaiset oikeustieteelliset aikakauskirjat ja toinen maailmansota ..	15
<i>Yifeng Chen</i>	
Legal Formalism, Justice and the Judiciary in China	29
<i>Ellen Eftestøl-Wilhelmsson – Anu Bask</i>	
Is a Harmonised Liability System a Necessary Prerequisite	
for European Multimodal Transport? The Finnish Logistics Service	
Providers' Point of View	41
<i>Kaijus Ervasti</i>	
Neuvotteleminen konfliktinratkaisumenettelynä	51
<i>Dan Frände</i>	
Åsa Larsson och det förflutna	69
<i>Jaakko Husa</i>	
Pohjolan oikeus – yhtä perhettä?	77
<i>Teemu Juutilainen – Emilia Korkea-aho</i>	
Professio ja legitimiteetti – mitä virkaa eurooppalaisella juristilla?	89
<i>Jukka Kekkonen</i>	
Oikeushistoria huipulta huipulle	105
<i>Päivi Korpisaari – Anette Alén-Savikko</i>	
Tiedonsiirrosta aktiiviseen opiskeluun –	
tähtäimessä laadukas viestintäoikeuden opetus	119
<i>Toomas Kotkas</i>	
Suomalainen hyvinvointivaltio ja	
sosiaalisten oikeuksien lyhyt historia	135
<i>Matti Kunnas</i>	
Uudistunut valvontamenettely ja	
sen haaste asianajajan ammattietiikalle	153

<i>Anna-Laura Markkanen – Hannu Nieminen</i> A Crooked Balance of Interests? Comparing Users' Rights in Printed and Electronic Books	163
<i>Heikki E. S. Mattila</i> Oikeudellis-kielellisen dominanssin jatkuvuudesta. Alankomaiden Itä-Intian ja itsenäisen Indonesian oikeus- ja kieliolojen tarkastelua	181
<i>Dag Michalsen</i> Frede Castberg and the Invention of State of Emergency in Norwegian Constitutional Law in the Twentieth Century	201
<i>Tuulikki Mikkola</i> Trust oikeusvertailun kohteena	213
<i>Kjell Å. Modéer</i> Elegi över 1938 års advokater. Om ett par advokater i finlandssvensk och svensk romanlitteratur	223
<i>Olli Mäenpää</i> Hallinto-oikeuden eurooppalainen kodifointi	239
<i>Johanna Niemi</i> Prosessioikeus ja metodin haaste	255
<i>Jaana Norio-Timonen</i> Harmonisaatio ja eurooppalaiset kuluttajavakuutusmarkkinat	261
<i>Kimmo Nuotio</i> Avustettu potilaan itsemurha ja eutanasia	277
<i>Elina Paunio – Suvi Sankari</i> Euroopan unionin tuomioistuin: oikeuden ja politiikan rajapinnassa	295
<i>Jørn Øyrehagen Sunde</i> ”Menneskerettigheter (...) stemmer med rettsfølelsens krav i vår tid”. Eit aktørperspektiv på Dei europeiske menneskerettane sin veg inn i norsk rett	311
<i>Kaarlo Tuori</i> Kansallinen ja ylikansallinen demokratia	327
<i>Kaius Tuori</i> Natseista ja emigranteista oikeustieteen historiassa	341
<i>Terttu Utriainen</i> Historia opettaa rikosoikeustieteilijöitä	359
Kirjoittajat – Authors	367

Hallinto-oikeuden eurooppalainen kodifointi

1 KOHTI EUROOPPALAISTA HALLINTOLAKIA

Hallinto-oikeuden eurooppalainen kodifointi on sisällöllisenä prosessina ollut vireillä vasta runsaan vuosikymmenen. Kodifoinnin viimeisimpänä virstanpylväänä voidaan pitää Euroopan parlamentin 15.1.2013 hyväksymää päätöslauselmaa¹, jossa parlamentti määrittelee *de lege ferenda* Euroopan unionin hallintolakia koskevia periaatteita sekä viranomaistoimintaan kohdistuvan yleisen sääntelyn kohteita ja perusteita. Päätöslauselman mukaan säädettävässä asetuksessa olisi kodifioitava hyvän hallintotavan perusperiaatteet. Lisäksi siinä olisi säänneltävä hallintomenettelyä, jota sovelletaan, kun unionin hallinto käsittelee yksityistä koskevaa hallintoasiasa.

Parlamentin päätöslauselman kohteena on suoranaisesti vain komission valmisteluvastuulle kuuluvan hallintomenettelyasetuksen perusteet. Komission valmistelu on toistaiseksi ollut hyvin niukkaa, mikä osaltaan selittää parlamentin aktiivisuutta. Mahdollisen kodifoinnin ala ei välttämättä kuitenkaan rajoitu yksinomaan hallinnollisiin menettelyvaatimuksiin eikä pelkää unionin viranomaisten hallintomenettelyyn. Asetuksen kohdealueeseen voisi kuulua myös yleisempiä ja periaatteellisesti keskeisiä hallinto-oikeuden peruskysymyksiä. Ne liittyisivät muun muassa hallinnollisen päätösvalan käytön rajojen määrittelyyn, viranomaisen toimintaan julkisen vallan käyttäjänä, hallinnon avoimuuteen, tehokkuuteen ja vastuullisuuteen sekä menettelyllisen oikeusturvan edellytyksiin. Tuloksena voisi hyvinkin olla hallinto-oikeuden perusteiden ja periaatteiden eurooppalainen kodifikaatio.

Tämän artikkelin tarkoituksena on pohtia, miksi eurooppalaisen hallinto-oikeuden perusteiden normatiivinen kodifointi on tullut aikaisempaa ajankohtaisemmaksi, mihin hallinto-oikeuden kodifointi voisi perustua ja mitkä olisivat sen mahdolliset päälinjaukset. Hallinto-oikeuden kodifoinnilla tässä artikkelissa tarkoitetaan yleisluonteisesti prosessia, jonka tavoitteena

¹ Ks. päätöslauselman sisällöstä <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//FI>.

on laatia yhtenäinen ja systemaattinen hallintotoiminnan keskeisiä puitteita määrittävä eurooppalainen säädös.²

Hallinto-oikeuden eurooppalaista kodifointia arvioitaessa keskeinen kysymys on sen alan ja sisällön määräytyminen. Rajoittuisiko se teknisluonteiseen kodifointiin, jossa ainoastaan koottaisiin yhteen EU:n sektorilainsäädännössä hajallaan olevaa proseduraalista sääntelyä, vai ulottuisiko kodifointi myös hallinto-oikeuden sisällöllisiin ja laadullisiin peruskysymyksiin. Tällainen harmonisoiva kodifointi voisi kohdistua muun muassa hyvän hallinnon sisältämiin vaatimuksiin, julkisen vallan ja harkintavallan käytön rajoihin, yleisiin tavoitteisiin ja periaatteisiin, viranomaisten toiminnan vastuunalaisuuteen, oikeusturvan perusteisiin sekä mahdollisesti myös kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Peruskysymykset kodifoinnin alasta ja sisällöstä ovat vielä toistaiseksi melko avoimia, joten yksiselitteistä tai edes yleisesti hyväksyttyä vastausta niihin ei ole mahdollista esittää.

2 HALLINTO-OIKEUDEN VIIVÄSTYNYT KODIFIOINTI

Hallinto-oikeuteen kohdistuva kodifointikiinnostus on miltei täysin uutta etenkin verrattuna yksityisoikeuden ja erityisesti sopimusoikeuden alalla varsin pitkään vireillä olleisiin yhtenäistämisprosesseihin. Yksityisoikeuden piirissä on toiminut vuosikymmeniä sekä virallisia että akateemisia hankkeita, joiden tavoitteena on yhtenäistää eurooppalaista sopimusoikeutta. Tunnetuimpia näistä ovat Lando-komissio, joka on valmistellut eurooppalaisen sopimusoikeuden periaatteet (PECL), ns. Acquis-ryhmä, joka on muokannut EU-yksityisoikeutta, ja yksityisoikeuden tutkijoiden työryhmä, joka tuottanut lähes viisi tuhatta sivua käsittävän luonnoksen eurooppalaisen yksityisoikeuden periaatteista, käsitteistä ja sääntömalleista.³

² Ks. kodifoinnin määrittelystä Tieteen termipankki 12.01.2014: Oikeustiede:kodifikaatio. (Tarkka osoite: <http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kodifikaatio>.)

³ Ks. tästä valmistelutyöstä esim. *Lando, Ole*: European Contract Law in the 21st Century. JFT 2005, s. 560–571. *Micklitz, Hans-W.*: Eurooppalaisen yksityisoikeuden sääntelyn näkyvä käsi. Lakimies 2010, s. 330–356. Ks. myös Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference (DCFR). Munich 2009, http://ec.europa.eu/justice/contract/files/european-private-law_en.pdf.

Miksi hallinto-oikeuden kodifiointi ja sisällöllinen harmonisointi on tullut toden teolla ajankohtaiseksi vasta tällä vuosituhannella? Yksityisoikeuteen verrattuna olennaista ajallista eroa selittää ainakin kaksi yleistä tekijää. Ensimmäkin yksityisoikeuden kodifioinnin taustalla on nähtävissä vuosisatainen *lex mercatorian* perinne, ja syvemmin epäilemättä myös *ius commune* ja roomalaisen oikeuden yksityisoikeuteen painottuva tausta.⁴ Vastaavanlainen vakiintuneen ja sisällöllisen julkisoikeuden tausta puuttuu hallinto-oikeudelta. Sen muodostuminen itsenäiseksi oikeudenalaksi perustui ensisijaisesti hallinnon ja hallinnollisten suhteiden oikeudellistamiseen, sillä perinteiset julkisoikeudelliset lähtökohdat ja sisällöllinen *ius publicum* puuttuivat.

Toiseksi, etenkin sopimussuhteita on vakiintuneesti ja joukkomittaisesti käytetty myös rajat ylittävissä konteksteissa, jolloin niiden puitteiden ja muotojen ylivaltiollinen yhtenäistäminen on luontevasti perusteltavissa myös sopimusinstrumentin käytön vaatimuksilla ja sopeutettavissa niiden puitteisiin. Hallinto-oikeudelliset suhteet ovat sen sijaan varsin pitkään säilyneet luonteeltaan valtionsisäisinä. Rajat ylittävä ja ylikansallinen hallinto-oikeus sai laajemmassa ja sisällöllisemmässä mielessä merkitystä oikeastaan vasta EY-tuomioistuimen Cassis de Dijon -ratkaisusta (1979)⁵, joka mahdollisti – perustamissopimuksesta riippumatta – kansallisten hallintopäätösten vastavuoroisen tunnustamisen ja vastaavasti myös hallintopäätösten vapaan liikkuvuuden jäsenvaltioiden välillä.

Hallinto-oikeuden funktionaalisiin ominaispiirteisiin liittyvänä erityispiirteenä on tavallista viitata hallinnon ja hallinto-oikeuden julkisoikeudelliseen luonteeseen, joka kytkeytyy julkisen vallan perusteisiin ja hallinnollisen vallan käyttöön. Voidaan ajatella, että kansallisvaltiot eivät hevin ole valmiita luopumaan valtion ydinresursseihin kuuluvan viranomaistoiminnan määrittelystä, mikä osaltaan selittäisi penseyttä kodifiointia kohtaan. Selitys vaikuttaa intuitiivisesti uskottavalta. Tarkemmin analysoituna se ei kuitenkaan ole täysin vakuuttava, kun otetaan huomioon, että valtioilla ei sittenkään ole ollut erityisen vahvoja estoja siirtää vielä tärkeämpää julkisen vallan välinettä – lainsäädäntövaltaa – käytettäväksi laajasti ylikansallisella tasolla. Jos ja kun lainsäädännön sisältöä voidaan harmonisoida ja lainsäädäntövaltaa siirtää ylivaltiollisesti käytettäväksi, ei olisi täysin johdonmukaista

⁴ Ks. yksityisoikeuden harmonisoinnin taustoista *Letto-Vanamo, Pia*: Oikeushistoria ja oikeuden harmonisaatio. Oikeus 2011, s. 487–494. *Wilhelmsson, Thomas*: Harmoniseringen av skadeståndsrätten och behovet av en europeisk moraliskurs. JFT 2007, s. 359–376.

⁵ 120/78, Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Kok. 1979, s. 649.

pitää tuon lainsäädännön toimeenpanomenettelyn määrittelyä toimintona, joka välttämättä edellyttäisi valtion suvereenien intressien kannalta erityistä autonomiaa ja suojaa.

Todennäköisempänä hallinto-oikeuden toiminnallisiin erityispiirteisiin liittyvänä kodifioinnin hitauden selityksenä voidaan pitää sitä, että oikeudenalan perusteiden harmonisointitarve on pitkään ollut melko vähäinen, ja sikäli kuin tarvetta on esiintynyt, siihen on riittävästi vastannut oikeuskäytännössä toteutettu pehmeä harmonisointi. Koska eurooppaoikeuden toteuttaminen on hajautettu jäsenvaltioiden tasolle, kansallisten viranomaisten toimivallan ja toimeenpanomenettelyn eroavuudet eivät myöskään ole muodostuneet niin suuriksi, että hallinto-oikeuden perusteiden yksityiskohtaisempi normatiivinen kodifiointi olisi osoittautunut välttämättömäksi.

Erityisesti EY-tuomioistuimen evolutiivisessa oikeuskäytännössä on kirjattu hallinto-oikeuden minimitasoa määrittelemällä hallinto-oikeuden perustavia laatuvaatimuksia. Tällaiset pienimmät yhteiset nimittäjät liittyvät muun muassa sellaisiin hallinto-oikeuden fundamentteihin kuin asianosaisen kuuleminen, päätösten perusteleminen ja hallinnon oikeudellinen vastuunalaisuus.⁶ Samalla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on korostanut oikeusturvan saatavuuteen, laatuun ja tehokkuuteen liittyviä hallinto-oikeuden vähimmäisvaatimuksia. Näiden harmonisoinnin yleisluonteisten elementtien periaatteellista merkittävyyttä ei ole aihetta vähätellä, joskin niitä voi pitää myös oikeusvaltioon perustuvan hallinto-oikeuden luonnollisina ja jopa itsestään selvinä osatekijöinä.

Etenkin tällä vuosituhannella hallinnollista toimeenpanoa ohjaavan lainsäädännön harmonisoinnin tarve on kuitenkin olennaisesti lisääntynyt EY/EU:n jäsenmäärän kasvaessa ja jäsenvaltioiden toimeenpantavaksi kuuluvan lainsäädännön laajentuessa sekä määrällisesti että laadullisesti. Jos kansallisten hallinto-oikeuksien erot eivät vielä noin viidentoista länsi- ja pohjoiseurooppalaisen jäsenvaltion EY:ssä olleet erityisen ongelmallisia, unionin jäsenmäärän kasvu 27 jäsenvaltioon on johtanut aikaisempaa suurempiin toimeenpanon yhtenäisyyden vaatimuksiin, ei vähiten hallintokulttuurien ja -traditioiden erojen olennaisen lisääntymisen johdosta.

Laajenevan EU-lainsäädännön riittävän koherentti ja reaalin toteuttaminen edellyttää myös toimeenpanon puitteiden selkeämpää säädännäistä yhtenäisyyttä ja normatiivista ennakoitavuutta. Hallinto-oikeudellisen normiston ja hallinnollisen toimeenpanon merkitys on tässä suhteessa erityisen

⁶ Ks. yleisesityksenä esimerkiksi *Jans, J. H. – de Lange, R. – Prechal, S. – Widdershoven, R.J.G.M.: Europeanisation of Public Law. Groningen 2007.*

keskeinen, koska EU-oikeus määrittelee laajalti juuri sääntelyn ja valvonnan perusteita, ja se on muutenkin luonteeltaan pääasiassa julkisoikeudellista, regulatiivista normistoa. Hallinto-oikeuden muodollisen koherenssin lisäämisellä on siten keskeisesti instrumentaalinen peruste, joka liittyy tarpeeseen kohentaa ja varmentaa toimeenpanon tehokkuutta, yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta.

Toimeenpanon tehokkuuden (sekä vaikuttavuuden että toimivuuden merkityksessä) lisääntyvä merkitys puolestaan liittyy ennen muuta hallinto-oikeuden hajanaisuuteen ja fragmentaatioon.⁷ Sen aiheuttajia on useita, joista ilmeisin liittyy 27 erilaiseen hallinto-oikeusjärjestelmään. Vaikka hallinto-oikeuden pääjärjestelmien määrä voitaneen laskea yhden käden sormin, eroavuudet muun muassa viranomaisen toimivallan, hallinnollisen päätöksentekomenettelyn, julkisyhteisön oikeudellisen vastuun ja yksityisen oikeusturvan määrittelyn yksityiskohdissa voivat valtioiden välillä olla huomattavia. Tällaisista eroavuuksista aiheutuu helposti myös hallinnollisia esteitä tai ainakin hidasteita, jotka rajoittavat EU-oikeuden toteutumista ja sisämarkkinoiden toimintaa.

Kodifioinnin tarvetta lisää myös se, että EU-oikeuden hallinnollinen toimeenpano toteutuu kansallisen ja EU:n oman hallinnon lisäksi aikaisempaa laajemmin niiden muodostamissa hybrideissä muodoissa ja monitasoisessa eurooppalaisessa hallinnossa.⁸ Sen paremmin EU:n hallintokoneiston kuin monitasoisen eurooppalaisen hallinnon toiminnalle ei toistaiseksi ole määritelty yhtenäisiä oikeudellisia perusteita tai puitteita.⁹ Hajanaisuutta aiheuttavat niin ikään hallinto-oikeudellisten tulkintamallien, yleisten oppien ja painotusten sekä hallintokulttuurien väliset erot, joiden voidaan arvioida lisääntyneen ja korostuneen EU:n laajetessa. Kysymys on myös erilaisista painotuksista arvioitaessa viranomaisen ja yksityisen välistä suhdetta: lähtökohdat vaihtelevat valtiokeskeisestä dirigismistä asiakaspainotteiseen hyvän hallinnon vaatimukseen ja markkinapohjaisiin ohjausmalleihin.

Tehokkuuden vahvistaminen on myös yksi selitys sille, että hallinto-oikeuden kodifioinnin toteuttaminen on Lissabonin sopimuksessa määritelty

⁷ Ks. koherenssin ja fragmentaation suhteesta pääosin myös hallinto-oikeuteen soveltuvasti *Letto-Vanamo, Pia – Smits, Jan*: Introduction. Teoksessa Letto-Vanamo, P. – Smits, J. (eds.), *Coherence and Fragmentation in European Private Law*. Munich 2012, s. 1–8.

⁸ Ks. monitasoisesta eurooppalaisesta hallinnosta *Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2011, s. 151–242.

⁹ Vrt. eurooppalaisen virastolainsäädännön merkityksestä *Chamon, Merijn*: The Influence of 'Regulatory Agencies' on Pluralism in European Administrative Law. *Review of European Administrative Law* 2012, pp. 61–91.

perustuvaksi ensisijaisesti top down -metodin käyttöön. Siinä kodifointi on tarkoitettu toteutettavaksi harmonisoivilla säädöksillä sen sijaan, että esimerkiksi sopimusoikeuden kodifointimallin mukaisesti käytettäisiin hajautettua mallia. Hajautetussa mallissa oikeudenalan tai oikeudellisen instituution harmonisoinnin tarvetta, perusteita ja vaihtoehtoja ensin tutkitaan monipuolisesti ja ne alistetaan laajaan oikeudellisten asiantuntijoiden arviointiin. Tosin myös asetus pohjaisen harmonisoinnin käyttö sallii tällaisen valmistelun ja arvioinnin, joskin tavoitteena Lissabonin sopimuksen mukaan näyttäisi olevan verraten ripeästi toteutettu lainvalmistelu suhteellisen keskitetyssä muodossa.

3 HALLINTO-OIKEUDEN KODIFIOINNIN MENETTELYT JA PERUSTEET

3.1 Kodifioinnin toteuttamistapoja

Oikeudenalan kodifioinnissa voidaan käyttää erilaisia menettelytapoja, joista ehkä yleisimmät jakautuvat pehmeisiin ja koviin, hierarkkisiin tai horisontaalisiin sekä suoriin tai välillisiin. Pehmeillä, horisontaalisilla ja välillisillä menetelmillä pyritään siihen, että oikeudenalan normit vähitellen yhtenäistyvät erilaisin yhteensopivin kansallisin toimin, kun taas kovat, hierarkkiset ja välittömät menettelyt painottavat muun muassa preskriptiivistä, normatiivisesti yhtenäistävää sääntelyä.

Tähän asti hallinto-oikeuden kodifioinnissa on sovellettu pääasiassa edellisiä menettelyjä. Erityisesti Euroopan neuvosto on keskittynyt pääasiassa laatimaan hallinto-oikeuden perusteita yhtenäistäviä suosituksia ja periaatteellisia lausumia. Myös hallinto-oikeutta määrittelevää eurooppalaista oikeuskäytäntöä voi luonnehtia vaikutuksiltaan ensisijaisesti suosittelevaksi ja välilliseksi, vaikka esimerkiksi valtion korvausvastuun perusteet viranomaisen toiminnasta on jo oikeuskäytännössä harmonisoitu verraten yksityiskohteisesti.¹⁰ Sen sijaan Lissabonin sopimuksessa määritelty EU-oikeudellinen malli perustuu painotetusti hierarkkisiin ja preskriptiivisiin menettelyihin. Tavoitteena on määritellä säädännäisesti hallinto-oikeuden perusteet.

Oikeudenalan kodifointia voidaan toteuttaa muullakin tavoin. Edellä on viitattu yksityisoikeudelliseen kodifointiin, jossa on varsin pitkään ja keskei-

¹⁰ Ks. *Aalto, Pekka*: Public Liability in EU Law. Oxford 2011.

sesti nojaututtu tutkijoiden yhteistyöhön ja ylipäänsä akateemisen yhteisön osallistumiseen. Myös hallinto-oikeuden kodifioinnissa on havaittavissa vastaavanlainen ulottuvuus. Vaikka se on uusi ja hyvin lyhytkestoinen, alustavia tuloksia on tutkijavetoisella kodifioinnilla saatu aikaan melko laajasti hallinto-oikeuden keskeisillä osa-alueilla.

3.2 Hallinto-oikeuden pehmeä ja välillinen kodifiointi

Etenkin Euroopan neuvoston rooli oikeuden kodifioinnissa on luonteeltaan pehmeää ja suosittelevaa. Euroopan neuvoston oikeudessa hallinto-oikeuden kodifiointiin liittyvät aloitteet on yleensä toteutettu jäsenvaltioille osoitetuina suosituksina. Suositukset ovat pääasiassa kohdistuneet suhteellisen suppeille osa-alueille, ja ne ovat sisällöltään varsin yleisluonteisia.

Jossain määrin vahvempaa kodifiointia mahdollistaa eurooppalaisten yleissopimusten valmistelu ja hyväksyminen. Hallinto-oikeuden kannalta keskeisimpiä yleissopimuksia ovat Kunnallisen itsehallinnon peruskirja (1985) ja viranomaisten asiakirjojen julkisuutta määrittelevä yleissopimus (European Convention on Access to Official Documents, 2009). Suomi on saattanut itsehallinnon peruskirjan voimaan lailla. Sen sijaan julkisuutta koskevaa yleissopimusta ei vielä ole saatettu voimaan. Hallinto-oikeuden yleisten perusteiden kannalta ainakin periaatteellisesti erittäin merkittävänä pehmeän kodifioinnin toteuttamisvälineenä voidaan pitää myös Euroopan neuvoston suositusluonteista Hyvän hallinnon peruskirjaa.

3.3 Hallinto-oikeuden EU-oikeudellinen kodifiointi

EU-oikeudessa ei hallinto-oikeuden normatiivinen kodifiointi ole ollut sanottavasti tavoitteena ennen Lissabonin sopimusta. Tosin yksittäisissä direktiiveissä tai asetuksissa on voitu säännellä joitakin sen toimeenpanon perusvaatimuksia, kuten päätöksenteon puolueettomuutta riippumattomuutta sekä viranomaisen riittäviä voimavaroja. Muun muassa kilpailun valvontamenettelystä ja maataloustuen hallinnoinnista on myös yksityiskohtaisempia säännöksiä, mitä selittää keskeisesti se, että nämä hallinnonalat kuuluvat EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Perussopimuksissa ei hallinto-oikeuden yleiselle kodifioinnille sen sijaan ole ollut toimivaltaperustaa, vaan hallinto-oikeuden harmonisointiin on suhtauduttu pikemminkin kielteisesti.

Vasta Lissabonin sopimukseen on sisällytetty täysin uusi ja erityinen toimivaltasäännös, joka mahdollistaa ainakin EU:n toimielimiin kohdistuvan hallinto-oikeuden perusteiden harmonisoinnin.¹¹

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 298 artiklan mukaan Unionin toimielimet, elimet ja laitokset tukeutuvat tehtäviään hoitaessaan avoimeen, tehokkaaseen ja riippumattomaan eurooppalaiseen hallintoon. Tätä varten Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksilla säännökset, joissa kunnioitetaan 336 artiklan nojalla vahvistettuja henkilöstösääntöjä ja palvelussuhteen ehtoja. SEUT 298 artikla koskee eurooppalaisen hallinnon toimintaan, joten siihen perustuvilla normeilla voi ainakin välillisesti, mutta mahdollisesti myös välittömästi, olla jäsenvaltioidenkin hallinto-oikeutta kodifioiva vaikutus.

Vaikka SEUT 298 artiklan tulkinnessa on esitetty myös muodollisia epäilyksiä EU:n harmonisointitoimivallan riittävytydestä ja laajuudesta,¹² olisi vaikea perustella kantaa, jonka mukaan eurooppalaisen hallinnon avoimuutta, tehokkuutta ja riippumattomuutta ei olisi mahdollista säännellä normatiivisin välinein SEUT 298 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Tällaisen sääntelyn keskeisenä kohteena on välttämättä myös hallinnon ja yksityisen välinen oikeussuhde, joten normatiivinen kodifointi kohdistuu juuri hallinto-oikeuden ydinalueelle.

4 VIRALLISEN KODIFIOINNIN ALA JA SISÄLTÖ

4.1 Kodifioinnin soveltamisala ja sisältö

Euroopan neuvoston kodifiointityön kohteena ovat periaatteessa neuvoston kaikkien 47 jäsenvaltion hallinto-oikeusjärjestelmät. Neuvosto on määritellyt hallinnon oikeudellisia perusteita kodifioimalla keskeisimmät niistä

¹¹ Tosin jo Euroopan perustuslakia koskeva ehdotus (2004) sisälsi vastaavansisältöisen kodifioinnin perusteiden määrittelyn. Ks. *Nieto-Garridos, Eva – Martin Delgado, Isaac*: *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*. Oxford 2007, pp. 115–130.

¹² Erityisesti *Craig, Paul*: *A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence*. *European Public Law* 2013, s. 503–524, jonka argumentoinnin mukaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö estäisi ainakin vastaavien oikeusperiaatteiden normatiivisen määrittelyn. Ks. myös *Ragnemalm, Hans*: *Spelet om EU:s förvaltningslag – synpunkter från läktaren*. Festskrift Lena Marcusson. Uppsala 2013, s. 255–270.

suositukseen, jonka nimi Hyvän hallinnon perussääntö (Code of Good Administration, 2007).¹³ Varsin yksityiskohtainen perussääntö sisältää kolme lukua ja yhteensä 23 laajaa artiklaa.

Sen sijaan EU-pohjaisen kodifioinnin ensisijaisena kohteena on perussopimuksen mukaan rajoitetummin eurooppalainen hallinto, jolla voidaan tarkoittaa suppeasti vain EU:n omaa toimeenpanokoneistoa. Esimerkiksi Euroopan parlamentin päätöslauselman mukaan asetuksentasoista Euroopan hallintomenettelylakia tulisi soveltaa vain unionin hallintoon. Laajemmassa merkityksessä eurooppalaisella hallinnolla voidaan kuitenkin yhtä hyvin perustein tarkoittaa kaikkia tai ainakin useimpia EU-oikeuden toteuttamiseen osallistuvia viranomaisia ja tahoja, myös jäsenvaltion tasolla.

Kodifioinnin sisällön määrittelyssä hallinto-oikeuden periaatteet ja hallinnollinen päätöksenteko ovat osoittautuneet helpoimmiksi tai ainakin yhteisten lähtökohtien kannalta otollisimmiksi osa-alueiksi. Sekä Euroopan neuvoston perussääntö että Euroopan parlamentin päätöslauselma rajoittuvat lähinnä näitä osa-alueita koskeviin suosituksiin ja määritelmiin. Päätöslauselmaan sisältyy tosin myös muutoksenhakua ja hyvityksiä koskevat perusnormit.

Euroopan parlamentin päätöslauselman mukaan säädettävällä EU-asetuksella olisi pyrittävä takaamaan oikeus hyvään hallintoon Euroopan unionin hallintomenettelylakiin perustuvan avoimen, tehokkaan ja riippumattoman hallinnon avulla. Asetuksessa olisi kodifioitava hyvän hallintotavan perusperiaatteet ja säänneltävä menettelyä, jota unionin hallinnossa on noudatettava käsiteltäessä yksittäisiä tapauksia, joissa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö on osapuolena, ja muita tilanteita, joissa henkilö on suoraan tai henkilökohtaisesti yhteydessä unionin hallintoon.

4.2 Hallinto-oikeuden eurooppalaiset periaatteet

Euroopan neuvoston hyväksymä Hyvän hallinnon perussääntö määrittelee yhdeksän hyvän hallinnon periaatetta. Ne ovat lainmukaisuus, yhdenvertaisuus, suhteellisuus, puolueettomuus, oikeusvarmuus, viivytyksetön menettely, osallistumisperiaate, yksityisyyden suoja ja avoimuus. Periaatteet on määritelty tiiviisti ja pelkistetysti. Lisäksi yksittäiset periaatesäännökset

¹³ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Ks. perussäännöstä *Koivisto, Ida*: Hyvän hallinnon muunnelmat. Helsinki 2011, s. 177–180.

sisältävät runsaasti erilaisia konkretisoivia johdannaisia ja selventäviä alaperiaatteita.

Euroopan parlamentin päätöslauselma sisältää niin ikään periaateluettelon, jonka laadinnassa on selvästikin käytetty hyväksi ja osittain myös suoraan lainattu Hyvän hallinnon perussääntöä. Myös parlamentti identifioi yhdeksän periaatetta, joista kahdeksan ensimmäistä ovat asiallisesti lähes saman sisältöisiä kuin perussäännön periaatteet: laillisuusperiaate, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaate, suhteellisuusperiaate, puolueettomuusperiaate, johdonmukaisuuden ja perusteltujen odotusten periaate, yksityisyyden kunnioittamisen periaate, oikeudenmukaisuusperiaate sekä avoimuusperiaate.

Kahden periaateluettelon välillä on myös joitakin eroavuuksia. Euroopan parlamentti ei mainitse päätöslauselmassaan erikseen viivytyksetöntä menettelyä ja osallistumisperiaatetta. Toisaalta Euroopan neuvoston luettelosta puuttuvat oikeudenmukaisuusperiaate sekä tehokkuus- ja palveluperiaate. Eroja voidaan pitää verraten vähämerkityksellisinä, ja ne liittyvät pikemminkin erilaisiin painotuksiin ja näkökulmiin kuin selvästi erilaisiin näemyksiin hallinto-oikeuden keskeisistä periaatteista. Etenkin tehokkuus- ja palveluperiaatteen voidaan ajatella perustuvan myös perussopimuksessa nimenomaan mainittuun tehokkaan eurooppalaisen hallinnon tavoitteeseen.

Vähäisistä eroista huolimatta periaatepainotteisuus on joka tapauksessa varsin vahva piirre eurooppalaisen hallinto-oikeuden kodifioinnissa. Tähän on useita syitä. Hallinto-oikeuden periaatteita on jo perinteisesti määritelty oikeuskäytännössä, minkä lisäksi sisällöltään joustavista ja tavoitteiltaan yleisesti hyväksyttävistä periaatteista on verraten vaivatonta päästä yhteisymmärrykseen. Etenkin normatiivisen EU-oikeuden teknisyyks samoin kuin sen toteuttamisen tehokkuuden ja yhdenmukaisuuden korostaminen ovat toisaalta saaneet aikaan tarvetta määritellä myös hallinnollisen toimeenpanon arvosidonnaisia tavoitteita, puitteita ja päämääriä. Periaatteiden määrittely vastaa myös näihin sisällöllisiin tarpeisiin.

4.3 Hallintomenettely ja viranomaisen päätöksenteko

Parlamentin päätöslauselma määrittelee oikeusperiaatteiden lisäksi myös eurooppalaisen hallintolain pääpiirteitä kirjaamalla hallinnollisia päätöksiä koskevia perusvaatimuksia normatiivisesti määriteltäviksi. Ne koskevat menettelyn muodollisia piirteitä, kuten hallinnollisen menettelyn vireillepa-

noa ja vastaanottoilmoitusta. Kiinnostavimman osuuden päätöslauselmassa muodostavat kuitenkin hallinnollisen päätöksenteon perusteita ja puitteita määrittelevät perusvaatimukset.

Hallinnollisten päätösten puolueettomuus edellyttää päätöslauselman mukaan, että virkamies ei saa osallistua päätöksentekoon, jos päätöksestä koituu hänelle taloudellista etua. Virkamiehen on ilmoitettava eturistiriidoista esimiehelleen, joka voi tapauksen erityisten olosuhteiden perusteella kieltää virkamiehen osallistumisen menettelyyn. Myös asianosainen voi pyytää, että virkamieheltä kielletään osallistuminen yksittäiseen päätökseen, joka vaikuttaa kyseisen henkilön yksilöllisiin etuihin. Eturistiriitojen käsittelylle on asetettava asianmukaiset määräajat.

Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi tulisi toteuttaa niin, että hallintomenettelyn kaikissa vaiheissa taataan oikeus puolustautumiseen. Asianosaisille on tarvittaessa ennen päätöksen tekemistä annettava tilaisuus ilmaista näkemyksensä päätöksestä, joka vaikuttaa suoraan henkilöiden oikeuksiin tai etuihin. Asianosaiselle on myös annettava mahdollisuus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin. Asianosaisen tulisi voida itse arvioida ja ratkaista, mitkä ei-julkiset asiakirjat ovat merkityksellisiä.

Päätöksenteon määräajat liittyvät etenkin hallinnon tehokkuuteen. Hallintopäätökset on tehtävä kohtuullisen määräajan kuluessa ja viivyttämättä. Määräajat on vahvistettava kutakin menettelyä koskevassa vastaavassa säännössä. Jos määräaikaa ei ole vahvistettu, se ei saisi ylittää kolmea kuukautta laskettuna menettelyn aloittamisesta. Jos päätöstä ei voida tehdä tässä määräajassa objektiivisista syistä, kuten puutteellisen pyynnön korjaamiseen tarvittavan ajan antamiseksi tai siinä käsitellyn asian monimutkaisuuden vuoksi tai siksi, että menettelyä on lykättävä kolmannen osapuolen päätöstä odotettaessa, asianomaiselle henkilölle on ilmoitettava asiasta, ja päätös on tehtävä mahdollisimman nopeasti.

Hallintopäätösten on päätöslauselman mukaan oltava kirjallisia, selkeitä, yksinkertaisia ja ymmärrettäviä. Viranomaisen on päätöksessään ilmoitettava selvästi sen perustelut, keskeiset tosiasiat ja niiden oikeusperusta. Päätöksistä, jotka vaikuttavat henkilön oikeuksiin ja etuihin, on ilmoitettava henkilölle kirjallisesti heti, kun päätös on tehty. Päätöksessä on myös ilmoitettava käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista.

Hallintomenettelyn perusteet määrittelevässä asetuksessa olisi määriteltävä mahdollisuus korjata milloin tahansa kirjoitus- tai laskuvirheet ja vastaavat virheet omasta tai asianosaisen aloitteesta. Myös hallintopäätöksen oikaisumenettelyn perusteet olisi määriteltävä asetuksessa.

Euroopan neuvoston laatima Hyvän hallinnon perussääntö sisältää vastaa-
vanlaisia perusnormeja. Lisäksi siinä edellytetään muun muassa päätöksen-
teosta perittävien maksujen kohtuullisuutta ja kielletään hallintopäätöksen
takautuva voimaantulo. Hallintopäätösten peruuttaminen ja muuttaminen
on perussäännön mukaan mahdollista yleisen edun niin vaatiessa, mutta
tällaisessa päätöksenteossa on otettava huomioon myös yksityisen oikeudet
ja edut. Lisäksi perussäännön mukaan hallintopäätöksen täytäntöönpanoa
voidaan tehostaa uhkilla tai rangaistusluonteisilla seuraamuksilla.

5 EUROOPPALAISEN HALLINTOLAIN VALMISTELU

5.1 Aktiivinen tutkijaverkosto

Hallinto-oikeuden kodifoinnin valmistelu ei ole rajoittunut vain Euroopan
unionin ja Euroopan neuvoston virallisiin elimiin. Tosin EU:n toimieli-
mistä käytännössä vain Euroopan parlamentti on toistaiseksi osallistunut
eurooppalaista hallintoa sääntelevän hallintolain valmisteluun. Myös tutki-
musyhteisöllä on ollut aktiivinen rooli, joskin huomattavasti suppeammin
ja lyhemmän ajan kuin yksityisoikeuden kodifoinnissa. Varsin keskeinen
merkitys kodifoinnissa on ollut Research Network on EU Administrative
Law -verkostolla (ReNEUAL).¹⁴ Se on muutamassa vuodessa valmistellut
toista sataa erillistä menettelynormia sisältävän luonnoksen hallintomenet-
telyn perusmalliksi, Model Rules on EU Administrative Procedures.¹⁵

ReNeual-verkosto koostuu pääasiassa keskieuropalaisista hallinto-,
julkis- ja EU-oikeuden tutkijoista, jotka toimivat kansallisissa yliopistoissa
ja Euroopan yliopistoinstituutissa. Aktiiviseen tutkijaverkostoon kuuluu
kolmisenkymmentä professoritasoista tutkijaa lähinnä EU:n vanhoista
jäsenvaltioista. Kodifointityön keskeisiä vetäjiä ovat olleet muun muassa
Herwig Hoffmann (Luxembourg), Jens-Peter Schneider (Freiburg), Deirdre
Curtin (Amsterdam), Ulrich Stelkens (Speyer) ja Jacques Ziller (Pavia).¹⁶

¹⁴ Ks. <http://www.reneual.eu/>.

¹⁵ Tutkijavetoisen kodifoinnin tähänastiset tulokset julkistettiin Euroopan oikeusasiamiehen
järjestämässä seminaarissa 21.–22.5.2014.

¹⁶ Kodifointityön taustasta ks. myös *Mir-Puigpelat, Oriol*: Arguments in favour of a gen-
eral codification of the procedure applicable to EU administration. European Parliament.
Directorate-general for internal policies, 2011, <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

5.2 Kodifioinnin lähtökohtia ja painopisteitä

Hallinto-oikeuden normatiivisessa harmonisoinnissa on merkittävä sija menettelynormien kodifioinnilla, jonka kohteena on ensisijaisesti varsin hajanainen EU-lainsäädännön sisältämä menettelysääntely. Minimitavoitteeksi eurooppalaiselle hallintolaille onkin esitetty vain EU-hallinnon eri aloihin kohdistuvan EU-lainsäädännön kirjavien menettelysäännösten tekninen yhdenmukaistaminen. Kyseessä olisi siten eräänlainen *restatement*-tyyppinen kodifiointi, joka kirjaisi ensisijaisesti tai lähes yksinomaan EU-lainsäädännön voimassaolevia normeja.¹⁷

Model Rules sen sijaan perustuu sisällöllisesti kunnianhimoisemmalle kodifioinnille, jossa kodifioitu normisto kattaisi keskeisen osan toimeenpanomenettelystä. Kodifioinnin perusteet sisältyvät alustaviin mallisääntöihin (Model Rules)¹⁸, jotka jakautuvat neljään pääosaan:

- I General Provisions
- II Administrative Rulemaking (by the EU)
- III Unilateral Single Case Decision-Making
- IV Contracts by EU Authorities
- V Mutual Assistance
- VI Administrative Information Management.

Yleisten säännösten (General Provisions) mukaan mallisäännöt määrittelevät hallintomenettelyssä sovellettavan standardin, ja niitä sovelletaan kaikissa viranomaisissa, kun ne toimeenpanevat unionin oikeutta hallintomenettelyssä. EU-lainsäädännössä olisi kuitenkin mahdollista erityisin perustein säätää poikkeuksista, joita on sovellettava mallisääntöjen sijasta. Toisaalta jäsenvaltiossa sovelletaan kansallista hallinto-oikeutta EU-oikeuden toimeenpanossa vain siltä osin, kuin mallisäännöt eivät sisällä sovellettavaa säännöstä.

Mallisäännöt määrittelevät myös yleiset hyvän hallinnon periaatteet. Näihin periaatteeseen kuuluvat parlamentin päätöslauselmassa mainittujen lisäksi oikeusvarmuuden ja johdonmukaisuuden periaate, osallistumisperiaate sekä asianmukaisen asioinnin ja kielenkäytön periaate.

¹⁷ Ks. *restatement*-tyyppisen kodifioinnin lähtökohdista hallinto-oikeuden alalla Ziller, Jacques: *Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law*. European Parliament. Directorate-general for internal policies, 2011, <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

¹⁸ Tätä kirjoitettaessa käytettävissä on kesäkuussa 2013 pidetyn tutkijaseminaarin keskustelun kohteena ollut versio kodifioituista normeista.

Hallinnollista päätöksentekoa (Unilateral Single Case Decision-Making) koskevat mallisäännöt määrittelevät varsin pitkälle esimerkiksi Suomen hallintolain tapaan päätöksentekoprosessin eri vaiheita. Sääntelyn kohteena ovat etenkin asian vireillepano, asian selvittäminen ja selvittämisvastuu, kuuleminen ja asianosaisjulkisuus, tarkastusmenettelyt sekä päätöksen tekeminen ja tiedoksianto. Mallisääntöjen sisältö vastaa myös näiltä osin varsin pitkälle hallintolain sääntelyä lähtökohdiltaan ja sisällöltäänkin. Eräiltä osin mallisäännöt ovat kuitenkin yksityiskohtaisemmat ja modernimmat, sillä niissä määritellään muun muassa inkriminaatiokiellon ja asianajosalaisuuden perusteita, tarkastusmenettelyn puitteita ja eritellysti kuulemismenettelyn kohteita.

Hallinnollista normiantoa (Administrative Rulemaking) koskevat mallisäännöt kohdistuvat ensisijaisesti oikeudellisesti sitoviin hallinnollisiin normeihin. Niiden valmistelusta on informoitava etukäteen ja normiehdotus on perusteltava. Kansalaisille ja intressijärjestöille on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi. Toistaiseksi avoimia kysymyksiä ovat mallisääntöjen soveltaminen normien lisäksi suunnitelmiin ja sisäisiin sääntöihin sekä mahdollisuus kohdistaa oikeusturvakeinoja hallinnollisiin normeihin.

EU-viranomaisten sopimustoimintaa (Contracts by EU Authorities) määrittelevät mallisäännöt on muotoiltu hyvin yksityiskohtaisesti. Tämä johtuu pitkälti siitä, että sopimussääntely kohdistuisi pääasiassa julkisiin hankinta-sopimuksiin. Sääntöjen taustalla on lisäksi julkisiin sopimuksiin kohdistunut laajahko vertaileva tutkimus.¹⁹ Mallisäännöissä määritellään muun muassa hankintasopimusmenettelyä, sopimusperiaatteita ja muuttuneita olosuhteita, sopimusten pätevyyttä ja täytäntöönpanoa sekä sopimusriitojen ratkaisua. Näin yksityiskohtaisen kodifoinnin tarve ei kuitenkaan ole aivan ilmeinen hallinnollista päätöksentekoa ja hallintomenettelyä yleisesti määrittelevässä säädöksessä.

Hallinnollista apua (Mutual Assistance) koskevat mallisäännöt määrittelevät pääpiirteisiä puitteita erilaisille viranomaisten välisille hallinnollisen avun ja virka-avun toteuttamismenettelyille. Myös *tietohallintoa* (Administrative Information Management) määrittelevät mallisäännöt ovat varsin yksityiskohtaiset. Ne kohdistuvat viranomaisten toimivaltaan, informaation käsittelyyn, valvontamenetelmiin, tietosuojaan ja oikeussuojan toteuttamiseen.

¹⁹ *Noguellou, Rozen – Stelkens, Ulrich* (eds.): *Comparative Law on Public Contracts*. Bruxelles 2010.

6 TULEVAISUUDEN NÄKYMÄ

Jo tähänastinen hallinto-oikeuden eurooppalainen kodifiointi herättää monia kysymyksiä. Mihin suuntaan kodifiointi etenee? Ja onko hallinto-oikeuden perusteiden kodifiointi ylipäänsä hyvä ja kannatettava tavoite? Korostaisiko kodifiointi hallinto-oikeuden perinteisiä lähtökohtia ja julkisen vallan käytön tehokkuutta, vai olisiko se pikemminkin omiaan tasapainottamaan vallan käyttöä ja kohentamaan hallintomenettelyn laatua? Vahvistaisivatko hallinto-oikeuden eurooppalaiset periaatteet viranomaistoiminnan arvosi-donnaisuutta ja mihin suuntaan? Millä tavoin kodifiointia tulisi toteuttaa? Pitäisikö myös kodifiointimenettelyn olla tavoitteensa mukaisesti avointa, tehokasta ja riippumatonta?

Tavalla tai toisella vastausten keskeisiä elementtejä ja peruslähtökohtia tulevat hyvin todennäköisesti määrittelemään neljä adjektiivia: hyvä, avoin, tehokas ja riippumaton. On joka tapauksessa perusteltua, että ainakin kodifioinnin perusteet määritellään näiden normatiivisesti jo vahvistettujen laatuvaatimusten mukaisesti.

Hyvä hallinto on turvattu perusoikeutena myös EU:n perusoikeuskirjassa. Hallinnon laatua voidaan ja pitäisi kodifoida konkretisoimalla tätä perusoikeutta käyttämällä hyväksi myös Euroopan neuvoston laatimaa Hyvän hallinnon perussääntöä. *Avoin hallinto* edellyttäisi julkisuusperiaatteen perusteiden kodifiointia lähtien siitä, että jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisten toiminnasta ja mahdollisuus vaikuttaa niiden päätöksentekoon. Tältä osin EU-oikeudellinen kodifiointityö ei vielä ole edes alkanut, mutta Euroopan neuvoston julkisuusyleissopimus sisältää sen kannalta käytökelpoisia elementtejä.

Tehokas hallinto on kodifioinnin kannalta monimerkityksellisin tavoite. Yksinomaan tehokkuuden ja tuottavuuden korostaminen voi heikentää hallinnon muiden laadullisten tavoitteiden toteutumista. Toisaalta myös-kään tehotonta ja hidasta hallintoa ei voida pitää laadullisena tavoitteena. Kodifioinnissa tulisi siten tasapainottaa ja sovittaa yhteen tehokkuutta ja muita laadullisia vaatimuksia. *Riippumaton hallinto* toimii puolueettomasti ja itsenäisesti, mutta samalla riittävän avoimesti, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia turvaten. Myös tämän tavoitteen kodifiointi edellyttää erilaisten intressien huomioon ottamista.

Isoja kysymyksiä sisältyy siis jo hallinto-oikeuden kodifioinnin perusteisiin ja tavoitteisiin. Toisaalta niiden ratkaisemiseen on pystytty suhteellisen lyhyessä ajassa muotoilemaan varsin hyödyllisiä linjauksia

ja käyttökelpoisia elementtejä. Miten kodifointiprosessi etenee, näyttäisi pitkälti riippuvan kodifioinnin kohteesta, eurooppalaisesta hallinnosta. Sen intressissä ei välttämättä ole hallintotoiminnan normatiivisten puitteiden tarkempi määrittely tai edes niiden perusteiden valmistelu. Siksi olisi tärkeää varmistaa, että hallinto-oikeuden eurooppalainen kodifointi ei jää yksinomaan eurooppalaisen hallinnon projektiksi.