SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 265

Eija Siitari-Vanne

HALLINTOLAINKÄYTÖN TEHOSTAMINEN

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-Sarja N:o 265

Eija Siitari-Vanne

Hallintolainkäytön tehostaminen

Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Arppeanumissa, Snellmaninkatu 3, lauantaina 24.9.2005 klo 10.

WITH AN ENGLISH ABSTRACT

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS • HELSINKI

Julkaisuvaliokunta
Risto Nuolimaa, puheenjohtaja
Markku Helin
Mika Hemmo
Raimo Lahti
Pekka Vihervuori
Lea Purhonen, sihteeri

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300
f. (09) 604 668
sly@lakimies.org
www.lakimies.org

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-521-9

© 2005 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Eija Siitari-Vanne

ISSN 0356-7206
ISBN 951-855-244-4

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005

Alkusanat

> *Goswell Street was at his feet, Goswell Street was on his right hand – as far as the eye could reach, Goswell Street extended to his left; and the opposite side of Goswell Street was over the way."Such", thought Mr Pickwick, "are the narrow views of those philosophers who, content with examining the things that lie before them, look not to the truths which are hidden beyond. As well might I be content to gaze on Goswell Street for ever, without one effort to penetrate to the hidden countries which on every side surround it."*
> (*Charles Dickens,* The Pickwick Papers)

Kuten herra Samuel Pickwick, myös minä uskaltauduin pois tutulta kadultani. Aloitin väitöskirjatutkimuksen kirjoittamisen syyskuussa 2003 kaksikymmenvuotisen toisenlaisissa lakimiestehtävissä toimimisen jälkeen. Olen ollut esittelijänä korkeimmassa hallinto-oikeudessa keväästä 1986 helmikuuhun 1995. Tuon jakson jälkeen olen työskennellyt lainvalmistelutehtävissä oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla, jota mielenkiintoisempaa ja haasteellisempaa (samalla myös rehellisyyden nimissä työmäärältään raskaampaa) työpaikkaa on vaikea kuvitella. Väitöskirjatyötä varten olen ollut virkavapaana eri otteisiin yhteensä noin puolentoista vuoden ajan.

Hallintolainkäytön nykytila, toimivuus ja hallintolainkäytön tulevaisuus alkoivat pohdituttaa minua hyvin pian lainvalmisteluosastolle tuloni jälkeen. Lainvalmistelutehtävissä näin ja koin sellaista, mitä en tutkijana tai tuomioistuinlaitoksen palvelukseen jääneenä olisi joko lainkaan huomannut tai olisin ehkä saattanut huomata paljon myöhemmin tai vajavaisemmin. Perustuslakiuudistuksen myötä työni muuttui yhä enemmän erilaisten oikeudellisten ilmiöiden valtiosääntöoikeudellisesti painottuneeksi tarkasteluksi. Valtiosäännöstä tuli kaiken kaikkiaan erinomainen työkalu tarkastella lainsäädännön tilaa ja toimivuutta. Hallinto-oikeudelliseen lainsäädäntöön alkoi samaan aikaan kohdistua vaatimuksia yhteisön oikeuden ja ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöistä. Hallintolainkäyttöä koskevaan lainsäädäntöön ja hallintotuomioistuinten toimintatapaan nämä muutokset näyttivät vaikuttavan kuitenkin kovin vähäisessä määrin. Siksi Goswell-katu eli perinteiset käsitykset hallintolainkäytöstä oli jätettävä taakse ja lähdettävä etsimään uusia vastauksia.

Olen tehnyt väitöskirjatyöni yliopistomaailman ja sen tutkijayhteisön ulkopuolella. Korvauksena minulla on ollut oma yhteisöni eli ne ihmiset, joiden kanssa käymistäni lukuisista keskusteluista ja muusta yhteydenpidosta on tullut

minun yliopistoni. Haluan kiittää erityisesti hallintoneuvos *Pekka Vihervuorta*, hallintoneuvos *Heikki Kannista*, hallinto-oikeustuomari *Veijo Tarukannelta*, ylituomari *Heikki Jukaraista* ja yliassistentti *Jukka Tuomelaa*. He ovat lukeneet eri yhteyksissä käsikirjoitustani ja esittäneet muutoinkin hyödyllisiä ja arvokkaita kommentteja sekä kannustaneet joskus kovinkin uupunutta tutkijaa.

Haluan kiittää myös tällä hetkellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa määräaikaisina hallintoneuvoksina työskenteleviä *Matti Halénia* ja *Anne Niemeä* erityisesti ratkiriemukkaista lounaskeskusteluista koskien milloin mitäkin aihetta – aika usein kuitenkin juuri hallintolainkäytön kehittämistä.

Työtovereitani haluan yleisesti kiittää kannustuksesta. Kaikenlaatuisesta myötäelämisestä haluan kiittää erityisesti hallitusneuvos *Paulina Tallrothia*. Erityisasiantuntija *Martti Simolaa* kiitän käsikirjoitukseni oikolukemisesta ja siinä yhteydessä ja monissa muissa yhteyksissä esitetyistä kommenteista ja julkisoikeudellisista pohdinnoista. Tietoasiantuntija *Marjo Tolvanen* ja tietopalvelusihteeri *Sinikka Somppi* ovat olleet korvaamattomana apuna aineiston hankkimisessa.

Professori *Olli Mäenpää* on toiminut väitöskirjatyöni ohjaajana, mistä hänelle lausun suuren kiitoksen. Esitarkastajina toimineet professorit *Heikki Kulla* ja *Matti Myrsky* antoivat osaltaan arvokasta opastusta tämän työn tekemiseen. Lisäksi Heikki Kulla lupautui vastaväittäjäkseni, mistä hänelle samoin kiitokset.

Tutkimustyötäni varten olen saanut apurahan *Suomalaiselta Lakimiesyhdistykseltä* ja *Helsingin yliopistolta*. Suomalainen Lakimiesyhdistys on myös hyväksynyt tutkimuksen kirjasarjaansa. Asiantuntevasta kirjan painokuntoon saattamisesta kiitän kustannustoimittaja *Pipsa Kostamoa*. Tutkimuksen yhteenvedon on kääntänyt englanniksi varatuomari *Sami Sarvilinna*. Kiitokset myös heille.

Tutkimustyön tekeminen on ollut kaikkiensa varsin riemukasta, joskin luonnollista on, että työssä ja elämässä on myös varjopaikkansa. Kirjoitustyöstä tein merkittävän osan kotonani Helsingin Tapanilassa Uudisraivaajankujalla. Päiväni olivat varsin kurinalaisia. Kurinalaisuuteen toivat kuitenkin suurta riemua kävelylenkit vehnäterrieri *Eetun* kanssa. Mieleeni on syöpynyt tuolta ajalta keväthankien hohto, sulavan lumen haju ja auringon lämpö, kun istuin bussipysäkillä odottamassa Eetun kanssa koulusta palavaa *Iristä*.

Tuntemukseni ja muistoni tuolta ajalta ovat jotain samanlaista, jota *Mikael Niemi* on kuvannut kirjassaan *Svålhålet*. Kirjassa kerrotaan avaruudessa pitkiä yksinäisiä matkoja tekevistä henkilöistä (tassare), jotka kuljettavat mukanaan itselleen tärkeitä asioita tuubeissa. Erään naismatkaajan tuubi oli kuitenkin tyhjä. Haastattelijan ihmettelevään kysymykseen hän vastasi seuraavasti:

> *… tuben hade fått stå öppen på hennes trädgårdsbord en augustikväll när hon följt hur solen sakta sjönk mellan skärgårdsöarna. Det hade*

varit ljummet. En silvertärna hade kretsat över henne, dykt bakom en klippa och sedan kommit tillbaka. Det doftade friskt av tång och alger, en mild sälta i luften. – Hon hade stängt tuben, just där, just i det ögonblicket. Den innehöll, förklarade hon, lycka.

Näiden sanojen myötä suurimmat ja rakkaimmat kiitokset kuuluvat aviomiehelleni *Kimmolle* ja tyttärelleni *Irikselle*, joille tämä kirja on omistettu.

Helsingissä työhuoneessani Korkeavuorenkadulla kesäkuun alussa 2005

Eija Siitari-Vanne

Sisällys

ALKUSANAT V

SISÄLLYS IX

LÄHTEET XVII

LYHENTEET LXV

I HALLINTOLAINKÄYTÖN TEHOKKUUS TUTKIMUSTEHTÄVÄNÄ 3

1 JOHDANTO 5

2 RETKI HALLINTOTUOMIOISTUINTEN JA YLEISEMMIN LAINKÄYTÖN EILISEEN 11

3 OMISTA TUTKIJAN LÄHTÖKOHDISTANI 19

4 TUTKIMUSTEHTÄVÄN MÄÄRITTELYSTÄ 29
4.1 Kohteena hallintolainkäytön ajallinen ja sisällöllinen tehokkuus 29
4.2 Monioikeudenalaisesta näkökulmasta 37

5 TUTKIMUKSEN RAKENTEESTA 49

II HALLINTOTUOMIOISTUINTEN TEHTÄVISTÄ, TEHOKKUUDEN TARKASTELUTAVAN TARKENTAMISESTA JA HALLINTOLAINKÄYTÖN FUNKTIOIDEN MÄÄRITTÄMISTARPEISTA 53

1 HALLINTOTUOMIOISTUINTEN NYKYPÄIVÄSTÄ 55

2 AIKAISEMMISTA NYKYMUOTOISTA HALLINTOLAINKÄYTTÖÄ KOSKEVISTA VÄITÖSKIRJATUTKIMUKSISTA 67

3 TEHOKKUUSTEEMAN ERÄISTÄ RAJAUKSISTA 71
3.1 Painotus muutoksenhakujärjestelmän toimivuuteen 71
3.2 Valvontakeinoista 77
3.2.1 Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tuomioistuinten toimintaan kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta 77
3.2.2 Hallintokanteluista sekä virka-, rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisista keinoista 84

3.3 Tutkimusteeman muista rajauksista 90

4 VERTAILEVIA NÄKÖKOHTIA HALLINTOLAINKÄYTÖN ORGANISAATIOKESKEISESTÄ KEHITTÄMISESTÄ MENETTELYÄ PAINOTTAVAAN KEHITTÄMISEEN 93
4.1 Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmästä 93
4.1.1 Yleisten hallintotuomioistuinten perustamisesta 93
4.1.2 Prosessijärjestelmän muotoamisesta ja oikeussuojakeinojen jatkokehityksestä 1990-luvulla 98
4.1.3 Erityistuomioistuimista 105
4.2 Ranskan hallintotuomioistuinjärjestelmän kehityksestä 112

5 VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISESTA NÄKÖKULMASTA OIKEUDENMUKAISEN OIKEUDENKÄYNNIN OSATEKIJÖIDEN HAHMOTTAJANA 119
5.1 Yleistä arviointia näkökulman hyödyllisyydestä ja riittävyydestä 119
5.2 Perustuslakivaliokunnan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevista tulkinnoista – puuttuuko tehokkuuden näkökulma? .. 127

6 HALLINTOLAINKÄYTÖN TODELLISUUDESTA JA JULKIKUVASTA 137
6.1 Empiirisen tutkimuksen vähäisyydestä 137
6.2 Hallintolainkäyttölain valituspuhevaltaan keskittyvästä tulkintakäytännöstä 139
6.2 Hallintolainkäyttönormiston erityispiirteistä 142

7 HALLINTOLAINKÄYTÖN FUNKTIOITA ETSIMÄSSÄ 149
7.1 Hallintolainkäytön hiljaisuus 149
7.2 Hallintolainkäytön funktioiden hahmottamisen tarpeista 153

III OIKEUDENKÄYNTIMENETTELYJEN AJALLISESTA TEHOKKUUDESTA IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN TULKINNAN NÄKÖKULMASTA 175

1 TULKINNAN LÄHTÖKOHDISTA TARKASTELTAESSA 6 ARTIKLAN 1 KOHDAN MUKAISESTI OIKEUDENKÄYNNIN VIIPYMISTÄ 177
1.1 Mistä ajankohdasta hallintolainkäyttöasioissa aletaan tarkastella oikeudenkäynnin viipymistä? 177
1.2 Viipymisen keston tarkastelun alkamisesta siviilioikeudellisissa asioissa 184
1.3 Täytäntöönpanojärjestelmän vaikutuksesta 187

2 VIIPYMISEN ARVIOINTIPERUSTEISTA 191
2.1 Yleistä arvioinnissa huomioon otettavista seikoista 191

2.2 Asioiden käsittelystä ruuhkautuneissa tuomioistuimissa, korjaustoimista sekä asioiden käsittelyjärjestyksestä 197
2.3 Käsittelyn viivästymisestä tuomioistuinlaitoksen rakenteellisista seikoista johtuen 209
2.4 Käsittelyn viivästymisestä tapauksissa, joissa valittaja on henkilökohtaisten ominaisuuksiensa vuoksi erityisen heikossa prosessuaalisessa asemassa 216
2.4.1 Henkilökohtaiseen asemaan liittyvistä tekijöistä ja ripeää käsittelyä vaativista asiaryhmistä 216
2.4.2 Rajoittunut oikeudellinen toimintakykyisyys tai heikentynyt terveydentila 219
2.4.3 Prosessinjohtokykyisyyden arvioinnista 222
2.4.4 Lapsia koskevista oikeudenkäynneistä 227

3 TEHOKKAASTA KANSALLISESTA OIKEUSSUOJA-KEINOSTA OIKEUDENKÄYNTIEN VIIVÄSTYMISTÄ VASTAAN TAI VIIVÄSTYMISEN AIHEUTTAMAN VAHINGON KORVAAMISEKSI 231
3.1 Kudła-ratkaisusta ja sen jälkeisestä oikeuskäytännöstä 231
3.2 Tehokkaalle kansalliselle oikeussuojakeinolle asetettavista vaatimuksista 235

4 IHMISOIKEUSTUOMIOISTUIMEN OMAN MENETTELYN TEHOSTAMISESTA 255

IV HALLINTOLAINKÄYTÖN KEHITTÄMISTARPEISTA AIKAISEMPIEN KEHITTÄMISHANKKEIDEN, TUTKIMUSTEN JA SELVITYSTEN PERUSTEELLA SEKÄ SUHTEESSA YHTEISÖN OIKEUDEN TEHOKKUUS-PERIAATTEEN VAATIMUKSIIN 261

1 LAINKÄYTÖN KEHITTÄMISTOIMISTA SUOMESSA JA TANSKASSA 263
1.1 Vertailun yleisiä lähtökohtia 263
1.2 Tanskan tuomioistuinjärjestelmän kehittämishankkeista 266
1.3 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean (KM 2003:3) ehdotuksista 273

2 HALLINTOLAINKÄYTÖN AIKAISEMMISTA VIIPYMÄ-TUTKIMUKSISTA – ESIMERKIT 1970-LUVULTA JA 1990-LUVULTA 281

3 HALLINTOLAINKÄYTTÖ OIKEUSTURVA-ASIOIDEN NEUVOTTELUKUNNAN SELVITYSKOHTEENA 287

4 MUISTA VIIMEAIKAISISTA VIIPYMÄTUTKIMUKSISTA 293
4.1 Hallintolainkäyttöasioiden viipyminen apulaisoikeuskanslerin vuosien 2002–2003 tarkastusteemana 293
4.2 Yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden nopeuttaminen 296
4.2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallinto-tuomioistuimissa 296
4.2.2 Valitusten käsittelyn nopeuttaminen merkittävissä hankkeissa 299
4.3 Hallintolainkäytön työmenetelmät hallintotuomioistuinten oman selvityksen kohteena 302
4.4 Yhteenvetoa selvitysten ja tutkimusten havainnoista 303

5 HALLINTOLAINKÄYTÖN TEHOKKUUDESTA SUHTEESSA YHTEISÖN OIKEUDEN TEHOKKUUSVAATIMUKSIIN 305
5.1 Yleistä yhteisön oikeussuojajärjestelmän kehityksestä ja sovellettavista oikeusperiaatteista 305
5.2 Tehokkuusperiaatteesta 320
5.3 Yksilö oikeussuojan hakijana viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella tarkasteltuna 332
5.4 Eurooppalaistuvasta prosessioikeudesta, yhteisön tuomio-istuimen toiminnan tehostamisesta ja perustuslaillisen sopimuksen vaikutuksesta tuomioistuimen työhön 342
5.4.1 Prosessioikeuden eurooppalaistumisesta 342
5.4.2 Käsittelyn tehostamistoimista yhteisöjen tuomio-istuinjärjestelmässä 352
5.4.3 Perustuslaillisesta sopimuksesta 355

V HALLINTO-OIKEUDELLISESTA MUUTOKSENHAKU-JÄRJESTELMÄSTÄ HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN, ERITYISLAINSÄÄDÄNNÖN JA OIKEUSKÄYTÄNNÖN MUOVAAMANA KOKONAISUUTENA 361

1 HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN SISÄLLÖSTÄ JA SUHTEESTA ERITYISLAINSÄÄDÄNTÖÖN 363

2 HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN ORGANISATORINEN SOVELTAMISALA 375
2.1 Soveltaminen tuomioistuimissa ja muutoksenhakulautakunnissa 375
2.2 Hallintolainkäyttölain alueellinen ja henkilöllinen soveltamisala 385

3 KUNNALLISVALITUS 395
3.1 Kunnallisvalitusjärjestelmän pääpiirteet 395
3.1.1 Kunnallisvalitus vai hallintovalitus? 395
3.1.2 Milloin oikaisuvaatimusmenettely tulee käytettäväksi? 396

3.1.3 Kuntalain mukaisten oikeussuojakeinojen käyttöalasta suhteessa muussa järjestyksessä ratkaistaviin asioihin..... 399
3.1.4 Valitusperusteiden esittämisestä..... 403
3.2 Muutoksenhausta hallinto-oikeuden päätökseen 407
3.3 Kunnallisvalituksesta oikeussuojakeinona erityislainsäädännössä 408
3.3.1 Kunnallisista viranhaltijoista annetun lain mukaisista oikeussuojakeinoista..... 408
3.3.2 Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta valitusjärjestelmästä – kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen yhdistelmä..... 412
3.3.3 Kirkollisten päätösten muutoksenhakujärjestelmästä..... 423

4 VEROVALITUS..... 441
4.1 Yleistä verotuksen oikeusperiaatteista..... 441
4.2 Verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamisesta..... 451
4.2.1 Aikaisemmista kehityslinjoista..... 451
4.2.2. Aikaisemmista valituslupajärjestelmistä 452
4.2.3 Valituslupajärjestelmän kehittämisehdotuksista 1980-luvulla..... 457
4.2.4 Voimassa olevan valituslupajärjestelmän kehittämisestä ja sisällöstä..... 459
4.3 Verotuksen oikaisulautakunta ensi vaiheen oikeussuojamenettelynä..... 464
4.4 Ensi asteen muutoksenhausta..... 479
4.4.1 Verovalituksen tekemisestä..... 479
4.4.2 Valituksen laajuus ja hallintotuomioistuimen toimivalta.. 483
4.5 Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen..... 490
4.5.1 Valitusaika ja vaatimusten liitännäisyys 490
4.5.2 Valitusluvan myöntämisperusteet 492
4.6 Selvittämisvelvollisuuden laajuus..... 499
4.7 Vertailutietoja Ruotsin verotusjärjestelmästä 503
4.8 Ihmisoikeussopimuksen verotusta koskevasta soveltamiskäytännöstä 507
4.8.1 Yleistä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.... 507
4.8.2 Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön vaikutuksista Ruotsin ja Norjan lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön..... 510
4.8.3 Omaisuudensuojasta verotuksessa..... 523
4.8.4 Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalasta suhteessa verotusratkaisuihin 534
4.9 Kansallinen verojärjestelmä ja yhteisön oikeus..... 550

5 SOSIAALIVALITUS 561
5.1 Vakuutusoikeuden alaisesta muutoksenhakujärjestelmästä..... 561

5.1.1 Asioiden käsittelystä vakuutusoikeudessa 564
5.1.2 Muutoksenhakujärjestelmän erityispiirteistä 575
5.1.3 Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöistä sekä kotimaisesta vastaavasta oikeuskäytännöstä sosiaalivalitusasioissa 582
5.2 Muutoksenhausta kunnan järjestämään sosiaalihuoltoon ja terveydenhoitoon 594
5.2.1 Muutoksenhausta toimeentulotukea, sosiaalihuoltoa ja lastensuojelua koskeviin ratkaisuihin 594
5.2.2 Mielenterveyslain mukaisesta oikeussuojajärjestelmästä.. 602
5.3 Ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännöstä hallinnollisissa vapaudenriistotilanteissa 605
5.4 Käsittelyn viivytyksettömyydestä laillisuusvalvontakäytännön perusteella 611
5.5 Yhteisön lainsäädännöstä sosiaaliturvan alalla 616

6 HALLINTOMENETTELYN JA HALLINTOLAINKÄYTÖN ERÄISTÄ RAJAPINNOISTA 625

VI TUTKIMUS JATKOVALITUSKIRJELMIEN SISÄLLÖSTÄ JA KÄSITTELYN AJALLISESTA TEHOKKUUDESTA 633

1 EMPIIRISEN TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDISTA, AINEISTOSTA JA SUORITTAMISTAVASTA 635

2 VALITUSPERUSTEISTA JATKOVALITUSKIRJELMISSÄ 645
2.1 Yleisiä havaintoja 645
2.2 Valituskirjelmien laatiminen – valittaja vai asiamies 653
2.2.1 Asiamiesten käyttö vuoden 2000 aineistoon perustuvissa jutuissa 654
2.2.2 Asiamiesten käyttö vuoden 2001 aineistoon perustuvissa jutuissa 656
2.2.3 Asiamiesten käyttö vuoden 2002 aineistoon perustuvissa jutuissa 658

3 JUTTUJEN LOPPUTULOSJAKAUMAN JA VALITUS-KIRJELMIEN VÄLISESTÄ SUHTEESTA 661

4 TEHOKKUUSVERTAILUSTA HÄMEENLINNAN HALLINTO-OIKEUDEN JA KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN VÄLILLÄ 667

VII HALLINTOLAINKÄYTÖN ORGANISAATION JA PROSESSISÄÄNNÖSTEN KEHITTÄMISTARPEISTA 685

1 PERUSTUSLAIN PUITTEET TUOMIOVALLALLE JA LAINKÄYTTÖORGANISAATION JÄRJESTÄMISELLE 687
1.1 Perustuslain 3 §:n 3 momentin merkityksestä 687
1.2 Hallintolainkäytön ja lainkäytön välisestä linjanvedosta perustuslain 98 §:n nojalla 694
1.3 Tuomioistuinlaitoksen rakenteellisesta riippumattomuudesta 709

2 MUUTOKSENHAKUOIKEUDESTA PERUSTUSLAIN 21 §:N MUKAAN 717

3 HALLINTOLAINKÄYTTÖORGANISAATION KEHITTÄMISTARPEISTA 741
3.1 Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa käsiteltävien asioiden siirrosta hallinto-oikeuksiin 741
3.2 Hallinto-oikeuksien lukumäärästä ja työnjaosta 748

4 HALLINTOLAINKÄYTÖN PROSESSISÄÄNNÖSTEN KEHITTÄMISTARPEISTA 769
4.1 Periaatteelliset kehittämiskohteet ja nykyisten säännösten tarkistukset 769
4.1.1 Asianosaisseuraantoa koskevien säännösten kehittämisestä 769
4.1.2 Suullista käsittelyä koskevien säännösten kehittämisestä 779
4.2 Periaatteelliset kehityskohteet 788

5 LOPUKSI 799

LIITETAULUKOT I–IV 801

ABSTRACT 809

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO 815

ASIAHAKEMISTO 831

Lähteet

Kirjallisuus

Aall, Jørgen: Domstolsadgang og domstolsprøvning i menneskerettighetssaker. TfR 1998 s. 1–181.

Aall, Jørgen: Menneskerettsloven. LoR 1999 s. 387–401.

Aalto, Esa: Om muntlig förhandling vid högsta förvaltningsdomstolen s. 1–11 teoksessa Festskrift till Edward Andersson. Helsingfors 2003. (Esa Aalto 2003)

Aalto, Esa: Verotuksen oikaisulautakuntien uudistaminen s. 34–47 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Helsinki 1998. (*Esa Aalto* 1998)

Aalto, Pekka: EY-oikeuden vastaisten verojen ja maksujen palauttamisesta: tapaukset KappAhl ja Outokumpu. DL 1999 s. 375–381.

Aalto, Pekka: Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu EY-oikeudessa. Kauppakaari Oyj. Helsinki 1999. (*Pekka Aalto* 1999)

Aalto, Pekka: Ten Years of Francovich in the European Court of Justice: A survey of the case-law on the interpretation of the three conditions of liability s. 3–25 teoksessa Helander, Petri – Lavapuro, Juha – Mylly, Tuomas (toim.), Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä. Turku 2002. (*Pekka Aalto* 2002)

Aarnio, Aulis: Oikeusvaltio – tuomarivaltio? s. 1–12 teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.), Oikeusvaltio. Talentum Media Oy. Helsinki 2002. (*Aarnio* 2002)

Aarnio, Aulis: Onko oikeustiede yhteiskuntatiede? LM 1993 s. 695–710.

Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Talentum Media Oy. Helsinki 2002.

Abrahamsson, Olle: Avgöranden från EG-domstolen – andra halvåret 2001. SvJT 2002 s. 157–188.

Abrahamsson, Olle: EG-domstolen och de grundläggande rättigheterna. SvJT 2002 s. 363–376.

Abrahamsson, Olle: Europe, its Member States and its Citizens: Do they need a Constitution? ERT 2004 s. 441–447.

Aer, Janne: Förvaltningsrättskipningens roll i Finland under nationellt och internationellt förändrliga förhållanden. NAT 2001 s. 151–155.

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2000. (*Aer* 2000)

Aer, Janne: Oikeusturva ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintolainkäytössä s. 9–62 teoksessa Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVI. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 2003. (*Aer* 2003)

Van Aerschot, Paul: Köyhät ja laki. Toimeentulotukilainsäädännön kehitys oikeudellistumisprosessin valossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 210. Helsinki 1996. (*Van Aerschot* 1996)

Van Aerschot, Paul: Oikeusturva sosiaalihuollossa. LM 2003 s. 619–637.

Ahava, Iivar: Korkeimman oikeuden työ. LM 1926 s. 291–295.

Alanen, Aatos: Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 26. Toinen uudistettu painos tekijän teoksesta Yleinen oikeustiede. Helsinki 1965. (*Aatos Alanen* 1965)

Alanen, Jouni: Tavaroiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa. Talentum Media Oy. Helsinki 2002. (*Jouni Alanen* 2002)

Alexius-Borgström, Katarina: Om JO-ämbetets funktioner. FT 2001 s. 35–48.

Alexy, Robert: Theorie der Grundrechte. 3. Aufl. Suhrkamp Taschenbuch Verlag. Frankfurt am Main 1996. (*Alexy* 1996)

Alkio, Mikko – Wik, Christian: Kilpailuoikeus. Talentum Media Oy. Helsinki 2004. (*Alkio – Wik* 2004)

Anagnostaras, Georgios: The allocation of responsibility in State liability actions for breach of Community law: a modern gordian knot? ELR 2001 s. 139–158.

Andersson, Edward: Eräitä kriittisiä näkökohtia verotuslain valitussäännösten muutoksesta (399/82). LM 1983 s. 876–887.

Andersson, Edward: Förvaltningsförfarande och förvaltningsprocess. Kauppakaari Oy. Helsingfors 1998. (*Andersson* 1998)

Andersson, Edward: Johdatus vero-oikeuteen. 12., uudistettu painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2004 (*Andersson* 2004a)

Andersson, Edward: Skattetillägget, den finska skatteförhöjningen och Europakonventionen s. 15–29 teoksessa Festskrift till Gustaf Lindencrona. Stockholm 2003. (*Andersson* 2003)

Andersson, Edward: Tuloverotus EY-tuomioistuimen käytännössä s. 11–24 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg. Helsinki 2004. (*Andersson* 2004b)

Andersson, Edward: Veronkorotus ja Euroopan ihmisoikeussopimus. Verotus 2002 s. 353–359.

Andersson, Edward: Verovelvollisen kuuleminen välittömässä verotuksessa. Verotus 1997 s. 4–14.

Andersson, Edward: Verovelvollisen oikeusturvan parantamiseen tähtäävät lainmuutokset. Verotus 1998 s. 428–436.

Andersson, Edward: Överklagbarhet och besvärsrätt i förvaltningsrätten. Juridiska Föreningens i Finland publikationsserie N:o 35. Helsingfors 1964. (*Andersson* 1964)

Andersson, Torbjörn: Rätten till domstolsprövning och svenska domstolars behörighet – nygamla problem i ljuset av ett HD-avgörande. SvJT 2001 s. 861–884.

Andersson, Torbjörn: Rättsskyddsprincipen. EG-rätt och nationell sanktions- och processrätt ur ett svenskt civilprocessuellt perspektiv. Skrifter från juridiska fakulteten i Uppsala 56. Iustus Förlag AB. Uppsala 1997. (*Torbjörn Andersson* 1997)

Andersson, Torbjörn: Vid pärleporten eller Styx? EG-domstolen i nyckelposition. ERT 1999 s. 213–218.

Antonsen, Marianne: Organisatorisk forandring og institutioner i spil eller i splid. Domstolsstyrelsen som illustration. NAT 2003 s. 141–162.

Anttila, Matti: Integroitu verotarkastuskertomus ja muutoksenhakuprosessi. Verotus 2003 s. 195–202.

Anttila, Matti: Kaksiasianosaissuhde vero-oikeudellisessa muutoksenhakuprosessissa. Verotus 2004 s. 277–287.

Arajärvi, Pentti: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. KELA. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Helsinki 2002. (*Arajärvi* 2002)

Arjanne, Jyrki: Perusteluvelvollisuudesta ja todistustaakasta verotuksessa. Verotus 1998 s. 289–294.

Arnull, Anthony: Does the Court of Justice Have Inherent Jurisdiction? CMLRev 1990 s. 684–708.

Arnull, Anthony: Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu. CMLRev 2001 s. 7–52.

Arponen, Markku: Teesejä laamannista käräjäoikeuden päällikkönä. DL 2000 s. 1313–1319.

Asp, Petter: Skatteregleringens förenlighet med Europakonventionen. JT 2000–01 s. 606–620.
Aura, Matti: Kansalaisen oikeussuoja ja korkein hallinto-oikeus. DL 1939 s. 1–15.
Baker, Philip: Taxation and the European Convention on Human rights. European Taxation 2000 s. 298–374.
Banoun, Bettina: Rett, plikt og effektivitet i skattesaker. LoR 2004 s. 245–263.
Barents, René: The Court of Justice in the Draft Constitution. MJ 2004 s. 121–141.
Battrup, Gerd: Råd og andre særlige forvaltningsorganer. En skitse til en retlig systematisering. NAT 1989 s. 133–155.
Beernaert, Marie-Aude: Protocol 14 and New Strasbourg Procedures: Towards Greater Efficiency? And at What Price? EHRLR 2004 s. 544–557.
Berg, Bjørn O.: När forvaltningen straffer. LoR 2000 s. 148–164.
Berger, Vincent: Jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de L'Homme. 5e edition. Èditions Dalloz. Paris 1995. (*Berger* 1995)
Bergström, Sture: Omprövning av skattemyndighetens taxeringsbeslut s. 13–20 teoksessa Festskrift till Edward Andersson. Helsingfors 2003. (*Bergström* 2003)
Bernitz, Ulf – Kjellgren, Anders: Europarättens grunder. Andra upplagan. Norsteds Juridik AB. Stockholm 2002. (Bernitz – Kjellgren 2002)
Bexhed, Jan-Mikael: Kan förvaltningsprocessen förbättras? – Några provokativa funderingar med särskild inriktning på skattemål s. 109–123 teoksessa Festskrift till Gustaf Lindencrona. Stockholm 2003. (*Bexhed* 2003)
Bieber, Roland – Salomé, Isabelle: Hierarchy of Norms in European Law. CMLRev 1996 s. 907–930.
Biondi, Andrea: Effectiveness Versus Efficiency: Recent Developments on Judicial Protection in EC Law. EPL 2000 s. 311–321.
Blok, Peter – Wendler Pedersen, Hugo: Forvaltningssager ved byretten? Lov og Ret 7/2000 s. 30–34.
Blom, Raimo: Mistä luottamus kertoo? Mietteitä kahden tutkimuksen pohjalta. Oikeus 2000 s. 425–427.
Boe, Erik: Klagerett når myndigheter unnlater å bruke kompetanse. TfR 1999 s. 5–76.
Bohlin, Alf – Warnling-Nerep, Wiweka: Förvaltningsrättens grunder. Norstedts Juridik AB. Stockholm 2004. (*Bohlin – Warnling - Nerep 2004*)
Boye Koch, Pernille: Retten til domstolsprøvelse – også en ret for myndigheder? UfR 2005 s. 1–9.
Braibant, Guy – Stirn, Bernhard: Le droit administrative français. 6e edition revue et mise à jour. Presses De Sciences Po et Dalloz. Paris 2002. (*Braibant – Stirn* 2002)
Breuer, Martin: State liability for judicial wrongs and Community law: the case of Gerhard Köbler v Austria. ELR 2004 s. 243–254.
Brown, L. Neville: The First Five Years of the Court of First Instance and Appeals to the Court of Justice: Assessment and Statistics. CMLRev 1995 s. 743–761.
Brown, L. Neville – Bell, John S.: French Administrative Law. Fifth edition. Oxford University Press 1998. (*Brown – Neville* 1998)
Bruun, Niklas: Hallitusmuodon II luku korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä s. 3–12 teoksessa Juhlakirja Kaarlo Tuori. Helsinki 1998. (*Bruun* 1998)
Bruun, Niklas: Synpunkter på den nationella domstolens lydnadsplikt i EG-rätten s. 21–30 teoksessa Festskrift till Edward Andersson. Helsingfors 2003. (*Bruun* 2003)
Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1995. (*Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995)
Brusiin, Otto: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja N:o 14. Helsinki 1938. (*Brusiin* 1938)

Bull, Thomas: Självständighet och pluralism – om vertikal maktdelning i Sverige s. 107–133 teoksessa Festskrift till Fredrik Sterzel. Uppsala 1999. (*Bull* 1999)

De Búrca, Gráinne – Weiler, J. H. H. (eds): The European Court of Justice. Oxford University Press 2001.

Busck-Nielsen, Camilla: Den nationella prövningsmarginalen i den europeiska människorättsdomstolens praxis. JFT 1996 s. 105–131.

Bårdsen, Arnfinn: Approaches to a European norm of procedural fairness in civil disputes s. 19–35 teoksessa Festskrift til Carl Aage Nørgaard. København 2004. (*Bårdsen* 2004)

Bårdsen, Arnfinn: Oppreisningserstatning ved den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen. TfR 2000 s. 211–250.

Cameron, Iain: EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna – för vem, och varför? ERT 2001 s. 143–150.

Cameron, Iain: Skattetilläggen och Europakonventionen. SvJT 2001 s. 745–769.

Della Cananea, Giacinto: Beyond the State: the Europeanization and Globalisation of Procedural Administrative Law. EPL 2003 s. 563–578.

Canor, Iris: Harmonizing the European Community's Standard of Judicial Review? EPL 2002 s. 135–166.

Cars, Thorsten: Långa handläggningstider inte bara ett svensk problem. SvJT 2004 s. 983–986.

Castrén, U. J.: Joutuisuuden vaatimuksen toteutumisesta korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. LM 1936 s. 354–368.

Castrén, U. J.: Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 25 vuotta s. 7–48 teoksessa Juhlajulkaisu Korkein hallinto-oikeus 1918–1943. Helsinki 1943. (*Castrén* 1943)

Chapus, René: Droit de contentieux administratif. 11e édition. Editions Montchrestien. Paris 2004. (*Chapus* 2004)

Charro, Pablo: Case C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne,* Judgement of the Full Court of 17 September 2002. CMLRev 2003 s. 180–191.

Chiti, Mario P.: The EC Notion of Public Administration: The Case of the Bodies Governed by Public Law. EPL 2002 s. 473–495.

Christoffersen, Jonas: Kompensationsansvar for krænkelsen af internationale menneskerettigheder. UfR 2005 s. 133–139.

Christoffersen, Jonas: Selvinkriminering – Menneskerettighedsdomstolens praksis. Juristen 2000 s. 45–57.

Classen, Claus Dieter: Case C-224/01, *Gerhard Köbler v. Republik Österreich,* Judgement of 30 September 2003, Full Court. CMLRev 2004 s. 813–824.

Clements, Luke: Striking the Right Balance: the New Rules of Procedure for the European Court of Human Rights. EHRLR 1999 s. 266–272.

Cook, Kate: Environmental Rights as Human Rights. EHRLR 2002 s. 196–215.

Cooter, Robert – Ulen, Thomas: Law & Economics. Fourth Edition. Pearson Addison Wesley. Boston/San Francisco/New York 2004. (*Cooter – Ulen* 2004)

Corstens, Geert – Pradel, Jean: European Criminal Law. Kluver Law International. The Hague/London/New York 2002. (*Corstens – Pradel* 2002)

Crawford, Clarence: Inhemsk gottgörelse för kränkningar av Europakonventionen. ERT 2001 s. 519–547.

Danelius, Hans: Europadomstolens domar – första kvartalet 2003. SvJT 2003 s. 587–616.

Danelius, Hans: Finns det ett botemedel mot långsam rättskipning? SvJT 2001 s. 178–183.

Danelius, Hans: Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Andra upplagan. Norstedts Juridik AB. Stockholm 2002. (*Danelius* 2002)

Dejbjerg Pedersen, René – Skovsgaard Haugaard, Rasmus: Domstolsprøvelse. Afskæring og begrænsning. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København 2001. (*Dejbjerg Pedersen – Skovsgaard Haugaard* 2001)

Dembour, Marie-Bénédicte: "Finishing Off" Cases: The Radical Solution to the Problem of the Expanding EctHR Caseload. EHRLR 2002 s. 604–623.

Dembour, Bénédicte – Krzyżanowska-Mierzewska, Magda: Ten Years On: The Popularity of the Convention in Poland. EHRLR 2004 s. 400–423.

Dembour, Bénédicte – Krzyżanowska-Mierzewska, Magda: Ten Years On: The Voluminous and Interesting Polish Case Law. EHRLR 2004 s. 517–543.

van Dijk, P. – van Hoof, G. J. H: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Third edition. Kluwer Law International. The Hague/London/Boston 1998. (*van Dijk – van Hoof* 1998)

Dittert, Daniel: Effektiver Rechtsschutz gegen EG-Verordnungen: Zwischen Fischfangnetzen, Olivenöl und kleinen Landwirten. EuR 2002 s. 708–719.

Dougan, Michael: The Francovich Right to Reparation: Reshaping the Contours of Community Remedial Competence. EPL 2000 s. 103–128.

Dougan, Michael – Spaventa, Eleanor: Educating Rudy and the (non)-English Patient: A double-bill on residency rights under Article 18 EC. ELR 2003 s. 699–712.

Douglas-Scott, Sionaidh: The Charter of Fundamental Rights as a Constitutional Document. EHRLR 2004 s. 37–50.

Drzemczewski, Andrew: The European Human Rights Convention: Protocol No. 11 – Entry into Force and First Year of Application. HRLJ 2000 s. 1–17.

Due, Ole: The Court of Justice after Nice. ERT 2001 s. 360–366.

Dybdahl, Ole – Kardel, Hans: Procesbevillinger. GadJura, Thomson Information A/S (ITID A/S). København 1998. (*Dybdahl – Kardel* 1998)

Ebbeson, Jonas: Svenska miljöbeslutsprocesser i ljuset av internationell rätt – Del 1. Allmänhetens deltagande och tillgång till domstolsprövning. JT 1999–2000 s. 3–24.

Edelstam, Gunilla: Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet. En rättssäkerhetsstudie. Fritzes Förlag AB. Stockholm 1995. (*Edelstam* 1995)

Edward, David: Reform of the Article 234 Procedure: the Limits of the Possible s. 119–142 teoksessa Juhlakirja Lord Slynn of Hadley. The Hague/London/Boston 2000. (*Edward* 2000)

Eerola, Risto: Eurooppalaistuva rikosoikeus? s. 31–46 teoksessa Juhlakirja 1998 Leena Kartio. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1998. (*Eerola* 1998)

Eerola, Risto – Mylly, Tuomas – Saarinen, Päivi: EU-oikeuden perusteet. 4. painos. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos. Tampere 2003. (*Eerola – Mylly – Saarinen* 2003)

Ehrenkrona, Carl Henrik: Europakonventionens betydelse för den svenska rättegångsordningen. SvJT 1999 s. 486–495.

Eilmansberger, Thomas: The Relationship between Rights and Remedies in EC Law: In Search of the Missing Link. CMLRev 2004 s. 1199–1246.

Eklöf, Erik: Enskildas talerätt mot normativa rättsakter enligt artikel 230 EG fjärde stycket: En översikt. ERT 2004 s. 164–183.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Oy Edita Ab. Helsinki 2000. (*Ekroos – Majamaa* 2000)

Ekstedt, Olle: Långsam rättskipning. JT 2001–02 s. 183–192.

Ellilä, Tauno: Ulosotto-oikeuden yleiset opit. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 115. Helsinki 1962. (*Ellilä* 1962)

Engström, Johanna: Effektivt rättsskydd i förvirring – nationell process- och sanktionsrätt i ljuset av C-253/00 Muñoz. ERT 2003 s. 167–181.

Eriksson, Lars D.: Domstolarnas förändrade roll s. 55–66 teoksessa Juhlakirja Paavo Kastari. Helsinki 1978. (*Eriksson* 1978)

Erkkilä, Elina: Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaava-asioissa 1.1.2000–30.6.2003. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 5. Helsinki 2004. (*Erkkilä* 2004)

Ervasti Kaius: Empiirinen oikeustutkimus s. 9–15 teoksessa Lindfors, Heidi (toim.), Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja. Helsinki 2004. (*Ervasti* 2004a)

Ervasti, Kaius: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä. LM 1998 s. 364–388.

Ervasti, Kaius: Käräjäoikeuksien sovintomenettely. Empiirinen tutkimus sovinnon edistämisestä riitaprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 207. Helsinki 2004. (*Ervasti* 2004b)

Ervasti, Kaius: Lainkäytön funktiot. LM 2002 s. 47–72.

Ervasti, Kaius: Oikeuden empiirisestä tutkimuksesta. Oikeus 2003 s. 48–50.

Ervasti, Kaius: Oikeus, yhteiskunta ja tuomioistuimet s. 119–146 teoksessa Ervasti, Kaius – Meincke, Nina (toim.), Oikeuden tuolla puolen. Helsinki 2002. (*Ervasti* 2002)

Ervasti, Kaius – Kallioinen, Hertta: Oikeudenkäyntimenettelyn ongelmat ja oikeudenkäytön yhtenäisyys. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 202. Helsinki 2003. (*Ervasti – Kallioinen* 2003)

Ervasti, Kaius – Meincke, Nina (toim.): Oikeuden tuolla puolen. Kauppakaari/Talentum Media Oy. Helsinki 2002.

Ervasti, Kaius – Tala, Jyrki – Castrén, Elina: Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 172. Helsinki 2000. (*Ervasti – Tala – Castrén* 2000)

Ervo, Laura: Nemo tenatur se ipsum accusare – myötävaikuttamattomuusperiaatteen sisältö ja rajat s. 1–26 teoksessa Juhlakirja Jyrki Virolainen. Rovaniemi 2003. (*Ervo* 2003)

Ervo, Laura: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. WSOY. Helsinki 2005. (*Ervo* 2005)

Ervo, Laura: Perustuslaki ja oikeuden saatavuus. LM 2000 s. 1085–1105.

Ervo, Laura: Prosessin joutuisuus ihmis- ja perusoikeutena. DL 1998 s. 676–687.

Ervo, Laura: Suomalaisen prosessin kompastuskivet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä s. 11–29 teoksessa Juhlakirja Antti Jokela. Turku 2004. (*Ervo* 2004)

Fengner, Niels: Forvaltning og fælleskab. Om EU-rettens betydning for den almindelige forvaltningsret: Konfrontation og frugtbar sameksistens. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København 2004. (*Fengner* 2004)

Flauss, Jean-François: Le droit à un recours effectif au secours de la règle du délai raisonnable: un revirement de jurisprudence historique. RT des droits de l'homme 2002 s. 179 –201.

Freudendahl, Mirjam: The Future of European Civil Procedure. EJCL December 2003. (http://www.ejcl.org/75/art75-6.pdf, käynti 28.1.2005)

Frände, Dan: Den straffrättsliga legalitetsprincipen. Juridiska Föreningens i Finland publikationsserie N:o 52. Helsingfors 1989. (*Frände* 1989)

Frände, Dan: Finsk straffprocessrätt I. Helsingfors 1999. (*Frände* 1999)

Galabert, Jean-Michel: The Influence of the Conseil d'Etat outside France. ICLQ 2000 s. 700–709.

Gilliaux, Pascal: L'arrêt Unión de Pequeños Agricultores: entre subsidiarité juridictionnelle et effectivité. CDE 2003 s. 177–202.

Goller, Bernd – Schmid, Alexander: Reform of the German Administrative Courts Act. EPL 1998 s. 31–44.

Gottberg, Eva: Om barnets rättsskydd i samband med omhändertagande och vårdnadstvister. JFT 1992 s. 419–447.

Gottberg, Eva: Tarvitaanko perhetuomioistuinta? Oikeus 1995 s. 61–66.

Gourdou, Jean: L'avis du Conseil d'État sur une question de droit s. 189–217 teoksessa Juhlakirja Franck Moderne. Paris 2004. (*Gourdou* 2004)

Graig, Paul: The Jurisdiction of the Community Courts Reconsidered s. 177–214 teoksessa de Búrca, Gráinne – Weiler, J. H. H. (ed.), The European Court of Justice. Oxford University Press 2001. (*Graig* 2001)

Graig, Paul – de Búrca, Gráinne: EU Law. Text, cases and materials. Third edition. Oxford University Press 2003 (*Graig – de Búrca* 2003)

Haapaniemi, Matti: Virallisperiaate tuloverotuksessa ja tuloveroprosessissa. Tutkimus viranomaisaloitteellisuutta osoittavien normien synnystä ja kehityksestä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 229. Helsinki 2001. (*Matti Haapaniemi* 2001)

Haapaniemi, Pekka: Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta käräjäpaikkako? Eräitä havaintoja ja näkemyksiä tuomioistuimiin kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta. DL 2002 s. 605–617

Haapaniemi, Pekka: Hovioikeuden velvollisuudesta pyytää ennakkoratkaisu EY-tuomioistuimelta – Costa v. ENEListä Lyckeskogiin. LM 2003 s. 829–840.

Haapaniemi, Pekka: Kansallinen tuomioistuin EU-oikeuden soveltajana. Kauppakaari Oyj. Helsinki 1999. (*Pekka Haapaniemi* 1999)

Hakapää, Kari: Uusi kansainvälinen oikeus. 2. uudistettu painos. Vantaa 2003. (*Hakapää* 2003)

Hallberg, Pekka: Hallintolainkäyttö asianajajan työssä. DL 1997 s. 653–658.

Hallberg, Pekka: Hallintolainkäytön linjanvetoa. Korkeimman hallinto-oikeuden merkittäviä ratkaisuja. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1990. (*Hallberg* 1990)

Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-Sarja 124. Helsinki 1978. (*Hallberg* 1978)

Hallberg, Pekka: Kansalaisen oikeusturva ja oikeusjärjestelmän muutos. LM 1995 s. 23–28.

Hallberg, Pekka: Poikkeaminen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta hallintoasioissa. LM 1978 s. 562–585.

Hallberg, Pekka: Rättvisans ideal och verklighet s. 135–142 teoksessa Festskrift till Fredrik Sterzel. Uppsala 1999. (*Hallberg* 1999a)

Hallberg, Pekka: Oikeus ja verotus. Verotus 2000 s. 469–473.

Hallberg, Pekka: Oikeusturva (PL 21 §) s. 651–666 teoksessa Hallberg ym., Perusoikeudet. Helsinki 1999. (*Hallberg* 1999b)

Hallberg, Pekka: Oikeusturva ja verotus s. 47–52 teoksessa Juhlakirja Lassi Kilpi. Helsinki 1989. (*Hallberg* 1989)

Hallberg, Pekka: Vilken betydelse har de konstitutionella grundrättigheterna i förvaltningsrättsliga ärenden? JFT 1985 s. 491–499.

Hallberg, Pekka: Ylimääräinen muutoksenhaku hallintoasioissa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 170. Helsinki 1986. (*Hallberg* 1986)

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu: Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2000. (*Hallberg ym.* 2000)

Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Kauppakaari Oy. Helsinki 1997. (*Hallberg – Ignatius – Kanninen* 1997)

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 1999 (*Hallberg ym.* 1999 Perusoikeudet)

Halila, Jouko: Ylimmästä siviilituomiovallasta erikoistuomioistuinten järjestelmässä. LM 1966 s. 449–469.

Halila, Jouko: Vakuutusoikeuden toimittaman tuomionpurun edellytyksistä. LM 1973 s. 543–549.

Halila, Leena: Access to court ja valituskiellon käyttöedellytykset kansallisessa hallintoprosessissa s. 49–59 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg. Helsinki 2004. (*Leena Halila* 2004)

Halila, Leena: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja kansallisen hallintoprosessin kehittäminen. LM 2003 s. 1300–1305.

Halila, Leena: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja N:o 224. Helsinki 2000. (*Leena Halila* 2000)

Halila, Leena: Håller förvaltningsprocessystemen i Finland och Sverige på att utvecklas i olika riktningar? Frågan om en- eller tvåpartsförhållande som grundmodell för förvaltningsprocessen. FT 2001 s. 49–70.

Hallström, Pär: Några avsteg från EU:s stadga om grundläggande rättigheter. SvJT 2002 s. 753–781.

Halttunen, Matti – Pihlaja, Pirjo – Voipio, Risto: Kirkkolainsäädäntö 2004. Kirkkolain, kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen kommentaari. Kirjapaja Oy. Helsinki 2004. (*Halttunen – Pihlaja – Voipio* 2004)

Hanf, Dominik: Talking with the '*pouvoir constituant*' in Times of Constitutional Reform: The European Court of Justice on Private Applicants' Access to Justice. MJ 2003 s. 265–290.

Hanlon, James: Pensions integration in the European Union. ELR 2004 s. 74–93.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka: Kuntalaki. 3. laitos. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 2000. (*Hannus – Hallberg* 2000)

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 4. uudistettu painos. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2001. (*Harjula – Prättälä* 2001)

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 5. uudistettu painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2004. (*Harjula – Prättälä* 2004)

Hartkamp, Arthur – Hesselink, Martijn – Hondius, Ewoud – Joustra, Carla – du Perron, Edgar: Towards a European Civil Code. Second Revised and Expanded Edition. Ars Aequi Libri (Nijmegen) and Kluwer Law International. The Hague/London/Boston 1998. (*Hartkamp ym.*, Towards a European Civil Code)

Hartley, T. C.: The Foundations of European Community Law. Fifth edition. Oxford University Press 2003. (*Hartley* 2003)

Havansi, Erkki: Osakeyhtiön prosessioikeus s. 69–82 teoksessa Juhlakirja Jyrki Virolainen. Rovaniemi 2003. (*Havansi* 2003)

Hautamäki, Veli-Pekka: Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy. Helsinki 2004. (*Hautamäki* 2004)

Havu, Timo – Juntunen, Juhani: Lääkäri tuomarina – lääkärijäsenen roolista toimeentuloturvan muutoksenhakuelimissä. LM 2002 s. 594–617.

Heino, Tarja – Rantamäki, Raija – Sallila, Seppo: Hallinto-oikeuksien ratkaisut lastensuojeluasioissa 1994–2000. STAKES Aiheita 6/2002. Helsinki 2002. (*Heino – Rantamäki – Sallila* 2002)

Heinonen, Olavi: Tuomioistuinlaitos turbulenssissa. LM 1998 s. 954–961.

Heinranta, Antero: Oikaisulautakuntamenettely käytössä 10 vuotta. Verotus 2004 s. 558–562.

Heiskanen, Veijo – Kulovesi, Kati (eds): Function and Future of the European Law. Proceedings of the International Conference on the Present State, Rationality and Direction of European Legal Integration. Institute of International Economic Law. Publications of the Faculty of Law, University of Helsinki. Helsinki 1999.

Helander, Petri: Perusoikeudet ja lain soveltaminen: laaja eurooppalainen näkökulma s. 11–32 teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998. (*Helander* 1998)

Helander, Petri: Supremacy and Scope of Community Law – Room for Principles? TLJ 2001 s. 43–58. (*Helander* 2001)

Helander, Petri – Lavapuro, Juha – Mylly, Tuomas (toim.): Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 11. Turku 2002.

Hellerslia, Thom Arne: Domstolene og menneskerettighetene. LoR 2001 s. 101–112.

Hellstén, Katri – Hidén, Mikael – Sakslin, Maija: Sosiaaliset oikeudet ja sosiaaliturva. KELA. Sosiaali- ja terveysalan katsauksia 48. Helsinki 2001.

Henrichsen, Carsten: Retssikkerhed og moderne forvaltning. En retspolitisk studie i samspillet mellem stat, forvaltning og borger. Retsvidenskabeligt Institut B Københavns Universitet 1997. (*Henrichsen* 1997)

Hepola, Matti: Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Edita Publishing Oy. Helsinki 2005 (*Hepola* 2005)

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Edita Publishing Oy. Helsinki 2003. (*Heuru* 2003)

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum Media Oy. Helsinki 2002. (*Heuru* 2002)

Hidén, Mikael: Kommunernas beskattningsrätt och statsförfattningen – några iakttagelser s. 55–65 teoksessa Festskrift till Edward Andersson. Helsingfors 2003. (*Hidén* 2003)

Hidén, Mikael: Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä s. 1–27 teoksessa Nieminen, Liisa (toim.), Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999. (*Hidén* 1999)

Hoikka, Paavo – Lehkonen, Raimo – Rajala, Tuija – Ryynänen, Aimo – Siitonen, Pentti – Tetri, Eija: Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seurantatutkimus. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 1/1999. Tampere 1999. (*Hoikka ym.* 1999)

Hollo, Erkki J.: Ajatuksia viranomaisharkinnan lähteistä ja rajoista ympäristöoikeudessa s. 78–91 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg. Helsinki 2004. (*Hollo* 2004)

Holma, Kyösti: Liian kallista oikeusturvaa? s. 83–104 teoksessa Juhlakirja Jyrki Virolainen. Rovaniemi 2003. (*Holma* 2003)

Holmgren, Kurt: Förvaltningsdomstolsreformen. FT 1967 s. 209–222.

Holmgren, Kurt: Förvaltningsdomstolsreformen. SvJT 1972 s. 241–257.

Holmström, Barry: Domstolar och demokrati. Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland. Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 130. Uppsala 1998. (*Holmström* 1998)

Holopainen, Toivo: Hallintolainkäyttö ja hallintotuomioistuimet nykyisessä Suomessa. LM 1994 s. 20–33.

Holopainen, Toivo: Korkein hallinto-oikeus 60-vuotias. LM 1978 s. 493–521.

Holopainen, Toivo: Lainkäytön yhdenmukaisuus ja tuomarin asema. LM 1981 s. 1–14.

Holopainen, Toivo: Tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta ja riippuvuudesta s. 83–100 teoksessa Juhlakirja Paavo Kastari. Helsinki 1978. (*Holopainen* 1978)

Holopainen, Toivo: Valitusoikeus ja valituskielto hallinnossa s. 53–58 teoksessa Juhlakirja Lassi Kilpi. Helsinki 1989. (*Holopainen* 1989)

Hoskins, Mark: Tilting the Balance: Supremacy and National Procedural Rules. ELR 1996 s. 365–377.

Huhtanen, Raija: Huostaanotosta, henkilökohtaisesta vapaudesta ja perhe-elämän suojasta s. 203–242 teoksessa Juhlakirja Esko Riepula. Tampere 2001. (*Huhtanen* 2001)

Huhtanen, Raija: Toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnat ja oikeusturva. LM 2000 s. 1264–1285.

Huhtanen, Raija: Toimeentulotuen myöntäminen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 202. Helsinki 1994. (*Huhtanen* 1994)

Huovila, Mika: Periaatteet ja perustelut. Tutkimus käräjäoikeuden tuomion faktaperusteluista prosessuaalisten periaatteiden valossa arvioituna. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 242. Helsinki 2003. (*Huovila* 2003)

Huovila, Mika: Perustelemisen pelisäännöt. LM 2004 s. 791–815.

Hurskainen, Aimo: Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 63. Joensuu 2003. (*Hurskainen* 2003)

Husa, Jaakko: Hallinnon ja oikeuden erottaminen Suomessa ja Ranskassa – Conseil d'Etat'n ja KHO:n vertailua s. 234–268 teoksessa Juhlakirja Esko Riepula. Tampere 2001. (*Husa* 2001)

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodista. Acta Universitatis Lapponiensis N:o 4. Finnpublishers Oy. Tampere 1995. (*Husa* 1995)

Husa, Jaakko: Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet ja systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 254. Helsinki 2004. (*Husa* 2004)

Husa, Jaakko: Oikeusasiamies käsittelyn joutuisuuden valvojana. LM 2002 s. 352–376.

Husa, Jaakko: Perusoikeudet ja kerettiläisyys. Oikeus 2000 s. 136–141.

Husa, Jaakko: Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? Oikeus 2003 s. 4–25.

Husa, Jaakko: Perusoikeudet valtiosääntöoikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä s. 273 – 311 teoksessa Nieminen, Liisa (toim.), Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999. (*Husa* 1999)

Husa, Jaakko: Uudet perusoikeudet ja KHO. DL 1998 s. 1064–1067.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Talentum Oyj. Helsinki 2002. (*Husa – Pohjolainen* 2002)

Hyam, Jeremy: Hatton v United Kingdom in the Grand Chamber: One Step Forward, Two Steps Back? EHRLR 2003 s. 631–640.

Hyvönen, Mauri: Maankäyttö- ja rakennusasiat hallinto-oikeudessa. DL 2003 s. 576–598.

Hägglund, Henrik: Kommunalbesvär eller privaträttslig talan? FK 4/2003 s. 40–41.

Hägglund, Henrik: Rättelseyrkande eller besvär? FK 7/2003 s. 46–47

Härmälä, Sanna: Hallintolainkäyttö s. 97–131 teoksessa Litmala, Marjukka (toim.), Oikeusolot 2000. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 173. Helsinki 2000. (*Härmälä* 2000)

Härmälä, Sanna – Tala, Jyrki: Ylimmät laillisuusvalvojat s. 132–147 teoksessa Litmala, Marjukka (toim.), Oikeusolot 2000. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 173. Helsinki 2000. (Härmälä – Tala 2000)

Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 1997.

Ibañez, Alberto Gil: The Administrative Supervision & Enforcement of EC Law. Powers, Procedures and Limits. Hart Publishing. Oxford – Portland 1999. (*Ibañez* 1999)

Ikkala, A. K.: Yksityisen valitusoikeus hallintoprosessissa. LM 1955 s. 153–212.

Ilveskivi, Paula: Perusoikeudet sosiaaliturvalainsäädännön toimeenpanossa. Tutkimus ensi asteen päätöksenteon rakenteesta ja sosiaalisten perusoikeuksien oikeusvaikutuksista. Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysalan tutkimuksia 57. Helsinki 2000. (*Ilveskivi* 2000)

Ilveskivi, Paula: Potilaan oikeusasema tiedonsaantioikeuden näkökulmasta. Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 26. Helsinki 1997. (*Ilveskivi* 1997)

Ingman, Terence: The English Legal Process. 9th edition. Oxford University Press 2002 (*Ingman* 2002)

Inha, Jyrki: Elämä ja oikeus. K. J. Ståhlberg oikeusajattelijana. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 247. Helsinki 2004. (*Inha* 2004)

Jacobs, Francis G.: Human Rights in the European Union: the role of the Court of the Justice. ELR 2001 s. 331–341.

Jacobs, Francis G.: The Right to a Fair Trial in European Law. EHRLR 1999 s. 141–156.

Jarvis, Françoise – Sherlock, Ann: The European Convention on Human Rights and the environment. ELR 1999 s. 15–29.

Jokela, Antti: Oikeudenkäynti 2000-luvun kynnyksellä. LM 1998 s. 962–972.

Jokela, Antti: Oikeudenkäynti II. 2. painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2003. (*Jokela* 2003)

Jokela, Antti: Oikeussuojasta vesitalous- ja ympäristönsuojeluasioissa s. 111–125 teoksessa Juhlakirja Erkki J. Hollo. Helsinki 2000. (*Jokela* 2000a)

Jokela, Antti: Uudistuva rikosprosessi. 3. uudistettu painos. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2000. (*Jokela* 2000b)

Jokela, Antti: Uusi hovioikeusmenettely. Kauppakaari Oyj. Helsinki 1998. (*Jokela* 1998)

Jonkka, Jaakko: Eräitä näkökohtia perusoikeuksien toteuttamisesta erityisesti rikosprosessissa. LM 1998 s. 1255–1270.

Johnsen, Jon T.: Menneskerettsvernet i straffeprosessen. Er det behov for en mer aktiv lovgiver? LoR 2002 s. 585–605.

Johnston, Angus: Judicial Reform and the Treaty of Nice. CMLRev 2001 s. 499–523.

Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. Kolmas, uudistettu painos. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000. (*Joutsamo ym.* 2000)

Juusela, Janne: Kansainväliset sijoitukset ja verotuksen tehokkuus. Oikeustieteellinen tutkimus verotuksen tehokkuudesta ja verovalvonnan sääntelystä erityisesti kansainvälisiä portfoliosijoituksia silmällä pitäen. Kauppakaari Oyj. Helsinki 1998. (*Juusela* 1998)

Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme. Iura Nova. Turku 2000. (*Jyränki* 2000)

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, laajennettu ja uudistettu laitos. Talentum Media Oy. Helsinki 2003. (*Jyränki* 2003)

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 2. uudistettu painos. Rakennustieto Oy. Helsinki 2003. (*Jääskeläinen – Syrjänen* 2003)

Jääskeläinen, Petri: Oikeusasiamies tuomioistuinten ja menettelyllisen oikeusturvan valvojana s. 19–21 Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2002. (*Petri Jääskeläinen* 2002)

Jääskinen, Niilo: The Application of Community Law in Finland 1995–1998. CMLRev 1999 s. 407–441.

Kaila, Heidi: Potilaiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa – kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät sisämarkkinalogiikan puristuksessa. DL 2004 s. 721–736.

Kallio, Mirka: Kunnallisvalitusinstituution funktiot. Kunnallisvalitukset KHO:n ratkaisutoiminnassa. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 3. Helsinki 2003. (*Mirka Kallio* 2003)

Kallio, Pasi: Arvot ympäristöoikeudessa – ajatuksia luonnon ja arvojen määrittelystä s. 73–105 teoksessa Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Turku 2002. (*Pasi Kallio* 2002)

Kallioinen, Hertta: Hallintotuomioistuimet s. 77–114 teoksessa Litmala, Marjukka (toim.), Oikeusolot 2004. Helsinki 2004. (*Kallioinen* 2004a)

Kallioinen, Hertta: Muutoksenhakijoiden kokemuksia siviiliprosessista. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 62. Helsinki 2004. (*Kallioinen* 2004b)

Kangas, Urpo: Mielenterveyspotilaan oikeusturva. LM 1995 s. 515–532.

Kanninen, Heikki: CILFIT 20 vuotta myöhemmin – näkökohtia ennakkoratkaisupyyntöjen pakollisuudesta s. 27–45 teoksessa Helander, Petri – Lavapuro, Juha – Mylly, Tuomas (toim.), Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä. Turku 2002. (*Kanninen* 2002)

Kanninen, Heikki: Europeisk förvaltningsrättskipning. NAT 2000 s. 306–316.

Kanninen, Heikki: Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antaman ennakkoratkaisun perusteluista ja sitovuudesta. s. 73–89 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Helsinki 1998. (*Kanninen* 1998)

Kanninen, Heikki: EY-oikeuden soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Eräitä kokoavia havaintoja kymmenen vuoden soveltamiskäytännön jälkeen. LM 2003 s. 1253 –1272.
Kanninen, Heikki: Itsenäisen lääninoikeuden toimivalta. LM 1990 s. 182–202.
Karapuu, Heikki: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö s. 61–86 teoksessa Hallberg ym, Perusoikeudet. Helsinki 1999. (*Karapuu* 1998)
Karapuu, Heikki: Sosiaaliturva, oikeusturva ja oikeusasiamies. LM 1995 s. 29–38.
Karapuu, Heikki: Säilyykö sosiaalivaltio Euroopan yhdentyessä? Oikeus 1990 s. 248–259.
Kastari, Paavo: Tuomioistuinten poliittinen rooli. LM 1978 s. 421–433.
Kastari, Paavo: Tuomioistuinten riippumattomuus ja demokraattisuus. LM 1971 s. 417–437.
Kekkonen, Jukka: Suomen oikeuskulttuurin suuren linjan jäljillä. LM 1998 s. 929–936.
Kekkonen, Jukka: Suomen oikeuskulttuurin suuri linja 1898–1998 s. 1–183 teoksessa Suomalainen Lakimiesyhdistys 100 vuotta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 32. Helsinki 1998. (*Kekkonen* 1998)
Kellosalo, Jaakko: Verotarkastus, oikeusturva ja tuomioistuimen tehtävät. Verotus 1998 s. 275–284.
Kerameus, Konstantinos: Procedural Implications of Civil Law Unification s. 121–132 teoksessa Hartkamp ym., Towards a European Civil Law. The Hague/London/Boston 1998. (*Kerameus* 1998)
Keravuori, Marietta: EY-tuomioistuimen ylikansallisen laintulkinnan vaikutus suomalaiseen oikeuslähde- ja laintulkintaoppiin. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 208. Julkisoikeus I. Vaasa 1996. (*Keravuori* 1996)
Kiesiläinen, Kari: Jutun hallinnointi – menetelmä käsittelyaikojen lyhentämiseksi tuomioistuimissa. LM 2000 s. 1325–1335.
Kilpi, Lassi: Ennakkopäätöksistä veroasioissa. LM 1983 s. 945–961.
Kilpi, Lassi: Oikeustiede ja tuomioistuinkäytäntö s. 93–102 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 1918–1968. Helsinki 1968. (*Kilpi* 1968)
Kilpi, Lassi: Veronmaksajan oikeusturva. DL 1977 s. 193–212.
Kilpi, Pekka: Oikeusturvasta julkisessa hallinnossa. LM 1972 s. 63–83.
King, Kenneth J.: Child Welfare in Finland: Are Families Sacrificed on the Altar of Administrative Procedures? DL 2004 s. 685–710.
Kivivuori, Antti: Tuomarivaltio Suomesta? Oikeus 1985 s. 42–50.
Klabbers, Jan: Informal Instruments before the European Court of Justice. CMLRev 1994 s. 997–1023.
Klami, Hannu Tapani: Något om Ekelöfs teleologiska metod. SvJT 1990 s. 226–232.
Klami, Hannu Tapani: Studier rörande svensk och finsk rätt. Åbo Akademins Förlag 2002. (*Klami* 2002)
Klami, Hannu Tapani: Todistusharkinta, näyttökynnys ja todistustaakka veroprosessissa. Verotus 1992 s. 362–369.
Klami, Hannu Tapani: Verotus ja sopimusoikeus. LM 1981 s. 391–417.
Kloth, Matthias: Immunities and the right of access to court under the European Convention of Human Rights. ELR 2002 s. 33–46.
Kokko, Kai: Osallistuminen ja kaavoitus – erityisesti eräiden uusien kansainvälisten sitoumusten valossa. YJ 4/2003 s. 16–51.
Korhonen, Helena: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen kokemuksia ja ongelmia. DL 2003 s. 555–575.
Korpela, Maunu M. – Sainio, Mika: Korkeimman hallinto-oikeuden teollisoikeudellisia ratkaisuja. Katsaus vuosien 1999–2003 teollisuusoikeudellisiin asioihin. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 4. Helsinki 2004. (*Korpela – Sainio* 2004)

Koskinen, N. Seppo: Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän asemasta ja tehtävistä. LM 1972 s. 284–288.

Koskinen, Pirkko K.: Oikeusasiamies sosiaalisten oikeuksien valvojana. LM 1998 s. 973–982.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Kolmas, uudistettu painos. Kauppakaari Oy. Helsinki 2001. (*Koskinen – Kulla* 2001)

Kosonen, Arto: Erikoistuomioistuimet Suomessa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisu 37. Helsinki 1980. (*Kosonen* 1980)

Koulu, Risto: Kansainvälinen siviiliprosessioikeus s. 1083–1163 teoksessa Lappalainen ym., Prosessioikeus. Helsinki 2003. (*Koulu* 2003)

Koulu, Risto: Kuka uskoo herra Schumpeteria? s. 83–101 teoksessa Juhlakirja 2004 Leena Kartio. Turku 2004. (*Koulu* 2004)

Krook, Ingvar: Några steg mot en ändamålsenligare och effektivare hovrättsprocess. JFT 2001 s. 632–673.

Kuivalainen, Susan – Ukkola-Kettula, Aino: Sosiaalinen oikeus viimesijaiseen taloudelliseen turvaan. Suomen toimeentulotukilain viimeaikaiset muutokset eurooppalaisten järjestelmien valossa. Oikeus 2000 s. 173–183.

Kulla, Heikki: Hallintolainkäyttö ja hallinto. Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määräytymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 148. Helsinki 1980. (*Kulla* 1980)

Kulla, Heikki: Hallintomenettely ja perusoikeudet s. 51–63 teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998. (*Kulla* 1998a)

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Kuudes, uudistettu painos. Talentum Media Oy Helsinki 2003. (*Kulla* 2003a)

Kulla, Heikki: Hallintoprosessi, siviiliprosessi ja yleiset prosessiperiaatteet s. 241–255 teoksessa Muistokirja Hannu Tapani Klamille. Turku 2003. (*Kulla* 2003b)

Kulla, Heikki: Kantelu ja ilmianto viestintäoikeuden näkökulmasta s. 147–181 teoksessa Kulla, Heikki ym., Viestintäoikeus. Helsinki 2002. (*Kulla* 2002)

Kulla, Heikki: Menettelyvirheen vaikutuksista s. 167–177 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg. Helsinki 2004. (*Kulla* 2004)

Kulla, Heikki: Muutoksenhakuoikeuden yleisyydestä ennen hallintovalituslakia. LM 1981 s. 354–384.

Kulla, Heikki: Oikeudenloukkaus ja intressit – valitusoikeuden määräytymisestä hallintolainkäytössä s. 237–247 teoksessa Juhlakirja Kaarlo Tuori. Helsinki 1998. (*Kulla* 1998b)

Kulla, Heikki: Pragmatismi hallinto-oikeudessa. LM 1999 s. 541–552.

Kulla, Heikki: Vastaväittäjän lausunto Leena Halilan väitöskirjasta ”Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista”. LM 2000 s. 1013–1031.

Kulla, Heikki – Koillinen, Mikael – Kuopus, Jorma – Lavapuro, Juha – Lehtonen, Lasse – Nieminen, Hannu – Ollila, Riitta – Pohjolainen, Teuvo – Pöysti, Tuomas – Sorvari, Katariina – Tähti, Aarre – Viljanen, Veli-Pekka – Wallin, Anna-Riitta: Viestintäoikeus. WSOY Lakitieto. Helsinki 2002. (*Kulla ym.*, Viestintäoikeus)

Kultalahti, Jukka: Empiirinen metodi oikeustutkimuksessa s. 135–172 teoksessa Juhlakirja Esko Riepula. Tampere 2001. (*Kultalahti* 2001)

Kumpula, Anne: Ympäristö oikeutena. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-Sarja N:o 252. Helsinki 2004. (*Kumpula* 2004)

Kurvinen, Pekka: Pääasiaratkaisusta hallintoprosessissa. LM 1975 s. 616–635.

Kurvinen, Pekka: Oikeustapausselostus (KHO 1981 B I 51 ja KHO 1981 B I 52). LM 1982 s. 636–642

Kurvinen, Pekka – Sippola, Sakari: Päätöksenteko hallinnossa. 2. uudistettu painos. Lakimiesliiton Kustannus Helsinki 1989. (*Kurvinen – Sippola* 1989)

Kuuliala, Matti: Hakemuslainkäytön alasta yleisissä tuomioistuimissa. LM 2004 s. 639–663.

Kuusi, Kai: Oikeusturva sosiaaliturva-asioissa. DL 2000 s. 152–155.

Kuusi, Kai: Sosiaaliturva lain kourissa. Oikeus 1987 s. 170–176.

Kuusikko, Kirsi: Hallinto-oikeus s. 17–91 teoksessa Risto Haavisto (toim.), Oikeusjärjestys 2000 osa III. 2. täydennetty painos. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja. Sarja C 34. Rovaniemi 2003. (*Kuusikko* 2003a)

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan ja virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2000. (*Kuusikko* 2000)

Kuusikko, Kirsi: Valitusoikeuden toteutuminen viranomais- ja asianosaissuhteissa – eräitä käytännön esimerkkejä s. 231–258 teoksessa Juhlakirja Jyrki Virolainen. Rovaniemi 2003. (*Kuusikko* 2003b)

Kuusiniemi, Kari: Arvojen muutos ja ympäristölakien tulkinta s. 63–79 teoksessa Muistokirja Hannu Tapani Klamille. Turku 2003. (*Kuusiniemi* 2003)

Kuusiniemi, Kari: Luonnon oikeudet vai tulevien sukupolvien suojeleminen s. 149–169 teoksessa Juhlakirja Erkki J. Hollo. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2000. (*Kuusiniemi* 2000)

Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat s. 155–306 teoksessa Hemmo, Mika (toim.) Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 2001. (*Kuusiniemi* 2001)

Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 2001. (*Kuusiniemi ym*. 2001a)

Kuusiniemi, Kari (toim.) – Ekroos, Marja – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Siitari-Vanne, Eija: Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö. Oy Edita Ab. Helsinki 2001 (*Kuusiniemi ym.* 2001b).

Kuuskoski, Reino: Muutoksenhakemusten supistamisesta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. LM 1965 s. 121–130.

Kuuskoski, Reino: Todistusoikeuden uudistuksen vaikutus hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöön. LM 1949 s. 468–480.

Laakso, Seppo: Hallinto-oikeudelliset periaatteet Euroopan Unionissa s. 1–41 teoksessa Juhlakirja Esko Riepula. Tampere 2001. (*Laakso* 2001)

Lager, Irma: Menettelysäännöksistä hallintolainkäytössä. LM 1969 s. 51–68.

Lager, Irma: Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 97. Helsinki 1972. (*Lager* 1972)

Lambertz, Göran: Förtroendet för rättsväsendet s. 371–401 teoksessa Festskrift till Per Henrik Lindblom. Uppsala 2004. (*Lambertz* 2004)

Lappalainen, Juha: Rikesakko- ja rangaistusmääräysmenettelyn vertailevaa tarkastelua. LM 1983 s. 425–454.

Lappalainen, Juha: Siviilijutun käsittely käräjäoikeudessa vuoden 2002 uudistuksen mukaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2002. (*Lappalainen* 2002)

Lappalainen, Juha: Siviiliprosessioikeus I. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1995. (*Lappalainen* 1995)

Lappalainen, Juha: Siviiliprosessioikeus II. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2001. (*Lappalainen* 2001)

Lappalainen, Juha – Frände, Dan – Koulu, Risto – Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Rautio, Jaakko – Sihto, Juha – Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. Oikeuden perusteokset. WSOY Lakitieto. Helsinki 2003. (*Lappalainen ym.*, Prosessioikeus)

Lappi-Seppälä, Tapio: Rikosoikeustutkimus, kriminaalipoliittinen orientaatio – ja metodi s. 189–218 teoksessa Juha Häyhä (toim.), Minun metodini. Helsinki 1997. (*Lappi-Seppälä* 1997)

Lappi-Seppälä, Tapio – Tala, Jyrki – Litmala, Marjukka – Jaakkola, Risto: Luottamus tuomioistuimiin. Haastattelututkimus väestön asenteista 1998. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 160. Helsinki 1999. (*Lappi-Seppälä ym.* 1999)

Lasok, K. P. E: The European Court of Justice. Practise and Procedure. Second edition. Butterworths. London/Dublin/Edinburgh 1994. (*Lasok* 1994)

Latournerie, Marie-Aimée: Reflections on the Development of the French Administrative Courts. EPL 2000 s. 401–411.

Laukkanen, Sakari: Näytön selostaminen alioikeuden tuomiossa hovioikeuden tarpeita silmällä pitäen. LM 2000 s. 1112–1123.

Laukkanen, Sakari: Tuomarin rooli. Prosessioikeudellinen tutkimus tuomarin roolista dispositiivisen riita-asian valmistelussa silmällä pitäen riidan kohteen selvittämistä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 204. Helsinki 1995. (*Laukkanen* 1995)

Laurinen, Leena: Hallintoriita-asiat. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1992. (*Laurinen* 1992)

Lavin, Rune: Civilprocessen och förvaltningsprocessen – en jämförelse. JT 1989–90 s. 70–88.

Lavin, Rune: Domstols kompetens enligt artikel 6 i Europakonventionen. JT 1994–95 s. 731–737.

Lavin, Rune: En JO:s syn på domskrivningen i förvaltningsdomstol. FT 1999 s. 61–72.

Lavin, Rune: Ett urval förvaltningsrättsliga problem. FT 1995 s. 137–154.

Lavin, Rune: Förvaltningsdomens art och funktion. FT 1995 s. 65–76.

Lavin, Rune: Förvaltningsprocessen inför 2000-talet. Anteckningar med anledning av domstolsutredningens betänkande SOU 1991:106. FT 1992 s. 450–464.

Lavin, Rune: Förvaltningsprocessen 2000. JT 2000–01 s. 93–110.

Lavin, Rune: Domstol och administrativ myndighet. P.A. Norstedt & Söners Förlag. Stockholm 1972. (*Lavin* 1972)

Lavin, Rune: Nya omprövningsregler i förvaltningslagen. FT 1998 s. 295–301.

Lavin, Rune: Nytt från regeringsrätten, september–november 2003. FT 2004 s. 1–9.

Lavin, Rune: Återbetalningsdomars verkställbarhet. FT 1991 s. 298–307.

Lebeck, Carl: Statsansvar för statsimmunitet? – Apropå Europadomstolens dom i Al-Adsani vs Storbritannien. JT 2001–02 s. 892–897.

Leffler, Henrik: Passivitetstalan – ett nödvändigt rättsmedel enligt EG-rätten. FT 1999 s. 131–153.

Lehman, Hervé: Justice, une lenteur coupable. Presses Universitaires de France. Paris 2002. (*Lehman* 2002)

Lehner, Moris: Limitation of the national power of taxation by the fundamental freedoms and non-discrimination clauses of the EC Treaty. EC Tax Review 2000 s. 5–15.

Lehtimaja, Lauri: Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. LM 1999 s. 897–907.

Lehtonen, Lasse: KHO otti kantaa mielisairaslain mukaisen pakkohoidon edellytyksiin. Oikeus 1986 s. 249–253.

Leick, Claus: Klagehåndbogen – en guide gennem junglen af klage- och ankeinstanser. Nyt Juridisk Forlag. København 1999. (*Leick* 1999)

Leidhammar, Börje – Schröder, Patricia: Förvaltningsprocess. Norstedts Juridik AB. Stockholm 2001. (*Leidhammar – Schröder* 2001)

Leino, Pekka: Kirkko ja perusoikeudet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 6. Helsinki 2003. (*Leino* 2003a)

Leino, Pekka: Kirkkolaki vai laki kirkosta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus kirkon oikeudellisista normeista ja niiden synnystä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 231. Helsinki 2003. (*Leino* 2003b)

Leivonen, Johannes: Uudet säännökset muutoksenhakemusten käsittelystä s. 107–133 teoksessa Korkein oikeus 60 vuotta. Helsinki 1979. (*Leivonen* 1979)

Lenaerts, Koen: Fundamental rights in the European Union. ELR 2000 s. 575–600.

Lenaerts, Koen – Desomer, Marlies: Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: values, objectives and means. ELR 2002 s. 377–407.

Leppänen, Tatu: Perusoikeusuudistuksen merkityksestä prosessioikeudessa. LM 1996 s. 238–251.

Leppänen, Tatu: Riita-asian valmistelu todistusaineiston osalta. Prosessioikeudellinen tutkimus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 217. Helsinki 1998. (*Leppänen* 1998)

Leppänen, Tatu: Suullisen todistelun keventäminen hovioikeuden pääkäsittelyssä. LM 2000 s. 1197–1211.

Letsas, George S.: International Human Rights and the Binding Force of Interim Measures. EHRLR 2003 s. 527–538.

Liede, Hannele – Jokinen, Miika: Verohallinnon asemasta eurooppavero-oikeuden tulkitsijana. Verotus 2003 s. 51–61.

Liljenfeldt, Robert – Snellman, Olavi: Den finska hovrättsprocessen i omdaning. JFT 2004 s. 435–445.

Liljeroos, Heikki: Domstolsväsendet och domarens ställning – utvecklingsdrag i Finland. NAT 1998 s. 302–309.

Liljeroos, Heikki: Tuomioistuinpalvelujen laatu ja saatavuus. DL 1999 s. 612–622.

Liljeström, Marita: De grundläggande sociala och kulturella rättigheterna i högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis s. 105–114 teoksessa Festskrift till Edward Andersson. Helsingfors 2003. (*Liljeström* 2003)

Liljeström, Marita: Terveyspalvelujen järjestämistä koskevat kiistat hallintotuomioistuimissa. DL 2003 s. 86–98.

Lindblom, Per Henrik: Civilprocessens grundprinciper de lege ferenda. Synpunkter i anslutning till det aktuella civilprocessuella reformarbetet i England, Danmark, Finland, Norge och Sverige. SvJT 2000 s. 105–155.

Lindblom, Per Henrik: Domstolarnas växande samhällsroll och processens förändrade funktioner – floskler eller fakta. SvJT 2004 s. 229–262.

Lindblom, Per Henrik: Miljöprocess. Del I. Om domstolarnas roll, forum, kumulation, intresseavvägning, officialprövning, taleformer, talerätt, åberopsrätt, bevisning, förenklad skadeståndsberäkning och rättskraft vid civilprocessuell domstolstalan i miljömål. Iustus Förlag AB. Uppsala 2001. (*Lindblom* 2001)

Lindblom, Per Henrik: Processens funktioner – en resa i gränslandet s. 593–632 teoksessa Festskrift till Stig Strömholm. Uppsala 1997. (*Lindblom* 1997)

Lindblom, Per Henrik: Progressiv process. Spridda uppsatser om domstolsprocessen och samhällsutvecklingen. Iustus Förlag AB. Uppsala 2000. (*Lindblom* 2000)

Lindblom, Per Henrik: Rättegångsbalken 50 år – en saga och sex sanningar. SvJT 1999 s. 496–513.

Lindblom, Per Henrik: Rättegångssalens väggar – om domstolsprocessen i tid och rum. SvJT 2002 s. 1–11.

Lindfors, Heidi (toim.): Empiirinen tutkimus oikeustieteessä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64. Helsinki 2004.

Linna, Tuula: Ulosotto ja perusoikeudet. LM 2000 s. 690–709.

Linna, Tuula: Ulosottorealisoinnista de lege ferenda. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 175. Helsinki 1987. (*Linna* 1987)

Linna, Tuula: Ulosottovalitus ja hallintokantelu. LM 1999 s. 183–198.

Linna, Tuula – Hupli, Tuomas: Ulosotto ja konkurssi lainkäyttömenettelyinä. LM 2001 s. 596–625.

Linna, Tuula – Leppänen, Tatu: Ulosottomenettely. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2003. (*Linna – Leppänen* 2003)

Lith, Pekka: Asianajajien armeija on kasvussa mutta mainettaan vaatimattomampi. Tietoaika 4/2003 s. 13–16.

Liukkonen, Iiro: Tuomioistuintie vai vaihtoehtoismenettely: asioiden valikoituminen. DL 2002 s. 645–658.

Litmala, Marjukka: Luottamus – käsitteellisiä näkökohtia. LM 2002 s. 34–46.

Litmala, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2000. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeusongelmiin. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 173. Helsinki 2000.

Litmala, Marjukka (toim.): Oikeusolot 2004. Katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeusongelmiin. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 210. Helsinki 2004.

Litmala, Marjukka: Ylimmät laillisuusvalvojat s. 115–137 teoksessa Litmala, Marjukka (toim.), Oikeusolot 2004. Helsinki 2004. (*Litmala* 2004)

Litmala, Marjukka – Alasaari, Kari: Köyhäinavusta kansalaisoikeudeksi? Oikeusapu-uudistuksen seurantatutkimuksen I osaraportti. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 211. Helsinki 2004. (*Litmala – Alasaari* 2004)

Lobardi, Sylvie: The applicability of Article 6 of the European Convention to tax-related proceedings. ELRHR 2001 s. 58–67.

Lodin, Sven-Olof: EU och inkomstbeskattningen – varför händer så litet? s. 135–150 teoksessa Festskrift till Edward Andersson. Helsingfors 2003. (*Lodin* 2003)

Lohiniva-Kerkelä, Mirva: Terveydenhuollon juridiikka. 3. uudistettu painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2004. (*Lohiniva-Kerkelä* 2004)

Lohiniva-Kerkelä, Mirva: Verosalaisuus. Yksityisyyden ja luottamuksellisen liiketoimintatiedon suoja verotuksessa. Acta Universitatis Lapponiensis 52. Rovaniemi 2003. (*Lohiniva-Kerkelä* 2003)

Länsineva, Pekka: Harkitseva hallinto s. 263–279 teoksessa Van Aerschot ym. (toim.), Juhlakirja Kaarlo Tuori. Helsinki 1998. (*Länsineva* 1998)

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 235. Helsinki 2002. (*Länsineva* 2002)

Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turku 1998.

Madell, Tom-Erik: Caveat commune – en ny syn på kommunal verksamhet. TfR 2001 s. 747–788.

Madell, Tom-Erik: Det allmänna som avtalspartner – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar. Norstedts Juridik AB. Stockholm 1998. (*Madell* 1998)

Magendie, Jean-Claude: Célérité et qualité de la justice. La gestion du temps dans le procès. Rapport au Garde de Sceaux, ministre de la Justice 15.6.2004. (http://www.justice.gouv.fr/publicat/rapport-magendie.pdf, käynti 23.3.2005) (*Magendie-raportti* 2004)

Mahoney, Paul: The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights from the Perspective of the European Convention. HRLJ 2002 s. 300–303.

Malmqvist, Bo: EG-rätten, Europakonventionen och domstolskontrollen över förvaltningen. SvJT 1996 s. 193–204.

Magnusson, Klas: Nytänkande om förvaltningsdomstolarna på väg? FT 1996 s. 15–17.

Maunu, Antti: Direktiivien asema kansallisia tuomioistuimia välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä vahvistuu yhteisöjen tuomioistuimen Linster-ratkaisussa. DL 2000 s. 1041–1051.

Maunu, Antti: Direktiivin oikeusvaikutukset kansallisessa viranomaisessa ja tuomioistuimessa – toteutuuko yhteisön oikeuden tehokkuus? DL 1999 s. 169–182.

Maunu, Antti: Tehokas oikeussuoja Euroopan yhteisön oikeudessa ja kansallinen prosessiautonomia – onko kansallisen tuomioistuimen sovellettava yhteisön oikeutta viran puolesta? DL 1997 s. 333–342.

McRory, Richard – Turner, Sharon: Participatory Rights, Transboundary Environmental Governance and EC Law. CMLRev 2002 s. 489–522.

van der Mei, Anne Pieter: Regulation 1408/71 and co-ordination of special non-contributory benefit schemes. ELR 2002 s. 551–566.

Merikoski, V.: Hallinnon oikeussuojajärjestelmä. Toinen, uudistettu painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 143. Helsinki 1968. (*Merikoski* 1968)

Merikoski, V.: Hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän kehityssuuntauksia. DL 1954 s. 368–385.

Merikoski, V.: Hallinto-opillisen tutkimuksen kehittämisestä. DL 1944 s. 177–190.

Merikoski, V.: Oikeudenkäymiskaaren merkityksestä hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä. LM 1952 s. 488–500.

Merikoski, V.: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. 2. painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 112. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo/Helsinki 1964. (*Merikoski* 1964)

Merikoski, V.: Särdrag i Finlands förvaltningsrättsliga rättsskyddssystem. NAT 1953 s. 173–187.

Merikoski, V.: Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja N:o 17. Helsinki 1938. (*Merikoski* 1938)

Merikoski, Veli – Vilkkonen, Eero: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 80. 8. painoksen toimittanut Eero Vilkkonen. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo/Helsinki/Juva 1983. (*Merikoski – Vilkkonen* 1983)

Meyer, Poul: Administrativt effektivitet. NAT 1954 s. 188–199.

Miettinen, Martti: Prejudikaattidispenssistä valituslupaan s. 134–155 teoksessa Korkein oikeus 60 vuotta. Helsinki 1979. (*Miettinen* 1979)

Miettinen, Tarmo (toim.): Kansanvalta. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 1. Joensuu 2002.

Mikkola, Matti: Oikeasta ja väärästä oikeudellistumisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa – Katsaus lainsäädäntöstrategian kehitykseen. Oikeus 1987 s. 17–28.

Modeen, Tore: Förvaltningsbesvär eller kommunalbesvär vid överklagande av socialnämndens beslut. JFT 1987 s. 315–349.

Modeen, Tore: Grundandet av högsta förvaltningsdomstolen i Finland. TfR 1976 s. 324–359.

Modeen, Viking: Korkein oikeus 1959–1978 s. 37–104 teoksessa Korkein oikeus 60 vuotta. Helsinki 1979. (*Viking Modeen* 1979)

Modéer, Kjell Å. – Häthén, Christian: Kammarens jurister. Kammarrätten 1695–1995. Nerenius & Santérus Förlag. Stockholm 1995. (*Modéer – Häthén* 1995)

Mowbray, Alistair: The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights. Hart Publishing. Oxford – Portland Oregon 2004. (*Mowbray* 2004)

Mukkala, Minna: Oikeudenkäyntikulut hallintolainkäytössä. Tutkimus soveltamiskäytännöstä. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 2. Helsinki 2002. (*Mukkala* 2002)

Mutén, Leif: Skatterättsnämnden får inte fråga Europadomstolen. ERT 1999 s. 189–191.

Myrsky, Matti: Hallintolain merkityksestä verotuksen kannalta. Verotus 2004 s. 120–138.

Myrsky, Matti: Hallintolainkäyttölain vaikutuksista veroprosessissa. Verotus 1996 s. 357–364.

Myrsky, Matti: Kanteenmuutoskiellosta veroprosessissa. Verotus 1990 s. 128–145.

Myrsky, Matti: Oikeuslähteistä verotuksessa. Verotus 2004 s. 39–55.
Myrsky, Matti: Perustuslain merkityksestä verotuksen kannalta. Verotus 2005 s. 27–40.
Myrsky, Matti: Prejudikaattien merkitys verotuksessa. 2. uudistettu painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2002. (*Myrsky* 2002)
Myrsky, Matti: Vero-oikeudesta dynaamisena oikeudenalana. LM 2000 s. 163–179.
Myrsky, Matti: Veroprosessin uudistaminen. DL 1992 s. 727–737.
Myrsky, Matti: Verotuksen uusi muutoksenhakujärjestelmä. DL 1995 s. 52–64.
Myrsky, Matti – Linnakangas, Esko: Kansainvälinen henkilö- ja yritysverotus. Talentum Media Oy. Helsinki 2005. (*Myrsky – Linnakangas* 2005)
Myrsky, Matti – Linnakangas, Esko: Verotusmenettely ja muutoksenhaku. Toinen, uudistettu painos. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2000. (*Myrsky – Linnakangas* 2000)
Myrsky, Matti – Linnakangas, Esko: Verotusmenettely ja muutoksenhaku. Neljäs, uudistettu painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2004. (Myrsky – Linnakangas 2004)
Mäenpää, Olli: Den kommunala beskattningsrättens grundlagsskydd s. 231–246 teoksessa Festskrift tillägnad professor Edward Andersson. Helsingfors 2003. (*Mäenpää* 2003a)
Mäenpää, Olli: Euroopan ihmisoikeussopimus ja oikeusturvan takeet hallintoasioissa. LM 1989 s. 281–318.
Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Talentum Media Oy. Helsinki 2001. (*Mäenpää* 2001a)
Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita Publishing Oy Helsinki 2003. (*Mäenpää* 2003b)
Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. laitos. WSOY Lakitieto Helsinki 2003. (*Mäenpää* 2003c)
Mäenpää, Olli: Hallintoprosessin funktiot s. 217–237 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg. Helsinki 2004. (*Mäenpää* 2004)
Mäenpää, Olli: Hyvä hallinto – aito perusoikeus? s. 177–189 teoksessa Nuotio, Kimmo – Herler, Casper – Boucht, Johan (toim), Nykyajan muuttuva oikeus – Nutida rätt i förändring. Helsinki 2001. (*Mäenpää* 2001b)
Mäenpää, Olli: Internationalisering av förvaltningen och förvaltningsrätten. JFT 1986 s. 89–109.
Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. FORUM IURIS Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2000. (*Mäenpää* 2000)
Mäenpää, Olli: Kolme skenaariota hallinto-oikeudelle. LM 1998 s. 1132–1143.
Mäenpää, Olli: Kunnallisvalitus, kansalaisten itsehallinto ja valitusviranomaisen toimivalta s. 145–154 teoksessa Juhlakirja Aarne Nuorvala. Helsinki 1982. (*Mäenpää* 1982)
Mäenpää, Olli: Lakivaraus perusoikeuksien suojana hallintotoiminnassa s. 121–136 teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998. (*Mäenpää* 1998)
Mäenpää, Olli: Sosiaaliset oikeudet ja vastuu niiden toteuttamisesta s. 38–50 teoksessa Hellstén, Katri – Hidén, Mikael – Sakslin, Maija (toim.), Sosiaaliset oikeudet ja sosiaaliturva. Helsinki 2001. (*Mäenpää 2001c)*
Mäkinen, Eija: Finns det behov av och möjlighet att i lag stadga om det allmännas avtal? FT 2002 s. 287–304.
Mäkinen, Eija: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Finnpublishers Oy. Tampere 2004. (*Mäkinen* 2004)
Määttä, Kalle: Uusi kilpailunrajoituslaki. Edita Publishing Oy. Helsinki 2004. (*Kalle Määttä* 2004)
Määttä, Tapio: Biodiversiteetti oikeudellisena kategoriana: näkökulmia ja tulkintoja s. 307–371 teoksessa Hemmo, Mika (toim.), Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 2001. (*Tapio Määttä* 2001)

Määttä, Tapio; Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 220. Helsinki 1999. (*Tapio Määttä* 1999)

Määttä, Tapio: Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena. Oikeus 2000 s. 333–355.

Määttä, Tapio: Oikeustapauskommentti KHO 23.2.2000 t. 361 ATK. LM 2000 s. 789–801.

Määttä, Tapio: Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa s. 36–67 teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Kansanvalta. Joensuu 2002. (*Tapio Määttä* 2002)

Möller, Gustaf: Om sållningsförfarandet i hovrätt enligt Finlands RB s. 481–496 teoksessa Festskrift till Per Henrik Lindblom. Uppsala 2004. (*Möller* 2004)

Nabholz-Haidegger, Lili: Structures, procedures and means of the European Court of Human Rights. HRLJ 2001 s. 303–308.

Nergelius, Joakim: Förvaltningsprocess, normprövning och Europarätt. Institutet för rättsvetenskaplig forskning [CLXVII]. Norstedts Juridik AB. Stockholm 2000. (*Nergelius* 2000)

Neuwahl, Nanette A. E. M.: Article 173 Paragraph 4 EC: Past, Present and Possible Future. ELR 1996 s. 17–31.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna: Bortom tvekamp och inkvisition. JFT 2001 s. 210–230.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna: International Cooperation and Proximation of Laws in the Field of Civil Procedure. Comment on Professor Marcel Storme's paper "Towards a Common European Procedural Law" s. 249–257 teoksessa Heiskanen, Veijo – Kulovesi, Kati (eds), Function and Future of European Law. Helsinki 1999. (*Niemi-Kiesiläinen* 1999)

Niemi-Kiesiläinen, Johanna: Valitus hovioikeuteen s. 909–953 teoksessa Lappalainen ym, Prosessioikeus. Helsinki 2003. (*Niemi-Kiesiläinen* 2003)

Nieminen, Auvo: Verotuksen valituslupakäytännöstä s. 159–169 teoksessa Korkein hallintooikeus 80 vuotta. Helsinki 1998. (*Auvo Nieminen* 1998)

Nieminen, Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyvä Eurooppa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-Sarja N:o 259. Helsinki 2004. (*Liisa Nieminen* 2004)

Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2001.

Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa. Kauppakaari Oyj Helsinki 1999.

Nieminen, Liisa: Yksityiselämän ja perhe-elämän suoja perusoikeutena s. 107–147 teoksessa Nieminen, Liisa (toim.), Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999. (*Liisa Nieminen* 1999)

Niemivuo, Matti: Kansallinen lainvalmistelu. Toinen, uudistettu painos. Talentum Media Oy. Helsinki 2002. (*Niemivuo* 2002)

Niemivuo, Matti – Keravuori, Marietta: Hallintolaki. Porvoo 2003. (*Niemivuo – Keravuori* 2003)

Niskakangas, Heikki – Tikka, Kari S. – Honkavaara, Tero – Helminen, Marjaana – Lundén, Anna – Laitinen, Mirjami – Räbinä, Timo – Leppiniemi, Jarmo – Kiviranta, Esko – Ranta-Lassila, Hannele – Mattila, Pauli K. – Raunio, Merja – Äimä, Kristiina: Verouudistus 2005. 2. painos. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki 2004. (*Niskakangas ym*., Verouudistus 2005)

Niskanen, Hannu – Ahonen, Timo – Laitinen, Ahti: Suomalaisten luottamus tuomioistuimiin. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Rikos- ja prosessioikeuden sarja A N:o 25. Turku 2000. (*Niskanen – Ahonen – Laitinen* 2000)

Nordberg, Eero: Maaseutuelinkeinojen hallintolainkäytön kehitys ja EU:n yhteisen maatalouspolitiikan hallintolainkäytön järjestely Suomessa s. 226–249 teoksessa Juhlakirja Erkki J. Hollo. Helsinki 2000. (*Nordberg* 2000)

Nordqvist, Jonas: Domstolar i det svenska politiska systemet. Om demokrati, juridik och politik under 1900-talet. Stockholms universitet. Statsvetenskapliga institutionen. Stockholm 2001. (*Nordqvist* 2001)

Norrgård, Marcus: Civilprocessens funktioner – tolkningshjälp eller läroboksfyllnad. JFT 2001 s. 140–163.

Norrman, Wilhelm: Sållningsförfarande och domsmotivering i hovrätten. JFT 2004 s. 29–50.
Nousiainen, Kevät: Tuomioistuimet ja oikeusturva. LM 1995 s. 55–68.
Nowak, Mannfred: U.N. Convention on Civil and Political Rights. CCPR Commentary. N.P. Engel. Kehl/Strasbourg/Arlington 1993. (*Nowak* 1993)
Nuorvala, Aarne: Hallintolainkäytön näkymiä. LM 1967 s. 560–571.
Nuorvala, Aarne: Kehittyvä hallintotuomioistuinjärjestelmä kansalaisten oikeusturvan takeena s. 319–330 teoksessa Juhlakirja Urho Kaleva Kekkonen. Helsinki 1975. (*Nuorvala 1975)*
Nuorvala, Aarne: Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Aarne Nuorvalan puhe KHO:n 50-vuotisjuhlatilaisuudessa 2.9.1968. LM 1968 s. 881–887.
Nuorvala, Aarne: Korkein hallinto-oikeus uuden ajan kynnyksellä. LM 1978 s. 522–561.
Nuorvala, Aarne: Monijäseninen tuomioistuin toimivana organisaationa ja vastuujärjestelmänä. JFT 1979 s. 361–370.
Nuorvala, Aarne: Tuomioistuimet kehittyvinä virastoyksikköinä. LM 1973 s. 60–66.
Nuotio, Kimmo: Muuttuuko oikeus todella? s. 7–52 teoksessa Nuotio, Kimmo – Herler, Casper – Boucht, Johan (toim./red.), Nykyajan muuttuva oikeus – Nutida rätt i förändring. R.f. Justus ry. 10 vuotta/år. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:o 5. Helsinki 2001. (*Nuotio* 2001)
Nuotio, Kimmo: Oikeustieteen tutkija oikeuden äärellä. Oikeus 1994 s. 172–178.
Nuotio, Kimmo: Onko oikeusjärjestyksen pirstoutuminen väistämätöntä? s. 3–24 teoksessa Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Turku 2002. (*Nuotio* 2002)
Ojanen, Tuomas: Between Precedent and the Present. TLJ 2001 s. 105–118.
Ojanen, Tuomas: Ennakkoratkaisumenettely. EY:n oikeuden vaatimuksia ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten käytäntöä. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 24. Helsinki 1996. (*Ojanen* 1996)
Ojanen, Tuomas: Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. LM 2003 s. 1149–1168.
Ojanen, Tuomas: EY-oikeuden perusvaikutuksista jäsenvaltioiden tuomioistuinten toiminnassa s. 221–295 teoksessa Mika Hemmo (toim.), Oikeustiede – Jurisprudentia XXXII. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 1999. (*Ojanen* 1999)
Ojanen, Tuomas : Oikeustapauskommentti KHO 2003:102. LM 2004 s. 332–346.
Ojanen, Tuomas: Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Forum iuris Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2003. (*Ojanen* 2003a)
Ojanen, Tuomas: The Impact of EU Membership on Finnish Constitutional Law. EPL 2004 s. 531–564.
Ojanen, Tuomas: The times they are a-changin' – the Reaction of European Courts and National Courts s. 181–205 teoksessa Juhlakirja Martti Koskenniemi. Leiden Herndon (Va.) 2003. (*Ojanen* 2003b)
Olanterä, Olli: Vakuutusoikeudesta virheellinen kuva? Vakuutusoikeudesta tehdyn oikeusturvaselvityksen arviointia. OHOI 5/2003 s. 18–20.
Olsson, Curt: Tuomarin ja tuomioistuimen riippumattomuudesta s. 162–172 teoksessa Juhlakirja Aarne Nuorvala. Helsinki 1982. (*Olsson* 1982)
Oppenheimer, Andrew (ed.): The Relationship between European Community Law and National Law: The Cases. Volume 2. Cambridge University Press 2003. (*Oppenheimer* 2003)
Ossa, Jaakko: Selvittämisvelvollisuus ja todistustaakkakysymykset verotuksessa s. 289–297 teoksessa Muistokirja Hannu Tapani Klamille. Turku 2003. (*Ossa* 2003)
Otken Eriksson, Ida: Medlemsstaternas skadeståndsansvar för nationella domstolars överträdelser av gemenskapsrätten: Björnen sover… ERT 2004 s. 199–217.
Ovey, Clare – White, Robin C. A.: Jacobs & White, European Convention on Human Rights. Third Edition. Oxford University Press 2002. (*Ovey – White* 2002).

Paasto, Päivi: Analyyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuusoikeus? s. 123–143 teoksessa Juhlakirja 2004 Leena Kartio. Turku 2004. (*Paasto* 2004)

Pahlman, Irma: Potilaan itsemääräämisoikeus. Edita Publishing Oy. Helsinki 2003. (*Pahlman* 2003)

Paju, Jaan: Hit men inte längre? Om arbetstagarbegreppet och unionsmedborgarskapet i C-456/02 Trojani. ERT 2004 s. 666–671.

Palme, W. A.: Hallinnon laajentumisesta ja yksilön oikeusturvasta Suomessa ja Ruotsissa s. 181–191 teoksessa Juhlakirja Kaira & Castrén. Helsinki 1961. (*Palme* 1961)

Paloheimo, Matti: Valituksen täydentämisestä hallinnon alalla s. 203–211 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 1918–1968. Helsinki 1968. (*Paloheimo* 1968)

Paso, Mirjami – Eskola, Jari: EY-tuomioistuin oikeusvertailijan intressinä: menetelmällisiä valintoja. Oikeus 2002 s. 281–302.

Paukku, Eero: Korkeimman hallinto-oikeuden päätökset yhteiskunta- ja taloustieteellisen tutkimuksen aineistona. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisuja 1. Helsinki 2001. (*Paukku* 2001)

Paukku, Veli-Pekka: Muutoksenhaku EY:n ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksiin. DL 1998 s. 924–931.

Paunio, Riitta-Leena: Toimeentuloturvajärjestelmän kehittämistarpeita s. 22–25 Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2001. (*Paunio* 2001)

Peerbux-Beaugendre, Zoobiah: Arrêt du 9 décembre 2003* Commission des Communautés européennes c/ République italienne (affaire C-129/00). RTD eur. 2004 s. 200–215.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. Kolmas, uudistettu painos. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2000. (*Pellonpää* 2000)

Pellinen, Sulevi: Korvaus, oikeus ja kohtuus – Vakuutusneuvoston ja Vakuutusoikeuden vaiheet 1917–1997 s. 59–208 teoksessa Muutoksen tuulet. 80 vuotta sosiaaliturvaoikeutta – vakuutusneuvostosta vakuutusoikeuteen 1917–1997. Helsinki 1998. (*Pellinen* 1998)

Persson, Eskil: Patentbesvärsrätten 25 år. SvJT 2004 s. 540–544.

Petrén, Gustaf: Förfarandet hos förvaltningsdomstolarna. FT 1965 s. 95–106.

Petrén, Gustaf: Individens rättsskydd i förvaltningen. LM 1984 s. 1202–1224.

Pikkujämsä, Mikko: Oikeusperiaatteet ja arvonlisäverotus kiinteistöalalla. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2001. (*Pikkujämsä* 2001)

Pillay, Róisín: Self-incrimination and Article 6: The Decision of the Privy Council in *Procurator Fiscal v. Brown*. EHRLR 2001 s. 78–84.

Piris, Jean-Claude: Does the European Union have a Constitution? Does it need one? ELR 1999 s. 557–585.

Pitkänen, Ilkka: Organisaatio harkintavallan rajana. LM 2002 s. 377–394.

Pohjolainen, Teuvo: Soft law in public law – hard regulation. JFT 1998 s. 437–461.

Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolainkäyttö. Finnpublishers Oy. Tampere 1990. (*Pohjolainen – Tarukannel* 1990)

Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. DL 2004 s. 1113–1123.

Puonti, Anna-Maija – Saarnio, Tuula – Hujala, Anne (toim.): Lastensuojelu tänään. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki 2004.

Puranen, Pasi: Erehdys ja tahdonvaltainen vaatimus verotuksessa. Verotus 2000 s. 283–298.

Puronen, Pertti: Asian selvittäminen ja verotusmenettely II. Verotus 2001 s. 369–382.

Puronen, Pertti: Kokemuksia verotuksen oikaisuvaatimusmenettelystä ja oikaisulautakunnasta. Verotus 1995 s. 353–360.

Puronen, Pertti: Näkemyksiä oikaisuvaatimusmenettelystä ja verotuksen oikaisulautakunnasta sen ensimmäisen toimikauden päättyessä. Verotus 2002 s. 468–475.

Puronen, Pertti: Verotuksen oikaisulautakunnasta. Verotus 1994 s. 421–426.
Puronen, Pertti: Uudistettu verotuksen oikaisulautakunta ja verovelvollisen oikeusturvaodotukset. Verotus 1999 s. 452–461.
Pöysti, Tuomas: Eurooppalainen rikosoikeus ja Euroopan unionin rikosoikeuden Corpus Juris -hanke. LM 1997 s. 132–159.
Pöysti, Tuomas: Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue. Forum iuris Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 1999. (*Pöysti* 1999)
Ragolle, Filip: Access to justice for private applicants in the Community legal order: recent (r)evolutions. ELR 2003 s. 90–101.
Raatikainen, Ari: Yksityisyyden suoja työelämässä. 3. uudistettu painos. Edita Publishing Oy. Helsinki 2002. (*Raatikainen* 2002)
Rabe, Gunnar – Bojs, Johan: Det svenska skattesystemet. Sjuttonde upplagan. Norstedts Juridik AB. Stockholm 2004. (*Rabe – Bojs* 2004)
Raitio, Juha: EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2004. (*Raitio* 2004)
Raitio, Juha: EU:n uuden perustuslaillisen sopimuksen ja EU-kansalaisuuden tulkinta vaatii eurooppaoikeudelle ominaista juridista analyysiä. Oikeus 2003 s. 65–66.
Raitio, Juha: Eurooppaoikeuden välitön vaikutus. Tutkimus eurooppaoikeudellisesta direct effect -doktriinista. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1994. (*Raitio* 1994)
Raitio, Juha: The Principle of Legal Certainty in EC Law. Law and Philosophy Library Volume 64. Kluwer Academic Publishers. Dordrecht/Boston/London 2003. (*Raitio* 2003)
Raitio, Juha: Yksityisen kantajan locus standi artikla 230 EY:n kumoamiskanteissa ja luottamuksensuoja s. 89–103 teoksessa Helander, Petri – Lavapuro, Juha – Mylly, Tuomas (toim.), Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä. Turku 2002. (*Raitio* 2002)
Ragnemalm, Hans: EG-domstolen inifrån. JT 1998–99 s. 283–299.
Ragnemalm, Hans: Justitieombudsmannen och regeringsrätten. FT 1994 s. 297–307. Kirjoitus on julkaistu myös s. 149–160 teoksessa Juhlakirja Antti Suviranta. Helsinki 1993.
Rautio, Jaakko: Erityisiä rikosprosessilajeja s. 1049–1079 teoksessa Lappalainen ym., Prosessioikeus. Helsinki 2003. (*Rautio* 2003)
Regner, Göran: Domstolarna och kontrollmakten s. 257–272 teoksessa Festskrift till Fredrik Sterzel. Uppsala 1999. (*Regner* 1999)
Reich, Norbert: Zur Notwendigkeit einer Europäischen Grundrechtsbeschwerde. ZRP 2000 s. 375–378.
Renvall, Hannu: Hallinto-oikeus oikeusturvan kentällä s. 324–338 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg. Helsinki 2004. (*Renvall* 2004)
Rihto, Ahti: Euroopan yhteisöjen oikeuden rooli korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä s. 182–194 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Helsinki 1998. (*Rihto* 1998)
Rihto, Ahti: Hallintomenettelylain sovellettavuudesta verotuslaissa säännellyssä verotusmenettelyssä s. 217–226 teoksessa Juhlakirja Lassi Kilpi. Helsinki 1989. (*Rihto* 1989)
Rivero, Jean – Waline, Jean: Droit administratif. 17e edition. Editions Dalloz Paris 1998. (*Rivero –Walline* 1998)
Robberstad, Anne: Mellom tvekamp og inkvisisjon. Straffeprosessens grunnstruktur belyst ved fornærmedes stilling. Universitetsforlaget AS. Oslo 1999. (*Robberstad* 1999)
Rodger, Alan: The Future of the European Court of Human Rights. Symposium at the University of Graz. HRLJ 2003 s. 149–151.
Rother, Eila: Eurooppaoikeus ja arvonlisäverotus. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen vaikutuksesta arvonlisäverotukseen. WSOY Lakitieto. Helsinki 2003. (*Rother* 2003)
Ryynänen, Olli: Bevisning i inkomstbeskattningen. Skrifter utgivna vid Svenska Handelshögskolan Nr 87. Helsingfors 2000. (*Ryynänen* 2000)

Ryynänen, Olli: Selvittämisvelvollisuus ja todistustaakka verotuksessa. DL 2001 s. 262–285.

Räty, Tapio: Oikeusturvatekijät lastensuojelussa s. 85–104 teoksessa Puonti – Saarnio – Hujala, Lastensuojelu tänään. Helsinki 2004. (*Räty* 2004)

Saarialho, Aarne: Ennakkopäätöksestä ja sen merkityksestä ja noudattamisesta s. 135–165 teoksessa Korkein hallinto-oikeus 1918–1943. Helsinki 1943. (*Saarialho* 1943)

Saarialho, Aarne: Korkein hallinto-oikeus 25 vuotta. LM 1943 s. 349–357.

Sakslin, Maija: Asumiseen perustuva sosiaaliturva ja henkilöiden liikkuvuus Euroopan unionissa. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 22. Helsinki 1995. (*Sakslin* 1995)

Sakslin, Maija: Eurooppalaistuuko Suomen sosiaaliturva? LM 2003 s. 1198–1212.

Sakslin, Maija: Olisiko EU:n perusoikeuskirjan sosiaaliset oikeudet otettava vakavasti? s. 28–37 teoksessa toim. Hellstén, Katri – Hidén, Mikael – Sakslin, Maija, Sosiaaliset oikeudet ja sosiaaliturva. Jyväskylä 2001. (*Sakslin* 2001a)

Sakslin, Maija: Sosiaali- ja terveysturva Euroopan Unionin perusoikeuskirjassa s. 229–261 teoksessa (toim.) Liisa Nieminen, Perusoikeudet EU:ssa. Helsinki 2001. (*Sakslin* 2001b)

Sakslin, Maija – Rentola, Essi – Klemola, Antti: EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva. Kommentaari neuvoston asetuksesta (ETY) 1408/71. Helsingin yliopiston talousoikeudellisen instituutin julkaisuja 33. Helsinki 1998. (*Sakslin – Rentola – Kleemola* 1998)

Salmiala, Bruno A.: Oikeudenkäyntikulujen korvauksesta hallinnollisessa lainkäytössä. DL 1949 s. 320–331.

Salo, Marja-Terttu: Lääninoikeuksien kehitys yleisiksi alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi s. 177–197 teoksessa Juhlakirja Antti Suviranta. Helsinki 1993. (*Salo* 1993)

Saloheimo, Jorma: Asianosaisseuraannosta hallinnollisessa pakkokeinomenettelyssä. LM 1984 s. 774–792.

Salomaa, Juha: Toimeentuloturvaetuuksien muutoksenhakujärjestelmä. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos 1998 (oikeusministeriön julkaisema moniste). (*Salomaa* 1998)

Sankari, Suvi: EU Law in Finland and Sweden: A Survey of the Preliminary References, National Jurisprudence and Legal Integration. ERT 2003 s. 508–534.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2000. (*Saraviita* 2000)

Saraviita, Ilkka: Perustuslakivaliokunnan rooli s. 29–71 teoksessa Nieminen, Liisa (toim.), Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999. (*Saraviita* 1999)

Saraviita, Ilkka: Ylimmät laillisuusvalvojat perusoikeusjärjestelmän toteuttajina s. 211–228 teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998. (*Saraviita* 1998)

Savia, Elena: Tehokkaat oikeussuojakeinot yhteisön toimielinten laillisuusvalvonnassa. DL 2003 s. 103–109.

Savolainen, Vesa – Teperi, Väinö: Jälkiverotus. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2000. (*Savolainen – Teperi* 2000)

Scheinin, Martin: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtionsisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 189. Helsinki 1991. (*Scheinin* 1991)

Scheinin, Martin: Lisiä oppiin perusoikeussäännösten velvoittamista tahoista s. 229–236 teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998. (*Scheinin* 1998)

Scheinin, Martin: Medborgarnas grundläggande rättigheter i stöpsleven. Hur bör de tillämpas? JFT 1991 s. 489–495.

Scheinin, Martin: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kansainvälinen valvonta s. 737–759 teoksessa Hallberg ym., Perusoikeudet. Helsinki 1999. (*Scheinin* 1999a)

Scheinin, Martin: Tuomioistuimet ja perustuslaki. Oikeus 1998 s. 1–3.

Scheinin, Martin: Uskonnon ja omantunnon vapaus (PL 11 §) s. 353–386 teoksessa Hallberg ym., Perusoikeudet. Helsinki 1999. (*Scheinin* 1999b)

Schermers, Henry G.: Adaption of the 11th Protocol to the European Convention on Human Rights. ELR 1995 s. 559–579.

Schermers, Henry G. – Waelbroeck, Denis F.: Judicial Protection in the European Union. Sixth Edition. Kluwer Law International. The Hague/London/New York 2001. (*Schermers – Waelbroeck* 2001)

Schwarze, Jürgen: Constitutional Perspectives of the European Union with Regard to the Next Intergovernmental Conference in 2004. EPL 2002 s. 241–254.

Schwarze, Jürgen: European Administrative Law. Office for Official Publications of the European Communities and Sweet & Maxwell. Luxembourg/London 1992. (*Schwarze* 1992)

Schwarze, Jürgen: The Legal Protection of the Individual against Regulations in European Union Law. Remarks on the ECJ judgement in the case UPA of 25 July 2002 in view of the European Constitutional Reform. EPL 2004 s. 285–303.

Schwarze, Jürgen – Laakso, Seppo – Kuuttiniemi, Kirsi: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitos. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 10/99. Helsinki 1999. (*Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi* 1999)

Schønberg, Søren: Coping with Judicial Over-Load: the role of meditation and settlement in Community Court litigation. CMLRev 2001 s. 333–357.

Shelton, Dinah: Ensuring Justice with Deliberate Speed: Case Management in the European Court of Human Rights and the United States Courts of Appeal. HRLJ 2000 s. 337–348.

Sihto, Juha: Kansainvälinen rikosprosessioikeus s. 1165–1274 teoksessa Lappalainen ym., Prosessioikeus. Helsinki 2003. (*Sihto* 2003)

Siitari-Vanne, Eija: Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä. LM 2000 s. 1212–1236.

Siitari-Vanne, Eija: Markkinaoikeus. Kilpailu-, hankinta- ja markkinaoikeudellisten asioiden uusi erityistuomioistuin. Edita Publishing Oy. Helsinki 2002. (*Siitari-Vanne* 2002)

Siitari-Vanne, Eija: Todistustaakasta hallintolainkäytön eri asiaryhmissä. DL 1998 s. 482–496.

Silenti, Timo: Tuomioistuimen toimivallan riippuvuus asianosaisen vaatimuksista hallintolainkäytössä. LM 1984 s. 373–387.

Siltala, Raimo: Empirismin haaste – ajatuksia yhteiskuntatieteellisen metodin soveltamisesta lainopissa s. 279–290 teoksessa Juhlakirja Aulis Aarnio. Helsinki 1997. (*Siltala* 1997)

Siltala, Raimo: Prejudikaateista ja tuomarin prejudikaatti-ideologiasta. LM 1999 s. 674–691.

Similä, Jukka: Luonnonsuojelulaki. Kauppakaari Oy. Helsinki 1997. (*Similä* 1997)

Sinisalo, Kari: HM 92 § ja hallinnon lainalaisuus. LM 1968 s. 19–31.

Sippo, Jukka – Välimaa, Asko: Siviiliprosessin muutetut säännökset. Talentum Media Oy. Helsinki 2003. (*Sippo – Välimaa* 2003)

Sippola, Sakari: Suullinen käsittely ja katselmus. DL 1994 s. 922–924.

Skaar, Arvid Aage: Does the Tax Payer Have Human Rights? s. 437–466 teoksessa Festskrift till Gustaf Lindencrona. Stockholm 2003. (*Skaar* 2003)

Sneck, Timo: Tullilainsäädäntö. WSOY Lakitieto. Helsinki 2002. (*Sneck* 2002)

Snell, Jukka: Goods and Services in EC Law. A Study of the Relationship Between the Freedoms. Oxford University Press 2002. (*Snell* 2002)

Snellman, Olavi: Näkökohtia prosessin ja asianajon kehittämisestä hovioikeuksissa. DL 2002 s. 663–676.

Snyder, Francis: The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques. MLR 1993 s. 19–54.

Soikkeli, Lauri: Luottamuksensuoja verotuksessa. WSOY Lakitieto. Helsinki 2003. (*Soikkeli* 2003)

Stessens, Guy: The Obligation to Produce Documents Versus the Privilege Against Self-incrimination: Human Rights Protection Extended Too Far? ELR 1997 s. 45–62.

*Storme, Marcel (ed.):*Rapprochement du Droit Judiciaire de l'Union européenne. Approximation of Judiciary Law in the European Union. Published by Seminarie voor Privaatrechtelijk Procesrecht at the University of Ghent 1994. (*Storme* 1994)

Storme, Marcel: Towards a Common European Procedural Law s. 233–246 teoksessa Heiskanen, Veijo – Kulovesi, Kati (eds), Function and Future of European Law. Helsinki 1999. (*Storme* 1999)

Strömberg, Håkan: Förvaltningsrättskipning i omdaning – en återblick på tre decenniers reformarbete s. 331–343 teoksessa Festskrift till Fredrik Sterzel. Uppsala 1999. (*Strömberg* 1999)

Strömberg, Håkan: Länsrätt som första domstolsinstans. FT 1995 s. 25–29.

Strömberg, Håkan: Några reflektioner om allmän förvaltningsdomstolens kompetens. FT 1998 s. 289–293.

Strömberg, Håkan: Äger allmän domstol pröva en fråga om kommunal skatteutjämning? FT 1999 s. 1–5.

Strömberg, Håkan – Lundell, Bengt: Sveriges författning. 19:e upplagan. Studentlitteratur. Lund 2004. (*Strömberg – Lundell* 2004)

Ståhlberg, K. J.: Hallinnon ja lainkäytön rajamailta. LM 1909 s. 17–26.

Ståhlberg, K. J.: Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Helsinki 1913. (*Ståhlberg* 1913)

Sutela, Marja: Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Edita Publishing Oy. Helsinki 2003. (*Sutela* 2003)

Suvantola, Leila: Valitusoikeus Natura 2000 -verkoston suojelun valvontakeinona. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 3. Joensuu 2003. (*Suvantola* 2003)

Suviranta, Antti: Itsenäisen Suomen tuomioistuinlaitos. LM 1992 s. 1255–1268.

Suviranta, Antti: Om besvärsvägar och besvärsmyndigheter i förvaltningsmål. JFT 1984 s. 598–605.

Suviranta, Outi: "Oikea" yhteisön oikeus ja sen toteuttaminen kansallisessa hallinnossa s. 287–308 teoksessa Juhlakirja Kaarlo Tuori. Helsinki 1998. (*Outi Suviranta* 1998)

Suviranta, Outi: Oikeussuojakeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. LM 2002 s. 914–937.

Suviranta, Outi: Rätten till domstolsprövning när förvaltningen är passiv. NAT 2003 s. 370–383.

Suviranta, Outi: Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Tutkimus Euroopan unionin jäsenyyden vaikutuksesta virkamiehen ratkaisutoiminnan oikeudellisen ohjauksen rakenteeseen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 207. Helsinki 1996. (*Outi Suviranta* 1996)

Szyzszcak, Erika – Delicostopoulos, John: Intrusions into National Procedural Autonomy: The French Paradigm. ELR 1997 s. 141–149.

Södergren, Jan: Axplock II – ur svensk konventionstillämpning. ERT 2002 s. 658–682.

Södergren, Jan: Axplock III – ur svensk konventionstillämpning. ERT 2003 s. 706–725.

Södergren, Jan: Rätt till skadestånd i Sverige direkt på grundval av Europakonventionen. JT 2004–05 s. 762–775.

Södergren, Patrik: Europakonvention, rättsprövning och 22 a § förvaltningslagen – obefintliga problem får sin lösning? FT 2002 s. 207–220.

Sørensen, Christian Børge: Læren om statens skjønnsmargin etter EMK og betydningen for norsk domstolskontroll med forvaltningen. TfR 2004 s. 134–209.

Tala, Jyrki: Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 177. Helsinki 2001. (*Tala* 2001)

Tala, Jyrki: Luottamus tuomioistuimiin – mitä se on ja tarvitaanko sitä lisää? LM 2002 s. 3 –33.

Tallroth, Paulina: Article 6 of the European Convention on Human Rights and the Borderlines between Criminal and Administrative Proceedings. JFT 1996 s. 51–81.

Tarjanne, Tapio: Asianosaisseuraanto. Helsinki 1929. (*Tarjanne* 1929)

Tarjanne, Tapio: Kirjoituksia ja lausuntoja. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 23. Helsinki 1943. (*Tarjanne* 1943)

Tarjanne, Tapio: Tuomarien erottamattomuudesta. LM 1931 s. 333–356.

Tarukannel, Veijo: Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa s. 61–105 teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.), Oikeusvaltio. Talentum Media Oyj. Helsinki 2002. (*Tarukannel* 2002)

Tarukannel, Veijo: Hallintoriita muutoksen tuulissa s. 410–426 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg. Helsinki 2004. (*Tarukannel* 2004)

Tarukannel, Veijo: Pohdiskelua hallintolainkäyttölakiin perustuvien katselmusten merkityksestä hallintotuomioistuimissa s. 307–336 teoksessa Juhlakirja Erkki J. Hollo. Helsinki 2000. (*Tarukannel* 2000)

Tarukannel, Veijo – Jukarainen, Heikki: Oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos. Tampere 1999. (*Tarukannel – Jukarainen* 1999)

Tarukannel, Veijo – Reiman, Aarne: Pohdiskelua verojutun prosessin perusrakenteen ympärillä. Verotus 2004 s. 503–512.

Temple Lang, John: Actions for declarations that Community regulations are invalid: the duties of national courts under Article 10 EC. ELR 2003 s. 102–111.

Temple Lang, John: Declarations, regional authorities, subsidiarity, regional policy measures, and the Constitutional Treaty. ELR 2004 s. 94–105.

Terra, Ben – Wattel, Peter: European Tax Law. Kluwer Law International. London/The Hague/New York 2001. (*Terra – Wattel* 2001)

Theodossiou, Maria A.: An Analysis of the recent response of the Community to non-compliance with Court of Justice judgements: Article 223(2) E.C. ELR 2002 s. 25–46.

Thörnhammar, Jan: Egendomsskyddet enligt konventionen i ett skatterättsligt perspektiv. ERT 2003 s. 131–145.

Tiilikainen, Teija – Helander, Petri – Heliskoski, Joni: Euroopan perustuslaki. Edita Publishing Oy. Helsinki 2005. (*Tiilikainen – Helander – Heliskoski* 2005)

Tiivola, Ilkka: Psykiatrisen potilaan oikeusturvasta. Oikeus 1981 s. 46–54.

Tikka, Kari S.: Legaliteettiperiaatteesta verolain soveltamisessa s. 71–80 teoksessa Juhlakirja Kaarlo Tuori. Helsinki 1998. (*Tikka* 1998)

Tikka, Kari S.: Onko lainsäätäjän ja korkeimman hallinto-oikeuden välinen tehtävänjako verotuksen sääntelyssä muotoutunut tarkoituksenmukaiseksi? s. 272–284 teoksessa Juhlakirja Aarne Nuorvala. Helsinki 1982. (*Tikka* 1982)

Tikka, Kari S.: Tuloverosuvereniteetin kaventuminen lainsäätäjän haasteena. LM 2003 s. 1184–1197.

Tikka, Kari S.: Verolakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta tuomioistuimissa. LM 1999 s. 982–994.

Tikka, Kari S.: Yleinen valituslupajärjestelmä veroasioissa. Verotus 1995 s. 35–43.

Timonen, Pekka (toim.): KKO:n ratkaisut kommentein I 2003. Jyväskylä 2003.

Tirkkonen, Tauno: Suomen siviiliprosessioikeus I. Toinen, uudistettu painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 105. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo/Helsinki 1974. (*Tirkkonen* 1974)

Tirkkonen, Tauno: Suomen siviiliprosessioikeus II. Toinen, uudistettu painos, toimittanut Jouko Halila. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 128. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo/Helsinki/Juva 1977. (*Tirkkonen* 1977)

Tolonen, Juha: Oikeusvaltio ja oikeustiede s. 27–38 teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.), Oikeusvaltio. Helsinki 2002. (*Tolonen* 2002)

Tómasson, Eirikur: Retten til domstolsprøvelse, når adminstrationen er passiv. NAT 2003 s. 384– 388.

Tridimas, Takis: Judicial Review and the Community Judicature: Towards a New European Constitutionalism? TLJ 2001 s. 119–129.

Tridimas, Takis: Knocking on Heaven's Door: Fragmentation, Efficiency and Defiance in the Preliminary Reference Procedure. CMLRev 2003 s. 9–50.

Tridimas, Takis: The General Principles of EC Law. Oxford University Press 1999. (*Tridimas* 1999)

Träskman, P. O.: Rätten att förbli tyst. JFT 1993 s. 594–617.

Tuori, Kaarlo: Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 2000. (*Tuori* 2000)

Tuori, Kaarlo: Oikeus, valta, kritiikki. LM 1993 s. 722–740.

Tuori, Kaarlo: Oikeustiede 2000. LM 1998 s. 1002–1013.

Tuori, Kaarlo: Oikeustieteen ajattomuus. LM 1997 s. 399–408.

Tuori, Kaarlo: Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? Oikeus 2003 s. 234–249.

Tuori, Kaarlo: Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. LM 1999 s. 530–540.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. 3. uudistettu painos. WSOY Lakitieto. Helsinki 2004. (*Tuori* 2004)

Tuori, Kaarlo: Tuomarit ja tuomioistuimet suomalaisessa oikeuskulttuurissa. LM 2000 s. 1049–1059.

Turunen, Santtu: KKO 2003:35 s. 247–255 teoksessa Timonen, Pekka (toim.), KKO:n ratkaisut kommentein I 2003. Jyväskylä 2003. (*Turunen* 2003)

Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 205. Helsinki 1995. (*Tähti* 1995)

Uoti, Kari: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin – lainkäyttäjä oikeuden tekijänä. Helsinki 2004. (*Uoti* 2004)

Uotila, Jaakko: Näkökohtia tehokkuudesta, riittävyydestä ja oikeusturvasta julkisessa hallinnossa. LM 1960 s. 806–823.

Uotila, Jaakko: Vesioikeudet valtiokoneistossa. LM 1965 s. 231–248.

Usher, John A.: Direct and individual concern – an effective remedy or a conventional solution? ELR 2003 s. 575–600.

Usher, John A.: General Principles of EC Law. Longman. London 1998. (*Usher* 1998)

Utriainen, Terttu: Tuomarinvalintalautakunta s. 429–438 teoksessa Juhlakirja Jyrki Virolainen. Rovaniemi 2003. (*Utriainen* 2003)

Valjakka, Eeva: Lasten oikeusturva lastensuojelussa. DL 2004 s. 667–684.

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Suomalaiset Oikeusjulkaisut SOJ Oy. Helsinki 2000. (*Wallin – Konstari* 2000)

Vandersanden,G.: Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contres des actes autres que les decisions qui leur sont adressées. CDE 1995 s. 535–552.

Vapaavuori, Ahti: Eurooppaoikeus ja kansainvälinen verotus. Talentum Media Oy. Helsinki 2003. (*Vapaavuori* 2003)

Warnling-Nerep, Wiweka: Rättsprövning & rätten till domstolsprövning. Andra upplagan. Jure-CLN AB. Stockholm 2002. (*Warnling-Nerep* 2002)

Wattel, Peter J.: Köbler, CILFIT and *Welthgrove*: We can't go on meeting like this. CMLRev 2004 s. 177–190.

Wennergren, Bertil: Förvaltningsprocessen en fullbordad tvåpartsprocess. FT 1996 s. 73–84.

Wennergren, Bertil: Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar. Fjärde upplagan. Norstedts Juridik AB. Stockholm 2001. (*Wennergren* 2001)

Wennergren, Bertil: Retroaktiv förvaltningsrättslig normgivning. FT 1993 s. 275–291.

Wennerström, Erik: The Rule of Law in the European Constitution. ERT 2004 s. 351–371.

Werlauff, Erik: Common European Procedural Law. European Law requirements imposed on national administration of Justice. DJØF Publishing. Copenhagen 1999. (*Werlauff* 1999)

Werlauff, Erik: Domstolsprøvelse af forvaltningsakter – nogle refleksioner *de lege ferenda* over procesformen. Juristen 2001 s. 77–89.

Werlauff, Erik: Fælleseuropæisk procesret – europaretlige krav til nordiske domstole. TfR 1998 s. 629–677.

Wesseling, Rein: Joined Cases C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P to C-252/99 P and C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschaappij NV (LVM) and Others v. Commission,* [2002] ECR 1-8375. CMLRev 2004 s. 1141–1155.

Vesterdorf, Bo: The Community court system ten years from now and beyond: challenges and possibilities. ELR 2003 s. 303–323.

Wiberg, Matti: Lainsäädäntötuotos Suomessa valtiopäivillä 1945–2002. Peruskartoitus. Valtio-opillisia tutkimuksia. Turun yliopiston valtio-opin laitos. Turku 2004. (Wiberg 2004)

Widdershoven, Rob: Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in the Netherlands. EJCL December 2002 (http://www.ejcl.org/64/art64-25.html; käynti 28.1.2005)

Vihervuori, Pekka: Hallitusmuodon 14 a § ja horisontaalisuhteet s. 237–253 teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998. (*Vihervuori* 1998)

Vihervuori, Pekka: Oikeus vesilain mukaiseen korvaukseen omistajanvaihdostilanteessa. Maanmittaus 1997 s. 81–104.

Vihervuori, Pekka: Oikeus ympäristöön (PL 20 §) s. 631–649 teoksessa Hallberg ym, Perusoikeudet. Helsinki 1999. (*Vihervuori* 1999)

Vihervuori, Pekka: Totuudesta hallintolainkäyttöasioissa s. 494–510 teoksessa Juhlakirja Pekka Hallberg. Helsinki 2004. (*Vihervuori* 2004)

Vihervuori, Pekka: Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 153. Helsinki 1981. (*Vihervuori* 1981)

Vihervuori, Pekka: Vastaväittäjän lausunto Janne Aerin väitöskirjasta "Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa". LM 2001 s. 537–574.

Viitanen, Klaus: Lautakuntamenettely kuluttajariitojen ratkaisukeinona. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 240. Helsinki 2003. (*Viitanen* 2003)

Wiklund, Ola: EG-domstolens tolkningsutrymme. Om förhållandet mellan normstruktur, kompentensfördelning och tolkningsutrymme i EG-rätten. Juristförlaget. Stockholm 1997. (*Wiklund* 1997)

Wikström, Kauko: Vero-oikeuden lähteistä ja kansallisten ja ei-kansallisten lähteiden suhteista s. 635–651 teoksessa Helander, Petri – Lavapuro, Juha – Mylly, Tuomas (toim.), Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä. Turku 2002. (*Wikström* 2002)

Wikström, Kauko: Yleiset opit verotuksessa ja vero-oikeudessa. Johdatus verotuksen ja vero-oikeuden teoreettisiin ja käytännöllisiin yleisiin oppeihin. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A:33. Turku 1999. (*Wikström* 1999)

Wilhelmsson, Thomas: Senmodern ansvarsrätt. Privaträtt som redskap för mikropolitik. Talentum Media Oy. Helsingfors 2001. (*Wilhelmsson* 2001)

Wilhelmsson, Thomas: Vieteriukkoteoria EY-oikeudesta s. 357–374 teoksessa Juhlakirja Aulis Aarnio. Helsinki 1997. (*Wilhelmsson* 1997)

Viljanen, Jukka: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen hyödyntäminen kansallisessa perusoikeustulkinnassa s. 255–275 teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turku 1998. (*Jukka Viljanen* 1998)

Viljanen, Jukka: Eurooppalaiset tuomioistuimet s. 293–324 teoksessa Litmala, Marjukka (toim.), Oikeusolot 2004. Helsinki 2004. (*Jukka Viljanen* 2004)

Viljanen, Jukka: The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law. A Study of the Limitation Clauses of the European Convention on Human Rights. Acta Universitatis Tamperensis 965. Tampere 2003. (*Jukka Viljanen* 2003)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä s. 25–37 teoksessa Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Turku 2002. (*Veli-Pekka Viljanen* 2002)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. WSOY Lakitieto Oy. Helsinki 2001. (*Veli-Pekka Viljanen* 2001)

Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja B:10. Turku 2002.

Vilkkonen, Eero: Hallintolainkäyttö I. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 178. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta. Helsinki 1976. (*Vilkkonen* 1976)

Vilkkonen, Eero: Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön dynamiikasta s. 300–310 teoksessa Juhlakirja Aarne Nuorvala. Helsinki 1982. (*Vilkkonen* 1982)

Vilkkonen, Eero: Näkökohtia tarkoituksenmukaisuusvalituksesta. LM 1972 s. 372–396.

Wintemute, Robert: "Within the ambit": How Big *Is* the "Gap" in Article 14 European Convention on Human Rights? EHRLR 2004 s. 366–382.

Virolainen, Jyrki: Hovioikeuden seulontasäännösten tulkintaa. DL 2003 s. 963–975.

Virolainen, Jyrki: Lainkäyttö. Oikeuden perusteet ja lainkäyttöelimet siviili- ja rikosprosessissa. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1995. (*Virolainen* 1995)

Virolainen, Jyrki: Prosessin päälajit ja tehtävät s. 49–70 teoksessa Lappalainen ym., Prosessioikeus. Helsinki 2003. (*Virolainen* 2003)

Virolainen, Jyrki: Rikosprosessioikeus I. Jyväskylä 1998. (*Virolainen* 1998)

Virolainen, Jyrki: Tarvitaanko hovioikeuksissa erillistä seulontamenettelyä? DL 2002 s. 689–701.

Virolainen, Jyrki: Väittämistaakasta vieläkin vähäsen. LM 2000 s. 1155–1169.

Virta, Kari: Hallintolainkäyttö paljon vartijana. Oikeus 1992 s. 250–253.

Voipio, Jaakko – Träskman, Gunnar – Halttunen, Matti – Ventä, Kari: Uusi kirkkolainsäädäntö. Kirkkolain, kirkkojärjestyksen ja kirkon vaalijärjestyksen kommentaari. Kirjapaja Oy. Helsinki 1993. (*Voipio ym.* 1993)

Wolf, Sonja: Trial Within a Reasonable Time: The Recent Reforms of the Italian Justice System in Response to the Conflict with Article 6(1) of the ECHR. EPL 2003 s. 189–209.

Wähä, Susanna: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Suomen ympäristö 693. Helsinki 2004. (*Wähä* 2003)

Vängby, Staffan: Undantag från EG-rättens överhöghet? JT 1998–99 s. 363–372.

Ylikylä-Leiva, Helena: Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan oikeudellisesta asemasta. Selvitys asiakkaiden kohtaamista oikeudellisista ongelmista ensiasteen päätöksenteossa. Edita Publishing Oy. Helsinki 2003. (*Ylikylä-Leiva* 2003)

Ylipartanen, Arto: Tietosuoja terveydenhuollossa. Potilaan asema ja oikeudet henkilötietojen käsittelyssä. Helsinki 2001. (*Ylipartanen* 2001)

Zahle, Henrik: Regering, forvaltning og dom. Dansk forfatningsret 2. 3. udgave, 1. oplag. Christian Eilers' Forlag. København 2001. (*Zahle* 2001)

Äimä, Kristiina: EY-oikeuden vaikutukset välittömään verotukseen. Talentum Media Oy. Helsinki 2003. (*Äimä* 2003)

Äimä, Kristiina: EY-tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö ja verosuvereniteetti s. 341–370 teoksessa Niskakangas ym., Verouudistus 2005. Helsinki 2004. (*Äimä* 2004)

Juhlakirjat, muistokirjat

Aulis Aarnio

Urpo Kangas – Pekka Timonen (toim.), Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937 – 15/5 – 1997. Oikeustiede –Jurisprudentia XXX. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 1997. (*Juhlakirja Aulis Aarnio*)

Edward Andersson

Festskrift tillägnad professor Edward Andersson på hans 70-årsdag den 31 december 2003. Juridiska Föreningen i Finland. Helsingfors 2003. (*Festskrift till Edward Andersson*)

Pekka Hallberg

Risto Nuolimaa – Pekka Vihervuori – Hannele Klemettinen (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 35. Helsinki 2004. (*Juhlakirja Pekka Hallberg*)

Erkki J. Hollo

Pekka Vihervuori – Kari Kuusiniemi – Jari Salila (toim.), Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000. Kauppakaari Oyj. Helsinki 2000. (*Juhlakirja Erkki J. Hollo*)

Veikko O. Hyvönen

Kalevi Laaksonen (toim.), Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1999. (*Juhlakirja Veikko O. Hyvönen*)

Antti Jokela

Jarkko Männistö (toim.), Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä. Juhlajulkaisu Antti Jokela. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 14. Turku 2004. (*Juhlakirja Antti Jokela*)

Kaarlo Kustaa Kaira ja Urho Jonas Castrén

Paavo Kastari – Olli Ikkala – Antti Suviranta (toim.), Juhlajulkaisu Kaarlo Kustaa Kaira ja Urho Jonas Castrén heidän täyttäessään 75 vuotta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 6. Helsinki 1961. (*Juhlakirja Kaira & Castrén*)

Leena Kartio

Anne Kumpula (toim.), Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 1998. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 7. Turku 1998 (*Juhlakirja 1998 Leena Kartio)*

Eva Tammi-Salminen (toim.), Omistus, sopimus ja vaihdanta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 13. Turku 2004. (*Juhlakirja 2004 Leena Kartio)*

Paavo Kastari

Mikael Hidén (toim.), Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907 – 13/11 – 1977. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 15. Helsinki 1978. (*Juhlakirja Paavo Kastari*)

Urho Kekkonen

Mikael Hidén (toim.), Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900 – 3/9 – 1975. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 13. Helsinki 1975. (*Juhlakirja Urho Kekkonen*)

Lassi Kilpi
Juhlajulkaisu Lassi Kilpi 1920 – 4/2 – 1990. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 22. Helsinki 1989. (*Juhlakirja Lassi Kilpi*)
Hannu Tapani Klami
Ari-Matti Nuutila (toim.), Oikeuden tavoitteet ja menettelyt. Muistokirja Hannu Tapani Klamille. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 12. Turku 2003. (*Muistokirja Hannu Tapani Klamille*)
Martti Koskenniemi
Jarna Petman – Jan Klabbers (ed.), Nordic Cosmopolitanism. Essays in International Law for Martti Koskenniemi. Brill Academic. Leiden Herndon (Va.) 2003. (*Juhlakirja Martti Koskenniemi*)
Per Henrik Lindblom
Torbjörn Andersson – Bengt Lindell (red.), Festskrift till Per Henrik Lindblom. Iustus Förlag AB. Uppsala 2004. (*Festskrift till Per Henrik Lindblom*)
Gustaf Lindencrona
Festskrift till Gustaf Lindencrona. Norstedts Juridik. Stockholm 2003. (*Festskrift till Gustaf Lindencrona*)
Franck Moderne
Movement du droit public. Du droit administratif au droit constitutionnel. Du droit français aux autres droits. Mélanges en l'honneur de Franck Moderne. Éditions Dalloz. Paris 2004. (*Juhlakirja Frank Moderne*)
Aarne Nuorvala
Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912 – 18/4 – 1982. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 18. Helsinki 1982. (*Juhlakirja Aarne Nuorvala*)
Carl Aage Nørgaard
Gorm Toftegaard Nielsen – Jens Vedstedt-Hansen – Claus Haagen Jensen (red.), Festskrift om Menneskerettigheder till Carl Aage Nørgaard. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København 2004. (*Festskrift til Carl Aage Nørgaard*)
Esko Riepula
Ilpo Paaso (toim.), Juhlakirja Esko Riepula 1941 – 2/2 – 2001. Finnpublishers Oy. Tampere 2001 (*Juhlakirja Esko Riepula*)
Lord Slynn of Hadley
David O'Keeffe (ed.), Judicial Review in European Union Law. Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley. Volume I. Kluwer Law International The Hague/London/Boston 2000. (*Juhlakirja Lord Slynn of Hadley*)
Fredrik Sterzel
Lena Marcusson (red.), Festskrift till Fredrik Sterzel. Iustus Förlag AB. Uppsala 1999. (*Festskrift till Fredrik Sterzel*)
Stig Strömholm
Åke Frändberg – Ulf Göransson – Torgny Håstad (red.), Festskrift till Stig Strömholm. Del I–II. Iustus Förlag AB. Uppsala 1997. (*Festskrift till Stig Strömholm*)
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Suomen oikeuskulttuurin suuri linja. Suomalainen Lakimiesyhdistys 100 vuotta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 32. Helsinki 1998.
Antti Suviranta
Juhlajulkaisu Antti Suviranta 1923 – 30/11 – 1993. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 23. Helsinki 1993. (*Juhlakirja Antti Suviranta*)

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta
Ari-Matti Nuutila (toim.), Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 4. Turku 1991. (*Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 30-vuotisjuhlakirja*)
Kaarlo Tuori
Paul Van Aerschot – Paula Ilveskivi – Kirsi Piispanen (toim.), Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos. Helsinki 1998. (*Juhlakirja Kaarlo Tuori*)
Jyrki Virolainen
Risto Haavisto (toim.), Matkalla pohjoiseen. Professori Jyrki Virolaisen juhlakirja 26.2.2003. Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta. Rovaniemi 2003. (*Juhlakirja Jyrki Virolainen*)

Hallituksen esitykset

HE 271/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain, oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien rikosasioiden käsittelyä käräjäoikeudessa koskevien säännösten muuttamisesta.
HE 227/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain 15 §:n ja ympäristölupavirastoista annetun lain muuttamisesta.
HE 225/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lastensuojelulain muuttamisesta.
HE 186/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa annetun neuvoston asetuksen soveltamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 137/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 121/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen kahdennentoista pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
HE 120/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
HE 112/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi.
HE 57/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden verolakien muuttamisesta.
HE 11/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 4/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi evankelis-luterilaisen kirkon eläkelain 7 §:n muuttamisesta.
HE 165/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.
HE 155/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 141/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain, työttömyyskassalain 2 a §:n, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen, aikuiskoulutustuesta annetun lain 17 ja 26 §:n, Koulutusrahastosta annetun lain 4 ja 14 §:n ja julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 9 luvun 2 §:n muuttamisesta.

HE 121/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.

HE 117/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolain edellyttämiksi muutoksiksi verolainsäädäntöön.

HE 115/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion eläkelain kuntoutusta koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 111/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ajoneuvoverolaiksi.

HE 31/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi.

HE 196/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 190/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren eräiden todistelua, kiireelliseksi julistamista ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 142/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 101/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vakuutusoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 99/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kasvinterveyden suojelemisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 66/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 37 §:n muuttamisesta.

HE 18/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta.

HE 17/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa.

HE 192/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi Eduskunnalle säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 45/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosoikeudellista vanhentumista koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 32/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien riita-asiain valmistelua, pääkäsittelyä sekä hakemusasioiden käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 1/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tuomittujen siirtämisestä tehdyn yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi tuomittujen siirtämisestä tehdyn yleissopimuksen lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 136/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rangaistusten täytäntöönpanon hallinnosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 61/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä sekä laiksi rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 3 §:n muuttamisesta.
HE 45/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle siemenkauppalaiksi.
HE 44/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi taimiaineistolain muuttamisesta.
HE 175/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 137/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
HE 114/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
HE 83/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vakuutusoikeudesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta hallintolainkäyttölain voimaantulon johdosta.
HE 53/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja ennakkoperintälain 27 §:n muuttamisesta.
HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
HE 18/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain muuttamisesta.
HE 15/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle verotuksen oikaisulautakuntaa koskeviksi muutoksiksi verolainsäädäntöön.
HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
HE 34/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta.
HE 33/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 7/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kansaneläkelaitoksen hoitamien etuuslakien muutoksenhakua, itseoikaisua, päätöksen poistamista ja virheen korjaamista koskevien säännösten muuttamisesta.
HE 242/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta.
HE 193/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kirkkolain muuttamisesta.
HE 110/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalain muuttamisesta.
HE 37/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lääninoikeuslain muuttamisesta.
HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
HE 82/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 238/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain muuttamisesta.
HE 135/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
HE 117/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työ- ja kansaneläkelainsäädännön muutoksenhakusäännösten uudistamisesta.
HE 116/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tapaturmavakuutuslain muuttamisesta.
HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamiseksi.

HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.
HE 191/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten muuttamisesta.
HE 144/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lääninoikeuslain 10 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
HE 143/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 79/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alioikeusuudistuksen siirtymäsäännöksistä sekä eräiksi muiksi alioikeusuudistuksen voimaanpanoon liittyviksi laeiksi.
HE 252/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle käräjäoikeuslaiksi.
HE 191/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maaseutuelinkeinohallintoa koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 130/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alioikeusuudistukseen liittyvien lakien voimaanpanosta.
HE 95/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä.
HE 15/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 65/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle lääninoikeuksien muodostamista alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 124/1978 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle suullista käsittelyä ja katselmusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 106/1978 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevien säännösten uudistamisesta.
HE 159/1969 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta.
HE 52/1968 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle muutoksenhakua korkeimmassa hallinto-oikeudessa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
HE 33/1957 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vakuutusoikeutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.
HE 4/1954 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tapaturmavakuutuslain ja sotilasvammalain muuttamisesta.
HE 125/1947 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta.

Komiteanmietinnöt

KM 2003:3. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö.
KM 2002:1. Oikeudenkäynnin julkisuus -toimikunnan mietintö.
KM 2001:9. Toimeentuloturvan muutoksenhaku.
KM 2001:3. Uusi kielilaki. Kielilakikomitean mietintö.
KM 1997:13. Perustuslaki 2000. Perustuslaki 2000 -komitean mietintö.
KM 1997:4. Alueelliset hallinto-oikeudet. Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö.
KM 1993:33. Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö.
KB/KM 1992:42. Förvaltningsrättskipningen på Åland. Betänkande av kommissionen för förvaltningsrättskipningen på Åland – Hallintolainkäyttö Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö.

KM/KB 1992:20. Hovioikeustoimikunnan 1989 loppumietintö. Slutbetänkande av hovrättskommission 1989.
KM 1992:7. Verotuksen oikeussuojatoimikunnan mietintö.
KM 1985:48. Hallintolainkäyttökomitean mietintö.
KM 1981:64. Hallinnon oikeusturvakomitean mietintö.
KM 1979:59. Sosiaali- ja terveyshallinnon oikeussuojakomitean mietintö.
KM 1978:35. Oikeushallintokomitean mietintö. I osa Oikeushallinnon yleiset kysymykset. II osa Tuomioistuinhallinto.
KM 1974:27. Valtiosääntökomitean välimietintö 1974.
KM 1973:114. Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö.
KM 1973:110. Korkein oikeus – komitean mietintö.

Lainvalmistelukunnan julkaisut

LVK 1941:6. Lainvalmistelukunnan mietintö kunnallislainsäädännön koonnasta.
LVK 1936:5. Lainvalmistelukunnan mietintö alemmanasteisesta hallinto-oikeudellisesta lainkäytöstä. Helsinki 1936.

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisut

LAVO 4/2000. Riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn kehittäminen. Työryhmän mietintö.
LAVO 4/1997. Hallintomenettelylaista hallintolakiin – lähtökohtia ja suuntaviivoja.
LAVO 8/1995. Perustuslaki 2000. Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat. Työryhmän mietintö.
LAVO 4/1993. Verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen. Työryhmän mietintö.
LAVO 2/1993. Perusoikeustyöryhmän 1992 mietintö.
LAVO 1/1993. Rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn uudistaminen. Työryhmän mietintö.
LAVO 1/1983. Ilkka Pere, Lausunnot hallinnon oikeusturvakomitean mietinnöstä. Tiivistelmä.
LAVO 4/1979. Pekka Hallberg – Leena Tulkki, Tutkimusaineistoa menettelyvirheistä hallinto-asioissa.
LAVO 1/1979. Ahti Rihto – Salme Kandolin – Jarmo Vuorinen, Ehdotus hallintomenettelylaiksi.
LAVO 10/1977. Paavo Salervo – Per Lindholm – Martti Miettinen – Timo Mäkinen, Muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen. Työryhmän mietintö.

Oikeusministeriön julkaisut

Julkaisu-sarja

OM 2003:4. Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomus toiminnastaan vuosilta 2002–2003.

Lausuntoja ja selvityksiä -sarja

OM 2005:1. Hovioikeuden seulontamenettelyn tarkistaminen.
OM 2004:27. Lausunnot tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä. Tiivistelmä.
OM 2004:23. Hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittäminen. Lausuntotiivistelmä.

OM 2004:19. Videoneuvottelutyöryhmän raportti.
OM 2004:10. Hallintolainkäytön kehittämisohjelma.
OM 2003:34. Korkeimman hallinto-oikeuden esitys hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Lausuntotiivistelmä.
OM 2003:21. Oikeusturvan toteutuminen vakuutusoikeudessa. Menettely työkyvyttömyys- ja tapaturma-asioita koskevien valitusten käsittelyssä.
OM 2003:13. Tuomareiden palkankorotuksen ja lisäpalkkioiden kohdentaminen. Työryhmän mietintö

Toiminta ja hallinto -sarja

OM 2004:6. Oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen (TV 150) toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat vuodelta 2003.

Työryhmämietintöjä-sarja

OM 2005:2. Aineettomia oikeuksia koskevien asioiden käsittely.
OM 2004:15. Hallinto-oikeuksien päätösvaltaisten kokoonpanojen uudistaminen.
OM 2004:13. Edunvalvontavaltuutus. Holhouslainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö.
OM 2004:9. Hallinto-oikeuksien henkilökuntarakenteen kehittäminen.
OM 2004:5. Hovioikeuksien oikeustapausrekisterin kehittäminen.
OM 2004:4. Öljypäästömaksutyöryhmä.
OM 2004:1. Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden käytön kannalta merkittävissä asioissa.
OM 2003:11. Rikosprosessin tarkistaminen. Työryhmän loppumietintö.
OM 2003:8. Oikeudenkäynnin julkisuus hallintolainkäytössä.

Monisteena julkaistuja oikeusministeriön toimikunnan tai työryhmän mietintöjä

Ehdotus hallinto-oikeuslaiksi. Hallintotuomioistuintyöryhmän ehdotus. Toukokuu 1998.
Hallintotuomioistuintoimikunnan väliraportti 18.12.1995.
Tuomareiden kurinpitoa selvittäneen työryhmän mietintö 14.3.2000.
Valtioneuvoston oikeuskansleria koskevan sääntelyn täsmentäminen. Työryhmän mietintö syyskuu 1999.

Monisteena julkaistuja oikeusministeriön lausuntoyhteenvetoja

Manner Arja – Siitari-Vanne Eija: Alueelliset hallinto-oikeudet. Tiivistelmä hallintotuomioistuintoimikunnan mietinnöstä (KM 1997:4) saaduista lausunnoista 1997. (*Manner – Siitari-Vanne*, Lausuntotiivistelmä 1997)
Manner Arja – Siitari-Vanne Eija: Lausunnot ehdotuksesta hallinto-oikeuslaiksi. Tiivistelmä. Elokuu 1998. (*Manner – Siitari-Vanne*, Lausuntotiivistelmä 1998)
Lausunnot Perustuslaki 2000 – komitean mietinnöstä (KM 1997:13). Marraskuu 1997.

Eduskunnan valiokuntien mietinnöt

Perustuslakivaliokunta

PeVM 1/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö lepäämässä olevasta ehdotuksesta laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (HE 18/2002 vp, PeVM 7/2002 vp).
PeVM 7/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (HE 18/2002 vp).
PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).
PeVM 4/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Suomen Hallitusmuodon 31 §:n kumoamisesta ja kansalaisuuslain muuttamisesta (HE 49/1998 vp).
PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp).

Lakivaliokunta/Laki- ja talousvaliokunta

LaVM 30/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäymiskaaren eräiden todistelua, kiireelliseksi julistamista ja ylimääräistä muutoksenhakua koskevien säännösten muuttamisesta (HE 190/2002 vp).
LaVM 23/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö vakuutusoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 101/2002 vp).
LaVM 12/2001 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien riita-asiain valmistelua, pääkäsittelyä sekä hakemusasioiden käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta (HE 32/2001 vp).
LaVM 22/1998 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi vakuutusoikeudesta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta hallintolainkäyttölain voimaantulon johdosta (HE 83/1998 vp).
LaVM 19/1998 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallinto-oikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 114/1998 vp).
LaVM 19/1997 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 33/1997 vp).
LaVM 9/1997 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 82/1995 vp).
LaVM 8/1996 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi lääninoikeuslain muuttamisesta (HE 37/1996 vp).
LaVM 5/1996 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 217/1995 vp).
LaVM 11/1994 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 143/1993 vp).
LaVM 22/1993 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten muuttamisesta (HE 191/1993 vp).
LaVM 11/1993 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi alioikeusuudistuksen siirtymäsäännöksistä sekä eräiksi muiksi alioikeusuudistuksen voimaanpanoon liittyviksi laeiksi (HE 79/1993).
LaVM 5/1982 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta rikesakkolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 19/1981 vp).

LaVM 15/1978 vp. Lakivaliokunnan mietintö suullista käsittelyä ja katselmusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/1978 vp).
LaVM 13/1978 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevien säännösten uudistamisesta (HE 106/1978 vp).
LaVM 24/1969 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laiksi korkeimman hallinto-oikeuden tuomionvoivan jäsenmäärän väliaikaisesta muuttamisesta (HE 159/1969 vp).
LaVM 7/1968 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta muutoksenhakua korkeimmassa hallinto-oikeudessa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 52/1968 vp).
LaVM 11/1957 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta vakuutusoikeutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta (HE 33/1957 vp).
LtVM 53/1947 vp. Laki- ja talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta kunnallislainsäädännön koonnasta (HE 125/1947 vp).

Hallintovaliokunta

HaVM 4/2004 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hallituksen esityksestä tämän esityksen täydentämisestä (HE 28/2003 vp ja HE 151/2003 vp).
HaVM 31/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 196/2002 vp).
HaVM 26/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 93/2002 vp).
HaVM 11/2000 vp. Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan (VNS 3/1999 vp).
HaVM 22/1997 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta (HE 34/1997 vp).
HaVM 22/1996 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi kirkkolain muuttamisesta (HE 193/1996 vp).
HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kuntalaiksi (HE 192/1994 vp).

Maa- ja metsätalousvaliokunta

MmVM 7/2000 vp. Maa- ja metsätalousministeriön mietintö hallituksen esityksestä siemenkauppalaiksi (HE 45/2000 vp).
MmVM 7/1998 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain muuttamisesta (HE 18/1998 vp).
MmVM 37/1994 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain muuttamisesta (HE 238/1994 vp).
MmVM 18/1992 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä maaseutuelinkeinohallintoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 191/1992 vp).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

StVM 36/2002 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi sosiaalisesta luotottuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta (HE 142/2002 vp).

Talousvaliokunta

TaVM 4/2005 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 137/2004 vp).
TaVM 8/2004 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 11/2004 vp).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (aikaisemmin työ- ja tasa-arvoasiain valiokunta)

TyVM 8/2003 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain, työttömyyskassalain 2 a §:n, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen, aikuiskoulutustuesta annetun lain 17 ja 26 §:n, Koulutusrahastosta annetun lain 4 ja 14 §:n ja julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 9 luvun 2 §:n muuttamisesta (HE 141/2003 vp).
TyVM 10/2002 vp. Työ- ja tasa-arvoasiain valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä julkisesta työvoimapalvelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 225/2002 vp).

Ulkoasiainvaliokunta

UaVM 12/2004 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 2/2004 vp).

Valtiovarainvaliokunta

VaVM 4/2004 vp. Valtiovarainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eräiden verolakien muuttamisesta (HE 57/2004 vp).
VaVM 36/2003 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ajoneuvoverolaiksi (HE 111/2003 vp).
VaVM 11/1998 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä verotuksen oikaisulautakuntaa koskeviksi muutoksiksi verolainsäädäntöön (HE 15/1998 vp).

Ympäristövaliokunta

YmVM 6/1998 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp).
YmVM 3/1997 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta (HE 242/1996 vp).

Valiokuntien lausunnot

Suuri valiokunta

SuVL 2/2004 vp. Suuren valiokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla (U 31/2004 vp).

Perustuslakivaliokunta

PeVL 4/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi arvopaperimarkkinalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 137/2004 vp).
PeVL 36/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sähkömarkkinalain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta (HE 127/2004 vp).
PeVL 25/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 155/2003 vp).
PeVL 23/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 2/2004 vp).
PeVL 17/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 69/2004 vp).
PeVL 15/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta (HE 165/2003 vp).
PeVL 7/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 11/2004 vp).
PeVL 4/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä hallituksen esityksestä tämän esityksen täydentämisestä (HE 28/2003 vp ja HE 151/2003 pv).
PeVL 20/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kirkkolain muuttamisesta (HE 121/2003 vp).
PeVL 9/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 31/2003 vp).
PeVL 70/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi perusopetuslain, lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta (HE 205/2002 vp).
PeVL 64/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta (HE 196/2002 vp).
PeVL 52/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain 18 a §:n muuttamisesta (HE 160/2002 vp).
PeVL 51/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 93/2002 vp).
PeVL 47/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 225/2002 vp).
PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 115/2002 vp).
PeVL 43/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sosiaalisesta luototuksesta, laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n muuttamisesta (HE 142/2002 vp).
PeVL 25/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain 37 §:n muuttamisesta (HE 66/2002 vp).

PeVL 17/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto laeiksi tapaturmavakuutuslain ja maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain muuttamisesta (HE 42/2002 vp).
PeVL 2/2002 vp. Perustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 197/2001 vp).
PeVL 54/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sekä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 192/2001 vp).
PeVL 34/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta (HE 113/2001 vp).
PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 69/2001 vp).
PeVL 24/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2001 vp).
PeVL 35/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä aloitteesta neuvoston direktiivin antamiseksi (kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroinen tunnustaminen, U 41/2000 vp).
PeVL 16/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 15/2000 vp).
PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp).
PeVL 30/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sakkoa, muuntorangaistusta ja rikesakkoa koskevien säännösten uudistamisesta (HE 74/1998 vp).
PeVL 22/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain muuttamisesta (HE 34/1997 vp).
PeVL 9/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 33/1997 vp).
PeVL 7/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi pakkokeinolain 5 a ja 6 luvun muuttamisesta (HE 20/1997 vp).
PeVL 2/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta (HE 242/1996 vp).
PeVL 14/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 135/1994 vp).
PeVL 3/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 143/1993 vp).
PeVL 15/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 95/1992 vp).
PeVL 1/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rikesakkolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 19/1981 vp).
PeVL 8/1978 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevien säännösten uudistamisesta (HE 106/1978 vp).

Lakivaliokunta

LaVL 7/2005 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eräiksi hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muutoksiksi (HE 112/2004 vp).
LaVL 18/2004 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2005 (HE 151/2004 vp).
LaVL 12/2004 vp. Lakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 2/2004 vp).
LaVL 9/1998 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).
LaVL 5/1994 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp).

Valtiovarainvaliokunta

VaVL 3/1994 vp. Valtiovarainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 143/1993 vp).

Työväenasiainvaliokunta

TyVL 3/1957 vp. Työväenasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksen johdosta vakuutusoikeutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta (HE 33/1957 vp).

Muut valtiopäiväasiakirjat

Anomusmietintö N:o 9 1908 II vp. Suomen Eduskunnan alamainen anomus, joka tarkoittaa hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen perustamista.
KK 53/2002 vp. Asema- ja yleiskaavaprosessin nopeuttaminen (kansanedustaja Antti Kalliomäki/sd).
VNS 2/2004 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta.
VNS 3/1999 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle uuden kuntalain vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan.

Muut viranomaisjulkaisut, vuosikertomukset, lausunnot ja muistiot

Asianajajatutkimus 2002. Suomen Asianajajaliitto.
Conseil d'État. Rapport public 2005. Jurisprudence et avis de 2004. Responsabilité et socialisation du risque. Études et documents du Conseil d'État. La Documentation française Paris 2005. (*Rapport public* 2005)
Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2000, 2001, 2002 ja 2003.
Ehdotus laiksi ortodoksisesta kirkosta. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:32 (*OPM 2004:32*).
Jukarainen, Heikki – Sahla, Anja: Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys. Moniste 2003.
Hämeenlinnan hallinto-oikeuden lausunto 6.4.2004 dn:o H 56/04/30 tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnöstä.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden toimintakertomus 2000, 2001 ja 2002.
Korkein hallinto-oikeus 20.12.1994. Lääninoikeusmuistio.
Korkeimman hallinto-oikeuden esitys valtioneuvostolle hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 10.3.2003.
Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisuja 1/2003. Lainkäyttöasioiden kirjaaminen ja tilastot. Yleisten hallintotuomioistuinten diaarityöryhmän mietintö.
Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2000, 2001, 2002, 2003 ja 2004.
Korkein hallinto-oikeus. Selvitys toiminnoista ja työnkuluista sekä niiden kehittämistarpeista 28.3.2003 (työryhmän raportti)
Korkeimman oikeuden lausunto 20.6.1977 valtioneuvostolle oikeusministeriön asettaman työryhmän laatimasta ehdotuksesta hallituksen esitykseksi muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevien säännösten uudistamisesta (KKO 1977 III 2)
Lastensuojelu 2003. Stakes Tilastotiedote 17/2004 (http://www.stakes.info/files/pdf/Tilastotiedotteet/Tt17_04.pdf, käynti 23.3.2005)
Maaseutuelinkeinohallinnon muutoksenhakusäännösten uudistamistyöryhmän mietintö. Työryhmämuistio MMM 2004.
Ohjeet suullisen käsittelyn toimittamisesta vakuutusoikeudessa 25.2.2004.
Oikeusministeriön hallinnonalan toimintakertomus 2003.
Oikeusministeriön lausunto 1.3.2004 (dn:o 19/43/2004) maaseutuelinkeinohallinnon muutoksenhakusäännösten uudistamistyöryhmän mietinnöstä.
Patentti- ja rekisterihallituksen vuosikertomus 2002 ja 2003.
Psykiatrian erikoisalan laitoshoito 2003. Stakes Tilastotiedote 1/2005 (http://www.stakes.info/files/pdf/Tilastotiedote2005/Tt01_05.pdf, käynti 23.3.2005)
Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights. Report 27 September 2001. HRLJ 2001 s. 308–333. (*Evaluation Group Report 2001*)
Toimeentulotuki 2003. STAKES Tilastotiedote 31/2004 (http://www.stakes.info/files/pdf/Tilastotiedotteet/Tt31_04.pdf, käynti 23.3.2005)
Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön selkeyttäminen. Sosiaali- ja terveysministeriö. Monisteita 1998:17.
Vakuutusoikeuden toimintakertomus 2003.
Valtion talousarvioesitys 2005. Helsinki 2004.
Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2003 (*K 13/2004 vp*)
Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2002 (*K 12/2003 vp*)
Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 2001 (*K 12/2002 vp*)
Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 36:1997. Verotuksen oikeusturvatyöryhmän muistio.
Ympäristöministeriön moniste 78. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio ensimmäisen vuoden kokemuksista.

Lainvalmisteluaineistoa Ruotsista

Mietinnöt (Sveriges Offentliga Utredningar)

SOU 2004:38. Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. Delbetänkande av Miljöbalkskommittén.

SOU 2002:37. Osmo Vallo – utredning om utredning.
SOU 2001:33. Patentprocessen m.m.
SOU 2001:25. Skattetillägg m.m.
SOU 1996:116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Delbetänkande av Skattekontrollutredningen.
SOU 1994:151. Grupprättegång. Del B. Grupptalan vid allmän domstol m.m. Betänkande av Grupptalanutredningen.
SOU 1994:136. Statliga myndigheternas avtal. Betänkande av Utredningen om statliga myndigheternas avtal.
SOU 1994:117. Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Slutbetänkande av Fri- och rättighetskommittén.
SOU 1991:106 Del A. Domstolarna inför 2000-talet. Arbetsuppgifter och förfaranderegler. Betänkande av domstolsutredningen.
SOU 1983:35. Patentprocessen och sanktionssystemet inom patenträtten.
SOU 1977:80. Länsdomstolarna. Betänkande av länsdomstolskommittén.
SOU 1966:70. Förvaltningsrättskipning. Betänkande av Förvaltningsdomstolskommittén.
SOU 1964:27. Lag om förvaltningsförfarandet. Besvärssakkunnigas slutbetänkande.
SOU 1960:19. Rättssäkerheten vid administrativa frihetsbedrövanden. Sakkunnigbetänkande med förslag till lag om socialdomstol.

Hallituksen esitykset (Regeringens propositioner)

Prop. 2004/05:131. En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol.
Prop. 2004/05:65. Århuskonventionen.
Prop. 2002/03:106. De administrativa avgifterna på skatte- och tullområdet m.m.
Prop. 2002/03:99. Det nya Skatteverket.
Prop. 2001/02:142. Ändringar i lagen om offentlig upphandling m.m.
Prop. 2001/02:107. Lag om grupprättegång.
Prop. 2000/01:149. Avgifter inom äldre- och handikappomsorg.
Prop. 2000/01:80. Ny socialtjänstlag m.m.
Prop. 1999/00:142. Videokonferens och telefon i allmän förvaltningsdomstol, m.m.
Prop. 1997/98:105. Det allmännas skadeståndsansvar.
Prop. 1997/98:101. Om översyn av förvaltningsprocessen.
Prop. 1997/98:45. Miljöbalk. Del 1.
Prop. 1997/98:10. Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar m.m.
Prop. 1995/96:22. Tvåpartsprocess m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.
Prop. 1994/95:27. Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.
Prop. 1993/94:133. Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna.
Prop. 1991/92:43. Om vissa ändringar i bestämmelserna om skattetillägg, preliminär B-skatt m.m.
Prop. 1987/88:69. Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige.
Prop. 1978/79:195. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.

Oikeusministeriön ehdotukset (Justitiedepartementet, departementsserie)

Ds 2005:9 En moderniserad rättsprövning m.m.
Ds Ju 1989:2. Domstolarna i framtiden – en idéskiss.

Muuta valmisteluaineistoa/virallisaineistoa

Domstolsstatistik 2003. Court Statistics. Offial Statistics of Sweden. Domstolsverket.
Domstolsstatistik 2004. Court Statistics. Offial Statistics of Sweden. Domstolsverket.
Domstolsverkets skrivelse. Oroande målökning för domstolarna. Skrivelse den 16 august 2004 till regeringen (dnr 798-2004).
DV-Rapport 2004:4. Skattemålshanteringen vid länsrätterna och i kammarrätterna. Domstolsverket.
DV-Rapport 2004:1. Försöksverksamhet med videokonferens i allmän förvaltningsdomstol. Domstolsverket.
DV-Rapport 2002:7. Erfarenheter av miljöbalksreformen. Domstolsverket.
DV-Rapport 2002:4. Utvärdering och förslag kring prövningstillstånd i kammarrätt. Domstolsverket.
Redogörelse 2002/02:JO1. Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.
Årsredovisning 2003. Domstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Domstolsverket och Rättshjälpsmyndigheten.
Årsredovisning 2004. Domstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Domstolsverket och Rättshjälpsmyndigheten.

Lainvalmisteluaineistoa Norjasta

Mietinnöt (Norges offentlige utredninger)

NOU 2003:7. Tilleggsskatt m.m.
NOU 2001:32. Rett på sak. Lov om tvisteløsning (tvisteloven).
NOU 1999:22. Domstolene i første instans.
NOU 1999:19. Domstolene i samfunnet. Administrativ styring av domstolene. Utnevnelser, sidegjøremål, disiplinærtiltak. Midlertidige dommere.
Innstilling fra Komiteen till å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning (*Forvaltningskomiteens betænkning 1958*).

Lainvalmisteluaineistoa Tanskasta

Mietinnöt (Betænkning)

Bet. nr. 1436. Reform af den civile retspleje III. Adgang til domstolene. Afgivet av Retsplejerådet. Betænkning nr. 1436. København 2004.
Bet. nr. 1427. Reform af den civile retspleje II. Offentlighed i civile sager og straffesager. Afgivet av Retsplejerådet. Betænkning nr. 1427. København 2003.
Bet. nr. 1401. Reform af den civile retspleje I. Instansordningen, byrettens sammensætning og almindelige regler om sagsbehandlingen i første instans. Afgivet af Retsplejerådet. Betænkning nr. 1401. København 2001.
Bet. nr. 1319. Domstolsudvalgets betænkning.

Hallituksen esitykset (Lovforslag)

Lovforslag nr. L 178 til lov om ændring af retsplejeloven om hurtige behandling af civile sager m.v. (1997).

Muuta valmisteluaineistoa/virallisaineistoa

Brugerundersøgelsen 2001. (osoitteessa http://www.domstol.dk/html/publikationer/bus/index.htm, käynti 26.8.2004).

Domstolsstyrelsen. Beretning 2004.

Domstolsstyrelsen. Danmarks domstoles årsrapport 2003. Domstolene, Domstolsstyrelsen og procesbevillingsnævnet. April 2004.

Justitieministeriet. Redegørelse til Folketinget om reduktion af ventetider i retssystemet. (osoitteessa http://www.jm.dk/wimpdoc.asp?page=document&objno=55230, käynti 4.4.2003).

Lyhenteet

AOA	apulaisoikeusasiamies
AOK	apulaisoikeuskansleri
AOKS	apulaisoikeuskanslerin sijainen
art.	artikla
AVL	arvonlisäverolaki (1501/1993)
Bet.	betænkande (komiteanmietintö Tanska)
BKT	bruttokansantuote
c.	contre (vastaan)
CDE	Cahiers de droit européen
CJA	Code de justice administrative (Ranska)
CMLRev	Common Market Law Review
COREPER	pysyvien edustajien komitea (Comité des représentants permanents)
DL	Defensor Legis
Ds.	Departementsserien (ministeriöiden julkaisusarja, Ruotsi)
ECR	European Court Reports
ed.	edited
EHRLR	European Human Rights Law Review
EIOS	ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaksi tehty yleissopimus (SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin
EKP	Euroopan keskuspankki
ELR	European Law Review
EN	Euroopan neuvosto
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EPL	ennakkoperintälaki (1118/1996)
EPL	European Public Law (artikkelien yhteydessä)
ERT	Europarättslig Tidskrift
ETA	Euroopan talousalue
ETY	Euroopan talousyhteisö
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht
Euratom	Euroopan atomienergiayhteisö (European Atomic Energy Community)
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
FK	Finlands kommuntidning
FL	förvaltningslag (1986:223), Ruotsin hallintolaki
FPL	förvaltningsprocesslag (1971:291), Ruotsi
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift
fvl	forvaltningsloven, Norjan hallintolaki
HAO	hallinto-oikeus (tuomioistuimen nimenä)
HaVL	eduskunnan hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys

HD	Högsta domstolen (korkein oikeus, Ruotsi)
HM	Suomen Hallitusmuoto (94/1919)
HMenL	hallintomenettelylaki (598/1982)
HO	hovioikeus
HRLJ	Human Rights Law Journal
htv	henkilötyövuosi
HValL	muutoksenhausta hallintoasioissa annettu laki (154/1950)
HVK	hallitusten välinen konferenssi
ICLQ	International and Comparative Law Quaterly
IGC	hallitusten välinen konferenssi
ILO	International Labour Organisation
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JT	Juridisk Tidskrift
KELA	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KHOL	laki Korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74B/1918)
KJ	kirkkojärjestys (1571/1993)
KK	kirjallinen kysymys
KKO	korkein oikeus
KKOL	laki Korkeimmasta oikeudesta (74A/1918)
KKunA	asetus kunnallishallituksesta kaupungissa (40/1873)
KL	kirkkolaki (1054/1993)
KM	komiteanmietintö
Kok.	Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen suomenkielinen oikeustapauskokoelma, jota on julkaistu vuodesta 1995 lähtien. Tätä ennen annetuista tuomioista on suomeksi käännetty vain keskeisimmät, jotka on julkaistu suomenkielisinä erityispainoksina. Yhdenmukaisuuden vuoksi oikeustapausluettelossa käytetään suomenkielistä muotoa ”Kok.”, vaikka osa tuomioista on ajalta ennen vuotta 1995.
KU	konstitutionella utskottet (perustuslakivaliokunta, Ruotsi)
KVESL	kunnallinen virkaehtosopimuslaki (669/1970)
KVTEL	kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki (202/1964)
KäO	käräjäoikeus
LaVL	eduskunnan lakivaliokunnan lausunto
LaVM	eduskunnan lakivaliokunnan mietintö
LdJA	La Lettre de la Justice Administrative (Ranskassa ilmestyvä hallintotuomioistuinten toimintaa koskeva julkaisu, joka on saatavissa sähköisessä muodossa Conseil d’État’n kotisivulta osoitteesta http://www.conseil-etat.fr/ce/home/index.shtml, käynti 23.3.2005)
LEL	lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijöiden eläkelaki (134/1962)
LH	lääninhallitus
LM	Lakimies
LPT	lag (1991:1528) om psykiatrisk tvångsvård (Ruotsi)
LO	lääninoikeus
LOL	lääninoikeuslaki (1021/1974)
LOU	lag (1992:1528, omtryckt 1997:1068) om offentlig upphandling (Ruotsi)
LoR	Lov og Rett
Lvk.	lainvalmistelukunta
LVU	lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

MB	miljöbalken (1998:808), ympäristökaari (Ruotsi)
MD	miljödomstolen, ympäristötuomioistuin (Ruotsi)
MJ	Maastricht Journal of Comparative and European Law
mk	markka(a)
MKunL	maalaiskuntien kunnallislaki (108/1917)
MKunA	asetus kunnallishallituksesta maalla (4/1865)
MLR	The Modern Law Review
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
NAT	Nordisk administrativt tidskrift
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, Ruotsin korkeimman oikeuden vuosikirja
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NOU	Norges offentlige utredninger, Norjan komiteanmietintöjen julkaisusarja
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö)
OK	oikeudenkäymiskaari (4/1734)
OKA	oikeuskansleri
OM	oikeusministeriö
PeVL	eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
Prop.	proposition (hallituksen esitys, Ruotsi)
RakL	rakennuslaki (370/1958)
RB	rättegångsbalken (Ruotsi)
RDP	Revue du Droit Public
RegR	regeringsrätten, Ruotsin ylin hallintotuomioistuin
RF	Regeringsformen, Ruotsin hallitusmuoto
RL	rikoslaki (19.12.1889)
ROL	laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997)
RTD eur.	Revue trimestrielle de droit Européen
RÅ	Regeringsrättens årsbok, Ruotsin ylimmän hallintotuomioistuimen vuosikirja
SekrL	sekretesslag (1980:100, julkaistu uudelleen 1992:1474)
SEU	Euroopan Unionista tehty sopimus
SEY	Euroopan yhteisön perustamissopimus
SFS	svensk författningssamling, Ruotsin säädöskokoelma
SM	sisäasiainministeriö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOU	Sveriges offentliga utredningar, Ruotsin komiteanmietintöjen julkaisusarja
STAKES	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
stprl.	lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22 mai 1981 nr 25 (Norjan rikosprosessilaki)
SvJT	Svensk Juristtidning
SVOL	sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettu laki(733/1992)
TaEL	taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelaki (662/1985)
TE-keskus	työvoima- ja elinkeinokeskus
TEL	työntekijäin eläkelaki (395/1961)
TEO	Terveydenhuollon oikeusturvakeskus

TfR	Tidsskrift for Rettsvitenskap
TLJ	Turku Law Journal
toim.	toimittanut
UfR	Ugeskrift for Retsvæsen
UK	Yhdistynyt kuningaskunta (lyhenteenä selostettaessa ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita)
v.	versus, vastaan
VEL	valtion eläkelaki (280/1966)
VerL	verotuslaki (482/1958)
VeroUL	laki verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin (367/1961)
VJ	valtiopäiväjärjestys (7/1928)
VL	vesilaki (264/1961)
VM	valtiovarainministeriö
VML	verotusmenettelystä annettu laki (1558/1995)
VNp	valtioneuvoston päätös (vastaa perustuslain mukaisesti säätämistasoltaan valtioneuvoston asetusta)
VNS	valtioneuvoston selonteko
vp	valtiopäivät
VT	varatuomari
VvM	eduskunnan valtiovarainvaliokunnan mietintö
YJ	Ympäristöjuridiikka
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
YM	ympäristöministeriö
YSL	ympäristönsuojelulaki (86/2000)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Tuomioistuinten kehittäminen liittyy osana yhteiskunnan yleiseen kehitykseen. Tuomioistuimissa käsiteltävien oikeusasioiden tuon kehityksen myötä lisääntyessä ja moninaistuessa ja lainkäytön tehokkuusvaatimuksen samalla korostuessa joudutaan kiinnittämään yhä enemmän huomiota tuomioistuinten toimivuuteen käytännössä. Lainkäyttöorganisaatioina tuomioistuimet ovat nähtävä avoimena järjestelmänä ja elävän yhteiskunnan elimellisenä osana ja sopeutettava niiden toiminta ulkomaailman muutoksiin.

(*Aarne Nuorvala,* Monijäseninen
tuomioistuin toimivana organisaationa ja
vastuujärjestelmänä, JFT 1979)

I
HALLINTOLAINKÄYTÖN TEHOKKUUS TUTKIMUSTEHTÄVÄNÄ

1 Johdanto

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin (emeritus) Aarne Nuorvalan edellä kirjoittamista sanoista on kulunut tätä teosta kirjoitettaessa hiukan yli neljännesvuosisata. Artikkelissaan Nuorvala totesi, että tuomioistuimia virasto-organisaatioina kehitettäessä tavoitteena oli *moitteeton oikeussuoja*. Moitteettomalla oikeussuojalla Nuorvala tarkoitti *ratkaisujen hyvää oikeudellista tasoa, oikeusvarmuutta ja sen ohella lainkäytön tehokkuutta*.[1] Nuorvalan mukaan nämä tavoitteet ilmensivät ja olivat seurausta kansalaiskeskeisestä ajattelutavasta. Kansalaiskeskeisen ajattelutavan mukaan tuomioistuinten oli aktiivisesti edistettävä pyrkimyksiä mukauttaa organisaationsa ja toimintansa kasvaneita tehtäviä ja nykyaikaisen oikeudenkäytön vaatimuksia vastaaviksi.[2]

Artikkelissaan Nuorvala luonnehti tuomioistuimen lainkäytön tehokkuutta turvaavaa järjestelmää *itseohjautuvaksi*, mikä tosin edellytti kunkin tuomarin ja esittelijän tavoitetietoisuutta ja organisaatiomyönteisyyttä. Toisaalta Nuorvala ei sulkenut pois tuomioistuinten kehittämisimpulsseja ulkopuolisesta yhteiskunnastakaan. Hänen mukaansa tuomioistuinten tuli vastuullista tehtäväänsä suorittaessaan asettua kriittisen tarkastelun ja siten myös valvonnan alaiseksi nimenomaan lainkäytön joutuisuuden ja muun tehokkuuden varmistamiseksi.[3]

> Nuorvalan ajatuksia kansalaiskeskeisestä oikeudenhoidosta ja oikeudenhoidon järjestämisestä voidaan verrata samanaikaiseen komiteatyöskentelyyn, jossa pohdittiin yleisemmin tuomioistuinlaitoksen kehittämistä, rationalisointia ja toimintaedellytysten turvaamista. Vuonna 1978 ilmestyneessä *oikeushallintokomitean mietinnössä* korostettiin, että tuomioistuinlaitoksen kehittäminen ja toimin-

---

1 *Nuorvala*, JFT 1979 s. 361.

2 Nuorvala esitteli artikkelissaan lainkäytön tehostamiseksi tehtyjä uudistuksia KHO:ssa (ks. myös *Nuorvala*, LM 1978 s. 522–551). Käytännössä nämä uudistukset koskivat *asetusta korkeimmasta hallinto-oikeudesta* (702/1977). Asetuksessa, joka on edelleen suurimmaksi osaksi muuttumattomana voimassa, säädetään muun ohella KHO:n presidentin, jaoston puheenjohtajan ja kansliapäällikön tehtävistä (23–25 §). Heidän tehtäviinsä kuuluu lainkäytön yhdenmukaisuudesta ja joutuisuudesta huolehtiminen. *Holopaisen* mukaan asetus merkitsi käytännössä KHO:n muuttamista neljäksi erilliseksi tuomioistuimeksi, mitä asetuksen antamisajankohtana pidettiin ”valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena” (*Holopainen*, LM 1994 s. 28–29). Huomionarvoista nykypäivänä on se, että KHOL:n ainoa asetuksenantovaltuus on perustuslain kannalta erittäin vanhakantaista muotoa, jonka mukaan tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella. KHO:ta koskevassa lainsäädännössä on lainsäädännön vanhentuneisuudesta ja sirpaloituneisuudesta johtuvia muitakin puutteita, joista esimerkkinä mainittakoon se, että KHO:n sivutoimisten jäsenten osalta ei ole säädetty heidän asemansa rinnastamisesta tuomarinviran haltijoihin päätöksenteon riippumattomuuden turvaamiseksi. Korkeinta oikeutta koskeva uusi organisaatiolainsäädäntö on jo eduskunnan käsiteltävänä (kevät 2005).

3 *Nuorvala*, JFT 1979 s. 366.

taedellytysten turvaaminen olivat hallintotoimintaa, jonka johto ja valvonta kuuluivat oikeusministeriölle. Oikeushallinnon tehtävänä oli luoda oikeusturvajärjestelmän toimintaedellytykset sekä huolehtia seurannasta. Komitean mukaan oikeushallinnossa kansalaisen kannalta keskeiset kysymykset koskivat tuomareiden nimittämistä ja viranomaispalvelujen saatavuutta maan eri osissa.[4] Komitean havaintojen mukaan tuomioistuinten riippumattomuus oli lisäksi ymmärretty ”aikaisemmin niin laajasti, että se vaikeutti oikeushallinnon järkiperäistä kehittämistä”.[5] Kysymys oikeudenkäyntien ajallisesta kestosta ei ollut mitenkään keskeisesti esillä komitean työskentelyssä.

Lainkäytön ratkaisutehokkuus ja sen turvaamista tai kehittämistä edistävät toimenpiteet ovat olleet tarkasteltavina lukuisissa oikeustieteellisissä artikkeleissa aina viime vuosisadan alusta alkaen. Lainkäytön tehokkuudesta ja tehostamistoimista ovat kantaneet huolta erityisesti ylimpien tuomioistuinten päällikkötuomarit. Keskusteluun muutoin osallistuneet henkilöt ovat yleensä myös olleet tuomioistuinten palveluksessa. Keskustelijoiden asemasta ja työtehtävistä johtunee, että keskustelun henki on valtaosaltaan ollut hyvin käytännönläheistä. Viimeksi mainittua seikkaa ei tule ymmärtää moitteena tai arvosteluna, koska lainkäytön tehostamistoimet ovat yleensä mitä käytännöllisimpiä. Onnistuneet tehostamistoimet edellyttävät joka tapauksessa käytännön ongelmien perusteellista selvittämistä sekä näkemystä siitä, miten nämä ongelmat on mahdollista ratkaista. Käytännöllisten näkökohtien painotus on kuitenkin vaikuttanut siihen, että lainkäytön tehokkuutta ei ole lähestytty juurikaan muista kuin henkilöstöresurssien ja työmenetelmien kehittämisen näkökulmista.

Hallintolainkäytön osalta aihepiiriä eli tuomioistuintoiminnan tehostamista on käsitelty muun ohella Nuorvalan Lakimiehessä 1967 ja 1968 ilmestyneissä artikkeleissa.[6] Vuonna 1967 julkaistussa artikkelissa todetaan, että jo vuonna 1965 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneista asioista lähes 70 % oli ratkaistu lääninoikeuksissa. Kirjoituksesta käy ilmi myös, että lääninoikeuksien ratkaisuista tehtiin jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen noin 8 %:ssa tapauksista.

Mielenkiintoista on havaita, että edellä mainittujen lukujen perusteella alueellisten hallintotuomioistuinten päätöksistä tehtyjen jatkovalitusten suhteellinen määrä on siten pysynyt pitkän linjan tarkastelussa lähes samalla tasolla kuin nykyisin. Kysymys on siis lähinnä ollut valitusten absoluuttisen määrän muutoksista sekä samalla siitä, että oikeusjärjestyksen sisällöllisten ja menettelyllisten muutosten jälkeen hallintotuomioistuinten käsittelemät asiat ovat juridiselta laadultaan monipuolistuneet ja vaikeutuneet.

Vuonna 1978 julkaistussa artikkelissaan Nuorvala totesi, että lääninoikeuksien henkilöstön riittävyyteen ei ollut kiinnitetty huomiota lääninoikeuksia pe-

---

4 *KM 1978:35* s. 2–3.

5 *KM 1978:35* s. 21. Nuorvalankaan mukaan liian yleistävä riippumattomuusajattelu ei saanut muodostua esteeksi tuomioistuinlaitoksen ja oikeushallinnon rationaaliselle kehittämiselle. Hänen mukaansa oikeushallinnon eräitä yhteisiä tehtäviä varten saattoi olla tarpeen perustaa erityinen virasto. Hallintolainkäytön kehittämiseksi hän ehdotti erityisen tutkimus- ja kehittämisyksikön perustamista KHO:een (*Nuorvala*, LM 1973 s. 62 ja 64–65).

6 *Nuorvala*, LM 1967 s. 564–565 ja LM 1968 s. 883–885.

rustettaessa (1955) eikä niitä myöhemmin uudistettaessakaan (1975). Erityisen hallitsemattomaksi lääninoikeuksien juttutilanne oli kehittynyt vuodesta 1960 alkaen, jolloin verotuslainsäädännön uudistamisen myötä lääninoikeuksiin kertyi lyhyen ajan sisällä noin 16 000 uutta valitusta. Vaikka työvoimapula oli edelleen lääninoikeuksien vaikeutena, kysymys oli Nuorvalan mukaan lähinnä ”tarvittavista kertatoimenpiteistä”.[7]

Holopainen katsoi puolestaan vuonna 1978 ilmestyneessä artikkelissaan, että suurin osa korkeimman hallinto-oikeuden tekemistä päätöksistä oli vailla yleisempää merkitystä. Hallintolainkäytön vaikeimmat ongelmat olivatkin viime vuosina olleet alemmanasteisessa hallintolainkäytössä lääninoikeuksien ruuhkautumisen vuoksi. Ylimmän tuomioistuimen suorituskyvyn osalta jouduttiin erityisesti harkitsemaan, miten paljon ja miten nopeasti päätöksiä voitiin tehdä säilyttäen samalla päätösten korkea taso. Holopaisen mukaan korkeatasoisten päätösten tekeminen vaati paitsi sitä, että ”yksittäiset asiat selvitetään ja harkitaan perusteellisesti, myös sitä, että päätösten tekijät, ylimmissä oikeuksissa siis jäsenet ja esittelijät, tietävät kaikki ratkaisuun vaikuttavat säännökset, mikä on ehdoton vaatimus, sekä tuntevat oikeustiedettä ja muita tieteitä samoin kuin yhteiskunnan kehitystä eli lyhyesti sanottuna ovat aikansa tasalla”. Erinomaisen totta lienee vielä tänäkin päivänä myös se Holopaisen toteamus, että etsittäessä keinoja hallintolainkäytön sekä korkeimman hallinto-oikeuden tehtävien vähentämiseksi ”hyvien lakien laatiminen on tärkeällä sijalla”.[8]

Hallintolainkäytön alalla keskustelun viimeaikaisia painopistealueita on ollut *hallintolainkäyttöjärjestelmän hitaus erityisesti maankäytön kannalta merkittävien hankkeiden käsittelyssä*. Oman tutkimukseni mielenkiinnon kohteena on laajemmin hallintolainkäytön organisaation ja prosessisäännösten kehittämistarpeet pitäen eräänä lähtökohtana sitä tavoitetta, että käsittely sujuisi eri asiaryhmissä nykyistä nopeammin ja siten tehokkaammin. Tässä mielessä nykyisellä keskustelulla hallintolainkäytön hitaudesta on yhteyttä työhöni.

Tutkimuksessa hallintolainkäytön kehittämistarpeista ei ”prosessiekonomisista” syistä ole aihetta eikä tarvetta hallintolainkäytön historian tai hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittämisen läpikäymiseen. Viittaan tältä osin ensinnäkin siihen, että hallintolainkäytön kehitysvaiheita on oikeustieteessä käsitelty monipuolisesti useissa aikaisemmissa väitöskirjoissa ja lukuisissa artikkeleissa. Katson, että hallintolainkäytön historiallinen kehitys on edelleenkin mielenkiintoinen tutkimuskohde, mutta tämän tutkimuksen kysymyksenasettelujen vuoksi aihepiiri on jätettävä vähäisemmälle huomiolle.

Tässä tutkimuksessa mielenkiinnon kohde on nimenomaisesti hallintolainkäytön nykypäivässä. Hallintolainkäytön nykypäivää koskeva tutkimus on puolestaan ollut kovin vähäistä verrattuna edellä tarkoitettuun historiallispainotteiseen tutkimukseen. Yhtä vähäistä on ollut myös tutkimus, jossa tuomioistuimeen pääsyä keskeisempi kysymys on, mitä tuomioistuimessa asian käsittelyssä tapahtuu. Käsittelyn osalta tutkimuksellisesti yleisimmät teemat ovat

---

7 *Nuorvala*, LM 1978 s. 560.
8 *Holopainen*, LM 1978 s. 507–509 ja 516.

tähän asti liittyneet asianosaisten kuulemiseen prosessin kuluessa sekä käsittelyn suullisuuteen.

Kuluneina lähivuosina hallintolainkäytön tutkimuksen painopiste on ollut siirtymässä *eurooppaoikeudelliseen suuntaan* (kohdistuneena useimmiten Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusjärjestelmän vaatimuksiin). Tuolloinkin tutkimustehtävänä on yleensä ollut eurooppaoikeudellisten vaatimusten onnistuneisuuden selvittäminen ratkaisutoiminnassa pitäen lähtökohtaolettamana sitä, että hallintolainkäytön nykyiset säännökset soveltuvat uusiin vaatimuksiin aiheuttamatta lainsäädännön muuttamis- tai täsmentämistarpeita. Pysyvällä tavalla hallintolainkäytön ”eurooppastandardien” mukaisuutta ei kuitenkaan voida todentaa ja todistaa, sillä eurooppaoikeudelliset vaikutteet – puhumattakaan suoranaisista velvoitteista – yhteisön oikeusjärjestyksestä, sen soveltamiskäytännöstä ja ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöstä kumpuavina ovat itsekin jatkuvan muutoksen kohteina.

Eurooppaoikeudelliset vaikutteet ja velvoitteet vaikuttavat lisäksi siihen, miten meidän tulee ajatella perustuslain 21 §:ssä määritellyistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöistä ja niiden toteutumisesta paitsi käytännön ratkaisutoiminnassa myös lainsäädännössä. Viimeksi mainitusta vaikutussuhteesta huolimatta hallintolainkäytön tutkimuksella ei juuri ole *valtiosääntöoikeudellisia* painotuksia eikä perinteitä.

Kokonaisuutena hallintolainkäytön tutkimus on jäänyt määrältään vähäiseksi ja suhteellisen kapea-alaiseksi. Vähäinen tutkimuksellinen mielenkiinto vaikuttaa puolestaan hallintolainkäytön tunnettuisuuteen, sen merkitykseen ja siihen, miten vaativaksi hallintolainkäytössä käsiteltävien asioiden oikeudellista laatua muualla kuin suppeissa asiantuntijapiireissä arvioidaan. Vähäinen tutkimus vaikuttaa myös siihen, saako hallintolainkäytön lainsäädännöllinen kehittäminen riittävästi tukea.

Kuten *Laura Ervo* on väitöskirjassaan ”Oikeudenmukainen oikeudenkäynti” todennut, prosessioikeudellisen lainsäädännön kehittämiseen on aihetta erityisesti silloin, jos voimassa oleva lainsäädäntö antaa niin epätarkoituksenmukaisia tai soveltumattomia ratkaisuvaihtoehtoja, että muodollinen prosessinormi joudutaan materiaalisen oikeuden toteuttamiseksi ratkaisutoiminnassa usein sivuuttamaan.[9] Yhtä aiheellista prosessilainsäädännön kehittäminen on mielestäni myös silloin, jos prosessinormisto ei anna mitään vastauksia, jolloin vastauksista muodostuu muusta syystä kuin prosessinormiston sivuuttamisen vuoksi ennalta arvaamattomia. Jälkimmäinen on mielestäni juuri hallintolain-

[9] *Ervo 2005* s. 2–3.

käytön ongelma, koska oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin täsmentämisprosessi on jäänyt lainsäädäntötehtävänä selkeästi kesken.[10]

Tutkimuksen kuluessa yritän osoittaa, että hallintolainkäytön ajallinen tehokkuus (tai tehottomuus negatiivisemmin ajateltuna) on oire, joka liittyy oikeusjärjestyksemme monimutkaistumiseen ja hallittavuuteen. Toisaalta tuo oire kertoo myös siitä, että hallintolainkäytön nykyinen organisointi ja sen menettelysäännökset eivät ole kaikilta osin tarkoituksenmukaisia ja että riittävät toimet eivät enää ole vain tuomioistuinlaitoksen sisällä tapahtuvia ”järjestelytoimia” tai resurssien lisäämistoimia.[11] Hallintolainkäytön tehostamiselle on myös saatava lainsäädännön täsmällisempi tuki. Tässä tutkimuksessa pyritään samalla etsimään vastauksia kysymykseen siitä, mitä nuo lainsäädäntöä vaativat kysymyskokonaisuudet saattaisivat olla. Valmiita vastauksia lainsäädännön tulevaksi sisällöksi ei sen sijaan pyritä esittämään. Yhden tutkimuksen puitteissa niitä on myöskin mahdotonta esittää kattavasti.

[10] Lainsäädäntöprosessin keskeneräisyyteen voi vaikuttaa se, että tuomioistuintoiminnan vielä ollessa tehokasta ts. sen turvatessa esimerkiksi ihmisoikeussopimukseen perustuvat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset, lainsäätäjästä voi tulla ”laiska”. *Ervon* mukaan prosessin perustuslaillistuminen ei ole Suomessa edennyt samalle tasolle sen kansainvälistymisen kanssa. Ihmisoikeussopimusten läpilyönnin jälkeen ei ole enää samanlaista tarvetta ”oikeusturvan hienopiirteiselle normatiiviselle sääntelylle” (*Ervo* 2005 s. 47). Myös *Lindblom* kiinnittää samaan ilmiöön (”the paradox of victory”) huomiota, eli jutun yksityisen osapuolen kannalta menestyksellinen lopputulos voi passivoittaa lainsäätäjää (*Lindblom*, SvJT 2004 s. 253).

[11] Henrichsen on korostanut, että oikeusturvan ja tehokkuuden näkemisessä perinteisesti toistensa vastakohdiksi tai vastakkaisiksi kehittämispyrkimyksiksi saattaa unohtua, että tuo vastakkaisuus saattaa olla tulosta nimenomaisesti siitä, miten toiminto on käytännössä järjestetty ja johdettu. Hänen mukaansa jokin toiminto ”kan være organiseret (og styret) på en sådan mode, at de pågældende hensyn gensidigt *understøtter* hinanden – og den kan omvendt være organiseret således, at de *modarbejder* hinanden”. Henrichsen on samassa yhteydessä korostanut, että tehostamistoimet itsessäänkin voivat olla vanhentuneita (*Henrichsen* 1997 s. 589).

2 Retki hallintotuomioistuinten ja yleisemmin lainkäytön eiliseen

Tehkäämme kuitenkin aluksi pieni retki hallintolainkäytön ja yleisemmin lainkäytön menneisyyteen. Olen valinnut tälle retkelle eräitä kirjoittajia, jotka omalla äänellään ja oman aikansa tulkkeina joko kertovat lainkäytön tilasta tai tekevät ennustuksen sen tulevaisuuden suunnasta. Retkemme ei liene pilalla, jos jo aluksi totean, että ennustaminen on yleensä osoittautunut vaikeaksi, jollei mahdottomaksi tehtäväksi.

Itsekin lainvalmistelutehtävissä toimivana annan ensimmäisen puheenvuoron eduskunnalle, joka käsitteli perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta vuoden 1908 II valtiopäivillä anomusehdotuksia hallinto-oikeudellisen tuomioistuimen perustamisesta.[12] Lokakuussa 1908 valmistuneessa anomusmietinnössä N:o 9 eduskunta alamaisesti anoi Keisarillista majesteettia antamaan eduskunnalle armollisen esityksen tuomioistuimen perustamisesta, jolle ylin hallintolainkäyttötoimivalta siirrettäisiin senaatin talousosastolta. Huomattakoon, että tuolloinkin lainkäytön hitaus oli eräs syy ryhtyä toimenpiteisiin asiantilan korjaamiseksi.

> Vuoden 1908 II valtiopäivillä perustuslakivaliokunnan laatimaan mietintöön sisältyi tilasto senaatin talousosastossa käsiteltävinä olleista asioista. Tuon tilaston mukaan talousosastossa oli ratkaisematta 846 valitusasiaa, joista 10 vanhinta asiaa oli odottanut ratkaisuaan jo neljättä vuotta. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että asian viivyttyä talousosastossa 2–4 vuotta, se saattoi alempien viranomaisten puutteellisen valmistelun tai uusien virheiden johdosta palautua uudelleen käsiteltäväksi talousosastossa. Tämän vuoksi lopullisen ratkaisun saaminen saattoi kestää 5–6 vuotta asian vireillepanosta tai sitä kauemminkin.[13]

Anomusmietinnössä suhtauduttiin erittäin torjuvasti siihen, että hallintolainkäyttö uskottaisiin yleisille tuomioistuimille. Mietinnössä katsottiin ensinnäkin lainsäädännön kasvaneen alaltaan niin laajaksi, että vain poikkeustapauksissa

---

[12] Asiaa ajoi etupäässä nuorsuomalaisten eduskuntaryhmä. Anomusmietinnön tultua hyväksytyksi valtiopäivillä senaatin talousosaston jäsenet eivät kuitenkaan olleet valmiita toteuttamaan uudistusta. Senaatin enemmistö, jonka muodostivat oikeusosaston jäsenet, tosin puolsi uudistusta. Vähemmistöön jääneet talousosaston senaattorit ehdottivat sen sijaan, että senaatin talousosastoon perustettaisiin erityinen osasto valitusasioita varten. Keisari hyväksyi vähemmistön kannan, ja senaatille annettiin tehtäväksi valmistaa tämän mukainen ehdotus senaatin ohjesäännön muuttamiseksi. Ehdotuksen mukaan senaatin talousosastoon olisi asetettu kolme uutta jäsentä valitusasioiden käsittelyä varten, minkä lisäksi valitusasioiden käsittelyyn olisi ottanut osaa sen toimituskunnan päällikkö, jonka toimialaan asia kuului (*Castrén* 1943 s. 15–16).

[13] *Holopainen*, LM 1978 s. 499–500.

voitiin samalta henkilöltä odottaa perinpohjaisia tietoja ”yksityis- ja rikoslainopissa sekä valtio- ja hallinto-oikeudessa”.[14] Erityisesti korostettiin oikeustieteen sekä käytännön hallinnon tuntemisen välttämättömyyttä. Hallintolainkäytön uskominen yleisille tuomioistuimille ei ollut myöskään tarkoituksenmukainen ratkaisu sen johdosta, että ”yksityis- ja rikosoikeudessa toiselta puolen ja valtio- sekä hallinto-oikeudessa toiselta puolen noudatetaan erilaista metodia ja varsinkin oikeudenkäynnissä erilaisia periaatteita”. Hallintolainkäytön uskottiin yleisissä tuomioistuimissa jäävän kokonaan riippuvaiseksi yksityis- ja rikosoikeudellisesta lainkäytöstä.

Mietinnössä päädyttiin näin ollen siihen, että hallinto-oikeudellinen lainkäyttö oli annettava sitä varten erityisesti asetettavien tuomareiden tehtäväksi, jolloin hallintolainkäyttö muodostuisi riippumattomaksi, vakaaksi ja nopeaksi. Hallintolainkäyttöä varten oli perustettava erityinen tuomioistuin, joka voisi olla joko itsenäinen tuomioistuin tai erillinen osasto senaatin oikeusosaston yhteydessä. Vaihtoehto näiden kahden välillä riippui kokonaan siitä, mikä ”vaihtopuoli on pikemminkin toteutettavissa ja tuottaa vähempiä kustannuksia”. Valiokunnan mukaan hallinto-oikeudellinen tuomioistuin ”olisi paremmin tilaisuudessa pitämään silmällä alempien viranomaisten hallinto-oikeudellista lainkäyttöä sekä korjaamaan siinä ilmenneitä epäkohtia”.[15] Tiedämme, että menestykseen nämä pyrkimykset johtivat viimein vuonna 1918, jolloin sekä korkein oikeus että korkein hallinto-oikeus aloittivat toimintansa. Tiedämme myös, että hallintolainkäytön kehittämisen historia on kautta aikojen ollut niukkojen resurssien ja tilapäisten tai määräaikaisten työvoimaratkaisujen historiaa.

Tämän jälkeen annan puheenvuoron yhdelle korkeimman hallinto-oikeuden entisistä presidenteistä. Hän on *U. J. Castrén*, joka jälkikäteen tarkastellen melko suorasukaiseen tapaan totesi vuonna 1936 Lakimiehessä ilmestyneessä artikkelissaan, että hallintolainkäyttö ei korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteen vuoksi täyttänyt kohtuudella asetettavia joutuisuusvaatimuksia. Lainkäytön hitaus oli merkittävin kunnallisvero- ja köyhäinhoitoasioissa. Castrénin mukaan vaihtoehtoina tässä tilanteessa hallintolainkäytön kehittämiseksi tulivat kysymykseen joko tuomioistuimeen tulevien asioiden rajoittaminen tavalla tai toisella taikka sen työvoiman lisääminen. Valitusoikeuden rajoittaminen ainoaan tuomioistuinasteeseen oli hänen mukaansa arveluttava keino, koska korkeimmassa hallinto-oikeudessa jouduttiin muuttamaan alempien lainkäyttöviranomaisten päätöksiä varsin runsaasti. Vuonna 1935 vireille tulleissa asioissa valituksen hyväksyminen oli lähes yhtä tavanomaista kuin valituksen hylkääminen. Valitus hylättiin kokonaisuudessaan vain hiukan yli 50 %:ssa tapauksia.[16]

---

[14] *Anomusmietintö N:o 9 1908 II vp* s. 6.
[15] *Anomusmietintö N:o 9 1908 II vp* s. 8–9.
[16] *Castrén*, LM 1936 s. 358–365.

Korkeimman hallinto-oikeuden viettäessä 25-vuotisjuhlaansa Castrén saattoi jo todeta, että lainkäytön joutuisuus korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei enää antanut aihetta huomautukseen, vaikka ruuhkautumisvaaraa oli erinäisistä syistä taas näkyvissä. Sen sijaan Castrén kiinnitti nyt huomiota alemmanasteisen hallintolainkäytön organisatorisiin kehittämistarpeisiin sekä oikeudenkäyntimenettelyn kehittämistarpeisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Oikeudenkäyntimenettelyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa Castrén totesi olevan vanhentunutta ja puutteellista.

> ”Ymmärrettävissä on, ettei 25 vuotta sitten, kun korkein hallinto-oikeus perustettiin, ryhdytty tarkemmin säännöstämään korkeimmassa hallinto-oikeudessa noudatettavaa oikeudenkäyntimenettelyä, vaan pääasiallisesti tyydyttiin säännökseen, jonka mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli noudatettava ’laillista oikeudenkäyntijärjestystä’. Olihan korkein hallinto-oikeus kokonaan uusi laitos, jossa noudatettavaa menettelyä järjestettäessä vain varovaisesti voitiin ottaa ohjeita siitä kokemuksesta ja käytännöstä, joka oli syntynyt hallinto-oikeusasioita käsiteltäessä senaatin talousosastossa, mikä ei ollut tuomioistuin vaan hallintolaitos.”[17]

Castrénin mukaan yleisen prosessireformin toteuttaminen, millä ymmärrän Castrénin tarkoittaneen nimenomaan hallintotuomioistuinjärjestelmän uudistamista, oli myös osoittautunut niin vaikeaksi ja aikaavieväksi, ettei ollut aihetta viivyttää korkeimman hallintotuomioistuimen toiminnan alkamista tarkempien prosessisäännösten kehittämisellä. Tällaisia esteitä prosessisäännösten kehittämiseen ei kuitenkaan enää ollut, minkä lisäksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli saavutettu hyödynnettävissä olevia soveltamiskokemuksia. Toisaalta Castrénin mukaan myöskin oikeudenkäyntilaitoksen kokonaisuudistuksen valmistelussa oli saavutettu sellaista edistystä, mikä oli hyödynnettävissä hallintolainkäyttöä uudistettaessa. Castrén muistutti kuitenkin, että oli virheellistä katsoa, että ”menettely hallinto-oikeusasioissa tulee ilman muuta uudistetuksi riita- ja rikosasioissa toteutetun oikeudenkäyntimenettelyn kautta, koska hallinto-oikeusasiat eivät kuulu kumpaankaan viimeksi mainittuun asiaryhmään, vaan niissä noudatettava prosessimenettely on omaa erikoislaatuaan”.[18]

Mainitsen myös toisen esimerkin aikaisemmasta hallintolainkäytön hitautta koskeneesta puheenvuorosta, koska tässä puheenvuorossa otettiin esille uudentyyppisiä keinoja hallintolainkäytön hitauteen. Näiden keinojen esittäjä on *V. Merikoski*, joka vuonna 1967 julkaistussa artikkelissaan piti hallintolainkäytön

---

[17] KHO:ta perustettaessa ”valittiin järjestelmä, jossa tuomioistuinkollegioon kuulumattomat virkamiehet, esittelijät, tekevät sen selvittelytyön, mikä tässä tarkoituksessa on tarpeellista” (*N. Seppo Koskinen*, LM 1972 s. 284). KHO:n toimintatavan osalta ei kuitenkaan lainvalmisteluasiakirjojen perusteella suoritettu minkäänlaista vaihtoehtojen punnintaa esittelijäjärjestelmän ja muiden järjestelmien välillä, joten kysymys ei liene ollut mistään aidosta valinnasta.

[18] *Castrén* 1943 s. 47.

hitautta sen pahimpana pulmana.[19] Tähän pulmaan tuli puuttua laajentamalla hallintoviranomaisten itseoikaisumahdollisuuksia. Tämän lisäksi Merikoski esitti harkittavaksi, että hallintoviranomaisten ratkaisutoiminnalle säädettäisiin yleisiä määräaikoja. Merikosken mukaan viimeksi mainitun järjestelmän ”heijastusvaikutukset tuntuisivat myös niissä korkeissa viranomaisissa, joihin sitä ei voi ulottaa”.[20] Poikkeuksena monista muista kirjoittajista Merikoski siis tarkasteli hallintolainkäytön hitautta lähtien jo hallintomenettelyvaiheesta.

Mutta palatkaamme vielä Merikosken erääseen varhaisempaan puheenvuoroon. Vuonna 1954 ilmestyi hänen artikkelinsa nimeltä ”Hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän kehityssuuntauksia”. Artikkelissa Merikoski tarkasteli hallintolainkäytön aseman kehittymistä useissa Euroopan maissa ja päätyi lopputulokseen, jonka mukaan hallintotuomioistuinjärjestelmä oli voittamassa hallinnon sisäisen muutoksenhakujärjestelmän. Hallintotuomioistuimet olivat samalla viemässä alaa yleisiltä tuomioistuimilta. Hallintotuomioistuinjärjestelmän kasvulla oli kuitenkin myös hintansa. Tämä hinta oli se, että hallintotuomioistuinjärjestelmässä käsiteltäväksi sopivia asioita oli siirtynyt paremman asiantuntemuksen ja käsittelynopeuden turvaamiseksi erilaisiin lainkäytöllisiin erityiselimiin. Merikoski ei tarkastellut nopeutta ja asiantuntemuksen turvaamista pelkästään positiivisina kehitystekijöinä, sillä nopeus saavutettiin yleensä ”muodollisuudesta tinkimällä”.[21] Oikeusturvallisuuden heikkenemiseen saattoi johtaa myös erityisasiantuntemuksen korostaminen juridisen asiantuntemuksen kustannuksella. Jo pelkkä spesialisoituminen saattoi vaarantaa yhdenmukaisten oikeudellisten periaatteiden soveltamisen.

Otan seuraavaksi esille yhden esimerkin tuomioistuinlaitoksen kehitystä koskeneesta arvioinnista, jossa ainakin taustalla vilahtaa näkemys perinteisen tuomioistuintoiminnan hitaudesta. Tämä esimerkkini on *Paavo Kastarilta*, jonka vuonna 1978 esittämän arvion mukaan traditionaalinen tuomioistuinlaitos oli menettämässä merkitystään uudistuvissa yhteiskunnallisissa oloissa. Kastarin mukaan tuomioistuinlaitoksen tulisivat suurelta osin korvaamaan ”sovinnolliset järjestelyt, välimiesoikeudet, työ-, asunto-, sosiaali-, markkina- tms. usein korporatiiviselle pohjalle rakentuvat erikoistuomioistuimet taikka vapaammin argumentoivat hallinnolliset menettelyt”. Nämä erikoistuomioistuimet ja hallinnolliset menettelyt olivat hänen mukaansa joustavampia, nopeampia, halvempia ja usein asiantuntevampia ja tehokkaampia ristiriitojen ratkaisijoina kuin tavalliset tuomioistuimet, jotka sen vuoksi jäisivät pois käytöstä tai muuttaisivat luonnettaan.

---

[19] Merikoski esitti tosin jo vuonna 1953 julkaistussa artikkelissa, että valitustien pitäminen avoinna KHO:een asti lukuisissa vähämerkityksellisissä asioissa johti KHO:n ruuhkautumiseen. Valitusmahdollisuuksien rajoittamista Merikoski piti mahdollisena alemmanasteisen hallintolainkäytön tultua paremmin oikeussuojatarpeita vastaavaksi. Tuolloin tulisi valittamista rajoittaa vähempimerkityksellisissä asioissa (*Merikoski*, NAT 1953 s. 184–185).

[20] *Merikoski*, LM 1967 s. 978–979.

[21] *Merikoski*, DL 1954 s. 380–381.

Kastarin arvio tuomioistuinlaitoksen muutoksesta liittyi hänen arviointiinsa siitä, millaiseksi itse valtion rooli olisi muuttumassa. Valtio tulisi muuttumaan ”valvovasta ja rankaisevasta yövartijasta tavoitteita asettavan, suunnittelevan ja monipuolisesti toimivan huoltajan ja välimiehen rooliin”. Jatkossa valtio myös kirjoittaisi lakinsa ja järjestäisi niiden soveltamisen muuttuneiden tehtävien mukaisesti.[22] Tällaisessa yhteiskunnassa olisi siis toimittu lähinnä suunnittelutai puitelainsäädännön mukaisesti.

Tiedämme nyt, että Kastarin arvio valtiosta ja tuomioistuinlaitoksesta ei sellaisenaan ole toteutunut, ja varsin epätodennäköiseltä vaikuttaa sekin, että valtiota ja tuomioistuinlaitosta järjestävä lainsäädäntökehitys uudestaan kääntyisi väljän puitelainsäädännön suuntaan. Kastarin tuomioistuinlaitoksen kohtaloa koskevaan arvioon sisältyy kylläkin eräitä oikeaan osuneita kohtia. Tiedämme, että yleisen lainkäytön puolella riitajutut ovat ”paenneet” osittain muihin menettelyihin, niin välimiesmenettelyihin kuin lautakuntamenettelyihinkin. Varsin mahdollista on myös se, että lainkäytön erikoistuminen tulee syvenemään. Monikerroksisen ja monilähteisen oikeudellisen aineiston hallinta on yhä vaativampi tehtävä.

Kastarin kanssa samana vuonna (1978) esitti puheenvuoronsa tuomioistuinlaitoksen roolista *Lars D. Eriksson*. Erikssonin käsityksen mukaan yleisillä tuomioistuimilla ei ollut enää merkittäviä tehtäviä.[23] Sen sijaan asioita oli siirretty erityistuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin, joissa mukana oli myös intressiedustajia. Tämän kehityslinjan Eriksson tulkitsi merkinneen, että valtio oli luovuttanut aikaisemman tehtävänsä toimia erisuuntaisten intressien ratkaisijana parteille itselleen. Kehityssuunta oli toisaalta tuomioistuinten omaa syytä: niiden tarjoama ratkaisumalli oli ”både osmidig, långsam, dyr och oändamålsenlig”.[24] Perinteisen tuomioistuinlaitoksen ”pelastukseksi” Eriksson näki sen, että sekä siviili-, rikos- ja hallinto-oikeudellisia asioita varten luotaisiin yhtenäinen tuomioistuinjärjestelmä, jossa erikoistuneet yksiköt ratkaisivat eri prosessilajeihin kuuluvia kysymyksiä.[25]

---

[22] *Kastari*, LM 1978 s. 432–433.

[23] ”Idag är domstolarna inte stort mer än straffande instanser och organ för handhavande av vissa traditionella administrativa rutinuppgifter” (*Eriksson* 1978 s. 55).

[24] *Eriksson*, mts. 62. Siviilioikeudellisissa asioissa tuomioistuinten ratkaisujen ennustettavuus oli myöskin huono. Erikssonin ennustuksen mukaan tulevaisuudessa vanhan tuomioistuinlaitoksen rinnalle kehittyisi ”ett mångförgrenat administrativt domstolssystem samt ett invecklat nät av specialdomstolar inom arbetsrätten och civilrätten”.

[25] Erikssonin mallissa tuomioistuimet olisivat voineet ratkaista perus- ja ihmisoikeuksia koskevia kysymyksiä ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa käyttäen. Sen sijaan perustuslain vastaisen lain syrjäyttämistä yksittäisessä ratkaisutilanteessa ei hänen mukaansa voitu ajatella tuomioistuinten tehtäväksi, vaan näiden tuli tällaisessa tilanteessa pyytää kannanottoa eduskunnan perustuslakivaliokunnalta, jota tuli siis kehittää myös jälkikäteiseksi oikeussuojaelimeksi (mts. 65–66). Kuten tiedämme, tämäkään ennekuva ei sellaisenaan toteutunut. Erikssonin huoli tuomioistuinten puuttuvasta halusta ja kyvystä nojautua ratkaisutoiminnassaan perus- ja ihmisoikeuksiin on sekin ”mennyttä maailmaa”.

Retkemme lähestyy loppuaan, joten on aika antaa tällä erää kaksi viimeistä puheenvuoroa. Luovutan ensimmäisen puheenvuoron korkeimman oikeuden presidentti *Olavi Heinoselle*, joka tarkasteli vuonna 1998 tuomioistuinlaitoksen kehitystä otsikolla ”Tuomioistuinlaitos turbulenssissa”. Heinosen mukaan tässä ajassa luonnollinen lähtökohta on, että tuomioistuintoiminnassa ei saa esiintyä määrällisiä ongelmia. Tuomioistuintoiminnan laadullisia ongelmia voidaan hallita pyrkimällä tuomitsemistoiminnan jatkuvaan parantamiseen. Heinonen korostaa samalla, että tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyy tuomioistuinten yhteiskunnallinen vastuu, joka on viime kädessä perusteluvastuuta.[26] Uskon samoin kuin Heinonen, että tuomioistuinten toimintaympäristön muuttuminen tulee olemaan jatkuvaa ja että tämä edellyttää tuomioistuimilta vastaisuudessa entistä suurempaa joustavuutta ja mukautumiskykyä.

Viimeisen puheenvuoron luovutan *Olli Mäenpäälle*, joka tarkasteli vuonna 1998 hallinto-oikeuden kehitysnäkymiä *hajautuvana*, *yksityistyvänä* ja *uudistuvana hallinto-oikeutena*. Hajautuvan hallinto-oikeuden kehityspiirteet voimistuvat ylikansallisen päätöksenteon, kansainvälisen sääntelyn, integraation laajentumisen ja talouden globalisoitumisen myötä. Hajautuvassa hallinnossa ”taloudellinen valtiosääntö” määrittelee kansallisenkin hallinto-oikeuden puitteita. Hajautuvassa hallinto-oikeudessa hallinto-oikeuden lohkot, kuten sosiaalioikeus, ympäristöoikeus, viestintäoikeus sekä kilpailuoikeus, eriytyvät omiksi oikeudenaloikseen. Privatisoituvassa hallinto-oikeudessa sopimukselliset piirteet yleistyvät voimakkaasti, mutta toisaalta samalla hyvinvointivaltiolliset piirteet saattavat voimistua sopimusoikeuden puolella. Asiakkaan ja hallinnon väliset erimielisyydet saattavat siirtyä yleisille tuomioistuimille, koska privatisoituvassa hallinto-oikeudessa myös oikeussuojamekanismit muodostuvat pääosin samankaltaisiksi kuin vastaavassa yksityisessä toiminnassa.

Mitä jää sitten uudistuvan hallinto-oikeuden tehtäväksi? Mäenpää vastaa tähän kysymykseen toteamalla, että uudistuvan hallinto-oikeuden tulisi yrittää teoreettisesti käsitellä ja yhdistää yhteiskunnan ja sääntelyn uudet piirteet hallinto-oikeuden perusteisiin. Tässä tehtävässä ei ole valmiita eikä edes alustavasti pohdittuja ratkaisuja. Oikeusriitojen ratkaisussa uudistuva hallinto-oikeus korostaa yksilön oikeuksien ja vapauksien tehokasta turvaa sekä suhteessa viranomaisten toimintaan julkisen vallan käyttäjinä että julkisia palveluja to-

[26] Artikkelissaan Heinonen totesi viitaten perustuslakiesitykseen (HE 1/1998 vp), että kansalaisten kannalta yksilinjainen tuomioistuinvaihtoehto olisi ollut paras. Kun siihen ei voitu päästä, tavoiteltavaksi jäi yleisten ja hallintotuomioistuinten vahvistaminen erityistuomioistuinten kustannuksella (*Heinonen*, LM 1998 s. 957–958). Jokela viittaa samassa lehdessä ilmestyneessä artikkelissaan siihen, että yleisessä lainkäytössä ja hallintolainkäytössä oli edelleen perusteltua noudattaa omia menettelymuotoja. Tämä ei kuitenkaan muodostanut periaatteellista estettä yleisen tuomioistuimen ja hallintotuomioistuimen toimimiselle saman tuomioistuimen osastoina (*Jokela*, LM 1998 s. 969).

teutettaessa.[27] Mäenpään mukaan tämä edellyttää mm. oikeusturvan saatavuutta, toimivuutta sekä lainkäytön tasapuolisuutta ja sisällöllistä asiantuntemusta riippumatta siitä, minkä sisältöistä viranomaisten toiminta on tai miten julkisten palvelujen toteuttaminen on järjestetty.[28]

Oikeusturvan saatavuudesta, lainkäytön tasapuolisuudesta ja sisällöllisestä asiantuntemuksesta suomalaista hallintolainkäyttöjärjestelmää ei mielestäni käy moittiminen, kun otetaan huomioon järjestelmässä varsin laajasti turvatut muutoksenhakumahdollisuudet ja johdonmukainen prosessuaalisia oikeuksia koskeva soveltamiskäytäntö. Sen sijaan järjestelmän kehittämispaineet näyttäisivät kohdistuvan hallintolainkäyttöjärjestelmän toimivuuden turvaamiseen. Samoin kehittämispaineita kohdistuu niihin oikeussuojakeinoihin, jotka eivät perustu perinteiseen muutoksenhakumahdollisuuksien hyväksikäyttöön. Oikeussuojan perusjärjestelmästä näkökulmaa tulee siirtää tehokkaan oikeussuojan turvaamiseen, jolloin kysymykset kohdistuvat siihen, vastaako nykymuotoisesti organisoitu ja säännelty hallintolainkäyttö näihin oikeussuojaodotuksiin riittävällä toimintavarmuudella.

---

[27] *Aarnion* mukaan hyvinvointivaltion peruskysymysten ratkaisu on siirtynyt hallintotuomioistuimille, koska ”hyvinvointivaltion kuristustendenssin jatkuessa kansalaiset yhä useammin vetoavat perustuslain antamaan suojaan”. Tässä asetelmassa tuomarit joutuvat itsenäisesti ottamaan kantaa yhteiskunnan perusarvoihin (*Aarnio* 2002 s. 11–12). *Tuori* painottaa, että oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion välillä ei vallitse mitään välttämätöntä vastakohtaa. Oikeusvaltiollisia menettelyjä ja muotoja voidaan – ja tuleekin – noudattaa myös hyvinvointivaltiollisissa tehtävissä. Todellinen ongelma hallinto-oikeudelle on ”hyvinvointivaltiollisen inkrementalismin houkutus”. Yksityistäminen tai hyvinvointivaltion jälkeinen kehitys ylipäätään eivät kuitenkaan edellytä tutkimukselta perspektiivin vaihtamista: hallinto-oikeustieteen on tulkinta- ja systematisointityössään tarkasteltava ”jälkihyvinvointivaltiollistakin” lainsäädäntöä nimenomaan demokraattisen oikeusvaltion näkökulmasta ja luoden tieteenalojen välisiä yhteyksiä. Tietoisuus hallinto-oikeuden valtiosääntöoikeudellisista yhteyksistä kuuluu sekin hallinto-oikeudellisen tutkimuksen uusiin inspiraation lähteisiin (*Tuori*, Oikeus 2003 s. 240, 243 ja 246–248). Yhteisön oikeuden oikeussuojajärjestelmän kehityksestä siitä näkökulmasta, että oikeussuojaa tarvitaan myös yhteisön oikeuden toteutumista vastaan ks. *Eilmansberger*, CMLRev 2004 s. 1199–1246. Eilmansbergerin johtopäätöksenä on, että yhteisön oikeusjärjestys ei ole vielä kyennyt tämäntyyppisen oikeussuojajärjestelmän kehittämiseen, koska oikeussuojakeinoilla on ensisijaisesti tähdätty yhteisön oikeuden toteuttamiseen (”defensive invocation”). Tuolloin oikeussuojakeinon käytön edellytyksiä tarkastellaan sääntelyn tavoitteen, ei todellisen oikeussuojatarpeen kannalta. Eilmansbergerin tavoitteista (päämääristä) ja periaatteista esittämää analyysiä voidaan mielestäni hyvin verrata kotimaassa *Huovilan* väitöskirjassaan esittämään prosessioikeudelliseen Taking Rights Seriously -teesiin (TRS-teesi). Huovilan mukaan periaatteeseen liittyy yksilön näkökulma, päämäärään taas yhteisön näkökulma. TRS-teesi ei kuitenkaan tarkoita, että oikeuksia perusteleva periaate olisi konkreettisessa soveltamistilanteessa aina painavampi kuin sama periaate päämääräksi ymmärrettynä (*Huovila* 2003 s. 51–54).

[28] Uudistuvassa hallinnossakaan julkisen vallan käyttöön liittyvät ongelmat eivät ole tyypillisimmillään sovittavissa olevia oikeusriitoja viranomaisen ja yksilöiden välillä. Tämä heijastuu välttämättä ”prosessin luonteeseen ja järjestämistapaan” (*Mäenpää*, LM 1998 s. 1132–1143).

3 Omista tutkijan lähtökohdistani

Olen toiminut korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittelijänä vuosina 1986–1995. Hallintolainkäytön käytännön maailma on tätä kautta ollut osa arkipäiväistä aherrustani noin yhdeksän vuoden ajan. Tuon kauden jälkeen työni on ollut toisenlaista, sillä helmikuusta 1995 alkaen olen toiminut lainvalmistelutehtävissä oikeusministeriön lainvalmisteluosastolla. Lainvalmistelukokemukseni on siten ajallisesti yhtä pitkä kuin hallintolainkäyttökokemukseni. Lainvalmistelijan kaudelleni on myös osunut ”siviilivirkani” muutos, sillä tulin vuonna 2000 nimitetyksi hallinto-oikeustuomariksi Helsingin hallinto-oikeuteen.[29] Lainsäädäntöneuvoksen viran hoitamisen vuoksi en ole ehtinyt vielä käytännössä tuon viran hoitoon.

Hallintolainkäytön kehittäminen on ollut työtehtävissäni varsin tärkeällä sijalla. Lainvalmistelijana olen ollut mukana useissa hankkeissa, joissa hallintotuomioistuimiin on ohjattu uusia asiaryhmiä. Lisäksi olen osallistunut hallintolainkäytön kannalta tärkeiden organisaatiouudistusten valmisteluun, kuten alueellisten hallintotuomioistuinten perustamiseen, ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä erillisten vesituomioistuinten lakkauttamiseen sekä hieman myöhemmin markkinaoikeuden perustamiseen. Tehtävänkuvaani on kuulunut myös muun hallinto-oikeudellisen sääntelyn kehittäminen, joista hankkeista merkittävin on osallistuminen vuoden 2004 alusta voimaan tulleen *hallintolain* (434/2003) valmisteluun. Olen myös osallistunut sähköisen asiointilainsäädännön kehittämiseen ja valmisteluun sekä oikeudenkäyntien julkisuussääntelyn valmisteluun.

Olen laskelmieni mukaan osallistunut lainvalmistelijana tähän mennessä yli 30 lainsäädäntöhankkeeseen toimikunnan tai työryhmän jäsenenä, asiantuntijana taikka virkamiesvalmistelijana. Tämän lisäksi olen valmistellut erittäin suuren määrän oikeusministeriön lausuntoja muiden ministeriöiden lainsäädäntöhankkeista. Lainsäädäntöhankkeissa ja lausuntoja laatiessani näkökulma työssäni on ollut laajasti julkisoikeudellinen siinä mielessä, että lainsäädäntöhankkeiden aihealueita on tarkasteltu paitsi yleisen hallinto-oikeudellisen sääntelyn ja hallintolainkäytön myös valtiosäädäntöoikeuden näkökulmasta.

---

[29] Nimitykseni oli siinä mielessä historiallinen, että olin ensimmäinen uuden tuomareiden nimitysjärjestelmän mukaisesti nimitetty hallinto-oikeustuomari. Tunnistan itseni helposti Terttu Utriaisen sanoista, kun hän kertoo, että hallinto-oikeustuomarin virkaan on nimitetty uuden järjestelmän aikaan jopa sellainen henkilö, jolla ”ei ollut kokemusta hallintotuomarin tehtävistä, mutta monipuolista kokemusta lainvalmistelutehtävistä ja opetustehtävistä yliopistolla” (*Utriainen 2003* s. 436).

Tutkijan kiinnostukseeni on kieltämättä vaikuttanut sekä työskentelyni korkeimmassa hallinto-oikeudessa että lainvalmistelutehtävissä. Hallintolainkäyttölain voimaan tullessa ja hallinto-oikeusuudistuksen toteuttamisen jälkeen uskoin vilpittömästi aikaisemman tuomioistuinkokemukseni perusteella siihen, että hallintolainkäyttö muodostuisi kaksiasteisessa tuomioistuinrakenteessa ajallisesti ja sisällöllisesti tehokkaaksi. Koska näin ei ole kuitenkaan tapahtunut kaikin osin, tutkimuksellisesti mielenkiintoista on selvittää, mistä hallintolainkäytön pahentuneet viipymisongelmat johtuvat. Selitystekijöitä voi etsiä sekä tuomioistuinten työtavoista, henkilöstörakenteesta että menettelyä koskevista säännöksistä. Selitystekijää voi etsiä ja sen voi myös löytää oikeudellisten ongelmien ja lainsäädännön monimutkaistumisesta.

> *Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan* kertomuksessa toiminnastaan vuosilta 2002–2003 kiinnitetään huomiota hallintotuomioistuinten käsittelyaikojen pidentymiseen erityisesti lastensuojelu- ja elatusturva-asioissa. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta huomiota kiinnitetään maankäyttö- ja ympäristöasioiden käsittelyaikakehitykseen. Neuvottelukunnan kertomuksessa hallinto-oikeuksien pidentyneisiin käsittelyaikoihin esitetään erääksi syyksi hallinto-oikeusuudistusta, jossa pienimmät hallinto-oikeudet lakkautettiin.[30]
>
> En pidä tätä selitystekijää ratkaisevana. Nykyisistä hallinto-oikeuksista Oulun hallinto-oikeus ja Rovaniemen hallinto-oikeus ovat kooltaan pieniä ja myös niissä käsittelyajat ovat kasvaneet joko yleisesti tai merkittävässä määrässä eri asiaryhmiä. Tuomioistuinyksikön pienuus ei siis takaa tehokkuutta, mutta se ei toisaalta ole myöskään selitys viivästymiskehitykselle. Vuonna 1999 toteutettu hallinto-oikeusuudistus aiheutti varmasti viivästymistä sekä henkilöstösiirtojen että henkilöstövajauksien vuoksi. Kokonaisuudessaan viivästymiskehityksen selitystekijöitä lienee useita, kuten hallinto-oikeuksien jutturakenteen monipuolistuminen, juttujen vaikeusasteen nousu sekä ainakin osaksi myös hallinto-oikeuksien aikaisemman valmisteluperinteen mukaiset tehottomat valmistelutoimet, joissa kirjallinen prosessi jää vaille riittävää tuomioistuimen prosessiohjausta. Kysymys voi olla myös osaamisen puutteista, koska hallintotuomioistuimissa käsiteltävä lainsäädäntö on uudistunut huomattavasti. Ei voitane myöskään väittää, että nykyistä hallinto-oikeudellista lainsäädäntöä olisi perusoikeuksia ja yhteisön oikeutta koskevine liitäntöineen helppo soveltaa.

Kolmas tutkijan roolin kannalta tärkeä impulssi tulee erityisesti Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännöstä, jossa hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäviin asioihin kohdistuu sekä *ajallisia tehokkuusvaatimuksia* että *laadullisia oikeudenmukaisuusvaatimuksia*. Ajallisilla tehokkuusvaatimuksilla viittaan siihen, että ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä oikeudenkäynnin viivästymisen arviointiin on kehitetty kriteeristö, jota sovelletaan viivästymisen hyväksyttävyyden arviointiin oikeudenkäyn-

[30] *OM julkaisu 2003:4* s. 14.

timenettelyissä sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintotuomioistuimissa.[31]

Laadullisilla oikeudenmukaisuusvaatimuksilla tarkoitan sitä, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä huomiota on entistä eritellymmin kiinnitetty yksityisen ja julkisen osapuolen asemaan prosessissa sekä oikeudenkäynnin kohteen erityispiirteisiin. Eräät hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävät asiaryhmät ovat ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä jo rinnastuneet sopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuihin syyteasioihin, jolloin tällaisen asian käsittelykin saa rikosprosessin piirteitä sopimuksen 6 artiklan 1 ja 3 kappaleen tulkinnoista. Hallintolainkäytössä käsiteltävillä asiaryhmillä on myös yhteyksiä sopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen oikeussuojavaatimuksiin, kun tuomioistuinmenettelyssä joudutaan ratkaisemaan hallinnollista vapaudenriistoa koskevia asioita. Käytännössä nämä viimeksi mainitut asiaryhmät hallintolainkäytössä tarkoittavat tahdonvastaisia hoitotoimenpiteitä ja näiden edellytysten käsittelyä, kuten lastensuojelulain mukaista huostaanottoa ja mielenterveyslain mukaisia pakkohoitotoimia.

Hallinto-oikeustieteessä hallintoasioiden rinnastumiseen syyteasioihin on sinänsä kiinnitetty huomiota jo pitkän aikaa.[32] Useat kirjoittajat ovatkin yleisesti todenneet eri aikakausina, että hallintolainkäytössä eräillä asiaryhmillä on enemmän rikos- kuin siviiliprosessin piirteitä. Tällaisina asiaryhminä mainitaan usein esimerkiksi hallinto-oikeudellista vapaudenriistoa koskevat asiat. Kirjoittajat eivät kuitenkaan ole juurikaan pyrkineet hahmottamaan sitä, mitä tämä rikosprosessin piirteiden painottuminen käytännössä merkitsee prosessin kulussa.

---

[31] EIOS 6.1 artiklan soveltuminen oikeudenkäynnin keston arviointiin hallintolainkäyttömenettelyssä samalla tavoin kuin yleisessä oikeudenkäyntimenettelyssä todettiin ensimmäisen kerran kirjallisuudessa usein selostetussa ratkaisussa *König v. Saksa* (*EIT 28.6.1978*, tuomion kohta 99). Tapauksessa kysymys oli plastiikkakirurgin lääkärinoikeuksien ja yksityisen klinikan johtajana toimimista koskeneen luvan peruuttamisesta, jossa EIT haki johtoa viivästyksen arviointiin lähinnä rikosoikeudenkäyntimenettelystä. Mowbray on pitänyt ratkaisua merkittävänä sen vuoksi, että siinä EIT ensimmäisen kerran lausui, että viivästymisen arviointikriteerit ovat samanlaisia kaikissa lainkäyttölajeissa (*Mowbray* 2004 s. 108). EIT lausui, että tuomioistuimen tehtävänä ei ollut esittää mielipidettä saksalaisesta oikeussuojajärjestelmästä, jolla oli pitkät historialliset perinteet. EIT kuitenkin totesi, että nykyinen järjestelmä saattoi vaikuttaa monimutkaiselta useine tuomioistuimineen ja oikeussuojakeinoineen, vaikka selityksenä olikin hyväksyttävä pyrkimys turvata oikeussuojan toteutuminen. Mikäli turvaamispyrkimykset johtaisivat ”in a procedural maze”, jäsenvaltion asiana olisi tehdä tarvittavat johtopäätökset järjestelmän yksinkertaistamiseksi. Tapauksessa 6.1 artiklan rikkomus todettiin molempien asioiden käsittelyn osalta äänin 15–1.

[32] Lager toteaa Hakkilan, Tarjanteen ja Rekolan esittäneen, että asianlaadusta riippui, kumman menettelylajin – rikos- vai siviiliprosessin – säännöksiä asiaan oli sovellettava. Rajoituksia OK:n säännösten soveltamiseen hallintolainkäytössä aiheutui lähinnä hallintolainkäytön pääsääntöisesti kirjallisesta muodosta, julkisoikeudellisten oikeussuhteiden enimmäkseen indispositiivisesta luonteesta ja tutkintamenetelmän laajasta soveltamisesta (*Lager*, LM 1969 s. 64, 67 ja artikkelin alaviitteessä 70 mainittu kirjallisuus).

> *Merikosken* mukaan hallinnossa oli erotettavissa kvalifioitu menettelylaji, jota hän nimitti *prosessinmuotoiseksi hallintomenettelyksi*. Tällä hän tarkoitti hallintomenettelyä, jossa ”laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen eli yleisissä tuomioistuimissa oikeudenkäynneissä seurattavien muotojen noudattamista oli erityisesti tehostettu”. Menettely oli erityisesti yksityisen oikeussuojan lisäämiseksi järjestetty prosessinmuotoiseksi muun ohella siten, että siihen kuului prosessinmuotoinen menettely jo ensi asteessa kuulemismenettelyineen sekä tuomarinjääviyssäännösten soveltaminen. Merikosken kirjassaan vuonna 1964 mainitsemat esimerkit koskivat virkamiesten kurinpidollista erottamista, tilimuistutusasian käsittelyä valtiontalouden tarkastusvirastossa, irtolaisten määräämistä työlaitokseen tai pakkotyölaitokseen sekä menettelyä, jossa lääkärinoikeudet poistetaan tai niitä rajoitetaan muutoin.[33]

Nykypäivään siirrettynä Merikosken mainitsemat esimerkit näyttäisivät koskevan hallintomenettelyä, jossa määrätään hallinnollisia sanktioita ja jossa siten korostuvat ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön perusteella rikosprosessuaaliset menettelytavat ja -periaatteet. Hallintolainkäytön tasolle siirrettynä viimeksi mainittu voi muun ohella merkitä vaatimusta kaksiasianosaissuhteesta siten, että tällaisen sanktion määrääminen kuuluu hallintoviranomaisen sijasta tuomioistuimen toimivaltaan (esimerkiksi kilpailunrikkomismaksun määrää kilpailuviranomaisen hakemuksesta markkinaoikeus) tai että niissä tapauksissa, joissa hallinnollisen sanktion määrääminen kuuluu hallintoviranomaisen toimivaltaan, tämä viranomainen olisi yksityisen asianosaisen vastapuoli hallintolainkäyttömenettelyssä. Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa hallintoasioiden rinnastuminen syyteasioihin ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä ja tämän rinnastuksen mahdolliset seuraamukset ovat jääneet edelleenkin kovin vähäiselle huomiolle.

> Poikkeuksena kotimaisesta kirjallisuudesta mainittakoon *Paulina Tallrothin* artikkeli vuodelta 1996, jossa on käsitelty EIT:n siihenastisen oikeuskäytännön perusteella hallintoasioiden rinnastamista syyteasioihin. Tallrothin mukaan mikään ei sinänsä viittaa siihen, että ”a crime has to be a serious one, or of a certain degree to fall within the ambit of the Article 6”.[34]
>
> Tallroth viittaa tältä osin tuomioon *Öztürk v. Saksa* (*EIT 21.2.1984*), jossa tuomioistuin nimenomaisesti totesi, että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ei voitaisi turvata, jos valtioille jätettäisiin valta määritellä kansallisesti sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle ”a whole category of offences merely on grounds of regarding them as petty” (tuomion kohta 50). Mainitussa tuomiossa EIT korostaa myös sitä, että ihmisoikeussopimus ”is not opposed to States, in the performance of their task as guardians of the public interest, both creating or maintaining a distinction between different categories of offences for the pur-

---

[33] *Merikoski* 1964 s. 106–108. *Kurvisen* mukaan niissä erityistapauksissa, joissa hallintoviranomainen tai hallintotuomioistuin ratkaisee rangaistusvaatimuksen, sovelletaan ”erityislainsäädännön puuttuessa kuitenkin rikosprosessuaalisia menettelysäännöksiä” (*Kurvinen*, LM 1975 s. 617–618). *Kanninen* totesi vuoden 1989 lääninoikeusuudistuksen jälkeen, että lääninoikeuksien käsiteltäväksi saatettuja asioita oli kaikkia pidettävä luonteeltaan lainkäytöllisinä siitä syystä, että oikeusturvan toteutuminen oli niissä erityisen tärkeää (*Kanninen*, LM 1990 s. 193).

[34] *Tallroth*, JFT 1996 s. 62.

> poses of their domestic law". Tämä kansallinen määrittely, jolle EIT näkee perusteena myös prosessiekonomiset syyt, kuten menettelyn keventämisen suhteessa tavanomaiseen rikosprosessiin, ei kuitenkaan ole sopimuksen tulkinnan kannalta ratkaiseva (tuomion kohta 49). Viimeksi mainitussa kohdassa korostetaan myös menettelymuotojen moninaisuutta sen vuoksi, että näin menetellen "the law-maker may be able to serve the interests of the individual as well as needs of the proper administration of justice, in particular in so far as the judicial authorities are thereby relieved of the task of prosecuting and punishing contraventions – which are numerous but of minor importance".[35]

Käsittelyn tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta koskevia vaatimuksia tulee esille myös ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan soveltamiskäytännöstä. Artiklan merkitys oikeussuojatakeena koskee esimerkiksi sellaisia hallintolainkäytössä käsiteltäviä asiaryhmiä, kuten turvapaikka-asiat, jotka eivät EIT:n praksiksen mukaan yllä 6 artiklan soveltamisalaan. Tästä huolimatta päätöksenteko näissä asioissa voi koskea jonkun muun sopimuksen turvaaman ihmisoikeuden, kuten perhe-elämän suojan loukkausta. Uusimman oikeuskäytännön perusteella viime kädessä 13 artiklan tulkintaan perustuu myös näkemys siitä, että oikeudenkäyntien viivästymisen estämiseksi ja jo tapahtuneiden viivästysten hyvittämiseksi jäsenvaltioilla on velvollisuus kehittää tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja.

> Tunnettu tosiasia on, että EIT:n ratkaisukäytännöstä valtaosa koskee juuri sopimuksen 6 artiklaan sisältyvien oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten punnintaa. Esimerkiksi vuonna 2001 tuomioistuimen ratkaisemasta 888 asiasta yhteensä 630 eli 71 % koski oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Näistä puolestaan 490 asiassa todettiin sopimusloukkaus. Useimmiten sopimusloukkaus todettiin oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella.[36] EIT:n toiminnan kehittämistä pohtineen arviointiryhmän esittämien tietojen mukaan 1955–1999 välisenä aikana EIT:ssa tutkittavaksi otetusta 5 307 valituksesta yhteensä 3 129 on koskenut oikeudenkäynnin viivästymistä.[37]

---

[35] Tapauksessa EIT katsoi äänestyksen 13–5 jälkeen sopimuksen 6.3 artiklan soveltuvan. Itse rikkomus todettiin äänin 12–6 sen johdosta, että oikeudenkäynnissä ei ollut mahdollista käyttää tulkkia. Ruotsissa *Lavin* on esittänyt ajatuksen FPL:n säännösten eriyttämisestä riita-asianluontoisiin (tvistemålsliknande) ja rikosasianluontoisiin (brottsmålsliknande). Ensi vaiheessa Lavinin mukaan tulisi kuitenkin luoda näitä menettelyjä koskevat yhteiset säännökset (*Lavin*, JT 1989–90 s. 84). Lavin on myös tarkastellut regeringsrättenin oikeuskäytäntöä, jota hän ei pidä rikosasioihin rinnastuvissa hallintoasioissa täysin johdonmukaisena. Esimerkiksi ajokortin peruuttamista koskevissa asioissa regeringsrätten sovelsi 1990-luvun alussa siviiliprosessuaalisia äänestyssääntöjä, kun taas oikeusvoimavaikutusta tarkasteltiin vastaavasti kuten rikosprosessissa Vuonna 1990 antamissaan ratkaisuissa (*RÅ 1990 ref. 64* ja *ref. 108*) regeringsrätten sovelsi rikosasiaan rinnastuvassa hallintoasiassa (lääkärinoikeuksien peruuttaminen ja terveydenhoitohenkilön kurinpitomenettely) näyttöön samoja vaatimuksia kuin vastaavaan rikosprosessin puolella käsiteltävään asiaan (*Lavin*, FT 1995 s. 66–67).

[36] *Liukkonen*, DL 2002 s. 655 av. 12.

[37] *Evaluation Group 2001*, HRLR 2001 s. 315.

Tutkimuksessa käsitellyt EIT:n tuomiot ja päätökset tutkittavaksi ottamisesta on valikoitu lähinnä sillä perusteella, että niissä on kysymys käsittelyn asianmukaisen keston arvioinnista sellaisissa asiaryhmissä, joilla voi olla merkitystä kansallisessa hallintolainkäyttöjärjestelmässä käsiteltävien asioiden viivytyksettömän käsittelyn arvioinnin kannalta. Koska käsittelyn kestoa koskevia tuomioita ja päätöksiä on syntynyt EIT:n ja aikaisemmin toimineen ihmisoikeustoimikunnan oikeuskäytännössä valtava määrä, tutkimukseen on pyritty sisällyttämään vanhemmasta oikeuskäytännöstä ainoastaan joitakin suuntaa-antavia tulkintaratkaisuja. Painopiste esitellyssä oikeuskäytännössä on siten 1990-luvulla ja tämän vuosikymmenen aikana annetuissa ratkaisuissa. Valikoinnissa on käytetty jonkin verran apuna Finlex-tietokannan suomenkielisiä selostuksia, minkä lisäksi parin viimeisen vuoden oikeuskäytäntöä on seurattu HUDOC-tietokantaan tehdyin erityyppisin hauin.

En käsittele tutkimuksessa tarkemmin EIT:n oikeuskäytäntöä siltä osin kuin siinä on kysymys sopimuksen 6 artiklan loukkauksesta *suullisen käsittelyn* järjestämättä jättämisen vuoksi. Eräiden viimeaikaisten erityisesti Ruotsia koskevien tuomioiden perusteella näyttää kuitenkin vahvasti siltä, että Suomessa tulisi arvioida uudestaan suullisen käsittelyn järjestämistä koskevia HLL 37 ja 38 §:n säännöksiä. Koska aihepiiri sivuaa tältäkin osin hallintolainkäyttölain tarkistamistarpeita, totean kehityskulusta lyhyesti seuraavan.

Hallintolainkäyttöasioissa EIT:n käytännössä on viime vuosina ryhdytty käyttämään aikaisempaa selvemmin argumentointia kirjallisen oikeudenkäyntimenettelyn sallittavuuden puolesta. Prima facie tämä näyttäisi koskevan erityisesti sellaisia asiaryhmiä, joissa muutoksenhakumäärät ovat kansallisesti suuria ja joissa oikeudenkäynnin kohteena on tekninen tai lääketieteellinen kysymys. Asioiden suurta määrää ei kuitenkaan sellaisenaan voida pitää ratkaisevana seikkana, mitä tuomioistuin on korostanut tapauksessa *Miller v. Ruotsi* (*EIT 8.2.2005*, tuomion kohta 29).

> Mainitussa tuomiossa EIT on lisäksi lausunut julki epäilynsä siitä, että Ruotsin FPL 9.2 §:n mukainen lääninoikeuden ja kamarioikeuden suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuus on vaatimustasoltaan alhaisempi kuin EIT:n vakiintunut tulkinta toisen käsittelyasteen velvollisuudesta järjestää suullinen käsittely siinä tilanteessa, jossa valittaja on jo ensimmäisessä valitusasteessa pyytänyt suullisen käsittelyn toimittamista ja tämä pyyntö on hylätty. Säännöksen mukaan lääninoikeudessa ja kamarioikeudessa tulee järjestää suullinen käsittely, jos yksityinen asianosainen sitä pyytää ja tällainen käsittely ei ole tarpeeton (”obehövlig”) tai sitä vastaan ei ole erityisiä syitä (”ej heller särskilda skäl talar mot det”).
>
> Tapauksessa oli kansallisesti kysymys valittajan oikeudesta avustajaan ja lisääntyneiden kustannusten korvaamiseen pitkäaikaisen lihassurkastumataudin vuoksi. Valittaja pyysi suullisen käsittelyn järjestämistä kaikissa valitusasteissa (ensimmäisenä tuomioistuinasteena lääninoikeus, toisena valitusluvanvaraisesti kamarioikeus ja kolmantena niin ikään valitusluvanvaraisesti regeringsrätten). Tapauksessa valittaja ei saanut valituslupaa kamarioikeudestakaan. Tuomion mukaan kamarioikeuden olisi tullut toisena valitusasteena harkita, oliko ensim-

> mäisen asteen kieltäytyminen perusteltavissa EIT:n tulkinnassa kehitetyillä exceptional circumstances -seikoilla (tuomion kohdat 29 ja 31). Sinänsä myös tässä tapauksessa EIT toteaa expressis verbis toisen tuomioistuinasteen velvollisuuden suullisen käsittelyn järjestämiseen olevan prosessisäännösten ja muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuus huomioon ottaen jonkin verran ensimmäistä tuomioistuinastetta vähäisempi.

Tuomion kohdassa 32 EIT toteaa, että kansallisen oikeuskäytännön perusteella FPL 9.2 §:n edellä tarkoitettuja edellytyksiä hylätä suullisen käsittelyn järjestämistä koskeva pyyntö sovelletaan Ruotsissa toistensa vaihtoehtoina. ”Thus, in administrative case-law cases heard on the merits by one level of jurisdiction only, there is *an apparent discrepancy* between the Convention case-law, according to which *an oral hearing must be held unless there are exceptional reasons*, and the lesser standard applied by the national court” (kurs. ESV). Johtopäätöksenään EIT toteaa, että Ruotsin tulisi ryhtyä tarvittaviin toimiin sen varmistamiseksi ”that it is the Convention standard that applies”.

Huomiota voidaan tässä yhteydessä kiinnittää siihen, että hallintolainkäyttölain (586/1996) suullista käsittelyä koskevat säännökset ovat sanamuodoltaan pitkälti samanlaisia kuin FPL 9.2 §. HLL:ssa ei myöskään ole erityisesti säädetty siitä, että toisen tuomioistuinasteen velvollisuus suullisen käsittelyn järjestämiseen muuttuu samansisältöiseksi kuin ensimmäisen tuomioistuinasteen velvollisuus siinä tapauksessa, että ensimmäinen tuomioistuinaste on perusteettomasti kieltäytynyt suullisen käsittelyn järjestämisestä. Se seikka, että esimerkiksi KHO:ssa suullisen käsittelyn toimittamisen laiminlyöntiin edellisessä tuomioistuinasteessa perustuvaa valitusta jouduttaisiin arvioimaan juuri edellä EIT:n tuomiossa esitetyillä harkintaperusteilla, ei välttämättä rinnastu EIT:n omaksuman tulkinnan perusteella siihen, että samalla valitusviranomaiselle itselleen syntyy vastaavanlaajuinen velvollisuus suullisen käsittelyn toimittamiseen asianosaisen pyynnöstä. HLL:ssa tätä velvoitetta ei ole selkeästi todettu, minkä lisäksi HLL:ssa suullisen käsittelyn torjumisperusteet ovat täysin samat kummassakin asteessa riippumatta siitä, mitä asian aikaisemmassa käsittelyssä on tapahtunut. Kun nuo perusteet lisäksi mahdollistavat pitkälle menevän prosessiekonomisen hyötytarkastelun, Miller-tuomion ja muutoinkin EIT:n oikeuskäytännön perusteella näyttäisi olevan aihetta myös suomalaisen sääntelyn uudelleenarviointiin ja mahdolliseen täsmentämiseen.

Tämän tutkimuksen puitteissa ei myöskään ole mahdollista arvioida perusteellisesti 6 ja 13 artiklan välistä soveltamiskäytäntöä niissä tapauksissa, joissa on kysymys *viranomaisten laiminlyöntien tai passiivisuuden johdosta nostetuista oikeudenkäynneistä*. Viranomaisen toiminnan passiivisuuteen liittyen näyttäisi kuitenkin siltä, että 6 ja 13 artiklan soveltamisalat ovat eräiltä osin eriytymässä siihen suuntaan, että mahdollisuus korvauksen saamiseen sisältyy ainoastaan 13 artiklan takeisiin. Sopimuksen 6 artiklan keskeiseksi sisällöksi

näyttää näissä eriytyneissä vahingonkorvaustapauksissa muodostuneen ainoastaan sen arviointi, onko oikeuteen pääsy turvattu kansallisesti. Sen sijaan menettelyn oikeusturvatakeisiin ei kiinnitetä juurikaan huomiota, vaan 6 artiklan mukaiseksi on hyväksytty varsin summaarisia menettelyjä.

> Tarkoitan tällä kehityksellä useampaa Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevaa ratkaisua, joissa kansallisessa tuomioistuimessa on ollut käsiteltävänä common law -perusteinen vahingonkorvauskanne viranomaisen toiminnan laiminlyöntien perusteella. Näissä tapauksissa kansallinen oikeuskäytäntö pitää vahingonkorvauksen tuomitsemista mahdollisena kolmella eri perusteella, joista yksi on ns. duty of care.
>
> EIT:n käsiteltävänä olleissa tapauksissa vahingonkorvauskanteet on kansallisesti hylätty perusteettomina (struck out) ilman varsinaisia tuomioistuimen käsittelytoimia. Tälle menettelylle on perusteet kansallisessa prosessilainsäädännössä. Vuonna 1998 antamassaan ratkaisussa EIT piti poliisin tehtävien laiminlyöntiin perustuvan vahingonkorvauskanteen tällaista hylkäämistä EIOS 6.1 artiklan loukkauksena. Ihmisoikeussopimuksen loukkaus todettiin sillä perusteella, että menettely esti oikeuteen pääsyn. Tapauksessa kantajat katsoivat, että perheen isän surmaaminen ja pojan haavoittaminen oli aiheutunut siitä, että poliisi ei ollut riittävän tehokkaasti pyrkinyt estämään uhkaavasti jo pidemmän ajan käyttäytyneen pojan opettajan rikollisia aikeita. Tapaus (*Osman v. UK*) ratkaistiin suuressa jaostossa.
>
> Kolme vuotta myöhemmin EIT päätyi kahdessa vastaavassa vahingonkorvausasiassa suuren jaoston käsittelyssä äänestysten jälkeen näkemykseen, jonka mukaan struck out -menettelyssä käsiteltyjä vahingonkorvauskanteita ei voida pitää 6.1 artiklan loukkauksina siltä osin, että niissä katsottaisiin varsinaisesti pääsyn tuomioistuimeen estyneen. Tapaukset (*EIT 10.5.2001 Z. ym. v. UK* sekä *T.P. ja K.M. v. UK*) koskivat lastensuojeluviranomaisten väitettyjä laiminlyöntejä estää perhe-elämän loukkaus ja lasten epäinhimillinen kohtelu. Ensiksi mainitussa tapauksessa (Z. ym.) House of Lords oli katsonut valitusluvan tultua myönnetyksi, että lastensuojeluviranomaisia ei voitu pitää oikeuskäytännössä kehittyneen ns. Camparo-testin mukaan lainkaan vahingonkorvausvelvollisina, olipa laiminlyönnin seuraus mikä tahansa, koska tällaisen velvoitteen asettaminen ei ollut kohtuullista ja oikeudenmukaista (fair, just and reasonable). Käytännössä kansallisessa oikeuskäytännössä oli kuitenkin katsottu, että lastensuojeluviranomaiset eivät olleet täysin vahingonkorvausvelvollisuuden ulkopuolella.
>
> Kansallinen oikeuskäytäntö huomioon ottaen EIT päätyi katsomaan, että valittajilla ei ollut tässä tilanteessa käytettävissään 13 artiklassa tarkoitettua tehokasta oikeussuojakeinoa. Tuomion (Z. ym.) kohdassa 109 EIT korosti, että valittajilla tuli olla käytettävissään ”a mechanism establishing any liability of State officials or bodies for acts or omissions involving the breach of their rights under the Convention”. EIT:n mukaan sopimuksen 2 ja 3 artiklan loukkausten osalta tämän tehokkaan oikeussuojakeinon tulee myös sisältää mahdollisuus korvauksen määräämiseen. [38]

[38] *Danelius* toteaa tapauksia vertaillen, että EIT ei pitänyt jälkimmäisissä ratkaisuissa viranomaisten korvausvastuun poissulkevaa oikeuskäytäntöä enää lainkäytölliseen immuniteettiin verrattavana käytännön esteenä oikeuteen pääsylle (*Danelius* 2002 s. 154; Osman-tuomion kohdat 152–153). Tapauksista ja kansallisesta oikeuskäytännöstä viranomaisen laiminlyöntien korvaamiseksi ks. *Lidbetter – George*, EHRLR 2001 s. 599–615. Vuoden 1998 Human Rights Actin voimaantulon (2.10.2000) jälkeen viranomaisten laiminlyöntien johdosta ajettavat vahin-

Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö on volyymistaan huolimatta sirpaleista ja tulkintalinjat paljastuvat pala palalta. Tämän vuoksi en pidä käytännössä kovin toivottavana sellaista kehityslinjaa, että hallintolainkäytön menettelysäännösten kehittämiseksi odotettaisiin ”Euroopan äänen” selkeytymistä, ja vasta tämän jälkeen ryhdyttäisiin korjaamaan menettelysäännöksiä mallintaen niitä jo toteutuneeseen oikeuskehitykseen. Missään tapauksessa kehittämisideoita ei pidä jäädä odottamaan vain Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmää koskevista ratkaisuista.

Hallintotuomioistuinjärjestelmän organisaation tultua joltain osin valmiiksi rakennetuksi kehittämistoimet on kohdistettava hallintolainkäytön menettelysäännöksiin, jotta tehokas oikeudenkäynti turvattaisiin sekä kansalaisten että yhteiskunnan kannalta merkittävissä asioissa. Hallintolainkäytön viime vuosien merkittävimpien uudistusten – hallintolainkäyttölain ja hallinto-oikeusuudistuksen – voimaantulon jälkeen on selkeästi paljastunut, että hallintotuomioistuinten menettelysäännöksissä ja menettelytavoissa on tehokkaan tuomioistuintoiminnan takaamisen kannalta vakavia puutteita niin säädös- kuin käytännön tasolla. Jos kehittämistoimiin ei välittömästi ryhdytä, hallintolainkäyttö tulee tukkeutumaan entistä pahemmin ja aiheuttamaan huomattavia ja laajoja oikeusturvaongelmia. Hallintolainkäytön menettelyperiaatteista virallisperiaatteen sisältöä on uskallettava avoimesti analysoida empiirisen tutkimustiedon perusteella, minkä lisäksi on asetettava kysymys siitä, miten monimutkaisessa lainsäädäntömaailmassa oikeudenkäynnin osapuolet pääsevät parhaiten oikeuksiinsa. Kysymys kiertyy tältäkin osin virallisperiaatteen sekä materiaalisen prosessinjohdon sisältöön ja merkitykseen.

---

gonkorvauskanteet käynevät sinänsä Yhdistyneessä kuningaskunnassa tarpeettomiksi, koska mainitun lain 7 artiklan mukaan ihmisoikeusloukkauksen kohteeksi joutuneella on oikeus nostaa kanne loukkauksen johdosta ja vaatia siinä yhteydessä tuomioistuinta määräämään lain 8 artiklan perusteella korvauksen. Human Rights Act edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet seuraavat ratkaisutoiminnassaan EIT:n soveltamiskäytäntöä. *Klothin* näkemyksen mukaan EIT jätti Z-tapauksessa huomioon ottamatta tapauksen yksityiskohdat ja olosuhteet. Klothin mukaan tapauksen valittajat ”did not invite the Court to create any dubious rights that the national law would never provide for”. Kloth pitää jälkimmäistä ratkaisua virheellisenä sen johdosta, että EIOS 13 artikla ”does not provide for a judicial remedy, *i.e.* to claim compensation before a court” (*Kloth*, ELR 2002 s. 37). *Lebeck* toteaa puolestaan, että ratkaistaessa 6 artiklan soveltuvuutta tuossa sopimuskohdassa tarkoitetun oikeuden tai velvollisuuden tulee olla jollain tavoin oikeusjärjestyksen hyväksymä, eli sopimuksen valvontaelimet eivät voi laajentavalla tulkinnallaan luoda uusia oikeuksia tai velvollisuuksia (*Lebeck*, JT 2001 s. 894). Esimerkiksi valtion immuniteettia koskeneessa ratkaisussa *Al-Adsani v. UK* (*EIT 21.11.2001*) tällaiseksi minimivaatimukseksi riitti se, että vahingonkorvausvaatimukset henkilövahinkojen perusteella olivat englantilaisessa oikeusjärjestyksessä käytännössä tunnettuja. Tapauksessa valtion immuniteetin katsottiin voivan estää siviilioikeudellisen kanteen ajamisen EIOS 6.1 artiklan estämättä.

Hallintotuomioistuinmenettelyssä, jossa yksityisellä osapuolella ei ole muodollisena vastapuolena viranomaisvastapuolta, seurauksena voi olla, että yksityisen osapuolen osaksi koituu kohtuuton näyttötaakka siitä, että viranomainen on joltain osin erehtynyt.[39] Tätä asetelmaa tuomioistuimen selvittämisvelvollisuus ei olennaisesti muuta. Prosessiasetelma, jossa viranomainen joutuisi osapuolena sen sijaan näyttämään, että puuttumistoimen edellytykset ovat olleet olemassa, myös vastapuolena olevan yksityisen asema olisi prosessuaalisesti todennäköisesti selvempi ja helpompi, minkä lisäksi myös tuomioistuimen oma selvittämisvelvollisuus tuntuisi luontevammin asettuvan asian selvittämiseen eikä toisen osapuolen prosessuaaliseen tukemiseen.

[39] *Kingin* mukaan suomalaisessa lastensuojelujärjestelmässä ”the burden of proof necessary to support compulsory intervention into a family is not clearly articulated and once in administrative court, the burden appears to shift to the parent to show that an error was made”. Päätöksentekomallissa on myös jo kuntatasolla perustavanlaatuisia ongelmia. Asian esittelystä voi huolehtia sosiaalityöntekijä, joka ei käytännössä tunne tapausta. Prosessi ei tarjoa vanhemmille ”a meaningful opportunity to make their case in opposition to removal” eikä mielekästä kuulemismahdollisuutta itse toimenpiteen kohteena olevalle lapselle. Kuuleminen siten, että vanhemmille tarjotaan tilaisuus tutustua kirjalliseen aineistoon, jota tapauksittain on saattanut kertyä usean vuoden ajalta, asettaa vanhemmille näiden kykyyn nähden kohtuuttoman haasteen. Kingin mukaan suomalaisen hallintotuomioistuinjärjestelmän kynnyskysymys on siinä, että hallintolainkäyttölainsäädännössä ei määritellä selkeästi näyttö- ja todistustaakkaa (*King*, DL 2004 s. 694, 698, 701 ja 704). *Valjakan* mukaan oikeusturvan kannalta arveluttavaa on muun ohella se, että interventioista päättävän sosiaaliviranomaisen on samaan aikaan turvattava lapsen edun toteutuminen, avustettava virkansa puolesta lasta ja ohjattava häntä saamaan riittävästi apua. Vähintä, mitä lapsen oikeusturvan kehittämiseksi voidaan tehdä, on lapsen prosessuaalisen aseman selkeä parantaminen lapsen huostaanottoa ja sijoittamista koskevassa päätöksenteossa (*Valjakka*, DL 2004 s. 680–681). Valjakan mielestä kaikki lastensuojelupäätökset pitäisi siirtää kunnallisista lautakunnista tuomioistuimiin. Valjakka ei kuitenkaan ilmoita kantaansa siitä, mikä tuomioistuinlinja olisi lastensuojeluasioihin soveltuvin.

4 Tutkimustehtävän määrittelystä

4.1 KOHTEENA HALLINTOLAINKÄYTÖN AJALLINEN JA SISÄLLÖLLINEN TEHOKKUUS

Tämän väitöskirjatyön aiheena on *hallintolainkäytön tehostaminen*, mikä merkitsee tutkimuksen kohdistamista hallintolainkäytön tehokkuutta turvaaviin järjestelyihin ja näiden järjestelyiden mahdollisiin kehittämistarpeisiin. Tutkimuksessa hallintolainkäytön tehokkuudella on kaksi ilmenemismuotoa, *ajallinen* ja *asiallinen tehokkuus*. Ajallinen tehokkuus edellyttää, että hallintolainkäytössä käsiteltävät asiat voidaan käsitellä viivytyksettömästi ja sellaisessa kokonaiskäsittelyajassa, joka on kohtuullinen arvioituna niin asianosaisten kuin asian vaikeusasteenkin kannalta.[40] Asiallinen tehokkuus tarkoittaa hallintolainkäyttöpäätösten oikeellisuutta mahdollisimman varhaisessa prosessin vaiheessa. Ajallisen ja asiallisen tehokkuuden järjestämistarpeet edellyttävät, että tutkimuksessa käydään läpi hallintolainkäyttöjärjestelmän pääpiirteet niin hallintolainkäyttöorganisaation kuin hallintolainkäytön prosessisäännösten osalta, sillä jokaisessa näistä osa-alueista voi olla tehokkuuden toteutumista estäviä järjestelyjä, käytänteitä tai säännöksiä.

Käyttämäni tehokkuuden määritelmä on *oikeudelliseen ratkaisutoimintaan kiinnittyvä funktionaalinen määritelmä*, jota ei pidä samaistaa eikä pelkistää ratkaisutoiminnan tuloksellisuuden vaatimukseksi.[41] Työssäni ei myöskään ole keskeistä harkita niitä taloustieteessä ja oikeustaloustieteessä esitettyjä *taloudellisen tehokkuuden* määrittelyjä, joissa keskeistä on toiminnan, siis myös ratkaisutoiminnan, taloudellisen tehokkuuden turvaaminen tavoittelemalla mahdollisimman suurta tuotosta minimoimalla ratkaisutoiminnan kustannuksia.[42] Työssäni ei ole keskeistä myöskään sen pohtiminen, mistä välittömistä ja välillisistä kustannustekijöistä ratkaisutoiminnan kustannukset muodostuvat.

---

[40] Käyttämäni tehokkuuden käsite on lähellä hallintolain valmistelussa käytettyä tehokkuuden määritelmää. Hallintomenettelyssä tehokkuudella ei tarkoiteta pelkästään taloudellista tehokkuutta, vaan myös sitä, että ”yksityisen ja julkisen välinen asiakassuhde toimii mahdollisimman kätevästi, virheettömästi ja joustavasti” (*LAVO 4/1997* s. 7).

[41] Hallinnon ja tuomioistuinten tulosjohtamisen tausta-ajatukset kiinnittyvät käsitteeseen New Public Management, josta Mäkinen käyttää suomenkielistä termiä ”uusi julkisjohtaminen”. Opin keskeinen osa-alue on managerismi, jossa johtamiseen kuuluu suoritustavoitteiden ja tulosta ohjaavien suoritusindikaattoreiden asettaminen sekä vastuuvelvollisuus tuloksista. Manageristisissa opeissa korostetaan asiakkaan näkökulmaa (*Mäkinen* 2004 s. 41–42).

[42] Taloustieteessä tuotantoprosessia pidetään tehokkaana, jos samaa tuotantomäärää ei ole mahdollista tuottaa halvemmilla tuotantopanoksilla tai tuotantoa ei ole mahdollista lisätä käyttäen samoja tuotantopanoksia (esim. *Cooter – Ulen* 2004 s. 16).

Viimeksi mainitusta näkökulmasta huomioon voidaan ottaa esimerkiksi *Henrichsenin* esittämällä tavalla ratkaisutoiminnan virheistä aiheutuvat kustannukset.[43] Henrichsen on korostanut, että useimmat oikeusturvatakeet vaikuttavat positiivisella tavalla virhekustannusten vähentämiseen, mistä syystä on yleisesti ottaen virheellistä olettaa oikeusturva- ja tehokkuuspyrkimysten olevan toisilleen vastakkaisia tavoitteita. Kysymys on näiden kahden välisestä *tasapainomallista*.[44]

Valtiosääntöoikeudellisesti ja hallinto-oikeudellisesti tarkasteltuna tasapainomallin tasapainopiste voi asettua eri kohtaan. Kuten tässä tutkimuksessa tullaan myöhemmin toteamaan, valtiosääntöoikeudellisesti tehokkaan oikeussuojan vaatimukset edellyttävät hallintolainkäytöltä pitkälti eräänlaista ideaalimallia, jossa muutoksenhakumenettelyn ensi asteen rajoitukset ovat hyvin vähäisiä ja jossa jatkomuutoksenhaun rajoittamismahdollisuudet ovat lähes yhtä vähäisiä. Tässä valtiosääntöoikeudellisessa ideaalimallissa ratkaisutoiminnan tehokkuuden lisäämiselle jää kovin vähän tilaa lainsäädännön kautta toteutettavin ratkaisuyrityksin.

> Tanskalainen *Poul Meyer* kiinnitti jo runsaat 50 vuotta sitten huomiota siihen, että hallinnon tehokkuutta ei voida mitata liike-elämästä johdetuilla mittareilla, koska hallintotoiminnan ulkoiset ja sisäiset vaatimukset ovat toisentyyppisiä. Hallinnon tehtävänä on toteuttaa oikeusturvaa, kun taas liike-elämässä toimintatavat muotoutuvat liiketoiminnan omilla ehdoilla. Meyerin mukaan hallinnossa ei kuitenkaan voida asettaa tehokkuutta ja oikeusturvaa toistensa vastakohdiksi. Hänen mukaansa oikeussuojavaatimus sisältyy hallinnolliseen tehokkuusvaatimukseen. Hallinnon sekä kansalaisen kannalta kumpikin tekijä, oikeussuoja ja aikatekijä, voivat aiheuttaa kustannuksia, minkä lisäksi aikatekijän ylittyminen voi mitätöidä oikeussuojatekijän, kun oikeussuojan saamisen intressi katoaa.[45]
>
> Mielenkiintoinen on historiallisesti tarkasteltuna myös *Merikosken* vuonna 1944 esittämä luonnehdinta siitä, mitä kuuluu ”valtio-opin ja hallinto-opin” ja niitä vastaavien ”oikeustieteitten haarautumien aloihin”. Valtio-opin ja hallinto-opin tehtävänä oli Merikosken mukaan antaa ”yleisluontoinen selittävä esitys valtion järjestysmuodosta ja hallintokoneiston toiminnasta koettaen samalla tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia silmällä pitäen selvittää niitä syitä, jotka puoltavat tai vastustavat julkisen yhdyskunnan puuttumista asioihin kullakin alalla, ja tutkia, mitkä menettelytavat ja keinot parhaiten soveltuvat julkisten yhdyskuntien toiminnassa käytettäväksi”. Merikosken mukaan yksi ”hallinto-

[43] Taloustieteessä pyritään minimoimaan virhekustannusten ja suorien kustannusten yhteissummaa. Henrichsenin mukaan virheellisiä päätöksiä voidaan pitää virhekustannuksina, jolloin voidaan tarkastella erilaisten virheellisten päätösten taloudellisia vaikutuksia. Virheellinen päätös voi olla esimerkiksi jonkin etuuden myöntäminen hakijalle, joka ei ole siihen oikeutettu. Yhtä lailla virheellinen päätös on myös se, jossa viranomainen evää tällaisen etuuden siihen oikeutetulta hakijalta. Viimeksi mainitussa tilanteessa myöntämättä jättäminen vähentää suoria kustannuksia, mutta lisää epäsuoria virhekustannuksia. Puhtaasti taloudellisessa mielessä tehokkuus voi merkitä siis lähinnä virhekustannusten syntymisen minimointia (*Henrichsen* 1997 s. 545–546).

[44] Myös Fengner, joka on väitellyt vuonna 2004 Tanskassa yhteisön oikeuden vaikutuksesta tanskalaiseen hallinto-oikeudelliseen lainsäädäntön ja hallinto-oikeuden yleisiin oppeihin, korostaa oikeusturvan ja tehokkuuden välistä tasapainoa työnsä lähtökohtana (*Fengner* 2004 s. 44–47).

[45] *Meyer*, NAT 1954 s. 188–199.

opin" keskeisempiä kysymyksiä oli oikeusturvavaatimuksen ja hallinnon tehokkuusvaatimuksen välinen tasapaino. Selvyyden vuoksi Merikoski halusi erikseen huomauttaa siitä, että oikeusturvavaatimus ja tehokkuusvaatimus eivät olleet sillä tavoin toisilleen vastakkaisia, että esimerkiksi tehokkuuden lisääminen merkitsisi oikeusturvan vastaavaa huonontumista.[46] Meyerin tavoin Merikoskikin varoitteli siitä, että hallintotoiminnassa tehokkuuden lisääminen ei voi laajasti perustua liike-elämässä kehitettyihin menettelytapoihin. Liike-elämän kokemusten hyödyntämisen Merikoski katsoi olevan mahdollista lähinnä "työ- ja toimistoteknillisiä parannuksia suunniteltaessa".[47]

Edelleen ajankohtaiselta vaikuttaa myös se, mitä *Uotila* esitti vuonna 1960 ilmestyneessä artikkelissaan hallinnon tehokkuudesta, riittävyydestä ja oikeusturvasta. Uotila korosti, että tehokkuus ja oikeusturva eivät olleet toisensa poissulkevia tai ristiriitaisia käsitteitä. Sen sijaan tehokkuus oli jaettavissa osatekijöiksi, jotka saattoivat olla enemmän tai vähemmän keskenään ristiriidassa. Uotilan mukaan oikeusturva oli tekijä, joka sisältyi tehokkuuteen ja joka oli otettava huomioon arvioitaessa hallinnon tehokkuutta.[48] Samalla hän korosti, että hallinnon riittävyyden ja tehokkuuden erottaminen toisistaan on tärkeää ajatellen hallintotoiminnan suunnittelua ja valvontaa, koska riittävyyden parantaminen ei ollut yleensä ratkaisevasti viranomaisten itsensä vallassa. Hallinnon riittävyydellä Uotila tarkoitti saavutettujen tulosten suhdetta asetettuihin tavoitteisiin.[49] Tehokkaana ei hänen mukaansa voitu pitää esimerkiksi kollegiaalisen päätöksentekotavan käyttämistä "suuren asiamäärän rasittamassa kollegiossa", koska tällaisessa päätöksentekokokoonpanossa jäsenten omakohtainen perehtyminen väheni. Tehottomuuteen voi Uotilan mukaan johtaa myös rajoittamaton muutoksenhakuoikeus. Tuolloin "ylin oikeusaste tulee liikakuormitetuksi, mistä asiantilasta ratkaisujen nopeus, yhtenäisyys ja jossakin määrin myös taso kärsivät".[50]

Oikeudenkäyntimenettelyiden ajallisen tehokkuuden turvaaminen on noussut esille erityisesti ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön kautta, vaikka ajallisen tehokkuuden turvaaminen sisältyy myös perustuslain 21 §:n mukaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin. Tutkijan prima facie näkökulmasta vaikuttaa siltä, että perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaista ajallisen tehokkuuden lainsäädännöllistä konkretisoimistehtävää ei ole otettu vakavasti. Vaikuttaa myös siltä, että myöskään ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöstä johdettavissa olevia vaatimuksia oikeudenkäyntien ajallisen tehokkuuden turvaamiseksi ei ole kaikilta osin ymmärretty eikä tällä perusteella ole vielä

---

46 *Merikoski*, DL 1944 s. 177, 180 ja 181.

47 *Merikoski*, mts. 184.

48 "Oikeusturvan puuttuminen jollakin alalla ei ole mikään osoitus siitä, että hallinto on tehokasta. Monesti oikeusturvan syrjäyttäminen menettelyssä johtuu muista syistä kuin halusta kohottaa tehokkuutta, kuten esim. mukavuudenhalusta, omavaltaisuudesta tai ymmärtämättömyydestä" (*Uotila*, LM 1960 s. 822). Uotila jakoi artikkelissaan tehokkuuden kuuteen tekijään eli kustannuksiin, käytettyihin voimavaroihin, haitallisiin sivuvaikutuksiin, suorituksiin, tuloksiin ja suotuisiin sivuvaikutuksiin. Huomionarvoista lienee, että tuomioistuinten tulostavoitteita nykyisin asetettaessa käytetään näistä vain neljää eli kustannuksia, käytettyjä voimavaroja, suorituksia ja tuloksia.

49 *Uotila*, mts. 813.

50 *Uotila*, mts. 823. Lääkkeeksi tähän tehottomuuteen Uotila suositti järkeviä muutoksenhakuoikeuden rajoituksia.

nähty tarvetta erityisiin lainsäädännön tarkentamistoimiin. Kuten jäljempänä tulen tarkemmin selostamaan, eduskunnassakaan tätä tarvetta ei ole pidetty vielä riittävän vakavana.

Koska ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntö vaikuttaa varsin merkittävästi tässä tutkimuksessa esitettäviin eräisiin johtopäätöksiin lainsäädännön kehittämistarpeista, esittelen ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä omana lukunaan. Pääosin tuossa luvussa on kysymys sopimuksen 6 ja 13 artiklan tulkinnasta tapauksissa, joissa oikeudenkäynti on jostain syystä pitkittynyt. Sopimuksen eräisiin muihin artikloihin liittyviä viipymättömyysvaatimuksia esittelen erikseen käsiteltäessä erityisesti verotuksen ja sosiaaliturvan muutoksenhakujärjestelmiä luvussa V. Totean tässä tutkimustehtävän rajaamista ja täsmentämistä koskevassa luvussa lyhyesti vain eräitä ihmisoikeussopimuksen päälähtökohtia, joiden mukaisesti viivästymistä tarkastellaan.

Ensinnäkin on otettava huomioon, että ihmisoikeussopimuksessa käytetään käsittelyn ajallisesta tehokkuudesta eri sopimuskohdissa hieman erilaisia määritteitä. Sopimuksen 5 artiklan 3 kappaleen mukaan oikeudenkäynti syyteasiassa on saatettava vireille *viipymättä* (promptly). Sopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen mukaan taas vapaudenriiston laillisuus on saatava tutkituksi *nopeasti* (speedily). Tämän tutkimuksen kannalta keskeisessä sopimuskohdassa (6 artiklan 1 kappale) käytetään määrettä *kohtuullisessa ajassa* (within reasonable time). Viimeksi mainittua määritettä käytetään myös sopimuksen 5 artiklan 3 kappaleessa. Jälkimmäisen sopimusmääräyksen mukaan syytetyllä on oikeus saada oikeudenkäynti vireille kohtuullisessa ajassa tai hänet on päästettävä vapaaksi odottamaan tuota oikeudenkäyntiä. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä aikamäärettä on tulkittu tiukemmin kuin 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettua käsittelyajan kohtuullisuutta.

Terminä ja näkökulmana tässä tutkimuksessa tarkoitettu tehokkuus eroaa jonkin verran esimerkiksi *Janne Juuselan* väitöskirjassa ”Kansainväliset sijoitukset ja verotuksen tehokkuus” käytetystä tehokkuus-käsitteestä. Verotuksen tehokkuudella tarkoitetaan tuossa väitöskirjassa *aineellisen verolainsäädännön mukaisen käytännön toteutumista*.[51] Juuselan tutkimuksessa keskeinen kysymys on, miten portfoliosijoitusten vajaaverotusta voidaan estää oikeusnormeilla, mikä merkitsee keskittymistä ”aineellisen lainsäädännön toteutumiseen joko nimenomaisesti tai välillisesti vaikuttavaan lainsäädäntöön”.[52]

---

[51] *Juusela* 1998 s. 1 ja 26. Juuselan teoreettiset tarkastelukulmat ovat kolmenlaisia eli kansainvälisen vero-oikeuden perusperiaatteiden ja erityisesti verotuksen tehokkuuden yleinen tarkastelu (teoreettinen tarkastelu), kansainvälistä sijoitustoimintaa koskevan verovalvontajärjestelmän tarkastelu (oikeusdogmaattinen tarkastelu) sekä vallitsevan tilanteen veropoliittinen arviointi ja järjestelmän kehittämismahdollisuuksien kartoittaminen ja analysointi (veropoliittinen tarkastelu).

[52] Välillisinä vaikutusjärjestelminä Juusela tarkastelee veronperintäjärjestelmän rakennetta, verovalvontajärjestelmää ja seuraamusjärjestelmää. Oikeusnormien aktuaalisen (empiirisen) tehokkuuden tutkimusta Juusela ei pidä mahdollisena oikeustieteen välineistöllä (*Juusela*, mts. 33 ja av. 101).

Yhteisenä piirteenä käyttämälleni hallintolainkäytön tehokkuus -käsitteelle ja Juuselan verotuksen tehokkuus -käsitteelle lienee erityisesti arvion esittäminen siitä, miten hyvin eräät nykyiset säännökset vastaavat oikeusturvan toteutumistarpeita. Juuselalla tämä merkitsee siis tarkastelua, jossa huomiota kiinnitetään materiaalisen ja osin menettelyllisen vero-oikeuden säännöksiin ja itselläni huomion kiinnittämistä lähinnä hallintolainkäyttölain säännöksiin sekä erityislainsäädännön säännöksiin. Yhteisiä piirteitä on myös tarkastelukulmissa eli myös tässä tutkimuksessa tehokkuutta pyritään tarkastelemaan *teoreettisesti*, *oikeusdogmaattisesti* ja *lainsäädännön uudistamistarpeita hahmottaen*. Viimeksi mainittua hahmotusta voitaneen pitää *oikeuspoliittisena*. Kysymys on pyrkimyksestä tuottaa tutkimusta, jonka tuloksia voidaan myöhemmin hyödyntää myös lainvalmistelussa.[53]

Tutkimukseni näkökulma on siis hallintolainkäytön nykypäivästä hallintolainkäytön tulevaisuuteen. Tämän vuoksi tutkimukseen ei sisälly yleisesitystä hallintolainkäytön historiallisesta kehityksestä Suomessa. Hallintolainkäytön kehittymisen osalta viittaan erityisesti *Heikki Kullan* vuonna 1981 ilmestyneeseen väitöskirjaan ”Hallintolainkäyttö ja hallinto” sekä *Matti Haapaniemen* väitöskirjaan, jossa on selvitetty virallisperiaatteen merkitystä tuloverotuksessa. Myös *Pekka Hallbergin* vuonna 1978 ilmestyneessä väitöskirjassa ”Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta” käsitellään hallintolainkäytön historiallista muotoutumista erityisesti muutoksenhaun näkökulmasta.[54]

> Hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittymisen kannalta Suomessa on annettu erityistä merkitystä OK 10:26:n säännöksille. *Palmen* mukaan 1800-luvulla Ruotsissa tapahtunut kehitys, jossa hallintolainkäyttöasioita siirrettiin hallintoviranomaisista tai lakkautetuista erityistuomioistuimista yleisiin tuomioistuimiin, ei Suomessa saanut eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kannatusta, koska yleisillä tuomioistuimilla ei ollut ”tätä monisäikeistä oikeusalaa koskevaa tarpeellista asiantuntemusta”. Asiantuntemuksen puutteen lisäksi kehitykseen vaikutti myös erilainen tulkinta OK 10:26:n merkityksestä. Suomessa tulkittiin säännöksen oikeuspoliittisena merkityksenä olevan, että hallintoasiat ja hallinto-oikeudelliseen tuomiovaltaan kuuluvat asiat oli hallintoviranomaisten tutkit-

---

[53] Tällaisesta oikeuspolitiikan määrittelystä ks. esim. *Viitanen* 2003 s. 135 ja *Linna* 1987 s. 5–7. Linnan mukaan oikeuspoliittiseen tutkimukseen kuuluu usein voimassa olevan oikeuden tarkastelu de lege ferenda -kannanottoja silmällä pitäen. Tällöin kuitenkin tavanomaiseen oikeusdogmaattiseen tutkimukseen verrattuna tutkimuksen tarkoitus modifioi tutkimusmetodia. Linna katsoo, että lakitekstin vaikutusten kuvaamisella voidaan osoittaa muutostarpeen olemassaolo ”esiintuomalla lainsäädännön aiheuttamia ei-toivottuja seurauksia”. Tarvittavan säännöksen justifioimisella Linna tarkoittaa sitä, että ”tavoite- ja keinovaihtoehdot tietyn ongelman ratkaisemiseksi kartoitetaan ja systematisoidaan, jonka jälkeen tavoitteita ja/tai keinoja koskevat valinnat perustellaan”. Linna käyttää justifioivasta oikeuspoliittisesta tutkimuksesta nimitystä *de lege ferenda -tutkimus* (*Linna,* mts. 6–9).

[54] *Hallberg* 1978 s. 13–56. Itsenäisen Suomen tuomioistuinlaitoksen kehitystä on kuvannut lyhyesti *Antti Suviranta*, LM 1992 s. 1255–1268. Kirjoituksessaan Suviranta toteaa, että aloitettua kehitystä KHO:n saattamiseksi KKO:n tapaiseksi ennakkopäätöstuomioistuimeksi tulisi jatkaa siinä vaiheessa, kun alemmat tuomioistuimet voivat taata riittävän oikeusturvan.

tava ja tuomittava, jollei jotakin erityistapausta varten ollut toisin säädetty. Ruotsissa katsottiin sen sijaan, että lailla tai asetuksella voitiin niin laajalti kuin tarpeellista uskoa hallinto-oikeudellista tuomiovaltaa yleisille tuomioistuimille.[55]

Lavinin mukaan Ruotsissa tulkittiin OK 10:26:n merkitsevän lähtökohtaisesti yleisen tuomioistuimen toimivaltaa, jos hallintoviranomaisen toimivallasta ei ollut erikseen säädetty ja asia soveltui laadullisesti yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Kuten jäljempänä tulen selostamaan, ruotsalaisessa lainkäyttötraditiossa näyttää vallitsevan edelleenkin yleisten tuomioistuinten toimivallan etusijaisuutta korostava lähtökohta.

Lavinin selostamassa 1800-luvun ruotsalaisessa lainvalmistelussa käytiin kolmenlaista keskustelua hallintolainkäytön järjestämisestä eli asioiden käsittelystä yleisissä tuomioistuimissa, erityistuomioistuimissa ja erityisissä hallintolainkäyttöelimissä. Näitä keskustelulinjoja yhdisti suomalaiseen keskusteluun näkemys siitä, että yleisillä tuomioistuimilla ei ollut riittävää asiantuntemusta hallintolainkäyttöasioiden käsittelyyn.[56] Ruotsissa vuoden 1822 lakikomitean (Lagkomittén) mietinnössä korostettiin toisaalta, että asiantuntemusvaatimuksilla sekoitettiin näkemykset tuomiovallan käytöstä ja todistelusta.[57]

Modeenin mukaan OK 10:26:n syntyhistoriassa huomioon otettavaa on muun ohella se, että lainkäytön ja hallinnon välillä nähtiin olennaista laadullista eroa. Lainkäyttö oli säännöstönä stabiilimpaa kuin hallinto-oikeudelliset säännöstöt, jotka perustuivat usein alemmanasteisiin normeihin ja joita muutettiin usein. Modeenin mukaan hallinnollisten säädösten soveltamisen kontrolli ”var en börda, med vilken man ej ville belasta de allmänna domstolarna, då man uppfattade denna kontroll såsom mindre betydelsefull än uppsikten av den allmänna lagens efterföljande”.[58]

Lagerin mukaan OK 10:26 jäi perustuslain määrittäessä valtiovallan kolmijaon ja lainkäytön jakautumisen kahteen yleiseen lainkäyttöön ja hallintolainkäyttöön ilman itsenäistä merkitystä.[59] *Klamin* tulkinnan mukaan OK 10:26:ssa ei säätämistaustansa huomioon ottaen ollut kysymys julkisen ja yksityisen vallan välisestä toimivaltanormista, vaikka näin Suomessa monet tutkijat ja Ruotsissa *Herlitz* katsoivatkin. Sen sijaan säännöksessä voitiin havaita varhaiset vaatimukset hallinnon lainalaisuuteen kuuluvasta oikeudellisten menettelymuotojen noudattamisesta sekä varhaiset vaikutteet siitä, että yksityinen saattoi suojautua hallinnon vaatimuksia vastaan.[60]

Tutkimuksen teemalla on yhteyttä myös *yhteisön oikeuden tehokkuusperiaatteeseen*, mutta tutkimuksen keskiössä yhteisön oikeus ei kuitenkaan ole. Sovellettaessa kansallisessa tuomioistuimessa yhteisön oikeutta oikeudenkäyntimenettelyä ja oikeussuojakeinoja koskevat säännökset määräytyvät pääsääntöisesti kansallisen oikeusjärjestyksen mukaan (ns. *jäsenvaltioiden prosessiautono-*

---

55 *Palme* 1961 s. 181–184.

56 *Lavin* 1972 s. 41–60. Lavinin esittämää voidaan verrata *Holopaisen* esittämään 1800-luvun lopun kehityskulkuun Suomessa. R. A. Wreden vuonna 1891 tekemässä aloitteessa erityisen kollegiaalisen ylioikeuden perustamisesta hallintolainkäyttöä varten painotettiin sitä, että hallintolainkäytössä tarvittiin hallinnollisia ja kameraalisia tietoja. Tämän vuoksi hallintolainkäyttöä ei voitu uskoa senaatin oikeusosastolle eikä hovioikeuksille (*Holopainen*, LM 1978 s. 497).

57 *Lavin*, mts. 49.

58 *Modeen*, TfR 1976 s. 329.

59 *Lager*, LM 1974 s. 119–121.

60 *Klami* 2002 s. 321–339.

mian periaate).[61] Yhteisön oikeus rajoittaa kansallista prosessisääntelyä kahden EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitetyn perusperiaatteen mukaisesti, joista toinen on edellä mainittu tehokkuusperiaate ja toinen *vastaavuusperiaate*. Vastaavuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltion prosessisäännökset eivät saa johtaa siihen, että yhteisön oikeuden turvaamien oikeuksien toteuttaminen on epäedullisempaa kuin samankaltaisten jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvien vaatimusten toteuttaminen. Kansallisen prosessisääntelyn on siten kohdeltava yhteisön oikeutta vähintään kuin kansallista oikeutta vastaavissa tilanteissa.[62] Yhteisön oikeuden tehokkuusvaatimusta käsitellään tarkemmin tutkimuksen IV luvun jaksossa 5.2.

> *Joutsamon* mukaan yhteisön oikeussuojajärjestelmässä voidaan erottaa myös kolmas periaate, *suhteellisuusperiaate*, joka ilmenee määrättäessä kansallisesti sanktioita toimista, joilla on liittymiä neljän perusvapauden toteutumiseen. Suhteellisuusperiaatteella on kuitenkin yleisempää merkitystä ”to cover conflicts caused by all types of national law obstacles endangering the possibility of private parties from enjoying their Community law rights to the full extent at the national law level”. Joutsamo katsoo tapaukseen *C-199/82* (*San Giorgio*) ja Kakouriksen esittämään viitaten, että koko kansallisen prosessiautonomian käsite on harhaanjohtava ja siitä olisi luovuttava todellisuutta vastaamattomana.[63]

---

[61] Neuvostolla on kuitenkin toimivalta säännellä jäsenvaltioiden prosessioikeutta siinä määrin kuin se on tarpeen EY:n perustamissopimuksessa mainittujen lainsäädäntötavoitteiden toteuttamiseksi (*EY-tuomioistuimen lausunto 1/94 WTO*, kohta 104). Toistaiseksi oikeussuojan yhtenäistämistä tarkoittava yhteisölainsäädäntö on ollut hajanaista ja puuttunut jäsenvaltioiden prosessioikeuteen yleisesti ottaen melko lievästi. Tällaisia prosessuaalisia säännöksiä on kuitenkin muun ohella tullimenettelyjä, julkisia hankintoja, tietosuojaa, yhteisön tavaramerkkiä, harhaanjohtavaa mainontaa ja yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevissa säännöksissä (*Maunu*, DL 1997 s. 335). *Tridimas* on esittänyt vuonna 2001 yhteisön oikeuden kehitysvaiheita analysoidessaan, että yhteisön oikeuden kolmannessa (nykyisessä) kehitysvaiheessa yhteisön oikeus pyrkii tuottamaan yhteisiä oikeussuojastandardeja. Tämä kehitys ei kuitenkaan ole yksisuuntaisesti vain jäsenvaltioihin kohdistuvaa, sillä EYT:n ratkaisutoiminnassa on eräissä tapauksissa otettu yhteisön toimielinten velvoitteiden mittapuuksi sellainen oikeussuojavaatimus, joka tulkinnallisesti on sovellettu jäsenvaltion vastuuseen. Tästä esimerkkinä Tridimas mainitsee ns. *Bergaderm*-tapauksen (*C-352/98 P*), jossa EYT:n tulkinnan mukaan yhteisön toimielimen vahingonkorvausvastuuta tuli arvioida vastaavilla perusteilla kuin jäsenvaltion vastuuta (tuomion kohdat 40–46). Ns. *Upjohn*-tapauksessa (*C-120/97*) EYT puolestaan katsoi, että kansallisessa muutoksenhakutuomioistuimessa harkinnan ei tarvinnut olla yhteisön tuomioistuimen suorittamaa laillisuusharkintaa laajempaa eikä tuomioistuimelle siten voitu asettaa yhteisön oikeuden perusteella velvoitetta suorittaa täydellistä tosiseikkojen uudelleen arviointia. Mittapuuksi kansalliselle tuomioistuinharkinnalle EYT asetti samankaltaisissa asioissa EYT:n suorittaman harkinnan laajuuden, jossa EYT lähinnä tutkii viranomaisen tosiseikoista suorittamaa arviointia (tuomion kohdat 33–35). Oikeussuojan kaksisuuntaisesta standardisoitumiskehityksestä ks. *Tridimas*, TLJ 2001 s 126–129.

[62] *Eerola – Mylly – Saarinen* 2003 s. 143. *Joutsamo* on käyttänyt ensimmäisestä periaatteesta nimitystä ”assimilation principle” ja jälkimmäisestä ”minimum standard principle” (*Joutsamo*, LM 1998 s. 1165–1166).

[63] *Joutsamo*, mts. 1167 ja *Kakouris*, CMLRev 1997 s. 1411. *Hartley* korostaa, että yhteisön oikeuden toteuttamisen käydessä käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi jäsenvaltion velvollisuutena on myös luoda uusia oikeussuojakeinoja (*Hartley* 2003 s. 230). Prosessiautonomiaa hallintokoneiston näkökulmasta tarkastellut *Chiti* toteaa, että perustamissopimuksen 10 artiklasta voidaan johtaa velvoite tehdä yhteisön oikeuden täytäntöönpanemiseksi myös hallinnollisia organisaatiomuutoksia (*Chiti*, EPL 2002 s. 485–487)

> *Della Cananaen* mukaan prosessiautonomian vähenemistä ei voida pitää tehokkuuden ja legitiimisyyden kannalta pelkästään negatiivisena seikkana. Hänen mukaansa ”cultural diversity in relation to procedural principles and rules is likely to give rise to different and more effective techniques, which can be tested and exported, while cultural uniformity precludes experiment and transplant”.[64] Legitiimisyyden osalta hän korostaa toisaalta sitä, että lainsäädäntöä ei tule pitää vain sarjana ajallisesti ja paikallisesti siirrettävissä olevia tekniikoita, koska lainsäädännöllä on synty-yhteiskuntaansa liittyvänä ”a social value which ought to be preserved”. Yhteisön oikeus on oikeastaan ”order of orders” eli yhteisön oikeus ei tyhjenny vain yhteisön oikeuden ensisijaisuuteen, koska yhteisön oikeus sallii myös kansallisten oikeusjärjestysten keskinäisen yhteistoiminnan ja kilpailun. Della Cananaen mukaan tällaisessa kehitysvaiheessa oikeusjärjestykset vaikuttavat toisiinsa ”without the hierarchy of modern States”. Tästä kaikesta on seurauksena, että ”procedural administrative law cannot be understood on the basis of the traditional paradigm founded on the State, that is to say the unitary conception of sovereignty and separations of powers”.[65]
>
> *Nergeliuksen* mukaan yhteisön oikeuden vaikutusta kansalliseen prosessilainsäädäntöön on kaiken kaikkiaan vaikea arvioida, koska yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut kansallisen oikeusjärjestyksen hyväksyttävyydestä perustuvat kokonaisarviointiin ”som tycks vara av ad hoc -karaktär”.[66]

Tutkimustehtävänä oleva hallintolainkäytön tehokkuuden turvaaminen kohdistuisi ilman tiettyjä rajauksia varsin laajaan oikeudelliseen ilmiökenttään. Tämän vuoksi olen tehnyt eräitä tutkimuksen kohteen rajoituksia, joita selostan tarkemmin vielä luvussa II.

Tutkimuksessani hallintolainkäyttö on perinteistä muutoksenhakuun keskittyvää hallintolainkäyttöä, joten varsinaisen teeman ulkopuolelle jää kysymys muiden hallintolainkäyttöön kuuluvien oikeussuojakeinojen kehittämisestä. Koska tällä kysymyksellä on varsin läheinen liittymä erityisesti yhteisön oikeuden tehokkaaseen toteutumiseen mutta myös perusoikeuksien toteuttamiseen, valotan teemaa eräiden muiden kirjoittajien esittämien kannanottojen perusteella. Yhteisön oikeuden vaatimuksia tarkastellaan tarkemmin luvussa IV.

Hallintolainkäytön tehokasta toimintaa voidaan välillisesti turvata myös ylimpien laillisuusvalvojien käytössä olevin keinoin. Epätehokkaasti toimivaan hallintolainkäyttöön voi kohdistua myös vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisia vaateita. Tehokkaaseen oikeussuojaan liittyvät samoin kysymykset oikeusavun saamismahdollisuuksista sekä täytäntöönpanojärjestelmän tehokkaasta toiminnasta. Oikeussuojajärjestelmän tehokkuuden takeita samoin kuin tutki-

---

64 *Della Cananae*, EPL 2003 s. 572.

65 *Della Cananae*, mts. 577.

66 *Nergelius* 2000 s. 40–41. Arviointiin sisältyvä yllätyksellisyyden elementti vastannee joltain osin sitä, mitä *Wilhelmsson* on jo aikaisemmin esittänyt yhteisön oikeuden vaikutuksesta Suomessa (*Wilhelmsson* 1997 s. 357–374). Wilhelmssonin mukaan vieteriukkoefekti syntyy siitä, että kansallisen oikeuden kentälle tuodaan yllättävästi uutta aineistoa ja uusia oikeudellisia toimijoita, kuten EYT. Kysymys ei siis sinänsä ole sen ennakoimisesta, *miten* yhteisön oikeutta sovelletaan, vaan siitä, *missä tilanteissa* yhteisön oikeutta on sovellettava (mts. 373, kurs. ESV). Arvioita ”vieteriukkoteoriasta” ja siitä käydystä kotimaisesta keskustelusta ks. *Raitio* 2003 s. 73–80.

muksessa tehtyjä muita, erityisesti organisaatiokysymyksiin kohdistuvia, rajauksia käsitellään tarkemmin II luvussa. Täytäntöönpanojärjestelmää koskevia kysymyksiä tarkastellaan lähinnä luvussa III EIT:n oikeuskäytännön vaatimusten kautta. Laajempaa täytäntöönpanojärjestelmää koskevaa kysymyskokonaisuutta ei tähän tutkimukseen sisälly. Selostan kokoavasti tätä rajausta samoin kuin muita tekemiäni rajauksia luvussa II.

4.2 MONIOIKEUDENALAISESTA NÄKÖKULMASTA

Väitöskirjatutkimukseni sijoittuu oikeustieteen perinteisessä alaluokittelussa *hallinto-oikeuden* alueelle. Oikeudenalakohtainen lähtökohta on enemmän annettu kuin valittu, sillä hallintolainkäyttöä opetetaan oikeustieteellisissä tiedekunnissa hallinto-oikeuden yhteydessä.[67] Tutkimuksessa pyritään kuitenkin hahmottamaan oikeussuojan tehokkuustarpeita kohtuullisen laajasti suhteessa myös *muuhun julkisoikeuteen*, jolloin oikeudenalakohtaisesti hyödynnetään erityisesti *eurooppaoikeutta*, *valtiosääntöoikeutta* erityisesti perusoikeusnäkökulmasta, *prosessioikeutta* ja jossain määrin myös *kansainvälistä julkista oikeutta*.[68] Hallintolainkäytössä käsiteltävien asiaryhmien kannalta nämä oikeudenalat ovat varsin keskeisiä menettelyoikeudellisesta näkökulmasta. Näkökulmia tarkasteluun tulee myös *rikosoikeudesta*. Viimeksi mainittu näkökulma tulee erityisesti esille käsiteltäessä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia hallinto-oikeudellisten sanktioiden osalta.

Tutkimuksessa tulee tuomioistuimen toimivallan määräytymisen tarkastelun vuoksi toisaalta esille näkökulmia, joiden perusta on sekä menettelyllinen että aineellisoikeudellinen. Näitä hyödynnettäviä oikeudenaloja ovat erityisesti *so-*

---

[67] Kuten *Ervasti* toteaa, tutkimuksen kannalta ei ole suurta merkitystä sillä, mihin oppiaineeseen tutkimuksen katsoo kuuluvan. Vakiintunut tieteenalajaottelu sekä yliopistojen oppiainejaot perustuvat pikemminkin tiedepolitiikkaan ja tieteen sisäiseen työnjakoon kuin puhtaasti intellektuaalisiin syihin (*Ervasti* 2004b s. 7). *Tapio Määttä* korostaa, että oikeustieteen tradition näkökulmasta oikeudenala voi näyttäytyä sekä positiivisena virikkeenä että negatiivisena kahleena. Metodologisena fiktiona oikeudenalan käsite voi ilmentää oikeustieteen innovatiivisuutta, uudistumista ja edistymistä, mikä voi perustua ”erityislaatuisuuden korostamiseen tai yhteyksien tietoiseen työstämiseen” (*Tapio Määttä*, Oikeus 2000 s. 347).

[68] Esimerkiksi *Husa – Pohjolainen* jakavat julkisoikeuden *kansainväliseen julkisoikeuteen* ja *valtion sisäiseen julkisoikeuteen*. Valtion sisäinen julkisoikeus jakautuu valtio-oikeuteen, jonka muodostavat hallinto-oikeus ja valtiosääntöoikeus, sekä rikosoikeuteen ja prosessioikeuteen. Hallinto-oikeus puolestaan jakautuu yleishallinto-oikeuteen ja erityishallinto-oikeuteen. Viimeksi mainittuun kirjoittajat lukevat kuuluvaksi kunnallisoikeuden, finanssihallinto-oikeuden, poliisioikeuden, virkamiesoikeuden, sosiaalioikeuden ja ympäristöhallinto-oikeuden (*Husa – Pohjolainen* 2002 s. 29). Jako on perinteinen, sillä Ståhlberg esitti jo vuonna 1913, että hallinto-oikeus tarkoitti valtion toimintaa, hallintoa järjestävien oikeussäännösten kokonaisuutta, joka jäi jäljelle, kun ”erotetaan pois koko yksityisoikeus ja julkisestakin oikeudesta sekä kansainvälinen oikeus että rikosoikeus, prosessioikeus ja valtiosääntöoikeus” (*Ståhlberg* 1913 s. 6–8 ja *Inha* 2004 s. 153).

siaalioikeus ja *vero-oikeus* sekä hallinto-oikeuden erityislohkoihin perinteisesti luetut *kunnallisoikeus* ja *kirkollisoikeus*. Tämän lisäksi hyödynnetään pistemäisesti myös muita oikeudenaloja, kuten esimerkiksi *ympäristöoikeutta* ja *kilpailuoikeutta*.

Olen valinnut oikeudellisesti monialaisen lähestymistavan sen vuoksi, että käsitykseni mukaan hallintolainkäytön nykypäivän todellisuutta on lähes mahdoton kuvata muulla tavalla. Viipymisen tarkastelu tutkimusnäkökulmana on osoittautunut hedelmälliseksi monessa suhteessa, koska sen myötä joudutaan kysymään hyvin perustuvanlaatuisia kysymyksiä hallintolainkäytön tehtävistä tai funktioista. Viipymisen selitystekijät voivat liittyä sekä aineelliseen lainsäädäntöön, menettelylliseen lainsäädäntöön että myös tuomioistuinten omiin rutiineihin ja perinteisiin.

Väitän – ja omasta mielestäni perustellusti – että hallintolainkäyttö ei todellisuudessa tuomioistuinmenettelynä ole juurikaan uudistunut siitä, kun hallintotuomioistuimista ensimmäinen eli korkein hallinto-oikeus vuonna 1918 aloitti toimintansa. Menettely on edelleenkin pääosin kirjallista ja asian valmisteluvaiheessa pääosin ohjaamatonta, minkä vuoksi valmistelussa on suurena vaarana se, että osapuolet puhuvat eri asioista tai toistensa ohi. Sen sijaan yhteiskunta ja oikeusjärjestys ovat kokeneet melkoisia uudistuksia, mikä hallintotuomioistuimissa on näkynyt erityisesti asioiden oikeudellisena monipuolistumisena sekä oikeudellisen päätöksenteon vaikeutumisena. Erityisesti 1970-luvulla, mutta myös myöhemmin, hallintolainkäytössä yksilö hahmottui oikeudenkäynnin osapuoleksi lähinnä kansalaisena, joka oli puolustamassa tai takaamassa yhteiskunnan toimielinten päätöksenteon lainmukaisuutta. Kansalainen oikeusturvamenettelyjen kohteena on perus- ja ihmisoikeusnäkökulman korostuessa erityisesti 1990-luvulta lähtien muuttunut yksilölliseksi oikeudenhakijaksi, jolla saattaa olla muutakin puolustettavanaan kuin päätöksenteon laillisuus ja yleinen etu. Yksilöllä oikeusturvan hakijana voi olla puolustettavanaan täysin oikeutetusti myös oma yksityinen etunsa, jolloin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tasapainon vuoksi vastuuta yleisen edun toteutumisesta tulisi kantaa jonkun muun kuin asiasta päättävän tuomioistuimen.

Tuomioistuinmenettelynä kirjallinen asioiden selvittämismenettely ei välttämättä ole monimutkaistuvan yhteiskunnan kannalta enää nopein, halvin ja tehokkain eikä esittelijäjärjestelmään rakentuva päätöksentekomalli myöskään parhaiten asiantuntemusta takaava ja edistävä. Korkeimman hallinto-oikeuden aloittaessa toimintansa tämä järjestelmä saattoi hahmottua ainoaksi mahdolliseksi, koska, kuten monissa kirjoituksissa ja muisteloissa on todettu, esittelijä oli todellisuudessa asian käsittelyyn osallistuvista ainoa, joka tunsi asian. Hallintolainkäytön nykypäivässä toivottavaa on, että jokainen kollegion päätöksentekoon osallistuva tuntee asian ja tietää, mistä on päättämässä.

Prosessi ensimmäisessä tuomioistuinasteessa ei ole välttämättä samanlaajuinen kuin asian jatkokäsittelyssä, mutta tästä huolimatta hallintolainkäyttölain

lähtökohtana ovat muusta prosessisääntelystä poiketen yhteiset menettelysäännökset kaikkiin käsittelyvaiheisiin. Valitusperusteiden esittämistä ei ole tosiasiassa rajattu tehokkaasti valitusajan puitteisiin, kun valitusperusteiden täsmentäminen voi kohdistua hyvin yleisluontoisesti esitettyihin alemman viranomaisen päätöksen kumoamis- tai muuttamisvaatimuksiin. Hallintotuomioistuinten toimintavarmuuden kasvaessa herää kysymys, onko kaksiasteinen tuomioistuinjärjestelmä enää tarpeen kaikissa asioissa. Voisiko asioiden käsittelyn nopeutta ja toisaalta ylimmän tuomioistuimen oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden ohjaustehtävää parantaa rajoittamalla muutoksenhakua merkittävästi korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupajärjestelmällä?[69]

Tätä työtä tehdessäni monet kirjoittajat ja kirjoitukset ovat pysäyttäneet ajattelemaan sekä hallintolainkäytön menneisyyttä, nykykuvaa että tulevaisuutta. *Antero Jyränki* on kuvannut perustuslain olemusta toteamalla, että perustuslaki sisältää yleensä historiallisesti vanhaa ainesta, jotka periytyvät eri aikakausilta. Perustuslaeille on tyypillistä myös tietynlainen fragmentaarisuus ja se, että ne jättävät tulkitsijalleen ja soveltajalleen paljon liikkumatilaa.[70] Jyrängin ajatusta hyödyntäen voin väittää, että hallintolainkäyttö on lähellä samanlaista tilaa. Hallintolainkäyttö on lainsäädäntönä fragmentoitunutta (näihin syihin palataan tutkimuksessa tarkemmin jäljempänä), minkä lisäksi se sisältää edelleen historiallisesti katsoen kohtuullisen vanhoja perusratkaisuja tai historialliset perusratkaisut osaltaan selittävät sen, miksi tiettyjä täsmentämistoimia ei ole tehty. Hallintolainkäyttö jättää menettelynormistonaan myös tulkitsijalleen paljon liikkumatilaa.[71] Kun perustuslaki toisaalta joutuu erilaiseen tehokkuustestiin kuin oikeudenkäyntimenettelyjä järjestävä hallintolainkäyttölaki, lienee aiheellista

---

[69] Tutkimuksessa käsitellään varsin vähän Saksan hallintolainkäyttöjärjestelmää. Kuten jäljempänä ilmenee, tutkimuksen aihepiiriä lähestytään vertaillen Ruotsin ja Ranskan vastaaviin järjestelmiin. Lisäksi yleisempiä vertailevia näkökohtia oikeuslaitoksen kehityskeskustelun tilasta esitetään suhteessa Tanskan järjestelmään, jossa hallintolainkäyttö perustuu ensisijaisesti muutoksenhakulautakuntajärjestelmään. Totean tässä yhteydessä Saksan järjestelmästä, että Saksassa tuli voimaan vuoden 1997 alusta merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia (tarkemmin sanottuna muutoksia hallintotuomioistuimia koskevaan sääntelyyn, Verwaltungsgerichtsverordnung, muutokset BGBl I 1626), joiden tarkoituksena on ollut nopeuttaa hallintolainkäyttömenettelyä. Näihin uudistuksiin kuuluvat oikaisuvaatimusmenettelyn mahdollistaminen yhtä aikaa muutoksenhaun kanssa (samalla vähennettiin muutoksenhakua edeltävää hallinnon sisäistä pakollista oikaisumenettelyä), jatkomuutoksenhaun saattaminen yleisesti valitusluvanraiseksi sekä hallintopäätösten lykkäävän vaikutuksen supistaminen. Muutoksista tarkemmin ks. *Goller – Schmid*, EPL 1998 s. 31–44 ja artikkelissa muutoin mainittu kirjallisuus.

[70] *Jyränki* 2003 s. 4.

[71] Pohjolainen – Tarukannel korostavat, että kunnallis- ja hallintovalituksessa oikeudenkäynnin kohde ei tällä hetkellä määrity riittävän täsmällisesti, joten oikeudenkäynnin varmuus ja ennustettavuus on heikohko (*Pohjolainen – Tarukannel*, DL 2004 s. 1119–1120). Kirjoittajat kiinnittävät huomiota myös hallintotuomioistuimissa perinteisesti heikkoon prosessinjohtoon sekä käsitykseen, jonka mukaan prosessia saatetaan pitää jopa esteenä oikeuksien toteutumiselle. Tähän asennoitumiseen eräänä syynä saattaa olla se, että HLL:ssa aineellisen prosessinjohdon sääntely on erittäin yleisluontoista.

selvittää, voisiko hallintolainkäytön lainsäädäntö olla tehokkaampi yksityiskohtaisemmin säädettynä kuin tähän asti on pidetty mahdollisena tai toivottavana.

Kuvauksena ja analyysinä monialainen lähestymistapa on verrattavissa eräänlaiseen pointillismiin, eli kuva todellisuudesta hahmottuu pienempinä osa-alueina. Osa-alueita yhdistää se tarkastelunäkökulma, miten virallisperiaate ja samalla tuomioistuimen tutkimistoimivalta hahmottuvat eri yhteyksissä. Lähtökohtaolettama on, että virallisperiaatteen merkitys ja tuomioistuimen tutkimistoimivallan laajuus hallintolainkäytön eri osa-alueilla on hyvinkin erilainen. Virallisperiaatteen laajuus tai käytännön toteutuminen sekä tuomioistuimen käsitys tutkimistoimivallastaan voivat olla selitystekijä sille, miksi asiat hallintolainkäytössä viipyvät. Tämä tarkastelu johtaa myös kysymykseen, olisiko hallintolainkäytössä tehokkuuden näkökulmasta hyödyllisempää, että tuomioistuimen tutkimistoimivalta sekä osapuolten asema ja velvollisuudet määriteltäisiin nykyistä täsmällisemmin.

Monialaisen näkökulman valinnassa on omat vaaransa, joista olen hyvin tietoinen. Hallintolainkäytön nykykuvasta voi tulla sekava, mikä puolestaan saattaa nakertaa uskoa siihen, ovatko organisaatio- ja prosessinormiston kehittämistoimet ylipäätään mahdollisia. Hallintolainkäytön kokonaiskuvan hallittavuuden parantamiseksi olen kohdistanut hallintolainkäytön tarkastelun lisäksi kolmeen asiakokonaisuuteen, joissa on kysymys *kunnallisasioiden*, *sosiaaliturva-asioiden* ja *veroasioiden* käsittelystä. Yhteinen piirre näille asiaryhmille on ensi asteen oikaisuvaatimusmenettely, jota muutoksenhakumenettely seuraa tämän jälkeen eri tavoin rajoitettuna. Mainituissa asiaryhmissä hallintotuomioistuinten tutkimistoimivallassa esiintyy lainsäädäntöön ja ehkä tätä voimakkaammin vielä oikeuskäytäntöön perustuvia eroavuuksia.

Juha Pöyhönen (nyk. Karhu) on luonnehtinut kulttuuria ja yhteiskuntaa tutkivia tieteitä traditioperusteisiksi tieteiksi, joissa innovatiivisuuden ajatus on sellaisenaan pulmallinen.[72] Ottamatta kantaa tarkemmin siihen kysymykseen, missä määrin oikeustiede on yhteiskuntatiede[73], yritän tässä tutkimuksessa toteuttaa eräänlaista oikeustieteellistä innovatiivisuutta. Innovatiivisuuteni kohdistuu ensisijaisesti hallintolainkäyttöjärjestelmän perusteiden (organisaation ja prosessisäännösten) uudelleenarviointiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisedellytysten lisäämiseksi. Tälle uudelleenarvioinnille perustaa ovat vuorostaan pitkälti antaneet omat kokemukseni hallintolainkäytön käytännön tehtävistä

---

[72] *Pöyhönen*, LM 1997 s. 357–375.

[73] Aarnion mukaan oikeustieteen ja yhteiskuntatieteen välinen ero on lähinnä siinä, että teoreettisen lainopin käsitteistö antaa *normatiivisen kehyksen* yhteiskunnan mieltämiselle. Koska yhteiskuntatieteiden *deskriptiivisillä käsitteillä* on sama funktio yhteiskuntatieteen kohdetta ajatellen kuin lainopin normatiivisilla käsitteillä, teoreettinen lainoppi täyttää oikeuden alueella tarkalleen samaa teorianmuodostusfunktiota kuin mikä muu tutkimusalan teoria hyvänsä. Aarnion mukaan *tässä kohden* ei ole osoitettavissa periaatteellista eroa teoreettisen yhteiskuntatieteen ja (teoreettisen) lainopin välillä (*Aarnio*, LM 1993 s. 709–710).

sekä laaja-alaisesti julkisoikeudellisista lainvalmistelutehtävistä. Näkökulmaani oikeusjärjestyksen kehittämiseksi voisi siis kuvata *Tuorin* esittämään tapaan osanottajan näkökulmaksi ja esittämääni kritiikkiä lähinnä normatiiviseksi.[74]

Tutkijana lähtökohtani eivät kuitenkaan tyhjenny vain aikaisempien soveltamiskokemusteni tai lainvalmistelukokemusteni hyödyntämiseen, vaan kehittämisajatusten tausta-arvona ovat yleisemmät lähtökohdat. Olen halunnut tutkimuksellani luoda hallintolainkäytön nykyisestä tilasta tarkemman kuvan, joka vastaisi omalta osaltaan siihen, minkälaisena hallintolainkäyttö näyttäytyy hallintolainkäyttöasiassa *yksityisenä osapuolena olevan näkökulmasta*. Tätä näkökulmaa pidän tärkeänä erityisesti *perusoikeuksien toteutumisen paremmaksi hahmottamiseksi*. Tarkennetun kuvan saamiseksi ei riitä, että selvitän hallintolainkäytössä käsiteltävien eräiden asiaryhmien osalta voimassa olevaa normistoa sekä taustalla vaikuttavaa tuomioistuinkäytäntöä, vaan kuvaa on tarkennettava muilla menetelmillä.

Olen käyttänyt tutkimuksessa hallintolainkäytön nykytodellisuuden selvittämiseksi myös *empiiristä tutkimusotetta*, mikä prosessioikeuden ja erityisesti hallintolainkäytön tutkimuksessa on ollut kohtuullisen harvinaista.[75] Hallinto-

---

[74] *Osanottajat* ovat oikeudellisia agentteja käsitteen suppeassa merkityksessä ts. oikeuden ammattilaisia, jotka pitävät hallussaan oikeudellisen kentän asemia ja toteuttavat oikeudellisia käytäntöjä. *Havainnoitsijat* taas lähestyvät oikeutta oikeudellisen kentän ulkopuolisista asemista. Sekä osallistuja että havainnoitsija voivat valita näkökulmansa. *Kriittisen oikeustieteilijän dilemmaksi* Tuori kutsuu sitä ilmiötä, että osanottajien oikeudellisen kentän sisältä käsin kertomat tarinat ovat itse oikeutta tuottavien ja uusintavien mekanismien toimintaa. Ratkaiseva ero havainnoitsijan ja osanottajan kertomusten välillä saattaakin koskea niiden vaikutuksia, ts. osanottajista poiketen havainnoitsijat eivät osallistu kertomuksillaan välittömästi oikeuden tuottamisen ja uusintamisen käytäntöihin. Oikeudellisten käytäntöjen osanottaja on oikeuden valtavaikutuksia tarkastellessaan taipuvainen näkemään oikeudessa ensi sijassa vallan rajoituksen, kun taas ulkopuolisen havainnoitsijan (esimerkiksi sosiologin tai politologin) asema herkistää havaitsemaan oikeuden positiiviset valtavaikutukset (*Tuori*, LM 1993 s. 731–733 ja 738–739).

[75] Empiirisen tutkimusotteen aikaisempia ”kaipaajia” voin kuitenkin mainita useita. Esimerkiksi Vilkkonen katsoi empiirisen tutkimuksen tarpeelliseksi sen selvittämiseksi, millainen ero vallitsi hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön välillä ”harkinnan vapaudessa” (*Vilkkonen*, LM 1972 s. 385). Samana vuonna *Pekka Kilpi* painotti, että hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa ja yhtä lailla yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa tulisi paneutua empiiristen tietojen hankkimiseen hallintoratkaisujen todellisista seuraamuksista (*Pekka Kilpi*, LM 1972 s. 78–79). KHO:n viime vuosien toiminnassa on elvytetty tuomioistuintoimintaa tukevaa empiiristä tutkimusperinnettä. Sarjassa KHO:n tutkimusjulkaisuja ensimmäisenä julkaistu tutkimus käsitteli KHO:n päätöksiä yhteiskunta- ja taloustieteellisen tutkimuksen aineistona (*Paukku* 2001), toinen oikeudenkäyntikulujen korvaamista (*Mukkala* 2002), kolmas kunnallisvalituksen funktioita (*Mirka Kallio* 2003), neljäs teollisuusoikeudellisten asioiden käsittelyä (*Korpela – Sainio* 2004) ja viides KHO:n päätöksiä MRL:n mukaisissa kaava-asioissa (*Erkkilä* 2004). Hallintolainkäytön peruskysymysten kannalta näistä tutkimuksista on empiirisessä mielessä mielenkiintoisin Mukkalan tutkimus, jossa tutkittiin oikeudenkäyntikulujen korvauskäytäntöä KHO:ssa vuonna 2000 sekä kuuden kuukauden ajalta samana vuonna Turun HAO:ssa. Tutkimuksessa oli mukana 2 396 KHO:n ratkaisua sekä 1 052 Turun HAO:n ratkaisua. Tutkimuksessa on selvitetty, minkä suuruisia kuluvaatimuksia asianosaiset ovat esittäneet ja kuinka nämä vaatimukset ovat menestyneet sekä miten tuomioistuimet ovat perustelleet oikeudenkäyntikuluja koskevia ratkaisujaan (*Mukkala* 2002 s. 2–4). Relevanssia hallintolainkäytön peruskysymysten kannalta on myös Mirka Kallion tutkimuksella, jossa kunnallisvalitusten kvantitatiivinen ja sisällöllinen analyysi paljastaa valitustyypin lähentyneen käytännössä hallintovalitusta.

lainkäyttöön liittyen voin mainita esimerkkinä *Raija Huhtasen* väitöskirjatutkimuksen ”Toimeentulotuen myöntäminen” vuodelta 1994. Tutkimuksessaan Huhtanen selvitti kahden silloisen lääninoikeuden tapausaineiston perusteella toimeentulotukipäätösten tosiasiallista normilähdettä sekä sitä, kyettiinkö lääninoikeuksien päätöksillä saavuttamaan kuntakohtaisessa toimeentulotuen myöntämistulkinnassa yhtenäisiä tulkintalinjauksia. Empiiristä tutkimusotetta Huhtanen käytti siis aineellisen lainsäädännön soveltamisen selvittämiseksi.

Yleisen lainkäytön tutkimuksessa empiirinen tutkimusote on ollut harvinainen. Kuten *Kaius Ervasti* huomauttaa, prosessioikeus on lähtökohtaisesti mielletty oikeusdogmaattiseksi tutkimukseksi, jonka kohteena on oikeudenkäyntimenettely ja täytäntöönpano.[76] Ervastin esittämä kuvaus perinteisestä prosessioikeudesta sisäänpäin kääntyneenä ja pitkälti välitöntä käytäntöä hyödyntävänä tulkintajuridiikkana sopii mielestäni vaikeuksitta myös hallintolainkäytön kuvaukseksi.

Sen sijaan Ervastin kuvaus prosessioikeudesta ”juridisena tekniikkana” istuu huonommin hallintolainkäytön todellisuuteen, koska hallintolainkäytön normisto eroaa ainakin määrältään ja sijainniltaan muusta prosessilainsäädännöstä. Hallintolainkäytön normisto on tosiasiassa pitkälti hajautunutta aineellisen lainsäädännön yhteyteen ja vain ydinmenettelysäännökset ovat yhteisiä. Juridisen tekniikan elementtejä hallintolainkäyttöön tulee kuitenkin sitä kautta, että monet hallintolainkäytön keskeiset rajaukset perustuvat tuomioistuinten ratkaisutoimintaan ja menettelykäytänteisiin. Kansalaisnäkökulmasta ”tekniikka” tarkoittanee eri prosessijärjestelmissä lähinnä sitä, että oikeudenkäynti edellyttää tietämystä menettelyn mahdollisuuksista, mikä hallintolainkäytön menettelysäännösten yleispiirteisyyden ja tuomioistuinten menettelydominanssin vuoksi voinee olla hallintolainkäytössä tosiasiassa yleistä lainkäyttöä vaativampaa. Lisäksi hallintolainkäyttömenettelyssä ”tekniikka” on erityisesti tietämystä siitä, mitä tuomioistuin voi asiassa tehdä, ts. tekniikka samaistuu tuomioistuimen toimivallan laajuuteen, ei niinkään siihen, mitä muut prosessin osapuolet voivat tehdä.

Tässä tutkimuksessa hallintolainkäytön kuvaa täydennetään pienimuotoisella empiirisellä tutkimuksella, jonka kohteena ovat olleet Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa vuosina 2000, 2001 ja 2002 ratkaistut hallintovalitustyyppiset asiat sekä näiden asioiden jatkomuutoksenhakukirjelmien käsittely korkeim-

[76] Väitöskirjatutkimuksessaan Ervasti toteaa, että prosessioikeudessa eräiden kirjoittajien määritelmät sulkevat pois tutkimuksen, jonka kohteena on oikeudenkäyntimenettelyn ja täytäntöönpanon toiminta todellisuudessa (*Ervasti* 2004b s. 9). Ervasti korostaa, että prosessioikeudellista tutkimusta voidaan tehdä myös muista tiedonintresseistä käsin kuin lainopin tulkinta- ja systematisointitehtävästä ja että tutkimuksessa pitäisi pyrkiä pikemminkin monitieteiseen yhteyshakuiseen prosessioikeuteen, jonka perustana on metodologinen pluralismi. Yhteyshakuisen prosessioikeuden tiedonsaanti-intressiin kuuluvat oikeusdogmaattisten kysymysten lisäksi esimerkiksi kysymykset sääntelyn vaikutuksista ja toimivuudesta, sääntelyn syistä ja taustaideologioista, oikeuden saatavuudesta ja sääntelyn vaihtoehtoisista toimintatavoista (*Ervasti* 2004a s. 11).

massa hallinto-oikeudessa. Empiirisen tutkimuksen avulla etsitään vastausta kysymyksiin siitä, miten hyvin valittajat tunnistavat valitusperusteiden esittämisvelvollisuuden ensimmäisessä oikeusasteessa, miten valittajilla on ollut käytettävissään oikeudellista apua ja miten tuomioistuin on käyttänyt selvittämisvelvollisuuttaan.[77] Lyhyesti sanottuna, yritän tälläkin osuudella kuvata, miten virallisperiaate käytännössä toimii. Empiirisen tutkimuksen aineistoa on hyödynnetty myös kummassakin tuomioistuinvaiheessa asian käsittelyyn kuluneen ajan tarkempaan analysointiin, jolloin näkökulma siirtyy sisällöllisestä tehokkuudesta ajalliseen tehokkuuteen.

Tutkimuksen *oikeusteoreettinen tarkastelukulma* perustuu Tuorin esittämään oikeuden jäsentämismalliin, jossa oikeutta tarkastellaan *oikeuden pintatasona*, *oikeuskulttuurin tasona* ja *oikeuden syvärakenteena*.

> *Tuori* on jäsentänyt oikeustiedettä esittämäänsä oikeuden kolmea tasoa vastaavasti. Normatiivisessa oikeustutkimuksessa voidaan Tuorin mukaan erottaa tulkintalainoppi, teoreettinen lainoppi, oikeusteoria ja oikeusfilosofia. Tulkintalainopin (oikeusdogmatiikan) kohdealueena on oikeuden pintataso. Jos oikeusdogmatiikan avulla pyritään muotoamaan oikeuden alan yleisiä oppeja (yleisiä oikeuskäsitteitä ja oikeusperiaatteita), kysymys on teoreettisen lainopin harjoittamisesta, jonka kohdealueeksi puolestaan määrittyy oikeuskulttuuri. Oikeusteorian tehtävänä on puolestaan välittää oikeuskulttuurin ja oikeuden syvärakenteen tasoja, missä tehtävässään oikeusteoria erittelee oikeudellisia käsitteitä ja oikeudellista argumentaatiota. Oikeusfilosofia yrittää puolestaan rekonstruoida ja formuloida oikeuden perustavaa käsitteellistä rakennetta ja normatiivisia prinsiippejä.

Tämän tarkastelukulman olen valinnut sen vuoksi, että tarkastelukulma soveltuu riittävällä tarkkuudella myös menettelyoikeudelliseen lainsäädäntöön. Käytännössä oikeuden pintatason muutokset hallintolainkäyttömenettelyssä ovat perustuneet säädännäisen lainsäädännön sijasta enemmän tuomioistuinten tulkintakäytännön muutoksiin eivätkä nämä muutokset myöskään ole olleet säädännäisen oikeuden tavoin lukuisia tai ajallisesti nopeita. Hallintolainkäytön pintatasoa tuskin voidaan luonnehtia Tuorin esittämällä tavalla ”jatkuvaksi

---

[77] Siltalan esittämässä hahmotuksessa lainopillisen tutkimuksen suhde yhteiskuntatieteellisiin metodeihin voidaan jakaa neljään malliin: metodiseen reduktiomalliin, yhdistelmämalliin, synkretismiin ja paralleelimalliin. Ääripäinä ovat vahva reduktioteesi, jossa ei ole sijaa lainopilliselle metodille, ja metodinen parallelismi, jossa oikeustieteen ja yhteiskuntakuntieteen tutkimusmetodit vaikuttavat omilla tutkimusaloillaan yksinomaisina menetelminä. Väliin jäävät metodinen yhdistelmämalli, jossa tutkimusmenetelmiä käytetään rinnakkain, ja metodinen synkronismi. Metodisessa synkronismissa oikeustiede määritellään erilaisten metodisten lähestymistapojen leikkauspisteeksi eikä näitä lähestymistapoja arvoteta käsitteellisesti suhteessa toisiinsa (*Siltala* 1997 s. 280). Tämän tutkimuksen tutkimustavassa hyödynnetään lähinnä metodista yhdistelmämallia. Hämeenlinnan hallinto-oikeuden aineistoa ja tuon aineiston jatkovaiheena korkeimman hallinto-oikeuden aineistoa käsitellään *tapaustutkimuksen menetelmin*. Tapaustutkimus eroaa oikeustapausanalyysista siinä, että tapaustutkimuksella ei ole normatiivista ja tulkinnallista elementtiä. Tapaustutkimuksessa aineistosta voidaan kerätä tietoja useilla eri menetelmillä (*Paso – Eskola*, Oikeus 2002 s. 293–295).

väliaikaiseksi tulokseksi taukoamattomasta keskustelusta, jossa puheenvuoroja käyttävät niin lainsäätäjä, tuomarit kuin oikeustieteilijätkin".[78] Hallintolainkäytön pintatason keskustelua on dominoinut tuomioistuinten, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö, ja muu keskustelu on ollut pitkälti tälle kehityspiirteelle alisteista tai liitännäistä. Tämä tuomioistuinkeskeisyys lienee vaikuttanut myös siihen, miksi hallintolainkäytön nykyaikaisten yleisten oppien kehittyminen on ollut hidasta.

Hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämistarpeiden ydin ei ole pelkästään oikeusteoreettinen. Hallintolainkäyttötoiminta on mitä suurimmassa määrin käytännön toimintaa. Käytännön toiminnan tehostaminen itseohjautuvilla tuomioistuinten kehittämistoimilla voi olla tehokas, mutta ei aina välttämättä riittävä keino. Siksi myös lainsäädännön kehittämistoimia tulisi tarkastella ennakkoluulottomasti niin hallintolainkäytön organisatorisen rakenteen kuin prosessisäännösten osalta.

Hallintolainkäytön tehokkuuden toteutumisen osalta en pysty täysin jakamaan niitä varsin yleisiä käsityksiä, joiden mukaan hallintolainkäytössä riittää, kun pääsy tuomioistuimeen on jokseenkin rajoittamaton (mutta kuitenkin lainsäädännössä erikseen järjestetty), kun prosessinormisto sallii mahdollisimman suuren joustavuuden ja kun prosessi perustuu viime kädessä tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuden varaan. Hallintolainkäytön kehittymisen ja kehittämisen kannalta varsin valitettavaa on ollut se, että hallintolainkäyttömenettelyä on muovattu lähes pelkästään oikeuskäytännössä syntyneiden kantojen perusteella ja ettei hallintolainkäyttöä varten ole luotu omaa teoreettista viitepohjaa.[79]

---

[78] *Tuori*, LM 1997 s. 400.

[79] *Hallbergin* mukaan muutoksenhakukeinot ovat Suomessa historiallisen kehityksen tuloksena muotoutuneet käytännöllisesti "*edellyttämättä tuekseen* oikeudellisia oppirakennelmia, hallintotoimen ja hallitustoimen rajanvetoa, subjektiivisen julkisen oikeuden käsitettä tai *muutoinkaan teoreettisia rakennelmia*" (Hallberg, LM 1995 s. 26, kursivointi ESV). Kymmenen vuotta aikaisemmin lainvalmisteluosaston silloinen osastopäällikkö *Kivivuori* puolestaan totesi, että tieteelliset pyrkimykset hallinnon ja hallintolainkäytön määrittelemiseen olivat olleet "mallikelpoisen yritteliäitä mutta eivät onnistuneita". Kivivuoren mukaan karkeasti luonnehtien "hallintolainkäytössä on sanottu käsiteltävän tuomioistuimeksi järjestäytyneenä tahi ainakin tuomioistuinhenkisesti hallinnon ratkaisuista tehtyjä valituksia" (*Kivivuori*, Oikeus 1985 s. 46). *Kullan* esittämän perusteella suomalaisella julkisoikeudellisella tutkimuksella on pragmaattisia skandinaavisen realismin värittämiä piirteitä. Uuspragmatismin Kulla näkee vaihtoehtona, jonka puitteissa hallinto-oikeuden "raaka" käytännöllisyys olisi nostettavissa vaativan juridiikan piiriin – loitontumatta teoreettisen lainopin sokkeloihin. Uuspragmatisti välttää yliteoretisointia ja hylkää yleiset opit, kun historiallista lastia on liikaa tai kun opit ovat irrallaan käytännöstä (*Kulla*, LM 1999 s. 551). Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisutoiminnan yleisiä lähtökohtia tutkineen *Uotin* mukaan pelkästään lainkäyttäjän toiminnan arviointi edellyttää yleisten oppien olemassaoloa. Yleisten oppien hylkääminen vie pohjan pois oikeuden ennakoitavuudelta ja mahdollistaa mielivallan toteuttamisen (*Uoti* 2004 s. 15). *Tolonen* on kuvannut oikeusvaltiollisuuden perusongelmiksi todellisuusperspektiivin yhdenmukaistumisen ("pax americana") sekä valtion liudentumisen. Yksinapaisessa maailmassa on vain yksi kieli, jolla voidaan esittää vallitsevan järjestelmän kannalta mahdollisia asioita. Tässä tilanteessa oikeustieteen tieteellinen tehtävä on analysoida ei

Mielestäni hallintolainkäytössä on tarvetta yleisempien kysymysten tarkasteluun myös sen vuoksi, että hallintolainkäyttö ei tyhjenny tai pelkisty yleiseen menettelynormistoon, vaan hallintolainkäyttöä koskevia säännöksiä on runsaasti erityislainsäädännössä. Tämän menettelynormiston kehittämistä voi lähinnä luonnehtia käytännön tarpeista lähteneeksi, mutta pohjimmiltaan kuitenkin sattumanvaraiseksi ja tästä syystä myös hallintolainkäytön kokonaisuudesta piittaamattomaksi. Kun menettelyllistä erillissääntelyä on kehitetty lisäksi lähes aina aineellisen lainsäädännön kehittämisen yhteydessä, yleisvastuullista tahoa kokonaisuuden koordinointiin on ollut vaikea tai oikeastaan mahdoton löytää.

Kun lisäksi otetaan huomioon, että tuomioistuimen tutkimistoimivallan rajat hallintolainkäyttöjärjestelmässä perustuvat kirjoitetun lainsäädännön sijasta lähes pelkästään tuomioistuinten ratkaisukäytännössä muovautuneisiin periaatteisiin, ei liene vaikea ymmärtää, miksi hallintolainkäyttöjärjestelmää ei yleisesti tunneta eikä siihen kohdistu juurikaan käytännön hallintolainkäyttötehtävissä toimivien tutkijoiden lisäksi muiden tutkijoiden mielenkiintoa. Hallintolainkäytön osaaminen edellyttää merkittävässä määrin aineellisen lainsäädännön hallintaa ja ”kaupan päälle” vuosikymmenien tuomioistuinkäytännön hallintaa.[80]

Hallintolainkäytön tehokkuuden lisäämistarpeiden selvittämistä koskeva tutkimukseni sijoittuu lähinnä tulkintalainoppiin. Teoreettisen lainopin osalta hyödynnän toisten tutkijoiden aikaisemmin esittämiä ajatuksia eikä tarkoituksenani ole ensisijaisesti pyrkiä etsimään tai määrittämään hallintolainkäytön yleisempää teoreettista viitekehystä, vaikka pidänkin tätä tutkimussuuntausta erittäin tarpeellisena. En siis lainaa enkä muokkaa kenenkään esittämää teoreettista mallia, jonka avulla pyrkisin selittämään hallintolainkäytön toimivuutta prosessisääntelynä. Yleisen lainkäytön puolella tämä tutkimustapa on sinänsä tuottanut mielenkiintoisia tuloksia *Mika Huovilan* vuonna 2003 ilmestyneessä

---

vain juridista kieltä, vaan ennen kaikkea sitä kieltä, jota käytetään tosiasioita kuvattaessa joko lainsäädäntöä varten tai oikeuskäytännössä. Tämä vaatii sekä empiiristä tutkimusta että niiden näkemysten kriittistä arviointia, jotka ovat vallitsevien todellisuuskuvien taustalla (*Tolonen* 2002 s. 36–37). Tolosen laajempaa ajatusta kaventaen totean, että hallintolainkäytön teoreettisen viitekehyksen kehittäminen on monessa suhteessa tärkeää oikeusvaltiokehityksen näkökulmasta. Hallintolainkäytön empiirinen tutkimus voi auttaa osaltaan hahmottamaan viitekehyksen rakennuspuita.

[80] Oikeuden perusteokset -sarjaan kuuluvassa teoksessa ”Prosessioikeus” hallintolainkäyttö todetaan kuuluvaksi hallinto-oikeuteen eikä prosessioikeuteen, minkä vuoksi kirjassa esitetään vain hallintoprosessin keskeisimmät piirteet sekä hallintotuomioistuinten yleisesittely. Huomio kiinnittyy siihen, että hallintotuomioistuimia koskevassa erittäin lyhyessä noin sivun mittaisessa jaksossa (s. 50–51) on useita virheitä. Hallinto-oikeuksia ei perustettu vuonna 1995. Markkinaoikeus ei ole enää riita-asioiden erityistuomioistuin, jonka ratkaisuista ei ole valitusoikeutta. Harhaanjohtavaa on myös sivuotsikkoon ”Hallintotuomioistuimet” liittyen todeta, että eräissä asiaryhmissä hallinto-oikeuden sijasta toimivat muutoksenhakulautakunnat. Kirjassa luetellut lautakunnat ovat vakuutusoikeuteen johtavassa linjassa.

väitöskirjassa (tuomioistuimen perusteluvelvollisuus tarkasteltuna suhteessa Ronald Dworkinin esittämään, ns. TRS-teesi) ja *Laura Ervon* vuonna 2005 ilmestyneessä väitöskirjassa (kontradiktorisuus tarkasteltuna suhteessa Robert Alexyn esittämään soveltamisdiskurssiin).

Tutkimukseni lienee luokiteltavissa perinteiseksi siinä mielessä, että siinä hyödynnetään klassista oikeustieteellisen tutkimuksen aineistoa eli oikeuskirjallisuutta, lainvalmisteluasiakirjoja ja oikeustapauksia. Tutkimuksen teema ja näkökulmat huomioon ottaen pääpaino aineistossa on uudessa oikeuskirjallisuudessa, lähinnä 1990-luvun loppuvuosina ja tämän vuosituhannen alkuvuosina ilmestyneessä kirjallisuudessa. Koska aineistossa on pyritty mahdollisimman suureen ajankohtaisuuteen, lukumääräisesti monografioita ja muuta kirjallisuutta enemmän on käytetty ulkomailla ja kotimaassa ilmestyneitä artikkeleita. Aineistossa hyödynnetään runsaasti myös viimeaikaista lainvalmisteluaineistoa ja viimeaikaista oikeuskäytäntöä. Tutkimuksessa käytetyistä oikeustapauksista suurin osa on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EYT) ja ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tapauksia.

Käytännössä aineistoa on seurattu oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden osalta pääosin huhtikuuhun 2005. Koska työlleni määrättiin esitarkastajat tammikuussa 2005, aineiston kerääminen on ollut luonnollisesti tuon ajankohdan jälkeen jo ollut rajatumpaa. Kustantajalle aineisto on luovutettu kesäkuussa 2005.

Tutkimuksen laajuuden vuoksi olen yrittänyt ankarasti hillitä viehtymystäni oikeushistorialliseen tarkasteluun. Tästä viehtymyksestä kuitenkin johtuu, että eräiltä osin olen hyödyntänyt myös vanhaa lainvalmisteluaineistoa sekä vanhempaa oikeustieteellistä tutkimusta. Nämä kohteet olen valinnut lähinnä sillä perusteella, että niistä käy ilmi, ettei näkemys hallintolainkäyttöjärjestelmän ja sen kirjallisen menettelyn ylivertaisuudesta tehokkuuden näkökulmasta välttämättä ole ollut niin yksimielinen kuin sitä myöhemmin on kuvattu.

Oikeustapausaineistoa olen etsinyt pääasiassa Internetin avulla. Sekä yhteisöjen tuomioistuimen että ihmisoikeustuomioistuimen uusimpien tapausten osalta tämä on merkinnyt sitä, että useimpiin tapauksiin olen tutustunut niiden ranskankielisten versioiden perusteella, koska vain nämä versiot ovat olleet käytettävissä tai ne ovat ainakin olleet käytettävissä ennen muunkielisten versioiden ilmestymistä. Lisäksi tutkimuksessa käytetyistä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista suurin osa koskee kohdemaana juuri Ranskaa. Sähköisessä HUDOC-tietokannassa näistä ratkaisuista on suurimmassa osassa käytettävissä vain ranskankielinen versio. Samoin myös useimmat Portugalia ja useat Kreikkaa ja Italiaa koskevat ratkaisut ovat mainitussa tietokannassa ranskaksi.

Suomenkielisiä Finlex-selosteita en sen sijaan ole juurikaan käyttänyt, koska useista mielenkiintoisista tapauksista ei ole lainkaan saatavissa suomenkielistä selostetta. Lisäksi selosteissa on melko paljon virheitä ja epätarkkuuksia. Virheiden laatua kuvaa muun ohella se, että eräissä selosteissa jo vastaajavaltion

nimi on käännetty väärin. Kun lisäksi selosteissa on ”keksitty” kansallisille tuomioistuimille suomenkielisiä nimiä, joiden perusteella hallinto-oikeuden tutkija ei pysty hahmottamaan, kummasta tuomioistuinlinjasta, yleisestä vaiko hallintolainkäytöstä, on kysymys, pidin parempana pitäytymistä alkuperäisiin, vaikkakin paljon pidempiin teksteihin.

Oikeusvertailevaa otetta tutkimuksessa käytetään lähinnä oikeuden pintatason pistemäiseen tarkasteluun. Tarkoitan tällä sitä, että hallintolainkäytön järjestämismuotoa ja prosessisäännöksiä ei tarkastella yleiskatsauksellisesti maittain, vaan hallintolainkäyttöjärjestelmiä eri maissa hyödynnetään asiayhteyskohtaisesti pääosin nykypäivän sääntelytilanteesta lähtien. Esimerkiksi verotuksen osalta Ruotsin ja Norjan korkeimpien oikeuksien ratkaisut tarjoavat näkökulmaa Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön heijastus- ja kehitysvaikutuksista kansallisiin ratkaisuihin. Hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittymistä esitellään kuitenkin lyhyesti Ruotsin ja Ranskan osalta luvussa II. Hallintotuomioistuinjärjestelmän ”vahvoista” maista Saksa jää tässä tutkimuksessa sivurooliin, koska painotus on selostamallani tavalla enemmän yleiseurooppalainen.

Eniten vertailu- ja taustatiedon antamiseksi hyödynnetään Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmää, koska tuon järjestelmän ja Suomen järjestelmän välillä vallitsee sekä prosessisäännösten että tuomioistuinten organisaation osalta yhtäaikaisesti sekä yhtäläisyyksiä että eroavuuksia. Erityisesti ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kautta tuomioistuintoiminnan tehokkuuden tarkastelu laajenee useiden maiden kansallisiin prosessisäännöksiin, joita tuo tuomioistuin on pitänyt yksittäistapauksittain tulkittuna joko ongelmallisina tai sitten hyväksyttävinä. Viimeksi mainitussa mielessä tarkastelukulmani tuomioistuinmenettelyjen tehokkuuspuutteisiin, näiden mahdollisiin selitystekijöihin sekä korjaamisyrityksiin on laajasti eurooppalainen.

Näkemyksiä hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämistarpeista esitetään kootusti kirjan luvussa VII, jossa kehittämistarpeet ryhmitetään periaatteellisiin kehittämistarpeisiin ja lakiteknisempiin kehittämis- ja täsmentämistarpeisiin. Myös tätä edeltäviin lukuihin sisältyy näkemyksiäni sekä nykyisten säännösten tulkinnasta että niiden mahdollisista kehittämistarpeista. Näitä aikaisemmin esitettyjä erityisiä kehittämistarpeita ei kaikilta osin ole enää koottu lukuun VII.

5 Tutkimuksen rakenteesta

Tutkimus jakautuu seitsemään lukuun (I–VII), minkä lisäksi tutkimuksen lopussa esitetään englanninkielinen yhteenveto. Kuten edeltä on jo käynyt ilmi, tutkimuksen luvussa I käsitellään tutkimuksen lähtökohtia, tutkimuksen sijoittumista oikeustieteellisen tutkimuksen kentässä, tutkimusaineistoa ja tutkimuksen rakennetta.

Luvussa II käsitellään tarkemmin tutkimusteeman rajauksia sekä tutkimuksen suhdetta eräisiin hallintolainkäyttöä koskeviin aikaisempiin väitöskirjatutkimuksiin. Luvussa II pääteemana on hallintolainkäytön funktioiden uudelleen hahmottamisen tarpeet. Luvussa esitetään hallintolainkäyttöjärjestelmien organisatoriskeskeisen kehittämistavan vertaamiseksi perustiedot Ruotsin ja Ranskan hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittämisestä. Suomen, Ruotsin ja Ranskan järjestelmiä yhdistää juuri organisatoriskeskeinen hallintolainkäytön kehittäminen, josta siirtymä menettelyjä painottavaan kehittämiseen on ollut hidasta. Luvussa käsitellään myös tarkemmin, voidaanko hallintolainkäytön menettelysäännösten kehittämistarpeita hahmottaa ensisijaisesti valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta vai johtaako tämä näkökulma hallintolainkäytön tehokkuuden kannalta epätoivottaviin tuloksiin. Luvussa tarkasteltava kolmas teema keskittyy kysymyksen siitä, tulisiko hallintolainkäytön funktiot määritellä uudella tavalla.

Luvussa III käsitellään ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä oikeudenkäyntien viipymistä koskevissa asioissa. Tarkastelussa keskitytään sopimuksen 6 ja 13 artiklan mukaisiin tulkintakannanottoihin. Oikeuskäytäntöä tarkastellaan ensinnäkin sen selvittämiseksi, mistä ajankohdasta hallintolainkäyttöasioissa oikeudenkäynnin katsotaan alkavan ja mihin asti viivästyksen katsotaan ulottuvan itse ratkaisun antamisen jälkeen. Tämän jälkeen selvitetään, miten oikeuskäytännössä on suhtauduttu yleisesti ruuhkautuneisiin tuomioistuinjärjestelmiin, heikossa prosessuaalisessa asemassa olevien valittajien aseman turvaamiseen sekä sellaiseen viivästykseen, joka on aiheutunut kansallisen oikeussuojajärjestelmän ja tuomioistuinlaitoksen rakenteellisista tekijöistä. Luvun lopussa käsitellään ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja, joissa kansallista oikeussuojakeinoa on pidetty viivästystä vastaan joko tehokkaana tai tehottomana. Käytännössä tehokas oikeussuojakeino voi tarkoittaa joko sellaista järjestelmää, jossa erilaisin keinoin estetään viivästyksen syntyminen tai jossa hyvitetään jo tapahtunut viivästyminen.

Luvussa IV käsitellään tutkimukseen liittyvää tausta-aineistoa, joka koostuu viimeaikaisista lainkäytön ja hallintolainkäytön kehittämistä koskevista hankkeista sekä eräistä aikaisemmista tutkimuksista ja selvityksistä. Luvussa selvi-

tetään myös yhteisön oikeuden tehokkuusperiaatteen ilmentymistä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä sekä eräiden tutkijoiden esittämiä näkemyksiä yhteisön oikeuden tehokkuusperiaatteen ja muiden siihen läheisesti liittyvien periaatteiden merkityksestä.

Luvussa V käsitellään Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmän nykytilaa valituslajikohtaisen tyypittelyn avulla. Tyypittelyllä kunnallisvalitukseen, sosiaalivalitukseen ja verovalitukseen pyritään erityisesti selvittämään valituslajikohtaisia sääntelyeroja suhteessa hallintolainkäyttölakiin[81] sekä oikeuskäytännössä syntyneitä tulkintoja tuomioistuimen toimivallasta. Kunnallisvalituksesta yhteisöllisenä esitetään lisäksi eräitä muunnelmia, joihin kuuluu muun ohella kirkollisvalitus.

Valituslajikohtainen tyypittely tuo esille kunnallisvalituksen ja verovalituksen liitynnän hallinnonsisäiseen oikaisujärjestelmään, joka näissä valitustyypeissä on muutoksenhaun pakollinen ensi vaihe. Valitusvaiheen ja oikaisuvaiheen välimaastoon voi jäädä jännitteisiä oikeusturvakysymyksiä, joista erityisesti verovalituksen käsittely on tutkimuksellisesti mielenkiintoinen. Kunnallisvalituksen osalta tarkasteluun tulee myös muutoksenhakujärjestelmän päällekkäisyys muiden oikeussuojakeinojen käytön kanssa silloin, kun kunnan päätös koskee yksityisoikeudellista oikeussuhdetta tai oikeussuhdetta, joka kuuluu erityistuomioistuimen toimivaltaan.

Näkökulmana luvussa V on tuomioistuintoiminnan tehokkuuden turvaaminen siten, että tuomioistuinvaihetta ei kuormiteta selvillä ja hallinnossa oikaistavissa olevilla päätöksillä. Toisaalta tuomioistuintoimintaa ei voida pitää tehokkaana, jos hallinnossa päätetty asia voidaan saattaa useaan peräkkäiseen tai jopa päällekkäiseen oikeusturvamenettelyyn käyttäen hyväksi lainkäytön jakautumista kahteen tuomioistuinlinjaan ja lisäksi erityistuomioistuimiin.

Luvussa V tehokkuuden näkökulmaa täydennetään tuomioistuimen toimivallan määrittelyn selkeyttä korostavalla näkökulmalla. Hallintolainkäyttölaissa ei ole määritelty, millä perusteilla päätökseen saa hakea muutosta. Hallintolainkäyttölaissa ei ole myöskään määritelty sitä, missä järjestyksessä tuomioistuin tutkii prosessinedellytysten olemassaolon tai millä perusteilla tuomioistuin voi ilman nimenomaisesti esitetyn valitusperusteen tukea kumota hallintoviranomaisen päätöksen tai muuttaa sitä. Valituslajikohtaisesti tarkasteltuna tuomioistuimen toimivallassa on oikeuskäytännössä muotoutuneiden kantojen perusteella merkittäviä eroja. Sääntelemättömyys merkitsee hallintolainkäytön asiakkaan näkökulmasta sitä, että hallintotuomioistuinten toimintaa voidaan

[81] Menettelyoikeudellisen erityissääntelyn runsaus ja epäjohdonmukaisuus ei ole varsinaisesti uusi ilmiö. *Aura* kritisoi vuonna 1939 ilmestyneessä artikkelissaan sitä, että hallintolainkäytön erityissääntelyyn perustuvat menettelynormistot olivat lainsäädäntöön hajaantuneena vaikeasti löydettävissä, minkä lisäksi normistojen välillä oli perusteettomia eroja, mitä tuli valitusajan, valitusviranomaisen ja valituskirjelmän toimittamista ja valituksenalaisen päätöksen tiedoksiantamista koskeviin säännöksiin (*Aura*, DL 1939 s. 12).

joissain tapauksissa pitää yllätyksellisenä. Perustuslain 21 §:n ja 22 §:n näkökulmasta tuomioistuimen toimivallan sääntelemättömyys merkitsee puolestaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten puutteellista säätämistä.

Luvussa VI esitellään empiirinen tutkimus hallintolainkäytön ajallisesta ja sisällöllisestä tehokkuudesta. Tutkimusaineistona on, kuten edellä jo on todettu, Hämeenlinnan hallinto-oikeuden hallintovalitustyyppiset päätökset vuosilta 2000–2002 ja niiden jatkomuutoksenhaun käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämän tutkimusaineiston perusteella on pyritty selvittämään hallintolainkäytön tehokkuutta ensisijaisesti siitä näkökulmasta, miten laajasti valitusperusteet tuodaan esille ensimmäisessä tuomioistuinvaiheessa ja miten valituskirjelmät tämän jälkeen kehittyvät. Hallintolainkäyttöjärjestelmää ei voida pitää oikeusastekohtaisesti ja ajallisesti tehokkaana, mikäli järjestelmä mahdollistaa sen, että uusia valitusperusteita esitetään vielä toisessa muutoksenhakuasteessa. Tutkimusaineistoa on käytetty myös sen selvittämiseen, miten laajasti hallintolainkäytössä asioivat käyttävät juridista ammattiapua ja minkä tyyppisissä tilanteissa juridisen ammattiavun puoleen on käännytty. Molemmat tutkimusteemat liittyvät virallisperiaatteen käytännön merkityksen selvittämiseen.

Tutkimusaineistoa on käytetty tämän lisäksi sen selvittämiseen, miten ripeää valituksen käsittely on ollut hallinto-oikeudessa ja tämän jälkeen korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ajallisen tehokkuuden selvittämiseksi kunkin asian käsittelyvaiheet on jaettu kolmeen jaksoon, joissa on tarkasteltu välitoimiin kulunutta aikaa sekä erikseen ajanjaksoja siitä, kun asia on lähetetty ensimmäiselle välitoimelle ja kun se on palannut viimeiseltä välitoimelta aina ratkaisun tekemiseen saakka. Tuomioistuinmenettelyihin kuluneen ajallisen tehokkuuden kokonaiskuvan saamiseksi tutkimuksessa on myös tarkasteltu kokonaiskäsittelyaikaa eli aikaa siitä, kun valituksenalainen hallintopäätös on tehty korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamiseen saakka. Rakenteellinen käsittelyaikatarkastelu paljastaa merkittäviä eroja hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden asioiden käsittelyn tehokkuudessa.

Luvussa VII käsitellään hallintolainkäytön organisaation ja prosessisäännösten kehittämistarpeita. Luvun alussa selvitetään ensin erikseen, voidaanko perustuslain eräistä säännöksistä, erityisesti perustuslain 3 §:n 3 momentista ja 21 §:stä, johtaa rajoitteita hallintolainkäytön tehostamistoimille. Tämän jälkeen hallintolainkäytön kehittämistoimia käsitellään luvuissa I–VI esitettyjen näkökohtien pohjalta siten, että kehittämistoimet jaotellaan laadultaan lainsäädäntöteknisiin ja periaatteellisiin. Tarkoituksena on lähinnä identifioida kehittämistoimien eri kohdealueet. Tarkoituksena ei tässä vaiheessa sen sijaan ole esittää yksityiskohtaisesti, miten nämä kehittämistarpeet tulisi säädöstasolla ratkaista.

Haluan johdantoluvun lopuksi tiivistää näkemykseni tutkijan roolista lainaamalla Kimmo Nuotion vuonna 1994 kirjoittamia sanoja:

Kuka sitten on oikeustieteen tutkija? Minusta tutkija on, vaikkakin juristi, ennen muuta kansalainen, ihminen. Hänen vastuullaan on tehdä sitä, mihin hän

uskoo ja minkä hän voi itselleen ja muille perustella. Hänen tulee tietää, mitä hän tekee ja kuka hän on. Tutkijan on pystyttävä hahmottamaan, mitä oikeus ja oikeustiede on … – Tutkijan tehtävä voisi olla osoittaa kriisien olemassaolo, nimenomaan häiritä juridista käytäntöä silloin, jos sen teoreettiset perusteet ovat hämärtyneet, tai ainakin osoittaa sen vaikeuksien tausta. Ehkä aristotelisessa mielessä hyveellinen tutkija on se, joka käytännöllisen järkensä, fronesiksensa, avulla oivaltaa toimintatilanteen oikein.[82]

[82] *Nuotio*, Oikeus 1994 s. 174. Eväitä tutkijan roolille olen saanut myös ruotsalaisen *Per Henrik Lindblomin* tuotannosta. Prosessioikeuden tutkiminen ei saa Lindblomin mukaan supistua ”till att gälla enbart eller främst en domarinriktad analys av de rättsregler som just nu tillämpas inom rättegångssalens väggar”. Prosessioikeuden tutkimuksessa tärkeää ovat myös oikeusteoreettiset, oikeuspoliittiset, valtiosääntöoikeudelliset, kansainväliset ja oikeussosiologiset sekä muut yhteiskunnalliset näkökohdat. Erityisen tärkeää on, että yleisiin kysymyksiin, kuten oikeuteen pääsyyn ja oikeuslaitoksen kehitykseen kiinnitetään jatkuvaa tutkimuksellista huomiota. Tästä huolimatta tutkijan tehtävä on myös ”söka fram till vad som kallas ’riktig’ gällande rätt och gärna ge rekommendationer till både lagstiftare och domare” (*Lindblom*, SvJT 2002 s. 6 ja 11).

II
HALLINTOTUOMIOISTUINTEN TEHTÄVISTÄ, TEHOKKUUDEN TARKASTELUTAVAN TARKENTAMISESTA JA HALLINTOLAINKÄYTÖN FUNKTIOIDEN MÄÄRITTÄMISTARPEISTA

1 Hallintotuomioistuinten nykypäivästä

Hallintotuomioistuimissa noudatettavaa prosessisäännöstöä uudistettiin vuonna 1996 annetulla *hallintolainkäyttölailla* (586/1996), joka tuli voimaan joulukuun alusta 1996 kumoten samalla *muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain* (154/1950) sekä *ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain* (586/1996). Hallintolainkäyttölain suurimmat sisällölliset uudistukset aikaisempaan lainsäädäntöön verrattuna ovat tiivistettävissä kahteen sääntelykokonaisuuteen eli suullisen käsittelyn järjestämistä sekä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvoitteiden määrittämistä koskeviin säännöksiin.

Kuten *Janne Aer* on todennut, hallintolainkäyttölakiin sisällytettiin aikaisempi muutoksenhakujärjestelmä rakenteellisesti muuttumattomana ilman, että muutoksenhakumenettelyjen perusteita olisi kyseenalaistettu.[1] Hänen mukaansa hallintolainkäytön kehittämisessä ei ole kiinnitetty riittävää huomiota oikeussuojakeinojen käytön tehokkuuteen, mitä tulee sekä yksityisten että julkisten etujen suojaamiseen. Hallintolainkäytön oikeussuojakeinojen käytön tehokkuuden lisääminen edellyttäisi, että hallintotuomioistuinten toimivaltaa tulisi tarkastella laajemmalta pohjalta esimerkiksi harkitsemalla, voitaisiinko hallintovalituksen käsittelyn yhteydessä selvässä oikeudenloukkaustilanteessa loukatulle myös tuomita vahingonkorvausta. Aer kyseenalaistaa lisäksi sen, tulevatko julkiset edutkaan nykyisessä järjestelmässä riittävästi huomioon otetuiksi, koska näiden valvonta perustuu pitkälti yksityisten asianosaisten toimintaan muutoksenhakijoina.[2]

Erimielisyyttä ei vallinne siitä, että hallintolainkäytössä käsiteltävien asioiden oikeudellinen laatu ja vaikeusaste ovat huomattavasti muuttuneet erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Asiamääriin vaikuttanut merkittävin muutos toteutettiin vuonna 1994, kun välittömän verotuksen muutoksenhakujärjestelmä uudistettiin kokonaisuudessaan. Uudistukset kohdistuivat sekä muutoksenhaun alku- että loppuvaiheeseen. Alkuvaiheeseen uudeksi pakolliseksi menettelyksi tuli oikaisumenettely ennen muutoksenhakua alueelliseen hallintotuomioistuimeen ja loppuvaiheeseen valituslupamenettely haettaessa muutosta valittamalla korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Verotuksen muutoksenhakujärjestelmän muutosta ja sen vaikutusta hallintotuomioistuinten toimintaan selostan tarkemmin jäljempänä luvussa V jaksossa 5.2 ja sen alajaksoissa.

---

1 *Aer*, NAT 2001 s. 154.

2 Perustuslaissa tuomioistuimet ja viranomaiset rinnastetaan hyvin pitkälti. ”Uppfattningen om rättskyddssystemets enhetlighet är så förhärskande inom den förvaltningsrättsliga doktrinen att förvaltningsdomstolarnas förändrade roll inte egentligen alls har trängt in i doktrinen” (*Aer*, NAT 2001 s. 152–154).

Hallintolainkäyttölain myötä hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi on tullut myös uusia asiaryhmiä, kun muutoksenhaku valtakunnallisten viranomaisten päätöksistä ohjautuu aikaisemmasta poiketen ensi asteena hallinto-oikeuksiin.[3] Juttujen lukumäärään suhteutettuna viimeksi mainittua valitustien muutosta ei kuitenkaan voida pitää kovin merkittävänä.

Lukumääräisesti tätä enemmän hallinto-oikeuksien käsittelemiin asiamääriin ovat vaikuttaneet maaliskuun alusta 2000 voimaan tullut ympäristönsuojelulainsäädännön uudistus ja vuoden 2000 alusta voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistus. *Maankäyttö- ja rakennuslain* (132/1999) voimaantulon myötä hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi ovat tulleet uusina asiaryhminä kaavavalitukset (asemakaavat, ranta-asemakaavat ja yleiskaavat) sekä rakentamisen poikkeamislupia koskevat valitukset. Hallinto-oikeuksien toimivaltaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista asioista ovat jo aikaisemmin rakennuslainsäädännön perusteella kuuluneet erilaisia lupia ja rakennusvalvontaa koskevat muutoksenhaut.[4]

Viimeisten seitsemän aikana (1998–2004) hallinto-oikeuksissa käsiteltävien valitusasioiden määrä on kasvanut jonkin verran. Vuonna 1998 silloisiin lääninoikeuksiin saapui 19 208 valitusta. Vuonna 2000 saapuneiden valitusten määrä ylitti 20 000. Vuosina 2001 ja 2002 saapuneiden valitusten määrä kasvoi entisestään (vuonna 2001 yhteensä 20 401 valitusta ja vuonna 2002 yhteensä 21 714 valitusta). Vuoden 2003 aikana saapuneiden asioiden määrä kääntyi jälleen laskuun (20 836 valitusta). Vuonna 2004 hallinto-oikeuksiin saapui 21 049 asiaa ja niissä ratkaistiin 21 101 asiaa. Vuoden 2004 lopussa vireillä oli 14 888 asiaa, mikä on noin 4 % vähemmän kuin edellisen vuoden lopussa.

> Hallinto-oikeuksissa diaariin merkitään kukin valituskirjelmä omaksi numerokseen. Näin ollen asiamäärä kuvaa valituskirjelmien kokonaismäärää eikä valituksenalaisten päätösten määrää. Hallinto-oikeuksien toimivaltaan kuuluu myös HLL:ssa tarkoitettujen kantelujen käsitteleminen niissä asioissa, joissa hallinto-oikeus olisi säännönmukaisen muutoksenhaun käsittelevä tuomioistuin.
>
> Lääninoikeuksien ja sittemmin hallinto-oikeuksien yhteisessä diaarikaavassa, joka oli käytössä vuoden 2004 loppuun asti, oli yhteensä 136 erilaista asianimikettä jaoteltuna kaikkiaan 9 pääasiaryhmään (välitön verotus, kunnal-

[3] Erityislainsäädäntöön on kuitenkin jäänyt eräitä muutoksenhakuteitä, joiden mukaan KHO on edelleen ainoa muutoksenhakuaste. Näitä valitusteitä pyritään muuttamaan hallituksen esitykseen (HE 112/2004 vp) sisältyvillä lainmuutoksilla. Esityksessä ehdotetaan myös valituslupajärjestelmän laajentamista eräisiin asiaryhmiin. Näiden ehdotusten vaikutus KHO:n työmäärän vähentämiseksi on käytännössä hyvin vähäinen. Toukokuussa 2005 annetussa lakivaliokunnan lausunnossa (*LaVL 7/2005 vp*) muutoksia on pidetty hyväksyttävinä. Sen sijaan lakivaliokunta ei ole lausunnossaan pitänyt sellaisinaan hyväksyttävinä ehdotuksia täytäntöönpanoa koskevien asioiden valittamisen rajoittamiseksi siinä vaiheessa, kun itse pääasia on vielä vireillä alemmassa tuomioistuinasteessa.

[4] Ympäristönsuojelulain (86/2000) ja vesilain (264/1961) mukaisten muutoksenhakuasioiden käsittely on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, joka on muodostettu yhdistämällä Vaasan lääninoikeus ja vesiylioikeus.

lisasiat, rakennus- ja ympäristöasiat, sosiaaliasiat, muut asiat, tulli- ja valmisteverotusasiat, arvonlisäverotusasiat, vesiasiat ja ulkomaalaisasiat). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa noudatetussa diaarikaavassa oli 226 asianimikettä.

Diaarikaavoja ehdotettiin yhtenäistettäviksi ja ajanmukaistettaviksi vuonna 2003 julkaistussa mietinnössä siten, että lainkäyttödiaariin merkittäisiin asiat 9 pääryhmään (valtio-oikeus ja yleishallinto, itsehallinto, ulkomaalaisasiat, rakentaminen, ympäristö, sosiaali- ja terveydenhuolto, taloudellinen toiminta, verot ja muut asiat). Asianimikkeitä uudessa diaarikaavassa olisi ehdotuksen mukaan 261, ja nämä jaettaisiin vielä 32 eri asiaryhmään.[5]

Yhteinen uudistettu diaarikaava on otettu käyttöön vuoden 2005 alusta. Diaarikaavaa on ehdotuksen julkaisemisen jälkeen vielä muokattu siten, että siinä on otettu huomioon uuden lainsäädännön mukaisia asioita. Diaarikaavan asiaryhmien määrä kertoo osaltaan, millaisesta ja miten runsaasta lainsäädännöstä hallintotuomioistuinten soveltamistoiminnassa on kysymys.[6]

Saapuneiden asioiden määrän kasvaessa myös keskimääräiset käsittelyajat ovat pidentyneet. Vuosina 1998–2000 keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa vaihteli välillä 6,0–6,5 kuukautta. Vuonna 2001 ja vuonna 2002 hallinto-oikeuksien kaikkien asiaryhmien keskimääräinen käsittelyaika on ollut kumpanakin vuonna 8 kuukautta. Vuonna 2003 keskimääräinen käsittelyaika nousi 9,4 kuukauteen. Hallinto-oikeuksittain ja asiaryhmäkohtaisesti keskimääräisessä käsittelyajassa on lisäksi merkittävää vaihtelua, mihin on kiinnitetty huomiota erityisesti maankäyttöasioiden käsittelyä seurattaessa. Vuoden 2004 keskimääräinen käsittelyaika on ollut 9,3 kuukautta.

Kun tarkastellaan hallinto-oikeuksissa vuonna 2003 ratkaistuja asioita, voidaan havaita, että pisimpään valitusten käsittely on kestänyt Helsingin hallinto-oikeudessa tulli- ja valmisteverotusasioissa. Mainittu asiaryhmä kuuluu Helsingin hallinto-oikeuden yksinomaiseen toimivaltaan. Asiaryhmään sisältyi noin 800 valitusta, joiden ratkaisua oli lykätty yhteisöjen tuomioistuimelle tehdyn ennakkoratkaisupyynnön vuoksi. Mainitusta syystä asiaryhmässä keskimääräinen käsittelyaika piteni 20 kuukauteen. Vuonna 2004 tulli- ja valmisteverotusta koskevien asioiden keskimääräinen käsittelyaika laski 11,9 kk:een. Veroasioissa keskimääräiset käsittelyajat ovat kuitenkin vuonna 2004 edelleen olleet varsin

---

5 *KHO:n julkaisuja 1/2003* s. 9–15.

6 Suomi on Länsi-Euroopan lainsäädäntöintensiivisempiä maita. Vuosina 1945–2002 hyväksytyistä laeista 73,1 % on ollut aikaisemman lainsäädännön muutoksia (13 043 lakia). Korvaavia kokonaislakeja on vastaavasti hyväksytty 1 949 kappaletta (10,9 %). Eniten pykäliä ja lakeja on tuottanut VM:n lainvalmistelu (4 196 lakia, joissa on ollut 21 619 pykälää). OM:n alan lainvalmistelussa on valmistunut yhteensä 3 120 lakia, joissa on ollut pykäliä 19 432. STM:n valmisteleman 3 336 lain yhteinen pykälämäärä on ollut 18 110. Yhteensä mainittuina vuosina on valmisteltu 17 851 lakia, joissa on ollut 106 868 pykälää. Laeista toisaalta 42,1 % on ollut pituudeltaan yhden pykälän mittaisia (*Wiberg* 2004 s. 4–52). ”Yhden pykälän lakien” yleisyydelle Wiberg ei tarjoa selitystä. Em. ilmiön yleisyys selittynee sillä, että varsin monimutkaisessa lakirakenteessa joudutaan uusien lakien ja merkittävien muutosten yhteydessä avaamaan runsaasti muita lakeja, jolloin muutokset voivat olla joko sisällöllisesti ja/tai teknisesti välttämättömiä sääntelyn ymmärrettävyyden säilyttämiseksi, vaikka muutokset kohdistuvat pieniin yksityiskohtiin. Esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) säätämisen ja rikoslainsäädännön osittaisuudistusten yhteydessä on avattu pykäläkohtaisesti merkittävä määrä muita lakeja joko poistamalla aikaisempaa sääntelyä tai korjaamalla sisältöä muutoin.

> pitkiä, sillä välitöntä verotusta koskevassa asiaryhmässä Helsingin hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika on 15,2 kk ja arvonlisäverotusta koskevassa asiaryhmässä 14,7 kk.

Vuonna 2004 hallinto-oikeuksien välillä keskimääräiset käsittelyajat kaikki asiaryhmät huomioon ottaen vaihtelivat siten, että lyhyin keskimääräinen käsittelyaika oli Rovaniemen hallinto-oikeudessa (6,1 kk) ja pisin Kouvolan hallinto-oikeudessa (12,3 kk). Vaihteluväliä voi pitää varsin merkittävänä oikeusturvan tehokkuuden ja yhdenvertaisen kohtelun näkökulmista. Asiaryhmäkohtaisesti Kouvolan hallinto-oikeudessa viipyivät eniten välitöntä verotusta koskevat asiat (19,8 kk). Toiseksi pisin keskimääräinen käsittelyaika kaikissa asiaryhmissä oli Kuopion hallinto-oikeudessa (9,7 kk), jossa samoin välittömän verotuksen asiaryhmässä keskimääräinen käsittelyaika oli pisin (18,7 kk), ja kolmanneksi pisin Helsingin hallinto-oikeudessa (9,3 kk).

Vuonna 2004 Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa keskimääräinen käsittelyaika oli 9,0 kuukautta ja Turun hallinto-oikeudessa 7,0 kuukautta. Turun hallinto-oikeuden osalta kiinnittää huomiota se, että siellä keskimääräisten käsittelyaikojen vaihtelu asiaryhmäkohtaisesti on varsin pientä. Turun hallinto-oikeudessa pisin keskimääräinen käsittelyaika on veroasioissa (9,0 kk) ja lyhyin sosiaaliasioissa (5,0 kk). Ympäristö- ja vesiasioiden ensi asteen tuomioistuimena toimivassa Vaasan hallinto-oikeudessa keskimääräiset käsittelyajat ovat pysyneet Turun hallinto-oikeuden tavoin ”kurissa”. Vaasan hallinto-oikeudessa pisin keskimääräinen käsittelyaika on vesiasioissa (11,0 kk). Vaasan hallinto-oikeudessa on lisäksi sosiaaliasioissa kaikista hallinto-oikeuksista lyhyin keskimääräinen käsittelyaika (3,2 kk).

Oulun hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika (7,7 kk) asettuu vertailtavaksi lähinnä edellä mainitun kahden hallinto-oikeuden kanssa. Oulun tulokseen vaikuttaa veroasioiden pitkähkö keskimääräinen käsittelyaika (13,1 kk). Oulun hallinto-oikeuden vahvuus näyttäisi puolestaan olevan rakennus- ja ympäristöasioiden suhteellisen nopeassa käsittelyssä (8,1 kk). Esimerkiksi Kuopion hallinto-oikeudessa mainitun asiaryhmän keskimääräinen käsittelyaika on lähes 16 kuukautta, mikä on hallinto-oikeuksista pisin tämän asiaryhmän käsittelyaika. Lyhyin rakennus- ja ympäristöasioiden käsittelyaika on Rovaniemen hallinto-oikeudessa (5,8 kk).

> Vuonna 2003 hallinto-oikeudet onnistuivat ratkaisemaan kohtuullisessa määrin vireillä olevia vanhempia asioita, sillä vuoden aikana ratkaistuista valituksista noin 6 200 eli 29 % koski yli vuoden vireillä olleita asioita. Vanhemmista ratkaistuista valituksista oli verovalituksia noin 2 300. Vuoden 2003 tietojen perusteella alle puolet verovalituksista onnistuttiin hallinto-oikeuksissa käsittelemään alle vuoden mittaisessa käsittelyajassa. Vuoteen 2000 verrattuna yli vuoden viipyneiden kaikkien asioiden osuus on kaksinkertaistunut, mikä osoittaa myös osaltaan viivästyskehitystä.[7]

[7] *OM Toiminta ja hallinto 2004:6* s. 42.

Hallinto-oikeuksien henkilökuntamäärässä on samaan aikaan tapahtunut muutoksia, jotka lienevät kieltämättä omalta osaltaan vaikuttaneet käsittelyaikojen pidentymiseen. Tätä kehitystä voidaan kuvata parhaiten taulukkomuodossa.[8]

Taulukko 1. Alueellisten hallintotuomioistuinten henkilöstön kehitys 1998–2003

	1998	1998	1998	1998	2003	2003	2003	2003	Muutos
	tuomarit	esittelijät	kanslia	yhteensä	tuomarit	esittelijät	kanslia	yhteensä	
Helsinki	37	49	50	136	43	44	46	133	–3
Turku	16	19	20	55	16	18	18,5	52,5	–2,5
H:linna	19	20	23	62	18	17	16	51	–11
Kouvola	6	6	7	19	9,8	10,8	9,5	30	+11
Kuopio	17	13	20	50	17	15	14	46	–4
Vaasa	29	26	23	78	28	21	23	72	–6
Oulu	9	11	11	31	9,5	9,5	9	28	–3
Rovaniemi	6	6	5	17	6	5	4,5	15,5	–1,5
Yht.	**139**	**150**	**159**	**448**	**147,3**	**140,3**	**140,5**	**428**	**–20**
Muutos					**+8**	**–10**	**–18,5**	**–20**	

Kuten hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämistä selvittäneen työryhmän mietinnössä (*OM Työryhmämietintöjä 2004:9*) todetaan, hallinto-oikeuksien henkilöstötarvetta ei arvioitu vuonna 1999 toteutetun hallinto-oikeusuudistuksen yhteydessä. Tuolloin 11 lääninoikeudesta ja vesiylioikeudesta muodostettiin 8 uutta alueellista hallinto-oikeutta. Myöhemmissä muissakaan lainsäädäntöhankkeissa tällaista arvioita ei ole joko tehty tai tehdyissä arvioissa on päädytty siihen, että muutokset eivät yksittäisesti toteutettuina aiheuta tarvetta lisätä hallinto-oikeuksien henkilökuntaa. Vain maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistuksen yhteydessä arvioitiin, että hallinto-oikeuksiin tarvitaan lisää

[8] *OM Työryhmämietintö 2004:9* s. 4. Taulukon luvut perustuvat kunakin vuonna kullekin tuomioistuimelle osoitettuihin henkilöstömääriin, joita on jouduttu vuoden 1998 osalta laskennallisesti muuntamaan myöhemmin tapahtuneiden tuomiopiiri- ja organisaatiomuutosten vuoksi. Tuomioistuimissa osoitettuja henkilöstömääriä ei tosiasiassa voida aina käyttää täysimääräisesti. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi täytettäessä avoinna olevaa virkaa, jolloin sijaisten nimittämisketjuja järjestettäessä virka tai virkoja voi jäädä tilapäisesti hoitamatta. Vuonna 1998 toteutunut htv oli 427. Vuonna 2003 toteutunut htv ja osoitettu htv olivat hyvin lähellä toisiaan, sillä toteutunut htv oli 426,4. Ruotsissa lääninoikeuksissa oli töissä vuonna 2003 yhteensä noin 900 henkilöä. Lääninoikeuksissa työskentelee lisäksi noin 1 300 lautamiestä. Samana vuonna kamarioikeuksissa työskenteli yhteensä 382 henkilöä. Kamarioikeuksissa lautamiehiä työskenteli noin 300 (*Årsredovisning 2003* s. 8, 58 ja 66).

henkilökuntaa.[9] Tuokin arvioitu henkilökuntalisäys jäi tuolloin toteutumatta.

Vuonna 1999 toteutetun hallinto-oikeusuudistuksen ”jälkimaininkeja” ovat ne hallinto-oikeuskohtaiset henkilöstörakenteelliset erot, joita edellinen taulukko hyvin kuvaa. Hallinto-oikeusuudistuksessa Kuopion hallinto-oikeus muodostettiin yhdistämällä aikaisemmat Kuopion lääninoikeus, Mikkelin lääninoikeus ja Pohjois-Karjalan lääninoikeus. Hämeenlinnan hallinto-oikeus muodostettiin puolestaan Hämeen lääninoikeudesta ja Keski-Suomen lääninoikeudesta. Näissä yhdistyneissä tuomioistuimissa osa aikaisemmasta lainkäyttöhenkilökunnasta ja kansliahenkilökunnasta valitsi toisin, eli henkilökuntaa siirtyi erilaisin järjestelyin kokonaan pois tuomioistuinlaitoksen palveluksesta. Lisäksi siirtymiä tapahtui myös tuomioistuinyksikköjen välillä. Kuopion hallinto-oikeuden osalta tämä merkitsi tuomioistuimen toiminnan aloittamista jo ensi vaiheessa huomattavasti vajaalla henkilökuntamäärällä. Yhdistetyissä tuomioistuinyksiköissä henkilökunnan rakenne eli jakautuminen tuomareihin, esittelijöihin ja kansliahenkilökuntaan kuuluviin on tosiasiassa muodostunut lainkäyttötoiminnan tehokkuuden kannalta vähemmän toimivaksi, koska rakenteet ovat yksinkertaisesti periytyneet aikaisemmista yksiköistä.

Hallinto-oikeusuudistus näyttäytyi sekä hankkeen valmistelun että hallituksen esityksen (HE 114/1998 vp) käsittelyn aikana voimakkaasti aluepoliittisena hankkeena. Voimakkaat aluepoliittiset tuomioistuinyksikköjen säilyttämispyrkimykset eivät mahdollistaneet lainvalmistelussa sellaista hallintotuomioistuinten järjestämistä, jossa henkilöstörakenteita ja tuomioistuinten voimavaroja olisi voitu jakaa tasaisemmin. Samansuuntaisesti vaikuttivat myös valtiontaloudelliset syyt, joiden vuoksi kehittämistyöstä sulkeutuivat pois ne vaihtoehdot, joissa tuomioistuinyksikköjä olisi sijoitettu muualle kuin aikaisemmille sijoituspaikoille.

Käytännössä nämä rajoitetut kehittämisvaihtoehdot ovat merkinneet hallinto-oikeusuudistuksen toteuttamisen jälkeen, että hallinto-oikeudet ovat edelleenkin kooltaan ja voimavaroiltaan hyvin erilaisia. Voimavarojen erilaisuus on puolestaan vaikuttanut siihen, että eräitä asiaryhmiä, jotka on keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen, ei ole pystytty edelleenkään jakamaan käsiteltäviksi useammassa hallinto-oikeudessa.

Hallintotuomioistuinten henkilökunnan hyvän pysyvyyden takia henkilöstörakenteen muutokset ovat olleet toistaiseksi hitaita ja sattumanvaraisia. Ikärakenteensa osalta hallintotuomioistuimet vastaavat muita tuomioistuimia. Vuonna 2004 kaikista nimitetyistä hallinto-oikeustuomareista (148 tuomaria) vain 21 tuomaria oli alle 50-vuotiaita, ja heidän keski-ikänsä oli noin 55 vuotta. Hallinto-oikeustuomareiden ikäpyramidin mukaisesti seuraavan kymmenen

[9] Hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp) arvioitiin, että hallintotuomioistuimiin tarvittaisiin kaikkiaan 9 uutta esittelijän virkaa sekä kansliahenkilökuntaa riippuen kunkin tuomioistuimen henkilöstörakenteesta.

vuoden aikana eläkkeelle siirtymisen kautta avautuisi yhteensä 74 hallinto-oikeustuomarin virkaa. Näistä viroista tosin vain 30 avautuu ennen vuotta 2010. Järjestelmässä henkilöstörakenteelliseksi ongelmaksi voi ilman mitään korjaavia toimia muodostua se, että merkittävä osa hallinto-oikeuden esittelijöistä joutuisi jäämään eläkkeelle esittelijän virasta, koska esittelijöiden ja tuomareiden välillä ei ole merkittävää ikäeroa.[10] Ikärakenteellisesti tarkasteltuna esittelijöiden nimittäminen avautuviin tuomarin virkoihin korottaa hallinto-oikeustuomareiden keski-ikää. Toisaalta näin menetellen voitaisiin korjata hallinto-oikeuksien henkilöstörakennetta tuomaripainotteisemmaksi.

Tässä väitöskirjatutkimuksessa hallintotuomioistuinten henkilöstön määrä ja rakenne on eräs taustatekijä, joka vaikuttaa mahdollisuuksiin tehostaa hallintotuomioistuinten toimintaa. Tutkimuksessa ei pyritä esittämään keinoja henkilöstörakenteen parantamiseksi tai muuttamiseksi, vaikka asioiden käsittelyn tehostamisen eräänä keinona pidetäänkin siirtymistä pois esittelijäkeskeisestä valmistelusta tuomaripainotteisempaan valmisteluun.

> Henkilöstörakenteen kehittämisen osalta hyvänä lähtökohtana voidaan mielestäni pitää työryhmän mietinnössä (*OM Työryhmämietintöjä 2004:9*) esitettyjä kehittämistoimia. Työryhmä on esittänyt, että oikeusministeriö tekisi periaatepäätöksen hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämisestä 2005–2014 välisenä aikana siten, että hallinto-oikeustuomareiden ja hallinto-oikeuksien kansliahenkilökunnan virkoja lisätään vuosittain samalla, kun esittelijöinä toimivien hallinto-oikeussihteerien virkoja lakkautetaan.[11] Ehdotetussa järjestelmässä esittelijöillä säilyisi merkittävä osuus valmistelutehtävistä, vaikka järjestelmä samalla muuttuisi tuomaripainotteisemmaksi. Työryhmän mietintö poikkeaa tältä osin *tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean* (KM 2003:3) esittämästä näkemyksestä, jonka mukaan esittelijäjärjestelmästä tulisi luopua kokonaan.
>
> Työryhmän mietinnössä ei ole pohdittu mahdollisuutta, jossa valmistelutehtäviä jaettaisiin useammille henkilöille ilman muodollista esittelijävastuuta. Valmistelijajärjestelmää käytetään jo markkinaoikeudessa. Käytännössä esittelijäjärjestelmän ylläpitäminen voi johtaa siihen, että valmisteluvastuuta ei voida riittävästi jakaa useiden henkilöiden kesken. Erityisesti laajemmissa asioissa ja juridisesti vaativissa ratkaisutilanteissa tällainen useamman valmistelijan järjestelmä saattaa olla tehokkaampi kuin esittelijäjärjestelmä, koska eri valmistelijat voisivat tuomarijäsenen johdolla huolehtia tiettyjen oikeudellisten kysymysten tai tosiseikkakysymysten selvittämisestä. Hallintotuomioistuimissa käsiteltävien asioiden oikeudellisen laadun perusteella, kun otetaan huomioon erityisesti kytkennät yhteisön oikeuteen, perusoikeuksiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimusvelvoitteisiin sekä sovellettavan lainsäädännön laajuus, tällainen hajautettu valmistelumalli voisi samalla turvata laajemman oikeudellisen tiedon hankinnan ja hallinnan.

---

[10] Vuonna 2004 hallinto-oikeuden esittelijöiden keski-ikä oli 43 vuotta (*OM Työryhmämietintö 2004:9* s. 16).

[11] *OM Työryhmämietintö 2004:9* s. 28. Työryhmän ehdotuksen mukaan vuonna 2014 hallinto-oikeussihteerin virkoja tulisi olla jäljellä vähintään 74. Työryhmän mietinnössä painotetaan, että päätöksenteon tehokkuuden kannalta paras vaihtoehto voisi olla osoittaa hallinto-oikeussihteerien esiteltäväksi keskimääräistä selkeämpiä asioita. Lisäksi hallinto-oikeussihteereillä säilyisi esivalmistelutehtäviä ja muita valmistelutehtäviä myös laajemmissa jutuissa.

Kaudella 1998–2004 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiamäärät noudattavat pääosin hallinto-oikeuksien asiamäärien yleisiä kehityslinjoja. Vuonna 1998 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 4 904 asiaa[12], mistä asiamäärä laski vuonna 1999 yhteensä 4 372 asiaan. Vuonna 2000 saapuneita asioita oli 3 691 ja vuonna 2001 lähes saman verran (3 752). Vuonna 2002 määrä nousi takaisin yli 4 000 saapuneen asian (4 036 asiaa). Vuonna 2003 saapuneita asioita oli jälleen aikaisempaa vähemmän eli 3 806 asiaa.[13] Vuonna 2004 asioita saapui kaikkiaan 3 719. Saapuneiden asioiden määrä näyttää siis vakiintuneen keskimäärin noin 4 000 asiaan vuosittain.[14]

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa keskimääräiset käsittelyajat ovat pidentyneet vuoden 1998 tasosta (10 kk) neljä vuotta myöhemmin 11,2 kuukauteen. Vuonna 2000 valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli poikkeuksellisen pitkä eli 13,5 kuukautta, mihin vaikutti runsaslukuisten Natura-valitusten käsittely. Vuonna 2003 keskimääräistä käsittelyaikaa (11 kk) on saatu hieman laskettua vuoden 2002 tasosta. Keskimääräinen käsittelyaika on tarkastellun jakson aikana ollut lyhyimmillään vuonna 1999, jolloin tuo aika oli 8,5 kuukautta.

Vuoden 2004 vuosikertomuksen mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa

---

[12] Tässä yhteydessä ei eritellä tarkemmin asioiden jakautumista valituksiin ja ylimääräistä muutoksenhakua tarkoittaviin hakemuksiin. KHO:ssa ylimääräisten muutoksenhakujen osuus kokonaisjuttumäärästä on vuosittain noin 10 prosenttia.

[13] Vuonna 2004 saapuneista asioista oli valituksia 3 479, purkuhakemuksia 190, menetetyn määräajan palauttamista koskevia hakemuksia 30 ja muita hakemuksia 20. Hienoinen saapuneiden asioiden määrän lasku edelliseen vuoteen verrattuna selittyy lähinnä pienemmällä hakemusasioiden määrällä. Valituksista 750 koski verotusta, 451 kaavoitusta ja rakentamista, 143 virkamiesasioita, 392 ulkomaalaisasioita, 476 sosiaaliasioita, 110 kunnallisasioita, 112 liikenne- ja tieasioita, 333 ympäristö- ja vesiasioita, 170 terveyden- ja sairaanhoitoasioita ja 542 muita asioita (*KHO:n vuosikertomus 2004* s. 19). Vuosia 2001–2004 verratessa huomiota kiinnittää se, että saapuneiden kunnallisasioiden määrä on vuonna 2004 ollut tuon tarkastelujaksoin alhaisin ja ympäristö- ja vesiasioiden määrä puolestaan korkein. Virkamiesasioissa on puolestaan vuonna 2004 palattu vuoden 2001 saapuneiden asioiden tasoon (vuonna 2003 saapui ainoastaan 51 virkamiesasiaa). Ulkomaalaisasioissa saapuneiden asioiden määrä on pysynyt vuositasolla lähes samana vuosina 2002–2004. Myös terveyden- ja sairaanhoitoasioissa vuosittainen saapuneiden asioiden määrä on ollut varsin tasainen.

[14] KKO:een saapui vuonna 2003 yhteensä 3 185 asiaa. Saapuneista asioista 36 % oli riita-asioita ja 35 % rikosasioita. Samana vuonna KKO ratkaisi 3 123 asiaa. Valituslupa myönnettiin 179 asiassa ja julkaistujen ratkaisujen määrä oli 138. Riita-asioissa myönnettiin 80 ja rikosasioissa 72 valituslupaa. Hylättyjen valituslupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli noin 4 kk. Hylättyjen valituslupahakemusten käsittelyaika on laskenut edellisiin vuosiin verrattuna. Asiaratkaisujen keskimääräinen käsittelyaika oli noin 18 kk. KKO:n toteutunut henkilöstömäärä (htv) vuonna 2003 oli 87,3, kun vastaava luku KHO:ssa oli 97,9. Arvioituun tavoitteeseen verrattuna KKO:n toteutunut henkilöstömäärä oli -3,7 ja KHO:n -4. Vuonna 2003 KKO:lla oli käytettävissään toimintamenoihinsa noin 6,9 milj. euroa ja KHO:lla noin 8 milj. euroa (*OM Toiminta ja hallinto 2004:6* s. 36–39). Ruotsissa ylimpään hallintotuomioistuimeen (regeringsrätten) saapui vuonna 2003 yhteensä 7 069 asiaa. Mainittuna vuonna tuomioistuin ratkaisi 7 098 asiaa. Kaikkiaan 374 asiassa ei tarvittu valituslupaa. Valituslupa hylättiin 6 508 asiassa ja valituslupa myönnettiin 216 asiassa (*Domstolsstatistik 2003* s. 18). Saapuneiden asioiden määrä on jonkin verran laskenut vuosiin 2002 ja 2001 verrattuna. Vuonna 2003 tuomioistuimessa työskenteli yhteensä 108 henkilöä (*Årsredovisning 2003* s. 74).

tuona vuonna ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika on ollut pisin sosiaaliasioissa (20,3 kk). Toiseksi pisin asiaryhmäkohtainen keskimääräinen käsittelyaika on ollut ympäristö- ja vesiasioissa (18,2 kk) ja kolmanneksi pisin terveyden- ja sairaanhoitoasioissa (17,5 kk). Lyhyin keskimääräinen käsittelyaika on ollut ulkomaalaisasioissa (7,8 kk). Suhteellisen lyhyt keskimääräinen käsittelyaika on ollut myös molemmissa verotusta koskevissa asiaryhmissä (välitön verotus 9,2 kk ja muu verotus 8,2 kk). Kaikki asiaryhmät tarkasteltuna keskimääräinen käsittelyaika on ollut 11,9 kuukautta.

Keskimääräisten käsittelyaikojen jakauma vuonna 2004 herättää vakavia epäilyjä siitä, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu- ja valmistelutyötä ei ole organisoitu parhaalla mahdollisella tavalla. Pitkälti valitusluvanvaraisissa sosiaaliasioissa käsittelyajat näyttävät muodostuneen kestämättömän pitkiksi. Käsittelyaikajakaumasta voidaan päätellä, että näiden yleensä lainsäädännössä jo kiireellisiksi määriteltyjen asioiden käsittelyä ei ole preferoitu tai asioiden valmisteluun ei ole ollut käytettävissä riittävästi valmisteluresursseja. Käsittelyaikajakaumasta voidaan toisaalta päätellä, että valmistelu on ollut ripeää ainakin maankäyttöasioissa (keskimääräinen käsittelyaika 10,1 kk), joiden pitkään käsittelyaikaan julkisuudessa on aikaisemmin kiinnitetty huomiota.

Käsittelyaikajakaumasta voidaan mielestäni kaiken kaikkiaan tehdä se johtopäätös, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvanvaraisten asioiden käsittelyyn ei ole saatu samanlaista rutiininomaista ja vakiintunutta ripeyttä kuin korkeimmassa oikeudessa. Niinpä tässä järjestelmässä – melko huomattavan määrän asioita jo ollessa valitusluvanvaraisia – valitusluvanvaraisten asioiden nopeammasta käsittelystä ei koidu hyötyä varsinaisten valitusasioiden käsittelyyn.[15]

Vuonna 2003 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden määrästä 81,2 % kohdistui hallinto-oikeuksien tekemiin päätöksiin.[16] Vuonna 2004 vastaava osuus on kasvanut 84 %:iin.

---

[15] Varsin huolestuttavilta vaikuttavat myös tiedot vuoden 2004 lopussa olleiden asioiden ikäjakaumasta. Mainitun vuoden lopussa nimittäin oli vielä vireillä 5 valituslupa-asiaa vuodelta 2001. Vuodelta 2002 vireillä oli 24 valitusta, 12 valituslupaa ja 1 purkuhakemus. Vuodelta 2003 ilmoitetaan olleen vireillä 422 valitusta, 110 valituslupaa, 33 purkuhakemusta, 2 menetetyn määräajan palauttamishakemusta, 2 kantelua sekä lisäksi 1 muu hakemus. Vuoden 2004 aikana vireille tulleista asioista ratkaisematta oli 2 555 asiaa. Viimeksi mainituista 937 on valituslupa-asioita (*KHO vuosikertomus 2004* s. 22).

[16] Selostan jäljempänä Ranskan hallintolainkäyttöjärjestelmää sekä useita Ranskaa koskevia EIT:n ratkaisuja. Vuonna 2003 ensimmäisen asteen tuomioistuimiin (tribunaux administratifs) saapui 128 422 muutoksenhakuasiaa, mikä oli 14 % enemmän kuin edellisenä vuonna (mainittuna vuonna saapui lähes 198 000 ns. ensi asteen asiaa). Keskimääräinen käsittelyaika oli noin puolitoista vuotta. Toisen asteen hallintotuomioistuimiin (cours administratives d'appel) saapui 15 640 muutoksenhakuasiaa, mikä puolestaan oli vain 2,4 % enemmän edelliseen vuoteen verrattuna. Näihin tuomioistuimiin saapui ensi asteen asioita noin 40 000 (keskimääräinen käsittelyaika 2 v 4 kk). Ylimpään hallintotuomioistuimeen (Conseil d'État) saapui 9 905 muutoksenhakuasiaa sekä 8 993 ensi asteen asiaa (*LdJA 3/2004* s. 3 ja *Les chiffres-clés de la Justice Octobre 2004* s. 33).

> Vuoden 2005 valtion talousarvioehdotuksessa todetaan, että KHO:n päätösten yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi on tärkeää, että asiat voidaan ratkaista nykyistä nopeammin. Vuonna 2005 KHO:een arvioidaan saapuvan noin 3 900 asiaa. Keskimääräinen käsittelyaikatavoite on 10 kuukautta siten, että 25 % asioista saataisiin ratkaistua alle puolessa vuodessa ja tämän lisäksi 35 % alle 9 kuukaudessa.
>
> Talousarvioehdotuksessa arvioidaan hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden määrän pysyvän ennallaan (20 800 valitusta). Ratkaistavien asioiden määrän arvioidaan sen sijaan kasvavan, kun hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanoja kevennetään (hallinto-oikeuksien arvioidaan ratkaisevan 21 500 valitusta). Käsittelyaikatavoitteena on 8 kuukauden keskimääräinen käsittelyaika.[17]

Hallintotuomioistuimia koskevat samat talousarvioehdotuksen selvitysosassa ilmaistut yleistavoitteet kuin muitakin tuomioistuimia. Näiden yleistavoitteiden mukaisesti tarkoituksena on, että kullekin tuomioistuimelle määritellään tulosneuvotteluja varten asiaryhmäkohtaiset ”optimaaliset käsittelyajat”. Yleistavoitteena on, että mikään asia ei viivy tuomioistuimessa vuotta kauempaa.[18] Hallintolainkäytössä tämä tarkoittaisi siis normaalisti enintään kahden vuoden käsittelyaikaa kahdessa tuomioistuinasteessa.

Otettakoon kuitenkin jo tässä vaiheessa huomioon, että tämän pituinen kokonaiskäsittelyaika on kohtuuton esimerkiksi sen tyyppisissä asioissa, kuten vammaispalvelut, toimeentulotuki ja lastensuojelulainsäädännön mukaiset lapsen huostaanottoa tai yhteydenpidon rajoittamista koskevat asiat. Kohtuuttomana tällaista käsittelyaikaa voidaan pitää myös asioissa, joissa on kysymys jo myönnettyyn lupaan kohdistuvasta valituksesta, jos valitus estää samalla luvan hyväksikäyttämisen. Tyyppiesimerkki tällaisesta tilanteesta on esimerkiksi jo myönnettyyn rakentamista koskevaan lupaan kohdistuva naapurin valitus perusteella, jossa ei edes ole kysymys hankkeen rakennuslainsäädännön mukaisista edellytyksistä.

Lakivaliokunta on talousarvioehdotuksesta antamassaan lausunnossa (LaVL 18/2004 vp) kiinnittänyt huomiota hallintotuomioistuinten osalta moniin tämän tutkimuksen kannalta keskeisiin seikkoihin. Lakivaliokunta on ensinnäkin todennut, että talousarvioehdotuksessa oleva maininta hallintotuomioistuinten henkilöstörakenteen kehittämisestä ei aidosti kasvata hallinto-oikeuksien voimavaroja. Lakivaliokunta onkin tämän vuoksi esittänyt valtiovarainvaliokunnalle, että hallinto-oikeuksiin osoitetaan lisää voimavaroja. Talousarvioehdotuksen mukaan 1.3.2005 lukien hallinto-oikeuksiin voitaisiin perustaa kuusi

---

[17] *Valtion talousarvioesitys 2005* s. 116–117. Hallinto-oikeuksien ratkaisutoiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta voitaneen verrata lähinnä hovioikeuksiin. Hovioikeuksissa vuonna 2003 taloudellisuus oli 2 619 euroa/ratkaistu asia ja tuottavuus (ratkaistut asiat/htv) 24. Hallinto-oikeuksissa taloudellisuus oli 1 172 euroa/ratkaistu asia ja tuottavuus 50. Vakuutusoikeudessa vastaavasti taloudellisuus oli 538 euroa/ratkaistu asia ja tuottavuus 104. Määrään painottuvat taloudellisuusmittarit eivät toisaalta tuota vertailukelpoista tietoa, koska vertailtavuus edellyttäisi juttujen vaikeusasteen huomioon ottamista.

[18] *Valtion talousarvioesitys 2005* s. 113.

tuomarin virkaa sillä edellytyksellä, että samasta ajankohdasta lukien vähennetään määräaikaisia hallinto-oikeustuomareita ja hallinto-oikeussihteereitä. Käytännössä tämä ehdotettu toimi tarkoittaa ainoastaan hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen muutosta, ei henkilöstön lisäystä. Kuten lakivaliokunta toteaa, hallintotuomioistuimissa käsiteltävillä asioilla on niin paljon heijastusvaikutuksia, että hallinto-oikeuksien toimintaedellytysten kehittämisessä pienilläkin taloudellisilla lisäpanostuksilla on yhteiskunnan kokonaisedun kannalta huomattavaa merkitystä.[19]

> Lakivaliokunta on erikseen todennut huolensa siitä, että verovalitusten keskimääräiset käsittelyajat ovat pidentyneet huomattavasti. Vuonna 2003 hallinto-oikeuksien verovalitusten keskimääräinen käsittelyaika oli jo 14,3 kuukautta, minkä lisäksi hallinto-oikeuksien keskimääräisissä käsittelyajoissa on merkittävää vaihtelua. Lakivaliokunta on lisäksi todennut huolensa siitä, että ulkomaalaisasioissa (erityisesti Helsingin hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvissa kansainvälisen suojelun kysymyksissä) käsittelyajat ovat myös pidentyneet lisääntyneiden valitusten myötä.

Lakivaliokunta huomauttaa yleisesti, että Suomessa harjoitetaan tuomioistuinten toimintaan kohdistuvaa empiiristä tutkimusta liian vähän. Tutkimustieto on tarpeen, jotta tuomioistuinten menettelyjen toimivuutta ja onnistuneisuutta voidaan arvioida sekä tehdä johtopäätöksiä siitä, ovatko lainsäädäntömuutokset menettelyjen tehostamiseksi tarpeen. Riittävän empiirisen tutkimustiedon puute vaikuttaa myös siihen, millä tavalla tuomioistuinten resursseja voidaan arvioida ja niitä kohdentaa.[20]

Vertailun vuoksi todettakoon, että Ruotsin Domstolsstyrelsen eli tuomioistuinten keskushallinto on lähettänyt Ruotsin hallitukselle elokuussa 2004 kirjeen (16.8.2004 dnr 798-2004), jossa keskushallintoviranomainen tuo esille huolensa Ruotsin kaikkien tuomioistuinten juttumäärien kasvusta, johon ei pystytä vastaamaan enää tuomioistuinten omilla toimilla.[21]

---

[19] *LaVL 18/2004 vp* s. 4. Voimavarat hallintotuomioistuinten kehittämiseen pitäisi nähdä enemmän yhteiskunnan kokonaisedun kannalta, ei budjettiteknisesti sektorikuluina. Esimerkiksi ulkomaalaisasioiden pitkittynyt käsittely merkitsee, että hakijoiden oleskelusta Suomessa aiheutuu entistä enemmän kustannuksia työministeriön hallinnonalalle, joka vastaa hakijoiden asumisja oleskelukustannuksista. Tämä kustannustekijä on siis ”hinta”, joka syntyy hallinto-oikeuksien puutteellisten resurssien aiheuttamasta puutteellisesta ratkaisutehosta. Vastaavalla tavalla ajateltuna maankäytön ja ympäristönsuojelun kannalta merkittävissä hankkeissa hallintotuomioistuinten heikkojen resurssien ”hinta” on hankkeiden viivästymisestä syntyvät kustannustekijät. Puutteellisen ratkaisutehon maksumiehiä ovat sekä yksityiset toimijat että julkissektori.

[20] Valiokunnan mukaan tutkimusmäärärahojen lisäys tulisi kohdistaa OPTULA:n käyttöön. Tutkijoista myös Koulu on huomauttanut oikeustieteen empiirisen tutkimustiedon ohuudesta, joka heijastuu lainvalmistelun laatuun. ”Ehdotukset lainsäännöksiksi, tulevat ne sitten professionaalisilta lainvalmistelijoilta tai eri intressiryhmiltä, eivät perustu systemaattisesti kerättyyn tietoon nykyisen lainsäädännön vaikutuksista tai mahdollisista epäkohdista” (*Koulu* 2004 s. 84).

[21] Kirjeessä arvioidaan, että lisäresursseja tarvitaan noin 200 milj. Skr.

> Ruotsissa suurin asiamäärän kasvu kohdistuu kirjeen mukaan lääninoikeuksiin (5 200 juttua lisää ensimmäisellä puolivuotiskaudella 2004). Eräänä voimakkaasti kasvaneena asiaryhmänä kirjeessä mainitaan valitukset kunnallisten viranomaisten sosiaalipalvelulain (socialtjänstlagen) mukaisista avustuspäätöksistä, joista avattiin valitusmahdollisuus vuoden 2002 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella. Myös erilaiset kuljetuspalveluja koskevat valitukset ovat lisääntyneet, kuten myös valitukset (överprövning) julkisista hankinnoista (vuonna 2003 hankintajuttuja tuli lisää 700 kappaletta). Asiamäärien voimakkaan kasvun vuoksi käsittelyajat ovat samalla pidentyneet.
>
> Kamarioikeuksissa vireille tulleiden asioiden lisäys on kahtena edellisenä vuotena ollut viiden prosentin luokkaa, ja kasvu on kirjeen mukaan jatkunut vuonna 2004. Kamarioikeuksissa juttumäärät ovat kasvaneet kaikissa asiaryhmissä lukuun ottamatta veroasioita. Julkisia hankintoja koskevien asioiden määrä on kamarioikeuksissa kasvanut 53 %. Erityisesti hankinta-asioita pidetään kirjeen mukaan vaikeasti ratkaistavina.[22]

Tuomioistuinlaitoksessa käsiteltäväksi tulevien asioiden määrän kasvu on todettu myös Ruotsin vuoden 2004 tuomioistuinlaitoksen toimintaa koskevassa kertomuksessa (*Årsredovisning 2004*). Lääninoikeuksiin saapui vuonna 2004 yli 104 000 asiaa, mikä on 11,4 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Ylimmässä hallintotuomioistuimessa (regeringsrätten) lisäys oli samaan aikaan 8,8 %.[23]

---

[22] Ruotsissa julkisista hankinnoista annetun lain (lag om offentlig upphandling 1992:1528; laista käytetään Ruotsissa lyhennettä LOU) mukaan lain vastainen hankintayksikön menettely voidaan saattaa hakemuksella lääninoikeuden (länsrätt) tutkittavaksi. Hankintayksikön päätöksiin ei voida hakea muutosta kunnallisvalituksin tai kirkollisvalituksin. Ennen heinäkuussa 2002 voimaan tullutta lainmuutosta (SFS 2002:594) lääninoikeudella ei ollut toimivaltaa käsitellä asiaa enää sen jälkeen, kun hankintasopimus oli tehty. Lainmuutoksella, joka perustuu hallituksen esitykseen prop. 2001/02:142, muutoksenhaku lääninoikeuden päätöksestä kamarioikeuteen saatettiin valitusluvanvaraiseksi. Ruotsin julkisia hankintoja koskevasta oikeussuojajärjestelmästä ks. tarkemmin *Siitari-Vanne* 2002 s. 343–348.

[23] *Årsredovisning 2004* s. 4. Hallintotuomioistuimissa ovat lisääntyneet eniten sosiaali- ja sosiaalivakuutusta koskevat asiat. Vuonna 2004 lääninoikeuksiin saapui 15 622 veroasiaa, 2 695 kiinteistöveroasiaa, 6 648 ajokorttiasiaa, 21 151 sosiaalipalvelulain (socialtjänstlag) mukaista asiaa, 13 231 mielenterveysasiaa, 20 373 sosiaalivakuutusasiaa, 3 507 lastensuojeluasiaa ja 21 299 muuta asiaa. Lääninoikeudet ratkaisivat mainittuna vuonna 97 889 asiaa. Vuoden lopussa lääninoikeuksissa oli vireillä 41 615 asiaa. Kamarioikeuksiin saapui puolestaan 23 354 asiaa, mikä on vain hiukan enemmän kuin edellisenä vuonna. Kamarioikeudet ratkaisivat 24 067 asiaa. Regeringsrätteniin saapui 7 661 asiaa ja siellä ratkaistiin 7 940 asiaa. Regeringsrättenissä oli vuoden 2004 lopussa vireillä 6 117 asiaa (*Domstolsstatistik 2004* s. 25, 28 ja 30).

2 Aikaisemmista nykymuotoista hallintolainkäyttöä koskevista väitöskirjatutkimuksista

Nykymuotoista hallintolainkäyttöjärjestelmää on hallintolainkäyttölain voimaantulon jälkeen tutkittu kahdessa väitöskirjatutkimuksessa. *Leena Halilan* tutkimus ”Hallintolainkäytön oikeusturvatakeista” ilmestyi vuonna 2000. Tutkimuksessa tarkastellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia hallintolainkäytössä yleisesti suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, lähinnä kuitenkin vain suhteessa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen. Tutkimuksen painotukset ovat varsin pitkälti oikeushistoriallisia sekä kansallisen oikeussuojajärjestelmän että ihmisoikeussopimuksen osalta.[24] Lisäksi tutkimuksen menettelyoikeudelliset painotukset 6 artiklan osalta rajoittuvat käsitteen ”fair hearing” selvittämiseen.

Edellä tarkoitetun tutkimuksen suorittamis- ja ilmestymisajankohdan jälkeen ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta on annettu lukuisia uusia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisedellytyksiä koskevia ratkaisuja, joilla on liittymäkohtia Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmän oikeusturvatakeisiin. Ihmisoikeussopimuksen dynaamisen tulkintakehityksen vuoksi tutkimuksessa tehtyjä johtopäätöksiä Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmän yhteensoveltuvuudesta ihmisoikeussopimuksen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin järjestämisedellytyksiä koskevaan käytäntöön ei voida enää kaikilta osin pitää relevantteina eikä kestävinä.[25]

Toinen hallintolainkäyttöjärjestelmää koskeva tutkimus on *Janne Aerin* vuonna 2000 ilmestynyt tutkimus ”Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa”, jossa tutkimuksen alaotsikon mukaisesti hallintolainkäytön oikeussuojaa tarkastel-

---

[24] Aerin mukaan Leena Halilan tutkimuksessa keskityttiin ”kansallisen oikeusturva-ajattelun ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten taustan ja historian selvittelyyn” (*Aer* 2003 s. 11). Olen Aerin kanssa samaa mieltä tästä arvioinnista.

[25] Halilan mukaan ihmisoikeuskontrollin raja on siinä suomalaisessakin oikeuskirjallisuudessa korostetussa seikassa, ettei päätöksentekoa tulisi ”ainakaan suoranaisesti perustaa sellaiseen aineistoon, johon asianosainen ei ole voinut tutustua ja josta *hän ei ole muulla tavalla saanut tietoa* tarkempaa kommentointia varten” (*Leena Halila* 2000 s. 300, kurs. ESV). Tällaista kantaa ei hyväksytty enää esimerkiksi tuomiossa *Fortum v. Suomi (EIT 15.7.2003)*, jossa KHO jätti antamatta jutun viranomaisosapuolen toimittamaa materiaalia yksityiselle osapuolelle tämän pyydettyä aineistoa, kun osapuoli oli saanut aineiston käyttöönsä tuolta viranomaiselta. Vastaväittäjänä Kulla kiinnitti huomiota siihen, että yksittäisissä ratkaisutilanteissa Halilan suosittama joustavuus saattaa osoittautua ongelmalliseksi, koska perus- ja ihmisoikeudet asettavat ”melko ehdottomia menettelyvaatimuksia” (*Kulla*, LM 2000 s. 1014).

laan viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta.[26] Aerin mukaan oikeusjärjestyksen ja politiikan suhdetta ei voida pelkistää vallanjako-opin mukaisesti, minkä vuoksi oikeusjärjestystä koskevalla diskurssilla on poliittinen ulottuvuutensa. Oikeudellistumisen keskeisenä ulottuvuutena Aer pitää tuomioistuinten yhteiskunnallisen aseman korostumista.

Aerin tutkimuksessa keskeinen kysymys on se, millä edellytyksin ja missä laajuudessa hallintoviranomaisen päätös voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tutkimuksessa tarkastellaan hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmää peilaten sitä myös hallintotuomioistuinten asemaan osana valtiorakennetta ja tuomioistuinlaitosta sekä aineellisen oikeussuojan toteutumista koskevina hallintolainkäytön arvopohjakysymyksinä. Tutkimuksen tavoitteena on ensisijaisesti oikeusjärjestelmän eräiden peruslähtökohtien ymmärtäminen, ei niinkään uusien normitulkintojen esittäminen.[27]

Aerin ja Halilan tutkimuksia erottaa erilaisen tutkimusotteen lisäksi erilainen suhtautuminen hallintolainkäytön tilaan ja kehittämistarpeisiin.[28] Aer suhtautuu hallintolainkäyttöjärjestelmään huomattavasti Halilaa kriittisemmin, vaikka myös Halila esittää joitakin kriittisiä kannanottoja erityisesti hallintoviranomaisen asemasta hallintolainkäyttöprosessissa.[29] Aerin tulkitsen painottavan tutkimuksessaan Halilaa enemmän aineellista oikeudenmukaisuutta. Hallintolainkäytön ja hallinnon suhteen Aer näkee jännitteisenä muun ohella sen johdosta, että hallintolainkäytössä ”ainoastaan tutkitaan päätösten lainmukaisuutta”.[30]

---

[26] Toinen virallisista vastaväittäjistä kiinnitti huomiota siihen, että työssä ei ollut käytetty mitään vertailupohjaa sen enempää ulkomailta kuin muilta lainkäytön saroilta. Lisäksi työssä käytetty oikeustapausaineisto oli suppeaa koostuen lähinnä väittelijän omaan kokemuskenttään kuuluvista asiaryhmistä. Käytetyn aineiston perusteella oikeussuojaongelmat hahmottuivat enemmän aineellisen lainsäädännön kuin tuomitsemistoiminnan menettelyllisiksi ongelmiksi (*Vihervuori*, LM 2001 s. 538–540).

[27] *Aer* 2000 s. 7–11.

[28] EIT:n oikeuskäytännöstä ilmenevät menettelyllisen oikeudenmukaisuuden ”peruspilarit” ovat Halilan mukaan hyvin sopusoinnussa suhteessa hallintolainkäyttölain prosessuaalisiin perusvaatimuksiin. ”Ihmisoikeustarkastelut eivät siten ole tuoneet varsinaista uutta hallintolainkäyttölain valmistelun ja säätämisen yhteydessä omaksuttuihin lähtökohtiin. Tilanne osoittaa, ettei ihmisoikeusjärjestelmässä pyritä loppujen lopuksi muuhun kuin *täysin perustuvanlaatuisten menettelyvaatimusten esille nostamiseen ja turvaamiseen*” (*Leena Halila*, mts. 318).

[29] Viranomaisen prosessuaalinen rooli on jäänyt ”jossakin määrin huomaamatta sisäisen muutoksenhaun pohjalle”. Kaksiasteisen hallintotuomioistuinjärjestelmän muodostaminen ei ole aiheuttanut tarvetta tämän perustilanteen analysointiin (*Leena Halila*, mts. 320). Halila on oikeassa siinä, että viranomaisen roolia prosessissa ei ole ryhdytty selvittämään *hallintolainkäyttöjärjestelmän yleisenä kehittämistarpeena*. Tämän vuoksi viranomaisen valituspuhevaltakysymyksiä on ryhdytty laajamittaisesti järjestelemään aineellisessa lainsäädännössä.

[30] Tällainen puuttumattomuus pitää samalla sisällään ”vahvan liitynnän vallitsevan poliittisen järjestelmän auktoriteettirakenteisiin”. Aerin tutkimuksessa, toisin kuin Halilan tutkimuksessa, hallintolainkäytön arvopohjan osana tutkitaan myös perusoikeuksia ja niiden suoraa sovellettavuutta. KHO:n oikeuskäytäntöä Aer pitää perusoikeuskytkentäisissä jutuissa varovaisena. Hallintolainkäytön arvopohjassa näkyvät ”poliittisen järjestelmän perusarvot, jotka edustavat valtioja hallintokeskeisyyttä” (*Aer*, mts. 281–283).

Kummallekin kirjoittajalle hallintolainkäytön ja hallinnon välinen suhde näyttäytyy loppujen lopuksi aineellisen ratkaisutoimivallan samankaltaisuutena, mitä lähtökohtaa Aer pitää vähemmän hyväksyttävänä kuin Halila. Aerin mukaan hallintolainkäytössä tulisi löytää ratkaisulinja, joka täyttää kansalaisten aineelliseen oikeussuojaan kohdistuvat odotukset. Tämän ratkaisulinjan löytämistä Aer pitää hallintolainkäytön haasteena.[31] Halilan painotuksissa hallintolainkäytön kontrollitehtävä suhteessa hallintoon merkitsee puolestaan ”oikeusturvakysymysten hahmottamista laajemmasta kuin pelkästään asianomaiseen kiinnittyvästä näkökulmasta”.[32]

Vero-oikeudellisista väitöskirjoista erityisesti *Matti Haapaniemen* väitöskirjalla ”Virallisperiaate tuloverotuksessa ja tuloveroprosessissa” sekä *Olli Ryynäsen* väitöskirjalla ”Bevisning i inkomstbeskattningen” on liittymäkohtia hallintolainkäyttölakiin. Molemmilla väitöskirjoilla on luonnollisesti liittymäkohtia myös verotuksen toimittamisvaiheeseen, jossa vaiheessa hallintomenettelyn yleinen lainsäädäntö ja verotusta koskeva erityinen menettelysäännöstö ovat olleet ja edelleenkin näyttävät olevan monin kohdin keskenään jännitteisessä suhteessa. Tätä jännitteistä suhdetta väitöskirjoissa ei kuitenkaan korosteta, koska menettelynormistona tarkastellaan pääosin verotusmenettelylainsäädäntöä.

Haapaniemen vuonna 2001 ilmestyneessä väitöskirjatutkimuksessa pääpaino on oikeushistoriallisella verotuksen virallisperiaatteen tutkimuksella, mutta väitöskirjassa tarkastellaan myös virallisperiaatetta ja hallintolainkäyttölain mukaisia selvityskeinoja nykyisessä veroprosessissa.[33] Haapaniemen laajassa tutkimuksessa virallisperiaatetta tarkastellaan suhteessa myös verotuspäätösten täytäntöönpanojärjestelmään. Ryynäsen vuonna 2000 ilmestyneessä väitöskirjassa hallintolainkäyttövaiheen yleisiä menettelykysymyksiä tarkastellaan lähinnä tutkimuksen 3. luvussa, jossa tarkastellaan veroprosessin erityispiirteitä, materiaalista prosessinjohtoa, veroprosessin todistelukeinoja ja päätösharkintaa.[34]

Pidän kummankin väitöskirjatyön ansiona sitä, että ne luovat selkeän kuvan veroprosessin menettelyllisistä, mutta lähinnä vain oikeuskäytäntöön perustu-

---

[31] *Aer 2000* s. 284. Aer jättää vastaamatta siihen, miten tämä ratkaisulinja on löydettävissä. Aer ei vastaa kysymykseen siitä, onko ratkaisulinjan löytäminen lainsäätäjän vai lainkäytön tehtävä. Aerin tutkimuksen perusteella hänen suhtautumisensa perusoikeuksien suoraan sovellettavuuteen vaikuttaa sekin suuntaansa etsivältä; toisaalta perusoikeudet näyttäytyvät Aerille lainsäätäjän tehtävänä, toisaalta suoran soveltamisen edellytykset vaikuttavat heikoilta, koska ”perusoikeuksia ei ole lähtökohtaisesti säädetty subjektiivisiksi oikeuksiksi eikä niiden yleisiä rajoittamisedellytyksiä ole kirjattu perustuslakiin” (mts. 262–267).

[32] *Leena Halila* 2000 s. 315.

[33] *Matti Haapaniemi* 2001 s. 442–535 ja erityisesti HLL:n selvittämiskeinojen osalta s. 477–490.

[34] Yleisenä havaintonaan Ryynänen esittää heti tutkimuksensa alussa, että HLL:a valmisteltaessa ei otettu riittävästi huomioon veroprosessin erityispiirteitä (*Ryynänen* 2000 s. 5).

vista erityispiirteistä. Samalla ne osoittavat, että hallintolainkäyttöprosessissa on veroasioiden käsittelyssä erityispiirteitä, joiden osalta ei ole vielä toteutettu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaista lainsäätäjälle osoitettua toimeksiantoa säätää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteista.[35]

Ryynäsen väitöskirjatyössä näyttö- ja todistustaakkakysymykset asettuvat turvaamaan verotuksen legaliteettiperiaatteen toteutumista.[36] Ryynänen osoittaa, että näyttö- ja todistustaakkakysymyksillä on merkitystä erityisesti sellaisessa päätöksentekoympäristössä, jossa hallinnolliset veroseuraamukset liittyvät yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin ja joissa veroseuraamuksen määrääminen voi myös edellyttää verovelvollisen motiivien selvittämistä. Tutkimuksessa irtisanoudutaan niistä hallintomenettelylle ja hallintolainkäytölle yhä tyypillisistä käsityksistä, joiden mukaisesti näyttö- ja todistustaakkakysymyksillä ei tulisi olla mitään merkitystä sen johdosta, että asian ratkaisijan tehtävänä on huolehtia asian selvittämisestä.[37] Asian selvittämisvastuu on Ryynäselle ensisijaisesti vastuuta osapuolten prosessitoimien johtamisesta ja vasta toissijaisesti viranomaisen omien tutkintamahdollisuuksien käyttöä.

Todistus- ja näyttökysymysten hyväksyminen normaaliksi osaksi hallintoprosessia ja hallintolainkäyttöprosessia ei merkitse luopumista viranomaisen selvittämisvastuusta vaan viranomaisen vastuun korostamista tasapuolisen prosessiasetelman luomiseksi. Kuten tässäkin tutkimuksessa jäljempänä osoitetaan, tasapuolinen prosessiasetelma on veroprosessin osalta tärkeä niiden erityispiirteiden vuoksi, joita on arvioitava ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti syyteasioihin rinnastuvina. Vastaavat arviointiperusteet koskevat myös niitä muita päätöksentekotilanteita, joissa päätöksenteolla on hallinto-oikeudellisen sanktion luonne.

---

[35] Lainsäätäjän täsmentämistehtävän toteuttaminen edellyttää menettelyoikeudellista tutkimusta. Vero-oikeudellisen menettelytutkimuksen ja muun ohella verovelvollisen oikeusturvaa koskevan tutkimuksen vähäisyyteen kiinnittää huomiota *Myrsky*, LM 2000 s. 169. Myrskyn käsityksen mukaan vero-oikeudellista, kuten myös muuta juridista tutkimusta edistäisi se, että oikeusjärjestys nähtäisiin kokonaisuutena. Myrsky on vuonna 2005 ilmestyneessä artikkelissaan pitänyt vero-oikeutta tutkimuksellisesti ”alikonstitutionalistuneena” (*Myrsky*, Verotus 2005 s. 39).

[36] *Ryynänen* 2000 s. 2.

[37] ”Faktautredningen och den därpå följande bevisprövningen är onekligen mycket centrala för frågan i vilken utsträckning en förvaltningsprocess verkligen medför att rättsskyddet tryggas på ett nyanserat sätt. Publicerad rättspraxis’ liksom även doktrinens koncentration på rättsfrågor är de facto ägnad att skymma det faktum, att många mål står och faller just på bevisning” (*Ryynänen*, mts. 4).

3 Tehokkuusteeman eräistä rajauksista

3.1 PAINOTUS MUUTOKSENHAKUJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUTEEN

Lainvalmistelun näkökulmasta hallintolainkäyttöjärjestelmä näyttäytyy yleensä järjestelmänä, jossa keskeistä on ainoastaan muutoksenhausta säätäminen. Totta tietenkin on, että hallintolainkäyttöjärjestelmä on valtaosin muutoksenhakujärjestelmä, jossa muutosta haetaan hallintoviranomaisen tai nykyisin erikseen säädettynä myös yksityisen toimijan hallintoasiassa antamaan päätökseen.

Hallintoasiassa annettu päätös on kuitenkin yhä useammin *toisen asteen hallintopäätös*, koska hallinnon sisäiset oikaisujärjestelmät ovat yleistyneet monissa asiaryhmissä. Tästä toisen asteen hallintopäätösten yleistymisestä aiheutuu eräitä jännitteitä siihen, miten oikaisujärjestelmiä tulisi kehittää ja mikä on oikaisujärjestelmien suhde hallintolainkäyttöjärjestelmään. Tämän aihepiirin laajuus huomioon ottaen oikaisujärjestelmän ja hallintolainkäyttöjärjestelmän suhdetta käsitellään lähinnä vain hallintolainkäytön nykytilan kuvauksena ja taustaselostuksena hallintolainkäytön ajallista ja sisällöllistä tehokkuutta koskeville kannanotoille. Oikaisujärjestelmien käytännön toimivuutta selostetaan luvussa V erityisesti kunnallisvalituksen ja verovalituksen osalta. Oikaisuvaatimusmenettely on otettu käyttöön myös kirkollisvalituksen pakollisena osana, ja tätä uudistusta selostetaan samoin luvussa V.

Hallintolainkäyttöjärjestelmän pelkistäminen vain muutoksenhakujärjestelmäksi voi toisaalta olla jopa oikeussuojajärjestelmän kehittämistä estävää. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan viime vuosien lausuntokäytännöstä voi havaita esimerkkejä siitä, että hallintolainkäytön mieltäminen ensisijaisesti muutoksenhakujärjestelmäksi johtaa tilanteisiin, joissa oikeussuojakeinoksi yksityiselle kansalaiselle tai yhteisölle valikoituu oikeussuojan tarpeeseen nähden huonosti sopiva keino eli juuri muutoksenhakumahdollisuus. Muutoksenhakukeinon käyttöön perustuva järjestelmä on eräällä tavalla myös haavoittuva, koska *muutoksenhakujärjestelmä ei anna riittävää suojaa viranomaisen passiivisuutta vastaan*.

Mahdollinen oikeussuojakeino viranomaisen passiivisuutta vastaan on *hallintoriitamenettely*, jossa oikeussuojakeinon käyttömahdollisuudet valitukseen verrattuna ovat suhteellisesti monipuolisemmat.[38] Tämä koskee erityisesti mah-

[38] Oikeussuojakeinojen kehittämistarpeesta viranomaisen passiivisuutta vastaan ks. *Outi Suviranta,* LM 2002 s. 914–937. HLL:a säädettäessä oikeussuojakeinot viranomaisen passiivisuutta vastaan jätettiin lainvalmistelun ulkopuolelle siitä syystä, että tämä perusratkaisu oli tehty jo 1981

dollisuutta käyttää tätä oikeussuojakeinoa silloin, kun asia muodostuu riitaiseksi, sekä mahdollisuuksia saada tuomioistuimen päätöksellä riidan toinen osapuoli lopullisesti velvoitettua toisen osapuolen kannalta myönteiseen suoritukseen. *Outi Suvirannan* hahmottamalla tavalla oikeussuojakeino passiivisuutta vastaan voi toisaalta olla myös *valitustyyppinen*. Tuolloin kuitenkin tulee lainsäädännössä ratkaistavaksi de lege ferenda, minkälaatuinen toimivalta tuomioistuimella oikeussuojasyistä tulisi olla. Ratkaistavaksi tulee, onko tuomioistuimella sama toimivalta ratkaista asia kuin hallintoviranomaisella ja onko oikeussuojakeinon tarkoitus preventiivinen vai repressiivinen.

Suvirannan mukaan hallintoviranomaisen passiivisuutta koskeva tuomioistuinkäsittely voisi johtaa erityyppisiin päätöksiin. ”Domstolen kan helt enkelt konstatera att myndigheten inte fullgjort sina skyldigheter, den kan förplikta myndigheten att agera och härvid i högre eller mindre grad bestämma hur myndigheten skall hantera saken eller hurdant beslut den skall fatta. Det är möjligt att domstolen enbart är behörig att förplikta förvaltningen till den ursprungliga prestationen.”[39] Suvirannan mukaan voitaisiin ajatella myös sellaista järjestelmää, jossa tuomioistuin voisi päättää korvaavista suorituksista (”ersättande prestationer”) tai vahingonkorvauksesta. Tuomioistuimelle kuuluisi passiivisuustilanteissa myös toimivalta päättää tarvittavista väliaikaisista turvaavista toimista. Tuomioistuimella voisi olla myös toimivalta päättää viranomaisen sijasta itse asiasta, mutta tällaista toimivaltaa hän pitää vallanjakoperiaatteen kannalta ”olyckligt som allmän regel”.

---

hallinnon oikeusturvakomitean työssä (mts. 915–916 ja 924, *KM 1981:64* s. 35–36 ja *HE 217/1995* vp s. 29). *Mäenpään* mukaan muutoksenhakumenettelyä huomattavasti heikommin ovat kehittyneet oikeusturvakeinot hallinnon tosiasiallisessa toiminnassa, kuten erilaisten hoito- ja huoltopalvelujen antamisessa. Muutoksenhakuun perustuvan oikeussuojakeinon käyttäminen on vaikeaa tai työlästä, kun oikeussuojaa haetaan välitöntä hallintopakkoa, viranomaisen laiminlyöntiä tai passiivisuutta vastaan (*Mäenpää* 2003c s. 427). Hallintolainkäytön myöhemmän kehittämisen kannalta tärkeään LVK:n vuoden 1936 mietintöön tällainen säädösehdotus kuitenkin sisältyi (ehdotus laiksi valitusoikeudesta hallintoviranomaisen viivyttäessä asian ratkaisua). Ehdotuksen mukaan, jollei asiaa ollut ratkaistu kuuden kuukauden kuluessa, vaatimus voitiin katsoa hylätyksi. Tuosta samasta ajankohdasta olisi alkanut valitusaika (*LVK 1936:5* s. 9 ja 106–107). Suomessa viranomaisen passiivisuutta vastaan tarjolla olevien oikeuskeinojen kehittymättömyyteen kiinnitti oikeuskirjallisuudessa huomiota *Andersson* jo vuonna 1964 (*Andersson* 1964 s. 98–100). Muiden maiden oikeuskehitykseen viitaten Andersson toi esille, että sopiva oikeussuojakeino saattaisi passiivisuustilanteissa olla valitus. Norjan hallintolain valituskelpoisuutta koskevien säännösten soveltumista passiiviseen viranomaistoimintaan on tutkinut muun ohella *Boe*, TfR 1999 s. 5–76. Boen mukaan viranomaisen passiivisuus voi muodostua valituskelpoiseksi päätökseksi, ”hvis anmoderen purrer på en sak som er lagt på is og forvaltningen svarer med fortsatt passivitet, kan henleggelsen i fortsettelsen måtte behandles som en sak om enkeltvedtak etter en analogi fra avvisningsregelen i fvl § 2 tredje ledd” (*Boe*, mts. 53). Ruotsissa *Malmqvist* on katsonut, että yhteisön oikeudesta ei voida johtaa yleistä vaatimusta kehittää oikeussuojakeinoa viranomaisen passiivisuutta vastaan (*Malmqvist*, SvJT 1996 s. 196–197).

[39] *Outi Suviranta*, NAT 2003 s. 379.

> Oikeussuojakeinon kehittämistarpeen osalta Suviranta tuo esille myös yhteisön oikeuteen perustuvia seikkoja. Mikäli julkisten viranomaisten vahingonkorvausvastuu otetaan vakavasti huomioon, viivästelevä ja passiivinen hallinto voi tulla yhteiskunnalle varsin kalliiksi. Toiseksi Suviranta katsoo, että yhteisön oikeuden tehokkuusperiaatteesta johtuu, että mikäli kansallinen tuomioistuin esittäisi ennakkoratkaisun koskien hallintoviranomaisen passiivisuutta, todennäköistä olisi, että EYT ei pitäisi mahdollisuutta vaatia vahingonkorvausta riittävänä oikeussuojakeinona vaan vastauksena olisi kansallisen tuomioistuimen velvollisuus tutkia viranomaisen passiivisuuden perusteella tuomioistuimessa vireille saatettu asia.[40]

Tarukannel pitää Suvirannan esittämiä näkemyksiä käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan oikeina. Tarukannel korostaa kuitenkin, että itse hallintoriitamenettely kaipaa huomattavasti selventämistä ja että tämän selventämisen tulisi tapahtua muutoin kuin oikeuskäytännön kautta. Hänen mukaansa epäselvyyttä on paitsi tätä oikeussuojakeinoa koskevassa käsitteistössä ja yleensä terminologiassa, myös siinä, mikä on oikeuskeinon käyttöala, minkälaiset hakemukset ovat käytettävissä, minkälaisessa tarkemmassa prosessuaalisessa järjestelmässä oikeuskeinoa hallitaan (”eli oikeusturvaa tuotetaan”), minkälaisia ovat hallintotuomioistuimen päätösvaihtoehdot ja mitkä ovat hallintoriidassa annetun päätöksen oikeusvaikutukset suhteessa eri tahoihin.[41]

> Ruotsissa hallintoriitatyyppisiä asioita käsitellään yleensä hallintotuomioistuinten sijasta yleisissä tuomioistuimissa. Esimerkiksi ratkaisussa *HD 1998:100*[42] Ruotsin korkein oikeus piti riitaa päivähoitomaksun maksuvelvoitteesta siviilioikeudellisena, vaikka maksu perustui kunnan vahvistamaan taksaan. Perustelujen mukaan kunnan tuli maksuvelvoitteen täytäntöönpanemiseksi saada maksulle vahvistetuksi ulosottoperuste. Ulosottoperustetta harkittaessa tuli lapsen

---

[40] *Outi Suviranta*, mts. 380–381.

[41] Hallintoriita on käytettävissä tai ainakin sen käyttömahdollisuuksien realisoituminen on mahdollista niin monimuotoisissa tilanteissa, ettei tästä oikeuskeinosta voida muodostaa kaikin osin yksiselitteistä ja yhdenmukaista kaikkiin tilanteisiin soveltuvaa oikeustieteellistä teoriaa tai ”vaatimattomampaakaan hahmotelmaa” (*Tarukannel* 2004 s. 413). Tarukannel korostaa, että hallintoriitamenettelyn lainsäädännöllinen kehittäminen ei voi tapahtua irrallaan hallintovalitusjärjestelmän edellyttämistä lainsäädännöllisistä kehittämistarpeista. *Mäkinen* katsoo puolestaan, että hallintoriitamenettelystä on tullut entistä sopivampi oikeussuojajärjestelmä hallintosopimusriitojen käsittelyyn. Hallintolain sääntelymallia hallintosopimuksista voidaan pitää minimalistisena ja informatiivisena, ja hallintolain myötä oikeuskehitys menee pienen askeleen eteenpäin. Oikeuskehitys edellyttäisi kuitenkin puitelain säätämistä hallintosopimuksen periaatteista ja suuntaviivoista. Puitelain hyötynä olisi ennen kaikkea se, että maallikotkin voisivat tutustua sopimussuhteen peruspiirteisiin ilman, että heiltä edellytettäisiin tietämystä oikeustieteellisistä kannanotoista ja oikeuskäytännöstä. Mäkinen hahmottaa tähän lainvalmistelukokonaisuuteen kuuluvan myös vahingonkorvaussääntelyn ja välimiesmenettelyn käyttöedellytysten selvittämisen (*Mäkinen*, FT 2002 s. 296–297 ja 303). Ruotsissa ehdotettiin valtion viranomaisten hallintosopimuksia koskevan puitelain ja siihen liittyvän vahingonkorvaussääntelyn säätämistä vuonna 1994 ilmestyneessä komiteanmietinnössä (*SOU 1994:136*). Mietintö ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin.

[42] *NJA 1998 s. 656 (I)*.

> huoltajilla puolestaan olla oikeus esittää väite paitsi maksun suorittamisesta tai maksun erääntymättömyydestä myös siitä, että päivähoitopaikkaa ei ollut käytetty. Päivähoitopaikan vastaanottaminen merkitsi nämä perustelut huomioon ottaen, että osapuolten välille oli katsottava syntyneen yksityisoikeudellinen oikeussuhde.[43]
>
> Vuonna 1998 ilmestyneessä väitöskirjassaan *Madell* suosittaa lainsäädäntötoimiin ryhtymistä Ruotsissa sen selvittämiseksi, ”vilka krav som får ställas för de olika typer av avtal som ingås och vilken rättslig instans som lämpligen bör pröva avtal som innefattar olika inslag med karaktär av myndighetsutövning”. Madellin mukaan etua olisi siitä, että yleisen tuomioistuimen toimivaltaa käsitellä julkisoikeudellisia sopimuksia täsmennettäisiin.[44]

Ruotsissa esitettiin vuonna 1994, että hallintotuomioistuimille tulisi säätää hallintolain (förvaltningslag) muutoksella toimivalta velvoittaa tietyn ajan (yli 6 kk) kestäneissä viivästystapauksissa viranomainen tekemään asiassa päätös asetetussa määräajassa. Määräajan ylityksen vuoksi asianosaisella olisi ollut ehdotuksen mukaan oikeus vaatia asian käsittelyn siirtämistä valitusviranomaisen tai hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.[45] Ehdotus ei tältä osin tullut hyväksytyksi, sillä hallitus ei pitänyt tällaista oikeussuojakeinoa tarpeellisena.[46]

Leffler kutsuu tätä ehdotettua mallia nimellä *föreläggandetalan.*[47] Leffler ei kuitenkaan pidä tehokkaana ja tarpeellisena sellaista mallia, jossa jo viivästyneen asian käsittely siirrettäisiin valitusviranomaiselle. Hänen mukaansa on mahdollista luoda järjestelmä, jossa käsiteltävänä olevassa asiassa katsotaan joko tehdyksi hyväksyvä tai hylkäävä päätös (*bifallsmodellen* ja *avslagstalan*). Hyväksyntäoletuksella toimittaessa yksityinen voisi oikeussuojasyistä hakea tällaiselle päätökselle eri vahvistuksen tuomioistuimesta. Toisaalta tässä järjestelmässä viranomaisella voisi olla myös oikeus tietyssä ajassa hakea muutosta tällaiseen päätökseen tai kumota se. Hyväksyntäoletusjärjestelmässä voi olla myös oikeussuojan tarpeessa olevia tertiuksia, joilla on intressiä asian muutoksenhakukäsittelyyn. Hylkäysoletuksella toimittaessa päätöksestä valitettaisiin kuten hylkäävästä päätöksestä muutoinkin.

Lefflerin esittämä vaihtoehto on *fullgörelsetalan* eli siviilioikeudellista vahvistustuomiota vastaava hallintotuomioistuimen päätös, jolla viranomainen velvoitettaisiin toimimaan tietyllä tavalla. Leffler torjuu tarpeettoman monimutkaisena yhteisön perustamissopimuksen 232 artiklaan perustuvan laimin-

---

43 Päivähoitomaksun suorittamisesta kieltäydyttiin sen vuoksi, että päivähoitopaikkaa ei pidetty lapsen terveydelle turvallisena homeongelman vuoksi. Tapauksesta ja muusta vastaavasta ruotsalaisesta oikeuskäytännöstä ks. *Madell*, TfR 2001 s. 753–759.

44 *Madell* 1998 s. 569.

45 *SOU 1994:117* s. 188–208.

46 Hallinnollisen viivästyskanteen käyttöönotto hylättiin hallituksen esityksessä *prop. 1995/96:133* s. 13. Lavin on pitänyt tällaisen oikeussuojakeinon käyttöönottamista tarpeellisena sen vuoksi, että ylimpien laillisuusvalvojien käytössä olevat keinot eivät riitä passiivisuustapauksissa saamaan aikaan valituskelpoista hallintopäätöstä (*Lavin*, FT 1998 s. 299).

47 *Leffler*, FT 1998 s. 149.

lyöntikannetyypin, jossa tuomioistuin ensin toteaa viranomaisen laiminlyönnin olla tekemättä tietyn sisältöistä päätöstä oikeudenvastaiseksi (rättsstridigt), minkä jälkeen tuomioistuin lausuu niistä suuntaviivoista, minkä mukaisesti viranomainen on velvollinen tekemään päätöksensä. Vahvistustyyppisessä tilanteessa Lefflerin mukaan tulee välttämättä edellyttää, että ”klaganden först har begärt ett beslut av visst innehåll eller ett visst handlande från myndigheten”.[48]

Suviranta ja Leffler näkevät passiivista hallintoa koskevien oikeussuojakeinojen kehittämiselle tarpeita, jotka liittyvät erityisesti yhteisön oikeuden toteutumiseen. Yhteisön oikeudessa yhteisön toimielimen passiivisuuteen perustuva kanne on mahdollinen perustamissopimuksen 232 artiklan perusteella.[49] Leffler liittää passiivisuuskanteen tarpeen sekä tehokkuusperiaatteen että yksityistä suojaavan rättskontroll-periaatteen toteutumiseen.[50]

---

[48] *Leffler*, mts. 151. Islannin osalta ks. *Tómasson*, NAT 2003 s. 384–388. *Tómassonin* mukaan Islannin perustuslain 70.1 §:stä seuraa, että tuomioistuimessa voidaan käsitellä myös sellaista asiaa, jossa kanne perustuu hallintoviranomaisen passiivisuuteen. Tuomioistuintie ei kuitenkaan kirjoittajan mukaan ole suositeltava, koska ”den tager normalt længere tid end klagevejen” (mts. 386). *Outi Suvirannan* mukaan PL 21 §:n sanamuodossa ei ole otettu huomioon viranomaisen passiivisuudesta aiheutuvia oikeusturvaongelmia. Suviranta ei pidä säännöksen muotoilua esteenä sille, etteikö tulkinnalla PL 21 §:n voitaisi katsoa soveltuvan myös passiivisuustilanteisiin (*Outi Suviranta*, NAT 2003 s. 377).

[49] Laiminlyöntikanteen käyttöalasta, kohteista ja menettelystä tarkemmin ks. *Hartley* 2003 s. 385–405 ja *Joutsamo ym*. 2000 s. 248–251. EYT käsittelee yhteisöjen toimielinten ja jäsenvaltioiden nostamat kanteet ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin yksityisten nostamat kanteet. *Leffler* korostaa, että EYT:n oikeuskäytännössä kumoamiskanteiden (SEY 230 art.) ja laiminlyöntikanteiden (SEY 232 art.) käytön välille ei ole haluttu tehdä selkeää eroa, kun kysymys on yksityisten nostamista kanteista. Ratkaisussa *Port* (*C-68/95*) tuomioistuin lausui tästä seikasta nimenomaisesti (tuomion kohta 59 ja *Leffler*, FT 1999 s. 136–137). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiossa *T-209/00* (*Lamberts v. Euroopan oikeusasiamies*) tuomioistuin on päätynyt tulkintaan, jonka mukaan laiminlyöntikanne ja vahingonkorvauskanne voidaan nostaa myös Euroopan oikeusasiamiestä vastaan. Oikeusasiamiehellä ei ollut kanteluja ratkaistessaan mitään säännöksissä määrättyä määräaikaa. Tuomion kohdan 76 mukaan oikeusasiamiehen menettely ei hyvän hallinnon periaate huomioon ottaen kuitenkaan saanut kestää pidempään kuin oli kohtuullista. Kohtuullinen aika oli arvioitava kunkin tapauksen olosuhteiden mukaan. Tapauksesta ks. *Hautamäki* 2004 s. 193–194. Maaliskuussa 2004 antamallaan tuomiolla *C-234/02 P* (*Euroopan oikeusasiamies v. Lamberts*) EYT hylkäsi oikeusasiamiehen valituksen kaikilla perusteilla tehtyinä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sittemmin helmikuussa 2004 antamassaan tuomiossa yhdistetyissä asioissa *T-297/01 ja T-298/01* (*SIC – Sociedade Independente SA v. komissio*) katsonut, että laiminlyöntikanteen käsittelyn yhteydessä ei ole mahdollista tutkia väitettä siitä, että komissio on valtion tukea koskevaa kantelua käsitellessään ylittänyt kohtuullisen käsittelyajan, kun kantelun käsittely komissiossa on päättynyt korjaavan toimenpiteen johdosta lausunnon raukeamiseen. Ensimmäisen asteen tuomioistuin on pitänyt tapauksessa kohtuullisen käsittelyajan ylityksen osalta mahdollisena vain vahingonkorvauksen vaatimista (tuomion kohdat 55–58).

[50] Passiivisuuskanteen avulla valittaja voi saada viranomaiselta päätöksen, joka on välttämätön, jotta valittaja voisi saada oikeuksiaan koskevan asian tuomioistuimen harkintaan (*Leffler*, mts. 139).

Passiivisen hallinnon ja asian käsittelyssä joskus kohtuuttomasti viivästyvän hallintolainkäytön ongelmien taustalla on yhteisiä tekijöitä, joita hallinnon näkökulmasta on käsitelty Outi Suvirannan 2002 ja 2003 ilmestyneissä artikkeleissa. Olen Outi Suvirannan kanssa samaa mieltä siitä, että hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä rakentuu implisiittisesti sellaiselle käsitykselle hallinnon tehtävistä ja toiminnasta, joka ei enää vastaa todellisuutta.[51] Hallinnon ja hallintolainkäytön tehtävät ovat muuttuneet samoin kuin käsitys siitä oikeussuhteesta, joka vallitsee yksityisen asianosaisen ja viranomaisen välillä. Yksityisen ja julkisen (viranomaisen) välisessä oikeussuhteessa vallitsee erilaisia oikeuksia, velvollisuuksia, etuja ja intressejä, joiden toteuttamiseksi pelkät yksityiseen kohdistetut hallintopäätökset eivät välttämättä ole riittäviä.

Viivyttelevä hallinto ja viivyttelevä hallintolainkäyttö nostavat esille samansuuntaisia yleisluontoisia kysymyksiä hallinnon oikeussuojajärjestelmän rakenteesta ja tehtävistä, hallinnon ja hallintolainkäytön menetelmätavoista sekä yksityisen ja julkisen välisestä oikeussuhteesta ja tuomioistuinten ratkaisutoimivallasta. Tämän tutkimuksen teemaan liittyen viivyttelevä hallinto ja viivyttelevä hallintolainkäyttö nostavat esille kysymyksiä myös perustuslaissa säädetystä vallan kolmijaosta sekä tuomioistuinten riippumattomuudesta ja toimivallan määrittelystä. Pidän selvänä, että viivyttelevää hallintoa ja hallintolainkäyttöä varten tarvitaan lainsäädäntötoimia. Toisaalta pidän kohtuullisen selvänä sitäkin, että nämä tarvittavat lainsäädäntötoimet eivät kaikilta osin ole samansisältöisiä. Tutkimuksen teeman kannalta vähäiselle huomiolle on jätettävä viivyttelevän hallinnon aiheuttamien oikeusturvaongelmien ratkaisuyritykset, vaikka noilla ratkaisuyrityksillä lienee ilmeisiä vaikutuksia hallintotuomioistuinten tulevaan työmäärään.

Tutkimuksen teeman eli hallintolainkäytön tehostamisen kannalta tutkimuksessa joudutaan suorittamaan eräitä muitakin rajauksia, jotta aineisto, käsiteltävät ongelmat ja ratkaisuehdotukset pysyisivät kohtuullisissa puitteissa. Tutkimuksen toinen rajaus onkin, että hallintolainkäytön tehostamistarpeita tarkastellaan nimenomaan muutoksenhakuasioiden osalta. Tuolloin oikeussuojan saatavuutta koskevat kysymykset jäävät vähäiselle huomiolle, mitä tulee toisaalta ensi asteen muutoksenhakumenettelyn laajuuteen sekä toisaalta mahdollisuuksiin saada oikeussuojaa hallintotuomioistuimessa muilla kuin muutoksenhakumenettelyyn perustuvilla keinoilla.

---

[51] *Outi Suviranta*, NAT 2003 s. 372.

3.2 VALVONTAKEINOISTA

3.2.1 Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tuomioistuinten toimintaan kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta

Perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkisia tehtäviä hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Perustuslain mukaan ylimmät laillisuusvalvojat tehtäviään hoitaessaan valvovat perusoikeuksien toteutumista.[52]

Ylimpien laillisuusvalvojien valvontatoimivalta koskee myös tuomioistuinten toimintaa.[53] Valvontatoimivaltansa puitteissa oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat reagoida monella tapaa tuomareiden virheelliseen tai muutoin moitittavaan menettelyyn. Jos valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, laillisuusvalvojat voivat antaa asianomaiselle huomautuksen, jollei syytteen nostaminen ole tarpeen. Laillisuusvalvojat voivat myös, jos aihetta on, saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain oikeasta tulkinnasta taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Viimekätisenä valvontatoimenpiteenä tulee kysymykseen syytteen nostaminen. Perustuslain mukaan oikeuskansleri tai oikeusasiamies päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan tämän lainvastaisen menettelyn johdosta virkatoimessa.[54]

Käytännössä ylimpien laillisuusvalvojien valvontavalta ei tuomioistuinasioiden osalta ole supistunut pelkästään jo päättyneisiin asioihin. Kantelukäytän-

---

[52] Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on kysymys ainoastaan niiden toiminnan lainmukaisuuden jälkikäteisestä valvonnasta. Tuomioistuinten osalta valvontaa rajoittaa PL 3.3 §:ssä turvattu tuomioistuinten riippumattomuuden periaate (*HE 1/1998 vp* s. 165). Uuteen perustuslakiin ei enää sisällytetty HM 46.3 §:n säännöstä vastaavaa säännöstä oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen läsnäolo-oikeudesta tuomioistuinten ja virastojen istunnoissa.

[53] OM:n työryhmä ei syyskuussa 1999 julkaistussa mietinnössään käsitellyt tuomioistuimiin kohdistuvaa valvontaa erikseen osana laillisuusvalvontaa, vaikka mietinnössä todettiinkin oikeuskanslerin tehtävien tältä osin tarkentuneen perustuslaissa. Tuomioistuimiin kohdistuvaa valvontaa ei myöskään ole käsitelty HE:ssä 175/1999 vp, joka perustuu työryhmän mietintöön. HE:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin harjoittama laillisuusvalvonta on HMenL 1–13 §:ssä tarkoitettua hallintomenettelyä. Erityistä viittaussäännöstä mainittuun lakiin ei ehdotukseen kuitenkaan sisällytetty. Hallintolain voimaantulon jälkeen kanteluasioiden käsittelyä tulisikin täsmentää suhteessa hallintolakiin, jotta esimerkiksi kanteluasioiden käsittelijöiden esteellisyyteen ja kantelupäätösten korjaamiseen liittyvät menettelysäännökset olisivat selkeitä.

[54] Olssonin mukaan tuomaria vastaan voidaan nostaa virkasyyte lain väärän soveltamisen vuoksi ainoastaan silloin, kun kysymys on selvästä lain rikkomisesta (*Olsson* 1982 s. 168).

nössä on vakiintuneesti tutkittu kanteluita, joissa on ollut kysymys käsittelyn viivästymisestä tuomioistuimessa tai tuomarin käytöksestä.

> Vuonna 2002 eduskunnan oikeusasiamiehelle tuli ratkaistavaksi 2 957 laillisuusvalvonta-asiaa, joista kanteluiden osuus oli 2 588. Kanteluita tuli käsiteltäväksi 5 % enemmän kuin vuonna 2001. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuutta koskevien kantelujen määrä jatkoi kasvusuuntaansa. Vuonna 2002 ratkaistiin 2 319 kanteluasiaa. Ratkaistuista asioista 42 %:ssa todettiin, että asiassa ei ollut aihetta epäillä väitettyä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Ratkaistuista asioista noin 12 %:ssa todettiin puolestaan, että väitettyä lainvastaisuutta tai virhettä ei ollut havaittu tai siitä ei ollut riittävää näyttöä. Vuonna 2002 toimenpiteisiin johti 400 ratkaisua (15 % kaikista ratkaisuista). Yhtään virkasyytettä ei määrätty nostettavaksi. Huomautuksia annettiin 16 ja käsityksiä esitettiin 342. Käsityksistä oli moittivia 169 ja ohjaavia 173.[55]
>
> Ruotsin oikeusasiamiesten toimintakertomuksessa ajalta 1.7.2001–30.6.2002 todetaan, että oikeusasiamiehille saapui mainittuna aikana 4 374 kantelua.[56] Tehtyjen 4 503 päätöksen osalta toimenpidejakauma oli seuraava: 1) ei selvitettäväksi 51 % (ej utredning, avskrivna), 2) summaarinen tutkinta ilman toimenpidettä 33 % (summarisk utredning; avskrivna eller överlämnade till annan myndighet), 3) ns. täysi tutkinta ilman kantelun kohteen arvostelua 4 % (fullständig utredning, ej kritik) ja 4) täysi tutkinta valvottavaan kohdistetuin arvosteluin 12 % (fullständig utredning, kritik). Yleisten tuomioistuinten osalta annettiin 162 ratkaisua, joissa kantelua ei otettu tutkittavaksi tai kantelun johdosta ei suoritettu tutkintaa. Selvitettäväksi otettiin 109 tapausta, joissa ei kuitenkaan esitetty tutkinnan päätyttyä käsitystä tai huomautusta. Erilaisia käsityksiä ja huomautuksia esitettiin 17 asiassa. Virkasyytteitä nostettiin yhdessä yleistä tuomioistuinta koskeneessa asiassa. Hallintotuomioistuinten toimintaa koskien ratkaistiin yhteensä 65 asiaa, joista 30 tapauksessa asian selvittämiseen ei nähty aihetta. Tapauksista 32 otettiin tarkempaan tutkintaan, mutta tutkinta ei johtanut käsityksen tai huomautuksen esittämiseen. Huomautus tai käsitys esitettiin kolmessa asiassa.[57]

Eduskunnan oikeusasiamies ratkaisi vuonna 2002 yhteensä 264 tuomioistuimia koskevaa asiaa, mikä merkitsee noin 10 %:n osuutta kaikista ratkaistuista asioista. Tilastointi tuomioistuinasioista on kuitenkin jonkin verran epämää-

---

[55] *Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2002* s. 24–25.

[56] *Alexius-Borgströmin* mukaan historiallisesta näkökulmasta oikeusasiamiehen voidaan Ruotsissa katsoa kehittyneen syyttäjästä ”till att vara en främst preventivt verkande riktlinjeproducent”. Hänen mukaansa oikeusasiamiesten toimintaa ei kuitenkaan voida kaikilta osin pitää tehokkaana, koska ratkaisutoiminta ei takaa, että valittaja saisi viranomaiselta anteeksipyynnön tai korvausta (*Alexius-Borgström*, FT 2001 s. 47–48). *Lavinin* kokemusten mukaan tarkastustoiminnasta on ollut hyötyä, koska tarkastuksissa paljastuneet epäkohdat ovat johtaneet varsin pian korjauksiin. Tuomioistuimiin on tarkastushavaintojen jälkeen muun ohella saatu lisää henkilökuntaa (*Lavin*, FT 1999 s. 72). *Regner* selostaa yleisemmin tuomioistuinvalvonnasta Ruotsissa käytyä keskustelua (*Regner* 1999 s. 257–272). Ruotsissa valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustoimivaltuuksien on katsottu ulottuvan myös tuomioistuinten toiminnan valvontaan. Regner pitää tätäkin valvontamuotoa hyväksyttävänä, vaikka valvonnassa saatetaan joutua tuomioistuinten ratkaisutoiminnan ja riippumattomuuden kannalta kyseenalaisille alueille, kuten ”vilken tid olika måltyper får ta, vilken utredning som domstolar skall införskaffa ex officio, hur rättshjälpen hanteras m.m.” (mts. 261–262).

[57] *Redogörelse 2002/02:JO1* s. 14–19.

räistä, koska veroasioita hallinto-oikeudessa koskevat kantelut on tilastoitu veroasioiksi ja vakuutusoikeutta koskevat kantelut puolestaan sosiaalivakuutusasioihin. Tilastointitavasta johtuen tuomioistuimia koskevien kanteluiden määrä on siis todellisuudessa suurempi. Eduskunnan oikeusasiamiehen tilastoissa ei ole erikseen ilmoitettu, kuinka suuri osuus toimenpideratkaisuista on kohdistunut tuomioistuinten toimintaan.

> Vuonna 2003 eduskunnan oikeusasiamiehelle saapui ratkaistavaksi 2 876 uutta laillisuusvalvonta-asiaa, joista kanteluja oli 2 498 (kantelujen vähennystä edelliseen vuoteen verrattuna 3 %). Vuosikertomuksessa 2003 todetaan, että kantelujen asiaryhmäkohtaisissa määrissä ja jaossa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Vain sosiaalivakuutusta koskevien kantelujen määrä on jonkin verran vähentynyt. Selkeä muutos vuosikertomuksen mukaan on tapahtunut siinä, että terveydenhuoltoa ja vankeinhoitoa koskevat asiaryhmät kasvoivat vuonna 2003 samaan suuruusluokkaan kuin tuomioistuimia koskeva asiaryhmä.

Eduskunnan oikeusasiamies ratkaisi vuonna 2003 yhteensä 2 561 kanteluasiaa.[58] Ratkaistuista asioista 220 on tilastoitu tuomioistuinasioiksi. Vuosikertomuksen mukaan oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailla on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa heitä, koska kantelua on käytetty muutoksenhaun tyyppisesti. Tyypillisiä kantelun kohteita ovat olleet asioiden viipyminen, tuomarin esteellisyyttä koskevat epäilyt, tuomareiden käyttäytyminen ja prosessinjohto sekä oikeudenkäyntien ja asiakirjojen julkisuus.

> *Apulaisoikeusasiamies Jääskeläisen ratkaisussa 19.6.2003* (*dn:o 3218/4/01*) kysymys oli käräjäoikeudessa valmisteluvaiheeseen edenneestä vahingonkorvausoikeudenkäynnistä, jossa kanne oli ollut vireillä siihen mennessä jo 9,5 vuotta. Apulaisoikeusasiamies katsoi ratkaisussaan, että kantelussa tarkoitetun asian käsittely oli saattanut ylittää PL 21 §:ssä ja EIOS 6.1 artiklassa turvatun oikeuden oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa, minkä johdosta kanteluun annettu ratkaisu saatettiin OM:n ja Valtion vakuusrahaston toimintaohjelautakunnan tietoon. Ratkaisun mukaan oikeudenkäynnin viivästymisen syynä oli ollut ensisijaisesti se, että oikeudenkäynti keskeytettiin asiakokonaisuuteen liittyvän rikosoikeudenkäynnin vuoksi ja tämä rikosoikeudenkäynti kesti odotettua kauemmin. Lisäksi käräjäoikeuteen ei ollut saatu laajoja vireille tulleita juttuja varten riittävän nopeasti lisäresursseja. Pitkittymistä oli aiheutunut myös tuomioistuimen henkilöstön vaihdoksista. Ratkaisun mukaan viivästyksen ei voitu katsoa johtuneen yksittäisten virkamiesten lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuksien laiminlyönnistä.

Härmälä – Tala toteavat Oikeusolot 2000 -selvityksessä, että tuomioistuinkantelujen yleistymisen syytä on vaikea yksilöidä. Kirjoittajien mukaan kysymys ei välttämättä ole oikeusturvan huonontumisesta, vaan kantelujen lisääntymi-

[58] *Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2003* s. 24–27.

sen taustalla saattaa olla kansalaisten yleinen aktivoituminen ja tuomioistuimiin kohdistuva aiheetonkin arvostelu.[59]

> Sosiaali- ja terveydenhuoltoasioiden kantelujen määrää voidaan verrata vastaavaan valitusmäärien kehitykseen hallintotuomioistuimissa. Sosiaali- ja terveydensuojeluasioiden suhteellinen osuus kaikista asioista kaksinkertaistui hallintotuomioistuimissa 1990-luvun aikana. Samaan aikaan myös näiden asioiden absoluuttinen määrä kasvoi lähes puolella. Kasvu on johtunut erityisesti toimeentulotukiasioiden ja mielenterveysasioiden lisääntymisestä. Mielenterveysasiat olivat koko 1990-luvun ajan sosiaali- ja terveydensuojeluasioiden suurin asiaryhmä hallintotuomioistuimissa. Vuosikymmenen loppupuolelle mennessä asiamäärä oli kasvanut yli 1,5-kertaiseksi vuosikymmenen alkuun verrattuna. Toimeentulotukiasiat kaksinkertaistuivat jo vuosikymmenen alussa (1991–1994), minkä jälkeenkin asiaryhmä jäi lukumääräisesti suurin piirtein samalle tasolle.[60]

Oikeusolot 2004 -selvityksessä ylimpien laillisuusvalvojien toimintaa on tarkastellut *Litmala*, joka toteaa, että viime vuosina yllättävä piirre on ollut se, että myös oikeuskanslerille tehdään suhteellisen paljon kanteluja sosiaali- ja terveydenhoitoviranomaisten toiminnasta. Viime vuosina noin joka 20. kantelu on koskenut näiden viranomaisten toimintaa.[61] Samassa selvityksessä todetaan, että noin neljännes tai viidennes oikeusasiamiehen viime vuosina ratkaisemista kanteluista on koskenut sosiaaliviranomaisia. Näistä vajaa puolet on koskenut sosiaalihuoltoa ja runsas puolet sosiaalivakuutusasioita. Kaikkiaan sosiaaliturvaa koskevien kantelujen määrä on vuoteen 1990 verrattuna noin kolminkertainen.[62]

Kuten *Ylikylä-Leiva* huomauttaa, sosiaali- ja terveysasioiden valitus- ja kantelumäärien kasvusta ei voida tehdä suoraan sitä johtopäätöstä, että virheiden tai ongelmien määrä päätöksenteossa olisi lisääntynyt samassa suhteessa kuin päätösmäärät. Hänen mukaansa kysymys saattaa olla siitä, että ihmiset ovat yhä tietoisempia oikeuksistaan ja vastaavasti entistä valmiimpia tarkistuttamaan saamansa päätöksen oikeellisuuden. Muutoksenhakumääriä tarkasteltaessa on hänen mukaansa myös syytä pitää mielessä se, että sosiaali- ja terveydenhuollossa jää epäilemättä muutoksenhakukeinojen ulottumattomiin jonkinlainen harmaa vyöhyke. Tämä vyöhyke sisältää ne hallintopäätökset, joista voitaisiin perustellusti valittaa, mutta syystä tai toisesta asiakas ei saata asiaansa jatkokäsittelyyn.[63]

Myös *Karapuu* on kiinnittänyt huomiota siihen, että Suomen tuomioistuinprosessin halpuudesta ja kansanomaisuudesta huolimatta esimerkiksi suurimmalle osalle toimeentulotuen hakijoista ja ”yleisemminkin huono-osaisille”

---

59 *Härmälä – Tala* 2000 s. 143.
60 *Härmälä* 2000 s. 106–107.
61 *Litmala* 2004 s. 120.
62 *Litmala*, mts. 127.
63 *Ylikylä-Leiva* 2003 s. 18.

tuomioistuimeen vetoaminen oikeuksiensa toteuttamiseksi on enemmän teoreettinen kuin käytännössä toteutuva mahdollisuus.[64] *Kekkosen* mukaan ylimpien lainvalvojien toiminnan kehityspiirteet ovat yleisemminkin relevantteja tulkittaessa kansalaisten luottamusta oikeusasioita hoitaviin viranomaisiin. Kekkonen tulkitsee kantelujen määrän lisääntymisen kertovan yleisestä, oikeuden toteutumattomuuteen liittyvästä tyytymättömyyden kasvusta. Yhä suurempi joukko kansalaisia kokee siis, että he eivät saa oikeutta tavanomaista tuomioistuintietä tai että heitä on kohdannut vääryys, joka ei ole hoidettavissa muulla tavoin.[65]

> Vuonna 2002 oikeuskanslerinvirastoon saapui 1 459 kantelua (edellisenä vuonna 1 292) ja ratkaistiin 1 320 kantelua (edellisenä vuonna 1 303). Kanteluasioissa tehtiin ns. toimenpideratkaisuja 96 (edellisenä vuonna 142). Toimenpideratkaisujen osuus tutkittavaksi otetuista kanteluista oli 12 % (18 %). Tutkituista kanteluista toimenpiteet jakautuivat vuonna 2002 seuraavasti: huomautus 3 %, esitys 3 %, käsitys tai ohje 71 % sekä muu toimenpide 17 %. Käsittely päättyi 6 %:n osalta siihen, että asia oli tullut käsittelyn aikana korjatuksi muutoin.[66]
>
> Vuonna 2001 oikeuskanslerille tehtiin 177 kantelua, jotka koskivat yleisten tuomioistuinten menettelyä, 34 kantelua hallintotuomioistuinten menettelystä ja 17 kantelua erityistuomioistuinten menettelystä. Vuonna 2002 tehdyistä kanteluista 183 koski joko sellaisenaan tai osaksi yleisten tuomioistuinten menettelyä. Kanteluista 61 koski puolestaan hallintotuomioistuinten menettelyä. Erityistuomioistuinten toiminnasta tehtiin 19 kantelua. Vuonna 2002 oikeuskanslerі kiinnitti muun ohella huomiota vakuutusoikeuden päätösten riittävään perusteluun (*dn:o 1017/1/02*).[67] Kertomusvuonna 2003 tehtiin 220 tuomioistuimiin kohdistuvaa kantelua, joista 53 kantelua kohdistui hallintotuomioistuinten toimintaan ja 24 kantelua erityistuomioistuinten toimintaan.

---

[64] *Karapuu*, LM 1995 s. 34. Samoin *Van Aerschot* 1996 s. 278–279. Väitöskirjassaan Van Aerschot korosti oikeussuojan lisäämistä päätöksenteon valvontaa lisäämällä, koska väärien päätösten korjaaminen pelkästään hallintolainkäyttöjärjestelmään perustuen on tehotonta (mts. 289). Vuonna 2003 toimeentulotukea myönnettiin 261 430 kotitaloudelle ja 424 126 henkilölle. Ehkäisevää toimeentulotukea myönnettiin 19 134 kotitaloudelle (*STAKES Tilastotiedote 31/2004* s. 1).

[65] *Kekkonen* 1998 s. 152–153. Saman kehityssuunnan (”köyhän käräjäoikeus”) toteaa myös oikeusasiamiehenä toiminut Lehtimaja (*Lehtimaja*, LM 1999 s. 903).

[66] *Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus 2002* s. 12–13. Vuonna 2003 saapui 1 454 kantelua. Oma-aloitteisesti oikeuskansleri otti tutkittavaksi 14 asiaa, minkä lisäksi rangaistustuomioiden tarkastuksen yhteydessä havaittujen virheiden vuoksi pantiin vireille 162 asiaa. Kanteluasioissa tehtiin vuonna 2003 yhteensä 1 489 ratkaisua, joista lopputulosjakauma oli seuraava: huomautus 3 %, esitys 5 %, käsitys tai ohje 51 %, muu kannanotto 29 % ja muu toimenpide 3 % (*Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus 2003* s. 12–13). Huomionarvoista on, että kantelu voi nopeuttaa viranomaisen omaa toimenpidettä asiassa. Vuonna 2003 tehdyistä kanteluista noin 9 % johti asiana korjautumiseen kantelukäsittelyn aikana.

[67] Vuoden 2001 kertomuksessa kiinnitetään huomiota oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn viipymiseen virkamieslautakunnassa. Apulaisoikeuskanslerin aloitteesta tehty selvitys osoitti, että vuonna 1998 virkamieslautakunnan keskimääräinen käsittelyaika oli noussut kaksinkertaiseksi verrattuna edelliseen vuoteen eli noin 8 kk:een. Vuonna 1999 käsittelyaika oli noin 10 kk. Apulaisoikeuskanslerin päätöksessä *23.2.2001 dn:o 16/50/99* kiinnitettiin virkamieslautakunnan vakavaa huomiota käsittelyaikojen pituuteen (*Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus 2001* s. 151–155).

Vuonna 2004 oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista 312 kohdistui tuomioistuinten toimintaan. Tuomioistuinten toimintaa koskeneet kantelut muodostivat vuonna 2004 suurimman kantelukohteen.[68] Lisäys on määrällisesti erittäin huomattava. Pidän todennäköisenä, että kantelujen määrän lisäyksellä on yhteyttä asioiden käsittelyn viipymiseen ainakin hallinlainkäyttöelimissä.

> Vuonna 2004 oikeuskanslerinvirastossa ratkaistiin kantelut, jotka ovat koskeneet vakuutusoikeuden menettelyä päätöksen poistamishakemuksen käsittelyssä (*AOK 31.5.2004 dn:o 1301/1/03*), asian käsittelyä tarkastuslautakunnassa (*AOK 1.6.2004 dn:o 1117/1/03*) ja kahden yhdessä käsitellyn valitusasian käsittelemistä hallinto-oikeudessa (*AOK 14.1.2004 dn:o 709/1/03)*.
>
> Ensiksi mainitussa asiassa poistohakemuksen käsittely sotilasvamma-asiassa oli kestänyt vakuutusoikeudessa vuoden ja 10 kk, kun asiaryhmässä keskimääräinen käsittelyaika oli ollut 12,2 kk. Asiassa viivästystä oli aiheuttanut jutun jakaminen ensi vaiheessa jääville esittelijälle. Viivästystä aiheuttivat myös valittajan toimittamat laajat selvitykset, joihin puolestaan viranomaisosapuolet laativat laajoja vastauskirjelmiä. Apulaisoikeuskansleri piti käsittelyaikaa liian pitkänä.
>
> Työkyvyttömyyseläkettä koskeneessa asiassa puolestaan käsittelyaika tarkastuslautakunnassa oli lähellä keskimääräistä käsittelyaikaa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuitenkin huomiota tarkastuslautakunnan istuntojen järjestämistarpeeseen myös lomakautena.
>
> Viimeksi mainitussa asiassa kantelija katsoi hallinto-oikeuden perusteettomasti viivästyttäneen hänen valituksensa käsittelyä antamalla hänelle tiedoksi useita kirjelmiä. Kantelijan mukaan perusteetonta viivästystä oli aiheutunut siitä, että hallinto-oikeus oli myös yhdistänyt kahden asian käsittelyn (terveydensuojelulain mukainen ilmoitusasia koskien uurnahautausmaan sijoittamista ja saman hautausmaan perustamista koskeva lääninhallituksen päätös). Hallinto-oikeus oli kuitenkin lopullisessa päätöksessään todennut, että näiden kirjelmien lähettäjät eivät olleet asianosaisen asemassa jälkimmäisen päätöksen osalta. Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri totesi, että HLL 34 §:n mukaan kuulemisen tarpeettomuuden tulee olla ilmeistä, jotta se voitaisiin jättää suorittamatta. Asioiden ruuhkautuminen ja pitkät käsittelyajat hallinto-oikeudessa olivat aiheutuneet useasta eri syystä. Koska tilannetta oli pyritty parantamaan hallinto-oikeuden omin toimenpitein ja myös valtakunnallisesti, asian viipymistä ei voitu lukea hallinto-oikeuden virkamiesten syyksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuitenkin hallinto-oikeuden huomiota PL 21 §:ssä turvattuun asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn. Terveydensuojelulain mukainen asia oli ollut vireillä hallinto-oikeudessa 21 kk ja lääninhallituksen lupa-asia 15 kk.

Oikeuskanslerin kertomuksissa todetaan säännönmukaisesti, että oikeuskanslerі puuttuu sellaisiin oikeudenkäyntiongelmiin, jotka loukkaavat ihmisten oikeusturvaa. Tyypillinen tapaus on asioiden viipyminen. Myös muut menettelyyn liittyvät seikat, kuten tuomion perusteleminen ja esteellisyyskysymykset, ovat antaneet aihetta toimenpiteisiin.

Pekka Haapaniemen mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaa käsitellä myös tuomioistuimessa vireillä olevan asian viipymistä koskevaa kante-

[68] Tieto on peräisin osoitteesta http://www.okv.fi/suomi/ok42f.htm (käynti 5.5.2005).

lua voidaan pitää perusteltuna asianosaisen oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin varmistamiseksi sekä yleensäkin luottamuksen säilyttämiseksi tuomioistuinten kykyyn toimia asianmukaisesti ja tehokkaasti. Haapaniemen mukaan tuomioistuinten riippumattomuus huomioon ottaen voisi olla paikallaan, että ylimpien laillisuusvalvojien tuomioistuimiin kohdistuvista valvontavaltuuksista säädettäisiin lailla ”riittävä joustavuus säilyttäen”.[69]

Husa puolestaan toteaa, että oikeusasiamiehen toiminnassa laillisuusvalvonnan toimenpidekynnys on alentunut, mihin hänen mukaansa on osaltaan vaikuttanut siirtymä legalistisesta arvioinnista joustavamman perus- ja ihmisoikeusnäkökulman suuntaan. Samalla oikeusasiamies on saanut uusia argumentointivälineitä, jotka sallivat monipuolisemman operoinnin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vaikka jokin viranomaisen toimi tai menettely ei olekaan ahtaasti tulkiten lainvastainen tai muutoin ahtaan laillisuusvalvonnan näkökulmasta moitittava, asiaan voidaan kuitenkin puuttua virkasyytettä kevyemmällä korjaavalla, ohjaavalla tai jopa ”pedagogisella” toimenpiteellä. Viimeksi mainitussa mielessä valvonta on Husan käsityksen mukaan pehmentynyt. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua joutuisuusvaatimusta Husa luonnehtii hallintoasioiden yhteydessä ”ohjelmalliseksi periaatevelvoitteeksi, joka viittaa kaikkia olosuhteita koskevaan velvoitteeseen pyrkiä mahdollisimman joutuisaan asian käsittelyyn”.[70]

Saraviidan mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon säätäminen perusoikeudeksi sekä julkiselle vallalle säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ovat oikeastaan avanneet rajattomat mahdollisuudet ylimmille laillisuusvalvojille. Tämän valvontavallan ainoat rajat näyttävät Saraviidan mukaan määräytyvän valtiovallan kolmijaon mukaisesti. Saraviita kuvaa lainvalvojien toimeenpanovallan käyttäjinä liikkuvan hyvin delikaatilla alalla suhteessa lainsäädäntövaltaan, budjettivaltaan ja tuomiovaltaan.[71]

Kiinnostava pidempää aikaväliä koskeva huomio on se, että kummankin ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisujakaumat ovat hyvin samankaltaiset, vaikka tutkimatta jätettyjen kantelujen määrän kehityksessä onkin nähtävissä erisuun-

---

69 *Pekka Haapaniemi*, DL 2002 s. 607 ja 614–615.

70 *Husa*, LM 2002 s. 352 ja 359.

71 *Saraviita* 1998 s. 214. *Ragnemalmin* mukaan Ruotsissa oikeusasiamiehen tulee toiminnassaan noudattaa tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi tiettyä pidättyvyyttä sekä ottaa huomioon, ettei oikeusasiamiehen oma ratkaisutoiminta vie pohjaa ylimpien tuomioistuinten ennakkoratkaisutoiminnalta. Pidättyvä tulkintalähtökohta ei kuitenkaan koske lainvoimaisten tuomioistuinratkaisujen osalta prosessuaalisia kysymyksiä, kuten vastineen antamista, selvitysvelvollisuutta ja perusteluvelvollisuutta tai kohtuullista käsittelyaikaa. Myös aineellisesti huomattavan virheellisiin tuomioistuinratkaisuihin puututaan, jolloin kysymys on kuitenkin niin karkeasta soveltamisvirheestä, että tuomarin asettamista virkasyytteeseen joudutaan harkitsemaan. Ragnemalm on esittänyt harkittavaksi, että oikeusasiamiesten tuomioistuimiin kohdistuvaa tarkastustoimintaa toisaalta lisättäisiin ja että toisaalta tarkastustoiminnan ulkopuolelle jätettäisiin ylimmät tuomioistuimet (*Ragnemalm*, FT 1994 s. 297–298 ja 306–307).

taisuutta. Tutkimatta jätettyjen kantelujen osuus on viime vuosina ollut oikeuskanslerilla noin 40 % ja oikeusasiamiehellä noin 20–25 %. Oikeuskanslerin toiminnassa tutkimatta jätettyjen kantelujen osuus on kasvanut vuodesta 1998 lähtien. Oikeusasiamiehen toiminnassa kehitys on ollut päinvastainen. Kummankin laillisuusvalvojan toimenpiteet ovat painottuneet lievempiin seuraamuksiin, mikä tarkoittaa, että painopiste on ollut käsitysten lausumisessa.[72] Huomautukset ovat olleet harvinaisia ja muuttuneet viime vuosina yhä harvinaisemmiksi. Kun 1990-luvun alussa noin joka 10. laillisuusvalvojien toimenpide johti huomautuksen antamiseen, viime vuosina huomautukseen on päädytty noin joka 20. kanteluratkaisussa.[73]

Pidän laillisuusvalvojien nykyisiä toimivaltuuksia riittävinä ja toisaalta oikeasuhtaisina tuomioistuinten riippumattomuus huomioon ottaen. Viivästymisen estämiseen ja viivästymisen aiheuttamien taloudellisten seuraamusten korjaamiseen näistä järjestelmistä ei kuitenkaan ole saatavissa hyötyä, koska laillisuusvalvojien toimivaltuudet eivät kata tämäntyyppisiä keinoja. Toisaalta kantelukäytännössä käsitellään nyt kysymyksiä, jotka eivät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöinä juuri tule esille muutoksenhakukysymyksinä, joten järjestelmällä on itsenäistä ratkaisuarvoa perustuslaissa taattujen perusoikeuksien toteutumista arvioitaessa. Samoin järjestelmällä on suurta merkitystä arvioitaessa, onko tuomioistuinlaitoksessa yleisempiä rakenteellisia ongelmia, jotka ovat voineet syntyä puutteellisista resursseista, menettelykäytännöistä tai myös lainsäädännön puutteista.

3.2.2 Hallintokanteluista sekä virka-, rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisista keinoista

Tämän tutkimuksen ulkopuolelle jäävät keinot viranomaisen passiivisuutta tai viranomaisen viivyttelyä vastaan. Tällainen keino on tällä hetkellä *hallintokan-*

---

[72] Sinänsä kantelun kohteella on oikeus vaatia, että laillisuusvalvonnassa annetaan mahdollisimman selkeä kannanotto itse peruskysymykseen eli kantelun kohteena olevan toiminnan laillisuudesta. Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta ei kuitenkaan Lehtimajan mukaan tyhjenny tähän, vaan pohdiskelua on hänen mukaan mahdollisuus – ja usein velvollisuus – jatkaa PL 22 §:n hengessä. Käsitysten lausuminen mahdollistaa näin ollen perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen (*Lehtimaja*, LM 1999 s. 902).

[73] *Litmala* 2004 s. 133–134. Litmalan mukaan olisi varsin perusteltua pyrkiä selvittämään ylimpien laillisuusvalvojien rinnakkaisina kanteluviranomaisina toimimisen relevanssia, laajuutta ja kehittämismahdollisuuksia. Selvityksessä voitaisiin esimerkiksi etsiä vastauksia kysymyksiin siitä, mitä hyötyjä ja haittoja liittyisi yksityisten tekemien kantelujen käsittelyn siirtämiseen yhä laajemmin tai ehkä jopa yksinomaan oikeusasiamiehelle.

telun käyttö siten, että kantelu tehdään ylemmälle viranomaiselle.[74] Laillisuusvalvojien oikeuskäytäntöä tutkimuksessa käsitellään kuitenkin erityisesti siltä osin kuin valvontakäytännössä on ollut kysymys lainkäytössä ilmenneistä viivytyksistä. Tutkimuksessa käsitellään jonkin verran myös tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean ehdotuksia, joiden mukaan viivästystapauksissa voitaisiin ottaa käyttöön tuomioistuinten sisäinen kantelumenettely.

> Hallintokanteluviranomaisten toimivallasta ei tunnetusti ole yleisiä säännöksiä.[75] Mikäli kanteluviranomaisten toimivaltaa täsmennettäisiin ja laajennettaisiin laintasoisesti, tämä voisi todennäköisesti johtaa myös muutoksenhaun avautumiseen kanteluviranomaisten päätöksistä. Tällaisen kehityssuunnan ilmeisenä vaarana on mielestäni se, että kanteluinstituutista kehittyy muutoksenhaun rinnalle joko vaihtoehtoinen tai mahdollisesti eräissä tapauksissa myös päällekkäinen oikeussuojajärjestelmä, joka saattaa entisestäänkin hidastaa itse pääasian käsittelyä. Tehokkuuden näkökulmasta toimivammilta vaikuttavat järjestelyt, jossa viivytys tai passiivisuus johtaa mahdollisuuteen saada asiassa suoraan aineellinen soveltamisratkaisu toisen viranomaisen tekemänä. Tällainen järjestelmä puolestaan hallinnon ja hallinnon oikeussuojajärjestelmän välille sijoittuvana aiheuttaa yleisiä ongelmia tuomitsemistoiminnalle, kun tuomioistuimen rooli muuntuukin hallintoviranomaisen rooliksi.

Tutkimusekonomisista syistä tämän tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu lisäksi ne lainkäytön tehokkuuden turvaamistoimet, jotka perustuvat *virkamieslainsäädännön, rikoslainsäädännön ja vahingonkorvauslainsäädännön* keinovalikoimaan. Näistä keinoista esitetään kuitenkin kokonaiskuvan saamiseksi tässä yhteydessä lyhyt kuvaus.

Valtion virkamiesten oikeusasemasta säädetään *valtion virkamieslaissa* (750/1994). Virkamieslain mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä käyttäydyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Virkamieslain virkavelvollisuuksia koskevia säännöksiä sovelletaan myös tuomareihin. Virkamieslain 24 §:ssä säädetty mahdollisuus

---

[74] Ulosottomiehen passiivisuuteen voidaan ulosotossa puuttua vuoden 1996 muutoksenhakumenettelyn uudistuksen jälkeen ainoastaan hallintokantelulla. Passiivisuutta ei tee valituskelpoiseksi edes se, että toimimattomuudesta aiheutuu vahinkoa asianosaisille. Koska muutoksenhaun kohteena voi UL 10:1:n mukaan olla muun ohella ulosottomiehen toimi, valituskelpoinen ulosottovalituksena on sellainen ulosottomiehen toimi, joka viivyttää täytäntöönpanoa. Toisin kuin hallintovalituksessa, ulosottovalituksen valituskelpoisuuden piiristä ei ole suljettu pois tosiasiallisia toimia tai valmistelevia toimia. Linnan mukaan passiivisuudesta johtuvia väärinkäytöstilanteita varten tulisi kehittää ”keinoarsenaaliltaan jämäkämpi hallintokantelujärjestelmä virkakoneiston sisälle”. Vähemmän käyttökelpoisena de lege ferenda Linna pitää määräaikojen säätämistä tai sitä, että passiivisuus säädettäisiin ulosottovalituksen kohteeksi (*Linna*, LM 1999 s. 193 ja 196–198).

[75] Oikeus hallintokanteluun voidaan nykyään ankkuroida tavanomaisen oikeuden lisäksi PL 21 §:ään hyvän hallinnon takeena. Hallintokanteluasiassa valituskelpoisuutta voitaisiin puoltaa niissä tilanteissa, joissa omassa asiassaan kannelleella on ilmeinen oikeussuojan tarve ja joissa ei ole ollut varsinaista muutoksenhakumahdollisuutta (*Kulla* 2002 s. 147 ja 178 sekä vm. sivun av. 4). Kriteeristö valituskelpoisuudelle jää mielestäni näin rajattuna kovin epämääräiseksi.

antaa vastoin virkavelvollisuuksiaan toimineelle virkamiehelle kirjallinen varoitus ei kuitenkaan ole sovellettavissa tuomareihin. Kuten tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä on todettu, virkamieslaki ei ole esteenä sille, että päällikkötuomari antaa tuomarille epämuodollisen huomautuksen tai käyttää muutoin työnjohto- tai valvontamääräyksiä.[76]

> Valtion virkamieslain säätäminen merkitsi aikaisemmin käytössä olleen virkamiesten kurinpitojärjestelmän kumoamista. Aikaisemman lainkaan mukaiset kurinpitosäännökset eivät koskeneet tuomareita. Tuomareihin sovellettiin kuitenkin aikaisemman lain 62 §:ää, jonka mukaan esimies saattoi antaa alaiselleen virkamiehelle huomautuksen.[77]
>
> Oikeusministeriön työryhmän mietinnössä (tuomareiden kurinpitotyöryhmä) korostettiin, ettei erillistä tuomareiden kurinpitojärjestelmää tarvita. Työryhmän mielestä moitteettomasti toimivan ja luottamusta nauttivan tuomioistuinlaitoksen toimintaan pitäisi pyrkiä myönteisillä ohjauskeinoilla ja käyttäen hyväksi jo olemassa olevia seuraamus- ja valvontakeinoja. Työryhmän enemmistö katsoi, että tuomareihin kohdistettavien työnjohdollisten toimenpiteiden ja viraltapanorangaistuksen väliin jäi vain erittäin kapea katvealue, kuten tuomareiden sopimaton käyttäytyminen virantoimituksen ulkopuolella. Työryhmän enemmistön mukaan erillisen kurinpitojärjestelmän sijasta tuli selvittää valtion virkamieslain muuttamista siten, että myös tuomarille voitaisiin antaa kirjallinen varoitus. Työryhmä esitti myös rikoslain viraltapanosäännöksen (RL 2:10) soveltamisalan laajentamista.
>
> Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (KM 2003:3) on ehdottanut erityisen valvontaelimen, *tuomareiden valvontalautakunnan* perustamista.[78] Valvontalautakunnalle ehdotetaan seuraamusvaihtoehtona mahdollisuutta arvostella tuomarin toimintaa tai antaa hänelle varoitus. Lautakunta voisi antaa myös lausunnon hyvän tuomarintavan edellytyksistä ilman, että lausuntoon sisältyisi seuraamusta. Kantelun lautakunnalle voisivat tehdä oikeudenkäynnin osapuolet, asianomainen päällikkötuomari, Suomen Asianajajaliitto, ylimmät laillisuusvalvojat ja tuomioistuinlaitoksen perustettavan keskushallinnon edustaja. Valvontalautakunnan menettelyä tulisi komitean mukaan kehittää siihen suuntaan, että ylimmät laillisuusvalvojat siirtäisivät tuomareihin kohdistuvat kantelut lautakunnalle. Valvontalautakunta voisi saattaa vireille myös tuomariin kohdistuvan rikostutkinnan. Valvontalautakunnan ratkaisusta ehdotetaan myös muutoksenhakumahdollisuutta tuomioistuimeen. Mietinnössä ei tosin ole määritelty, mihin tuomioistuimeen muutoksenhaku ohjattaisiin.[79]

Virkarikoksista säädetään *rikoslain 40 luvussa*. Virkarikokset koskevat lahjuksen ottamista, virkasalaisuuden rikkomista, virka-aseman väärinkäyttämistä sekä virkavelvollisuuden rikkomista. Rikoslain 2:1:n mukaan erityisiä rangaistuksia virkamiehiä varten ovat viraltapano ja varoitus. Rikoslain 2:10:n mukaan virkamies, joka tuomitaan elinkaudeksi vankeuteen, on samalla tuomittava

---

[76] Komitean mukaan näitä keinoja on kuitenkin käytettävä ”riippumattomuuden vaatimissa rajoissa” (*KM 2003:3* s. 445).

[77] *Tuomareiden kurinpitojärjestelmää selvittävän työryhmän mietintö*, OM 2000 s. 13.

[78] *KM 2003:3* s. 450–453.

[79] Keväällä 2005 oikeusministeriössä on käynnissä työryhmävalmistelu, jossa vielä harkitaan tämän lainsäädännön tarvetta ja mahdollista sisältöä. Olen tuon työryhmän jäsen.

pantavaksi viralta. Jos virkamies tuomitaan vankeuteen vähintään kahdeksi vuodeksi, hänet on niin ikään tuomittava viralta pantavaksi paitsi, jos tuomioistuin katsoo, että rikos ei osoita tuomittua sopimattomaksi olemaan virkamiehenä. Kahta vuotta lyhyemmäksi ajaksi vankeuteen tahallisesta rikoksesta tuomittu virkamies voidaan samalla tuomita viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi olemaan virkamiehenä. Nämä rikoslain säännökset koskevat myös tuomareita.

Perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimensa lainmukaisuudesta. Virkamies on vastuussa myös sellaisen monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään. Syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa. Käytännössä rajaus koskee korkeimpien oikeuksien jäseniä, joita vastaan syytettä ajetaan valtakunnanoikeudessa. Vahingonkorvausvaateen toteutumisen osalta on otettava huomioon vahingonkorvauslain (412/1974) 3 ja 4 luvun säännökset.[80]

Vahingonkorvauskysymysten jäädessä tutkimuksen ulkopuolelle on kuitenkin aiheellista muistuttaa, että tuomioistuinten ratkaisutoiminta ei ole merkityksetöntä myöskään silloin, kun joudutaan harkitsemaan valtion korvausvastuuta yhteisön oikeuden rikkomisesta yksityisille aiheutuneista vahingoista. Koska hallintotuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa sovelletaan merkittävässä määrin suoraan yhteisön oikeutta tai jutuilla on muutoin liittymiä yhteisön oikeuteen, tämä vastuu on erityisesti hallintolainkäytössä huomioon otettavaa.

Tapauksessa *C-224/01* (*Gerhard Köbler v. Itävalta*) EYT on ensimmäisen kerran todennut täysistuntoratkaisussaan syyskuussa 2003, että valtion vastuuseen kuuluu eräin lisäedellytyksin myös ylimmän tuomioistuimen yhteisölainsäädännön vastaisesta tulkinnasta aiheutunut vahinko.[81] Tuomioistuimen mukaan valtion vastuu viimeisen asteen tuomioistuimen ratkaisutoiminnasta syntyy vain poikkeuksellisesti.[82] Vastuu edellyttää sitä, että tuo tuomioistuin on

---

[80] Perustuslain 118 § on laajempi kuin HM 93.2–3 §, koska rangaistus- ja vahingonkorvausvaatimus voidaan kohdistaa myös julkista tehtävää hoitavaan.

[81] Kansallisen vahingonkorvauslainsäädännöstä johtuvan tuomarin vastuun ja yhteisön oikeuden soveltamisen välistä oikeussuhdetta on kysytty aikaisemmin tapauksessa *C-286/88* (*Falciola*). EYT jätti ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta katsoen, että kysymyksellä ei ollut yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa tuolloin ratkaistavana olleeseen hankinta-asiaan (tapauksesta *Arnull*, CMLRev 1990 s. 705).

[82] Tapauksessa EYT:tä itseään voidaan pitää ”osasyyllisenä” aiheutuneeseen vahinkoon, koska itävaltalaisen tuomioistuimen pyydettyä ennakkotietoa sille lähetettiin tiedoksi EYT:n aikaisempi ratkaisu, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin luopui ennakkoratkaisun pyytämisestä. *Classenin* mukaan valtion vastuu ei voi aiheutua alempien tuomioistuinten toiminnasta, koska

tulkinnallaan huomattavasti poikennut (”manifestly infringed”) yhteisön oikeudesta. Tulkintapoikkeaman hyväksyttävyyttä harkittaessa huomioon on otettava kysymyksessä olevan oikeussäännöksen selkeys ja tarkkarajaisuus, tulkintaloukkauksen tahallisuus sekä se seikka, onko tuomioistuin samalla rikkonut perustamissopimuksen 234.3 artiklaan perustuvaa ennakkoratkaisun pyytämistä koskevaa velvoitettaan. Harkinnassa on otettava huomioon lisäksi se, onko tuomioistuin samalla poikennut merkittävällä tavalla omasta oikeuskäytännöstään.

> EYT on todennut yhdistetyissä tapauksissa *C-6/90 ja 9/90* (*Francovich ja Bonifaci v. Italia*) ensimmäisen kerran nimenomaisesti, että jäsenvaltio on vahingonkorvausvastuussa yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa koskevasta rikkomuksesta. Periaatetasoisesti tällainen kannanotto on jo sisältynyt aikaisempiin tuomioihin *Humblet v. Belgia* (*6/60*) ja *Russo v. AIMA* (*60/75*).[83] Ratkaisuissa *C-46/93* (*Brasserie du pêcheur SA v. Saksan liittotasavalta*) ja *C-48/93* (*R. v. Secretary of State for Transport Ex p. Factotarme Ltd*) on täsmennetty virheellisestä lainsäädännöstä aiheutuvan vahingonkorvausvastuun määräytymisen perusteita.[84] Ratkaisussa *C-5/94* (*R. v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food Ex p. Hedley Lomas Ireland Ltd*) on puolestaan todettu, että valtion vastuu kattaa myös viranomaisten toiminnasta aiheutuneen vahingon.[85]

Aallon mukaan kansallisen tuomioistuimen voidaan ajatella rikkovan yhteisön oikeutta vastaan kolmella eri tavalla: 1) jättämällä systemaattisesti pyytämättä ennakkoratkaisuja, 2) jättämällä noudattamatta saatua ennakkoratkaisua ja 3) soveltamalla kansallista oikeutta tai yhteisön oikeutta tavalla, joka on yhteisön

---

normaalisti loukatun osapuolen omalle vastuulle jää, mikäli hän ei hae muutosta ylemmältä tuomioistuimelta, joka puolestaan olisi velvollinen pyytämään ennakkoratkaisua. Valtion vastuu on hänen mukaansa selvä tilanteissa, joissa kansallinen ylin tuomioistuin jättää tarkoituksellisesti noudattamatta EYT:n selvän ratkaisun. Valtion vastuun syntymisen perusteena Classen pitää aineellisen oikeuden loukkausta, ei siis ennakkoratkaisun pyytämättä jättämistä. Ennakkoratkaisun pyytämättä jättäminen vaikuttaa Classenin mukaan siihen arvioon, kuinka vakavasta yhteisön oikeuden rikkomuksesta tapauksessa on kysymys (*Classen*, CMLRev 2004 s. 819 ja 821). Kuten Classen huomauttaa, ennakkoratkaisun pyytämättä jättäminen ja kansallisen tuomioistuimen siitä syystä antama yhteisön lainsäädännön vastainen ratkaisu voivat myös johtaa ihmisoikeusrikkomukseen erityisesti niissä tilanteissa, joissa väärä ratkaisu loukkaa omaisuudensuojaa koskevia sopimusmääräyksiä (esimerkki tästä *S.A. Dangeville v. Ranska*, *EIT 16.4.2002*). *Otken Eriksson* on katsonut, että vahingonkorvauslain 3:7:n mukaisia kannerajoitteita ei voida enää Ruotsissa soveltaa tapauksessa, jossa joku katsoo ylimmän hallintotuomioistuimen ratkaisun olleen vastoin yhteisön lainsäädäntöä ja tästä ratkaisusta syntyneen hänelle vahinkoa (*Otken Eriksson*, ERT 2004 s. 208).

[83] Viimeksi mainitun tuomion kohdassa 9 todettiin, ”if damage has been caused through an infringement of Community Law the State is liable to the injured party of the consequences in the context of the provisions on national law on the liability of State”.

[84] Kansallisesti kumpikin vahingonkorvausvaade hylättiin myöhemmin (*Oppenheimer* 2003 s. 482–484, 588–596 ja *Deards*, ELR 1997 s. 620–625).

[85] Valtion vastuun ja rikkomuksen ilmeisyysasteen määrittelyn kehityksestä ks. *Pekka Aalto* 1999 s. 118–120 ja *Deards*, EPL 1997 s. 121–134.

oikeuden tai EYT:n ratkaisujen vastaista.[86] Aalto on myös pohtinut valvontamenettelyn nostamista jäsenvaltiota vastaan tuomioistuimen yhteisön lainsäädännön vastaisen ratkaisutoiminnan johdosta. Vuonna 2003 annetussa tuomiossa *komissio v. Italia* (*C-129/00*) valvontamenettelyyn ryhtymisen syynä oli juuri mainittu seikka eli Italian korkeimman oikeuden (Corte Suprema di cassazionen) tulkintakäytännön jatkaminen koskien kansallisen lain soveltamista, joka oli aikaisemmin todettu yhteisön oikeuden vastaiseksi. Ratkaisussaan EYT katsoi Italian valtion rikkoneen jäsenyysvelvoitteitaan, koska valtio ei ollut ryhtynyt muuttamaan lakia, joka mahdollisti virheellisen tulkinnan.[87]

> *Peerbux-Beaugendre* katsoo viimeksi mainitun ratkaisun merkitsevän tärkeää oikeudellisen yhdentymiskehityksen vaihetta. Ratkaisu ei kuitenkaan merkitse jäsenvaltioille velvoitetta huolehtia välittömästi ja kaikissa asteissa siitä, että kansallinen oikeuskäytäntö on yhteisön oikeuden mukaista, ”notamment parce que la signification des textes communautaires procède á la fois de leur contenu, de la pratique et des interprétations de la Cour de la Justice”. Viitaten tuomion kohtaan 34 hän toteaa, että valtiolla ei ole vastuuta oikeuskäytännön pistemäisistä virheistä (”d'erreurs ponctuelles”). Valtion jäsennysvelvoitteen vastaisena virheellistä oikeuskäytäntöä voidaan tuomiossa siteeratun julkisasiamies Geelhoedin mukaan pitää vasta, jos kysymys on ”un phénomène structurel” tai ”une tendance générale”.[88]
>
> Kuten Aalto huomauttaa, mahdollinen siviilikanne vahingonkorvauksen saamiseksi tuomioistuimen menettelyn johdosta nostettaisiin useissa jäsenmaissa yleisessä alioikeudessa.[89] *Ojanen* on puolestaan katsonut, että jäsenvaltion yhteisön oikeuden rikkomuksista yksityisille syntyneitä vahinkoja saattaisi olla mahdollista ratkoa myös hallintoriita-asioina hallintotuomioistuimissa.[90]

Valtion vahingonkorvausvastuun ulottaminen tuomioistuinten toimintaan ei ole *Breuerin* mukaan poikkeuksellista suhteessa kansainväliseen oikeuteen, jossa valtion vastuu kattaa sen kaikkien orgaanien toiminnasta aiheutuneen vahingon. Köblerin tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin on todennut (tuomion kohta 39), että valtion vastuun periaate edellyttää ”reparation, but not revision of the judicial decision which was responsible for the damage”.[91]

---

86 *Pekka Aalto*, mts. 109–111.

87 EYT on siten vahvistanut, että yhteisön oikeuden rikkomisesta voi aiheutua vahingonkorvausvelvollisuus niin lainsäätäjälle, hallintoviranomaiselle kuin tuomioistuimellekin. *Anagnostaras* on kiinnittänyt huomiota siihen, että vahingonkorvausvelvoitteen toteuttaminen kansallisten säännösten perusteella voi olla hankalaa, jollei valtiota pidetä kaikissa suhteissa korvausvelvollisena. Esimerkiksi direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntitilanteissa kantajalle voi olla mahdotonta osoittaa, onko hänelle aiheutunut vahinko syntynyt lainsäätäjän, hallintoviranomaisen vai tuomioistuimen toimesta (*Anagnostaras*, ELR 2001 s. 139–158).

88 *Peerbux-Beaugendre*, RTD eur. 2004 s. 214–215.

89 *Pekka Aalto*, mts. 114.

90 *Ojanen* 1999 s. 225 av. 5.

91 Itävallassa on tulkittu tuomioistuimen laiminlyönnin pyytää ennakkoratkaisua voivan merkitä perustuslain 83.2 artiklan rikkomusta. Perustuslain säännöksen mukaan keneltäkään ei saa riistää oikeutta lailliseen oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa. Ratkaisun *Verfassungsgerichtshof 11.12.1995* (*No. B 2300/95*, Samlungsnummer 14390) mukaan EY-tuomioistuinta on pidettävä

Köbler-tapausta kommentoinut *Wattel* katsoo, että tapauksen perusteella EYT:n virheellisistä päätöksistä tulisi vastaavalla tavalla olla johdettavissa yhteisön vahingonkorvausvastuu jäsenvaltioita ja/tai näiden kansalaisia kohtaan.[92] Wattel katsoo muutoin, että EYT:n oikeuskäytännössä on kehitetty liian pitkälle yhteisön oikeuden tehokkuusvaatimuksen nimissä vaatimuksia kansallisista prosessuaalisista takeista ja toisaalta vaatimuksia kansallisten prosessisäännösten joustosta. Wattel korostaa, että ratkaisujen oikeusvoimaisuus on myös arvo sinänsä. Yhteisöjen oikeuden tulkintakäytäntö näyttäisi kuitenkin johtavan siihen, että kansallisesti jo tehtyjä ja lainvoimaisia ratkaisuja jouduttaisiin avaamaan uudestaan esimerkiksi kohtuullisen vähämerkityksellisten yhteisön oikeuden säännösten virheellisen soveltamisen johdosta.[93] Wattelin mukaan tästä aiheutuu, että ”the effectiveness of EC Law is beginning to get in the way of the effectiveness of Law itself”.[94]

3.3 TUTKIMUSTEEMAN MUISTA RAJAUKSISTA

Tutkimusteeman viides rajaus koskee lainkäytön organisointia vakuutusoikeudessa ja sen alaisessa lautakuntajärjestelmässä. Rajaus tutkimusteeman ulkopuolelle perustuu siihen, että asiakokonaisuutta selvitetään ja valmistellaan parhaillaan sosiaali- ja terveysministeriön johdolla. Rajaus ei ole kuitenkaan vaikuttanut siihen, että tutkimuksen ulkopuolelle jätettäisiin samalla toimeentuloturvaan kuuluvien asiaryhmien muutoksenhakukäsittelyn ominaispiirteet,

---

perustuslaissa tarkoitettuna tuomioistuimena. Tapauksessa perustuslakia ei kuitenkaan todettu rikotun (asia koski hankintamenettelyä). Köblerin tapauksessa kansallinen oikeussuojakeino eli valittaminen perustuslakituomioistuimeen ei olisi ollut tehokas oikeussuojakeino, koska Itävallan lainsäädännön mukaan perustuslakituomioistuin ei voi kumota hallintotuomioistuimen päätöstä olla pyytämättä ennakkoratkaisua. *Breuerin* mukaan EIOS:n tulkintakäytännössä on katsottu, että sopimus ei sellaisenaan takaa oikeutta ennakkoratkaisun pyytämiseen. EIOS 6 artiklan loukkauksena voitaisiin kuitenkin pitää tilannetta, jossa kansallinen tuomioistuin kieltäytyy perusteetta (arbitrary) ennakkoratkaisun pyytämisestä (*Breuer*, ELR 2004 s. 249–251) Tulkintakannanottonsa esittäessään Breuer viittaa asiaan *Bakker v. Itävalta* (*EIT 10.4.2003*), jossa 6 artiklan loukkaus perustui suullisen käsittelyn toimittamatta jättämiseen. Todennäköisesti suullista käsittelyä koskevaan rikkomukseen päädyttiin juuri sen vuoksi, että asianosaisen pyydettyä ennakkoratkaisun hankkimista tapausta ei voitu juridiselta luonteeltaan pitää teknisenä (EIT:n jo edellä käsitelty exceptional circumstances -tulkintalinjaus). EIT ei ole kuitenkaan todennut Breuerin mainitsemalla tavalla erikseen mitään rikkomusta ennakkoratkaisun pyytämättä jättämisen vuoksi.

92 Wattelin mukaan useat EYT:n verotusta koskevat tuomiot perustuvat kansallisista verosäännöksistä tai verosopimuksista tehtyihin virheellisiin tulkintoihin (*Wattel*, CMLRev 2004 s. 184–185).

93 Yhteisön oikeuden vastaisten kansallisten päätösten ”neutraali” korjaaminen (Kühne & Heinz) on sinänsä parempi vaihtoehto kuin ylimpien tuomioistuinten oikeuskäytännön virheellisyydestä johdettava jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuus (Köbler). Kumpikin tapaus on Wattelin mukaan kuitenkin ”legally awkward, they are procedural loggers” (*Wattel*, CMLRev 2004 s. 190).

94 ”It remains unclear what is so special about especially technical rules of EC Law – apart from their regular unintelligibility; why they should be procedurally forced through even past the point of *res judicata* as if they were human rights, at the cost of everything” (Wattel, mts. 190).

jotka poikkeavat hallintolainkäyttölaista. Näitä ominaispiirteitä käsitellään luvussa V samoin kuin kunnan järjestämään sosiaalihuoltoon liittyviä muutoksenhakumahdollisuuksia. Rajaus ei ole myöskään merkinnyt sitä, etteikö tutkimuksessa käsiteltäisi myös vakuutusoikeuden osalta hallintolainkäytön ydinalueeseen kuuluvia menettelyvaatimuksia, erityisesti käsittelyn viivytyksettömyyttä.

Tutkimusteeman kuudes rajaus koskee oikeusavun saantiedellytyksiä hallintolainkäytössä. Rajaus on tässäkin lähinnä tutkimusekonominen, sillä tämän asiakokonaisuuden mukaan ottaminen olisi laajentanut merkittävästi tutkimuksen teemaa ja kysymyksenasetteluja. Funktionaalisesti tarkasteltuna oikeusapujärjestelmällä on merkittävää yhteyttä sekä oikeusturvan saatavuuteen että oikeudenmukaisen oikeudenkäyntimenettelyn toteutumiseen.

> Oikeusapulain (257/2002) mukaan oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Lain 3.1 §:n mukaan oikeusapua annetaan hakemuksesta korvauksetta tai omavastuuosuutta vastaan hakijan taloudellisen aseman perusteella. Hakijan taloudellinen asema arvioidaan tekemällä laskelma hänen kuukausittain käytettävissä olevista varoistaan. Laskelma laaditaan hakijan ja hänen aviopuolisonsa tai hänen kanssaan avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän kuukausittaisten tulojen, välttämättömien menojen, varallisuuden ja elatusvelvollisuuden perusteella. Lain 3.2 §:n mukaan oikeusapua annetaan henkilölle, jonka käyttövara ei ylitä valtioneuvoston asetuksella tarkemmin vahvistettavaa määrää. Lain 3.3 §:n mukaan oikeusapua ei anneta, jos hakijalla on kattava oikeusturvavakuutus.
>
> Hallintolainkäytön kannalta merkittävät rajoitukset oikeusapujärjestelmässä sisältyvät lain 6.2 §:ään, jonka mukaan oikeusapuun ei kuulu avustaminen asiassa, joka koskee verotusta tai julkista maksua, ellei siihen ole erityisen painavia syitä (3 kohta). Oikeusapua ei myöskään anneta asiassa, jossa oikaisuvaatimus- tai valitusoikeus perustuu kunnan tai muun julkisyhteisön jäsenyyteen. Käytännössä tämä sulkee järjestelmän ulkopuolelle muutoksenhaut, joissa valitusoikeus on järjestetty kunnan tai muun itsehallinnollisen yhdyskunnan jäsenyyteen perustuvana kassaatiotyyppisenä valituksena, vaikka valittajana olevan henkilötahon intressi olisi kuntalaisuudesta (tai seurakuntalaisuudesta) riippumatta rinnastettavissa muutoin hallintolainkäyttölaissa tarkoitettuun asianosaisuuteen. Lain 6.3 §:n mukaan edellä olevissa asioissa julkinen oikeusavustaja voi kuitenkin tarvittaessa antaa oikeudellisia neuvoja tai laatia tarvittavia asiakirjoja.

Tutkimuksessa ratkaisutoiminnan tehokkuutta tarkastellaan sekä sisällöllisenä että ajallisena tehokkuutena. Sisällölliseen tehokkuuteen eli ratkaisutoiminnan mahdollisimman varhaiseen oikeellisuuteen vaikuttavat välillisesti myös ne sääntelyt, joissa on kysymys *tuomareiden rekrytoinnista, nimittämisestä, kouluttamisesta ja pätevöitymisestä*. Välillisen vaikutuksensa vuoksi näitä teemoja ei myöskään käsitellä tutkimuksessa. Perimmäinen syy rajaukseen on tässäkin tapauksessa tutkimusekonominen.

Tutkimuksen viimeinen rajaus koskee alkuperäisen tutkimussuunnitelman supistamista. Tutkimussuunnitelmani sisälsi alun perin ajatuksen siitä, että

hallintolainkäytön kehittämistarpeita tarkasteltaisiin kolmesta eri näkökulmasta, joita yhdistäisi ajatus oikeussuojan tehokkaan toteutumisen turvaamisesta. Prosessisäännösten ja organisaatiokysymysten ohella tutkimuksessa oli tarkoitus käsitellä myös *hallintolainkäytön täytäntöönpanojärjestelmää*, jolloin tutkimuksen teemat olisivat kattaneet hallintolainkäyttövaiheen lisäksi päätöksen antamisen jälkeiset täytäntöönpanovaiheet eri viranomaistoimintoineen. Täytäntöönpanoon liittyvillä kysymyksillä on lisäksi välitöntä merkitystä oikeudenkäyntien viipymisen tarkastelussa, kuten jäljempänä ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöä koskevasta selostuksesta selviää.

Vaikka täytäntöönpanojärjestelmän toimivuudella on tutkimuksellisesti suoria kiinnikkeitä väitöskirjan aiheeseen, tämä tutkimusteema on kuitenkin niin laaja, ettei sitä ollut mahdollista toteuttaa tutkimuksen puitteissa. Käytännössä täytäntöönpanojärjestelmän kehittämistarpeiden mukaan ottaminen olisi edellyttänyt nykyisen sääntelyn systematisointia, mikä puolestaan olisi edellyttänyt erittäin laajaa aineellisen lainsäädännön läpikäymistä sekä mahdollista mukaan ottamista tausta-aineistoksi. Lisäksi täytäntöönpanojärjestelmän mukaan tulo tutkimukseen olisi edellyttänyt käytännössä myös ulosottojärjestelmän oikeussuojaelementtien tutkimusta sekä muiden täytäntöönpanoviranomaisten velvoitteiden selvittämistä.

4 Vertailevia näkökohtia hallintolainkäytön organisaatiokeskeisestä kehittämisestä menettelyä painottavaan kehittämiseen

4.1 RUOTSIN HALLINTOLAINKÄYTTÖ-JÄRJESTELMÄSTÄ

4.1.1 Yleisten hallintotuomioistuinten perustamisesta

Tässä jaksossa tarkastellaan tarkemmin tuomioistuinlaitoksen rakennetta ja kehittymistä Ruotsissa ja Ranskassa. Suomea, Ruotsia ja Ranskaa yhdistää tuomioistuinlaitoksen kehityksessä ennen kaikkea se tekijä, että ensimmäisenä on kehittynyt ylin hallintolainkäytön tuomioistuinaste ja vasta huomattavasti tämän jälkeen alempia hallintolainkäytön tuomioistuinasteita.[95] Yhdistävä historiallinen kehityspiirre on myös se, että alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestämisessä on käytetty pääsääntöisesti hyväksi aikaisempia viranomaisrakenteita, minkä lisäksi alemmanasteisen hallintolainkäytön järjestämistarpeeseen on huomattavasti vaikuttanut ylimmän asteen ruuhkautuminen. Ruotsissa ja Ranskassa kehitys on johtanut kolmiportaiseen hallintolainkäyttöjärjestelmään. Suomenkin järjestelmää voidaan pitää eräällä tavalla kolmiportaisena, mutta perusratkaisu on silti erilainen. Suomessa ”kolmiportaisuus” perustuu hallinnon sisäiseen ensi vaiheen oikaisuvaatimusmenettelyyn, joka on käytössä yleisesti vero- ja kunnallisasioissa sekä erityislainsäädännön perusteella muutoinkin erittäin monessa asiaryhmässä.

Ruotsissa ylin hallintotuomioistuin, *regeringsrätten*, perustettiin vuonna 1909. Tämän jälkeen perustettiin vuonna 1972 toimintansa aloittaneet kamarioikeudet (kammarrätter) ja vasta vuonna 1979 ensi asteen tuomioistuimiksi lääninoikeudet (länsrätter).

Ennen vuotta 1972 hallintoasioiden tuomioistuinkäsittely ainoana asteena ylimmässä hallintotuomioistuimessa rajoittui päätöksiin, jotka määriteltiin erikseen silloisessa tuomioistuimen toimintaa koskeneessa laissa (lag om Kungl. Maj:ts regeringsrätt). Veroasioissa oli kuitenkin ollut käytössä kaksias-

[95] Kekkosen mukaan suomalaisen oikeusvaltion näkökulmasta merkittävimpiin ratkaisuihin kuuluu ylimmän tuomiovallan järjestely eli KKO:n ja KHO:n perustaminen vuonna 1918, missä yhteydessä tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen kiinnitettiin paljon huomiota (*Kekkonen*, LM 1998 s. 933).

teinen tuomioistuinjärjestelmä jo tätä ennen. Veroasioita käsiteltiin ensi asteena toimivallaltaan valtakunnallisessa Tukholman kamarioikeudessa.[96]

> Hallinto-oikeuden järjestelmän uudistaminen perustui kaikkiaan neljään päälakiin: lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, förvaltningslagen (1971:290), förvaltningsprocesslagen (1971:291) ja lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål. Hallintolaki kumottiin vuonna 1986 uudella samannimisellä lailla (förvaltningslagen 1986:223). Alemmanasteisten hallintotuomioistuinten perustamisen yhteydessä säädettiin samalla sekä hallintotuomioistuimissa noudatettavasta menettelystä että hallintoviranomaisissa noudatettavasta menettelystä.

Ylin hallintotuomioistuin sai käsiteltäväkseen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa valitukset sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella. *Holmgrenin* mukaan toimivallan rajoitusta pelkkään laillisuusperusteeseen ei pidetty asianmukaisena asian kokonaiskäsittelyn onnistuneisuuden eikä myöskään tuomioistuimelle kuuluvan auktoriteettiaseman kannalta.[97] Ylimmän tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat asiat lueteltiin erikseen laissa. Lakiin asiaryhmät määriteltiin käytännössä aluksi siten, että huomioon otettiin hallituksessa valitusasioina kahdeksan edellisen vuoden aikana käsitellyt asiat ja näistä ”de mera rättsligt färgade” sisällytettiin luetteloon.

Lainvalmistelun perusteella regeringsrättenin arvioitiin saavan käsittelyynsä vuosittain noin 800 asiaa. Vuonna 1966 vuosittain saapuvien asioiden määrä oli jo 4 400. Asiamäärän kasvusta johtuen käsittelyajat pitenivät kohtuuttomiksi 1960-luvulla, sillä esimerkiksi veroasioissa regeringsrättenin keskimääräinen käsittelyaika oli noin neljä vuotta. Käsittelyajan kohtuuttomuutta lisäsi se, että käsittelyyn kamarioikeudessakin kului keskimäärin kaksi vuotta. Ennen hallintotuomioistuinuudistuksen voimaantuloa tilannetta regeringsrättenissä voitiin Holmgrenin mukaan kuvata siten, että vaikka monet asioista olivat helppoja, jopa liiankin helppoja, ”tar de ändå sin tid med den grundlighetstradition som utmärker domstolens arbete”.[98]

Ruotsin hallintolainkäyttöjärjestelmää on leimannut pitkään – samoin kuin Suomen järjestelmää – hallinnon sisäisen muutoksenhaun perinne. *Petrénin* mukaan tuossa perinteessä on itse asiassa kysymys siitä, että valituksessa tarkoitettu asia siirtyy seuraavalle portaalle käsiteltäväksi ja että ylempi hallintoviranomainen tai tuomioistuin on valitusta käsitellessään ”i princip i samma läge som den tidigare beslutande och har samma befogenheter och samma uppgift som denna”.[99] Sisäisen muutoksenhaun perinne selittänee osaltaan,

---

[96] Ruotsin hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittämisestä ks. myös *Strömberg* 1999 s. 331–335. Hallinto-oikeusuudistuksen vuosina 1944–1971 suoritetun valmistelun laajuudesta ks. *Holmgren*, SvJT 1972 s. 241)

[97] *Holmgren*, FT 1967 s. 210.

[98] *Holmgren*, mts. 211–212.

[99] *Petrén*, LM 1984 s. 1214.

miksi valitusviranomaisen toimivallan tarkempaa sääntelyä ei ole pidetty tarpeellisena kummassakaan maassa. Tämä sama perinne selittää myös sen, miksi valituskirjelmässä esitettyjä valitusperusteita pidetään vain lainmukaisuuden tarkastelun lähtökohtina, jotka eivät välttämättä sido tuomioistuimen ratkaisutoimintaa.

Lääninoikeuksien ensi vaiheen perustamisen myötä regeringsrättenistä tuli valituslupatuomioistuin vuonna 1971. Valituslupajärjestelmä koski jo tuolloin suurinta osaa tuomioistuimen toimivaltaan kuuluneita asioita. Regeringsrättenissä kollegiaaliseen päätöksentekomenettelyyn kuuluvat esittelyt hoidettiin asianomaisista ministeriöistä mainittuun vuoteen saakka, jolloin tuomioistuin vasta sai oman esittelijä- ja kansliahenkilökunnan.[100] Vuoden 1971 uudistuksessa valituslupajärjestelmän ulkopuolelle jätetyistä asiaryhmistä merkittävimmät olivat kunnallisasiat, julkisuusasiat, verotuksen ennakkoratkaisuasiat sekä patentti- ja tavaramerkkiasiat. Valituslupajärjestelmän ulkopuolelle laskettiin tuolloin jäävän noin 10 % asioista.[101]

> Hallintotuomioistuinjärjestelmän uudistus perustui komiteanmietintöön *SOU 1966:70* (*Förvaltningsrättskipning*). Komitean puheenjohtajana toimi hovioikeudenneuvos Gustaf Petrén. Tätä aikaisemmin komiteanmietinnössä *SOU 1960:19* (*Rättssäkerheten vid administrativa frihetsberövanden*) oli ehdotettu erityisen sosiaalituomioistuimen perustamista, jossa olisi käsitelty hallinnollisia vapaudenriistoja, kuten lasten huostaanottoja ja päihteiden väärinkäyttäjien pakkohoitoon määräämistä. Komitean ehdotuksen mukaan prosessi sosiaalituomioistuimessa olisi perustunut kaksiasianosaissuhteeseen ja se olisi muutoin muistuttanut rikosprosessia. Hallintomenettelyä ja hallintolainkäyttöä selvittäneen asiantuntijaryhmän loppumietinnössä *SOU 1964:27* (*Lag om förvaltningsförfarande*) puolestaan lähdettiin siitä, että hallintotuomioistuinten tuli asialliselta toimivallaltaan muistuttaa mahdollisimman paljon hallintoviranomaisia, minkä lisäksi tuomioistuimen käytettävissä saattoi olla hallintoviranomaisen selvittämiskeinoista poikkeavia selvittämiskeinoja.[102]

---

[100] *Strömberg* 1999 s. 332–333. Korkeimmalla oikeudella ei myöskään ollut aikaisemmin omaa esittelijähenkilökuntaa. Esittelyistä ja asioiden valmistelusta olivat huolehtineet Nedre justitierevision -nimisen viranomaisen palveluksessa olleet henkilöt (revisionssekreterarna) aina 1700-luvulta alkaen (*Nordqvist* 2001 s. 88–89).

[101] *Holmgren*, SvJT 1972 s. 244.

[102] ”Domstolen träder så att säga i förvaltningsmyndighetens ställe. Dess sakprövningskompetens blir identiskt densamma som förvaltningsmyndighetens. Den kan därigenom också sägas fullgöra samma administrativa funktion som denna. Den omständigheten att en domstol, då den handlägger administrativt partsärende, i fråga om prövningskompetens och funktioner i övrigt allmänt sett icke skiljer sig från rättstillämpande förvaltningsmyndighet talar starkt för att förfarandet i alla grundläggande avseenden bör vara uppbyggt på enahanda sätt hos organen i fråga. Formerna för talans anhängiggörande, partsställningen och utredningens allmänna uppläggning torde t.ex. böra vara desamma för domstolsförfarandet som för myndighetsförfarandet i övrigt. Dessa *faktiska förhållanden* (kurs. ESV) måste tillmätas avgörande betydelse, då det gäller att taga ställning till under vilkendera av de båda huvudarterna av förfarande handläggningen hos förvaltningsdomstol skall inordnas, under RB eller under den allmänna lagstiftningen om förvaltningsförfarandet” (*SOU 1964:27* s. 90).

> Hiukan aikaisemmin toiminut, hallitusneuvos Kurt Holmgrenin johtama vuonna 1962 asetettu hallintotuomioistuintoimikunta oli tästä poiketen katsonut, että hallintolainkäyttömenettelyn tuli pohjautua mahdollisimman pitkälle yleiseen lainkäyttöön. Toimikunnan tehtävä oli toisaalta hyvin rajoitettu. Lähinnä kysymys oli toimenpiteiden ehdottamisesta asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi. Holmgrenin toimikunnassa kiinnitettiin käsittelyjärjestyksen määrittelyssä huomiota siihen, että hallintotuomioistuimet olivat omien käsittelysäännösten puuttuessa pitkään soveltaneet tosiasiassa oikeudenkäymiskaaren säännöksiä eikä tämä ollut vaikuttanut heikentävästi käsittelyyn.[103]

Vuonna 1971 perustettiin kahdenlaisia alueellisia hallintotuomioistuimia, lääninoikeuksia (länsrätter) ja lääninvero-oikeuksia (länsskatterätter).[104] Vuonna 1975 perustettiin kolmas läänikohtainen tuomioistuin, fastighetstaxeringsrätten. Kaikki nämä tuomioistuimet olivat organisatorisesti yhteydessä lääninhallituksiin. Vuonna 1979 mainitut tuomioistuimet yhdistettiin kussakin läänissä yhdeksi lääninhallinnosta erilliseksi itsenäiseksi tuomioistuimeksi (länsrätt). Suomessa vastaava uudistus toteutui 1980-luvun lopulla.

> Yhdistämistä valmistellut komitea totesi, että vuoden 1971 jälkeen näissä tuomioistuimissa vireillä olleiden asioiden määrä oli noussut lähes kaksinkertaiseksi. Komitean mukaan tähän ei kuitenkaan ollut syynä siirtyminen päätöksenteossa ”tuomioistuinmaisiin muotoihin”, vaan erityisesti veroasioiden määrän kasvu. Komitean havaintojen mukaan juttujen määrän kasvuun olivat vaikuttaneet myös puutteet toiminnan järjestämisessä. Alimman asteen hallintotuomioistuimet olivat organisaatioiltaan haavoittuvia ja epäyhtenäisiä. Yhteistoiminta, suunnittelu ja valvonta oli järjestetty niissä puutteellisesti.[105]
>
> Nykyisin lääninoikeuden kokoonpanoon kuuluu laamanni (lagman) sekä yksi tai useampi lääninoikeudenneuvosta (rådmän). Kokoonpanoon useissa asiaryhmissä kuuluu kunnanvaltuustojen valitsemia lautamiehiä, jolloin kokoonpanossa on puheenjohtajana toimivan laamannin lisäksi kolme lautamiestä. Useissa asiaryhmissä myös yksi tuomarijäsen voi tehdä ratkaisun. Kunnallisvalitusten käsittelyssä ratkaisukokoonpanoon kuuluvat pääsäännön mukaan yksi lainoppinut jäsen ja kaksi hallituksen määräämää muuta jäsentä (särskilda ledamöter), joilla tulee olla hyvä tietämys kunnallisesta toiminnasta. [106]

Kamarioikeudet perustettiin siten, että aikaisemmin Tukholmassa toimineen kamarioikeuden (Kungliga kammarrätten i Stockholm) sijasta perustettiin ensin vuoden 1972 alusta toimintansa aloittaneet Tukholman ja Göteborgin kamarioikeudet. Sundsvallin kamarioikeus perustettiin vuonna 1974 ja Jönköpingin

---

[103] Petrénin mukaan komitean esittämät ajatukset ”rubbar grunden för hittills gängse uppfattning om förvaltningsdomstolarnas ställning i vårt rättssystem”. Petrénin mukaan aikaisemmin oli ajateltu, että hallintoasian muutoksenhakukäsittelyssä asia ”devolveras till den besvärsprövande myndigheten i oförändrat skick” (*Petrén*, FT 1965 s. 98).

[104] Vastaavista suunnitelmista perustaa Suomeen lääninvero-oikeudet ks. *Salo* 1993 s. 178–179.

[105] *SOU 1977:80* s. 12–13 ja 98

[106] *Bohlin – Warnling-Nerep* 2004 s. 224. Vuonna 2003 lääninoikeudet ratkaisivat lautamieskokoonpanossa 58,8 % jutuistaan. Yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistiin 41 % jutuista (*Domstolstatistik 2003* s. 16).

kamarioikeus vuonna 1977. Sundsvallin kamarioikeus toimi aikaisemmin Tukholman kamarioikeuden jaostona.[107] Ennen hallintotuomioistuinuudistusta kamarioikeusjärjestelmää pidettiin lähes puhtaasti vero-oikeudellisten asioiden muutoksenhakujärjestelmänä. Esimerkiksi 1965 noin 90 % kamarioikeuden käsittelemistä asioista oli veroasioita.[108]

> Aikaisemmassa komiteanmietinnössä SOU 1966:70 eräänä vaihtoehtona kamarioikeusjärjestelmälle tarkasteltiin hallinnollista hovioikeutta (administrativ hovrätt). Mikäli hallinnolliset hovioikeudet olisi perustettu, kamarioikeudet olisivat jääneet verotuomioistuimiksi. Komitea päätyi lopulta siihen, että muutoksenhakutuomioistuinten toimivaltaa ei ollut perusteltua jakaa vero- ja muiden asioiden kesken. Ratkaisuun lienee vaikuttanut erityisesti se, että uuteen tuomioistuinjärjestelmään ei uskottu voitavan saada riittävän asiantuntevia jäseniä.[109]

Kamarioikeuden ratkaisukokoonpanoon kuuluu kolme lainoppinutta jäsentä. Valitusluvan myöntämistä koskevan asian sekä kysymyksen siitä, onko valitus saapunut määräajassa, kamarioikeus voi ratkaista kaksijäsenisessä kokoonpanossa, mikäli jäsenet ovat ratkaisusta samaa mieltä. Kiinteistöverotusta, elokuvien ja videofilmien ennakkotarkastusta sekä kunnallisvalitusta koskevat asiat ratkaistaan kamarioikeudessa kokoonpanossa, johon kuuluu kolmen lainoppineen jäsenen lisäksi kaksi hallituksen määräämää asiantuntijajäsentä (sakkunniga ledamöter). Jos tällaiseen asiaryhmään kuuluva kysymys koskee pelkästään menettelyllistä seikkaa, kamarioikeus on tuomionvoipa lakimiesjäsenistä koostuvassa kokoonpanossa.

Kamarioikeuden kokoonpanoihin lautamiehiä kuuluu ainoastaan silloin, kun siitä erikseen säädetään. Tällaisia säännöksiä on mm. lastensuojelulakia vastaavassa nuorten hoitoa koskevassa laissa (lag 1990:52 med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU) sekä mielenterveyspotilaiden hoitoa koskevassa laissa (lag 1991:1528 om psykiatrisk tvångsvård, LPT). Ruotsissa valitus viranomaisen päätöksestä olla luovuttamatta asiakirjaa käsitellään ensi asteessa kamarioikeudessa (SekrL 15:7). Suomalaiseen järjestelmään verrattuna kamarioikeudella on myös toimivalta tutkia laajemmin ylimääräistä muutoksenhakua koskevia hakemuksia.[110]

---

107 *SOU 1977:80* s. 69–70.
108 *Modéer – Häthén* 1995 s. 204.
109 *Holmgren*, FT 1967 s. 216.
110 *Bohlin – Warnling-Nerep* 2004 s. 225–226.

4.1.2 Prosessijärjestelmän muotoamisesta ja oikeussuojakeinojen jatkokehityksestä 1990-luvulla

Valituslupajärjestelmä haettaessa muutosta lääninoikeuden päätöksistä kamarioikeuteen otettiin käyttöön 1994 ja 1995 toteutetuilla lainsäädäntömuutoksilla. Muutokset perustuivat hallituksen esityksiin prop. 1993/94:133[111] ja prop. 1994/95:27[112]. FPL:iin lisättiin lainmuutoksella (SFS 1994:436) uusi 34 a §, jossa säädetään valitusluvan myöntämisen perusteista. FPL 34 a § ei kuitenkaan sellaisenaan riitä valituslupajärjestelmän soveltamiseksi, vaan FPL 34 a §:ssä edellytetään lisäksi sitä, että valitusluvan tarpeesta säädetään erikseen muualla lainsäädännössä.[113] Käytännössä tämä on samankaltainen lainsäädännöllinen malli kuin mitä esitetään Suomessa käyttöön otettavaksi hallituksen esityksessä (HE 112/2004 vp).

> FPL 34 a §:n mukaan valituslupa myönnetään (meddelas) kolmella eri perusteella. Valituslupa voidaan ensinnäkin myöntää prejudikaattiperusteella (”det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas i högre rätt”). Toiseksi valituslupa voidaan myöntää sen vuoksi, että lääninoikeuden päätöksen muuttamiseen on syytä (”anledning förekommer till ändring i det slut vartill länsrätten kommit”). Kolmas valituslupaperuste on erityinen muu syy (”det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet”).[114] Kamarioikeudessa valitusluvan myöntämisen ratkaisee kahden tuomarin kokoonpano, jos he ovat lopputuloksesta yksimielisiä.
>
> Valitusluvan myöntämisperusteita täsmennettiin lainmuutoksella vuonna 1998 siten, että valitusluvan myöntäminen koskee lääninoikeuden päätöstä kokonaisuudessaan, siis myös ennen päätöstä tehtyjä prosessuaalisia ratkaisuja tai muita asian käsittelyssä tehtyjä ratkaisuja.[115]

---

[111] Valituslupajärjestelmän tarvetta perusteltiin erityisesti sillä seikalla, että hallintolainkäytössä asioiden käsittelyketjut muodostuivat yleistä lainkäyttöä pidemmiksi (*prop. 1993/94:133* s. 33 ja *Wennergren* 2001 s. 335).

[112] Esityksessä korostettiin, että lääninoikeuksien tehtävänä oli ”överpröva”, ei siis ”ompröva” hallintoviranomaisten päätöksistä tehtyjä valituksia. Lääninoikeuksien korostettiin olevan ”inte specialiserade till sin funktion utan har till uppgift att göra en mer allmän juridisk bedömning” (*prop. 1994/95:27* s. 141). Strömbergin mukaan, jos hallituksen esityksessä ei ollut kysymys puhtaasta sanaleikistä, lausuma merkitsi, että tuomioistuimilla oli jatkossa rajoitetumpi harkintavalta kuin hallintoviranomaisilla (*Strömberg*, FT 1995 s. 27).

[113] Valituslupajärjestelmän käyttöönotto kamarioikeudessa oli ”slutstenen i uppbyggnaden av det svenska systemet med allmänna förvaltningsdomstolar” (*Strömberg*, mts. 26).

[114] Regeringsrättenissä valituslupaperusteita ovat prejudikaattidispenssi sekä erityinen syy. FPL 36.1 §:n 2 kohdan mukaan erityisenä syynä voi olla, että tapauksessa on kysymys samalla purkuperusteesta (”grund för resning föreligger”) tai asian käsittelyssä kamarioikeudessa on tapahtunut karkea virhe (”grovt förbiseende eller grovt misstag”). Näistä valituslupaperusteista ks. tarkemmin *Wennergren* 2001 s. 341–349.

[115] *Leidhammar – Schröder* 2001 s. 49. Suomessa vastaavaa selvennystä on ehdotettu HE:ssä 112/2004 vp. Lakiehdotuksen mukaan valituskielto tai valituslupa koskee pääasiaan annetun ratkaisun ohella myös sivuvaatimuksiin ja muihin liitännäisiin kysymyksiin annettuja ratkaisuja (*HE 112/2004 vp* s. 15). Vastaava selvennys tehtäisiin myös KHOL:iin KHO:n kokoonpanoja koskevaan sääntelyyn. Viimeksi mainittu sääntelymalli on sinänsä jossain määrin epäonnistunut,

Ruotsissa tuomioistuimen ja hallintoviranomaisen erilaista roolia asioiden käsittelijänä alettiin korostaa merkittävässä määrin vasta 1990-luvun lainvalmisteluhankkeissa, joissa hallintolainkäyttöprosessia avattiin uusiin asiaryhmiin ja joissa tuomioistuinmenettelyn painopistettä siirrettiin ensi asteen hallintotuomioistuimiin. Hallintolainkäyttöprosessin uudistamisen myötä siirryttiin ns. *kaksiasianosaisprosessiin*, jossa valituksenalaisen päätöksen tehnyt viranomainen on hallintotuomioistuimessa asiaa käsiteltäessä muodollisesti yksityisen valittajan vastapuoli.

Käytännössä viimeksi mainittu uudistus toteutettiin lisäämällä FPL:iin uusi 7 a §. Lisätyn säännöksen 1 momentin mukaan, jos yksityinen hakee muutosta hallintoviranomaisen päätökseen, ”skall den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet överlämnats till domstolen”. Vastapuoliasema alkaa säännöksen mukaan muodollisesti vasta siinä vaiheessa, kun asiakirjat toimitetaan tuomioistuimeen. Käytännössä valituskirjelmät toimitetaan ensi asteen viranomaiselle, jolla on hallintolain mukaisesti mahdollisuus tuossa vaiheessa oikaista päätöstään. Asiakirjojen toimittaminen tuomioistuimelle siis tarkoittaa, ettei oikaisua ole tapauksessa käytetty. Ruotsissa ei sen sijaan säädetä kaksiasianosaissuhteeseen kuuluvasta viranomaisen valitusoikeudesta erikseen, koska FPL 33.2 §:n mukaan jatkovalitusoikeus on sillä, jonka edun vastainen päätös on.[116]

> *Lavin* on arvostellut vuonna 1991 mietintönsä jättäneen tuomioistuinlaitoskomitean (SOU 1991:106) työtä siitä, että siinä ei ollut riittävästi selvitetty hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Perussyynä tälle Lavin näkee sen, että Ruotsin oikeusministeriössä ei hallintolainkäytön kehittämistä ole pidetty tarpeellisena eikä tärkeänä. Esimerkiksi tuomioistuinkomitean toimeksiannossa käsiteltiin yhdellä sivulla hallintolainkäytön kehittämistarpeita, kun toimeksiannon koko laajuus oli 29 sivua. Hänen mukaansa oikeusministeriöllä on ”en fullständigt orealistisk uppfattning om vad som erfordras för att genomföra en acceptabel utredning om förvaltningsprocessen”. [117]
>
> Mainittua tuomioistuinlaitoskomitean mietintöä varten haastateltiin 68:aa hallintotuomaria ja 18:aa muuta juristia, jotka olivat lähinnä osapuolten edustajina oikeudenkäynneissä toimineita lakimiehiä. Haastatellut tuomarit olivat yleisesti sitä mieltä, että FPL toimi hyvin. Sen sijaan osapuolten edustajina toimineet lakimiehet katsoivat, että hallintoprosessilaissa ja sen soveltamisessa oli ongelmia. Lavinin mukaan ”FPL är också ett praktexempel på en för domaren

---

koska kysymys valituslupajärjestelmän laajuudesta pitäisi sisällyttää olemassa olevia valituslupajärjestelmiä koskeviin säännöksiin eikä tuomioistuimen kokoonpanoa koskeviin säännöksiin. Valituslupajärjestelmän ulottuvuus ei oikeudellisesti ole sama kysymys kuin asian ratkaisukokoonpanon määräytymistä koskeva sääntely.

[116] FPL 7 a §:n tulkinnasta ks. *Wennergren* 2001 s. 129–135. Kaksiasianosaissuhteen luomista ehdotti vuonna 1991 mietintönsä jättänyt tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (*SOU 1991:106 A* s. 480–511). Viranomaisen jatkovalitusoikeutta perusteltiin hallituksen esityksessä erityisesti sillä, että tällainen järjestelmä edistää yleistä oikeusjärjestelmän kehitystä. Vastapuoliasetelman tarpeellisuutta perusteltiin myös sillä näkökohdalla, että osapuolten dialogin kautta asian selvittäminen muodostuu täydellisemmäksi (*prop. 1995/96:22* s.73–78).

[117] *Lavin*, FT 1992 s. 450.

> mycket bekväm lagstiftning". Lavinin mukaan laki antoi tuomareille suuren vapauden "att lägga upp processen efter omständigheterna: direkt hindrande regler finns i mycket liten utsträckning".[118] Lavin esitti myös kritiikkiä siitä, että hallintolainkäyttöprosessissa yksityisen asianosaisen asema oli ollut tuomioistuimen virallisperiaatteen nojalla suorittamasta prosessinjohdosta huolimatta heikko, koska yksityisen täytyi kaikissa olosuhteissa "genom sin argumentering och bevisföring försöka övertyga domstolen att myndigheten haft fel".[119] Lavinin mukaan komitea oli esittänyt hallintolainkäytöstä ja yleistä etua edustavan julkisen osapuolen osallistumisesta prosessiin kaunistellun kuvan.[120]

Ruotsissa on aika ajoin käyty keskustelua joko lääninoikeuksien lakkauttamisesta tai yleisemmin hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten yhdistämisestä. Lääninoikeuksien lakkauttamista ehdotettiin ensimmäisen kerran 1989 oikeusministeriössä valmistuneessa selvityksessä. Tämä olisi tapahtunut siten, että lääninoikeuksien käsittelemät verovalitukset olisi siirretty oikeudenkäynteihin kuluvan ajan nopeuttamiseksi kamarioikeuksien käsiteltäviksi. Muut lääninoikeuksissa käsiteltävät asiat olisi siirretty käräjäoikeuksiin.[121] Myöhemmin ajatuksia lääninoikeuksien yhdistämisestä yleisiin tuomioistuimiin on kehitelty Ruotsissa erityisesti tuomioistuinlaitokselle asetettujen säästötavoitteiden eräänä toteuttamistapana.[122]

Eri tuomioistuinlinjojen yhdistämisajatus oli voimakkaimmillaan 1990-luvun puolivälissä. Vuonna 1995 asetettiin komitea selvittämään tuomioistuinlaitoksen rakenteeseen ja organisaatioon liittyviä kysymyksiä (kommittédirektiv 1995:102 ja 1997:50). Komitean tehtävänä oli selvittää myös mahdollisuuksia vahvistaa yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välistä yhteistyötä. Komitean toimeksiannossa esitettiin selvitettäväksi myös samalla tasolla toimivien tuomioistuinten yhdistämistä. Komitean toimeksiantoa muutettiin kuitenkin vuonna 1998 niin, että siitä poistettiin tuomioistuinlaitoksen ulkoiseen organisaatioon liittyvät kysymykset, ja se rajattiin koskemaan vain tuomioistuinten sisäisen toiminnan järjestämistä (kommittédirektiv 1998:22). Komitea antoi loppumietintönsä kesäkuussa 1998 (*Domaren och Beredningsorganisationen – utbildning och arbetsfördelning*, SOU 1998:88).

Hallintotuomioistuinten asemaa hallintolainkäytössä on vahvistanut hallin-

---

[118] "Detta innebär, att enskilda klagande är i händerna på domaren. Deras rättssäkerhet är i mångt och mycket beroende av domarens klokhet och goda omdöme" (*Lavin*, FT 1992 s. 451).

[119] Komitean olisi tullut selvittää hallintolainkäytön osalta suuria käytännön ongelmia, kuten negatiivista ja positiivista oikeusvoimavaikutusta. Komitean olisi tullut tutkia myös suullisen käsittelyn tekemistä pakolliseksi rikosasioita muistuttavissa hallintolainkäyttöasioissa (*Lavin*, mts. 455–459).

[120] Hallintolainkäytössä tarvittaisiin julkista oikeusapua yhtä paljon kuin muussakin lainkäytössä, koska lainsäädäntö on monimutkaista eikä kirjallinen prosessi ole asianosaisen kannalta helppoa (*Lavin*, mts. 463).

[121] *Ds 1989:2*, s. 48–51. Ehdotuksen kritiikistä ks. *Lavin*, JT 1989–1990 s. 87–88.

[122] Tämänsuuntaisia ajatuskulkuja esittelee esimerkiksi *Magnusson*, FT 1996 s. 15–17. Magnusson piti yhteenliittämisen edellytyksenä sitä, että lääninoikeuksissa tuli muuttaa käsittelyn laatua "yliviranomaisen" tehtävistä laillisuusvalvonnan suuntaan.

tolakiin lokakuun alusta 1998 lisätty säännös (22 a §), jonka mukaan valitus tehdään yleensä ensin lääninoikeuteen myös silloin, kun erityislainsäädännössä ei ole erikseen säädetty muutoksenhausta hallintoasiassa ensi asteen hallintotuomioistuimeen. Tällaisesta lääninoikeuden päätöksestä voidaan valittaa kamarioikeuteen, jos kamarioikeus myöntää valitusluvan.

Käytännössä FL 22 a §:n säännös ei kuitenkaan ole vähentänyt niitä soveltamisongelmia, joita Ruotsissa esiintyy edelleen siinä suhteessa, kuuluuko hallintoasian muutoksenhaun käsittely sääntelemättömässä tilanteessa yleisen tuomioistuimen vai hallintotuomioistuimen toimivaltaan. Kuten esimerkiksi *Bohlin* ja *Warnling-Nerep* ovat esittäneet tuoreessa hallinto-oikeuden yleisteoksessaan ”Förvaltningsrättens grunder”, Ruotsin korkeimpien oikeuksien julkaistusta oikeuskäytännöstä huomattava osa koskee edelleen toimivaltakysymyksiä yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön välillä. Yksi selitystekijä tälle toimivaltakysymysten yleisyydelle on se, että hallinto-oikeudelliset päätökset eivät yleensä ole ulosottolainsäädännön mukaisesti täytäntöönpanokelpoisia, jolloin viranomaiset joutuvat nostamaan kanteita yleisissä tuomioistuimissa erityisesti erilaisten taloudellisten etujen palautustilanteissa.[123] Ruotsalaisessa tuomioistuinjärjestelmässä on näiden kirjoittajien ja useiden muidenkin kirjoittajien mukaan ilmeinen vaara siitä, että kumpikaan tuomioistuinaste ei ota hänen asiaansa tutkittavakseen.

Ruotsalaisessa järjestelmässä on myös vaarana, että oikeussuojakeinoa joudutaan etsimään pitkän aikaa saman tuomioistuinlinjan sisällä. Tällaista tilannetta kuvaa esimerkiksi ratkaisu *RÅ 2002 not. 57*, jossa oikeuskysymyksenä on ollut, onko FL 22 a §:n mukainen valitusmahdollisuus ensisijainen suhteessa tässä jaksossa hieman myöhemmin tarkemmin selostettavaan toiseen oikeussuojakeinoon (rättsprövning) nähden. Ratkaisussaan regeringsrätten päätyi siihen, että kun valituskiellon tulkittiin kohdistuvan EIOS 6 artiklassa tarkoitettuun oikeuteen, ensisijainen oikeussuojakeino on muutoksenhaku EIOS 6 artiklan ja FL 22 a §:n perusteella hallintotuomioistuimeen. Huomion arvoista tässä yhteydessä on se, että rättsprövning-oikeussuojakeino luotiin aikoinaan nimenomaan niitä tapauksia varten, jolloin normaalit muutoksenhakumahdollisuudet eivät täyttäneet EIOS 6 artiklan vaatimuksia oikeuteen pääsystä.

> Mainitussa tapauksessa henkilö oli tyytymätön saamaansa hirven metsästyslupaan, jonka mukaan hän sai ampua hakemansa kahden hirven sijasta yhden hirven. Koska tuolloin lääninhallituksen ratkaisuun ei saanut voimassa olevan lain mukaan hakea muutosta, mainittu henkilö turvautui rättsprövning-hakemuksen tekemiseen kamarioikeudelle. Kamarioikeus puolestaan tulkitsi, että kirjelmässä ei ollut kysymys tästä oikeussuojakeinosta vaan valituskirjelmästä lääninoikeu-

[123] ”Ur den *enskildes synvinkel* är situationen – med svårtolkade domar och beslut, varierande praxis, parallella processer samt risk för att RegR inte accepterar HD:s slutsatser och vice versa – klart otillfredställande. Det kan bli fråga om utdragna processer i först den ena och sedan den andra domstolen, enkom för att fastställa *vilken domstol* som egentligen är behörig, eller för att klarlägga *vilka rättsregler* om domstolsprövning som egentligen skall tillämpas” (*Bohlin – Warnling-Nerep* 2004 s. 345).

delle. Kamarioikeuden siirrettyä asian lääninoikeuden käsiteltäväksi lääninoikeus katsoi, että sillä ei ollut toimivaltaa tutkia valitusta, koska valittaminen oli kiellettyä. Itse oikeuskysymyksen lääninoikeus katsoi kuuluvan kamarioikeuden toimivaltaan nimenomaan rättsprövning-oikeussuojakeinona, koska kysymys metsästysluvan myöntämisestä oli tulkittavissa henkilön omaisuudensuojaan kuuluvaksi ja siten RF 8:3:ssa tarkoitetuksi lainsäädännön alaan kuuluvaksi kysymykseksi.

Henkilön tyydyttyä tähän ratkaisuun hän teki uudestaan kamarioikeudelle rättsprövning-hakemuksen. Kamarioikeus jätti hakemuksen tutkimatta, koska hakija ei ollut hakenut rättsprövning-oikeussuojakeinon käyttöä laissa tarkoitetussa kolmen kuukauden määräajassa. Hakijan tehtyä menetetyn määräajan palauttamista koskevan hakemuksen (vaihtoehtoisesti purkuhakemuksen) regeringsrätten siirsi asian kamarioikeudelle, koska kamarioikeus oli toimivaltainen käsittelemään menetetyn määräajan palauttamista koskevan hakemuksen.

Regeringsrätten totesi samalla päätöksessään, että menetetyn määräajan palauttaminen kuitenkin edellytti, että asiassa voitiin soveltaa rättsprövning-keinoa, mikä edellytti, että asiaa ei voitu käsitellä missään muussa järjestyksessä. Tällaisena esteenä rättsprövning-keinon käytölle regeringsrätten piti sitä, että asiassa voitiin hakea valituskiellon estämättä muutosta EIOS 6.1 artiklan nojalla. Tuollaisessa tapauksessa tuli tapauksen olosuhteista riippuen joko myöntää menetetty määräaika valituksen tekemistä varten tai purkaa valituksenalainen hallintopäätös.

Tapauksessa oikean tuomioistuimen ja menettelyn etsiminen päättyi siihen, että kamarioikeus vuonna 2002 (prosessi alkoi vuonna 1998) tekemällään purkupäätöksellä katsoi, että tapauksessa tulivat sovellettaviksi FL 22 a §:n säännökset ja että lääninoikeus on toimivaltainen käsittelemään asian valituksena.[124]

---

[124] Södergren pitää tapausta osoituksena siitä, että FL 22 a § ja rättsprövning-instituutti ovat osittain päällekkäisiä. Lainvalmistelussa lähtökohtana oli, että EIOS 6 artiklan vaatimusten täyttämiseksi rättsprövning-hakemuksen käyttöedellytykseksi riittää kansallisessa lainsäädännössä oleva muutoksenhakukielto tai muutoksenhakumahdollisuuden järjestämättä jättäminen. Alemmat hallintotuomioistuimet eivät alkuperäisen lainsäätäjän tarkoituksen mukaisesti ole olleet velvoitettuja syrjäyttämään muutoksenhakukieltoja, koska asia on voitu saattaa muutoksenhaunomaisesti kamarioikeuden tai regeringsrättenin käsiteltäväksi lyhyehkössä määräajassa päätöksen tekemisestä. Oikeussuojakeinojen päällekkäisyys lisääntyy entisestään, jos RPL:n soveltamisala muutettaisiin esimerkiksi Nergeliuksen ja Warnling-Nerepin esittämällä tavalla koskemaan suoraan EIOS 6 artiklassa tarkoitettuja tilanteita. Perusasetelma on Södergrenin mukaan tulkinnallisesti selitettävissä siten, että Ruotsissa lakina sovellettava EIOS 6 artikla on ensisijainen suhteessa RPL:n mukaiseen oikeussuojakeinoon. Regeringsrättenin ratkaisu johtaa lainsäätäjän ilmaiseman tahdon vastaiseen tulkintaan, jos EIOS 6 artiklan vaatimusten täyttämiseksi säädetty RPL tosiasiassa syrjäytyy juuri niissä tilanteissa, joita varten se on alun perin säädetty. Syntyneessä tilanteessa Södergren pitää toivottavana, että ruotsalaista oikeussuojajärjestelmää muutettaisiin ensisijaisesti selkeyttämällä säännönmukaisen muutoksenhaun alaa (*Södergren*, FT 2002 s. 207–219). Regeringsrätten on loppuvuodesta 2004 antamallaan uudella ennakkopäätöksellä *RÅ 2004 not. 99* todennut, että RPL:n soveltamisalan ja EIOS 6 artiklan välille voi jäädä eroavuutta nimenomaisesti siinä mielessä, että RPL:n soveltamisala on kapeampi. Vain jälkimmäisessä tapauksessa tulee soveltaa suoraan EIOS 6 artiklan perusteella FPL 22 a §:ää, muutoin siis sovellettavaksi tulee RPL. Regeringsrättenin ratkaisun mukaan tuomioistuin ei ole missään RPL-asiassa kyseenalaistanut mainitun lain soveltuvuutta ”av den anledning att det angripna beslutet rört en civil rättighet eller skyldighet”. Perustelun arvoa laskee jonkin verran se, että vuoden 2002 tapausta kommentoineet ruotsalaiset kirjoittajat ovat todenneet RPL:a aikaisemmin sovelletun juuri vastaavanlaiseen metsästyslupaa koskeneeseen ratkaisuun. Tulkintalinjauksen johdosta on ehdotettu lainsäädäntötoimiin ryhtymistä. Nämä toimet tarkoittaisivat käytännössä nykyisen RPL:n kumoamista ja korvaamista uudella lailla, joka koskisi vain hallituksen päätöksiä. Muissa asiaryhmissä oikeussuojakeinoksi tulisi selkeämmin FL 22 a §:n mukainen muutoksenhaku lääninoikeuteen (*Ds 2005:9*).

Ruotsissa vuonna 1988 säädetty *lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut* (jäljempänä RPL) on ollut yritys korjata kotimaisessa hallintolainkäyttöjärjestelmässä EIT:n oikeuskäytännön kautta paljastuneet puutteet, jotka ovat johtuneet joko siitä, että muutoksenhaku on jäänyt kokonaan hallinnon sisäiseksi tai muutoksenhaussa on ollut muita rajoitteita, jotka ovat estäneet EIOS 6.1 artiklan tarkoittamalla tavalla pääsyn riippumattomaan ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

Warnling-Nerep on kuvannut Ruotsin sopeutumisprosessia uudenlaiseen EIT:n oikeuskäytännön kautta muotoutuneeseen ja dynaamisesti yhä muotoutuvaan hallintolainkäyttöjärjestelmään hämmentyneeksi, koska hallintolainkäyttöjärjestelmän peruspiirteet ovat historiallisesti vanhaa perua aina 1600-luvulta saakka. Näitä peruspiirteitä on voimakkaasti määrittänyt hallinnon sisäisen muutoksenhaun perinne.[125] RPL:n säätämisvaiheessa ei Ruotsin lainsäädäntöön oikeuskehitys huomioon ottaen kuitenkaan haluttu sisällyttää yleistä valitusoikeutta hallinto-oikeudellisiin päätöksiin.[126]

> RPL 1 §:n mukaan tällä oikeussuojakeinolla voidaan hakea muutosta joko regeringsrätteniltä (hallituksen ratkaisema asia) tai kamarioikeudelta[127] (muiden hallintoviranomaisten ratkaisemat asiat), jos asia koskee RF 8 luvun 2 tai 3 §:ssä tarkoitettua olosuhdetta ja päätös on lainvastainen joko asianosaisen ilmoittamalla perusteella tai lainvastaisuus muutoin käy ilmi tapauksen olosuhteista. RPL 1.2 §:n mukaan oikeussuojakeino koskee vain niitä viranomaispäätöksiä, joissa viranomainen on käyttänyt toimivaltaansa yksityistä vastaan ja joiden käsittely olisi mahdollista tuomioistuimessa vain hakemalla purkua (resning) ja joita ei myöskään voida käsitellä tuomioistuimessa missään muussa järjestyksessä.
>
> RF 8 luvun 2 §:n viittaus koskee siviilioikeudellisia lakeja ja 8 luvun 3 §:n viittaus puolestaan julkisoikeudellista lainsäädäntöä mukaan luettuna sekä rikos- että verolainsäädäntö. Oikeuskäytännössä viittauksia RF 8 luvun säännöksiin on tulkittu ankarasti. Esimerkiksi ratkaisussa *RÅ 199O ref. 87* rättsprövning-hakemus koski hallituksen päätöstä olla luovuttamatta salassa pidettäviä asiakirjoja rikoksesta syytetylle. Koska Ruotsissa asiakirjojen julkisuudesta säädetään erillisessä perustuslaintasoisessa muussa laissa (TF), regeringsrätten kat-

[125] *Warnling-Nerep* 2002 s. 24–26.

[126] Warnling-Nerep katsoo, että yleisen muutoksenhakuoikeuden säätämiselle ei olisi ollut oikeudellista estettä (*Warnling-Nerep*, mts. 27).

[127] Kamarioikeus tuli toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi lainmuutoksella SFS 1994:1759, joka tuli voimaan huhtikuun alusta 1995. Kamarioikeuden valintaa toiseksi toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi perusteltiin erityisesti sillä, että kamarioikeudesta tuli samanaikaisen lainmuutoksen myötä toimivaltainen käsittelemään myös ylimääräistä muutoksenhakua (resning) koskevia asioita. Kamarioikeus käsittelee rättsprövning-hakemukset kolmijäsenisessä kokoonpanossaan, ja kamarioikeuden tällaisesta päätöksestä voidaan valittaa valitusluvanvaraisesti regeringsrätteni-lle.

> soi, että hakemus tuli hylätä lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävänä.[128]
>
> RPL 2 §:ssa määritellään tarkemmin, mitkä viranomaispäätökset eivät kuulu lain soveltamisalaan. Tällaisia päätöksiä ovat ensinnäkin sellaisen lautakunnan päätökset, jonka kokoonpano on säännelty lailla ja jonka puheenjohtajalta edellytetään joko sitä, että hän toimii tuomarin virassa tai hänellä on tuomarin virkaan vaadittava kelpoisuus (2.1 §). Pykälän 2 momentissa luetellut muut poikkeukset lain soveltamisalasta koskevat maanvuokra- ja huoneenvuokralautakuntien päätöksiä, kansalaisuusasioita, ulkomaalaisasioita, puolustusvoimien palvelukseen kutsumista, aseetonta palvelusta, veroja ja maksuja, valuutta-, luotto- ja hintasääntelyä, sotamateriaalia, ydinvoimaloita koskevan lain (1984:3) mukaisia lupia ja kaksikäyttötuotteita.
>
> Poikkeamat lain soveltamisalasta koskevat yleisesti päätöksiä, jotka esimerkiksi humanitäärisistä syistä tulee käsitellä viranomaiskoneistossa nopeasti. Poikkeamilla on myös liittymiä poliittisiin päätöksentekotilanteisiin sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, mitkä tekijät eivät tavanomaisesti kuulu tuomioistuinten harkintavaltaan. [129]

RPL:n suhde lautakuntajärjestelmään selittyy pitkälti yhteyksillä Ruotsin vuoden 1974 hallitusmuotoon (RF). Hallitusmuotoa valmisteltaessa lähdettiin nimittäin siitä, että eräät lautakunnat tuli asemaltaan rinnastaa tuomioistuimiin, koska ne rinnastuivat asemaltaan ja selvittämiskeinoiltaan tuomioistuimiin.[130] Tämän vuoksi puolestaan RPL:n valmistelussa lähdettiin siitä, että RPL 2.1 §:n poikkeuksella tarkoitetaan nimenomaisesti sellaisia lautakuntia, joiden asema rinnastuu RF 2:9:ssä säädetyin tavoin tuomioistuimeen.[131] Sen sijaan lain 2.2 §:n 1 kohdassa tarkoitettujen lautakuntien osalta kysymys oli RF:n valmisteluun nähden laajennuksesta, jota perusteltiin sillä, että näidenkin lautakuntien

---

[128] Lain soveltamisalan ulkopuolelle jää suuri joukko hallintoasioita, kuten virkamiesasiat, valtionavustusasiat sekä asiakirjajulkisuutta koskevat asiat (*Prop. 1987/88:69* s. 34–35 ja *Leidhammar – Schröder* 2001 s. 106). Sekä Nergelius että Warnling-Nerep ovat esittäneet, että RPL:n soveltamisala pitäisi muuttaa koskemaan EIOS 6 artiklassa tarkoitettuja asioita. Soveltamisalaa määrittävät RF 8 luvun säännökset koskevat normihierarkiaa eivätkä ole sellaisenaan soveltuvia tämän oikeussuojakeinon soveltamisalan määrittelyyn (*Nergelius* 2000 s. 98 ja *Warnling-Nerep* 2002 s. 250–251). Viittaus RF 8:3:een merkitsee Warnling-Nerepin mukaan sitä, että oikeussuojakeino ei ole käytettävissä silloin, kun kysymys on hallitukselle jäävästä norminantovallasta so. julkisoikeudellisista säännöksistä, jotka ovat oikeudelliselta luonteeltaan ”av gynnande, frivillig eller neutral karaktär”. Oikeuskäytännössä katsotaan, että tällainen asianosaiselle myönteinen säädös voi sisältää myös tälle vastaisia säännöksiä ilman, että säädöksessä tarkoitettua asiaa tarvitsisi käsitellä rättsprövning-hakemuksena (säännös voi koskea esimerkiksi avustuksen takaisinperintää). Lopputuloksena on siten tilanteita, joissa erityisesti taloudellisen etuuden takaisinperintätilanteessa asianosaisella ei ole käytettävissään mitään oikeussuojakeinoja.

[129] *Leidhammar – Schröder* 2001 s. 110–111. *Nergeliuksen* mukaan poikkeamat kattavat erittäin merkittävän osan ruotsalaisesta hallinto-oikeudellisesta päätöksenteosta (*Nergelius* 2000 s. 99). *Warnling-Nerepin* mukaan poikkeamat ovat enemmän tai vähemmän perusteltuja ja eräissä suhteissa liian pitkälle vietyjä suhteessa EIT:n oikeuskäytäntöön Poikkeamista tarkemmin ks. *Warnling-Nerep* 2002 s. 161–177.

[130] *Prop. 1973:90* s. 386.

[131] *Prop. 1987/88:69* s. 22 ja 36.

toiminta, organisaatio, selvittämismahdollisuudet ja itsenäinen asema rinnastuivat tuomioistuimiin.[132]

4.1.3 Erityistuomioistuimista

Yleisten hallintotuomioistuinten rinnalla on Ruotsissa aikaisemmin toiminut myös erityistuomioistuimia.[133] Näistä erityistuomioistuimista vakuutusoikeudet (försäkringsrätt, yhteensä kolme) ja vakuutusylioikeus (försäkringsöverdomstol) perustettiin 1978. Vakuutusoikeudet lakkautettiin 1991 ja vakuutusylioikeus 1995. Pääsääntöisesti vakuutusoikeusjärjestelmässä aikaisemmin käsitellyt asiat käsitellään nykyisin hallintotuomioistuinjärjestelmässä.

Vuonna 1978 perustetuista hallintolainkäytön erityistuomioistuimista on vielä jäljellä *patenttioikeus* (patentbesvärsrätten, PBR). Patenttioikeus on vuodesta 1997 alkaen toiminut myös muutoksenhakuasteena kasvinjalostajan oikeuksia koskevissa asioissa. Tuomioistuimen kokoonpanoon kuuluu patenttiasioissa yhden lainoppineen jäsenen lisäksi kaksi tekniikan asiantuntijaa (patentsråd). Mallioikeus- ja tavaramerkkiasioissa kokoonpanoon kuuluu kolme lainoppinutta jäsentä. Ruotsalaisen oikeussuojajärjestelmän erityispiirre on se, että patenttioikeuden tekniset jäsenet toimivat samalla alioikeusprosessissa teknisinä asiantuntijoina.[134]

---

[132] Tuomioistuimiin rinnastuvina lautakuntina Warnling-Nerep mainitsee lautakunnat, jotka ratkaisevat korvauskysymyksiä (esim. Resegarantinämnden), kurinpitotoimivaltaiset lautakunnat (esim. Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Börsens ansvarsnämnd) sekä muutoksenhakuasioita käsittelevät lautakunnat (esim. Överklagandenämnden för högskolan) Warnling-Nerep toteaa, että lautakuntien rinnastaminen EIOS 6.1 artiklassa tarkoitettuihin tuomioistuimiin on joka tapauksessa epävarmaa erityisesti lautakuntien intressijäsenten vuoksi. Tuomioistuinten ruuhkautumisen vuoksi Warnling-Nerep ei kuitenkaan pidä lautakunnista luopumista toivottavana ratkaisuna de lege ferenda. Sen sijaan lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että lautakuntien kokoonpanot vastaisivat EIOS 6.1 artiklan vaatimuksia puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta (*Warnling-Nerep 2002* s. 161–167).

[133] Ruotsissa erityistuomioistuimia on lainvalmistelussa pidetty vuoroin voimavarana ja vuoroin ongelmana (*Nordqvist* 2001 s. 79; erityistuomioistuinten perustamisvaiheessa esitetyistä lainvalmistelukannanotoista tarkemmin s. 109–146). Erityistuomioistuinten osalta tällainen ”kurssikehitys” vastaa myös suomalaista kokemusmaailmaa. Suomessa erityistuomioistuimiin on viime aikoina turvauduttu uudestaan, kun yleisten tuomioistuinten käsittelykapasiteetti ei ole riittänyt uusien tai laajojen asiaryhmien nopeaan käsittelyyn. Suomalainen ja ruotsalainen järjestelmä ovat kuitenkin olleet varsin herkkiä purkamaan näitä järjestelyjä, kun yleisten tuomioistuinten käsittelytilanne on parantunut tai asiaryhmän kasvua on saatu hillityksi muilla toimin. Muita edelleen toimivia erityistuomioistuimia Ruotsissa ovat työtuomioistuin (arbetsdomstol) ja markkinatuomioistuin (marknadsdomstol). Ruotsin markkinatuomioistuimen kokoonpanosta ja tehtävistä ks. *Siitari-Vanne* 2002 s. 346–348.

[134] Tuomioistuimen ratkaisuista voidaan hakea muutosta valitusluvanvaraisesti regeringsrätteniltä. Tuomioistuimeen saapuu vuosittain noin 80–90 patenttia koskevaa valitusta ja noin 400 tavaramerkkiä tai mallioikeutta koskevaa valitusta (*Persson*, SvJT 2004 s. 540–541).

> Patenttioikeuden asema on ollut selvitettävänä lähes koko tuomioistuimen toiminta-ajan. Vuonna 1983 jätetyssä ehdotuksessa (*SOU 1983:35*) ehdotettiin uuden tuomioistuimen (Patentdomstolen) perustamista käsittelemään kaikkia patenttiasioita.[135] Hallituksen esitykseksi asti ehtinyttä ehdotusta ei kuitenkaan toteutettu. Oikeusministeriössä 1990-luvun alussa tehdyssä selvityksessä puolestaan ehdotettiin, että tuomioistuimen asiat siirrettäisiin käsiteltäväksi Tukholman lääninoikeudessa. Vuonna 2001 jätetyssä mietinnössä *(SOU 2001:33*) patenttioikeus on ehdotettu lakkautettavaksi ja kaikki patenttiasiat keskitettäviksi Tukholman käräjäoikeuteen.[136] Vuosien 2003–2004 budjetin valmistelun yhteydessä on puolestaan esitetty, että patenttioikeuden käsittelemät asiat siirrettäisiin Svean hovioikeuden käsiteltäviksi. Viimeaikaisten ehdotusten mukaan uuden tuomioistuimen päätöksistä valitettaisiin korkeimpaan oikeuteen, joten patenttija eräiden muiden teollisoikeudellisten valitusasioiden käsittely hallintolainkäytön järjestyksessä lakkaisi.[137]

Ruotsin tuomioistuinjärjestelmä eroaa suomalaisesta järjestelmästä merkittävästi siinä suhteessa, että Ruotsissa ympäristöasioiden käsittely on jo ensi asteessa keskitetty erityisiin ympäristötuomioistuimiin. Erityistuomioistuin-

---

[135] Erityistuomioistuimen patenttiratkaisuista ei olisi saanut lainkaan valittaa. Muut patenttioikeuden toimivaltaan kuuluvat asiat ehdotettiin siirrettäviksi kamarioikeuden käsiteltäviksi. Patenttiasioiden käsittelysäännöksiin ehdotettiin samalla muutoksia virallisperiaatteen merkityksen vähentämiseksi (*SOU 1983:35* s. 10–12).

[136] Tukholman käräjäoikeuteen on esitetty keskitettäväksi laajasti teollisuusoikeuksia koskevat riita-, rikos- ja hallintolainkäyttöasiat. Mietinnössä (*SOU 2003:1*) eräänä tavoitteena on estää rinnakkaisia ja peräkkäisiä teollisuusoikeudellisia prosesseja. Myös Suomessa on vireillä immateriaalisten asioiden käsittelyn keskittämistä tarkoittava lainvalmisteluhanke. Työryhmän mietintö valmistui huhtikuussa 2005 ja myös siinä esitetään asioiden keskittämistä (*OM työryhmämietintöjä 2005:2*). Työryhmän mukaan teollisoikeuksia koskevat riita- ja rikosasiat sekä muutoksenhaku rekisteriviranomaisen teollisoikeuksien myöntämistä (ei kuitenkaan toiminimien osalta) koskevista päätöksistä käsiteltäisiin patenttituomioistuimessa, jona toimisi Helsingin käräjäoikeus erityiskokoonpanossa. Tekijänoikeutta koskevat riita- ja rikosasiat käsiteltäisiin siinä tuomioistuimessa, joka on yleisten säännösten mukaan toimivaltainen, tai valinnaisesti patenttituomioistuimessa. Patenttituomioistuimen ratkaisuun haettaisiin muutosta kuten käräjäoikeuden ratkaisuun. Hallintolainkäyttöön kuuluvissa asioissa patenttituomioistuin soveltaisi soveltuvin osin HLL:a. Hallintolainkäyttöjärjestelmästä siirtyisivät ehdotuksen mukaan pois myös rekisteriviranomaisen hyödyllisyysmallin ja piirimallin rekisteröinnin mitättömäksi julistamista koskevat ratkaisut. Viimeksi mainituista päätöksistä haetaan nyt muutosta PRH:n valituslautakunnalta ja KHO:lta. Työryhmän mietinnössä keskittämisen keskeiseksi syyksi hahmottuu toivomus estää teollis- ja immateriaalioikeuksia koskevia rinnakkaisprosesseja. Käsittelevän tuomioistuimen valintaa työryhmässä on mietitty lähinnä kolmen vaihtoehdon perusteella (keskitys markkinaoikeuteen, keskitys Helsingin käräjäoikeuteen ja uuden erityistuomioistuimen perustaminen). Perustuslaista johtuvia reunaehtoja työryhmän mietinnössä on selvitetty melko ylimalkaisesti. Erityisen ylimalkaisesti on käsitelty kysymystä sovellettavasta prosessinormistosta. PRH:n valituslautakunnasta luopumisen tarvetta tarkastellaan valituslautakunnan nykyisen sääntelyn puutteellisuuden sekä lautakuntakäsittelyn hitauden kannalta. Toisaalta ehdotetussa keskittämisratkaisussa ei todennäköisesti saavutettaisi huomattavaa nopeutumista, kun hallintolainkäyttöasioissa muutoksenhakuasteita tulisi nykyisen kahden sijasta kolme. Lisäksi on todennäköistä, että ennakkopäätösluontoisissa asioissa käsittely voisi muodostua jopa nykyistä pidemmäksi.

[137] Vuonna 2004 on esitetty, että Suomessa patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnasta voitaisiin kehittää uusi hallintolainkäytön järjestyksessä toimiva ensi asteen erityistuomioistuin. Uuden tuomioistuimen päätöksistä haettaisiin muutosta valittamalla KHO:een (*Korpela – Sainio* 2004 s. 54).

malli valittiin pitkähkön valmistelun jälkeen ympäristölainsäädännön uudistamisen yhteydessä 1990-luvun loppupuolella. Käytännössä valintaan vaikutti huomattavassa määrin se, että tuomioistuinjärjestelmää kehitettiin olemassa olleen vesituomioistuinjärjestelmän pohjalta.

Ympäristökaari (miljöbalken, SFS 1998:808) hyväksyttiin valtiopäivillä kesällä 1998, ja laki tuli voimaan erillisen voimaanpanolain (SFS 1998:811) mukaisesti vuoden 1999 alusta. Ympäristökaareen (MB) on koottu Ruotsissa keskeiset ympäristö- ja luonnonvarojen käyttöä koskevat lait, kuten ympäristönsuojelulaki (miljöskyddslagen), luonnonsuojelulaki (naturvårdslagen), vesilaki (vattenlagen), kemikaalilaki (lagen om kemiska produkter), terveydensuojelulaki (hälsoskyddslagen) sekä yhdeksän muuta lakia.

> Käytännössä tärkein laki MB:n ulkopuolella on plan- och bygglagen (PBL). Alueellisten ympäristötuomioistuinten ensi asteen toimivaltaan kuuluvia hakemus- ja korvausasioita käsiteltiin aikaisemmin lupalautakunnan (koncessionsnämnd för miljöskydd) lisäksi hallituksessa, lääninhallituksissa, vesioikeuksissa ja yleisissä tuomioistuimissa sekä kiinteistötuomioistuimissa.
>
> Domstolsverketin vuonna 2002 julkaisemassa raportissa todetaan, että MB:n voimaantulon ei odotettu lisäävän valtiolle aiheutuvia kustannuksia, koska ensi asteen tuomioistuinten toimivaltaan ei kuulu yhtään uutta asiaryhmää.[138] Kustannuksia uudesta laista aiheutuu kuitenkin sen johdosta, että olemassa olevia laitoksia luvitetaan uudestaan. Kustannuksia arvioidaan aiheutuvan myös siitä, että lupaharkinnan ala on aikaisempaa laajempi.

Ruotsissa vesilaki on aikaisemmin säädellyt, toisin kuin Suomessa, lähinnä vesirakentamista ja sen luvanvaraisuutta. Vesien pilaamista koskevat kysymykset ovat sen sijaan kuuluneet ympäristönsuojelulain (miljöskyddslagen) soveltamisalaan. Vesistörakentamisen lupaviranomaisina ovat olleet kuusi vesioikeutta, jotka ovat toimineet alioikeuden yhteydessä. Vesioikeuskäsittelyä on voinut edeltää hallituksen lupaharkinta, joka on koskenut suuria ja merkittäviä vesistörakentamishankkeita. Vesioikeuksien toimivaltaan on kuulunut ratkaista myös korvauskysymyksiä. Ympäristön pilaantumista merkitseviin hankkeisiin luvan on myöntänyt joko hallitus, erityinen lupalautakunta (koncessionsnämnden för miljöskydd) tai valtion aluehallintoviranomaisena lääninhallitus.

Ympäristökaaren voimaantulon myötä lupalautakunta lakkautettiin ja sen tilalle perustettiin alueelliset ympäristöoikeudet (miljödomstol) viiden käräjäoikeuden yhteyteen.[139] Ympäristöoikeudet käsittelevät ensi asteena merkittävät ympäristön pilaantumista tarkoittavat lupahankkeet, vesiasiat sekä erilaisia

---

[138] *DV-Rapport 2002:7* s. 7–8.

[139] Käytännössä nämä tuomioistuimet toimivat niissä käräjäoikeuksissa, jotka ovat aikaisemmin toimineet myös vesioikeuksina.

korvausasioita ja uhkasakon tuomitsemista koskevat asiat.[140] Korvausasiat koskevat lähinnä luonnonsuojelulain, vesilain ja ympäristövahinkolain (miljöskadelagen) mukaisia korvauksia. Käsittelyssä sovelletaan menettelysäännöksinä ympäristökaarta ja toissijaisesti oikeudenkäymiskaarta (rättegångsbalken). Vesiasioissa noudatetaan lisäksi erityisiä vesioikeudellisia menettelysäännöksiä, joista säädetään erillisessä laissa (SFS 1998:812).

> Ympäristöoikeuksille siirtyi vuoden 1999 alussa 629 aikaisemmin vireille tullutta vesiasiaa ja 1 419 muuta asiaa. Näistä viimeksi mainituista asioista noin 80 % oli ensi asteen lupa-asioita. Vuonna 1999 ympäristötuomioistuimiin saapui lisäksi 1 029 uutta asiaa. Vuosina 2000 ja 2001 saapuneiden asioiden määrä on ollut 1 483 ja 1 553 (kumpanakin vuonna on saapunut eniten valitusasioita, joiden määrät ovat olleet 964 ja 1 012). Vuonna 2002 ympäristöoikeuksiin saapui kaikkiaan 1 628 asiaa. Vuonna 2003 saapui yhteensä 1 648 asiaa.
>
> Alueellisesti vuosina 1999–2001 saapuneet asiat ovat jakautuneet siten, että Tukholman ympäristöoikeuteen on saapunut asioista 26 %. Muihin ympäristöoikeuksista Växjön osuus saapuneista asioista on ollut 30 %, Vänersborgin 24 %, Östersundin 11 % ja Uumajan 9 %.
>
> Vuonna 1999 kaikkien ympäristöoikeuksien ensi asteen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 6,7 kk. Vuonna 2000 keskimääräinen käsittelyaika oli 9,1 kk ja seuraavana vuonna 7,7 kk. Keskimääräisissä käsittelyajoissa on erittäin suuria tuomioistuinkohtaisia ja asiaryhmäkohtaisia eroja. Muutoksenhakuasioissa keskimääräiset käsittelyajat vuosina 1999–2001 ovat vaihdelleet 4,5 kk:sta 5,5 kk:een. Käsittelyaikojen erot eri tuomioistuimissa ovat pienemmät muutoksenhakuasioissa kuin ensi asteen asioissa.[141]
>
> Ympäristöylioikeuteen saapuneet asiat ovat olleet määriltään 218 (v. 1999), 341 (v. 2000) ja 354 (v. 2001). Vuosina 2002 ja 2003 valitusasioiden määrä on hiukan lisääntynyt (vuonna 2003 saapui 465 valitusasiaa).

Alueellisiin ympäristöoikeuksiin valitetaan valtion lupaviranomaisten päätöksistä. Kunnallisten lupaviranomaisten päätöksistä valitetaan ensin lääninhallitukseen ja vasta sen jälkeen ympäristöoikeuteen. Muutoksenhakuasioissa ympäristöoikeus soveltaa hallintolainkäyttölain (förvaltningsprocesslag) menettelysäännöksiä. Alueellisten ympäristöoikeuksien toimivaltaan eivät kuulu rikosasiat eivätkä omistusoikeutta koskevat riidat.

> Ympäristöoikeuteen kuuluu lainoppineen puheenjohtajan lisäksi yksi ympäristöneuvos (miljöråd) sekä kaksi asiantuntijajäsentä. Ympäristöoikeuteen voi kuulua lisäksi toinen lainoppinut tuomari ja toinen ympäristöneuvos. Ympäristöneuvoksen kelpoisuusvaatimuksena on tekninen tai luonnontieteellinen (naturvetenskap-

---

[140] Tuomioistuinten käyttämistä lupaviranomaistehtäviin epäiltiin jo lainvalmistelussa epätarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi. *Lindblomin* mukaan lupaharkinnan siirtäminen lupaviranomaiselta (koncessionsnämnd) tuomioistuimille ei kuitenkaan ole merkinnyt dramaattista muutosta. ”MD arbetar i ansökningsmålen som en specialdomstol med starkt förvaltningsrättsliga drag” (*Lindblom* 2001 s. 31).

[141] Ympäristötuomioistuinten tilastoista tarkemmin ks. *DV-Rapport 2002:7* s. 18–28. Vuoden 2002 ja 2003 tiedot ympäristötuomioistuinten toiminnasta perustuvat Domstolsverketin julkaisuun *Årsredovisning 2003*.

> lig) koulutus sekä kokemusta ympäristöasioista. Lupa-asioissa tuomionvoivaan kokoonpanoon kuuluu puheenjohtaja, yksi ympäristöneuvos ja kaksi asiantuntijajäsentä. Asiantuntijajäsenistä toisella tulee olla kokemusta luonnonsuojelusta ja toisella asian laadun mukaan joko teollisesta tai kunnallisesta toiminnasta.

Ympäristöoikeuden päätöksestä valitetaan ympäristöylioikeuteen (miljööverdomstol), joka on muodostettu aikaisemmin Svean hovioikeuden yhteydessä toimineesta vesiylioikeudesta (vattenöverdomstol). Hallinnollisesti ympäristöylioikeus toimii edelleen hovioikeuden yhteydessä. Muutoksenhaku on valituslupavaraista siltä osin kuin kysymys on muutoksenhausta ympäristötuomioistuimen muutoksenhakutuomioistuimena ratkaisemasta asiasta. Muutoksenhaku ympäristöylioikeuden päätöksistä edellyttää valituslupaa korkeimpaan oikeuteen. Korkeimpaan oikeuteen ei saa valittaa niistä ympäristöylioikeuden päätöksistä, jotka koskevat ympäristöylioikeuden toisena asteena käsittelemiä muutoksenhakuasioita. Eräissä ympäristöasioissa, kuten suojelualueiden perustamispäätöksissä, muutoksenhakutie ohjautuu hallinnon sisäisesti hallitukselle.

> Ympäristöylioikeus on tuomionvoipa nelijäsenisenä, jolloin jäsenistä kolmen tulee olla lainoppineita. Ympäristöylioikeuteen kuuluu muutoin ympäristöneuvoksia, joilla on sama kelpoisuusvaatimus kuin ympäristöoikeuden ympäristöneuvoksilla. Valituslupa-asian ratkaisemiseen osallistuu kolme lainoppinutta tuomaria tai kaksi lainoppinutta tuomaria ja yksi ympäristöneuvos.

Ympäristökaaren voimaantulon jälkeisessä lainvalmistelussa ympäristökaaren viranomaisjärjestelmää on ehdotettu uudistettavaksi.[142] Eräänä uutena kehittämisvisiona on esitetty, että ensi asteen lupaharkintaa varten perustetaan alueel-

[142] Ympäristökaaren kehittämisestä ovat ilmestyneet seuraavat ympäristökaarikomitean mietinnöt: ”Uppföljning av miljöbalken – Vissa lagtekniska frågor” (*SOU 2000:116*), ”Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande” (*SOU 2002:50*), ”Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler” (*SOU 2004:37*) ja ”Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation” (*SOU 2004:38*). Viimeksi mainitussa mietinnössä esitetään, että lupaviranomaisten toimintaa voidaan kehittää kolmen vaihtoehdon perusteella. Ns. A-listan toimintojen ja vesirakennushankkeiden luparatkaisut voidaan keskittää 3–5 alueelliseen ympäristölupaviranomaiseen (miljöprövningsdelegationer), jotka toimisivat lääninhallitusten yhteydessä. Tuossa mallissa lääninhallitukset käsittelisivät loput luvista. Toisen mallin mukaan kaikki ns. ympäristövaaralliset toiminnot ja vesirakentamishankkeet käsiteltäisiin edellä mainituissa uusissa lupaviranomaisissa. Kolmantena vaihtoehtona komitea on esittänyt erillisen uuden lupaviranomaisen perustamista. Tämä lupaviranomainen käsittelisi kaikki luvat. Kaikissa malleissa ympäristöoikeudet muuttuisivat muutoksenhakutuomioistuimiksi, ja niiden ratkaisuista voitaisiin valittaa ympäristöylioikeuteen. Korkeimpaan oikeuteen voitaisiin valittaa ennakkopäätösperusteisesti valitusluvalla. Komitean ehdotuksen mukaan luparatkaisujen siirtyessä pois tuomioistuimesta siellä kuitenkin käsiteltäisiin edelleen käyttöoikeuksien ja korvauksien myöntämistä koskevat asiat (*SOU 2004:38* s. 89–105). Komitea on suhtautunut torjuvasti muutoksenhaun ohjaamiseen yleisiin hallintotuomioistuimiin. Komitean mukaan ympäristöoikeuksien perustaminen on itse asiassa lähentänyt prosessilajeja toisiinsa (”Miljödomstolarna har i ett stort antal överklagade ärenden från kommuner och länsstyrelser redan tillämpat de principer som följer av förvaltningsprocesslagen och som i sista hand tolkas av Regeringsrätten”). Komitean mukaan tuomioistuinten asiantuntemus, joka perustuu aikaisempaan vesiasioiden käsittelyyn, on niin ylivertainen, että ympäristöasioiden muutoksenhaun siirtäminen hallintotuomioistuimiin ei ole tässä vaiheessa reaalinen vaihtoehto.

lisia lupavirastoja, jotka voivat samalla toimia sekä vesilaissa että vesipolitiikan puitteista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2000/60/EY tarkoitettuina viranomaisina.[143] Kehittämissuunnitelmien mukaan ympäristötuomioistuimet muuttuisivat muutoksenhakutuomioistuimiksi, joissa käsiteltäisiin lähinnä uuden lupaviranomaisen päätöksistä tehtyjä valituksia. Nykyisissä ympäristötuomioistuimissa jutut jakautuvat siten, että noin kolmasosa käsiteltävistä asioista on lupa-asioita ja vastaavasti kaksi kolmasosaa muutoksenhakuasioita. Tosin näiden lupa-asioiden on arvioitu vaativan noin puolet tuomioistuinten käytettävissä olevasta työvoimasta.

Ympäristöasioissa ruotsalainen tuomioistuinjärjestelmä poikkeaa suomalaisesta järjestelmästä myös siinä suhteessa, että Ruotsissa eräissä ympäristöasioissa on mahdollista käyttää ryhmäkannetta. *Ryhmäkannelaki* (lag 2002:599 om grupprättegång) on tullut voimaan vuoden 2003 alusta. Ryhmäkannetta voidaan Ruotsissa käyttää ympäristökaaren 32 luvussa tarkoitetussa vahingonkorvausasiassa sekä ympäristökaaressa tarkoitetun toiminnan kieltämiseksi tai suojamääräysten asettamiseksi. Ryhmäkannetta voi ajaa suuremman joukon edustajana joko henkilö, tietynlainen yhdistys tai viranomainen. Ympäristöasioissa viranomaispuhevaltaa ryhmäkanneasioissa voi käyttää Naturvårdsverket.

Ympäristöasioissa ryhmäkanteen voi panna vireille viranomaisen lisäksi aatteellinen yhdistys, jonka toimialaan kuuluu luonnon- tai ympäristönsuojelu. Ympäristöasioissa myös ammatinharjoittajien yhdistyksellä, jonka toimialana on joko kalastus, maatalous, poronhoito tai metsätalous, on oikeus ajaa ryhmäkannetta.[144] Järjestön ajamassa ryhmäkanteessa ei ole asetettu jäsenmäärää ja

---

[143] Suomessa mainittu direktiivi pannaan täytäntöön yhdessä YK:n Euroopan talouskomission (ECE) piirissä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn yleissopimuksen (SopS 71/1996) vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan kanssa. Hallituksen esityksen mukaisesti vuoden 2004 lopussa voimaan on tullut laki vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004), joka on luonteeltaan puitelaki (*HE 120/2004 vp* s. 21). Direktiivin mukaisina suunnittelualueina Suomessa toimivat vesienhoitoalueet, minkä lisäksi Suomessa on kaksi kansainvälistä vesienhoitoaluetta (Tornionjoen alue ja Tenojoen-Paatsjoen alue). Vesienhoitoalueella suunnittelun valmistelusta vastaavat alueelliset ympäristökeskukset, ja suunnitelmat hyväksyy VN. Vesienhoitosuunnitelmat tulee ottaa soveltuvin osin huomioon viranomaisten toiminnassa. Vesienhoitosuunnitelmien tavoitteet eivät aiheuttaisi suoria velvoitteita toiminnanharjoittajille tai asukkaille. Vesienhoitosuunnitelmiin liittyy kuitenkin muutoksenhakujärjestelmä, jossa valittamaan oikeutetut tahot on erikseen määritelty pitäen lähtökohtana vähäisempää vaikutusta valittajan oikeusasemaan kuin mitä HLL edellyttää.

[144] Ryhmäkanteessa voidaan sopia siitä, että asiamiehen palkkio määräytyy voitetun korvausmäärän perusteella. Tuomioistuin vahvistaa tällaisen sopimuksen. Ryhmän edustaja voi myös tehdä ryhmän puolesta sovinnon, joka sitoo ryhmää, mikäli tuomioistuin vahvistaa sovinnon. Ryhmäkanteesta annetusta tuomiosta voidaan valittaa samassa järjestyksessä kuin tavallisessa oikeudenkäynnissä annetusta ratkaisusta. Kaikki ryhmän jäsenet voivat valittaa tuomioista. Muutoksenhakuaste käsittelee ryhmäkannetta koskevat prosessinedellytykset itsenäisesti uudestaan. Mikäli ryhmäkanteen käsittelyedellytykset eivät täyty, tehdyt valitukset käsitellään erillisinä valituksina. Ryhmäkannelaissa on säännöksiä myös siitä, miten ryhmän jäsenten oikeudenkäyntikulukorvausvastuu määräytyy.

toiminnan vakiintuneisuutta koskevia vaatimuksia.[145]

Ryhmäkanteen tutkiminen edellyttää, että ryhmän jäsenillä on sama vaatimus tai samankaltaisia vaatimuksia. Ryhmän jäsenten vaatimukset eivät myöskään saa perusteiltaan erota toisistaan. Lisäksi edellytetään, että ryhmäkanne on soveltuvampi kuin muut oikeudenkäyntimuodot, ja ryhmän täytyy olla sopivan kokoinen. Ryhmän puolesta asiaa ajavalla tulee olla riittävästi varoja prosessiin. Ryhmän johtajalla ei saa olla sellaista omaa intressiä, joka on vastakkainen ryhmän jäsenten intressien kanssa. Jos jokin näistä perusedellytyksistä ei täyty, ryhmäkanne jätetään tutkimatta. Normaalisti ryhmäkanteeseen osallistuvien nimet tulee ilmoittaa. Ympäristöasioissa ryhmäkanteeseen osallistuvat voidaan kuitenkin identifioida esimerkiksi sillä perusteella, että he ovat tietyllä paikkakunnalla tietyn matkan päässä ryhmäkanteen kohteena olevasta tehtaasta asuvia henkilöitä.

> Ryhmäkannelaki muine muutoslakeineen perustuu hallituksen esitykseen *prop. 2001/02:107*. Hallituksen esityksessä ryhmäkanteen käyttöönottamista MB:n mukaisissa korvausasioissa ja toiminnan lopettamista koskevissa asioissa perustellaan voimakkaasti sillä, että järjestelmä mahdollistaa paremmin yleisen edun valvonnan. Hallituksen esityksen mukaan viranomaisilla on raskas valvontavastuu. Samaan aikaan ei ole käytännöllisesti tai taloudellisesti mahdollista ”låta myndighetskontrollen omfatta varje enskild verksamhet som innebär en miljöfara”.[146] Vahingonkorvauskanteista hallituksen esityksessä todetaan, että ympäristövahinkoja koskevan lainsäädännön erityispiirteet, ankara vastuu, vähäisten vahinkojen jättäminen korvausjärjestelmän ulkopuolelle (toleranströskel) ja todistelun helpottamista koskevat säännökset eivät puhu ryhmäkanteen omaksumista vastaan vaan päinvastoin tällaisen järjestelmän omaksumisen puolesta. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan aikaisemmasta järjestelmästä on puuttunut riittävä pelotevaikutus juuri vahingonkorvauksen tuomitsemista koskevissa asioissa.[147] Kieltokanteiden osalta ryhmäkanteen käyttöönottoa on perusteltu lisäksi tarpeella saada enemmän oikeuskäytäntöä MB:n aineellisten säännösten soveltamisesta.
>
> Hallituksen esityksessä on jonkin verran käsitelty kysymystä siitä, tulisiko ryhmäkanteen käyttöönoton vuoksi ympäristötuomioistuinten menettelysäännöksiä muuttaa erityisesti tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuden selventämiseksi. Muutosta ei kuitenkaan ole pidetty tässä vaiheessa tarpeellisena. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin, että ryhmäkanteen käytännön kokemusten myötä asiaan saattaa olla syytä palata.[148]

---

[145] Huomionarvoista on, että MB:iin järjestöjen puhevaltaedellytyksiä koskevat vaatimukset omaksuttiin nimenomaan ryhmäkannelainsäädännön valmistelusta. MB:n mukaan järjestön valitusoikeus edellyttää, että järjestö on toiminut vähintään kolme vuotta ja että järjestöllä on vähintään 2 000 jäsentä. Nämä kriteerit omaksuttiin Grupptalautredningenin mietinnöstä sillä tavoin muutettuna, että ehdotettua jäsenmäärävaatimusta ankaroitettiin (*SOU 1994:151*, *del B*, s. 109–113 ja *prop. 1997/98*, del 1, s. 486–491).

[146] *Prop. 2001/02:107* s. 124.

[147] *Prop. 2001/02:107* s. 125.

[148] *Prop. 2001/02:107* s. 128.

4.2 RANSKAN HALLINTOTUOMIOISTUIN-JÄRJESTELMÄN KEHITYKSESTÄ

Hallintotuomioistuinlaitoksen kehityspiirteet ovat Suomeen ja Ruotsiin verrattuna samankaltaiset myös Ranskassa, joskin ylimmän hallintotuomioistuimen toimintaan liittyy erityispiirteitä. Ylin hallintotuomioistuin *Conseil d'État* perustettiin vuoden 1799 perustuslailla.[149] Aluksi Conseil d'État ei ollut toimivaltainen käsittelemään hallintovalituksia suoraan, vaan valitusasiat piti ensin esitellä asianomaiselle ministerille, jonka päätöksestä voitiin vasta valittaa. Tästä menettelystä luovuttiin vuonna 1889 annetulla Conseil d'État'n ratkaisulla (Cadot).

Vuonna 1806 Conseil d'État'n sisälle muodostettiin erityinen elin, *Commission du Contentieux*, jonka vastuualueeksi määriteltiin oikeusala erotuksena Conseil d'État'n muutoin keskushallintoa palvelevasta neuvonantajatoiminnasta osana lainvalmistelua ja muuta hallintotoimintaa. Vuonna 1831 elimeen perustettiin uusi virka, *commissaire du gouvernement*, jonka alkuperäisenä tehtävänä oli edustaa ratkaistavissa lainkäyttöasioissa hallituksen kantaa. *Brownin* ja *Bellin* mukaan uusi viranhaltija alkoi käytännössä varsin pian edustaa pikemminkin hallinnon edusta irtautuvaa ns. yleistä etua (intérêt public) antaessaan itsenäisesti käsiteltävistä asioista lausuntonsa. Samana vuonna Commission de Contentieux alkoi järjestää myös yleisölle julkisia oikeudenkäyntejä. Näiden muutosten seurauksena Conseil d'État oli 1900-luvun alkuun tultaessa muodostunut toimivallaltaan yleiseksi hallintotuomioistuimeksi, jossa oikeudenkäynti oli julkista, asianosaisia edustivat asiamiehet ja tuomiovaltaa käytti kollegio, joka myös perusteli päätöksensä.[150]

Vuonna 1953 Ranskassa perustettiin alueelliset hallinto-oikeudet käsittelemään valtaisaksi paisunutta hallintolainkäyttöasioiden ruuhkaa (*tribunaux administratifs*). Vuonna 1987 ylimmän hallintotuomioistuimen jutturuuhkan vuoksi oli tarpeen perustaa myös väliasteen hallintotuomioistuimet. Kummas-

---

[149] Hallintolainkäyttöasioita, kuten verotusta koskevia valituksia, käsiteltiin ennen vallankumousta kuninkaan neuvostossa (Conseil du Roi). Yleisiä tuomioistuimia kiellettiin vuonna 1641 annetulla Saint-Germainin ediktillä käsittelemästä valtiota, hallintoa tai hallitusta koskevia asioita. Kieltoa ei kuitenkaan noudatettu tehokkaasti. Vuonna 1790 annetulla lailla yleisten tuomioistuinten tuomareita kiellettiin rangaistuksen uhalla käsittelemästä hallintoa koskevia asioita. Vuonna 1873 Tribunal de Conflicts päätti (Pelletier-ratkaisu), että yleisillä tuomioistuimilla ei myöskään ollut toimivaltaa käsitellä julkisen vallan käyttöön liittyviä vahingonkorvausasioita (*Brown – Bell 1998* s. 45–46 ja 128). Oikeuskäytännössä rajanveto yleisten tuomioistuin ja hallintotuomioistuinten välillä perustuu siihen, onko asiassa kysymys julkisesta palvelusta (service public). Mainitun käsitteen nykyisestä sisällöstä tarkemmin esimerkiksi *Braibant – Stirn* 2002 s. 155–184. Oikeuskäytännössä julkisen palvelun käsitettä on tulkittu laajasti, esim. urheiluseurojen toimintaa on pidetty hallintolainkäytön alaan kuuluvana. Suomesta poiketen esimerkiksi välillinen verotus kuuluu Ranskassa yleisten tuomioistuinten toimivaltaan.

[150] *Brown – Bell* 1998 s. 49.

sakin tuomioistuinlaitoksen kehittämisen kannalta tärkeässä vaiheessa ylimmässä tuomioistuimessa oli vireillä noin 26 000 juttua.[151]

Conseil d'État käsittelee eräitä asioita edelleen ensi asteena, eräitä toisena asteena ja eräitä kolmannen asteen kassaatiotuomioistuimena.[152] Conseil d'État käsittelee ylimpänä asteena lisäksi muutoksenhaut vero- ja finanssiasioiden muutoksenhakuelinten päätöksistä (Chambres regionales des comptes ja toisena asteena Cours des comptes). Conseilin hallintolainkäyttöosasto jakautuukin kahteen pääosaan, joista toinen (*contentieux général*) vastaa yleishallinto-oikeudellisten asioiden käsittelystä ja toinen (*contentieux fiscal*) puolestaan vero- ja finanssihallintojuttujen käsittelystä. Viime vuosina tuomioistuimen ensi asteen jutuista valtaosa on koskenut valituksia ulkomaalaisasioissa annetuista päätöksistä.[153]

Ylimmän hallintotuomioistuimen virkamiehistä vain osa toimii hallintolainkäyttöä hoitavassa osastossa eikä näillä virkamiehillä ole muodollista tuomarin asemaa.[154] Tuomioistuin ei ole tapauksia ratkaistessaan sidottu osapuolten esittämiin faktoihin, minkä lisäksi virallisperiaate kattaa myös oikeuskysymysten selvittämisen. Menettely on pääosin kirjallinen. Menettelyyn kuuluu commissaire du gouvernement'n laatima kirjallinen ratkaisuehdotus, joka muodostaa pohjan päätöksenteolle.

Conseil d'État antaa alemmissa asteissa käsiteltäviin asioihin liittyen myös perusteltuja kirjallisia mielipiteitä (avis) yksittäisistä tulkinta- ja oikeuskysy-

---

[151] Alueellisten hallintotuomioistuinten edeltäjinä voidaan pitää Napoleonin vuonna 1799 perustamia Conseils de Prèfecture -nimisiä hallintolainkäyttöelimiä. Vuonna 1926 näistä 86 departementtikohtaisesta elimestä muodostettiin yhteensä 26 muutoksenhakuelintä, joiden puheenjohtajaksi tuli prefektin sijasta tuomari. Ensi asteen tuomioistuimia perustettiin alun perin 24 (nykyään niitä on 36). Väliasteen hallintotuomioistuimia perustettiin aluksi 5 (nyt tuomioistuimia on 8). Hallintotuomioistuimet ratkaisevat asiat yleensä kollegiaalisessa järjestyksessä. Vuonna 1995 annetun lain mukaan ensi asteen hallintotuomioistuimissa voitiin ryhtyä käyttämään arvoltaan vähäisemmissä asioissa yhden tuomarin kokoonpanoa (tuomioistuinlaitoksen kehityksestä tarkemmin *Brown – Bell 1998* s. 50–53 ja 123 sekä *Rivero – Waline 1998* s. 183–184). Vuodesta 1988 alkaen hallintolainkäytössä on voitu määrätä hävinnyt osapuoli korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Hallintolainkäytön ongelmana Brown – Bell pitävät erityisesti tuomioistuinmenettelyn hitautta (mts. 124 ja 299–300). *Galabertin* mukaan alempien hallintotuomioistuinten perustamisen myötä hallintotuomareiden asenteissa on tapahtunut merkittävää muutosta. Aikaisemmin tuomarit kokivat roolinsa olevan "as the natural defenders of the administration". Uusien tuomarisukupolvien työssä tärkeämmäksi on muodostunut yksityisten oikeuksien turvaaminen (*Galabert*, ICLQ 2000 s. 701–702).

[152] Conseil d'État'n merkitys kassaatiotuomioistuimena on vuoden 1987 jälkeen korostunut vahvasti (*Husa 2001* s. 250).

[153] *Latournerie*, *EPL 2000* s. 404 ja *Rapport public 2005* s. 18.

[154] Ranskan perustuslaissa olevat maininnat Conseil d'État'sta liittyvät sen rooliin hallituksen neuvonantajana (*Husa* 2001 s. 253). *Rivero – Waline* pitävät tuomioistuimen asemaa perustuslain nojalla turvattuna. "Les Constitutions de 1946 ja 1958 ont, de façon implicite, mais certaine, donné à son existence la garantie constitutionnelle" (*Rivero – Waline* 1998 s. 186). Tuomioistuimen presidentti on muodollisesti kulloinenkin pääministeri, mutta käytännössä sitä johtaa varapresidentti.

myksistä ns. renvoi-menettelyssä.[155] Renvoi-menettelyn tarkoitus on vähentää Conseil d'État'n juttumäärää ennakollisesti. Menettely muistuttaa EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyä. Ylin hallintotuomioistuin osallistuu myös lausunnonantajana merkittävällä tavalla lainvalmisteluun. Esitettyjen arvioiden mukaan tuomioistuimen työstä noin puolet koostuu muusta kuin oikeusriitojen käsittelystä.[156]

Ranskalaisen tuomioistuinjärjestelmän pitkähkön aikaa jatkunut ongelma on käsittelyaikojen kasvaminen, mitä omalta osaltaan osoittaa se, että viime vuosina EIT on antanut lukuisan määrän juuri Ranskaa koskevia tuomioita kohtuullisen käsittelyaikavaatimuksen rikkomisesta.[157] Tämä ongelma koskee yhtä lailla yleisiä tuomioistuimia, erityistuomioistuimia kuin myös hallintotuomioistuimia.

Viivästymiskehitykseen on rakenteellisesti puututtu vuonna 2002 annetulla lailla, joka koskee kaikkien tuomioistuinten toiminnan kehittämistä (Loi 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice). Lain tavoitteena on saada kaikissa tuomioistuimissa keskimääräiset käsittelyajat laskemaan enintään 12 kuukauteen. Lain perusteella hallintotuomioistuimiin on vuosina 2003 ja 2004 perustettu 191 uutta virkaa, joista tuomarin virkoja on 84. Lisäksi hallintotuomioistuimiin on nimitetty tuomareiden avustajia (assistants de justice) 183 henkilöä.[158] Laki on määräaikainen, ja vuoteen 2007 mennessä tarkoituksena on palkata kaikkiaan 210 uutta hallintotuomaria.

---

[155] Ennakkoratkaisumenettely otettiin käyttöön vuoden 1987 lopussa annetulla lailla, jolla myös perustettiin uudet väliasteen tuomioistuimet (*Brown – Bell* 1998 s. 54). CJA 113 artiklan mukaan Conseil d'État voi lausua toisen hallintotuomioistuimen pyynnöstä uusista soveltamiskysymyksistä. Lisäksi edellytetään, että soveltamiskysymys on oikeudellisesti vaikea ja se esiintyy ueammassa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä. Menettelystä tarkemmin *Chapus* 2004 s. 275–278 sekä *Gourdou* 2004 s. 192–193. Avis-menettely koskee tuomioistuimessa myös eräissä tapauksissa hallituksen (pääministerin) esittämiä ratkaisupyyntöjä (l'avis para-contentieux) sekä täytäntöönpanovaiheessa esitettyjä ratkaisupyyntöjä (l'avis post-contentieux). Ensiksi mainitusta säädettiin vuonna 1852 annetulla lailla (decret organique du 25 janvier 1852 pris pour l'application de la Constitution du Second Empire) ja jälkimmäisestä vuonna 1963 annetulla lailla. Täytäntöönpanovaiheen avis-menettelystä säädetään nykyisen CJA R. 931-1 artiklassa (kaikista avis-menettelyistä tarkemmin *Gourdou 2004* s. 189–217).

[156] Conseil d'État'n lainvalmisteluun liittyvistä tehtävistä ja menettelymuodoista ks. tarkemmin *Brown – Bell*, mts. 64–73. Suomessa Conseil d'État'ta vastaava elin voitaisiin mieltää parhaiten kuvittelemalla, millainen olisi OM:n lainvalmisteluosaston julkisoikeuden yksikön ja eurooppaoikeuden yksikön, KHO:n ja VM:n hallinnon kehittämisosaston muodostama yhteinen orgaani. Lisäksi tällaisen yhteiselimen virkamiehistä olisi koko ajan 1/3 virkavapaalla erilaisissa muiden ministeriöiden ja hallinto-orgaanien erikoisasiantuntemusta vaativissa tehtävissä (*Husa* 2001 s. 260).

[157] Lehmanin vuonna 2002 ilmestyneessä kirjassa käsittelyn tehottomuuden taustasyinä pidetään esimerkiksi tuomareiden koulutus- ja rekrytointijärjestelmiä sekä näiden edunvalvontayhteistyötä. Tuomareiden avustajien huomattava lisääminen (2,8 avustajaa yhtä tuomaria kohden) ei ole johtanut käsittelyn tehostumiseen (*Lehman 2002* s. 101–107). Tutkintatuomarina 10 vuotta toimineen ja sitten asianajajaksi siirtyneen Lehmanin havaintoja ranskalaisen tuomioistuinlaitoksen "hitauden kulttuurista" selostaa *Cars, SvJT 2004* s. 983–986.

[158] *LdJA 6/2005* s. 1.

Kesäkuussa 2003 annetulla lainsäädännöllä on lisäksi rajoitettu muutoksenhakua vähäisemmissä asioissa siten, että ensi asteen hallintotuomioistuimen päätös jää lopulliseksi (le décret du 24 juin 2003). Toisen asteen hallintotuomioistuinten lukumäärää on myös lisätty kahdeksaan, kun Versailles'n hallintoylioikeus aloitti toimintansa syyskuussa 2004.

Conseil d'État'n samoin kuin muidenkin ranskalaisten hallintotuomioistuinten menettelyssä on Suomen hallintotuomioistuinjärjestelmää muistuttavia piirteitä. Asian käsittelyn alkuvaiheessa asiaan määrätään esittelevä tuomari, joka laatii asiasta ratkaisuehdotuksen ja muistion. Ratkaisuehdotuksen tarkistaa alustavassa istunnossa tarkastavaksi jäseneksi määrätty tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoon kuuluva jäsen.

Suullisessa käsittelyssä Conseil d'État'ssa toimii lisäksi julkisen edun edustajana Conseil d'État'n jäsenistä nimitetty *commissaire du gouvernement*.[159] Suullisessa käsittelyssä commissaire du gouvernement esittää näkemyksensä viimeisenä ja yleensä suullisesti. Suullisessa oikeudenkäynnissä osapuolet eivät etukäteen saa tietoonsa hänen näkemyksiään, mutta vakiintuneen käytännön mukaan heillä on mahdollisuus kommentoida näitä näkemyksiä myöhemmin kirjallisesti. Mikäli kirjalliset huomiot antavat aihetta, tuomioistuin voi päättää järjestää uuden suullisen käsittelyn.

Järjestelmän EIOS:n kannalta yhteensovittamaton piirre paljastui EIT:n suuren jaoston ratkaisussa *Kress v. Ranska* (*EIT 7.6.2001*). Valituksessa katsottiin järjestelmän loukkaavan EIOS 6.1 artiklan vaatimuksia oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä sekä siltä osin kuin osapuolet eivät saaneet etukäteen tutustua commissaire du gouvernement'n näkemyksiin että siltä osin kuin tämä julkisasiamies osallistui suullisen käsittelyn jälkeen tuomioistuimen päätösharkintaan. EIT katsoi tuomiossaan 6.1 artiklan loukkauksen tapahtuneen jälkimmäisellä perusteella.

> Tuomion kohdassa 64 EIT viittasi siihen, että valituksessa esitetyt väitteet nostivat esiin samanlaisia kysymyksiä, joita tuomioistuin oli aikaisemmin ratkaissut Belgian, Portugalin, Alankomaiden ja Ranskan korkeimpien oikeuksien julkisasiamiehiä (Advocate-General) ja julkista etua valvovia syyttäjiä koskien tapauksissa *Borgers v. Belgia* (*EIT 30.1.1991*), *Vermeulen v. Belgia* (*EIT 20.2.1996*), *Lobo Machado v. Portugali* (*EIT 20.2.1996*), *Van Orshoven v. Belgia* (*EIT 25.6.1997*), *J.J. v. Alankomaat* ja *K.D.B. v. Alankomaat* (*EIT 27.3.1998*) sekä *Reinhardt ja Slimane-Kaïd v. Ranska* (*EIT 31.3.1998*).
>
> Kaikissa näissä tapauksissa oli todettu EIOS 6.1 artiklan loukkaus sillä perusteella, että prosessin yksityisten osapuolten tietoon ei ollut saatettu joko tuomioistuimessa toimivan yleisen syyttäjän (procureur général) tai julkisasiamiehen kirjallista lausuntoa, jonka tarkoituksena oli avustaa tuomioistuinta ratkaisuharkinnassa, tai esittelevän tuomarin raporttia, joten näihin ei myöskään ollut oikeudenkäynnin kuluessa mahdollisuutta vastata (Slimane-Kaïd-tapauksessa esittelevän tuomarin raportti annettiin ennen suullista käsittelyä tiedoksi tuo-

[159] Vastaavia julkista etua edustavia asiamiehiä toimii myös alemmissa hallintotuomioistuimissa.

mioistuimessa toimivalle julkisasiamiehelle; tapauksessa EIOS 6.1 artiklan rikkomus todettiin äänin 19–2).

Borgers-tuomiossa EIOS 6.1 artiklan loukkaus perustui nimenomaisesti siihen, että rikosoikeudenkäynnissä yleinen syyttäjä (tuomareita koskevissa menettelyissä myös prosessin osapuolena) osallistui ylimmän tuomioistuimen ratkaisuharkintaan (loukkaus todettiin äänin 18–4). Tapauksissa Lobo Machado ja Vermeulen lisätekijänä loukkauksen toteamisessa oli juuri yleistä etua itsenäisesti valvovan yleisen syyttäjän/julkisasiamiehen osallistuminen päätösharkintaan.[160] Kummassakin tapauksessa tuomioistuin myös totesi, että yhtenäisen oikeuskäytännön ylläpitämiseen voitiin päästä muullakin tavoin kuin "having a member present". EIT:n mukaan tätä osoitti "the practice of most other member states of the Council of Europe" (Lobo Machado tuomion kohta 32 ja Vermeulen tuomion kohta 34). Aikaisemmista tuomioista Borgers, J.J. ja Reinhard ja Slimane-Kaïd koskivat joko rikosoikeudenkäyntiä tai siihen läheisesti liittyvää oikeudenkäyntiä (J.J.-tapauksessa kysymys oli hallinnollisesti määrätystä veronkorotuksesta). Tapauksista Vermeulen[161], Lobo Machado ja K.D.B. koskivat puolestaan siviilioikeudenkäyntiä ja Van Orshoven lääkärin kurinpitomenettelyä.

Tapauksessa Kress Ranskan hallitus piti commissaire du gouvernement'n osallistumista tuomioistuimen päätösharkintaan tarpeellisena sen vuoksi, että käytännössä hän oli tuomioistuimen jäsenistä viimeksi ja parhaiten perehtynyt asiaan, minkä vuoksi oli tarpeen, että tuomioistuimen muut jäsenet saattoivat päätösharkinnassa esittää hänelle asiasta kysymyksiä. Lisäksi Ranskan hallitus

---

[160] Vermeulen-tapauksessa EIOS 6.1 artiklan loukkauksesta äänestettiin äänin 15–4.

[161] Vermeulen-tuomioon on vedottu yhteisöjen tuomioistuimessa asiassa *C-17/98* (*Emesa Sugar*), jossa edellä mainittu yhtiö (ennakkoratkaisupyynnössä tarkoitetun jutun asianosainen) halusi esittää kirjallisia huomautuksia EYT:n julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksesta vedoten EIOS 6.1 artiklan tulkintaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä. EYT:n perussäännön 18 artiklan ja työjärjestyksen 59 artiklan mukaan suullinen käsittely päättyy julkisasiamiehen esitettyä ratkaisuehdotuksensa. EYT:n 4.2.2000 antaman määräyksen kohdassa 18 todetaan, että koska ratkaisuehdotus annetaan asianosaisten näkemysten vaihdon jälkeen, ratkaisuehdotuksen antaminen aloittaa tuomioistuimessa neuvotteluvaiheen. Kysymys ei siten ole sellaisesta tuomioistuimelle tai asianosaisille osoitetusta mielipiteestä, joka olisi peräisin EYT:n ulkopuoliselta viranomaiselta tai jonka vaikutusvalta perustuisi Vermeulen-tapauksessa esitetyllä tavalla syyttäjälaitoksen arvovaltaan. EYT ei näistä syistä ja ottaen huomioon julkisasiamiehen ja tuomioistuimen väliset "orgaaniset ja toiminnalliset yhteydet" pitänyt mahdollisena soveltaa EIT:n ratkaisukäytäntöä julkisasiamiesten ratkaisuehdotuksiin (kohta 16). EYT viittasi lisäksi niihin käytännön vaikeuksiin, joita asianosaisille myönnettävistä vastausmahdollisuuksista ja muille osapuolille kenties myös myönnettävistä lisävastinemahdollisuuksista aiheutuisi tuomioistuimessa noudatettavien kielisäännösten perusteella. Nämä vastinemahdollisuudet pidentäisivät huomattavasti oikeudenkäynnin kestoa. Kontradiktorisuuden vaatimus voidaan EYT:n määräyksen mukaan ottaa huomioon myös tuomioistuimen työjärjestyksen 61 artiklan nojalla. Mainitun artiklan mukaan EYT voi omasta tai julkisasiamiehen ehdotuksesta taikka myös asianosaisten pyynnöstä määrätä suullisen käsittelyn toimitettavaksi uudestaan. Tällaisen määräyksen EYT voi antaa, jos EYT katsoo, että sillä ei ole riittävästi tietoa asiasta ratkaisun tekemiseksi tai että asia olisi ratkaistava sellaisen väitteen perusteella, josta asianosaiset eivät ole lausuneet (kohta 18). *Lenaertsin* mukaan EYT:n ja ensimmäisen asteen tuomioistuimen tulee sisällyttää omiin ratkaisuihinsa EIT:n ratkaisukäytäntöä "in order to explain whether those precedents are relevant to the interpretation of fundamental rights in specific context of a review of the legality of a particular act of the Community institutions" (*Lenaerts*, ERL 2000 s. 580).

piti järjestelmää luontevana historiallisen kehityksen tuloksena. Commissaire du gouvernement'n tehtävää voitiin tavallaan kuvata toiseksi esitteleväksi tuomariksi. Vaikka hän tuomioistuimen jäsenenä osallistui päätösharkintaan, hän ei kuitenkaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti osallistunut itse äänestykseen. Äänestykseen osallistumattomuutta hallitus piti tarpeellisena sen vuoksi, että näin turvattiin tuomioistuimen päätösharkinnan salassapito kaikilta osin.

Tuomiossa EIT katsoi yksimielisesti, että EIOS 6.1 artiklaa ei ollut loukattu siltä osin kuin osapuolille ei etukäteen ollut toimitettu tietoa commissaire du gouvernement'n suullisessa käsittelyssä esittämistä näkökohdista. Sen sijaan äänestyksen 10–7 jälkeen tuomioistuin katsoi EIOS 6.1 artiklaa loukatun siltä osin kuin commissaire du gouvernement osallistui tuomioistuimen päätösharkintaan.

Tuomionsa kohdassa 81 EIT viittaa tältä osin oikeudenkäynnin ulkoista järjestämistä koskevaan doktriiniinsa (la théorie des apparences, the doctrine of appearances). Ottaessaan suullisessa käsittelyssä kantaa siihen, miten oikeudellisesti tulee arvioida oikeudenkäynnin osapuolten esittämiä näkemyksiä, commissaire du gouvernement näyttäytyy oikeudenkäynnin osapuolten silmissä asettuvan samalla jonkun osapuolen kannalle. Tämä kanta vaikuttaa joko osapuolesta hänelle vastaiselta tai hänelle myönteiseltä. Ranskan hallituksen korostamaa prosessuaalista, lähinnä teknistä hyötyä läsnäolosta tuomioistuimen neuvottelussa tuli punnita vastakkain prosessin osapuolten intressien kanssa. Asianosaisten intressien mukaista puolestaan on, että tuomioistuimen ratkaisuun ei saa vaikuttaa sellainen seikka, josta he eivät voi olla tietoisia. Tuomion kohdassa 86 EIT esitti lisäperusteena Ranskan järjestelmän EIOS 6.1 artiklan vastaisuudelle sen, että EY-tuomioistuimessakaan julkisasiamies ei osallistu neuvotteluharkintaan, vaikka myös julkisasiamiehellä on tuomarin asema tuossa tuomioistuimessa.

Yleisesti voidaan vielä todeta, että Ranskassa hallintotuomioistuimet käsittelevät erityyppisiä vaatimuksia ja kanteita. Hallintotuomioistuimessa voidaan ensinnäkin vaatia hallintopäätöksen kumoamista (contentieux d'annulation), jolloin valitusperusteena on yleensä harkintavallan väärinkäyttö (recours pour excès de pouvoir). Hallintotuomioistuimessa voidaan lisäksi vaatia vahingonkorvauksen tuomitsemista virheellisen hallintotoimen, sopimuksen tai päätöksen seurauksena (contentieux de pleine jurisdiction). Kolmas asiatyyppi koskee ennakkoratkaisupyyntöjen ratkaisemista (contentieux de l'interprétation), jolloin tuomaria yleensä pyydetään ratkaisemaan, onko hallintotoimi (l´acte administratif) lainmukainen (appréciation de légalité). Neljäs asiaryhmä hallintolainkäytössä koskee hallinnollisten sanktioiden määräämistä (contentieux de la répression).

Oikeussuojakeinoista le recours de pleine jurisdiction edellyttää oikeudenloukkausta (droit violé), sen sijaan le recours pour excès de pouvoir on sellaisten oikeussuojan hakijoiden käytössä, joilla on oikeudellinen intressi laittoman päätöksen kumoamiseksi (intérêt à l´annulation). Edellisessä oikeussuojakeinossa oikeussuojaa haetaan tiettyä henkilöä vastaan, jolloin tästä tulee automaattisesti oikeudenkäynnissä muutoksenhakijan vastapuoli. Oikeussuojakeinot eroavat myös siinä, että ensiksi mainitussa tapauksessa ratkaisun oikeusvoimavaikutus ulottuu vain oikeudenkäynnin osapuoliin, kun taas oikeusvoimavaikutus on yleinen päätöksen tultua kumotuksi harkintavallan väärinkäytön perusteella (”c’est à l’égard de tous que l’acte est détruit”). [162]

[162] *Rivero – Waline* 1998 s. 203–206.

5 Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöiden hahmottajana

5.1 YLEISTÄ ARVIOINTIA NÄKÖKULMAN HYÖDYLLISYYDESTÄ JA RIITTÄVYYDESTÄ

Kuten edellä jo olen todennut, erityisesti *valtiosääntöoikeudellisen näkökulman* korostuminen käytännön työssäni on ollut eräs syy, miksi olen nyt tutkijana halunnut tarkastella *hallintolainkäytön kehittämistarpeita* erityisesti hallintolainkäytön prosessisäännösten osalta. En halua kuitenkaan korostaa valtiosääntöoikeudellisen näkökulman ylivertaisuutta, kun tutkimustehtävä liittyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin parempiin toteutumisedellytyksiin hallintolainkäytössä. Pidän valtiosääntöoikeudellisen näkökulman, erityisesti *perusoikeusnäkökulman* ansiona lähinnä sitä, että sen avulla voidaan *paikantaa oikeusturvaongelmia*. Kimmo Nuotiota lainaten perusoikeusnäkökulma merkitsee samalla oikeusvaltion heikkouksien paikantamista.[163]

Myös *Husa* on kiinnittänyt huomiota siihen, että valtiosääntöoikeudellisella tutkimuksella, joka kohdistuu muihin oikeudenaloihin, on myönteisenä piirteenä juuri oikeudellisten ongelmien esille tuleminen ilman rajoittavia oikeudenalamäärittelyjä. Tutkittavalla oikeudenalalla saattaa kuitenkin olla runsaasti omaan normistoon sisältyviä tavoitteita, jotka eivät tule lainkaan näkyviin perusoikeuksien muodostamassa huomattavasti niukemmassa normistossa.[164] Vuonna 2004 ilmestyneessä teoksessaan Husa toistaa näkemyksensä, että perusoikeudet muiden oikeudenalojen tulkintaprinsiippeinä voivat merkitä oikeusjärjestyksen *partiaalista koherenssia*. Perusoikeuksista ei kuitenkaan ole koko oikeusjärjestyksen hajonneen systematiikan uudenlaisiksi kokoajiksi, koska perusoikeusnormiston niukkuus ei tuo näkyville muiden oikeudenalojen omaan normistoon sisältyviä sinänsä legitiimejä tavoitteita tai muita tärkeitä oikeuden kulttuurisen tason elementtejä. Kun perusoikeudet on lisäksi kirjoitettu yleisin ja selvästi arvosidonnaisin normein, Husan mukaan on vaikea uskoa,

---

163 *Nuotio* 2001 s. 22.

164 ”Tällöin tavallisen lainsäädännön täsmällisempi ja perusteellisempi normisto konstitutionalisoidaan siten, etteivät tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvät tavoitteet välttämättä toteudu sellaisena kuin lainsäätäjä on ajatellut, koska tavoitteita tulkitaan perusoikeuksista käsin. Tällöin tavallisen lainsäädännön itsenäisemmät ja kehittyneemmät tavoitteet ja niiden tausta-arvot voivat kärsiä, kun normihierarkkiset perusteet nousevat esille” (*Husa* 1999 s. 298–299). Ks. myös *Husa*, Oikeus 2000 s. 136–141, jossa Husa on tarkentanut edellä tarkoitetussa artikkelissa esittämiään näkemyksiä Länsinevan esittämän arvostelun johdosta.

että tavallisten säännösten tulkinnan yhteydessä voitaisiin merkittävästi saada tulkinta-apua perusoikeussäännöksistä.[165]

Hallintolainkäyttöön sovellettuna Husan ajatuksia voi mielestäni täydentää vielä sillä havainnolla, että perusoikeusnäkökulmasta kotimaisen lainsäätäjän vaikutus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten täsmentymiseen näyttäisi tällä hetkellä olevan huomattavasti heikompi kuin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutus. Esimerkiksi oikeudenkäynnin ajallisen tehokkuuden osalta ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö antaa kehittämisvirikkeitä, joita ei ole kotimaisessa lainvalmistelussa havaittu eikä myöskään hyödynnetty.[166] Perusoikeuksien kehittämisen primus motorina toimivan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä tällaisia kehittämisvirikkeitä on ollut toistaiseksi melko turha hakea, sillä hallintolainkäytön osalta valiokunnan tulkintakäytännön painopiste on ollut vain muutoksenhaun turvaamisessa, ei sen tosiasiallisesti tehokkaassa järjestämisessä.

Toisaalta ei mielestäni käy kieltäminen sitä ajatusta, että prosessuaalisten perusoikeussäännösten täsmentäminen saattaisi tuoda hallintolainkäyttöön koherenssia sitä kautta, että hallintolainkäyttö muuttuisi vahvasti oikeuskäytäntöön nojautuvasta oikeudenalasta säädännäisesti paremmin järjestetyksi ja siten paremmin myös kansalaisten ymmärrettävissä olevaksi. Hallintolainkäytössä *perusoikeusnäkökulma lainsäätäjän täsmentämistehtävänä* saattaisi siis merkitä sekä tuomioistuimen toimivallan täsmentämistä että hallintolainkäytön eri asiaryhmien oikeusturvatarpeiden vaihtelevuuden tunnistamista ja oikeasuhtaista järjestämistä. Sekä perusoikeus- että ihmisoikeusnäkökulmasta on selkeästi hallintolainkäytölle hyötyä, mikäli näitä näkökulmia hyödyntäen voidaan muodostaa hallintolainkäytön yleistä teoriapohjaa ja tarkempaa säädännöllistä järjestämistä. Mutta en usko, että näistä näkökulmista on yksistään hyötyä hallintolainkäytön kehittämisessä.

En täysin jaa *Paaston* esittämää kritiikkiä eri oikeudenalojen yleisten oppien valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun jonkinasteisesta vahingollisuudesta tai suoranaisesta hyödyttömyydestä. Paasto on korostanut, että eri oikeudenalojen yleisten oppien tarkastelu erityisesti perusoikeuksien näkökulmasta voi johtaa siihen, että oikeudenalalla kehitettyjä yleisiä oppeja ei tunnisteta ja että yksittäisessä ratkaisutilanteessa *perusoikeuksiin suoraan perustuvat tulkinnat* tuottavatkin oikeudenalan tavoitteiden vastaisia tulkintoja. Olen sinänsä Paaston kanssa samaa mieltä siitä, että yksityisten toimijoiden välisille horisontaalisuhteille perustuvassa siviilioikeuden järjestelmässä on erilaisia ja tuon järjestel-

---

[165] *Husa* 2004 s. 105–106 ja 116.

[166] EIT:n tulkintalinjauksia oikeudenkäyntien viipymisen osalta on tarkasteltu varsin kattavasti vuonna 1998 julkaistussa Laura Ervon artikkelissa (*Ervo*, DL 1998 s. 676–687). Kuten Ervo toteaa, sopimusvaltiossa vallitsevat *poikkeukselliset olosuhteet* ja *väliaikainen tuomioistuinten ruuhkautuminen* voivat olla hyväksyttäviä syitä oikeudenkäynnin pitkittymiselle, mikäli valtio on ryhtynyt tehokkaisiin toimenpiteisiin olosuhteiden korjaamiseksi.

män omista hyväksyttävistä lähtökohdista syntyneitä painotuksia järjestelmän rajoista kuin pääpiirteissään julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden välisille vertikaalisuhteille rakentuvassa perusoikeustarkastelussa.

> Varallisuusoikeuden yleisten oppien kehittämistä koskevassa kirjoituksessaan Paasto katsoo, että keskeiset arvopunninnat tulee sijoittaa lain asettamisen vaiheeseen ja että lakia sovellettaessa tapahtuvat punninnat ovat ”vähäisempiä punnintoja ja tapahtuvat joka tapauksessa asetettujen sääntöjen puitteissa”. Joissakin tilanteissa lainsäätäjä jättää lainsoveltajalle laajasti harkinnan varaa ja mahdollisuuksia ottaa kunkin tilanteen olosuhteita huomioon, mutta tällöinkään ei vakiintuneen käsityksen mukaan ajatella punnittavan uudestaan sääntelyn lähtökohtia. Lähtökohtaisesti tulkintatilanteessa tulkitaan lakia, ei siis pelkästään haeta oikeudenmukaista ratkaisua. Paaston mukaan ehdotukset (erityisesti Juha Pöyhösen esittämät) perusoikeuksista oikeuden käyttöjärjestelmänä ja perusoikeuksien samanvahvuisesta vaikutuksesta vertikaali- ja horisontaalisuhteissa irtaantuvat oikeuden perusjaottelusta yksityis- ja julkisoikeuteen. Paaston mukaan tämä merkitsee weberiläisittäin ajateltuna irtaantumista länsimaisesta oikeuskäsityksestä, jossa säännöt asetetaan etukäteen oletuksin, että ne ovat periaatteessa kaikkien tiedossa ja ne on tarkoitettu kaikkia samalla tavalla velvoittaviksi ja että niiden noudattamista myös valvotaan.[167]

Veli-Pekka Viljanen toteaa vastauksena erityisesti Husan vuonna 1999 esittämään kritiikkiin, että ongelma ei liity niinkään perusoikeusnäkökulman tuomiseen eri oikeudenaloille vaan siihen, millä tapaa perusoikeuksia käytetään. Viljasen mukaan on aihetta korostaa, että kaiken oikeudellisen päättelyn ei ole tarkoitus palautua perusoikeuksiin eivätkä perusoikeudet tarkoita määrittää tyhjentävästi oikeudellisen ratkaisun lopputulosta. Viljasen mukaan oikein ymmärrettyinä perusoikeuksissa on kyse *oikeudellisen päätöksenteon valtiosääntöoikeudellisista reunaehdoista*. Perusoikeuksien tehtävänä on varmistaa, että päätöksenteko on länsimaisen demokraattisen oikeusvaltion perusperiaatteiden mukaista. Viljanen korostaa toisaalta, että ”perusoikeudet ovat aina läsnä oikeudellisessa harkinnassa ja päätöksenteossa, niin lakien säätämisessä kuin niiden soveltamisessakin”.[168]

Husan käsitys vaikuttaa selkeästi kriittisemmältä kuin *Tuorin*, joka on useissa yhteyksissä todennut ihmisoikeus- ja perusoikeusperiaatteiden vakiintumisen oikeuskulttuurin ja oikeuden syvärakenteen tasoilla yhtenäistäneen oikeuden normatiivista sisältöä niin eri oikeusjärjestysten välillä kuin tietyn oikeusjärjestyksen sisälläkin eri oikeudenalojen kesken. Tätä *normatiivista yhtenäistymistä* Tuori on pitänyt voimakkaimpana vastalääkkeenä niihin oikeuden pirstoutumistendensseihin, joita on aiheutunut normilähteiden moninaisuudesta,

---

[167] *Paasto* 2004 s. 142–143.

[168] *Veli-Pekka Viljanen* 2002 s. 34–35. Oikeudenkäyntisääntelyn kannalta on mielestäni erittäin toivottavaa, että perusoikeudet eivät ole läsnä jokaisessa soveltamistilanteessa vaan, että lainsäätäjä on ennalta jo suorittanut eri perusoikeuksien välisen punninnan! Tulkitsen, että Viljanen ei ole välttämättä tarkoittanut näin jyrkkää tulkintaa päätöksentekotilanteista hallinnossa tai hallintolainkäytössä.

norminasettajan puheliaisuudesta sekä uusien oikeudenalojen muodostumisesta.[169]

Toisaalta voitaneen kysyä, miten pitkälle *kaikkien* perus- ja ihmisoikeuksien vaikutus oikeuden syvärakenteeseen ja oikeuskulttuuriin on ulottunut ja *keiden vaikutuksesta* näin on tapahtunut ja tapahtuu. Kansallisesti ja myös kansainvälisesti tarkasteltuna kysymys on suhteellisen lyhyestä ajanjaksosta. Lisäksi Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut voivat olla yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen tavoin vaikeasti tulkittavissa ja systematisoitavissa. En pidä myöskään poissuljettuna sitä, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut ovat tietyllä tapaa pragmaattisia ja jopa poliittisia. Tätä osoittaa esimerkiksi tuomioistuimen soveltamiskäytännössä ilmeinen ja käytännön syistä varsin ymmärrettävä taipumus tulkita oikeussuojakeinojen kohdealuetta, erityisesti sopimuksen 6.1 artiklan soveltamisalaa, vältellen sellaisia kysymyskokonaisuuksia, jotka saattaisivat tuoda tuomioistuimeen lisää ”kiperiä” tapauksia tai ainakin huomattavan määrän uusia juttuja. Tarkoitan tällä sellaisia erityisesti hallintolainkäytölle tyypillisiä asiaryhmiä, kuten verotusratkaisut, turvapaikkaratkaisut ja eräät laajasti kansalaisia kiinnostavat ympäristölliset lupa-asiat (esimerkiksi ydinvoimaloiden rakentaminen ja laajentaminen), joiden osalta ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaisia oikeussuojakeinoja ei ole aktivoitu tuomioistuimen soveltamiskäytännössä. Oikeuden syvärakenteen ja oikeuskulttuurin kehittäjänä ihmisoikeustuomioistuin vaikuttaa jossain määrin valikoivalta, joten tämän kehitystyön tuloksetkin lienevät fragmentaarisia.[170]

Jos ja kun oikeusjärjestelmän kehitys alkaa Tuorin omia sanoja lainaten ”aina pintatasolta, yksittäisistä säännöksistä ja tuomioistuinratkaisuista”, niin voiko esimerkiksi hallintolainkäytön osalta tätä pintatasoa pitää kehittyneenä? Eikö kysymys edelleenkin ole yhtä lailla kuin esimerkiksi yhteisön oikeudessa pintatason eräänlaisesta alikehittyneisyydestä, joka samalla merkitsee, että oikeuden syvärakenteen ja oikeuskulttuurin kehitys ei ole päässyt täysimääräisesti käyntiin? Minusta hallintolainkäytön pintatason rakentaminen on yhä suurelta osin kesken, eikä tätä prosessia ole ainakaan kansallinen lainsäätäjä tai lainsoveltaja millään olennaisella tavalla nopeuttanut. Sinänsä olen Tuorin

---

[169] *Tuori*, LM 1998 s. 1013.

[170] Jukka Viljasen mukaan EIT:n tulkintalinjaa leimaa inkrementaalisuus eli oikeuskäytäntö edistyy pienin jo olemassaolevaan tulkintalinjaan tehdyin muutoksin. Aikaisempi ratkaisu ja uusi ratkaisu muodostavat yhdessä *tulkintasauman*. Ratkaisutoiminnassa käytetään usein distinktiotekniikkaa eli uusi tapaus erotetaan aikaisemmista ratkaisuista tosiasioiden perusteella. Ongelmallista tässä kehityksessä on se, että yleisten periaatteiden sijasta tulkinnan suuntaa määrääviksi tekijöiksi muodostuvat helposti tapausten yksittäiset tosiseikat. Tulkinnan johdonmukaisuus ei toteudu, jos tulkintasauma ei perustu vahvaan periaatekehikkoon. Näistä lähtökohdista yksittäisten tulkintaratkaisujen hyödynnettävyys merkitsee vain harvoin sitä, että tulkintaratkaisu samalla tarjoaa kansalliseen soveltamistilanteeseen valmiiksi sopivan mallin. Tavanomaisempi tilanne on soveltaa tapausaineistoa tukemaan tietyn kansallisen tulkintavaihtoehdon valintaa. Soveltamistilanteessa on toisaalta kysymys ”ylikansalliselta pohjalta arvioitujen” minimimääräysten vertaamisesta kansalliseen erityistilanteeseen (*Jukka Viljanen* 1998 s. 256–257 ja 263).

kanssa täysin samaa mieltä siitä, että normiauktoriteettien moninaistuminen, oikeuslähteiden polysentria, ei välttämättä estä millään oikeudenalalla, ei siten myöskään hallintolainkäytössä, yleisten oppien kehittämistä. Systematisointitehtävä voi olla vaikeampi kuin menneenä aikana, jolloin oikeuden raakamateriaali rajoittui kansallisen lainsäätäjän säädöksiin ja kansallisen lainsoveltajan ratkaisuihin. Kuten Tuori toteaa, systematisointitehtävän vaikeus ei merkitse samaa kuin tehtävän mahdottomuus.[171]

Valtiosääntöoikeudellinen tai suppeammin perusoikeudellinen näkökulma on hyödyllinen esimerkiksi silloin, kun joudutaan miettimään kysymyksiä tuomioistuimen toimivallan määräytymisen perusteista ja tämän määräytymisen riittävästä sääntelystä. Näkökulma on hyödyllinen toki myös silloin, kun lainsäädännössä joudutaan määrittämään tuomioistuinmenettelyyn pääsyä eli jokaiselle perustuslain 21 §:n mukaan kuuluvaa oikeutta saada oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva asia käsitellyksi tuomioistuimessa. Mutta miten pitkälle näkökulma kantaa, kun pohdittavaksi tuleekin hallintolainkäyttöä yhtenä prosessilajina koskeva vaatimus oikeudenkäyntimenettelyjen viivytyksettömyydestä? Jääkö oikeudenkäyntimenettelyjen viivytyksettömyys kysymykseksi riittävistä tuomioistuinresursseista, so. budjettivaroista, vai onko tässäkin kysymys perustuslaissa ensisijaisesti lainsäätäjään kohdistuvasta velvoitteesta säätää oikeudenkäyntimenettelyt niin, että samalla varmistetaan menettelyn perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet täyttävä ajallinen kesto? Millainen keinovalikoima on perustuslain rajoissa mahdollinen, kun sääntelykohteena ovat riippumattomat tuomioistuimet ja niissä noudatettava menettely?

> Kuten *Leppänen* toteaa, tutkimuksen kannalta perusoikeusuudistus tarjoaa prosessioikeudelle yhden uuden institutionaalisen argumentin vallitsevan oikeustilan kriittiselle arvioinnille sekä de lege lata että de lege ferenda. Leppänen on myös korostanut, että perusoikeusuudistus saattaa antaa aiheen prosessioikeuden teoreettisemman perustan uudelleen arvioinnille.[172]
>
> Leppäsen mukaan HM 16 §:n säännökset (jotka siis vastaavat PL 21 §:n säännöksiä) ovat merkinneet lainsäätäjän kannalta lainsäädäntöprosessin oikeudellistumista eli prosessin järjestäminen ei ole enää tarkoituksenmukaisuuskysymys. Toiseksi HM 16 §:n säännökset ovat merkinneet ”vähintäänkin perustuslaillista argumenttia prosessioikeudellista tai muuta menettelylainsäädäntöä tulkittaessa ja sovellettaessa”.[173]
>
> Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoinen on Leppäsen esittämä havainto siitä, että perusoikeussäännösten valmisteluasiakirjoissa korostetaan nimen-

[171] *Tuori*, LM 1998 s. 1010.

[172] *Leppänen*, LM 1996 s. 244. Kirjoituksessaan Leppänen esittää myös arvion siitä, että HM 16 §:ään otetut säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä tulisivat vaikuttamaan enemmän hallintolainkäyttöprosessissa kuin siviili- ja rikosprosessissa (mts. 251). Leppänen ei täsmennä, tarkoittaako hän perusoikeussääntelyn vaikutusta lainsäädännön muutos- ja täsmentämistarpeisiin vai soveltamiskäytäntöihin. Kirjoituksen muusta sisällöstä päätellen Leppänen tarkoitti arviollaan kirjoittamisajankohta huomioon ottaen ainakin sitä, että hallintolainkäyttöprosessin osalta oli olemassa väärään säädöstasoon (asetukseen) perustuvia valituskieltoja.

[173] *Leppänen*, LM 1996 s. 239.

omaisesti prosessuaalisten perusoikeuksien *yksittäistapauksellista soveltamista*. Leppäsen mukaan ns. sosiaalinen tai hyvinvointivaltiollinen prosessikäsitys ei sen sijaan ole perusoikeuksien valmistelutöissä kovin vahvasti esillä, koska esimerkiksi *asianosaisten tosiasiallisen tasa-arvoisuuden lisääminen* on lähinnä sekundäärinen tavoite.[174]

Laukkanen on puolestaan katsonut, että HM 16 §:n säännökset merkitsevät ensisijaisesti asianosaisen oikeutta odottaa, että tuomioistuin takaa hänelle aktiivisella toiminnallaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Laukkasen mukaan perusoikeusuudistus tarjoaa uuden perusteen sosiaaliselle oikeuskäsitykselle, koska sosiaaliseen prosessikäsitykseen kuuluva *tuomioistuimen aktiivisuus on tullut perustuslaissa säädetyksi arvoksi ja tavoitteeksi*.[175]

Tulkitsen Leppäsen verrattuna Laukkaseen kantavan enemmän huolta prosessuaalisen lainsäädännön perusoikeustarkkuudesta ja prosessisäännösten järjestelmän kokonaistoimivuudesta. Laukkaselle lainsäädäntöä tärkeämmältä vaikuttaa käytännön soveltamistoiminta.

Veli-Pekka Viljanen korostaa, että prosessioikeuden alueella hedelmällisen tutkimuksellisen lähtökohdan voisi tarjota ”oikeudenalan jäsentäminen entistä vahvemmin juuri perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa omaksutun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteen kautta perinteisen tirkkoslaisen käsitteistön asemasta”.[176]

Jonkka puolestaan on todennut prosessioikeuden perustuslaillistuneen ja toisaalta perustuslain prosessioikeudellistuneen. Prosessioikeuden perustuslaillistumisella Jonkka tarkoittaa sitä, että perustuslain säännöksille ja niiden taustalla oleville arvoille annetaan prosessilainsäädäntöä kehitettäessä aikaisempaa suurempi tietoinen merkitys. Vuorovaikutussuhteen jälkimmäisellä osalla Jonkka tarkoittaa sitä, että perusoikeuksilla on eräiltä osin ”konkreettinen prosessuaalinen sisältö”.[177]

Silmiinpistävää on sinänsä se, että oikeustieteellisessä tutkijayhteisössä perusoikeusuudistuksen voimaantulon (1995) jälkeen HM 16 §:n vaikutusten tuomioistuinmenettelyjen alueella arvioitiin yleisesti olevan lähinnä käytännön soveltamistilanteita koskevia, mitä tuli oikeudenkäyntiin niin yleisissä tuomioistuimissa kuin hallintotuomioistuimissa. Yhtä silmiinpistävää on, että välittömästi perusoikeusuudistuksen voimaantulon aikoihin kunkin kirjoittajan läheisin prosessilaji yleensä arvioitiin sekä perus- että ihmisoikeusvaatimukset täyttäväksi ja mahdolliset korjaamistarpeet saattoivat olla sitten vieraampien prosessilajien, jos nyt edes näidenkään, ongelmia. HM 16 §:n ja sen seuraajan PL 21 §:n heijastusvaikutukset prosessisäännösten täsmentämiseen ja korjaamiseen näyttävät tämän tutkimuksen kirjoittajasta paljastuneen enemmänkin EIOS:n tulkintakäytännön myötä kuin kotimaisen (itse)kriittisen prosessi- tai valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen kautta.

Esimerkiksi *Jonkka* katsoi vuonna 1998, että rikosprosessilainsäädännön ja hovioikeusmenettelyn uudistusten jälkeen ”keskeisimmässä rikosprosessuaali-

---

174 *Leppänen*, mts. 242.
175 *Laukkanen* 1995 s. 97–98.
176 *Veli-Pekka Viljanen* 2002 s. 36.
177 *Jonkka*, LM 1998 s. 1255.

sessa lainsäädännössämme ei liene tässä suhteessa (so. suhteessa perustuslakiin ja perusoikeuksiin, täsmennys ESV) pahoja puutteita". Yksittäisenä kysymyksenä uudessa rikosprosessilainsäädännössä oli Jonkan mukaan aihetta nostaa esille säännös, joka mahdollisti poissa olevan vastaajan tuomitsemisen rangaistukseen. Tältäkin osin kysymys oli kuitenkin enemmän soveltamiskäytännön seuraamistarpeesta kuin varsinaisesti lainsäädännön muutostarpeesta, sillä "tarkoituksenmukaisesti sovellettuna" säännös ei ollut ongelmallinen.[178]

Jonkan käsitystä voidaan verrata lakivaliokunnan rikosprosessilainsäädännön uudistuksesta antamaan mietintöön (LaVM 9/1997 vp), jossa todettiin rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyä valmisteltaessa kokonaan jääneen huomiota vaille "se lainsäädännöllinen pohja, joka nykyisin Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja perusoikeussäännösten johdosta asettaa vaatimuksia ja velvoitteita rikosasioiden oikeudenkäyntimenettelyn järjestämiselle".[179]

Tämän puutteen vuoksi lakivaliokunta piti aiheellisena selostaa mietinnössään rikosoikeudenkäynnissä sovellettavia tärkeimpiä prosessiperiaatteita, joiden pääpiirteistä valiokunnan mukaan vallitsee tutkimuksellinen yksimielisyys. Valiokunnan mukaan prosessioikeuden ylimpänä periaatteena pidetään *tarkoituksenmukaisuutta*, jolla tarkoitetaan *oikeudenkäyntimenettelyn järjestämistä mahdollisimman varmaksi, nopeaksi ja halvaksi*. Koska tarkoituksenmukaisuusperiaatteesta ei vielä käy ilmi, millaiseksi oikeudenkäyntimenettely on käytännössä järjestettävä, lakivaliokunnan mukaan muiden prosessiperiaatteiden avulla on määriteltävä ne tavoitteet, joilla oikeudenkäynnin tarkoituksenmukaisuutta edistetään.[180]

Lakivaliokunta toisti lisäksi jo perusoikeusuudistuksessa esitetyn luettelon rikosasioissa keskeisistä oikeussuojatakeista (oikeus tulla pidetyksi syyttömänä, oikeus olla todistamatta itseään vastaan, oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto syytteiden sisällöstä ja perusteista, oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytyksiä valmistella puolustusta, oikeus kuulustella tai kuulusteluttaa todistajia, oikeus saada maksutta tulkkausapua ja ne bis in idem eli oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella), jotka HM 16 §:ssä jätettiin ilman nimenomaista mainintaa ja joiden osalta HM 16 a §:ssä edellytettiin konkreettisia lainsäädäntötoimia.

Mielenkiintoista on, että lakivaliokunnan mietinnössä ei käydä systemaattisesti läpi näiden oikeussuojatakeiden toteutumista uudessa lainsäädännössä vaan todetaan, että *normien ristiriitatilanteessa tai aukkotilanteessa on syytä tukeutua prosessiperiaatteisiin*. Lakivaliokunnan mukaan perusoikeussäännösten uudistaminen on itse asiassa korostanut juuri prosessiperiaatteiden merkitys-

---

178 *Jonkka*, LM 1998 s. 1268 ja av. 51.

179 *LaVM 9/1997 vp* s. 5. Valiokunnan mukaan perus- ja ihmisoikeudet olivat jääneet riittävää huomiota vaille sen johdosta, että hallituksen esityksessä (HE 82/1995 vp) oikeudenkäynnin keskeisiä periaatteita oli selostettu "ikään kuin riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn kautta suodattamalla".

180 Tällaisina periaatteina lakivaliokunta luetteli aineellisen totuuden periaatteen, tuomioistuinten riippumattomuuden, kontradiktorisen periaatteen (audiatur et altera pars), vapaan todistusten harkinnan periaatteen, välittömyys-, keskitys- ja suullisuusperiaatteet, akkusatorisen menetelmän ja virallisperiaatteen. Virallisperiaatetta täydentävät rikosoikeudenkäynnissä in dubio pro reo -periaate (epäselvissä tapauksissa asia on ratkaistava syytetyn eduksi), in dubio mitius -periaate (lakia tulkitaan epäselvissä tilanteissa syytetyn kannalta lievempään lopputulokseen johtavalla tavalla) ja favor defensionis -periaate (ilmenee rikosprosessissa heikomman osapuolen eli rikoksesta epäillyn tai syytetyn ts. puolustuksen suosimisena tietyissä tilanteissa).

tä, ”kun perusoikeuksiin luetaan oikeus lailliseen tuomioistuimeen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin”.[181]

Lakivaliokunnan mietintöä lukiessa ei voida välttyä ajatukselta, että ainakin tuossa vaiheessa vuonna 1997 oikeudenmukainen oikeudenkäynti perusoikeutena näyttäytyi lakivaliokunnalle lähinnä periaateluontoisena säännöskokonaisuutena eikä täysimittaisena lainsäädännön konkretisointitehtävänä. Tai ehkä selitystekijä olikin se, että valiokunta piti lainsäädännön konkretisoimistehtävää osittain epäonnistuneena, jolloin periaatetarkasteluun jouduttiin palaamaan eduskunnan jättäessä säännösten uudelleenmuotoilutehtävän tässä vaiheessa käyttämättä. Tätä tulkintaa näyttäisi tukevan mietinnössä oleva toteamus siitä, että säädöstasoisesti rikosoikeudenkäyntiä koskeva uudistus oli ehdotettu toteutettavaksi ”tiukoin säännöksin, jotka äärimmillään korostavat keskittämis-, välittömyys- ja suullisuusperiaatetta”. Lakivaliokunnan mukaan asiantuntijalausunnoissa oli yleisesti nähty ”näin joustamattomien säännösten vaarana se, että ehdottomuus estää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen ja johtaa siihen, että syyllinen voi prosessiteknisten seikkojen vuoksi välttää rangaistuksen”.[182] Näin ollen lakivaliokunta päätyi vastapainoksi lisäämään joustavuutta, mikä puolestaan johti valiokunnan esittämään täsmentämistarpeina edellä esitetyt prosessiperiaatteet.[183]

Pidän erittäin oikeaan osuneena *Nuotion* esittämää huomiota siitä, että valtiosääntöoikeudellinen tutkimus selvittää perusoikeuksia pikemminkin systematisoivasta ja ymmärtävästä näkökulmasta kuin yksilön oikeusturvan näkökulmasta.[184] Tyypillinen oikeusturvakysymys, joka jää perinteisen valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun ulkopuolelle, on esimerkiksi juuri oikeusturvan käytännön tehokkuus, vaikka perustuslain 22 §:n perusteella julkiselle vallalle voidaankin asettaa vaatimus riittävän ja tehokkaan oikeussuojakoneiston ylläpitämisestä.[185]

Kaiken kaikkiaan voitaneen katsoa, että tämän tutkimuksen keskeinen tutkimuskohde, oikeudenkäyntien keston nopeuttaminen rajattuna hallintolainkäyttöön eli hallintolainkäytön tehostaminen, on perusoikeustarkastelussa varsin monitahoinen ilmiö, sillä perustuslain 21 ja 22 §:n systematiikassa oikeudenkäynnin kesto on yhtä aikaa välittömästi suoraan sovellettavissa oleva perusoikeus (PL 21.1 §), lainsäätäjän lainsäädännöllisen konkretisointivelvoitteen kohde että myös julkisen vallan, mukaan luettuna tuomiovallan, käytännön turvaamisvelvoitteiden kohde (PL 21.2 ja 22 §). Perusoikeuksien toteuttaminen

---

[181] *LaVM 9/1997 vp* s. 6.

[182] *LaVM 9/1997 vp* s. 6.

[183] Tässä yhteydessä lienee vielä aihetta palata Jonkan esittämään käsitykseen, jonka mukaan HM 16.1 §:ssä ja myöhemmin PL 21.1 §:ssä tarkoitettu vaatimus käsittelyn viivytyksettömyydestä edellyttää käsittelyn tapahtuvan niin nopeasti kuin suinkin ja tosiasiallisten mahdollisuuksien puitteissa. Jonkan mukaan joutuisuusvaatimuksella on siten sekä *säännölle* että *periaatteelle* tyypillisiä oikeusvaikutuksia (*Jonkka*, LM 1998 s. 1268).

[184] *Nuotio* 2001 s. 30.

[185] *Länsineva* 2002 s. 59. Länsineva yhtyy Karapuun aikaisemmin esittämään käsitykseen, jonka mukaan perusoikeuksien *turvaamisvelvollisuutta* voidaan pitää suojaamisvelvollisuuden ja toteuttamisvelvollisuuden yhteisnimityksenä. Ks. perusoikeuksien oikeusvaikutusten jaottelusta *Karapuu* 1999 s. 82–86.

ja turvaaminen heijastuu välittömästi myös budjettivallan käyttöön, joten oikeudenkäyntien kesto on myös eduskunnan budjettivaltaan kuuluva kysymys.[186]

5.2 PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN OIKEUDENMUKAISTA OIKEUDENKÄYNTIÄ KOSKEVISTA TULKINNOISTA – PUUTTUUKO TEHOKKUUDEN NÄKÖKULMA?

Käytännössä valtiosääntöoikeudellisen näkökulman keskeinen kulmakivi on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä muodostuneet kannanotot perusoikeuksien sisällöstä ja merkityksestä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä mielenkiinto on kohdistunut enemmän *oikeusturvan saatavuutta* koskeviin kysymyksiin, kuten muutoksenhakuoikeuteen ja muutoksenhaun rajoittamiseen, kuin niihin kysymyksenasetteluihin, joissa punninnan kohteena on oikeudenkäyntimenettelyjen tai laajemmin oikeussuojamenettelyjen tehokkuus.

Viime vuosien perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostettu *hallintoasioiden muutoksenhakumahdollisuuden* olevan tarpeen viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi, vaikka muutoksenhaun kohteena oleva etuus olisikin määrärahasidonnainen ja harkinnanvarainen. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisessa tilanteessa valituskielto ei sinänsä ole ongelmallinen perustuslain 21 §:n 1 momentin näkökulmasta, mutta sen sijaan saman pykälän 2 momentissa turvattu muutoksenhakuoikeus puoltaa näidenkin ratkaisujen saattamista valitusmahdollisuuden piiriin.[187] Valtiosääntöoikeudellista säätämisjärjestystä koskevaa lausumaa ei tällä perusteella ole kuitenkaan esitetty, vaan kannanotot ovat olleet suosituksen luontoisia.

Pidän valiokunnan edellä kuvattua momenttikohtaista muutoksenhakuoikeuden järjestämisen tarkastelutapaa jossain määrin ongelmallisena, koska siinä perustuslain turvaaman muutoksenhakuoikeuden laajuus hahmottuu erilaajuiseksi perustuslain 21 §:n muodostamassa kokonaisuudessa. Hahmotuksessa kapeammaksi muodostuu nimenomaisesti perustuslain 21 §:n 1 momentti, jota puolestaan pykälän 2 momentilla normaalisti täsmennettäisiin ja rajattaisiin. Perustuslain 21 §:n sanamuoto huomioon ottaen on jokseenkin vaikea hahmottaa, että

---

[186] *PeVM 25/1994 vp* s. 3. Perusoikeusuudistuksen perusteluissa tähdennettiin, että eduskunnan on otettava perusoikeudet huomioon budjettivaltaa käyttäessään.

[187] Näin esimerkiksi *PeVL 47/2002 vp* s. 4. Myös lausunnossa PeVL 46/2002 vp valiokunta on korostanut perustuslain näkökulmasta viranomaiskontrollin järjestämistä yksilön muutoksenhakumahdollisuuden avulla (*PeVL 46/2002 vp* s. 9).

pykälän 2 momentin mukaisesti 1 momentissa tarkoitettua muutoksenhakuoikeutta täsmentävä muutoksenhakuoikeus onkin viimeksi mainittua oikeutta laajempi. Tällainen momenttien laajuuden eriyttäminen sopii huonosti yhteen myös sen kanssa, että perustuslain turvaamaa muutoksenhakuoikeutta voidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti nimenomaisesti rajoittaa.

Toisaalta tähän momenttikohtaiseen tulkintaan on päädytty tilanteessa, jossa valiokunta on halunnut pitää muutoksenhakujärjestelmän piirissä myös tarveharkintaan perustuvia päätöksentekotilanteita, mikä siis puolestaan sopii huonosti yhteen perustuslain 21 §:n 1 momentin kanssa. Mielestäni tuollaisessa tilanteessa voidaan hyvin kysyä, eikö muutoksenhakuoikeuden järjestäminen perustu tuolloin lähes itsenäisesti perustuslain 2 §:n 3 momenttiin eli hallinnon lainalaisuuteen, eikä niinkään perustuslain 21 §:n 1 tai 2 momenttiin.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti valitusmahdollisuutta on sen sijaan edellytetty niissä tilanteissa, joissa tulkitaan olevan kysymys henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta päätöksestä. Henkilön oikeuksia koskevassa päätöksessä ei valiokunnan tulkintakäytännön mukaan ole kysymys mistä tahansa yksilön kannalta myönteisestä viranomaistoimesta. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että *lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille*. Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täyttyessä. Myös jossain määrin tätä harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien voidaan katsoa täyttävän perustuslaissa tarkoitetun oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin. Valiokunnan tulkintakäytännössä tällaisena henkilön oikeutena on pidetty esimerkiksi turvapaikan ja oleskeluluvan myöntämistä.[188] Tulkinnan esteenä ei ole se, että myöntämiskriteerit ovat lainsäädännössä osin ”tulkinnalle avoimia”.[189]

---

[188] Perusopetuksen erityisjärjestelyjen oikeudellisista edellytyksistä säädettiin perusopetuslain 18 §:ssä ”siinä määrin seikkaperäisesti”, että muutoksenhakukielto oli asianmukaista poistaa lakiehdotuksesta (*PeVL 70/2002 vp* s. 6). Oppilaan opiskelun erityisjärjestelyistä päätetään viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuen. Päästökauppalakiesityksen käsittelyssä valiokunta ei pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena sitä, että päästöoikeuksien jakamista toiminnanharjoittajille koskevasta VN:n päätöksestä ei voida valittaa siltä osin kuin päätös koskee päästöoikeuksien kokonaismäärää ja uusille osallistujille varattavaa osuutta (*PeVL 14/2004 vp* s. 4). Päätöksessä ei valiokunnan mukaan näiltä osin ollut välittömästi kysymys kenenkään oikeudesta tai edusta. Valiokunta kehotti kuitenkin harkitsemaan valituskiellon tarpeellisuutta. Lakiin valituskielto sisällytettiin esityksen mukaisena.

[189] Scheininin mukaan perustuslakivaliokunnan kannanottojen ja oikeuskäytännön osalta jossain määrin yhteistä on tulkintakannanottojen negatiivisuus, koska tulkinta koskee usein sitä, onko jokin toimenpide sallittu vai ei. Scheinin kiinnittää huomiota myös siihen, että perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoja tunnetaan huonosti, jolloin niiden merkitystä soveltamistilanteessa ei myöskään tunnisteta (*Scheinin*, JFT 1991 s. 492–494).

Perustuslain 21 §:ssä määriteltyjä oikeudenmukaisen oikeudenkäyntimenettelyn muita osatekijöitä koskevat perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot ovat sitä vastoin harvinaisempia ja kohdistuvat lähinnä kysymyksiin tuomioistuimen puolueettomuuden ja riippumattomuuden takaamisesta sekä asianosaisen kuulemista koskevan oikeuden toteutumisesta.[190]

> Työttömyysturvalain uudistamisen yhteydessä valiokunta otti esille kysymyksen *intressijäsenten* merkityksestä vakuutusoikeuden alaisessa muutoksenhakujärjestelmässä. Valiokunta tarkasteli ensin työvoimatoimikunnan intressiedustuspohjaa, jonka valiokunta katsoi yksittäistapauksessa voivan aiheuttaa ongelmia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiselle, jos järjestöjen edustajilla on yhteinen intressi rajoittaa yksilön oikeutta työttömyysetuuteen. Koska työvoimatoimikunnan lausunnon sitovuus ei sellaisenaan ulotu vakuutusoikeuteen, tämä seikka ei sellaisenaan muodostunut merkitykselliseksi PL 21 §:n näkökulmasta. Tämä asetelma jäi kuitenkin mahdollisesti vaikuttavaksi hallintopäätösvaiheen jälkeenkin, koska myös ensi asteen muutoksenhakuelin (työttömyysturvalautakunta) ja vakuutusoikeus rakentuivat intressiedustuksen varaan. Valiokunnan mukaan näin kertautuva ongelmallisuus vain kärjistyy siitä, että sitovan lausunnon kohteena olevan etuuden työvoimapoliittiset edellytykset ovat laadultaan hallinnollisessa päätöksenteossa itse asiassa varsin tavanomaisia etuuksien myöntämisedellytyksiä. Valiokunta piti tarpeellisena eduskunnan lausumaa hallituksen tehtävästä selvittää intressiedustuksen mukanaolon tarkoituksenmukaisuutta eri asteissa ”näin kattavasti yksilön perusoikeussuojan toteuttamisessa”.[191]
>
> Vuonna 2004 antamassaan lausunnossa hallituksen esityksestä toimeentuloturvan muutoksenhakua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 155/2003 vp) valiokunta on palannut ratkaisuelinten intressijäsenpohjaisuutta koskeviin kysymyksiin. Lausunnossaan valiokunta (PeVL 25/2004 vp) on katsonut, että eläkelautakunnan ja tapaturmalautakunnan (joiden nimet on tarkoitus muuttaa eläkevalituslautakunnaksi ja tapaturmavalituslautakunnaksi) jaoston, vahvennetun jaoston ja täysistunnon päätösvaltaisuutta koskevat ehdotukset mahdollistavat sen, että intressipohjaiset jäsenet muodostavat päätösvaltaisen kokoonpanon enemmistön. PL 21.1 §:n näkökulmasta arvioituna valiokunta on tällaisessa tilanteessa pitänyt merkityksellisenä sitä ihmisoikeustuomioistuimenkin oikeuskäytännössä korostettua seikkaa, että lautakuntien päätöksistä voidaan valittaa vakuutusoikeuteen. PL 21 §:n 2 momentin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta valiokunta toteaa käytännössään kuitenkin pitäneensä ongelmallisena,

---

[190] Kuulemismahdollisuuden varaaminen on erityisesti vapaudenriistotilanteissa varsin olennainen oikeusturvan tae, josta voidaan poiketa vain hyvin painavista syistä. Esimerkiksi konkurssimenettelyn yhteydessä henkilön pysytteleminen tavoittamattomissa on tällainen syy. Käsittelyn kiireellisyys ei sen sijaan perusteena ole välttämättä asianmukainen etenkään henkilön vangitsemisasiassa (*PeVL 13/2003 vp* s. 5). Perheen sisäistä lähestymiskieltoa koskevan esityksen (HE 144/2003 vp) käsittelyssä valiokunta ei pitänyt hyväksyttävänä ehdotettua sääntelyä, jonka mukaan lähestymiskielto voitaisiin ratkaista asianosaisia kuulematta, jos pyyntö on ilmeisen perusteeton tai jos asia ei laatunsa vuoksi siedä viivytystä taikka jos kieltoon määrättäväksi vaadittua ei tavoiteta. Valiokunnan mukaan asiassa on kysymys niin merkittävästä puuttumisesta henkilön useisiin perusoikeuksiin, että kuulemismahdollisuuden varaamisesta ei voida poiketa lainkaan. Käytännössä asia voidaan ratkaista asianosaista kuulematta hänen pysytellessään tavoittamattomissa tai jättäessään muutoin kuulemismahdollisuuden käyttämättä (*PeVL 8/2004 vp* s. 3).

[191] *PeVL 46/2002 vp* s. 9.

> jos ”lainkäyttöelin tehdään kokoonpanoltaan sellaiseksi, että se ei täytä riippumattomuusvaatimusta”. Valiokunta esitti lainsäätämisjärjestystä koskevan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen juuri tästä kysymyksestä.[192]

Hallintolainkäyttömenettelyn viivytyksettömyyden takaamisesta ei ole olemassa yhtään valiokunnan tulkintakannanottoa. Sen sijaan valiokunta on usein suhtautunut pidättyvästi pyrkimyksiin rajoittaa muutoksenhakumahdollisuuksia hallintolainkäytön toisessa tuomioistuinasteessa joko jatkovalituskielloin tai valituslupajärjestelmällä.[193] Valiokunta näyttää edellyttävän hallintolainkäytöltä siis eräänlaista ideaalimallia, jossa oikeudenkäyntimenettely on yhtä laajana mahdollista kahdessa peräkkäisessä tuomioistuinasteessa. Tämän mallin tarpeellisuutta ja toimivuutta ei ole kyseenalaistettu, vaikka hallintolainkäytön tämän hetken ongelmat näyttävät mitä suurimmassa määrin liittyvän oikeussuojan hitaaseen toteutumiseen.

Hallintolainkäytön tämänhetkinen tehokkuuspuute ei ole ajallisesti tarkasteltuna vielä pitkäikäinen ongelma. Siitä on kuitenkin vaarassa tulla tällainen ongelma, mikäli korjauskeinot jätetään perinteisesti käytettyihin prosessisäännösten osittaisuudistuksiin tai henkilöresurssien lyhytaikaisiin uudelleenallokointeihin ja jonkinasteisiin lisäyksiin. Hallintolainkäytön kehittämisen osalta voi kysyä *Talan* käyttämää käsitteistöä lainaten, onko lainlaatijalla tältä osin *tahto-ongelma* vai *puuttuvan ohjauskyvyn ongelma*. Talan mukaan tahto-ongelma voi koskea joko sitä, että lainlaatija ei halua tai ei voi käyttää tiedossaan olevaa, vaikuttavuudeltaan tehokkainta tai optimaalisinta keinoa taikka päätöksenteossa ilmenevä erimielisyys koskee juuri sitä kysymystä, mitä eri toimijat pitävät tehokkaimpana, parhaimpana tai kokonaisedullisimpana sääntelynä. Ohjauskyvyn ongelma ilmenee puolestaan tilanteessa, jossa lainlaatijalta yksinkertaisesti puuttuu tavoiteltuun tulokseen vievä sääntelystrategia tai -keino. Tällaisessa tilanteessa lainlaatija päätyy käyttämään jotain sääntelyratkaisua estääkseen pahimmat epäkohdat ja ongelmien kärjistymisen.[194]

---

[192] *PeVL 25/2004 vp* s. 2.

[193] Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan pitänyt valituslupajärjestelmää hallintolainkäytössä poikkeuksellisena järjestelmänä ja korostanut, että valituslupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tulee suhtautua pidättyvästi. Näin esimerkiksi *PeVM 4/1998* vp s. 3, *PeVL 23/1998 vp* s. 5 ja *PeVL 19/2002 vp* s. 3. Kansalaisuuslakiehdotusta käsiteltäessä valiokunta (*PeVM 4/1998 vp*) poisti valituslupajärjestelmän esityksestä sillä perusteella, että se olisi kohdistunut vähäiseen asiaryhmään. Lääkelain muutosta käsitellessään perustuslakivaliokunta ei pitänyt valituslupajärjestelmälle hyväksyttävänä perusteena sitä, että sen avulla voidaan estää asioiden tarpeettoman pitkää käsittelyä (*PeVL 19/2002 vp* s. 5). Valiokunta on suhtautunut torjuvasti myös sellaisiin hankkeisiin, joissa muutoksenhaun kohteena olevat päätökset on erikseen yksilöity laissa, minkä jälkeen muutoksenhaku todetaan muutoin kielletyksi. Näitä valitusrajoituksia valiokunta on pitänyt yleisluontoisuutensa vuoksi ongelmallisina suhteessa PL 21 §:ään.

[194] *Tala* 2000 s. 205–206. Hallintolainkäytön osalta sekä tahto-ongelma että puuttuvan ohjauskyvyn ongelma pelkistyy mielestäni pitkälti siihen kysymyksenasetteluun, miten tulisi suhtautua valituslupajärjestelmän laajentamiseen toisen asteen muutoksenhaussa.

Vaikka perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ei olekaan löydettävissä hallintolainkäytön tehokasta järjestämistä koskevaa tulkintakannanottoa, tämänsuuntainen tulkintakannanotto on äskettäin annettu yleisen lainkäytön järjestämisen osalta. Oikeussuojajärjestelmän tehokkuuden takaaminen muutoksenhaussa on ollut esillä käsiteltäessä hallituksen esitystä hovioikeuksien ns. seulontamenettelyn käyttöönottamisesta (HE 91/2002 vp). Perustuslakivaliokunta tarkasteli tuolloin antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2002 vp) ensin melko laajalti muutoksenhakuoikeutta perus- ja ihmisoikeutena.

> Muutoksenhaun rajoittamista hovioikeuteen esitettiin jo vuonna 1997, jolloin käsiteltiin hallituksen esitystä (HE 33/1997 vp). Mainitussa ehdotuksessa, joka perustui komiteanmietintöön KM 1992:20, ehdotettiin, että riita-asiassa asianosainen olisi tarvinnut *muutoksenhakuluvan* valittaessaan hovioikeuteen, jos käräjäoikeuden ratkaisu oli hänelle vastainen ja se koski vain rahaa taikka muuta rahassa arvioitavissa olevaa etuutta, jonka arvo ei ollut ilmeisesti enempää kuin 20 000 markkaa. Rikosasioissa vastaaja olisi tarvinnut muutoksenhakuluvan, jos häntä ei ollut tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin sakkoon, sekä virallinen syyttäjä ja asianomistaja, jos valitus koski sellaista vastaajan rikosta, mistä syytteessä mainittujen seikkojen vallitessa tehtynä ei ollut säädettynä ankarampaa rangaistusta kuin sakko tai vankeutta enintään yksi vuosi kuusi kuukautta. Esityksen mukaan lupa olisi ollut myönnettävä kirjallisessa menettelyssä, mikäli ilmeni aihetta käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen muuttamiseen. Lupa olisi voitu myöntää myös ennakkopäätösperusteella ja muusta painavasta syystä.
>
> Esityksestä lausunnon antanut perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että muutoksenhakulupajärjestelmän noudattaminen jo hovioikeusasteessa ei sopinut aivan vaikeuksitta suomalaiseen oikeusperinteeseen. Koska ehdotuksen mukaan hovioikeus kuitenkin antoi muutoksenhakulupaan asiaratkaisun, tämä oli sinänsä riittävä seikka toteuttamaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan oikeuden hakea muutosta. Ehdotetulla kevennetyllä käsittelyjärjestelmällä perustuslakivaliokunta näki olevan merkitystä myös siinä suhteessa, että sen avulla voitaisiin ajan oloon turvata perustuslaissa niin ikään jokaiselle turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa.[195]
>
> Lakivaliokunta hylkäsi ehdotetun muutoksenhakulupajärjestelmän. Sen sijaan päädyttiin keventämään hovioikeuden kokoonpanoa vähäisemmiksi katsottavissa asioissa. Lakivaliokunta korosti ehdotuksen tältä osin hylätessään valittajien yhdenvertaisuutta.[196]

Perustuslakivaliokunnan vuonna 2002 esittämän kannan mukaan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä sopimuksen 6 artikla ei edellytä muutoksenhakuprosessin olevan joka suhteessa samanlainen toisessa oikeusasteessa kuin ensimmäisessä oikeusasteessa. Esimerkiksi vaatimus suullisen käsittelyn järjestämisestä toisessa asteessa ei ole ehdoton. Valituslupamenettely ja menettely, jossa muutoksenhakua rajoitetaan vain oikeuskysymyksiin, voi täyttää sopimuksen vaatimukset, vaikka muutoksenhakutuomioistuimessa ei annettaisikaan valittajalle mahdollisuutta tulla henkilökohtaisesti kuulluksi. Toisaalta

---

[195] *PeVL 9/1997 vp* s. 2.
[196] *LaVM 19/1997 vp* s. 4.

ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan asiaa ei voida ratkaista antamatta syytetylle mahdollisuutta esittää todisteita syyttömyytensä tueksi, jos muutoksenhakutuomioistuin tutkii asian sekä tosiseikkojen että oikeuskysymysten kannalta. Rikosasioiden muutoksenhakuoikeuden osalta huomioon on otettava myös ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan vaatimukset. Artiklan mukaan muutoksenhakuoikeuteen voidaan tehdä poikkeuksia laissa määrättyjen vähäisten rikosten osalta ja eräissä muissa tapauksissa. Sopimuksen valvontakäytännössä valituslupamenettelyä ei sellaisenaan ole pidetty viimeksi mainitun artiklan vastaisena.[197]

Valiokunnan mukaan perusoikeusjärjestelmän kannalta on merkityksellistä, että asioiden seulontamenettely hovioikeudessa voi ajan oloon vaikuttaa asioiden käsittelyaikoihin ja siten edistää perustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua oikeutta saada asiansa ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa käsiteltäväksi. Ehdotetun sääntelytavan, jossa kaikista käräjäoikeuden päätöksistä sinänsä voidaan valittaa hovioikeuteen, joka puolestaan antaa valitukseen ratkaisun asian laadusta riippuen joko seulontamenettelyssä tai täystutkintaisessa menettelyssä, valiokunta totesi turvaavan perustuslain 21 §:n 2 momentin perusteella oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan oikeuden hakea muutosta. Valiokunta perusteli kantaansa vielä sillä, että lakiehdotuksessa seulontamenettelyn käyttöä rajoitettiin niissä tapauksissa, joissa täystutkinta oli asianosaisen oikeusturvan takia tarpeen. Hovioikeuksien oli siten sovellettava asian käsittelyn eriyttämissääntelyä perus- ja ihmisoikeussäännösten vaatimuksia vastaavalla tavalla siten, että seulontamenettelyssä tehdyt ratkaisut eivät yksittäistapauksissa loukanneet oikeutta suulliseen käsittelyyn.[198]

> Lakivaliokunta (LaVM 27/2002 vp) asettui kannattamaan seulontamenettelyn käyttöönottoa. Lakivaliokunta painotti, että oikeudenkäyntien painopisteen tulee olla käräjäoikeuksissa. Tavoite oli esitetty vuoden 1989 hovioikeuskomitean mietinnössä, joka sittemmin johti vuoden 1998 hovioikeusuudistukseen, sekä

[197] *PeVL 35/2002 vp* s. 3.

[198] Esitys ei kaikilta osin täyttänyt sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevia vaatimuksia. Valiokunta edellytti esittämättä valtiosääntöoikeudellista käsittelyjärjestykseen vaikuttavaa lausumaa, että laissa oli mainittava rajoituksina seulontamenettelylle ainakin suullinen käsittely ja mahdollisesti muitakin asianosaisen oikeusturvan kannalta olennaisia seikkoja. Valiokunta myös korosti, että seulontamenettelyssä annettava päätös oli perusteltava täyttäen OK 24:16:ssa säädetyt perustelujen vähimmäisvaatimukset (*PeVL 35/2002 vp* s. 4). Uudistukseen kriittisesti suhtautunut *Virolainen* on pitänyt seulontamenettelyä tarpeettomana sen johdosta, että kirjallista valmistelumenettelyä tehostamalla voitaisiin helpot, yksinkertaiset ja huonosti perustellut asiat ratkaista välittömästi OK 26:3:n mukaisessa nopeutetussa menettelyssä pyytämättä vastausta. Miksi näin ei toimita jo nyt, johtuu HO:ien vanhentuneista työtavoista, valmistelun yleisestä tehottomuudesta ja valmistelun puutteellisesta sääntelystä (*Virolainen*, DL 2002 s. 696–698).

alioikeusuudistuksen lainvalmisteluasiakirjoissa ja lukuisissa muissa suunnitteluasiakirjoissa.[199]

Lakivaliokunnan käsityksen mukaan käräjäoikeuksien oikeudenkäyttö on nykyisin luotettavaa. Muutoksenhaku on ensiasteen oikeudenkäyntiä täydentävä oikeusturvakeino. Hovioikeuden tärkein tehtävä on asianosaisen valituksen johdosta kontrolloida käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta ja korjata siinä mahdollisesti ilmenevät virheet. Hovioikeuden kontrollitehtävän mukaisesti menettelyssä on korostettava piirteitä, jotka merkitsevät käräjäoikeuden ratkaisujen oikeellisuuden tarkastamista asioiden täydellisen uuden tutkinnan sijaan. Lisäksi hovioikeuksien tehtävänä on valvoa oikeusvarmuuden toteutumista.

Valiokunta korosti, että hovioikeusmenettelyn on joustettava nykyistä enemmän asian laadun mukaan. Voimassa olevassa laissa ei ole ollut mahdollisuutta eriyttää asioiden käsittelyjärjestystä sen mukaan, kuinka perustellusti valitus on tehty ja millainen tarve sen ylioikeustutkintaan siten on olemassa. Hovioikeusmenettelyn on edelleenkin rakennuttava suullisuus-, välittömyys- ja keskitysperiaatteiden varaan niissä asioissa, jotka on tarpeen käsitellä suullisessa pääkäsittelyssä.

Lakivaliokunnan mukaan perus- ja ihmisoikeusvaatimusten yhteen sovittamiseksi on vaikea nähdä muuta mallia kuin seulontamenettely, jossa asianosainen saa valituksensa aina tutkittavaksi eikä asian tarvitse täyttää erityisiä valituslupaperusteita. Muutoksenhakulupajärjestelmässä hakijan sen sijaan on erikseen osoitettava lupaperusteen olemassaolo ja herätettävä epäilyksiä siitä, että hänen asiansa sittenkin on ratkaistu väärin ja kuuluu hovioikeudessa tutkittavaksi, vaikka lain mukaan sitä ei lähtökohtaisesti otettaisi täystutkintaan. Valiokunnan mukaan sekä seulonta että valituslupajärjestelmä johtavat siihen, että osa tarjotuista asioista ei tule hovioikeudessa täystutkintaan. Seulontajärjestelmässä kuitenkin selvä pääosa asioista otetaan täystutkintaan. Valiokunnan käsityksen mukaan seulontamenettelyssä valikoituminen tapahtuu asialähtöisemmin ja siten oikeudenmukaisemmin kuin valituslupajärjestelmässä.

Yhteenvetona lakivaliokunta totesi, että seulontajärjestelmän käyttöönotto antaa mahdollisuuden nykyistä *tarkoituksenmukaisempaan, tehokkaampaan* ja *varmempaan hovioikeusprosessiin*. Hovioikeuksien rajalliset voimavarat voidaan entistä paremmin kohdentaa laajoihin ja vaikeisiin asioihin. Vastaisen varalta valiokunta kuitenkin korostaa, että seulontamenettelyä ei ole tarkoitettu hovioikeuksien työmäärän sääntelykeinoksi eikä sitä saa sellaisena käyttää.[200]

---

[199] Krook painottaa, että ”kärnan i överrättens kontrolluppgift är att rätta felaktiga avgöranden och att det inte finns skäl att uppmuntra till ändringssökande, som inte kan leda till annat än att underrättens uppfattning ersätts av överrättens, utan att man kan veta om den senare är riktigare än den förra” (*Krook*, JFT 2001 s. 635).

[200] *LaVM 27/2002 vp* s. 5–6. Seulontamenettely tuli käyttöön 1.10.2003. *Liljenfeldt – Snellman* toteavat, että uudistuksesta ei ole toistaiseksi aiheutunut resurssien säästöä eikä HO:ien työn rationalisointia, sillä seulottavat jutut ovat oikeudelliselta luonteeltaan sellaisia, jotka aikaisemmin perusteltiin vain hyvin lyhyesti (*Liljenfeldt – Snellman*, JFT 2004 s. 439). *Virolainen* korostaa, että seulontasäännöksiä ei voida tulkita ”hovioikeusmyönteisesti” eli siten, mikä parhaiten sopii HO:ien työtilanteeseen ja käsittelynopeuteen (*Virolainen*, DL 2003 s. 965). *Huovila* on arvioinut seulontamenettelyn vaikuttavan pidentävästi käräjäoikeuden päätösperusteluihin.

Lakivaliokunta muotoili seulonnan edellytyksiä koskevan OK 26:2.1:n uudestaan perustuslakivaliokunnan esittämien kannanottojen vuoksi. OK 26:2.1:n mukaan hovioikeus päättää ensin, otetaanko valitus enempään tutkintaan. Valituksen tutkimista ei jatketa, jos hovioikeus yksimielisesti toteaa olevan selvää, että: 1) asiassa ei ole OK 26:15:n nojalla toimitettava pääkäsittelyä, 2) käräjäoikeuden ratkaisu tai siellä noudatettu menettely ei ole virheellinen eikä 3) asianomaisen oikeusturva asian laatu huomioon ottaen muustakaan syystä edellytä valituksen käsittelyn jatkamista.[201]

> Oikeuskirjallisuudessa viittausta OK 26:15:n säännöksiin pääkäsittelyn järjestämisvelvollisuudesta on tulkittu ensinnäkin siten, että seulonnassa tutkintaan vain se, riippuuko ratkaisu käräjäoikeudessa vastaanotetun todistelun tai katselmushavaintojen uskottavuudesta. Jos riippuvuussuhde vallitsee, asia on vietävä pääkäsittelyyn, eikä valitusta voida seuloa. Toisaalta eräissä tulkinnoissa on painotettu lakivaliokunnan mietinnössä esitettyä kantaa siitä, että ratkaisu seulontamenettelyssä perustuu siihen, voiko valittaja perustellusti horjuttaa alioikeudessa vastaanotetun todistelun uskottavuutta.[202] Syntynyt oikeuskäytäntö on asettunut ensiksi mainitun tulkinnan taakse.[203]

Jotta tällaista haittavaikutusta ei syntyisi, Huovila esittää, että alioikeuden äänitteet purettaisiin jälkikäteen kirjalliseen muotoon ”lisäpöytäkirjaksi” hovioikeuteen valitetuissa jutuissa (*Huovila* 2003 s. 406). *Norrman* puolestaan arvioi, että seulontamenettely lisää HO:ien työmäärää sitä kautta, että valituskirjelmät pitenevät (*Norrman*, JFT 2004 s. 32). Vuoden 2004 lopussa HO:issa vireillä olevien asioiden määrä oli edelliseen vuoteen verrattuna vähentynyt 16 %. Samaan aikaan keskimääräinen käsittelyaika oli lyhentynyt 8,8 kk:sta 8,2 kk:een. Vuonna 2004 annetuista ratkaisuista seulontaratkaisuja oli 21,5 % (*OM Lausuntoja ja selvityksiä 2005:1* s. 3).

[201] *Virolainen* kritisoi lakivaliokunnan tulkintaa siitä, että valiokunnan hahmottamissa tilanteissa lähinnä vain selvästi virheelliset ratkaisut jäisivät seulonnan ulkopuolelle. Valitus voidaan seuloa pois jatkokäsittelystä vain, jos on riidattoman ja yksiselitteisen selvää, ettei valitus johtaisi vaadittuun tulokseen eikä ratkaisua tarvitsisi kumota tai korjata myöskään sellaisten seikkojen perusteella, jotka HO on velvollinen ottamaan viran puolesta huomioon (*Virolainen*, DL 2003 s. 967–968).

[202] *Virolaisen* mukaan lakivaliokunnan mietinnössä esitetty käsitys siitä, että valittajan pitäisi pystyä horjuttamaan luottamusta käräjäoikeuden näytön arviointiin, menee liian pitkälle, minkä lisäksi se on ristiriidassa lakitekstin sanamuodon ja OK 26:15.1:n tarkoituksen eli todistelun välittömyyden kanssa. Todistelun ns. prima facie uskottavuuskontrollia ei ole mahdollista suorittaa riittävän luotettavasti kirjallisen aineiston perusteella (*Virolainen*, DL 2003 s. 972). Myös *Norrman* huomauttaa valiokunnan kannanoton ja lakitekstin välisestä erosta, missä tilanteessa lakiteksti tulee asettaa etusijalle. Norrman viittaa myös EIOS:n soveltamiskäytäntöön, jossa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisedellytyksiin on vakiintuneesti katsottu kuuluvan, että valitustuomioistuin ottaa itse vastaan suullisen todistelun, mikäli todistelu riitautetaan (*Norrman*, JFT 2004 s. 34). Toisenlaista kantaa edustaa esimerkiksi *Huovila* 2003 s. 396. Selvitysmies *Olli Huopaniemi* on ehdottanut vuoden 2005 alkupuolella, että menettelyä muutetaan siten, että myös hovioikeuden pääkäsittelyssä ratkaistavat asiat kuuluisivat seulonnan piiriin (*OM Lausuntoja ja selvityksiä 2005:1* s. 3).

[203] Ratkaisun *KKO 2004:116* mukaan sillä seikalla, epäilikö HO käräjäoikeuden näytön arvioinnin oikeellisuutta, ei ollut merkitystä OK 26:15:n mukaisen pääkäsittelyn toimittamisen edellytyksiä arvioitaessa. Kun valituksessa oli riitautettu esitetyn suullisen todistelun uskottavuus niin, että asiassa oli sanotun säännöksen perusteella toimitettava pääkäsittely, valitusta ei saanut seuloa. Ratkaisun *KKO 2004:117* mukaan HO:ssa oli ryöstöä koskevassa asiassa kysymys suullisen näytön uskottavuudesta. Lisäksi kyseessä oli epätavallinen teko, jonka rikosoikeudellinen arviointi ja seuraamuksen määrääminen eivät olleet ongelmattomia. Myöskään tätä valitusta ei voitu seuloa.

Möller kiinnittää huomiota siihen, että laissa ei ole säännöksiä seulontaratkaisun perustelemisesta. Hänen mukaansa riittävänä tulee voida pitää menettelyä, jossa seulontaan jääneessä päätöksessä mainitaan lyhyesti seulonnan kriteerit sekä se seikka, että alioikeuden ratkaisu jää voimaan.[204] Myös *Liljenfeldt* ja *Snellman* katsovat, että seulontaratkaisua ei tule perustella muutoin kuin vakioilmaisuin.[205] *Virolaisen* mukaan seulontapäätöksessä on mainittava yksilöidysti syy, jonka vuoksi HO konkreettisessa tapauksessa pitää selvänä, että seulonnan edellytykset täyttyvät. Perustelu on hänen mukaansa tarpeen erityisesti jatkomuutoksenhakua varten.[206]

Norrman puolestaan on tutkinut seulontamenettelyn perustelutarvetta vertaamalla seulontamenettelyä valituslupamenettelyyn sekä EIT:n ratkaisukäytäntöön tuomioistuimen päätöksen perusteluvelvollisuudesta.[207] Valituslupahakemuksen hylkäämisen perustelemattomuutta voidaan perustella muun ohella sillä, että näin vältetään valituslupaperusteita koskevan ennakkoratkaisukäytännön syntyminen. Vastaava huoli syntyy myös seulontamenettelyssä, jossa seulontaratkaisu voi olla kannanotto muuhunkin kuin vain alioikeuden ratkaisun oikeellisuuteen. Norrman kiinnittää huomiota siihen, että seulontamenettelyssä on vaikeaa johdonmukaisesti perustella, miksi esimerkiksi asianosaisen oikeusturva ei edellytä jutun käsittelemistä tai miksi valitusta on pidettävä perusteettomana.[208]

Perusteita perusteluvelvollisuutta koskeville kannanotoilleen Norrman hakee myös HO:n ja KKO:n erilaisista tehtävistä. HO on perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu muutoksenhakuaste, jolloin muutoksenhakuoikeuteen on myös sisällyttävä asian tutkiminen. Toisin kuin esimerkiksi Krook, Norrman pitää seulontaratkaisua asiaratkaisuna, joka on perusteltava.[209] Perusteluvelvollisuuden osalta Norrman viittaa myös seulonnan kriteereihin, joissa ei ole kysymys ainoastaan

---

[204] *Möller* 2004 s. 484.

[205] *Liljenfeldt – Snellman*, JFT 2004 s. 439.

[206] *Virolainen*, DL 2003 s. 973.

[207] EIOS:n 6.1 artiklan soveltamiskäytännössä on pidetty hyväksyttävänä menettelyä, jossa ylempi tuomioistuinaste ei kirjoita uusia perusteluja katsoessaan, että valituksenalainen päätös ja sen perustelut ovat oikein (*Norrman*, JFT 2004 s. 48 ja *Danelius* 2002 s. 225). Daneliuksen mukaan perusteluvelvollisuudesta voidaan poiketa myös tilanteissa, joissa päätöksen perustelut ovat itsestään selviä tai ne käyvät ilmi laista taikka perustelut ovat harkinnanvaraiset. Muutoksenhakuasteen perusteluvelvoitetta koskeva ratkaisu on muun ohella *Helle v. Suomi* (*EIT 19.12.1997*). Tuomion mukaan perusteluvelvoitteen laajuutta harkittaessa on tarpeen ottaa huomioon ”the diversity of the submissions that a litigant may bring before the courts and the differences existing in the Contracting States with regard to statutory provisions, customary rules, legal opinion and the presentation and drafting of judgments”. Tämän vuoksi tuomioistuimen perusteluvelvoitteen rikkomista koskeva kysymys voidaan ratkaista ainoastaan tapauksen yksityiskohtien perusteella (tuomion kohta 55). KHO:n ”ei muutosta” päätöksen EIT tulkitsi tarkoittavan tilannetta, jossa tuomioistuin oli omaksunut (incorporated) valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen perustelut oman päätöksensä perusteluiksi, minkä lisäksi valittaja ei ollut kummallakaan käsittelykerralla KHO:ssa esittänyt uusia todisteita tai selvitystä. Tällaisessa tilanteessa KHO:n päätöksen perustelujen riittävyyttä koskeva kysymys kääntyi samalla kysymykseksi siitä, oliko valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen päätös perusteltu riittävästi. EIT totesi päätöksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla, että myös tuomiokapitulin perustelut olivat olleet riittävät.

[208] *Norrman*, mts. 42–44.

[209] Seulontaratkaisu ”utgör förvisso ett realitetsavgörande i den bemärkelsen, att den förutsätter ett ställningstagande i både bevis- och rättsfrågor”. Krook painottaa, että rakenteellisesti tarkasteltuna seulontaratkaisu ei kuitenkaan ole asiaratkaisu vaan ratkaisu siitä, otetaanko asia täydelliseen käsittelyyn vaiko ei (*Krook*, JFT 2001 s. 655).

alioikeuden ratkaisun oikeellisuudesta.[210] Norrman huomauttaa aiheellisesti siitä, että perusteluja ei voida korvata tuomioistuimen auktoriteettiasemalla.

Möller kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että Norjassa rikosprosessin osalta seulontaratkaisua vastaavaan ratkaisuun ei voida hakea muutosta ja vastaavaa muutoksenhakurajoitusta on ehdotettu myös suunniteltaessa menettelyn laajentamista siviiliprosessiin. Möllerin mukaan Norjan lainvalmistelussa esitetyt kannanotot muutoksenhaun kieltämiseksi korkeimpaan oikeuteen ”synes visserligen vägande även för vår rätts vidkommande”, vaikkakin nykyistä valituslupajärjestelmää voidaan sinänsä perustella tarpeella varmistaa seulontamenettelyn – samoin kuin suullisten käsittelyjen järjestämistä koskevan menettelyn – yhdenmukainen soveltaminen.[211]

Hallintolainkäyttöjärjestelmässä seulontajärjestelmän tyyppiset ratkaisut käsittelyn keventämiseksi eivät juuri lisäisi käsittelyn ajallista tehokkuutta, koska tuomioistuinjärjestelmä on vain kaksiportainen eikä muutoksenhaussa keskeistä ole sen ratkaiseminen, tuleeko asiassa järjestettäväksi suullinen käsittely aikaisemmin esitetyn näytön uskottavuuden arvioinniksi. Kaksiasteisessa hallintotuomioistuinjärjestelmässä jää käytännössä vaihtoehdoiksi käsittelyn nopeuttamiseksi se, että käsittelyä joko muutetaan summaarisemmaksi ja/tai pienemmissä kokoonpanoissa tapahtuvaksi taikka käsittelyä jatkomuutoksenhaussa rajoitetaan valituslupajärjestelmällä aikaisempaa huomattavasti laajemmin. Jos molemmissa tuomioistuinasteissa käsittelyn nopeuttamiseen pyritään samanlaisilla keinoilla eli lähinnä käsittelyn keventämisellä, vaarana on, että käsittelyn oikeusturvatakeet heikentyvät keventämistoimien yhteisvaikutuksesta olennaisesti.

Nykyisillä juttumäärillä käsittely muodostuu toisaalta käytännössä sellaiseksi, että kaikkia asioita ei voida käsitellä yhtä hyvin ja perusteellisesti. Resurssien niukkuuteen perustuvassa järjestelmässä käsittelyn tietynlainen ohuus jää sattumanvaraisesti määräytyväksi. Verrattuna viimeksi mainittuun tilanteeseen, jossa tuomioistuimen työmäärää tosiasiassa joudutaan järjestelemään eri asioissa eri tavoin, valituslupajärjestelmä ja muut järjestelmät, joilla muutoksenhakua rajoitetaan yhtäläisin objektiivisin perustein, ovat huomattavasti tasapuolisempia ja läpinäkyvämpiä keinoja käsittelyn tehostamiseksi.

---

[210] *Norrman*, mts. 49.

[211] *Möller* 2004 s. 492–493 ja *NOU 2001:32* s. 75. Norjassa seulontaratkaisun uudelleen käsittelyä (omgjöring) voidaan hakea erityisistä syistä. Käytännössä tämä edellyttää, että asiassa esitetään uusia todisteita tai uusia seikkoja. Uudelleenkäsittelyssä ei todisteilta eikä muilta seikoilta edellytetä purkukynnyksen ylittymistä (*Krook*, mts. 661).

6 Hallintolainkäytön todellisuudesta ja julkikuvasta

6.1 EMPIIRISEN TUTKIMUKSEN VÄHÄISYYDESTÄ

Lainvalmistelijana olen kokenut, että hallintolainkäytön kehittämisen tiellä on paljon ajatuksellisia esteitä mutta myös käytännön tason esteitä. Käytännön tason eräänä suurimpana esteenä pidän sitä, että hallintolainkäyttöjärjestelmän toimivuutta ei tosiasiassa ole juurikaan selvitetty empiirisesti.[212] Emme siis tiedä esimerkiksi sitä, miten hallinto-oikeudet käyttävät suullisissa käsittelyissään kyselyoikeuttaan ja asian selvittämisvelvollisuuttaan tai miten hallinto-oikeudet ratkaisevat käytännössä todistajien kuulemista koskevat ongelmansa erilaisissa prosessitilanteissa joutuessaan soveltamaan hallintolainkäytön nykyiseen prosessiasetelmaan lähtökohtaisesti huonosti soveltuvia yleisen lainkäytön säännöksiä. Emme tiedä, miten paljon pyyntöjä suullisista käsittelyistä ja katselmuksista hylätään tai sitä, millä perusteilla pyyntöjä hylätään.[213] Emme myöskään tiedä, miten paljon hallintolainkäyttöjärjestelmässä käytetään juridi-

---

[212] Empiirispainotteisia tutkimuksia tehtiin 1970- ja 1980-luvulla erityisesti valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä, kuten ylimpien valtioelinten toiminnasta ja niiden harjoittamasta perustuslakitulkinnasta. Empiirisellä tutkimuksella pyrittiin tuolloin myös valtiosääntöjärjestelmän arvosidonnaisuuksien osoittamiseen (*Kultalahti* 2001 s. 137–138). Empiirisen tutkimuksen puutetta pidetään oikeusturva-asiain neuvottelukunnan kertomuksessa toiminnastaan vuosilta 2002–2003 erityisesti hallintolainkäytön kehittämisen ongelmana (*OM Julkaisu 2003:4* s. 10). Empiirisen tutkimuksen hyödynnettävyydestä yleisesti oikeusdogmaattista tutkimusta ja lakien vaikuttavuustutkimusta täydentävänä tutkimuksena ks. *Ervasti*, LM 1998 s. 364–388. Ervastin mukaan etenkin oikeusjärjestyksen kehittämisen ja lainvalmistelun näkökulmasta on välttämätöntä saada tietoa järjestelmän toiminnasta käytännössä. Empiirisen tutkimuksen vähäisyys johtaa epäsystemaattiseen tiedonkeruuseen tuomioistuinten toiminnasta. Epäsystemaattisesti kerätty tieto voi olla harhaanjohtavaa sen vuoksi, että se ei anna oikeaa kuvaa ”asioiden todellisesta tilasta” (*Ervasti*, Oikeus 2003 s. 48–51). Hallintolainkäyttöön sovellettuna epäsystemaattinen tiedonkeruu voi merkitä esimerkiksi sitä, että tyypillisenä hallintolainkäyttöasiana pidetään itse asiassa suhteellisen harvalukuisia asiaryhmiä ja tyypillisinä hallintolainkäytön ongelmina juuri tuon asiaryhmän ongelmia. Esimerkiksi hallintotuomioistuimissa käsiteltävät ympäristöasiat hahmottuvat julkisuudessa yleensä moniasianosaisasioiksi (useita valittajia, joilla on keskenään erilaisia muutoksenhakuintressejä), vaikka ympäristöasioissa hyvin yleisiä ovat ne muutoksenhakutilanteet, joissa on vain yksi muutoksenhakija (haitankärsijä tai lupaa hakenut). Empiiristä perusteellista analyysiä ei tästäkään muutoksenhakujärjestelmän potentiaalisesta kehityspiirteestä ole tehty, vaikka valitusaltiutta on tutkittu viime vuosina erityisesti maankäyttöasioissa.

[213] Tiedon puuttumiseen kiinnittää huomiota myös *Renvall* 2004 s. 331. Suullisia käsittelyjä järjestettiin hallinto-oikeuksissa vuonna 2000 yhteensä 309. Vuonna 2001 suullisia käsittelyjä järjestettiin 358 ja vuonna 2002 yhteensä 373. Vuonna 2003 suullisia käsittelyjä järjestettiin 377. Renvallin mukaan suullisia käsittelyjä hylätessään hallinto-oikeudet operoivat ”oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen riskirajoilla”.

sen koulutuksen saaneita asiamiehiä tai avustajia verrattuna asianosaisten omaan asiointiin. Emme myöskään tiedä sitä, miten ensimmäisen asteen muutoksenhaun jälkeen jatkovalituskirjelmät kehittyvät korkeimpaan hallinto-oikeuteen muutosta haettaessa.

> *Helena Ylikylä-Leivan* tekemässä tutkimuksessa on joltain osin etsitty vastauksia edellä esitettyihin kysymyksiin. Kyseinen tutkimus on Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry:n projektissa toteutettu tutkimus, jossa on selvitetty sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeudellista asemaa käyttämällä hyväksi Helsingin, Turun ja Kuopion hallinto-oikeuksien vuonna 2000 ratkaisemia sosiaali- ja terveydenhuollon valitus- ja hallintoriita-asioita sekä lääninhallitusten vuonna 2000 ratkaisemia sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasioita. Tutkimuksessa oli mukana hallinto-oikeuksista 210 vammaispalveluratkaisua, 100 muuta sosiaalipalvelua koskevaa ratkaisua (lähinnä omaishoidon tukia ja sosiaalihuollon asiakasmaksuja koskevia ratkaisuja), 23 muuta yksilöterveydenhuoltoa koskevaa ratkaisua sekä 6 päihdehuoltoasiaa koskevaa ratkaisua.[214]
>
> Vammaispalvelulain mukaisista jutuista kaikkiaan 33 jutussa käytettiin asiamiestä (AA, julkinen oikeusavustaja, muu lakimies tai maallikko). Muita sosiaalipalveluja koskeneissa asioissa käytettiin 17 jutussa asiamiestä. Kaikkiaan jutuissa oli käytetty 16 asianajajaa, 11 yleistä oikeusavustajaa, 23 muuta lakimiestä ja 8 maallikkoa. Ylikylä-Leivan havaintojen mukaan asiamiesten käyttö liittyi erityisesti taloudellisen intressin suuruuteen. Yleisin asiaryhmä, jossa asiamiestä käytettiin, oli vammaispalvelulaissa tarkoitettu ajoneuvon tai auton lisälaitteen hankintatuki.[215]
>
> Ylikylä-Leiva tutki myös ratkaisujen perusteluita. Tältä osin hänen toteamuksensa perusoikeuksien käytön yleisyydestä valitusperusteena on varsin samansuuntainen kuin oman aineistoni perusteella oli tehtävissä. Ylikylä-Leivan mukaan perusoikeuksiin vedottiin vähän ja lähinnä kyseessä oli vetoaminen yhdenvertaisuuteen (hänen tutkimuksessaan luonnollisesti myös PL 19 §:n säännöksiin). Perusoikeuksiin vedottiin pääsääntöisesti lyhyesti argumentoimatta niillä sen enempää. Valitukset ja kantelut, joissa oli vedottu perusoikeuksiin, edustivat aineistossa pientä vähemmistöä.[216]

Kun emme tiedä esimerkiksi näitä edellä mainittuja seikkoja, emme oikeastaan tiedä, miten hallintolainkäytön ydinsisällöksi kuvattu *virallisperiaate* todellisuudessa toimii.[217] Koska empiiristä hallintolainkäytön tutkimusta ei ole harjoi-

---

[214] *Ylikylä-Leiva* 2003 s. 20–22 ja 45–46.

[215] *Ylikylä-Leiva*, mts. 107.

[216] *Ylikylä-Leiva*, mts. 126–127.

[217] Olen samaa mieltä *Kultalahden* kanssa siitä, että proseduaalinen puitesääntely lisää reaalitiedon merkitystä päätöksentekotilanteista. Perinteisen lainopillisen tutkimuksen ydinalueilla, systematisoinnissa ja tulkinnassa, ei perinteisesti ole nähty käyttöä empirismille. Oikeudellisessa tiedonhankinnassa (tulkintakannanoton muotoamisessa ja justifioinnissa) on kuitenkin mukana esimerkiksi *Aarnion* ja *Klamin* esittämien teoriamallien perusteella sekä arvo-, normi- että käyttäytymiselementtejä. Kultalahden mukaan oikeuden ontologinen status ja oikeudellisen epistemologian ja logiikan peruskysymykset ovat ilmeisesti ainakin julkisoikeudellisessa tutkimuksessa huomattavasti monivivahteisempia kuin lainopillinen tutkimus lähtökohtaisesti olettaa. Kultalahti painottaa tutkimusongelmasta lähtevää ratkaisua siitä, minkä laatuisia metodeja tutkimuksessa kannattaa käyttää (*Kultalahti* 2001 s. 141–142). Voin samoin vaikeuksitta yhtyä Husan näkemykseen, jonka mukaan oikeusdogmaattinen tutkimusprosessi on ja pysyy tulkinnallis-hermeneuttisena, mutta ”tuon tutkimusprosessin huokosissa on mahdollista käyttää myös empiirisille tieteille ominaisia tutkimusmenetelmiä” (*Husa* 1995 s. 264).

tettu oikeustieteen piirissä eikä viranomaistoimintana, tieto siitä, mitkä hallintolainkäyttöjärjestelmän ominaispiirteet ovat muuttuneet ja miten ne ovat mahdollisesti muuttumassa, on epävarmaa. Tietämys mahdollisista ominaispiirteiden muutoksista jää hallintotuomioistuinten sisäiseksi eikä välity parhaalla mahdollisella tavalla lainvalmisteluun ja hyödytä sitä. Tuomioistuimen sisäiset tiedot ovat huonosti hyödynnettävissä myös sen vuoksi, että tuomioistuimien lainkäyttöhenkilökunnalta puuttuu tieto tulevasta lainsäädännön kehityksestä. Mielikuva toimivasta ja tehokkaasta hallintolainkäyttöjärjestelmästä voi lisäksi olla erilainen tarkasteltuna ensi asteen hallintotuomioistuimen näkökulmasta kuin korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta. Myös näkemys ongelmista ja ongelmien ratkaisuista voi olla erilainen eri tuomioistuinasteiden näkökulmista.

6.2 HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN VALITUSPUHEVALTAAN KESKITTYVÄSTÄ TULKINTAKÄYTÄNNÖSTÄ

Hallintolainkäytön todellisuus sellaisena kuin se näyttäytyy julkaistun oikeuskäytännön valossa on edelleenkin pitkälti *materiaaliseen ratkaisutoimintaan keskittynyttä*. Hallintolainkäytön todellisuus samaistuu kykyyn ratkaista moninaisia oikeudellisia ongelmia. Hallintolainkäytön vähäisempi oikeuskäytännön kautta valottuva todellisuus ovat *menettelyoikeudelliset ratkaisut*. Mielenkiintoista lienee se, että menettelyoikeudellisista ratkaisuista suurin osa käsittelee edelleenkin päätösten *valituskelpoisuutta* ja *valitusoikeutta*. Vähäisiä ovat lukumäärältään ne muut prosessuaaliset ratkaisut, joissa on ollut kysymys hallintolainkäyttölain soveltamisesta itse oikeudenkäyntimenettelyssä.[218]

Tutkin väitöskirjaani varten korkeimman hallinto-oikeuden hallintolainkäyttölain tulkinnasta antamat vuosikirjaratkaisut ja lyhyet ratkaisuselosteet. Tarkastelin tilannetta maaliskuun alussa 2004 ja löysin tuolloin yhteensä 76 ratkaisua. Etsimistä vaikeutti se, että ratkaisujen esittämistapa Finlex-järjestelmässä on valitettavan epäyhtenäinen. Esimerkiksi selosteen alussa oleva luettelo sovelletuista säännöksistä voi joko puuttua kokonaan tai luettelossa voidaan kirjoittaa sovelletut lainkohdat hyvin epäyhtenäisellä ja siten tiedon etsintää vaikeuttavalla tavalla. Valituissa asiasanoissa oli myös ilmiselviä epätarkkuuksia.

> Lyhyiden ratkaisuselosteiden joukossa esiintyy selosteita, joita on lähes mahdoton ymmärtää oikein ilman valituksenalaista päätöstä ja siihen annettua KHO:n

[218] Edelstam on kiinnittänyt huomiota siihen, että Ruotsissa hallintotuomioistuimet eivät ole julkaisseet hallintoviranomaisten selvittämisvelvollisuutta koskevia ratkaisuja (*Edelstam* 1995 s. 370–373).

> ratkaisua. Ratkaisun lopputuloksen pelkistäminen ja lyhentäminen ei ole pelkästään hyve, mikäli ratkaisuselosteeseen jätetään viitteitä myös sellaisiin oikeuskysymyksiin tai sovellettuihin lainkohtiin, joista ei tarkkaan ottaen ole enää kysymys julkaistussa ratkaisuosuudessa. Pahimmassa ”löydöksessä”, jossa ei siis ollut kysymys käytetystä hakusanasta huolimatta lainkaan hallintolainkäyttölain tulkinnasta, lueteltiin kymmenisen lainkohtaa, joista kaikki muut paitsi yksi olivat epärelevantteja julkaistun tulkinnan kannalta. Ratkaisua etsittäessä näitä säännöksiä oli varmasti käytetty poissuljentaan, mutta lyhyen ratkaisuselosteen lukijan kannalta saman poissuljennan tekeminen ilman päätösasiakirjoja voi olla kohtuuton harjoitus!
>
> Kysymys Finlex-selosteen laatimistavasta on tärkeä hallintolainkäytön yhtenäisyyden kehittämisen kannalta, sillä epäselvät ja huonosti laaditut selosteet hämärtävät ja voivat jopa kokonaan häivyttää ratkaistun oikeuskysymyksen. Tiedonhankinnan kannalta pidän esimerkillisenä tapaa, jolla Ruotsin regeringsrättenin ratkaisut julkaistaan Internetissä. Ratkaisuselostuksesta erillisenä on eräänlainen esittely, jossa kerrotaan ratkaisutietojen lisäksi pelkistettynä tapauksessa ratkaistut oikeuskysymykset sekä tehdään selkoa tapauksen liittymistä muuhun oikeuskäytäntöön, kuten esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön, ja sovelletuista lainkohdista. Erillisen esittelyn perusteella lukija voi nopeasti päättää, kiinnostaako itse ratkaisuseloste häntä. Kotimaisessa Finlex-järjestelmässä oikeuskysymyksen pelkistämiseen pyrkivät hallinto-oikeudet, joiden ratkaisuselosteita pidän selkeinä.[219]

Tarkastelemistani 76 julkaistusta ratkaisusta 20 koski hallintopäätöksen valituskelpoisuutta, 15 viranomaisen valitusoikeutta ja kolme tähän läheisesti liittyvää viranomaisen purkupuhevaltaa. Valitusoikeutta tarkasteltiin yksityisen asianosaisen kannalta 12 ratkaisussa, joten valitusoikeutta ja puhevaltaa koskevia ratkaisuja oli yhteensä 30. Tämän mukaisesti julkaistuista ratkaistuista yli puolet koski prosessin peruslähtökohtia, valituskelpoisuutta ja valitusoikeutta.[220]

> Ratkaisuista kolme koski valitustietä ja niin ikään kolme toimivaltaisen hallinto-oikeuden määrittelyä. Neljässä ratkaisussa oli kysymys valitusosoituksesta ja kahdessa esteellisyydestä. Viidessä ratkaisussa oli kysymys oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ja neljässä täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamisesta tai tällaisen määräyksen sisällöstä.

---

[219] Ruotsin tuomioistuinten ratkaisujen hakusivu on osoitteessa http://www.lagrummet.dom.se. Hallinto-oikeuksien linjauksia tapausten julkaisuperiaatteista ei ole yhdenmukaistettu. Hovioikeuksien julkaisuperiaatteiden ja ratkaistujen tapausten esittämistavan yhdenmukaistamista on ehdotettu maaliskuussa 2004 (*OM Työryhmämietintöjä 2004:5*).

[220] Kullan mukaan eurooppalaisittain tarkasteltuna valitusoikeuden sääntely on kulkenut subjektiivisen oikeuden loukkauksesta osallisuus- ja intressiperusteen ja vastaavasti laajemman valittajapiirin suuntaan. Samalla hallintolainkäytössä on korostunut objektiivinen oikeuskontrolli. Nämä kehityspiirteet ovat hänen mukaansa näkyneet erityisen selvästi Ranskan hallinto-oikeudessa ja EY-oikeudessa. Suomessakaan hallintolainkäyttöä ei alun perin järjestetty valvomaan pelkästään subjektiivisen oikeuden loukkauksia, vaikka opillinen vaikutus Saksan suunnasta oli voimakas. Suomalaisen järjestelmän vanhahtavana piirteenä Kulla pitää ”nuivaa” suhtautumista etujärjestöjen valitusoikeuteen (*Kulla* 1998b s. 237–247).

Hallinto-oikeuden prosessin ohjaamisen kannalta keskeisistä kysymyksistä, kuten asian selvittämisestä ja suullisen käsittelyn järjestämisestä, oli kysymys yhteensä kuudessa ratkaisussa.[221]

> Ratkaisussa *KHO 20.9.2000 taltio 2342* katsottiin, että suullisen käsittelyn järjestäminen KHO:ssa ei ollut tarpeen sen vuoksi, että asiassa oli kysymys siitä, oliko kuntayhtymä aikanaan ennen tehtyä viranhaltijan irtisanomista selvittänyt irtisanotun viranhaltijan uudelleensijoittamis- ja kouluttamismahdollisuudet.
>
> Ratkaisussa *KHO 27.3.2003 taltio 756* torjuttiin suullinen käsittely hyödyllisyysmallioikeuden rekisteröintiä koskeneessa asiassa sillä perusteella, että rekisteröinnin haltija ei ollut kiistänyt vastapuolen esittämien yksityisluontoisten kirjallisten todistajainkertomusten sisältöä, ja lisäksi sillä perusteella, että todistajainkertomuksilla ei ollut vaikutusta ratkaistavaan oikeuskysymykseen.
>
> Hallintolainkäytön ominaislaadun kannalta merkittävin ratkaisu näistä lienee epäilemättä täysistuntoratkaisu *KHO 1999:47*, jossa oli kysymys nyt jo kumotun maksuttomasta oikeudenkäynnistä annetun lain (87/1973) mukaisesta avustajan määräämisestä. Avustajan määräämistä oli haettu suullista käsittelyä varten arvioverotusta koskeneessa asiassa. KHO kumosi äänestyksen (21 + 1 – 5) jälkeen lääninoikeuden ratkaisun, jolla avustaja oli jätetty määräämättä suullista käsittelyä varten lääninoikeudessa. Päätöksen perusteluissa todettiin muun ohella, että asia ei ollut tulkinnallisesti vaikea, mutta verovelvollisen kannalta oli tärkeää, että todistajien kuuleminen tapahtui niin, että tosiseikat saatiin asian kannalta selvitetyiksi. Verovelvollisen kannalta oli merkityksellistä myös, että hänellä oli asianmukainen mahdollisuus tuoda esiin ne seikat, jotka hänen käsityksensä mukaan osoittivat arvioverotuksen edellytysten puuttuvan.
>
> Ratkaisussa *KHO 11.12.2001 taltio 3101* kysymys oli suullisen käsittelyn järjestämisestä kansalaisuusasiassa siinä tarkoituksessa, että valittajan vanhemmat voisivat vahvistaa valittajan syntymäajan. KHO katsoi asian koskevan valittajan perustavaa laatua olevaa oikeusasemaa. Asiassa saattoi kirjallisen selvityksen lisäksi olla merkitystä henkilötodistelulla annettavalla näytöllä valittajan syntymäajan ja henkilöllisyyden varmistamisesta. Suullinen käsittely hallinto-oikeudessa ei ollut HLL 38.1 §:n mukaisesti ilmeisen tarpeetonta. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja asia palautettiin hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn järjestämiseksi. Ratkaisu syntyi äänin 4–3 esittelijän jättäessä eriävän mielipiteensä.
>
> Ratkaisussa *KHO 9.10.2002 taltio 2463* hallinto-oikeuden päätös kumottiin toimeentulotukiasiassa sen johdosta, että hallinto-oikeuden katsottiin selvittäneen asiaa (kahden asunnon vuokramenot) puutteellisesti.
>
> Ratkaisussa *KHO 27.12.2000 taltio 3328* opettajalle oli annettu kirjallinen varoitus tehtävien laiminlyönnin ja sopimattoman kielenkäytön vuoksi. Valittaja pyysi KHO:ssa maksuttoman oikeudenkäynnin määräämistä 25 prosentin omavastuuosuudella taannehtivasti ja oikeudenkäyntiavustajan määräämistä. KHO hylkäsi pyynnön katsoen, että oikeudellinen kysymys oli yksinkertainen

[221] Vakuutusoikeuden eräistä ratkaisuista haetaan muutosta KKO:lta, jolloin valituksen sisältöä ratkaistaessa sovellettava prosessinormisto on HLL (KKO:een valitetaan sinänsä OK:n säännösten perusteella). Suullisen käsittelyn järjestämistä koskevista ratkaisuista tähän asti merkittävin lienee itse asiassa KKO:n antama ratkaisu *KKO 2003:35*, joka koski suullisen käsittelyn järjestämistä asiantuntijatodistelun vastaanottamiseksi vakuutusoikeudessa. Selostan tapausta myöhemmin luvussa V sosiaalivalitusta käsiteltäessä. Tapausta arvioinut Turunen esittää, että lääketieteellisen selvityksen ollessa asian ratkaisemisen kannalta epätäydellistä, ristiriitaista tai riidanalaista, EIOS:n noudattaminen saattaa edellyttää ”tapauksen laadusta ja esitetyistä vaatimuksista riippuen” suullisen käsittelyn järjestämistä (*Turunen* 2003 s. 249).

ja valittaja oli kyennyt asianmukaisesti itsekin valvomaan etuaan ja oikeuttaan. KHO otti lisäksi huomioon HLL 33 §:n säännökset hallintolainkäyttöviranomaisen selvittämisvelvollisuudesta.

Valituskelpoisuutta ja valitusoikeutta koskevat ratkaisut ovat oikeuden saatavuutta (access to justice) koskevia ratkaisuja.[222] Hallintolainkäytön arkipäivän todellisuutta on kuitenkin mitä suurimmassa määrin se, että näitä kysymyksiä, erityisesti valitusoikeutta ja valituslajia koskevia kysymyksiä säännellään aineellisessa erityislainsäädännössä. On myös ilmeistä, että korkeimman hallinto-oikeuden eräillä ratkaisuilla on ollut suoraa vaikutusta lainsäädäntötoimiin niin, että yleisen menettelynormiston kautta torjuttua pääsyä tuomioistuimeen on pidetty tarpeellisena järjestää erityislainsäädännössä. Hallintolainkäyttölain mukaiset viranomaisen valitusoikeutta koskevat säännökset ovat yleensä saaneet ahtaan tulkinnan.

6.2 HALLINTOLAINKÄYTTÖNORMISTON ERITYISPIIRTEISTÄ

Hallintolainkäytön normistolle on ollut tyypillistä menettelysäännösten varsin yleiset muotoilut sekä menettelysäännösten suppeus. Tyypillinen piirre on ollut myös nojautuminen joko suoraan yleisen lainkäytön säännöksiin lakiviittauksin tai aikaisemmin yleisluontoisemmin viittauksin yleisen lainkäytön oikeusperiaatteisiin soveltuvin osin. En toista tässä tuon sääntelytekniikan historiallisia syitä, koska näiltä osin tutkimuksellisesti ei ole osoitettavissa lisää tai tarkempaa tietoa. Perinteistä hallintolainkäytön suppealle normistolle on ollut erityisesti se, että kaikki menettelysäännökset tavalla tai toisella palautuvat virallisperiaatteeseen tai selittyvät muutoin sen toteuttamisella. Menettelysäännöksis-

---

[222] Määrittelen oikeuden saatavuuden kuten esimerkiksi *Ervo* on tehnyt. Oikeuden saatavuus voidaan ymmärtää ensinnäkin *oikeuteen pääsyksi* (access to court), mutta tämä näkökulma ei ole riittävä. Oikeuden saatavuus edellyttää myös *aineellisten oikeuksien tosiasiallista saavutettavuutta*, jolloin oikeuden saatavuus on ymmärrettävä laajemmin (access to justice). Laajempana käsitteenä oikeuden saatavuus sisältää tuomioistuimeen pääsyn lisäksi *tehokkaan oikeudenkäynnin ja täytäntöönpanon* (*Ervo*, LM 2000 s. 1086–1087). Mikäli oikeuden saatavuus ymmärretään ahtaasti vain oikeudellisesta näkökulmasta, oikeuden saatavuus voi hahmottua esimerkiksi vain kysymykseksi oikeudellisten esteiden poissaolosta (*Tuori*, LM 2000 s. 1058). Väitöskirjassaan Ervo täsmentää tuomioistuimeen pääsyn tarkoittavan EIOS 6 artiklassa myös *oikeuksiin pääsyä* (access to justice). Tämän päätelmän Ervo tekee siitä EIT:n soveltamiskäytännöstä, jonka mukaan tehoton täytäntöönpano voi tosiasiallisesti estää oikeuden toteutumisen tai esitutkinnan viivästyminen aiheuttaa rikoksen vanhentumisen (*Ervo* 2005 s. 117). Pidän Ervon tulkintaa epätarkkana, koska siinä ei ole otettu huomioon 6 ja 13 artiklan yhteisvaikutuksia koskevaa EIT:n viimeaikaista oikeuskäytäntöä. Lisäksi oikeuksien toteutuminen on yleensä kiinnikkeistä suhteessa johonkin muuhun sopimuksen turvaamaan oikeuteen, kuten esimerkiksi siihen, saako kanteen nostanut henkilö omaisuutensa tosiasiassa kohtuullisessa ajassa palautetuksi itselleen ja saako hän korvausta mahdollisista oikeuttaan loukanneista viranomaistoimista.

sä ei kuitenkaan mitenkään yksilöidä tarkemmin, miten ja millä tavoin hallintolainkäytön keskeinen menettelyperiaate, virallisperiaate, vaikuttaa asian käsittelevän tuomioistuimen toimivaltaan.[223]

Tästä syystä hallintolainkäytön asiakas näyttäytyy nykymuotoisenkin lainsäädännön perusteella tuomioistuimen asiakasta enemmän hallinnon asiakkaalta, jonka asiaa hallintolainkäyttöviranomainen tutkii oletettavasti samalla tavalla tai ei ainakaan olennaisesti eri tavalla kuin hallintoviranomainen.[224] Hallintolainkäytön asiakkaan näkökulmasta tämä kuva voi rinnastua näkemykseen siitä, että hallintolainkäyttö ei eroa millään tavoin hallinto-oikeudellisesta päätöksenteosta ja että tuossa päätöksenteossa oikeussuojakysymykset ovat edelleen toisarvoisia suhteessa hallinnon toimintaedellytysten turvaamiseen.

Myönnän, että hahmottamani kuva on pitkälti karikatyyri siinä mielessä, että se ei vastaa kaikilta osin hallintotuomioistuinten todellisuutta eli sitä työtä, jota hallintotuomioistuimissa tänä päivänä tehdään. Mutta karikatyyrinä se on tarpeen sen vuoksi, että muunlainen kuva ei riittäisi kertomaan hallintolainkäytön ongelmista ja kehittämistarpeista. Väitän, että hallintolainkäytön todellisuus ja hallintolainkäytön julkikuva ovat tänä päivänä pitkälti ristiriidassa keskenään ja että hallintolainkäytön julkikuvan eräänlaisista epätarkkuuksista myös aiheutuu huomattavia väärinkäsityksiä hallintolainkäytön oikeudellisesta luonteesta sekä aitoja oikeusturvaongelmia. Julkikuvalla tarkoitan tässä hallintolainkäyttölakia ja sitä täydentävää muuta hallintolainkäytön menettelylainsäädäntöä, jonka perusta on muussa, yleensä aineellisessa lainsäädännössä. Hallintolainkäytön julkikuvaa on myös hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntö, mutta sen selkeys, systemaattisuus ja ylipäätään näkyvyys ja ymmärrettävyys ovat puutteellisia.

Näitä oikeusturvaongelmia ei voida ratkaista hallintolainkäytön aikaisemman kehittämistradition mukaisesti eli antaen kehittämisvastuu yksinomaisesti tai pääsääntöisesti tuomioistuimille. Hallintolainkäytön kehittämisessä on otettava askelia uudella tavalla ja uudella päättäväisyydellä muuttunutta yhteiskun-

---

[223] Hallintolainkäyttöä koskevassa kirjallisuudessa virallisperiaatetta ei ole yleensä arvioitu kriittisesti. Harvoja löytämiäni varhaisia poikkeuksia on *Bruno A. Salmialan* vuonna 1949 pohjoismaisten asianajajajärjestöjen yhteisessä delegaatiokokouksessa pitämään esitykseen perustunut artikkeli, jossa aiheena oli oikeudenkäyntikulujen korvaus hallinnollisessa lainkäytössä. Salmiala totesi seuraavaa: ”Hallinnollisessa lainkäytössä, jossa, silloin kuin siinä ei vallitse kaksiasianosaissuhdetta, valtion edun valvominen on jätetty itse lainkäyttöelimen huoleksi, toimii lisäksi tuomarina sama elin, jonka asiana on myös valvoa valtion etuja riidanalaisessa asiassa. Jo tästä syystä on todellisuustajun vastaista kuvitella, että yksin offisiaaliprinsiipin soveltaminen hallinnollisessa lainkäytössä voisi siinä turvata oikeusvarmuuden edes siinä määrin kuin rikosprosessissa” (*Salmiala*, DL 1949 s. 327). Salmialan mukaan selvimmän kuvan offisiaaliperiaatteen tehottomuudesta oikeusvarmuuden takaajana sai tarkastellessa valtion veroja koskevia valitusasioita, jossa mainittua periaatetta ei todellisuudessa sovellettu lainkaan valitusviranomaisen asennoituessa enemmän julkisen edun valvojaksi.

[224] Vrt. Holopainen, jonka mukaan hallintoviranomaisen ja hallintolainkäyttöviranomaisen ”sidottuisuus lakiin on samanlainen” (*Holopainen* 1989 s. 53).

tatodellisuutta vastaten. Muuttuneella yhteiskuntatodellisuudella tarkoitan sekä oikeusjärjestyksen polysentriaa ja kerrostuneisuutta että oikeusjärjestyksen ihmis- ja perusoikeuspainotteisia tulkintavelvoitteita. Yhteiskuntatodellisuuteen erityisesti hallinto-oikeudellisesti kuuluu myös sääntelyn (aineellisen sääntelyn) määrän ja tiheyden lisääntyminen, mihin on osoitettavissa useita syitä. Hallintoasiat poikkeavat toisistaan yhä laajemmalla asteikolla, kun lainsäädäntö mahdollistaa hallintoasioissa toisaalta yksityisoikeudellisten ja toisaalta rikosoikeudellisten piirteiden korostumisen.

Nykyisessä sääntely-ympäristössään hallintolainkäyttölaki ei anna riittävän selkeitä vastauksia siihen, millainen hallintolainkäyttömenettely todellisuudessa on ja millainen on tuomioistuimen ratkaisutoimivalta. Hallintolainkäyttölain säännösten joustavuus saattaa herättää päinvastoin kiusallisia kysymyksiä siitä, miksi tai kenen vuoksi säännösten on edelleenkin tarpeen olla avoimia ja joustavia. Ilmeistä ja kiistatonta lienee sinänsä se, että hallintolainkäyttölain säännökset mahdollistavat hallintotuomioistuimille ja muille hallintolainkäyttölain soveltajille laajan ratkaisuvallan. Voimme kysyä, kenen intressissä näin tapahtuu. Ovatko siis avoimet ja joustavat säännökset tarpeen tuomioistuimen itsensä kannalta vaiko oikeussuojaa hakevien kannalta? Perinteisesti avoimiin ja joustaviin normeihin on katsottu liittyvän mahdollisuus laajaan ratkaisu- ja toimivaltaan nimenomaisesti yleisten intressien turvaamiseksi.[225] Toimiiko olettama hallintolainkäytössä samalla tavoin kuin aineellisessa lainsäädännössä julkisten intressien suuntaisesti vai yksityisiä oikeusturvaodotuksia korostavalla tavalla? Onko hallintolainkäytössä edes olemassa yleisesti hyväksyttyä näkemystä prosessin tarkoituksesta ja luonteesta?[226]

Mielestäni voidaan myös kysyä, ovatko hallintolainkäyttölain avoimet ja joustavat säännökset tarpeen sen vuoksi, että hallintolainkäytössä halutaan joko pitää yllä illuusiota yhtenäisistä oikeussuojatarpeista hallintolainkäytön eri asiaryhmissä tai toisaalta mahdollistaa eri asiaryhmissä erilaisten oikeussuojatarpeiden huomioon ottaminen. Jos viimeisen kysymyksen jälkimmäiseen

---

[225] Esimerkiksi *Kallion* mukaan joustavien normien lisääntymisen taustalla on pyrkimys taata viranomaisille laaja ratkaisu- ja toimivalta yleisten etujen turvaamiseksi. Avoimet säännökset tarjoavat myös soveltamiskäytännön joustavan muutosmahdollisuuden tiedon tai arvostusten muuttuessa (*Pasi Kallio* 2002 s. 96). *Kuusiniemi* korostaa puolestaan, että erityisesti ympäristöoikeudessa tyypillisesti joustavien sisältönormien soveltamiseen vaikuttavat ympäristöllisen tavoitteiston ohella yksilöllistä oikeusturvaa korostavat periaatteet ja rakenteet (*Kuusiniemi* 2001 s. 167).

[226] Hallintolainkäytön osalta voidaan esittää *Tapio Määtän* muotoilemaa kysymysparia mukaillen kysymys siitä, onko hallintolainkäytön nykyisessä kehitysvaiheessa kysymys oikeuden löytämisestä vaiko luomisesta. Määtän kysymysparissa oikeuden löytymistä ja luomista havainnollistettiin alun perin biodiversiteetin käsitteen osalta. Jos kysytään, mitä biodiversiteetin käsite (tässä siis hallintolainkäytön käsite) tarkoittaa, oletetaan, että käsitteen merkitys on valmiina odottamassa löytäjäänsä. Mutta jos kysytään, mitä biodiversiteetin käsitteellä (tässä: hallintolainkäytön käsitteellä) tarkoitetaan, mitään löydettävää ei ehkä ole ja merkitys on luotava itse kulloisenkin asiayhteyden pohjalta (*Tapio Määttä* 2001 s. 337).

osaan vastataan myöntävästi, niin samalla jouduttaneen pohtimaan sitä, onko hallintolainkäytössä käsiteltävissä asiaryhmissä tapahtunut sellaista tulkinnallista eriytymistä, minkä johdosta asiaryhmäkohtaisesti olisi tarpeen kehittää uudentyyppisiä prosessuaalisia säännöksiä esimerkiksi niiden hallintoasioiden muutoksenhaun käsittelemiseksi, joilla on huomattavia liittymiä rikosoikeudelliseen sääntelyyn tai ihmisoikeussopimuksen tulkintamielessä syyteasioihin. Erityisesti jälkimmäisessä asiaryhmässä puolustuksen oikeudet ja virallisperiaate eivät ole mielestäni enää yhteen sovitettavissa pelkästään tuomioistuinkäytännön kautta, vaan tarvitaan lisäksi selventäviä lainsäädäntötoimia. Näillä lainsäädäntötoimilla voi puolestaan olla heijastusvaikutuksia myös muuhun viranomaistoimintaan kohdistuvaan lainsäädäntöön, kuten esimerkiksi julkisuuslainsäädäntöön.[227]

Haluan korostaa *Husan* tapaan, että hallintolainkäytön, kuten minkä tahansa muun oikeudenalan, kehittämisessä on otettava huomioon erityisesti oikeudenalan ja sen sääntelykohteiden välillä vallitseva *sidos*. Hallintolainkäytön sääntelyn tulee vastata hallintolainkäytön *omaa sisäistä logiikkaa*.[228] Ongelmana lienee, että tämä sisäinen logiikka on joko jäänyt julkilausumattomaksi tai sen kaikkia ulottuvuuksia ei ole havaittu tai tutkittu riittävän tarkasti. Tämän sisäisen logiikan kannalta on muistettava, että hallintolainkäytössä tuomioistuimen

---

[227] *Widdershoven* kuvaa Alankomaiden lainsäädäntötilannetta, jossa vuodesta 1989 lähtien on säädetty erilaisista hallinnollisessa järjestyksessä käsiteltävistä sanktioista. Tuomioistuinmenettelyihin asti lainsäädäntötoimet eivät kuitenkaan ole edenneet, joten näiden asioiden käsittelyssä tuomioistuimet soveltavat rikosoikeudellisia periaatteita (*Widdershoven*, EJCL 2002, sähköisesti julkaisu artikkeli). *Pöystin* mukaan yhteisön oikeuden rikosoikeudelliset toimivaltajärjestelyt luovat huomattavia paineita hallinnollisten sanktioiden (”hallintorikosoikeuden”) käyttöön erityisesti yhteisön taloudellisten etujen oikeudellisena tehostekeinona. Tämä puolestaan voi olla ongelmallista kontrollipolitiikan hallittavuudelle, ja siirtymä aiheuttaa myös vaatimuksia hallintomenettelylle ja hallinto-oikeudelliselle oikeussuojalle (*Pöysti* 1999 s. 274). Pöysti on todennut aiemmin selostaessaan ns. Corpus Juris -hanketta (professori *Mireille Delmas-Martyn* johtaman työryhmän laatima ehdotus yhteisöjen taloudellisia etuja suojaavien rikosoikeudellisten säännösten kodifioimiseksi EU:n yhteiseksi rikos- ja rikosprosessilaiksi), että toimivaltaongelma johtaa yhdessä sisämarkkinoiden olosuhteissa vallitsevien käytännön sääntelytarpeiden vuoksi varsin vahvaan käsiteargumentointiin rikos-oikeuden ja hallinto-oikeuden käsitteiden välillä (*Pöysti*, LM 1997 s. 138). *Eerolan* mukaan rikosoikeuden osalta III pilarin puitteissa tehtävä yhteistyö on mahdollistanut, että jäsenvaltiot ovat edelleen voineet harjoittaa tietoista kriminaalipolitiikkaa. Siksi tästä yhteistyöstä voidaan häneen mukaansa puhua *rikosoikeuden eurooppalaistamisena* (*Eerola* 1998 s. 33).

[228] Husan mukaan kysymys on siitä, pitääkö kukin perusoikeussovellutus tulkita ja operationalistaa kunkin oikeudenalan sosiaalisia ja muita yhteiskunnallisen logiikkatason kytkentöjä silmällä pitäen vai onko perusoikeus ymmärrettävä välittömästi vaikuttavana ja ei-dialogisesti toimivana superoikeuslähteenä, jolloin oikeudenalan omaleimaisuuden ja yhteiskuntakytkennän laadulla ei juurikaan ole väliä. Tällainen ymmärtämistapa tekisi ”monisäikeisestä perusoikeusinstrumentista kirurgin terävän veitsen sijaan välskärin tylsän luusahan” (*Husa* 2004 s. 260).

aineellisen ratkaisutoimivallan ei tulisi olla kovin erilainen verrattuna hallintoviranomaisen ratkaisutoimivaltaan.[229]

Husan ajatuksesta lähtien perustuslain 21 §:ään perustuvan perusoikeuskytkentäisen hallintolainkäytön kehittämisen ei tarvitse tuottaa samanlaatuisia ratkaisuja kuin yleisen lainkäytön kehittämisen, koska sääntelykohteena on erilainen lainkäyttötilanne. Hallintolainkäytössä yleinen soveltamistilanne on muutoksenhaku hallinnossa jo tehtyyn päätökseen. Päätöksentekotilanteessa joudutaan tulkinnalla konkretisoimaan, onko hallinnollisessa päätöksenteossa otettu huomioon perustuslaissa edellytetyt oikeussuojatakeet menettelyllisesti ja aineellisesti. Samalla perustuslain 21 §:stä seuraa oikeussuojavaateita hallintotuomioistuimen omalle menettelylle sen ratkaistaessa menettelyllisiä ja materiaalisia tulkintakysymyksiä. Samasta perustuslain säännöksestä huolimatta kukaan tuskin kuitenkaan väittää, että hallinnon perusoikeuskytkentöjen tulee tuottaa täsmälleen samanlaatuisia menettelynormeja kuin hallintolainkäytön perusoikeuskytkentöjen tai päinvastoin.

Husa onkin korostanut, että oikeusjärjestys tulisi ”kunkin sääntelykokonaisuuden sosiaalisia kytkentöjä kunnioittaen mikrosystematisoida (tulkintatilanteita varten) perusoikeuslähtöisesti, kun taas erilaisten sääntelykokonaisuuksien/oikeudenalojen keskinäiset suhteet jätettäisiin suosiolla tällaisen systematisoinnin ulkopuolelle”. Tuloksena tällaisesta systematisoinnista olisi Husan mukaan ”erilaisia sosiaaliseen todellisuuteen ja sitä koskeviin oikeuden takaisiin oppirakennelmiin sopivia polysentrisiä ratkaisuja, jotka eivät muodostaisi keskenään makrotasolla yhtenäistä koherenttia todellisuutta, vaikka ne säilyttäisivätkin kyvyn keskustella keskenään ja kyvyn käyttää samoja perusoikeuksia, joskin hieman eri tavoin”. Husan mukaan näin ajatellen *jälkimoderni teoreettinen julkisoikeuden lainoppi* voisi tunnustaa *oikeuden kudosrakenteen*.[230]

---

[229] *Mäkisen* mukaan hallinnossa ja hallintolainkäytössä on noudatettava samanlaista oikeuslähdeoppia. Ympäristöoikeudessa, jossa perinteiset oikeuslähdeopit eivät aina riitä, hallinnossa tosiasiassa käytetyt ’oikeuslähteet’ saattavat hänen mukaansa ”parhaimmillaan lähentää näitä argumentointimalleja” (*Mäkinen* 2004 s. 44–45). *Kuusiniemi* korostaa, että perinteinen oikeuslähdeoppi on kirjoitettu paljolti siviilioikeudellisesta ja yleisten tuomioistuinten näkökulmasta eikä se siten aina parhaalla mahdollisella tavalla sovellu julkisoikeudellisten normityyppien ja hallintolainkäytön tarkasteluun. Punnintanormit sekä tavoite/keino-normit ja oikeuden polysentria suhteellistavat esimerkiksi jakoa vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Tästä huolimatta Kuusiniemi pitää parhaana tukeutua *Aarnion* esittämiin selkeisiin, havainnollisiin ja ”oikeuselämässä kanonisoituihin” esityksiin oikeuslähteistä (*Kuusiniemi* 2003 s. 65).

[230] Tuloksena olisi eri oikeudenalojen toisistaan poikkeavia perusoikeusintensiivisiä oikeuslähdeoppeja, joille kuitenkin olisi yhteistä ajatus oikeuslähdeopista eli oikeudellisen ratkaisutoiminnan ja julkisen vallan sidottuisuudesta (*Husa*, mts. 261–262). *Nuotion* mukaan kudosrakenne korvaa oikeuskulttuurin sen piirteen, että oikeusjärjestystä käsitteellistetään ja jäsennetään normatiivisilta periaatteiltaan oikeusalakohtaisesti. Kudosrakenteessa oikeudellisten instituutioiden, kuten rikosvastuun ja vahingonkorvausvastuun uudet yhteiskunnalliset funktiot luovat yhteyksiä oikeudenalojen välille ja luovat siinä mielessä myös edellytyksiä uudentyyppisille systematisoinneille. Kudosrakenne merkitsee ongelmakeskeisen tarkastelutavan laajenevaa huomiota sekä

Tuori on puolestaan esittänyt, että oikeuden ja hallinnon läheisistä yhteyksistä huolimatta hallintotoimintaa ei voida, toisin kuin tuomitsemistoimintaa ja näin muodoin myös hallintolainkäyttöä, lukea *oikeudellisiin käytäntöihin suppeassa mielessä*.[231]

Tuorin mukaan hallinnon täytäntöönpanotehtävä on eri kuin tuomioistuimille kuuluva oikeusnormien soveltaminen. Täytäntöönpanon ja soveltamisen erot tiivistyvät hänen mukaansa *tavoitteiden asemassa.* Hallinto tähtää lainsäädännön täytäntöönpanotehtävässäänkin muiden kuin oikeuden sisäisten tavoitteiden toteuttamiseen, sillä hallinnon tavoitteet koskevat oikeuden ulkopuolista yhteiskuntaa, sen toivottua tilaa. Sikäli kuin lainkäyttöä on Tuorin mukaan mielekästä eritellä tavoite-käsitteen avulla, tavoitteita voidaan luonnehtia hallinnon tavoitteista poiketen oikeuden sisäisiksi, sillä lainkäytöllä pyritään häiriötilanteessa varmistamaan oikeusnormien toteutuminen. Tämän luonnehdinnan kanssa ei ole ristiriidassa se, että oikeusnormin tulkinnassa saatetaan joskus seurata tavoiterationaalista mallia siten, että tulkintavaihtoehdon valinnassa painotetaan sen tosiasiallisia, oikeuden ulkopuolisia seuraamuksia[232]. Hallinto ja lainkäyttö eroavat Tuorin mukaan myös aikaperspektiiviltään, sillä hallinto suuntautuu poliittisten käytäntöjen tavoin tulevaisuuteen.

Hallinnon toimintatavoista *yksilölliset hallintopäätökset* ovat Tuorin mukaan lähimpänä lainkäyttöä. Laillisuusharkintaan perustuvissa päätöksissä hallinto voi tavoitteisiinsa johtavia keinoja arvioidessaan tukeutua pelkästään oikeudellisesti merkityksellisiin argumentteihin, jotka oikeuslähdeoppi rajaa. Tällaisia lainkäyttöratkaisuja voidaan kuvata lainkäyttöpäätösten tavoin loogisen syllogismin avulla. Tästä huolimatta myös näillä päätöksillä pyritään Tuorin omaksumassa jaottelussa ulkopuolista yhteiskuntaa koskeviin tavoitteisiin, joiden kannalta sekä lainsäädäntö että sitä täytäntöönpanevat päätökset ovat keinon asemassa. Siten tavoiterationaalinen malli säilyttää pätevyytensä myös tällaisten päätösten kuvauksessa.[233]

---

oikeudellisten ideoiden vapaan liikkuvuuden lisääntymistä. Jotakin tietyn oikeudenalan harkintatilannetta voidaan mallintaa toisen oikeudenalan tutkimuksesta saaduilla välineillä. Perusoikeusajattelu yhdistyneenä ajatukseen oikeudesta verkosto- tai kudosrakenteena voi merkitä oikeusjärjestelmän yleisperiaatteiden tiettyä vahventumista oikeudenalarajojen merkityksen hälventyessä (*Nuotio* 2002 s. 7–8, 13–14 ja 18 –19). Verkosto- ja kudosrakenteesta puhuvat myös *Länsineva* 2002 s. 16 ja *Mäkinen* 2004 s. 19–20.

[231] Oikeudellisia käytäntöjä suppeassa mielessä ovat käytännöt, joiden pääasiallisina toimijoina ovat oikeuden ammattilaiset ja jotka tuottavat ja uusintavat oikeutta oikeusjärjestyksenä. Erikoistuneina oikeudellisina käytäntöinä Tuori pitää lainkäyttöä ja oikeustiedettä. Lainsäädäntö on sen sijaan vasta oikeuden raaka-aineena, ”ei-vielä oikeutta”, jonka tulee muuttuakseen ”jo-oikeudeksi” suodattua erityisten muuntamismekanismien lävitse. Oikeusjärjestyksen sisäisen rationaalisuuden kannalta lainsäädäntö on usein pikemminkin epäjärjestystä kuin järjestystä tuottava tekijä. Päävastuu lainsäädännön sisäisen rationaalisuuden säilyttämisessä on tuomareilla ja oikeustieteilijöillä (*Tuori* 2000 s. 149 ja 153–154).

[232] *Tuori*, mts. 155–157.

[233] *Tuori*, mts. 159–160.

Tuorin mukaan tavoitteellisten näkökohtien ja ratkaisujen tosiasiallisten seuraamusten asema laillisuusharkinnassa liudentaa hallintopäätösten kahtiajakoa laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvina. Sama vaikutus on hänen mukaansa myös hallinto-oikeuden yleisperiaatteilla ja muilla oikeusperiaatteilla, jotka kaventavat oikeudellisesti tarkoituksenmukaisuusharkinnan liikkumavaraa. Tuorin mukaan jaottelusta on silti syytä pitää kiinni ”eräänlaisena suuntaa antavana luokituksena”.[234]

Kuusiniemen ja *Määtän* esittämällä tavalla Tuorin esittämiä näkemyksiä hallinnon ja hallintolainkäytön välisestä erosta voidaan kritisoida sillä, että yhteiskunnalliset tavoitteet ilmaistaan usein hallinto-oikeudellisen lainsäädännön tavoitesäännöksinä, jolloin ne samalla tulevat kiinnitetyiksi oikeusjärjestykseen. Tällöin ne ovat oikeusjärjestyksen sisäisiä tavoitteita, eivät enää oikeuden ulkopuolisia yhteiskunnallisia päämääriä.[235]

---

[234] Hallinnon ja lainkäytön jyrkkää eroa lieventää myös se, että lainkäyttöön voi sisältyä tavoiterationaalista argumentaatiota, jossa arvioidaan ratkaisuvaihtoehtojen ennakoitavia, tulevaisuudessa toteutuvia seuraamuksia (*Tuori*, mts. 160).

[235] Ajatus ”poliittisten päätöksentekijöiden tavoitteiden väistymisestä taka-alalle oikeuden sisäistä tavoitetta, oikeuden toteutumista, toteuttavassa lainkäytössä” on ympäristöasioissa ongelmallinen, koska ympäristöoikeudelle tyypillisten joustavien normien soveltamisessa oikeuden sisältö määrittyy myös lainsäädännön yhteiskunnallisten tavoitteiden kautta. Tuolloin (lainkäyttö)ratkaisua ei voida ”jäännöksettömästi” johtaa oikeusperiaatteista, perustuslaista tai yleisistä tavoitesäännöksistä, mutta ”niiden vaikutus tulkinnan suuntaamiseen ja tulkintavaihtoehtojen rajaamiseen on otettava lukuun”. *Kuusiniemen* mukaan tuomioistuimen tulee jättää toisaalta hallinnolle tietty harkintamarginaali oikeusharkintaisessakin päätöksenteossa. Samalla tuomioistuinten tehtävänä on huolehtia osaltaan oikeusjärjestyksen koherenssista ”periaatesuuntautuneiden tulkintojen avulla” (*Kuusiniemi* 2001 s. 172–173). *Tapio Määtän* mukaan ympäristölainsäädännön tavoitesäännöksille, ympäristöoikeudellisille oikeusperiaatteille ja perusoikeuksille tulisi antaa aikaisempaa vahvempi normatiivinen merkitys ympäristöoikeuden alueella. Tämä vaatimus koskee samalla tavalla lainsäätäjää, lainkäyttöä, hallintoa ja oikeustiedettä. Tosiasialliselta soveltamiskäytännöltä silmänsä ummistava oikeustieteellinen tutkimus ei voi myöskään tehokkaasti toteuttaa tehtäväänsä hallinnon ja lainkäytön kriittisenä arvioijana (*Tapio Määttä* 2002 s. 62–63). Lainkäytön kriittisen arvioinnin tärkeyttä lakien säännösten väljentyessä korostaa myös *Tuori (Tuori* 2000 s. 135).

7 Hallintolainkäytön funktioita etsimässä

7.1 HALLINTOLAINKÄYTÖN HILJAISUUS

Lainaan *Kimmo Nuotion* sanoja, kun totean, että hallintolainkäytöstä on hallinto-oikeuden osana tullut ”hiljaista oikeutta”. Alkuperäisessä tekstissä Nuotio tarkoitti hiljaisen oikeuden käsitteellään sitä, että Juha Pöyhösen luomassa uudessa varallisuusoikeuden teoriamallissa varallisuusoikeutta tulkittaisiin siten kuin se olisi hiljaisesti julkisoikeutta.

Hallintolainkäyttöön sovellettuna väitän, että hallintolainkäyttölakia tulkitaan edelleenkin tapauskohtaisesti siten kuin oikeudenkäyntimenettely hallinto-asioissa olisi asiaryhmästä riippuen joko jonkinlaista sovellettua siviiliasioiden oikeudenkäyntiä tai rikosoikeudenkäyntiä. Tulkinta palautuu helposti ainakin prosessilainsäädännön yleisiin periaatteisiin, vaikka jonkinlainen soveltajien yksimielisyys vallinneekin siitä, että esimerkiksi siviiliprosessin muodollisia puhevaltaan ja asianosaisasemaan liittyviä käsitemäärittelyjä ei ole enää mahdollista soveltaa sellaisenaan. Hallintolainkäyttö ei siis ole hallinto-oikeuden osana menettelyllisesti kyennyt irrottautumaan käytännön historiallisilta juuriltaan eli soveltuvin osin laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen soveltamisesta.[236] Nyt tuota tulkintatilannetta vain luonnehditaan eri tavalla puhumalla esimerkiksi ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä syntyneiden periaatteiden tai yleisten prosessiperiaatteiden soveltamisesta.[237]

Pohjolainen ja *Tarukannel* arvioivat vuonna 1990, että hallintolainkäytössä oli tuolloin selvästi irtauduttu tiukasta sidonnaisuudesta siviili- ja rikosprosessiin ainakin oikeuskäytännön perusteella arvioituna. Kirjoittajien mukaan funktionaalisesti hallintolainkäyttö liittyi hallintomenettelyyn ”eräänlaisena oikeusturvaa tuottavana jatkeena”. Hallinnon lainalaisuuden kaksi puolta eli objektiivisen oikeuden toteutuminen ja kansalaisten oikeussuojan toteutuminen eivät aina välttämättä tukeneet toisiaan. Alun perin hallintolainkäyttö oli järjestetty kansalaisten oikeussuojaksi hallintoa vastaan. Heidän mukaansa nyt oli kysy-

---

[236] ”Muutamissa asioissa on katsottu siviiliprosessimenettelyn vastaavan lain tarkoitusta, toisissa asioissa taas rikosprosessimenettelyä on pidetty oikeampana. Onpa ollut asioita, joissa kumpaakin oikeudenkäyntimenettelyä on soveltuvilta kohdilta täytynyt käyttää. Näin menetellen korkein hallinto-oikeus on ollut luomassa pohjaa sitä lainsäädäntöä varten, mitä hallinto-oikeudellisen lainkäyttömenettelyn järjestäminen kaipaa” (*Saariaho*, LM 1943 s. 356–357).

[237] Tulkintatilannetta on tarpeetonta luonnehtia oikeaksi tai vääräksi. Hepola on korostanut, että oikeuden järjestelmät, kuten esimerkiksi ratkaisujen pysyvyyttä määrittävä oikeusvoimaoppi, ovat institutioinakin *yhteiskunnallisia tarkoituskomplekseja*. Niihin sisältyy sekä säännöstöjä, ratkaisumalleja että oikeuskäytäntöä. Hepolan mukaan oikeudelliset instituutiot voivat toisaalta olla hyvinkin vähäisten normien varassa (*Hepola* 2005 s. 52–53).

mys siitä, minkälaisen eron hallintolainkäyttö säilyttää muutoksenhaunalaiseen hallintopäätökseen. Ihmisoikeussopimukseen liittymisen seurauksena he ennakoivat, että hallintolainkäyttömenettelyssä joudutaan ottamaan askel taaksepäin ja palaamaan lähes siviili- ja rikosprosessuaaliseen menettelyyn.[238] Molemmat kirjoittajat ovat sittemmin korostaneet, että hallintolainkäyttömenettelyyn tarvitaan selkeämpiä säännöksiä erityisesti ihmis- ja perusoikeusjärjestelmän toteutumiseksi.[239]

Kurvinen ja *Sippola* määrittivät puolestaan vuonna 1989 hallintolainkäytön tehtäväksi oikeusturvapalveluiden tuottamisen hallinnon alalla ja hallinnon lainalaisuuden valvonnan. Hallintolainkäytön tavoitteena oli ”oikeusrauhan luominen ja ylläpitäminen yhteiskunnassa”. Lähitavoitteena hallintolainkäytössä ja hallintomenettelyssä oli saada käsillä olevat asiat ratkaistua joutuisasti oikein. Hallintolainkäytössä heidän mukaansa tuli soveltaa siviiliprosessioikeudellisia oikeusohjeita, jotka ilmenivät OK:sta tai muusta lainsäädännöstä tai jotka olivat yleisesti noudatettuja menettelyoikeudellisia periaatteita. Näitä tuli käyttää siltä osin kuin ne soveltuivat pääosin kirjalliseen hallintolainkäyttömenettelyyn.[240] Hallintolainkäytössä epäselviin, täyttä todistelua vaille jääneisiin seikkoihin oli otettava kantaa riita-asiain oikeudenkäynnin oikeusohjeiden ja oikeusperiaatteiden pohjalta.[241]

Vilkkonen vertaili vuonna 1982 hallintolainkäytön ja hallintomenettelyn välistä dynamiikkaa suhteessa yleiseen lainkäyttöön. Hallintomenettelyn Vilkkonen totesi tulleensa pitkään toimeen eräänlaisen ”hyvän hallinnon” käsitteen avulla, johon Vilkkonen luki luottamuksen virkamiesten koulutukseen, asenteisiin ja etiikkaan. Käytännössä hallintomenettelyssä oli lainsäädännön puutteellisuuden vuoksi tultu toimeen OK:sta saaduin analogioin tai jopa yleisen lakimiessivistyksen ja -kasvatuksen turvin. Vilkkosen mukaan lisääntyvää huomiota oli kiinnitettävä siihen, että yhteiskuntasuunnittelun ja hallinnon tavoitteellisuuden lisääntyessä sekä hallinnon tulosohjauksen vahvistuessa hallinnon asiakkaan asema alkoi muistuttaa lähtökohdiltaan rikosprosessin asiakkaan asemaa. Toisaalta hän muistutti siitä, että vaikka hallintoasiassa olikin aina mukana julkinen etu, niin useimmiten hallinnon asiakas ”sittenkin on liikkeellä

---

238 *Pohjolainen – Tarukannel* 1990 s. 27–28.

239 Kirjoittajien viimeaikaisista näkemyksistä hallintolainkäytön kehittämiseksi ks. *Pohjolainen – Tarukannel*, DL 2004 s. 1113–1123.

240 *Kurvinen – Sippola* 1989 s. 10 ja 23. Vertaa *Kulla*, joka toteaa Ranskan hallintolainkäyttöprosessia leimanneiksi ominaispiirteiksi 1900-luvun alussa seuraavat: tuomarin laaja valta johtaa menettelyä, menettelyn kirjallisuus, suljettu menettely, menettelyn yksinkertaisuus ja halpuus. Ranskassa jouduttiin tuolloin sääntelyn hajanaisuuden vuoksi etsimään täydennystä siviiliprosessista ja yleisistä prosessiperiaatteista. Conseil d'État'n oikeuskäytännössä siviiliprosessin normeja lainattiin sillä edellytyksellä, että tuomioistuin saattoi itse arvioida soveltamistarpeen (*Kulla* 2003b s. 246–247).

241 *Kurvinen – Sippola*, mts. 107.

oman laillisen etunsa tavoittelussa, aivan kuin prosessissakin".[242] Kun hallintolainkäyttö yleisesti määriteltiin hallinnon lainalaisuuden valvomiseksi, prosessidynamiikan kannalta vastakkain asettuivat toisaalta prosessin puolueettomuuden vaatimus ja toisaalta yleisesti havaittava pyrkimys kehittää hallintolainkäytöstä "oikea" lainkäyttömuoto yleisen prosessin rinnalle. Vilkkonen katsoi, että vaikka OK:sta saadut analogiat olivat KHO:n sovelluskäytännön kautta muotoutuneet vastaamaan hallintolainkäytön vaatimuksia, "ei mainittu seikka oikeuta siihen, ettei prosessidynamiikan asioita voitaisi oikeudellisesti käsitellä".[243]

Kulla kertaa vuonna 2004 ilmestyneessä artikkelissaan Suomen hallintolainkäytön kehitystä erityisesti kahtena ajanjaksona, joista ensimmäinen on 1800-luvun loppupuolelta aina 1920-luvulle asti ja toinen 1940- ja 1950-lukujen vaihde. Erityisesti jälkimmäisenä ajanjaksona käytiin keskustelua siitä, oliko hallintolainkäytössä sovellettava OK:n säännöksiä sellaisenaan vaiko ainoastaan ns. laillista oikeudenkäyntijärjestystä.

Kullan mukaan 1920-luvun kirjallisuudessa laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen tulkittiin tarkoittavan siviiliprosessuaalisten säännösten soveltamista. Kuuskosken vuonna 1949 ilmestyneessä artikkelissa oltiin vielä sillä kannalla, että hallintoprosessissa oli seurattava OK:n säännöksiä, jollei laissa, alemmassa normissa tai hallinnollisessa järjestyksessä säädetty toisin taikka jollei jonkin säännöksen soveltumattomuus johtunut asian laadusta.[244] Merikosken vuonna 1952 esittämän kannan mukaan laillinen oikeudenkäyntijärjestys oli hallintolainkäytön ensisijainen prosessijärjestys ennen OK:n säännösten välitöntä soveltamista. Merikosken sittemmin vakiintuneen tulkinnan mukaan laillinen oikeudenkäyntijärjestys tarkoitti OK:sta ilmenevien yleisten oikeudenkäyntisääntöjen ja periaatteiden noudattamisesta silloin, kun erityissäännöksiä ei ollut.[245]

---

[242] *Vilkkonen* 1982 s. 304–307. Vert. *Leena Halila*, joka toteaa hallintolainkäytön asiakkaan asemassa tapahtuneen merkittävän muutoksen yksilön oikeuksien ja samalla velvollisuuksien korostumisen myötä. Yksityinen osapuoli on hänen mukaansa vaihtanut tuomioistuinmenettelyssä rooliaan "från att ha varit ett slags assistent till domstolen till en person med en allt aktivare partsroll" (*Leena Halila,* FT 2001 s. 55).

[243] *Vilkkonen*, mts. 309.

[244] *Kulla*, mts. 251 ja *Kuuskoski*, LM 1949 s. 472–473. Vaikka OK:ssa olivat hallintoprosessin perussäännökset, Kuuskosken arvion mukaan hallintoprosessi oli siinä noudatettavien erityissäännösten takia paljon "hajanaisempi ja kirjavampi" kuin yleinen tuomioistuinmenettely. Hallinto-oikeudellisen lainkäytön monivivahteisuus oli vaatinut Kuuskosken mukaan "yksityiskohdissaan paljon poikkeussäännöksiä, joiden muotoilu ei aina ole tapahtunut onnistuneimmalla tavalla".

[245] Eräänä argumenttina, miksi hallintolainkäytössä ei ollut välittömästi noudatettava OK:n säännöksiä, Merikoski esitti, että OK:n muutoksissa ei ollut kiinnitetty mitään huomiota hallintolainkäyttöelimiin. Hänen mukaansa laillinen oikeudenkäyntijärjestys saattoi "sisältää enemmän tai vähemmän kuin mitä OK:ssa säädetään". Tällaisena "enemmän" oikeusohjeena hän piti muun ohella asianosaisen kuulemista koskevia säännöksiä. Omaksumansa käsityksen, jonka mukaan

Kullan mukaan tällainen sääntelytapa painotti hallintolainkäytössä korkeimman hallinto-oikeuden perustamisen jälkeen oikeudellista jatkuvuutta, minkä lisäksi sääntelytapa korosti hallintoprosessin autonomisuutta hallinto-oikeuden osana ja korkeimman hallinto-oikeuden asemaa prosessin ohjaajana ja sääntelijänä.

Kullan tulkinnan mukaan tältä perustalta hallinto-oikeustieteellä oli kaksi kehittymisvaihtoehtoa: *oikeuskäytännön pragmaattinen ja realistinen tutkimus* tai *oikeusjärjestyksen käsitteellis-systemaattinen tarkastelu*. Käytännössä syntyi pitkäaikaiseksi jäänyt kahtiajako tieteellisesti suuntautuneeseen formalistiseen tutkimukseen ja oikeuskäytännön käsikirjamaiseen kommentointiin. Vastaavasti hallintolainkäytön eriytyminen siviiliprosessista näkyi selvemmin oikeuskirjallisuudessa kuin oikeuskäytännössä. Kullan mukaan suomalainen sääntelymalli vastasi sinänsä hyvin eurooppalaisia malleja, joiden mukaan aukollinen ja pistekohtainen hallintolainkäyttömenettely kaipasi täydennykseen lähinnä siviiliprosessia ja yleisiä prosessiperiaatteita. Suomalaisen hallintolainkäytön kehityspiirteenä objektiivisen laillisuuskontrollin etusija perustui ranskalaisen hallintolainkäytön perusajatuksiin. Tästä ja muutoin ruotsalais-suomalaisesta oikeuskehityksestä johtui, että prosessin luonteeseen osapuolten välisenä oikeudenkäyntinä ei kiinnitetty huomiota.[246]

Totesin edellä, että hallintolainkäytöstä on tullut hiljaista oikeutta. Toisaalta hallintolainkäytön omien ominaispiirteiden teoreettisen ja käytännöllisen kehittämisen sekä lainsäädännöllisen määrittelyn jälkijättöisyys on muovannut hallintolainkäytöstä ehkä liiankin äänekästä hallinto-oikeutta. Virallisperiaatteen suojissa toimivan tuomioistuimen tehtävä on ratkaista hallinto-oikeudellisia oikeusriitoja joko muutoksenhakutuomioistuimena tai hallintoriitamenettelyssä. Kukaan ei voi kieltää eikä ole mitään objektiivista syytä kieltääkään, että tämän ratkaisutoiminnan tulos olisi oikeudelliselta luonteeltaan hallinto-oikeudellinen päätös. Ratkaisun tuloksesta ja sovellettavan lainsäädännön laadusta ei kuitenkaan pitäisi voida johtaa sellaisia prosessinäkemyksiä, joissa hallintotuomioistuin ikään kuin jää toisen asteen hallintoviranomaisen rooliin tai että

OK:n soveltaminen hallintolainkäyttömenettelyssä perustui laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamisvelvoitteeseen ja tavanomaisen oikeuden tukemaan analogiaan, Merikoski totesi olevan ”tarkoituksenmukaisuuden kannalta selvästi parempi kuin se ajatus, että OK olisi hallinto-oikeudellisessa lainkäyttömenettelyssä välittömästi sovellettavaa oikeutta”. Vapaampi linja antoi hallinnollisen lainkäytön elimille mahdollisuuden tietyissä rajoissa ”kehitellä tätä lainkäyttöä varten menettelymuotoja, jotka soveltuvat sille paremmin kuin yleisissä tuomioistuimissa tapahtuvan menettelyn muodot” (*Merikoski*, LM 1952 s. 491–500). Merikosken ajattelussa hallintolainkäytön kehittämistä pidettiin siis tuomioistuinten, ei lainsäätäjän tehtävänä.

[246] *Kulla* 2003b s. 253–254.

toisessa ääripäässä hallintotuomioistuimen oikeussuojatehtävälle ei olisi mitään rajoitteita.[247]

7.2 HALLINTOLAINKÄYTÖN FUNKTIOIDEN HAHMOTTAMISEN TARPEISTA

Hallintolainkäytössä poliittisen vallankäytön ja oikeudellisten tekijöiden leikkauspiste on merkittävä sekä poliittisen järjestelmän, hallinnon, hallintotuomioistuinten että oikeussuojaa hakevien kannalta. Tätä leikkauspistettä voidaan *Tarukanteleen* mukaan kutsua arkisemmin hallintoviranomaisen harkintavallaksi. Harkintavallan ala ja vaikutus hallintolainkäytön käytännön toimintaan on ratkaisevan tärkeä arvioitaessa, toteutuuko hallintolainkäytössä oikeusvaltioajatus. Tarukanteleen mukaan hallintolainkäytössä on syytä korostaa hallintotuomioistuinten tehtävän ja toiminnan pääfunktion erottamista poliittisten elinten ja hallinnon tehtävistä. Yksittäistapauksessa hallintotuomioistuimessa harkintavallan kulloinenkin laajuus on tarkoin tulkinnalla määritettävä ottaen huomioon yksilön ja yhteisön oikeuksien ja oikeudenmukaisuuden suojaamistehtävä. Perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaatteesta ja perustuslain 1 §:n valtiosäännön tehtävänmäärittelystä seuraa muun muassa, että yksilön oikeuksien turvaamisen ja oikeudenmukaisuuden edistämisen tulee perustua lain tarkkaan noudattamiseen tuomioistuimessa. Yleisellä tasolla vaatimukset korostavat aineellisen oikeuden toteutumista.[248]

Mielestäni *Mäenpää* on oivaltavasti tuonut esille, että Suomessa hallintolainkäytössä ei ole käyty keskustelua hallintolainkäytön prosessifunktioista.[249] Keskustelun puutteella on mielestäni ollut huomattava vaikutus muun ohella siihen, millä tavoin hallintolainkäytön kehittäminen on edennyt. Kuten *Ervasti*

---

[247] Wennergren korosti jo 1990-luvun alkupuolella, että Ruotsissa tuomioistuinlaitoksen uudistamishankkeen yhteydessä ei käyty keskustelua hallinnon ja hallintolainkäytön välisistä eroista. ”Man var fortfarande fångad i synen på förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolar som jämställda besvärsprövande organ” (*Wennergren*, FT 1993 s. 284). Wennergrenin näkemysten mukaan tämän eron tuli johtaa hallintotuomioistuinten prosessin muuttumiseen enemmän riita-asiain käsittelyn luontoiseksi.

[248] *Tarukannel* 2002 s. 61–63.

[249] Olen sinänsä samaa mieltä *Ervastin* kanssa siitä, että prosessioikeudessa funktio-sana on monimerkityksellinen. Kuten Ervasti huomauttaa, sitä käytetään eri yhteyksissä eri tavoin. Funktion sijasta voidaan käyttää myös muita termejä, kuten tarkoitus, motiivi, intentio, päämäärä tai seuraus (*Ervasti*, LM 2002 s. 48). Samaan epämääräisyyteen on kiinnittänyt huomiota *Leppänen*, jonka mukaan siviiliprosessin funktio ”lienee jonkinlainen normatiivinen, prosessi-ideologinen metateoria siitä, mikä on koko siviiliprosessin tehtävä yhteiskunnassa tai mikä ainakin on sen tärkein tehtävä” (*Leppänen* 1998 s. 32). *Torbjörn Andersson* on Ruotsin siviiliprosessin osalta todennut, että kokonaisuudessaan ruotsalaisten prosessuaalisten koulukuntien käsityksiä siviiliprosessin funktioista ei voida arvioida sen enempää normatiivisesti kuin empiirisestikään. Mahdollista on sen sijaan arvioida eri näkemysten oikeellisuutta esitettyjen argumenttien painavuuden perusteella (*Torbjörn Andersson* 1997 s. 204–207).

on todennut, lainkäytön funktioista käytävä keskustelu voi olla merkityksellistä ja hyödyllistä ainakin kahdesta näkökulmasta. Funktiotarkastelusta voi olla apua oikeusdogmaattisten tulkintaongelmien ratkaisemiseksi ja toisaalta funktiotarkastelulla voidaan hyödyttää tuomioistuintoimintaan kohdistuvaa oikeuspoliittista arviointia ja edelleen kehittämistä sekä de lege ferenda tutkimusta.[250] Olen Ervastin kanssa samaa mieltä myös siitä, että lainkäytön funktioita koskevassa keskustelussa on vaikea erottaa selkeästi oikeusjärjestyksen, oikeusjärjestelmän ja oikeuden funktioita. Puhuttaessa lainkäytön funktioista puhutaan yleensä siis laajemminkin oikeuden funktioista.[251]

Tällaisen keskustelun puutteen syynä Mäenpää pitää hallintolainkäytön kehittymiseen vaikuttaneita historiallisia tekijöitä. Hallintoprosessin itsenäistyminen omaksi prosessimuodoksi perustui Suomessa samoin kuin Keski-Euroopassa merkittävässä määrin siviiliprosessuaalisiin analogioihin ja yleisiin oikeusperiaatteisiin. Tämän vuoksi on ainakin doktriinin kehittymisen kannalta johdonmukaista, että hallintoprosessin funktiotkin on pitkälti määritelty samansuuntaisiksi siviiliprosessin kanssa.

> Keskustelun puute hallintolainkäytön funktioista ei sinänsä ole estänyt erityisesti hallintolainkäytön käytännön tehtävissä toimineita määrittelemästä hallintolainkäytön funktioita. Keskustelun puuttuessa määritelmät ovat muuttuneet toistuessaan lähes ”uskonkappaleiksi”.
>
> Esimerkiksi *Nuorvala* määritteli vuonna 1975 julkaistussa artikkelissaan hallintolainkäytön tehtävät seuraavalla tavalla: ”Tuomioistuin toimii ulkopuolisena ja puolueettomana riidan ratkaisijana. Se vahvistaa, mitä yksittäisessä ja riidanalaisessa tapauksessa on kulloinkin pidettävä oikeusjärjestyksen mukaisena. Hallintoviranomainen ei voi itse ratkaista, onko sen menettely ollut lainmukainen. Hallinnon järjestäminen tarkoituksenmukaisella tavalla ja sen oma sisäinen tarkastus ei yksin voi taata oikeussuojaa, vaan oikeussuojalle hallinnon alalla on

---

[250] *Ervasti*, LM 2002 s. 51.

[251] Lainopillisessa keskustelussa funktioilla tarkoitetaan yleensä toivottuja yhteiskunnallisia vaikutuksia, kun taas yhteiskunnallisessa keskustelussa funktioilla viitataan usein myös eitoivottuihin vaikutuksiin, piilofunktioihin tai dysfunktioihin (*Ervasti* 2002 s. 134). Kuten *Torbjörn Andersson* toteaa, ruotsalaisessa prosessioikeusdoktriinissa siviiliprosessin tehtäväksi nähdään oikeusvarmuuteen vaikuttaminen, minkä vuoksi prosessi voi olla myös oikeutta kehittävää ja sitä luovaa. Sen lisäksi prosessilla on myös kontrollifunktio suhteessa normistoa muodostavaan valtiovaltaan. Positiiviseksi funktioksi koetaan yleensä myös se, että tuomioistuimet yhdenmukaistavat ratkaisutoiminnallaan oikeusjärjestystä ja vaikuttavat taloudellisen integraation syvenemiseen. Ruotsalaisia oikeustieteen käsityksiä siviiliprosessin funktioista ei voida kuvata pelkästään oikeusdogmaattisina määritteinä (”rent rättsdogmatiska bestämmingar”) eikä toisaalta myöskään tutkijoiden henkilökohtaisina mieltymyksinä (”personligt tyckande”). Andersson ei pidä siviiliprosessin funktioiden laintasoista määrittelyä mahdottomana, mutta hän katsoo, että käytännössä se johtaisi ”i ett mycket komplext, och antagligen motstridigt, ändamål”. Ruotsalaisessa oikeusdogmatiikassa ei toisaalta ole harvinaista perustella prosessuaalisia tulkintaratkaisuja juuri prosessin tavoitteista (funktioista) esitetyillä näkökohdilla (*Torbjörn Andersson*, mts. 202–206). Vastaavaan seikkaan huomiota kiinnittänyt *Klami* totesi puolestaan jo vuonna 1990, että tällainen argumentointi (”den rättsliga argumentationens *övergripande kriterier*”, ”deep justification”) on ollut Ruotsissa muilla oikeusdogmatiikan alueilla epätavanomaisempaa (*Klami*, SvJT 1990 s. 232).

kansalaisen oikeusturvan kannalta vasta silloin riittävät takeet, kun *hallinnon lainalaisuutta voidaan valvoa* varsinaisen hallintojärjestelmän ulkopuolella. *Hallintotuomioistuimen toiminta on tällaista valvontaa. Käytännössä siinä on pääosin kysymys yksityisten kansalaisten oikeussuojasta, heidän valituksistaan hallintoviranomaisten toimenpiteistä. Kysymys on kansalaisvalvonnasta, kansalaisaloitteisesta oikeudellisesta valvonnasta*" (kurs. ESV).[252]

Samassa kirjoituksessaan Nuorvala korosti, että kokonaisuutena ottaen tavoitteena on aineellisen oikeuden vaatimuksia vastaavan ja muodollisesti oikean ratkaisun antaminen asianosaiselle ja että juuri tämä on tuomioistuinkontrollin ydin. Hänen mukaansa ei siis ole kysymys mistään yleisestä kontrollista. "Kysymys on oikeussuojasta, siitä että valtiovallan käytön tulee oikeusvaltioperiaatteen mukaan tapahtua oikeusjärjestyksen mukaisesti, ja että virkakoneiston toiminnan tulee muodollisesti ja asiallisesti olla lakiin sidottu, sekä siitä, että kansalaisille taataan riittävää ja todellista oikeussuojaa oikeudenloukkauksia vastaan".

Hallberg puolestaan on todennut vuonna 1990, että muutoksenhaun funktioita on Suomessa tarkasteltu lähinnä "lainkäytön tarkoitusperien eikä niinkään hallinnon valvonnan kannalta".[253] Muutoksenhaku on yksittäistapauksessa käytettävissä oleva oikeusturvakeino. Kysymys on hänen mukaansa "lainkäytölle ominaisesti sen ratkaisemisesta, mitä asianomaisessa tapauksessa on pidettävä voimassa olevan oikeuden mukaisena".[254] Muutoksenhaun merkitystä on näin ollen tarkasteltava lähinnä kansalaisten näkökulmasta.[255] "Hallinnon yleisen kulun kannalta taas korostuvat valitusten lukumäärä ja niiden ratkaisemisen kontrollifunktio."[256]

Hallbergin mukaan yksittäistapauksiin rajoittuvan lainkäytön merkitystä hallinnon ohjauksessa ja valvonnassa rajoittavat monet tekijät. Tapausten valikoituminen on ensinnäkin sattumanvaraista. Tällainen kontrolli myös kohdistuu toiminnan tuloksiin ulottumatta laajemmin sen rakenteeseen tai menettelytapoihin. Kontrolli on lisäksi perusteiltaan rajattua käytettävissä oleviin valitusperusteisiin. Hallberg korostaa, että ratkaistessaan yksittäisiä asioita tuomioistuimet käyttävät kuitenkin "eriasteista harkintaa" tosiasioiden ja oikeusnormien osalta sekä myös itse ratkaisun tekemisessä. Tämä harkinta tapahtuu kuitenkin laissa

---

[252] *Nuorvala* 1975 s. 320–321.

[253] *Hallberg* 1990 s. 3.

[254] Talan mukaan tuomioistuimiin kohdistuvat tähänastiset luottamustutkimukset ovat tuoneet esille kolme osatekijää, jotka ovat hedelmällisiä hahmoteltaessa ja mitattaessa luottamusta tuomioistuimiin. Nämä osatekijät ovat: 1) tuomioistuimet hoitavat tehtäviään *asiantuntevalla*, teknisesti *pätevällä tavalla*, 2) tuomioistuimet toimivat *moraalisesti vastuunalaisella tavalla* ja 3) tuomioistuinten toiminta vastaa jotenkin riittävällä tavalla väestön yleisluonteisia *oikeudenmukaisuuskäsityksiä* (*Tala*, LM 2002 s. 16). Tuomioistuintoiminnassa on sinänsä hankala tunnistaa ja jäsentää riittävän eriytyneesti niitä intressejä, joista moraalisen vastuunalaisuuden arvioinnissa on kyse. Tuomioistuintoiminnassa joudutaan ratkomaan eri tahojen ristriitoja ja eriäviä käsityksiä. Miten esimerkiksi pitäisi hahmottaa ja määritellä tuomioistuintoiminnan yleinen tavoitteenasettelu erilaisten intressien sisältöä tai luonnetta kuvaavien käsitteiden avulla, kuten yleinen etu, erityinen etu tai jonkin yksittäisen toimijan etu? Talan mukaan kysymykseen vastatessa joudutaan herkästi turvautumaan sisällöltään epämääräisiin ilmaisuihin, kuten "toteuttaa oikeudenmukaisuutta, antaa oikeussuojaa, edistää oikeusvarmuutta tai ratkaista, mitä on pidettävä yksittäistapauksessa voimassa olevan oikeuden mukaisena" (mts. 17).

[255] Ruotsin osalta Ekstedt on tuonut esille, että "kansalaisnäkökulma" lainkäyttöön voi merkitä poliittisen vallan omaksumana myös lainkäyttöön kohdistuvaa moitetta asioiden huonosta järjestämisestä, josta tuomioistuimet ovat poliittisen vallan näkemyksen mukaan osittain itse vastuussa (*Ekstedt*, JT 2001–2002 s. 183).

[256] *Hallberg* 1990 s. 4.

säädetyn toimivallan, asiassa sovellettavan säännöksen sekä kysymyksessä olevan asian puitteissa. Hänen mukaansa päätösten oikeuskäytäntöä ja hallintoa ohjaava vaikutus on ratkaisutoiminnan välillinen seuraus.

Edellä selostettuja Nuorvalan ja Hallbergin esittämiä perinteisiä, usein toistettuja käsityksiä hallintolainkäytön funktioista voidaan pitää varsin samansuuntaisina. Hallintolainkäytön tärkeimmäksi tehtäväksi hahmottuu lopulta hallinnon valvontafunktio, koska se samalla määrittää, mitä kansalaisen vireille panemassa hallintolainkäyttöasiassa tosiasiassa tapahtuu. Käytännössä tämä voi tarkoittaa, että tuomioistuimella on yksittäisissä ratkaisutilanteissa varsin pitkälle menevä harkintavalta oman toimivaltansa määrittelemiseksi.[257] Hallintolainkäytön oikeussuojafunktio on siten hallintoon kohdistuvan valvontafunktion rinnalla sille osittain alisteinen, minkä lisäksi oikeussuojafunktio toteutuu valvontafunktion puitteissa eriasteisesti.

Perinteisessä hallintolainkäytöllisessä ajattelussa kansalaisella on varsin instrumentaalinen merkitys. Kansalainen on oikeussuojafunktion käyttäjä ja samalla kohde sekä valvontafunktion käynnistäjä. Kansalaisella on hallintolainkäytössä merkitystä lähinnä menettelyn käynnistäjänä ja tuomioistuimen tiedonlähteenä, eräänlaisena apurina.[258] Tällä tavoin hahmoteltuna hallintolainkäyttö rinnastuu pitkälti inkvisitoriseen rikosprosessiin, jossa tuomari on omnipotentti kaikkien prosessin osapuolten edut ja oikeudet huomioon ottava hah-

[257] Lavin on huomauttanut siitä, että FPL:ssa ei ole nimenomaisia säännöksiä tuomioistuimen sidottuisuudesta esitettyihin valitusperusteisiin lukuun ottamatta FPL 29 §:ää, jonka mukaan tulkittuna tuomioistuin ei saa tuomita hallintolainkäyttöasiassakaan enempää kuin mitä on vaadittu eli ns. reformatio in melius -kielto (*Lavin*, FT 1995 s. 146). Lavin on myös mainittuun pykälään vedoten katsonut, että hallintotuomioistuinten ei kuulu tutkia muutoksenhakuasiaa muutoin kuin valituskirjelmässä esitetyin ja vaadituin osin (*Lavin*, FT 1999 s. 304).

[258] *Niemi-Kiesiläisen* mukaan prosessin varsinaisten osapuolten ulkopuolisten henkilöiden asema voi jäädä heikoksi sekä kaksiasianosaismalleissa (”tvekampsmodellerna”) että inkvisitorisessa mallissa. Näin tapahtuu siitä huolimatta, että inkvisitorisessa mallissa osallistujat nähdään ”mera som informationskällor än som parter” (*Niemi-Kiesiläinen*, JFT 2001 s. 226). *Huovila* korostaa, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti pohjautuu periaatteena ”syvimmiltään ihmisarvoon, yksilön itsemääräämisoikeuteen ja yksilöiden yhdenvertaisuuteen”. Näiden perimmäisten arvojen perusteella voidaan hänen mukaansa määritellä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ”syvärakenne” siten, että asianosaisia on kohdeltava oikeudenkäynnissä yhdenvertaisesti ja tasaarvoisesti, ymmärtävinä ja tuntevina yksilöinä, jotka ovat kykeneviä ja oikeutettuja osallistumaan oikeudenkäyntiin omista lähtökohdistaan ja itse tekemään siinä valintoja. Asianosaisia ei saa kohdella pelkästään ”juridisina toimijoina”, esimerkiksi tietolähteinä relevanteista faktoista (*Huovila*, LM 2004 s. 805). Väitöskirjassaan Huovila on tarkentanut, että hänen esittämänsä syvärakenteen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin malli ei sovellu suoraan kaikkiin oikeudenkäynteihin, ”esimerkiksi sellaisiin, joissa suuret yleisöt ovat asianosaisia” (*Huovila* 2003 s. 288).

mo.[259] Hahmotustapa ei toisaalta ole nykypäivänä ennenkuulumaton, sillä yhteisön oikeuskäytännössä kehittyneen tehokkuusajattelun mukaisesti kansalaisen ensisijainen tehtävä näyttäytyy juuri kansallisen hallinnon lainalaisuuden so. yhteisön oikeuden mukaisuuden valvojana.

Viimeaikaisessa hallintotuomioistuimia ja hallintolainkäyttöä koskevassa kommentoinnissa näkökulman siirtymä hallintolainkäytön funktioiden välillä on suhteellisen selvä. Hallintolainkäytön ensisijaiseksi funktioksi määritellään jälkikäteisen oikeussuojan antaminen, vaikkakin samalla tunnustetaan, että hallintolainkäyttöviranomaisilla on hallinnon lainmukaisuuden valvojina myös eräänlainen *preventiivinen oikeussuojafunktio*.[260] Tällä preventiivisellä oikeussuojafunktiolla näyttävät yhdistetyn sekä *hallinnon valvontafunktio* että *hallintoon kohdistuva ohjausfunktio*.

Hallintoprosessin lähtökohtana perinteisesti pidetty *yksilön oikeussuojan toteutuminen* on samansuuntainen tavoite kuin siviiliprosessioikeudessa.[261] Mäenpään mukaan hallintoprosessin oikeusturvatehtävä on samalla ymmärretty melko passiiviseksi, oikeuksien ja vapauksien suojaamisen eikä niinkään niiden toteuttamisen takeeksi, mikä hänen mukaansa kuuluu siviiliprosessin

---

[259] *Niemi-Kiesiläinen* kysyy, voiko inkvisitorinen prosessi ylipäätään olla mahdollista tällaiseen tuomarikäsitykseen rakentuvana. Niemi-Kiesiläinen torjuu Robberstadin esittämän näkemyksen, jonka mukaan rikosprosessissa uhrin asemaa voitaisiin parantaa, mikäli rikosprosessi muuttuisi uudestaan inkvisitoriseksi. *Robberstadin* esittämistä oikeuspoliittisista kehittämislinjauksista ks. *Robberstad* 1999 s. 353–379. Niemi-Kiesiläisen mukaan rikosprosessin ongelmiin voisi etsiä ratkaisua kehittämällä Habermasin käyttämän käsitteistön puitteissa diskursiivista prosessia (*Niemi-Kiesiläinen*, JFT 2001 s. 224–225). Ruotsissa *Wennergren* on esittänyt, että hallintolainkäyttöä tulisi kehittää yhteistoimintaperiaatteeseen perustuen (”konstruktivt samarbete mellan parterna och rätten”). Tämä periaate soveltuisi hänen mukaansa myös muihin prosessilajeihin (*Wennergren*, FT 1996 s. 77).

[260] *Kallioinen* 2004a s. 77.

[261] *Lindblom* esittää toisaalta kysymyksen, miten oikeussuojan antaminen julkista valtaa tai valtiota vastaan eroaa oikeussuojan antamisesta yksityisen eduksi. Tuomioistuinten tehtävänä tulee sekä siviili- että rikosprosessissa jatkossakin olemaan se, että tuomioistuimet oikeussuojaavalla ja tehokkaalla tavalla vaikuttavat aineellisen lainsäädännön taustatavoitteiden saavuttamiseksi ”på såväl det allmänna som det enskilda planet” (*Lindblom* 1997 s. 610–611). Tässä tehtävässä oikeudenkäynnin oikeussuojaperiaatteiden nimikkeillä on toisarvoinen merkitys (*Lindblom*, SvJT 1999 s. 506). Lindblom kuvaa myös, miten oikeudenkäynnit ovat muuttuneet horisontaalisesti osin päällekkäisiksi ja miten samaan aikaan vertikaalisesti oikeudenkäyntejä supistetaan tai rajoitetaan valitusrajoituksin ja muin järjestelyin. Yleisen lainkäytön kehittämisen ongelmina Lindblom ei pidä niinkään oikeudenkäyntisäännösten ikää tai periaatteita, vaan perinteisten kysymysten ylisääntelyä, puuttuvia resursseja sekä todellisuudesta vieraantunutta dogmaattista ”knoppologiaa”, jossa ei ole sijaa oikeuspoliittisille harkinnoille (mts. 502 ja 513). Vert. *Huovilan* esittämä näkemys siitä, että prosessin funktiot ovat periaatteina tarpeettomina, koska punninta ja arviointi voidaan suorittaa suoraan alkuperäisillä tai perimmäisillä syvärakenteen periaatteilla (ihmisarvo, itsemääräämisoikeus ja yhdenvertaisuus) taikka prosessuaalisilla arvoperiaatteilla (*Huovila* 2003 s. 71).

luonteeseen.[262] Kun tuo oikeussuojafunktio on lisäksi ymmärretty suorastaan itseoikeutetuksi, niin hallintolainkäytön tehtäviä ei ole pohdittu muista tai laajemmista näkökulmista. Tähän kehitykseen on lisäksi vaikuttanut se, että ensimmäisen asteen hallintolainkäyttö itsenäistyi myöhään (1989) ja sen menettelylliset perusteet määriteltiin vasta hallintolainkäyttölailla.

> Siviiliprosessin funktioita Suomessa ja Ruotsissa vertailleen *Leppäsen* mukaan siviiliprosessilla voidaan katsoa olevan kaikki aikaisemmassa oikeustieteellisessä keskustelussa esille nostetut kolme tehtävää, *oikeussuojan antaminen*, *konfliktin ratkaiseminen* yksittäisessä tapauksessa sekä *yleinen käyttäytymisen ohjaaminen*. Näistä siviiliprosessin funktioista oikeussuojatehtävän voidaan hänen mukaansa katsoa ilmentävän *oikeusvaltiollista*, ohjaustehtävän *hyvinvointivaltiollista* ja konfliktinratkaisutehtävän *liberaalia yhteiskuntakehitystä*. Kysymys on pohjimmiltaan tehtävien painottamisesta yhteiskunnallisen kehityksen mukaisesti. Leppäsen mukaan yksittäistapauksen tasolla on yleensä ongelmallista operoida kuitenkin prosessin yleistä käyttäytymistä ohjaavalla vaikutuksella.[263]
>
> Leppänen huomauttaa myös siitä, että näkemys koko siviiliprosessin kentän kattavasta yhtenäisestä tehtävästä saattaa samalla sisältää implisiittisen oletuksen vastaavalla tavalla yhtenäisestä materiaalisesta yksityisoikeudesta, jota siviiliprosessioikeus toteuttaa. Tätä näkemystä Leppänen pitää virheellisenä siviililainsäädännön kehitys huomioon ottaen.
>
> Vastaavalla tavalla voidaan mielestäni todeta hallintolainkäytön osalta, että näkemys yhtenäisestä hallintolainkäyttöprosessista tai hallintolainkäytön yhtenäisestä funktiosta hallinto-oikeudellisen sääntelyn kaikissa asiaryhmissä on vähintään yhtä virheellinen hahmotustapa kuin siviiliprosessin osalta.

Mäenpää painottaa sitä, että hallintolainkäytön funktioita ei voida eikä tule arvioida pelkästään siviiliprosessioikeudellisilla analogioilla tai tarkastelemalla hallintolainkäyttölakia.[264] Mäenpää kuvaakin hallintolainkäytön funktioita ot-

---

[262] *Mäenpään* mukaan hallintoprosessin funktioiden analysointi on hyödyllistä sekä hallintoprosessin teoreettisten kiinnekohtien arvioimiseksi että hallintolainkäytön säännösten kehittämiseksi (*Mäenpää* 2004 s. 217–218). Kootusti siviiliprosessin ja rikosprosessin funktioista ks. *Virolainen* 2003 s. 60–70. Virolainen toteaa kaikille prosessilajeille yhteisiksi funktioiksi *oikeutta luovan funktion* ja *kontrollifunktion*. Edellisellä Virolainen tarkoittaa yleensä tuomioistuinten ratkaisutoiminnan kasvanutta merkitystä ”väljäsisältöisten yleislausekkeiden ja avointen tunnusmerkistöjen, sovittelu- ja kohtuullistamisnormien sekä muiden joustavien normien ja periaatetyyppisten tavoite- ja puitesäännösten” lisäännyttyä lainsäädännössä. Valvontafunktiossa on kysymys viimekätisesti PL 106 §:ään kiinnittyvästä tuomioistuimille annetusta lainsäädännön jälkivalvonnasta sekä velvollisuudesta valvoa, että kansalliset normit eivät ole ristiriidassa yhteisön oikeuden tai EIOS:n kanssa.

[263] *Leppänen* 1998 s. 32–41.

[264] Lindblom toteaa, että hallintolainkäytön funktioista on kirjoitettu Ruotsissa äärimmäisen vähän lakien esitöissä ja doktriinissa. Lindblom toteaa nykyisin olevansa sitä mieltä, että hallintolainkäytön funktiot ovat lähempänä rikosprosessin funktioita kuin siviiliprosessin funktioita. Kaikkien prosessilajien yhteisinä tehtävinä Lindblom pitää: 1) aineellisen lainsäädännön tavoitteiden toteuttamista (handlingsdirigering, prevention, brottsbekämpning och effektivitet), 2) lainsäädännön toteuttamista yksityisellä tasolla (konfliktlösning, reparation samt rättssäkerhet i form av skydd mot övergrepp från statsmakten), 3) lainsäädäntö- ja täytäntöönpanovallan kontrollia (lagprövning i vid mening och laglighetsprövning) sekä 4) oikeuden luomista (rättskapande). Lainkäytön funktioista erityisesti kontrollifunktion merkitys on kasvanut (*Lindblom*, SvJT

taen lähtökohdakseen julkishallinnon tehtävien, aseman ja toimintamuotojen muutokset *liberaalin oikeusvaltion*, *hyvinvointivaltion* ja *modernin hallinnon* muutosten muodostamaa taustaa vasten. Mäenpään omaksumassa kuvaustavassa on siten viitteitä samanlaisista havainnoista prosessin funktioiden ja yhteiskuntakehityksen riippuvuussuhteista kuin esimerkiksi Leppäsellä. Samoin hahmotuksessa on yhtymäkohtia *Dalberg-Larsenin* ja *Wilhelmssonin* esittämiin näkemyksiin muuttuvista tuomarin rooleista.[265]

Näistä lähtökohdista Mäenpää pelkistää hallintoprosessille seuraavat funktiot: *oikeusturvafunktio*, *funktio oikeusriitojen ratkaisumenettelynä*, *funktio oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamismenettelynä*, *valvontafunktio*, *ohjaava ja oikeutta kehittävä funktio* ja *instrumentaalinen funktio*.[266]

Funktioiden painotus voi Mäenpään mukaan johtaa erilaisiin prosessuaalisiin lähtökohtiin tai soveltamiskäytäntöihin erityisesti vireillepanoa, osapuolten prosessuaalista asemaa ja hallintotuomioistuinten prosessuaalista asemaa tarkasteltaessa.[267] Esimerkiksi suppea vireillepano-oikeus liittyy perinteisesti sellaiseen hallintoprosessiin, jonka perustehtäväksi nähdään oikeusturvafunktio, oikeudenmukaisen oikeudenkäyntimenettelyn funktio tai riidanratkaisufunktio. Sen sijaan vireillepano-oikeutta laajentavaan suuntaan vaikuttavat hallintopro-

---

2004 s. 245–246 ja 249–250). Lainkäytön uusina funktioina hän pitää *integraatiofunktiota*, *oikeuspoliittista funktiota* ja *kommunikatiivista funktiota.*

[265] *Dalberg-Larsen* on jakanut tuomarin roolit perinteisiin, hyvinvointivaltiollisiin ja postmoderneihin. *Wilhelmssonin* mukaan näitä tuomarin rooleja voidaan parhaimmillaan yhdistää. Perinteiseen tuomarin rooliin liittyy yksilön kunnioitus, hyvinvointivaltion tuomarin rooliin pyrkimys saavuttaa yhteiskunnallisia tavoitteita ja postmoderniin tuomarin rooliin ”önskan att basera juristens aktivitet på det verkliga livet av i dag och dess många aspekter”. Postmodernin tuomarin rooliin kuuluu empaattisuus, vaikka hyvinvointiyhteiskunnan näkökulmasta lain kylmä kirjain saattaakin suojata heikkoja ryhmiä paremmin kuin empaattinen tuomari. ”Det att man erkänner empatins betydelse kan bli en del av solidarisk rättslig strategi, inom ramen för vilken man strävar att bygga små goda berättelser om rätten och dess möjligheter” (*Wilhelmsson* 2001 s. 121–123).

[266] *Mäenpää*, mts. 228–235.

[267] Fränden mukaan rikosprosessissa ylimmällä tasolla on kaksi periaatetta, *toteuttamisperiaate* (förverkligandeprincipen) ja *suojaperiaate* (skyddsprincipen), joiden avulla ainakin osittain voidaan vastata kysymykseen, mikä on rikosprosessin tavoite. Toteuttamisperiaatteen mukaisesti rikosprosessin välitön tavoite on rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen. Vastuun toteuttamisessa on kuitenkin otettava huomioon, että syytetylle taataan ihmisarvoinen kohtelu (människovärdig behandling), mikä puolestaan on suojaperiaatteen ydinsisältö (*Frände* 1999 s. 7–9). Väitöskirjassaan Frände katsoi, että rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate sisältää neljä toisistaan loogisesti riippumatonta oikeusnormia, jotka ovat praeter legem -kielto, analogiakielto, taannehtivuuskielto ja kielto käyttää ennalta määrittelemättömiä rangaistusseuraamuksia (*Frände* 1989 s. 4).

sessin ohjaavat ja valvonnalliset funktiot.[268] Kaikki hallintolainkäytön funktiot edellyttävät Mäenpään mukaan tuomioistuimelta riittävän tehokasta toimivaltaa. Mikään hallintoprosessin keskeisistä hahmotelluista funktioista ei kuitenkaan edellytä, että hallintotuomioistuimilla olisi toimivalta tutkia viranomaisen toimien tarkoituksenmukaisuutta.[269] Mäenpää katsoo myös, että hallintoprosessin oikeudenmukaisuus laatustandardina on ilmeisesti mahdollista toteuttaa riippumatta siitä, miten hallintoprosessin funktiot määritellään ja miten niitä painotetaan.

Mäenpään esittämää funktiojaottelua voidaan verrata esimerkiksi *Per Henrik Lindblomin* esitykseen siviiliprosessin funktioista, jossa innostuksen lähteenä on käytetty pohjoismaisten sekä englantilaisten prosessisäännösten viimeaikaisia uudistuksia. Lindblomille vaatimukset oikeudenkäynnin nopeudesta, varmuudesta ja halpuudesta ovat ”johtotähtiä” (ledstjärnor), jotka asettuvat jonnekin prosessin tarkoituksen ja periaatteiden välimaastoon.[270] Lindblomin esityksessä funktiot näyttäytyvät *oikeudenkäynnin kulkua ohjaavilta periaatteilta*, jotka on pitkälti kansallisissa oikeusjärjestyksissä säännelty.[271]

> Vertaamalla eri kirjoittajien esittämiä näkemyksiä prosessioikeuden perusperiaatteista Lindblom päätyy 13 tai 14 perusperiaatteeseen, joita hänen mukaansa ovat: suullisuus (muntlighet), välittömyys (omedelbarhet), todistelun välittömyys (bevisomedelbarhet), keskittäminen (koncentration), vapaa todistusten esittäminen ja vapaa todistusharkinta (fri bevisföring och bevisvärdering), julkisuus (offentlighet), asianosaisjulkisuus (partsoffentlighet och partsinsyn), kont-

[268] Oikeusturvaodotusten kannalta asianosaisuuden näkeminen mahdollisimman laajana tai suppeana johtaa erilaisiin tuloksiin. Kaikilla niillä, joilla on oikeusturvatarve, tulisi olla oikeus hakea muutosta, mutta muutoksenhakutien avaaminen laajalle henkilöpiirille antaa mahdollisuuden viivyttää asioita aiheettomastikin. *Kuusikko* toteaa aikaisempia kirjallisuuskannanottoja tarkastellessaan, että kun suppeasta asianosaiskäsitteestä luovuttiin ja siirryttiin oikeudellisen intressin ja päätösten vaikutusten arviointiin, saatettiin pyrkiä myös eräänlaiseen kokonaisharkintaan, jossa huomiota kiinnitettiin myös muutoksenhakuoikeuden vaikutuksiin ja ”järjestelmän toimintaan”. Uudemmassa oikeuskirjallisuudessa, kuten myös oikeuskäytännössä, on havaittavissa valitusoikeudenkin määrittelyssä materiaalisen oikeusturvan korostuminen, mikä edellyttää entistä eritellympää hallintopäätösten funktioiden ja niiden oikeudellisten ja tosiasiallisten vaikutusten analyysiä (*Kuusikko* 2003b s. 232–246). Vert. *Tapio Määttä*, LM 2000 s. 789–801, jossa Määttä toteaa KHO:n tulkintojen ympäristöjärjestöjen valitusoikeudesta jääneen HLL 6.1 §:n sanamuodon mukaisessa tulkinnassa suppeiksi ja järjestöjen valitusoikeuden laajentumisen tapahtuneen lainsäädännön kautta, vaikkakin jossain määrin epäjohdonmukaisesti. Järjestöjen valitusoikeuden määrittelyn epäjohdonmukaisuudesta suojeluintressien kannalta ks. esim. *Similä* 1997 s. 222–223. Valitusoikeuden laajentamisesta PL 20 §:n kannalta ks. esim. *Vihervuori* 1999 s. 642. Kuten *Hollo* muistuttaa, ympäristöasioissa myös yksityisillä on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan laaja mahdollisuus vedota yleisiin ympäristöetuihin valituksensa perusteena (*Hollo* 2004 s. 78). Yleisten ja yksityisten etujen limittymisestä ks. myös *Vihervuori* 1998 s. 238 ja siinä esitetyt esimerkit.

[269] ”Tämä mahdollisuus onkin pelkkä jäänne hallinnollisen lainkäytön ajoilta” (*Mäenpää*, mts. 237).

[270] Lindblomin mukaan ”förhållandet mellan funktioner, ledstjärnor, reformtrender och grundprinciper är uppenbarligen oklart” (*Lindblom*, SvJT 2000 s. 124).

[271] Lindblomin artikkeli on julkaistu myös teoksessa *Lindblom* 2000 s. 237–302.

radiktorisuus (kontradiktion), osapuolten määräämisvalta (partsdisposition beträffande förfarandet och processmaterialet), muodollinen ja materiaalinen prosessinjohto (formell och materiell processledning), maallikkoedustus (lekmannadeltagande) sekä prosessiin vaikuttavat ylimmät oikeusohjeet, kuten perustuslaki, yhteisön oikeus ja kansainväliset sopimukset (överordnade normer). Lindblomin mukaan 13. prosessiperiaate on lainsäädäntötekninen eli siinä on kysymys valinnasta tarkan lainsäädännön ja väljemmän osapuolille harkintavaltaa jättävän säätelyn (valtuusperiaate) välillä.[272]

Lindblom toteaa ruotsalaisen tuomioistuinprosessin uudistuksissa sitten vuoden 1948 vallinneen useita uudistamistrendejä. Hänen mukaansa nyt on saattanut koittaa ”sekamuotoisten” prosessien kehittämisen aika (”blandad process”).[273] Perusmallia erityisesti laajojen riitajuttujen käsittelylle tulisi kuitenkin etsiä välimiesmenettelyistä, jotta tuomioistuimet olisivat jatkossakin kilpailukykyisiä riitojen ratkaisuelimiä.

Lindblom esittää lopuksi arvion, jonka mukaan prosessiperiaatteista lähes kaikki tulevat jatkossa menettämään painoarvoaan. Tämä kehityssuunta ei kuitenkaan koske prosessinjohtoa, asianosaisten prosessuaalisia oikeuksia eikä ylimpien oikeussäännösten ja oikeusperiaatteiden merkitystä. Kehityssuunta ei myöskään koske hänen 14. prosessiperiaatteeksi nimittämäänsä jura novit curia -periaatetta. Yhteiskuntakehityksen Lindblom uskoo vaativan, että yksilöllisiä prosessimuotoja täydennetään ns. edustuksellisilla prosessimuodoilla. Laatu- ja tehokkuusvaatimusten hän uskoo johtavan siihen, että tuomioistuinyksikköjä joudutaan suurentamaan ja tuomioistuinhallintoa muutoinkin keskittämään.

Mäenpään esittämää voidaan verrata myös *Norrgårdin* esittämään näkemykseen siviiliprosessin funktioista. Norrgårdin mukaan siviiliprosessin funktiot muodostavat päteviä oikeuslähdeargumentteja, joita voidaan käyttää *teleologisena tulkinta-argumenttina*. Toinen tapa käyttää siviiliprosessin funktioita on *soveltaa tulkinnassa funktioiden sisältämiä oikeusperiaatteita*. ”T.ex. omfattar rättsskyddsteorin en Sanningsprincip och en Processekonomiprincip, konfliktlösningsteorin omfattar en Partsautonomiprincip och handlingsdirigeringsteorin omfattar en Handlingsdirigeringsprincip.” Norrgårdin mukaan käyttämällä funktioihin sisältyviä periaatteita myönnetään avoimesti, että periaatteiden vä-

[272] *Lindblom*, mts. 129 ja valtuusperiaatteen osalta s. 145–147.

[273] Sekamuotoinen siviiliprosessi muistuttaisi läheisesti nykyistä hallintolainkäyttöprosessia. Lindblom tosin epäilee, että siviiliprosessi ei uudistuneenakaan sovellu uusiin ajatuksiin tuomariuran ja valmisteluorganisaation kehittämisestä. ”Men hur skall en ’snuttprocess’ utan klar uppdelning förberedning och avgörandeskede – en mer myndighetslik och förvaltningsmässig prövning av ’allt som finns i akten’ och allt som hänt vid sammanträden – kunna förenas med en ’plattare’ organisation där högst kvalificerade och avlönade domare enligt renodlingens evangelium ’endast’ har att gå in på sluttrampen och *avgöra* målet medan resten lämnas åt andra i en särskild beredningsorganisation?” Lindblomin mukaan toimivassa prosessissa tärkeintä olisi se, että tuomion perusteeksi tuleva aineisto rajoitetaan ja määritellään selkeällä tavalla. Hallintolainkäyttöprosessissa varsin yleisiä viittauksia asiakirjoihin tai asian aikaisempiin vaiheisiin Lindblom ei hyväksy (*Lindblom*, mts. 149–152).

lillä tapahtuu punnintaa ja että kaikki periaatteet ovat osa voimassa olevaa oikeutta. Tuolloin ei myöskään ole tarvetta asettaa jotain periaatetta pysyvästi johtavaksi siviiliprosessin periaatteeksi.[274] Norrgårdin mukaan oikeussuojateoria (rättsskyddsteorin) käsittääkin kolme oikeusperiaatetta, jotka hänen mukaansa ovat ”Sanningsprincipen, Snabbhetsprincipen och Kostnadseffektivitetsprincipen”.[275] Näistä periaatteista kaksi viimeistä voidaan yhdistää uudeksi periaatteeksi (”Processekonomiprincipen”).

Mäenpään esittämä on verrattavissa myös *Ervastin* näkemykseen lainkäytön funktioista, jossa lähtökohtana on ollut lainkäytön eriasteiset seuraukset. Ervastin jaottelussa lähtökohtana eivät ole olleet vain lainkäytön ilmifunktiot, joihin siis tietoisesti pyritään. Lähtökohtana ei myöskään ole ollut normatiivis-ideologinen malli siitä, millaisia tehtäviä tuomioistuinten yleensä tulisi toteuttaa. Ervastin lähtökohtana on toisin sanoen ollut ”erilaiset seuraukset, joita lainkäytöllä voidaan ulkopuolelta tarkasteltuna havaita olevan”.[276]

> Ervasti on tarkastelussaan luokitellut ja koonnut yhteen oikeustieteellisessä ja yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa esitettyjä funktioita. Funktioiden luokitteluperusteena Ervastin mallissa on käytetty funktion yleisyyttä ja abstraktiotasoa, funktioiden liityntää erilaisiin yhteiskunnallisiin käytäntöihin ja yhteiskunnallisiin ja tieteellisiin diskursseihin sekä funktioiden suhdetta yhteiskunnalliseen vallankäyttöön. Funktioiden luokitteluperusteiden lisäksi funktioita on tarkasteltu viidellä eri tasolla eli yhteiskunnan, politiikan, oikeuden, tuomioistuimen ja kansalaisyhteiskunnan tasolla.
>
> Ervasti toteaa itse, että hänen esittämässään mallissa on kysymys monilta osin samojen funktioiden eritasoisista ilmenemismuodoista. Esimerkiksi yhteiskuntarauhaa ylläpidetään sosiaalisen kontrollin kautta, johon pyritään kansalaisten käyttäytymistä ohjaamalla, kuten ratkaisemalla oikeusriitoja, mikä taas on yksi tapa käsitellä kansalaisten oikeusongelmia. Ervastin mukaan eritasoiset funktiot limittyvät *verkostoiksi*, jotka tekevät lainkäytön ja laajemminkin oikeudenkäytön ymmärrettäväksi. Funktioiden vaikutussuunta on osin sama, osin erisuuntainen ja osin ristikkäinen. Myös yksittäinen lainkäytön funktio voi yksittäisessä soveltamistilanteessa olla erisuuntainen. Funktioiden erisuuntaisuus ja keskinäinen jännittyneisyys vaikeuttavat niihin perustuvien konkreettisten oikeuselämässä hyödynnettävien mallien luomista.

Ervastin mallissa funktiot *yhteiskunnan tasolla* ovat lainkäytön perustavinta laatua olevia funktioita, kuten yhteiskuntarauhan ylläpitäminen. Funktioihin

---

[274] *Norrgård,* JFT 2001 s. 141 ja 144. Periaatteiden välinen punninta tapahtuu Norrgårdin mukaan Alexyn esittämällä tavalla ns. Abwägungsgesetzin mukaisesti eli ”Je höher der Grad der Nichterfüllung oder Beeinträchtigung des eines Prinzips ist, um so grösser muss die Wichtigkeit der Einfüllung des anderen sein” (*Alexy* 1996 s. 146 ja *Norrgård*, mts. 143). Norrgård täsmentää, että ”Sanningens betydelse minskar endast om det finns någon motstående princip vars genomförande är viktigare”. Totuus ei itsestään menetä painoarvoaan (mts. 143 av. 18).

[275] *Norrgård*, mts. 144.

[276] Kun halutaan korostaa eroa lainsäädännön tai lainkäytön ilmifunktioiden ja todellisten – myös ei-toivottujen – seurausten välillä, keskustelua voidaan Ervastin mukaan käydä myös puhumalla vaikuttavuudesta tai vaikuttavuustutkimuksesta (*Ervasti*, LM 2002 s. 50–53).

oikeuden tasolla on sisällytetty etenkin prosessioikeuden piirissä käsiteltyjä lainkäytön funktioita, jotka ovat Ervastin mukaan ”jossain määrin yleisiä käsityksiä tuomioistuinten toiminnasta”. Funktiot *kansalaisyhteiskunnan tasolla* kuvaavat funktioita, joita lainkäytöllä on kansalaisiin.[277] Funktiot *politiikan tasolla* liittyvät päätöksentekijöiden ja poliittisen vallan auktoriteettiaseman legitimiteetin korostamiseen sekä heidän tavoitteidensa tukemiseen. Viimeksi mainitusta näkökulmasta Ervasti toteaa, että lainkäytön tehtävänä on myös luoda legitimiteettiä oikeusjärjestykselle ja hallitsemiskoneistolle. Lainkäytön funktioita poliittisella tasolla tarkasteltuna voidaan pitää pitkälti instrumentaalisina, jolloin korostetaan lainsäädäntöä ja oikeudenkäyttöä välineinä ohjata yhteiskuntaa haluttujen poliittisten tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi lainkäytön yhteiskunnallisina funktioina on pidetty sosialisaatiota ja sosiaalista kontrollia.

Oikeuden tason funktioita Ervasti on tarkastellut lähinnä diskursiivisin perustein. Pohjoismaissa käydyssä keskustelussa on asetettu vastakkain lainkäytön (erityisesti siviililainkäytön) ohjaus- ja konfliktinratkaisufunktiot ja kiistelty siitä, kumpaa funktiota lainkäyttö ensisijaisesti palvelee. Ervasti ei pidä hedelmällisenä tällaista vastakkainasetteluun perustuvaa keskustelua, jota on myös käyty Suomessa oikeussuoja-, käyttäytymisenohjaus- ja konfliktinratkaisufunktion merkityksestä, koska keskustelussa on ollut kysymys painotuseroista. Kukaan osapuolistahan ei ole kiistänyt, etteikö siviiliprosessilla olisi oikeussuojan antamista, käyttäytymistä ohjaavaa tai konfliktin ratkaisuun liittyvää funktiota. Ervastin mukaan pitäisi päinvastoin pyrkiä tällaisten dikotomioiden purkamiseen ja yrittää sen sijaan luoda kuva lainkäytön lukuisista funktioista ja niiden suhteista. Nämä oikeuden funktiot liittyvät monin tavoin sosialisaatioon, sosiaaliseen kontrolliin, erilaisiin ideologioihin ja legitimiteettiin sekä toisaalta tuomioistuintason funktioihin. Leppäseen viitaten Ervasti toteaa, että keskustelua tulisi voida viedä konkreettisemmalle tasolle, kuten esimerkiksi rooli- ja menettelyperiaatteisiin.[278] Ervasti korostaa sitä, että *tuomioistuintason ja oikeuden funktioita tulee tarkastella erikseen*, koska se, mitä tuomioistuimet käytännössä tekevät ja millaisia funktioita niillä näyttäisi olevan arkisessa toiminnassaan, eroaa piirteiltään ja olemukseltaan ideologis-normatiivisesti sävyttyneistä oikeuden teoreettisemmista funktiomalleista.

Kansalaisten näkökulmasta tuomioistuinlaitoksen keskeinen funktio on *käsitellä heidän oikeusongelmiaan*. Tämä sama asia näyttäytyy tuomioistuimille oikeusriitojen ratkaisufunktiona. Ervastin käsitys kansalaisten näkökulmasta tuomioistuinlaitokseen on vaikeuksitta muunnettavissa myös hallintolainkäyttöä koskevaksi. Myös hallintolainkäyttöä koskee se havainto, että kansalaisten näkökulmasta korostuu nimenomaan *ongelmien käsittely eikä ainoastaan nii-*

[277] *Ervasti*, mts. 54–55.
[278] *Ervasti*, mts. 61 ja *Leppänen* 1998 s. 39.

den ratkaisu.[279] Kansalaisten kannalta olennaista on siten esimerkiksi, kuinka helposti he saavat asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, miten heidän juttuaan käsitellään ja kuinka heitä kohdellaan sekä lopuksi, mikä heidän juttunsa lopputulos on.

Hallintolainkäyttöön on hyvin sovellettavissa myös Ervastin esittämä näkemys, jonka mukaan tuomioistuinten funktio on lisäksi *informaation välittäminen tuomioistuinlaitoksen ulkopuoliseen konfliktinratkaisuun*. Hallintolainkäyttöön sovellettuna tämä tarkoittaa, että hallintolainkäytössä keskeisintä oikeussuojafunktion lisäksi olisi myös ohjausfunktio. Ohjausfunktio ei mielestäni ole hahmotettavissa tai määriteltävissä pelkästään valvontafunktion sisällä oikeussuojafunktion tuottamaksi eräänlaiseksi ratkaisutoiminnan sivutuotteeksi. Ohjausfunktio ja oikeussuojafunktio hahmottuvat itselleni lähes yhtä vahvoiksi prosessin peruslähtökohdiksi. Niillä voi sinänsä olla erilaiset adressaatit, sillä oikeussuojafunktion ensisijainen kohde ja funktion tuottaman suojan vastaanottaja on oikeusriidan yksityinen osapuoli. Sen sijaan ohjausfunktion primäärimpi osapuoli on yleensä hallintokoneisto sekä muut hallintolainkäyttöelimet. Toisaalta ohjausfunktiolla on myös merkitystä tulevien potentiaalisten oikeusriitojen osapuoliin, koska näille välittyy tuomioistuinten ratkaisutoiminnan kautta tietoa siitä, millä tavoin oikeussäännöksiä todennäköisesti samankaltaisissa tai joltain osin vastaavissa tapauksissa tultaisiin soveltamaan. Hallintolainkäytön ohjausfunktio korostuu erityisesti sitovien ennakkoratkaisujen kaltaisissa menettelyissä mutta myös niissä tapauksissa, joissa ylin tuomioistuinaste antaa valikoiden ratkaisuja lähinnä ennakkopäätösperusteisesti. Ohjausfunktion selvyyttä tietenkin lisää se, että tuomioistuimen ratkaisut ovat kaikissa tapauksissa laadukkaita ja vaikeuksitta hahmotettavissa perusteluiltaan ja lopputulokseltaan.

Vertailun vuoksi otan esille *Talan* esittämiä malleja siitä, miten voidaan yleisesti selittää luottamuksen alenemista julkisiin instituutioihin. Tällaisia selitysmalleja on hahmoteltu kaikkiaan viisi: 1) instituutiossa toimivat yksilöt eivät tosiasiassa noudata heitä ja instituutioita koskevia säännöksiä (mikä myös näkyy), 2) kansalaiset ja muut toimijat kohdistavat instituutioihin korkeampia odotuksia kuin aikaisemmin, 3) kansalaiset suhtautuvat entistä kyynisemmin julkisiin instituutioihin (niiden suoritteista on annettu katteettomia lupauksia ja niiden toimintaa pidetään heikkotasoisena; julkisia varoja käytetään tehotto-

[279] Tala toteaa, että proseduaalisen oikeudenmukaisuuden tutkimussuuntauksella on jonkin verran saatu näyttöä siitä, että menettelyn oikeudenmukaisuuteen (so. rehtiyteen ja tasapuolisuuteen) pohjautuva asianosaisen käsitys pysyy voimassa siitä huolimatta, miten kyseinen toimija arvioi lopputuloksen sisällön edullisuutta tai sen oikeudenmukaisuutta omalta kannaltaan. Tutkimussuunta on pitänyt kansalaisarvioiden kannalta erityisen tärkeänä oikeudenkäynnin piirteenä tuomareiden neutraalisuutta ja sitä, että asianosainen kokee voivansa vaikuttaa menettelyn kulkuun tai ainakin tuntee, että häntä kuullaan ja kuunnellaan aidosti. Kolmas piirre on se, että asianosaista kohdellaan menettelyssä arvokkaasti, kohteliaasti ja hänen oikeuksiaan kunnioittavasti (*Tala*, LM 2002 s. 21–22).

masti tai tuhlailevasti), 4) julkisia instituutioita koskevat säännökset ovat hämäriä ja vaikeaselkoisia eivätkä siksi anna pohjaa normatiivisille, instituutioita koskeville kansalaisten ja muiden odotuksille ja 5) tieto instituutioiden toiminnasta on niukkaa, mutkikasta ja sitä on vaikea tai mahdoton saada. Tiedon puuttuessa ihmiset epäävät luottamuksensa kyseiseen instituutioon.

Kuten Tala toteaa, edellä olevista selityksistä toinen ja neljäs voivat olla harkinnanarvoisia, kenties viideskin, sille, miten selitetään kansalaisten luottamusta tuomioistuimiin. Kansalaisnäkökulmasta lupauksen pettämisestä voi kuitenkin olla kysymys myös siinä tapauksessa, että tuomioistuimen päättämä asiantila ei käytännössä kuitenkaan toteudu.[280] Hallintolainkäyttöön sovellettuna tämä voi merkitä sitä, että palautetussa asiassa hallintoviranomainen tekee uudestaan päätöksen, joka ei tuo asiaansa menestyksellisesti hallintotuomioistuinvaiheessa ajaneelle asianosaiselle vieläkään myönteistä ratkaisua, koska hallintoviranomainen käyttää esimerkiksi lupahakemuksen hylkäämiseen sellaista perustetta, jota aikaisemmassa päätöksentekovaiheessa ei ole käytetty. Yksityisen näkökulmasta myös tuomioistuin saattaa syyllistyä samantapaiseen ”petturuuteen”, mutta silloin syynä on yleensä se, että tuomioistuin ei ratkaise asiaa kaikilta osin prosessiekonomisista syistä. Tuomioistuimen vaietessa prosessiekonomisista syistä esimerkiksi hakemuksen muiden hylkäämisperusteiden lainmukaisuudesta hallintoviranomaiselle ei välity viestiä siitä, ovatko jo kerran käytetyt hylkäysperusteet olleet lainmukaisia, kun hallintoviranomainen joutuu ratkaisemaan asian uudestaan.[281]

Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmän historiallisten juurien vuoksi ratkaisematta positiivisessa oikeudessa on edelleenkin, mikä on hallintolainkäytön ensisijainen tehtävä tai mitkä ovat sen pääasialliset tehtävät.[282] Ratkaisematta on siis, onko tuo ensisijainen tehtävä hallintotoiminnan jälkikäteinen lainmukaisuuden valvonta vai onko se oikeussuojan antaminen yksittäisissä hallinto-

---

[280] *Tala*, LM 2002 s. 25–26.

[281] Lassi Kilpi on osuvasti kuvannut KHO:n 50-vuotisjuhlakirjassa, miten eräässä verotusta koskeneessa ratkaisussa KHO:n päätös prosessiekonomisista syistä perustui sellaiseen aineelliseen perusteeseen, joka asian tullessa uudestaan käsiteltäväksi havaittiin riittämättömäksi tai oikeastaan virheelliseksi käsillä olleen kysymyksen oikeudelliseksi ratkaisemiseksi. Vastaavista jatkokäsittelyä koskevista vaikeuksista huolimatta Kilpi ei pitänyt tarpeellisena sitä, että tuomioistuinten tutkimisvaltaa prosessinedellytysten täyttymisestä rajoitettaisiin millään tavalla. Hänen mukaansa ”tutkittavaksi ottamatta jättäminen on suoritettava sillä perusteella, joka helpoiten kussakin yksittäistapauksessa on todettavissa” (*Lassi Kilpi* 1968 s. 96).

[282] Ervastia lainaten totean, että funktioerottelu voisi antaa hallintolainkäytön ymmärtämisen välineiksi niin itseymmärrystä kuin myös kriittisyyttä. Funktioerottelun avulla voi myös selvittää hallintolainkäytön ilmifunktioita ja millaisia tosiasiallisia funktioita prosessi täyttää puhumattakaan siitä, miten hallintolainkäyttöä voidaan tarkastella empiirisesti. Funktioajattelu mahdollistaa erilaisten tuomioistuinten vertailun, minkä lisäksi sitä voidaan hyödyntää tuomioistuintoiminnan historiallisessa tarkastelussa tutkittaessa esimerkiksi sitä, mihin suuntaan hallintolainkäyttö on kehittynyt (*Ervasti*, mts. 68–69).

asioissa.[283] Tämän historiallisen perinteen vuoksi ratkaisematta on myös se, onko hallintolainkäytössä muutoksenhakutuomioistuimen tutkittavana itse asiassa koko hallintopäätös vai valituskirjelmässä tai muussa vireillepanokirjelmässä tuomioistuimelle esitetty rajattu kysymys ja tähän liittyvät vaatimukset. Virallisperiaatteen suojissa tuomioistuimen tutkimistoimivalta on vuosikymmenien saatossa kehittynyt jonkinlaiseksi kompromissiksi näistä kahdesta lähtökohdasta ilman nimenomaista lainsäätäjän tahdonmuodostusta.[284] Yleisen lainkäytön terminologiaa lainaten voitaneen myös todeta, että virallisperiaate ratkaisee hallintolainkäytössä *väittämistaakan* mahdolliset ongelmat tai oikeammin häivyttää väittämistaakan pois päätösharkinnasta. Virallisperiaate näyttää samalla samaistuvan pitkälti myös *jura novit curia* -periaatteeseen.

> Hallinto-oikeuden tehtävistä säädetään hallinto-oikeuslain 3 §:ssä. Mainitun lainkohdan mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan HLL:ssa tai muussa laissa. HLL:ssa ja muussa lainsäädännössä määritellään tarkemmin, millä perusteilla hallintopäätökseen voidaan hakea muutosta ja miten hallintoriita-asiat taikka hallinto-oikeudelle alistettava asia saatetaan vireille. HLL:ssa tai muussa lainsäädännössä ei tämän tarkemmin säädetä hallinto-oikeuden toimivallasta eikä tuon toimivallan sidottuisuudesta valituskirjelmässä tai hallintoriidan vireillepanokirjelmässä esitettyihin vaatimuksiin perusteluineen.
>
> Vertailun vuoksi lienee syytä todeta, miten hovioikeudesta ja hovioikeuden tehtävistä säädetään hovioikeuslaissa ja oikeudenkäymiskaaressa. Hovioikeuslain (56/1994) 2.1 §:n (809/1996) mukaan hovioikeuden tehtävänä on käsitellä valitukset ja kantelut käräjäoikeuden ratkaisuista. OK 26:1:n (381/2003) mukaan oikeudenkäynti hovioikeudessa *koskee käräjäoikeuden ratkaisun kohteena ollutta asiaa valituksessa ja mahdollisessa vastauksessa vedotuilta osin.* Pykälän viimeisen virkkeen mukaan tutkittavana on, *onko ja miten käräjäoikeuden ratkaisua muutettava*. OK 26 luvun 1a §:n 1 momentin mukaan hovioikeus voi rikosasiassa muuttaa käräjäoikeuden rangaistusvaatimuksesta antamaa tuomiota

---

[283] K. J. Ståhlberg katsoi virkaanastujaisluennossaan 6.2.1909, että hallinto-oikeudellinen lainkäyttö turvasi ”ensiksikin subjektiivisia oikeuksia julkisen oikeuden alalla ja samalla myöskin niiden perustuksena olevaa objektiivista oikeutta eli oikeusjärjestystä ja toiseksi tuon objektiivisen oikeuden, lain, voimassapitämistä sellaisissakin tapauksissa, jolloin ei mikään yksityinen oikeus ole riidanalaisena”. Mikäli tässä tehtävässään hallinto-oikeudellinen lainkäyttö ”ulottuu oikeuskysymyksen ulkopuolellekin, kansalaisen etujen turvaamiseen kohtuuttomilta virkatoimilta, kohtuuttomalta virkavallan käyttämiseltä ja laillisen toimivallan rajoissa”, kysymyksessä ei enää ollut asiallisesti hallintolainkäyttö vaan hallinto. Ståhlberg piti hallintolainkäytön lainsäädännöllistä kehittymättömyyttä haitallisena hallinto-oikeudelle ja sen tieteelliselle tutkimukselle (*Ståhlberg*, LM 1909 s. 22 ja 24–25).

[284] Kuten Kulla toteaa, esimerkiksi käsitys hallintopäätöksessä olevan menettelyvirheen olennaisuuden vaikutuksesta siihen, kumoaako hallintotuomioistuin valituksen johdosta tällaisen hallintopäätöksen, on oikeuskäytännössä vakiintunut yleisprosessuaalinen periaate ilman nimenomaista lainsäädännön tukea. Oikeuskäytännön varassa lepää myös se menettely, jossa tuomioistuin ottaa viivästyksen välttämiseksi esimerkiksi juuri menettelyvirheen perusteella kumotun hallintopäätöksen asiaa palauttamatta välittömästi käsiteltäväkseen tehdyn valituksen loppuun ratkaisemiseksi. Ja kuten Kulla myös muistuttaa, HLL:ssa menettelyvirhettä ei ole expressis verbis edes säädetty valitusperusteeksi (*Kulla* 2004 s. 169–176).

vastaajan eduksi silloinkin, kun vain virallinen syyttäjä on hakenut siihen muutosta. OK 26 luvun 1 a §:n 2 momentin mukaan hovioikeus ei saa ilman erityistä syytä tutkia, onko vastaaja syyllistynyt hänen syykseen luettuun tekoon, jos käräjäoikeuden tuomioon rikosasiassa haetaan muutosta ainoastaan rangaistusseuraamuksen osalta.

Aikaisemmin vastaavat hovioikeuden tutkimisvaltaa koskevat säännökset olivat OK 26 luvun 10 ja 11 §:ssä.[285] *Laukkasen* mukaan OK 26:10:n säännökset, jotka siis vastaavat voimassa olevia OK 26:1:n säännöksiä, antavat aiheen lähteä siitä, että hovioikeuden on tutkittava käräjäoikeuden ratkaisun kohteena ollut asia valituksessa ja mahdollisessa vastauksessa vedotulta osin. Laukkasen mukaan ei siis ole riittävää, että hovioikeus kontrolloi, onko alioikeus tehnyt oikean tuomion, vaan ennen kuin hovioikeus saa siitä lausua, hovioikeuden on tutkittava käräjäoikeuden ratkaisun kohteena ollut asia valituksessa ja vastauksessa vedotulta osin.[286]

Laukkasen mukaan hovioikeudelle laissa määritelty tutkimisvalta merkitsee, että hovioikeutta on pidettävä ulkomaisessa prosessikirjallisuudessa määritellyin tavoin ”toisena ensimmäisenä asteena”.[287] Tällaisessa järjestelmässä on tyypillistä, että valittaminen on mahdollista sekä näyttö- että oikeuskysymyksistä ja että muutoksenhakutuomioistuin korvaa muutoksenhaun päätteeksi alioikeuden tuomion omalla tuomiollaan. Oikeudenkäynti tällaisessa tuomioistuimessa on yleensä suullista ja välitöntä ”rehearing”-tyyppistä asian uutta tutkintaa.

Laukkasen mukaan kansainvälisesti tarkasteltuna toisen ryhmän muodostavat puolestaan ne muutoksenhakujärjestelmät, joissa muutoksenhakutuomioistuin ei ota uudelleen vastaan alioikeudessa esitettyä näyttöä, vaan tutkii alioikeuden ratkaisun oikeellisuuden pöytäkirjojen tai muiden tallenteiden avulla. Toisen ryhmän muutoksenhakutuomioistuimista voidaan karrikoiden sanoa, että muutoksenhakutuomioistuimet eivät tutki muutoksenhaun kohteena olevaa asiaa vaan pikemminkin kontrolloivat alioikeuden asiassa tekemän ratkaisun oikeellisuutta. Jälkimmäinen lähestymistapa on Laukkasen mukaan omaksuttu Saksassa, jossa esimerkiksi alioikeuden tekemät menettelyvirheet tutkitaan

---

[285] HO:n tutkimisvaltaa koskevia säännöksiä muutettiin jo vuoden 1993 alioikeusuudistuksen yhteydessä. Muutos tapahtui käräjäoikeusuudistuksen siirtymäsäännösten antamisen yhteydessä samalla, kun asianosaisten valitus- ja vastauskirjelmille asetettiin aikaisempaa korkeammat vaatimukset. Lakiin lisättiin tuolloin säännös, jonka mukaan HO ei ilman erityistä syytä tutkinut käräjäoikeuden ratkaisun oikeellisuutta muulta kuin valituksessa ja vastauksessa ilmoitettujen perusteiden ja seikkojen osalta (OK 26:11a). Perusteena muutokselle oli muutoksenhakumenettelyn selkeyttäminen (*HE 79/1993 vp* s. 8 ja 25, *KM 1992:20* s. 161–162 ja *Jokela* 1998 s. 182). Hallituksen esityksen mukaan mahdollisuus pyytää valituksen tai vastauksen täydentämistä turvasivat puolestaan riittävästi sen, että ilman oikeudenkäyntiavustajaa oleva asianosainen ei kärsinyt aiheettomia oikeudenmenetyksiä tutkimisvallan supistamisen vuoksi. Muutoksella ei sen sijaan puututtu siihen, missä määrin HO:lla oli muutoksenhaun kohteena olevassa asiassa oikeus tehdä muita kuin vaadittuja muutoksia. Tämän kysymyksen todettiin edelleen jäävän oikeuskäytännön varaan lukuun ottamatta niitä tilanteita, joiden osalta ehdotettiin HO:n ratkaisuvallan selventämistä rikosasioiden muutoksenhaun osalta. Hallituksen esityksen mukaan tutkimisvallan rajoitukset koskivat kaikkia asiatyyppejä. Erityisenä syynä, joka oikeutti poikkeamaan tuolloin määritellystä tutkimisvallasta, pidettiin asianosaisen oikeussuojan tarvetta sellaisessa asiassa, johon liittyi julkinen etu.

[286] Laukkanen luonnehtii ennen hovioikeusuudistusta vallinnutta prosessia asiakirjaprosessiksi, jonka tyyppipiirteisiin kuului esittelijän toimesta tapahtuva asian valmistelu ja ”tuomion laatimisprosessin raskaus” (*Laukkanen*, LM 2000 s. 1115–1117).

[287] Terminä käytetään ”the second first instance” tai ”zweite Tatsacheninstanz” (*Laukkanen*, mts. 1115).

muutoksenhakuasteessa vain, jos asianosainen valituksessaan vaatii niiden tutkimista.

Jokela on puolestaan todennut, että käräjäoikeuden tuomiota sekä siitä tehtyä valitusta ja valitukseen vastaamista koskevien säännösten tarkoituksena on ollut selkeyttää asian käsittelyä hovioikeudessa siten, että siellä voidaan keskittyä ”asianosaisten ilmoittamien muutosvaatimusten sekä käräjäoikeuden ratkaisun perustelujen ja sen oikeellisuuden tutkimiseen”.[288]

Jokela viittaa lakivaliokunnan mietintöön (LaVM 19/1997 vp), jossa valiokunta piti ilman nimenomaista säännöstäkin selvänä, että hovioikeuden tulee prosessinjohdon keinoin tarvittaessa selvittää, mitä asianosaiset asiassa vaativat ja mihin he vetoavat.[289] Jokelan mukaan lakivaliokunnan ”lausunnon valossa uuden lain tarkoituksena on siten pidettävä sitä, että *asianosaisilla on lähtökohtainen vaatimis- ja vetoamisvelvollisuus hovioikeudessa*”. Hovioikeus ei saa periaatteessa ottaa huomioon muita oikeustosiseikkoja kuin ne, joihin on vedottu hovioikeudessa. Käräjäoikeudessa tapahtunut oikeustosiseikkaan vetoaminen ei siten ole riittävää sille, että oikeustosiseikka voitaisiin ottaa huomioon hovioikeudessa. Tätä sääntöä Jokela pitää valittajan osalta poikkeuksettomana.[290]

Väittämistaakkaa koskeva sääntely sisällytettiin OK:een vasta riita-asiain alioikeusmenettelyä koskevan uudistuksen yhteydessä. Nykyisin kyseinen säännös on OK 24:3.2 (768/2002), jonka mukaan asiassa, jossa sovinto on sallittu, tuomiota ei saa perustaa seikkaan, johon asianosainen ei ole vaatimuksensa tai vastustamisensa tueksi vedonnut.[291]

Virolaisen mukaan asianosaisten kannalta väittämistaakka merkitsee, että heidän on vedottava niihin *välittömästi relevantteihin tosiseikkoihin* eli oikeustosiseikkoihin, joihin heidän vaatimuksensa perustuvat. Virolainen pitää kyseistä taakkaa dispositiivisissa riita-asioissa asianosaisten ja tuomioistuimen tehtävänjakoa koskevan *käsittelymenetelmän tai -periaatteen ilmauksena*. Tuo-

---

[288] Käytännössä HO:n tutkimisvallan rajoittaminen on merkinnyt esimerkiksi sitä, että HO ei asianosaisen yleisluontoisen viittauksen perusteella tutki kaikkea käräjäoikeudessa kertynyttä oikeudenkäyntiaineistoa. OK 26:10:stä aikaisemmin ilmenneen oikeusohjeen Jokela on tulkinnut merkitsevän, että HO:ssa tutkittaviksi tulevat vaatimukset perusteineen on ilmoitettava valituskirjelmässä ja jo siihen mahdollisesti annettavassa vastauksessa eikä täydentäminen tältä osin lisäkirjelmissä tai suullisessa käsittelyssä ole pääsääntöisesti enää mahdollista (*Jokela* 1998 s. 21 ja 182–183).

[289] *LaVM 19/1997 vp* s. 14 ja *Jokela*, mts. 185. Hallituksen esityksessä ehdotettiin säädettäväksi, että HO:n olisi tullut tiedustella vastapuolelta, joka ei ollut vastannut valitukseen taikka enää vastauksessaan toistanut alioikeudessa esittämiään vaatimuksia perusteineen, oliko vastapuolen tarkoituksena edelleen kuitenkin vedota niihin (*HE 33/1997* vp s. 64). Ehdotettua tiedustelusäännöstä, jota lakivaliokunta ei pitänyt tarpeellisena, perusteltiin sillä, että ratkaisu oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä ei saanut perustua seikkaan, joka ei ollut vastapuolen tiedossa eikä siten oikeudenkäynnin kohteenakaan.

[290] Jos vastapuoli ei ole lainkaan käyttänyt HO:ssa puhevaltaa ja asia ratkaistaan kirjallisen aineiston pohjalta taikka pääkäsittelyssä vastapuolen poissaolosta huolimatta, asiaa ratkaistaessa otetaan kuitenkin huomioon hänen asiassa aikaisemmin esittämänsä oikeudenkäyntiaineisto. Jokela korostaa toisaalta, että asianosaisten ankara vaatimis- ja vetoamisvelvollisuus vaatii vastapainokseen HO:n aktiivisen prosessinjohdon, ”johon meillä ei ole totuttu” (*Jokela*, mts. 185–186).

[291] Vastaavaa säännöstä on noudatettava HO:n päätöksenteossa OK 24:19:n yleisen viittaussäännöksen perusteella (*Virolainen*, LM 2000 s. 1156 av . 8).

mioistuimen kannalta väittämistaakka merkitsee sitä, että tuomioistuin on sidottu mainittuihin välittömästi relevantteihin tosiseikkoihin. Näin ollen väittämistaakassa on Virolaisen mukaan viime kädessä kysymys *asianosaisten määräämisperiaatteen eli dispositiivisen periaatteen* sovelluksesta.

> Väittämistaakka on prosessin kohteen määrittämiseen liittyvä käsite. Vetoamalla tosiseikkoihin asianosaiset määräävät siitä, mistä riidellään ja mitä tuomioistuin saa tutkia. Käsitteenä väittämistaakka on *subjektiivinen* eli juuri sen asianosaisen, jolla on väittämistaakan jakoa koskevien sääntöjen (Virolaisen huomauttamalla tavalla yleensä kirjoittamattomien sääntöjen) nojalla väittämistaakka, on siihen vedottava. Väittämistaakan subjektiivisuuden vuoksi riittävää ei siis ole, että vastapuoli vetoaa seikan vastakohtaan.[292] *Kantajalla* on väittämistaakka kanneperusteen konstitutioiviin oikeustosiseikkohin (esimerkiksi velaksianto ja saatavan erääntyminen). *Vastaajalla* on puolestaan väittämistaakka niistä vastatosiseikan asemassa olevista oikeustosiseikoista, jotka riitauttamatta kantajan esittämän kanneperustan todenperäisyyttä saavat aikaan sen, ettei kantajan kanneperusteella ole kantajan väittämää juridista merkitystä ts. vastatosiseikka kumoaa kanneperusteen oikeudellisen vaikutuksen (esimerkiksi velan maksu ja saatavan vanhentuminen).[293] *Asianosaisten kesken* väittämistaakka jakautuu pääsääntöisesti samalla tavalla kuin todistustaakka. Väittämistaakan merkityksenä Virolainen pitää ennen kaikkea sitä, että se suojaa prosessin osapuolia yllättäviltä ratkaisuilta.[294]

Väittämistaakka eroaa käsitteellisesti *todistustaakasta,* koska väittämistaakassa ei vielä ole kysymys näytöstä.[295] Väittämistaakka eroaa myös *vaatimistaakasta* (OK 24:3.1). Vaatimistaakassa asianosaisten esittämät vaatimukset sitovat tuomioistuinta laadullisesti ja määrällisesti. Tuomioistuin ei vaatimistaakkaa koskevien säännösten mukaisesti saa tuomita muuta tai enempää kuin mitä asianosaiset ovat vaatineet.[296]

Virolainen pitää väittämistaakan tiukkaa soveltamista perusteltuna. Väittämistaakkaa täydentää kuitenkin samalla tuomioistuimen velvollisuus harjoittaa riita-asian valmistelussa aktiivista *materiaalista prosessinjohtoa*. Tuomarin on selvitettävä asianosaisten lausumia rasittavat epäselvyydet ja ristiriitaisuudet. Jos esimerkiksi epäselvää on se, missä tarkoituksessa asianosainen mainitsee

---

[292] *Virolainen*, LM 2000 s. 1157.

[293] Kanteen todenperäisyyden kiistämisessä ei sen sijaan ole kysymys väittämistaakasta, koska kiistämislausuma kohdistuu seikkaan, johon nähden kantajalla on väittämis- ja todistustaakka. Suomen prosessilainsäädännössä ei ole voimassa ns. *kiistämistaakkaa*, jonka mukaan oikeustosiseikkaa, johon on asianmukaisesti vedottu, pidettäisiin riidattomana, jollei sitä nimenomaisesti kiistetä. *Oikeustosiseikan riidattomuutta* joudutaan arvioimaan todistusharkintaa koskevien säännösten perusteella (*Virolainen*, mts. 1157–1158)

[294] Tämän lisäksi väittämistaakka edistää kuulemisperiaatteen toteutumista (*Virolainen*, mts. 1160).

[295] Todistustaakasta voidaan puhua ainoastaan sellaisten faktojen osalta, jotka ovat asianmukaisen prosessaamisen alaisena (*Virolainen*, mts. 1157).

[296] FPL 29 §:n mukaan Ruotsissa hallintotuomioistuin saa ilman nimenomaista vaatimusta päättää asian yksityisen osapuolen eduksi, mikäli yksityisen etu ei samalla joudu ristiriitaan toisen yksityisen edun kanssa.

tietyn faktan, jolla saattaisi olla merkitystä jutun ratkaisemiseksi, tuomarin on selvitettävä, tuodaanko tuo seikka esiin oikeustosiseikkana, todisteena vai ainoastaan jonkinlaisena taustaselvityksenä.

Käsitykseni mukaan kysymystä hallintolainkäytön funktiosta, mikäli näitä funktioita ryhdyttäisiin ylipäätään hahmottamaan, ei voitaisi ratkaista kaikissa hallintotuomioistuinten ratkaisutoimivaltaan kuuluvissa asiaryhmissä samalla tavoin. Tällä hetkellä kiistatonta lienee se, että hallintolainkäytön valvontafunktio on erityisen korostunut ympäristö- ja maankäyttöasioissa. Tämä entisestään sekä oikeuskäytännön että lainsäädännön kautta voimistunut kehityspiirre, johon kuuluvat järjestöjen valitusoikeuden realisoituminen ja yksityisten valittajien mahdollisuudet vedota muussakin kuin kassaatiotyyppisessä muutoksenhakutilanteessa oman intressipiirinsä ohittaviin tai niitä vain väljästi sivuaviin yleisiin ympäristön suojaamisen tarpeisiin, ei liene kovin helposti muunnettavissa toisenlaiseksi järjestelmäksi, eikä tällaiseen muuntamiseen ole mitään tarvettakaan. Tällaisessa asiaryhmässä oikeussuojamenettelyjen tehokkuuteen on mielestäni saatavissa kovin vähän lisäarvoa esimerkiksi sellaisilla lainsäädäntöratkaisuilla, joissa käytettävissä olevat valitusperusteet määriteltäisiin eri valittajatahoille erisisältöisiksi.[297]

Mielestäni lainsäätäjän perustavanlaatuisen tahdonmuodostuksen aika koskien hallintolainkäytössä juuri *tuomioistuimen tutkimistoimivallan määrittely* on tarpeen erityisesti perustuslain 2, 21 ja 22 §:stä johdettavissa olevin perustein. Näin on siitä huolimatta, että tuomioistuimille uuden perustuslain mukaan kuuluva perusoikeuksien turvaamistehtävä perusoikeusmyönteisine tulkintoineen ja mahdollisuuksineen jättää perustuslain kanssa ilmeisessä ristiriidassa oleva lain säännös soveltamatta sekä yhteisön oikeuden tulkintaperiaatteet (yhteisön oikeuden välitön vaikutus, tulkintavaikutus ja yhteisön oikeuden etusija) saattavat joidenkin mielestä puoltaa sellaista näkemystä, ettei hallintotuomioistuinten tutkimistoimivallan tarkempi määrittely enää ole tarpeen tai se ei edes ole mahdollista.

Tarkoitan hallintolainkäytön luonnehdinnalla hiljaiseksi oikeudeksi myös sitä, että hallintolainkäytön teoreettisemman viitekehyksen ja yleisten oppien muodostaminen on häiriintynyt, koska hallintolainkäytöltä puuttuvat riittävät keskusteluyhteydet muihin oikeustieteen lohkoihin. Hallintolainkäytön vakiintuneita keskustelukumppaneita ovat hallinto-oikeus sekä viime aikoina enenevässä määrin myös ihmis- ja perusoikeuskytkentöjen vuoksi eurooppaoikeus ja valtiosääntöoikeus. Valtiosääntöoikeudellinen ”virallinen” keskustelukumppani eli perustuslakivaliokunta on sekin käytännössä ollut harvasanainen. Valiokunnan lausuntokäytännöstä johdettuina oikeusperiaatteina nousevat esille en-

[297] Ajatuksen valittajaryhmäkohtaisesti eriytetystä muutoksenhausta on esittänyt Galliganiin tukeutuen *Länsineva*. Tässä mallissa asianosaisen valitusoikeus olisi laaja ja muiden valitusoikeus määriteltäisiin ”käsillä olevan intressin luonteen ja merkityksen mukaan”. Länsineva ei tosin tarkenna, mitä hän tarkoittaa asianosaisella (*Länsineva* 1998 s. 277).

sisijaisesti vain muutoksenhakuoikeuden avaamista ja toisaalta rajoittamista koskevat kysymykset. Näiden kannanottojen dominanssin vuoksi itse hallintolainkäyttömenettelyn tehokkuus on jäänyt toisarvoiseksi oikeussuojakysymykseksi tai kokonaan huomiotta.

Hallintolainkäytön keskusteluyhteys muuhun prosessilainsäädäntöön on erinäisistä syistä ollut katkenneena.[298] Merkittävin syy tähän kehityskulkuun on ollut se, että kaksiasteisen yleisen hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittäminen on kestänyt niin kauan ja tuon kehittämistyön aikana yleisen lainkäytön ja yleisten tuomioistuinten muodostamaa järjestelmää on pidetty uhkana näille pyrkimyksille. Hallintolainkäytön edustajat ovat siis aktiivisesti pyrkineet hylkimään yleistä lainkäyttöä turhan(kin) runsasnormisena ja hallintoasioiden materiaaliseen luonteeseen soveltumattomana. Sama hylkimisreaktio esiintyy myös toisella puolella, kun yleisen lainkäytön edustajat puolestaan ovat lähinnä ihmetelleet ja joskus myös vähätelleet hallintolainkäyttöä yleiseltä menettelynormistoltaan kapea-alaisena ja mitäänsanomattomana. Hallintolainkäytön ja muun lainkäytön välisen keskusteluyhteyden aikaansaamisessa vaikeuksia syntyy jo siitä, että hallintolainkäytön asianosaiskäsite on materiaalispainotteinen, yleisen lainkäytön taas muodollispainotteinen.[299]

Lisäksi keskustelua ovat mielestäni haitanneet yleisen lainkäytön edustajien ilmeiset vaikeudet pitää hallinto-oikeuksia aidosti muutoksenhakutuomioistuimina. Hallintolainkäyttöä on vaikea ymmärtää oikeussuojajärjestelmän osana, jollei pidä normaalina ja hyväksyttävänä sitä, että hallintolainkäytön primäärinä kohteena olevassa hallinto-oikeudellisessa päätöksenteossa on jo omat oikeusturva-ajatuksensa, jotka ovat sekä sisällöllisiä että menettelyllisiä. Myös hallintoa ja hallintotoimintaa sitoo perustuslaissa ilmaistu lainalaisuusperiaate ja myös hallinnolla on perusoikeuksien turvaamisvelvoite. Yhteisön oikeuden soveltajina hallintoviranomaisilla ja tuomioistuimilla on samat velvoitteet huolehtia yhteisön oikeuden toteutumisesta. Perusoikeuksien toteuttamisvelvoite kohdistuu samoin yhtä lailla hallintoon kuin tuomioistuimiin.

Ymmärrystä pääasiallisten prosessijärjestelmien välillä on vallinnut varsin vähän, ennakkoluuloja sitäkin enemmän. En käy luettelemaan esimerkkejä,

---

[298] Prosessioikeuden opetuksessa keskeisiä opetusalueita ovat yleiset opit, siviiliprosessi, rikosprosessi, ulosotto-oikeus, konkurssioikeus ja moderni insolvenssioikeus. Näihin opetusaloihin kuuluisi ”systemaattisesti johdonmukaisessa katsannossa myös hallintoprosessi”, joka *Havansin* mukaan on entistä enemmän ”oikeaa prosessioikeutta” hallintolainkäyttölain ja uudehkon tuomioistuinkehityksen myötä (*Havansi* 2003 s. 69). *Virolainen* esitti puolestaan vuonna 1995 ilmestyneessä teoksessaan, että kun hallintolainkäytön prosessisäännökset saadaan uudistettua, hallintoprosessioikeuden siirtämistä prosessioikeuden opetuksen yhteyteen voitaisiin harkita (*Virolainen* 1995 s. 57).

[299] Vihervuori korostaa, että hallintolainkäytössä jatkomuutoksenhaussakaan asianosaiskäsite ei ole pelkästään muodollinen, vaikka lähtökohtana onkin, että jatkomuutoksenhakuoikeus on niillä, joiden osalta ensimmäisen tuomioistuinvaiheen päätös on ollut vastainen. Vastaisuusvaatimuksen ilmeisyyttä jatkomuutoksenhaussa Vihervuori pitää yleisistä prosessiperiaatteista johtuvana (*Vihervuori* 1981 s. 115–116).

joita löytyy lukuisia. En pidä myöskään tarpeellisena lähteä arvottamaan eri menettelylajeja tai prosesseja keskenään, vaikka tällaistakin tutkijapiireissä joskus harrastetaan.[300]

Keskusteluyhteydellä en tarkoita yleisen lainkäytön käsitteistön tai prosessimenetelmien adaptaatiota tai mallintamista vaan aitoa keskustelua siitä, miten oikeudenmukainen oikeudenkäynti toteutuu eri prosessilajeissa tai minkätyyppisin säännöksin menettelyä voidaan muutoin selkeyttää ja tehostaa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista esimerkiksi tuomareiden esteellisyyttä koskevat säännökset voidaan kirjoittaa kaikkiin prosessilajeihin sopivalla tavalla, mitä osoittaa nykyinen OK 13 luvun sääntely. Hallintolainkäyttöasioissa ja yleisessä lainkäytössä on myös lukuisa joukko sellaisia teknisempiä prosessiasetelmia tai -kysymyksiä, joissa vastausten ei välttämättä tarvitse olla prosessilajikohtaisesti toisistaan poikkeavia. Esimerkiksi asianosaisseuraanto lienee sellainen oikeudellinen ilmiö, johon vastaus eri prosessilajeissa voisi lähtö-

[300] *Linna – Leppänen* ovat esittäneet, että UL:iin kirjattu vaatimus ulosottomenettelyn asianmukaisuudesta vaatii ulosottomenettelyltä lainkäyttömenettelynä enemmän kuin hallintomenettelyltä, mutta toisaalta täytäntöönpanomenettelynä vähemmän kuin oikeudenkäynniltä (*Linna – Leppänen* 2003 s. 26). Itse pidän tällaista ”arvostusjärjestystä” jokseenkin harhaanjohtavana ja tarpeettomana. Hallinto ja hallintomenettely on monimuotoista ja siinäkin päätetään yleensä jonkin oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta. Näistä lähtökohdista on mielestäni mahdotonta asettaa hallintoa, lainkäyttöä ja ulosottoa oikeussuojamenettelyinä mihinkään vaativuusjärjestykseen. Lisäksi hallinnon ja ulosottomenettelyn yhteydet ovat kohtalaisen läheisiä. Oikeuskirjallisuudessa ulosottoa on perinteisesti luonnehdittu lainkäytöksi, mikä alkuaan johtui lähinnä siitä, että ulosotto miellettiin siviilioikeudellisten tuomioiden täytäntöönpanojärjestelmäksi. *Tauno Ellilän* mukaan ulosotto oli menettelynä ja toimintona ”tavallaan asennettu oikeudenkäynnin (prosessin) ja hallinnon välimaille, kuitenkin useissa suhteissa juuri oikeudenkäyntiä lähemmäksi”. Verosaamisten ulosoton yleisyyden vuoksi oikeuskirjallisuudessa esitetyt ”varauksettomat ja selventämättömät” määrittelyt ulosotosta siviilivaateiden täytäntöönpanomenettelynä eivät antaneet Ellilän mukaan ulosotosta menettelynä oikeaa kuvaa. Ulosoton lähempää sukulaisuutta oikeudenkäynnin kuin hallinnon kanssa osoitti Ellilän mukaan se, että ulosotosta valitustie meni ylimmässä asteessa korkeimpaan oikeuteen. Ulosotossa ja hallintotäytäntöönpanossa, jolla Ellilä tarkoitti esimerkiksi hallintoviranomaisen mahdollisuutta lopettaa avustuksen antaminen ja poliisin virka-apua, oli mahdollista soveltaa huomattavassa määrin samoja tai ”ainakin analogisesti vahvasti samantapaisia sääntöjä” (*Tauno Ellilä* 1962 s. 23–25). *Linna – Hupli* selostavat perustuslain säätämisen yhteydessä esille noussutta kysymystä ulosoton oikeudellisesta luonteesta, kun HM 53 §:n kaltaista säännöstä (”korkein oikeus valvoo tuomareiden ja ulosottoviranomaisten lainkäyttöä”) ei enää ehdotettu otettavaksi perustuslakiin ja tästä kysymyksestä eduskunnassa annettuja asiantuntijalausuntoja. Lakivaliokunnan lausunnossa (LaVL 9/1998 vp) todettiin, että tällaisen säännöksen puuttumisesta huolimatta ulosottoa oli edelleenkin pidettävä lainkäyttömenettelynä. Kirjoittajien mukaan ulosotto- ja konkurssimenettelyä koskevat luonnehdinnat eivät ole itsearvoisesti tärkeitä, mutta näiden menettelyjen lainkäyttöelementtien korostamisella on kuitenkin oma merkityksensä ”menettelyä koskevien mielikuvien ja oikeusturvaodotuksien muodostumiseen sekä menettelyjen kehittämislinjauksiin – otetaanko suunnaksi lainkäyttömenettelylle asetettavat menettelylliset vaatimukset vai tyydytäänkö tosiasiallista toimintaa koskeviin tarkoituksenmukaisuuskriteereihin”. Kirjoittajat selventävät, että he eivät tarkoita tosiasiallisella toiminnalla ”kontrastia suhteessa hallintotoimintaan vaan pikemminkin suhteessa konkreettisiin täytäntöönpanotoimiin” (*Linna – Hupli*, LM 2001 s. 596–597). Ulosottomenettelyn lainkäyttöluonteesta ks. myös *Linna*, LM 2000 s. 690–691.

kohtaisesti olla hyvinkin samanlainen. Yleisen lainkäytön puolella tämä ilmiö on otettu säädännäisesti haltuun, hallintolainkäytössä puolestaan toistaiseksi jätetty kokonaan sääntelemättä.[301]

Keskusteluyhteyden puuttuminen on estänyt paitsi erilaisten myös yhteisten piirteiden havaitsemista. Tästä todennäköisesti johtuu myös se, että Suomessa ei ole keskusteltu juuri lainkaan siitä, mitä oikeussuojakeinoja hallintotuomioistuinten toimivaltaan oikeastaan tulisi kuulua. Mielenkiintoinen avaus on ollut tässä suhteessa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (KM 2003:3) esitetyt näkemykset siitä, että hallintotuomioistuimissa voitaisiin käsitellä myös sellaisia vahingonkorvausasioita, joissa on kysymys julkista valtaa käytettäessä aiheutuneen vahingon korvaamisesta.[302] Yhtä hyvin voitaisiin keskustella myös siitä, tulisiko hallintotuomioistuinten keinovalikoimaan kuulua turvaamistoimien määrääminen tai voisivatko hallintotuomioistuimet myös vahvistaa sovintoja laissa erikseen säädetyissä tilanteissa erityisesti koskien hallintoriitoja. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean ehdotuksessa on myös ajatuksia tämänsuuntaisen selvitystyön aloittamisesta. Kun ulosottojärjestelmässä pannaan täytäntöön merkittävässä määrin julkisoikeudellisperusteisia saamisia, kuten veroja ja julkisia maksuja, harkitsemisen arvoista voisi olla myös sen selvittäminen, voitaisiinko ulosottovalituksia näiden saamisten osalta käsitellä ulosottovalitusten käsittelyyn keskittyneiden käräjäoikeuksien sijasta tai ohella hallintotuomioistuimissa.[303]

Tämän väitöskirjan yhtenä tavoitteena on toimia keskustelunavauksena sille, mitä hallintotuomioistuinten oikeastaan kuuluisi tehdä ja millä tavoin hallintotuomioistuinjärjestelmässä voitaisiin vahvistaa oikeussuojan antamista ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Päätehtävä on kuitenkin etsiä vastauksia kysymyksiin, jotka koskevat prosessin täsmentämistä ja nopeuttamista muutoksenhakuasioissa.

---

[301] Välillisesti asianosaisseuraanto sen sijaan tunnustetaan esimerkiksi tuomioistuinten suoritteiden maksuvelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä. Lain (701/1993) 5.1 §:n mukaan maksuvelvollinen on asian vireillepanija tai hänen sijaansa tullut. Maksuvelvollinen on mainitun lainkohdan mukaan myös muutoksenhakija tai hänen sijaansa tullut.

[302] Uotila esitti jo vuonna 1965, että näkemys tarpeesta sulkea hallintolainkäytön ulkopuolelle pääasialiitännäiset korvauskysymykset oli vanhentunut ja vailla asiallisia perusteita (*Uotila*, LM 1965 s. 247).

[303] Hallintotuomioistuimilla tuskin olisi ulosottovalituksia käsitellessään vaikeuksia tunnistaa esimerkiksi verosaatavan vanhentumista koskevan sääntelyn oikeaa tulkintaa. Näitä tunnistamis- ja tulkintavaikeuksia kuvaa hyvin ratkaisu *KKO 2003:101*, jossa oikeuskysymyksenä oli, mistä ajankohdasta VeroUL 11.1 §:n mukaan oli laskettava uudelleen maksuunpannun veron vanhentuminen. Tapauksessa henkilölle jälkiverotuksin maksuunpantu vero oli muutoksenhaun johdosta muuttunut ja vero oli korottuneelta osaltaan maksuunpantu uudelleen.

III
OIKEUDENKÄYNTIMENETTELYJEN AJALLISESTA TEHOKKUUDESTA IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN TULKINNAN NÄKÖKULMASTA

1 Tulkinnan lähtökohdista tarkasteltaessa 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti oikeudenkäynnin viipymistä

1.1 MISTÄ AJANKOHDASTA HALLINTOLAINKÄYTTÖASIOISSA ALETAAN TARKASTELLA OIKEUDENKÄYNNIN VIIPYMISTÄ?

Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen perusteella eräs oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijä on se, että oikeudenkäynti tapahtuu kohtuullisen ajan kuluessa. Mainitun sopimusartiklan perusteella tätä ajanjaksoa tarkastellaan yleensä siten, että huomioon otettava ajanjakso alkaa hallintolainkäyttöasioissa siitä vaiheesta, kun *asian käsittely muuttuu hallintomenettelystä selvästi muutoksenhauksi*. Tämä hallintoasian muuntuminen hallintolainkäyttöasiaksi voi tapahtua joko hallintoviranomaisessa itsessään, muussa hallintoviranomaisessa tai hallintotuomioistuimessa. Sopimuksen tulkinnassa keskeistä ei siten ole se, miten muutoksenhakumenettely hallintoviranomaisen päätöksiin on kansallisesti järjestetty. Jos asiassa edellytetään *pakollista oikaisuvaatimusmenettelyä* ennen varsinaista tuomioistuinvaihetta, tarkasteltava ajanjakso alkaa ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön mukaisesti asian oikaisuvaatimuskäsittelystä.[1]

Syyteasioihin rinnastuvissa hallinto-oikeudellisissa asioissa oikeudenkäynnin kestoa arvioidaan yleensä samoin kuin vastaavissa rikosasioissa, jolloin alkamisajankohtana voidaan pitää esimerkiksi verotarkastuskertomuksen tiedoksiantamista tai muuntyyppisen sanktiomenettelyn aloittamista koskevaa tiedoksiantamista. Syyteasioihinkin rinnastuvissa asioissa kokonaiskestoon voi siis kuulua paitsi varsinainen muutoksenhakuvaihe (tuomioistuinvaihe tai muussa lainkäyttöviranomaisessa käytävä menettely) myös ainakin osa tätä edeltävää hallintomenettelyvaihetta.

---

[1] Näin esimerkiksi jälkiverotusta koskeneessa tapauksessa *J.B. v. Ranska* (*EIT 26.9.2000*). Oikeudenkäynnin todettiin kokonaiskestoltaan (noin 10 v) viivästyneen sekä pitkän oikaisuvaatimuskäsittelyn (1 v 4 kk) että pitkän tuomioistuinkäsittelyn (ensimmäisessä asteessa jo 4 v 6 kk) vuoksi. Tapauksessa *Jarlan v. Ranska* (*EIT 15.4.2003*) muutoksenhakumenettely koski julkiseen toimeen pääsyä varten järjestettyä kilpailua. Kokonaiskestoon ei luettu hallintoviranomaiselle tehtyä oikaisupyyntöä (recours gracieux), koska muutoksenhaku tuomioistuimeen ei ollut sitä edellyttänyt (tuomion kohta 14).

Myös siviililainkäytön puolelta on löydettävissä ratkaisuja, joissa oikeudenkäynnin kestoon lasketaan mukaan käsittelyvaihe, joka on tapahtunut tuomioistuimen ulkopuolella. Tuolloin yleensä vähimmäisedellytys on kuitenkin se, että tuomioistuinvaihetta edeltävä menettely on ollut jollain tavoin *tuomioistuimen valvonnassa*.

Tapauksessa *Siegel v. Ranska* (*EIT 28.11.2000*) kysymys oli Ranskan lainsäädännön mukaisesta notaarin toimittamasta perinnönjaosta, jossa menettely oli alkanut tuomioistuimen määräyksellä jakotoimituksen aloittamisesta. Jakotoimitus päätyi osapuolten sovintoon, minkä jälkeen tuomari määräsi toimituksen päättymään. EIT katsoi tuomiossaan, että jakotoimitus oli tapahtunut tuomioistuimen valvonnassa ja että jakotoimituksessa tuomioistuimen tehtävänä oli ollut päättää yksityisluontoista oikeutta koskevasta riidasta. Tältä osin EIT piti erityisen ratkaisevana sitä, että tuomioistuimen tehtävänä oli normaalisti päättää notaarin laatimasta jakosuunnitelmasta. Se seikka, että osakkaat itse olivat sopineet ennen tällaisen jakosuunnitelman vahvistamista jaosta, ei vaikuttanut asiaan, koska osakkaiden sopimus ei riistänyt tuomioistuimelta toimivaltaa.

Tarkasteltava ajanjakso päättyy puolestaan siihen oikeudenkäyntiin, jossa annetaan asiasta *lainvoimainen ratkaisu*, mikäli kysymys ei ole kohtuuttoman kauan kestäneestä vielä vireillä olevasta oikeudenkäynnistä Tuota ratkaisua vastaan ei ole käytettävissä enää varsinaisia muutoksenhakukeinoja. Vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan mahdollisuus hakea päätökseen muutosta vielä ylimääräisin muutoksenhakukeinoin ei vaikuta kokonaiskeston tarkasteluun.[2]

Tapauskohtaisen tarkastelutavan vuoksi sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen tulkintakäytännöstä ei voida johtaa mitään yleistä aikarajaa sille, millaista oikeudenkäynnin kestoa pidetään hyväksyttävänä. *Ervo* ja *Mäenpää* ovat esittäneet (Ervo 1998 ja Mäenpää jo 1989), että useampiasteisessa tuomioistuinmenettelyssä yleensä hyväksyttävänä on asiatyypistä riippuen pidetty yhteensä noin kolmen vuoden kokonaiskäsittelyaikaa.[3] Mäenpään mukaan arviossa tulee ottaa huomioon, että kysymyksessä on tuolloin keskimääräistä monimutkaisempi asia. EIT:n eräiden perustelulausumien perusteella arvioituna kokonaiskestoa koskeva ”nyrkkisääntö” lienee nykyään tätä tiukempi, sillä tuomioistuinastetta kohden käsittely ei saisi kestää vuotta kauemmin.

---

[2] Tapauksessa *Wiot v. Ranska* (*EIT 7.1.2003*) kysymys oli irtisanomiskorvausta koskeneesta oikeudenkäynnistä. Työnantaja haki oikaisua kohtuullisen välittömästi ylioikeuden päätöksen (syyskuu 1999) antamisen jälkeen vaatien ratkaisusta poistettavaksi tiettyä valittajalle eli työntekijälle myönnettyä summaa. Tähän oikaisuvaatimukseen myös suostuttiin (helmikuu 2000), minkä jälkeen asian käsittely oli yhä kesken EIT:n antaessa tuomionsa. EIT katsoi oikaisuvaatimuksen käsittelyn kuuluneen oikeudenkäynnin kokonaiskestoon, koska oikaisuvaatimuksen johdosta valittaja ei ollut voinut saada saataviaan eikä näin ollen tuomion täytäntöönpano välttämättä ollut tehokasta. EIT viittasi muutoin aikaisempaan oikeuskäytäntöönsä, jonka mukaan EIOS 6.1 artiklaa ei sovelleta tuomion oikaisuun siltä osin kuin tuossa menettelyssä ei ole tarkoitus ratkaista yksityisluontoista oikeutta koskevaa riitaa tai lausua syytteen perustelluisuudesta; tuomion kohta 22).

[3] *Ervo*, DL 1998 s. 677 ja *Mäenpää*, LM 1989 s. 300.

Käytännössä vaikeita tulkintatilanteita, jotka koskevat viivästymistarkastelussa huomioon otettavan ajanjakson alkua, kestoa ja päättymistä, syntyy erityisesti silloin, kun samaa asiaa käsitellään tai sitä on *käsitelty useissa oikeudenkäynneissä*. Nämä oikeudenkäynnit saattavat olla lisäksi joko peräkkäisiä tai ainakin osittain samanaikaisia.

Tapauksessa *Richeux v. Ranska* (*EIT 12.6.2003*) valittaja oli pyytänyt tammikuussa 1990 tilakaupan vuoksi maitokiintiön siirtämistä itselleen. Oikeudenkäynti päättyi Conseil d'État'n päätökseen, jolla hakemuksen hylänneen prefektin päätös kumottiin puuttuvan toimivallan vuoksi. Lainmuutoksella 1991 prefektin toimivaltaa oli kuitenkin korjattu. Valittaja uudisti tämän jälkeen hakemuksensa vuoden 1995 alusta. Prefektin hylättyä hakemuksen uudestaan valittaja valitti hallinto-oikeudelle ja pyysi samalla valtion velvoittamista korvaamaan hänelle 1,7 milj. frangia sen johdosta, että hänelle ei ollut alkuperäisen hakemuksensa mukaisesti myönnetty maitokiintiötä jo vuonna 1990. Valitus hylättiin seuraavassa asteessa eikä Conseil d'État myöntänyt valituslupaa. Kolmas oikeudenkäynti käynnistyi valittajan konkurssin 1994 jälkeen. Valittaja vaati nyt prefektiltä aikaisemmin vaatimaansa korvausta. Vaatimuksen tultua hylätyksi valittaja valitti maatalousministeriöön. Hallintotuomioistuin jätti tämän valituksen tutkimatta, koska valtioon kohdistuneista korvausvaatimuksista oli jo annettu aikaisemmassa oikeudenkäynnissä päätös.

EIT piti kahta ensimmäistä oikeudenkäyntiä samaa asiaa koskevana, ja oikeudenkäynnin kokonaiskestoa tarkasteltiin näiden oikeudenkäyntien muodostaman yhteisajan perusteella. Valittajan nostamaa kolmatta oikeudenkäyntiä EIT piti kuitenkin tarpeettomana, joten oikeudenkäynnin pitkittymiseen ei tuon oikeudenkäynnin osalta voitu vedota.

Tuomiossaan EIT katsoi viranomaisten pitkittäneen kohtuuttomasti ensimmäistä oikeudenkäyntiä, joka oli päättynyt joulukuussa 1994. Prefektin toimivallasta myöntää maitokiintiöitä oli säädetty 9 kuukautta sen jälkeen, kun valittaja oli pannut valituksensa vireille. Asian käsittely hallintotuomioistuimissa (ensimmäisessä asteessa 2 v ja 7 kk ja Conseil d'État'ssa 1 v ja 9 kk) ei lainsäädännöllisen tilanteen selkeytymisen vuoksi ollut ollut riittävän joutuisaa. EIT kiinnitti huomiota myös siihen, että kummassakin oikeudenkäynnissä valtiota edustava osapuoli (prefekti) oli viivytellyt huomattavasti vastineidensa antamisessa.

Tapauksessa *Somjee v. UK* (*EIT 15.10.2002*) valittaja oli Pakistanissa lääkärinopintonsa suorittanut henkilö. Valittaja nosti lokakuussa 1988 kanteen terveysviranomaisia vastaan rotusyrjinnän perusteella työasioita käsittelevässä alioikeudessa (I kanne). Maaliskuussa 1989 terveysviranomaiset ilmoittivat valittajalle, että hänen työsopimustaan ei jatkettaisi, minkä johdosta valittaja nosti terveysviranomaisia vastaan kanteen työtuomioistuimessa elokuussa 1989 (II kanne). Elokuussa 1989 valittaja nosti toisen kanteen, jossa hän väitti työsopimuksensa muutoin tulleen päätetyksi perusteettomasti (III kanne). Tuomioistuin päätti olla yhdistämättä kanteita II ja III muutoin kuin valittajan asiamiesten luvalla (molemmissa prosesseissa valittajalla oli eri asiamiehet).

Oikeudenkäynti I asiassa kesti 8 v ja 9 kk kolmessa oikeusasteessa, II asiassa yli 7 v ja 11 kk niin ikään kolmessa oikeusasteessa ja III asiassa yli 8 v ja 8 kk pelkästään yhdessä oikeusasteessa. EIT totesi oikeudenkäyntien liittyneen toisiinsa, mistä oli aiheutunut selviä prosessuaalisia vaikeuksia. Erityisesti II asiassa oli toimitettu pitkään valmistelua, josta oli myös tehty useita erillisiä valituksia. Työtuomioistuin oli joulukuussa 1990 keskeyttänyt II asian käsittelyn odottaakseen muutoksenhakuasteen ratkaisua valittajan valitukseen I asiassa. Lyk-

käyksestä oli luovuttu vasta sen jälkeen, kun muutoksenhakutuomioistuimen puheenjohtaja oli ilmoittanut, että II asiaa tulisi käsitellä odottamatta I asiaan annettavaa muutoksenhakutuomioistuimen ratkaisua. Valittaja oli puolestaan yrittänyt saada III oikeudenkäynnin siirretyksi toiseen tuomioistuimeen. II asiassa viivästys oli EIT:n mukaan aiheutunut lähinnä valittajan ja hänen asiamiestensä laiminlyönneistä.

Tuomion kohdassa 70 EIT totesi, että oikeudenkäyntejä voitiin pitää eräiltä osin perusteettomina, kun huomioon otettiin juttujen lopputuloksen lisäksi se, että valittajalle oli määrätty oikeudenkäynneissä kulukorvausvelvoitteita. Oikeudenkäyntien perusteettomuutta voitiin pitää tekijänä, joka voitiin ottaa huomioon valittajan oman käyttäytymisen lisäksi valtion vastuuta vähentävänä tekijänä. Kokonaisarviossaan EIT kuitenkin päätyi siihen, että tuomioistuimet eivät olleet ryhtyneet riittäviin toimiin estääkseen asian käsittelyn pitkittymistä enemmälti, joten viivästyksen katsottiin jääneen pääasiallisesti viranomaisten vastuulle. Asiassa I viivästyksen katsottiin johtuneen lähinnä tuomioistuinten työtilanteesta. Tuomiossaan EIT kiinnitti huomiota siihen, että kansalliset oikeusasteet olivat itse todenneet asian käsittelyssä tapahtuneen valitettavaa viivästymistä.

Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöstä on myös ratkaisuja, joissa sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettua kohtuullista aikaa tarkastellaan lähtien jo itse asian *vireille saattamisesta viranomaisessa tai muussa toimivaltaisessa elimessä*. Tuolloin oikeudenkäyntiin luetaan mukaan myös asian käsittely hallintomenettelyssä tai muutoin tuomioistuimen ulkopuolisessa menettelyssä.

Esimerkiksi tuomiossa *Piekara v. Puola* (*EIT 15.6.2004*) vuonna 1920 syntynyt henkilö haki vuonna 1992 sotaveteraanien ja vainottujen henkilöiden toimistolta sotaveteraanin statusta. Toimiston johtaja kehotti valittajaa täydentämään hakemustaan. Lokakuussa 1993 valittaja teki uuden hakemuksen. Toimisto ei antanut hakemuksen johdosta päätöstä, vaan kehotti valittajaa hakemaan statusta maailman veteraanijärjestöltä. Helmikuussa 1994 valittaja valitti Puolan korkeimpaan hallinto-oikeuteen siitä, että hänen asiassaan ei ollut tehty päätöstä. Korkein hallinto-oikeus velvoitti ensiksi mainitun toimiston tekemään päätöksen kesäkuussa 1994 antamallaan päätöksellä. Valittajan toimitettua tämän jälkeen toimistolle pyydettyjä asiakirjoja toimisto hylkäsi hakemuksen heinäkuussa 1995. Korkein hallinto-oikeus kumosi valittajan valituksesta päätöksen maaliskuussa 1996 ja palautti asian toimistolle, koska valittajaa ei ollut kuultu eikä asiaa ollut muutoinkaan riittävästi selvitetty. Toukokuussa 1998 valittaja teki uudestaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle valituksen siitä, että hänen asiaansa ei ollut ratkaistu. Hakemus hylättiin uudestaan joulukuussa 1998. Valittajan haettua vielä tuohon päätökseen oikaisua korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen huhtikuussa 2000.

EIT tarkasteli oikeudenkäyntiin kulunutta aikaa tapauksessa lähtien siitä ajankohdasta, jolloin henkilö jätti hakemuksen toimistolle lokakuussa 1993 (tuomion kohta 23). EIT:n mukaan henkilön voitiin tuolloin katsoa korkeimman hallinto-oikeuden myöhemmin kesäkuussa 1994 antaman ratkaisun mukaisesti jättäneen käsiteltäväksi hakemuksen, jossa oli asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot.

Asiassa *Beumer v. Alankomaat* (*EIT 29.7.2003*) oikeudenkäynnin kesto laskettiin työkyvyttömyyseläkehakemuksen vireillepanosta elokuusta 1994. Tapauksessa eläkehakemuksen kokonaiskäsittelyaika oli lähes viisi vuotta. Valittajan

eläkehakemusta käsiteltiin useaan eri otteeseen muutoksenhakuelimissä ja epäselvää oli erityisesti se, mikä oli toimivaltainen ensi asteen sosiaaliturvalaitos. EIT kiinnitti ratkaisussaan huomiota siihen, että peruskysymys toimivaltaisesta ensi asteen sosiaaliturvalaitoksesta oli ollut edelleen ratkaisematta siinä vaiheessa, kun asiaa oli käsitelty 4 v ja 3 kk, vaikka asiaa oli siinä vaiheessa käsitelty jo kahteen kertaan myös oikeusasteessa. Tälle viivästykselle ei EIT:n mukaan ollut muuta selitystä kuin sosiaaliturvalainsäädännön ilmeinen monimutkaisuus, mistä seikasta valittaja ei voinut olla vastuussa. EIT kiinnitti huomiota myös siihen, että oikeudenkäyntiä olivat viivästyttäneet viranomaisosapuolen lukuisat lykkäyspyynnöt. Näissä oloissa ja kun sosiaaliturvalaitosten oli katsottava kuuluvan kansalliseen julkiseen hallintoon, valtio oli vastuussa myös viimeksi mainitusta syystä aiheutuneesta oikeudenkäynnin pitkittymisestä.[4]

Asiassa *Jorge Nina Jorge ym. v. Portugali* (*EIT 19.4.2004*) oikeudenkäynnin kohteena oli korvaus eräiden kuljetusalan yhtiöiden kansallistamisesta. Ministeriön kansliapäällikkö vahvisti korvauksen alustavasti toukokuussa 1984. Valittajat jättivät saman vuoden elokuussa kirjelmän, jossa he katsoivat, että korvaussumma ei ollut oikeudenmukainen. Valittajat vaativat elokuussa 1987 välimieslautakunnan perustamista. Lokakuussa 1988 välimieslautakunta vahvisti korvauksen määrän. Ministeriön kansliapäällikkö vahvisti korvauksen heinäkuussa 1989 huomattavasti välimieslautakunnan vahvistamaa määrää pienempänä. Valittajat vaativat korkeimmassa hallinto-oikeudessa päätöksen muuttamista muun ohella sillä perusteella, että hallintoviranomaisten toimivalta muuttaa välimieslautakunnan päätöksiä oli perustuslain vastainen. Valitus hylättiin toukokuussa 1999.

Tapauksen johdosta EIT totesi, että eräissä tapauksissa oikeudenkäynnin alkuajankohta saattaa sijoittua tuomioistuinvaihetta edeltävään käsittelyvaiheeseen. Näin tulee menetellä erityisesti silloin, kun riitaa ei voida panna vireille toimivaltaisessa tuomioistuimessa sen johdosta, että oikeudenkäyntiä edeltävä hallintomenettely on välttämättä tarpeen.[5] Kyseessä olevassa tapauksessa tällainen hallintomenettelyvaihe oli välttämätön, koska asiaa ei voitu saattaa tuomioistuimeen ennen kuin hallitus oli vahvistanut korvauksen määrän. Riita korvauksen määrästä oli tapauksessa syntynyt silloin, kun valittajat olivat ensimmäisen kerran vastustaneet heille esitettyä korvausta eli elokuussa 1984. Oikeudenkäynnin kokonaiskestoa tarkastellessaan EIT kiinnitti huomiota siihen, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiaa oli käsitelty lähes 8 vuotta. Oikeudenloukkausta käsittelyn viivästymisen vuoksi ei voitu ratkaista pelkästään sillä perusteella, oliko tästä aiheutunut valittajille haittaa.[6]

Asiassa *Beaumer v. Ranska* (*EIT 8.6.2004*) hallitus myönsi, että valtion korvausvastuuta (HIV-tartunta käsittelemättömien verituotteiden vuoksi) koskeva oikeudenkäynti oli alkanut siitä, kun asianomaisen henkilön perilliset olivat vuonna 1994 vaatineet terveysministeriltä korvausta. Tämän jälkeen hylkäävästä hallintopäätöksestä tehtyä valitusta oli käsitelty muutoksenhakutuomioistuimessa aina kesäkuuhun 2000 asti, jolloin valittajille myönnettiin heidän vaatimansa korvaus eräin vähennyksin, jotka koskivat valittajien aikaisemmin

---

4 Tuomion kohdat 49–51.

5 ”Il en est ainsi lorsque la ’contestation’ à trancher éclate avant que les juridictions compétentes ne puissent être saisies, une procédure administrative préalable étant nécessaire” (tuomion kohta 30). Tapauksessa tähän muotoiluun lienee vaikuttanut se tuomiossa selostettu seikka (tuomion kohdat 19 ja 20), jonka mukaan korvausta koskeva erimielisyys tuli saattaa välimieslautakunnan käsiteltäväksi. Tästä säädettiin erikseen vuoden 1977 kansallistamista koskeneessa lainsäädännössä.

6 EIT toteaa tuomion kohdassa 30, että ”il convient de rappeler qu'une violation de la Convention se conçoit même en l'absence de prejudice”.

saamia korvauksia. EIT:n tuomion mukaan oikeudenkäynnin pitkittyminen oli johtunut muutoksenhakutuomioistuimen toiminnasta.

Asiassa *Müller v. Sveitsi* (*EIT 5.11.2002*) kysymys oli lunastuskorvauksen vaatimisesta sen johdosta, että lentokentän laajennuksesta aiheutui valittajan kiinteistöjen arvon laskua. EIT:n tuomion mukaan oikeudenkäynnin kesto laskettiin siitä, kun valittaja oli hakenut korvausta arviointitoimikunnalta. Viranomaisten toiminnan osalta EIT kiinnitti huomiota siihen, että asian käsittely arviointitoimikunnassa oli kestänyt noin 4,5 vuotta. Tämän jälkeen oli kulunut vielä yli 6 vuotta siihen, kun liittotuomioistuin antoi tuomionsa, jonka mukaan valittajalla, joka oli oikeudenkäynnin kestäessä tehnyt konkurssin, ei ollut oikeutta hakemaansa korvaukseen. Asiassa käsittelyn viivästyminen johtui osittain siitä, että liittotuomioistuin yhdisti asian käsiteltäväksi muiden samanlaisten valitusten kanssa.

Sukunimen muuttamista koskeneessa tuomiossa *Mustafa v. Ranska* (*EIT 17.6.2003*) oikeudenkäynnin kokonaiskestoon luettiin mukaan hakemuksen käsittely ensi asteessa (le Garde de Sceaux). Tapauksessa valittajan katsottiin vaikuttaneen oikeudenkäynnin kestoon siltä osin, että hän oli valittanut viranomaisen päätöksestä tuomioistuimelle, jolla Conseil d'État'n myöhemmin antaman päätöksen mukaan ei ollut toimivaltaa asiassa. Tapauksessa ei ole tarkemmin eritelty, johtuiko valittajan erehdys tuomioistuimen toimivallasta hallintoviranomaisten ohjauksesta vai jostain muusta syystä. EIT piti kuitenkin oikeudenkäynnin kokonaiskestoa (yhteensä yli 10 vuotta) liiallisena. Tästä kokonaiskestosta 3 vuotta kului hallintomenettelyvaiheeseen.

Asianajajaan kohdistuneessa kurinpitomenettelyssä oikeudenkäynnin kokonaiskestoon luettiin myös asian käsittely asianajajien kurinpitolautakunnassa (*W.R. v. Itävalta*, *EIT 21.12.1999*). Tapauksessa kurinpitomenettely alkoi kesäkuussa 1987 ja päättyi lokakuussa 1994, jolloin perustuslakituomioistuin antoi päätöksensä. EIT katsoi, ettei yhteensä 7 v ja 4 kk mittaista kokonaiskäsittelyaikaa kolmessa asteessa voitu pitää kohtuullisena.

Tällainen tarkastelutapa, jossa menettelyn kesto 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa laskettaisiin säännönmukaisesti jo asian vireilletulosta hallintoviranomaisessa tai muussa asian käsittelyyn toimivaltaisessa elimessä, saattaisi menettelyn todellisen pituuden kannalta kansallisesti erilaiset organisaatioratkaisut samanarvoiseen asemaan. Tuolloin ei siis merkitystä olisi sillä, kuuluuko asian käsittely ensi asteessa tuomioistuimen vai muun elimen toimivaltaan. Nyt hallintomenettelyn alkamisvaiheen mukaan ottaminen oikeudenkäynnin kokonaiskestoa koskevaan harkintaan näyttää liittyvän lähinnä tapauksiin, joissa viivytys on johtunut kansallisen lainsäädännön epäselvyyksistä, jotka ovat koskeneet toimivaltaisen ensi asteen viranomaisen määrittelyä.[7]

---

[7] Tämä menettelyllinen epäselvyys tullee mukaan 6.1 artiklan soveltamisalaan myös sen tulkinnan kautta, että EIOS:n soveltamiskäytännössä on alettu asettaa myös hallintoviranomaisten toiminnan asianmukaisuutta koskevia vaatimuksia. Mahoneyn mukaan esimerkiksi perusoikeuskirjan 41 artiklassa määritellyn hyvän hallinnon elementit sisältyvät ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntöön materaalisten oikeuksien suojaamisen yhteydessä "as inherent procedural safeguards that must accompany any interference by public authorities with the enjoyment of the substantive right in question". Mahoney viittaa erityisesti eräisiin lasten huostaanottoa koskeneisiin ratkaisuihin, joissa EIT on katsonut, että hallinnolliselle päätöksenteolle tulee asettaa tiettyjä laadullisia kriteereitä, kuten se, että päätöksenteon tulee olla "fair and such as to afford due respect to the interests [protected] by Article 8" (*Mahoney*, HRLJ 2002 s. 302).

Toinen asiaryhmä, jossa oikeudenkäynnin kesto lasketaan jo asian käsittelyn alkamisesta hallintoviranomaisessa, ovat *rahamääräiset etuudet*, joiden käsittely kansallisessa tuomioistuimessa on usein hallintoriitatyyppistä.[8]

> Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä ei kuitenkaan voida pitää edes rahamääräisten etuuksien osalta selkeän johdonmukaisena. Esimerkiksi tuomiossa *Koua Poirrez v. Ranska* (*EIT 30.9.2003*) kysymys oli valittajan oikeudesta vammaistukeen tilanteessa, jossa valittaja oli adoptoitu Ranskaan ja hänellä ei ollut tuen saamiseksi kansallisen lainsäädännön edellyttämää Ranskan kansalaisuutta. EIT katsoi oikeudenkäynnin tässä tapauksessa alkaneen vasta etuutta koskevasta muutoksenhausta. Kyseinen muutoksenhakuelin oli lautakuntatyyppinen.
>
> Edellä mainittu tapaus on mielenkiintoinen erityisesti siinä suhteessa, että tätä samaa asiaa on käsitelty syrjinnän osalta sekä EYT:ssa että EIT:ssa. EYT:n tuomiossa 16.12.1992 (*C-206/91*) katsottiin, että perustamissopimuksen määräykset eivät estäneet vammaistuen epäämistä, koska valittajan ottovanhempi ei ollut käyttänyt työntekijän liikkumisoikeuttaan. Tämän ennakkoratkaisun mukaisesti oikeudenkäynnin eräässä vaiheessa valittajan valitus hylättiin. EIT katsoi sen sijaan vammaistuen epäämisen perustuneen ennen vuotta 1998 tapahtunutta kansallisen lainsäädännön muutosta, jolla kansalaisuusvaatimus poistettiin, EIOS 14 artiklassa kiellettyyn syrjintään kansallisuuden perusteella (äänestys 6–1).[9] EIT katsoi muutoin, että oikeudenkäynnin kesto ei ollut EIOS 6.1 artiklan loukkaus, vaikka oikeudenkäynti oli ollut vireillä kesäkuusta 1990 aina tammikuuhun 1998. Ennakkoratkaisun pyytämiseen kulunutta aikaa (1,5 vuotta) ei vakiintuneeseen tulkintatapaan otettu huomioon. Valittajalla ei tapauksessa katsottu olleen erityistä taloudellista intressiä. Valittaja ei ollut jäänyt täysin ilman tukea, koska vuodesta 1991 lähtien hänelle oli maksettu erityistä sopeuttamistukea.

Hallinnollisten lupien osalta päälinjaus näyttäisi edelleenkin olevan se, että oikeudenkäynnin kestoa koskeva tarkastelu alkaa hallintoviranomaisen päätöksestä. Tämä tarkoittaa siis sitä, että oikeudenkäynnin kestoa tarkastellaan siitä

---

[8] Esimerkiksi tapauksessa *Serra v. Ranska* (*EIT 13.6.2000*) valittaja haki korvausta virheellisen hallintotoimen perusteella (uusimatta jätetty ulkomaalaisen liikkeenharjoittajan henkilökortti). Tapauksessa *Maugee v. Ranska* (*EIT 14.9.2004*) käsittelyaika laskettiin sairauseläkehakemuksen tekemisestä. Tapauksessa C*azanave de la Rochelle v. Ranska* (*EIT 9.6.1998*) oikeudenkäynnin kesto laskettiin siitä ajankohdasta, jolloin virkamies oli vaatinut ministeriöltä korvausta laittomasta irtisanomisestaan. Tapauksessa *Seidel v. Ranska* (*EIT 11.1.2000*) asian käsittelyn alkamisajankohtana pidettiin sairaalan hoitomaksun palauttamisvaatimuksen esittämistä valittajaa hoitaneelle sairaalalle. Hallintotuomioistuimeen tapauksessa päädyttiin sen vuoksi, että sairaala ei vastannut tähän vaatimukseen. Tapauksessa oikeudenkäynnin katsottiin viivästyneen sen vuoksi, että hallintotuomioistuin ei ollut pitänyt suullista käsittelyä ennen kuin kahden vuoden kuluttua siitä, kun tapaus oli valmis ratkaistavaksi, ja muutoksenhakutuomioistuin puolestaan oli kumonnut alemman tuomioistuimen päätöksen vasta yli neljän vuoden kuluttua vaatimuksen esittämisestä. EIT:n oikeuskäytännössä viitataan korvausvaatimusta koskevan asian käsittelyn alkamisajankohdan osalta usein tapaukseen *X. v. Ranska* (*EIT 31.3.1992*), jossa oli kysymys verensiirrossa HIV-tartunnan saaneen potilaan vahingonkorvausvaatimuksesta. Tuossa tapauksessa (tuomion kohta 31) käsittelyaika laskettiin korvausvaatimuksen esittämisestä ministeriölle.

[9] Tapauksessa katsottiin tuomion *Gaugusuz v. Itävalta* (*EIT 16.9.1996*) myötä vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaisesti, että vammaistuen tapainen tukimuoto, joka ei edellytä vastavuoroisesti tuen saajalta vero- tai muita julkisoikeusoikeudellisia maksusuoritteita, kuului omaisuudensuojan piiriin (Koua Poirrez -tuomion kohta 37 ja Gaugusuz-tuomion kohta 41).

ajankohdasta lukien, jolloin hallintoviranomainen on ratkaisullaan hylännyt lupahakemuksen. Esimerkiksi tapauksessa *Morscher v. Itävalta* (*EIT 5.2.2004*) käsittelyaika laskettiin rakentamisen poikkeuslupahakemuksen hylkäämisestä. Toisaalta tapauksessa *G.H. v. Itävalta* (*EIT 3.10.2000*) rakennuslupaa (kysymys riista-aidan siirtämisestä) koskeneen oikeusriidan kokonaiskäsittelyaika alettiin laskea siitä, kun valittaja oli vaatinut hakemuksensa siirtämistä toiselle kunnan viranomaiselle sen johdosta, että ensimmäinen viranomainen oli viivästynyt asian käsittelyssä.[10] Kansalliseen oikeusjärjestykseen verrattuna jälkimmäinen ratkaisu on looginen suhteessa ensiksi mainittuun ratkaisuun, koska hallintoviranomaisen viivästymisestä seuraa valittajalle tiettyjä oikeussuojakeinoja. Näitä oikeussuojakeinoja käytettäessä käsittely siirtyy joka tapauksessa joko toiseen hallintoviranomaiseen tai hallintotuomioistuimeen, vaikka asia saattaa tämän jälkeen vielä palata siihenkin hallintoviranomaiseen, joka on asiassa alkuperäinen viivästyjä.

1.2 VIIPYMISEN KESTON TARKASTELUN ALKAMISESTA SIVIILIOIKEUDELLISISSA ASIOISSA

Siviilioikeudellisissa asioissa oikeudenkäynnin kestoa voidaan niin ikään eräissä tapauksissa tarkastella alkaen sellaisesta tuomioistuinvaihetta aikaisemmasta riitauttamisesta, joka on tapahtunut muodollisesti ottaen eri prosessissa tai muutoin ennen tuomioistuinvaihetta. Esimerkiksi tapauksessa *Oliveira Modesto ym. v. Portugali* (*EIT 8.6.2000*) kysymys oli valittajan palkkasaatavista ensin yrityksen saneerausmenettelyssä ja sen jälkeen joitakin vuosia myöhemmin vireille pannussa konkurssimenettelyssä. EIT katsoi, että riita työntekijöiden palkkasaatavista oli alkanut jo ennen kuin he olivat valvoneet palkkasaatavansa

[10] Tapauksessa EIT ei hyväksynyt hallituksen selitystä, jonka mukaan asian käsittely muutoksenhakutuomioistuimessa oli kestänyt pidempään sen vuoksi, että menettely tuomioistuimessa oli muodollisempaa kuin muutoksenhakuasian käsittely hallinnon sisäisesti. Hallitus piti sinänsä itsekin 2,5 vuotta kestänyttä käsittelyä hallintotuomioistuimessa pitkähkönä. EIT piti oikeudenkäyntiä kokonaisuudessaan ja erityisesti hallintotuomioistuimessa kohtuuttoman pitkänä (yhteensä 5,5 vuotta). Tilojen yhdistämistä koskeneessa asiassa *Kolb ym. v. Itävalta* (*EIT 17.4.2003*) oikeudenkäynnin kokonaiskesto laskettiin muutoksenhausta. Vm. tapauksessa EIT piti moitittavana ensinnäkin sitä, että hallintotuomioistuin oli pyytänyt lausunnon perustuslakituomioistuimelta kahden vuoden kuluttua valitusten vireille tulosta. Tämän jälkeen asiaa oli käsitelty kaksi vuotta perustuslakituomioistuimessa, minkä jälkeen asia ratkaisuun hallintotuomioistuimessa oli kulunut eri valittajien osalta vähintään 2,5 vuotta. Tapauksessa hallitus vetosi hallintotuomioistuinten ruuhkautumiseen ja siihen, että toimenpiteisiin tuomioistuinten työn helpottamiseksi oli ryhdytty jo vuonna 1991 perustamalla erityisiä muutoksenhakulautakuntia. EIT totesi toimenpiteet, mutta piti niitä riittämättöminä tässä tapauksessa. Tapauksessa tarkoitettujen valitusten käsittely oli alkanut hallintotuomioistuimessa samana vuonna, jona toimenpiteisiin ruuhkan purkamiseksi oli ryhdytty.

yrityksen konkurssimenettelyssä. Oikeudenkäynnin kesto laskettiin tapauksessa viimeistään saneerausmenettelyn siitä vaiheesta, kun velkojainkokouksessa helmikuussa 1988 kaikkien 122 valittajan maksamattomat palkkasaatavat oli hyväksytty. EIT piti siis näitä kahta oikeudenkäyntiä kokonaisuutena.[11] Tapauksessa saneerausmenettelyssä tehtyä sopimusta ei ollut noudatettu, minkä vuoksi osa yhtiön työntekijöistä oli ennen konkurssimenettelyn alkamista pyytänyt tuomioistuimelta sopimuksen purkamista ja yhtiön asettamista tuolla perusteella konkurssiin. Nämä pyynnöt olivat kuitenkin tulleet hylätyiksi, ja konkurssimenettely alkoi vasta myöhemmin eri velkojan hakemuksesta.

Kesällä 1999 ihmisoikeustuomioistuin omaksui siviiliprosessin pituutta Italiassa koskevissa asioissa uuden lähestymistavan. Viitaten tuomioistuimen vuodesta 1987 alkaen antamiin langettaviin tuomioihin (tuolloin 65 kappaletta) ja ministerikomitean Euroopan ihmisoikeustoimikunnan raporttien perusteella hyväksymiin loukkauksen vahvistaviin päätöslauselmiin (yli 1 400) EIT katsoi, että Italiassa vallitsee jatkuva sopimuksen vastainen käytäntö oikeudenkäyntien keston osalta. Näin ollen EIT ei tutki yksityiskohtaisesti käsittelyssä olevien tapausten piirteitä vaan vahvistaa sopimusloukkauksen oikeudenkäynnin liiallisen keston perusteella, mikäli prosessin pituus ylittää prima facie kohtuulliseksi katsottavan ajan.[12]

> Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi 15.7.1999 väliaikaisen päätöslauselman Interim Resolution DH (99) 437, jossa tarkasteltiin Italian hallituksen siihenastisia toimia tuomioistuinten ruuhkien purkamiseksi. Päätöslauselmassa todettiin, että siviilituomioistuinasioiden käsittely oli edennyt erityisesti sen vuoksi, että uudet rauhantuomarit olivat pystyneet käsittelemään huomattavan osan vireille tulleista jutuista (24,5 % osuus). Uusien rauhantuomareiden nimitysmenettely oli edelleen kesken, sillä noin 4 400 uudesta rauhantuomarista oli saatu nimitetyksi hiukan vajaa 3 000. Siviilituomioistuimiin oli myös lailla N:o 276 (vuodelta 1997) perustettu yhden lainoppineen tuomarin ja vähintään kahden muun tuomarin (honorary judge) kokoonpanolla toimivia ylimääräisiä jaostoja käsittelemään erityisesti pitkään vireillä olleita asioita (ennen 30.4.1995 vireille tulleet asiat). Lailla N:o 399 (vuodelta 1998) näiden muiden tuomarei-

[11] Kahdesta erillisestä menettelystä johtuen kokonaiskestossa oli ajanjaksoja, joita ei voitu pitää jäsenvaltion vastuulle jäävinä. Valtion vastuu tapauksessa syntyi lähinnä sillä perusteella, että konkurssimenettelyssä selvittäjän lausunnon antaminen oli viipynyt vuoden ja 8 kuukautta, minkä jälkeen etuoikeuksista oli annettu päätös 2 vuotta ja 5 kuukautta myöhemmin. EIT kiinnitti tapauksessa huomiota myös siihen, että yhtiön takavarikoitua omaisuutta ei ollut vieläkään myyty, vaikka takavarikkoon asettamisesta oli kulunut yli 5 vuotta.

[12] *Pellonpää* 2000 s. 332. Tällainen perusratkaisu vallitsevasta käytännöstä on esimerkiksi *Di Mauro v. Italia* (*EIT 28.7.1999*). Jatkuvan oikeustilan osalta tuomion kohdassa 23 todettiin: "The frequency with which violations are found shows that there is an accumulation of identical breaches which are sufficiently numerous to amount not merely to isolated incidents. Such breaches reflect a continuing situation that has not yet been remedied and in respect of which litigants have no domestic remedy. This accumulation of breaches accordingly constitutes a practice that is incompatible with the Convention." Jatkuvan rikkomustilan vallitessa EIT tutkii tapauksen "in the light of the information provided by the parties and the above-mentioned practice" (tuomion kohta 24).

> den kelpoisuusehtoja oli lievennetty, jotta virat saataisiin täytetyksi. Lisäksi viiteen kaikkein ruuhkaisimpaan tuomioistuimeen oli nimitetty lisää tuomareita, joiden palkassa oli tulokseen perustuvia eriä.
>
> Ministerikomitea kiinnitti huomiota myös tuolloin vireillä olleeseen lainsäädäntötyöhön, jonka tuloksena Italian perustuslakiin (111 artikla) lisättiin säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä (perustuslain muutos 23.11.1999). Artiklan mukaan oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa turvataan lailla.

Italian perustuslaissa tarkoitettu laki on nimeltään ns. Pinto-laki, joka annettiin 24.3.2001 ja joka tuli voimaan 18.4.2001. Lain mukaan jokaisella, joka kärsii EIOS 6.1 artiklan loukkauksesta sen vuoksi, että asian käsittelyssä ei ole noudatettu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvaa vaatimusta kohtuullisesta käsittelyajasta, on oikeus korvaukseen (just satisfaction) viivästyksen aiheuttamasta taloudellisesta tai muusta vahingosta. Viivästystä arvioidaan lain mukaan ottaen huomioon samat tekijät kuin EIT:n soveltamiskäytännössä. Korvausta on haettava siltä tuomioistuimelta, joka on toimivaltainen käsittelemään asianomaisen oikeuden jäsentä koskevan rikossyytteen (yleensä corte di appello).[13]

Korvausvaatimus on tehtävä oikeusministeriä vastaan, kun viivästys on aiheutunut tavallisessa tuomioistuimessa. Veroasioiden käsittelyn viivästymistä koskeva korvausvaatimus on tehtävä valtiovarainministeriä vastaan. Korvausta on haettava kuuden kuukauden kuluessa asian käsittelyn päättymisestä. Vireillä olevissa oikeudenkäynneissä korvausta voidaan hakea oikeudenkäynnin kestäessä.[14] Korvausvaatimukset käsitellään siviiliprosessin järjestyksessä. Tuomioistuimen on annettava korvausasiassa ratkaisunsa neljän kuukauden kuluessa hakemuksen vireille tulosta. Korvauspäätöksestä voidaan oikeuskysymysten osalta valittaa ylimpään tuomioistuimeen. Korvauspäätös on välittömästi täytäntöönpantavissa.

Ihmisoikeustuomioistuin on sittemmin eräissä ratkaisuissaan katsonut Pinto-lain mukaisen järjestelmän tehokkaaksi kotimaiseksi oikeussuojakeinoksi ja eräissä muissa ratkaisuissaan vastaavasti katsonut Italian edelleen jatkavan

---

[13] Italian oikeuslaitoksen rakennetta selostaa *Wolf*, EPL 2003 s. 189–194. Wolf pitää yhtenä syynä ongelmiin sitä, että muutoksenhakuvaiheessa ei ole ollut riittäviä rajoituksia uusien valitusperusteiden esittämiselle. Käytännössä juttujen nopeuttamiseen ensi asteessa pyritään rauhantuomarijärjestelmän laajentamisella ja sillä, että rauhantuomareiden ratkaisuihin liittyy muutoksenhakukieltoja. Wolfin arvion mukaan vaarana on se, että alun perin joustavaksi tarkoitetut menettelysäännökset ja pyrkimys asian sovinnolliseen ratkaisemiseen muuttuvat tavanomaisiksi siviilioikeudellisiksi menettelyiksi. Nopeuttamiseen pyritään myös sähköisellä asioinnilla, johon osassa tuomioistuimia on siirrytty tammikuussa 2002 (”processo telematico”). Wolfin mukaan järjestelmää tulisi lisäksi tehostaa muuttamalla siviililain 360(5) artiklaa, joka sallii jutun uudelleentutkinnan kokonaisuudessaan muutoksenhakuvaiheessa, sekä perustuslain 111(7) artiklaa, jonka mukaan muutoksenhaku on mahdollista jokaiseen päätökseen tai normipäätökseen, joka on riittävän ratkaiseva (”sufficently conclusive”). Wolf suosittaa, että ylimmässä oikeusasteessa muutoksenhaku olisi ”a mere instrument of control” (mts. 204).

[14] Kaikilla valittajilla, joiden valitus oikeudenkäynnin kestosta oli vireillä EIT:ssa lain voimaan tullessa, oli oikeus hakea korvausta kuuden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

rikkomustilaa. Marraskuussa 2004 annetuissa Italiaa koskevissa ratkaisuissa, joita samoin kuin muita Pinto-lain soveltamista koskevia ratkaisuja selostan jäljempänä, Italian on katsottu rikkoneen EIOS 6.1 artiklaa sen johdosta, että kansallisesti tuomitut korvaukset oikeudenkäynnin viivästymisestä ovat olleet riittämättömiä suhteessa EIT:n 41 artiklaa koskevaan soveltamiskäytäntöön.

1.3 TÄYTÄNTÖÖNPANOJÄRJESTELMÄN VAIKUTUKSESTA

Mikäli lopullisen ratkaisun täytäntöönpanojärjestelmä on puutteellisesti järjestetty tai se toimii muutoin kohtuuttoman hitaasti tai tehottomasti, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kokonaiskestoon voidaan lukea myös täytäntöönpanovaihe.[15] Oikeuskäytännössä täytäntöönpanovaihe on luettu kokonaiskestoon erityisesti niissä tapauksissa, joissa täytäntöönpanomenettelyn puutteet ovat johtaneet siihen, että valittaja ei ole saanut hänelle tuomittua korvausta tai hänelle kuuluvaa omistusoikeutta käyttöönsä.

Merkittävin ratkaisu täytäntöönpanojärjestelmän vaikutuksesta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisedellytyksille lienee edelleenkin *Immobiliari Saffi v. Italia* (*EIT 28.7.1999)*. Mainitussa ratkaisussaan EIT piti hyväksyttävänä sitä, että poikkeuksellisissa oloissa kansallisen tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanoa voidaan lykätä siksi ajaksi, joka tarvitaan tyydyttävän ratkaisun löytämiseksi yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi (tässä tapauksessa vuokralainsäädännön muutokset olisivat johtaneet vuokralaisten joukkohäätöihin). Täytäntöönpanoa voidaan siten poikkeuksellisesti lykätä käyttäen samanlaista harkintamarginaalia kuin omaisuuden käytön rajoittamisessa. Puuttuminen tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanojärjestelmään ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että päätösten täytäntöönpano estyy kokonaan, viivästyy kohtuuttomaksi tai mahdollistaa aikaisempien päätösten sisällön uudelleen riitauttamisen.

---

[15] Tapauksessa *Zappia v. Italia* (*EIT 26.9.1996*) valittajat olivat voittaneet vahingonkorvauskanteensa vuonna 1973. Yritettyään turhaan periä korvaussaatavaansa valittajat pyysivät täytäntöönpanoasioiden tuomaria määräämään oikeudenkäynnin aikana takavarikkoon asetettua vastaajan omaisuutta myytäväksi. Pyyntö tehtiin neljä vuotta edellisen oikeudenkäynnin päättymisestä. EIT luki viivästymisen tarkastelussa täytäntöönpanovaiheen osaksi aikaisempaa oikeudenkäyntiä (tuomion kohdan 20 mukaan täytäntöönpanovaihe oli oikeudenkäynnin ”second stage”). Täytäntöönpanovaiheessa käsittelyä oli lykätty ainakin 13 kertaa ex officio joko tuomarin vaihtumisen, kirjaamon toiminnan puutteiden tai muun syyn vuoksi. Täytäntöönpanomenettelyssä pyydettyä asiantuntijan lausuntoa ei ollut annettu. Yli 23 vuotta kestänyttä kokonaiskäsittelyä pidettiin kohtuuttoman pitkänä.

> Italiassa vuokralaisten irtisanomisen johdosta tehtäviä häätöjä oli lykätty lainsäädäntötoimin ensin kuuden vuoden ajan, minkä jälkeen oli siirretty järjestelmään, jossa poliisi saattoi päättää häätömääräyksen täytäntöönpanon ajankohdasta tietyn etusijajärjestyksen mukaisesti. Italian lainsäädännön mukaisesti vuokranantaja oli jäänyt ilman oikeussuojakeinoja, koska hän ei voinut valittaa täytäntöönpanoasioita käsittelevälle tuomarille eikä tehokkaasti myöskään hallintotuomioistuimille. Valittajalla ei ollut myöskään mahdollisuuksia tehdä yksilöperusteista valitusta perustuslakituomioistuimelle eikä vaatia kansallisilta tuomioistuimilta vahingonkorvausta häätömääräyksen täytäntöönpanon odottamisesta, joka oli kestänyt yli 13 vuotta. Tapauksessa Italian katsottiin loukanneen 1. lisäpöytäkirjan 1 artiklan määräyksiä omaisuuden suojasta, minkä lisäksi 6.1 artiklaa oli loukattu siltä osin, että valittajalla ei ollut mahdollisuutta saattaa asiaansa tuomioistuimen tutkittavaksi. Oikeudenkäynnin viivästymisen EIT katsoi tässä tapauksessa sisältyneen oikeuteen pääsyä koskeneeseen harkintaansa.

Kuten edellä selostetusta tapauksesta jo ilmenee, liian hidas täytäntöönpano voi merkitä toisen suojatun ihmisoikeuden loukkausta, kuten ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa tarkoitetun omaisuuden suojan tai sopimuksen 8 artiklassa suojatun perhe-elämän loukkausta. Myös itse oikeudenkäynnin liiallinen kesto voi merkitä toisen suojatun ihmisoikeuden loukkausta.

> Esimerkiksi tapauksessa *H. v. UK* (*EIT 8.7.1987*) huostaan otetun lapsen tapaamisoikeutta koskeneen oikeudenkäynnin viivästymisen katsottiin samalla loukanneen lapsen äidin oikeutta perhe-elämän suojaan. Tuossa tapauksessa oikeusprosessi, johon oli yhdistetty huostaan otetun lapsen adoptiota koskeva oikeudenkäynti, oli kestänyt 2 vuotta ja 7 kuukautta pääasiassa sen vuoksi, että paikallisviranomaiset olivat toimittaneet oikeudenkäyntiin tarvittavaa aineistoa hitaasti. Kun tuolloin alle 5-vuotias lapsi oli jo elänyt 19 kuukautta tulevien adoptiovanhempiensa luona tapaamatta biologista äitiään lähes 3,5 vuoteen, kansallinen tuomioistuin oli päättänyt lapsen etuun vedoten tämän adoptiosta ja samalla kieltänyt biologiselta äidiltä tapaamisoikeuden. Tapauksessa EIT katsoi, että menettelyllinen viivästyminen oli ratkaisevasti vaikuttanut päätöksen lopputulokseen ja valittajan perhe-elämään.[16]
>
> Tapauksessa *Piron v. Ranska* (*EIT 14.11.2000*) pitkään vireillä ollut riita koski tilusjärjestelyä. Asian kansallisessa käsittelyssä hallintotuomioistuimet olivat päätyneet siihen lopputulokseen, että valittajan maiden tilusjärjestely ei ollut mahdollinen muuttaessaan täysin valittajan maankäytön edellytykset, minkä johdosta hänelle olisi tullut palauttaa alkuperäinen maa-alue. Tapauksessa EIT totesi, että kun tilusjärjestelyssä olleiden maiden palauttaminen luontoissuorituksin oli käynyt mahdottomaksi pääasian pitkän oikeudenkäynnin vuoksi,

[16] Perhe-elämän suojan loukkauksesta äänestettiin tapauksessa äänin 16–1. Tapauksessa saattoi painottua myös toinen kansallisten viranomaisten tekemä prosessuaalinen virhe, kun lapsi oli sijoitettu äidin tietämättä tulevien adoptiovanhempiensa luokse. Perhe-elämän suojan loukkaus menettelyllisillä puutteilla voi perustua EIT:n oikeuskäytännössä myös siihen, että vanhemmalla ei ole ollut mahdollisuuksia saada tietoa asian ratkaisemisen kannalta keskeisestä aineistosta. Tällainen tapaus on esimerkiksi *McMichael v. UK* (*EIT 24.2.1995*), jossa kysymys oli äidin ja lapsen biologisen isän oikeudesta tutustua asiakirjoihin, jotka liittyivät avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen huostaanottoasian käsittelyyn (isän osalta oikeuden loukkaus todettiin äänestyksen 6–3 jälkeen). Tapauksesta ja eräistä vastaavista muista tapauksista ks. *Danelius* 2002 s. 288.

viranomaiset olivat omaisuuden suojasäännökseen sisältyvän harkintamarginaalin puitteissa voineet päättää, että valittajille suoritettiin korvauksena rahasuoritus. Korvauksen määrässä tuli ottaa huomioon ajan kulumisen vaikutus, minkä lisäksi korvaus tuli maksaa kohtuullisen ajan kuluessa. Lopputuloksenaan omaisuuden suojan rikkomuksen osalta EIT katsoi, että valittajalle maksettu summa oikeudenkäynnin päättyessä ei vastannut sitä vahinkoa, mikä korvauksen pitkästä maksamatta jättämisestä oli aiheutunut. Tapauksen selostuksesta käy ilmi, että korvauskysymystä käsitellyt toimielin oli vahvistanut viimeksi antamallaan päätöksellä 8 vuotta aikaisemmin määrätyt korvaukset, vaikka valittaja oli esittänyt tuottavuuden alentumisesta uusia laskelmia.[17]

Täytäntöönpanon viivästymisestä johtuneena ihmisoikeusloukkauksena voidaan esittää eräänä esimerkkinä tapaus *Pibernik v. Kroatia* (*EIT 4.3.2004*). Mainitussa tapauksessa se seikka, että asunnon valtaajia ei saatu tuomiosta huolimatta häädettyä yli kolmeen vuoteen, loukkasi samalla asunnon omistajan kodin suojaa 8 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Tuomiossaan EIT piti ilmeisenä, että jäsenvaltio ei ollut osoittanut järjestäneensä oikeusjärjestystään siten, että ”it would prevent obstruction of the execution of the final judgments of its courts”. Tällainen laiminlyönti ”created or at least enabled a situation where the applicant was prevented from enjoying her home for a very long period of time”. Jäsenvaltion ei tästä syystä voitu katsoa täyttäneen 8 artiklasta johtuvia positiivisia velvoitteitaan valittajan suojaamiseksi (tuomion kohta 70). Tapauksessa oikeudenkäynnin viivästymistä tarkasteltiin vain täytäntöönpanovaiheen osalta.

Täytäntöönpanon hitautta ei puolestaan pidetty sopimuksen 8 artiklan loukkauksena asiassa *Kyrtatos v. Kreikka* (*EIT 22.5.2003*), vaikka jäsenvaltion katsottiin sinänsä täytäntöönpanon hitauden vuoksi loukanneen EIOS 6.1 artiklaa.

Tuomiossaan EIT totesi, että EIOS 6.1 artikla turvaa oikeuden tuomioistuimeen, josta pääsy tuomioistuimeen on yksi osa. Tuo oikeus olisi näennäinen, jos kansallinen oikeusjärjestys sallisi sen, että kansallisen tuomioistuimen sitova päätös jäisi vaikutuksettomaksi toisen asianosaisen vahingoksi. Tuomioistuinten päätösten täytäntöönpanoa täytyy siten pitää olennaisena osana EIOS 6 artiklan turvaamia oikeuksia. EIT korosti, että ”execution of a judgment given by *any court* must therefore be regarded as an integral part of the ’trial’ for the purposes of Article 6” (kursivointi ESV). Tuomion saman kohdan mukaan, mikäli hallintoviranomaiset ”refuse or fail to comply, or even delay doing so, the guarantees under Article 6 enjoyed by a litigant during the judicial phase of the proceedings are rendered devoid of purpose”.

Tapauksessa täytäntöönpanotoimet olisivat edellyttäneet valittajan naapuriin rakennettujen rakennusten purkamista, kun näiden rakennusten rakennusluvat olivat tulleet kansallisissa oikeudenkäynneissä muun ohella valittajien valituksesta kumotuiksi. Tuomiossaan EIT kiinnitti huomiota siihen, että ylimmän hallintotuomioistuimen erityisvaliokunnan mukaan viranomaiset olivat laiminlyöneet oikeuden päätösten noudattamisen. Tuomioissa tarkoitettuja rakennuksia ei ollut purettu, vaan alueelle oli päinvastoin myönnetty uusia lupia. Koska päätösten täytäntöönpanoon ei ollut ryhdytty yli seitsemään vuoteen, viranomaisten toimet olivat tehneet EIOS 6.1 artiklan säännöksistä tehottomia.

---

[17] Vuonna 2004 ratkaistussa asiassa *Sabin Popescu v. Romania* (*EIT 2.3.2004*) 6.1 artiklassa tarkoitettuna oikeuteen pääsyn loukkauksena pidettiin sitä, että valittajalle ei ollut hänelle myönteisestä vuonna 1992 annetusta tuomiosta huolimatta luovutettu sitä maa-aluetta, jota tuomio koski. Tapauksessa valittajalle oli sinänsä myöhemmin luovutettu vastaava muu maa-alue. EIT kiinnitti huomiota muun ohella siihen, että muodollisesti vuoden 1992 tuomiota ei ollut koskaan kumottu (tuomion kohdat 69–71). Romanian katsottiin rikkoneen myös omaisuudensuojaa koskevia sopimusmääräyksiä.

Yksityiselämän loukkausperusteella tehdyn valituksen osalta EIT perusti tuomionsa siihen, että vaikka kosteikkoalueen taajamarakentaminen olisikin tapauksessa aiheuttanut vakavia ympäristövaurioita, valittajat eivät olleet esittäneet tämän linnuille tai muille suojeltaville lajeille aiheutuneen haitan samalla välittömästi vaikuttaneen heidän EIOS 8.1 artiklan mukaisiin oikeuksiinsa. EIOS 8.1 artikla ei suojellut sellaisenaan ympäristöä. EIOS:n määräyksistä ei myöskään voitu johtaa suojaa valittajan yksityis- ja perhepiiriin kohdistuvia ympäristön yleisestä huonontumisesta aiheutuvia vaikutuksia vastaan.[18]

Tapauksessa *Nuutinen v. Suomi* (*EIT 27.6.2000*) lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan oikeudenkäynti muodostui eri prosessivaiheineen noin 5,5 vuoden mittaiseksi. Tapauksessa hallitus ja EIT olivat yhtä mieltä siitä, että täytäntöönpanovaihe lapsen tapaamisoikeuden toteuttamiseksi tuli lukea mukaan kokonaiskestoon. Tapauksessa EIT katsoi valittajan (lapsen isän) vaikuttaneen viivästykseen täytäntöönpanovaiheessa sen vuoksi, että hän ei ollut toiminut riittävässä yhteistyössä sosiaaliviranomaisten kanssa. Lapsen isä oli käyttäytynyt erittäin aggressiivisesti sosiaaliviranomaisia kohtaan. EIT katsoi, että tapauksen oloissa sosiaaliviranomaiset olivat voineet perustellusti lapsen etu huomioon ottaen esittää, että valittajan tapaamisoikeus peruutettaisiin, kunnes lapsi tulee kypsempään ikään. Tähän lopputulokseen käräjäoikeus oli samoin päätynyt huhtikuussa 1998. EIT katsoi tuomioistuinten toimineen valtiolle EIOS 8 artiklan nojalla kuuluvan harkintamarginaalin puitteissa (äänestys 8 artiklan loukkauksesta 4–3).

Oikeudenkäynnin pituus sen sijaan loukkasi EIOS 6.1 artiklaa, vaikka valittaja olikin itse jossain määrin viivästyttänyt oikeudenkäyntiä mm. kieltäytymällä antamasta yksityiskohtaisia tietoja omasta tilanteestaan päätöksenteon perustaksi. Viranomaisten osalta EIT kiinnitti huomiota siihen, että sosiaaliviranomaisille oli prosessin eri vaiheissa varattu pitkähköjä määräaikoja omien lausuntojensa valmistamista varten.[19] Kun valittaja oli ryhtynyt hakemaan tapaamisoikeuden täytäntöönpanoa, lapsi oli 2-vuotias. Kun valittajalta evättiin oikeudenkäyntien päättyessä tapaamisoikeus kokonaan, lapsi oli 7-vuotias eikä valittaja ollut koskaan tavannut lastaan.

---

[18] Tapauksessa äänestettiin 8.1 artiklan loukkauksesta. Vähemmistöön jäänyt tuomari Zagrebelsky olisi halunnut EIT:n tunnustavan, että ympäristön tuhoaminen vaikutti entistä enemmän ihmisten elämään ja että tuon seikan tulisi heijastua myös EIT:n tulkitsemistoimintaan. Tällainen tulkinta olisi hänen mukaansa ”perfectly in line with the dynamic interpretation and evolutionary updating of the Convention”.

[19] EIT kuvasi 9 ja 8 kk mittaisia lausuntoaikoja ”strikingly long in a case like this” (tuomion kohta 114).

2 Viipymisen arviointiperusteista

2.1 YLEISTÄ ARVIOINNISSA HUOMIOON OTETTAVISTA SEIKOISTA

Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä oikeudenkäynnin ajallista kestoa arvioidaan yksittäistapauksittain ottaen huomioon kunkin asian oikeudellinen laatu sekä osapuolten ja tuomioistuimen menettelytoimet asiassa.[20] *Tuomioistuimien menettelytoimien* osalta huomiota kiinnitetään muun ohella siihen, onko asian käsittelyyn sisältynyt *pitkiä passiivisia jaksoja*, jolloin asiassa ei ole tapahtunut käsittelytoimia tai muita tuomioistuimen ohjaamia toimia. Koska oikeudenkäynnin kohtuullista kestoa koskeva arviointi perustuu kokonaisharkintaan, näiden passiivisten käsittelyjaksojen osuus ei ole yksinään ratkaiseva tekijä. Muussa tapauksessa tuomioistuimet voisivat välttyä oikeudenkäynnin kohtuullista kestoa koskevalta arviolta pitämällä vireillä olevia asioita välitoimilla tai järjestämällä käsittelyistuntoja säännöllisin lyhyin väliajoin kiinnittämättä huomiota siihen, *edistävätkö nämä väli- ja käsittelytoimet asian käsittelyä tai ovatko ne ylipäätään tarpeellisia*.

> Ratkaisussa *Earl v. Unkari* (*EIT 20.4.2004*) kysymys oli noin 10 vuotta vireillä olleesta perintöriidasta, jossa valittajan kanteen laajentamisen ja lykkäyspyyntöjen vuoksi tuomioistuimessa oli vuosina 1993–2001 järjestetty useita istuntoja, kunnes tuomioistuin vuonna 2001 katsoi, että asiassa oli valittajan vaatimusten muututtua toinen tuomioistuin tullut toimivaltaiseksi käsittelemään riidan. Toinen tuomioistuin jatkoi asian käsittelyä pitäen säännöllisin väliajoin istuntoja. EIT kiinnitti huomiota tuomiossaan siihen, että juttu ei ollut erityisen vaikea ja että valittaja ei ollut toisaalta käyttänyt väärin oikeuksiaan laajentamalla kannettaan. Valittajan oikeudenkäyntiavustajankaan (valittaja asui ulkomailla) vaihtuminen ei ollut pitkittänyt merkittävästi asian käsittelyä, vaikka valittaja oli eräillä kerroilla jättänyt noudattamatta tuomioistuimen asettamia määräaikoja. Viranomaisten toiminnan osalta EIT kiinnitti huomiota istuntojen pitämiseen säännöllisin väliajoin. Tuomioistuimet eivät tästä huolimatta kuitenkaan olleet nopeuttaneet käsittelyään saadakseen jutun päätökseen niin pian kuin mahdollista.[21]

---

[20] EIT käyttää harkintansa luonnehdintana seuraavaa sanamuodoltaan vakiintunutta muotoilua: ”… the reasonableness of the length of proceedings must be assessed in the light of the circumstances of the case and with reference to the criteria established by its case-law, particularly the complexity of the case, the conduct of the applicant and of the relevant authorities and what was at stake for the applicant in the dispute.”

[21] ”The courts have not utilised the time available to them to speed up the proceedings” (tuomion kohta 41).

Tapauksissa, joissa on kysymys *erittäin pitkään vireillä olleesta oikeusriidasta*, EIT saattaa pitää tätä seikkaa jo sellaisenaan osoituksena siitä, että tuomioistuimet eivät ole huolehtineet riittävästi prosessinjohdosta ja että viivästys on siten pääsääntöisesti viranomaisten toiminnasta aiheutunutta.[22] Näissä tapauksissa kokonaisvastuu jää sopimusvaltiolle, vaikka viivästymiseen olisikin vaikuttanut myös asianosaisten menettely.

Kokonaisharkinnassa valtion vastuun peruste voi olla myös se, että oikeudenkäynti on pitkittynyt *prosessisäännösten puutteellisuuden tai monimutkaisuuden*[23] vuoksi. Tyypillisesti prosessisäännösten puutteellisuus, tulkinnanvaraisuus tai monimutkaisuus voivat viivästyttää oikeudenkäyntiä erityisesti sen vuoksi, että tuomioistuimen toimivallasta vallitsee epätietoisuutta.

> Tapauksessa *Satonnet v. Ranska* (*EIT 2.8.2000*) oikeudenkäynnin kokonaiskestoon luettiin mukaan myös vaihe, jossa valittaja oli pannut vireille oikeudenkäynnin työtuomioistuimessa, jota ylioikeus ei myöhemmin pitänyt toimivaltaisena. EIT kiinnitti huomiota siihen, että työtuomioistuin itse oli pitänyt itseään toimivaltaisena eikä toimivallan puutetta siten voitu pitää valittajan oikeudenkäynnin viivästystä lisänneenä virheenä.[24] Tapausta käsiteltiin tämän jälkeen hallintotuomioistuinlinjassa neljässä toisiaan seuranneessa oikeudenkäynnissä, joista ensimmäisessä haarassa päätös valittajan irtisanomisesta katsottiin mitättömäksi ja hänelle myönnettiin vahingonkorvausta. Tämän jälkeen valittajalle myönnettiin lisää vahingonkorvausta. Valittajan haettua kunnalta paluuta takaisin työhönsä kunta jätti vastaamatta valittajan hakemukseen, minkä johdosta valittaja nosti tätä koskevan viivästyskanteen hallinto-oikeudessa. Neljännessä haarassa oli kysymys jälleen korvauksen määrästä. Ensimmäinen oikeudenkäynti alkoi vuonna 1982 eikä oikeudenkäynti korvaushaaran osalta ollut vielä loppunut, kun EIT antoi tuomionsa. Kaikkia viittä oikeudenkäyntivaihetta pidettiin kokonaiskestoon vaikuttaneina.
>
> Tapauksessa *Garyfallou AEBE v. Kreikka* (*EIT 24.9.1997*) ministeriö oli määrännyt yhtiölle hallinnollisen sakon tuontimääräysten rikkomisesta. Hallintotuomioistuin katsoi, ettei sen toimivaltaan kuulunut tutkia valitusta ministe-

---

[22] Tapauksessa *P.V. v. Ranska* (*EIT 14.11.2000*) kysymys oli lähes 15 vuotta yhdessä oikeusasteessa kestäneestä perintöriidasta. EIT katsoi, että yhteishallinnossa olleen pesän jakamista voitiin pitää oikeudellisesti vaikeana. Ottaen kuitenkin huomioon oikeudenkäynnin keston EIT katsoi, että lainkäyttöviranomaisten olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota oikeudenkäynnin joutuisuuteen. Valmistelevan tuomarin olisi EIT:n mukaan tullut kiinnittää huomiota asiantuntijatodistelun kulkuun. Tapauksessa *Berlin v. Luxemburg* (*EIT 15.7.2003*) kysymys oli avioero-oikeudenkäynnistä, joka oli kestänyt yli 17 vuotta. Tapauksessa EIT toisti vakiintuneen tulkintansa, jonka mukaan asianosaistoimisuuteen perustuvissa prosessijärjestelmissä tuomioistuimilla on lopullinen vastuu oikeudenkäynnin joutuisuudesta. Tässä tapauksessa käsittelyaika ei EIT:n mukaan sopinut yhteen oikeudenkäynnin tehokkuus- ja uskottavuusvaatimuksen kanssa riippumatta siitä, miten asianosaiset olivat käyttäytyneet (”se concile mal avec l´efficacité et la crédibilité de la justice”). Vaikka pitkittyminen olikin johtunut pääosin asianosaisten toimenpiteistä, EIT katsoi kohtuullisen ajan ylittyneen.

[23] Näin esimerkiksi *Podbielski v. Puola* (*EIT 30.10.1998*), tuomion kohta 38.

[24] ”En l’espèce, la Cour note tout d’abord qu’une partie du litige portait sur la compétence des juridictions administratives et judiciaires et qu’on ne saurait reprocher au requérant d’avoir saisi préalablement le conseil de prud’hommes, celui-ci s’étant d’ailleurs déclaré compétent” (tuomion kohta 35).

riön päätöksestä. Ylempi hallintotuomioistuin jätti niin ikään valituksen tutkimatta, koska se puolestaan katsoi, että siirto alemmasta tuomioistuimesta ylempään ei perustunut lakiin. Tämän jälkeen asiaa käsiteltiin vielä kahdessa eri tuomioistuimessa ennen kuin ensi asteen tuomioistuin kumosi päätöksen. Tapauksessa hallitus myönsi viivästyksen aiheutuneen toimivaltasäännösten tulkinnallisuudesta, minkä myös EIT katsoi pääasialliseksi syyksi viivästykseen. Tuomion kohdassa 40 EIT korosti, että tuomioistuinorganisaatioon liittyvillä toimivaltaa koskevilla ongelmilla ei voida perustella jutun vaikeusastetta.

Asian laatua oikeudenkäynnin kestoon vaikuttavana tekijänä arvioidaan erityisesti ottaen huomioon asian *oikeudellinen vaikeusaste* sekä se seikka, *millainen merkitys asialla on asianosaiselle*. Mikäli asian ratkaisulla on asianosaiselle *erityinen intressi*, vaaditaan yleensä tavanomaista joutuisampaa menettelyä.[25] Ajallisesti tehokkainta oikeudenkäyntiä on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetty erityisesti niissä tapauksissa, joissa on kysymys perheelämän suojaan (erityisesti lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat asiat), valittajan terveydentilaan, työsuhteeseen, ammatinharjoittamiseen tai elinkeinotoimintaan liittyvästä asiasta[26] eli asiaryhmissä, joissa on *voimakas henkilökohtainen intressi*.

Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellistä on se, että sopimuksen tulkintakäytännössä on katsottu, että sopimusvaltiossa vallinneet *poikkeukselliset olot* ja *väliaikainen tuomioistuinten ruuhkautuminen* voivat olla hyväksyttäviä syitä oikeudenkäynnin keston pitkittymiselle. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että valtio on *ryhtynyt riittävän tehokkaisiin toimiin* tällaisten olosuhteiden korjaamiseksi ja ruuhkien purkamiseksi.[27]

Tulkintakäytännön mukaan asian käsittely voi ruuhkautua sallitulla tavalla tuomioistuimessa myös siitä syystä, että asiassa on pyydetty yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisua ja muut asiat odottavat tätä ratkaisua.[28] Tuolloin

---

[25] *Ervo*, DL 1998 s. 677.

[26] *Ervo*, DL 1998 s. 678–679.

[27] *Zimmermann ja Steiner v. Sveitsi* (*EIT 13.7.1983*) tuomion kohta 29 ja *Guincho v. Portugal* (*EIT 10.7.1984*) tuomion kohta 40. Vm. tapauksessa hallitus esitti väitteen, jonka mukaan oikeudenkäynnin viivästyminen oli osittain valittajan syy, koska valittaja ei ollut ryhtynyt toimiin viedäkseen viivästymistä kantelutyyppiseen käsittelyyn (the Supreme Council of the Judiciary). Tuomion kohdassa 34 EIT totesi, että tällainen käsittely ei olisi lyhentänyt käsittelyaikaa, koska enimmillään seurauksena olisi ollut ”disciplinary sanctions, if appropriate, on any judges or officials at fault”.

[28] Näin esimerkiksi *Pafitis ym. v. Kreikka* (*EIT 26.2.1998*), jossa oli kysymys myös asianajajien lakon vaikutuksesta. Tuomion mukaan asianajajaliiton lakosta johtunutta viivästystä ei voitu lukea valtion syyksi. Julkisoikeudellisesta luonteesta huolimatta asianajajaliittoa pidettiin lähinnä ammattiyhdistykseen rinnastuvana. Tapauksesta ks. *Ervo*, DL 1998 s. 682, *Tridimas*, CML-Rev 2003 s. 16–17 ja *Sankari*, ERT 2003 s. 511–512. Tapauksessa EIT:n huomioon jättämättä ennakkoratkaisun käsittelyaika oli 2 v 7 kk. *Lenaerts* arvioi, että EIT:n oikeuskäytännössä ennakkoratkaisumenettelyyn kulunutta aikaa voidaan vastaisuudessa arvioida toisin, mikäli se on selvästi kohtuuttoman pitkä (”clearly intolerably long”) tai jos on ilmeistä, että ennakkoratkaisumenettely on ollut tarpeeton (”served no useful purpose”) tai sillä on haluttu tavoitella valtion kannalta aikalisää (”merely allowed national court to gain time in a manner acceptable only

käsillä on oikeudenkäynnin viipymisen kannalta tapaus, jossa menettelyllä saattaa olla heijastusvaikutuksia lukuisiin muihin vireillä oleviin kansallisiin oikeudenkäynteihin. Vaikka ennakkoratkaisumenettely saattaakin aiheuttaa esimerkiksi veroasioiden tapaisissa asiaryhmissä, joissa ratkaistava tulkintakysymys on sama kuin ennakkoratkaisupyynnössä, merkittävää viipymistä kansallisesti, lopputuloksena voi kuitenkin olla ennakkoratkaisupyynnön saamisen jälkeen selkeästi samansuuntainen oikeuskäytäntö. Tuolloin muissa asioissa ei enää ole tarvetta vastaavaan muutoksenhakuun, minkä lisäksi ennakkoratkaisu voi olla hyödyllinen myös myöhemmin vireille tulevien asioiden käsittelyn kannalta.

> *Tridimas* toteaa, että huolimatta siitä, että EIT on omaksunut ennakkoratkaisupyynnöistä aiheutuvaan viivytykseen suotuisan kannan, ”there is evidence to suggest that national courts increasingly view the length of proceedings in Luxembourg as an argument against making a reference”. Tridimas viittaa tältä osin erityisesti englantilaisiin ja tanskalaisiin tuomioistuimiin sekä Conseil d’État’n vuonna 1998 antamaan ratkaisuun, jossa tuomioistuin oli katsonut ennakkoratkaisun pyytämisen viivästyttävän kohtuuttomasti muiden vireillä olevien asioiden käsittelyä.[29] *Jääskisen* mukaan myös Suomessa tuomioistuimet ovat suhtautuneet ennakkoratkaisujen pyytämiseen pidättyvästi. Todennäköinen syy tällaiselle menettelylle on käsitys siitä, että asian käsittely tulee pitkittymään.[30]

Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä on myös viitteitä siitä, että tietyntyyppisissä asioissa kansallinen tuomioistuin voi painottaa käsittelyn joutuisuuden sijasta yleisemmin käsittelyn asianmukaisuuden vaatimusta. *Käsittelyn asianmukaisuuden periaate* voi puolestaan mahdollistaa sen, että tuomioistuin voi painottaa vireillä olevien asioiden käsittelyjärjestyksessä niiden oikeudellista laatua ja tulevien ratkaisujensa mahdollisia heijastusvaikutuksia. Erityisesti *perustuslakituomioistuinten* osalta ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännössä hyväksyttävänä on saatettu pitää sitä, että käsittelyn uhatessa ruuhkautua tai muutoinkin perustuslakituomioistuin ryhtyy erinäisiin toimiin ratkaisuedellytystensä turvaamiseksi. Tällaiset toimet voivat olla esimerkiksi sen laatuisia, että tuomioistuin kokoaa samaa oikeudellista kysymystä koskevia valituksia yhteen ratkaistavien oikeuskysymysten monipuolisemmaksi hahmottamiseksi ja jättää osan valituksista summaarisemmin käsiteltäviksi. Tuomioistuin voi myös suorittaa punnintaa, jossa juttujen käsittelyjärjestys mää-

---

ostensibly”). Lenaerts kiinnittää huomiota myös siihen, että EIT:n oikeuskäytännön perusteella EU-jäsenvaltiot voivat vastaisuudessa joutua vastuuseen muun ohella EIT 6 ja 13 artiklan rikkomisesta, mikäli ”the ’act’ concerned cannot be object of judicial review inside the Community legal order” (*Lenaerts*, ELR 2000 s. 583–585).

29 *Tridimas*, CMLRev 2003 s. 17 av. 35.

30 *Jääskinen*, CMLRev 1999 s. 428.

räytyy ensisijaisesti sen mukaan, millaiset ja miten laajat heijastusvaikutukset annettavalla ratkaisulla tulee olemaan yhteiskuntaoloihin.

Näiden punninnallisten kehityspiirteiden jonkinasteinen voimistuminen on mielenkiintoista Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämisen kannalta, jossa ratkaisujen yhteiskunnallinen merkittävyys voi olla erittäin suuri. Pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei mielestäni kuitenkaan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä voida tehdä, koska perustuslakituomioistuinten rooli lainkäyttöelimenä ei yleensä ole sama kuin korkeimman hallinto-oikeuden tai hallinto-oikeuksien.

Tarkastelen seuraavassa ensiksi eräitä ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja, joissa kaikissa on ollut kysymys eri syistä tapahtuneesta tuomioistuinlaitoksen ruuhkautumisesta, valtion suorittamien korjaustoimenpiteiden riittävyydestä ja kohdentumisesta sekä juttujen käsittelyjärjestyksen asettamisesta myös muilla perusteilla kuin käsittelyn viivytyksettömyydellä. Tämän jälkeen tarkastelen omana ryhmänään ratkaisuja, joissa asian viipymisen syynä tai taustatekijänä ovat olleet tuomioistuinlaitoksen rakenteeseen liittyvät tekijät, joko epäselvyydet toimivaltaisesta tuomioistuimesta tai viivästyminen siitä syystä, että tuomioistuinlinjan kaksijakoisuuden vuoksi oikeudellisen ongelman kokonaisratkaisu on vaatinut useita oikeudenkäyntejä eri tuomioistuimissa. Kolmanneksi tarkastelen ratkaisuja, joissa kysymyksessä on ollut valittajataho, jolle asian ratkaiseminen joutuisasti on ollut erityisen tärkeää valittajan henkilöön liittyvistä syistä. Tässä tarkastelussa pääpaino on oikeustapauksissa, joissa valittaja on ikänsä tai terveydentilansa vuoksi erittäin heikossa prosessuaalisessa asemassa. Neljännessä tarkasteltavassa tapauskokonaisuudessa huomio kiinnitetään niihin ihmisoikeussopimuksen tulkintaratkaisuihin, joissa kysymys on ollut erityisesti siitä, onko kansallisesti ollut käytettävissä tehokasta oikeussuojakeinoa jo tapahtunutta tai uhkaavaa viivästymistä vastaan.

Suurin osa jäljempänä käsittelemistäni EIT:n oikeustapauksista koskee Ranskaa. Tämä selittyy ensinnäkin sillä, että EIT:n viime vuosien oikeudenkäyntien viivästymistä koskevasta oikeuskäytännöstä erittäin monet ratkaisut koskevat juuri Ranskan lainkäyttöjärjestelmää, erityisesti oikeudenkäyntiä siviilioikeudellisissa asioissa mutta myös oikeudenkäyntiä hallintolainkäytön järjestyksessä. Ranskan hallintolainkäyttöjärjestelmällä ja Suomen lainkäyttöjärjestelmällä on lisäksi eräitä yhteisiä piirteitä, joiden vuoksi juuri ranskalaisen oikeuskäytännön tarkastelu on perusteltua. Verrattuna Suomen hallintolainkäyttöjärjestelmään EIT:n Ranskaa koskeva oikeuskäytäntö antaa aiheen kuitenkin sellaiseen prima facie havaintoon, että ranskalaisessa järjestelmässä muutoksenhakumahdollisuudet ovat huomattavasti suomalaista järjestelmää laajempia. Laajemmat muutoksenhakumahdollisuudet vaikuttavat pidentäneen oikeudenkäyntejä hallintolainkäyttöasioissa erityisesti sen vuoksi, että välivaiheen prosessiratkaisuista voidaan valittaa pääasiasta erillään. Lisäksi ranskalaisessa järjestelmässä on suomalaista järjestelmää enemmän käytössä muutok-

senhakumahdollisuuksia muun ohella hallintoviranomaisen passiivisuutta ja hallintopäätösten mitättömyyttä vastaan.

Eniten oikeudenkäyntien viivästymistä koskevia tuomioita on annettu Italian osalta.[31] Italiaa koskevat tapaukset eivät kuitenkaan ole tutkimuksellisesti kiinnostavia sen vuoksi, että viime vuosina EIT on käsitellyt omaksumansa kannan mukaisesti Italiaa koskevat tapaukset summaarisesti. Tutkimukseni kannalta Italiaa koskevalla ratkaisukäytännöllä on lähinnä merkitystä siltä osin kuin EIT on tulkinnut sopimuksen 35 artiklan perusteella kansallisten oikeussuojakeinojen tehokkuutta.

Selostamaani oikeuskäytäntöön sisältyy myös useita Puolaa koskevia tapauksia. Puolan osalta selitystekijä on, että Puolasta tehdään erittäin paljon ihmisoikeusvalituksia, mikä on myös heijastunut EIT:n tuomioiden määrään.[32] Nykymuotoisen ihmisoikeustuomioistuimen toiminta-aikana vuoteen 2002 mennessä Puolaa koskevia tuomioita on annettu 48. Annettujen tuomioiden määrällä mitattuna Puola oli vuoden 2002 lopussa 7. sijalla edellään Italia (941 tuomiota), Turkki (266 tuomiota), Ranska (172 tuomiota), Yhdistynyt kuningaskunta (89 tuomiota) ja Kreikka (53 tuomiota). Puolaa koskevista tuomioista merkittävä osa koskee oikeudenkäyntien viivästymistä.[33] Puolassa on äskettäin

---

[31] Esimerkiksi 1.1.1998–31.1.2001 välisenä aikana rekisteröitiin 21 128 valitusta. Näistä 2 211 koski Italiaa. Italiaa koskevista valituksista puolestaan 1 516 koski oikeudenkäynnin viivästymistä. Vuonna 2000 tutkittavaksi otetuista yhteensä 1 085 valituksesta Italiaa koski 486, joista 426 tapauksessa kysymys oli oikeudenkäynnin viivästymistä koskevasta valituksesta (*Evaluation Group 2001*, HRLR 2001 s. 315).

[32] Vuonna 2002 Puolasta tehtiin 4 055 ihmisoikeusvalitusta, mikä vastaa noin 11 % kaikista tuona vuonna tehdyistä ihmisoikeusvalituksista. Vastaava määrä valituksia tehdään myös Venäjältä (4004 valitusta vuonna 2002). Puolan ihmisoikeusvalituksista suurin osa ei koske oikeudenkäyntien viivästymistä, mutta sen sijaan Puolaa koskevista tuomioista suurin osa koskee juuri tätä kysymystä (*Dembour Krzyżanowska-Mierzewska*, EHRLR 2004 s. 401). Vuonna 2001 toiminut EIT:n kehittämistä selvittänyt Euroopan neuvoston ministerikomitean asettama arviointityöryhmä selvitti myös eri maista tehtyjen rekisteröityjen ihmisoikeusvalitusten suhdetta kunkin maan väkilukuun laskettuna valitus/miljoona asukasta. Tuossa tarkastelussa Suomesta tehtyjen ihmisoikeusvalitusten määrä nousee varsin korkealle sijalle. Esimerkiksi vuonna 1999 rekisteröitiin 8 402 valitusta, joista Suomesta tehtyjä oli 144 (vastaava luku esimerkiksi Ruotsista 175). Vuonna 2000 rekisteröitiin 10 486 valitusta, joista Suomesta tehtyjä oli 109 (Ruotsista vastaavasti 232). Väkilukuun suhteutettuna edellä tarkoitetulla tavalla laskettuna Suomen luvut vuosina 1999 ja 2000 olivat 27,7 ja 21,0 (Ruotsin vastaavasti 19,7 ja 26,2). Vuonna 1999 yli 20:n menevät suhdeluvut olivat Belgialla (28,0), Bulgarialla (25,1), Kroatialla (24,2), Virolla (20,7), Liettualla (21,1), Slovakialla (30,2), Slovenialla (45,3) ja Sveitsillä (21,4). Vuonna 2000 vastaavasti suhdeluvun 20 ylittivät Suomen ja Ruotsin lisäksi Belgia (29,8), Bulgaria (39,1), Viro (32,9), Liettua (50,8), Puola (20,1), Romania (28,6), Slovakia (52,6), Slovenia (28,4) ja Sveitsi (25,6). Valitusten määristä, käsittelyyn ottamisesta ja lopputuloksista mainittuina vuosina tarkemmin ks. *Evaluation Group 2001*, HRLR 2001 s. 315.

[33] Vuoteen 2003 mennessä Puolan osalta on todettu EIOS 6 artiklan loukkaus 65 tapauksessa ja vastaavasti hylätty 5 tapauksessa. Loukkauksia on todettu runsaasti myös EIOS 5 artiklan osalta (vuoden 2003 loppuun mennessä 20 tapausta). Puolan tuomioistuinlaitos ja menettelysäännökset on uudistettu lähes kokonaisuudessaan vuoden 1989 jälkeen. Tuon jälkeen vireille tulleiden kansallisten oikeusjuttujen määrä nelinkertaistui 10 vuoden kuluessa 2 miljoonasta jutusta noin 8 miljoonaan juttuun (*Dembour – Krzyżanowska-Mierzewska*, EHRLR 2004 s. 518–519).

annettu parlamentin käsiteltäväksi hallituksen esitys laiksi, jolla oikeudenkäyntien viivästymistä pyritään estämään sekä toisaalta huolehtimaan viivästyksestä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta.[34]

Puolan järjestelmän osalta prima facie havainto on, että maan siviililainkäyttöjärjestelmässä leimaa virallistoimintoisuus. Tämä ilmenee siten, että oikeudenkäynnissä käytetään runsaasti tuomioistuimen määräämiä asiantuntijoita. Useissa tapauksissa oikeudenkäyntien viivästymisen syy on ollut se, että asiantuntijoita ei ole ollut saatavilla tai nämä ovat myöhästyneet omissa tehtävissään. Lisäksi lainkäyttöjärjestelmässä näyttää olevan epäselvyyttä toimivaltaisista tuomioistuimista, tuomareiden vaihtuvuus on suuri ja erikseen ajetut esteellisyysväitteet tuomareita ja asiantuntijoita kohtaan ovat hyvin yleisiä.[35] Kaikki nämä tekijät osoittanevat, että tuomioistuinlaitos on vielä kehittymätön ja että tuomareiden ammattitaidossa saattaa olla suuria puutteita.

2.2 ASIOIDEN KÄSITTELYSTÄ RUUHKAUTUNEISSA TUOMIOISTUIMISSA, KORJAUSTOIMISTA SEKÄ ASIOIDEN KÄSITTELYJÄRJESTYKSESTÄ

Tuomiossa *Guincho v. Portugal* (*EIT 10.7.1984*) kysymys oli lähes neljä vuotta yhdessä asteessa jatkuneesta siviilioikeudenkäynnistä, jossa kysymys oli liikennevahingosta johtuvista korvauksista. Portugalin siviililain mukaan tällainen oikeudenkäynti olisi tullut käsitellä hakemusasian tyyppisesti eli nopeutetusti. Haastehakemuksen antamiseen oli mennyt yli puoli vuotta, minkä lisäksi vastapuolen vastineen antaminen kantajille tiedoksi oli kestänyt yli puolitoista vuotta.

Asian käsittelyn kuluessa Portugalin hallitus toi esille, että maassa oli vuoden 1974 kumouksen jälkeen siirrytty demokraattiseen yhteiskuntaan. Vuoden 1976 perustuslaissa oli lisätty oikeussuojakeinoja, mikä oli ennestään lisännyt oikeusjuttujen määrää. Samaan aikaan maan tuomarikunnan määrä oli yksi Euroopan alhaisimmista. Vuonna 1974 tuomareita oli vain 336, kun heitä

---

[34] Lakiehdotuksen mukaan lain nimi on Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozposnania w rozsądnym terminie sprawy w postępowaniu sądowym (*Dembour Krzyżanowska-Mierzewska*, EHRLR 2004 s. 520 av. 15). Laki on tullut voimaan syyskuussa 2004 ja EIT on todennut ratkaisussaan *Charzynski v. Puola* (*EIT 1.3.2005*) tämän oikeussuojakeinon olevan tehokas.

[35] *Dembour – Krzyżanowska-Mierzewska* toteavat, että Puolan lainkäyttöjärjestelmästä puuttuu oikeuskulttuuri. "This lack of legal culture is understood to mean a combination of a widespread ignorance of basic principles of how the State functions, lack of respect for law as a value in itself and helplessness as how to use competently legal instruments, which are available for the defence of individual interests" (mts. 413). Puolan siviilioikeudenkäyntiä koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu vuonna 1996, mutta siitä huolimatta siviililainkäyttöön kuuluu edelleenkin vanha tutkintamenetelmä, jossa tuomioistuimet huolehtivat asian selvittämisestä.

vuonna 1983 oli jo 952. Näiden mullistusten kanssa yhtäaikaisesti oli tapahtunut merkittävää maahanmuuttoa, kun entiset siirtomaat itsenäistyivät.

> Hallitus vetosi myös siihen, että yleiset muutokset olivat vaikuttaneet asiaa käsitelleenkin tuomioistuimen työmäärään. Vuonna 1976 tuossa tuomioistuimessa oli vireillä 2 377 juttua, seuraavana vuonna 2 705 ja sitä seuraavana 4 079 juttua. Vuonna 1979 juttuja oli vireillä yhteensä 4 175 ja vuonna 1980 yhteensä 5 485. Samaan aikaan tuomioistuimessa oli ollut täyttämättömiä virkoja. Tuomioistuimessa yhden tuomarin oli tullut käsitellä kahden jaoston juttumäärät lähes vuoden ajan. Vasta lokakuussa 1980 tuomioistuimeen saatiin avustavan tuomarin virka ja maaliskuussa 1981 pääkaupungista määrättiin kolme tuomaria työskentelemään osa-aikaisesti tuossa toisessa tuomioistuimessa.

Tuomion kohdassa 40 ihmisoikeustuomioistuin totesi, että työmäärän kasvu oli tapahtunut usean vuoden aikana. Perustuslaissa käyttöön otettujen oikeussuojakeinojen aiheuttamaa työmäärän lisäystä ei voitu pitää ennalta arvaamattomana (”an appreciable expansion in the volume of litigation was to be expected”). Lisäksi ihmisoikeustuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että tuomioistuimen heikot resurssit ja lisääntynyt juttumäärä oli saatettu useaan otteeseen asiasta päättävien tahojen tietoon.[36]

Tuomioistuinlaitoksen työtilanteesta oli kysymys myös tuomiossa *Zimmermann ja Steiner v. Sveitsi* (*EIT 13.7.1983*). Liittovaltion tuomioistuimen työmäärä oli vuosien 1969–1979 välisenä aikana noussut merkittävästi erityisesti hallintolainkäyttöasioiden osalta. Tuomioistuimelle tehtyjen valitusten määrä oli mainittuna kautena noussut 86 %.

> Tuomioistuin itse oli kiinnittänyt viranomaisten huomiota työmääränsä lisääntymiseen vuosina 1971, 1973 ja 1977 sekä vaatinut korjaavia toimenpiteitä sekä henkilöresurssien että rakenteiden osalta. Vuonna 1978 tuomioistuimen tuomareiden määrää lisättiin kahdella (28:sta 30:een) sekä kirjaajien ja sihteerien määrää neljällä (24:stä 28:een). Tuomioistuin oli lisäksi uusinut työjärjestyksensä asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi. Toimenpiteet eivät kuitenkaan riittäneet estämään ruuhkautumiskehitystä. Vuonna 1981 lisättiin jälleen kirjaajien ja sihteerien määrää, minkä jälkeen jutturuuhka jonkin verran purkautui. Jutturuuhkien vuoksi tuomioistuin oli joutunut suorittamaan käsiteltävien asioiden valintaa niiden kiireellisyyden ja tärkeysjärjestyksen mukaan.
>
> Tapauksessa tarkoitettu oikeudenkäynti kesti melkein 3,5 vuotta. Suurimman osan tuota aikaa asian käsittelyssä ei tapahtunut mitään toimia. Edellä mainitut

[36] Tapauksessa *Buchholz v. Saksa* (*EIT 6.5.1981*) kansallisia toimia tuomioistuinten ruuhkien purkamiseksi pidettiin sen sijaan riittävinä. Tapauksessa oli kysymys irtisanomisasian käsittelystä, jonka kokonaiskäsittelyaika kolmessa asteessa oli noin 4 v ja 9 kk. EIT ei pitänyt kokonaiskäsittelyaikaa kuitenkaan kohtuuttomana, vaikka valitustuomioistuimessa istuntoja olikin pidetty pitkin aikavälein. Valittajan todettiin myös vaikuttaneen menettelyn pituuteen eräillä omilla toimillaan. Asian käsittelyssä Saksan hallitus toi esille, että taloudellisen taantuman vuoksi työoikeudellisten asioiden määrä oli kasvanut huomattavasti. Lainkäytön virkoja oli kuitenkin ryhdytty välittömästi lisäämään. Ensi asteen muutoksenhakutuomioistuimeen oli myös perustettu uusi osasto, minkä lisäksi työoikeudellisten asioiden käsittelyä pyrittiin nopeuttamaan vuonna 1979 voimaan tulleella lailla.

> seikat huomioon ottaen EIT ei enää pitänyt ruuhkautumiskehitystä väliaikaisena.[37]

Espanjan tuomioistuinten ruuhkautumisesta oli kysymys ratkaisussa *Union Alimentaria Sanders SA v. Espanja* (*EIT 7.7.1989*). Tapauksessa oli kysymys erityisesti Barcelonassa sijaitsevien tuomioistuinten (ensi asteen ja muutoksenhakutuomioistuimen) työmäärän ruuhkautumisesta.[38] Tässä ruuhkautumiskehityksessä vaikutti taustatekijänä maan demokratisoitumiskehitys sekä väestön muuttoliike. Vuoden 1978 perustuslaki takasi pääsyn tuomioistuimeen yhä useammassa asiassa, minkä lisäksi Kataloniaan suuntautui suurin muuttovirta. Näitä kehitystekijöitä ei voitu EIT:n mukaan pitää tässäkään tapauksessa yllätyksellisinä, sillä kehitys perustui lainsäädännön muutoksiin, minkä ohella Espanjan oikeusasiamies sekä asianajajaliitto olivat kiinnittäneet ruuhkautumiseen huomiota. EIT ei pitänyt suoritettuja korjaustoimenpiteitä, joilla lähinnä lisättiin tuomareiden määrää ja perustettiin muutoksenhakutuomioistuimeen uusi jaosto, riittävinä viivästyksen estämiseksi.

> Tässä yksittäistapauksessa ruuhkautuminen näkyi lähinnä siten, että kukin tuomioistuinaste oli todettuaan asian olevan ratkaisukypsä viivästynyt huomattavassa määrin itse ratkaisun antamisessa tai suullisen käsittelyn toimittamisessa. Alioikeuden ilmoitettua tapauksen olevan valmis ratkaistavaksi oli kulunut lähes kaksi vuotta ratkaisun antamiseen. Muutoksenhakuasteessa puolestaan kuuleminen järjestettiin 1,5 vuotta myöhemmin kuin muutoksenhakuaste oli ilmoittanut tapauksen olevan valmis käsiteltäväksi.[39]

Tapauksessa *Probstmeier v. Saksa* (*EIT 1.7.1997*) kysymys oli vuokratun siirtolapuutarha-alueen perineen henkilön vuonna 1978 nostamasta kanteesta alueen vuokrannutta yhdistystä vastaan alueen hallinnan palauttamiseksi. Alioikeuden hylättyä kanteen muutoksenhakutuomioistuin päätti keskeyttää jutun käsittelyn, koska perustuslakituomioistuimessa oli vireillä kysymys siirtolapuutarhalainsäädännön perustuslainmukaisuudesta. Perustuslakituomioistuin antoi tuolloin käsiteltävänään olleessa asiassa ratkaisunsa vuonna 1979, minkä jälkeen valitustuomioistuin jatkoi valittajan asian käsittelyä marraskuussa 1979.

---

[37] Tuomion kohdassa 29 (toinen kappale) EIT esitti arvion siitä, millaisia toimia väliaikainen ruuhkautuminen voi edellyttää jäsenvaltiolta. ”Methods which may fall to be considered, as a provisional expedient, admittedly include choosing to deal with cases in a particular order, based not just on the date when they were brought but on their degree of urgency and importance and, in particular, on what is at stake for the persons concerned. However, if a state of affairs of this kind is prolonged and becomes a matter of structural organisation, such methods are no longer sufficient and the State will not be able to postpone further the adoption of effective measures.”

[38] Vuosina 1981–1984 muutoksenhakutuomioistuimen asiamäärä oli kasvanut 62 %. Tuomioistuinlaitoksen hallinto organisoitiin kokonaisuudessaan uudella lailla vuonna 1988. Barcelonaan oli suunniteltu perustettavaksi 10 uutta tuomioistuinta.

[39] Asiassa oli kysymys vararikkoon ajautuneeseen yritykseen kohdistuneesta maksukanteesta. Asian käsittely kahdessa oikeusasteessa kesti kokonaisuudessaan noin 5 vuotta.

> Tuomioistuin päätti vielä tämän jälkeen kerran keskeyttää asian käsittelyn, kun uutta siirtolapuutarhalainsäädäntöä oltiin valmistelemassa. Uuden siirtolapuutarhalain tultua voimaan 1983 asia otettiin uudestaan käsiteltäväksi ja valitus hylättiin. Valittajan haettua muutosta ylimmältä tuomioistuimelta tämä tuomioistuin päätti pyytää perustuslakituomioistuimelta ennakkoratkaisun siitä, oliko perustuslain mukaista pidentää ennen vuoden 1983 lain voimaantuloa tehdyn ja myös sitä ennen päättyväksi sovitun vuokrasopimuksen voimassaoloa maaliskuuhun 1987. Perustuslakituomioistuimessa asian käsittely yhdistettiin toisen asian käsittelyyn, minkä lisäksi perustuslakituomioistuin päätti laajentaa asian käsittelyn myös vuokran määrän sääntelyä koskeviin kysymyksiin. Syyskuussa 1992 perustuslakituomioistuin totesi vuokra-ajan pidentämistä koskeneiden säännösten olleen perustuslain mukaisia, kun taas vuokran määrän sääntely oli yksityisten vuokranantajien osalta perustuslain vastaista. Ylin muutoksenhakutuomioistuin hylkäsi valituksen huhtikuussa 1993.

Tapauksessa EIT totesi ensinnäkin, että EIOS 6.1 artiklan säännökset koskivat myös asian käsittelyä perustuslakituomioistuimessa, mikäli tämän käsittelyn lopputulos oli ratkaiseva yksityisluontoisia oikeuksia ja velvoitteita koskevan muun tuomioistuinkäsittelyn lopputuloksen kannalta.[40] Tapauksessa 6.1 artik-

---

[40] Näin EIT oli todennut jo aikaisemmin esimerkiksi tapauksissa *Deumeland v. Saksa* (*EIT 29.8.1985*, tuomion kohta 77), *Poiss v. Itävalta* (*EIT 23.4.1987*, tuomion kohta 52), *Bock v. Saksa* (*EIT 29.3.1989*, tuomion kohta 37), *Ruiz-Mateos v. Espanja* (*EIT 23.6.1993*, tuomion kohta 35) ja *Süssmann v. Saksa* (*EIT 16.9.1996*, tuomion kohta 39). Ruiz-Mateos -tapauksessa EIT:n täysistunto katsoi, että asian käsittely valtiosääntötuomioistuimessa kuului 6.1 artiklan soveltamisalaan, koska lain muodossa tehty kansallistaminen johti siihen, että valittajille ei ollut muita oikeussuojakeinoja kuin vaatia yleisessä tuomioistuimessa lain perustuslainmukaisuuden selvittämistä. EIT katsoi perustuslakituomioistuimen loukanneen valittajien oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, koska tuomioistuin oli kuullut valittajien vastapuolena ollutta valtionasiamiestä mutta ei valittajia (äänestys 18–6). Myös asian kokonaiskäsittelyajan katsottiin loukanneen EIOS 6.1 artiklan vaatimuksia (tältä osin äänestys 22–2). Valtiosääntötuomioistuimen käsittelyn osalta kiinnitettiin huomiota siihen, että ensimmäisen ennakkoratkaisupyynnön mukaista asiaa ei käsitelty saatujen lausuntojen jälkeen yli 25 kuukauteen ja toisen ennakkoratkaisupyynnön osalta lausuntojen antamisen jälkeen kului noin 14 kuukautta ennen kuin tuomioistuin käsitteli asiaa. Valtiosääntötuomioistuinta koskevan lain mukaan asia olisi tullut kuitenkin ratkaista 15 ja enintään 30 päivän kuluttua lausuntojen saapumisesta (tuomion kohta 49). Deumeland-tapauksessa, joka on myös täysistuntoratkaisu, oli aineellisesti kysymys oikeudesta leskeneläkkeeseen. Tapausta käsiteltiin viimeisenä oikeusasteena valtiosääntötuomioistuimessa vain 6 viikon ajan, kun tuomioistuin katsoi, että valittajan tekemällä valituksella ei ollut menestymisen mahdollisuuksia. Tapauksessa yli 11 vuoden kokonaiskäsittelyaikaa kolmessa tuomioistuinasteessa yhteensä kuudessa peräkkäisessä prosessissa pidettiin 6.1 artiklan kohtuullista käsittelyaikaa koskevana loukkauksena äänin 9–8 (samoin äänestettiin myös asian kuulumisesta ylipäätään 6 artiklan soveltamisalaan). Tapauksessa viivästyksen katsottiin johtuneen osittain valittajan omista toimenpiteistä. Toisaalta tuomioistuimet eivät olleet käsitelleet valittajan tekemiä prosessiväitteitä, erityisesti tuomareita koskevia jääviysväitteitä, riittävän ripeästi. Bock-tapauksessa avioeroa ja toisen asianosaisen oikeustoimikelpoisuutta käsiteltiin noin 9 vuotta ja tämän käsittelyn päätteeksi valittaja teki kaksi valitusta perustuslakituomioistuimelle. Perustuslakituomioistuimelle tehdyistä valituksista toinen koski oikeudenkäynnin pituutta ja perustuslakituomioistuin käsitteli sen 7 kuukauden kuluessa. Perustuslakituomioistuin jätti tämän valituksen osittain tutkimatta ja osittain hylkäsi sen vailla menestymisen mahdollisuuksia olevana. Tässä tapauksessa kumpaakaan perustuslakituomioistuinvaihetta ei luettu mukaan kokonaiskäsittelyyn, jota pidettiin jo muutoinkin liian pitkänä (ensimmäinen tuomioistuin käsitteli tapausta noin 3 vuotta,

lan vaatimusten todettiin koskevan tämäntyyppisen asian käsittelyä perustuslakituomioistuimessa. Vaikka vaatimusta kohtuullisessa ajassa käsittelystä ei voitukaan tulkita perustuslakituomioistuimen osalta samalla tavoin kuin tavallisten tuomioistuinten osalta, EIT:n tuli kuitenkin viime kädessä todeta, oliko käsittelyn kohtuullisen käsittelyajan vaatimusta noudatettu ottaen huomioon vakiintuneen oikeuskäytännön mukaiset kriteerit ja tapauksen erityisolosuhteet. Tuomiossaan EIT korosti, että perustuslakituomioistuimessa oli ollut jutturuuhkaa jo 1970-luvun lopulta lähtien. Mikäli jatkuvan ruuhkautumisen estämiseksi oli ryhdytty ripeästi asianmukaisiin toimenpiteisiin, tällainen ruuhkautuminen ei perustanut valtiolle kansainvälisoikeudellista vastuuta.

> Tässä tapauksessa ruuhkautumiselle ei ollut hyväksyttävää syytä edes sillä perusteella, että Saksojen yhdistyminen oli voinut toissijaisesti vaikuttaa perustuslakituomioistuimen ruuhkautumiskehitykseen. Tähän yksittäiseen tapaukseen ko. seikalla ei kuitenkaan voinut olla ratkaisevaa merkitystä, koska vuoden 1990 lokakuussa, kun yhdistymistä koskeva sopimus allekirjoitettiin, tapaus oli ollut vireillä perustuslakituomioistuimessa jo yli viisi vuotta. Tapauksen ilmeisestä monimutkaisuudesta huolimatta (tältä osin EIT viittasi perustuslakituomioistuimen omiin toimiin käsiteltävänä olevan kysymyksen laajentamiseksi) perustuslakituomioistuimessa kulunutta käsittelyaikaa pidettiin liian pitkänä.[41]

Tapauksessa *Süssmann v. Saksa* (*EIT 16.9.1996*) oikeudenkäynnin kestoa tarkasteltiin pelkästään perustuslakituomioistuimen käsittelyn osalta, koska valittaja oli tehnyt omaisuudensuojan rikkomista koskevan valituksen suoraan tuolle tuomioistuimelle. Tuomioistuimessa valittajan valitus yhdistettiin käsiteltäväksi yhteensä 23 muun valituksen kanssa, joissa oli samoin kysymys virkamiesten lisäeläkkeiden leikkaamisesta. Tapauksessa tuomioistuin hylkäsi valituksen summaaristyyppisessä menettelyssä kolmen jäsenensä muodostamassa ratkaisukokoonpanossa. Tämänkin summaarisemman menettelyn katsottiin kuuluvan EIOS 6.1 artiklan soveltamisalaan. EIT ei kuitenkaan katsonut asiassa tapahtuneen käsittelyajan osalta mainitun sopimuskohdan rikkomusta. Käsittely valtiosääntötuomioistuimessa kesti juttujen yhdistämisen vuoksi yhteensä 3 vuotta, neljä kuukautta ja kolme viikkoa (äänestys rikkomuksesta 14–6).

Tuomion kohdassa 57 EIT lausui, että vaikka 6 artikla edellyttää oikeudenkäynniltä nopeutta, ”it also lays emphasis *on the more general principle of the proper administration of justice*”. Tuomion kohdassa 56 EIT puolestaan koros-

---

minkä jälkeen tapaus siirrettiin perustetulle uudelle perhetuomioistuimelle, johon juttu palasi vielä kaksi kertaa). Viimeisimmässä huomioon otetussa vaiheessa valitustuomioistuimessa käsittely kesti 15 kuukautta, jota EIT piti liian pitkänä ottaen huomioon prosessissa jo aikaisemmin tapahtuneet viivästykset. Näistä aikaisemmista viivästyksistä EIT tulkitsi valitustuomioistuimelle syntyneen erityisen velvoitteen käsitellä asia mahdollisimman pian.

[41] Samanlainen tapaus on *Pammel v. Saksa* (*EIT 1.7.1997*). Pammelin tapaus oli vireillä perustuslakituomioistuimessa noin kaksi vuotta vähemmän aikaa kuin Probstmeierin tapaus. Oikeudenkäynnin keston katsottiin tässäkin tapauksessa rikkoneen 6.1 artiklan vaatimukset.

ti, että Saksan perustuslakituomioistuimen tapaisissa tuomioistuimissa voidaan toisinaan joutua ottamaan huomioon juttujen kronologisen käsittelyjärjestyksen sijasta käsiteltävien asioiden luonne sekä poliittinen ja yhteiskunnallinen merkitys (”in political and social terms”). Tällainen erityinen syy poiketa saapumisjärjestykseen perustuneesta käsittelyjärjestyksestä kansallisella tuomioistuimella oli ollut se, että tuomioistuimessa oli ratkaistavana Saksojen yhdistymissopimukseen liittyen entisen Saksan demokraattisen tasavallan palveluksessa olleiden noin 300 000 virkamiehen palvelussuhteen päättymistä koskenut asia. Sinänsä valittajan tapauksessa kysymys oli myös järjestelystä, jolla oli laajoja henkilöllisiä heijastusvaikutuksia. Tuomion selostuksen mukaan vastaava virkamiesten lisäeläkkeiden leikkaus koski noin 600 000 virkamiestä.

Vuonna 2000 EIT on antanut kaksi ratkaisua, joissa on ollut niin ikään kysymys oikeudenkäynnin kestosta perustuslakituomioistuimessa. *Klein v. Saksa* -tapauksessa (*EIT 27.7.2000*) perustuslakituomioistuin oli katsonut valittajan valituksesta vuonna 1994 antamassaan päätöksessä, että Saksan hiiliteollisuuden tukemiseksi kannettu maksu (Kohlepfenning) oli perustuslaissa kielletty erityisvero. Perustuslakituomioistuin kumosi alioikeuden huhtikuussa 1986 antaman päätöksen, jolla oikeus oli velvoittanut sähköyhtiön kanteesta valittajan maksamaan noin 141 Saksan markan suuruisen sähkölaskunsa. Palauttaessaan asian perustuslakituomioistuin lausui, että perustuslain vastaisia säännöksiä ei saanut soveltaa joulukuun 1995 jälkeen. Alioikeus velvoitti tämän jälkeen valittajan maksamaan hiilimaksua 80 Saksan markkaa korkoineen. Valittajan uusi valitus perustuslakituomioistuimelle hylättiin elokuussa 1995. Oikeudenkäynnin kokonaiskestona tarkasteltiin kanteen vireillepanoajankohdan ja perustuslakituomioistuimen viimeisen ratkaisun antamisajan välistä aikaa. EIT totesi asian käsittelyn viipyneen pääasiassa siksi, että tapauksen käsittely ensimmäisellä kerralla perustuslakituomioistuimessa oli kestänyt yli kahdeksan vuotta. Perustuslakituomioistuimen jatkuvaa ruuhkautumista 1970-luvun lopusta lähtien EIT ei pitänyt näin pitkän käsittelyn oikeuttamisperusteena.

Tapauksessa *Gast ja Popp v. Saksa* (*EIT 25.2.2000*) liittovaltion perustuslakituomioistuin oli toukokuussa 1995 antamassaan ennakkoratkaisussa katsonut, että Saksan demokraattisen tasavallan entisen kansalaisen syyttäminen tämän valtion taikka sellaisen valtion, joka oli suojannut itäsaksalaisia syyttämiseltä tai luovuttamiselta, alueelta käsin harjoittamasta vakoilusta silloista Saksan liittotasavaltaa vastaan rikkoi oikeusvaltioon kuuluvaa suhteellisuusperiaatetta eikä tällaista syytettä saanut nostaa. Sen sijaan estettä ei ollut sille, että syytteitä näitä entisiä kansalaisia vastaan nostettiin muualla, kuten aikaisemman Saksan liittotasavallan alueella, tehdyistä teoista. Ennakkoratkaisun taustalla oli Saksojen yhdistyminen, jonka yhteydessä oli säilytetty Saksan liittotasavallassa voimassa olleet säännökset vakoilusta Itä-Saksan hyväksi, kun taas vastaavat Itä-Saksassa voimassa olleet säännökset Länsi-Saksan tiedustelupalvelun harjoittamasta vakoilusta oli kumottu.

Ennakkopäätös annettiin Berliinin Kammergerichtin ennakkoratkaisupyynnön ja kolmen yksilövalituksen johdosta, joista kahden valituksen johdosta alempien tuomioistuinten päätökset kumottiin ja asia palautettiin sekä yksi valitus hylättiin. Perustuslakituomioistuimeen omista vakoilutuomioistaan heinäkuussa 1992 ja elokuussa 1992 valittaneiden Gastin ja Poppin valitukset hylättiin ennakkopäätöksen antamisen jälkeen valmistelevassa käsittelyssä viittaamalla jo annettuun ennakkopäätökseen. Tässäkin tapauksessa EIOS 6.1 artiklan katsottiin sinänsä soveltuvan myös tähän summaarisempaan käsittelyyn perustuslakituomioistuimessa.

> Hallitus esitti huomautuksenaan, että ratkaistut asiat olivat olleet kokonaisuudessaan vaikeita. Samaan aikaan perustuslakituomioistuin oli joutunut käsittelemään poliittisesti vielä merkityksellisempiä asioita, kuten aborttiuudistusta, Maastrichtin sopimuksen pätevyyttä ja saksalaisten sotilaiden lähettämistä entisen Jugoslavian alueelle ja Somaliaan.

Gast ja Popp -tuomiossa EIT korosti jo Süssman-tuomiossa esille tuotuja seikkoja, eli perustuslakituomioistuimen muista tuomioistuimista poikkeavaa asemaa, joka saattaa oikeuttaa kiinnittämään huomiota juttujen vireilletuloajankohdan sijasta muihin näkökohtiin, kuten tapauksen laatuun sekä poliittiseen ja yhteiskunnalliseen merkitykseen. Tuomion mukaan perustuslakituomioistuimessa voidaan siis painottaa oikeudenkäynnin joutuisuuden sijasta yleisempää lainkäytön asianmukaisuuden periaatetta. Punnittuaan keskenään hallituksen mainitsemien muiden asioiden vakavia poliittisia ja sosiaalisia seurauksia sekä toisaalta oikeudenkäyntien merkitystä maanpetoksesta tai vakoilusta vankeuteen tuomituille lukuisille henkilöille EIT katsoi, että perustuslakituomioistuin oli voinut työskentelyssään antaa etusijan muille asioille. Vaikka valittajat olivat olleet suorittamassa vankeusrangaistusta oikeudenkäyntien tullessa perustuslakituomioistuimessa vireille, EIT katsoi, että rangaistukset eivät olleet aiheuttaneet valittajille sellaista haittaa, että perustuslakituomioistuimen olisi tullut käsitellä nämä asiat erittäin kiireellisinä. Valittajat, jotka olivat vapautuneet helmikuussa ja toukokuussa 1994, olisivat voineet myös pyytää rangaistuksensa täytäntöönpanon keskeytystä perustuslakituomioistuimelta. Oikeudenkäyntien kesto perustuslakituomioistuimessa ei ollut ylittänyt kohtuullista aikaa.

> Tapauksessa *Voggenreiter v. Saksa* (*EIT 8.1.2004*) oikeudenkäynti perustuslakituomioistuimessa koski vuoden 1994 alusta voimaan tullutta yhteisön sisämarkkinasäännösten toteuttamiseen liittynyttä lakia, jonka seurauksena valittaja joutui lopettamaan liiketoimintansa (yksityinen rahtitariffien tarkastusasema). Vaikka perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännön mukaan valtiolla ei ollut yksityisoikeudellista vastuuta lainsäätäjän toimenpiteistä, EIT katsoi oikeudenkäynnin perustuslakituomioistuimessa koskeneen valittajan ammatin harjoittamisen suojaa ja omaisuuden suojaa. EIT katsoi näin ollen oikeudenkäynnin perustuslakituomioistuimessa koskeneen kotimaisessa laissa tunnustettuja oikeuksia, mitä yleisesti on pidetty EIOS 6 artiklan eräänä soveltamisedellytyksenä. Näiden kansallisesti tunnustettujen oikeuksien ei myöskään tarvitse olla kaikilta osin samoja oikeuksia kuin mitä EIOS 6.1 artiklan soveltamiskäytännössä tunnustettiin.
>
> Harkittaessa sitä, oliko oikeudenkäynti perustuslakituomioistuimessa välittömästi ratkaiseva asianomaisille oikeuksille, EIT otti huomioon, että perustuslakituomioistuimella oli valta velvoittaa lainsäätäjä muuttamaan riidanalaisia säännöksiä määräajassa sekä myös valta päättää väliaikaisista määräyksistä.[42]

---

[42] Tuomion kohdassa 30 EIT totesi, että liittovaltion perustuslakituomioistuimella oli toimivalta ”à ordonner des mesures provisoires pouvant non seulement suspendre l'application d'une disposition mais aussi posséder la force d'une loi provisoire jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation”.

> Vaikka EIT:n mukaan ei voitukaan pitää todennäköisenä, että perustuslakituomioistuin olisi voinut velvoittaa kansallisen lainsäätäjän muuttamaan yhteisön sisämarkkinasäännösten täytäntöönpanemiseksi annettua lainsäädäntöä, ei ollut poissuljettua, että perustuslakituomioistuin olisi voinut velvoittaa lainsäätäjän tietyissä tapauksissa liittämään lakiin säännöksiä siirtymäajasta. Tapauksessa valittaja oli pitänyt erityisen kohtuuttomana sitä, että laissa ei ollut mitään siirtymäajan järjestelyjä, jotka olisivat mahdollistaneet hänen toimintansa sopeuttamisen muutoksiin. EIT:n kokonaisarvion mukaan, jos perustuslakituomioistuin olisi kohtuullisessa ajassa käsitellyt asian, perustuslakituomioistuimella olisi saattanut olla keinoja parantaa valittajan asemaa.[43] Perustuslakituomioistuimen noin 7 vuotta kestänyttä käsittelyaikaa ei näiden syiden vuoksi voitu pitää hyväksyttävänä.

Yhteiskunnallisten olojen muutokset voivat johtaa yhdessä lainsäädäntötoimenpiteiden kanssa siihen, että tuomioistuimet saavat käsiteltäväkseen suuren joukon tietyntyyppisiä asioita, kuten aikaisemmin kansallistetun omaisuuden palauttamista koskevia kanteita (restituutiokanteet) taikka kanteita tai hakemuksia, joissa on kysymys aikaisemman poliittisen vallankäytön aikaisten tuomioiden oikaisemisesta tai mitättömäksi julistamisesta (rehabilitaatiokanteet).[44] Tällaisesta viimeksi mainitusta kehityslinjasta voidaan pitää esimerkkinä Puolaa koskevaa *Kurzac*-tapausta (*EIT 22.2.2001*), jossa kysymys oli siitä, oliko valittajan hakemusta aikaisemman tuomion mitättömäksi julistamisesta käsitelty kohtuuttoman pitkän aikaa. Tapaus liittyy Puolassa vuonna 1991 annettuun lakiin riippumattomuuden saavuttamiseen tähdänneestä toiminnasta annettujen vainoa merkitsevien tuomioiden mitättömäksi julistamisesta.

> Valittaja haki tämän lain nojalla veljensä sotaoikeudessa vuonna 1948 saaman vankeusrangaistuksen mitättömäksi julistamista. Miliisi oli ampunut valittajan veljen vuonna 1956. Valittajan asia (vireille syyskuussa 1993) yhdistettiin käsiteltäväksi tuomioistuimessa yhdessä toisen hakemuksen kanssa. Asia ratkaistiin valittajan hakemuksen mukaisesti toukokuussa 1998. Asian käsittelyn kuluessa valittajan kiirehtimispyyntöihin oli vastattu toteamalla, että tuomioistuimessa oli vireillä noin 10 000 samanlaista asiaa ja että ruuhkautuneessa tuomioistuimessa etusija oli jouduttu antamaan niille jutuille, joissa aikaisemmin tuomittu henkilö oli yhä elossa. Vasta vuonna 1995 asioiden käsittelyyn ohjattiin lisää voimavaroja perustamalla uusi erikoisosasto.

---

[43] Näitä keinoja käsiteltiin tarkemiin tuomion kohdassa 42.

[44] Esimerkiksi asiassa *Cegielski v. Puola* (*EIT 21.10.2003*) vuonna 1933 syntynyt valittaja oli vaatinut korvauksia perheensä omaisuuden konfiskoinnista toisen maailmansodan jälkeen. Tuomioistuin piti ensimmäisen käsittelyn 3,5 vuoden päästä kanteen vireilletulosta. Lokakuussa 2001 tuomioistuin antoi osatuomion, jolla valittajalle myönnettiin korvauksia konfiskoiduista koneista. Osatuomiosta valitti valtiovarainministeriö, ja asia oli EIT:n ratkaisun antamisen aikaan tältä osin edelleen vireillä korkeimmassa oikeudessa. Tarkasteltava ajanjakso alkoi tapauksessa heinäkuusta 1995. EIT ei pitänyt käsittelyaikaa kohtuullisena ottaen erityisesti huomioon, että valittaja oli kyennyt tekemään korvaushakemuksen yli 50 vuoden kuluttua omaisuuden konfiskoinnista. EIT hylkäsi hallituksen väitteen siitä, että Puolassa olisi ollut perustuslakituomioistuimen vuonna 2001 antaman tuomion perusteella käytettävissä tehokas kotimainen oikeussuojakeino viivästymistä vastaan.

Tuomiossaan EIT totesi, että asia oli ratkaistu yhdessä ainoassa käsittelyssä, joka oli pidetty toukokuussa 1998, minkä jälkeen tuomioistuimen ratkaisu oli välittömästi annettu. Tästä seikasta voitiin päätellä, että asia ei ollut juridisesti vaikea. Asia oli ollut siten vireillä ilman mitään käsittelytoimia noin 4 vuotta ja 9 kuukautta. EIT:n mukaan, vaikka tuomioistuimen työmäärä oli kasvanut poikkeuksellisella tavalla, huomioon oli toisaalta otettava, että arvon palauttamista koskevat oikeudenkäynnit koskettivat yhtä lailla poikkeuksellisia tilanteita ja että näillä oikeudenkäynneillä oli erityisen suuri merkitys viranomaisten poliittisen vainon uhreille ja näiden omaisille mahdollistamalla uusi käsittely ja oikeudenmukainen oikeudenkäynti monen vuoden odotuksen jälkeen. EIT katsoi näillä perusteluilla, että Puolan valtiolla oli ollut velvoite taata tällaisten asioiden viivytyksetön käsittely. Puolan valtion toimenpiteet eivät olleet riittäviä viivästyksen välttämiseksi.[45]

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut asioissa *Freitas Lopes v. Portugali* (*EIT 21.12.1999*), *Rodrigues Carolino v. Portugali* (*EIT 11.1.2000*) ja *Fernandes Magro v. Portugali* (*EIT 29.2.2000*) osoittanevat puolestaan, että tämän jakson alussa esille tuodut Portugalin tuomioistuinjärjestelmän tehokkuusongelmat eivät ole ratkaisevassa määrin poistuneet tai että ainakin tuomioistuinkohtaisesti on olemassa huomattavia asiaruuhkia.

Ensiksi mainitussa tapauksessa kohtuullisen käsittelyajan todettiin ylittyneen ylimmässä hallintotuomioistuimessa. Aineellisesti ratkaistava oikeuskysymys koski huonokuntoisesta tiestä aiheutuneen liikennevahingon korvaamista (korvausta vaadittiin tieliikenneministeriöltä). Alempi tuomioistuin hylkäsi vaatimuksen tammikuussa 1992 annetulla tuomiolla. Ylin hallintotuomioistuin (Supremo Tribunal Administrativo) kumosi alemman tuomioistuimen päätöksen ja myönsi valittajalle korvausta maaliskuussa 1998 antamallaan päätöksellä. Tapauksen käsittelyssä Portugalin hallitus toi esille, että asiaruuhkan pienentämiseksi oli ryhdytty toimiin muun ohella uudistamalla asioiden käsittelyä. EIT pani merkille hallituksen esittämän selityksen, mutta katsoi kohtuullisen käsittelyajan silti ylittyneen.[46]

> Toisessa tapauksessa kysymys oli siviiliriidasta, jossa haettiin notaarin laatiman asiakirjan mitättömäksi julistamista. Asiaa ratkaistaessa oikeudenkäynti oli edelleen kesken ensimmäisessä asteessa (asia oli siirretty kerran toiseen tuomioistuimeen). Tuossa vaiheessa oikeudenkäynti oli ollut vireillä jo yli 6 vuotta. Hallitus myönsi, että asianomaisessa tuomioistuimessa työt olivat ruuhkautuneet, mutta ylimääräisen tuomarin tultua nimitetyksi tuomioistuimeen työtilan-

[45] Tapauksissa *Ciagadlak v. Puola* (*EIT 1.7.2003*) ja *Halka ym. v. Puola* (*EIT 2.7.2002*) on ollut kysymys saman lainsäädännön perusteella Puolan valtiolta haetuista korvauksista. Lakia muutettiin vuonna 1995 siten, että kaikki piirituomioistuimet tulivat toimivaltaisiksi käsittelemään tällaisia hakemuksia.

[46] Tuomion kohtien 14 ja 15 perusteella tapauksen ratkaisu kesti ylimmässä hallintotuomioistuimessa lähes kuusi vuotta sen jälkeen, kun osapuolet olivat vastanneet toistensa kirjelmiin. Tuomiossa ei tarkemmin selosteta korjaavia toimia.

ne oli parantunut. EIT otti huomioon hallituksen selityksen, mutta ei pitänyt hyväksyttävänä 2 v ja 8 kk kestänyttä jaksoa, jona aikana tuomioistuimessa ei ollut tapahtunut mitään käsittelytoimia.

Kolmannessa tapauksessa oli kysymys alioikeusmenettelyn tuomioistuinkohtaisesta viivästymisestä ja valtiovallan suorittamista korjaustoimenpiteistä, joilla kyseiseen tuomioistuimeen perustettiin ylimääräisiä osastoja. Käsitellyssä ihmisoikeusvalituksessa on ollut kysymys kahdesta oikeudenkäynnistä, joista ensimmäinen alkoi kesäkuussa 1987 ja jälkimmäinen tammikuussa 1992.

Molempien oikeudenkäyntien taustana oli sama tapahtumasarja. Valittaja oli ostanut pakkotäytäntöönpanomenettelyssä 24 huoneistoa käsittäneen rakennuksen sekä useita rakennuspaikkoja, jotka huoneistojen ja rakennuspaikkojen myyjät olivat takavarikon jatkuessa myyneet uudemman kerran sivullisille ostajille. Ensimmäisessä kanteessa nämä sivulliset ostajat vaativat rakennusta ja alueita itselleen nostamalla kanteen alkuperäistä ostajaa ja myyjiä vastaan. Toisessa oikeudenkäynnissä valittaja puolestaan vaati oman omistusoikeutensa vahvistamista sekä vahingonkorvausta.

Tapauksessa hallitus myönsi oikeudenkäyntien viivästyneen, mutta totesi tuomioistuimeen perustetun asiaruuhkien purkamiseksi vuonna 1993 yhden uuden osaston ja vuonna 1997 vielä toisen uuden osaston. EIT totesi tuomiossaan hallituksen ryhtyneen toimiin, mutta piti valtiota tästä huolimatta vastuullisena tapahtuneisiin viivästyksiin. EIT:n tuomion antamisen aikaan kumpaakaan oikeudenkäyntiä ei ollut saatu päätökseen edes ensimmäisessä asteessa.

Vuonna 2003 annetussa tuomiossa *Neves Ferreira Sande e Castro ym. v. Portugali* (*EIT 16.10.2003*) Portugalin hallitus myönsi tietyt viivytykset alioikeuskäsittelyssä mutta pyysi samalla ottamaan huomioon, että asian käsitelleessä Lissabonin alioikeudessa oli ollut poikkeuksellisen suuri jutturuuhka. Mainittu tuomioistuin käsitteli vuonna 1998 noin kolmanneksen kaikista Portugalissa vireillä olleista riitajutuista. Valtion toimin oli perustettu tuomioistuimeen uusia jaostoja ja vuonna 1999 tilanne oli jo selvästi parantunut. EIT:n päättelyn mukaan näillä korjaustoimenpiteillä ei ollut ollut ratkaisevaa merkitystä tässä asiassa, jossa tuomioistuin oli jo maaliskuussa 1997 tehnyt päätöksen siitä, mitä seikkoja asiassa (vuokralaisten häätö) voitiin pitää riidattomina ja mitä edelleen riitaisina. Valittajien nostama kanne oli tullut vireille marraskuussa 1993. Lopullisesti valittajat saivat huoneiston haltuunsa tammikuussa 2000. Asian käsittely jätettiin sillensä kansallisessa tuomioistuimessa kesäkuussa 2000.

Vuonna 1998 annetuissa ratkaisuissa *Fisanotti v. Italia* ja *S.R. v. Italia* (molemmat tuomiot annettu 23.4.1998) oikeudenkäynnin viivästymisellä oli liittymäkohtia tuomioistuinlaitoksen yleisempiin kehittämistoimenpiteisiin. Kummassakin asiassa kysymys oli tilintarkastustuomioistuimessa vireille pannusta eläkettä koskevasta muutoshakemuksesta (Fisanottin tapauksessa mahdollisuudesta saada korotettua eläkettä sairauden vuoksi ja S. R:n tapauksessa erään ajanjakson sisällyttämisestä eläkkeen määrän laskentajaksoon). Italian hallitus vetosi kummassakin tapauksessa siihen, että valittajien hakemusten vireillä ollessa oli tullut voimaan prosessilainsäädännön muutos, jolla käsittelyä tilintarkastustuomioistuimessa oli pyritty nopeuttamaan. Uudistuksessa valtionasiamiehen tehtävät oli lakkautettu, mikä oli johtanut siihen, että asiakirjoja

jouduttiin palauttamaan ja siirtämään suuria määriä. Lisäksi tuomioistuimen alueellisten jaostojen perustaminen oli viivästynyt noin vuoden verran. Tuomioissaan EIT totesi, että valtion velvollisuutena on järjestää prosessisäännösten uudistusten voimaantulo ja täytäntöönpano pitkittämättä samalla vireillä olevien asioiden käsittelyä.[47]

Ihmisoikeustuomioistuimessa ratkaistuissa tapauksissa ei edellä mainittujen ratkaisujen käsittelyn jälkeen ole juurikaan esiintynyt tapauksia, joissa asianomainen hallitus on vedonnut viivästyksen syynä tuomioistuimen työruuhkaan.[48] Tällainen tapaus aivan viime ajoilta on kuitenkin *Nelissenne v. Belgia* (*EIT 23.10.2003*), jossa oli kysymys vuonna 1993 vireille tulleesta lahjoitusten peruuttamista koskeneesta kanteesta (isä vaati kahdelle tyttärelleen tekemiensä lahjoitusten peruuttamista) ja erityisesti kanteen tultua hyväksytyksi asian jatkokäsittelystä muutoksenhakutuomioistuimessa.

> Alioikeudessa kanteen käsittely kesti noin kolme vuotta. Joulukuussa 1996 vastaajana muutoksenhakuvaiheessa ollut isä, joka myöhemmin teki ihmisoikeusvalituksen, vaati muutoksenhakutuomioistuimelta käsittelypäivää, mikä määrättiinkin toukokuuksi 1997. Kun tuohon käsittelyyn ei saapunut kukaan asianosaisista, isä vaati uudelleen syyskuussa 1997 istuntopäivän määräämistä. Kesäkuussa 1999 tuomioistuimen kirjaaja ilmoitti isälle, että juttu oli siirretty noin 5 500 muun jutun kanssa jutturuuhkan selvittämistä varten lisäjaostolle, joka oli perustettu vuonna 1997 annetun lain nojalla. Juttua tultiin ennakkoarvion mukaan käsittelemään noin 2 vuoden ja 5 kuukauden kuluttua. Lokakuussa 2000 tuomioistuin ilmoitti, että istunto pidettäisiin tammikuussa 2001. Toukokuussa 2001 ylioikeus hyväksyi valituksen ja kumosi alioikeuden tuomion.

---

[47] Kummassakaan tapauksessa asian käsittelyn viivästymisen syynä ei pidetty prosessiuudistusta. S.R:n tapauksessa hakemus tuli vireille vuonna 1988 ja ratkaisu annettiin syyskuussa 1995. Tapauksessa viivästystä oli aiheutunut jo siitä, että hakemuksen tekemisestä ensimmäiseen käsittelyyn kului yli 2 v 10 kk, minkä lisäksi tuomioistuimen pyytämien asiakirjojen toimittamiseen oli kulunut 1 v 9 kk. EIT kiinnitti huomiota lisäksi siihen, että jaoston päätös annettiin vasta 4 kk päätöksen tekemisen jälkeen. Fisanottin tapauksessa käsittely kesti heinäkuusta 1992 helmikuuhun 1998.

[48] Vuonna 2002 ratkaistussa tapauksessa *Göçer v. Alankomaat* (*EIT 3.10.2002*) tuomioistuinten ruuhkautumiseen vedottiin työkyvyttömyyseläkettä koskeneen asian käsittelyssä. EIT piti tapauksessa noin viiden vuoden mittaista käsittelyaikaa liian pitkänä. EIT korosti toisaalta sitä, että tämäntyyppisissä asioissa, joissa ratkaistavana oli valittajan työkykyisyys, valittajan ja oikeudenhoitoa koskevien yleisten etujen mukaista ei ollut se, että päätöksenteon joutuisuuden takaamiseksi asiassa ei kiinnitettäisi riittävää huomiota relevantteihin kysymyksiin ja näyttöön (tuomion kohta 30). Käsittelyn liiallisen viipymisen perusteena EIT piti lähinnä kahta pitkähköä jaksoa, jolloin tuomioistuimessa ei suoritettu käsittelytoimia. Tapauksessa *Thlimmenos v. Kreikka* (*EIT 6.4.2000*) oikeudenkäynnin katsottiin kestäneen liian kauan ylimmässä hallintotuomioistuimessa. Hallitus selitti kahden yhteensä noin kolmen vuoden mittaisen jakson, jolloin tuomioistuimessa ei tapahtunut käsittelytoimia, johtuneen yleisesti tuomioistuimen suuresta työmäärästä. EIT korosti, että ainoana oikeusasteena ylimmän hallintotuomioistuimen noin 7 vuoden mittaista kokonaiskäsittelyaikaa ei voitu pitää hyväksyttävänä, koska kysymys oli valittajan ammatillisesta tulevaisuudesta. Valittaja oli hylätty kirjanpitäjän tutkinnossa aikaisemman rikostuomionsa vuoksi. Rikostuomio oli puolestaan määrätty valittajan kieltäydyttyä asepalvelusta uskonnollisen vakaumuksensa vuoksi.

Belgian hallitus esitti, että asian käsittely oli viivästynyt johtuen Brysselin ylioikeuden työruuhkasta, mitä oli yritetty purkaa erilaisin lainsäädäntötoimin muun ohella ottamalla vuonna 2001 ylimääräisiä jäseniä tuomioistuimeen ja vuonna 2002 helpottamalla tuomareiden kaksikielisyysvaatimusta. Tuomiossaan EIT totesi, että hallituksen esittämillä toimilla ei ollut voinut olla mitään vaikutusta tämän asian käsittelyyn. Viitaten Probstmeier-ratkaisuunsa tuomioistuin katsoi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tuomioistuinten pysyvä ruuhkautuminen ei ole hyväksyttävä syy oikeudenkäyntien pitkittymiselle (”l´encombrement chronique du rôle d´une jurisdiction ne consitutue pas un explication valable”, tuomion kohta 20).

> Tapauksessa *Leclerq v. Ranska* (EIT 28.11.2000) laittomaan irtisanomiseen perustunutta vahingonkorvausvaadetta käsiteltiin yli 12 vuoden ajan siten, että tapaus palautettiin kaksi kertaa ylimmästä tuomioistuimesta. Ranskan hallitus vetosi asiassa muun ohella asioiden ruuhkautumiseen ylimmässä tuomioistuimessa. Ensimmäisellä kerralla käsittely kassaatiotuomioistuimessa oli kestänyt lähes 4,5 vuotta. EIT kiinnitti huomiota siihen, että valituskirjelmän jättämisen jälkeen (marraskuu 1989) tuomioistuimessa ei ollut ryhdytty mihinkään toimiin ennen tammikuuta 1992, jolloin asiaan määrättiin esittelevä tuomari. EIT piti kokonaiskäsittelyaikaa kohtuuttomana.

Tulkintakäytännön mukaisesti valtion vastuu oikeudenkäynnin viivästymisestä ei kohdistu sellaiseen viivästymiseen, joka on aiheutunut oikeudenkäynnissä valittajan vastapuolen toimista sekä valittajan reagoinnista näihin toimiin. Valtiolla säilyy kuitenkin vastuu siitä, että oikeudenkäynti etenee käytännössä. Osapuolet eivät siten kanna vastuuta esimerkiksi siitä, että he eivät ole osanneet pyytää ruuhkautuneelta tuomioistuimelta sellaisia käytännön toimia, joilla heidän asiaansa olisi saatu käsiteltyä nopeammin. Tämänsuuntaisista tulkintalinjauksista voidaan esittää esimerkkinä laajaa riita-asiaa koskenut ratkaisu *Mitchell ja Holloway v. UK* (*EIT 17.12.2002*).

> Mainitussa asiassa hallitus katsoi muun ohella, että valittajat olisivat voineet pyytää tuomioistuinta määräämää tiettyjen istuntopäivien sijasta liukuvan käsittelyajan, mikä olisi antanut tuomioistuimelle enemmän mahdollisuuksia asian käsiteltäväksi ottamiselle. Hallitus katsoi myös, että valittajat olisivat voineet nopeuttaa asian käsittelyä pyytämällä sen siirtoa tuomioistuimessa toiselle osastolle.[49] Tuomiossaan EIT totesi, että valittajia ei voitu pitää vastuullisena viiväs-

[49] Tapauksen selostuksesta käy ilmi, että valittajien asiamiehet eivät olleet suosittaneet asiakkailleen tällaisen siirron pyytämistä, koska he olivat arvioineet pyynnöllä olevan huonot menestymisen mahdollisuudet. Puolustuksenaan hallitus vetosi myös siihen, että Lord Chancellor’s Office oli oikeudenkäynnin alkuvaiheissa ilmoittanut vuonna 1991 valittajille mahdollisuudesta pyytää tuomioistuinta kiirehtimään asian käsittelyä. Tapauksessa oikeudenkäynti tuli vireille vuonna 1991 ja tapauksen suullinen käsittely saatiin aloitetuksi vasta noin 3,5 vuotta myöhemmin. Viivästyksen syynä olivat osittain vastapuolen taktiset prosessitoimet, joilla pyrittiin estämään oikeudenkäynnin etenemistä. Yhdistyneen kuningaskunnan siviiliprosessilainsäädäntöä uudistettiin vuonna 1999 asioiden käsittelyn tehostamiseksi.

tykseen sen vuoksi, että he eivät olleet tehneet tällaisia vaatimuksia. Asianosaisten mahdollisuus pyytää käsittelyn jouduttamista ei vapauttanut tuomioistuimia vastaamasta siitä, että kohtuullisen käsittelyajan vaatimukset tulevat noudatetuiksi. Ensisijainen velvollisuus lainkäytön joutuisuuden varmistamisesta on aina viranomaisosapuolella.

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsotaan yleensä, että erittäin pitkään jatkuneissa oikeudenkäynneissä, mikä tarkoittaa käytännössä noin 10 vuotta ja sitä kauemmin jatkuneita oikeudenkäyntejä, oikeudenkäynnin pitkittyminen jää valtio-osapuolen vastuulle. Näin pitkää oikeudenkäynnin kestoa pidetään jo sellaisenaan ilmeisen kohtuuttomana (”manifestement déraisonnable”). Tällaisia ratkaisuja ovat esimerkiksi *Castell v. Ranska* (*EIT 21.3.2000*)[50], *Gerber v. Ranska* (*EIT 28.3.2000*)[51], *Fertiladour v. Portugali* (*EIT 18.5.2000*)[52] ja *Deschamps v. Ranska* (*EIT 2.8.2000*)[53].

2.3 KÄSITTELYN VIIVÄSTYMISESTÄ TUOMIOISTUINLAITOKSEN RAKENTEELLISISTA SEIKOISTA JOHTUEN

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä on löydettävissä myös sellaiseen tulkintalinjaan kuuluvia ratkaisuja, joissa asian käsittelyn viivästyminen on johtunut siitä, että asiaa ei voida ratkaista loppuun samassa tuomioistuinlinjassa tai samassa oikeudenkäynnissä. Tällöin kysymys voi olla joko siitä, että ratkaistavat oikeuskysymykset kuuluvat osittain yleisten tuomioistuinten ja osittain muiden tuomioistuinten, kuten hallintotuomioistuinten tai erityistuomioistuinten toimivaltaan. Viivästyksen syynä tai ainakin osatekijänä ovat siis *tuomioistuinlaitoksen rakenteeseen* liittyvät tekijät.

Rakenteellisista syistä johtuvana viivästyksenä voidaan pitää myös sellaisia tapauksia, joissa oikeudenkäynnistä joudutaan erottamaan jokin osio *ratkaista-*

---

[50] Asiassa oli kysymys yli 15 vuotta jatkuneesta rakennusurakkaa koskeneesta riidasta. Asia eteni kaksi kertaa ylimpään tuomioistuimeen, josta se palautettiin ensimmäisellä kerralla menettelyvirheen vuoksi. Toisella kerralla ylin tuomioistuin kumosi alemman tuomioistuimen vahingonkorvausta koskeneen päätöksen.

[51] Pakolliseen selvitystilaan asettamista käsiteltiin yli 18 vuotta samassa oikeusasteessa.

[52] Tapauksessa oli kysymys yli 13 vuotta alioikeudessa vireillä olleesta rajariidasta, josta ei ollut annettu ensimmäistäkään päätöstä EIT:n tuomion antamiseen mennessä.

[53] Valittaja haki valtiota edustavalta työnantajaltaan ns. huoltajalisää. Asian käsittely kahdessa tuomioistuinvaiheessa oli kestänyt EIT:n tuomion antamisen aikaan noin 9 vuotta. Muutoksenhakutuomioistuin ei ollut vielä antanut ratkaisuaan. Conseil d'État oli sen sijaan jo aikaisemmin ratkaissut samankaltaisen asian katsoen, että huoltajalisää voitiin maksaa samankaltaisissa olosuhteissa kuin valittajan perheessä vallitsi. Valittajan pyyntöihin saada aikaisempi ratkaisu oikaistua uuden ennakkoratkaisun vuoksi ei ollut suostuttu. Alioikeus oli hyväksynyt valittajan kanteen osittain. Tuomion kohdassa 28 EIT totesi, ”en effet que s'agissant d'une durée de neuf ans, la lenteur de la procédure résulte essentiellement du comportement des juridictions saisies”.

vaksi erillään pääasian oikeudenkäynnistä. Tyypillinen tällainen tilanne on esimerkiksi rikosoikeudenkäynneissä yksityisoikeudellisen vaatimuksen erottaminen käsiteltäväksi erillisessä oikeudenkäynnissä.

> Tapaus *Torri v. Italia* (*EIT 1.7.1997*) on esimerkki kaksivaiheisesta prosessista, jossa prosessin ensimmäinen osa oli rikosoikeudenkäynti, jossa vahvistettiin asianomistajan vahingonkorvauksen peruste. Prosessin toinen osio muodostui korvauksen määrää koskeneesta oikeudenkäynnistä. Tapauksessa rikosoikeudenkäynti kesti hiukan yli 7 vuotta. Tämän jälkeen valittajalta kului lähes 5 vuotta erillisen korvausoikeudenkäynnin nostamiseen, koska hänelle ei ollut ilmoitettu rikosjutun päättymisestä. Riitajutussa alioikeus antoi päätöksensä 4 vuoden kuluttua ja tapauksen käsittely korvauksen osalta oli yhä kesken EIT:n antaessa tuomionsa. EIT piti asianomistajan kannalta kumpaakin oikeudenkäyntivaihetta liian pitkänä.
>
> Tapauksessa *Kitov v. Bulgaria* (*EIT 3.4.2003*) valittaja oli toiminut erään kaupungin pormestarina. Ensimmäisessä rikosasiassa valittajaa vastaan nostettiin syyte julkisen asiakirjan väärennyksestä ja toisessa kysymys oli virka-aseman väärinkäyttöä koskeneesta esitutkinnasta, koska valittajan katsottiin antaneen määräyksen palauttaa valtion maaomaisuutta eräälle yksityishenkilölle. Ensimmäinen rikosasia palautettiin alioikeuden päätöksen osittaisen kumoamisen jälkeen esitutkintaan ja toisessa rikosasiassa tutkinta keskeytettiin odottamaan samaan aikaan vireillä olleiden riita-asioiden päättymistä. Riita-asioissa osapuolina olivat pormestari ja edellä tarkoitettu yksityishenkilö.
>
> Ensimmäisen esitutkintaan palautetun asian osalta EIT katsoi, että hallitus ei ollut antanut vakuuttavaa selitystä siihen, miksi oikeudenkäynti oli välttämätöntä aloittaa uudestaan niin varhaisesta vaiheesta. Mikäli menettely perustui kotimaiseen lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön, viranomaisten tuli turvata syytetyn oikeus kohtuullisessa ajassa toimitettavaan oikeudenkäyntiin kaikin asianmukaisin keinoin ja tarvittaessa oikeuskäytäntöä tai lakia muuttamalla.
>
> Toisen asian osalta EIT kiinnitti huomiota ensinnäkin siihen, että Bulgarian oikeuden mukaan rikostuomioistuimilla oli valta päättää myös kaikista rikosasian lopputuloksen kannalta relevanteista yksityisoikeudellisista kysymyksistä. EIT kiinnitti huomiota myös siihen, että tutkinnan keskeyttämisestä ei ollut tehty virallista päätöstä. EIT:n mielestä viranomaisten olisi tullut antaa tutkinnan keskeyttämisestä määräys, jotta valittaja olisi voinut hakea muutosta tähän päätökseen ja vedota muutoksenhaussaan siihen, että hänen mielestään rikos- ja riita-asioilla ei ollut relevanttia yhteyttä. Tutkinta oli lisäksi ollut keskeytyneenä vielä kaksi vuotta sen jälkeen, kun pormestaria vastaan ajetussa siviilioikeudenkäynnissä oli annettu lainvoimainen tuomio. Lopulta tutkinta oli jätetty sillensä riita-asioihin liittymättömästä syystä. Tuomion mukaan molemmissa oikeudenkäynneissä oli ylitetty kohtuullinen aika. Jälkimmäisessä ylitys johtui siitä, että riita-asiat eivät olleet edellyttäneet tutkinnan keskeyttämistä.

Laajasti määritellen rakenteelliseksi viivästymiseksi voitaneen määritellä myös sellainen soveltamistilanne, jossa *käytettävissä oleva muutoksenhakukeino ei mahdollista asian välitöntä ratkaisemista*, jolloin vaarana on, että sama asia palautuu useamman kerran ensimmäiseen asteeseen. Mikäli ensimmäinen aste ratkaisee asian uudemman kerran taas joltain osin lainvastaisesti tai asian

käsittelyssä tapahtuu uusi menettelyvirhe, seurauksena voi olla useita palautuspäätöksiä.[54]

Tapauksessa *Uthke v. Puola* (*EIT 18.6.2002*) on elementtejä tällaisista rakenteellisista viivästystekijöistä. Tapauksessa on ollut kysymys valittajan nostamasta vuokralaisten häätökanteesta, jota EIT piti oikeudelliselta luonteeltaan vaikeana sen vuoksi, että vastaajien vuokra-oikeudesta päätettäessä oli tullut ottaa huomioon sekä siviili- että hallinto-oikeudellisia säännöksiä.

> Pääasian oikeudenkäynti oli keskeytyneenä kaikkiaan kolme kertaa, joista ensimmäinen kerta ei EIT:n mukaan antanut aihetta kritiikkiin. Syynä keskeytykseen oli alkuperäisen kantajan eli valittajan aviomiehen kuolema. Toisen kerran oikeudenkäynti oli keskeytyneenä huhtikuun 1994 ja joulukuun 1996 (toisen vastaajan osalta tammikuun 1997) välisen ajan, kun tuomioistuin odotti vastaajien aloitteesta vireille pannun hallintoasian käsittelyn tulosta. Tuossa hallintoasiassa oli kysymys vastaajien pyynnöstä, että hallintoviranomainen vahvistaisi vastaajien vuokraoikeuden perustuvan 1940- ja 1950-luvulla tehtyihin hallintopäätöksiin. Hallintoasiassa toisen vastaajan osalta oli jo tammikuussa 1995 annettu päätös, jonka mukaan tuolla vastaajalla ei ollut mitään laillista perustetta huoneiston hallintaan. Kolmannen kerran alioikeuskäsittely oli ollut keskeytyneenä huhtikuusta 1998, kun toisen vastaajan kuoleman jälkeen jäljelle jäänyt vastaaja puolestaan oli nostanut kanteen valittajaa vastaan. Tuossa kanteessa perusteena oli vastaajan pitkäaikainen huoneiston hallinta. EIT:n tuomion antamisen aikaan asian käsittely oli yhä kesken ensimmäisessä oikeusasteessa.

EIT korosti, että kansallisen siviiliprosessilain mukaan alioikeus olisi voinut jatkaa riita-asian käsittelyä jo ennen hallintoasian lopullista päätöstä. EIT katsoi tuomiossaan, että alioikeuden olisi tullut hallintoviranomaisen päätöksen saatuaan tutkia huolellisemmin mahdollisuutta jatkaa siviilikanteen käsittelyä jo aikaisemmin. EIT kiinnitti tuomiossaan huomiota siihen, että loppujen lopuksi alioikeus oli päättänyt jatkaa häätökanteen käsittelyä odottamatta hallintoasian muutoksenhaun lopputulosta.[55] Lopullisesti hallintoasia ratkaistiin toisenkin vastaajan osalta marraskuussa 1997, jolloin annetun ratkaisun mukaan toisellakaan vastaajalla ei ollut voimassa olevaa julkisoikeudellisiin päätöksiin perustuvaa vuokrasuhdetta.

Tapauksessa *Guillemin v. Ranska* (*EIT 21.2.1997*) oikeudenkäynti jakautui lunastusasiassa kahdelle tuomioistuinlinjalle ensimmäisen kerran sen johdosta, että viranomaisosapuolen päätöksestä ryhtyä lunastusmenettelyyn voitiin valittaa hallintotuomioistuinlinjassa. Lunastuskorvauksesta oli puolestaan valitettu tuloksettomasti yleisessä tuomioistuinlinjassa. Hallintotuomioistuinlinjassa valitusta käsiteltiin vuosina 1982–1989. Vuonna 1989 Conseil d'État hylkäsi kaupungin tekemän valituksen ja pysytti alemman hallintotuomioistuimen tekemän päätöksen, jonka mukaan lunastusmenettelyyn ryhtymistä koskevaa

---

[54] Tapauksessa *Litoselitis v. Kreikka* (*EIT 5.2.2004*) eläkettä koskenut riita-asia palautettiin valitusten johdosta useita kertoja alempaan oikeuteen. EIT piti yli 10 vuotta jatkunutta käsittelyä kohtuuttoman pitkänä. Tapauksessa alemman instanssin päätös kumottiin kaksi kertaa sillä perusteella, että sitä ei ollut riittävästi perusteltu.

[55] Tuomion kohta 57.

päätöstä rasitti viranomaisen toimivaltavirhe. Päätös pakkolunastukseen ryhtymisestä olisi tullut tehdä keskus- eikä aluehallinnossa. Tämän jälkeen kassaatiotuomioistuin poisti myös pakkolunastuksesta annetun tuomarin määräyksen.

> Valittajan pyydettyä kaupungilta tonttinsa palauttamista tai vaihtoehtoisesti vahingonkorvauksen maksamista, valittajan hakemukseen ei vastattu. Valittaja teki tästä hallinnon passiivisuudesta hallintovalituksen joulukuussa 1991, jolloin asia tuli siis toisen kerran hallintotuomioistuinlinjalla käsiteltäväksi. Tammikuussa 1992 valittaja puolestaan nosti kanteen kaupunkia vastaan yleisessä tuomioistuimessa kaupungin tontille rakennuttamien talojen purkamiseksi ja vahingonkorvauksen tuomitsemiseksi. Yleinen tuomioistuin keskeytti asian käsittelyn odottaen hallintotuomioistuimen päätöstä, joka saatiinkin toukokuussa 1994 hallintotuomioistuimen jättäessä valituksen tutkimatta toimivaltaansa kuulumattomana. Tämän jälkeen asian käsittelyä jatkettiin yleisessä tuomioistuimessa, jossa asian käsittely oli vielä kesken EIT:n tuomion antamisen aikaan.

Tuomiossaan EIT arvioi, että pakkolunastusmenettely, jossa korvauksista ja menettelyn edellytyksistä päätettiin eri tuomioistuinlinjoissa, teki oikeudenkäynnin kohteesta suhteellisen monimutkaisen. EIT kiinnitti huomiota siihen, että tämä tuomioistuinten toimivallan jako ei ollut ollut selvää tapausta käsitelleelle yleiselle tuomioistuimelle, jonka EIT tulkitsi turhaan keskeyttäneen vahingonkorvausta koskevan oikeudenkäynnin valittajan hallintotuomioistuimessa vireille saattaman asian käsittelyn ajaksi.[56] Valittajaa ei kuitenkaan voitu arvostella siitä, että hän oli yrittänyt käyttää eri tuomioistuinlinjoihin kuuluvia oikeussuojakeinoja. Oikeudenkäynnin viipymisen osalta erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, että kysymys toimivallasta päättää lunastusmenettelyyn ryhtymisestä oli ollut hallintotuomioistuimissa käsiteltävänä noin kuusi vuotta. Valtion vastuulle kuuluvana viivästyksenä pidettiin myös sitä, että kaupunki ei ollut vastannut valittajan vaatimukseen, mistä myös oli aiheutunut oikeudenkäynnin viivästymistä.

Pakkolunastusmenettelyn jälkeisestä omaisuuden palauttamisvaatimuksesta oli kysymys tapauksessa *Beneficio Cappella Paolini v. San Marino* (*EIT 13.7.2004*). Mainitussa tapauksessa valittajana olleelta uskonnolliselta yhteisöltä oli pakkolunastettu maata yleiseen tarkoitukseen. Kun koko lunastettua aluetta ei käytetty yleiseen tarkoitukseen rakennustöiden merkittävästi viivästyttyä, yhteisö pani vireille kanteen lunastetun alueen osittaisesta palauttamisesta. Tapauksessa asiaa käsiteltiin sekä hallinto-oikeudellisessa että yleisessä tuomioistuinlinjassa. Kumpikin linja päätyi pitämään asiaa toimivaltaansa kuulumattomana. Asiaa viimeiseksi käsitellyt hallintotuomioistuin siirsi asian toi-

[56] Hallintotuomioistuin ei tapauksessa pitänyt itseään toimivaltaisena käsittelemään ensisijaisesti pakkolunastetun kiinteistön palautusvaatimusta. Korvausvaatimusta hallintotuomioistuin piti tähän vaatimukseen nähden toissijaisena (tuomion kohta 18). EIT:n tuomion kohdan 42 toiseksi viimeinen virke, jossa käsitellään hallintotuomioistuimessa käsiteltäväksi saatetun asian laatua (”compensation claim”) ja yleisen tuomioistuimen päätöstä lykätä omaa käsittelyään, on epätarkka tästä syystä. Ranskassa hallintotuomioistuimilla on päinvastoin erittäin laaja toimivalta käsitellä vahingonkorvausvaatimuksia, jotka perustuvat julkisen vallan käyttöön.

mivaltaa koskevien erimielisyyksien vuoksi kahdentoista neuvoston (Conseil de XII) ratkaistavaksi. Tämä perustuslakituomioistuimeen rinnastuva elin päätyi viimein katsomaan, että asia kuului käsitellä siviilioikeudellisessa järjestyksessä (tuomion kohta 19). Asian käsittely kesti kansallisesti lähes 10 vuotta yhteensä neljässä oikeusasteessa. EIT piti kokonaiskäsittelyaikaa toimivaltaepäselvyyksien vuoksi kohtuuttoman pitkänä, minkä lisäksi EIT totesi jäsenvaltion rikkoneen oikeudenkäynnin viivästymisen vuoksi 6 artiklan 1 kappaletta oikeuteen pääsyn osalta sekä omaisuuden suojaa koskevia sopimusmääräyksiä (viimeksi mainittujen rikkomusten osalta äänestys 6–1).

Vuonna 2003 ratkaistussa tapauksessa *Coste v. Ranska* (*EIT 22.7.2003*) kysymys oli kaikkiaan kolmesta kansallisesta oikeudenkäynnistä (valittajaa vastaan ajettu rangaistusvaatimus, valittajan poliiseja vastaan ajamat rangaistusvaatimukset sekä riita yksityisoikeudellisista vaatimuksista valittajan ja poliisien välillä tammikuussa 1984 käydystä kahakasta). Valittaja oli tuomittu lainvoimaisesti tammikuussa 1988 ylioikeuden päätöksellä, jolla asianosaiset oli osoitettu poliisien korvausvaatimusten osalta erilliseen oikeudenkäyntiin (toiselle asianomistajalle myönnettiin väliaikaista korvausta henkilövahingoista). EIT katsoi, että valittajan velvollisuus korvausten maksamiseen oli syntynyt tuolla 1988 annetulla tuomiolla, jolla hänen syyllistymisensä rikoksiin oli vahvistettu. EIT:n mukaan yksityisoikeudellisista korvausvaatimuksista päättäminen oli siten jatkoa syyllisyydestä päättämiselle ja erillisiä oikeudenkäyntejä oli tarkasteltava oikeudenkäynnin keston kannalta yhtenä kokonaisuutena. EIT katsoi kokonaisharkinnan perusteella, että olennaisimmat viivästykset olivat aiheutuneet viranomaisten toimenpiteistä (tuomion kohta 35).

Tapauksessa *Pitkänen v. Suomi* (*EIT 9.3.2004*) oikeudenkäynnin ei katsottu pitkittyneen siitä syystä, että samanaikaisesti oli ollut vireillä sekä siviilioikeudellinen kanne (vaatimus naapurin autokatoksen purkamisesta) että hallinto-oikeudellinen rakennuslupakantelu (siviilijutun kantaja katsoi rakennuslupaviranomaisten myöntäneen hänen naapureilleen rakennusluvan autokatoksen rakentamiseen tulkiten virheellisesti hänen antamaansa suostumusta). Siviilijutun käsittelyä oli kylläkin lykätty muun ohella sen vuoksi, että asian käsittely oli ensin kesken lääninoikeudessa ja sen jälkeen korkeimmassa hallinto-oikeudessa.[57] Tapauksessa EIT katsoi siviilijutun ensimmäisen vaiheen oikeudenkäyn-

[57] Tapauksessa KHO katsoi, että rakennuslupaa käsitellessä oli tapahtunut menettelyvirhe, mutta luvan poistamiseen ei ollut muutoin syytä, koska autokatoksen ja naapurin saunarakennuksen kattojen korkeuserosta saunarakennuksen käytölle aiheutunut haitta voitiin poistaa paloturvallisuusmääräysten kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tapauksessa huomion arvoista on myös se, että rakennusvalvontavirasto ei ryhtynyt täytäntöönpanotoimiin ensimmäisen lainvoimaiseksi jääneen tuomion perusteella, jolla naapurit oli jo käräjäoikeuden tuomiolla velvoitettu purkamaan rakentamansa autokatos. Rakennusvalvontavirasto katsoi KHO:n tapaan, että ongelma olisi tullut ratkaista korottamalla saunarakennuksen piippua. EIT:n ei ollut toisaalta tarpeen kiinnittää tähän täytäntöönpanon laiminlyöntiin huomiota, koska valittajina EIT:ssa olivat autokatoksen rakentaneet naapurit eli purkamiseen velvoitetut osapuolet.

nin, joka oli kestänyt kolmessa tuomioistuinvaiheessa noin 5 vuotta, olleen kestoltaan kohtuullisen mittainen. Sen sijaan oikeudenkäynnin viivästymisen katsottiin aiheutuneen siitä, että siviilijutun käsittelyä seurasi myöhemmin siviilijutun hävinneiden naapureiden nostaman purkuhakemuksen käsittely.

> Purkuhakemuksen käsittely oli sikäli ratkaiseva asian lopputuloksen kannalta, että vasta sen jälkeen siviilioikeudellisesti autokatoksen purkamiseen velvoitetut naapurit ja alkuperäisen kantajan yleisseuraajina tämän lapset saattoivat päättää viimeisen keskinäisen kanteensa sovintoon. Vuonna 2000 antamassaan tuomiossa KKO ei sinänsä eräistä prosessuaalisista syistä johtuen voinut enää purkaa varsinaista päävelvoitetta eli autokatoksen purkuvelvoitetta vaan ainoastaan aikaisemmin määrätyt vahingonkorvaukset, joita autokatoksen rakentamisesta tuolloin oli katsottu aiheutuneen. Purkutuomio liittyi siihen, että vahinkojen syntymisestä todistanut henkilö tuomittiin vuonna 1997 todistajana annetusta perättömästä lausumasta. Purkupäätöksen jälkeen osapuolet sopivat kesäkuussa 2002 aikaisemmin nostamansa siviilikanteen.

Tapauksessa *Wierciszewska v. Puola* (*EIT 25.11.2003)* valittajan nostama vahingonkorvausoikeudenkäynti valtiota vastaan viranomaisen virheen johdosta kesti EIT:ssa huomioon otettavalta ajaltaan (Puola tunnusti yksilövalitusoikeuden toukokuusta 1993 alkaen) hieman yli 9 vuotta. Tapauksessa valittaja haki korvausta sillä perusteella, että alioikeuden tuomari oli virheellisin perustein määrännyt hänet matkustuskieltoon. Tapauksesta annettiin kaikkiaan seitsemän eri tuomiota.

> Helmikuussa 1994 alioikeus määräsi maksettavaksi valittajalle tietyn suuruisen korvauksen, ja tuomiosta valittivat valittajan lisäksi valtio ja juttuun väliintulijana mukaan tullut tuomari, joka oli määrännyt matkustuskiellon. Tämä oikeudenkäynti oli ollut jonkin aikaa keskeytyneenä, koska tuomaria vastaan oli vireillä kurinpitomenettely. Heinäkuussa 1994 muutoksenhakutuomioistuin kumosi tuomion ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Elokuussa 1994 valittaja teki kaikista alioikeuden tuomareista esteellisyysväitteen, jonka väitteen ylioikeus hylkäsi joulukuussa 1994. Huhtikuussa 1997 alioikeus hylkäsi korvauskanteen. Helmikuussa 1998 muutoksenhakutuomioistuin muutti alioikeuden tuomiota ja myönsi valittajalle korvausta. Kaikki osapuolet tekivät kassaatiovalituksen korkeimpaan oikeuteen. Kesäkuussa 2000 korkein oikeus kumosi muutoksenhakutuomioistuimen tuomion ja palautti asian sille uudelleen käsiteltäväksi. Joulukuussa 2000 muutoksenhakutuomioistuin hylkäsi valittajan valituksen. Korkein oikeus hylkäsi valittajan tekemän kassaatiovalituksen prosessuaalisilla perusteilla kesäkuussa 2002.

EIT korosti antamassaan tuomiossa, että viivästys edellä tarkoitetun asian käsittelyssä ”was caused mainly by the re-examination of the case”. Vaikka EIT:llä ei olekaan toimivaltaa arvioida kotimaisten tuomioistuinten ratkaisutoi-

minnan laatua, EIT katsoi, että asian jatkuva palauttaminen oli osoitus oikeusjärjestelmässä vallitsevista vakavista puutteista.[58]

Rakenteellisesta viivästyksestä voitaneen puhua myös niissä tilanteissa, joissa viivästys johtuu kansallisen prosessilainsäädännön epäselvyyksistä. Ratkaisussa *Tímár v. Unkari* (*EIT 25.2.2003*) valittaja oli tuomittu vuonna 1965 useaksi vuodeksi vakoilusta vankeuteen, minkä lisäksi hänen omaisuutensa konfiskoitiin. Korkein oikeus purki tuomion joulukuussa 1989 syyttäjän hakemuksesta. Valittaja vaati helmikuussa 1990 piirioikeudessa nostamallaan kanteella omaisuutensa palauttamista ja korvausta vankeudestaan.

> Valittajalle maksettiinkin viimeksi mainitulla perusteella korvausta helmikuussa 1993. Piirioikeus myönsi valittajalle omaisuudesta tietyn korvauksen, johon tuomioon valittaja haki muutosta. Toisena oikeusasteena korkein oikeus hylkäsi valituksen joulukuussa 1992. Valittajan aikoessa edelleen valittaa päätöksestä syyttäjä ilmoitti hänelle, että valitus ei ollut mahdollinen, koska korvausasiaan sovellettiin rikosprosessilakia. Kesäkuussa 1993 korkein oikeus jätti valittajan valituksen tutkimatta.
>
> Huhtikuussa 1995 perustuslakituomioistuin katsoi, että rikosprosessilain soveltaminen omaisuuden palautuskanteisiin ja siitä johtunut valituskielto korkeimpaan oikeuteen oli mielivaltaista syrjintää. Tuomion johdosta jutut siirrettiin siviilituomioistuimeen. Valittajan osalta perustuslakituomioistuin katsoi, että hänellä oli oikeus valittaa korvauspäätöksestä korkeimmalle oikeudelle riita-asiain käsittelyjärjestyksessä. Marraskuussa 1996 korkein oikeus jätti valituksen tutkimatta tällä kertaa sillä perusteella, että siviiliprosessilainkaan mukaan valitus ei ollut sallittu tällaisessa jutussa. Valittajan valitettua perustuslakituomioistuimeen tämä tuomioistuin katsoi kesäkuussa 1998, että palautusvaatimuksen käsittelyä koskevat siviiliprosessuaaliset säännökset olivat perustuslain vastaisia.
>
> Lainmuutoksen jälkeen korkein oikeus poisti marraskuussa 1996 antamansa tuomion, jonka jälkeen korkeimman oikeuden tarkastusjaosto tutki valituksen kirjallisessa menettelyssä ja hylkäsi sen kesäkuussa 2001 todeten, että alemmat tuomioistuimet olivat menetelleet asiassa asianmukaisesti ja siviiliprosessilain vaatimukset täyttävällä tavalla varsinkin todistelun osalta.

Ratkaisussaan EIT painotti sitä, että sopimusvaltioiden on organisoitava lainkäyttöjärjestelmänsä sillä tavoin, että tuomioistuimet saattoivat täyttää velvollisuutensa päättää jutuista kohtuullisessa ajassa. Epäselvyys kotimaisen lainsäädännön soveltamisesta perustuslakituomioistuimen ja korkeimman oikeuden välillä erityisesti muutoksenhakumahdollisuuksia sekä muutoksenhaku-

---

[58] EIT:n mukaan tällainen päätelmä oli oikeutettu, ”since the remittal of cases for re-examination is usually ordered as a result of errors committed by lower courts, *the repetition of such orders within one set of proceedings discloses serious defiency in the judicial system*” (tuomion kohta 46). Tuomion kohdassa 47 EIT kiinnitti erityistä huomiota siihen, että kassaatiotuomioistuimessa asian käsittely oli kestänyt suhteellisen kauan. Jälkimmäisellä kerralla voimassa olivat lisäksi korkeimman oikeuden uudet menettelysäännökset, joiden tarkoituksena oli nimenomaisesti nopeuttaa korkeimman oikeuden käsittelyä. Tästä huolimatta valituksen hylkääminen pelkällä prosessuaalisella perusteella oli kestänyt 1,5 vuotta.

asian käsittelyjärjestystä koskien ei EIT:n mielestä ollut tehnyt juttua niin vaikeaksi, että tämä olisi oikeuttanut oikeudenkäynnin näin pitkään kestoon.[59]

2.4 KÄSITTELYN VIIVÄSTYMISESTÄ TAPAUKSISSA, JOISSA VALITTAJA ON HENKILÖKOHTAISTEN OMINAISUUKSIENSA VUOKSI ERITYISEN HEIKOSSA PROSESSUAALISESSA ASEMASSA

2.4.1 Henkilökohtaiseen asemaan liittyvistä tekijöistä ja ripeää käsittelyä vaativista asiaryhmistä

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä, joka koskee henkilökohtaisten olosuhteidensa vuoksi prosessuaalisesti erittäin heikossa asemassa olevia henkilöitä, voidaan nostaa esille ainakin ne tapausryhmät, joissa on ollut kysymys *erittäin iäkkäästä, vaikeasti vammautuneesta, vakavasti sairastuneesta, vähemmistöön kuuluvasta*[60] *tai henkisiltä kyvyiltään heikentyneestä oikeudenkäynnin osapuolesta*. Tuolloin oikeudenkäynnin kohteella on erityistä merkitystä valittajalle erityisesti niissä asiaryhmissä, joissa ratkaistava oikeuskysymys koskee esimerkiksi hänen oikeuttaan vahingonkorvaukseen, potilasvahinkokorvaukseen, tapaturmakorvaukseen, liikennevakuutuskorvaukseen tai eläkkeeseen.

> Vuonna 1998 ratkaistuissa useassa Ranskaa koskeneessa jutussa (HIV-tartunnan verensiirtojen yhteydessä saaneet henkilöt) oli ratkaistavana myös kysymys ihmisoikeustoimikunnassa tehdyn sovinnon tulkinnasta ja siitä, estikö sopimus tekemästä myöhemmin ihmisoikeusvalitusta korvausoikeudenkäyntien edelleenkin jatkuessa kansallisesti. Asioiden ollessa ensimmäisen kerran vireillä ihmisoikeusvalituksina oikeudenkäynnin viivästymisen vuoksi Conseil d'État oli antanut ratkaisun, jonka mukaan valtio oli vastuussa verensiirtojen yhteydessä HIV-tartunnan saaneiden henkilöiden tartunnasta, kun verensiirrossa oli käytetty kuumentamattomia verituotteita. Ylimmän hallintotuomioistuimen ratkai-

[59] Tuomion kohdat 40 ja 41.

[60] Tapauksessa *Obasa v. UK* (*EIT 16.1.2003*) kysymys oli kunnan sosiaalityöntekijän syrjintäperusteella ajamasta kanteesta työtuomioistuimessa sekä saman asian kunnan sisäisestä käsittelystä. Riita työtuomioistuimessa päättyi ensi vaiheessa siihen, että osapuolet tekivät sovinnon. Kunnan päättävä elin ei kuitenkaan hyväksynyt sovintoa. Käsittelyä jatkettiin tämän jälkeen työtuomioistuimessa, joka tuomitsi valittajalle 24 000 puntaa korvauksena syrjinnästä. Ylempi tuomioistuin kumosi päätöksen, minkä jälkeen seuraava aste hylkäsi valittajan tekemän valituksen eikä valittaja saanut ylähuoneelta valituslupaa. EIT piti asian käsittelyn kestoa kohtuullisena tai ainakin valittajan oman suostumuksen mukaisena ensi asteessa, kun lykkäyksestä suurin osa oli johtunut samanaikaisesti vireillä olleesta kunnan sisäisestä käsittelystä. Sen sijaan kaikissa kolmessa valitusasteessa asiaa oli käsitelty kussakin vähintään vuosi. EIT katsoi 6.1 artiklaa loukatun käsittelyn joutuisuuden osalta, kun kokonaiskäsittelyaika oli yli 7 vuotta.

sun mukaan korvauksen määrä tuollaisessa tapauksessa oli 2 milj. frangia vähennettynä eräillä jo suoritetuilla korvauksilla.

Tapauksissa valittajat olivat tehneet sopimuksen luopua ihmisoikeusvalituksesta huomattavasti pienempiä korvausmääriä vastaan. EIT tulkitsi sopimuksia sanamuotonsa mukaan katsoen, että valittajat olivat tarkoittaneet sopia vain siihenastisesta viivästyksestä. Sovinnot eivät näin ollen olleet esteenä tutkia uudemman kerran sen jälkeen tapahtunutta korvausoikeudenkäyntien viipymistä (esimerkiksi 22.4.1998 annetut tuomiot *Pailot v. Ranska* ja *Richard v. Ranska* sekä 29.4.1998 annetut tuomiot *Henra v. Ranska* ja *Leterme v. Ranska*).

Tuomiossa *F.E. v. Ranska* (*EIT 30.10.1998*) kysymys oli siitä, että asianomainen henkilö oli hyväksynyt korvausrahaston tarjouksen, jonka perusteella hänelle oli suoritettu HIV-tartunnasta tietty korvaus (1,5 milj. frangia heti ja 0,5 milj. frangia myöhemmin, jos AIDS todettaisiin). Henkilö nosti tämän jälkeen korvauskanteen sairaalan omistanutta säätiötä vastaan. Tämä korvauskanne hylättiin alioikeudessa. Muutoksenhakutuomioistuin velvoitti kuitenkin säätiön maksamaan valittajalle tämän vaatimat 2,5 milj. frangia (valittajalle 1 milj. frangia ja 1,5 milj. frangia regressioikeuden perusteella korvausrahastolle). Täysistunnossa kesäkuussa 1996 kassaatiotuomioistuin kumosi ja poisti muutoksenhakutuomioistuimen päätöksen todeten, että valittaja oli jo saanut täyden korvauksen siitä vahingosta, jota hänen siviilikanteensa koski. Valittajan vastaavan sisältöinen korvausvaatimus hallintolainkäytön linjassa oli myös tullut hylätyksi, kun asiaa tuolloin viimeisenä asteena käsitellyt hallintotuomioistuin ei pitänyt sairaalaa korvausvelvollisena.

EIT katsoi, että valittaja ei ollut voinut saada korvausrahaston perustamista koskeneen vuoden 1991 lain sanamuodon tai sen esitöiden perusteella riittävää käsitystä siitä, mitä oikeudellisia seuraamuksia korvauksen hyväksymisestä olisi hänen oikeusasemalleen. Valittaja ei siten ollut voinut päätellä, että tarjouksen hyväksymällä hän menettäisi mahdollisuutensa ajaa kannetta tartunnan aiheuttaneita vastaan saadakseen korvausta enemmän kuin mitä rahasto oli suorittanut. Valittaja ei ollut myöskään voinut tuntea kassaatiotuomioistuimen asiaa koskevaa kantaa, koska hän oli hyväksynyt tarjouksen ennen tuon ennakkoratkaisun antamista.

Järjestelmän epäselvyyden vuoksi EIT katsoi, että valittajalla ei ollut selvää ja käytännöllistä mahdollisuutta riitauttaa korvauksen määrää tuomioistuimessa eikä hänellä ollut ollut tehokasta pääsyä tuomioistuimeen. EIT katsoi tapauksessa rikotun 6.1 artiklaa sekä oikeuteen pääsyn (äänestys 7–2) että oikeudenkäynnin keston (äänestys 8–1) osalta.

Myös *työ- ja virkasuhteen päättymiseen* tai työ- tai virkasuhteesta maksettavan *palkan määrään* liittyvät oikeudenkäynnit kuuluvat asiaryhmiin, jotka ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tulee käsitellä erityisen joutuisasti.[61] Samalla tavoin myös henkilön *elinkeinon harjoittamisen*

[61] Tapauksessa *Davies v. UK* (*EIT 16.7.2002*) EIT edellytti joutuisaa käsittelyä asiassa, jossa oli kysymys selvitystilaan joutuneen yhtiön johtajan vapauttamisesta tehtävistään. EIT korosti, että oikeudenkäynnillä oli huomattava merkitys hänen maineelleen ja kyvylleen harjoittaa ammattiaan. Käsittelyn kesto (5,5 v) oli liiallinen. Tähän arvioon vaikutti mm. se, että asia oli tullut vireille vastoin kansallista lainsäädäntöä puutteelliseen todistusaineistoon perustuen ja tästä puutteesta vastasi kanteen vireille panijana kauppa- ja teollisuusministeriö. Oikeudenkäynti oli ollut myös keskeytyneenä rikosoikeudenkäynnin vuoksi, jossa ei kuitenkaan ollut kysymys valittajaa vastaan nostetusta jutusta. Rikosjutun päättymisen jälkeen ministeriltä oli kulunut 5 kk sen päättämiseen, jatkaisiko valtio oikeudenkäyntiä valittajaa vastaan.

edellytyksiä koskevat ratkaisut edellyttävät tavallista joutuisampaa käsittelyä.[62]

EIT:n oikeuskäytännössä *virkamiehen käsitettä* tulkitaan autonomisesti suhteessa kansalliseen oikeuteen.[63] Tuomiossaan *Pellegrin v. Ranska* (*EIT 8.12.1999*) EIT vahvisti ns. funktionaalisen tulkinnan, jonka mukaan EIOS 6.1 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle tulee jättää vain sellaiset oikeusriidat, joissa riidan osapuolena olevan virkamiehen tehtäviin kuuluu julkisen vallan haltijana huolehtia valtion tai muun julkisyhteisön yleisistä eduista. Tällaisten virkamiesten tehtäviin sisältyy valtion suvereenin vallan käyttämistä, jolloin valtion tulee voida edellyttää näiltä virkamiehiltä erityistä luottamusta ja lojaalisuutta. Tällainen tehtäväkenttä on tyypillisesti armeijan ja poliisin viroissa toimivilla. Käytännössä EIT pyrkii kussakin yksittäisessä tapauksessa toteamaan, sisältyykö valittajan tehtävään välitöntä tai välillistä julkisen vallan käyttämistä ja huolehtimista valtion tai muun julkisyhteisön yleisestä edusta.

> Pellegrin-tuomion perustelujen mukaan EIT ottaa tulkinnassaan huomioon vastaavia seikkoja kuin EYT. Tuomiossaan EIT viittasi perustamissopimuksen 39 artiklaan, jonka mukaan poikkeuksia työntekijöiden vapaan liikkumisen periaatteeseen voidaan tehdä siltä osin kuin kysymys on julkishallinnon palvelussuhteista. Tätä poikkeusta EYT on tulkinnut rajoittavasti. EYT:n oikeuskäytännön osalta EIT viittasi tapaukseen *komissio v. Belgia* (*C-149/79*). Mainitussa tuomiossaan EYT oli katsonut, että poikkeus koski pelkästään virkoja, joihin liittyi välitöntä tai välillistä osallistumista julkisen vallan käyttöön ja valtion tai muiden julkisyhteisöjen yleisten etujen turvaamista tarkoittavia velvollisuuksia. Tällaiset virat ja velvollisuudet edellyttivät viranhaltijoilta erityistä kuuliaisuussuhdetta valtioon ja kansalaisuussiteen perustana olevaa oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta. Tulkinnassaan EIT viittasi lisäksi komission 18.3.1988 antamaan tiedonantoon toiminnoista, joihin edellä tarkoitettu poikkeus soveltuu.[64]
>
> Tuomion kohdassa 68 EIT totesi, että vastaisuudessa *kaikki eläkeasiat* kuuluvat EIOS 6.1 artiklan soveltamisalaan, sillä eläkkeelle jäätyään virkamiehen ja yleisen edun edistämisen välillä ei enää ollut valtion suvereenisuuteen perustuvaa sidettä (”le lien spécial de confiance et de loyauté avec l’Etat a cessé

[62] Tapauksessa *Garcia v. Ranska* (*EIT 26.9.2000*) kysymys oli kabareen aukioloajasta. Asiaa käsiteltiin kahdessa tuomioistuinasteessa vajaa 6 vuotta, mitä EIT piti liiallisena. Valittaja saattoi asian hallinto-oikeuteen hakemuksella sen jälkeen, kun hallintoviranomainen ei ratkaissut asiaa. EIT kiinnitti huomiota siihen, että ensimmäisessä oikeusasteessa käsittely oli sujunut vielä joutuisasti (noin 1 v), mutta Conseil d’État’ssa käsittely kesti 4 v ja 4 kk.

[63] EIOS:n käsitteistä autonomisesti on tulkittu ainakin seuraavia: arrest, rights and obligations, criminal matters, witnesses, accusation or charge, penalty or punishment ja property. Todistajan käsitteen autonomisesta tulkinnasta ks. *Kostovski v. Alankomaat* (*EIT 20.11.1989)*. Rangaistuksen vastaavasta autonomisesta tulkinnasta ks. esim. *Jamil v. Ranska* (*EIT 8.6.1995*). Autonomisista käsitetulkinnoista kokoavasti ks. *Corstens – Pradel* 2002 s. 316–319.

[64] Vähemmistö (äänestys 13–4) katsoi, että uusi funktionaalinen kriteeristö aiheuttaa uudentyyppistä syrjintää. Vähemmistö ei pitänyt rinnastusta yhteisön lainsäädäntöön käyttökelpoisena, koska EYT:n oikeuskäytännössä kehitetty erottelu oli relevantti vain tuota oikeusjärjestystä tulkittaessa. Tällainen kriteeri menetti valtaosan käyttökelpoisuudestaan, kun kysymys oli siitä, mihin prosessuaalisiin takeisiin kumpaankin ryhmään kuuluvilla virkamiehillä tuli olla oikeus. Vähemmistö katsoi, että EIOS 6.1 artiklaa tuli soveltaa kaikkiin riitoihin, jotka vaikuttivat ratkaisevasti virkamiehen oikeudelliseen asemaan.

d'exister, et l'agent ne peut plus détenir de parcelle de la souveraineté de l'Etat").

Tapauksessa *Frydlender v. Ranska* (*EIT 27.6.2000*) funktionaalista virkamiehen käsitettä sovellettiin virkamieheen, joka oli toiminut talousministeriön virkamiehenä erillisten sopimusten perusteella viennin edistämistehtävissä. Näiden tehtävien ei tulkittu merkinneen välillisesti tai välittömästi julkisen vallan käyttöä. Tapauksessa virkamiehen erottamista koskenut prosessi ei täyttänyt EIOS 6.1 artiklan vaatimuksia käsittelyn kohtuullisesta kestosta, kun oikeudenkäynti oli kokonaisuudessaan kestänyt lähes 10 vuotta. EIT kiinnitti huomiota siihen, että oikeudenkäynti Conseil d'État'ssa oli kestänyt noin 6 vuotta.

Tapauksessa *Büker v. Turkki* (EIT 24.10.2000) valittajalla oli kahden vuoden mittainen sopimus hoitaa lääketieteellisen tiedekunnan apulaisprofessorin virkaa. Kansallisen oikeuden mukaan hänellä oli virkamiehen asema. Valittaja irtisanottiin virastaan ammatillisen epäpätevyyden perustella. Tuosta irtisanomispäätöksestä alkoi oikeudenkäyntien sarja hallintotuomioistuimissa. Nämä oikeudenkäynnit kestivät maaliskuusta 1988 aina joulukuuhun 1995 saakka. Yliopisto ilmoitti tuolloin valittajalle, että hän saisi entisen virkansa takaisin.

Tuomiossaan EIT arvioi, että pelkästään se seikka, että oikeudenkäynnit olivat juridisesti yksinkertaiseksi arvioitavassa työriita-asiassa kestäneet näin kauan, oikeutti epäilemään kansallisen oikeusjärjestelmän tehokkuutta (tuomion kohta 36). EIT painotti, että vaikka asianosaisten käytössä olevat oikeussuojakeinot takasivat EIOS 6 artiklan vaatimusten täyttymisen, vetoaminen hallituksen puolesta näiden *oikeussuojakeinojen lukuisuuteen* ei vapauttanut jäsenvaltiota järjestämästä oikeussuojajärjestelmäänsä niin, että oikeudenkäynnit voitiin käydä kohtuullisen ajan kuluessa.

2.4.2 Rajoittunut oikeudellinen toimintakykyisyys tai heikentynyt terveydentila

Oikeudenkäynnin kohteella voi olla erityistä merkitystä valittajalle myös tapauksissa, joissa kysymys on henkilön *oikeudellisesta toimintakyvystä*, kuten holhouksesta tai yleisemmin oikeudenkäyntikelpoisuudesta. Erityisen iäkkään henkilön osalta oikeudenkäynnin kohteella ei ole samanlaista ratkaisevaa kokonaisarviointiin vaikuttavaa merkitystä, koska henkilön ikä on jo sinänsä tekijä, jonka vuoksi oikeudenkäynniltä voidaan edellyttää viivytyksettömyyttä.[65]

Viivytyksettömyyden kokonaisarvioinnissa oikeudenkäynnin viivytyksettömyyden "mittari" ei näiden erityisolosuhteiden vuoksi myöskään välttämättä asetu samalle tasolle kuin tapauksissa, joissa oikeudenkäynnin osapuolella ei ole henkilöönsä liittyviä erityisiä huomioon otettavia tekijöitä.

---

[65] Tapauksessa *Jablonská v. Puola* (*EIT 9.3.2004*) kansallistetun omaisuuden palauttamiseen liittyvää kiinteistönkaupan mitättömäksi julistamista koskevaa kannetta, jonka oli nostanut vuonna 1921 syntynyt valittaja, lykättiin yli neljä vuotta toisen oikeudenkäynnin vuoksi, minkä lisäksi kanteen käsittelyä lykättiin muutoinkin useita kertoja. Puolan katsottiin rikkoneen oikeudenkäynnin keston vuoksi 6.1 artiklaa.

Asiassa *Lutz (n:o 2) v. Ranska* (*EIT 17.6.2003*) kysymys oli oikeudenkäynnin viivytyksettömyydestä holhousasiassa, jossa ihmisoikeustoimikunta oli vuonna 1996 antanut päätöksensä katsoen, että oikeudenkäynnin silloinen kesto ei ollut ylittänyt kohtuullisen ajan vaatimusta. Valittajan holhousasian käsittely alkoi vuonna 1993, kun holhoustuomari sai sairaalalta ilmoituksen valittajan holhouksen tarpeesta. Toukokuussa 1994 valittaja määrättiin holhottavaksi, minkä jälkeen asia oli vireillä eri muutoksenhakuasteissa aina lokakuuhun 1998 saakka, jolloin ylin tuomioistuin kumosi holhoukseen asettamista koskeneen päätöksen lähinnä prosessuaalisella perusteella. Ranskan lainsäädännön mukaan niissä tapauksissa, joissa tuomioistuimessa aloitettiin holhousasian käsittely viran puolesta, asia tuli ratkaista viimeistään vuoden kuluessa asian käsittelyn aloittamisesta. Asiassa ei ollut noudatettu tuota aikarajaa. Kassaatiotuomioistuin ei pitänyt tarpeellisena palauttaa asiaa, jolloin asian käsittely raukesi kokonaisuudessaan. EIT rajasi tarkasteltavan ajanjakson ihmisoikeustoimikunnan päätöksen jälkeiseen aikaan eikä pitänyt kassaatiotuomioistuimen 3 vuoden ja 9 kuukauden mittaista käsittelyaikaa kohtuullisena. Tapauksessa EIT myös katsoi, että holhouksen poistaminen oikeudenkäynnin aikana vuonna 1996 tehdyllä päätöksellä ei ollut poistanut valittajalta loukatun henkilön asemaa, mitä tuli oikeudenkäynnin kestoa koskevaan valitukseen.

Asiassa *Orzel v. Puola* (*EIT 25.3.2003*) kysymys oli hoitovirhettä (silmäleikkaus) koskeneesta kanteesta, jossa oli viran puolesta hankittu useita asiantuntijalausuntoja. Tässä alioikeuteen jo kerran palautetussa jutussa käsittely oli kestänyt yhteensä yli 13 vuotta ja käsittely oli yhä kesken EIT:n antaessa tuomionsa. EIT kiinnitti huomiota muun ohella siihen, että palauttamisen jälkeen juttua oli käsitelty jo 5,5 vuotta, jona aikana tuomioistuin oli pitänyt vain 9 istuntoa. Lisäksi palauttamisen jälkeen tuomioistuimessa oli pitkiä aikoja, jolloin asiassa ei ollut tapahtunut mitään käsittelytoimia. Oikeudenkäynnin pituutta ei voitu selittää pelkästään jutun monimutkaisuudesta aiheutuvilla tarpeilla pyytää yhä uusia asiantuntijalausuntoja. EIT korosti, että valittaja oli ollut oikeudenkäynnin alkaessa vielä lapsi ja että vakavien hoitovirheiden vuoksi lapsesta oli tullut invalidi. Oikeudenkäynnissä ei ollut kysymys pelkästään hänen kärsimystensä korvaamisesta vaan myöskin siitä, että hän voisi saada tulevaisuudessa parasta mahdollista hoitoa (tuomion kohta 54).

Asiassa *Matter v. Slovakia* (*EIT 5.7.1999*) kysymys oli henkilön oikeustoimikelpoisuutta koskeneen asian käsittelystä. Slovakian lainsäädännön mukaan tuomioistuimen oli käsiteltävä henkilön oikeustoimikelpoisuutta koskeva asia yhteistoiminnassa asianomaisen kanssa siten, että asianomaisen oikeuksia suojattiin ja että oikeudenkäynti oli joutuisaa ja tehokasta. Kansallisen lainsäädännön mukaan tuomioistuin saattoi aloittaa tällaisen jutun viran puolesta, jolloin asianomaiselle henkilölle tuli määrätä uskottu mies. Tällaisessa asiassa tuomioistuimen oli aina ennen ratkaisunsa tekemistä kuultava asiantuntijaa. Asiantuntijan esityksestä tuomioistuin saattoi määrätä henkilön sairaalatutkimuksiin enintään kolmen kuukauden ajaksi.

Käsitellyssä asiassa tuomioistuin julisti valittajan oikeustoimikelvottomaksi mielisairauden perusteella vuonna 1983. Helmikuussa 1989 alioikeus katsoi, ettei oikeustoimikelpoisuus ollut palautettavissa. Marraskuussa 1993 alioikeus rajoitti valittajan oikeustoimikelpoisuutta asiantuntijalausunnossa esitetyllä tavalla siten, että valittaja ei voinut itse toimia viranomaisissa eikä myöskään käydä työssä. Muutoksenhakutuomioistuin kumosi päätöksen sillä perusteella, että tuomioistuin ei ollut kuullut asiantuntijaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti ennen päätöksen tekemistä. Asian alioikeuteen palautumisen jälkeen alioikeus määräsi valittajalle kaksi kertaa uuden uskotun miehen sekä keskeytti asian tutkimukset siksi ajaksi, kunnes valittajan terveys sallisi uudet tutkimukset.

EIT tarkasteli oikeudenkäyntiä yhteensä 7 vuoden ja 3 kuukauden osalta (Slovakia tunnusti yksilövalituksen maaliskuussa 1992) ja totesi oikeudenkäynnin viivästyneen 6.1 artiklan vastaisesti. EIT kiinnitti tuomiossaan huomiota muun ohella siihen, että tapauksen käsittelyn kuluessa päätöksiä oli kumottu prosessuaalisten laiminlyöntien vuoksi. Lisäksi asian palauttamisen jälkeen, kun asiantuntijaa oli tarpeen kuulla ajan kulumisen vuoksi uudelleen, asiantuntija oli nimetty lähes kahden vuoden kuluttua palauttamisesta. Muun ohella tätä viivettä hallitus ei ollut selvittänyt.

Tapauksessa *Jacquie ja Ledun v. Ranska* (*EIT 28.3.2000*) valittajat olivat hepatiittiin vuonna 1990 kuolleen henkilön puoliso ja isä. Asiantuntijan varmistettua vuonna 1993, että tartunta oli tapahtunut vuonna 1983 sairaalassa suoritetun leikkauksen yhteydessä, valittajat pyysivät sairaalan johdolta vahingonkorvausta. Kun pyyntöön ei suostuttu, he pyysivät lokakuussa 1993 hallinto-oikeudessa sairaalan vastuun vahvistamista ja vahingonkorvauksen määräämistä. Hallinto-oikeus hylkäsi korvausvaatimuksen syy-yhteyden näyttämättä jättämisen vuoksi joulukuussa 1994, koska kaikkia verenluovuttajia ei ollut kyetty tavoittamaan ja testaamaan. Cour d'Administration vahvisti helmikuussa 1998 sairaalahallinnon vastuun ja määräsi sen maksamaan valittajille korvauksia yhteensä 670 000 frangia. Sairaalahallinnon valitettua asian käsittely oli tuomion antamisen aikaan yhä kesken Conseil d'État'ssa.

EIT katsoi valittajien jonkin verran viivästyttäneen asian käsittelyä Cour d'Administrationissa, koska he olivat jättäneet uusia kirjelmiä vielä noin kaksi vuotta valituksen tekemisestä. Tuo viivästys ei kuitenkaan ollut ratkaisevaa, vaan EIT katsoi oikeudenkäynnin keston johtuneen lähinnä viranomaisten ja hallintotuomioistuinten toiminnasta.

Tapauksissa *Kroenitz v. Puola* (*EIT 25.2.2003*) ja *Domanska v. Puola* (*EIT 25.5.2004*) oli kysymys iäkkäiden henkilöiden ajamista kanteista. Ensiksi mainitussa tapauksessa valittaja oli syntynyt vuonna 1903. Hän ajoi vuonna 1948 pakkolunastetun kiinteistönsä palauttamiseksi kannetta, joka pantiin vireille joulukuussa 1996. Maaliskuussa 1999 oikeus määräsi välituomiollaan kiinteistön palautettavaksi valittajalle. Tämän jälkeen tuomioistuimessa käsiteltiin valittajalle tulevaa korvausta. Korvausta koskeva oikeudenkäynti oli yhä kesken muutoksenhaun johdosta EIT:n tuomion antamisajankohtana. EIT katsoi oikeudenkäynnin kestäneen kohtuuttoman kauan muun muassa sen johdosta, että tapauksen käsittelyssä oli pitkiä kausia, jolloin piirioikeus ei järjestänyt lainkaan istuntoja. EIT huomautti kahdesta tällaisesta selittämättä jääneestä kaudesta, joista toinen oli kestänyt hiukan yli vuoden ja toinen noin kaksi vuotta.

Toisessa tapauksessa vuonna 1929 syntynyt valittaja vaati marraskuussa 1994 nostamallaan kanteella kiinteistörekisterimerkinnän oikaisemista. Korkein oikeus jätti toukokuussa 2001 valituksen tutkimatta ilmeisen perusteettomana. Tapauksessa EIT totesi oikeudenkäynnin viivästyneen lähinnä muutoksenhakutuomioistuimissa, joista ensimmäinen käsitteli tätä yksinkertaisena pidettävää asiaa noin vuoden ja korkein oikeus 2,5 vuotta.[66] Tiettyä viivytystä tapauksessa oli aiheutunut korkeimmassa oikeudessa vallinneesta ruuhkasta, mitä viranomaiset olivat pyrkineet korjaamaan.

Myös tapauksessa *Dewicka v. Puola* (*EIT 4.4.2000*) kantajana oli iäkäs henkilö (syntynyt vuonna 1911). Vuonna 1991 vireille panemassaan kanteessa kantaja vaati telelaitosta tekemään kanssaan puhelinliittymäsopimuksen. Ylioikeus hyväksyi valittajan vaatimukset tammikuussa 1998. Hiukan myöhemmin valittaja pyysi Puolan lainsäädännön mukaista täytäntöönpanomääräystä ylioi-

[66] Tuomion kohdan mukaan ratkaiseva seikka oli se, että "the applicant's cassation appeal lay dormant in the Supreme Court for thirty months which consititutes an unreasonable delay" (tuomion kohta 32).

keudelta, joka ilmoitti, että pyyntö oli tehtävä alioikeudelle. Maaliskuuhun 1999 mennessä pyyntöön ei ollut vielä vastattu, vaikka käytännössä täytäntöönpanomääräys annettiin merkitsemällä leimalla alkuperäiseen tuomioon määräyksen teksti, jonka tuomari allekirjoitti. Asiallisesti valittajan kanteen käsittelyssä oli ollut suurimman osan aikaa kysymys pelkästään siitä, voitiinko puhelinlinja teknisesti toteuttaa. Tämän selvittämiseksi tuomioistuin oli hankkinut lukuisia asiantuntijoita, jotka olivat olleet lähes yksimielisesti sitä mieltä, ettei mitään teknistä estettä ollut.

EIT luki aikaisemman käytäntönsä mukaisesti täytäntöönpanomääräystä koskevan toisen oikeudenkäyntivaiheen mukaan oikeudenkäynnin kokonaiskestoon. EIT:n mukaan tapauksessa oli kysymys valittajan oikeudesta tehdä suhteellisen yksinkertainen siviilioikeudellinen sopimus. Kotimaisten tuomioistuinten olisi tullut osoittaa asian käsittelyssä erityistä joutuisuutta ottaen huomioon valittajan korkea ikä, hänen vammaisuutensa sekä se seikka, että jutun lopputuloksella oli ollut ratkaiseva merkitys valittajan inhimillisille perustarpeille pitää yhteyttä muihin henkilöihin (tuomion kohta 55).

2.4.3 Prosessinjohtokykyisyyden arvioinnista

Vuonna 2003 ratkaistussa tapauksessa *Jarreau v. Ranska* (*EIT 8.4.2003*) kysymys oli irtisanomista koskeneesta riidasta, jonka käsittely pitkittyi muutoksenhakutuomioistuimen asiaruuhkan vuoksi ja sen vuoksi, että muutoksenhakutuomioistuimen asiaan määräämät asiantuntijat joko luopuivat tehtävästään tai muutoin viivyttelivät lausuntojensa antamisessa. Tapauksessa oli kysymys lisäksi siitä, oliko oikeudenkäynnin kestoa tarkasteltaessa otettava huomioon tuomion oikaisua koskeva prosessi ja täytäntöönpanomenettelyyn kulunut aika.

Prosessi tuli vireille työtuomioistuimessa (conseil de prud'hommes) maaliskuussa 1991. Lopullinen tuomio annettiin huhtikuussa 2000, minkä jälkeen valittaja haki välittömästi tuomioon oikaisua. Tuomiota oikaistiin tammikuussa 2001. Tapauksessa EIT luki oikaisuvaiheen oikeudenkäynnin kokonaiskestoa koskevaan tarkasteluaikaan, koska oikaisu koski valittajalle irtisanomisen johdosta tuomittuja korvausmääriä. Kokonaiskeston päätepisteenä EIT piti tapauksessa heinäkuuta 2001, jolloin täytäntöönpanotuomari oli antanut täytäntöönpanomääräyksen. Muutoin EIT kiinnitti oikeudenkäynnin kokonaiskeston osalta huomiota siihen, että käsittely muutoksenhakuasteessa oli kestänyt yli 8 vuotta, mikä jo itsessään oli kohtuuttoman pitkä aika tällaisessa asiaryhmässä.

Prosessuaalisesti heikossa asemassa olevien henkilöiden oikeudenkäynneissä EIT näyttää kiinnittävän huomiota kansallisen tuomioistuimen prosessinjohtokykyyn ja olevan myös valmis arvostelemaan tätä kykyä. EIT näyttää olleen varsin valmis arvioimaan negatiivisesti sellaista viivästymistä, joka on johtunut laajamittaisesta asiantuntijoiden käytöstä tai materiaalisen prosessinjohdon puutteista muun ohella siinä suhteessa, että asianosaisille ei aseteta selkeitä määräaikoja omien lausuntojensa esittämiselle. Jos kansallisella tuomioistuimella on heikko prosessinjohtokyky eikä tuomioistuimella myöskään ole

valmiuksia tehdä päätöstä keskenään ristiriitaisten asiantuntija-arvioiden perusteella, oikeudenkäynti voi viivästyä merkittävästi.

> Tapauksissa *Marques Comes Galo v. Portugali* ja *Galinho Carvalho Matos v. Portugali* (*EIT 23.11.1999*) kysymys oli liikennevahingon korvaamista koskeneista oikeudenkäynneistä, joissa lähes koko oikeudenkäyntien aika oli kulunut valittajien lääketieteellisiin tutkimuksiin (EIT:n tuomion antamisen aikaan oikeudenkäynnit olivat yhä kesken ensimmäisessä asteessa). Ensiksi mainitussa tapauksessa valittajalle suoritettiin kolme kertaa oikeuslääketieteellinen tutkimus, jossa joka kerta lopputuloksena oli se, että tapauksessa tarvittiin lisätutkimuksia. Jälkimmäisessä tapauksessa oikeuslääketieteelliset tutkimukset saatiin kylläkin päätökseen, mutta valittaja itse pyysi uutta lääketieteellistä tutkimusta, koska tapahtuneen prosessivirheen vuoksi oikeudenkäynti muutoin pitkittyi. Kummassakin tapauksessa EIT totesi, että tutkimukset olivat kuuluneet tuomarin valvoman oikeudenkäynnin piiriin ja tuomarin olisi tullut varmistaa oikeudenkäynnin joutuisuus.[67] EIT myös muistutti, että ratkaisuharkinta on pohjimmiltaan oikeudellista.
>
> Tapauksessa *Muzenjak v. Kroatia* (*EIT 4.3.2004*), jossa myös oli kysymys liikennevahingon korvaamisesta, EIT arvosteli kansallista tuomioistuinta epätarkoituksenmukaisesta prosessinjohdosta, kun tuomioistuin oli pyytänyt asiassa tarvittavia selvityksiä peräkkäisinä välitoimina eikä yhtäaikaisesti.[68] Tapauksessa oikeudenkäynti oli kokonaisuudessaan kestänyt yli 8 vuotta ja 4 kuukautta, josta ajasta rationae temporis 4 vuotta ja 9 kuukautta kuului EIT:n tutkittavaksi. Asiaa oli käsitelty kolmessa oikeusasteessa ja se oli palautettu alioikeuden käsiteltäväksi. EIT kiinnitti huomiota myös siihen, että alioikeuden tuomio oli alun perin kumottu sillä perusteella, että alioikeus ei ollut selvittänyt kaikkia kuukausittaisten avustusten määrään vaikuttaneita seikkoja.
>
> Tapauksessa *Wasilewski v. Puola* (*EIT 21.12.2000*) kysymys oli liikennevahingon perusteella suoritettavan työkyvyttömyyseläkkeen määrää koskeneesta riidasta. Tapauksessa EIT katsoi, että asian käsittelyn kuluessa pyydetyt useat asiantuntijalausunnot ja tutkimukset eivät välttämättä liittyneet vain tähän oikeudenkäyntiin. EIT ei muun ohella voinut todeta syytä, miksi valittajaa oli tullut pitää tarkkailtavana sairaalassa 17.2.–30.3.1995, kun alioikeus oli antanut ensimmäisen tuomionsa riita-asiassa jo 10.3.1995. EIT pitikin todennäköisenä, että osa lääketieteellisistä asiantuntijalausunnoista ja valittajan lääketieteellisistä tutkimuksista oli tosiasiassa suoritettu toista asiaa varten, koska samaan aikaan oli vireillä rikosjuttu valittajaa vastaan. Tuomiossa esitetään myös kannanotto siitä, että valittajan toimeentulon turvaaminen oikeuden määräyksellä, jolla valittajalle ryhdytään väliaikaisesti maksamaan eläkettä korotettuna, ei vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta järjestää oikeudenkäynti kohtuullisessa ajassa.[69] EIT korosti, että tuomioistuimella oli asiantuntijalausuntojen ristiriitai-

---

[67] ”Elle rappelle que l’expertise en question se situait dans le cadre d’une procédure judiciaire contrôlée par le juge, qui restait chargé d’assurer la conduite rapide du procès” (kummankin tuomion kohta 30).

[68] Selvitykset pyydettiin marraskuussa 1998, joulukuussa 1999 ja maaliskuussa 2000 (tuomion kohta 53).

[69] Tällä kannanotolla voi olla relevanssia myös Suomen järjestelmän kannalta, koska Suomen eläkelainsäädäntöön sisältyy vastaavantyyppisiä mahdollisuuksia tehdä asian oikaisu- ja muutoksenhakukäsittelyn aikana väliaikaisesti voimassa oleva päätös etuuden maksamisesta. EIT:n kannanotto on erilainen kuin edellä jo selostetussa Koua Poirrez -ratkaisussa, jossa tuomioistuin kiinnitti huomiota valtion eduksi nimenomaan siihen, että valittajalle oli kuitenkin maksettu muuta tukea asian kansallisen käsittelyn aikana.

suuksista huolimatta ratkaisuvelvollisuus ja että jäsenvaltion vastuulle jäi myös huolehtiminen siitä, että asiantuntijalausunnot saadaan tuomioistuimen käyttöön riittävän nopeasti. Hallituksen esittämä syy oikeudenkäyntien yleisestä ruuhkautumisesta Puolan tuomioistuimissa ja erityisesti asiaa käsitelleessä tuomioistuimessa ei menestynyt.

Tapauksessa *Boudier v. Ranska* (*EIT 21.3.2000*) liikennevahingon perusteella maksettavaa korvausta käsiteltiin kaikkiaan yli 12 vuotta. Alun perin korvausta haettiin rikosasian yhteydessä (syytteinä rattijuopumus ja ruumiinvamman tuottamus). Rikosasiassa annettiin päätös tammikuussa 1987. Syytetyn valitettua tuomiosta ylioikeus hylkäsi valituksen lokakuussa 1987 lyhentäen kuitenkin määrättyä ajokieltoa. Rikosasian käsittelyn yhteydessä valittajalle oli heinäkuussa 1987 määrätty suoritettavaksi korvauksena 15 000 frangia hänelle tehdyistä lukuisista leikkauksista. Valittajan korvausvaatimusten tultua asiantuntijalausuntojen perusteella hylätyksi valittaja vaati tämän jälkeen useissa eri oikeudenkäynneissä vakuutusyhtiöltä ja/tai kuljettajalta vahingonkorvausta. Alioikeus tuomitsi vuonna 1992 yksipuolisella tuomiolla kuljettajan maksamaan valittajalle vahingonkorvausta yli miljoona frangia. Syyskuussa 1994 ylioikeus hyväksyi juttuun määrätyn kolmannen asiantuntijan päätelmät ja määritteli valittajalle aiheutuneen vahingon suuruudeksi 30 000 frangia lykäten samalla jutun lopullista päättämistä. Joulukuussa 1996 eräiden välivaiheiden jälkeen valittajan korvauksen määräksi vahvistettiin vajaa 400 000 frangia. Päätös tuli lopulliseksi tammikuussa 1998. EIT piti tapausta jossain määrin vaikeana varsinkin sen vuoksi, että valittajalle oli onnettomuuden seurauksena tehty kaikkiaan 12 leikkausta. Näiden leikkausten vuoksi tuomioistuinten oli ollut vaikea arvioida syy-yhteyksiä onnettomuuden ja eri leikkausten välillä. Vaikka osapuolten prosessitoimilla oli ollut jonkin verran vaikutusta oikeudenkäynnin kestoon, oikeudenkäynnin pituuden perusteella arvioituna oikeudenkäynnin viivästymisen todettiin johtuneen pääosin viranomaisten toimenpiteistä.

Tapauksessa *Richart-Luna v. Ranska* (*EIT 8.4.2003*) valittajalle aiheutuneen liikennevahingon korvaamista käsiteltiin aluksi kahdessa oikeudenkäynnissä, joissa toisessa oli kysymys rikosasiasta. Valittajalle määrättiin oikeudenkäyntien kuluessa useamman kerran väliaikaisesti korvausta, koska itse korvauksen määrän ratkaiseminen viivästyi useaan otteeseen. Tähän viivästymiseen oli syynä se, että tuomioistuimen määräämät asiantuntijat eivät joko antaneet omia lausuntojaan määräajassa tai lausunnot olivat puutteellisia, minkä johdosta tuomioistuin joutui määräämään asiaan myös uusia asiantuntijoita. EIT painotti tuomiossaan sitä, että valittaja oli itse vaikuttanut jonkin verran oikeudenkäynnin pitkittymiseen, koska hän ei ollut kuljettajan tuomitsemisen jälkeen itse esittänyt lopullista korvausvaatimustaan vaan oli lähes 4 vuoden ajan pyytänyt väliaikaisia määräyksiä korvauksesta. Varsinaisesti oikeudenkäynnin pitkittyminen oli kuitenkin aiheutunut siitä, että asiaa oli käsitelty muutoksenhakuasteessa lähes 8 vuotta asiantuntijatodisteluun liittyneiden vaikeuksien vuoksi.

Tapauksessa *Gozalvo v. Ranska* (*EIT 9.11.1999*) kysymys oli vahingonkorvausta koskeneesta oikeudenkäynnistä (verensiirron yhteydessä saatu maksatulehdus). EIT piti asian käsittelyn pitkittymisen eräänä syynä sitä, että asiaa alioikeudessa valmistellut tuomari ei ollut käyttänyt siviiliprosessilain mukaisia prosessinjohtovaltuuksiaan eikä ollut määrännyt asianosaisia esittämään lausumiaan (tuomion kohta 26). Lisäksi tapauksessa suullista käsittelyä oli tuomioistuimessa siirretty useaan otteeseen tuomioistuimen työruuhkan vuoksi. EIT ei pitänyt lähes 6 vuotta kahdessa tuomioistuinasteessa kestänyttä oikeudenkäyntiä asian laatu huomioon ottaen kohtuullisena.

Prosessinjohdon puutteisiin kiinnitettiin huomiota myös tapauksessa *A ym. v. Tanska (EIT 8.2.1996*). Tapauksessa kysymys oli siitä, oliko HIV-tartunnan

saaneiden henkilöiden korvauksia koskenutta riitajuttua käsitelty kohtuullisessa ajassa.

> Tanskan hemofiliapotilaiden yhdistys nosti joulukuussa 1987 kanteen asianomaista ministeriötä, kansanterveyslaitosta ja erästä yhtiötä vastaan. Kanteessa vaadittiin vahvistamaan, että vastaajat olivat yhteisvastuullisesti velvollisia suorittamaan vahingonkorvausta yhdistyksen niille jäsenille, joiden oli todettu saaneen HIV-tartunnan käyttämällä yhtiön valmistamia HIV-viruksen sisältäneitä verituotteita. Asian käsittelyä lykättiin muun ohella kanteiden yksilöintiä varten vastaajien katsottua, että yhdistyksellä itsellään ei ollut riittävää oikeudellista intressiä ajaa jäseniään koskenutta korvauskannetta. Asian käsittelyä lykättiin useampaan kertaan myös asiantuntijoiden nimeämiseksi ja heille esitettävien kysymysten sisällöstä sopimiseksi. Kantajat esittivät vasta myöhemmin täsmälliset rahamääräiset korvausvaatimuksensa, jotka vaihtelivat välillä 20 000–1 000 000 Tanskan kruunua. Tuomio annettiin maaliskuussa 1995. Tuomion mukaan terveysministeriön ja kansanterveyslaitoksen todettiin laiminlyöneen riittävän huolellisuuden tuomiossa mainittuna aikana. Tällä perusteella yhdelle kantajista määrättiin korvausta 18 000 Tanskan kruunua. Kanne yhtiötä vastaan hylättiin kokonaisuudessaan. Osa valittajista valitti korkeimpaan oikeuteen, jossa jutun käsittely oli yhä kesken EIT:n antaessa tuomionsa.

Tuomiossaan EIT katsoi, että oikeudenkäynnin viivästymisen kannalta tarkasteltava ajanjakso alkoi kunkin kantajan osalta siitä, kun yhdistys oli yksilöinyt korvausta vaativat jäsenet ja he olivat tulleet mukaan juttuun. Koska valittajat kärsivät parantumattomasta sairaudesta, jäsenvaltion viranomaisilla oli ollut 6.1 artiklan perusteella positiivinen velvoite toimia poikkeuksellisen joutuisasti (”exceptional diligence”). Tästä huolimatta jutussa vastaajina olleet viranomaiset olivat suostuneet huomattavaan määrään lykkäyksiä ja olivat myös itse niitä pyytäneet. Kansallisen tuomioistuimen todettiin samoin suostuneen huomattavaan määrään asianosaisten lykkäyspyyntöjä vaatimatta näitä yksilöimään vaatimuksiaan tai niiden perusteita taikka esittämään todisteita. Tuomioistuin ei myöskään ollut tehnyt ratkaisua asiantuntijoiden nimeämisestä, vaan se oli sallinut asianosaisten neuvotella epätavallisen pitkän aikaa tästä kysymyksestä. EIT:n mukaan tuomioistuin olisi voinut antaa asianosaisille määräyksiä prosessin jouduttamiseksi. Lisäksi pääkäsittely oli määrätty ensimmäisessä oikeusasteessa ja korkeimmassa oikeudessa huomattavan pitkälle siitä, kun valmistelu oli päättynyt (tuomion kohta 80).

> Jutussa *W.Z. v. Puola* (*EIT 24.10.2002*), joka niin ikään koskee HIV-tartunnan saaneen henkilön korvauskannetta valtiota vastaan, esiintyi EIT:n tulkinnan mukaan prosessin nopeuden turvaamisen kannalta epätarkoituksenmukaisia prosessiratkaisuja. Kysymyksessä olevassa tapauksessa valittaja oli saanut tartunnan vankilassa samassa sellissä asuneelta vangilta. Valittaja nosti korvauskanteen alun perin toisen sellitoverinsa kanssa vuonna 1992. Kansallinen tuomioistuin erotti näiden korvauskanteiden käsittelyn vuonna 1998, kun toisen kanteen käsittelyä olivat huomattavasti hidastaneet kantajan lukuisat poissaolot oikeudenkäynnistä. Saman kuukauden (joulukuu 1998) aikana tuomioistuin antoi ratkaisunsa valittajan kanteeseen ja tuomitsi hänelle maksettavaksi korvausta

> 10 000 zlotya. Korkein oikeus hylkäsi valittajan valituksen kesäkuussa 2001. Tuomiossaan EIT kiinnitti huomiota paitsi juttujen myöhäiseen erottamiseen myös siihen, että asian käsittelyssä oli ollut lähes 3 vuoden mittainen passiivinen kausi, jota jäsenvaltion hallitus ei ollut millään tavalla perustellut.

Saksan perustuslakituomioistuimen menettelystä on ollut puolestaan kysymys asiassa *Niederböster v. Saksa* (*EIT 27.2.2003*). Perustuslakituomioistuimelle oli tehty vuonna 1994 yksilövalitus, jossa katsottiin, että Saksan siviililain 1711 artikla oli perustuslain syrjintäsäännösten vastainen, koska sen mukaan avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen huoltajana pidettiin lapsen äitiä, joka sai myös päättää siitä, saattoiko lapsi tavata isäänsä. Tapauksessa tuomioistuimet olivat katsoneet, että äidin vastustuksen vuoksi lapsen erittäin iäkkäällä isällä ei ollut oikeutta tavata lastaan. Samansisältöisiä muiden henkilöiden valituksia oli perustuslakituomioistuimelle tehty useita vuodesta 1988 lähtien. Lakia muutettiin vuonna 1997 siten, että avioliiton ulkopuolelle syntyneen lapsen huolto kuuluu yhteisesti vanhemmille, mikäli he ilmoittavat näin tai menevät keskenään naimisiin. Uusi laki tuli voimaan heinäkuussa 1998.

Perustuslakituomioistuinta koskevien säännösten mukaan perustuslakituomioistuimella oli valta antaa väliaikaisia määräyksiä yleisen edun mukaisen erityisen syyn niin vaatiessa. Perustuslakituomioistuimella oli oikeus antaa väliaikaismääräys myös viran puolesta. Jos tuomioistuin myöhemmin julisti lain perustuslain vastaiseksi, tuomioistuinten tuli keskeyttää uuden lain voimaantuloon asti vireillä olevat oikeudenkäynnit, joiden ratkaisu riippuu tällaisesta perustuslain vastaiseksi katsotusta säännöksestä.

> Tapauksen käsittelyn aikana perustuslakituomioistuin esitti tammikuussa 1998 valittajalle, että tämä pitäisi asiaa uuden lain voimaantulon vuoksi ratkaistuna, minkä johdosta 1711 artiklaa ei olisi tarpeen julistaa perustuslain vastaiseksi. Valittajalle ilmoitettiin myös, että mikäli hän suostuisi pitämään tapaustaan ratkaistuna, hänelle voitaisiin määrätä oikeudenkäyntikulujen korvausta. Valittaja teki tällaisen ilmoituksen lokakuussa 1998. Joulukuussa 1998 perustuslakituomioistuin velvoitti valtion maksamaan valittajalle korvausta hänen oikeudenkäyntikuluistaan. Asian käsittely jatkui alemmassa tuomioistuimessa, joka hylkäsi valittajan hakemuksen saada tavata lastaan huhtikuussa 1999 sillä perusteella, että tilanteessa ei ollut tapahtunut mitään muutosta. Muutoksenhakutuomioistuimessa valittaja ja lapsen äiti sopivat tapaamisten aloittamisesta.

Saksan hallituksen mukaan valittaja ei olisi voinut saada uutta tuomiota lapsensa tapaamisoikeudesta ennen kuin uusi laki oli tullut voimaan. Mikäli perustuslakituomioistuin olisi hyväksynyt valituksen, oikeudenkäynti olisi joka tapauksessa tullut keskeyttää uuden lain voimaantulon saakka. EIT myönsikin, että perustuslakituomioistuimen keinot suhteessa lainsäätäjään olivat hyvin rajoittuneita silloin, kun lainsäätäjä oli ryhtynyt muuttamaan valituksissa tarkoitettuja säännöksiä. EIOS:ta oli kuitenkin tulkittava ja sovellettava sillä tavoin, että sen turvaamat oikeudet olivat käytännöllisiä ja tehokkaita eivätkä näennäisiä ja

teoreettisia. EIOS 6.1 artiklan kohtuullista käsittelyaikaa koskevilla vaatimuksilla korostettiin sitä, että oikeudenkäynnin viivästyksillä ei saanut vaarantaa oikeudenkäynnin tehokkuutta eikä uskottavuutta. Tapauksessa EIT katsoi hallituksen jättäneen näyttämättä, että perustuslakituomioistuin ei olisi voinut kansallisen lain säännöksen kumottuaan palauttaa asiaa siviilituomioistuimelle ja tuossa yhteydessä antaa väliaikaisia määräyksiä siitä, miten siviilituomioistuimen tuli tämän jälkeen tutkia vireillä oleva oikeuskysymys siitä, voitiinko valittajan ja hänen tyttärensä tapaamiset sallia väliaikaisesti. Tapauksen selostuksen perusteella voidaan siis päätellä, että EIT ei pitänyt perustuslakituomioistuimen menettelyä, ottaen huomioon perustuslakituomioistuimen toimivaltaa koskevat kansalliset säännökset, tarkoituksenmukaisena eikä tehokkaana, koska tuomioistuin ei hyödyntänyt näitä toimivaltuuksiaan EIOS 8 artiklassa suojattujen oikeuksien aktiiviseksi toteuttamiseksi.

2.4.4 Lapsia koskevista oikeudenkäynneistä

Prosessuaalisesti heikossa asemassa olevina voidaan tarkastella myös *huostaanotettuja lapsia* ja näiden vanhempia. Vuonna 1998 ratkaistussa asiassa *Paulsen-Medalen ja Svensson v. Ruotsi* (*EIT 19.2.1998)* kysymys oli paitsi oikeudenkäynnin kestosta myös pääsystä tuomioistuimeen.

> Paulsen-Medalenin kaksi lasta, joista toisen isä oli Svensson, otettiin huostaan maaliskuussa 1989 annetulla lääninoikeuden (länsrätt) päätöksellä. Lapset annettiin kasvatusvanhempien hoitoon maalis- ja huhtikuussa 1989 tehdyillä päätöksillä eri koteihin. Äidin tapaamisoikeudesta ei tehty päätöstä, vaikka käytännössä äiti saattoikin tavata vielä tuolloin lapsiaan. Maaliskuussa 1990 sosiaalilautakunnan puheenjohtaja teki äidin pyynnöstä päätöksen, jossa vahvistettiin äidin tapaamisoikeus käytännössä aikaisemmin noudatetuin rajoituksin. Sosiaalivirasto päätti rajoittaa kesäkuussa 1990 äidin puhelimitse tapahtuvia yhteydenottoja. Valitusten johdosta lääninoikeus piti suullisen käsittelyn syyskuussa 1990 ja pysytti lokakuussa 1990 tehdyt päätökset. Ylin hallintotuomioistuin (regeringsrätten) myönsi valitusluvan kesäkuussa 1993 ja pysytti aikaisempien oikeusasteiden päätökset.

Ratkaisussaan EIT totesi, että rajoitettaessa huostaanotettujen lasten ja heidän vanhempiensa tapaamisia viranomaisten oli varmistettava oikeudenkäynnin poikkeuksellisen joutuisa eteneminen, koska huostaanotolla saattoi olla vakavia ja peruuttamattomia vaikutuksia valittajan perhe-elämään ja asia oli siten hänelle erityisen merkityksellinen. Ruotsin valtion katsottiin rikkoneen 6.1 artiklan viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta tapauksessa erityisesti sen

vuoksi, että oikeudenkäynti ylimmässä hallintotuomioistuimessa oli kestänyt 2,5 vuotta.[70]

Vuonna 2000 ratkaistussa Glaserin tapauksessa (*Glaser v. UK*, *EIT 19.9.2000*) EIT joutui ottamaan kantaa siihen, olivatko Englannin ja Skotlannin viranomaiset ryhtyneet riittävän joutuisasti kaikkiin täytäntöönpanotoimiin lasten äidin vastustaessa isälle myönnetyn *tapaamisoikeuden toimeenpanoa*. Tapauksessa oli samalla kysymys siitä, oliko oikeudenkäynnin kesto täytäntöönpanoasiassa ylittänyt kohtuullisen ajan. Ratkaisussaan tuomioistuin painotti lasten edun huomioon ottamista. Tämän johdosta äitiin kohdistuvien pakkotoimien puutetta ei pidetty tekijänä, joka olisi viivästyttänyt täytäntöönpanoa. Tuomiossa painotettiin myös tuomioistuinten velvollisuutta selvittää täytäntöönpanoasiassa huolellisesti lasten etua.

> Valittaja (isä) haki County Courtin päätöksen täytäntöönpanoa heinäkuussa 1994 alkaneessa oikeudenkäynnissä. Toukokuussa 1995 valittaja pyysi käsittelyn järjestämistä ja muutti samalla vaatimuksiaan siten, että hän saisi aluksi tavata lapsiaan vähemmän ja tämän jälkeen asteittain lisääntyvässä määrin. Koska äiti ei antanut oikeudelle lausumaa, valittajan vaatimukset hyväksyttiin kesäkuussa 1995. Kun äiti ei noudattanut oikeuden päätöstä, valittaja nosti äitiä vastaan kanteen oikeuden halventamisesta.
>
> Syyskuussa 1995 äiti puolestaan vaati päätöksen kumoamista, koska päätös ei vastannut alkuperäistä päätöstä. Valittaja luopui vaatimasta kesäkuussa 1995 annetun päätöksen täytäntöönpanoa katsoessaan, että olosuhteiden muututtua (äiti oli muuttanut lasten kanssa Skotlantiin) mikään oikeus ei määräisi sitä täytäntöönpantavaksi. Tammikuussa 1995 valittajan nostettua jutun High Courtissa tämä tuomioistuin katsoi, että toimivalta oli siirtynyt Skotlannin tuomioistuimille.
>
> Huhtikuussa 1996 äiti aloitti oikeudenkäynnin Skotlannissa Court of Sessionissa, jossa hän pyysi vahvistamaan, ettei isällä ollut mitään tapaamisoikeutta. Asianosaisten yhteisestä hakemuksesta oikeus poisti kesäkuussa 1995 annetun päätöksen. Skotlannin ja Englannin lainsäädännön mukaisesti tuomio, joka oli rekisteröity jommassakummassa osassa Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja oli toisen tuomioistuimen antama, voitiin panna täytäntöön kuten alueen omien tuomioistuinten päätökset. Lisäksi ensisijaisen päätöksen antanut tuomioistuin saattoi luopua toimivallastaan, jos asian käsittelyä jossakin toisessa osassa Yhdistynyttä kuningaskuntaa pidettiin asianmukaisempana. Toukokuussa 1997 oikeus vahvisti valittajan suostumuksella, että hänellä oli tapaamisoikeus sellaisena kuin siitä oli alun perin sovittu.

[70] EIT on 19.6.2003 antamassaan päätöksessä jättää valitus tutkittavaksi ottamatta (*Nekvedavcius v. Saksa*) todennut, että päätöksiä lapsen tapaamisoikeuden epäämisestä ei voida pitää pysyvinä. Kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus EIOS 8 artiklan nojalla harkita tilannetta uudelleen. EIT:n päätöksen mukaan kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus ottaa kysymys lapsen tapaamisoikeudesta esille säännöllisin väliajoin ja ainakin vuoden välein. Mainitussa tapauksessa kysymys oli siitä, että lapsen isältä evättiin lapsen edun vuoksi tapaamisoikeus tilanteessa, jossa lapsi oli syntynyt lyhytaikaisesta suhteesta ja lapsen isän ja äidin välillä oli vakavia erimielisyyksiä, jotka saattoivat vaarantaa lapsen kehitystä.

EIT ei hyväksynyt valittajan väitettä siitä, että tuomioistuimilla olisi ehdoton vastuu valittajan oikeuksien (erityisesti 8 artiklaan liittyvien) täytäntöönpanosta. Silloin kun asia koski myös muita yksilöitä ja erityisesti lapsia, tuomioistuinten tuli varmistua siitä, että toimenpiteillä ei rikottu heidän oikeuksiaan. Päätöksentekomenettelyyn tuomioistuimessa tuli EIT:n mukaan välttämättä kuulua *intressien arviointia*, koska pakkotoimet saattoivat vahingoittaa lapsia. EIT ei hyväksynyt myöskään valittajan väitettä siitä, että tuomioistuinten olisi tullut ryhtyä pakkotoimiin sen jälkeen, kun äiti oli kieltäytynyt noudattamasta County Courtin päätöstä. EIT:n mukaan EN:n jäsenvaltioissa noudatettiin laajalti käytäntöä, jonka mukaan siviiliprosessissa pääasiallinen vastuu oikeudenkäynnin kulusta oli kantajalla. Myös EIOS 8 artikla edellytti vanhempien osallistumista lapsiaan koskeviin oikeudenkäynteihin varmistaakseen etujensa suojelun.

Hyvin yksityiskohtaisen tapahtuma-arvioinnin jälkeen EIT päätyi kokonaisarviossaan siihen, että valittajalla oli ollut huomattavia vaikeuksia tapaamisoikeuttaan koskevan päätöksen täytäntöönpanossa. Nämä vaikeudet olivat johtuneet lasten äidin toimista ja hänen päättäväisyydestään olla noudattamatta tuomioistuimen päätöksiä. Alkuperäisen tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpano oli tietyn ajan kuluttua jopa käynyt epätodennäköiseksi. Toisaalta EIT:n mukaan viranomaiset eivät olleet laiminlyöneet tarpeellisia toimenpiteitä eivätkä asian käsittelyn riittävää joutuisuutta. EIT:n mukaan tuomioistuimilta ei ollut perustellusti voitu vaatia pakkotoimia, kuten äidin määräämistä vankilaan tai muutoksia lasten asumisoloihin. Valittaja olisi voinut pyytää edellistä, mutta tällaisesta vaatimuksesta valittaja oli omaehtoisesti luopunut. EIT katsoi, että hyvin vaikeassa tilanteessa viranomaiset olivat asettaneet kilpailevat intressit oikeaan suhteeseen keskenään eivätkä olleet laiminlyöneet valittajan perhe-elämän suojelua.

Oikeudenkäynnin kestoa koskevissa perusteluissaan EIT painotti edellä jo kerrottujen perusteiden lisäksi sitä, että tuomioistuimet ja viranomaiset olisivat menetelleet vastuuttomasti, jos he olisivat ryhtyneet tiukkoihin pakkotoimiin äitiä vastaan selvittämättä huolella lasten tarpeita. Tuomioistuimet olivat tutkineet valittajan vaatimukset kohtuullisen joutuisasti eivätkä olleet laiminlyöneet mitään sellaisia toimenpiteitä, joita niiltä oli voitu perustellusti odottaa. EIT kiinnitti huomiota siihen, että vaikka lasten oloista tehty selvitys oli annettu tuomioistuimelle viiden kuukauden viiveellä, toimenpide (asianajajan suorittama) oli ollut tarpeen eikä siihen kulunut aika ollut kohtuuton. Kohtuuttomana ei voitu myöskään pitää sitä, että tuomioistuin ei ollut ilmoittanut prosessin alkuvaiheessa valittajalle yli kahteen kuukauteen lasten äidin osoitetta. Valittaja ei ollut myöskään itse kiirehtinyt asian käsittelyä selvityksen valmistumisen jälkeen. Valittaja oli myös suostunut eräisiin käsittelyn siirtoihin.

3 Tehokkaasta kansallisesta oikeussuojakeinosta oikeudenkäyntien viivästymistä vastaan tai viivästymisen aiheuttaman vahingon korvaamiseksi

3.1 KUDŁA-RATKAISUSTA JA SEN JÄLKEISESTÄ OIKEUSKÄYTÄNNÖSTÄ

Ihmisoikeustuomioistuin on tuomiossaan *Kudła v. Puola* (*EIT 26.10.2000*) vahvistanut ensimmäisen kerran uuden tulkinnan, jonka mukaan sopimuksen 6.1 ja 13 artikla voivat tulla yhtä aikaa sovellettaviksi. Aikaisemmin 13 artiklan ja 6.1 artiklan suhdetta pidettiin tulkinnallisesti eräänlaisena lex specialis -suhteena, minkä vuoksi 6.1 artiklan loukkauksen toteamisen jälkeen ei yleensä ollut tarpeen lausua samalla 13 artiklan loukkauksesta. Ratkaisussa EIOS 13 artiklan vaatimusten katsotaan vahvistavan 6.1 artiklan vaatimuksia eikä sen sijaan tulevan tyhjennetyiksi sen johdosta, että viimeksi mainitussa artiklassa on asetettu yleinen velvollisuus olla aiheuttamatta yksilöille poikkeuksellisen pitkiä viivytyksiä oikeudenkäynneissä.

Ratkaisussa EIT on todennut, että EIOS 13 artikla *edellyttää kotimaista oikeussuojakeinoa*, jonka mukaisesti kansallinen viranomainen on toimivaltainen tutkimaan EIOS:n nojalla tehdyn perusteltavissa olevan väitteen (”arguable claim”) oikeudenkäynnin liian pitkästä kestosta ja myöntämään asianmukaista hyvitystä.[71] Velvollisuuden laajuus vaihtelee kuitenkin riippuen tehdyn väitteen laadusta. Joka tapauksessa oikeussuojakeinon tulee olla tehokas sekä käytännössä että oikeudellisesti, vaikka tehokkuus ei riipukaan valittajalle edullisen lopputuloksen varmuudesta. Artiklassa tarkoitetun viranomaisen ei myöskään tarvitse olla lainkäyttöviranomainen. Oikeussuojakeinon tehokkuuden kannalta relevantteja seikkoja ovat viranomaisen valtuudet ja oikeussuojakeinon tarjoamat takeet. Vaikka jokin yksittäinen oikeussuojakeino ei itsessään täysin täytä artiklan vaatimuksia, kansallisen oikeuden tarjoamat oikeussuojakeinot kokonaisuudessaan saattavat täyttää nuo vaatimukset. Oikeussuojakeinon tulee ollakseen tehokas artiklan 13 tarkoittamassa mielessä kyetä joko estämään vii-

[71] Kuten Flauss huomauttaa, tämä lähestymistapa saattaa tuoda EIT:een uuden juttutyypin, jossa tyytymättömyys kohdistuukin tuon kotimaisen oikeussuojakeinon tehokkuuteen (*Flauss*, RT des droits de l’homme 2002 s. 186). Tällaisia tutkittavaksi ottamista koskevia ratkaisuja EIT on jo tehnyt erityisesti Italian osalta. EIT on myös jo todennut kansallisen oikeussuojakeinon tehottomuudesta johtuneita 6.1 artiklan rikkomuksia.

västys tai sen jatkuminen taikka tarjoamaan riittävä korvaus jo tapahtuneista viivästyksistä.

Kudła-tapauksessa EIT mainitsee myös, että 13 artiklan vaatimusta tehokkaasta oikeussuojakeinosta voi rajoittaa se *syy-yhteys*, jossa väitetty rikkomus on tapahtunut. Tuomion mukaan tämä saattaa johtaa *luontaisiin rajoituksiin* oikeussuojakeinojen osalta. Luontaisten rajoitusten EIT selventää tarkoittavan sitä, että tuollaisissa oloissa artikla on sinänsä sovellettavissa, mutta tehokasta oikeussuojakeinoa koskevalla vaatimuksella on ymmärrettävä tarkoitettavan oikeussuojakeinoa, joka on *niin tehokas kuin mahdollista* sen asianomaisessa yhteydessä rajoitettuun alaan nähden (tuomion kohdan 151 mukaan kysymys on käsitteestä ”inherent limitations on the conceivable remedy”). EIT:n mukaan tällaista luontaista rajoitusta 13 artiklan soveltamisalaan ei kuitenkaan sisälly silloin, kun kohtuullinen käsittelyaika väitetään ylitetyksi. Päinvastoin artiklan paikka EIOS:lla perustetussa ihmisoikeuksien suojajärjestelmässä puoltaa sitä, että artiklaa koskevat rajoitukset on supistettava minimiin (tuomion kohdat 151 ja 152).[72]

> Tapauksessa *Nuvoli v. Italia* (*EIT 16.5.2002*) EIT katsoi, että rikosasiassa 13 artiklan tarkoittamana tehokkaana oikeussuojakeinona oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan ei voitu pitää tuomioistuimen puheenjohtajalle osoitettua pyyn-

[72] *Jukka Viljasen* mukaan EIT on käyttänyt ”inherent limitations” -harkintamarginaalia koskevaa argumenttia aikaisemmin lähinnä tapauksissa, joissa on ollut kysymys vankien kirjeenvaihdosta tai uskonnonvapaudesta (*Jukka Viljanen* 2003 s. 26–27). *Busck-Nielsen* mainitsee puolestaan esimerkkinä tuomioistuimeen pääsyä koskevasta ”inherent limitations” -harkinnasta mielenterveyspotilaan pakkohoitoa koskeneen tapauksen *Ashingdane v. UK* (*EIT 28.5.1985*). Tapauksessa EIT katsoi viitaten muun ohella aikaisempiin ratkaisuihinsa *Klass ym. v. Saksa* (*EIT 6.9.1978*, tuomion kohta 49) ja *Golder v. UK* (*EIT 21.2.1975*, tuomion kohta 38), että sopimuksen 6 artikla ei takaa rajoittamatonta oikeutta tuomioistuimeen pääsylle, koska tämä oikeus on ”subject to limitations; these are *permitted by implication* since the right of access by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and place according to the needs and resources of the community and of individuals” (Ashingdane-tuomion kohta 57, kurs. ESV). Tällaisia rajoituksia asettaessaan jäsenvaltiolla on käytettävissään harkintamarginaali. Rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla niin merkittäviä, että ne mitätöivät oikeuden tai sen käyttämisen. Harkintamarginaalia käyttävän valtion asettamilla rajoituksilla on myös oltava hyväksyttävä tarkoitus (”legitimate aim”), minkä lisäksi rajoitusten on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Busck-Nielsenin mukaan valtion harkintamarginaali, joka ilmenee lainsäädäntötoimina tai soveltamistoimina, voi liittyä EIOS:n mihin tahansa artiklaan, koska harkintamarginaalissa on pohjimmiltaan kysymys jäsenvaltiolle kuuluvasta ensisijaisesta vastuusta turvata ihmisoikeuksien toteutuminen. Hänen mukaansa EIT:n ottaessa kantaa siihen, ovatko kansalliset toimet olleet hyväksyttäviä ja tapahtuneet jäsenvaltiolle kuuluvan harkintamarginaalin puitteissa, harkintamarginaali yhdistää sopimuksen tehokkuuden ja valtion suvereenisuuden (*Busck-Nielsen*, JFT 1996 s. 128). Myös *Bårdsen* korostaa, ettei 6.1 artiklan yhteydessä harkintamarginaalin käytölle ole mitään teoreettisia tai muodollisia esteitä. Sopimuksen 6.1 artiklan epäselvä ja monimerkityksellinen muotoilu voi jopa tukea käsitystä laajuudeltaan merkittävästä harkintavallasta (*Bårdsen* 2004 s. 35). *Sørensen* korostaa harkintamarginaaliin kuuluvina yleisinä tekijöinä subsidiaariteettiperiaatetta, tehokkaan oikeussuojan periaatetta, demokratiaperiaatetta, oikeusvaltioperiaatetta sekä käsitystä eurooppalaisesta oikeusyhteisöstä (*Sørensen*, TfR 2004 s. 144–149).

töä istuntopäivän määräämisestä aikaisemmaksi. EIT totesi, että puheenjohtajalla oli hakemuksen ratkaisemisessa laaja harkintavalta eikä hänen tarvinnut perustella pyynnön hylkäämistä. Puheenjohtajan päätöksestä hylätä pyyntö ei myöskään voinut valittaa.

Tapauksessa *Stratégies et Communications ja Dumoulin v. Belgia* (*EIT 15.7.2002*) hallitus myönsi, että ihmisoikeusvalituksen tekoaikaan valittajien käytettävissä ei ollut mitään oikeussuojakeinoa esitutkinnan pitkittymistä vastaan. Vuonna 1998 voimaan tulleen lain mukaan valittajista Dumoulin olisi kuitenkin voinut vedota syyttäjänvirastoon esitutkinnan pitkittymisen vuoksi. Tällaisen vaatimuksen johdosta syyttäjävirasto olisi voinut kiirehtiä tutkintaa sekä vaatia muutoinkin selvityksiä tutkinnan tilasta. Lain sanamuodon mukaan, jollei tutkintaa ollut suoritettu loppuun vuoden kuluessa, asianomistajalla ja tutkintatuomarin päätöksellä myös syytetyllä henkilöllä oli oikeus vaatia syyttäjänvirastolta toimenpiteitä.

EIT totesi tuomiossaan yleisesti, että 13 artiklan vaatimusta tehokkaasta oikeussuojakeinosta tuli soveltaa tietyllä joustavuudella (”avec une certaine souplesse”, tuomion kohta 54), kuten myös 35 artiklaa, sen vuoksi, että kumpikin artikla ilmentää toissijaisuuden periaatetta. Tämän joustavan tulkinnan vuoksi huomioon voidaan ottaa myös lainmuutokset, jotka ovat tapahtuneet valituksen tekemisen jälkeen. Hallituksen esittämää oikeussuojakeinoa ei kuitenkaan voitu pitää tehokkaana, koska asianosaisten lausumien perusteella lakiin sisältyi vielä ratkaisematta jääneitä oikeudellisia ongelmia. Hallitus ei ollut myöskään esittänyt selvitystä oikeuskäytännöstä, joka olisi osoittanut, että syyttäjänvirasto olisi ryhtynyt toimenpiteisiin jonkun muun kuin syytetyn tekemän pyynnön perusteella (tuomion kohta 55). EIT ei kuitenkaan pitänyt poissuljettuna, että tämä oikeussuojakeino osoittautuu myöhemmin oikeuskäytännön myötä riittävän tehokkaaksi.

Tapauksessa *Plaksin v. Venäjä* (*EIT 29.4.2004*) valittajat olivat vaatineet alun perin korvauksia tulipalon aiheuttamista aineellisista ja aineettomista vahingoista kunnan asuntoviranomaiselta, huoneiston omistaneelta yhtiöltä ja yhtiön työntekijältä, jonka huolimattoman hitsaustyön vuoksi tulipalo oli ilmeisesti syttynyt. Oikeudenkäynnissä, joka oli vielä muutoksenhakuvaiheessa kesken, valittajalle tuomittiin korvauksia. Tämän jälkeen valittaja ja hänen puolisonsa haastoivat Venäjän federaation kanteella oikeuteen vaatien korvausta aineettomasta vahingosta, joka oli johtunut oikeudenkäynnin pitkittymisestä, valmistelun puutteista, perusteettomista lykkäyksistä ja muista menettelyvirheistä. Alioikeus jätti tämän korvauskanteen tutkimatta katsoen, että se ei ollut alueellisesti toimivaltainen. Piirioikeus pysytti päätöksen, jonka mukaan kanne olisi tullut nostaa Moskovassa. Valittaja ei tämän jälkeen enää jatkanut kannetta.

Tuomiossaan EIT katsoi oikeudenkäynnin viivästymisen rikkoneen sekä EIOS 6.1 artiklaa että 13 artiklaa. Venäjän hallitus ei ollut osoittanut mitään oikeussuojakeinoa, jolla jutun päättämistä olisi voitu kiirehtiä tai tarjota valittajalle asianmukaista hyvitystä jo tapahtuneista viivästyksistä. Hallitus ei ollut väittänytkään, että oikeudenkäynnillä olisi voitu tarjota valittajalle EIOS 13 artiklassa edellytettyä hyvitystä, mikäli valittaja olisi jatkanut oikeudenkäyntiä.[73]

Tapauksessa *Dactylidi v. Kreikka* (*EIT 27.3.2003*) kysymys oli naapurin valituksista, jotka kohdistuivat toisen naapurin luvattomaan rakentamiseen. Tapauksessa valittaja väitti, että hänellä ei ollut tehokasta oikeussuojakeinoa, jolla hän olisi voinut vaatia luvattomaksi todettujen rakennelmien purkamista. Krei-

[73] Tapauksessa EIT arvosteli alkuperäisen korvausoikeudenkäynnin prosessinjohtoa muun ohella siitä, että oikeudenkäynti oli lykätty työntekijän rikostutkinnan päättymistä varten, vaikka kansallisen lain mukaan yhtiöllä oli ankara vastuu.

kan hallitus katsoi, että valittajalla olisi ollut käytettävissään useampia tehokkaita oikeussuojakeinoja, kuten rakentajaan kohdistettava kieltokanne, vahingonkorvausvaatimus sekä turvaamistoimivaatimus.

Tuomiossaan EIT totesi hallituksen esittäneen vain oikeussuojakeinoja, joita valittaja voisi kohdistaa naapuriinsa. Valittajan valitus perustui kuitenkin siihen, että hallintoviranomaisten toimimattomuuden vuoksi hän oli jäänyt ilman oikeussuojakeinoja. Valittaja tavoitteli valituksellaan sitä, että hallintoviranomaiset voitaisiin velvoittaa noudattamaan asianmukaisten elintensä tekemiä päätöksiä rakennelmien luvattomuudesta ja purkuvelvollisuudesta. Kreikan lainsäädännön mukaan katselmustoimituksen päätöksistä tehdyt valitukset tuli käsitellä hallintolainkäytön järjestyksessä. Kreikan hallitus ei ollut tuonut esille yhtään esimerkkiä, jonka perusteella naapuriin kohdistuvassa siviilikanteessa voitaisiin samalla antaa naapurille määräys rakennelmien purkamisvelvoitteesta.

EIOS 35 artiklan 1 kappaleen mukaan tuomioistuin voi ottaa asian käsiteltäväkseen vasta, kun siinä on turvauduttu kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin yleisesti tunnustettujen kansainvälisen oikeuden sääntöjen mukaisesti. Myös oikeudenkäynnin viivästymistä koskevia valituksia koskee vaatimus kansallisten oikeussuojakeinojen käyttämisestä. EIT:n oikeuskäytännön perusteella tällaisen oikeussuojakeinon tulee joko tarjota tehokas mahdollisuus prosessin jouduttamiseen tai mahdollistaa korvauksen saaminen prosessin viivästymisen johdosta.

Tapauksessa *De Moor v. Belgia* (*EIT 23.6.1994*) hallitus väitti, että asianajajaluetteloon merkitsemistä koskeneessa riita-asiassa tehokas kotimainen oikeussuojakeino olisi ollut syytteen nostaminen tuomaria vastaan oikeussuojan epäämisen vuoksi, kun oikeudenkäynti oli viivästynyt. EIT torjui hallituksen prosessiväitteen toteamalla, että valittajalla ei ollut velvollisuutta turvautua oikeussuojakeinoon, joka tähtäsi samaan tulokseen kuin hänen jo käyttämänsä oikeussuojakeino. Hallitus ei ollut myöskään näyttänyt, että tällainen oikeussuojakeino olisi ollut tehokas (tuomion kohta 61).

Tapauksessa valittaja oli valittanut asianajajayhdistyksen päätöksestä Conseil d'État'lle marraskuussa 1983. Asiassa järjestettiin suullinen käsittely lokakuussa 1987. Lokakuussa 1991 tehdyllä päätöksellä katsottiin, että Conseil d'État ei ollut toimivaltainen käsittelemään asiaa. Valittaja oli tehnyt tällä välin jo kaksi kantelua vuosina 1988 ja 1989 oikeudenkäynnin pitkittymisen vuoksi. Näihin kanteluihin ei ollut vastattu.

Vanhempaan oikeuskäytäntöön kuuluvassa tapauksessa *Ceteroni v. Italia* (*EIT 15.11.1996*) hallitus katsoi, että valittajat eivät olleet käyttäneet kaikkia kotimaisia oikeussuojakeinoja konkurssisaatavan vahvistamista koskeneessa oikeudenkäynnissä. Hallitus esitti selvitystä oikeuskäytännöstä, jonka mukaan konkurssituomarilla oli toimivalta peruuttaa pesänselvittäjän määräys ja määrätä toinen tämän sijaan. Lisäksi konkurssituomari saattoi määrätä pesänselvittäjän tekemään raportin pesän omaisuuden hoidosta. EIT katsoi kuitenkin, että valittajilla ei ollut ollut velvollisuutta turvautua hallituksen esittämään oikeussuojakeinoon oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan, koska oikeuskirjallisuudessa oikeussuojakeinon käyttökelpoisuudesta oli esitetty huomattavasti toisistaan poikkeavia kantoja (tuomion kohta 19).

Pakkolunastusta koskeneessa tapauksessa *Katikaridis ym. v. Kreikka* (*EIT 15.11.1996*) Kreikan hallitus esitti väitteen, jonka mukaan valittajan olisi tullut jatkaa vireille panemansa valituksen käsittelyä kassaatiotuomioistuimen neljän-

nessä jaostossa sen jälkeen kun tuon saman tuomioistuimen täysistunto oli katsonut vastoin valittajien esittämää, että Kreikan lunastuslainsäädäntöön sisältyi kumoamaton presumptio lunastettavan alueen omistajalle tiealueesta koituvasta hyödystä. EIT:n tuomion mukaan valituksen jatkaminen hallituksen esittämällä tavalla olisi ollut tuloksetonta pääasiakysymyksen tultua tosiasiassa ratkaistuksi.

Erityiseläkettä koskeneessa tapauksessa *Stamoulakatos (n:o 2) v. Kreikka* (*EIT 26.11.1997*) Kreikan hallitus väitti, että valittaja oli jättänyt käyttämättä tehokasta kotimaista oikeussuojakeinoa sen johdosta, että hän ei ollut missään vaiheessa pyytänyt asiansa käsittelemistä kiireellisenä. EIT katsoi hallituksen jättäneen näyttämättä, että tällainen pyyntö olisi ollut tehokas oikeussuojakeino.

EIT:n oikeuskäytännön mukaan vapaudenmenetystä koskevissa asioissa tehokkaana oikeussuojakeinona ei kuitenkaan voida pitää sellaista oikeussuojakeinoa, joka takaa valittajalle vain korvausmahdollisuuden. Tämä näkemys on toistettu esimerkiksi tapauksessa *Włoh v. Puola* (*EIT 19.10.2000*).[74] Tapauksessa *Merit v. Ukraina* (*EIT 30.3.2004*) ratkaistavana oli kysymys siitä, voitiinko rikosprosessilakiin kesäkuussa 2001 tehtyä muutosta, jonka mukaan rikostutkijan ja syyttäjän toimenpiteistä voitiin valittaa tuomioistuimelle rikosasian yhteydessä, pitää tehokkaana oikeussuojakeinona vapauden riistoa koskevassa asiassa. Tuollaista valitusta käsiteltiin lain mukaan rikosasian yhteydessä valmistelu- tai pääkäsittelyistunnossa. Tammikuussa 2003 perustuslakituomioistuin katsoi, että rikosprosessilain em. säännökset olivat perustuslain vastaisia siltä osin kuin valitusta ei voitu käsitellä jo esitutkinnan aikana.

Tapauksessa EIT katsoi, että rikosprosessilain mukaista oikeussuojakeinoa ei voitu pitää viivästystä vastaan tehokkaana, koska valitus tutkinnan kohtuuttoman pitkästä kestosta voitiin tehdä vasta tutkinnan päätyttyä. Vaikka oikeuskäytännön myöhempien muutosten johdosta valitus olisi teoriassa voitu tehdä jo tammikuusta 2003 alkaen esitutkinnan aikana, hallitus ei ollut näyttänyt muutosten käytännöllisiä vaikutuksia. Laissa ei ollut myöskään todettu, soveltuiko oikeussuojakeino rikosjutun pitkään käsittelyyn ja millaista hyvitystä valittajalle voitiin tuomita kohtuullisen ajan rikkomuksen vuoksi.

3.2 TEHOKKAALLE KANSALLISELLE OIKEUSSUOJAKEINOLLE ASETETTAVISTA VAATIMUKSISTA

Viivästyskantelutyyppiset hallinnon sisäiset tai toiseen tuomioistuimeen ohjautuvat oikeussuojakeinot näyttävät pääsääntöisesti jäävän EIT:n oikeuskäytännössä kehitetyn tehokkuus-maksiimin vaatimusten ulkopuolelle, joten näitä kansallisia oikeussuojakeinoja ei voida pitää sopimuksen 13 eikä 35 artiklassa edellytetyllä tavalla tehokkaina. Tuomioistuinkäytännön perusteella voidaan

[74] "The Court reiterates that, under the Convention organs' case-law, where lawfulness of detention is concerned, an action for damages against the State is not a remedy which has to be exhausted because the right to have the lawfulness of detention examined by a court and the right to obtain compensation for any deprivation of liberty incompatible with Article 5 are *two separate rights*" (kurs. ESV, tuomion kohta 90). Tapauksessa valittajan katsottiin käyttäneen kotimaiset oikeussuojakeinot, kun valittaja oli valittanut sekä vangitsemisestaan että tutkintavankeuden keston pidentämisestä.

lisäksi päätellä, että kantelutyyppiseen oikeussuojakeinoon pitäisi liittyä tehoste, joka varmistaa asian käsittelyn nopeutumisen asiaa käsittelevässä alemmassa asteessa. EIT:n oikeuskäytännöstä ei toisaalta saa selvää vastausta siihen, millainen tämän tehosteen tai sanktion pitäisi olla oikeudelliselta luonteeltaan. Itävaltaa koskevan ratkaisukäytännön perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että viivästyskannetyyppinen oikeussuojajärjestelmä on tehokas siinä tapauksessa, että se yhdistyy hallintoasioissa järjestelmään, jossa hallintoasioille on säädetty yleisesti enimmäiskäsittelyaika. Itävallassa tuollainen enimmäiskäsittelyaikasääntely sisältyy yleiseen hallintomenettelylainsäädäntöön.

EIT:n ankarahko tulkintalinja valituksen tutkimisedellytyksenä olevasta tehokkaasta kansallisesta oikeussuojakeinosta (35 artikla) merkinnee sitä, että jäsenvaltioiden tulisikin suunnata voimavaransa normaalin tuomioistuinmenettelyn kehittämiseen eikä niinkään niihin keinoihin, joilla yksittäistapauksissa pyritään estämään käsittelyn viivästymistä esimerkiksi saattamalla asia jonkun toisen instanssin arvioitavaksi. EIT:n oikeuskäytännöstä käy toisaalta ilmi, että useissa Euroopan neuvoston jäsenmaissa on jo kehitetty tämänsuuntaisia yleisiä lainsäädännöllisiä keinoja ja että näillä keinoilla on myös voitu käytännössä vähentää EIT:n käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää oikeudenkäynnin viivästyksen estämisen tai hyvittämisen jäädessä ratkaistavaksi kansallisten oikeussuojakeinojen nojalla.[75]

Pidän tapahtuneen eurooppalaisen lainsäädäntökehityksen vuoksi erittäin tärkeänä, että Suomessa ryhdyttäisiin EIOS:n tulkintakäytännössä ja PL 21 §:ssä asetettujen vaatimusten täyttämiseksi valmistelemaan pikaisesti lainsäädäntöä, jossa kehitetään oikeudellisesti tehokkaita tapoja oikeudenkäynnin viivästymisten estämiseksi sekä jo tapahtuneiden viivästymisten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean (KM 2003:3) ehdottama viivästyskanne-tyyppinen oikeussuojakeino ei arvioni mukaan täytä EIOS:n tulkintakäytännön vaatimuksia, joten lainsäädäntöratkaisuja ei ole syytä kehitellä tältä pohjalta. Tämän uuden lainsäädännön ei välttämättä tarvitse olla prosessilajikohtaista, vaan siinä voitaisiin kehittää sekä yleiseen lainkäyttöön että hallintolainkäyttöön soveltuvia keinoja. EIT:n soveltamiskäy-

[75] Tanskassa korkein oikeus on 5.11.2004 antamallaan tuomiolla (*UfR 2005.523 H*) tuominnut kunnan suorittamaan korvausta valittajalle asian (tuulimyllyn sijoituslupa) liian pitkään kestäneestä käsittelystä. Korvausta ei kuitenkaan perusteltu EIOS 6 ja 13 artiklan loukkauksella. Tapauksesta ja Tanskan oikeuskäytännössä muutoin määrätyistä rikosasioiden liian pitkän käsittelyn perusteella maksettavista korvauksista ks. *Christoffersen*, UfR 2005 s. 133–139. Kirjoittaja korostaa, että EIOS 13 artiklan perusteella kansallisesti maksettava korvaus eroaa huomattavasti yhteisön oikeuden rikkomisen perusteella maksettavista vahingonkorvauksista, koska EIOS:n 13 artiklan tulkinnassa korostuu viranomaisten objektiivinen vastuu. En itse pidä vastuun erityispiirteiden vuoksi de lege ferenda toivottavana, että EIOS 13 artiklan rikkomisen perusteella maksettavista korvauksista säädettäisiin vahingonkorvauslaissa, mitä puolestaan tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea (KM 2003:3) on ehdottanut.

tännön perusteella on jo melko selvästi näkyvillä, millainen kansallinen järjestelmä voi täyttää sekä EIOS 13 että 35 artiklan vaatimukset.

> Asiassa *Hartman v. Tsekin tasavalta* (*EIT 10.7.2003*) on todettu, että mahdollisuus saattaa viivästys tuomioistuimen (tässä tapauksessa perustuslakituomioistuimen) käsiteltäväksi ei ollut artiklassa 13 tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino, vaikka tuomioistuimella oli mahdollisuus määrätä tuomioistuin jatkamaan asian käsittelyä. EIT:n mukaan tässä suhteessa ratkaisevaa oli, että perustuslakituomioistuimen määräykseen ei liittynyt mitään sanktiota (”Tout en admettant que cette injonction puisse avoir un effet d'accélération sur le déroulement de la procédure au cas où elle est immédiatement respectée par la juridiction en question, la Cour note que la législation tchèque ne prévoit aucune santion en cas d'inobservation”, tuomion kohdassa 67).
>
> Asiassa *Djangozov v. Bulgaria* (*EIT 8.7.2004*) siviiliasian oikeudenkäynti (kunnianloukkaus) oli keskeytetty samaa asiaa koskevan rikostutkinnan vuoksi. Tämä menettely perustui suoraan Bulgarian lainsäädäntöön. Sittemmin rikostutkintakin keskeytettiin sen kestettyä noin viisi vuotta. EIT:n ratkaisun antamisen aikaan siviilijutun tuomioistuinkäsittely oli kesken toisessa asteessa oikeudenkäynnin kestettyä siihen mennessä jo yli 8 vuotta.
>
> Vuonna 1999 Bulgarian lainsäädäntöön sisällytettiin säännökset viivästysvalituksesta. Viivästysvalitus tehdään seuraavalle tuomioistuinasteelle, jonka jäsen voi päättää tehdä viivästyksen vuoksi ehdotuksen kurinpitotoimiin ryhtymisestä erityisessä kurinpitoelimessä viivästyksen aiheuttaneita tuomioistuimen jäseniä vastaan. EIT korostaa tässä ratkaisussaan, että tapauksen yksityiskohdat huomioon ottaen tuomioistuimella ei ole ollut tarvetta ratkaista abstraktilla tasolla, onko viivästysvalitus sinänsä 13 artiklassa tarkoitettavalla tavalla tehokas oikeussuojakeino. Tässä tapauksessa se ei konkreettisella tasolla ollut sitä. Kun oikeussuojakeino otettiin käyttöön vuonna 1999, valittajan oikeudenkäynti oli kestänyt noin neljä vuotta eikä oikeussuojakeinolla näyttänyt olevan vaikutusta takautuvasti jo tapahtuneisiin viivästyksiin (tuomion kohdat 52–54).[76]

EIT on katsonut, että Ranskan lainsäädännön mukainen mahdollisuus saattaa valtio vahingonkorvausvastuuseen oikeusjärjestyksen puutteellisen toiminnan johdosta sen vuoksi, että oikeudenkäynnin kesto on muodostunut tai muodostumassa liian pitkäksi, on sopimuksen 35 artiklassa tarkoitetuin tavoin tehokas kotimainen oikeussuojakeino, jonka käyttämättä jättämisen vuoksi valituksia oikeudenkäynnin viivästymisestä ei voida ottaa tutkittavaksi. Ensi vaiheessa EIT on perustanut kantansa siihen, että kansallisen lain (Article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire) mukaan valtio vastaa merkittävistä laimin-

[76] EIT tutki myös sitä, olisiko valittaja voinut nopeuttaa lykätyn rikosasian käsittelyä. EIT ei pitänyt tältä osin kantelumahdollisuutta eri tason syyttäjille tehokkaana oikeussuojakeinona, koska hierarkkisessa hallinnon sisäisessä kantelujärjestelmässä viranomaisille jäi laaja harkintavalta. Tapauksessa *Pistorova v. Tsekin tasavalta* (*EIT 26.10.2004*) hallitus vetosi tehokkaana kansallisena oikeussuojakeinon uuteen lakiin 6/2002. EIT katsoi kuitenkin, että laki ei muuttanut merkittävästi aikaisempaa järjestelmää (tuomion kohta 22). Lain mukaan viivästymisestä voidaan aikaisemman lain tapaan kannella joko tuomioistuimen päällikkötuomarille, ylemmän tuomioistuimen päällikkötuomarille tai ministerille. Uuden lain mukaan viivästymisen perusteella voidaan tehdä myös perustuslakivalitus. Hallituksen ei katsottu näyttäneen oikeussuojakeinon olevan käytännössä tehokas.

lyönneistä sekä oikeuteen pääsyn estymisestä ja että tämän lain mukainen oikeuskäytäntö on saavuttanut riittävän kansallisen soveltamisvarmuuden.

Suuren jaoston ratkaisussa *Mifsud v. Ranska* (*EIT 11.9.2002*) todettiin, että oikeussuojakeino oli otettava huomioon sekä siinä tapauksessa, että asian käsittely oli kansallisesti päättynyt, että siinä tapauksessa, että kansallinen menettely oli vielä kesken. Tutkittavaksi ottamista koskeneessa ratkaisussa *Giummarra ym. v. Ranska* (*EIT 12.6.2001*) EIT totesi oikeussuojakeinon vakiintuneen ranskalaisessa oikeuskäytännössä viimeistään 20.3.1999 mennessä, minkä johdosta 35 artiklan mukainen kuuden kuukauden vireillepanosääntö laskettiin mainitusta päivämäärästä.

> Tapauksissa *Nouhaud ym. v. Ranska* (*EIT 9.7.2002*), *Sanglier v. Ranska* (*EIT 27.5.2003*), *Signe v. Ranska* (*EIT 14.10.2003*) ja *Huart v. Ranska* (*EIT 25.11.2003*) oikeussuojakeinon ei kuitenkaan katsottu olleen valittajien käytettävissä sen johdosta, että valitukset EIT:lle oli tehty tätä aikaisemmin.
>
> Huart-tapauksessa ratkaistavana oli kysymys myös valittajan asemasta loukattuna henkilönä, kun kansallinen tuomioistuin oli myöntänyt hänelle korvausta vastapuolen toiminnasta aiheutuneesta oikeudenkäynnin pitkittymisestä. Tuomion kohdassa 41 todetaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti, että loukatulle maksettua hyvitystä ei pidetä EIT:n käsittelyn esteenä, mikäli hyvitys ei käsitä toteamusta siitä, että oikeudenkäynnin pitkittyminen on johtunut kansallisten viranomaisten toiminnasta (”seule une reconnaissance puis la réparation, par les autorités nationales, de la violation, par un État, de la Convention, peut faire perdre la qualité de victime à un requérant”).

Viivästymisen aiheuttaman vahingon korvaamista koskevaan kansalliseen tehokkaaseen oikeussuojakeinoon on palattu oikeuskäytännön vahvistumisen myötä tapauksessa *Broca ja Texier-Micault v. Ranska* (*EIT 21.10.2003*). Näiden kahden valituksen käsittelyn kuluessa Ranskan hallitus toi esille, että kansallisesti tehokas oikeussuojakeino viivästymistä vastaan perustuu erityisesti hallintotuomioistuinten ratkaisukäytännön vakiintumiseen. Pariisin hallinto-oikeuden vuonna 1999 antaman kahden ratkaisun jälkeen Cour d'Administration oli vuonna 2001 katsonut omassa ratkaisussaan, että valtion vastuu oikeudenkäynnin viivästymisestä ei edellyttänyt törkeää tuottamusta. Cour d'Administrationin ratkaisussa valittajalle tuomittiin oikeudenkäynnin viivästymisen vuoksi korvausta, kun oikeudenkäynti oli kestänyt 7,5 vuotta. Conseil d'État oli vahvistanut tuon käytännön täysistuntoratkaisussaan kesäkuussa 2002. Oikeuskäytännön mukaisesti valtion vastuu ei riippunut siitä, oliko oikeudenkäynti jo päättynyt vai oliko se vielä vireillä. Korvauksen tuomitseminen edellytti pelkästään syy-yhteyttä vahingon ja kohtuullisen ajan ylityksen välillä.

Tuomiossaan EIT viittasi ratkaisukäytäntöönsä, jonka mukaan vuoden 1999 ratkaisuja ei vielä ollut pidetty riittävänä osoituksena oikeussuojakeinon tehokkuudesta ja saatavuudesta erityisesti sen vuoksi, että kysymys oli vasta ensim-

mäisen asteen tuomioista.[77] Conseil d'État'n päätöksessä 2002 oli kuitenkin viitattu nimenomaisesti EIOS 6.1 artiklaan ja kohtuullisen käsittelyajan vaatimukseen sekä tunnustettu asianosaisen oikeus saada kohtuullisen ajan ylityksen vuoksi korvausta oikeuslaitoksen toiminnan puutteiden aiheuttamista vahingoista.[78] Päätöksen mukaan korvausta tulee tuomita kaikesta taloudellisesta ja aineettomasta vahingosta, jota ei voida hyvittää oikeudenkäynnissä annettavalla päätöksellä. EIT katsoi tämän vuoksi, että Conseil d'État'n oikeuskäytännön perusteella Ranskassa käytettävissä olevalla oikeussuojakeinolla voidaan vahvistaa kohtuullisen käsittelyajan ylittymistä koskeva rikkomus ja määrätä tällä perusteella myös korvausta aiheutuneesta vahingosta. EIT:n tulkinnan mukaan oikeuskäytännön julkistamisen ja siitä käydyn keskustelun perusteella tämä oikeussuojakeino on saavuttanut sopimuksen 35 artiklan tulkinnassa edellytetyllä tavalla riittävän oikeudellisen varmuuden vuoden 2002 loppupuolelta alkaen (noin puolen vuoden kuluttua päätöksen julkaisemisesta). EIT:n ratkaisun mukaan vuoden 2003 alusta alkaen tuota oikeussuojakeinoa on tullut myös käyttää.[79]

> Hiukan aikaisemmin annetussa tuomiossa *Appietto v. Ranska* (*EIT 25.2.2003*) Ranskan hallitus viittasi paitsi vuosien 1999–2001 aikana syntyneeseen oikeuskäytäntöön, myös siihen, että Conseil d'État'n vuodesta 1978 alkaneen vakiintuneen soveltamiskäytännön perusteella hallintotuomioistuimen tekemä olennainen virhe asian käsittelyssä perusti vahingonkorvausvastuun. EIT ei kuitenkaan katsonut tämä lisäargumentti huomioon ottaen, että viivästymistä vastaan oikeuskäytännössä kehitetyt oikeussuojakeinot olisivat olleet valittajan kannalta tehokkaita, koska ihmisoikeusvalituksen tekemisen aikaan oli olemassa vain hallintotuomioistuimen ratkaisu vuodelta 1999. Tuossa ratkaisussa oli vielä edellytetty, että valittaja näytti viivästymisestä aiheutuneen vahinkoa. EIT piti selvänä, että ensiasteen tuomioistuimen antamaa oikeussuojakeinoa ei valituksen tekemisen aikaan voitu pitää riittävän vakiintuneena ja tehokkaana.

EIT on myös katsonut Espanjan vastaavan valtion korvausvastuuta koskevan lainsäädännön olevan käytännössä tehokas oikeussuojakeino sopimuksen 13 artiklan tarkoittamassa mielessä. Tutkittavaksi ottamista koskeneessa ratkaisussa *Gonzales Marin v. Espanja* (*EIT 5.10.1999*) tehokkaana oikeussuojakeinona rikosasiassa pidettiin mahdollisuutta saattaa asia oikeudenkäynnin päättymisen jälkeen oikeusministeriön ratkaistavaksi valtion vahingonkorvausvas-

---

[77] *Epoux Goletto v. Ranska* (*EIT 4.2.2003*, tuomion kohta 13), *Benhaim v. Ranska* (*EIT 4.2.2003*, tuomion kohta 14) ja *Jarlan v. Ranska* (*EIT 15.4.2003*, tuomion kohta 11).

[78] Ratkaisu asiassa *Garde de Sceaux, Ministre de la Justice c. Magiera 28.6.2002*.

[79] Valituksissa (korvaus herjauksesta ja korvaus kiinteistölle aiheutuneesta vesivahingosta) oikeussuojakeinon käyttämistä ei kuitenkaan edellytetty, koska valitukset oli tehty ennen sanottua ajankohtaa eikä valittajia voinut moittia keinon käyttämättä jättämisestä. Myöskään työriitaa koskeneessa tapauksessa *Lechelle v. Ranska* (*EIT 8.6.2004*) oikeussuojakeinon ei ole katsottu olleen valittajan käytössä, kun ihmisoikeusvalitus oli tehty jo joulukuussa 2000. Sama lopputulos koskee asiaa *Favre v. Ranska* (*EIT 2.3.2004*), jossa oli kysymys viivästyneestä korvaushakemuksen käsittelystä (korvaus perusteettomasta hoitoon määräämisestä).

tuun määräämiseksi sillä perusteella, että oikeudenkäynti oli kestänyt liian pitkään.

> Tapauksessa valittajaa syytettiin eräiden muiden henkilöiden kanssa padon murtumiseen johtaneista laiminlyönneistä. Valittaja oli käyttänyt perustuslakiin perustuvaa mahdollisuutta saattaa asia valtiosääntötuomioistuimen tutkittavaksi kaksi kertaa amparo-nimisellä oikeussuojakeinolla. Ensimmäisellä kerralla perustuslakituomioistuin oli valittajan valituksesta määrännyt asian käsittelyn aloitettavaksi. Toisella kertaa perustuslakituomioistuin jätti valittajan valituksen tutkittavaksi ottamatta. Tuolloinkin valittajan valitus perustui oikeudenkäynnin pitkittymiseen, kun asia oli palautettu sen vuoksi, että oikeudenkäynnin ulkopuolelle vielä jääneet vahingonkärsijät saattaisivat esittää omia vaatimuksiaan. EIT piti oikeussuojakeinoa tehokkaana sen vuoksi, että hallintotuomioistuinten käytännössä oikeudenkäynnin viivästymistä oli vakiintuneesti pidetty valtion vastuun synnyttävänä korvausperusteena.
>
> Vastaavasti tutkittavaksi ottamista koskevassa ratkaisussa *Fernandez-Molina ym. v. Espanja* (*EIT 8.10.2002*) valittajien ei katsottu artiklan 35 edellyttämällä tavalla käyttäneen kotimaisia oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan.[80] Tapauksessa oikeudenkäynnit olivat kestäneet huhtikuusta 1984 syyskuuhun 1997, minkä jälkeen vielä seurasi valtion korvattavaksi määrättyjen vahingonkorvausten täytäntöönpanoa koskevia oikeudenkäyntejä. Viimeinen amparo-prosessi päättyi huhtikuussa 2001. Amparo-prosessissa valittajat eivät kuitenkaan olleet nimenomaisesti vedonneet oikeudenkäynnin pitkittymiseen. EIT viittasi lisäksi oikeudenkäynnin päättymisen jälkeisiin mahdollisuuksiin saattaa asia vahingonkorvauksena oikeusministeriön käsiteltäväksi ja tähän päätöksentekoon liittyviin muutoksenhakumahdollisuuksiin.

Itävallan osalta kysymys 35 artiklan mukaisesta tehokkaasta kansallisesta oikeussuojakeinosta on ollut esillä 30.1.2001 annetuissa neljässä ratkaisussa, joista kaksi on koskenut hallintolainkäyttöä tulliasiassa (*Pallanich v. Itävalta* ja *Basic v. Itävalta*). Kahdessa muussa ratkaisussa kysymys on ollut siviilikanteesta (*Holzinger [n:o 1] v. Itävalta* ja *Holzinger [n:o 2] v. Itävalta*).

Itävallan hallintomenettelylain (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) mukaan viranomaisten tulee antaa päätös hakemukseen viivytyksettä ja viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen tekemisestä (73 artikla). Hallintomenettelylain käsittelyaikaa koskevia säännöksiä sovelletaan myös tilanteisiin, joissa on kysymys hallinnon sisäisestä muutoksenhausta. Jollei päätöstä ole annettu tässä määräajassa, josta voidaan erityislainsäädännöllä poiketa, asianosainen voi pyytää ylempää viranomaista tai tuomioistuinta käsittelemään asian. Hallintomenettelylain mukaista siirtomahdollisuutta ei kuitenkaan erityisen säännöksen perusteella sovelleta verolainsäädännön rikkomista koskevien asioiden käsittelyyn.

---

[80] Kansallisissa oikeudenkäynneissä oli kysymys Espanjassa vuonna 1981 sattuneesta laajamittaisesta ruokaöljymyrkytyksestä ja tämän jälkeisistä oikeudenkäynneistä yksityisiä valmistajia sekä valvontavastuussa olleita virkamiehiä vastaan. Näiden oikeudenkäyntien tuloksena viimekätisen korvausvastuun todettiin kuuluvan valtiolle. Ihmisoikeustuomioistuimessa asiassa oli yhteensä 370 valittajaa.

Liittovaltion perustuslain (Bundes-Verfassungsgesetz) mukaan asianosaisella on oikeus valittaa hallintotuomioistuimelle sillä perusteella, että hallintoviranomainen on rikkonut ratkaisuvelvoitettaan (132 artikla). Tätä perustuslaissa mainittua oikeussuojakeinoa ei ole suljettu pois niissäkään tilanteissa, joissa on kysymys verolainsäädännön rikkomisesta. Perustuslaissa tarkoitettu valitus (Beschwerden) voidaan tehdä joko siinä vaiheessa, kun asian käsittely on viivästynyt hallintoviranomaisessa tai siinä viranomaisessa, jolle asian käsittely on asianosaisen pyynnöstä siirtynyt. Perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännön mukaan valitus voidaan tehdä myös siinä tapauksessa, että asian käsittelyn siirtämistä koskevaa oikeussuojakeinoa viivästystä vastaan ei muutoin ole käytettävissä. Mikäli valitus hyväksytään, hallintoviranomainen tai lainkäyttöviranomainen määrätään antamaan päätös kolmen kuukauden määräajan kuluessa.

> Pallanich-tapauksessa oli kysymys tullihallinnon määräämästä rikosseuraamuksesta (3 500 Itävallan shillingin määräinen sakko tullirikoksesta ja salakuljetetun omaisuuden arvoa vastannut menettämisseuraamus). Tällaisesta rangaistusmääräyksestä valitettiin ylemmälle viranomaiselle. Yleisiä hallintotuomioistuimia koskevan lainsäädännön mukaan (Verwaltungsgerichtshofsgesetz) hallintomenettelylain mukaiset asian käsittelyn nopeuttamista koskevat keinot eivät olleet käytettävissä. Basic-tapauksessa oli puolestaan kysymys kellon takavarikosta maksamattoman tullin vuoksi. Kansallinen menettely oli pääsääntöisesti samanlaista kuin Pallanich-tapauksessa.
>
> Itävallan hallitus esitti valitusta käsiteltäessä tilastotietoja, joiden mukaan 67,2 % hallintotuomioistuimissa viimeisen kahden vuoden aikana käsitellyistä viivästysvalituksista oli johtanut tulokseen, eli viranomaiset olivat noudattaneet tuomioistuimen antamaa määräystä. Vain 6,7 %:ssa tapauksista hallintotuomioistuin oli joutunut itse ratkaisemaan sinne saatetun asian, kun viranomainen ei ollut noudattanut käsittelymääräystä. Tuolloin oikeudenkäynti hallintotuomioistuimessa oli kestänyt keskimäärin 2 vuotta ja 3 kuukautta.
>
> Hallitus katsoi, että valituksen tutkimisen edellytykset puuttuivat. Valittajan olisi tullut valittaa Itävallan perustuslakituomioistuimelle sillä perusteella, että valituksen käsitellyt ylempi hallintoviranomainen oli rikkonut määräaikaan sidottua ratkaisuvelvoitettaan (hallintotuomioistuimia koskevan lain 27 artikla luettuna yhdessä perustuslain 132 artiklan kanssa). Valittaja puolestaan huomautti, että keino ei ollut käytettävissä ylempiä hallintoviranomaisia vastaan. Keinoa ei myöskään voitu pitää tehokkaana, koska hallintotuomioistuimen oli ensin annettava hallintoviranomaiselle määräys tehdä päätös. Hallintotuomioistuin saattoi itse tutkia asian vasta sitten, kun viranomainen ei ollut noudattanut määräystä.

Pallanich-päätöksessään EIT totesi, että aikaisemmin se oli hylännyt hallituksen vastaavan väitteen tehokkaasta oikeussuojakeinosta. EIT:n oikeuskäytännössä oli aikaisemmin katsottu, että mahdollisuudet kansallisesti nopeuttaa oikeudenkäyntiä tuli ottaa ensisijaisesti huomioon oikeudenkäynnin kestoa koskevan asiakysymyksen ratkaisussa. EIT oli sittemmin ratkaisussaan *Tomé Mota v. Portugali* (*EIT 2.12.1999*) katsonut, että Portugalin rikosprosessilain mukainen hakemus oikeudenkäynnin nopeuttamisesta oli 35 artiklassa tarkoi-

tettu tehokas oikeussuojakeino. Kun tuossa ratkaisussa tarkoitettu oikeussuojakeino ja Itävallassa käytössä oleva oikeussuojakeino olivat hyvin samanlaisia, EIT piti tarpeellisena tutkia uudelleen kysymyksen siitä, oliko hallituksen mainitsema oikeussuojakeino tehokas.

> Portugalin lainsäädännössä kullekin rikosasian käsittelyvaiheelle on säädetty määräaika. Jollei näitä määräaikoja noudateta, asianomaisella henkilöllä on oikeus pyytää käsittelyn nopeuttamista. Tällainen pyyntö saattaa esimerkiksi johtaa päätökseen, jonka mukaan tuomioistuimen tai syyttäjän on ryhdyttävä johonkin prosessitoimeen määräajassa. Kun tällaisen hakemuksen päättämiselle on laissa säädetty määräajat, oikeussuojakeinon käyttö ei siten pitkitä oikeudenkäyntiä.
>
> EIT katsoi, että Itävallassa käytössä oleva keino hallintoasian viivästymisen estämiseksi on olennaisesti samankaltainen ja että se on näin ollen myös tehokas oikeussuojakeino. EIT totesi päätöksessään, että Itävallan hallituksen antamien tietojen mukaan viivästyneen asian käsittelyvelvoitetta koskevan ratkaisun tekeminen hallintotuomioistuimessa kesti käytännössä alle kuukauden. Tapauksessa ei ollut esitetty viitteitä seikoista, joiden johdosta valittajalla ei olisi ollut velvollisuutta käyttää tätä oikeussuojakeinoa.

Kahdessa muussa Itävaltaa koskeneessa ratkaisussa (Holzinger n:ot 1 ja 2) kysymys on ollut puolestaan siitä, että valittaja ei ollut turvautunut tuomioistuinlain (Gerichtsorganisationsgesetz) mukaisen oikeussuojakeinon käyttöön. Mainitun oikeussuojakeinon mukaan asianosaisella on oikeus pyytää ylemmältä tuomioistuimelta määräystä, jolla asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle asetetaan määräaika tietyn prosessitoimen suorittamiseksi (91 artikla). Tällainen prosessitoimi saattaa olla esimerkiksi asiantuntijalausunnon hankkiminen tai päätöksen laatiminen. Mikäli asianomainen tuomioistuin ryhtyy vaatimuksessa tarkoitettuun prosessitoimeen neljän viikon kuluessa tällaisen hakemuksen jättämisestä, asian käsittely ylemmässä tuomioistuimessa raukeaa. Asianosaisella on puolestaan tämän jälkeen kahden viikon määräaika ilmoittaa, haluaako hän jatkaa hakemuksensa käsittelyä. Hakemus asian käsittelyn kiirehtimisestä on käsiteltävä ylemmässä tuomioistuimessa erittäin kiireellisesti. Ylemmän tuomioistuimen asiassa antamaan päätökseen ei saa hakea muutosta.

Tapauksissa EIT suoritti mielenkiintoisen erittelyn sopimuksen 34 ja 35 artiklaa koskevasta soveltamiskäytännöstään. Ihmisoikeustoimikunta oli kummankin tapauksen aikaisemmassa käsittelyssä hylännyt hallituksen esittämän väitteen siitä, että valittaja ei ollut käyttänyt kotimaisia oikeussuojakeinoja, kun hän ei ollut tehnyt tuomioistuinlain mukaista hakemusta määräajan asettamisesta prosessitoimille. Ihmisoikeustoimikunta oli kummassakin tapauksessa katsonut, että hakemus ei voinut olla sopimuksessa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino, koska sen perusteella ei ollut mahdollisuutta saada korvausta oikeudenkäynnin kohtuuttoman pitkästä viivästymisestä. Ratkaisuissaan EIT korosti, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asianosainen ei voi enää vedota loukatun asemaansa EIOS 34 artiklan soveltamiseksi sen jälkeen, kun

kansalliset viranomaiset ovat todenneet rikkomuksen ja viranomaisen päätös samalla perusti asianmukaisen ja riittävän hyvityksen tuosta rikkomuksesta. Samat kysymykset eivät kuitenkaan tule esille sovellettaessa EIOS 35 artiklaa, koska tuolloin painotetaan rikkomuksen estämistä eikä niinkään sen toteamista ja hyvittämistä.

EIT totesi johtopäätöksenään, että oikeudenkäynnin kestoa koskevissa kansallisissa menettelyissä oli keskeistä se, voitiinko tietyllä oikeussuojakeinolla nopeuttaa oikeudenkäyntiä tai estää sen kohtuuton pitkittyminen. Käytettävän oikeussuojakeinon tehokkuus saattoi riippua siitä, oliko sillä merkittävää vaikutusta oikeudenkäynnin koko kestoon.[81] Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella tällaista oikeussuojakeinoa oli käytettävä, vaikka sen tehokkuudesta oli saattanut jossain vaiheessa olla epäilyjä.

Ensimmäiseksi ratkaistussa tapauksessa (Holzinger n:o 1) valittaja olisi voinut tehdä nopeuttamishakemuksen tammikuun 1990 alusta lukien, jolloin tuomioistuinlain asianomainen säännös tuli voimaan. Sitä ennen oikeudenkäynti, jossa oli kysymys asianajajaan kohdistuneesta korvausvaatimuksesta, oli ollut vireillä 17 kuukautta. Arvioituna suhteessa siihen, mihin toimiin asianosaiset ja tuomioistuin olivat tuona jo kuluneena aikana ryhtyneet, hakemus olisi edelleenkin ollut tehokas ja riittävä oikeussuojakeino, joten hallituksen väite hyväksyttiin. Jälkimmäisessä tapauksessa (Holzinger n:o 2) EIT puolestaan katsoi, että oikeussuojakeino ei olisi ollut tehokas, koska oikeudenkäynti oli jo kestänyt noin 2,5 vuotta eikä hakemuksen tekemisellä siten olisi voitu korjata jo tapahtunutta viivästymistä. EIT otti jälkimmäisessä tapauksessa kuitenkin huomioon tällaisen oikeussuojakeinon olemassaolon arvioidessaan eri osapuolten toimintaa viivästyksen aiheuttajina. Kokonaisarvioinnissa viivästymisen katsottiin johtuneen enemmän viranomaisten kuin valittajan toimista, vaikka valittaja itse oli suostunut lähes neljä vuotta kestäneeseen lykkäykseen eikä ollut käyttänyt nopeuttamishakemusta.[82]

---

[81] ”Admittedly, the issue of length of proceedings under Article 6 of the Convention does not relate to one spesific domestic decision which is then examined by the Court as to its compatibility with the obligations set out under the Convention, but rather to *a situation which developes over a certain period*” (tuomion kohta 22, kurs. ESV).

[82] Tapauksessa *Ullrich v. Itävalta* (*EIT 21.10.2004*) tuomioistuinlain 91 art. mukaista oikeussuojakeinoa ei pidetty tehokkaana riita-asiassa. Tapauksessa valittaja käytti oikeussuojakeinoa riidan oltua vireillä jo neljä vuotta, mutta ylempi tuomioistuin hylkäsi valittajan hakemuksen katsoen, että menettelyssä ei ollut tapahtunut viivästymistä. Tämän jälkeen asian käsittely kesti samassa tuomioistuinasteessa vielä kolme vuotta. EIT katsoi, ettei valittajalla ollut tapauksen olosuhteissa velvollisuutta yrittää uudestaan käyttää samaa kiirehtimiskeinoa (tuomion kohta 29). Tapauksessa *Wohlmeyer Bau Gmbh v. Itävalta* (*EIT 8.7.2004*) valittaja pyysi kolme kertaa riita-asiassa ylempää tuomioistuinta määräämään asiassa suoritettavaksi erilaisia prosessitoimia. EIT hylkäsi hallituksen väitteen siitä, että valittajan olisi vielä tullut turvautua samaan oikeussuojakeinoon. Tuomion kohdan 45 mukaan tällainen menettely olisi tapauksen olosuhteissa ylittänyt valittajalle EIOS 35.1 artiklan mukaisesti kuuluvat velvoitteet, kun valittaja oli jo vuosina 1999, 2002 ja 2003 yrittänyt saada asiaansa käsitellyksi nopeammin.

EIT on jättänyt vuonna 2001 ensimmäisen Italiaa koskevan valituksen tutkimatta sillä perusteella, että edellä jo selostetun Pinto-lain mukaista kotimaista oikeussuojakeinoa (vahingonkorvaus viivästymisestä) ei ollut käytetty EIT:ssa vireillä olleessa asiassa. Pinto-lain mukaan lain voimaan tullessa oli mahdollista kuuden kuukauden määräajassa hakea korvausta myös niissä tapauksissa, jotka vielä olivat vireillä EIT:ssa. EIT katsoi valittajan jättäneen käyttämättä 35 artiklassa tarkoitetun tehokkaan kotimaisen oikeussuojakeinon tapauksessa *Brusco v. Italia* (*EIT 6.9.2001*).[83]

EIT:ssa on tullut toisaalta vireille juttuja, joissa on ollut kysymys siitä, että italialaiset valittajat eivät ole oikeudenkäynnin viivästymisen jälkeen käynnistyneessä kansallisessa menettelyssä saaneet joko lainkaan korvausta tai korvausta on tuomittu maksettavaksi huomattavasti haettua vähemmän. EIT onkin katsonut tutkittavaksi ottamista koskevassa päätöksessään asiassa *Scordino ym. v. Italia* (*EIT 27.3.2003*),[84] että Italian korkeimman oikeuden oikeuskäytäntö huomioon ottaen Pinto-lain mukaista järjestelmää ei voida kaikissa tapauksissa pitää tehokkaana kansallisena oikeussuojakeinona.

Tämän päätelmän EIT on tehnyt mainitussa tapauksessa tutkittuaan noin sata Italian ylimmän tuomioistuimen ratkaisua, joiden EIT on todennut noudattaneen valittajien esittämällä tavalla kolmea vakiintunutta tulkintalinjausta. Näiden tulkintalinjausten mukaisesti Italian ylin tuomioistuin ei ole pitänyt oikeutta oikeudenkäyntiin perustuslain turvaamana ihmisoikeutena eikä oikeudenkäynnin viivästyminen ole ollut riittävä peruste korvauksen tuomitsemiselle. Muutoksenhaussa noudatetun siviiliprosessilain 360 artiklan tulkinnan perusteella ylin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että korvauksen määrään kohdistuva muutoksenhaku jää tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle, koska tällaiset valitukset kohdistuvat oikeuskysymyksen sijasta tosiseikkoihin tai perustuvat muutoin säännöksiin, jotka eivät ole tuomioistuimen tulkinnan mukaan suoraan sovellettavia.

---

[83] Samalla perusteella valitus on jätetty tutkimatta lunastuskorvausta koskeneessa asiassa *Giacometti ym. v. Italia* (*EIT 8.11.2001*) ja rikosprosessia ja karkotusta koskeneessa asiassa *Sardinas Albo v. Italia* (*EIT 8.1.2004*). Pinto-lain voimaan tultua EIT lähetti kirjeen noin 12 000 valittajalle, joiden valitusta ei ollut vielä rekisteröity, ilmoittaen, että ko. lain mukaisten oikeussuojakeinojen käyttämättä jättäminen saattaa estää näiden valitusten käsittelyn (*Nabholz-Haidegger*, HRLJ 2001 s. 305).

[84] Asian käsittelyn päättäneessä tuomiossa *Scordino v. Italia* (*N:o 1*) (*EIT 29.7.2004*) EIT hylkäsi lyhyesti hallituksen esittämän väitteen siitä, että valittajalla olisi ollut Pinto-lain vuoksi käytettävissään tehokas kotimainen oikeussuojakeino. EIT totesi oikeudenkäynnin kestoa koskevan loukkauksen viittaamalla lyhyesti siihen, että Italiassa vallitsee EIT:n aikaisemman oikeuskäytännön perusteella edelleenkin EIOS:n vastainen käytäntö. Tässä lunastuskorvausta koskeneessa asiassa todettiin sopimusloukkaus 6.1 artiklan perusteella myös sen vuoksi, että vireillä olleeseen riitaan oli puututtu lainsäädännöllä. Omaisuuden suojaa oli rikottu sen vuoksi, että pakkolunastuskorvaus ei pakkolunastuksen ja korvauksen määräämisen välisen ajan pituus huomioon ottaen ollut kohtuullisessa suhteessa lunastetun omaisuuden arvoon nähden.

Päätöksessään EIT toteaa, että se ei ole löytänyt läpi käymästään ratkaisumateriaalista yhtään ratkaisua, jossa valittajan vaatimus suuremmasta korvauksesta olisi menestynyt sillä perusteella, että korvaus oli riittämätön suhteessa aiheutuneeseen vahinkoon tai suhteessa ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöön. Näissä oloissa valittajilta ei voitu edellyttää kotimaisen oikeussuojakeinon käyttämistä. Kysymyksessä olleessa tapauksessa oikeussuojakeinon käyttäminen olisi merkinnyt muutoksenhakua ylimpään tuomioistuimeen jo ennestään pitkittyneessä lunastuskorvauksen määräämistä koskeneessa oikeudenkäynnissä.[85]

> EIT korosti, että ”there is no obligation to have recourse to remedies which are inadequate or ineffective”. EIT:n mukaan tämän lisäksi yleisesti tunnustetut kansainvälisen oikeuden säännöt sallivat tulkinnan, jonka mukaan valittajalla ei ole erityisten olosuhteiden vuoksi velvoitetta käyttää kotimaisia oikeussuojakeinoja. Velvoitetta käyttää ensisijaisesti kotimaisia oikeussuojakeinoja ei myöskään voida soveltaa, ”where an administrative practice consisting of a repetition of acts incompatible with the Convention and official tolerance by the State authorities has been shown to exist, and is of such a nature as to make proceedings futile or ineffective”.
>
> Päätöksessään EIT perustelee tämän jälkeen sitä, että 35 artiklaa on sovellettava ”in the context of machinery for the protection of human rights that the Contracting Parties have agreed to set up”. Mainitun sopimusartiklan tulkinnassa on tämän mukaisesti hyväksytty jonkinasteista joustavuutta (”some degree of flexibility and without excessive formalism”). Sopimusmääräystä soveltaessaan EIT:n on otettava huomioon ”realistic account not only of the existence of formal remedies in the legal system of the Contracting Party concerned but also of *the general legal and political context in which they operate*, as well as the personal circumstances of the applicant” (kurs. ESV).

Kassaatiotuomioistuimen Pinto-lakia koskevan oikeuskäytännön muututtua EIT on pitänyt oikeussuojakeinoa jälleen tehokkaana päätöksessään *Di Sante v. Italia* (*EIT 24.6.2004*). Mainitussa päätöksessä valitus otettiin kuitenkin tutkittavaksi sen johdosta, että kansallisesti tuomittua korvausta ei pidetty riittävänä.[86]

---

[85] EIT huomauttaa tämän jälkeen kuitenkin siitä, että johtopäätös ”does not, however, call into question the obligation to lodge a claim for compensation under the Pinto Act with the Court of Appeal and the Court of Cassation, provided that it is clear from the case-law of the national courts that they apply the Act in keeping with the spirit of the Convention and, consequently, that the remedy is effective”.

[86] Päätöksessä on katsottu, että Italian oikeuskäytäntöä voidaan pitää kassaatiotuomioistuimen neljän marraskuussa 2003 antaman ratkaisun vuoksi EIOS:n mukaisena. Ratkaisujen mukaan viivästymisestä tulee tuomita korvaus, joka vastaa EIT:n oikeuskäytäntöä (”la détermination du dommage non patrimonial effectuée par la cour d’appel …doit se mouvoir dans un environnement qui est défini par le droit puisqu’il doit se référer aux montants alloués, dans des affaires similaires par la Cour de Strasbourg”). EIT:n mukaan uutta oikeuskäytäntöä voidaan pitää riittävän vakiintuneena yleisön tiedonsaannin kannalta 26.7.2004 alkaen.

Marraskuussa 2004 antamillaan tuomioilla *Ernestina Zullo v. Italia* ja *Cocchiarella v. Italia* (molemmat tuomiot annettu 10.11.2004)[87] EIT on lausunut yleisemmin käsityksensä siitä, kuinka oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta tuomittava korvaus tulee määritellä, jotta korvauskäytäntö täyttäisi kansallisesti EIOS 41 artiklaa vastaavat vaatimukset. Tuomioiden kohdissa 26 EIT on lausunut ensinnäkin, että EIOS 41 artiklan tarkoittaman muun kuin taloudellisen vahingon korvauksen tarkoituksena on *korjata oikeudenloukkauksen aiheuttamaa huolta, epämukavuutta ja epävarmuutta* sekä *korvata loukkauksen aiheuttama muu ei-taloudellinen menetys*.[88] Mikäli korvauksen osatekijöitä ei voida määritellä tarkasti tai korvauksen määrittämisessä jako taloudelliseen vahinkoon tai muuhun vahinkoon osoittautuu hankalaksi, tuomioistuin voi määrittää korvauksen *kokonaisarvioinnin* perusteella (”a global assessment”; tältä osin tuomioistuin viittaa 6.4.2000 annetun tuomion *Comingersoll SA v. Portugal* tuomion kohtaan 29).[89]

Muun kuin taloudellisen vahingon arviointiperusteena EIT:n mukaan tulee pitää viivästymistapauksessa *vuosikorvausta*, jonka suuruus on 1 000–2 000 euroa, laskettuna koko oikeudenkäynnin ajalta. Tähän peruskorvaukseen ei vaikuta, mikä kansallisen prosessin lopputulos on ollut. Peruskorvauksen määrään tulee lisätä vielä 2 000 euroa ottaen huomioon, mistä asiasta oikeudenkäynnissä on ollut kysymys. Tällainen lisäys tulisi tehdä esimerkiksi silloin, kun oikeudenkäynti koskee työoikeudellista kysymystä, henkilön siviilioikeudellista asemaa, oikeudellista toimintakykyisyyttä tai eläkeoikeutta. Lisäys tulisi tehdä myös niissä tapauksissa, joissa kysymys on henkilön terveyden ja elämän kannalta olennaisen tärkeistä prosesseista (”particularly serious proceedings relating to a person’s health or life”).

---

[87] Molemmat tapaukset koskevat invalidieläkettä. Kansallisesti asioiden käsittelyssä tapahtui asianosaisseuraanto kummankin valittajan kuoltua.

[88] Crawford on tarkastellut vuonna 2001 ilmestyneessä artikkelissaan EIT:n oikeuskäytäntöä sekä taloudellisen vahingon että aineettoman vahingon tuomitsemisen osalta. Hänen mukaansa taloudellisena vahinkona on korvattu tulojen menetys (sekä aikaisemmat tulot että tulevat tulot), eläkkeen menetys, alennusmatkojen menetys, käännöskulut, oikeudenkäyntikulut, maksetut sakot, kiinteistönvälittäjän palkkio, maksetut verot, perusteettomasti suoritetut muut maksut, matkakustannukset, tuomion julkistamisesta aiheutuneet kustannukset, korkomenetykset, inflaation aiheuttamat menetykset sekä laittomasta pakkolunastuksesta aiheutunut vahinko. Aineettomana vahinkona on korvattu ”känsla av ensamhet eller isolering, övergivenhet, frustration, vanmakt, orättvisa, frihetsberövande, skada på hälsa, allmänna ekonomiska problem, lägre levnadsstandard, fråntagande av möjligheter att förkovra intellektitet eller förlorade arbetstillfällen” (*Crawford*, ERT 2001 s. 534–535).

[89] Viitatussa tapauksessa EIT tuomitsi ensimmäisen kerran korvausta ei-taloudellisesta vahingosta yhtiölle. Tuomion kohdan 35 mukaan korvausta tuomittaessa tuli ottaa huomioon ”the company’s reputation, uncertainty in decision-planning, disruption in the management of the company (for which there is no precise method of calculating the consequences) and lastly, albeit to a lesser degree, the anxiety and inconvenience caused to the members of the management team”.

Peruskorvausta voidaan *alentaa ottamalla huomioon samanlaisia tekijöitä kuin viivästymistä arvioidessa*. Tällaisia tekijöitä ovat ”the number of courts dealing with the case throughout the duration of the proceedings, the conduct of the applicant – particularly the number of months or years due to unjustified adjournments for which the applicant is responsible – what is at stake in the dispute – for example where the financial consequences are of little importance for the applicant – and on the basis of the standard of living in the country concerned”. Peruskorvausta voidaan vähentää myös asianosaisseuraantotapauksissa, jolloin kysymys on siitä, että korvaus tulee maksettavaksi sellaiselle valittajalle, joka on osallistunut prosessiin lyhyemmän aikaa. Tällaisen valittajan osalta henkilökohtaiset tekijät eivät ole ratkaisevan tärkeitä korvauksen suuruutta arvioitaessa.

EIT:n määrätessä oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella kansallista korvausta täydentävän korvauksen aikaisempi kansallinen korvaus otetaan luonnollisesti vähennyksenä huomioon.[90] Zullo- ja Cocchiarella-tuomioiden perusteluissa EIT toteaa kansallisen oikeussuojakeinon olemassaolon olevan tärkeää paitsi sopimukseen sisältyvän toissijaisuusperiaatteen kannalta myös siksi, että tällainen oikeussuojakeino on verrattuna sopimuksen tarjoamiin oikeussuojakeinoihin läheisempi, saavutettavampi ja nopeampi, minkä lisäksi oikeussuojakeinoa voidaan käyttää valittajan omalla kielellä. Tuomion mukaan kansallisen oikeussuojakeinon tarjoamat edut ”need to be taken into consideration”.[91]

Eräiden muidenkin jäsenmaiden hallitukset ovat myös esittäneet viime aikoina väitteitä siitä, että valituksen tekijöillä olisi ollut käytettävissään perustuslakiin tai muuhun lakiin perustuvia oikeussuojakeinoja viivästymistä vastaan tai sen aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. Osassa tapauksia väite on menestynyt, osassa taas ei. Menestyneesti väitteitä on esittänyt viime aikoina esimerkiksi Kroatian hallitus.

Maaliskuussa 2002 Kroatian perustuslakituomioistuinta koskevaa lakia muutettiin siten, että perustuslakivalituksen tekeminen ei enää edellytä vakavaa perusoikeuksien loukkausta eikä riskiä siitä, että valittajalle aiheutuu loukkauksesta vakava ja korjaamaton seuraus. Uuden säännöksen perusteella valituksen perustuslakituomioistuimelle voi tehdä oikeudenkäynnin viivästymisen vuoksi missä menettelyn vaiheessa tahansa. Valituksen johdosta perustuslakituomiois-

---

[90] Zullon tapauksessa kansallinen tuomioistuin tuomitsi korvauksena 1 200 euroa. Kansallisesti oikeudenkäynti kesti yli 9 vuotta kahdessa oikeusasteessa. EIT:n mukaan peruskorvaus oli siten noin 8 000 euroa, mihin tuli eläkeasiassa lisätä 2 000 euroa. Näin saadusta summasta tuli vähentää kansallisen loukkauksen toteamisen vaikutuksesta 30 % sekä jo tuomittu 1 200 euroa.

[91] EIOS 41 artiklan tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä tarkemmin ks. *Bårdsen*, TfR 2000 s. 211–250. Bårdsen on kiinnittänyt huomiota siihen, että EIT perustelee korvausratkaisujaan hyvin lyhyesti. Bårdsenin mukaan EIT näyttää sinänsä pyrkivän vakioimaan korvauskäytäntöään sekä perusteiltaan että määriltään, mikä säästää tuomioistuimen työtä ja tekee ratkaisut ennakoitaviksi.

tuin voi määrätä asian käsittelylle uuden määräajan sekä määrätä viivästyksen johdosta aiheutuneen vahingon korvattavaksi. Perustuslakituomioistuimen vapaaseen harkintaan ei enää muutoksen jälkeen myöskään kuulu se, otetaanko tällainen valitus käsiteltäväksi. EIT on pitänyt uutta oikeussuojakeinoa viivästystä vastaan tehokkaana vuonna 2002 antamissaan päätöksissä *Nogolica v. Kroatia* (*EIT 15.9.2002*) ja *Slaviček v. Kroatia* (*EIT 5.9.2002*).[92]

Menestymättömien väitteiden ryhmään kuuluu puolestaan tapaus *Doran v. Irlanti* (*EIT 31.7.2003*), jossa Irlannin hallitus esitti väitteen siitä, että purkautuneen kiinteistön kaupan perusteella vahingonkorvausta omilta asianajajiltaan, myyjiltä ja näiden asianajajilta vaatineilla valittajilla olisi ollut perustuslain nojalla oikeus vedota tuomioistuimessa eräisiin prosessuaalisiin takeisiin, kuten oikeuteen saada juttu käsitellyksi viivytyksettä.

> EIT totesi viitaten ensinnäkin tutkittavaksi ottamista koskevaan päätökseensä *McMullen v. Irlanti* (*EIT 4.7.2002*), ettei hallitus ollut täyttänyt näyttötaakkaansa tehokkaan kotimaisen oikeussuojakeinon olemassaolosta. Doran-tapauksessa hallitus viittasi oikeussuojakeinon perusteena kahteen perustuslaissa turvattuun oikeuteen (”the principle of constitutional justice” ja ”the right to litigate”) ja näitä oikeuksia koskevaan oikeuskäytäntöön. EIT ei kuitenkaan katsonut hallituksen viittaaman oikeuskäytännön osoittavan, että Irlannissa olisi käytössä oikeussuojakeino nimenomaan oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan ja että tämä oikeussuojakeino täyttäisi EIOS 13 artiklan vaatimukset oikeussuojakeinon tehokkuudesta, riittävyydestä, käytettävyydestä sekä riittävästä nopeudesta. EIT katsoi hallituksen selvityksen perusteella jääneen osoittamatta, millä tavalla valittajien olisi pitänyt tuota oikeussuojakeinoa käyttää; esimerkiksi olisiko valittajien tullut nostaa vireillä olevan prosessin lisäksi jossakin muussa tuomioistuimessa uusi prosessi ja millä tavalla tuossa prosessissa annettava päätös olisi voinut nopeuttaa vireillä olleen asian käsittelyä? Myöskään vahingon hyvittämisen osalta hallitus ei ollut esittänyt näyttöä oikeuskäytännöstä.
>
> Tapauksessa *Małasiewicz v. Puola* (*EIT 14.10.2003*) kysymys oli oikeudenkäynnin kohtuullisesta pituudesta asiassa, jossa valittaja vaati tapaturman johdosta sekä eläkettä että vahingonkorvausta. Oikeudenkäyntiä varten tuomioistuin määräsi useita eri asiantuntijoita, joiden lausuntoja valittaja ja väliintulijana vakuutusyhtiö riitauttivat myöhemmin. Tapauksen käsittelyssä Puolan hallitus toi esille, että perustuslakituomioistuin oli joulukuussa 2001 antamallaan päätöksellä luonut tehokkaan oikeussuojakeinon oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan. Hallituksen mukaan perustuslakituomioistuimen päätöstä oli sovellettu yhdessä alemman tuomioistuimen tapauksessa. EIT ei kuitenkaan pitänyt hallituksen esittämää selvitystä oikeussuojakeinon tehokkuudesta riittävänä, kun tehokkuudesta oli esitetty lähinnä vain väite.

---

[92] Nogolica-päätöksessä EIT korosti perustuslain uuden säännöksen sanamuodon selkeyttä arvioitaessa keinon tehokkuutta. Perustuslaissa ei sinänsä näytä olevan säännöstä siitä, minkä mittaisen määräajan perustuslakituomioistuin voi asettaa toiselle tuomioistuimelle. Perustuslain mukaan viivästymisen johdosta tuomittu korvaus on maksettava valtion varoista kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun asianosainen on vaatinut korvauksen maksamista. Aikaisempaa perustuslain mukaista oikeussuojakeinoa ei pidetty tehokkaana tuomiossa *Horvat v. Kroatia* (*EIT 26.7.2001*) sen johdosta, että oikeussuojakeinon käyttö jäi tosiasiassa perustuslakituomioistuimen vapaasti harkittavaksi, minkä lisäksi keinon käyttö edellytti muutoinkin loukkaukselta liian suurta vakavuutta (tuomion kohdat 41–45).

Lapsen huoltoa koskeneessa tapauksessa *E.O. ja V.P. v. Slovakia* (*EIT 27.4.2004*) esitettiin niin ikään väite tehokkaasta kotimaisesta oikeussuojakeinosta. Slovakian hallituksen mukaan valittajien olisi tullut nostaa siviililain säännöksiin[93] perustuen kanne yleisessä tuomioistuimessa EIOS 8 artiklan rikkomuksen perusteella. Siviililain mukaan luonnollinen henkilö sai vaatia oikeuksiaan koskevien perusteettomien loukkausten päättämistä ja asianmukaista korvausta. Hallitus viittasi kantansa tueksi perustuslakituomioistuimen käytäntöön. Valittajat puolestaan katsoivat, että oikeussuojakeino ei ollut tehokas, koska laissa ei erikseen mainittu suojelun kohteena perhe-elämän suojaa. Valittajien mukaan ei myöskään ollut olemassa yleisten tuomioistuinten oikeuskäytäntöä, joka osoittaisi, että oikeussuojakeino olisi tämäntyyppisissä tapauksissa tehokas.

Tuomiossaan EIT kiinnitti huomiota ensinnäkin siihen, että Slovakian hallituksen mainitsemat perustuslakituomioistuimen päätökset oli annettu joko hiukan ennen valituksessa tarkoitetun jutun jättämistä sillensä tai hiukan sen jälkeen. Perustuslakituomioistuimen ratkaisuissa oli katsottu, että yleiset tuomioistuimet olivat mainitun säännöksen perusteella toimivaltaisia käsittelemään kanteita, joissa vaadittiin yksityiselämän suojan loukkauksen lopettamista tai hyvitystä. Perustuslakituomioistuin ei kuitenkaan ollut omaksunut samankaltaista linjaa tapauksessa, jossa olisi ollut kysymys alaikäisen ja tämän omaisten oikeuksiin vaikuttavista viranomaistoimista. Näissä oloissa, kun hallitus ei ollut esittänyt selvitystä siitä, että yleiset tuomioistuimet olisivat tapahtuma-aikaan myöntäneet käsillä olevan jutun kaltaisissa tapauksissa kantajille hyvitystä, EIT katsoi, että hallituksen mainitsemaa oikeussuojakeinoa ei voitu vielä pitää tehokkuuden edellyttämällä tavalla samalla tuloksellisena eli kohtuulliset menestymismahdollisuudet tarjoavana.[94]

---

[93] "According to Article 11, every natural person has the right to protection of his or her personality, in particular of his or her life and health, civil and human dignity, privacy, name and personal characteristics. Pursuant to Article 13(1), every natural person has the right to request that an unjustified infringement of his or her personal rights should be stopped and the consequences of such infringement eliminated, and to obtain appropriate satisfaction. Article 13(2) provides that in cases where the satisfaction obtained under Article 13(1) is insufficient, in particular because a person's dignity and position in society has been considerably diminished, the injured person is entitled to compensation for non-pecuniary damage. According to paragraph 3 of Article 13, when determining the amount of such compensation the courts have to take into account the seriousness of the prejudice suffered by the person concerned and also the circumstances under which the violation of that person's rights occurred" (tuomion kohdat 58–60).

[94] EIT on todennut aikaisemmin, että Slovakian lainsäädäntöön sisältyvää mahdollisuutta saada valtion vahingonkorvausvelvollisuutta koskevan vuodelta 1969 olevan lain mukaan korvausta aineettomasta vahingosta, joka on aiheutunut oikeudenkäynnin viivästymisestä, ei voida pitää tehokkaana kotimaisena oikeussuojakeinona (13.9.2001 annettu päätös *Havala v. Slovakia*). Oikeussuojakeino edellytti, että valittaja osoitti kärsineensä oikeudenkäynnin viivästymisen johdosta vahinkoa. Oikeussuojakeino edellytti valittajalta myös vahingon määrän osoittamista.

Tuomion kohdissa 63–69 selostetaan perustuslakituomioistuimen ratkaisuja vuodesta 1997 alkaen. Huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että vuonna 2000 perustuslakituomioistuin oli katsonut, että yleiset tuomioistuimet olivat velvollisia soveltamaan siviilioikeudenkäynneissä asianomaisia lakeja perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti (tuomion kohta 65).

Tuomion kohdassa 75 EIT kiinnitti huomiota siihen, että vaikka perustuslakituomioistuin oli jo vuonna 1997 antamassaan ratkaisussa katsonut lastensuojeluviranomaisen vastanneen siitä, että hän ei ollut estänyt lasten toiseen lapseen jatkuvasti kohdistamaa pahoinpitelyä, kantajaa ei ollut tuossa jutussa ohjattu nostamaan kannetta yleisessä tuomioistuimessa viranomaista vastaan. Myöskään vuonna 2002 antamassaan ratkaisussa perustuslakituomioistuin ei ollut viranomaisen virheellisen menettelyn todettuaan ohjannut kantajaa nostamaan kannetta. Näiden ratkaisujen EIT katsoi osoittavan, että siviilioikeudellista kannemahdollisuutta ei pidetty kansallisesti tehokkaana.

EIT on aikaisemmin antamassaan tutkimatta jättämistä koskevassa päätöksessä *Andrasik ym. v. Slovakia* (*EIT 22.10.2002*) katsonut, että Slovakian perustuslakituomioistuimen oikeuskäytäntö koskien oikeudenkäyntien viivästymistä ja viivästymisen vuoksi maksettavaa korvausta on sen sijaan EIOS 35.1 artiklassa tarkoitettu tehokas kotimainen oikeussuojakeino. Päätöksessään EIT viittaa perustuslakituomioistuimen kahteen ratkaisuun (30.5.2002 ja 10.6.2002), joissa kummassakin perustuslakituomioistuin on todennut oikeudenkäynnin viivästymisen loukanneen valittajalle Slovakian perustuslain ja EIOS 6.1 artiklan mukaan kuuluvia oikeuksia, minkä lisäksi kummassakin tapauksessa valittajalle on määrätty maksettavaksi korvausta oikeudenkäynnin viivästymisestä. EIT:n päätöksessä selostetaan, että perustuslakituomioistuimen ratkaisussa oikeudenkäynnin viivästymistä ja korvausta on arvioitu EIT:n oikeuskäytännössä kehitettyjen periaatteiden mukaisesti. EIT:n päätöksessä todetaan perustuslakituomioistuimen antaneen myös muita samansisältöisiä ratkaisuja, joten oikeuskäytäntöä on pidetty vakiintuneena.

Todettakoon vielä, että *Ruotsissa korkein oikeus* on 6.6.2003 antamallaan ratkaisulla (*NJA 2003 s. 217*) katsonut että viivästyneen oikeudenkäynnin johdosta ei voida suorittaa hyvitystä EIOS 41 artiklaa soveltamalla, vaikka ko. sopimusmääräys osana ihmisoikeussopimusta sinänsä onkin Ruotsissa laintasoisesti sovellettava säännös. Tapauksessa valtiota vastaan oli nostettu korvauskanne sillä perusteella, että kantaja katsoi jälkiverotusta koskeneen oikeudenkäynnin vuosina 1991–1998 hallintotuomioistuimissa kestäneen niin kauan, että kysymyksessä oli EIOS 6.1 artiklan rikkomus, jonka johdosta hänelle tuli suorittaa korvausta ilman, että hänen tuli samalla osoittaa viivästyksen aiheuttaneen hänelle vahinkoa. Korvauksen perusteeksi kantaja esitti EIOS 41 artiklaan perustuvan oikeuskäytännön.

Ratkaisussaan korkein oikeus totesi, että EIOS:n tulkintakäytännön perusteella valtion korvausvastuuta sääntelevää vahingonkorvauslakia (1972:207) tulee tulkita sopimuksen tavoitteiden mukaisesti. Sopimuksen tavoitteiden mukainen tulkinta voi merkitä, että vahingonkorvauslain tulkintakäytännöstä jou-

dutaan poikkeamaan tai että lain perusteluja ei voida tulkita samalla tavalla kuin aikaisemmin. EIOS 41 artiklan suoran soveltamisen korkein oikeus torjui kuitenkin toteamalla, että tässä oikeussuojakeinossa on kysymys EIT:n toimivaltaan kuuluvasta toissijaisesta oikeussuojakeinosta, joka ei luo jäsenvaltioille positiivisia toimintavelvoitteita. Sen sijaan EIOS 13 artiklan soveltamisen valtiota vastaan korkein oikeus totesi perustuvan samankaltaiseen tulkintaan kuin direktiivien vertikaalisen suoran oikeusvaikutuksen ts. valtio ei voi vastuusta vapautuakseen vedota omaan laiminlyöntiinsä noudattaa sopimuksen määräyksiä.

Ratkaisussaan korkein oikeus ei kuitenkaan kehitellyt näkemyksiään korvauksen edellytyksistä tämän pidemmälle, sillä prosessuaalisesti tapauksessa oli tuossa vaiheessa kysymys siitä, että käräjäoikeus oli jättänyt kantajan kanteen tutkimatta. Korkein oikeus kumosi käräjäoikeuden ratkaisun ja palautti asian sille tutkittavaksi katsoen, että kysymys kantajan oikeudesta vahingonkorvaukseen EIOS:n väitetyn loukkauksen perusteella koski itse pääasiaa eikä tätä kysymystä siten olisi saanut pitää kanteen tutkimisen prosessuaalisena esteenä. Vaikka kantajan kanne oli ollut jonkin verran puutteellinen, sitä ei kuitenkaan korkeimman oikeuden mukaan voitu pitää niin puutteellisena, että kantajan kanne olisi tästä syystä tullut jättää tutkittavaksi ottamatta.[95]

Suomen oikeuskäytännössä on puolestaan otettu kantaa oikeudenkäynnin viivästymisen vaikutuksiin vireillä olevassa prosessissa. Tapauksessa oli kysymys rikossyytteen käsittelystä autoverotusta koskeneessa asiassa. Henkilö A oli tuonut vuonna 1998 Suomeen Ruotsista ostamansa käytetyn auton ja oli käyttänyt sitä täällä liikenteessä tekemättä autoveroilmoitusta. Tällainen teko täyttää veropetoksen tunnusmerkit (RL 29 luvun 1 §:n 3 kohta).

> Rovaniemen HO hylkäsi syytteen joulukuussa 2002, koska A:ta vastaan oli nostettu syyte veropetoksesta lähes neljä vuotta sitten, eli asia olisi ollut vireillä tuossa vaiheessa jo lähes kyseiselle rikokselle säädetyn vanhentumisajan (5 vuotta). A oli käräjäoikeudessa kiistänyt syytteen sillä perusteella, että Suomen autoverotus oli yhteisön oikeuden vastainen. Yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskeva tuomio (asia *C-101/00*, *Siilin*) annettiin syyskuussa 2002. Mainitun ratkaisun johdosta syyttäjä oli todennut, että A:n välttämien verojen määrä oli todennäköisesti syytteessä mainittua määrää pienempi. Syyttäjä ei ollut kuiten-

[95] Tapausta selostaa *Jan Södergren*, ERT 2003 s. 707–711. Södergren on aikaisemmassa kirjoituksessaan katsonut, että subsidiariteettiperiaate, joka liittyy EIOS:n soveltamiseen, ”inkluderar skadeståndsgrund för materiella kränkningar av konventionen”. Södergrenin mukaan tämän lisäksi kansallisessa lainsäädännössä ei tarvita mitään muuta korvausperustetta, kun kysymys on sopimusrikkomuksesta ja sen käsittelystä kansallisessa menettelyssä (*Jan Södergren*, ERT 2002 s. 667). *Crawfordin* mukaan ruotsalaisten tuomioistuinten tulee jo kansainvälisen oikeuden periaatteet huomioon ottaen tuomita vahingonkorvaukset EIOS:n loukkauksista ottaen huomioon EIT:n korvauskäytäntö. Crawfordinkaan mukaan ruotsalainen vahingonkorvauslainsäädäntö ei ole esteenä tälle menettelylle (*Crawford*, ERT 2001 s. 520–522 ja 545–547). *Bårdsen* korostaa puolestaan, että EIOS 41 artikla ”gir ikke offeret noen selvstendig rett til erstatning på det *nasjonale* plan” (*Bårdsen*, TfR 2000 s. 213).

> kaan pystynyt määrittelemään tarkkaa määrää. Näissä oloissa HO katsoi, että rikosasia ei ollut tullut käsitellyksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämässä kohtuullisessa ajassa, minkä johdosta HO hylkäsi syytteen ja rikokseen perustuvat korvausvaatimukset kokonaisuudessaan. HO totesi lisäksi, että vältetyn autoveron ja arvonlisäveron määrää koskeva asia oli muutoin vireillä Helsingin hallinto-oikeudessa, joten mahdolliset maahantuontiverot olivat syytteen hylkäämisestä huolimatta perittävissä tuon menettelyn lopputuloksena.

Tapauksen jatkokäsittelyssä korkein oikeus (*KKO 2004:58*) päätyi siihen, että syytteen hylkäämiseen ei ollut perusteita. Autoverolakia oli muutettu 15.5.2003 voimaan tulleella lailla (266/2003) sen estämiseksi, että maahantuodun käytetyn auton verotus olisi yhteisön perustamissopimuksessa kielletyllä tavalla syrjivää. Syyttäjä oli heinäkuussa 2003 esittänyt laskelman vältetyn autoveron määrästä, mihin myös Tullihallituksen lopullinen vahingonkorvausvaatimus saamatta jääneen veron määrästä perustui. Korkein oikeus katsoi, että tätä laskelmaa voitiin pitää sellaisena selvityksenä, jonka perusteella rikosasiassa oli varmuudella arvioitavissa se veron määrä, minkä A:n voitiin katsoa menettelyllään välttäneen. A ei sinänsä tietenkään ollut syyllistynyt rikolliseen tekoon siltä osin kuin autovero oli ollut yhteisön oikeuden vastaisesti syrjivä.

Asian käsittelyn keston ja oikeussuojakeinojen suhteista korkein oikeus lausui ensinnäkin, että ihmisoikeusnäkökulmasta tuli ensisijaisesti ottaa huomioon, mitä *rikosoikeudellisia keinoja* Suomen lainsäädännössä oli EIOS 6 ja 13 artiklan sopimusmääräyksistä ilmenevien oikeusturvan takeiksi tarkoitettujen periaatteiden turvaamiseksi. Rikoksen tekemisestä kulunut huomattava aika voidaan ottaa huomioon vuoden 2004 alussa voimaan tulleen RL 6 luvun 7 §:n 3 kohdan perusteella rangaistusta mitattaessa kohtuullistamisperusteena ja saman luvun 12 §:n 4 kohdan nojalla rangaistuksen tuomitsematta jättämisen perusteena. RL 8 luvun 5 §:ssä on puolestaan säännös siitä, minkä ajan kuluttua veropetoksesta ei enää saa tuomita rangaistusta.

Korkein oikeus totesi vedoten RL:n uudistettuja säännöksiä koskevaan hallituksen esitykseen (HE 44/2002 vp), että Suomen lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä, joiden nojalla syyte voitaisiin hylätä sillä perusteella, että oikeudenkäynti on kestänyt kohtuuttoman kauan. EIT:n soveltamiskäytännön nojalla korkein oikeus katsoi lähtökohtana olevan, että syytettä ei voida hylätä pelkästään sillä perusteella, että asiaa ei ole saatu käsiteltyä tuomioistuimessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämässä kohtuullisessa ajassa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen syytetylle saattaa korkeimman oikeuden mukaan kuitenkin *jossakin poikkeuksellisessa tilanteessa merkitä sitä, että syytteen hylkääminen tai tutkimatta jättäminen jää ainoaksi tehokkaaksi EIOS 13 artiklassa tarkoitetuksi oikeussuojakeinoksi*. Tällainen tilanne voi korkeimman oikeuden mukaan syntyä esimerkiksi silloin, jos syytetyn mahdollisuudet puolustautua ovat *kokonaan raunioituneet oikeudenkäynnin pitkittymisen vuoksi*. Tapauksessa ei katsottu kuitenkaan olleen kysymys tällaisesta tilan-

teesta eikä syytettä siten ollut voitu hylätä hovioikeuden mainitsemilla perusteilla.[96]

Hallintolainkäytön osalta huomioon on otettava, että hallintolainkäytössä käsitellään sekä syyteasioihin rinnastuvia asioita että erilaisia oikeuksia ja velvoitteita koskevia hallintoasioita. Näissä asiaryhmissä ei lähtökohtaisesti ole ajateltavissa, että asian käsittely raukeaisi oikeudenkäynnin pitkittymisen vuoksi. Syyteasioihin rinnastuvissa hallintoasioissa tulisi sen sijaan olla mahdollista lieventää hallinnollista sanktiota tai poistaa se jopa kokonaan, mikäli asian käsittely on kohtuuttomasti pitkittynyt. Kun hallinnollisella sanktion määräämisellä voi kuitenkin olla heijastusvaikutuksia muiden asianosaisten oikeudelliseen asemaan, tällaisesta mahdollisuudesta tulisi nimenomaisesti säätää. Ongelmalliseksi muodostuu joka tapauksessa se, missä tästä säädettäisiin, sillä yleissääntelyä hallinnollisista sanktioista ei ole muualla kuin uhkasakkolaissa.

[96] Ervo ei pidä KKO:n asettamaa lisäedellytystä tarpeellisena, koska kohtuuton kesto on joka tapauksessa vahinko, joka tulee hyvittää. Asian käsittelyn lopettaminen syytteen hylkäämisellä edellyttää Ervon mukaan ”muunlaista kokonaisharkintaa eli kaikkien asianosaisten oikeuksien huomioon ottavaa punnintaa”. Ervo on samaa mieltä kanssani siitä, että oikeudenkäyntien viivästymisen estämiseksi Suomessa tulee ryhtyä nopeasti lainsäädäntötoimiin (*Ervo* 2004 s. 27–29)

4 Ihmisoikeustuomioistuimen oman menettelyn tehostamisesta

Ihmisoikeustuomioistuimessa toimia käsittelyn nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi on suoritettu osittain muuttamatta tuomioistuinta koskevia säännöksiä. Tällainen toimenpide on esimerkiksi se, että tutkimatta jättämistä koskevat kolmen tuomarin päätökset voidaan perustella vakiolausekkein.[97] Vuoden 2002 alusta tuomioistuimessa ei myöskään avata jutulle numeroa (file) ennen kuin valittajaan on oltu ensimmäisen kerran yhteydessä kirjallisesti. Mikäli tuomioistuimelle ei toimiteta valituslomaketta täytettynä, juttu poistetaan vuoden kuluttua viimeisestä yhteydenotosta. Aikaisemmin tuomioistuimessa juttuja oli asianhallinnassa kahdessa kategoriassa eli väliaikaisina (”provisional files”) ja rekisteröityinä valituksina (”registered applications”).[98]

---

[97] *Dembour* pitää menettelyä huolestuttavana. Menettely vaikeuttaa myös EIT:n käytäntöä seuraavien juristien ja tutkijoiden työtä. Dembourin mukaan muutos vie tutkimatta jättämistä koskevilta päätöksiltä niiden oikeudellisen ja poliittisen arvon (*Dembour*, EHRLR 2002 s. 612–613). Dembour on huolestunut myös suullisten käsittelyjen ja fact finding -toiminnan vähentämisestä (mts. 622). *Rodger* pitää nykyistä tutkimatta jättämismenettelyä valittajan kannalta huonompana kuin aikaisempaa menettelyä, jossa valittajalle lähetettiin hänen omalla kielellään ns. varoituskirje ennen valituksen tutkimatta jättämistä. Nyt valittaja saa ainoastaan tutkimattajättämispäätöksen joko englanniksi tai ranskaksi (*Rodger*, HRLJ 2003 s. 150). *Clements* korostaa, että tuomioistuimen menettelysäännökset ja käytännön toimintatavat eivät saa olla liian tiukkoja. Mikäli näin olisi, monet valitukset ”would be wrongly weeded out merely because they have been introduced by a non-Convention literate applicant” (*Clements*, EHRLR 1999 s. 267).

[98] EIT:n työskentelytavoista ja avustavasta henkilökunnasta on esittänyt vertailevan selvityksen *Shelton*, joka vertaa järjestelmää tuomioistuimen tehokkuuden kannalta USA:n Ninth Circuit Court of Appeal’in työskentelyyn (*Shelton*, HRLJ 2000 s. 337–348). Shelton selostaa USA:n tuomioistuinlaitoksen osalta muun ohella menettelyjä, joilla eri tuomioistuimissa karsitaan juttuja etukäteisesti pois suullisista käsittelyistä. Shelton selostaa myös menettelyä, jossa avustavat lakimiehet (attorneys) tekevät käsiteltävistä oikeuskysymyksistä ja jutuista tuomioistuimen tietokantaan muistioita ja hakusanoja, joita käytetään juttujen hallintaan ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseen. Valmistelusta vastaavat lakimiehet (Case Management Attorneys) pisteyttävät jutut vaikeusasteen mukaan. Valmisteluvastuussa olevat lakimiehet ovat vakinaisessa virassa, mutta sen sijaan muut valmistelevat lakimiehet palkataan yleensä kahden tai kolmen vuoden pituiseksi kaudeksi. Kaikki jutut, joiden pisteytys on 3–10, käsitellään suullisesti. Mikäli jutun pisteytys on 5 tai enemmän, suulliseen käsittelyyn varataan osapuolta kohden 20 minuuttia. Tuomareiden työmääräksi on mitoitettu 120 pistettä kuukautta kohden kaikkiaan yhteensä kahdeksan kuukauden ajan vuodessa. Suulliseen käsittelyyn saapuvan jutun tuomari saa käyttöönsä 5–6 viikkoa ennen käsittelyä. Käsittelyn jälkeen (mukana kolme tuomaria) tehdään alustava päätös. Istunnon puheenjohtaja päättää, kuka jäsenistä kirjoittaa tuomion. Kullakin tuomarilla on kaksi omaa avustajaa (”elbow clerks”), joiden tehtävänä on tutkia juttuja ja valmistella ratkaisua. Amerikkalaisissa tuomioistuimissa toimii runsaasti osa-aikaisia tuomareita, jotka voivat olla samassa tuomioistuimessa aikaisemmin työskennelleitä tuomareita sekä muiden tuomioistuinten palveluksessa olevia tai olleita tuomareita. Esimerkiksi Second Circuit Courtissa ”visiting judges” ratkaisivat vuonna 1998 yli kolme neljäsosaa jutuista (mts. 339–341 ja 345–346).

Vuosien 1988 ja 2000 välillä tuomioistuimeen saapuneiden valitusten määrä kasvoi 553 %. Samalla aikavälillä rekisteröityjen valitusten määrä kasvoi 935 %. Valitusten määrän lisäykseen vaikuttaa se seikka, että nykymuotoisen tuomioistuimen perustamisesta lähtien (1.11.1998) yksilövalitusjärjestelmä ei enää ole jäsenvaltioille valinnainen eikä tätä koskevia varaumia voi tehdä. EIT on itse pitänyt kahden vuoden käsittelyaikaa tavoitteena, mutta käytännössä lyhyin mahdollinen aika on noin kolme vuotta, josta ensimmäinen vuosi kuluu sen tutkimiseen, otetaanko valitus käsiteltäväksi, toinen vuosi välitoimiin ja tutkittavaksi ottamista koskevan päätöksen tekemiseen ja kolmas vuosi varsinaiseen päätöksentekoon. EIT kykenee ratkaisemaan noin 50 % valituksista vuoden kuluessa valituksen rekisteröinnistä.[99]

EIT:n menettelyjä selvittäneessä työryhmässä[100] sekä ministerineuvoston arviointityöryhmässä[101] on myös pohdittu tehostamistoimenpiteitä, jotka edellyttävät tuomioistuinta koskevien säännösten muutoksia. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun ohella valitusten käsittelyn edellytysten tarkentaminen, hylätyn valituksen palauttaminen kansalliseen oikeussuojamenettelyyn sekä sovinnon edistäminen alentamalla osapuolelle muutoin määrättävää korvausta, mikäli tuomioistuin pitää sovintotarjousta kohtuullisena (reasonable). Arviointityöryhmä on esittänyt, että valitusten tutkimisedellytysten käsittelyä varten tuomioistuin jaettaisiin kahteen jaostoon (divisions), joista toisessa valitusten alustavan käsittelyn suorittaisivat riippumattomat ja puolueettomat henkilöt (”assessors”).[102]

Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden ulkoministerit ovat hyväksyneet toukokuussa 2004 pidetyssä Euroopan neuvoston ministerikomitean kokouksessa sopimuksen 14. muutospöytäkirjan.[103] Ministerikomitean samalla antamalla erillisellä julistuksella jäsenvaltiota on kehotettu hyväksymään ja ratifioimaan pöytäkirja mahdollisimman nopeasti niin, että pöytäkirja voisi tulla voimaan kahden vuoden kuluttua allekirjoitustilaisuuden avaamisesta eli viimeistään

---

99 *Nabholz-Haidegger*, HRLJ 2001 s. 303–304.

100 Työryhmän valmistama asiakirja on nimeltään *Final report of the Working Party on Working Methods of the European Court of Human rights* (päivätty tammikuussa 2002). Työryhmä koostui tuomioistuimen jäsenistä sekä valmistelevista Registryn virkamiehistä.

101 Tämä 27.9.2001 päivätty asiakirja on nimeltään *Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights*. Arviointityöryhmän muodostivat tuomioistuimen presidentti Luzius Wildhaber, EN:n varapääsihteeri Hans-Christian Krüger ja Irlannin EN:n suurlähettiläs Justin Harman. Arviointityöryhmä on korostanut mm. kansallisten lainsäädäntötoimien ja muiden toimien tarpeellisuutta. Kansallisia toimia tarvitaan erityisesti tehokkaiden kotimaisten oikeussuojakeinojen luomiseksi, minkä lisäksi lainvalmistelussa sopimuksen vaatimusten täyttymistä tulee arvioida ja seurata systemaattisesti. Muina kansallisina toimenpiteinä arviointityöryhmän raportissa mainitaan koulutuksen tehostaminen ihmisoikeuskysymyksistä sekä EIT:n käytäntöä koskevan tiedon saatavuuden parantaminen niin tuomioistuimissa toimiville kuin kansalaisille. Lisäksi ryhmä on esittänyt ministerikomitean vuonna 2000 antaman suosituksen mukaisesti, että kansallisesti luodaan menettelyjä, joilla ihmisoikeusloukkauksen toteamisen jälkeen asia voidaan kansallisesti ottaa uuteen käsittelyyn (*Evaluation Group Report 2001*, HRLJ 2001 s. 319, kohta 45).

102 Ehdotuksista tarkemmin ks. *Dembour*, EHRLR 2002 s. 612–621.

103 Samassa yhteydessä on hyväksytty myös kolme suositusta: Recommendation 4 (2004) on the ECHR in university education and professional training, Recommendation 5 (2004) on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the ECHR ja Recommendation 6 (2004) on the improvement of domestic remedies.

13.5.2006. Uudistuksella mahdollistetaan yksilövalitusten aiempaa tehokkaampi etukäteiskarsinta, minkä lisäksi uudistuksella tehostetaan muutoinkin valitusten käsittelyä. Muutokset vahvistavat myös ministerikomitean roolia tuomioiden täytäntöönpanon valvojana. Uudistuksella muutetaan tuomareiden toimikausi nykyisestä kuudesta vuodesta (jolloin uudelleen valinta on mahdollinen) yhteen yhdeksän vuoden mittaiseen toimikauteen. Uudistus myös mahdollistaa unionin liittymisen ihmisoikeussopimukseen.[104]

Uudistuksen toteutumisen myötä valituksia käsitellään EIT:ssa paitsi kolmen tuomarin komiteoissa, seitsemän tuomarin jaostoissa ja 17 tuomarin suuressa jaostossa myös yhden jäsenen kokoonpanossa. Tämän lisäksi ministerikomitealla tulee olemaan toimivaltuudet vähentää määräajaksi jaostojen tuomareiden lukumäärä viiteen. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetulle myönnetään samalla oikeus esittää kirjallisia huomioita ja osallistua suulliseen käsittelyyn jaostoissa ja suuressa jaostossa käsiteltävissä asioissa. Jatkossa kolmen tuomarin komitea voi ratkaista yhtä aikaa sekä jutun tutkimisen edellytykset että valituksen, jos kysymys on asiasta, jossa tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on jo vakiintunutta (”well established”). Uudessa menettelyssä edellytetään, että kaikki kolme ratkaisuun osallistuvaa tuomaria ovat ratkaisusta kaikilta osin samaa mieltä.[105]

Uudistuksen jälkeen yksilövalitus voidaan jättää tutkittavaksi ottamatta yhden tuomarin kokoonpanossa.[106] Edellytyksenä tällaiselle päätökselle on, että se voidaan tehdä asiaa enempää tutkimatta eli kysymyksessä on ilmeisen perusteeton valitus.[107] Uudistuksen myötä EIT voi jättää valituksen tutkimatta sillä uudella perusteella, että tuomioistuin ei katso valittajan kärsineen merkittävää haittaa (”significant disadvantage”), jollei ihmisoikeuksien kunnioittaminen sellaisena kuin siitä määrätään yleissopimuksessa ja sen pöytäkirjoissa vaadi

[104] Uudistus edellyttää kaikkien jäsenmaiden hyväksymistä ja mukaantuloa, joten uudistuksen toteutuminen voi kestää vielä pitkään.

[105] Kolmen tuomarin komiteassa ei tarvitse olla mukana asianomaisen jäsenvaltion tuomaria. Jos tämän tuomarin osallistumisesta asian käsittelyyn on hyötyä, komitea voi kutsua tämän jäsenen yhden komitean jäsenen sijaan (*Beernaert*, EHRLR 2004 s. 550).

[106] Yhden jäsenen kokoonpanossa tuomari ei saa ratkaista omasta maastaan tulevien valitusten tutkimisedellytyksiä (*Jukka Viljanen* 2004 s. 319).

[107] Yhden tuomarin kokoonpano voi siirtää asian kolmen tuomarin kokoonpanon tai jaoston tutkittavaksi. Jos nämä katsovat, että valitusta ei oteta tutkittavaksi tai se poistetaan käsittelystä, päätös jää pysyväksi. Yhden tuomarin kokoonpanossa tuomaria avustaa raportoija, ”rapporteur”. Beernaertin mukaan raportoijat muodostavat ”a new class of Registry personnel” (*Beernaert*, EHRLR 2004 s. 549). Beernaertin mukaan muutos yhden tuomarin kokoonpanoon ei ole huomattava verrattuna nykyiseen kolmen tuomarin kokoonpanoon, koska mainitussa kokoonpanossa juttuja käsitellään kerrallaan noin 50. Käytännössä päätökset on jo nyt tehty siten, että muut jäsenet hyväksyvät raportoivan tuomarin kannanotot.

valituksen tutkimista asiasisältönsä osalta.[108] Tällä perusteella ei kuitenkaan saa jättää tutkimatta sellaista tapausta, jota ei ole tutkittu asianmukaisesti kansallisessa prosessissa.

Ministerikomitea voi jatkossa katsoessaan, että lopullisen tuomion täytäntöönpanon esteenä on tulkintaongelma, siirtää tapauksen EIT:n käsiteltäväksi tältä osin. Lisäksi jos ministerikomitea katsoo vastaajavaltion kieltäytyvän panemasta täytäntöön lopullista tuomiota, se voi annettuaan vastaajavaltiolle ensin kirjallisen huomautuksen kahden kolmasosan äänten enemmistöllä hyväksytyllä päätöksellä siirtää EIT:lle kysymyksen siitä, onko kysymyksessä oleva valtio epäonnistunut velvollisuudessaan noudattaa lopullista tuomiota. Jos EIT katsoo, että tuomion noudattamisvelvollisuutta on rikottu, se siirtää asian ministerikomitealle toimenpiteitä varten.[109]

EIT:n tulevan toiminnan kannalta merkitystä tulee olemaan myös 12. lisäpöytäkirjan hyväksymisellä ja voimaantulolla (SopS 9/2005). Mainittu yleisen syrjintäkiellon sisältävä pöytäkirja on tullut voimaan kansallisesti ja kansainvälisesti huhtikuun alusta 2005. Pöytäkirjan tultua voimaan väitetty syrjintä voidaan entistä laajemmin saattaa EIT:n käsiteltäväksi, sillä EIOS 14 artiklan perusteella syrjintäkielto kohdistuu vain sopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa mainittuihin oikeuksiin. EIOS 14 artiklan soveltaminen ei toisaalta ole soveltamiskäytännössä edellyttänyt sitä, että samalla todettaisiin jonkin toisen sopi-

---

[108] Uuden 35.3 artiklan b kohtaa ei sovelleta niihin valituksiin, jotka on otettu tutkittaviksi ennen pöytäkirjan voimaantuloa. Pöytäkirjan voimaantulon jälkeen säännöstä ei sovelleta kahden vuoden ajan yhden ja kolmen tuomarin kokoonpanoissa. Beernaert katsoo, että uusi säännös kohdistuu tuomioistuimen työruuhkaa ja ratkaisukäytäntöä ajatellen väärään kohtaan, koska valtaosa tuomioistuimessa vireille tulleista asioista jää joka tapauksessa tutkimatta (90–95 %). Hänen mukaansa olisikin tullut kehittää sopimusmääräyksiä siitä, miten tutkittavaksi otetuissa asioissa käsittelyä saatettaisiin nopeammaksi (*Beernaert*, EHRLR 2004 s. 551–553).

[109] Vuonna 2003 tehtiin lähes 39 000 ihmisoikeusvalitusta. Vuoden 2003 aikana saatiin päätetyksi yhteensä 18 000 valituksen käsittely, minkä jälkeen edelleen oli käsittelemättä lähes 65 000 valitusta (*Jukka Viljanen* 2004 s. 319). Suomi on korostanut kannanotoissaan, että resurssikysymysten lisäksi on tarpeen tarkastella EIT:n koko järjestelmän tehostamismahdollisuuksia, kuten erityisesti laajamerkityksellisten valitusten priorisointia ja olennaisesti nopeampaa käsittelyä (*VNS 2/2004 vp* s. 32). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston selonteossa tulisi vastaisuudessa tehdä yksityiskohtaisemmin selkoa niistä EIT:n tuomioista, joissa Suomen on todettu rikkoneen sopimuksen velvoitteita. Valiokunta on painottanut tarkemman selonteon tarvetta kotimaisen perus- ja ihmisoikeustilanteen arvioinnin sekä tuomioiden täytäntöönpanon seurannan kannalta (*PeVL 23/2003 vp* s. 3). Lakivaliokunnan lausunnossa selonteosta painotetaan yleisenä näkökohtana ihmisoikeussopimuksen yksilövalitusjärjestelmän mahdollisimman laajaa säilyttämistä (*LaVL 12/2004 vp* s. 3). Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä kiinnitetään huomiota siihen, että selonteossa ei ihmisoikeuksien kehitystä ja toteutumista arvioida tilastollisesti tai muutoin tutkimuksellisesti (*UaVM 12/2004 vp* s. 3). Kootusti Suomen saamista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin loukkausta koskevista tuomioista ks. *Ervo* 2004 s. 11–29. Ervon mukaan kontradiktorisuusvaatimuksen loukkaukset selittyvät pitkälti huolimattomuudella, kun taas perusteluvelvoitteiden rikkomukset osoittavat vakavampaa oikeuskulttuurin vinoumaa. Kontradiktorisuusvaatimusten loukkausten hallintolainkäytössä Ervo arvioi olevan seurausta siitä, että vanhoista menettelytavoista ei ole vielä luovuttu.

musmääräyksen rikkomus.[110] Uusi pöytäkirja ei estä ns. positiivista syrjintää ja valituksen tutkimisen edellytykset ovat muutoin samat kuin muidenkin yksilövalitusten.[111]

Pöytäkirjan luettelo syrjintäperusteista on sama kuin pääsopimuksen 14 artiklan luettelo. Pöytäkirjan valmistelussa esitettiin iän, vammaisuuden ja sukupuolisen suuntautumisen nimenomaista mainitsemista pöytäkirjassa. Enemmistö jäsenvaltioista kuitenkin katsoi, että uusien perusteiden lisääminen saattaisi johtaa ei-toivottaviin poissulkeviin tulkintoihin, vaikka EIT:n soveltamiskäytännössä luettelo ei ole rajoittanut rikkomuksen toteamista muidenkin syrjintäperusteiden rikkomisen vuoksi. Hallituksen esityksen (HE 121/2004 vp) mukaan pöytäkirjassa tarkoitettu lisäsuoja verrattuna 14 artiklaan koskee erityisesti tapauksia, joissa henkilöä syrjitään: 1) kansallisen lain nojalla yksilölle erityisesti säädetyn oikeuden nauttimisessa, 2) viranomaisen selvästä velvollisuudesta johdettavissa olevan oikeuden nauttimisessa, 3) viranomaisen käyttäessä harkintavaltaansa esimerkiksi avustuksia myönnettäessä ja 4) viranomaisen muun teon tai laiminlyönnin seurauksena.

Vaikka pöytäkirjan tarkoituksena ei ole varsinaisesti velvoittaa valtioita ryhtymään toimenpiteisiin yksityisten henkilöiden välisissä suhteissa tapahtuvan syrjinnän estämiseksi, pöytäkirja saattaa silti perustaa varsinaisen velvoitteen estää syrjintä. Hallituksen esityksen mukaan tällainen tapaus voi tulla kysymykseen silloin, kun kansallisessa lainsäädännössä on selvä aukko. Pöytäkirjan 1 artiklan toisen kappaleen tarkoittama syrjintä viranomaistoiminnassa koskee myös tuomioistuinten toimintaa sekä lainsäädäntöelinten toimintaa.

---

[110] Wintemuten mukaan aikaisemman soveltamiskäytännön perusteella syrjintä henkilön omaan valintaan perustuvalla perusteella (kuten uskonto, poliittinen ja sukupuolinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti) saattoi aina tulla tarkasteltavaksi sopimuksen 8–11 artiklaan liittyvänä. Sen sijaan ”ei-valintaan” perustuvat syrjintäperusteet (kuten sukupuoli, alkuperä, vammaisuus ja ikä) jäivät tavallisesti 14 artiklan soveltamisen ulkopuolelle. Wintemute arvioi, että EIOS 14 artikla kattoi noin 75 % kaikista mahdollisista syrjintäperusteista (*Wintemute*, EHRLR 2004 s. 366 ja 376).

[111] *HE 121/2004 vp* s. 6. Positiivinen syrjintä edellyttää, että toimenpiteelle on olemassa objektiivinen ja kohtuullinen oikeutusperuste (mts. 8).

IV
HALLINTOLAINKÄYTÖN KEHITTÄMISTARPEISTA AIKAISEMPIEN KEHITTÄMISHANKKEIDEN, TUTKIMUSTEN JA SELVITYSTEN PERUSTEELLA SEKÄ SUHTEESSA YHTEISÖN OIKEUDEN TEHOKKUUSPERIAATTEEN VAATIMUKSIIN

1 Lainkäytön kehittämistoimista Suomessa ja Tanskassa

1.1 VERTAILUN YLEISIÄ LÄHTÖKOHTIA

Viipyilevän lainkäytön ongelmiin on kiinnitetty huomiota viime aikoina useissa maissa. Näihin ongelmiin on yleensä pyritty puuttumaan ensi vaiheessa nopeasti toteutettavissa olevilla keinoilla, mikä käytännössä on usein tarkoittanut lainsäädännön osittaisuudistuksia. Osittaisuudistuksissa varsin tavanomainen keinojen yhdistelmä on ollut tuomioistuinten resurssien lisääminen tai uudelleen kohdentaminen sekä prosessisäännösten tarkistaminen joltain osin.[1] Tavanomaista on ollut myös, että osittaisuudistusten jälkeen on ryhdytty kehittämistoimiin, joissa on tarkasteltu tuomioistuinlaitoksen ja lainkäytön tehtäviä ja kehittämistarpeita laajapohjaisesti pidemmälle ajalle ulottuvana hankkeena.

Tämänsuuntaisesti on toimittu esimerkiksi Suomessa ja Tanskassa. Selostan lyhyesti Suomen ja Tanskan osalta viimeaikaisia tuomioistuinlaitoksen ja prosessisäännösten kehittämishankkeita, koska niissä eräänä keskeisenä tarpeena on pidetty juuri oikeudenkäyntimenettelyjen nopeuttamista ja ratkaisutoiminnan laadun turvaamista. Ruotsissa on myös suoritettu mittavia tuomioistuinlaitoksen kehittämishankkeita. Näiden hankkeiden merkittävimmät julkaisut ovat kuitenkin jo 1990-luvun alkuvuosilta. Ruotsissa ei siten ole ollut käynnissä samanaikaisesti kuin Suomessa keskustelua tuomioistuinlaitoksen tilasta ja tulevaisuudesta.[2]

---

[1] Ervon mukaan lähes kaikissa yleisen lainkäytön viimeaikaisissa prosessiuudistuksissa on pyritty lisäämään oikeudenkäytön joutuisuutta ”useimmiten muuttamalla menettelyjä eikä korostamalla resurssivajausta”. Olen samaa mieltä Ervon kanssa siitä päätelmästä, että viime kädessä oikeudenkäynnin kesto on resurssikysymys eikä menettelyuudistuksilla ja työtapojen uudistuksilla voida saada aikaan ”ihmeitä”, jos taustalla on pysyvä resurssipula. Kuten Ervo toteaa, menettelyjä on syytä järkeistää ja pyrkiä kohdentamaan resurssit oikein, mutta menettelystä ei voida loputtomiin tinkiä joutuisuuden hyväksi (*Ervo*, LM 2000 s. 1098)

[2] RB:n tarkistamistyötä koskeneita mietintöjä julkaistiin jo 1980-luvulla. Domstolar inför 2000-talet -mietinnöt julkaistiin 1991 (*SOU 1991:106*, Del A ja B). Tämän jälkeen ovat ilmestyneet muun ohella seuraavat mietinnöt: Några frågor angående Regeringsrätten (*SOU 1992:138*), Fri- och rättighetsfrågor (*SOU 1993:40*, Del A ja B), Domstolsprövning av förvaltningsärenden (*SOU 1994:117*), Domaren i Sverige inför framtiden (*SOU 1994:99*, Del A ja B), Ett reformerat hovrättsförfarande (*SOU 1995:124*), Rättsväsendets resultat – så kan det redovisas (*SOU 1995:136*), Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen (*SOU 1996:116*), Domstolsorganisation – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté (*SOU 1998:135*), Löser juridiken demokratins problem (*SOU 1999:58*, sisältää Joakim Nergeliuksen, Alexander Peczenikin ja Ola Wiklundin kirjoitukset), Domareutnämningar och domstolsledning (*SOU 2000:99*, Del A ja B) ja En modernare rättegång (*SOU 2001:103*). Tuomioistuinlaitokseen vaikuttaneesta lainvalmistelusta on ollut kysymys myös miljöbalken-hankkeessa, jossa on niin ikään tuotettu useita laajoja mietintöjä.

Tanskan ja Suomen järjestelmien kehittämishankkeiden vertailussa on mielenkiintoista juuri ajallinen yhteys, minkä lisäksi mielenkiintoa vertailuun lisää se, että Tanskassa ei ole hallintotuomioistuimia. Tanskassa hallintoasioiden muutoksenhakujärjestelmä perustuu ensi asteessa vahvasti laajaan lautakuntapohjaiseen malliin.[3] Tuomioistuimet ovat Tanskassa toimivallaltaan yleisiä, eli muutoksenhakutuomioistuimessa on mahdollista käsitellä myös hallintolainkäyttöasiaa lautakuntavaiheen jälkeen. Vastaavanlainen tilanne vallitsee myös Norjassa, jossa hallintolainkäytössä ensi vaiheen muutoksenhaku on yleensä hallinnon sisäistä eikä vastaavanlaajuista lautakuntajärjestelmää ole pidetty tarpeellisena kehittää ainakaan toistaiseksi.

> Tanskan retsplejelovenin 225 §:n mukaan landsretissa, joka on normaalisti toisen asteen tuomioistuin, käsitellään valitukset asiassa, jossa päätösvaltaa käyttää ministeriö tai toimivallaltaan valtakunnallinen muutoksenhakulautakunta. Lain 225.2 §:n mukaan osapuolet voivat kuitenkin sopia, että tällainen asia käsitellään ensi asteena byretissä eli ensi asteen tuomioistuimessa.
>
> Hallinnollista vapaudenriistoa koskevat asiat käsitellään ensi asteena byretissä retsplejelovenin 43 a luvun säännösten mukaisesti. Lain 470.1 §:n mukaan hallinnollista vapaudenriistoa koskevassa asiassa osapuolina (parter) ovat vapaudenriiston kohteeksi joutunut henkilö ja asiasta päätöksen tehnyt viranomainen.
>
> Lain 226.1 §:n mukaan byret voi asianosaisen pyynnöstä siirtää asian landsretin käsiteltäväksi seuraavissa tapauksissa: 1) asialla on periaatteellista merkitystä, 2) asian ratkaisu voi olennaisesti vaikuttaa muiden kuin asianosaisten asemaan, 3) asialla on erityisen suuri merkitys asianosaiselle (”særlig indgripende betydning”), 4) asian on saattanut vireille julkinen viranomainen tai instituutio taikka asia on saatettu vireille tällaista osapuolta vastaan, 5) asiassa voi olla kysymys yhteisön oikeuden tai vieraan valtion lainsäädännön soveltamisesta tai 6) asia on tarkoituksenmukaista käsitellä landsretissa siihen liittyvän toisen asian vuoksi. Byret ei kuitenkaan voi siirtää esimerkiksi rpl. 43 a luvussa tarkoitettuja asioita. Lain 227 §:n mukaan yli 1 milj. Tanskan kruunun suuruiset oikeusriidat käsitellään suoraan ensi asteena landsretissa, mikäli asianosainen pyytää tätä.
>
> Veroasioissa ensi asteen muutoksenhaku tapahtuu Tanskassa kunnallisiin lautakuntiin (*skatteankenævnene*, vuosittain yhteensä noin 15 000 valitusta). Näissä lautakunnissa on 5–15 jäsentä. Veroasioissa voi tämän jälkeen hakea muutosta valtakunnalliselta tuomioistuinmaiselta muutoksenhakuelimeltä, *Landsskatteret*. Elimessä on puheenjohtajan lisäksi kolme muuta jäsentä sekä 28 sivutoimista jäsentä. Näistä sivutoimisista jäsenistä 17 nimittää veroministeri ja 11 puolestaan kansankäräjät. Kolmella jäsenistä tulee olla kelpoisuus landsdommer-virkaan (käytännössä nämä jäsenet ovat myös päätoimisesti kahden muutoksenhakutuomioistuimen palveluksessa). Vuonna 2004 elin teki yhteensä 3 639 ratkaisua, joista verotusta koski 3 055 ratkaisua. Mainittuna vuonna

[3] *Battrupin* mukaan lautakuntien perustaminen kertoo ”om eksistensen af retsikkerhedsproblemer i videre forstand”. Tällaisilla oikeusturvaongelmilla Battrup tarkoittaa ”sikring av rammer, det muliggør objektiv realisering i lovgivningen i videre omfang end hvad det snævert tilsiges af egentlige partsinteresser” (*Battrup*, NAT 1989 s. 150). *Werlauff* on vuonna 2001 esittänyt, että Tanskan muutoksenhakulautakunnista kehitettäisiin menettelyltään hallintotuomioistuinmaisempia elimiä (*Werlauff*, Juristen 2001 s. 77–89).

verovalitusten keskimääräinen käsittelyaika oli 14 kuukautta. Valituksista hyväksyttiin 39 %.[4]

Muutoksenhakuelimessä voi pyytää asian suullista käsittelyä. Suullinen käsittely voidaan järjestää muutoksenhakuelimen istunnossa tai sitten vähemmän muodollisesti esimerkiksi puhelimitse. Mikäli verovelvollinen voittaa juttunsa, hän saa takaisin etukäteen maksamansa käsittelymaksun, minkä lisäksi verovelvollisen käyttämästä juridisesta avusta aiheutuneet kustannukset voidaan korvata joko puoliksi tai kokonaan. Kulujen korvaamisesta päättävät hakemuksesta paikalliset veroviranomaiset.[5]

Tässä tutkimuksessa ei käsitellä *tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean* (KM 2003:3) enemmistön kannattamaa ajatusta perustaa oikeusministeriöstä erillinen tuomioistuinlaitoksen keskushallintoyksikkö. Aikaisemmin tuomioistuinhallinnon organisointia on käsitelty *oikeushallintokomitean mietinnössä* (KM 1978:35), jossa hallinnon kehittämiseksi nähtiin kaksi vaihtoehtoa. Vaihtoehtoina olivat tuolloin esillä hallinnon keskittäminen oikeusministeriöön tai sen alaisuuteen perustettavaan erityiseen oikeushallintovirastoon. Oikeushallintokomitean mietinnössä korostettiin lähtökohtana sitä, että tuomioistuimet oli säilytettävä tuomioistuimina ja että hallintotehtävien siirto tuomioistuimille ei ollut tarkoituksenmukaista. Toisaalta mietinnössä ei pidetty poissuljettuna erillisen ministeriötä alemman tuomioistuinhallinnon kehittämistä, mikäli hallintotehtävien määrä oikeusministeriössä ja tuomioistuimissa olennaisesti lisääntyisi tulevaisuudessa.[6]

Vuonna 1998 julkaistussa *Tuomioistuimet 2000-luvulle* -perusselvityksessä käsiteltiin samoin kysymystä tuomioistuinlaitoksen keskushallinnosta. Selvityksessä todettiin muun ohella, että monilukuiset tulosneuvottelut tuomioistuinten kanssa olivat muodostuneet ministeriön resurssiongelmaksi. Eräs mahdollisuus ratkaista tämä olisi kehittää KHO:sta ja hovioikeuksista eräänlaisia tulosohjauksen alueviranomaisia, jolloin eräät perustehtävät jäisivät edelleen ministeriölle. Toisena vaihtoehtona käsiteltiin Ruotsin Domstolsverketin kaltaisen asiantuntijaviraston perustamista. Perusselvityksen lausuntopalautteessa ehdotukset saivat saman verran kannatusta. Lausuntopalautteessa ei sen sijaan saanut laajaa kannatusta malli, jossa osasta tuomioistuimia muodostettaisiin oman tuomioistuinlinjansa tulosohjausyksikköjä.

Eduskunnassa tuomioistuinhallinnosta on keskusteltu perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Lakivaliokunta piti tuolloin tarpeellisena sen selvittämistä, pitääkö oikeushallinnon rakenteita muuttaa esimerkiksi siten, että tuomioistuinhallinto erotetaan hallinnollisesti valtioneuvostosta ja oikeusministeriöstä.[7]

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomiteassa oikeushallintoyksikön perustamistarpeesta äänet jakautuivat siten, että komitean jäsenistä seitsemän ja asiantuntijoista Virolainen kannattivat keskushallintoyksikkömallia. Komitean kuusi

---

4 *Landsskatteret årsrapporten 2004* s. 3 ja 24 (http://www.landsskatteretten.dk/public/dokumenter/aarsrap2004.pdf, käynti 11.5.2005).

5 Tiedot verovalitusjärjestelmästä perustuvat internetin kautta hankittuun tietoon (http://www.lsr.dk, käynti 1.7.2004).

6 *KM 1978:35* s. 113–114 ja 124.

7 *LaVL 9/1998* vp s. 5.

jäsentä ja asiantuntijoista Välimaa katsoivat, että oikeusministeriöön tulisi perustaa erityinen tuomioistuinlaitoksen kehittämisyksikkö, jonka tehtävänä olisi seurata ja tutkia tuomioistuinten toimintaa, kehittää menetelmiä tuomioistuinten työn laadun seuraamiseksi sekä tukea tuomioistuinten omaa kehittämistyötä. Pysyvistä asiantuntijoista Laukkanen oli vähemmistön kanssa samaa mieltä, että nykyinen ohjausjärjestelmä on toiminut hyvin ja se on tosiasiassa ongelmaton tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Laukkanen kannatti kuitenkin erillisen viranomaisen perustamista[8]

Tanskassa tuomioistuinhallinto organisoitiin omaksi viranomaisekseen, Domstolsstyrelsen, vuonna 1999. *Antonsenin* mukaan tuomioistuinhallituksen perustamisella on tavoiteltu kahta päämäärää – sekä hallinnollisten ohjauskeinojen (”økonomisk effektivitet, synlig ledelse eller mål- og resultatstyring”) painotuksen lisäämistä New Public Managementin suuntaisesti että tuomareiden riippumattomuuden lisäämistä. Viimeksi mainittua Antonsen pitää ilmaisuna ajatustavasta, jota hän kutsuu nimellä ”dommerprofessionel institution”.[9]

1.2 TANSKAN TUOMIOISTUINJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISHANKKEISTA

Tanskassa hallintoasioiden osuus tuomioistuinten käsittelemistä muutoksenhakuasioista on ollut vielä 1990-luvun alkuvuosina kohtalaisen vähäinen. Esimerkiksi vuonna 1993 Tanskassa käsiteltyjen hallintolainkäyttöasioiden ja riita-asioiden suhdeluku oli sellainen, että hallintolainkäyttöasiat muodostivat noin kolmasosan käsitellyistä asioista ja riita-asiat noin kaksi kolmasosaa. Vuoteen 2000 mennessä tämä suhdeluku on kuitenkin muuttunut päinvastaiseksi.[10]

---

[8] *KM 2003:3* s. 502–503.

[9] *Antonsen*, NAT 2003 s. 142. Tuomioistuinlaitoksen keskushallinnon perustamisedellytyksiä selvittänyt komitea (Domstolsudvalget) selvitteli myös tuomareiden rekrytointia, nimittämistä ja laajemminkin tuomareiden asemaa (*Liljeroos*, NAT 1998 s. 303). Tuomioistuinhallinnon kehityksestä Tanskassa ja muualla sekä komitean ehdotuksista tuomioistuinhallinnon järjestämiseksi ks. tarkemmin *Bet. nr. 1319* s. 50–120. Mietinnössä korostetaan tuomioistuinhallinnon tarvetta siitä näkökulmasta, että tuomioistuinten keskeinen tehtävä on ”kontrollere de øvrige statsorganens magtudøvelse, herunder at såvel den lovgivende magt som den udøvende magt holder sig inden for de grænser, som henholdsvis grundloven og princippet om lovmæssig forvaltning sætter” (mts. 86). Tuomioistuinlaitoksen suuremman riippumattomuuden uskotaan lisäävän myös luottamusta tuomioistuinlaitokseen.

[10] Tanskan muutoksenhakulautakuntajärjestelmästä on yleisesitys teoksessa *Leick* 1999 s. 1–105. Muutoksenhakulautakuntien vuosittain käsittelemistä asiamääristä ks. *Bet. 1401* s. 127–128. Mietinnössä tarkastellaan myös lautakuntien kokoonpanoja sekä käsittelyä koskevia säännöksiä. Eräissä lautakunnissa käsittely on pääosin suullista (näin esimerkiksi hankinta-asioiden muutoksenhakulautakunnassa, Klagenævnet for Udbud, sekä psykiatristen potilaiden valituksia käsittelevässä lautakunnassa). Ulkomaalaisasioita käsittelevässä lautakunnassa (Flygtningenævnet) valittajalla on lähtökohtaisesti oikeus esittää asiansa lautakunnalle suullisesti. Käytännössä myös suurin osa asioista käsitellään suullisesti. Kilpailuasioita käsittelevässä lautakunnassa (Konkurrenceankenævnet) suullinen käsittely voidaan järjestää pyynnöstä. Ulkomaalaisasioiden muutoksenhakulautakunnassa suullisella käsittelyllä on erityisen suuri merkitys sen vuoksi, että lautakunnan päätöksistä ei saa valittaa tuomiostuimeen (mts. 132–133, 145 ja mainitun mietinnön liite 6 s. 611–670).

> Muutos tapahtui vuosina 1996–1999, kun hallintolainkäyttöasioiden vuosittainen määrä landsreteissä nousi 570 asiasta 957 asiaan (landsreteissä käsitellään vuosittain yhteensä 1 300 asiaa). Käytännössä hallintolainkäyttöasioiden suurin ryhmä on ollut veroasiat, joiden määrä on kuitenkin tuomioistuinvaiheessa viime vuosina hiukan laskenut (noin 240 asiaa vuosittain vuoden 2000 tietojen perusteella). Viime vuosina suurimmaksi asiaryhmäksi ovat nousseet lastensuojeluasiat (noin 260 asiaa vuonna 2000). Kolmanneksi suurin asiaryhmä on erilaiset sosiaaliasiat. Hallintolainkäyttöasioiden kasvua ei vuoden 2001 mietinnön mukaan voida selittää minkään yksittäisen asiaryhmän kasvulla, vaan kysymys on mietinnön mukaan ”om en stigende tilbøjlighed til indbringelse af forvaltningsafgørelser for domstolene på et stort antal områder”.[11]

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkemmin selostaa Tanskan perustuslain säännöksiä, jotka koskevat tuomioistuimia, muutoin kuin hallintolainkäytön kannalta. Tanskan perustuslain 63 §:n 1 momentissa säädetään, että tuomioistuimilla on oikeus tutkia muiden viranomaisten harkintavallan käyttöä (”Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser”).[12] Perustuslain 63 §:ään lisättiin vuonna 1953 säännös, jonka mukaan ”påkendelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser ved lov kan henlægges til en eller flere forvaltningsdomstole, hvis afgørelser dog skal kunne prøves ved rigets øverste domstol” (perustuslain 63.2 §). Säännös siis mahdollistaisi hallintotuomioistuinten perustamisen Tanskaan.

Oikeuskirjallisuudessa viimeksi mainitun säännöksen merkityksestä on esitetty erilaisia tulkintoja, mitä tulee jatkomuutoksenhaun mahdolliseen rajoittamiseen hallintoasioissa korkeimmassa oikeudessa. Retsplejerådetin vuoden 2001 mietinnössä on otettu kanta, jonka mukaan perustuslain mainittu säännös ei tarkoita, että hallintoasioissa pitäisi taata korkeimpaan oikeuteen ulottuva rajoitukseton muutoksenhaku. Säännös ei siten estä esimerkiksi muutoksenhaun rajoittamista periaatteellisesti tärkeimpiin asioihin eikä myöskään sitä,

---

[11] *Bet. 1401* s. 21 ja 107–108.

[12] Vuonna 1795 annetulla säädöksellä (Instruksen for Københavns Magistrat) hallintoviranomaisten päätöksistä tehtyjen valitusten katsottiin eräitä poikkeuksia (kuten kunnallinen verotus) lukuun ottamatta kuuluvan hallitsijan tutkittaviksi. Ennen vuoden 1795 säädöstä tuomioistuimissa oli käsitelty myös hallintolainkäyttöasioita. Kehitys jatkui vuoden 1795 jälkeen siihen suuntaan, että yleisissä tuomioistuimissa käsiteltiin kaikenlaatuisia asioita. Aikaisemmasta kehityksestä ja perustuslain ao. säännöksen valmistelusta ks. *Dejbjerg Pedersen – Skovgaard Haugaard* 2001 s. 3–11. Noin 20 vuoden ajan perustuslain voimaantulosta (vuonna 1849) tuomioistuinkäytännössä oli epäselvää, kuuluiko hallinnon lainalaisuuden tutkiminen tuomioistuinten toimivaltaan vai kuuluivatko hallintoasiat ylipäätään lainkaan tuomioistuinten toimivaltaan. Oikeuskirjallisuudessa laillisuusvalvonta hyväksyttiin tuomioistuinten tehtäväksi vuoden 1893 jälkeen (mts. 12–13). *Zahle* korostaa, että perustuslain 63 §:ssä tarkoitettu tuomioistuinten harjoittama hallinnon lainalaisuusvalvonta perustuu siihen, että ”to parter optræder med hver sit standpunkt, begrundet i bevismateriale som hver af parterne fremlægger, og retten skal tage stilling till, hvilket af parternes standpunkter retten kan tilslutte sig” (*Zahle* 2001 s. 155). Tuomioistuinten harjoittamasta laillisuusvalvonnasta tarkemmin ks. mts. 155–184.

että valitusluvan myöntämisedellytykset käsitellään Procesbevillingsnævnetissa.[13]

Oikeuskirjallisuudessa perustuslain 63 §:n 1 momentin on katsottu tänä päivänä merkitsevän sitä, että tuomioistuimet voivat valvoa hallintotoiminnan lainmukaisuutta. Esimerkiksi *Dejbjerg Pedersen* ja *Skovsgaard Haugaard* katsovat, että tuomioistuimet voivat valvoa, ”om forvaltningen ved udstedelse af forvaltningsakter har overholdt alle skrevne og uskrevne regler”.[14] *Zahle* korostaa puolestaan sitä, että hallinnon tuomioistuinkontrollissa oikeussuojan antamista ei tule tulkita pelkästään oikeusvaltiollisesta vaan myös sosiaalivaltiollisesta näkökulmasta. Tämän sosiaalivaltiollisen näkökulman merkityksen Zahle toteaa kasvaneen viime vuosina. Zahle korostaa myös hallinnon lainalaisuuskontrollin ohjaustehtävää.[15]

Tanskassa *tuomioistuinmenettelyjen keston pitenemisestä* esitettiin 1990-luvun loppupuolella erityinen selonteko kansankäräjille.

> Oikeusministeriön selonteossa kansankäräjille todetaan, että tuomioistuinmenettelyjen viipyilyssä ei ole kysymys vain resursseista, vaan myös tuomioistuinten rakenteesta, organisaatiosta sekä ”rammerne for processtyringen”.[16] Selonteossa käydään läpi Tanskassa siihen mennessä suoritettuja toimia tuomioistuinmenettelyjen nopeuttamiseksi. Juttumäärien lisääntyessä myös tuomareiden vir-

---

[13] Mietinnössä on myös otettu kanta, että perustuslain eräät muut säännökset (71.6 § ja 73.2 §:n 2 kohta) eivät edellytä jatkomuutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen. Perustuslain mainittujen säännösten mukaan muut kuin rikosoikeudelliset vapaudenriistoasiat ja lunastuskorvauksen suuruutta koskevat asiat voidaan käsitellä erityistuomioistuimessa (*Bet. 1401* s. 89–91). Processbevillingsnævnetin perustamisesta ja menettelysäännöksistä sekä tuomioistuinten tutkimistoimivallasta lautakunnan päätöksiin ks. *Dejbjerg Pedersen – Skovsgaard Haugaard* 2001 s. 147–156. Rpl. 22 §:n mukaan lautakunta käsittelee hakemuksia ”om meddelelse av anden- og tredjeinstansbevilling” rpl:n ja muiden lakien mukaisesti. ”Andeninstansbevillinger” tarkoittaa valituslupahakemuksia byretin ratkaisemassa vähäisessä asiassa (småsager) ja ”tredjeinstansbevillinger” valitusluvan myöntämistä byretin ensimmäisenä asteena käsittelemässä asiassa, jonka muutoksenhakutuomioistuin landsret on jo käsitellyt. *Dybdahl – Kardel* pitävät rpl:n käsitteitä osittain harhaanjohtavina, koska Tanskassa landsret voi ratkaista asioita myös ensimmäisenä asteena, mistä huolimatta muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen ei ole kaikissa tapauksissa rajoituksetonta (*Dybdahl – Kardel* 1998 s. 11).

[14] *Dejbjerg Pedersen – Skovsgaard Haugaard*, mts. 3. Sitä vastoin kirjoittajien mukaan tuomioistuimen toimivalta voi olla osittain rajoitettua, kun kysymys on tarkoituksenmukaisuusharkinnan käytöstä (forvaltningsretligt skøn) tai lainsäädännössä on valitusrajoituksia (endelighedsbestemmelse).

[15] *Zahle* 2001 s. 178. *Boye Koch* kiinnittää samoin huomiota lainsäädännön sisällölliseen muuttumiseen, josta hän käyttää käsitettä ”fintmasket velfærdsregulering”. Lainsäädännön sisällöllisen muutoksen vuoksi ”er store del af lovgivningen gennemsyret af en forestilling om den svage borgeren”. Lainsäädännön suojatessa enenevässä määrin yksityistä asianosaista tästä seuraa hallintoasioiden tuomioistuinkäsittelyssä vaikeuksia ratkaista, onko jollakin hallintoviranomaisella valitusoikeus yleisen edun toteuttamiseksi. Boye Koch pitää Tanskan tuomioistuinten oikeuskäytäntöä vinoutuneena, koska viranomaisille on myönnetty valitusoikeus lähinnä vain taloudellisen intressin vuoksi (*Boye Koch*, UfR 2005 s. 1–9).

[16] *Redegørelse til Folketinget om reduktion af ventetider i retssystemet*. Selonteko on luettavissa osoitteesta http://www.jm.dk/wimpdoc.asp?page=document&objno=55230, käynti 4.4.2004.

koja on perustettu lisää. Joulukuussa 1995 annetulla retsplejelovenin muutoksella (lov nr. 1079 af 20. december 1995) perustettiin ns. matkatuomareiden (rejsedommere) virkoja. Matkatuomarit toimivat tarpeen mukaan ruuhkautuneissa kaupunkialioikeuksissa (byret). Samassa yhteydessä mahdollistettiin myös suurten rikosjuttujen siirtäminen alioikeudesta toiseen. Retsplejelovenin muutoksella 1.7.1997 (lov nr. 414 af 10. juni 1997) tehostettiin siviiliasioiden käsittelyä lisäämällä tuomareiden prosessinjohtomahdollisuuksia sekä kehittämällä valmistelua. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa korostettiin, että muutoksen tarkoituksena oli varmistaa EIOS:n 6 artiklan kohtuullista käsittelyaikaa koskevien vaatimusten täyttyminen.[17]

Lisäksi vuonna 1998 on tarkistettu byretin ja landsretin välistä toimivaltajakoa siviiliasioissa. Tämän lainmuutoksen tarkoituksena on ollut vähentää niiden asioiden määrää, jotka tulevat korkeimpaan oikeuteen ilman valitusrajoituksia.

Tanskan prosessilainsäädännön kokonaisuudistus on käynnistynyt vuonna 1998. Prosessilainsäädännön yleiseen uudistamistarpeeseen kiinnitettiin huomiota jo vuonna 1996, kun sekä Tanskan asianajajayhdistys että tuomariyhdistys tekivät tätä koskevan aloitteen. Tuomariyhdistyksen kirjeessä oikeusministeriölle 12.9.1996 kiinnitettiin ensinnäkin huomiota siihen, että alioikeuksien (byret) käsittelemien asioiden määrä oli voimakkaasti laskenut 1980-luvulta alkaen. Aloitteessa todettiin myös, että tuomioistuinmenettelyjen muututtua liian hitaiksi ja kalliiksi nopeamman ja tehokkaamman oikeussuojan saamiseksi oli perustettu jatkuvasti uusia lautakuntatyyppisiä elimiä. Lisäksi kirjeessä todettiin, että tutkimusten mukaan tuomioistuimet koettiin ”som noget dyrt, langsomt, kompliceret og gammeldags”.[18]

Tanskan prosessilainsäädännön kokonaisuudistuksesta on ilmestynyt tähän mennessä kolme mietintöä. Mietinnöistä ensimmäinen (Bet. 1401) ilmestyi vuonna 2001 ja siinä käsitellään tuomioistuinten instanssijärjestystä, alioikeuden (byret) kokoonpanoa sekä ensiasteen käsittelyn säännösten muutostarpeita. Toisessa mietinnössä (Bet. 1427) käsitellään oikeudenkäynnin julkisuuskysymyksiä. Kolmannessa mietinnössä (Bet. 1436) käsitellään tuomioistuimeen pääsyä koskevia kysymyksiä. Viimeksi mainittu mietintö on julkaistu alkuvuodesta 2004.

---

[17] *Werlauff*, TfR 1998 s. 667. Tuomioistuimen on vuoden 1997 uudistuksen mukaisesti ilmoitettava asiassa annettavan ratkaisun ajankohta etukäteen. Lain mukaan byretin päätös tulee antaa pääsääntöisesti 6 viikon kuluessa asian vireilletulosta ja landsretin päätös 3 kuukauden kuluessa vastaavasta ajankohdasta (rpl. 219.1 §). Vuoden 1997 prosessiuudistuksen muusta sisällöstä ks. *Werlauff* 1999 s. 209–210.

[18] *Bet. 1401* s. 12. Ruotsissa tuomioistuinlaitoksen tehtäviä ja kehittämistä selvitettiin jo 1990-luvun alkupuolella. Tuolloin toimineen komitean selvitystehtävän eräänä taustatekijänä olivat tuomioistuimien juttumäärien kasvu ja lisääntyneet käsittelyajat. Ruotsissa selvityksessä keskityttiin muun ohella työnjaollisiin kysymyksiin, kuten hallinnon ja oikeuslaitoksen väliseen tehtävänjakoon ja tehtävänjakoon yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä. Selvityksessä käsiteltiin myös muutoksenhakuun, valitusinstanssien määrään ja valitusteihin liittyviä kysymyksiä sekä prosessisäännösten muuttamistarvetta. Yhteenveto selvityksestä ks. *SOU 1991:106 Del A* s. 19–36. Selvitystyön tehtäväksi kiteytettiin lisätä tuomioistuinten tehokkuutta ”med bibehållna krav på rättssäkerheten” (mts. 20).

Ensimmäisessä mietinnössä oikeudenkäyntiä ja tuomioistuinlaitosta koskevien säännösten muutoksille asetetaan kaikkiaan neljä tavoitetta. Tuomioistuinten tulee olla yleisesti käytettävissä riidanratkaisueliminä, ja riidan ratkaisussa on pyrittävä aineellisesti oikeaan lopputulokseen. Tuomioistuimessa käsiteltävät asiat on myös voitava ratkaista kohtuullisessa ajassa[19] ja tuomioistuinmenettelystä aiheutuvien kulujen tulee olla hyväksyttäviä sekä yhteiskunnan että tuomioistuinmenettelyn osapuolten näkökulmasta. Keskeisistä menettelyperiaatteista mietinnössä todetaan, että tuomioistuinmenettelyssä tulee noudattaa suullisuutta, julkisuutta, välittömyysperiaatetta, vapaata todistusharkintaa, kontradiktorisuusperiaatetta sekä käsittelymenetelmää ja määräämisperiaatetta. Tuomioistuinmenettelyn tulee rakentua lisäksi keskitysperiaatteelle. Suhteessa lainsäädäntövaltaan tuomioistuimilla todetaan olevan ”retsafklarende og retsudviklende funktion”.[20]

Vuoden 2001 mietinnössä on käsitelty hallintolainkäytön osalta kysymystä siitä, onko Tanskassa tarpeen perustaa erityisiä hallintotuomioistuimia.[21] Tältä osin Retsplejerådet on tullut siihen tulokseen, että tällaista tarvetta ei ole olemassa. Mietinnössä on päinvastoin katsottu, että hallintotuomioistuinten perustaminen saattaisi olla ”risiko for en mindre kvalificeret behandling”.[22] Retsplejerådet ei pidä tarpeellisena myöskään hallintotuomioistuinten perustamista siltä pohjalta, että ne muodostettaisiin eräistä muutoksenhakulautakunnista.[23] Sen sijaan myöhemmin selvitettäväksi on jätetty kysymys siitä, tarvitaanko hallintolainkäyttöasioiden käsittelystä yleisissä tuomioistuimissa erityisiä menettelysäännöksiä. Näiden menettelysäännösten kehittely on jäänyt Retsplejerådetin vastaisen työn varaan eikä jo julkaistuissa mietinnöissä ole vielä käsitelty tätä asiakokonaisuutta.

Retsplejerådetin näkemykset hallintotuomioistuinten tarpeettomuudesta perustuvat muun ohella käsitykseen siitä, että ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset suullisesta ja julkisesta käsittelystä sekä Tanskan perustuslain 65 §:n 1 momentin säännökset oikeudenkäyntien mahdollisimman laajasta suullisuudesta estäisivät kirjallisen menettelyn käytön hallintotuomioistuimis-

---

[19] Kohtuullista käsittelyaikaa koskevan vaatimuksen todetaan mietinnössä olevan EIOS 6 artiklaan sisältyvän fair trial - käsitteen osavaatimus. Muina fair trial -vaatimuksina mietinnössä todetaan: 1) todellisen pääsyn turvaaminen tuomioistuinmenettelyyn, 2) vaatimus tuomioistuimen perustamisesta lailla, 3) tuomioistuimen riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaaminen, 4) tuomioistuinkäsittelyn julkisuuden ja suullisuuden turvaaminen ja 5) tuomioistuinmenettelyn yleinen oikeudenmukaisuus (*Bet. 1401* s. 19–20).

[20] *Bet. 1401* s. 17.

[21] Mietinnön mukaan perustuslain säännökset estävät uuden hallintoasioiden ylimmän tuomioistuimen perustamisen korkeimman oikeuden rinnalle. Perustuslaki ei sen sijaan estä alemmanasteisten hallintotuomioistuinten perustamista, jos ylin lainkäyttö jää edelleen korkeimmalle oikeudelle (*Bet. 1401* s. 139).

[22] *Bet. 1401 s*. 135.

[23] Tämänsuuntaisia ehdotuksia ovat tehneet esimerkiksi *Blok – Wendler Pedersen*, LoR 7/2000 s. 33–34.

sa.[24] Hallintotuomioistuinten perustamista ei pidetä tarpeellisena myöskään sen vuoksi, että käsittely muutoksenhakulautakunnissa on ollut helppoa, halpaa ja nopeaa. Hallintotuomioistuinten perustaminen johtaisi väistämättä siihen, että lautakunnista jouduttaisiin luopumaan. Hallintotuomioistuimiin ei Retsplejerådetin käsityksen mukaan saataisi myöskään rekrytoitua riittävän laajalta alalta tuomareita. Nykyisessä järjestelmässä tuomareiden asiantuntemusta käytetään useissa lautakunnissa sillä tavoin, että vakinaisessa virassa olevat tuomarit toimivat lautakuntien sivutoimisina puheenjohtajina. Retsplejerådetin mukaan, vaikka näiden puheenjohtajina toimineiden tuomareiden asiantuntemusta voitaisiinkin hyvin hyödyntää hallintotuomioistuinjärjestelmässä, tähän järjestelmään ei voida yhteensovittaa täysimääräisesti lautakuntien muuta jäsenkuntaa, jonka asiantuntemus siten jää käyttämättä. Vuoden 2001 mietinnössä korostetaan lisäksi, että oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden säilyttäminen on tärkeää ja että hallintotuomioistuinten perustaminen voisi tarpeettomasti vaikeuttaa tämän tavoitteen toteutumista.[25] Huomiotta on sen sijaan jätetty kysymykset siitä, aiheuttaako tuomareiden merkittävä osallistuminen muutoksenhakulautakuntien toimintaan tuomioistuinvaiheen jatkokäsittelyssä esimerkiksi rakenteellisiksi muodostuvia esteellisyysongelmia.

Vuoden 2001 mietinnössä on myös pohdittu muutoksenhakulautakuntakäsittelyn ja tuomioistuinkäsittelyn välistä rajanvetoa. Retsplejerådet on esittänyt kantanaan, että muutoksenhakulautakunnissa ei tulisi käsitellä sellaisia asioita, jotka ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia ja edellyttävät ratkaisutoiminnassa todistelua. Yksityisoikeudellisia oikeussuhteita käsittelevien lautakuntien päätöksiin ei Retsplejerådetin mukaan tulisi myöskään liittää pakkotäytäntöönpanoa. Muutoksenhakumahdollisuuksien turvaamiseksi tulisi lainsäädännössä lähtökohdaksi ottaa se, että lautakuntien toimivaltaan kuuluvissa asioissa ei enää rajoitettaisi muutoksenhakua tuomioistuimeen. Toisaalta käsittelyjärjestyksenä olisi edellytettävä nykyistä lainsäädäntöä selkeämmin sitä, että hallinnollisissa asioissa lautakuntakäsittely on pakollinen esivaihe tuomioistuinkäsit-

---

[24] Werlauff pitää tällaista näkemystä väärinkäsityksenä EIOS:n tulkinnasta koskien suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuutta (*Werlauff*, Juristen 2001 s. 78).

[25] *Bet. 1401* s. 140–142. Norjassa hallintotuomioistuinten perustamista on pohdittu vakavimmin hallintolain (vuoden 1967 forvaltningsloven) valmistelun yhteydessä (*Forvaltningskomiteens betænkning 1958* s. 406–407). Vuonna 1999 julkaistuissa mietinnöissä (*NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet* ja *NOU 1999:22 Domstolene i første instans*) on sen sijaan esitetty näkökohtia hallinto-oikeudellisten erityistuomioistuinten perustamisesta. Viimeksi mainitun mietinnön antanut Strukturutvalget piti yleisten hallintotuomioistuinten perustamisen osalta painavimpana syynä tällaisten tuomioistuinten suurempaa asiantuntemusta hallinto-oikeudellisesta päätöksenteosta. Yleisten tuomioistuinten laintulkinnan epäiltiin mietinnössä olevan lähtökohtaisesti formaalisempaa, jolloin hallinto-oikeudellisen sääntelyn tavoitteet jäävät huomioon ottamatta. Oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden säilyttämisen kannalta yleisten hallintotuomioistuinten perustamista ei kuitenkaan pidetty kannatettavana ajatuksena.

telylle.[26] Yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden lautakuntakäsittelyä ei sen sijaan olisi välttämätöntä pitää tuomioistuinmenettelyn pakollisena esivaiheena, vaan osapuolet voisivat sopia tällaisen asian viemisestä suoraan tuomioistuimeen.

Ehdottamiensa tuomioistuinten toimivaltaa koskevien ja käsittelysäännösten muutosten Retsplejerådet katsoo sinänsä soveltuvan myös hallintolainkäyttöasioihin. Näihin ehdotuksiin kuuluu muun ohella se, että ensi asteen tuomioistuinten toimivaltaa vahvistetaan. Landsret käsittelisi ensi asteena vain periaatteellisesti merkittäviä asioita.[27] Toimikunnan enemmistö ehdottaa, että oikeudenkäyntien joutuisuuden lisäämiseksi byretin päätöksestä voitaisiin ohivalittaa valitusluvanvaraisesti korkeimpaan oikeuteen silloin, kun kysymys on periaatteellisesti merkittävästä asiasta ja asiassa on erityisen tärkeää saada ratkaisu nopeasti. Ohivalitusmahdollisuus edellyttää, että asian tosiseikasto ei ole epäselvä eikä asiassa tarvita lisää selvittämistoimia. Oikeudenkäyntien kestoon vaikuttaa myös ehdotus, jonka mukaan osapuolet voisivat keskenään sopia luopuvansa muutoksenhausta. Prosessisäännösten osalta nopeuteen ja toisaalta päätösten laadun parantamiseen pyritään lisäämällä kirjallista valmistelua. Suullisesta käsittelystä voitaisiin luopua kokonaankin erityisistä syistä ja osapuolten suostumuksella. Osapuolet voisivat osallistua oikeudenkäyntiin siviiliasioissa, joihin myös hallintolainkäyttöasiat pääosin luetaan, video- ja puhelinyhteyksien avulla.[28]

> Tanskan tuomioistuinlaitoksen vuoden 2003 vuosikertomuksesta käy ilmi (Danmarks domstoles årsrapport 2003), että kummassakin muutoksenhakutuomioistuimessa (landsret) keskimääräinen käsittelyaika on siviiliasioissa noin 12 kk. Muutoksenhakutuomioistuimen ensi asteena käsittelemissä ns. lautakunta-asioissa, jotka ovat siis hallintolainkäyttöasioita, keskimääräiset käsittelyajat olivat kuitenkin 22,8 ja 26,9 kk.[29]

---

[26] Tanskassa eräillä lautakunnilla on lakiin perustuva käsittelyaika, jonka ylittäminen merkitsee asianosaiselle mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Esimerkiksi Den sociale Ankesstyrelsenin on käsiteltävä sille tehdyt valitukset kahdeksan viikon kuluessa.

[27] Retsplejerådet ehdottaa myös Sø- og Handelsretten -nimisen erityistuomioistuimen toimivallan vahvistamista erityisesti elinkeinonharjoittamista koskevissa oikeuskysymyksissä sekä immateriaalisissa oikeuskysymyksissä (*Bet. 1401* s. 190–211). Ehdotuksen mukaan byret voisi siirtää vireille tulleen asian osapuolen pyynnöstä myös tämän erityistuomioistuimen käsiteltäväksi. Erityistuomioistuimen päätöksestä voitaisiin hakea muutosta valittamalla suoraan korkeimmalta oikeudelta.

[28] Ruotsissa on valtiopäiville annettu 17.3.2005 laaja ehdotus yleisten tuomioistuinten oikeudenkäyntimenettelyn kehittämiseksi ja joustavoittamiseksi (Prop. 2004/05:131). Näihin tavoitteisiin pyritään muun ohella luopumalla eräiltä osin suullisesta käsittelystä sekä hyödyntämällä entistä enemmän teknisiä apuvälineitä asian käsittelyssä. Esityksessä ehdotetaan siviiliasioissa otettavaksi käyttöön laaja valituslupajärjestelmä jo hovioikeusvaiheessa.

[29] *Danmarks domstoles årsrapport 2003* s. 14–15. Vuonna 2004 molemmat muutoksenhakutuomioistuimet käsittelivät yhteensä 105 hallintolainkäytöllistä lautakunta-asiaa. Vuodelle 2005 muutoksenhakutuomioistuimille on asetettu käsittelyaikatavoitteeksi käsitellä kaikkiin asiaryhmiin kuuluvat valitusasiat alle vuoden ajassa (*Domstolsstyrelsen Beretning 2004* s. 24 ja 34).

1.3 TUOMIOISTUINLAITOKSEN KEHITTÄMISKOMITEAN (KM 2003:3) EHDOTUKSISTA

Suomessa tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea asetettiin kesäkuussa 2001. Komitean mietintö (KM 2003:3) luovutettiin marraskuussa 2003. Asettamispäätöksessä komitean tehtäväksi määriteltiin laatia selvitys tuomioistuinlaitoksen kehittämislinjoista aikalinjauksella, jossa oikeusturvakysymyksiä tuli hahmottaa yli 10 vuoden, mahdollisesti 15–20 vuoden aikana. Asettamispäätöksessä komitean työn lähtökohdiksi määriteltiin perustuslain perusperiaatteet tuomiovallan käytöstä ja perusoikeusnäkökulma.

Mietinnössään komitea itse toteaa työskentelynsä tärkeinä lähtökohtina kolme seikkaa, jotka ovat *oikeusturva*, *oikeuden saatavuus* ja *asiakasnäkökulma*. Komitea on korostanut, että tuomioistuinten toimintaa ja oikeudenkäyntimenettelyjä tulisi kehittää erityisesti siitä lähtökohdasta, että tuomioistuinpalveluja käyttävä ei ole vain toimenpiteiden passiivinen kohde. Oikeudenkäyntiin osallistuvan tulisi voida kokea oikeudenkäynnit *avoimiksi, oikeudenmukaisiksi* ja *luottamusta herättäviksi*.[30]

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean kannanotot on pyritty laatimaan yleiseen koko tuomioistuinlaitosta koskevaan muotoon, joten kannanotoista vain osa koskee nimenomaisesti hallintolainkäyttöä. En selosta näitä yleisiä kannanottoja, vaan tuon esille lähinnä vain hallintolainkäyttöä koskevia nimenomaisia kehittämisehdotuksia sekä esille nostettuja selvittämistarpeita.

Oikeussuojan saatavuuden osalta komitea on kiinnittänyt huomiota siihen, että yksityisten toimijoiden tekemiin valituskelpoisiin hallintopäätöksiin ei liity yleislainsäädäntöön perustuvaa valitusoikeutta, vaan valitusoikeudesta tulee hallintolainkäyttölain mukaan aina säätää erikseen. Toimikunta ehdottaa tältä osin hallintolainkäyttölain muuttamista. Toimikunta ehdottaa myös hallintolainkäyttölain *hallintoriitaa koskevien säännösten täsmentämistä* pitäen erityisesti silmällä niitä tilanteita, joissa on kysymys viranomaisen passiivisuudesta tai viivyttelystä taikka palvelevaa hallintoa koskevista oikeusriidoista. *Julkisoikeudellisten yhteisöjen vahingonkorvausvastuun* toteuttamisen osalta komitea ehdottaa käynnistettäväksi selvitystyötä, jossa tarkasteltaisiin mahdollisuuksia siirtää nämä oikeusriidat yleisistä tuomioistuimista hallintotuomioistuinten käsiteltäviksi.[31] Myös *turvaamistoimien* osalta hallintotuomioistuinten toimivaltaa tulisi lisätä.

---

[30] *KM 2003:3* s. 38.

[31] *KM 2003:3* s. 125–132. Komitean mukaan hallintotuomioistuinten toimivaltaan ei kuulu tällä hetkellä asioita, jotka voitaisiin käsitellä tuomioistuimen sijasta hallinnossa. Vahingonkorvaustyyppisten asioiden käsittelyn siirtyminen hallintotuomioistuimiin merkitsisi samalla sitä, että myös oikeudenkäyntimenettelyä olisi näiltä osin muokattava vastaamaan vastaavantyyppisten asioiden käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa. Valitusoikeuden laajentamisen osalta (yksityisten

Oikeudenkäyntimenettelyjen osalta tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea ehdottaa hallintotuomioistuinten *kokoonpanojen* joustavoittamista, mikä käytännössä tarkoittaisi mahdollisuutta käyttää hallinto-oikeudessa pienempää kuin kolmen tuomarin kokoonpanoa[32] ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa vastaavasti valituslupa-asioissa toimivaltaista kolmen tuomarin kokoonpanoa tehtäessä erityisesti prosessuaalisia ratkaisuja. Oikeudenkäynnin joutuisuuden turvaamiseksi komitea ehdottaa, että riita-asioita koskevat säännökset käsittelyn *aikatauluttamisesta ja asian käsittelyvaiheista ilmoittaminen* ulotettaisiin kaikkiin tuomioistuimiin ja kaikkiin asiaryhmiin.

> Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä korostetaan, että joutuisuudesta keskusteltaessa tulisi huomiota kiinnittää nykyistä enemmän prosessin kokonaiskestoon eikä pelkästään yksittäisten tuomioistuinten keskimääräisiin käsittelyaikoihin. Keskimääräiset käsittelyajat eivät sellaisenaan paljasta todellista käsittelyaikojen vaihtelua. Hallintolainkäyttöasioissa kokonaiskäsittelyajan huomioon ottaminen tarkoittaisi myös hallintomenettelyvaiheen pituuden huomioon ottamista.
>
> Asioiden ripeää käsittelyä voitaisiin komitean mukaan parantaa joustavoittamalla yksittäisten tuomareiden toimivaltaa omaa tuomiopiiriään laajemmaksi (ehdotus koskee tältä osin nimenomaisesti vain käräjätuomareita). Lisäksi komitea on ehdottanut mahdollisuutta selvittää vireille tulleiden asioiden siirtämistä ruuhkautuneesta tuomioistuimesta paremmassa työtilanteessa olevaan tuomioistuimeen.[33] Lausuntopalautteessa 12 lausunnonantajaa (mukana mm. VM) on kannattanut asioiden siirtomenettelyn kehittämistä. Lausuntopalautteessa 8 lausunnonantajaa on puolestaan vastustanut tällaista kehittämistä. Vastustajien joukossa on kaksi hovioikeutta ja kolme hallinto-oikeutta sekä yksi etujärjestö.[34]
>
> Mietinnössä ei ole viimeksi mainitun ehdotuksen yhteydessä selostettu hallintotuomioistuinuudistusta edeltänyttä lainsäädäntövaihetta, jossa lääninoikeuksille muodostettiin vastaavassa tarkoituksessa yhteisiä tuomiopiirejä. Tämä kokeilu ei osoittautunut kovin menestyksekkääksi, sillä käytännössä juttuja siirrettiin merkittävässä määrin vain Hämeen lääninoikeudesta Keski-Suomen lääninoikeuteen. Kokeilu jäi toisaalta myös hyvin lyhytaikaiseksi, koska hallinto-oikeusuudistus toteutui melko ripeästi.
>
> Kehittämiskomitean mukaan kokonaiskäsittelyajat epäselvissä ja laajoissa asioissa ovat usein kohtuuttoman pitkiä, kun taas rutiiniasiat käsitellään nopeasti.[35] Tämän tutkimuksen empiirisessä osassa on puolestaan selvitetty, että kaksi-

---

tekemät hallintopäätökset) komitea pitää hallintolainkäyttölain laajentamista ”teknisenä ratkaisumallina” (mts. 131). Erityisempää huomiota ei ole kiinnitetty siihen, että erityislainsäädännössä yksityisten toimijoiden päätöksiin on yleensä järjestetty ensi asteena ennen hallintotuomioistuinvaihetta pakollinen oikaisumenettely, josta jouduttaisiin joka tapauksessa säätämään erityislainsäädännössä.

[32] Komitean mukaan arvioitaessa, mihin asiaryhmiin suppeampi kokoonpano soveltuu, tulisi ottaa huomioon muun ohessa oikeussuojan tarve, asioiden oikeudellinen rutiininluonteisuus, taloudellisen intressin vähäisyys ja samalla asioiden runsaslukuisuus. Esimerkiksi vuonna 2002 Helsingin hallinto-oikeuteen saapuneista asioista 5 % koski pysäköintivirhemaksuvalituksia (*KM 2003:3* s. 172).

[33] *KM 2003:3* s. 202.

[34] *OM Lausuntoja ja selvityksiä 2004:27* s. 55.

[35] *KM 2003:3* s. 197.

> asteisessa hallintotuomioistuinjärjestelmässä kohtuuttoman pitkät kokonaiskäsittelyajat näyttävät kohdistuvan enemminkin juuri rutiiniasioihin tai asioihin, joissa rahallinen intressi on vähäinen. Tällaisessa asiassa saattaa olla kuitenkin valittajan henkilön kannalta merkittävästä asiasta kysymys, ja asiaan voi liittyä samasta syystä EIOS:n soveltamiskäytännön kautta erityisiä joutuisuusvaatimuksia.

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on viivästysten vähentämiseksi esittänyt otettavaksi käyttöön erityisen *viivästyskantelun*. Ehdotuksen mukaan hallintoasioissa hallintoviranomaisen viivästymistä koskeva kantelu tehtäisiin hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuskäsittelyn viivästymisestä kanneltaisiin vastaavasti korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Kanteluinstanssi voisi ehdotuksen mukaan määrätä saattamaan asian käsittelyn päätökseen tietyssä määräajassa. Komitean mietinnössä tällaiseen määräykseen ei näyttäisi liittyvän mitään erityistä tehostetta tai sanktiota.[36]

Ehdotettua viivästyskantelua ei ole mietinnössä arvioitu suhteessa EIOS:n soveltamiskäytäntöön koskien erityisesti niitä tapauksia, joissa oikeudenkäynnin kestoa on arvioitu sekä 6.1 että 13 artiklan loukkauksena. Tältä osin mielenkiintoista oikeuskäytäntöä on tosin tullut julkisuuteen osaksi vasta komitean mietinnön julkaisemisen jälkeen. Lisäksi osa uudesta oikeuskäytännöstä on julkaistu mietinnön viimeisten kirjoitusvaiheiden aikana, joten nämä tapaukset eivät ehkä tästä syystä ole välittyneet mietinnön ehdotuksiin ja perusteluihin. Komitean mietinnössä todetaan kuitenkin, että viivästymistä vastaan on tarpeen kehittää oikeussuojakeinoja erityisesti EIT:n ratkaisu *Kudła v. Puola* (*EIT 26.10.2000*) huomioon ottaen.[37]

> Kudła-ratkaisun perusteella OK 28 lukuun on sinänsä jo ehdotettu säännöksiä menettelystä, jonka mukaan asianosainen voisi saada asiansa julistetuksi kiireelliseksi käsiteltäväksi.[38] Lakivaliokunta ei kuitenkaan hyväksynyt hallituksen

---

[36] *KM 2003:3* s. 201. Komitean mukaan viivästyskantelu ei kuitenkaan ole ongelmaton ehdotus, koska siinä on se vaara, että ”ylempi tuomioistuin sekaantuu liikaa vireillä olevan asian käsittelyyn selvittäessään, mistä asiassa on kysymys ja miten sitä on käsitelty” (mts. 202). Mietinnössä ei myöskään ole pohdittu kysymystä siitä, miten viivästyskantelun tyyppinen oikeussuojakeino soveltuu yhteen tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on suhtauduttu ainakin toistaiseksi hyvin torjuvasti siihen, että tuomioistuimille voitaisiin asettaa erityisiä käsittelyaikoja suoraan lainsäädännöllä. Nyt käsittelyaika asetettaisiin toisen tuomioistuimen päätöksellä, mikä riippumattomuus näkökohdasta voi sinänsä olla ongelmattomampaa.

[37] Kokoavasti siitä, minkä tyyppisiä hyvikkeitä viivästymisen johdosta on mahdollista käyttää kansallisesti, ks. *Danelius*, SvJT 2001 s. 182–183. Kuten Danelius huomauttaa, riita-asioissa itse tuomion lopputuloksella ei voida hyvittää toista osapuolta. Siviiliprosessissa tehokkaan viivästysoikeussuojakeinon täytyy kohdella molempia oikeudenkäynnin osapuolia tasapuolisesti, joten esimerkiksi kanteen hylkääminen (vert. syytteen hylkääminen/alempi rangaistus) ei tule kysymykseen oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella. Hallintolainkäytön asiaryhmistä merkittävä osa rinnastunee juuri siviiliasioihin, joten näissä asiaryhmissä ei ole käytettävissä lopputulokseen perustuvaa hyvitystä.

[38] *HE 190/2002 vp* s. 34–38.

esitystä (HE 190/2002 vp) tältä osin. Valiokunta korosti, että riita-asioiden oikeudenkäyntimenettelyn vuoden 2003 alussa voimaan tulleen uudistuksen mukaan tuomioistuimen on laadittava jokaisesta asiasta käsittelysuunnitelma ja aikataulu. Hallituksen esityksessä ei lakivaliokunnan mukaan ollut pohdittu, miten kiireelliseksi julistaminen ja aikataulutus sopivat yhteen, joten valiokunta ei katsonut voivansa puoltaa ehdotusta.[39] Valiokunnan kantaan vaikuttivat mitä ilmeisimmin valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden esittämät näkemykset tämäntyyppisen uudistuksen tarpeettomuudesta.

Myös komitean mietinnön lausuntopalautteessa oikeussuojakeinojen kehittämiseen on suhtauduttu yllättävän negatiivisesti. Komitean kannanottoon oikeussuojakeinojen kehittämistarpeesta otti nimenomaisesti kantaa 15 lausunnonantajaa, joista 5 kannatti ehdotusta, 3 katsoi asian vaativan lisäselvityksiä ja 6 suhtautui asiaan joko varauksellisesti tai kielteisesti. Yleisin perustelu kielteiselle kannalle oli se, että uudet oikeussuojakeinot kuluttaisivat tuomioistuinten resursseja. Toinen perustelu oli se, että nykyisiä oikeussuojakeinoja pidettiin riittävinä.[40]

Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mukaan on mahdollista, että asianosaisten oikeussuojakeinoja joudutaan jatkossa kehittämään sekä siltä osin kuin näillä keinoilla varmistetaan käsittelyaikataulu ennakolta että myös siltä osin, että näillä keinoilla pyritään jälkikäteiseen hyvitykseen. Komitean mukaan olisikin selvitettävä, tulisiko *vahingonkorvauslakiin* ottaa nimenomaiset säännökset siitä, että oikeudenkäynnin, esitutkinnan, syyteharkinnan tai muun lainkäyttöprosessiin liittyvän toimen viivästymisen vuoksi vahinkoa kärsineellä olisi oikeus vaatia valtiolta vahingonkorvausta.[41] Rikosasioissa asianosaisista riippumaton viivästyminen voidaan ottaa komitean mukaan huomioon nimenomaisten normien vielä puuttuessa siten, että viivästyminen on peruste syyttämättä jättämiselle, rangaistuksen lieventämiselle tai rangaistukseen tuomitsematta jättämiselle.

Kuten edellä jo olen todennut, komitean ehdotus viivästyskantelun käyttöön ottamisesta on kärsinyt ilmeisen ”arvonalennuksen” EIOS:n dynaamisen oikeuskäytännön kehityksen myötä. Erityisesti tuomiosta *Kangasluoma v. Suomi* (*EIT 20.1.2004*) voitaneen päätellä, että viivästyskantelumenettely ei rakenteellisesti ja sisällöllisesti ole tehokas oikeussuojakeino viivästystä vastaan EIOS 13 artiklan tarkoittamassa mielessä. Mainitussa ratkaisussa Suomen katsottiin rikkoneen EIOS 6.1 ja 13 artiklaa vastaan, koska rikosasiassa vastaajana olleella ei ollut käytössään tehokkaita oikeussuojakeinoja (joko ennalta estäviä tai

---

[39] *LaVM 30/2002 vp* s. 3.

[40] Yksityiskohtaisemmin esitetyistä kannanotoista ks. *OM Lausuntoja ja selvityksiä 2004:27* s. 56–63.

[41] Pitkällä tähtäimellä voitaisiin jopa harkita, että korvausta maksettaisiin tuomioistuimesta johtuvan viivästymisen johdosta ilman, että asianosaisten tarvitsisi osoittaa kärsineensä viivästymisen johdosta vahinkoa (*KM 2003:3* s. 200–201). Edellisessä luvussa selostamani ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella tällaisen lainmuutoksen tarve vaikuttaa hyvinkin pikaiselta. Lisäksi en pidä selvänä sitä, että hyvityksen määräämistä koskevat säännökset tulisi sisällyttää nimenomaan vahingonkorvauslakiin.

korvaukseen johtavia) asian käsittelyn viivästymistä vastaan. Asian kansallisen käsittelyn aikana olivat voimassa OK 16 luvun 4.2 §:n säännökset siitä, että asianosaisella oli oikeus kannella asian käsittelyn lykkäämisestä määräajassa (30 vrk) hovioikeuteen.[42]

> Asiassa ei ollut tehty tällaista kantelua, ja Suomen hallitus katsoi asianosaisen muun ohella tällä perusteella jättäneen käyttämättä tehokkaan kansallisen oikeussuojakeinon (tuomion kohta 41). Suomen hallitus argumentoi myös sillä, että valittajalla oli viivästymistä vastaan käytettävissään vahingonkorvauskanne, joskin vahingonkorvauksen saamiseksi tuli edellyttää muun ohella syyseuraussuhdetta vahingon ja viivästyksen välillä. Suomen hallitus totesi lisäksi, että tehokkaana oikeussuojakeinona tulisi pitää myös kantelumahdollisuutta ylimmille laillisuusvalvojille, mitä mahdollisuutta valittaja olikin käyttänyt hyväkseen (tapauksessa kantelu ei aiheuttanut toimenpiteitä).[43]
>
> EIT katsoi Suomen hallituksen jättäneen näyttämättä, että valittajan käytettävissä olisi ollut tehokkaita oikeussuojakeinoja viivästystä vastaan. Tuomioistuimen mukaan varsin ratkaiseva peruste oli se, että hallitus itse oli myöntänyt, ettei viivästys sellaisenaan ollut korvausperuste vahingonkorvauslain mukaan. EIT:n mukaan hallitus ei ollut myöskään pystynyt osoittamaan sitä, että käyttämällä näitä hallituksen mainitsemia keinoja valittaja olisi voinut saada ”such relief” (tuomion kohta 48).
>
> Vastaava kanta on omaksuttu tutkimatta jättämistä koskevassa päätöksessä *Eskelinen v. Suomi* (*EIT 3.2.2004*). Tapauksessa kysymys oli oikeudenkäynnin kohtuullisesta ajasta KKO:n ennakkopäätöksen antamiseen johtaneessa vahingonkorvausasiassa. Väitteen kotimaisesta tehokkaasta oikeussuojakeinosta EIT hylkäsi näyttämättä jättämisperusteella. Hallitus ei ollut esittänyt yhtään esimerkkiä kotimaisesta oikeuskäytännöstä, joka olisi osoittanut, että valittajalla olisi ollut mahdollisuus riitajutussa saada hyvitystä oikeudenkäynnin viivästymisestä. EIT totesi myös, että KKO:lla oli ollut tarpeellinen tieto sen arvioimiseksi, oliko oikeudenkäynnin kesto muodostumassa kohtuulliseksi. Näissä oloissa ja vaikka valittaja ei ollut nimenomaisesti kiirehtinyt asiansa käsittelyä, KKO:lta ei ollut evätty sitä mahdollisuutta, jonka kotimaisten oikeussuojakeinojen käyttöä koskeva sopimusmääräys antoi valtioille eli mahdollisuutta oikaista väitetyt rikkomukset ennen kuin niistä valitettiin EIT:lle. Käytännössä mainittu lausuma tarkoittaa sitä, että KKO:n olisi tullut viimeisenä tuomioistuinasteena kiinnittää erityistä huomiota jutun nopeaan käsittelyyn.

---

[42] OK 16:4.2 (kantelu tarpeettomasta lykkäyksestä) oli mahdollista tehdä sekä riita- että rikosasiassa. Säännös kumottiin ROL:n voimaantulon yhteydessä 1.10.1997 alkaen. Rikosasioiden oikeudenkäyntiuudistuksen yhteydessä lykkääminen pääsääntöisesti säädettiin kielletyksi, jolloin säännös katsottiin voitavan tarpeettomana kumota.

[43] HE:ssä 190/2002 vp esitettiin vielä arvio, jonka mukaan Suomessa käytössä olevat oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan täyttävät 13 artiklan vaatimukset. ”Meillä käytettävissä olevat…oikeussuojakeinot – kiirehtimispyyntö, kantelu ylemmälle viranomaiselle ja kantelu oikeusasiamiehelle taikka oikeuskanslerille – tähtäävät pääasiassa nimenomaan oikeuskäsittelyn nopeuttamiseen. Oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille tehty kantelu voi kuitenkin johtaa myös muihin toimenpiteisiin, kuten syytetoimiin taikka kurinpitomenettelyyn. Asianosaisen mahdollisuus jälkikäteiseen hyvitykseen on myös olemassa, koska valtio on korvausvastuussa vahingonkorvauslain (412/1974) säännösten mukaisesti. *Asianosaisella ei kuitenkaan ole oikeutta vahingonkorvaukseen pelkästään sillä perusteella, että oikeudenkäynnin kesto on ylittänyt kohtuullisen ajan*” (*HE 190/2002 vp* s. 14, kurs. ESV).

Oikeudenkäyntimenettelyjen kehittämiseen liittyy myös tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean ehdotus siitä, että hallintolainkäyttöasioissa valituksenalaisen päätöksen tehneen *hallintoviranomaisen prosessuaalista asemaa* selkeytettäisiin, vaikka komitean mukaan ei olekaan aihetta siirtyä yleiseen kaksiasianosaisprosessiin. Viranomaisosapuolen aseman selkiyttämisellä tulee pyrkiä erityisesti siihen, että oikeudenkäynnin tasapuolisuuteen vaikuttavat tekijät ovat entistä paremmin havaittavissa.[44]

Viranomaisosapuolen valitusoikeuden osalta komitea on katsonut, että valitusoikeuden ei kaksiasteisessa tuomioistuinjärjestelmässä tarvitse olla yleinen, vaan valitusoikeudesta tai valituskynnyksestä voidaan säätää asiaryhmäkohtaisesti. Yleissuuntauksena tulisi kuitenkin olla viranomaisen valitusmahdollisuuksien lisääminen niissä tapauksissa, joissa ensi asteen tuomioistuin on muuttanut viranomaisen päätöstä.

Yleiskannanottonaan komitea on myös esittänyt, että suullisia käsittelyjä ja katselmuksia tulisi hallintolainkäytössä lisätä. Tälle lisäämistarpeelle komitea on nähnyt kaksi syytä, jotka liittyvät oikeusturvan ja asianosaisten luottamuksen lisäämiseen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa samoin kuin korkeimmassa oikeudessa voitaisiin järjestää ns. lyhyitä suullisia käsittelyjä oikeuskysymyksestä keskustelua varten (ns. *prejudikaatin pledeeraus*).[45]

Sovintomenettelyn osalta tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea on ehdottanut, että hallintoasioissa tulisi laatia perusselvitys tarpeesta ja mahdollisuuksista kehittää uusia menettelymuotoja konfliktien ratkaisemiseksi, yhteisymmärryksen hakemiseksi ja sovittelemiseksi niissä rajoissa kuin hallinnon oikeusturvan vaatimukset ja hallinnon yleiset oikeusperiaatteet sallivat.[46] Hallintotuomioistuimissa voidaan sinänsä jo nykyisten säännösten perusteella järjestää suullisia käsittelyjä, joissa selvennetään ja rajataan riitaisia kohtia.

Hallintotuomioistuinten *henkilöstörakenteen* kannalta merkittävimmät tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä käsitellyt osuudet koskevat

---

[44] Komitean mukaan Suomessa hallintopäätöksen tehneen viranomaisen prosessuaalinen asema on nykyisin jo niin lähellä vastapuolena olevan asianosaisen asemaa, että ”asiallisesti ottaen ei voida puhua enää siitä, että prosessissa olisi mukana vain muutoksenhakijana oleva asianosainen” (*KM 2003:3* s. 230).

[45] Uusi käsittelytapa lisäisi ylimpien tuomioistuinten ja koko tuomioistuinlaitoksen näkyvyyttä ja avaisi ylimpien tuomioistuinten menettelyä myös yleisöön päin. Menettelyllä voisi olla myös koulutuksellista merkitystä ”koko lakimieskunnalle ja erityisesti tuomioistuinjuristeille”. Komitean mukaan menettely olisi asianosaisten kannalta ehdoton oikeus niissä jutuissa, joissa on myönnetty valituslupa (*KM 2003:3* s. 219).

[46] Sovittelusta hallintoasioissa kansainvälisesti ks. *KM 2003:3* s. 324–326. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus 9 vuodelta 2001 koskee tuomioistuinkäsittelyn vaihtoehtoja hallintoviranomaisten ja yksityisten osapuolten välisissä oikeusriidoissa. Esimerkiksi Ranskassa sovittelu on ollut mahdollista ensi asteen hallintotuomioistuimissa vuodesta 1986 lähtien (nykyisin CJA art. L 211-4, alkujaan loi du 6 janvier 1986 art. 22). Sovittelua harjoitetaan ihmisoikeustuomioistuimen lisäksi yhteisöjen tuomioistuimissa. Käytännössä sovittelua suoritetaan erityisesti henkilöstöasioissa ensimmäisen asteen tuomioistuimessa (sovittelusta yhteisön tuomioistuinjärjestelmässä yleisemmin *Schønberg*, CMLRev 2001 s. 333–357).

lautamiesjärjestelmän käyttöönottoa myös hallintotuomioistuimissa. Tämän kehityslinjauksen komitean enemmistö on torjunut. Yksimielisesti komitea on sen sijaan ehdottanut esittelijäjärjestelmästä luopumista kaikissa tuomioistuimissa. Esittelijöiden tilalle ehdotetaan *tuomareita avustavia lakimiehiä*, joiden virat olisivat nykyisestä poiketen määräaikaisia. Esittelijäjärjestelmästä luopuminen merkitsisi siten valmisteluvastuun siirtämistä tuomareille. Korkeimmissa oikeuksissa avustava lakimies laatisi päätösehdotuksen asiasta vastaavan tuomarin ohjauksessa ja avustava lakimies voisi olla myös läsnä tuomioistuimen neuvottelussa. Korkeimmissa oikeuksissa käytännön valmistelu jäisi edelleenkin pitkälti avustaville lakimiehille, joiden määrä olisi myös suurempi kuin muissa tuomioistuimissa.

Kaksiasteisen yleisten hallintotuomioistuinten järjestelmän jatkokehittämisestä komitea on ensinnäkin todennut, että järjestelmään sisältyy edelleen merkittäviä poikkeuksia, joita tulisi huomattavasti vähentää. Käytännössä tämä tarkoittaa muutoksenhakulautakuntien lakkauttamiskehityksen jatkamista. Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytysten parantamiseksi komitea ehdottaa *valituslupajärjestelmää*, jossa valitusluvan myöntäminen perustuisi prejudikaattiperusteen lisäksi asiassa tapahtuneeseen ilmeiseen virheeseen. Valituslupajärjestelmän laajentamista tulisi komitean mukaan selvittää asiaryhmäkohtaisesti. Komitean mukaan tällainen valituslupajärjestelmän hallittu jatkokehittäminen on ”tarpeellista ja hyödyksi koko oikeussuojajärjestelmälle”.[47]

[47] *KM 2003:3* s. 418. Komitean mietinnössä korostetaan valituslupajärjestelmän laajentamistarvetta KHO:n toimintaedellytyksien turvaamiseksi.

2 Hallintolainkäytön aikaisemmista viipymätutkimuksista – esimerkit 1970-luvulta ja 1990-luvulta

Hallintolainkäytöstä eri yhteyksissä suoritettujen virallisselvitysten yleisin kohde on sinänsä ollut hallintolainkäyttöasioiden viipyminen. Aikaisemmissa tutkimuksissa painopiste on ollut ensi asteen hallintolainkäyttöjärjestelmän ongelmissa. Viipymätutkimusten perusrakenne on vuosien saatossa pysynyt suhteellisen samankaltaisena, eli jo varhaisemmissa selvityksissä huomiota on kiinnitetty alempien hallintotuomioistuinten työtapoihin, käsittelyn eri vaiheisiin ja näiden vaiheiden mahdollisiin kitkatekijöihin (välitoimet, valmistelu, istunnon jälkeinen aika ennen päätöksen antamista) sekä resurssien ja asiamäärien suhteeseen.

Esimerkin perusteellisesta aikaisemmasta viipymätutkimuksesta tarjoaa vuonna 1973 julkaistu *Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintö* (KM 1973:114), jossa muun ohella selvitettiin veroasioiden käsittelyä lääninoikeuksissa. Lääninoikeuksissa vuonna 1972 ratkaistuista asioista verovalitusasioita oli 70–80 %. Mainittuna vuonna kaikista valituksista ratkaistiin noin joka viides alle kolmessa kuukaudessa valituksen saapumisesta. Valituksista 44 % ratkaistiin puolestaan ajassa, joka pienemmillään oli kolme kuukautta ja enimmillään yksi vuosi. Valituksista 36 % viipyi lääninoikeuksien käsittelyssä yli vuoden. Alueellisesti ja asiaryhmäkohtaisesti lääninoikeuksien käsittelyajoissa havaittiin olevan tuntuvia eroja.[48]

Verovalitusten käsittelyaika jaettiin toimikunnan tutkimuksessa välitoimivaiheeseen, asian valmisteluvaiheeseen ja istunnon jälkeiseen päätöksen viimeistelyvaiheeseen. Ensimmäinen vaihe eli välitoimivaihe kesti suoritetun tutkimuksen mukaan keskimäärin 7 kuukautta. Valmistelu sujui puolestaan keskimääräisesti siten, että valmisteluun kului 6 kuukautta, josta varsinaisesti asiaa valmisteltiin vain yhden kuukauden ajan. Valmisteluvaihe kesti sinänsä vuoden tai pidempään 17 %:ssa tarkastelluista tapauksista. Kolmas vaihe kesti keskimäärin 26 päivää.

> Hallintolainkäyttötoimikunnan mietintöön liittyy myös Teuvo Pohjolaisen toimikunnan toimeksiannosta suorittama empiirinen tutkimus ”Verotus ja muutoksenhaku siihen”.[49] Tutkimuksessa yhteensä 1 500 luonnolliselle henkilölle lähetettiin kysely, jossa nämä saivat vastata muun ohella verotuksen muutoksenha-

[48] *KM 1973:114* s. 332. Joutuisuustutkimuksen tarkemmista tiedoista ks. mts. 143–175.
[49] *KM 1973:114* s. 360–389.

kua koskeviin väitteisiin. Vastauksia ristiintaulukoimalla saatiin tuloksia siitä, mihin tekijöihin muutoksenhakualttius liittyi (kuten henkilön ikä, sukupuoli, tulotaso, ammatti, koulutus, asuinpaikka, aikaisemmat valitukset, verovalituksen aihe). Vastauksista laskettiin eräänlainen vastaajien tietämysindeksi.

Tutkimusten perusteella hallintolainkäyttötoimikunnan mietinnössä voitiin tehdä myös se johtopäätös, että lääninoikeuksiin tuolloin saapuneista veroasioista noin 30 % oli oikeudelliselta laadultaan niin yksinkertaisia, että ne olisi pitänyt käsitellä tuomioistuimen sijasta jossain muussa oikeussuojaelimessä.

Toimikunnan mietinnössä päädyttiin esittämään muun ohella työskentelytapojen tehostamista lääninoikeuksissa. Tässä tarkoituksessa huomiota oli toimikunnan mukaan kiinnitettävä ”eri asteisen työvoiman käyttömahdollisuuksien lisäämiseen, asioiden tarkoituksenmukaiseen jakamiseen sekä asioita valmisteltaessa asiakirjojen oikein lukemiseen, päätösten kirjoittamistapaan sekä mallien ja lomakkeiden käyttöön”.[50]

Noin kaksikymmentä vuotta myöhemmin sain itse olla mukana selvittämässä korkeimman hallinto-oikeuden presidentin Pekka Hallbergin asettamassa sisäisessä työryhmässä, miksi lääninoikeudet jälleen kerran olivat ruuhkautuneet. Työryhmän lääninoikeuksien työtilannetta ja työskentelyedellytyksiä koskenut ns. Lääninoikeusmuistio valmistui joulun alla 1994. Muistiossa ruuhkien syntymisen pääasialliseksi syyksi todettiin jälleen kerran veroasioiden määrän kasvu.

Korkeimman hallinto-oikeuden muistiossa ei esitetty lainsäädäntötoimia vaan määräaikaisten virkojen perustamista pahiten ruuhkautuneisiin tuolloisiin Hämeen, Kymen, Vaasan ja Oulun lääninoikeuteen. Ehdotuksen perusteella vuosina 1995–1996 perustettiin määräaikaisia virkoja Hämeen ja Kymen lääninoikeuteen. Muistiossa esitettiin, että lyhyen ajan tavoitteeksi oli otettava veroasioiden osalta selvästi alle yhden vuoden (esimerkiksi 8–10 kk) mittainen keskimääräinen käsittelyaika ja pitkän ajan käsittelyaikatavoitteeksi vastaavasti kuusi kuukautta. Muistion mukaan viimeistään siinä vaiheessa, kun ensi asteen hallintotuomioistuinten työtilanne oli saatu tulostavoitteita vastaavalle tasolle ja keskimääräiset käsittelyajat oikeusturvan kannalta kohtuullisiksi, oli syytä käynnistää hallintolainkäyttöjärjestelmän pitkän ajan kehittämistä koskeva kokonaissuunnittelu yhteistyössä hallintotuomioistuinten ja oikeusministeriön kanssa.[51]

Mikä näitä edellä selostettuja tutkimuksia sitten yhdistää? Mielestäni ainakin se seikka, että viipyilyyn täsmälääkkeeksi tarjottiin resurssien korjaamista. Tutkimuksia yhdistää myös se, että hallintotuomioistuinten perinteisille työs-

---

[50] *KM 1973:114* s. 333.

[51] *Lääninoikeusmuistio* s. 154. Vuoden 1973 hallintolainkäyttötoimikunta esitti myös hallintolainkäyttöön kohdistuvan tutkimustoiminnan voimakasta lisäämistä. Tutkimusteemoina toimikunta mainitsi esimerkiksi hallintolainkäytön organisaation, hallintolainkäytön vaikutukset, hallintolainkäytön informaatiojärjestelmän, oikeusvertailun sekä toteutettavien uudistustoimenpiteiden tulokset (*KM 1973:114* s. 339).

kentelymenetelmille ei tuolloin nähty tarpeelliseksi etsiä tai kehittää vaihtoehtoja. Ainahan oli asiat valmisteltu siten kuin ne oli valmisteltu eli kirjallisessa ohjaamattomassa läheteprosessissa ja sen jälkeen esittelijän valmistelutoimin esittelykelpoisten juttujen röykkiöiden odottaessa esittelyvuoroaan. Tätä prosessia oli totuttu vuosien saatossa pitämään käytännöllisenä ja tehokkaana. Jos järjestelmä ei kyennyt tuottamaan valmista tuotetta eli päätöksiä riittävän ripeään tahtiin, vika oli helppo aina paikallistaa samaan kohtaan eli puuttuviin resursseihin. Ennen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän jäljempänä selostettavaa muutosta helppoa oli myös toisen vian paikallistaminen. Hallintotuomioistuimissa oli ylipäätään liikaa juttuja, joten tehokkaampia oikaisujärjestelmiä kehittämällä nimenomaan verotukseen tästä ongelmasta uskottiin päästävän.

> KHO:ssa on julkaistu vuonna 2003 pieneen otantamäärään perustuva selvitys KHO:n toiminnoista ja työnkuluista sekä niiden kehittämistarpeista. Selvityksen mukaan KHO:ssa vireillä olevista asioista on ylivoimaisesti suurin osa valmisteluvaiheessa tai odottaa toimenpiteitä jaostotoimistossa. Kun vuoden 2000 aikana jaostotoimistossa tai valmistelussa muutoin oli jatkuvasti keskimäärin noin 65 % vireillä olevista jutuista, tuo luku oli vuoden 2002 lopussa yli 70 %.[52]
>
> Tämän sisäisen selvityksen perusteella on vaikea tehdä johtopäätöksiä, koska selvitys on kovin suppea. Asian käsittelyn eri vaiheisiin KHO:ssa kulunutta aikaa tutkittiin vain 60 jutun osalta ja otannassa edellytettiin lisäksi sitä, että mukaan valittavissa jutuissa käsittelyaika KHO:ssa oli 9–12 kk. Näin rajatulla selvityksellä ei luonnollisestikaan saa selville, mikä työvaihe tai mikä muu seikka aiheuttaa pitkään vireillä olevissa asioissa viipymistä.
>
> Selvityksessä on toisaalta asianhallinnan tietojen perusteella tutkittu eri käsittelyvaiheiden (esivalmistelu, valmistelu ja lopputoimet) jakautumista eri asiaryhmissä otoksella, jossa kustakin asiaryhmästä otettiin mukaan 30 asiaa. Selvityksessä ei tosin ilmoiteta, miltä ajanjaksolta poimitut jutut ovat. Näiden tietojen perusteella esimerkiksi huostaanottoasioissa esivalmistelu kestää noin 80 vrk, valmistelu 144 vrk ja lopputoimet vielä noin 26 vrk. Ympäristölupa-asioissa vastaavat luvut ovat noin 140 vrk (esivalmistelu), 171 vrk (valmistelu) ja 53,5 vrk (lopputoimet). Kaavoitus- ja rakentamisasioissa liikutaan luvuissa 97 vrk (esivalmistelu), 158 vrk (valmistelu) ja 39 vrk (lopputoimet). Toimeentulotukijutuissa jakaumaksi ilmoitetaan 3,5 vrk (selittynee valituslupajärjestelmällä, jonka vuoksi ei pyydetä välitoimia), 87 vrk (valmistelu) ja 39 vrk (lopputoimet). Valitusluvan vuoksi myöskin tuloverotusta koskevat jakaumatiedot ovat toimeentulotukiasioiden suuntaisia eli 8 vrk (esivalmistelu), 147 vrk (valmistelu) ja 40 vrk (lopputoimet). Veroasioissa ei myöskään välttämättä tarvitse pyytää asiakirjoja, vaan nämä tulevat yleensä valituskirjelmän mukana, kun valituskirjelmä toimitetaan verotoimistoon.
>
> Selvityksessä huomio kiinnittyy siihen, että lopputoimiin kuluva aika vaikuttaa varsin pitkältä, sillä asiaryhmäkohtaisesti kysymys on 19,4–63,5 vrk:n mittaisista jaksoista. Lyhyin lopputoimiaika selvityksen mukaan on valitusluvanvaraisissa turvapaikka-asioissa ja pisin kilpailuasioissa.[53]
>
> Huomiota kiinnittää myös se, että mielenterveysasioissa esivalmistelu kestää keskimäärin 63 vrk. Mielenterveysasioissa valmisteluvaihe kestää sekin suh-

[52] *KHO:n työryhmämuistio 28.3.2003* s. 3.
[53] *KHO:n työryhmämuistio 28.3.2003* s. 6.

teellisen pitkään (noin 84 vrk) ja lopputoimet vievät saman ajan kuin yleensä muissakin asiaryhmissä (36,5 vrk).

Selvityksessä on myös tarkasteltu juttumääriä esittelijäkohtaisesti ja jäsenkohtaisesti. Vuonna 1999 KHO:ssa esiteltiin esittelijää kohden 109 asiaa. Vuonna 2000 vastaava luku oli 97 asiaa ja vuonna 2001 enää 92 asiaa. Vuonna 2002 luku on noussut 122 asiaan. Tarkastavat jäsenet ovat tarkastaneet vuonna 2000 keskimäärin 310 asiaa. Vuonna 2001 tämä luku putosi 260 asiaan. Vuonna 2002 luku nousi hieman (267 asiaa). Jäsenten tarkastuskerroissa on tapahtunut vastaavasti laskua niin, että vuonna 2000 tarkastuskertoja per jäsen oli keskimäärin 57. Vuonna 2001 tämä luku oli 51 ja vuonna 2002 luku oli laskenut 49:een.

KHO:n selvityksen mukaan vuonna 2002 ratkaistuista asioista alle 3 kuukaudessa käsiteltiin 311 asiaa, 3–6 kuukauden kuluessa 747 asiaa, 6–9 kuukauden kuluessa 711 asiaa ja 9–12 kuukauden kuluessa 599 asiaa. Tästä eteenpäin 774 asiaa käsiteltiin alle 18 kuukaudessa. Yli puolitoista mutta alle kaksi vuotta kesti yhteensä 355 asian käsittely. Yli kaksi vuotta käsiteltyjä asioita oli tuona vuonna ratkaistuista 281.[54]

Kun viipyilevä hallintolainkäyttö on edelleenkin mitä suurimmassa määrin oikeuselämän todellisuutta hallintotuomioistuinten uudelleen organisoinnista (1999), kaksiasteisen muutoksenhakujärjestelmän toteuttamisesta (1996) ja hallintotuomioistuimia ruuhkauttaneitten verovalitusten oikaisujärjestelmän ja valituslupajärjestelmän kehittämisestä (1995) huolimatta, lienee aihetta miettiä viipyilyn syitä muista näkökulmista. Voiko siis tehottomuusongelman perimmäinen syy olla muu kuin puutteelliset resurssit ja näiden resurssien käyttö entistä vaikeammassa ja vaativammassa soveltamisympäristössä? Ovatko hallintolainkäytön prosessimenetelmät ja -menettelyt jo itsessään viipyilyä aiheuttavia?

Julkisuudessa on viime aikoina tuotu esille ajatuksia siitä, että ns. perusteettomat valitukset erityisesti ympäristöasioissa tulisi voida jättää tutkimatta ja näin menetellen siis nopeuttaa valitusten käsittelyä. En henkilökohtaisesti pidä tällaisen lainsäädännön luomista mahdollisena enkä toivottavana. Kuten *Tapio Määttä* toteaa, oikeudelliseen harkintaan ei ole syytä sisällyttää rajankäyntiä epäasiallisen ja asiallisen vaikuttamisen välillä eikä kysymystä ole syytä juridisoida ainakaan osaksi valitusoikeuden laajuuden määrittelyä. Määtän mukaan valitusoikeutta koskevan harkinnan oikeudellisena lähtökohtana voi perustuslaissa turvatut osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet huomioon ottaen olla vain oletus valituksen perustumisesta yhteiskunnallisesti täysin hyväksyttäviin näkökohtiin.[55]

---

[54] Vuoden 2002 lopussa vireillä olleista asioista 7 oli saapunut vuonna 1998, 12 vuonna 1999, 31 vuonna 2000, 602 vuonna 2001 ja 2 834 vuonna 2002 (*KHO:n työryhmämuistio 28.3.2003* s. 16).

[55] *Tapio Määttä*, LM 2000 s. 798 ja *Tapio Määttä* 2002 s. 56. Tulkitsen kirjoittajan tarkoittavan, että valituksentekijän motiivien vaikutusta ei voida ottaa lakeja säädettäessä valitusoikeuden määrittelyssä huomioon ja että käytännön päätöksentekotilanteissa tällaisen harkinnan lopputuloksen tulee joka tapauksessa olla perusteltua ja julkilausuttua, mikäli valitus jätettäisiin tutkimatta oikeussuojaintressin puuttumisen vuoksi.

Toinen julkisuudessa esille nostettu keino ehkäistä valituksia on muuttaa HLL:n säännöksiä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvoitteista siten, että valituksensa häviävä osapuoli entistä useammin velvoitettaisiin korvaamaan vastapuolensa oikeudenkäyntikulut. Julkisuudessa on tältä osin myös esitetty, että vähimmäistoimi olisi muuttaa HLL:n tulkintakäytäntöä siihen suuntaan, että valituksia pidettäisiin aikaisempaa useammin perusteettomina, jolloin lainsäädäntömuutosten sijasta muutospaine kohdistuisi tuomioistuinten tulkintakäytäntöön. Käytännössä oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden muutokset voisivat johtaa siihen vähemmän toivottavaan seuraamukseen, että samalla vähennettäisiin myös niitä valituksia, joita on kaikin puolin pidettävä perusteltuina ja tarpeellisina laillisuusvalvonnan ja oikeussuojan näkökulmasta. Sekä valitusoikeutta että oikeudenkäyntikulusäännöksiä koskevat muutokset edellyttäisivät, että lainsäädännössä määriteltäisiin perusteettoman valituksen kriteerit.

Kuten *Mäkinen* huomauttaa, kulujen korvausvelvollisuuden tämänsuuntainen muutos ei sovi yhteen ainakaan maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena olleen valtion kontrollin lieventämisen kanssa. Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden kiristäminen olisi ristiriidassa myös kunnallisvalituksen valvontafunktion kanssa.[56]

[56] *Mäkinen* 2004 s. 189.

3 Hallintolainkäyttö oikeusturva-asioiden neuvottelukunnan selvityskohteena

Empiirisesti hallintolainkäyttöä on äskettäin tutkittu oikeusturva-asioiden neuvottelukunnan toimeksiannosta kahdessa tutkimuksessa. Näissä tutkimuksissa toisessa on ollut kysymys haastattelututkimuksen menetelmin suoritetusta tutkimuksesta, jossa on selvitetty *asiakkaiden luottamusta hallintotuomioistuinten toimintaan.*[57] Toisessa tutkimuksessa on niin ikään haastattelututkimuksen menetelmin selvitetty *hallinto-oikeustuomareiden näkemyksiä hallintolainkäyttöprosessin toimivuudesta ja ongelmista*.[58] Tämän tutkimuksen pääteeman eli hallintolainkäytön joutuisuuden parantamisen kannalta huomion arvoista on, että hallintotuomioistuinten asiakkaiden haastattelututkimuksessa 79,4 % vastanneista piti hallintotuomioistuinten toimintaa liian hitaana.[59]

> Hallintotuomioistuinten asiakkaiden luottamustutkimus suoritettiin kyselytutkimuksena lähettämällä elokuussa 2002 yhteensä 500 henkilölle kyselylomake. Kysely lähetettiin vuoden 2001 aikana Hämeenlinnan ja Kuopion hallinto-oikeuksissa asioineille henkilöille. Lomakkeista palautettiin 255 eli kyselyn vastausprosentti oli 51. Vastaajista naisia oli 44,1 % ja miehiä 55,9 %. Vastaajat osuivat varttuneempiin ikäryhmiin, sillä vastaajista vain 8 % oli alle 30-vuotiaita. Vastaajista 41,4 % oli iältään 30–50 vuotiaita. Vastaajista oli yli 50 vuotta täyttäneitä hiukan yli puolet eli 50,6 %. Vastaajista 39 % oli asioinut hallinto-oikeudessa useammin kuin kerran.[60]

---

[57] *Ahti Laitisen, Veijo Tarukanteleen ja Eeva Valjakan* tutkimus ”Luottamus hallintotuomioistuimiin” on julkaistu kokonaisuudessaan oikeusturva-asiain neuvottelukunnan toiminnastaan vuosilta 2002–2003 antaman kertomuksen liitteenä (*OM Julkaisu 2003:4* liite 1 s. 1–28). *Mäkinen* kritisoi tutkimuksen kysymyksenasettelua ja lopputuloksia muun ohella siitä, että oikeudenmukaisuutta kysyttäessä lainkäyttömenettelyä tuntemattomalle vastaajalle syntyy epätietoisuutta siitä, onko oikeudenmukainen ymmärrettävä lainmukaiseksi ja onko hallinto-oikeudella ylipäätään mahdollisuutta antaa oikeudenmukaisia ratkaisuja vai pelkästään muodollisen lain vaatimukset täyttäviä (*Mäkinen* 2004 s. 106). Eri tieteenaloilla käytettäviä luottamuksen käsitteitä yhdistää *Litmalan* mukaan yhteys tietoon, ennustettavuuteen ja epävarmuuteen. Luottamuksen käsite kytkeytyy myös luottamussuhdetta koskeviin odotuksiin. Yhteiskunnan systeemitasolla kansalaisen luottamus voidaan kiteyttää odotuksiksi eri instituutioissa – kuten esimerkiksi tuomioistuimissa – ilman erityistä valvontaa tai vallan väärinkäyttöepäilyjä tapahtuvasta asiantuntevasta ja yksilön edun huomioon ottavasta asioiden käsittelystä (*Litmala*, LM 2002 s. 35, 38–39 ja 45).

[58] *Ervasti – Kallioinen* 2003.

[59] *OM Julkaisu 2003:4* liite 1 s. 8. KHO:ssa käsittelyaikojen kehitystä kuvaa tieto siitä, että vuonna 2000 asioista 20 % voitiin ratkaista alle 6 kk käsittelyajassa. Kaksi vuotta myöhemmin vastaava osuus oli noussut sinänsä 28 %:iin, mutta samalla alle vuoden ratkaisuajassa käsiteltyjen osuus oli noussut 45 %:sta 62 %:iin. Todella pitkään eli yli 2 vuotta käsiteltyjen juttujen osalta vastaava osuus (2 %) oli noussut 5 prosenttiyksiköllä (mts. 11).

[60] *OM Julkaisu 2003:4* liite 1 s. 13.

Ahti Laitisen, *Veijo Tarukanteleen* ja *Eeva Valjakan* suorittamassa hallintolainkäytön asiakkaiden luottamustutkimuksessa tuodaan pitkälti esille samoja tekijöitä kuin tässä tutkimuksessa jäljempänä sille, miksi hallintolainkäyttöjärjestelmää ei yleisen prosessinormiston yleispiirteisyydestä ja oletetusta kaikkiin asiaryhmiin sopeutuvuudesta huolimatta voida pitää kovin selkeänä eikä välttämättä oikeusturvaa parhaalla mahdollisella tavalla toteuttavana järjestelmänä. Luottamustutkimuksessa tällaisina tekijöinä mainitaan runsas menettelyoikeudellinen erityislainsäädäntö, korkeimman hallinto-oikeuden päätösten heikko ohjausvaikutus, puutteellinen prosessinjohto kirjallisessa prosessissa sekä hallintolainkäytön esittelyjärjestelmän vaikutukset aineellisen prosessinjohdon toteuttamiseen sekä päätösten perustelujen kirjoittamiseen.[61]

Luottamustutkimuksessa arvioidaan myös, että hallintolainkäyttömenettelyn ymmärtämistä hämärtävät esimerkiksi sellaiset lainsäädäntöön sinänsä perustuvat käytänteet, joissa valituskirjelmä toimitetaan ensin hallintoviranomaiselle. Nämä käytänteet ovat omiaan sekoittamaan kansalaisten kuvaa siitä, mikä on hallinnon tehtävä ja eroaako tuomioistuimen tehtävä hallinnon tehtävistä. Hallintolainkäytön luottamuksen kokemiseen vaikuttavat tutkimuksen mukaan myös yleinen tietämättömyys hallinto-oikeuksista tuomioistuimina ja niissä noudatettavasta oikeudenkäyntimenettelystä.[62]

> Kyselyssä kartoitettiin vastaajien yleisiä mielipiteitä väittämillä. Vastaajista 76,7 % oli sitä mieltä, että kansalaisten on vaikea saada selville, mitä kaikkia asioita hallinto-oikeudet käsittelevät. Vastaajista 64,9 % piti hallinto-oikeuksien toimintaa monimutkaisena. Positiivisten väitteiden osalta 43,7 % oli samaa mieltä sen väitteen kanssa, että hallinto-oikeuksissa asiointi on halpaa. Hallinto-oikeuden toimintaa piti tehokkaana 23 %.
>
> Vastaajista 40,6 % oli sitä mieltä, että hallinto-oikeus tutkii tarkasti hallintoviranomaisen tekemän päätöksen oikeudenmukaisuuden ja että hallinto-oikeus todella muuttaa virheellisiä päätöksiä. Kansalaisten yhdenvertaisuuden vastaajat katsoivat toteutuvan hallintotuomioistuimissa paremmin kuin hallintoviranomaisissa (35,3 % verrattuna hallinnon 6 %:iin). Toisaalta yhtä suuri osa eli 35,7 % oli sitä mieltä, että yhdenvertaisuus toteutuu hallintotuomioistuimissa ja hallinnossa yhtä huonosti.
>
> Oikeudenmukaisuuden toteutumisen osalta vastaajista 40,8 % piti hallinto-oikeuksia parempana kuin hallintoa. Vastaavasti 4 % vastaajista piti hallintoa tässä suhteessa parempana. Vastaajista 26,4 % katsoi oikeudenmukaisuuden toteutuvan molemmissa yhtä huonosti. Päätösten perustelujen 42,3 % vastaajista katsoi olevan hallinto-oikeuksien päätöksissä parempia kuin hallintoviranomaisten päätöksissä. Hallintoviranomaisten päätösten perusteluja piti parempi-

---

[61] Olen pitkälti samaa mieltä Ervon kanssa siitä, että enää ei ole riittävää kertoa, mitä lakia sovelletaan ja miten sitä sovelletaan, vaan olennaisinta on kertoa, *miksi* lakia sovelletaan tuomiosta tai ratkaisusta ilmenevällä tavalla (*Ervo* 2004 s. 20). Hallintolainkäytössä perustelukulttuuri täyttää yleensä erinomaisesti kaksi ensiksi mainittua tasoa, mutta viimeisin taso voi jäädä saavuttamatta.

[62] *OM Julkaisu 2003:4* liite 1 s. 12–13.

na 5,2 % vastaajista. Yhtä huonoina perusteluja hallinnossa ja hallintolainkäytössä piti 26,1 % vastaajista.[63]

Käsitys hallinto-oikeudesta muuttui 14,9 %:n mielestä parempaan suuntaan asian tultua hallinto-oikeudessa käsitellyksi. Vastaavasti 47,5 %:n mielestä käsitys hallinto-oikeuksista muuttui tämän jälkeen huonompaan suuntaan.

Luottamustutkimuksen yhteenvedossa hallintolainkäyttöprosessin ongelmiksi todetaan menettelyn hitaus, asianosaisten tietämättömyys asianosaisasemaansa liittyvistä seikoista, menettelyjen monimutkaisuus, tehottomuus ja käsitys siitä, että hallinto-oikeudet tutkivat huonosti käsittelemiään asioita. Tutkimuksen johtopäätöksenä onkin, että asianosaisaseman selkiinnyttäminen, parempi prosessinjohto ja asianosaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien parantaminen voisivat lisätä luottamusta hallintotuomioistuimiin.[64]

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen suorittamassa tutkimuksessa haastateltiin kaikkiaan 15 hallinto-oikeustuomaria. Haastatellut tuomarit mainitsivat hallintolainkäyttölain ongelmina muun ohella suullisten käsittelyjen ja katselmusten järjestämisen tulkintaongelmat, virallisperiaatteen laajuuden sekä todistajien kuulemisen tietyissä asiaryhmissä. Tuomareiden haastattelussa virallisperiaatteen soveltamista pidettiin epäselvänä esimerkiksi tilanteissa, joissa yksityinen asianosainen toimii ilman oikeudellista avustajaa.[65] Tuomarit pitivät sinänsä hallintolainkäyttölainsäädännön joustavuutta lähes yksimielisesti positiivisena asiana sekä prosessin tarkempaa sääntelyä tarpeettomana. Haastateltujen mielestä virallisperiaatteeseen nojaava prosessi soveltuu hallintolainkäyttöön erittäin hyvin, koska se helpottaa asiassa totuuden löytymistä ja mahdollistaa yksityisten asioimisen tuomioistuimessa ilman oikeudellista apua.[66]

Enemmistö vastaajista koki toisaalta tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuden myös ongelmallisena tuomioistuimen puolueettomuuden vaarantumisen näkökulmasta. Mutta antakaamme heidän todeta tämä omin sanoin:

”Täällä kauheasti joutuu miettimään. – – Mitä hallinto-oikeus voi tai ei voi tehdä? Eikä niihin juuri oikeita vastauksia saada.” (T1)

”Sehän [HLL 33 §] on sellainen joustava pykälä, että joka kerta, kun siihen tartutaan, mietitään hyvin tarkkaan, että missä se raja kulkee. Ja voidaanko ja suosiiko tämä jotakuta.” (T3)

”Kyllä joitakin tapauksia on, jossa me heti toteamme, että me emme voikaan asettaa tällaista kysymystä, että se on niin räikeästi juuri jonkun tietyn asianosaisen eduksi.” (T4)

”Ei mennä sille linjalle, että joku kärsii. Mutta vaarahan on siinä, että ruvetaan toimimaan niin kuin toisen osapuolen asianajajana.” (T6)

---

63 *OM Julkaisu 2003:4* liite 1 s. 15–16.

64 *OM Julkaisu 2003:4* liite 1 s. 22.

65 STAKES:in lastensuojeluasioita hallintotuomioistuimissa koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että asiakkaat eivät osanneet yksinään vaatia täytäntöönpanon keskeyttämistä eikä suullisen käsittelyn toimittamista (*Heino – Rantamäki – Sallila* 2002 s. 23).

66 *Ervasti – Kallioinen* 2002 s. 78.

> ”Me voidaan nähdä vain se, mikä me nähdään ja mikä meille tuodaan. Faktisesti me ei voida ikinä nähdä mitään muuta kuin sellainen, mikä meille tuodaan. – – Ja sittenhän meille voi tulla ongelmia, jos me oikeasti itse keksitään jotain. – – Tuomarin täytyy olla niin kuin sellainen sopivan tyhmä, sopivalla tavalla tyhmä. Ja antaa näiden asianosaisten ja oikeudenkäyntiin osallistuvien valistaa itseään.” (T8)
>
> ”Ei siinä kenenkään asianajajaksi voi ryhtyä. Sitä tasapuolisuutta parttien välillä ei voi rikkoa.” (T10)[67]
>
> ”[Yksityisten ihmisten kirjelmien taso] vaihtelee hirveästi. Siis jotkut on oikein hyviä, niistä tulee se olennainen esiin ja jotkut ovat oikeastaan sellaisia yleisiä ’valituskirjelmiä’ siinä merkityksessä, että valitetaan, miten huonosti kaikki asiat on. – – Mutta kyllähän me aina yritetään aina lukea ne ihmisille niin kuin myönteisesti siinä mielessä, että *yritetään arvata mitä ne tahtoo* (kurs. ESV) ja yritetään lukea ne heille niin kuin heidän hyväkseen.” (T12)[68]

”Arvauskulttuurin” ohella hallintotuomioistuimissa näyttää esiintyvän myös rohkeampaa otetta asian selvittämiseen, sillä haastateltu tuomari T8 ilmoitti, että hänellä ei ollut koskaan ollut henkilökohtaisesti vaikeaa tarttua puhelimeen asianosaisen käsityksen selvittämiseksi. Tartuin itse ”arvaukseen” siitä syystä, että olen törmännyt tähän samaan ilmiöön useaan otteeseen opettaessani hallintolakia valtion virkamiehille ja kuntien viranhaltijoille. Olen pitänyt keväästä 2003 kevääseen 2004 noin 50 koulutustilaisuutta, joissa erittäin monessa minulta kysyttiin, mitä jossakin asiassa pitäisi tehdä sen vuoksi, että viranomainen ei tiedä, mitä asianosainen haluaa. Kenellekään kysyjistä ei näyttänyt luontevana vaihtoehtona tulleen mieleen, että asiaa eli asianosaisen tahdon selvittämistä voisi tiedustella asianosaiselta itseltään ja että tämä selvittämiskeino voisi olla jokin muukin kuin kirjallinen tiedustelu. Hallinnossa samoin kuin hallintolainkäytössä on prosessin tehokkuuden, sekä ajallisen että sisällöllisen kannalta, varsin kohtalokasta se, että viranomaisen taikka tuomioistuimen päätökseksi voisi edelleenkin tulla ”paras” arvaus asiakkaan intentioista ja toiveista.

> Vuonna 2002 ilmestyneessä ruotsalaisessa komiteanmietinnössä vastaavasta ilmiöstä käytetään nimitystä ”återhållsamhetskultur”. Tähän oikeuskulttuurin ilmiöön mietinnössä kuvataan kuuluvaksi se, että juridiikka mielletään teknisenä eräänlaisena ”oikein soveltamisen alueena”, jossa juristin oma panos ja vastuu ovat vähämerkityksellisiä.[69]
>
> *Lambertz* kuvaa Ruotsin oikeuskulttuuria kulttuuriksi, jossa päätöksentekijöillä ei tunnu olevan pidemmälle menevää vastuuta kuin välttää tekemästä väärin. Lambertzin mukaan tällaisessa oikeuskulttuurissa legitiimisyys on vaarassa heikentyä sen vuoksi, että virkamiehet eivät ymmärrä, että ”rättssystemet måste prestera det som medborgarna förväntar sig”.[70] Lambertz esittää kirjoituksessaan muutoinkin mielenkiintoisia näkemyksiä siitä, millä tavalla tällaisessa oikeuskulttuurissa voi syntyä ”rättshaverist” eli henkilö, joka menettää itseään koskevan oikeusjutun käsittelyn vuoksi uskonsa oikeuslaitokseen ja kokee tul-

---

67 *Ervasti – Kallioinen*, mts. 79.
68 *Ervasti – Kallioinen*, mts. 82.
69 *SOU 2002:37* s. 131.
70 *Lambertz* 2004 s. 390.

leensa oikeuslaitoksen pettämäksi. Lambertz painottaa sitä, että yksittäisen tuomarin käytöksellä voi olla suuri merkitys kehityksessä, mikäli tuomari vaikuttaa puolueelliselta, ei kunnioita osapuolia tai osoittaa muutoinkin prosessia johtaessaan tai sen kuluessa puutteellista arvostelukykyä. Yleisellä tasolla luottamukseen tuomioistuinlaitokseen vaikuttaa myös se, miten tuomioistuinlaitos ottaa vastaan arvostelua ja minkälaatuinen on tuomioistuinlaitoksen suhde mediaan. Lambertz korostaa, että luottamusta ei lisää tuomioistuinlaitoksen edustajien sulkeutuminen pois julkisesta keskustelusta.[71]

OPTULA:n toisessa tutkimuksessa 15 asianajajalta kysyttiin heidän näkemyksiään muun muassa hallinto-oikeusprosessin keskeisistä ongelmista sekä mahdollisista epäyhtenäisistä käytännöistä. Asianajajakyselyn perusteella hallintolainkäyttöprosessin ongelmakohtia näyttivät olevan epäselvät näyttösäännöt etenkin lastensuojeluasioissa[72], todistusteemojen puuttuminen sekä epäselvyydet koskien viranomaisen prosessiasemaa.

OPTULA:ssa on lisäksi keväällä 2003 tehdyn asianajajakyselyn yhteydessä kysytty avokysymyksellä asianajajien mielipidettä hallintolainkäyttöön liittyvistä ongelmista. Kysymykseen vastanneista asianajajista (N=284) 67 % nimesi hallintolainkäytön suurimmaksi ongelmaksi sen hitauden. Joka neljäs vastaaja koki ongelmalliseksi kirjallisen käsittelyn suuren määrän. Noin joka kuudes vastaaja oli puolestaan sitä mieltä, että oikeudenkäyntikuluja ei hallintolainkäytössä korvata asianmukaisesti.[73]

---

[71] *Lambertz*, mts. 393.

[72] *Vihervuori* huomauttaa aiheellisesti siitä, että lastensuojeluasioissa hallintotuomioistuin joutuu luotaamaan lapsen tulevaisuutta. Vaikka lähtökohtana ovat osittain jo tapahtuneet tosiasiat, joista osapuolet voivat esittää todistelua, lapsen terveyden tai kehityksen vakavan vaarantumisen uhka edellyttää kuitenkin tulevaisuuteen kohdistuvaa arviota. Toisaalta lapsen etu ei ratkaisukriteerinä tyhjenny yksittäisiin reaalimaailmaa koskeviin havaintoihin ja niiden välittömään oikeudelliseen arvioon. Vihervuori kritisoi esitettyjä näkemyksiä huostaanottojuttujen prosessirakenteen muuntamistarpeesta esimerkiksi rikosprosessin tapaiseksi siitä, että nämä näkemykset perustuvat jonkinasteisiin aineellista sääntelyä koskeviin väärinymmärryksiin. Mikäli huostaanottoasiat muutettaisiin rikosprosessin omaisiksi, oikeudellisen arvion kohteeksi tulisi huoltajan väitetty syyllisyys, joka puolestaan jouduttaisiin arvioimaan menneitä tapahtumia koskevalla todistelulla (*Vihervuori* 2004 s. 509–510). *Räty* korostaa, että lapsen kuulemisessa tulee varmistua siitä, että lapsi voi aidosti ilmaista mielipiteensä. Lapsen käsitystä voidaan selvittää kuvaamalla lapsen käyttäytymistä, jos lapsi on kovin pieni tai hänen ei muutoin kykene tai halua ilmaista mielipidettään (*Räty* 2004 s. 99).

[73] *Ervasti – Kallioinen* 2002 s. 76–77.

4 Muista viimeaikaisista viipymätutkimuksista

4.1 HALLINTOLAINKÄYTTÖASIOIDEN VIIPYMINEN APULAISOIKEUSKANSLERIN VUOSIEN 2002–2003 TARKASTUSTEEMANA

Hallintolainkäyttöjärjestelmässä käsiteltävien asioiden käsittelyaikoihin on kiinnitetty huomiota viime aikoina useissa eri yhteyksissä. Koska näissä selvityksissä ja tutkimuksissa tehdyt havainnot asioiden viipymisestä antavat taustaja vertailutietoa tämän tutkimuksen havainnoille ja johtopäätöksille, selostan seuraavassa vielä eräitä niistä.

Hallintolainkäytön käsittelyaikoja koskeva huoli on johtanut selvitystoimiin toisaalta sellaisissa asiaryhmissä, joissa on kysymys yhteiskunnallisesti merkittävistä investoinneista tai maankäytön suunnittelusta, ja toisaalta niissä asiaryhmissä, joissa oikeudellinen intressi liittyy henkilön perustoimeentuloturvan tai henkilökohtaisen vapauden ja/tai perhe-elämän suojaamiseen. Kummassakin ryhmässä on vahvasti kysymys perusoikeuksien turvaamisesta, vaikka suojan kohteet vaihtelevatkin. Infrahankkeissa ja maankäytön suunnittelussa suojan kohteet voivat olla sekä yhteisöllisiä että yksilöllisiä, kun asiaryhmillä on liittymiä omistusoikeuden ja elinkeinotoiminnan lisäksi myös ympäristöarvojen suojaamiseen. Erillisselvitysten tarve on käynyt mitä ilmeisimmäksi sen vuoksi, että hallintolainkäyttöjärjestelmän yleistä toimivuuden seurantaa ei ole järjestetty riittävällä tavalla eikä riittävässä laajuudessa.

Apulaisoikeuskanslerin vuosien 2002–2003 tarkastusteemana on ollut muun muassa tutustuminen hallinto-oikeuksien toimintaan ja työtilanteeseen. Tarkastusteemaan liittyen apulaisoikeuskansleri on selvittänyt erityisesti kiireellisten asioiden käsittelytilannetta hallinto-oikeuksissa. Tällaisina kiireellisinä asioina selvityksessä on pidetty *lastensuojeluasioita*, *toimeentulotukiasioita* ja *ulkomaalaisasioita*.

> Apulaisoikeuskansleri pyysi hallinto-oikeuksia näiden asiaryhmien käsittelyn osalta erityisesti selvittämään seuraavia kysymyksiä: 1) kenen vastuulla jutun käsittely on eri vaiheissa, 2) missä vaiheessa lakimiesesittelijä ja/tai tuomari ottaa vastuun käsittelystä, 3) miten välitoimelle lähettämisestä päätetään ja miten sitä ohjeistetaan, 4) miten asioiden käsittelyä ohjataan ja valvotaan sekä 5) miten asioiden viipymistä seurataan. Selvityksessä pyydettiin erityisesti tieto-

ja siitä, miten kiireelliseksi luokiteltavien asioiden seuranta on järjestetty sekä miten kiireellinen käsittely on käytännössä varmistettu.[74]

Apulaisoikeuskanslerin hallinto-oikeuksia koskeva selvitys julkaistiin 12.12.2003 (dn:o 14/50/03). Selvityksen mukaan useimmissa hallinto-oikeuksissa ei ollut lainkaan vireillä yli 6 kuukautta vanhempia toimeentulotukea, huostaanottoa tai lastensuojelua koskevia valituksia. Mikäli tämänikäisiä valituksia oli vireillä, niiden määrä hallinto-oikeuskohtaisesti oli vähäinen, tavallisimmin alle 10 valitusta. Poikkeuksena olivat selvityksen mukaan Helsingin hallinto-oikeus, jossa tällaisia valituksia oli ollut vireillä 63 toimeentulotukiasiassa ja 440 ulkomaalaisasiassa, sekä Kuopion hallinto-oikeus, jossa oli vireillä 55 tällaista toimeentulotukiasiaa, 17 huostaanottoasiaa ja 4 ulkomaalaisasiaa.[75]

Selvityksen mukaan hallinto-oikeuksien ilmoittamat keskimääräiset käsittelyajat vaihtelivat toimeentulotukiasioissa 5,7 kuukaudesta (Rovaniemen hallinto-oikeus) 14,4 kuukauteen (Kouvolan hallinto-oikeus). Huostaanottoasioissa vaihteluväli oli 3,6 kuukaudesta (Rovaniemen hallinto-oikeus) 9,9 kuukauteen (Kouvolan hallinto-oikeus). Ulkomaalaisasioissa lyhyin keskimääräinen käsittelyaika oli hallinto-oikeuksien toimittamien tietojen mukaan Vaasan hallinto-oikeudessa (2,9 kk) ja pisin Kouvolan hallinto-oikeudessa (10,6 kk).

Yli vuoden viipyneiden juttujen viipymisen syyksi hallinto-oikeudet totesivat esittelijän vaihdokset ja asiaan hankitut lisäselvitykset. Ulkomaalaisasioissa viipymisen käytännön syyksi ilmoitettiin myös kääntämiseen kuluva aika. Tätä selitystä apulaisoikeuskansleri ei nähtävästi pitänyt relevanttina, koska päätöksessä todetaan, että diaarimerkintöjen perusteella kääntämiseen kuluva aika ei vaikuttanut mitenkään merkittävän pitkältä. Apulaisoikeuskansleri ei myöskään pitänyt hyväksyttävänä erään hallinto-oikeuden esittämää käsitystä siitä, että suullisten käsittelyjen toimittaminen aiheuttaisi merkittävää viivästystä asian käsittelyssä paitsi käytännön järjestelyjen vaatiman ajan vuoksi myös sen vuoksi, että suullisen käsittelyn jälkeen päätöksen kirjoittaminen on työläämpää kuin kirjallisen menettelyn jälkeen.

Hallinto-oikeuksien toimittamista selvityksistä kävi ilmi myös se seikka, että eräissä tapauksissa välitoimivaihetta oli seurannut noin vuoden mittainen passiivivaihe, minkä jälkeen asian esittelyssä oli jouduttu päättämään uudesta

---

[74] Hallinto-oikeuksia pyydettiin antamaan myös lukumäärätiedot vähintään 6 kk vireillä olleista toimeentulotuki-, huostaanotto- ja ulkomaalaisasioista. Hallinto-oikeuksien tuli myös selvittää, miten suuri osa näistä jutuista ratkaistaan 6 kk:ssa, mitkä ovat asiaryhmien keskimääräiset käsittelyajat sekä onko kiireellisille asioille asetettu hallinto-oikeuskohtaisesti tavoitteellisia käsittelyaikoja. Selvitystä pyydettiin myös asioiden käsittelyn käytännön tason ”pullonkauloista”. Tapauskohtaiset selvitykset pyydettiin yli vuoden vireillä olleista asioista.

[75] Selvityksen mukaan Kouvolan hallinto-oikeus ei ollut antanut vertailukelpoisia tietoja. Hallinto-oikeuden ilmoittamista käsittelyaikatiedoista voitiin kuitenkin päätellä, että yli 6 kk vireillä olleita asioita oli täytynyt olla huomattavasti kaikissa selvityksessä tarkoitetuissa asiaryhmissä.

tarvittavasta välitoimesta. Passiivivaiheen pituus ja sen jälkeiset välitoimitarpeet kuvaavat tämän tutkimuksen teeman kannalta sitä, että hallintolainkäyttöjärjestelmässä yleisesti vallitsevalla käsityksellä kirjallisen menettelyn ylivoimaisuudesta, mitä tulee joustavuuteen ja helppouteen asiakkaan kannalta, on myös kääntöpuolensa. Kirjallinen prosessi ei ole asiakkaan kannalta helppoa eikä joustavaa, mikäli hallintotuomioistuimessa ei ohjata millään tavalla asiakasta lausumaan keskeisistä kysymyksistä.[76]

> Hämeenlinnan HAO ilmoitti tapauskohtaisessa selvityksessään, että erään vanhimman toimeentuloturva-asian ratkaiseminen oli viivästynyt sen johdosta, että alkuperäiset asiakirjat olivat hävinneet sosiaalilautakunnassa. Toisessa pitkään vireillä olleessa toimeentulotukiasiassa samaa valitusperustetta käyttäen tehty valitus oli edelleen vireillä KHO:ssa, jonka ratkaisua HAO odotti. Kahdessa yli vuoden vireillä olleessa lastensuojeluasiassa oli toisessa kysymys siitä, että HAO odotti sosiaalilautakunnan toimia edunvalvojan hankkimiseksi lapselle. Toisessa pitkään viipyneessä asiassa oli kysymys siitä, että lisäselvitykset olivat viivästyttäneet ratkaisua.
>
> Vaasan HAO totesi puolestaan, että yhden lastensuojeluasian viipymisen osasyynä oli KHO:een tehty valitus täytäntöönpanoasiassa. KHO:ssa tämän valituksen käsittely oli kestänyt yli 7 kk.
>
> Kouvolan HAO totesi neljässä toimeentulotukiasiassa viipymisen syyksi sen, että vastaavassa asiassa oli sosiaaliviranomaisen valitus vireillä KHO:ssa. Saman syyn esitti Oulun HAO kahden valituksen osalta.
>
> Kuopion HAO oli selvityksensä mukaan pyrkinyt selvittämään toimeentulotukiasian oikaisukäsittelyä kunnan elimissä. Selvitystä oli jouduttu pyytämään useita kertoja. HAO katsoi, ettei se voinut virallisperiaatteen mukaisesti ratkaista asiaa puutteellisin tiedoin.

---

[76] HLL:n säännökset ja EIOS:n tulkintakäytäntö oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä näyttävät edustavan kahta erilaista ajattelutapaa tai jopa kahta erilaista oikeuskulttuuria. EIOS:n tulkintakäytännössä painotetaan menettelyllistä oikeusturvaa, menettelyn kontradiktorisuutta ja yksityisen prosessuaalisia osallistumisoikeuksia. Hallintolainkäyttöjärjestelmässä puolestaan jo ennen HLL:a on korostettu aineellisen oikeussuojan toteuttamista, mihin pyritään joustavilla menettelysäännöksillä sekä lainkäyttöelimen itsenäisyydellä arvioida esimerkiksi sitä kysymystä, onko oikeudenkäyntiaineistoon kuuluvilla tiedoilla merkitystä asianosaiselle ja tuleeko asianosaiselle tämän johdosta varata tilaisuus tulla kuulluksi. Tähän eroon kiinnittää huomiota muun ohella *Huhtanen*, LM 2000 s. 1284–1285. Perusoikeuksien konkretisointitehtävä huomioon ottaen en pidä onnistuneena ratkaisuna Huhtasen ja Leena Halilan korostamaa turvautumista täydentävästi ihmisoikeusystävälliseen tulkintaan HLL:n menettelysäännöksiä sovellettaessa (*Halila* 2000 s. 301–302). Ihmisoikeusystävällisellä tulkinnalla voidaan kyllä pyrkiä ratkaisemaan eräitä soveltamiskysymyksiä, kuten tarvetta yksittäistapauksissa hankkia vastaselitys viranomaisen lausunnon johdosta yksityiseltä asianosaiselta. Ihmisoikeusystävällinen tulkinta ei kuitenkaan riitä yleisavuksi tilanteisiin, joissa menettelysäännösten joustavuus käytännössä johtaa tuomioistuimen passiiviseen rooliin kirjallisessa menettelyvaiheessa. Kun osapuolten välistä kirjelmien vaihtoa ei millään tavalla ohjata, vaarana on, että kirjallinen menettelyvaihe osoittautuu puutteelliseksi, jolloin sekä prosessin ajallinen että sisällöllinen tehokkuus kärsivät. Kirjalliseen prosessiin liittyy myös tehokkuutta vaarantavana tekijänä se, että valittajat voivat pyrkiä liittämään aineistoon asiaan kuulumatonta materiaalia. Koska Suomessa ei ole erityistä säännöstä tarpeettoman todistelun ja selvittämisen torjunnasta toisin kuin Ruotsissa (FPL 8.2 §), hallintotuomioistuimen voi olla vaikea torjua tällaista aineistoa pelkästään esimerkiksi selvittämisvelvollisuuteensa vedoten.

Johtopäätöksenään apulaisoikeuskansleri katsoi, että pitkään eli yli vuoden vireillä olleita kiireellisiä asioita oli selvityksen perusteella etukäteisoletuksia vähemmän. Hallinto-oikeuksien esittämiä tapauskohtaisia selvityksiä apulaisoikeuskansleri piti eräin jo edellä esitetyin varauksin hyväksyttävinä, minkä johdosta aihetta laillisuusvalvonnallisten keinojen käyttämiseen ei ollut ilmennyt. Yleisenä havaintonaan apulaisoikeuskansleri katsoi kuitenkin, että hallinto-oikeuskohtaiset erot käsittelyajoissa antavat aiheen *kiinnittää huomiota hallinto-oikeuksien resurssien ja juttumäärien suhteeseen sekä mahdollisesti myös työmenetelmiin*.

Asioiden valmistelun osalta apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että joissakin hallinto-oikeuksissa jutut saattavat odottaa kuulemisen jälkeen pitkänkin aikaa ennen kuin ne jaetaan esittelijöille. Apulaisoikeuskansleri korosti, että jutun haltuunotto riittävän aikaisessa vaiheessa ja aktiivinen, tuomarivetoinen valmisteluprosessi voisivat tehostaa käsittelyä ja lyhentää käsittelyaikoja.

Johtopäätöksenään apulaisoikeuskansleri esittää myös, että hallinto-oikeuksien kokoonpanojen keventämistä olisi aihetta selvittää, jolloin käyttöön voitaisiin ottaa esimerkiksi yhden tuomarin kokoonpanoja. Tässä tutkimuksessa selvitetyn kokonaisviipymän kannalta hallinto-oikeuksien kokoonpanojen keventäminen vaikuttaa ainakin jossain määrin lääkkeeltä väärälle potilaalle, koska kokonaisviipymästä ehdottomasti suurin osa kertyy asian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Ratkaisukokoonpanojen keventämisellä voidaan toki pyrkiä hallinto-oikeuksien ratkaisujen varaan jäävien asioiden nopeampaan käsittelyyn. Vaarana on edelleenkin erityisesti niissä asiaryhmissä, joissa on kysymys erilaisten etuuksien myöntämisestä, että nopeampi ratkaisukierto hallinto-oikeudessa ruokkii vastaavasti jatkovalituskierroksia. Ilman korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnan tehostamistoimia hallinto-oikeuksien tehokkuutta lisäävät toimenpiteet saattavat jäädä osittain vaikutuksettomiksi tai kääntyä itseään vastaan.

4.2 YHTEISKUNNALLISESTI MERKITTÄVIEN HANKKEIDEN NOPEUTTAMINEN

4.2.1 Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten asioiden soveltamisesta hallintotuomioistuimissa vuosina 2001–2003 on puolestaan valmistunut tutkimus keväällä 2004. Kysymyksessä on Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksen ja ympäristöministeriön yhteinen tutkimushanke, jossa tarkastelunäkökulma tuomiois-

tuinkäytäntöön on lähinnä määrällinen. Selvityksessä on tarkasteltu noin 800 tapausta. Näistä tapauksista 180 ratkaisua koskevat korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltyä asiaa ja 633 hallinto-oikeuksissa käsiteltyä asiaa. Selvityksessä on tutkittu eri valittajaryhmien (yksityishenkilöt, yhdistykset, yhtiöt, viranomaiset) valitusoikeuden käyttöä, valitusperusteita, valitusten käsittelyaikoja ja valitusten menestymistä kolmessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa asiaryhmässä. Tutkimuksessa on tarkasteltu hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä, jotka koskevat *suunnittelutarveratkaisuja*, *poikkeamispäätöksiä* ja *kaavapäätöksiä*.[77]

Tutkimuksen anti hallintotuomioistuinten ajallisen tehokkuuden arvioimiseksi on kohtalaisen vaatimaton, koska tutkimuksessa on käytetty hyväksi vain asiaryhmäkohtaisia keskimääräisiä käsittelyaikatietoja. Lisäksi nämä keskimääräiset käsittelyaikatiedot poikkeavat esimerkiksi jäljempänä selostettavasta oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä. Tutkimuksessa ei ole selostettu, miten käsittelyaikatiedot on laskettu tai mihin tietoihin keskimääräiset käsittelyajat muutoin perustuvat. Tutkimuksessa ei ole tarkasteltu käsittelyaikatietoja lainkaan korkeimman hallinto-oikeuden osalta, joten myös tiedot ja arviot kokonaiskäsittelyaikojen tilasta ja kehityksestä puuttuvat.

Tutkimuksessa on esitetty sinänsä mielenkiintoisia havaintoja siitä, että kuntien tekemien päätösten muutosprosentit hallintotuomioistuinkäsittelyssä ovat melkoisen suuria. Erityisesti kuntien tekemien poikkeamispäätösten pysyvyys on ollut tarkastelujaksolla heikko, sillä hallinto-oikeudet ovat hyväksyneet noin 50 % näitä päätöksiä koskevista valituksista. Suunnittelutarveratkaisuihin kohdistuvien valitusten hyväksymisprosentti on sekin korkea, koska valituksista on hyväksytty hallinto-oikeuksissa noin kolmannes. Tutkimuksessa esitetäänkin, että jatkotutkimuksena tulisi pyrkiä selvittämään syitä tälle kuntien tekemien päätösten heikolle pysyvyydelle.[78] Hallintotuomioistuinten soveltamisvarmuutta pidetään tutkimuksessa hyvänä jo sillä perusteella, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa keskimääräinen muutosprosentti näissä asiaryhmissä on ollut alhainen (10 %).

---

[77] KHO:n aineisto perustuu päätöksiin lain voimassaoloajalta 17.9.2003 saakka. Tämä aineisto edustaa noin 70 %:a KHO:n tekemistä suunnittelutarveratkaisua, poikkeamispäätöstä ja kaavapäätöstä koskevista ratkaisuista. Hallinto-oikeuksien aineisto on tutkimuksessa rajattu ajanjaksolle 1.7.2001–31.12.2002 annettuihin vastaaviin päätöksiin, jotka puolestaan edustavat noin 63 %:a ajanjaksolla tehdyistä hallinto-oikeuksien kaikista päätöksistä samoissa asiaryhmissä (*Wähä* 2004 s. 5).

[78] Tutkimuksessa esitetään arvio, että kysymys olisi paitsi kuntien asiantuntemuksen puutteesta myös siitä, että kunnissa tehdään päätöksiä riittämättömien selvitysten perusteella. Tutkimuksen mukaan syynä saattaa olla sekin, että kunnissa saatetaan pyrkiä edistämään muita intressejä kuin päätöksenteon laillisuutta (*Wähä*, mts. 37).

Tutkimuksen mukaan hallinto-oikeuksissa pisimpään on kestänyt suunnittelutarveratkaisuja koskevien valitusten käsittely (keskimäärin 11,3 kk). Kaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut 10,85 kuukautta ja poikkeamispäätösten 10,7 kuukautta.

Tutkimuksessa kiinnitetään huomiota lähinnä siihen, että hallinto-oikeuskohtaisesti keskimääräisten käsittelyaikojen väliset erot ovat melko suuret. Esimerkiksi Kuopion HAO:ssa kaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika oli yli neljä kuukautta pidempi kuin muualla maassa. Oulun HAO:ssa poikkeama kaavavalitusten keskimääräisestä käsittelyajasta oli suuruusluokkaa kolme kuukautta. Kaavalajeittain hallinto-oikeuksissa on käsitelty nopeimmin asemakaavoja koskevat valitukset (10,4 kk). Yleis- ja rantakaavojen osalta käsittelyaika on keskimäärin 5–6 kuukautta tätä pidempi.[79]

Poikkeamislupavalitusten keskimääräisten käsittelyaikojen vaihtelu hallinto-oikeuskohtaisesti on vieläkin suurempaa kuin kaavavalitusten keskimääräisten käsittelyaikojen vaihtelu. Lyhyin keskimääräinen käsittelyaika oli Rovaniemen HAO:ssa (6,3 kk) ja pisin Kouvolan HAO:ssa (13,7 kk). Tutkimuksessa todetaan, että käsittelyaikojen eroa ei voida selittää esimerkiksi sillä, miten suuri osa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista valituksista kohdistuu juuri poikkeamispäätöksiin, koska kaikissa hallinto-oikeuksissa on eniten poikkeamispäätöksiä koskevia valituksia.

Jälkikäteisesti tarkasteltuna maankäyttö- ja rakennuslain valmistelussa oli eräänä ongelmana se, että hallintotuomioistuimiin tulevien valitusten määrän arviointi oli vaikeaa. Hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp) arviot perustuivat lähinnä tietoihin siitä, miten paljon vastaavia valituksia oli aikaisemmin käsitelty ainoana tuomioistuinasteena korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Koska aikaisemmin kaavavalitusten muutoksenhakutie oli ensi vaiheessa hallinnon sisäinen, myös näitä hallinnossa käsiteltyjä valitusmääriä pyrittiin selvittämään ja käyttämään arvion eräänä perustana. Hallituksen esityksessä päädyttiin arvioon, jonka mukaan vuotuinen valituksenalaisten kaavojen määrä olisi noin 180 kaavaa. Mainittu lukumäärä ei vielä sellaisenaan kerro käsitystä siitä, kuinka monta valitusta näistä kaavoista tehtäisiin. Poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista arvioitiin tehtäväksi noin 590 valitusta vuosittain.

Kun Wähän tutkimuksessa hallinto-oikeuksien aineiston (633 päätöstä) kattavuus on ollut 63 % ja aineisto ulottuu 1,5 vuoden ajalle, voidaan päätellä, että vuotuinen valituskertymä mainituissa asiaryhmissä olisi noin 650 valitusta. Kun tutkimuksessa vielä esitetään tieto siitä, että valituskaavoissa keskimääräinen valittajaluku on melko pieni, hallituksen esityksessä (HE 101/1998 vp) aikoinaan esitetyt vuotuisten saapuvien asioiden lukumääräarviot vaikuttavat jälkikäteisesti kohtalaisesti oikeaan osuneilta.

KHO:een on saapunut poikkeamispäätöstä, suunnittelutarveratkaisua, asemakaavaa ja yleiskaavaa koskevia valituksia vuonna 2001 yhteensä 140, vuonna 2002 yhteensä 305 ja vuonna 2003 yhteensä 280.[80]

---

[79] *Wähä,* mts. 26–28.

[80] Tiedot toimittanut KHO:sta Pekka Tuominen.

Eniten on saapunut poikkeamista koskevia valituksia (mainittuina vuosina 74, 130 ja 140 kappaletta). Asemakaavaa koskevia valituksia on saapunut 45 vuonna 2001, 79 vuonna 2002 ja 48 vuonna 2003. Yleiskaavavalituksia on puolestaan saapunut 9 vuonna 2001, 55 vuonna 2002 ja 60 vuonna 2003.

Suunnittelutarveratkaisuja koskevia valituksia on saapunut 12 vuonna 2001, 41 vuonna 2002 ja 32 vuonna 2003. Saamieni tilastotietojen perusteella suunnittelutarveratkaisuja koskevia valituksia ei olisi vuosina 2001–2003 saapunut lainkaan Kouvolan HAO:n, Kuopion HAO:n, Oulun HAO:n ja Rovaniemen HAO:n päätöksistä. Tilastointia suunnittelutarveratkaisuvalituksista hämärtänee kuitenkin se, että suunnittelutarveratkaisu voidaan tehdä rakennusluvan yhteydessä, jolloin myös asiaryhmän nimike saattaa viitata puhtaasti rakennuslupavalitukseen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa hallinto-oikeus kumoaa rakennuslupapäätöksen puuttuvan suunnittelutarveratkaisun vuoksi, hyvinkin todennäköistä on, että hallinto-oikeuden päätöksessä asian oikeudelliseksi laaduksi on ilmoitettu rakennuslupa.

Vuonna 2004 KHO:een saapui kaavavalituksia seuraavasti: 53 yleiskaavaa, 86 asemakaavaa ja 18 ranta-asemakaavaa koskenutta valitusta. Mainittuna vuonna KHO ratkaisi tällaisia valituksia 149 yleiskaavojen, 93 asemakaavojen ja 36 ranta-asemakaavavojen osalta. Poikkeamislupia koskeneita valituksia saapui 125 ja tällaisia valituksia ratkaistiin 171.[81]

Tämän ja muiden selvitysten perusteella lienee kiistatonta, että maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulolla on ollut selkeä vaikutus hallinto-oikeuksiin saapuvien juttujen määrään. Soveltamiskäytännön vakiintuessa voitaneen odottaa eräissä asiaryhmissä valitusten määrän supistumistakin, sillä lain alkuvuosien soveltamiskäytännössä ovat korostuneet erityisesti poikkeamislupaviranomaisen toimivaltaa koskevat tulkintaratkaisut. Toisaalta kehitys voinee kulkea siihen suuntaan, että kaavavalitusten määrät lisääntyvät nykyiseen verrattuna. Wähän havainnon mukaan yksityisten ihmisten tekemissä kaavavalituksissa kysymys on ollut yleensä sellaisista kaavaratkaisuista, jotka ovat merkinneet ihmisten välittömän asuinympäristön muuttumista. Tällöin voidaan arvioida, että täydennysrakentamisen ja sitä koskevan kaavoituksen eteneminen lisäisi kaavavalitusten määrää. Kaavavalitusten määrän kasvusuuntien ennakointi on kuitenkin vaikeaa, koska kaavoituksen osallistumis- ja vuorovaikutusjärjestelmien toimintakyvyllä on oma vaikutuksensa valitusherkkyyteen.

4.2.2 Valitusten käsittelyn nopeuttaminen merkittävissä hankkeissa

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden selvittäminen kuuluu eräänä kohtana pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelmaan. Hallitusohjelman mukaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen oikeussuojajärjestelmän toimivuus arvioidaan. Hallitusohjelman mukaan lisäksi selvitetään mahdollisuudet lain muutoksin ja muilla keinoin vähentää tarvetta valituksiin ja nopeuttaa valitus-

[81] *KHO:n vuosikertomus 2004* s. 27.

ten käsittelyä. Hallitusohjelman mukaan valitusten käsittelyä nopeutetaan kiinnittäen erityistä huomiota yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien päätösten käsittelyaikoihin.

Hallitusohjelman toteuttamiseksi oikeusministeriö asetti marraskuussa 2003 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia muistion muodossa toimenpide-ehdotukset valitusten käsittelyn nopeuttamiseksi yhteiskunnan tai alueiden käytön kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa hallituksen iltakoulukäsittelyä varten (ns. iltakoulutyöryhmä). Työryhmän tammikuussa 2004 valmistuneessa muistiossa toimenpide-ehdotukset jakautuvat kaavoitusmenettelyn kehittämiseen, liikennehankkeiden suunnittelun ja menettelyn kehittämiseen, hallintotuomioistuinten toimintaedellytysten parantamiseen, hallinto-oikeuksien työmenetelmien kehittämiseen ja valituslupajärjestelmän tarkistamiseen.

> Iltakoulutyöryhmän mietinnössä tarkastellaan tällaisina merkittävinä yksittäisinä hankkeina esimerkiksi teollisuuslaitoksia, kaivoksia sekä infrastruktuurin ja energiahuollon rakentamista. Laaja-alaiset merkittävät hankkeet voivat olla esimerkiksi maankäytön suunnitelmia asuntotuotannon kehittämiseksi tai jonkin keskusalueen kehittämiseksi. Yhteiskunnan kannalta merkittäviä liikennehankkeita ovat työryhmän mukaan ainakin ne hankkeet, jotka liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa on ehdotettu väylien kehittämisinvestoinneiksi ja joiden toteuttamiseen eduskunta on erikseen myöntänyt määrärahat hankkeet eritellen. Myös merkittävän asuntorakentamisen kannalta välttämättömien kulkuyhteyksien rakentamista on työryhmän mielestä perusteltua pitää hallitusohjelmassa tarkoitettuna hankkeena. Muina merkittävinä liikennehankkeina työryhmä mainitsee uudet ratalinjaukset, kauppamerenkulkuun tarkoitetut uudet yleiset satamat sekä lentoasemat.[82]

Tämän tutkimuksen teeman kannalta keskeisiä työryhmän ehdotuksista ovat ne, joiden mukaan hallinto-oikeuksissa jatketaan virkarakenteen kehittämistä tuomaripainotteiseksi, hallinto-oikeuksien kokoonpanoja kevennetään ja erityisasiantuntemusta parannetaan. Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen keventämiseen iltakoulutyöryhmä ei ole nähnyt mahdollisuuksia yhteiskunnallisesti merkittävissä hankkeissa, mutta kylläkin yksinkertaisemmissa asioissa. Erityisasiantuntemuksen lisäämistä työryhmä on esittänyt huomioon otettavana seikkana hallinto-oikeuksien lainkäyttöhenkilökunnan rekrytoinneissa sekä ministeriön ja hallintotuomioistuinten välisissä tulosneuvotteluissa. Työryhmä on lisäksi korostanut henkilökunnan koulutuksesta huolehtimista. Hallinto-oikeuksien työmenetelmien kehittämisen osalta iltakoulutyöryhmä on esittänyt kannanottonaan, että oikeusministeriö tukee hallintotuomioistuinten sisäistä menettelytapojen kehittämistä.

---

[82] *OM Työryhmämietintöjä 2004:1* s. 16–17. Vuoden 2001 ja 2002 osalta kaavavalitusten keskimääräistä käsittelyaikaa kuvaavat luvut eroavat Wähän tutkimuksessa esitetyistä. Wähän tutkimuksen luvut lienee laskettu hänen käyttämänsä tutkimusaineiston perusteella, jolloin iltakoulutyöryhmän esittämät luvut lienevät tarkempia, koska niissä on otettu huomioon enemmän hallintotuomioistuimissa käsiteltyjä asioita.

Valituslupajärjestelmän laajentamisen osalta iltakoulutyöryhmä on viitannut paitsi korkeimman hallinto-oikeuden maaliskuussa 2003 tekemään lainsäädäntöaloitteeseen hallintolainkäyttölainsäädännön muuttamiseksi myös oikeusministeriössä tuolloin valmisteltavana olleeseen hallintolainkäytön kehittämisohjelmaan. Työryhmän mietinnön mukaan ympäristöministeriössä selvitetään valituslupajärjestelmän käyttöönottamista niissä maankäyttö- ja rakentamista koskevissa asioissa, joihin valituslupajärjestelmä soveltuu oikeusturvan sekä asioiden laadun ja määrän osalta.[83]

> Vuoden 2003 lopussa hallinto-oikeuksissa oli vireillä yhteensä 512 kaavavalitusta, joista viidennes (108 valitusta) oli ollut vireillä siinä vaiheessa yli vuoden. Kaavavalituksia saapui hallinto-oikeuksiin samana vuonna 477, ja niitä ratkaistiin vastaavasti 479. Edelliseen vuoteen verrattuna tilanteen todettiin parantuneen, koska tuolloin saapuneiden kaavavalitusten määrä oli ollut suurempi (516) ja niitä oli myös voitu ratkaista vähemmän (452).

Iltakoulutyöryhmän mukaan vuonna 2001 kaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika oli ollut lyhyin Turun hallinto-oikeudessa (8,2 kk) ja pisin Oulun hallinto-oikeudessa (13,9 kk). Vuonna 2002 kaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika oli lyhyin Vaasan hallinto-oikeudessa (9,4 kk) ja pisin (21 kk) Kuopion hallinto-oikeudessa. Kaikkien hallinto-oikeuksien kaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika oli samalla noussut 13,7 kuukauteen, kun edellisenä vuonna vastaava keskimääräinen käsittelyaika oli ollut 11,3 kuukautta.

> Vuoden 2003 tietojen perusteella kaavavalitusten keskimääräinen käsittelyaika kaikissa hallinto-oikeuksissa oli sinänsä pysynyt samana kuin vuonna 2002. Käsittelyaikaa oli saatu lyhenemään Vaasan HAO:ssa edelliseen vuoteen verrattuna 9,4 kuukaudesta 6,8 kuukauteen, Rovaniemen HAO:ssa 13,6 kuukaudesta 8,6 kuukauteen ja Oulun HAO:ssa 12,6 kuukaudesta 10,8 kuukauteen. Myös Kouvolan HAO:ssa keskimääräinen käsittelyaika oli lyhentynyt 15,2 kuukaudesta 13,8 kuukauteen.
>
> Sen sijaan muissa hallinto-oikeuksissa keskimääräiset käsittelyajat vuonna 2003 olivat pidentyneet vuoteen 2002 verrattuna. Pisin keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2003 oli edelleen Kuopion HAO:ssa (21,5 kk). Helsingin HAO:n keskimääräinen käsittelyaika oli pidentynyt 9,7 kuukaudesta 12,4 kuukauteen ja Turun HAO:n 12,9 kuukaudesta 15,9 kuukauteen. Hämeenlinnan HAO:ssa keskimääräisen käsittelyajan pidentymä oli vähäinen (12,1 kk vuonna 2002 verrattuna 12,5 kk vuonna 2003).[84]

Iltakoulutyöryhmässäkään ei ole tarkasteltu kaavavalitusten kokonaiskäsittelyn kestoa eikä ylipäätään asioiden viipymistä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

---

[83] Lisäksi iltakoulutyöryhmä esitti poikkihallinnollisen seurantatyöryhmän asettamista hallituksen toimikaudeksi seuraamaan muistiossa ehdotettujen toimenpiteiden toteuttamista sekä tekemään tarvittaessa lisäehdotuksia käsittelyn nopeuttamiseksi. Työryhmä on asetettu huhtikuussa 2004.

[84] *Työryhmämietintö OM 2004:1* s. 21.

Iltakoulutyöryhmän yleiskannanoton mukaan kaavavalituksissa käsittelyn ei tulisi kummassakaan oikeusasteessa kestää yhtä vuotta kauempaa, joten kokonaiskäsittelyajan ”kattona” olisi tämän mukaisesti kaksi vuotta. Iltakoulutyöryhmän esittämä kokonaiskäsittelyn tavoitetila verrattuna omaan tutkimusaineistooni näyttäisi jäävän hyvin merkittävässä osassa asioita toteutumatta, olipa kysymys sitten yhteiskunnan tai yksilön kannalta merkittävästä asiasta tai asiasta, jonka juridinen merkittävyys ei ole kovin suuri.[85]

4.3 HALLINTOLAINKÄYTÖN TYÖMENETELMÄT HALLINTOTUOMIOISTUINTEN OMAN SELVITYKSEN KOHTEENA

Hallintotuomioistuinten työmenetelmiä on tarkasteltu hallinto-oikeustuomareiden *Heikki Jukaraisen* ja *Anja Sahlan* keväällä 2003 suorittamassa selvityksessä. Selvityksessä käytettiin menetelmänä sekä kirjallista kyselyä että suullista haastattelua.[86] Selvityksen perusteella Jukarainen ja Sahla katsovat, että oikeudenkäynti hallintolainkäytössä on tullut entistä vaativammaksi. Selvitykseen vastanneista ja haastatelluista suurin osa katsoi, että oikeudenkäynnin kohteena ei ole ensisijaisesti valituksenalaisen hallintopäätöksen oikeellisuuden arviointi, vaan prosessin syvin tarkoitus on vastata asianosaisten vaatimuksiin. Tämän vuoksi myös materiaalisen prosessinjohdon merkitys ja tuomarin vastuu valmistelusta ovat lisääntyneet. Hallinto-oikeuden prosessia tekijät arvioivat osin tehottomaksi muun ohella sen vuoksi, että prosessissa tehdään päällekkäistyötä.[87]

---

[85] Kantelukäytännön kautta tulee lähes jatkuvasti ilmi yksittäisiä soveltamistilanteita, joissa käsittelyajat ovat olleet todella pitkiä. Ratkaisussa *AOKS 26.11.2004* (*dn:o 1196/1/03*) kaavavalitusta oli käsitelty alueellisessa ympäristökeskuksessa noin seitsemän vuotta. Viipyminen oli johtunut mm. ympäristöhallinnon uudelleen organisoinnista, resurssien puutteellisuuksista sekä eräistä muista tekijöistä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi viranomaiselle huomautuksen HM:n, sittemmin PL:n asianmukaista ja joutuisaa käsittelyä koskevan säännöksen vastaisesta toiminnasta.

[86] Kyselyyn vastasi 7 ylituomaria, 22 jaoston puheenjohtajaa, 99 hallinto-oikeustuomaria ja 122 hallinto-oikeussihteeriä. Notaareista kyselyyn vastasi 29 ja toimistosihteereistä 65. Vastauksia palautettiin yhteensä 344 kappaletta. Haastatteluun puolestaan kutsuttiin kaikki ylituomarit ja jaostojen puheenjohtajat. Lisäksi jokaisesta jaostosta kutsuttiin haastatteluun kaksi jäsentä ja kaksi esittelijää, minkä lisäksi notaareja ja toimistosihteereitä kutsuttiin haastatteluun erikseen sovitulla tavalla (*Jukarainen – Sahla*, Hallinto-oikeuksien työmenetelmäselvitys s. 1).

[87] Kollegiaalisessa päätöksenteossa tehdään aina väistämättä päällekkäistyötä, koska kaikki ratkaisijat joutuvat tutustumaan samaan asiaan. Selvityksessä negatiivisella päällekkäistyöllä tarkoitettiin sellaista työtä, jota muiden ei ole järkevä tehdä (*Jukarainen – Sahla*, s. 4–5). Hallinto-oikeussihteereistä selvä enemmistö arvioi päällekkäistyötä tehtävän, kun taas yhtä suuri osuus tuomareista katsoi, että tällaista ei tapahdu. Kirjoittamis- ja valmisteluvastuun siirtämistä tuomareille vastustivat tuomarit ja jaostojen puheenjohtajat ja kannattivat esittelijät.

Johtopäätöksenään Jukarainen ja Sahla toteavat, että hallinto-oikeuksien tulisi kiinnittää huomiota tuomioistuimessa asioivien luottamuksen ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Heidän mukaansa asiakaskontaktien välttäminen ei tue tätä tavoitetta. Tarpeettoman päällekkäistyön välttämiseksi tuomioistuinten sisällä tulisi avoimesti keskustella siitä, mitkä tehtävät kuuluvat kokoonpanon eri jäsenille, puheenjohtajalle, tarkastavalle jäsenelle ja ns. kolmannelle jäsenelle. Mikäli hallinto-oikeuksien henkilörakennetta muutetaan tuomaripainotteiseksi, tuomareiden ja esittelijöiden työnjakoa pohdittaessa tulisi ottaa huomioon tuomareiden omat mielipiteet ja valmiudet. Asiakasnäkökulmasta katsottuna on huolehdittava siitä, että hallinto-oikeuksissa valmistelu ei eriydy eritasoiseksi riippuen siitä, vastaako asian valmistelusta tuomari vai esittelijä.

Jukarainen ja Sahla esittävät toimia tuomioistuinten kokoonpanojen joustavoittamiseksi sekä sen mahdollistamiseksi, että suullisissa käsittelyissä puheenjohtajina voisivat toimia muutkin kuin jaostojen puheenjohtajat. Koska suullinen käsittely edellyttää perinpohjaista perehtymistä asiaan, tehokkuutta parantaisi järjestely, jossa suullisen käsittelyn puheenjohtaja toimii samalla tarkastavana jäsenenä. Hallinto-oikeuksissa voitaisiin luoda myös erilaisia ”seulontamenettelyjä”, jotta tuomarin valmistelupanosta edellyttävät jutut löytyisivät mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ratkaisukokoonpanojen keventämiseen ja tehokkuuden lisäämiseen voitaisiin päästä myös siten, että kokeneet esittelijät voisivat toimia esittelemissään jutuissa tuomareina. Selvityksessä on myös katsottu, että aktiivisessa prosessinjohdossa tulisi hyödyntää entistä enemmän toimistohenkilökuntaa. Tämä koskee esimerkiksi suullisten käsittelyjen järjestämistä.

4.4 YHTEENVETOA SELVITYSTEN JA TUTKIMUSTEN HAVAINNOISTA

Edellä selostetuissa selvityksissä ja tutkimuksissa on havaittavissa yhteisiä johtopäätöksiä. Ensinnäkin hallinto-oikeuksien *käsittelytehoissa* näyttää olevan varsin suuria eroavuuksia. Koska mitään kattavaa pitkän aikavälin seurantaa ei ole tehty, käsittelytehojen eroavuuksien syistä ei voida tehdä lopullisia johtopäätöksiä. Pidemmän aikavälin ja systemaattisen seurannan puuttumisen vuoksi ei voida myöskään tehdä johtopäätöksiä siitä, ovatko hallinto-oikeuksien käsittelytehoeroavuudet tällä hetkellä kasvamassa vai onko kysymys siitä, että hallinto-oikeuksissa vallitsee vanhastaan lääninoikeusajoilta periytyneitä toimintatapa- ja käytänne-eroavuuksia, jolloin erot osoittaisivat vain tätä säilynyttä tilannetta. Jukaraisen ja Sahlan selvityksen perusteella on mielestäni tehtävissä se johtopäätös, että hallinto-oikeuksien tehokkuuseroja voidaan tosiaankin selvittää ”perimän” avulla eli huolimatta valmistelun teknisestä tehostamisesta, valmisteluprosessin olennaiset tekijät ovat vuosien saatossa säilyneet

lähes ennallaan. Valmistelukulttuurin säilymistä pääsääntöisesti samankaltaisena lienee edesauttanut se, että hallinto-oikeuksien henkilökunta on vaihtunut varsin vähän.

Jukaraisen ja Sahlan selvityksessä samoin kuin oikeusturva-asiain neuvottelukunnan selvityksissä on myös nostettu esille kysymys siitä, onko *esittelyjärjestelmä yhdistettynä kollegiaaliseen päätöksentekoon* sittenkään tehokkain ratkaisumalli. Selvitysten perusteella voidaan samoin kyseenalaistaa käsitys *kirjallisen prosessin helppoudesta ja tehokkuudesta*. Hallintolainkäytössä ratkaistavat asiat eivät useinkaan perustu yksinkertaisiin juridisiin ratkaisutilanteisiin eikä hallintolainkäytössä asiointi ilman oikeudellista apua näytä kaikin osin olevan enää mahdollista tai ainakaan suositeltavaa.[88]

Tutkimuksissa ja selvityksissä on myös ensimmäisen kerran kiinnitetty huomiota *prosessisääntelyn toimivuuteen*. Tältä osin on mielestäni nähtävissä jo kohtuullisen selvästi, että tuomioistuimen rooli joustavien menettelysäännösten soveltajana on jäänyt kovin epämääräiseksi. Tämä epämääräisyys voi osaltaan vaikuttaa siihen, miten tehokkaasti hallintotuomioistuimet toimivat. Edellä selostettujen tutkimusten ja selvitysten perusteella näyttää varsin vahvasti siltä, että tuomioistuimen rooli jää epämääräiseksi kaikkien relevanttien toimijoiden (tuomarit, asiakkaat, asiamiehet) mielestä. Kun tuomioistuimen rooli ja tehtävät jäävät epäselviksi, näyttäisi tämä heijastuvan puolestaan siihen, miten onnistuneena ja selvänä asiakkaat ja asiamiehet hallintolainkäyttöprosessia pitävät.

---

[88] Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa siitä, että julkisessa oikeusavussa hallinto- ja hallintolainkäyttöasioilla on edelleen varsin vähäistä merkitystä. Vuosina 1993–1998 oikeusapujärjestelmässä käsiteltiin vuositasolla vähimmillään 4 037 hallinnollista asiaa (1998) ja enimmillään 5 119 asiaa (1996). Tämän jälkeen näiden asiointi tilastointi siirrettiin osaksi ryhmään muut asiat ja osaksi uuteen ryhmään eläke- ja sosiaaliasiat. Vuosina 1999–2003 on käsitelty 2 350, 2 428, 2 482, 2 159 ja 2 121 eläke/sosiaaliasiaa (*Litmala – Alasaari* 2004 s. 33 ja 35). Kun samaan aikaan ryhmässä ”muut” asioiden käsittelymäärä on noussut enimmillään noin 4 000 asialla vuodessa, arvioin itse, että oikeusavussa käsiteltävien hallintoasioiden vuosittainen määrä olisi noin 1 000–2 000 asiaa suurempi kuin ennen vuotta 1999. Edellä tarkoitetun selvityksen mukaan yleisin toimenpidetyyppi oikeusavussa on neuvonta (1/3 kaikista toimenpiteistä). Hallinto- ja erityistuomioistuimissa asioinnista on kysymys vain noin kahdessa prosentissa oikeusaputoimistojen toimenpiteistä, kun taas yleisissä tuomioistuimissa asiointi kattaa noin 20 prosenttia toimenpiteistä. Asiointi hallintoviranomaisissa on toimenpidetyyppinä samaa suuruusluokkaa kuin asiointi hallintolainkäytössä ja erityistuomioistuimissa (mts. 36–37).

5 Hallintolainkäytön tehokkuudesta suhteessa yhteisön oikeuden tehokkuusvaatimuksiin

5.1 YLEISTÄ YHTEISÖN OIKEUSSUOJA-JÄRJESTELMÄN KEHITYKSESTÄ JA SOVELLETTAVISTA OIKEUSPERIAATTEISTA

Kuten tutkimuksen luvussa I on todettu, tutkimuksen teemalla on jonkinasteisia yhteyksiä myös yhteisön oikeuden tehokkuusvaatimuksiin, jotka sellaisenaan jäävät tutkimuksen ydinalueen ulkopuolelle. Yhteisön oikeuden tehokkuusvaatimusten merkityksen hahmottamiseksi tässä luvussa selostetaan tarkemmin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä syntyneitä tulkintakantoja sekä oikeuskirjallisuudessa yhteisön oikeuden tehokkuudesta ja välittömästä sovellettavuudesta esitettyjä näkemyksiä.

Käytännössä yhteisön oikeuden tehokkuusvaatimus voi merkitä hallintotuomioistuinten työssä joko korostunutta jura novit curia -periaatteen tai virallisperiaatteen huomioon ottamista. Yhteisön lainsäädännön tehokkuusvaatimus voi heijastua hallintotuomioistuinten työhön myös sitä kautta, että ennakkoratkaisupyyntöjen ratkaisemisen aikana kertyvä juttumäärä lisää entisestään tuomioistuinten juttumäärää ja pidentää samalla käsittelyaikoja.

> Suomesta ennakkoratkaisupyyntöjä on tehty vuoden 2004 loppuun mennessä 37 kappaletta. *Ojanen* pitää määrää vähäisenä eivätkä ennakkoratkaisupyynnöt ole kohdistuneet hänen mukaansa yhtä poikkeusta (*C-513/99*, *Concordia Bus Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki*) lukuun ottamatta yhteisön oikeuden kannalta merkittäviin kysymyksiin.[89] Eräs taustaselitystekijä pienelle ennakkoratkaisupyyntömäärälle voi hänen mukaansa olla tuomioistuinten halu välttää asian käsittelyn pitkittymistä ja asian käsittelykulujen lisäämistä. Ojanen toteaa suomalaisten tuomioistuinten myös pyytäneen ennakkoratkaisua yleensä vain silloin, kun yhteisön oikeuden mukainen tulkintakysymys on ollut täysin ratkaiseva asian ratkaisemisen kannalta.[90]

---

[89] Tapausta on selostanut esimerkiksi *Charro*, CMLRev 2003 s. 179–191. Charron mukaan tuomiossa kehitettyä neliosaista testiä ympäristövaatimusten hyväksyttävyydestä voidaan arvioida siten, että se on ”a useful benchmark for determining which are valid references and which are not” (mts. 190).

[90] *Ojanen*, EPL 2004 s. 562. Suomessa noudatetun ns. konkreettisen teorian mukaan ennakkoratkaisun pyyntövelvollisuus koskee korkeimpia tuomioistuimia ja niitä tuomioistuimia, joiden päätöksiin ei voida konkreettisessa soveltamistilanteessa hakea muutosta (yhdistetyt asiat *28-30/62*, *Da Costa en Schaake*, *HE 95/1992 vp* s. 360 ja *HE 135/1992 vp* s. 525). Näin ollen hovioikeudet ja hallinto-oikeudet eivät ole velvollisia pyytämään ennakkoratkaisuja niissä asiaryhmissä, joissa muutoksenhaku on mahdollista ylempään tuomioistuimeen vielä valitusluvanvaraisesti. Sittemmin EYT on todennut konkreettisen teorian olevan myös yhteisön oikeuden

Kannisen esittämien vertailutietojen perusteella vuoden 2002 loppuun mennessä vähiten ennakkoratkaisupyyntöjä vuonna 1995 jäsenmaiksi tulleista maista oli tehnyt Suomi (29 kappaletta). Ruotsi oli tehnyt samaan aikaan 40 pyyntöä ja Itävalta yhteensä 234 pyyntöä. Itävallan osuudesta ylin hallintotuomioistuin, Verwaltungsgerichtshof, oli tehnyt 37 pyyntöä. Kannisen mukaan monet seikat ovat vaikuttaneet siihen, että EU:n jäsenyydestä ei ole Suomessa aiheutunut periaatteellisia ongelmia lainkäytössä. Suomen liittymisvaiheessa kaikki nykyiset yhteisön oikeutta koskevat keskeiset periaatteet (mukaan lukien jäsenvaltion korvausvastuu) olivat jo saaneet suhteellisen selkeän ilmauksensa EYT:n oikeuskäytännössä.[91]

Kanninen on toisessa yhteydessä esittänyt, miten yhteisöjen tuomioistuimen *CILFIT*-tuomio (*238/81*) voi olla ongelmallinen ylimpien tuomioistuinten kannalta näiden harkitessa ennakkoratkaisun pyytämistä. Kannisen mukaan CILFIT-tuomiossa asetettujen kriteerien jäykkyys on lähinnä siinä, että ne saattavat estää valinnan tekemisen vahvan ja heikon tulkintavaihtoehdon välillä. CILFIT-tuomiossa ei myöskään ole otettu huomioon sellaisia näkökohtia kuin asian merkityksellisyys tai yhteisöoikeudellinen dimensio, joita puolestaan on tuotu esille arvioitaessa tarvetta lieventää ennakkoratkaisujen pyyntövelvollisuutta.

Kannisen mukaan eräät yhteisöoikeudelliset tulkintakysymykset soveltuvat kuitenkin paremmin ratkaistaviksi kansallisissa tuomioistuimissa. Tällaisia ovat hänen mukaansa luonteeltaan tekniset asiat sekä sellaiset yhteisöoikeudelliset kysymykset, jotka ovat luonteeltaan ainutkertaisia.[92] Kantansa tueksi Kanninen viittaa erityisesti EYT:n tulkintatraditioon, jonka mukaan EYT tyytyy varsin usein ratkaisemaan tulkintakysymyksen vain tiettyyn periaatetasoon saakka eli siihen asti, kun asian ratkaiseminen on tarpeellista yhteisön oikeuden yhdenmu-

---

mukainen tulkinta 234 artiklan mukaisesta velvollisuudesta (ruotsalaisen hovioikeuden ennakkoratkaisupyyntö asiassa *C-99/00*, *Lyckeskog,* tuomion kohdat 14–17). Konkreettisesta teoriasta esim. *Jääskinen*, CMLRev 1999 s. 432–433. *Pekka Haapaniemi* korostaa, että SEY 234.3 artiklassa tarkoitettua tuomioistuimen käsitettä on tulkittava yhteisön oikeuden perusteella (*Pekka Haapaniemi*, LM 2003 s. 835). *Lasokin* mukaan käsitettä ”national court or tribunal” on tulkittava ”on the basis of the true construction of the Treaties” (*Lasok* 1994 s. 555). Velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua, mikäli edellytykset muutoin täyttyvät, syntyy siinä tilanteessa, kun oikeudenkäynin osapuolet ”*have no means of obtaining as of a right a reconsideration of any decision* made by the court or the tribunal on the question of the Community Law raised in the proceedings” (mts. 562). Lasok on korostanut harkinnan 234.3 artiklan tulkinnasta riippuvan yleisesti siitä, onko aineellisen tulkintakysymyksen ratkaisemiseksi olemassa tehokasta oikeussuojakeinoa (”effectively be re-examined”). Eräissä jäsenmaissa perustuslakituomioistuimella on mahdollisuus kumota myös ylimmän tuomioistuimen ratkaisuja. Tämä oikeussuojakeino ei kuitenkaan muuta ylimpien tuomioistuinten asemaa 234.3 artiklaa tulkittaessa (*Schermers – Waelbroeck* 2001 s. 269). Kotimaisessa ja ulkomaisessa oikeuskirjallisuudessa käydystä keskustelusta koskien ennakkoratkaisujen pyytämiseen velvollisia tuomioistuimia kokoavasti ks. *Pekka Haapaniemi*, mts. 833–838. *Graig – de Búrca* luonnehtivat ennakkoratkaisumenettelyn muuttuneen aikojen kuluessa horisontaalisesta ja bilateraalisesta vertikaaliseksi ja multilateraaliseksi menettelyksi. Tähän kehityskulkuun liittyy erityisesti oppi yhteisön oikeuden etusijaisuudesta sekä acte clair -doktriini (*Graig – de Búrca* 2003 s. 466–479).

[91] *Kanninen*, LM 2003 s. 1255–1257.

[92] ”It seems inevitable that national courts will increasingly have to decide Community Law points for themselves especially where the point is of only transient significance, or where the case is urgent, or where there is an existing line of authority in the European Court’s case law which the national court can dispose” (*Jacobs*, EHRLR 1999 s. 142). *Edward* on puolestaan esittänyt, että teknisissä kysymyksissä ennakkoratkaisujärjestelmä korvattaisiin erityisten asiantuntijakomiteoiden antamilla ei-sitovilla ratkaisusuosituksilla (*Edward* 2000 s. 137).

kaisen soveltamisen kannalta.[93] Tulkitsen Kannisen näillä kannanotoillaan samalla suosittavan, että kansallisten tuomioistuinten tulisi pyrkiä ratkaisemaan itse sellaiset direktiivien tulkintakysymykset, jotka eivät ole yhteisön oikeuden kannalta tulkinnallisesti merkittäviä.[94] Kansallisten tuomioistuinten tällaisella menettelyllä vaikutettaisiin merkittävästi EYT:n työtilanteeseen.[95]

Ojanen on korostanut, että ennakkoratkaisupyyntöjä tulisi tehdä myös kysymyksistä, joilla pyritään varmistumaan yhteisön tuomioistuimen tulkinnan ajanmukaisuudesta. Kansallisen tuomioistuimen tulisi tuolloin sisällyttää pyyntöönsä ne syyt, miksi kansallisella tuomioistuimella on epäilyjä oikeuskäytännön asianmukaisuudesta.[96] EYT:n oikeuskäytännössä korostetaan sinänsä sitä, että tuomioistuimen aikaisemmat tulkintaratkaisut eivät ole esteenä sille, että samasta tulkintakysymyksestä pyydetään uudestaan ennakkoratkaisua (esimerkiksi CILFIT, tuomion kohdat 13–15). Mainitussa CILFIT-tuomiossa myös todetaan yleisesti, millä perusteilla EYT voi arvioida uudestaan tulkintakysymystä.[97]

Sankarin mukaan suomalaisten ja ruotsalaisten tuomioistuinten tekemiä ennakkoratkaisupyyntöjä 1995–2002 yhdistää paitsi se, että niistä enemmistö on hallintolainkäyttöä koskevia, myös se, että yhteisön oikeuden pätevyydestä ei ole pyydetty tulkintoja. Samaan aikaan kaikista ennakkoratkaisupyynnöistä noin 15 % on koskenut yhteisön oikeuden pätevyyttä. Ruotsalaiset tuomioistuimet ovat Sankarin keräämän aineiston mukaan kysyneet hieman useammin perustamissopimuksen määräysten tulkinnasta (Ruotsista 20 kertaa, Suomesta 9 kertaa). Sankari itse arvioi, että ruotsalaisten tuomioistuinten tekemät pyynnöt ovat olleet suomalaisten tuomioistuinten tekemiä pyyntöjä merkittävämpiä yhteisön oikeusjärjestyksen kehityksen kannalta.[98]

Sankarin päätelmien mukaan prosessisäännökset ja tuomioistuinkulttuuri eivät kummassakaan maassa välttämättä tue tuomioistuimen ex officio suorittamaa harkintaa sellaisista seikoista, joita kukaan osapuolista ei ole nostanut oikeusriidan aikana esille, mikä selittänee alhaista ennakkoratkaisupyyntöjen määrää.[99]

---

93 *Kanninen* 2002 s. 45. Yleisemmin ennakkoratkaisujen kirjoittamis- ja perustelutavasta ks. *Kanninen* 1998 s. 77–87. Kanninen korostaa, että muut oikeussuojakeinot (suorat kanteet ja valitukset ensimmäisen asteen tuomioistuimeen) eivät välttämättä anna samanlaista mahdollisuutta tulkintalausumiin kuin ennakkoratkaisupyynnöt, koska nämä oikeussuojakeinot ovat olemassa nimenomaisesti oikeusriitojen ratkaisemista varten. Toisaalta tulkintakannanottojen johtaminen tällaisten tuomioiden perusteluista ei ole sen erityisempi toimenpide kuin yleisten johtopäätösten tekeminen kansallisten ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätöksiin sisältyvistä kannanotoista.

94 Vängby suosittaa, että ylimmät tuomioistuimet pyytäisivät ennakkoratkaisuja vain ”när man efter en egen inträngande analys av EG-rätten fortfarande känner sig osäker och i verkligt behov av ett sådant avgörande” (*Vängby*, JT 1998–1999 s. 366).

95 SEY 68 artiklan säännökset, jotka rajoittavat ennakkoratkaisun pyytämismahdollisuuden vain ylimmille tuomioistuimille, voivat käytännössä johtaa kansallisesti muutoksenhakujen lisääntymiseen (*Torbjörn Andersson*, ERT 1999 s. 218)

96 *Ojanen* 2003b s. 205. Yhteisön lainsäädännön kehittymisen/kehittämisen ja ennakkoratkaisujen välisestä yhteydestä ks. myös *Ojanen*, TLJ 2001 s. 105–118.

97 Tuomion kohdan 20 mukaan ”each provision must be placed in its context and interpreted in light of the provisions of Community law as a whole, regard being to the objectives thereof and to its *state of evolution* at the date on which the provision in question is to be applied” (kurs. ESV).

98 *Sankari*, ERT 2003 s. 514–516 ja 525.

99 *Sankari*, mts. 531. *Nergelius* kiinnittää myös huomiota ruotsalaisten tuomioistuinten vaikeuksiin havaita ilman osapuolten aktiivista myötävaikutusta kaikkia eurooppaoikeudellisia kysymyksiä (*Nergelius* 2000 s. 74 av. 121).

Mäenpää on jakanut yhteisön oikeuden oikeusturvakeinojen kehityksen kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa EYT kehitti *välittömiä oikeusvaikutuksia* koskevan doktriinin (*26/62*, *van Gend & Loos*). Välittömiä oikeusvaikutuksia on vahvistanut ja konkretisoitunut jokaisen tuomioistuimen *itsenäinen velvollisuus soveltaa yhteisön oikeutta* (*106/77*, *Simmenthal*) sekä doktriini *yhteisön oikeuden tulkintavaikutuksesta* (*14/83, von Colson*).[100] Ensimmäiselle vaiheelle voidaan Mäenpään mukaan vielä pitää luonteenomaisena jäsenvaltioiden prosessuaalisen itsenäisyyden korostamista.[101]

Toisessa vaiheessa, joka alkoi 1980-luvun jälkipuoliskolla, jäsenvaltioiden oikeusturvamenettelyille alettiin määritellä oikeusturvan tehokkuutta koskevia lisäkriteerejä. Konkreettisesti ne edellyttivät muun muassa *oikeusturvan toteuttamiskelpoisuutta ja oikeusturvan yhdenvertaista saatavuutta* (muun muassa tuomiot *222/84*, *Johnston* ja *222/86*, *Heylens*). Oikeusturvan kolmannelle kehitysvaiheelle, joka alkoi 1990-luvulla, Mäenpää pitää luonteenomaisena piirteenä *oikeusturvakeinojen yhdenmukaistamista*. Yhdenmukaistamista on tapahtunut kahdella tavalla: jäsenvaltioiden kansallisten prosessisäännösten rajoituksia oikeusturvakeinon käytettävyydestä on tulkittu supistavasti ja toisaalta yhteisön oikeuden vaatimuksia on tulkittu laajasti suhteessa kansallisen oikeusturvakeinon käyttöedellytyksiin. Esimerkiksi valtion korvausvastuun ja hallintotoimien valituskelpoisuuden (*C-97/91*, *Borelli*) alaa on laajennettu merkittävästi.[102]

> Borelli-tapauksessa EYT katsoi, että kansallisen viranomaisen lausunnon lainvastaisuuden tutkiminen ei kuulunut EYT:n toimivaltaan (tapauksessa komissio oli hylännyt viranomaisen lausunnon perusteella yhtiön tukihakemuksen). Sen sijaan kansallisen tuomioistuimen tuli tutkia lausuntoon kohdistuva muutoksenhaku, vaikka toimi ei ollut kansallisten prosessisäännösten mukaan muutoksen-

---

[100] Tulkintavaikutuksen edellytyksenä ei ole, toisin kuin yhteisön oikeuden välittömän oikeusvaikutuksen, että yhteisön oikeuden säännös on yksityiskohtainen ja täsmällinen. *Ojanen* korostaa, että tulkintatilanteessa on ylipäänsä ongelmallista lähteä siitä, että EY-säädöksen kirjoittamistavan epätäsmällisyys/täsmällisyys ja yksityiskohtaisuus/yleisyys voisi määrätä ratkaisevasti tulkintavaikutuksen mahdollisuutta tai edes voimakkuutta. Prima facie epämääräisiä termejä sisältävä säännös on ensinnäkin saattanut saada hyvinkin täsmällisen sisällön EYT:n oikeuskäytännössä. Toisaalta käsitykset sanamuodon täsmällisyydestä ja epätäsmällisyydestä ovat aina kontekstisidonnaisia (*Ojanen* 1999 s. 233). *Raition* mukaan tulkintavaikutus saattaa olla keino ratkaista ensisijaisuus-opin ja kansallisen suvereniteetin sovittamattomalta tuntuva ristiriita. Tulkintavaikutuksen syntymisen saattaa estää yhteisön oikeuden muut yleiset oikeusperiaatteet, erityisesti oikeusvarmuuden ja taannehtivan lainsäädännön kielto (*Raitio* 1994 s. 101 ja 126).

[101] Ratkaisussa *Rewe v. Hauptzollamt Kiel* (*158/80*) todettiin, että jäsenvaltioilla ei ollut yhteisön lainsäädännön toteuttamiseksi velvoitetta ottaa käyttöön kansallisesti uusia oikeussuojakeinoja. Toisaalta ratkaisussa korostettiin, että ”the system of legal protection established by the Treaty…implies that it must be possible for every type of action provided for by national law to be available for the purposes of ensuring observance of Community provisions having direct effect, on the same conditions concerning the admissiblity and procedure as would apply were it a question on ensuring observance of national law”.

[102] *Mäenpää* 2001a s. 360–361.

hakukelpoinen. Mäenpään mukaan tapauksesta voidaan päätellä, että ”EU-oikeudellisesti relevantti valmisteleva toimi taikka muu ei-lopullinen tai sitomaton päätös” voi olla valituskelpoinen. Valituskelpoisuutta koskevia normeja on tällaisessa tapauksessa tulkittava ja sovellettava ”EU-oikeusmyönteisesti”.[103]

Emiliou korostaa, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaate eivät takaa kaikkialla jäsenmaissa asianmukaista ja riittävän yhdenmukaista oikeussuojan tasoa. Tämä tavoite saavutetaan vain, jos EYT yhteisön lainsäädännön puuttuessa on halukas ”to lay down the procedural and, more importantly, the substantive conditions of legal remedies, which are essential to guarantee the effective and (sufficiently) equal protection of the Community rights involved across the Community”.[104]

Leffler katsoo puolestaan, että yhteisön oikeudessa voidaan erottaa tehokkuusperiaatteen (effektivitetsprincipen) ohella ”principen om rättskontroll”. Lefflerin mukaan vm. periaate tarkoittaa sitä, että kansallisen oikeusjärjestyksen tulee taata yksityiselle mahdollisuus saada yhteisön oikeuteen perustuvat vaatimuksensa käsitellyiksi kohtuullisen ajan kuluessa. Lefflerin mukaan tämä periaate eroaa tehokkuusperiaatteesta siinä, että tehokkuusperiaatteella pyritään suojaamaan yhteisön aineellisen oikeuden toteutumista. Sen sijaan jälkimmäisellä periaatteella pyritään suojaamaan nimenomaisesti yksityistä.[105]

Erityisen mielenkiintoista tulee olemaan, miten mahdollisesti myöhemmin voimaan tuleva perustuslaillinen sopimus perusoikeusluetteloineen tulee vaikuttamaan yhteisön oikeudessa – onko siis tuo vaikutus yksityisen oikeussuojaa korostava vai jatkaako EYT nimenomaisesti yhteisön oikeuden tehokkuuden turvaajana. Käsittelen perustuslaillisen sopimuksen osalta erityisesti EYT:n toimivaltaa koskevia artiklaehdotuksia tämän luvun jaksossa 5.4.3.

Dougan on mielenkiintoisella tavalla analysoinut yhteisöjen tuomioistuimen 1990-luvun jälkipuolen oikeuskäytäntöä tapauksista, joissa kansallisessa lainsäädännössä oli erityisesti hankintamenettelyä koskevien direktiivien puutteellisen implementoinnin seurauksena jäänyt positiivisesti sääntelemättä, mikä oikeussuojaelin (tuomioistuin tai muu lainkäyttöelin) oli asiassa toimivaltainen.

---

[103] *Mäenpää*, mts. 377–378. Tapaukseen viitattiin kotimaisessa oikeuskäytännössä tuoreeltaan ratkaisussa *KHO 1996 A 35*, jossa kysymys oli Kilpailuviraston komissiolle tekemästä yrityskeskittymien valvonnasta annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 4064/89 tarkoitetusta jäsenvaltion pyynnöstä Kesko Oy:n ja Tuko Oy:n yrityskeskittymän tutkimiseksi. Kesko Oy valitti Kilpailuviraston tekemästä pyynnöstä katsoen, että Kilpailuvirastolla ei ollut toimivaltaa tällaisen pyynnön tekemiseen. KHO jätti valituksen tutkimatta todeten, että valituksessa mainitussa tapauksessa oli ollut kysymys – valituksenalaisesta asiasta poiketen – komissiota sitovasta kannanotosta eikä asian käsittelylle komissiossa ollut myöskään säädetty vastaavaa lyhyttä määräaikaa (1 kk) kuten yrityskeskittymien valvonnassa. *Rihton* mukaan hallintolainkäyttö täyttää hyvin yhteisöjen oikeuskäytännössä kehitetyt prosessuaaliset kvalifikaatiot koskien oikeussuojakeinojen saatavuutta, oikeuskeinojen tehokkuutta ja tasavertaisuutta suhteessa kansallisiin normeihin. Koska KHO:lla on ”lähes kaikissa asioissa reformatorinen toimivalta, ongelmia ei voine liittyä siihen, toteuttaako KHO:n päätös riittävän tehokkaasti sovelletun EY-oikeuden normin tarkoituksen” (*Rihto* 1998 s. 191–192).

[104] *Emiliou*, ELR 1996 s. 407.

[105] *Leffler*, FT 1999 s. 133–134.

Douganin havaintojen mukaan EYT yhdisti Itävallan hankintalainsäädännön puutteellista implementointia koskeneessa ratkaisussaan *Dorsch Consult* (*C-54/96*) oikeussuojakeinojen puutteellisuuden ja valtion viimesijaisen vahingonkorvausvastuun tavalla, joka hämärsi EYT:n aikaisempaa suorempaa linjaa oikeusturvakeinojen takaamisesta.

Mainitussa ratkaisussaan tuomioistuin sinänsä totesi, että julkisia palveluhankintoja koskevasta direktiivistä (92/50/ETY) ja perustamissopimuksen nykyisen 10 artiklan mukaisesta lojaliteettivelvoitteesta johtuvat velvollisuudet toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet direktiivin täytäntöönpanemiseksi koskivat kaikkia viranomaisia lainkäyttöelimet mukaan luettuina. Tuomioistuinten osalta tämä merkitsi ensisijaisesti kuitenkin velvoitetta direktiivin sanamuodon ja tavoitteen mukaiseen tulkintaan. Tuomion kohdassa 45 tuomioistuin muistutti erikseen siitä, että tulkintavaikutuksen estyessä asianosaiset saattoivat vaatia asianmukaisten kansallisten menettelysäännösten mukaisesti korvausta niistä vahingoista, joita heille oli aiheutunut siitä, että direktiiviä ei ollut pantu täytäntöön säädetyssä määräajassa.

Ennakkoratkaisussa tuomioistuin katsoi, että julkisia palveluhankintoja koskevan direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä ei seurannut, että jäsenvaltiossa ne muutoksenhakuelimet, jotka olivat toimivaltaisia käsittelemään julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskevia hankintamenettelyjä, tulisivat toimivaltaisiksi käsittelemään myös julkisia palveluhankintoja koskevia menettelyjä. Vaatimus tulkita kansallista oikeutta direktiivin mukaisesti ja taata yksityisten tehokas oikeussuoja edellytti kuitenkin, että kansallinen tuomioistuin erityisesti tutkisi, voitiinko muutoksenhakuoikeutta käyttää niissä muutoksenhakuelimissä, jotka olivat muissa hankinta-asioissa toimivaltaisia.[106]

Tätä tulkintalinjaansa EYT on sittemmin tarkentanut toukokuussa 2003 antamassaan ratkaisussa *Connect Austria* (*C-462/99*), jossa on ollut kysymys telepalvelujen sisämarkkinoiden toteuttamista koskeneiden direktiivien puutteellisesta implementoinnista oikeussuojamenettelyjen osalta.

Tapauksessa yhdelle teleoperaattorille oli myönnetty oikeus käyttää lisätaajuuksia. Toisen teleoperaattorin valitettua päätöksestä Itävallan perustuslakituomioistuimeen (Verfassungsgerichtshof) tämä tuomioistuin hylkäsi valituksen katsoen, että päätöksellä ei ollut loukattu valittajayhtiön perustuslaillisia oikeuksia eikä sovellettu lainvastaista säädöstä. Päätöksensä perusteluissa perustuslakituomioistuin kuitenkin totesi, että direktiivin 90/387/ETY sillä säännöksellä,

[106] Ennakkoratkaisussa esitetty näkemys siitä, että hankintadirektiivien puutteellisen täytäntöönpanon vuoksi toimivalta oikeussuojakeinojen käyttöön tuomioistuinvaiheessa ei siirry olemassa oleville oikeussuojaelimille, toistettiin Itävallan osalta vuonna 1998 annetuissa ratkaisuissa *EvoBus* (*C-111/97*) ja *Tögel* (*C-76/97*). EvoBus-ratkaisussaan tuomioistuin sisällytti ennakkoratkaisuun myös nimenomaisen kannanoton siitä, että tulkintavaikutuksen epäonnistuttua asianomaisilla saattoi olla mahdollisuus saada vahingonkorvausta. Saman ratkaisulinjan mukainen on myös vuonna 1999 annettu ratkaisu *Hospital Ingenieure* (*C-258/97*). *Mäenpään* mukaan Dorsch-ratkaisusta ilmenee, että EY-tuomioistuin ei ole katsonut tehtäväkseen puuttua toimivaltaongelmiin, joita ”esimerkiksi joidenkin EU-oikeuteen perustuvien oikeudellisten tilanteiden luonnehdinta saattaa aiheuttaa kansallisessa lainkäyttöjärjestelmässä” (*Mäenpää*, 2001a s. 381). *Douganin* mukaan Dorsch-ratkaisusta ja sitä seuranneista ratkaisuista on pääteltävissä, että ”the Court has failed to consider with necessary rigour the relationship between its general remedies case law and the more explicit enforcement provisions now contained in several secondary measures” (*Dougan*, EPL 2000 s. 126).

joka koski valitusoikeutta kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksestä, oli EYT:n vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella välitön oikeusvaikutus ja että tämä edellytti tehokasta muutoksenhakua. Perustuslakituomioistuin ei pitänyt omaa toimivaltaansa kuitenkaan laajuudeltaan sellaisena, että se pystyisi turvaamaan tehokkaan muutoksenhaun. Tällainen laajuudeltaan asianmukainen tutkimistoimivalta oli kuitenkin hallintotuomioistuimella (Verfaltungsgerichtshof), jolla oli toimivalta tutkia hallinnon laillisuutta. Perustuslakituomioistuin siirsi asian hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, joka ennakkoratkaisupyynnössään esitti kysymyksen siitä, oliko aikaisemmin annetun Dorsch-ratkaisun perusteella direktiivin ao. kohdalla välitön oikeusvaikutus, joka syrjäyttäisi hallintotuomioistuimen toimivaltaa koskevan kansallisen säännöksen.

Ennakkoratkaisussaan EYT on todennut, että tuomioistuimen käsittelyn osalta tulkintavaikutus on edelleenkin ensisijainen ratkaisutapa, kun oikeussuojakeinojen käytöstä ei ole säädetty asianmukaisesti kansallisella tasolla (tuomion kohta 39). Jos oikeussuojamenettelyä koskevien vaatimusten tulkinta ei ole mahdollinen kansallisessa tuomioistuimessa, kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on tarvittaessa jättää soveltamatta säännöksiä siltä osin kuin niiden soveltaminen johtaisi yhteisön oikeuden vastaiseen lopputulokseen (tuomion kohta 40). Uutena ennakkoratkaisuna EYT lausuu, että toimivaltainen tekemään yhteisön oikeuden etusijaa koskevan päätöksen on se kansallinen tuomioistuin, joka olisi toimivaltainen tutkimaan muutoksenhaun kansallisen sääntelyviranomaisen päätöksiin siinä tapauksessa, että tutkimistoimivaltaa estävää kansallista säännöstä ei olisi olemassa (tuomion kohta 41).

En ole juurikaan löytänyt tätä ennakkoratkaisua koskevia kommentteja oikeuskirjallisuudesta. Näin ollen oikeuskirjallisuudessa ei ole kiinnitetty huomiota siihen, mikä on ratkaisun paikka tai merkitys kansallista prosessiautonomiaa koskevassa tulkintatraditiossa. Kansallisen tuomioistuimen osalta kysymys puuttuvasta toimivallasta on yleensä perustuslakiliitännäinen, sillä perustuslakien mukaan tuomioistuimen ominaisuuksiin kuuluu se, että se on lailla perustettu ja että sen toimivallasta myös säädetään lailla. Perustuslakien järjestelmässä, joka perustuu valtiovallan kolmijakoon, tuomioistuimet eivät voi itse määrittää toimivaltaansa, vaan toimivallan tulee perustua ennalta määriteltyihin oikeussääntöihin. Yhteisöjen tuomioistuimen näkökulmasta kysymys puutteellisesta kansallisesta toimivaltasääntelystä saattaa näyttäytyä vähemmän merkittävänä, lähinnä teknisenä lainsäädännön puutteena, joka on korjattavissa yhteisön oikeuden etusijaisuusperiaatteeseen vetoamalla. Yhteisöjen tuomioistuimen tulkinta voi synnyttää jännitteen paitsi perustuslain myös ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön kanssa. Sopimuksen 6.1 artiklaa koskevassa tulkintakäytännössä korostetaan niin ikään, että tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen tulee olla lailla perustettu ja että tuomioistuimen toimivallan määrittelyn tulee myös perustua pääpiirteissään kansalliseen lainsäädäntöön.

Ratkaisun myötä näyttäisi poistuneen Douganin esittämä huoli siitä, että kansallisten oikeussuojakeinojen puutteellinen järjestäminen saattaisi johtaa oi-

keussuojakeinojen käyttämiseen tehottomasti kahdessa vaiheessa: ensin muutoksenhakumenettelyssä, jossa tulkintavaikutuksella ei todennäköisesti pystyttäisi poistamaan ainakaan nimenomaisia valitusrajoituksia, ja tämän jälkeen sitten vielä erillisessä vahingonkorvausoikeudenkäynnissä, jonka lopputulos jäisi epävarmaksi kansallisten vahingonkorvaussäännösten vaihtelun vuoksi.

Ojanen on puolestaan jakanut *välittömän oikeusvaikutuksen kehityksen* kolmeen vaiheeseen. Ensimmäisessä kehitysvaiheessa 1960-luvulla välitön oikeusvaikutus laajeni EY:n perustamissopimuksen artiklojen tasolla. Toisessa kehitysvaiheessa (1970-luvun alusta 1980-luvun alkupuolelle) välitön oikeusvaikutus laajeni sekundäärilainsäädäntöön ja EY:n solmimiin kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin. Toisessa kehitysvaiheessa tuomioistuin myös vahvisti, että EY:n perustamissopimuksen artikloilla on tietyin edellytyksin välitön oikeusvaikutus myös yksityisten oikeussubjektien keskinäisissä oikeussuhteissa (horisontaalinen välitön vaikutus; tapaukset *36/74*, *Walrav*e ja *43/75*, *Defrenne*). Tapauksen *148/78* (*Ratti*) perusteella täsmennettiin, että direktiivien välitön oikeusvaikutus voi syntyä vain sillä edellytyksellä, että jäsenvaltio on laiminlyönyt direktiivien toimeenpanon asetetussa määräajassa. Ratti-ratkaisussa suljettiin pois ns. käänteinen vertikaalinen oikeusvaikutus eli jäsenvaltion mahdollisuus vedota toimeenpanemattomaan direktiiviin yksityiseksi luonnehdittavaa tahoa vastaan. Toiseen vaiheeseen kuului myös välittömän oikeusvaikutuksen (direct effect) käsitteen oikeudellistuminen suhteessa välittömään sovellettavuuteen (direct applicability).[107]

Kolmas kehitysvaihe alkoi 1980-luvun loppupuolella, ja siinä on ollut kysymys välittömän oikeusvaikutuksen ulottuvuuden ja reunaehtojen täsmentymisestä. Merkittävin virstanpylväs on Ojasen mukaan ollut vuonna 1986 annettu *Marshall I* -ennakkoratkaisu (*152/84*), jossa EY-tuomioistuin vahvisti, ettei direktiiveillä voida sellaisenaan luoda velvoitteita yksityisille oikeussubjekteille eikä direktiivien säännökseen siten voida vedota tällaista henkilöä vastaan. Ratkaisu on heijastunut toisaalta siihen, että jäsenvaltion käsitteestä on tullut tärkeä kansallisten tuomioistuinten näkökulmasta.[108]

---

[107] *Ojanen* 1999 s. 267–271.

[108] Jäsenvaltion käsite on yhteisön oikeuden mukaan määriteltävä käsite, jota on tulkittava kussakin yksittäistapauksessa pikemminkin laajasti kuin suppeasti. *Foster*-ratkaisun (*C-188/89*) mukaan yksityisoikeudellisessa muodossa toimiva elin voidaan lukea jäsenvaltion käsitteen alaan, jos elimelle on annettu valtion toimenpiteellä tehtäväksi valtion valvonnassa tai ohjauksessa julkinen palvelutehtävä. Lisäksi edellytetään, että sille on määritelty toimivalta julkisen vallan käyttöön ja että tällaisella toimivallalla on erityinen oikeusperusta (*Ojanen*, mts. 272). Mainitussa tapauksessa ratkottiin tasa-arvodirektiivin (76/207/ETY) velvoittavuutta suhteessa valtion kaasuyhtiöön (British Gas), joka toimi valtion liikelaitoksena (public limited company). Ratkaisussa korostettiin, että tällaiselle elimelle kuuluvan toimivallan tulee poiketa yksityisten välisiin oikeussuhteisiin yleensä sovellettavien normien perusteella määräytyvästä toimivallasta. *Mäenpään* mukaan kuuluakseen valtioon tällaisella elimellä tulee olla erityistä toimivaltaa, joka on laajempaa kuin tavalliset, yksityisten välisiä suhteita koskevat säännökset määrittävät (*Mäenpää* 2001a s. 110).

Tätä horisontaalisen välittömän oikeusvaikutuksen puuttumista vähentää toisaalta yhteisön oikeuden tulkintakäytäntö, jossa erityisesti ympäristödirektiivien ehdottomiin säännöksiin voi vedota yksityisen oikeutensa toteuttamiseksi, vaikka siitä aiheutuisi (välillisesti) toiselle yksityishenkilölle (yleensä toiminnanharjoittajalle) negatiivisia seurannaisvaikutuksia. Kysymys ei ole inverse direct effect -tilanteesta eli vetoamisesta implementoimattomaan direktiiviin välittömästi yksilön vahingoksi, vaan ns. kolmikantatilanteesta, jossa tosin kolmansien oikeuksille saattaa aiheutua kielteisiä seurauksia.

> Ratkaisussa *Wells* (*C-201/02*) todettiin yksityisellä haitankärsijällä olleen oikeus vedota ympäristövaikutusten arviointia koskevan direktiivin 85/337/ETY eräisiin säännöksiin tilanteessa, jossa louhoksen toiminta aloitettiin uudestaan pitkähkön välivaiheen jälkeen. Tuomion kohdassa 58 EYT totesi, että jäsenvaltion viranomaisten velvollisuus arvioida louhoksen ympäristövaikutukset ei ollut välittömästi yhteydessä louhoksen omistajalle mainitun direktiivin perusteella kuuluvan velvoitteen täytäntöönpanoon. Se, että louhinta oli lopetettava arvioinnin tulosten valmistumiseen saakka, oli tosin valtion velvoitteiden myöhäisestä täyttämisestä johtuva seuraus. Tällaista seurausta ei kuitenkaan voitu pitää louhoksen omistajiin kohdistuvana inverse direct effect -vaikutuksena. Lojaliteettivelvoitteesta aiheutui, että jäsenvaltion viranomaisilla oli velvollisuus ryhtyä kaikkiin yleis- tai erityistoimenpiteisiin sen korjaamiseksi, että hankkeelle oli myönnetty lupa vuonna 1997 edellyttämättä hankkeen ympäristövaikutusten arviointia. Ennakkoratkaisun mukaan kansallisen tuomioistuimen oli todettava, oliko sisäisen oikeuden mukaan mahdollista peruuttaa jo myönnetty lupa tai lykätä sen täytäntöönpanoa. Vaihtoehtona näille menettelyille tuomioistuin toteaa yksityiselle tämän suostumuksella myönnettävän vahingonkorvauksen.

Yhteisön oikeuden välittömässä oikeusvaikutuksessa voidaan Ojasen mukaan erottaa eri merkitysyhteyksiä riippuen siitä, onko tarkastelunäkökulmana yksilön vai kansallisen tuomioistuimen näkökulma. Nämä näkökulmat eivät sinänsä ole toisensa poissulkevia. Ojasen esittämällä tavalla näkökulmat välittömään oikeusvaikutukseen ovat seuraavat[109]:

1. EY:n oikeuden kyky tuottaa yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa joko jäsenvaltion lukuun laskettavia tahoja tai (direktiivejä lukuun ottamatta) toisia yksityisiä vastaan.
2. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuus suojata toisinaan jopa viran puolesta mahdollisimman tehokkaalla tavalla yksilön yhteisön oikeuteen perustuvia oikeuksia, mihin saattaa liittyä tulkinnallisen yhteensovittamisen epäonnistuessa ristiriitaisen kansallisen oikeusnormin soveltamatta jääminen. Konkreettisesti yksilön oikeuksien tehokkaan oikeussuojan vaatimus voi myös merkitä käytössä olevien oikeussuojakeinojen ja -menettelyjen uudelleenarviointia siihen nähden, millaisina ne näyttäytyvät kansallisen prosessioikeuden ja sen vakiintuneiden tulkintojen valossa.
3. Yksilön mahdollisuus vedota yhteisön oikeuteen kansallisessa tuomioistuimessa jäsenvaltion lukuun laskettavia tahoja tai toisia yksityisiä vastaan

[109] *Ojanen*, mts. 280–281.

ilman, että yhteisön oikeuden sisältönä olisi kuitenkaan (ainakaan subjektiivinen) yksilön oikeus.

4. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuus tukeutua yksilön vaatimuksesta tai tietyin edellytyksin viran puolesta välittömiä oikeusvaikutuksia luovaan yhteisön oikeuden säännökseen esimerkiksi kansallisen oikeuden normikontrollissa, mihin saattaa sisältyä tulkinnallisen yhteensovittamisen epäonnistuessa kansallisen oikeuden soveltamatta jättäminen.[110]

Loppupäätelmänään Ojanen toteaa vuonna 1999 ilmestyneessä kirjoituksessaan, että välittömässä oikeusvaikutuksessa on yksilöllisten oikeuksien ja niiden turvaamisen ohella ja sijaan kysymys *kansallisen oikeuden tuomioistuinkontrollista sekä yleensäkin yhteisön oikeuden kyvystä toimia yksittäistapauksellisten tuomioistuinratkaisujen välittömänä perusteena*.[111] Ojasen hahmottamana yhteisön oikeuden välitön oikeusvaikutus näyttäisi toteuttavan yhteisön oikeudessa pitkälti samaa tehtävää kuin hallinnon lainalaisuusperiaate hallintolainkäytössä. Samaa ilmiötä voitaneen ehkä kuvata niinkin, että hallinnon lainalaisuusperiaate on tulkintakäytännössä konkretisoitunut virallisperiaatteeksi, joka ei ole pelkästään asian selvittämistä koskeva prosessuaalinen periaate vaan samalla myös asian ratkaisemisessa vaikuttava aineellinen periaate, joka mahdollistaa tuomioistuimille poikkeamat käsiteltävän muutoksenhakuasian osapuolten vaatimuksista aina siihen rajaan asti, jossa ratkaisu muuttuisi muutoksenhaun johdosta valittajalle vastaiseksi ja rikkoisi siten reformatio in peius -kieltoa. Tämän aineellis-muodollisen sisällön virallisperiaate on saanut, koska hallintotuomioistuinten toimivalta on jäänyt hallintolainkäytössä pitkälti lainsäädännön keinoin määrittelemättä.

Laakso on jakanut yhteisön oikeuteen sisältyvät yleiset oikeusperiaatteet neljään ryhmään: *rakenteellisiin periaatteisiin*, *unionin ja sen jäsenvaltioiden suhteita jäsentäviin oikeusperiaatteisiin*, *aineellisiin oikeusperiaatteisiin* ja *hallinnollis-prosessuaalisiin oikeusperiaatteisiin*.[112] Rakenteellisiin periaattei-

---

[110] Vuonna 2003 ilmestyneessä artikkelissaan Ojanen on tarkastellut EU:n ja kansallisen perusoikeusjärjestelmän välistä suhdetta. Ojanen ennakoi, että tuomioistuimissa tulee piakkoin ratkaistavaksi myös näiden kahden perusoikeusjärjestelmän välisiä suhteita ja ristiriitoja koskevia kysymyksiä, koska lainvalmistelussa nämä kysymykset ovat toistuvasti jo olleet esillä. Suomen oikeuden tasolla Ojanen korostaa lainsoveltajan ensisijaisena velvollisuutena ristiriidan purkamista ”normiharmoniaa tavoittelevalla” tulkinnalla. Ojasen näkemyksen mukaan suomalaisen tuomioistuimen pitäisi antaa etusija kotimaiselle perusoikeudelle ainakin sellaisessa tilanteessa, jossa ”eduskunta olisi tarkoituksella loukannut EU-oikeutta – esimerkiksi tinkinyt EU-säädöksen täysimääräisestä täytäntöönpanosta – kotimaisten perusoikeuksien vuoksi”. Tällaisessa tilanteessa ”suomalaisen tuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu poiketa lainsäätäjän tarkoituksesta” (*Ojanen*, LM 2003a s. 1165–1167).

[111] *Ojanen*, mts. 281.

[112] Yhteisön oikeuden periaatteista on esitetty koti- ja ulkomaisessa kirjallisuudessa useita eri luokitteluja. *Keravuoren* esittämä luokittelu perustuu periaatteiden taustahistoriaan ja tämän luokittelun taustalla on *Jean Boulois*'n vuonna 1993 esittämä luokittelu. Tässä luokittelussa ensimmäisen ryhmän yhteisön oikeuden periaatteista muodostavat ne periaatteet, jotka ovat lähtöisin kansainvälisestä oikeudesta, kuten prosessuaaliset periaatteet sekä oikeusvarmuus ja

siin Laakso sisällyttää yhteisön oikeuden autonomisuuden lisäksi yhteisön oikeuden suoran sovellettavuuden, välittömän oikeusvaikutuksen, etusijan sekä pätevyysolettaman. Unionin ja sen jäsenvaltioiden suhteita jäsentäviin oikeusperiaatteisiin kuuluvat hänen mukaansa jäsenvaltion organisatorisen autonomian periaate, lojaliteettiperiaate, tehokkuusperiaate, subsidiariteettiperiaate ja hallintopäätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Aineellisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvat laillisuusperiaate, perusoikeusperiaatteet, yhdenvertaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja.

> Sekundäärioikeuden säädöksiä koskee EYT:n oikeuskäytännön mukaisesti pätevyysolettama. Ratkaisun *314/85* (*Foto-Frost*) mukaisesti vain EYT voi kumota tämän olettaman (tuomion kohta 20). Pätevyysolettama sitoo kansallisia hallintoviranomaisia, koska ne eivät voi pyytää tuomioistuimelta ennakkoratkaisua sovellettavana olevan säädöksen pätevyydestä. Olettama säädösten ja päätösten pätevyydestä on pääsääntö, josta voidaan *BASF*-ratkaisun (*C-137/92*) mukaan poiketa vain täysin poikkeuksellisissa tilanteissa. Toimiin, joihin selvästi sisältyy niin vakava virhe, ettei yhteisöjen oikeusjärjestys voi tätä virhettä sietää, ei liity edes väliaikaisesti oikeusvaikutuksia. Jos tämä yhteisöoikeudellinen sietoraja ylittyy, hallintoviranomaisetkin saavat omasta aloitteestaan olla soveltamatta tällaista säädöstä tai päätöstä.[113]
>
> EYT:n yksinomainen toimivalta tulkita yhteisön oikeuden pätevyyttä heijastuu myös siihen, millä edellytyksillä kansallinen tuomioistuin voi olla pyytämättä ennakkoratkaisua. *Acte éclairé* -opin mukaisesti kansalliset tuomioistuimet voivat perustaa lainkäyttöratkaisunsa ennakkoratkaisua pyytämättä yhteisön oikeuden pätemättömyyteen, jos kansallinen tuomioistuin voi johtaa pätemättömyyttä koskevan käsityksensä EYT:n oikeuskäytännöstä. *Acte clair* -opin ulottaminen pätevyyskysymyksiin merkitsisi puolestaan sitä, että kansallisen

---

kohtuus. Toisen ryhmän periaatteet ovat lähtöisin jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä. Tältä osin ei edellytetä, että periaatteet olisivat kaikille jäsenvaltioille yhteisiä. Yhteiseen oikeusperinteeseen kuuluvia periaatteita ovat mm. yksilön oikeusturva, ihmisoikeudet ja suhteellisuusperiaate. Kolmannen ryhmän periaatteet on johdettu yhteisön oikeuden erityisestä luonteesta (*Keravuori* 1996 s. 50–51). *Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi* toteavat, että EYT:n hallintooikeuden alalla kehittämiä yhteisön oikeuden materiaalisia ja menettelyllisiä periaatteita ovat yleinen laillisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kielto, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja sekä puolustautumisoikeudet. Puolustautumisoikeuksiin kuuluvat oikeus tulla kuulluksi, päätösten perusteluvelvoite sekä tehokkaan oikeussuojan saatavuuden takeet (*Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi* 1999 s. 13 ja 119–233). *Usher* luetteloi puolestaan sellaisia yleisiä periaatteita, jotka on yhteisön oikeuteen omaksuttu nimenomaisesti kansallisten oikeusjärjestysten vaikutuksesta. Tällaisia periaatteita ovat vilpittömän mielen suoja (concept of good faith), kuulemisperiaate (right to be heard), force majeure, estoppel-periaate, inkriminaatiosuoja (legitimate self-protection), ne bis in idem ja nulla poena sine lege (*Usher* 1998 s. 8–9).

[113] *Outi Suviranta* 1998 s. 292–294 ja 1996 s. 104–108. Hallinnon näkökulmasta yhteisön oikeuden pätevyysolettama on väliaikaista pätevyyttä, koska se voidaan saada kansallisen tuomioistuimen käyttämän ennakkoratkaisumenettelyn kautta kumotuksi. Jos EYT toteaa toimen (säädöksen) pätemättömäksi, se ei enää vaikuta oikeudellisesti. Tämän vuoksi jäsenvaltion hallintoviranomaisen ratkaisutoimintaa määrittävä normijoukko saattaa poiketa sen normijoukon sisällöstä, joka sitoo kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa hallinnossa tehdyn päätöksen lainmukaisuutta. Pätevyysolettaman tultua kumotuksi hallinnon alkujaan virheetön päätös voidaan todeta lainvastaiseksi (*Outi Suviranta* 1996 s. 109–110 ja *Ojanen* 1996 s. 120).

> tuomioistuimen näkemys säädöksen selvästä pätemättömyydestä perustuisi vain kansallisen tuomioistuimen omaan arvioon vastoin Foto-Frost-ratkaisua. Acte clair ei siten ole hyväksyttävä peruste jättää ennakkoratkaisu pyytämättä, kun kysymys koskee yhteisön oikeuden pätevyyttä.[114]

Hallinnollis-prosessuaalisina periaatteina Laakso pitää asianosaisen kuulemisvelvoitetta, päätösten perusteluvelvoitetta[115], vilpittömän mielen suojaa ja tehokkaan oikeusturvakeinon vaatimusta. *Tehokkaan oikeusturvakeinon vaatimuksiin* Laakso sisällyttää oikeusturvan saatavuuden, tehokkuusperiaatteen ja vastaavuusperiaatteen. Oikeusturvan saatavuudella Laakso tarkoittaa muutoksenhakumahdollisuutta kansallisen viranomaisen päätöksiin.

Muutoksenhakumahdollisuuden takaamisen osalta perusratkaisuna voidaan pitää ratkaisua *Heylens* (*222/86*), johon EYT:n oikeuskäytännössä edelleenkin usein viitataan. Tuomiossa EYT edellytti, että yksilön tehokkaan oikeusturvan takaamiseksi on oltava käytettävissä lainkäyttömenettelyn mahdollistava oikeusturvakeino, jolla voidaan riitauttaa mikä tahansa viranomaisen päätös, jolla perustamissopimuksen mukaisen oikeuden käyttö on evätty. Hallintotuomioistuinjärjestelmässä tuo oikeussuojakeino on useimmiten muutoksenhaku, vaikkakaan EYT:n oikeuskäytännössä ei ole tarkemmin määritelty tällaisen tehokkaan oikeussuojakeinon oikeudellista luonnetta.

Hallinnollis-prosessuaaliset periaatteet ovat kehittyneet muiden periaatteiden tavoin EYT:n oikeuskäytännössä, ja ne ilmentävät Laakson mukaan pyrkimystä *varmistaa hyvän hallinnon takeet* sekä *turvata laaja-alainen ja tehokas*

---

[114] Heuristisella tasolla kansallisen tuomioistuimen päätös jättää ennakkoratkaisu pyytämättä voi syntyä vasta molempien näkökohtien yhteisvaikutukseen perustuvasta harkinnasta (*Ojanen* 1996 s. 119 –120).

[115] Asianosaisen kuulemisen, päätöksen perusteluvelvoitteen ja tehokkaan oikeusturvan takeet kuuluvat puolustautumisoikeuksiin (*Laakso* 2001 s. 30). Perusteluvelvoite yhteisön oikeudessa koskee perustamissopimuksen 253 artiklan mukaisesti sekä normipäätöksiä että tapauskohtaisia päätöksiä. Ratkaisussa *Daffix* (*C-166/95 P*) EYT totesi perusteluvelvollisuuden täyttämisen olevan seikka, jonka tuomioistuin voi tutkia viran puolesta ”missä tahansa oikeudenkäynnin vaiheessa” ts. perusteluvelvollisuuden täyttyminen otetaan huomioon ex officio (mts. 32, tuomion kohta 24). Ratkaisun *Sodemare ym.* v. *Regione Lombardia* (*C-70/95*) mukaan perusteluvelvoite koskee myös kansallisen viranomaisen tapauskohtaisia päätöksiä, joilla vaikutetaan perustamissopimuksella yksityiselle annetun oikeuden käyttöön. Tuomion kohdassa 19 kansallisten viranomaisten perusteluvelvollisuuden todetaan koskevan yksityisille henkilöille vastaisia päätöksiä, joista näillä henkilöillä on oltava mahdollisuus nostaa kanne tuomioistuimessa, ei ”yleisesti sovellettavia toimia”. Perusteluvelvoite ei koske oikeuskäytännön mukaisesti asian selvittämistoimia (*C-127/95*, *Norbrook Laboratories*). Ratkaisussa *C-233/00* (*komissio v. Ranskan tasavalta*) jäsenmaan katsottiin rikkoneen ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta annetun direktiivin 90/313/ETY täytäntöönpanovelvoitettaan sen johdosta, että Ranskan lainsäädännössä viranomaiselle ei ollut säädetty velvoitetta esittää omaehtoisesti hylkäävän päätöksen perusteluja direktiivissä tarkoitetun kahden kuukauden määräajassa alkuperäisen tietopyynnön esittämisestä. Em. direktiivin perusteella ja eräissä muissakin tapauksissa perusteluvelvoite on siis mahdollista toteuttaa jälkikäteisesti. Ratkaisusta voitaneen päätellä, että perusteluvelvollisuuden toteuttamista ei yhteisön oikeuden tehokkuusnäkökulmasta saa jättää asianosaisen oman aktiivisuuden varaan. Perusteluvelvollisuus on nimenomaan viranomaisen velvollisuus.

tuomioistuinkontrolli hallinnon alalla. Jäsenvaltioiden viranomaiset noudattavat yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa yleensä kansallista menettelysäännöstöä, jollei yhteisön oikeudesta muuta johdu. Kansallisen säännöksen sivuuttava tai sitä täydentävä yhteisöoikeudellinen normi voi olla nimenomainen sopimusmääräys, sekundäärioikeuden normi tai yleinen oikeusperiaate. Koska kirjoitetussa yhteisön oikeudessa on vain niukalti menettelyä järjestäviä yleissäännöksiä, yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeusjärjestyksen välinen suhde tulee Laakson mukaan yleensä arvioitavaksi juuri oikeusperiaatteiden pohjalta.

Eurooppaoikeuden laajimmassa suomalaisessa monografiassa (*Joutsamo ym.*, *Eurooppaoikeus*) yhteisön oikeuden periaatteet jaetaan puolestaan *rakenteellisiin periaatteisiin*, *johtaviin periaatteisiin*, *toimivaltaperiaatteisiin* ja *hallinnollis-prosessuaalisiin oikeusperiaatteisiin*.[116] Tekijöiden mukaan rakenteellisten periaatteiden tehtävä voidaan kiteyttää yhteisön oikeuden rakenteen selkeyttämiseksi. Johtavien periaatteiden tehtävänä on puolestaan toimiminen tulkintaohjeina yksittäisille oikeussäännöksille sekä normiaukkojen täydentäminen. Johtavilla periaatteilla kontrolloidaan myös yhteisön sekundäärioikeuden pätevyyden perustaa. Yhdessä rakenteellisilla ja johtavilla periaatteilla kontrolloidaan lisäksi yhteisön oikeuden täytäntöönpanotoimia jäsenvaltiotasolla. Toimivaltaperiaatteilla rajataan ja täsmennetään yhteisön toimivaltaa.[117] Yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin voidaan perustamissopimuksen 230 ja 234 artiklan perusteella vedota yhteisön sekundäärilainsäädännön pätemättömyysperusteena.

Hallinnollis-prosessuaalisiin oikeusperiaatteisiin edellä mainitussa teoksessa luetaan EYT:n oikeuskäytännön perusteella asianosaisten kuulemisvelvollisuus, päätösten perusteluvelvollisuus sekä tehokkaan oikeuskeinon vaatimuksen lisäksi asiakirjojen julkisuusperiaate, hyvän hallintotavan periaate, inkriminaatiokielto eli oikeus olla antamatta itseään syyllistäviä tietoja, asianajajalle annettujen tietojen luottamuksellisuus, oikeuden väärinkäytön kielto, ne bis in idem -periaate, vilpittömän mielen suoja, force majeure ja rikosoikeudellinen nulla poena sine lege -periaate. Hyvän hallintotavan periaatteeseen kirjoittajat

---

[116] Periaatteet taulukkomuodossa ks. *Joutsamo ym*. 2000 s. 23. Periaatteista laajemmin mts. 20–49. *Bernitz – Kjellgren* tarkastelevat yhteisön oikeuden yleisinä oikeusperiaatteina laillisuusperiaatetta, lojaalisuusperiaatetta, yhdenvertaisuusperiaatetta, toissijaisuusperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta sekä oikeusvarmuusperiaatetta. Viimeksi mainittuun periaatteeseen he sisällyttävät takautuvan lainsäädännön kiellon ja oikeutettujen odotusten suojan. Prosessuaalisina oikeusturvatakeina he käsittelevät puolustautumisoikeutta, asianajajalle annettujen tietojen luottamuksellisuutta, oikeutta asianmukaiseen käsittelyyn (rätten till korrekt juridisk handläggning) sekä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Asianmukaisella käsittelyllä tekijät mainitsevat tarkoittavansa hyvän hallinnon periaatetta. Omana periaateryhmänään Bernitz – Kjellgren tarkastelevat ihmisoikeuksien suojaa ja julkisuusperiaatetta. Näin jaotelluista periaatteista ks. tarkemmin *Bernitz – Kjellgren* 2002 s. 104–131.

[117] *Joutsamo ym*, mts. 49.

sisällyttävät asian selvittämisvelvollisuuden, käsittelyn joutuisuuden sekä kiellon antaa harhaanjohtavia tietoja.[118]

Myös perus- ja ihmisoikeudet lukeutuvat yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin, joten osa näistä perus- ja ihmisoikeuksista lukeutuu hallinnollisprosessuaalisiin yhteisön oikeuden periaatteisiin. Tämän tutkimuksen pääteeman kannalta huomion arvoista on, että yhteisön oikeuden tulkintakäytännössä ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvästä kohtuullisessa ajassa tapahtuvasta oikeudenkäyntimenettelystä on johdettu yhteisöjen toimielinten kohtuullista hallintomenettelyllistä käsittelyaikaa koskeva vaatimus.[119]

Yhteisöjen ensimmäisen tuomioistuinasteen ratkaisussa *SCK ja FNK* (*T-213/95 ja T-18/96*) vuonna 1997 oli kysymys kilpailuasiasta ja väitteestä, jonka mukaan komissio ei ollut käsitellyt asiaa mainitun sopimusartiklan edellyttämällä nopeudella. Ratkaisussaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että yhteisön oikeuden yleisenä periaatteena voitiin pitää sitä, että komission oli tehtävä kohtuullisessa ajassa hallinnollisen menettelyn päätteeksi kilpailupolitiikkaa koskevat päätökset. Tämän vuoksi asiassa oli erityisesti tutkittava, oliko komissio loukannut kohtuullisen ajan noudattamista koskevaa yhteisön oikeuden yleistä oikeusperiaatetta (tuomion kohta 56). Tuomioistuimen mukaan hallinnollisen menettelyn, joka oli kestänyt yhteensä noin 46 kuukautta, keston kohtuullisuutta arvioitaessa oli otettava EIT:n oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla huomioon muun muassa asiayhteys, komission käyttämät eri menettelyvaiheet, asianosaisten toiminta menettelyn aikana, asian vaikeusaste sekä asian merkitys eri osapuolille.[120]

Vuonna 1998 annetussa niin ikään kilpailuasiaa koskevassa ratkaisussa *Baustahlgewebe* (*C-185/95 P*) EYT katsoi, että yhteisön oikeuden yleistä periaatetta, jonka mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeus kohtuullisen ajan kuluessa käytävään oikeudenkäyntiin, sovelletaan myös niihin oikeudenkäynteihin, joiden kohteena on komission päätös siitä, että yritykselle määrätään sakkoa kilpailusääntöjen rikkomisesta (tuo-

---

[118] *Joutsamo ym*, mts. 86–90.

[119] Tämä vaatimus on ymmärrettävissä, kun otetaan huomioon, että ilman edeltävän menettelyn viivytyksettömyyttä myöskään EYT ei voi toimia kohtuullisessa ajassa. Vuonna 1987 annetussa ratkaisussa *RSV* (*223/85*) katsottiin, että komission viivästyminen ”disregarded the requirements of legal certainty and failed to comply with the rules of good administration” (*Leffler*, FT 1999 s. 139).

[120] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittasi EIT:n ratkaisuihin *Erkner* (*EIT 23.4.1987*, tuomion kohta 66), *Milasi* (*EIT 25.6.1987*, tuomion kohta 15) ja *Schouten ja Meldrum* (*EIT 9.12.1994*, tuomion kohta 63).

mion kohta 21).[121] Oikeudenkäynti oli kestänyt noin viisi vuotta, ja komissio oli määrännyt yritykselle 4,5 milj. ecun suuruisen sakon. EYT:n todettua käsittelyn kestoa koskevat perusarviointikriteerit EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti EYT kiinnitti mielenkiintoisella tavalla huomiota siihen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustamisella ja kaksiasteisen tuomioistuinjärjestelmän käyttöön ottamisella oli pyritty ensinnäkin parantamaan EYT:n tuomiovaltaan kuuluvien oikeussuojaa erityisesti sellaisissa asioissa, jotka edellyttivät monimutkaisten tosiseikkojen perusteellista tarkastelua, ja toiseksi säilyttämään tuomioistuimen harjoittaman valvonnan laatu ja tehokkuus. Tuomioistuin katsoi omaksi perustehtäväkseen sen varmistamisen, että yhteisön oikeutta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia (tuomion kohta 41).

EY-tuomioistuin jatkoi perustelujaan toteamalla, että edellä tarkoitettujen syiden johdosta oli tietyiltä osin perusteltua, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella, jonka asiana on määrittää asian tosiseikasto ja tutkia oikeusriita aineellisesti, oli käytettävissään suhteellisesti enemmän aikaa sellaisen asian selvittämiseen, joka edellytti monimutkaisten tosiseikkojen perusteellista tarkastelua. Tämä tehtävä ei kuitenkaan vapauttanut ensimmäisen asteen tuomioistuinta velvollisuudesta käsitellä vireille saatetut asiat kohtuullisessa ajassa.

> Tapauksessa periaatetta oikeudesta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa todettiin rikotun, kun kirjallisen käsittelyn päättymisestä oli kulunut noin 32 kuukautta siihen, kun ensimmäisen asteen tuomioistuin oli päättänyt aloittaa suullisen käsittelyn. EYT ei pitänyt ”lieventävänä asianhaarana” sitä, että suulliseen käsittelyyn yhdistettiin yhteensä 11 asiaa. Moitittavana tuomioistuin piti sitä, että väliaikana ei ryhdytty mihinkään muuhun prosessinjohtotoimeen tai asian selvittämistoimeen. Tämän lisäksi suullisen käsittelyn päättämisestä oli

[121] Ns. PVC II -asiassa (*Limburgse Vinyl Maatschaappij NV (LVM) ym. v. komissio*, yhdistetyt asiat *C-238/99 P*, *C-244/99 P*, *C-245/99 P*, *C-247/99 P*, *C-250/99 P*, *C-252/99 P* ja *C-254/99 P*) EYT on todennut, että viivästymisen arvioinnissa käytettävät kriteerit (kunkin asian ominaispiirteet, riidan merkitys asianosaisille, asian monitahoisuus sekä kantajan ja toimivaltaisen viranomaisen käyttäytyminen) eivät ole tyhjentäviä eikä käsittelyajan kohtuullisuuden arviointi edellytä asian olosuhteiden järjestelmällistä tarkastelua kunkin arviointiperusteen valossa, kun menettelyn kesto vaikuttaa perustellulta yhden ainoan arviointiperusteen nojalla (tuomion kohdat 187 ja 188). EYT:n mukaan asian monitahoisuudella tai kantajan viivästystä aiheuttavalla käyttäytymisellä voidaan perustella menettelyn ”ensi näkemältä liian pitkää kestoa”. EYT:n mukaan käsittelyajan voidaan toisaalta katsoa olevan kohtuullista pidempi pelkästään yhden ainoan arviointiperusteen valossa, kun menettelyn kesto on seurausta viranomaisten käyttäytymisestä. EYT:n käyttämä arviointi näyttäisi eroavan jonkin verran EIT:n arvioinnista, jossa ajallisesti erittäin pitkien oikeudenkäyntien katsotaan yleensä jäävän viranomaisosapuolen syyksi. Tuomion kohdassa 234 EYT korostaa, että kilpailuasioissa nopeuden vaatimus, jonka on ohjattava komissiota sen ryhtyessä toimenpiteisiin sekä yhteisöjen tuomioistuimia oikeudenkäynnissä, ei saa vahingoittaa niitä ponnisteluja, joita suoritetaan asian tosiseikkojen perusteelliseksi selvittämiseksi. EYT korostaa myös osapuolten näyttömahdollisuuksien turvaamistarvetta sekä osapuolten kuulemista. Lopuksi EYT korostaa vielä sitä, että seuraamuksista tulee päättää ”kypsän harkinnan jälkeen”. Tapauksesta käsittelyajan arvioinnin osalta ks. *Wesseling*, CMLRev 2004 s. 1145–1147.

kulunut 22 kuukautta tuomion antamiseen (tuomion kohta 45). Vaikka asia oli ollut suhteellisen vaikea, oikeudenkäynti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa oli EYT:n ratkaisun mukaan kestänyt kohtuuttoman kauan. Oikeudenkäynnin pitkittymisen vuoksi ”prosessiekonomisista syistä ja tämän oikeudenkäyntivirheen korjaamiseksi välittömästi ja tehokkaasti” EYT alensi valittajalle määrättyä sakkoa.[122]

Sittemmin EYT on arvioinut useissa päätöksissään ensimmäisen asteen tuomioistuinmenettelyn kohtuullista kestoa. Useimmiten tämä arvio on tehty kilpailuoikeudellisissa asioissa.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kokoonpanoa on muutettu 1.7.1999 alkaen tuomioistuimen työn tehostamiseksi siten, että tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan asioita myös yhden tuomarin kokoonpanossa tarkemmin määritellyissä asiaryhmissä, joissa ei ole kysymys vaikeista oikeus- eikä tosiseikkakysymyksistä.[123]

5.2 TEHOKKUUSPERIAATTEESTA

Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden *tehokkuusperiaate* edellyttää, että kansalliset prosessisäännökset eivät saa tehdä yhteisön oikeuteen vetoamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.[124] Tehokkuusperiaatteen nykyisen tulkintasisällön kannalta keskeisiä EYT:n ratkaisuja ovat ns. *Factotarme I* (*C-213/89*), *Zuckerfabrik* (yhdistetyt asiat *C-143/88* ja *C-92/89*), *van Schijndel* (yhdistetyt asiat *C-430/93* ja *431/93*), *Peterbroeck* (*C-312/93*) ja *Kraaijeveld* (*C-72/95*). Tehokkuusperiaatteen olennainen sisältö on se, että yksityisillä oikeussubjekteilla

---

[122] Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön mukaan EYT voi kumota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen tai palauttaa asian sille uudestaan käsiteltäväksi, jolloin ensimmäisen asteen tuomioistuin on sidottu EYT:n ratkaisemiin oikeusseikkoihin. EYT voi myös itse ratkaista pääasian, jos asia on ratkaisukelpoinen. EYT ei yleensä perustele asian ratkaisukelpoisuutta. Asia on oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa esitettyjen kantojen mukaan ratkaisukelpoinen silloin, kun ratkaisu ei edellytä tosiseikkojen selvittämistä eikä asianosaista tarvitse kuulla uudestaan ratkaisun kannalta merkityksellisistä seikoista (*Paukku*, DL 1998 s. 930).

[123] 1999/291/EY, EHTY, Euratom: Neuvoston päätös, tehty 26 päivänä huhtikuuta 1999, Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustamisesta tehdyn päätöksen 88/591/EHTY, ETY, Euratom muuttamisesta siten, että tuomioistuin voi kokoontua yhden tuomarin kokoonpanossa (EYL 1.5.1999 L 114 s. 52–53). Ensimmäinen yhden tuomarin kokoonpanossa tehty ratkaisu on *Cotrim v. Cedefop* (*T-180/98*), joka annettiin lokakuussa 1999. Tapauksen käsittely kesti ensimmäisen asteen tuomioistuimessa noin vuoden, kun tavanomainen käsittelyaika tuolloin oli muutoin 18–20 kuukautta (*Biondi*, EPL 2000 s. 313).

[124] Tutkimuksessa ei käsitellä kattavasti yhteisön oikeuden tehokkuutta, johon voidaan lukea *Snyderin* tapaan useita osa-alueita. Snyder on luetellut tällaisina osa-alueina yhteisön politiikkojen muuntamisen lainsäädännöksi, yhteisön lainsäädännön soveltamisen jäsenmaissa, yhteisön sekundäärilainsäädännön täytäntöönpanon, täytäntöönpannun lainsäädännön soveltamisen jäsenmaissa viranomaiskoneistossa ja sen ulkopuolella, käytettävissä olevat kansalliset oikeussuojakeinot sekä yhteisöjen lainsäädännön soveltamisen ja täytäntöönpanon kansallisissa tuomioistuimissa (*Snyder*, MLR 1993 s. 25–26). *Ibañezin* mukaan tehokkuus on ”a quality that should be present in all the phases included in the process of adopting and applying law” (*Ibañez* 1999 s. 12).

tulee olla käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot yhteisön oikeuteen vetoamiseksi. Periaatteella on siten läheistä yhteyttä EIOS 6 ja 13 artiklan soveltamiskäytännössä muodostuneisiin kantoihin tehokkaasta oikeussuojakeinosta.[125]

Yhteisöjen tuomioistuimen kehittämän oikeuskäytännön perusteella tehokkaan oikeussuojan vaatimus saattaa edellyttää kansallisesta prosessilainsäädännöstä poiketen esimerkiksi asian tutkittavaksi ottamista, mahdollisuutta hakea muutosta valittamalla tai täytäntöönpanon keskeyttämistä tai muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamista. Toisaalta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella tälle periaatteelle voi vastapainoksi muodostua oikeusvarmuuden periaate. Soveltamistilanteissa oikeusvarmuuden periaate suojelee lähinnä yksityisiä intressejä yhteisön oikeuden ennalta arvaamattomilta ja kohtuuttomilta vaikutuksilta.

> *Engströmin* mukaan EYT näyttäisi käyttävän kahta erilaista kirjoitustapaa määritellessään tehokkuusperiaatteen sisältöä erilaisissa prosessuaalisissa soveltamistilanteissa. Tapauksessa, jossa yhteisön oikeuteen vetoavalta kokonaan estyy kansallisen oikeussuojakeinon käyttö siitä syystä, että tuota keinoa ei ole olemassa tai se ei ole kansallisen oikeuden mukaan muutoin käytettävissä, EYT saattaa korostaa, että jäsenvaltion velvollisuuksiin kuuluu yhteisön oikeuden *täysi tehokkuus*. Tämä täysi tehokkuus edellyttää siis yhteisön oikeuteen perustuvan oikeussuojakeinon luomista tai kansallisen oikeussuojakeinon käyttöalan laajentamista yhteisön oikeudellisiin kysymyksiin. Jos sen sijaan kysymyksessä on käytettävissä oleva kansallinen oikeussuojakeino, jonka jotkut ominaisuudet tekevät siitä vähemmän tehokkaan, tuolloin EYT korostaa, että jäsenvaltion antamien prosessisäännösten on täytettävä yhdenvertaisuutta ja tehokkuutta koskevat vaatimukset.
>
> Engström perustaa havaintonsa kahdensuuntaisesta kirjoitustavasta tuomioon asiassa *Muñoz* (*C-253/00*). Tapauksessa englantilainen tuomioistuin hylkäsi espanjalaisen viinirypäleiden tuottajan toisia tuottajia vastaan nostaman siviilioikeudellisen kanteen sillä perusteella, että kansallisesti siviilioikeudellisia kanteita ei sallittu tilanteissa, joissa rikkomuksen kohteella olisi ollut käytettävissään myös rikosoikeudellisia sanktiomahdollisuuksia. Tämän johdosta kansallinen tuomioistuin katsoi, että kanteen nostajalla ei ollut oikeutta nostaa

[125] EYT viittasi yleisluontoisesti EIOS 6 ja 13 artiklaan tapauksessa *Johnston* (*222/84*), tuomion kohta 18. Ratkaisussa *Nold* (*4/73*) katsottiin ensimmäisen kerran, että EIOS:n määräykset olivat sovellettavissa myös yhteisön oikeudessa oikeusperiaatteina. *Mäenpää* muistuttaa siitä, että EYT:n kehittämässä oikeusturvan tehokkuutta koskevassa tulkintakäytännössä pyritään yhtä aikaa kahteen tavoitteeseen: toisaalta tarkoituksena on taata yksilön ja yrityksen kannalta oikea ratkaisu ja toisaalta varmistaa yhteisön oikeuden tehokas ja yhdenmukainen toteutuminen. Tämä kaksoistavoite on avain oikeusturvaa koskevan dynaamisen oikeuskäytännön ymmärtämiseen (*Mäenpää* 2001a s. 357). *Hoskins* on arvioinut hyvin kriittisesti EYT:n kehittämiä näkemyksiä yhteisön oikeuden tehokkaan toteuttamisen vaatimuksista, jotka voivat syrjäyttää kansallisia menettelysäännöksiä. Erityisesti van Schijndel- ja Peterbroeck-ratkaisujen Hoskins katsoo johtavan siihen, että oikeusriitoja aletaan pitää ”like an academic puzzle, rather than as a means for resolving a dispute which has arisen between two parties”. Hoskins pitää kehitettyä prosessinäkemystä (”purposive approach”) ongelmallisena, koska se ei anna kansallisille tuomioistuimille riittävästi tulkinnallista ohjausta siitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä menettelynä. ”By definition, all procedural rules can be justified by reference to principles such as the need for legal certainty and the proper conduct of proceedings” (*Hoskins*, ELR 1996 s. 375–376).

siviilioikeudellista kannetta, vaikka tuomioistuin totesikin kilpailijoiden rikkoneen yhteisön suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä (asetukset N:ot 1035/72 ja 2200/96). Tuomion kohdassa 30 EYT totesi, että laatuvaatimuksia koskevien säännösten täysi tehokkuus ja erityisesti asetuksissa tarkoitetun velvoitteen tehokas vaikutus edellyttivät, että tämän velvoitteen noudattaminen voitiin taata toimijan vireille panemassa riita-asian oikeudenkäynnissä kilpailevaa toimijaa vastaan.[126]

Maunun mukaan tehokkuus on paitsi yhteisön oikeuden oikeussuojatae myös yksi yhteisön oikeuden tulkintamenetelmistä koskien erityisesti kilpailuoikeutta, valtion tukia ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaamista.[127] Oikeussuojatakeena tehokkuus edellyttää eri yhteyksissä esimerkiksi asian perustelemista, valitusoikeutta, tutkittavaksi ottamista ja täytäntöönpanon keskeyttämistä. Maunun mukaan tehokkuusperiaate voi tällöin edellyttää korkeampaa oikeussuojan tasoa kuin vastaavissa kansallisissa asioissa. Tehokkuusperiaatteesta voidaan puhua myös suppeammassa merkityksessä. Tuolloin kysymys on siis siitä, etteivät kansalliset prosessisäännöt saa tehdä vetoamista yhteisön oikeuteen käytännössä mahdottomaksi tai ylivoimaisen vaikeaksi. Maunu katsoo, että tällöin tehokkuusperiaatteella ei itse asiassa ole itsenäistä sisältöä. Periaate vaikuttaa preklusiivisesti estäen kansallisen prosessioikeudellisen normin soveltamisen. Tyypillisesti estävä vaikutus voi kohdistua esimerkiksi kansallisen oikeuden mukaiseen määräaikaan.[128]

---

[126] Tapauksen tulkinnasta verrattuna aikaisempiin prosessikeinojen tehokkuutta koskeviin ratkaisuihin ks. *Engström*, ERT 2003 s. 176–181. Tuomion kohdassa 31 esitetään lisäperustelu, jonka mukaan tällainen toimintamahdollisuus so. kanteen nostaminen kansallisesti vahvistaa laatuvaatimuksia koskevien yhteisön säännösten operatiivista luonnetta. Tällaisella mahdollisuudella täydennetään jäsenvaltioiden näissä säännöksissä tarkoitettuja tarkastuksia varten nimeämien toimielinten toimintaa.

[127] Kilpailuoikeudessa perustamissopimuksen 10, 81 ja 82 artikla merkitsevät yhdessä, että jäsenvaltiot eivät saa ottaa käyttöön tai ylläpitää yritysten kilpailusääntöjen tehokkuutta heikentävää lainsäädäntöä. Suunniteltua valtiontukea koskevan ilmoittamisvelvollisuuden tehokkuus edellyttää puolestaan, että kansallisten tuomioistuinten on turvattava ilmoittamatta jääneen ja siten pätemättömän valtiontuen palauttaminen kansallisten menettelyjen mukaan siinäkin tapauksessa, että komissio ei ole tutkinut tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Tuonnin määrällisten rajoitusten tai vaikutuksiltaan vastaavien toimenpiteiden kielto soveltuu myös yksityishenkilöiden aikaansaamiin tavaroiden liikkuvuuden esteisiin. EYT:n tulkinnan mukaan jäsenvaltio vaarantaa yhteisön oikeuden täyden soveltamisen ja tehokkuuden, mikäli se ei ryhdy tarpeellisiin toimenpiteisiin tavarakauppaa rajoittavia yksityishenkilöitä vastaan [näin asiassa *komissio v. Ranska* (*C-265/95*)]. Maunun mukaan EYT on käyttänyt tehokkuusargumenttia yksittäisen säännöksen tulkinnassa muiden tulkintamenetelmien ohella erityisesti *säännöksen soveltamisalaa laajentavan tulkinnan* perusteena (*Maunu*, DL 1999 s. 170).

[128] *Maunu*, DL 1999 s. 171. Maunu lukee tehokkuusperiaatteeseen mukaan myös tehokkaat oikeusseuraamukset. Maunu erittelee eräitä oikeuskäytännössä esiintyneitä tulkintoja kansallisten määräaikojen hyväksyttävyydestä (mts. 176–177). Yhä keskeisemmäksi ratkaisukriteeriksi näyttää muodostuneen kansallisen prosessisäännösten yleinen hyväksyttävyysarviointi. *Pekka Aalto* toteaa EYT:n oikeuskäytännön jäsenvaltioiden vahingonkorvausvelvollisuutta koskeneissa asioissa muodostuneen samalla tavoin yhä enemmän kokonaisvaltaiseen arviointiin (global approach) perustuvaksi (*Pekka Aalto* 2002 s. 16). *Raition* mukaan sisämarkkinaoikeudelliset intressit ja tehokkuusperiaate ovat saattaneet osoittautua EYT:n locus standia koskevassa punninnassa merkittävämmiksi kuin esimerkiksi yksityisen oikeussuojaa turvaavat luottamuksensuoja tai oikeusturvan saatavuutta koskevat vaatimukset (*Raitio* 2002 s. 92).

Tuomiossa *Atlanta I* (*C-466/93*) EYT on täsmentänyt, että yhteisön oikeutta sovellettaessa täytäntöönpanoa koskevan määräyksen kohteena voi olla paitsi täytäntöönpanon keskeyttäminen myös sen jatkaminen tai muu positiivinen täytäntöönpanoa koskeva määräys. Tapauksessa positiivista täytäntöönpanotointa (vientilisenssin laajentamista) pyydettiin tilanteessa, jossa suoraan sovellettavan yhteisön säädöksen pätevyyttä koskeva asia oli käsiteltävänä yhteisöjen tuomioistuimessa. EYT:n mukaan kansallisen tuomioistuimen tuli harkitessaan positiivisen täytäntöönpanomääräyksen antamista punnita vastakkain yhteisön etua ja väliaikaisesta toimesta yhteisön oikeusjärjestykselle aiheutuvaa vahinkoa. Tässä etupunninnassa tuli ottaa erityisesti huomioon, mitä vahinkoa saattoi aiheutua vastaavanlaisista prosesseista muissa jäsenvaltioissa (kumulatiiviset prosessit). Lisäksi positiivisen täytäntöönpanomääräyksen antaminen edellytti, että tällaisen määräyksen antamatta jättäminen aiheuttaisi aineellista vahinkoa (material damage) ennen kuin EYT oli ratkaissut kysymyksen säädöksen pätevyydestä. Kansallisen tuomioistuimen oli myös perusteltava, miksi yhteisön säädöstä ei sen näkemyksen mukaan voitu pitää pätevänä (tuomion kohdat 24, 28, 36, 41 ja 44).[129]

Factotarme I -tapauksessa EYT totesi, että kansallisen tuomioistuimen on voitava antaa väliaikaismääräys kansallisen lain soveltamatta jättämisestä, kun lain yhteisön oikeuden mukaisuus on kyseenalaistettu, sen estämättä, että kansallisen oikeuden mukaan lain soveltamatta jättämistä koskevan väliaikaismääräyksen antaminen ei ollut mahdollista. Tuomioistuimen toimivalta antaa tällainen väliaikaismääräys perustuu suoraan yhteisön oikeuteen.[130] Zuckerfabrik-tapauksessa oli myös kysymys väliaikaisesta soveltamatta jättämisestä, mutta tässä tapauksessa sovellettava säädös oli EY-asetus. EYT:n mukaan kansallisilla tuomioistuimilla on tiettyjen edellytysten täyttyessä oikeus jättää asetus väliaikaisesti soveltamatta. Tämä edellyttää kuitenkin, että asetuksen pätevyy-

---

[129] Tapauksesta ks. *Joutsamo*, LM 1998 s. 1169–1170. *Pekka Haapaniemen* mukaan EYT on mainitussa tapauksessa johtanut väliaikaisen oikeussuojan antamisen osalta eräänlaisen ennakkopäätösjärjestelmän. Tuomion mukaan kansallisten tuomioistuinten on noudatettava EYT:n tai ensimmäisen asteen tuomioistuimen päätöstä, jos nämä tuomioistuimet ovat jo päättäneet yhteisön tasolla samanlaisesta väliaikaista oikeussuojaa koskevasta pyynnöstä eikä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa ole vedottu uusiin perusteisiin pätemättömyysväitteen tueksi (*Pekka Haapaniemi* 1999 s. 41–42). Atlanta-tapauksessa EYT oli jo antanut asiassa *C-280/93* (*Saksa v. neuvosto*) samanlaisten tosiseikkojen pohjalta tuomion, jossa se oli katsonut, että edellytykset väliaikaisen oikeussuojan antamiseksi eivät olleet täyttyneet, minkä jälkeen kanne asetuksen kumoamisesta oli hylätty. *Rheinmühlen*-asiassa (*166/73*) EYT on vahvistanut sen periaatteen, että alempi kansallinen tuomioistuin voi myös sitovien ennakkopäätösten kansallisissa järjestelmissä pyytää EYT:n ennakkoratkaisua, vaikka kysymys olisi samalla ylemmän oikeusasteen tekemän ratkaisun oikeudellisesta arvioinnista. Yhteisön oikeuden tehokkuus rajoittaa siis sellaisten kansallisten prosessisäännösten soveltamista, jotka estävät ennakkoratkaisumenettelyn käyttämistä (*Pekka Haapaniemi*, mts. 91).

[130] Ratkaisu voi johtaa tilanteeseen, jossa yhteisön oikeuteen perustuvien vaatimusten osalta oikeussuojakeinot voivat olla laajemmat kuin vastaavissa kansallisen oikeuden soveltamiseen perustuvissa tilanteissa (*Eerola – Mylly – Saarinen*, 2003 s. 144).

destä tulee olla vakava epäilys ja että asia on kiireellinen. Täytäntöönpanoa voidaan lykätä vain vakavan ja korjaantumattoman ei-taloudellisen vahingon estämiseksi. Lisäksi kansallisen tuomioistuimen on tehtävä intressivertailu yhteisön edun ja asetuksen soveltamatta jättämisestä aiheutuvan vahingon välillä.

Ratkaisuissa van Schijndel, Peterbroeck ja Kraaijeveld on puolestaan ollut kysymys siitä, milloin kansallisella tuomioistuimella on katsottava olevan velvollisuus soveltaa yhteisön oikeuden säännöksiä viran puolesta.[131] Ratkaisuissa on lähtökohdaksi asetettu se, että yhteisön oikeuden soveltaminen viran puolesta on vastaavanlaajuinen velvollisuus kuin kansallisen oikeuden soveltaminen viran puolesta. Kraaijeveld-tapauksessa tämä periaate ulotettiin tilanteisiin, joissa kotimainen oikeus saadaan ottaa harkinnanvaraisesti viran puolesta huomioon. Vastaavuusperiaatteen soveltaminen ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että yhteisön oikeuden soveltaminen muodostuisi käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Mikäli näin tapahtuu, tuomarin tulee soveltaa yhteisön oikeutta viran puolesta tehokkuusperiaatteen mukaisesti. Tapauksessa van Schijndel katsottiin, että valitusvaiheessa ensimmäistä kertaa esitettyä yhteisön oikeuteen perustuvaa vaatimusta ei tarvinnut tutkia viran puolesta. Tapauksessa oli kysymys siviiliprosessista, jossa kansallisen lainsäädännön mukaisesti tuomioistuimilla oli mahdollisuus tutkia oikeuskysymyksiä myös viran puolesta.

> Viimeksi mainittu asia koski Alankomaissa toimivien fysioterapeuttien velvollisuutta kuulua fysioterapeuttien eläkejärjestelmään, jolleivat he olleet työntekijäasemastaan johtuen toisen yleisen eläkejärjestelmän piirissä (kollektiivisuusvaatimus). Molemmat kantajat hakijat muutosta eläkesäätiön päätökseen, jolla heidän hakemuksensa eläkejärjestelmän jäsenvelvoitteista vapauttamisesta oli hylätty. Molempien kanneperuste oli kahdessa alemmassa asteessa se, että kollektiivisuusvaatimukselle ei ollut perustetta kansallisessa lainsäädännössä. Väitteen, että koko eläkejärjestelmä tai ainakin sen soveltaminen rikkoo yhteisön kilpailusääntöjä, kantajat esittivät vasta ennakkoratkaisua pyytäneessä korkeimmassa oikeudessa (Hoge Raad).
>
> Hoge Raad esitti kolme ennakkoratkaisukysymystä, joista ensimmäisessä tiedusteltiin sitä, oliko kansallisella siviilituomioistuimella velvollisuus soveltaa tahdonvaltaisessa riita-asiassa perustamissopimuksen kilpailusääntöjä siitä huolimatta, ettei niihin ollut aikaisemmin vedottu. Tähän kysymykseen EYT vastasi siten, että tahdonvaltaisia oikeussuhteita koskevissa asioissa kansallisen tuomioistuimen on sovellettava ko. säännöksiä, mikäli se kansallisen oikeuden mukaan oli ylipäänsä mahdollista (kohdat 13–15).

---

[131] *Wiklundin* mukaan mainituista ratkaisuista ei voida tehdä sitä johtopäätöstä, että kansallisella tuomarilla olisi yleinen velvollisuus soveltaa yhteisön oikeutta viran puolesta (*Wiklund* 1997 s. 396). Peterbroek-asiassa EYT avasi suullisen käsittelyn uudestaan ja varasi kaikille silloisille jäsenmaille mahdollisuuden esittää näkemyksensä yhteisön oikeuden soveltamisesta viran puolesta. Asiaan saatiin kahdeksan jäsenmaan huomiot, joista vain Kreikka ja Espanja olivat sitä mieltä, että kansallisella tuomioistuimella oli tämä velvollisuus kansallisista prosessisäännöksistä huolimatta. *Tridimas*, joka suhtautuu kriittisesti EYT:n perusteluihin ja johtopäätöksiin mainitussa tapauksessa, toteaa, että ”*Peterbroeck* should be read on its facts” (*Tridimas* 1999 s. 299–301).

> Toisena kysymyksenä tuomioistuin kysyi, oliko kansallisen tuomioistuimen sitten sovellettava yhteisön oikeutta siitä huolimatta, että se joutuisi poikkeamaan passiivisesta roolistaan siviiliprosessissa. Kansallinen siviiliprosessilaki edellytti tuomioistuimen tutkivan oikeuskysymyksiä viran puolesta tarpeen mukaan. Siviiliprosessilaissa ei kuitenkaan velvoitettu tuomioistuimia menemään asianosaisten rajaaman riidan ulkopuolelle tai tutkimaan sellaisia tosiseikkoja tai olosuhteita, joihin asianosaiset eivät olleet perustaneet vaatimuksiaan. Kansallisen lain mukaan valitustuomioistuin saattoi lisäksi tutkia pelkästään oikeuskysymykseen perustuvia uusia väitteitä, jotka eivät edellyttäneet uusien tosiseikkojen tutkimista. Tästä syystä tuomioistuin kysyi myös sitä, oliko yhteisön oikeutta tutkittava viran puolesta siitä huolimatta, että vaateen tutkiminen olisi merkinnyt uusien tosiseikkojen ja olosuhteiden tutkimista.
>
> EYT vastasi toiseen kysymykseen kielteisesti ja jätti kolmanteen kysymykseen vastaamatta kysymyksen tarpeettomuuden vuoksi. Tuomioistuimen mukaan kansallisen siviiliprosessin periaate, jonka mukaan tuomioistuin puuttuu asianosaisten aloiteoikeuteen ainoastaan julkisen intressin poikkeuksellisesti niin vaatiessa, oli oikeutettu. Tällaisen periaatteen tarkoituksena oli *turvata oikeus puolustukseen ja asianmukaiseen prosessikäytäntöön sekä erityisesti ehkäistä käsittelyaikojen pidentyminen*, *mihin uusien vaateiden tutkiminen väistämättä johtaisi* (kohdat 20–22).[132]

Peterbroeck-tapauksessa yhteisön oikeutta tuli sen sijaan soveltaa viran puolesta, koska tapauksessa kansalliset prosessisäännökset johtivat yhteisön oikeuden soveltamisen muodostumiseen suhteettoman vaikeaksi. Viimeksi mainitussa veroprosessiin kuuluvassa tapauksessa oli kysymys valitusajan noudattamisesta oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen. Kansallisen lain eli tässä tapauksessa Belgian tuloverolain mukaan valitusaika oli 40 päivää päätöksen tiedoksisaamisesta ja määräaika uusien kanneperusteiden esittämiselle 60 päivää siitä, kun veronoikaisumenettelyssä asiaa käsitellyt virkamies oli toimittanut asiakirjat vetoomustuomioistuimelle. Yhtiöiden esittämä vaatimus yhteisön oikeuden soveltamisesta oli tehty viimeksi mainitun määräajan jälkeen. Kansallisen lain mukaan tuomioistuin ei saanut käsitellä viran puolesta määräajan jälkeen tehtyä vaatimusta. Belgian korkeimman oikeuden käytännön mukaan vain verotusoikeuden vanhentumiseen, res judicataan ja ylivoimaiseen esteeseen perustuva vaatimus oli mahdollista tutkia edellä tarkoitetun määräajan estämättä.[133]

---

[132] Ratkaisusta tarkemmin ks. *Maunu*, DL 1997 s. 333–334.

[133] EYT:n mukaan määräaikaa ei tapauksessa voitu soveltaa sen vuoksi, että vetoomustuomioistuin oli ensimmäinen instanssi, joka saattoi tehdä ennakkoratkaisupyynnön. Lisäksi määräaika oli kulunut umpeen ennen kuin vetoomustuomioistuin oli käsitellyt asiaa ensimmäisen kerran. Näiden seikkojen johdosta millään muulla ylemmällä instanssilla ei olisi ollut mahdollisuutta viran puolesta tutkia, vastasiko kansallinen oikeus yhteisön oikeutta. Tuomioistuimen mukaan kieltoa soveltaa viran puolesta yhteisön oikeutta ei voitu perustella sen enempää oikeusvarmuuden kuin asianmukaisen prosessikäytännönkään vaatimuksilla (*Maunu*, mts. 335). Van Schijndel- ja Peterbroeck-ratkaisujen vaikutuksesta Ranskan siviilituomioistuimiin ks. *Szyszczak – Delicostopoulos*, ELR 1997 s. 141–149. Vm. kirjoittajat katsovat, että Ranskan ensimmäisen ja toisen asteen siviilituomioistuinten on viran puolesta ottava huomioon yhteisön oikeuden soveltaminen siitä riippumatta, koskeeko asia oikeuskysymystä vai tosiasiakysymystä. Muutoksenhakutuomioistuimena Cour de Cassation voi kumota alemman tuomioistuimen ratkaisun, mikäli

Yhteisön oikeuden tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteita sovelletaan myös niissä tapauksissa, joissa on kysymys yhteisön oikeuden vastaisten suoritteiden (verojen ja maksujen) palauttamisesta. Ratkaisuissa *Rewe* (*33/76*) ja *Comet* (*45/76*) oli muun ohella kysymys yhteisön oikeuden vastaisesti perittyjen maksujen palauttamista koskevan määräajan yhteisön oikeuden mukaisuudesta. Kummankin ratkaisun mukaan yhteisön oikeuden vastaisesti perityn maksun palauttamista koskeva vaatimus voitiin hylätä kansallisen lainsäädännön mukaan vanhentuneena. Vetoaminen yhteisön oikeuden ensisijaisuuteen tai välittömään vaikutukseen ei palauttanut hakijalle menetettyä kansallista määräaikaa.[134]

Kuten *Pekka Aalto* huomauttaa, palautustilanteissa menettelyt voivat kansallisesti vaihdella merkittävästi. Ratkaisussa *Dilexport* (*C-343/96*) EYT katsoi, että vastaavuusperiaatetta ei voida tulkita siten, että jäsenvaltion olisi sovellettava kaikkein edullisinta sääntelyä kaikkiin yhteisön oikeuden vastaisesti kannettuja veroja ja maksuja koskeviin palautusvaatimuksiin. Tehokkuusperiaatteesta tuomioistuin lausui samassa ratkaisussa, että *oikeussuojakeinojen käyttämistä koskevat kohtuulliset määräajat ovat oikeusvarmuutta edistävinä yhteisön oikeuden mukaisia*.[135] Yhteisön lainsäädännön vastaista on sen sijaan, että EYT:n todettua tietynlaiset tullit ja verot yhteisön oikeuden vastaisiksi, jäsenvaltio antaa säännöksiä, joissa säädetään näiden tullien ja verojen palauttamisedellytyksistä epäedullisemmin kuin vastaavien muiden suoritusten palauttamisedellytyksistä tai tehdään takaisinsaantioikeuden käyttäminen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tuomion kohta 43).

EYT:n oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että yksityishenkilöllä on oikeus saada jäsenvaltion yhteisön oikeussääntöjen vastaisesti kantamat verot takaisin. Tämän oikeuskäytännön mukaan palautusvelvollisuudesta on

---

tuomioistuin ei ole ottanut tätä velvoitettaan huomioon. Cour de Cassationin käsittelyssä sekä osapuolet että tuomioistuin itse voivat ottaa ensi kertaa esille puhtaita oikeuskysymyksiä (siviiliprosessilain 619 ja 620 art.). Uuden oikeuskysymyksen käsittelyn edellytyksenä on, että käsittely voidaan suorittaa aikaisemmissa käsittelyissä vahvistettujen tosiseikkojen perusteella. Käytännössä jako oikeuskysymysten ja tosiseikkojen selvittämisen kesken muutoksenhakutuomioistuimessa ei ole selvä, koska muutoksenhakutuomioistuin voi kumota aikaisemman tuomioistuimen päätöksen myös sillä perusteella, että aikaisempi tuomioistuin on tulkinnut jonkin asiakirjan oikeudellista merkitystä väärin (”dénaturasation des documents clairs et précis”). *Hartley* arvostelee Peterbroeck-ratkaisua sillä perusteella, että lopputulos oli tapauksen tosiseikkoihin nähden suhteeton. Asia oli ollut kolmen vuoden ajan hallinnollisessa käsittelyssä, jonka kuluessa verovelvollisella ei ollut mitään esteitä esittää väitteitä ratkaisun suhteesta yhteisön oikeuteen (*Hartley* 2003 s. 232).

[134] *Pekka Haapaniemi* 1999 s. 51

[135] *Pekka Aalto*, DL 1999 s. 378 ja mainitun tuomion kohdat 26–27. EYT ei Dillexport-tapauksessa pitänyt yhteisön oikeuden vastaisena sitä, että jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään paitsi yleisestä vanhentumisajasta, jota sovelletaan yksityisten oikeussubjektien välisiin perusteettoman edun palautuskanteisiin, myös tätä vanhentumisaikaa epäedullisemmista oikaisumenettelyä ja tuomioistuinmenettelyä koskevista erityissäännöksistä, joita sovelletaan veroihin ja maksuihin (tuomion kohta 28).

vain yksi poikkeus eli jäsenvaltio saa kieltäytyä maksamasta takaisin tällaista veroa silloin, kun kansalliset viranomaiset ovat näyttäneet toteen, että verosta aiheutuvan rasituksen on kantanut kokonaisuudessaan muu kuin verovelvollinen ja että viimeksi mainittu saisi veron palauttamisesta perusteetonta etua.

> Ennakkoratkaisussa *Weber's Wine World Handels-GmbH* (*C-147/01*) EYT on todennut, että perusteettoman edun palauttamista koskevia yhteisön sääntöjä on tulkittava siten, että niiden vastaista on kansallinen lainsäädäntö, jossa kiellettäisiin yhteisön oikeuden kanssa yhteensoveltumattoman veron takaisinmaksu pelkästään siitä syystä, että vero on vyörytetty kolmansille, vaatimatta tämän veron takaisinmaksusta toimijalle aiheutuvan perusteettoman edun määrän selvittämistä (tuomion kohdat 95–102). Samassa ennakkoratkaisussa tuomioistuin on todennut, että tehokkuusperiaatteen vastaista on sellainen kansallinen lainsäädäntö tai hallintokäytäntö, jolla yhteisön oikeusjärjestyksellä annettujen oikeuksien käyttäminen tehdään mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi ottamalla käyttöön perusteetonta etua koskeva presumtio, joka perustuu vain siihen, että veroa on vyörytetty kolmansille.
>
> Ratkaisussa *Sutton* (*C-66/95*) tuomioistuimelle esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä kysyttiin muun ohella sitä, tuliko yhteisön oikeuden vastaisesti pidätettyjen sosiaaliturvamaksujen (maksut oli todettu tasa-arvodirektiivin 79/7/ETY vastaisiksi) palautukselle maksaa automaattisesti korkoa (ajan kulumisen vuoksi tässä tapauksessa viivästyskorkoa). Ratkaisussaan tuomioistuin katsoi, että korko ei ollut palautusvelvoitteen "inherent component". Yhteisön oikeuden virheellisestä soveltamisesta aiheutuvan mahdollisen vahingon osalta tuomioistuin viittasi valtion korvausvastuuta koskevaan Francovich-ratkaisuun.[136]
>
> Verosuoritusten osalta korkokysymykseen on palattu ratkaisussa *Metallgesellschaft* (yhdistetyt asiat *C-397/98 ja C-410/98*). Ratkaisussa toistetaan viitaten eräisiin aikaisempiin ratkaisuihin, että kansallisessa oikeudessa on säänneltävä kaikki perusteettomasti kannettuihin veroihin liittyvät *liitännäiskysymykset,* kuten mahdollinen koron maksu sekä koron määräytymisaika (tuomion kohta 86). Olosuhteissa, joissa yhteisön oikeuden rikkominen ei johdu itse veron maksamisesta vaan siitä, että vero on vaadittu maksettavaksi ennakolta, korkojen määrääminen merkitsee perusteettomasti perityn takaisin maksamista ja on tuomioistuimen kannan mukaan välttämätön perustamissopimuksessa taatun yhdenvertaisen kohtelun palauttamiseksi.[137]
>
> Tuomiossa selvennetään ratkaisun suhdetta sekä edellä tarkoitettuun Sutton-ratkaisuun että ns. *Marshall II* -ratkaisuun (*C-271/91*). Sutton-ratkaisun todettiin merkinneen sitä, että kysymyksessä ollut tasa-arvodirektiivi antoi ainoastaan *oikeuden saada suoritus* etuuksista, joihin henkilöllä olisi ollut oikeus ilman syrjintää. Tuossa tapauksessa korko takautuneesti maksetuille etuuksille

---

[136] *Dougan* arvioi, että tuomioistuin päätyi tähän varovaiseen ratkaisuunsa ("timid judgement"), koska "the controversies of the intervention in the domestic systems of social security touch a sensitive nerve in the Court's enthusiasm for effective remedies" (*Dougan*, EPL 2000 s. 125). Douganin mukaan ratkaisussa annetaan ymmärtää, että koron maksaminen liittyy erotteluun siitä, onko kysymys korvauksesta ("compensation") vaiko väärin pidätetyistä suorituksista ("wrongly withheld benefits"), mitä erottelua Dougan ei kuitenkaan pidä onnistuneena.

[137] Tuomiossa ennakolta kannettujen yhtiöverojen palautusvelvoitetta käsiteltiin kahden eri linjan mukaisena kansallisena menettelynä, joko perusteettoman edun palautuksena (tuomion kohdat 87–89) tai vahingonkorvausvaatimukseen perustuvana (90–92). Tuomion kohdassa 92 EYT totesi, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen väitettä vahingonkorvauskanteen korottomuudesta ei voitu hyväksyä.

> ei ollut olennainen osa näin määriteltyä oikeutta. Marshall II -ratkaisussa kysymys oli korvauksesta palvelussuhteen syrjintäperusteisen lakkauttamisen vuoksi. Marshall II -tapauksessa tuomioistuin oli katsonut, että *vahingon täysimääräisessä korvaamisessa* ei voitu jättää ottamatta huomioon korvauksen tosiasiallista arvoa vähentäviä tekijöitä, kuten ajan kulumista, ja että korkojen määrääminen oli katsottava erottamattomaksi osaksi vahingonkorvausta tasa-arvoisen kohtelun palauttamiskeinona.[138]
>
> Metallgesellschaft-tapauksessa tytäryhtiöiltä perustamissopimuksen vastaisesti ennakkoon kerätyn yhtiöveron osalta tuomioistuin lausui, että valittajilla tuli olla käytettävissään tehokas oikeussuojakeino, jotta valittajat voivat saada palautuksen tai vahingonkorvauksen siitä menetyksestä, jonka ne ovat kärsineet ja vastaavasti asianomaisen jäsenvaltion viranomaiset hyötyneet ennakkoon maksetun veron johdosta. Tällaisia oikeussuojakeinoja varten kunkin valtion oikeusjärjestyksessä tuli antaa menettelysäännöksiä esimerkiksi koron maksamisesta (tapauksessa korkovaatimus ei ollut pääasiaan liitännäinen vaatimus vaan itse kanteessa esitetty päävaatimus).

Tehokkuusperiaatteen se ilmentymismuoto, joka koskee väliaikaismääräysten antamista tai säädöksen väliaikaista soveltamatta jättämistä, jää tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska en käsittele täytäntöönpanoa koskevia kysymyksiä tuomioistuimen ratkaisuharkinnan kuluessa enkä sen loppumisen jälkeen. Tehokkuusvertailun sitä puolta, jossa kysymys on yhteisön aineellisen oikeuden soveltamisedellytyksistä viran puolesta, sivuan tutkimuksessa siltä osin kuin tarkastelen tarpeita säätää tuomioistuimen tutkimistoimivallasta nykyistä tarkemmin. Viimeksi mainitulta osin tässä tutkimuksessa tarkoitettu hallintolainkäytön tehokkuus koskee myös yhteisön oikeuden tehokkuusperiaatteen toteutumista.

Yhteisön oikeuden tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittyy myös *valtioon kohdistuva sanktiomahdollisuus*, josta säädetään SEY 228 artiklassa. Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi saattaa EYT:n käsiteltäväksi asian, joka koskee jäsenvaltion laiminlyöntiä panna täytäntöön EYT:n antama tuomio komission asettamassa määräajassa.[139] Saattaessaan asian EYT:n tutkittavaksi komissio samalla yksilöi sen kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän, joka jäsenvaltion tulisi komission käsityksen mukaan olosuhteet huomioon ottaen suorittaa. Komissio on antanut tiedonannot 228 artiklan soveltamisesta ja uhkasakon laskemistavasta vuonna 1996 ja 1997.[140]

---

[138] Marshall II -tapauksessa oli kysymys neuvoston direktiivin 76/207/ETY (miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksista työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa) 6 artiklan virheellisestä täytäntöönpanosta sen johdosta, että syrjintätilanteessa tuomittavalle vahingonkorvaukselle oli kansallisessa lainsäädännössä asetettu määrällinen katto (tapauksesta esim. *Mäenpää* 2001a s. 390–391).

[139] Kreikkaa koskevassa tuomiossaan (*C-387/97*) EYT totesi, että 228 artiklassa ei täsmennetä sitä määräaikaa, jonka kuluessa EYT:n tuomio on pantava täytäntöön. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden välittömään ja yhtenäiseen soveltamiseen liittyvä intressi edellyttää kuitenkin, että täytäntöönpano aloitetaan välittömästi ja saatetaan loppuun niin pian kuin mahdollista (tuomion kohta 82 ja siinä mainitut aikaisemmat tuomiot).

[140] Komission tiedonanto Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 171 artiklan soveltamisesta (EYVL 21.8.1996 C 242 s. 6–8) ja komission tiedonanto 171 artiklassa määrätyn uhkasakon laskemistavasta (EYVL 28.2.1997 C 63 s. 2–4).

> Ensiksi mainitun tiedonannon mukaan sekä uhkasakon että kiinteämääräisen hyvityksen suuruus on laskettava ottaen huomioon kolme arviointiperustetta eli rikkomustapauksen vakavuus, kesto ja tarve varmistaa itse seuraamuksen varoittava vaikutus, jotta rikkominen saadaan loppumaan ja sen toistuminen vältetään. Tiedonannon mukaan uhkasakko lasketaan kiinteämääräisenä perusmaksuna (500 euroa), minkä lisäksi sovelletaan kertoimia, jotka osoittavat laiminlyönnin vakavuutta (asteikolla 1–20), laiminlyönnin kestoa (asteikolla 1–3) ja kyseisen valtion maksukykyä. Jäsenvaltion maksukyky lasketaan BKT:n ja sillä neuvostossa olevan äänimäärän perusteella. Tiedonannon mukaan vakavana rikkomuksena pidettäisiin esimerkiksi syrjimättömyyden periaatteen loukkaamista sekä perusoikeuksien ja perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien rikkomista. Rikkomuksen vakavuutta harkittaessa otetaan lisäksi huomioon rikkomuksen vaikutukset yleisiin tai erityisiin etuihin (esimerkiksi aiheutuuko rikkomuksesta ympäristön erityisen vakavaa saastumista). Komission mukaan rikkomuksen vakavuusarvioinnissa on aiheellista ottaa huomioon myös se, onko jäsenvaltion rikkomuksen perusteena oleva EYT:n tuomio osa jo vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Samoin huomiota kiinnitetään rikotun säännöksen selkeyteen.[141]

Säännöksen noin 10 vuoden mittaisena voimassaoloaikana komissio on nostanut 32 tällaista kannetta jäsenvaltioita vastaan.[142] Kanteista vain kaksi on johtanut jäsenvaltion tuomitsemiseen, koska suurimmassa osassa kanteita menettely on keskeytetty tai siitä on luovuttu jäsenvaltion toteutettua tuomion täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet.

> Ensimmäisen kerran EYT tuomitsi jäsenvaltion maksamaan uhkasakkoa 4.7.2000 annetulla tuomiolla *komissio v. Kreikka* (*C-387/97*), koska Kreikan valtio ei ollut huolehtinut Hanian alueen jätteistä yhteisön direktiiveissä edellytetyllä tavalla ja oli jättänyt siten täytäntöön panematta EYT:n 7.4.1992 antaman tuomion (*C-45/91*) edellyttämät toimenpiteet.[143] Tapauksessa Kreikan valtio tuomittiin maksamaan uhkasakkoa 20 000 euroa päivässä siihen saakka, kunnes toimenpiteet toteutetaan. EYT ei tuomiossaan arvioinut yksityiskohtaisesti komission esittämien kertoimien hyväksyttävyyttä, vaikka päätyikin määräämään komission vaatimaa uhkasakkoa pienemmän uhkasakon.
>
> EYT on 25.11.2003 annetulla tuomiolla *komissio v. Espanja* (*C-278/01*) tuominnut puolestaan Espanjan sisävesien uimaveden laadun valvonnan puutteiden vuoksi maksamaan uhkasakkoa. EYT velvoitti Espanjan maksamaan 624 150 euroa vuodessa kultakin prosentilta Espanjan sisävesistöjen sellaisista uima-alueista, joiden osalta on erikseen todettu, etteivät ne kyseisen vuoden aikana ole olleet direktiivissä 76/160/ETY vahvistettujen raja-arvojen mukaisia. Tässä asiassa komissio oli vaatinut, että Espanja velvoitettaisiin suorittamaan 4 000 euron päivittäistä uhkasakkoa siihen saakka, kunnes rikkomus on lopetet-

---

[141] Perusperiaatteisiin EYT näyttäisi asian C-387/97 tuomion kohdan 92 mukaisesti sisällyttävän myös täytäntöönpanon laiminlyönnistä yksityisille ja julkisille eduille aiheutuvat seuraamukset sekä asian vaatiman kiireellisyyden.

[142] Kanteiden lukumäärä on ollut tämä syyskuussa 2004. SEY 228 artiklan mukaista valvonnallista sanktiojärjestelmää on tarkastellut yleisesti *Theodossiou*, ELR 2002 s. 25–46. Theodossioun mukaan ”the penalty system does have a significant deterrent effect when the Commission makes clear it intends to use it” (mts. 44).

[143] Tapauksessa Kreikan hallitus vetosi täytäntöönpanovaikeuksiin. Korvaavaa kaatopaikkaa ei ollut voitu ottaa käyttöön, koska valitukset ja oikeudenkäynnit olivat viivästyttäneet näitä toimia.

tu. EYT päätyi tapauksessa Espanjan hallituksen esittämälle kannalle, jonka mukaan tämäntyyppisessä rikkomuksessa on mahdollista todeta rikkomuksen olemassaolo vain vuositasoisesti.

EYT:ssä vireillä olevassa asiassa *komissio v. Ranska* (*C-304/02*) komissio on vaatinut, että Ranska tuomittaisiin maksamaan 365 000 euron päivittäinen uhkasakko, koska Ranska ei ole pannut täysimääräisesti täytäntöön vuonna 1991 asiassa *komissio v. Ranska* (*C-64/88*) annettua tuomiota. Kyseisessä tuomiossa on katsottu, että Ranska ei ole noudattanut kahden kalastuksenvalvonta-asetuksen mukaisia velvoitteitaan. Lisäksi Ranska ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin asetuksen säännösten rikkojia vastaan. Asiassa on annettu 29.4.2004 julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus, jonka mukaan Ranska on toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä vain osaksi, minkä lisäksi viranomaisten yhteistoiminta komission kanssa on ollut vain muodollista. Julkisasiamies onkin pitänyt raskauttavana seikkana sitä, että perustamissopimuksen 10 artiklassa tarkoitettua lojaalia yhteistyötä ei ole tehty.[144]

Komissiossa on valmisteltu uutta tiedonantoa 228 artiklan soveltamisesta. Koska jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimenpiteet usein vasta menettelyn loppuvaiheessa ja välttyvät tuolloin kokonaan seuraamuksilta, komissio on hahmottelemassa kahta uutta lähestymistapaa. Mahdollisen uuden lähestymistavan mukaan kiinteämääräinen hyvitys voitaisiin määrätä niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltio kesken 228 artiklan mukaisen menettelyn täyttää velvollisuutensa. Uhkasakon ja kiinteämääräisen hyvityksen mahdollisen päällekkäisyyden poistamiseksi uhkasakosta voitaisiin poistaa rikkomuksen kestoa osoittava kerroin, koska rikkomuksen kesto otettaisiin huomioon kiinteämääräistä hyvitystä määrättäessä. Koska tuomion täytäntöönpano voi tapahtua myös asteittain, komission uudessa tiedonannossa saatetaan mahdollistaa myös se, että komissio voisi keskeyttää uhkasakon kertymisen jäsenvaltion ilmoitettua, että se on täyttänyt velvollisuutensa siihen saakka, kunnes täytäntöönpano on varmistettu.

Perustamissopimuksen 228 artiklan mukaista täytäntöönpanomenettelyä on pidetty hitaana. Hallitusten välisessä konferenssissa on hyväksytty muutos 228 artiklan 2 kohtaan, josta uuden perustuslaillisen sopimuksen myötä tulee III-362 artikla. Viimeksi mainitun ehdotuksen mukaan komissio voi saattaa asian jatkossa EYT:n käsiteltäväksi sen jälkeen, kun jäsenvaltiolle on varattu tilaisuus esittää huomautuksensa. Menettelystä jäisi toisin sanoen pois perusteltua lausuntoa koskeva vaihe.

Yhteisön oikeuden viimeaikaisesta kehityksestä tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi on tässä yhteydessä syytä vielä mainita erikseen ratkaisu *Kühne & Heinz NV* (tuomio 13.1.2004, *C-453/00*). Mainitussa tuomiossa ennakkoratkaisun kohteena oleva oikeuskysymys koskee toisen jäsenmaan tuomioistuimen pyytämän ennakkoratkaisun vaikutusta kansallisten viranomaisten toimintaan tilanteessa, jossa jälkimmäisen jäsenvaltion tuomioistuin on vastaavassa sovel-

[144] Asiassa järjestettiin tämän jälkeen suullinen käsittely 5.10.2004. Julkisasiamies on antanut uuden ratkaisuehdotuksen 18.11.2004.

tamistilanteessa laiminlyönyt velvollisuutensa pyytää ennakkoratkaisua, mikä siis on johtanut tuossa jäsenmaassa jälkikäteisesti arvioituna yhteisön oikeuden vastaiseen hallintokäytäntöön.

> Ennakkoratkaisussaan EYT katsoi, että hallintoelimellä on edellä kuvatussa tilanteessa perustamissopimuksen 10 artiklaan perustuva velvollisuus tutkia uudestaan päätös EYT:n antaman tulkinnan huomioon ottamiseksi. Hallintoelimen on tämän perusteella ratkaistava uudelleen, miltä osin aikaisemmin tehtyä päätöstä on muutettava. Tuomioistuimen mukaan asiaa uudelleen ratkaistaessa ei kuitenkaan saa loukata kolmansien oikeutta (tuomion kohta 27).
>
> Sopimuksen 10 artiklaan sisältyvän yhteistyön periaatteen katsottiin edellyttävän vastauksena ennakkoratkaisun kysymyksiin, että hallintoelimen on tutkittava uudelleen tekemänsä päätös, jos: 1) sillä on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivalta muuttaa tätä päätöstä, 2) kyseisestä päätöksestä on tullut lopullinen eli sitä on käsitelty kansallisesti viimeisessä toimivaltaisessa tuomioistuimessa, 3) kansallinen tuomio perustuu yhteisön oikeuden virheelliseen tulkintaan, mikä on johtunut ennakkoratkaisun esittämättä jättämisestä ja mikä on paljastunut tämän tuomion jälkeen EYT:n antama oikeuskäytäntö huomioon ottaen ja 4) asianomainen on kääntynyt välittömästi hallintoelimen puoleen saatuaan tietää yhteisöjen oikeuskäytännöstä.

Tapauksessa esitetyt EYT:n kannanotot soveltunevat myös tilanteeseen, jossa vastaava laiminlyönti olisi aiheutunut yhteisön oikeuden vastaisesta oikeuskäytännöstä eli tuomioistuinten toiminnasta. Käytännössä tämä voi muun ohella tarkoittaa, että meillä vallitsevaa tulkintalinjaa pidättyvästä suhtautumisesta hallintopäätösten ja tuomioistuinpäätösten jälkikäteiseen purkamiseen voidaan joutua muuttamaan tehokkaan oikeussuojan toteuttamiseksi. Nythän korkeimman hallinto-oikeuden tulkintalinjana on, että hallintopäätöksiä ja hallintolainkäyttöpäätöksiä ei pureta, vaikka jälkikäteisesti osoittautuukin, että lain soveltaminen on ollut yhteisön oikeuden vastaisuuden vuoksi virheellistä.

Ennakkoratkaisusta ei kuitenkaan voitane päätellä sitä, että kansallisesti tulisi lisätä hallintoviranomaisten toimivaltuuksia muuttaa itse lainvoimaiseksi tulleita hallintopäätöksiään. Suomessa hallintoviranomainen voi asiavirheen korjaamista koskevia hallintolain säännöksiä soveltamalla muuttaa myös lainvoimaisia hallintopäätöksiä. Tämä on yleensä mahdollista niissä tilanteissa, joissa muutos on hakijalle edullinen eikä asiassa ole ketään toista osapuolta, jonka etuihin tai oikeuksiin muutos vaikuttaisi heikentävästi.[145]

Tapaus herättää kuitenkin kysymyksen siitä, onko hallintolakiakin mahdollisesti muutettava sen vuoksi, että viranomaisella ei ole päätöksen muuttamista koskevien edellytysten täyttyessä velvoitetta muuttaa päätöstään. EYT toteaa

---

[145] Asiavirheen korjaamista koskevia säännöksiä on lukuisasti erityislainsäädännössä, jossa yleensä poikkeuksena hallintolaista edellytetään kaikissa soveltamistilanteissa asianosaisen suostumusta. Mahdollisia laajamittaisia yhteisön oikeuden soveltamisesta johtuvia palautustilanteita varten tällainen erityissääntely aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista työtä. Huomionarvoista on, että hallintolaista poikkeavia säännöksiä on perusteltu lainvalmisteluaineistossa yleensä oikeusturvasyillä.

ensinnäkin sen, että oikeusvarmuuden periaatteesta seuraa, ettei yhteisön oikeudessa edellytetä hallintoelimillä olevan lähtökohtaisesti velvollisuutta muuttaa lopullisia hallintopäätöksiään (tuomion kohta 24). Tuomion kohdassa 25 todetaan toisaalta, että Alankomaiden oikeudessa hallintoelimellä on aina toimivalta muuttaa lopullista päätöstään ja että tilanteesta riippuen tämä toimivalta tarkoittaa myös velvollisuutta peruuttaa virheellinen päätös, ”vaikka Alankomaiden oikeudessa ei edellytetä, että toimivaltainen elin systemaattisesti muuttaa lopullisia hallintopäätöksiä niiden tekemisen jälkeen annetun oikeuskäytännön noudattamiseksi”. EYT:n tulkinnan mukaan kansallisen tuomioistuimen kysymyksellä onkin haluttu tietää, johtuuko yhteisön oikeudesta velvollisuus muuttaa päätöstä. Tuomion kohdan 27 sanamuodon perusteella EYT ei aseta tällaista muuttamisvelvollisuutta hallintoviranomaisille, mutta kylläkin tutkimisvelvollisuuden, johon liittyy yhtä lailla velvoite turvata kolmansien oikeudet. Näin tulkittuna hallintolain asiavirheen muuttamista koskevat säännökset ovat sopusoinnussa uuden ratkaisun kanssa.[146]

5.3 YKSILÖ OIKEUSSUOJAN HAKIJANA VIIMEAIKAISEN OIKEUSKÄYTÄNNÖN PERUSTEELLA TARKASTELTUNA

Yhteisön oikeuden tehokas toteutuminen tapahtuu keskeisesti jäsenvaltioiden hallinto- ja tuomioistuinkoneiston avulla. Yhteisöjen tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö, joka koskee yhteisöjen perustamissopimuksen 230.4 artiklan soveltamista, osoittaa vahvasti, että tähän painotukseen ei ole tulossa tulkinnallista muutosta. Perustuslaillisen sopimuksen luonnoksen tuomiovallan käyttöä koskevat artiklat osoittavat myös, ettei yhteisöjen tuomioistuinten oikeussuojajärjestelmää ole tarkoitus jatkossa myöskään ratkaisevasti muuttaa. Käsittelen perustuslaillisen sopimuksen eräitä artikloita tämän tutkimuksen jaksossa 5.4.3.

SEY 230 artiklan mukaan yksityiset voivat nostaa mitättömyyskanteen (kumoamiskanteen) vain ns. peiteltyjen päätösten ja toisille tahoille osoitettujen päätösten saattamiseksi tuomioistuimen tutkittavaksi. Vain jäsenvaltiot ja yhteisöjen toimielimet voivat nostaa kanteita säädösten, so. asetusten ja direktii-

[146] Tapauksessa selostetun Alankomaiden hallintolain (algemene wet bestuursrecht 4.6.1992) 4:6:n mukaan hakemuksen tultua hylätyksi uusi hakemus voidaan tehdä ainoastaan sillä edellytyksellä, että hakija vetoaa uusiin tosiseikkoihin tai olosuhteiden muutokseen. Saman lain 8:88:n mukaan tuomioistuin voi asianosaisen vaatimuksesta muuttaa lainvoimaista tuomiota, jos asiassa on ilmennyt tosiseikkoja tai olosuhteita, jotka ovat tapahtuneet ennen tuomion antamista eivätkä nämä ole voineet olla kohtuudella kantajan tiedossa ennen tuomion antamista. Lisäksi edellytetään, että uudet tosiseikat tai tiedot olisivat saattaneet johtaa toisenlaiseen ratkaisuun, mikäli ne olisivat olleet tuomioistuimen tiedossa.

vien kumoamiseksi. Jos kanne menestyy, tuomioistuin voi julistaa yhteisön toimielimen antaman säädöksen tai päätöksen mitättömäksi. Tuomioistuin ei sen sijaan voi asettaa uutta säädöstä tai päätöstä kumotun tilalle, vaan tämä on asianomaisen toimielimen tehtävä. Mitättömäksi julistaminen merkitsee samalla toimenpiteen alkuperäistä pätemättömyyttä, ja tähän pätemättömyyteen voivat vedota kaikki.[147]

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä kysymys yksityishenkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeudesta nostaa kumoamiskanne yhteisön asetuksia vastaan on ollut viime aikoina merkittävästi esillä tuomioiden *Jégo-Quéré et Cie SA* (*C-263/02 P*) ja *Unión de Pequeños Agricultores* (*C-50/00 P*) johdosta. Näistä tuomioista ensiksi mainittu on annettu 1.4.2004 ja jälkimmäinen 25.7.2002.

Asiassa C-50/00 P kysymys oli vuonna 1998 annetusta neuvoston asetuksesta, jolla uudistettiin oliiviöljyn yhteistä markkinajärjestelyä kumoamalla aiempi interventiohintajärjestelmä yksityisten varastointisopimusten tukijärjestelmällä. Eräitä tukimuotoja myös poistettiin. Unión de Pequeños Agricultores (jäljempänä UPA) vaati yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa asetuksen kumoamista. Ensimmäisen asteen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta katsoen, että riidanalaisen asetuksen ei voitu katsoa koskevan kantajaa erikseen. Tuolloin ei myöskään ollut tarpeen lausua siitä, koskiko asetus kantajaa suoraan.

> Perusmääritelmä kanteeseen oikeutetusta yksityisestä perustuu asiassa *Plaumann* (*25/62*) omaksuttuun ratkaisuun. *Dittertin* mukaan EYT:n oikeuskäytännössä on tähän mennessä kehittynyt eräitä tämän kanneoikeuden tulkinnallisia ryhmityksiä. Kanneoikeus voi perustua ensinnäkin siihen, että ”der Betroffene, obwohl er nicht Adressat des angefochtenen Rechtsaktes ist, in ihm namentlich genannt ist”. Tällainen tulkintalinjaus on omaksuttu esimerkiksi polkumyyntiasetuksia koskevissa ratkaisuissa. Plaumann-perustelujen mukaisesti kannekelpoisuus voi syntyä myös silloin, kun ”Gemeinschaftsorgane aufgrund spezifischer Bestimmungen verpflichtet sind, den Auswirkungen einer beabsichtigten Massnahme auf die Lage bestimmter Personen Rechnung zu tragen oder wenn Verfahrensvorschriften bestehen, die diesen Personen besondere Rechte gewähren”. Kolmanneksi kannekelpoisuus voi syntyä myös sillä perusteella, että kantaja on osallistunut asiaa koskevaan (hallinto)menettelyyn. Tällaista oikeuskäytäntöä esiintyy erityisesti kartellien, fuusiokontrollin ja polkumyyntien käsittelyn yhteydessä. Neljänneksi Dittert mainitsee, että kannekelpoisuus voi perustua kantajan markkina-asemassa tapahtuviin jäljitettävissä oleviin merkittäviin muutoksiin.[148]

---

[147] Kanteen nostamiselle on käytössä suhteellisen lyhyt kahden kuukauden määräaika, joka alkaa toimenpiteen julkaisemisesta, tiedoksi antamisesta tai siitä, kun kantaja sai siitä muutoin tiedon (*Eerola – Mylly – Saarinen* 2003 s. 190–192). Ojanen huomauttaa, että yhteisöoikeuden mukaiset rajoitukset yksityisten oikeussuojakeinojen käyttämiselle ovat ongelmallisia perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien näkökulmasta (*Ojanen* 2003a s. 160).

[148] *Dittert*, EuR 2002 s. 710.

> *Eklöfin* mukaan SEY 230.4 artiklassa edellytetty valittajan puhevalta (kannekelpoisuus) voi perustua viiteen näkökohtaan: valittajan prosessuaaliseen asemaan, valittajan nauttimaan prosessuaaliseen suojaan, valittajalle tunnusomaisten oikeuksien loukkaukseen, normin soveltamisesta valittajaan kohdistuviin vakaviin vaikutuksiin sekä siihen, että normi koskee valittajaa henkilökohtaisesti. Eklöfin mukaan valittajan prosessuaaliseen asemaan perustuva puhevalta liittyy erityisesti tilapäisesti voimassa oleviin suojatoimiin. Suojatoimista päättäessään komission on otettava huomioon niistä mahdollisesti koituvat negatiiviset vaikutukset sekä vaikutukset yksityisoikeudellisiin sopimussuhteisiin. EYT:n käytännön perusteella negatiiviset vaikutukset toimivat ”som rättslig motivering för talerätten”, kun taas sopimusvaikutukset ”avgränsar en sluten krets av taleberättigade”.[149]

Valituksessaan UPA väitti, että sen nostaman kanteen tutkimatta jättäminen loukkasi yhdistyksen oikeutta saada tehokasta oikeussuojaa omien tai jäsentensä etujen puolustamiseksi. Riidanalaisen asetuksen säännökset eivät edellyttäneet minkäänlaisia kansallisia toimeenpanosäännöksiä eivätkä viranomaistoimia. Tämän vuoksi valittajalla ei ollut Espanjan oikeusjärjestyksen mukaan mahdollisuutta vaatia kyseiseen asetukseen perustuvien kansallisien toimien kumoamista. Näin muodoin myöskään ennakkoratkaisupyyntöä ei ollut tehtävissä. Valittajan tai sen jäsenten ei voitu edellyttää rikkovan säännöksiä voidakseen tämän jälkeen riitauttaa mahdollisesti sovellettavan seuraamuksen pätevyyden (tuomion kohta 26).[150]

---

[149] *Eklöf*, ERT 2004 s. 166–170. Kokoavia näkökohtia ja esimerkkejä oikeuskäytännöstä esittelee *Raitio* 2002 s. 89–103. *Bernitz – Kjellgren* luonnehtivat päätöksentekoa kilpailua, valtiontukia ja polkumyyntiä koskevissa asioissa toteamalla, että menettelyt ovat ”processliknande, rättsliga förfaranden mer baserade på rättsregler och fakta än rena lämplighetsbedömningar”. Heidän mukaansa useissa tapauksissa voidaan puhua osapuoliasetelmasta (partsförhållande), jossa ”det ter sig naturligt att tillåta att de inblandade övriga parterna får föra talan mot avgöranden som i praktiken gått emot dem” (*Bernitz – Kjellgren* 2002 s. 143–144). Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen eräiden ratkaisujen perusteella kannekelpoisuuteen 230.4 artiklan perusteella ei sinänsä vaikuta se, että yhteisön säädös on annettu direktiivin muodossa, jos sisällöllisesti sääntely rinnastuu sitovuudeltaan asetukseen (*T-135/96 UEAPME v. neuvosto* tuomion kohta 63 ja *T-172/98 Salamander ym. v. parlamentti ja neuvosto* tuomion kohdat 27–30; kummassakaan tapauksessa ei kanneoikeutta myönnetty). Oikeuskäytännössä yksityiselle on myönnetty kanneoikeus esimerkiksi asiassa *Codorniu* (*C-309/89*). Asiassa viininviljelijä menetti asetuksen johdosta oikeutensa käyttää aikaisemmin kansallisesti rekisteröimäänsä tavaramerkkiä. EYT:n oikeuskäytännöstä eritellysti ks. *Hartley* 2003 s. 356–384. *Hanf* korostaa, että yksityisten kannekelpoisuuden tiukahko määrittely selittyy historiallisesti huomattavalla saksalaisvaikutuksella. Toisaalta tiukat tulkinnat ovat auttaneet pitämään tuomioistuimen juttumäärää tasapainossa, minkä lisäksi tulkinnoilla on vältytty ottamasta käsiteltäväksi oikeudelliselta luonteeltaan harkinnanvaraisempia asioita. UPA-ratkaisun ongelmana Hanf pitää sitä, että EYT ei ole kyennyt luomaan ”turvaverkkoa” käsittelemällä oikeussuojavaateita juuri niissä tilanteissa, joissa yhteisön oikeuden toteutumista ei voida varmistaa kansallisesti (*Hanf*, MJ 2003 s. 273–281).

[150] Komissio huomautti, että kyseinen asetus sitovana toimena tuottaa hallintoalamaisille välittömiä oikeuksia ja velvollisuuksia, joten sen säännösten rikkomisesta voidaan nostaa kanne kansallisissa tuomioistuimissa. Komission mukaan Espanjan oikeudessa, ”kuten epäilemättä muissakin jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä”, hallinnon on tehtävä päätös kyseessä olevien henkilöiden hakemuksista. Jos toimivaltaiset viranomaiset tietyn määräajan kuluttua eivät ole

EYT hylkäsi valituksen. Tuomioistuin totesi (tuomion kohta 39), että yksityisten oikeussubjektien oikeus saada niille yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvien oikeuksien osalta tehokasta oikeussuojaa on eräs jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva yleinen oikeusperiaate. Perusteluissaan tuomioistuin myös viittasi EIOS 6 ja 13 artiklaan sekä tapauksiin *Johnston* (*222/84*) ja *komissio v. Itävalta* (*C-424/99*). Perustamissopimuksen 241 artiklalla (aikaisemmin 173 ja 184 artiklalla) sekä 234 artiklalla (aikaisemmin 177 artikla) on kuitenkin luotu täysin kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa toimielinten toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta EYT:n tehtäväksi. Tässä järjestelmässä luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, jotka eivät perustamissopimuksen 230.4 artiklassa mainittujen tutkittavaksi ottamisen edellytysten vuoksi voi riitauttaa yleisesti sovellettavia yhteisöjen toimia, voivat tilanteen mukaan vedota tällaisten toimien pätemättömyyteen joko välillisesti perustamissopimuksen 241 artiklan nojalla yhteisön tuomioistuimissa tai kansallisissa tuomioistuimissa.[151] Vaikka kansalliset tuomioistuimet eivät ole toimivaltaisia itse toteamaan, että kyseiset toimet ovat pätemättömiä, yksityiset henkilöt ja yhteisöt voivat vaatia kansalli-

---

ottaneet kantaa näihin hakemuksiin, tällainen toimimattomuus vastaa kieltävää vastausta tai tietyissä tilanteissa päinvastoin myöntävää vastausta, jonka hakemuksen esittäjä voi riitauttaa, jos hän ei ole tyytyväinen saamaansa vastaukseen. Kun asia on näin saatettu tuomioistuimeen, mikään ei estä kyseistä oikeussubjektia vetoamasta kaikkiin yhteisön oikeuden säännöksiin ja tarpeen mukaan vaatimasta ennakkoratkaisupyynnön esittämistä riitautetun toimen tulkinnasta tai pätevyydestä SEY 234 artiklan nojalla. Komission mainitussa tuomion kohdassa esille nostama oikeussuojakeino viranomaisen passiivisuutta vastaan lisättiin Espanjan hallintotomenettelylainsäädäntöön huhtikuussa 1999 voimaan tulleella lainmuutoksella. Espanjan hallintomenettelylain 42 artiklan mukaan päätös on annettava kolmen kuukauden kuluessa asian vireilletulosta, jollei erikseen ole toisin säädetty. Hallinnonalakohtaisesti käsittelyajalle voidaan asettaa tästä poikkeavia vaatimuksia. Käsittelyaika ei kuitenkaan saa ylittää yleensä kuutta kuukautta, jollei ylitys johdu yhteisön lainsäädännöstä. Espanja on ainoa läntisen Euroopan maa, jossa asianosaisen oikeusturva ensi asteen hallintoviranomaista vastaan on säädetty ensisijaisesti toteutumaan katsomalla, että asia on viranomaisen viivyteltyä ratkaistu asianosaisen eduksi (*Niemivuo – Keravuori* 2003 s. 75–76). Vastoin komission esittämää espanjalaisessa järjestelmässä ennakkoratkaisumenettelyn käyttämiseen ei jää tosiasiassa mahdollisuuksia, koska yksityiselle ei jää valitusintressiä tuomioistuinvaiheeseen.

[151] Jos yksityinen osapuoli voi nostaa kanteen SEY 230.4 artiklan perusteella, mutta tällaista kannetta ei nosteta, yksityisellä osapuolella ei ole oikeutta myöhemmin kansallisessa prosessissa vedota tällaisen toimen tai päätöksen pätemättömyyteen SEY 241 artiklan nojalla (*C-188/92*, *TWD Textilwerke Deggendorf v. Bundesminister für Wirtschaft*). Usherin tulkinnan mukaan, mikäli yksityinen osapuoli on nostanut ajoissa kanteen, osapuolella ei ole rajoitetta vedota samaan kysymykseen myöskään kansallisessa prosessissa SEY 241 artiklan nojalla. Tuolloin sama oikeuskysymys voi tulla toisaalta EYT:n vastattavaksi ennakkoratkaisukysymyksenä ja toisaalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteena (*Usher*, ELR 2003 s. 590–591). Vastaavasti jäsenvaltio ei voi kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa vedota sellaisen yhteisön päätöksen lainvastaisuuteen, jonka adressaatti jäsenvaltio on ja josta se ei ole nostanut SEY 230 artiklassa tarkoitettua kumoamiskannetta (*C-241/01*, *National Farmers' Union v. Secrétariat général du gouvernement*).

sia tuomioistuimia esittämään EYT:lle ennakkoratkaisukysymyksiä (tuomion kohta 40).

Tuomion kohdan 42 mukaan kansallisen tuomioistuimen oli perustamissopimuksen 10 artiklassa (aikaisemmin 5 artiklassa) määrätyn lojaalin yhteistyön periaatteen nojalla *mahdollisuuksien mukaan tulkittava ja sovellettava oikeussuojakeinojen käyttöä koskevia kansallisia menettelysääntöjä* siten, että luonnolliset henkilöt voivat riitauttaa kansallisissa tuomioistuimissa sellaisen päätöksen tai muun kansallisen toimen laillisuuden, joka liittyy yleisesti sovellettavan yhteisön toimen soveltamiseen ja vedota viimeksi mainitun toimen pätemättömyyteen.[152] Tuomion kohdassa 43 tuomioistuin toteaa yleisesti, että oikeussuojakeinojen käyttämistä ei voida sitoa julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaisesti kussakin konkreettisessa soveltamistilanteessa sen selvittämiseen, onko jäsenmaassa käytettävissä kansallisia oikeussuojakeinoja. Tällaisen selvitystehtävän tuomioistuin totesi ylittävän EYT:n toimivallan yhteisön toimien laillisuusvalvonnan alalla, kun tuomioistuin joutuisi tutkimaan ja tulkitsemaan kansallisia menettelysääntöjä.[153]

Tuomion kohdassa 44 tuomioistuin päätyy toteamaan, että yksityisen henkilön ja yhteisön kannevallan laajentamista koskeva kysymys kuuluu ratkaistavaksi lainsäädäntöteitse perustamissopimuksessa eikä kysymystä voida ratkaista EYT:n tulkintakäytännöllä, vaikka perustamissopimuksen 230.4 artiklaa onkin tulkittava ”tehokasta oikeussuojaa koskevan periaatteen valossa ottaen huomioon eri tekijät, joiden perusteella kantaja voidaan yksilöidä”. Tätä samaa perustelua täydennetään tuomion kohdan 45 lausumalla, jonka mukaan, vaikka onkin mahdollista harkita sellaista yleisesti sovellettavien toimien laillisuusvalvontajärjestelmää, joka olisi erilainen kuin alkuperäisellä perustamissopimuksella luotu järjestelmä, jäsenvaltioiden asiana on halutessaan muuttaa voimassa olevaa järjestelmää. Tuomioistuin korosti, että perustamissopimuksen järjestelmä on tältä osin säilynyt muuttumattomana koko perustamissopimuksen voimassaoloajan.

---

[152] Usher katsoo tulkinnan jättävän oikeussuojajärjestelmään aukon (*Usher*, ELR 2003 s. 584).

[153] Canor kiinnittää huomiota siihen, että EYT:n ennakkoratkaisujen ja muiden tuomioiden tosiasiallista merkitystä voi heikentää se seikka, että EYT:lle selostetaan virheellisesti joko tosiseikkoja tai kansallisesti sovellettavaa lainsäädäntöä ja sen tulkintakäytäntöä. Esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen soveltaminen edellyttää jo ennakkoratkaisuissa tosiseikkojen tutkimista ja selvittämistä (*Canor*, EPL 2002 s. 149 ja 158–159). Omien havaintojeni mukaan esimerkiksi ratkaisussa yhdistetyissä asioissa *C-482/01* ja *C-493/01* (*Orfanopoulos* ja *Oliveri*) EYT on vastannut ennakkoratkaisupyyntöön tosiasiassa kahdella eri tavalla, mikä selittyy sillä, että asian käsittelyssä Saksan hallitus ilmoitti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selittäneen väärin kansallista oikeutta. Mainitun tuomion kohdassa 42 ja 43 EYT ilmoittaa aikaisemman oikeuskäytäntönsä perusteella, että sen on tutkittava ennakkoratkaisukysymykset ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen määrittelemän lainsäädännön valossa. Tosin tuomion kohdassa 44 tätä kantaa pehmennetään toteamalla, että vaikka hallituksen tapa kuvata kansallista oikeutta olisi paikkansapitävä, ennakkoratkaisukysymykset olisivat edelleen merkityksellisiä.

Tapausta on kirjallisuudessa kommentoitu tähän mennessä jo runsaasti. *Schwarze* pitää ratkaisun lopputulosta ymmärrettävänä tuomioistuimen työtilanteen ja ratkaisutoiminnan tehokkuuden säilyttämisen näkökulmasta.[154] Lisäksi yhteisön lainsäädäntöön kohdistuvien yksilökanteiden salliminen vaikuttaisi oikeusvarmuuteen ja yhteisön lainsäädäntötyön pitkäjänteiseen kehittämiseen.[155] Schwarze korostaa sitä, että vaikka yhteisön oikeusjärjestys rakentuukin pitkälle menevään oikeussuoja-ajatteluun, jossa ei lähtökohtaisesti suljeta pois mitään sääntely- tai päätöksentekoinstrumenttia laillisuusvalvonnan ulkopuolelle, laillisuusvalvonnan ja oikeussuojan keinojen ei tarvitse olla kaikkien tilanteiden osalta samanvahvuisia tai mahdollisimman pitkälle vietyjä.

Schwarze on esittänyt toisaalta, että yhteisön oikeuteen tulisi luoda mahdollisuus tehdä valitus perusoikeuksien loukkaamisen perusteella (”Fundamental Rights Complaint”) niissä tilanteissa, joissa loukatulla ei ole mahdollisuutta saattaa asiaa EYT:n tutkittavaksi välillisesti tai välittömästi. Schwarze katsoo perusoikeuskirjaan nyt sisältyvien oikeuksien muuttumisen sitoviksi edellyttävän tällaisen oikeussuojakeinon käyttöön ottamista.[156]

Myös *Ragolle* pitää ratkaisua johdonmukaisena ja ymmärrettävänä. Ragolle kiinnittää huomiota neljään seikkaan eli ensinnäkin siihen, että artiklan kohdan sanamuoto ei tue kanneoikeuden laajentamista. Lisäksi yhteisöjen ensimmäisen tuomioistuinasteen perustelujen mukainen ratkaisu pakottaisi yhteisöjen tuomioistuimen in casu tutkimaan kansallisia prosessisäännöksiä ja ratkaisemaan, onko asianomaisessa jäsenvaltiossa käytettävissä riittäviä oikeussuojakeinoja. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan tällainen tutkinta ei kuitenkaan kuulu. Ragollen mukaan tällainen tulkinta johtaisi myös siihen, että yhtei-

---

154 *Schwarze*, EPL 2004 s. 289. *Neuwahl* arvioi aikaisemman oikeuskäytännön perusteella, että oppi muiden oikeussuojakeinojen etusijaisuudesta perustuu EYT:n suorittamaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan (”policy considerations”), jolla pyritään pitämään tuomioistuimen työmäärä hallittavissa olevana (*Neuwahl*, ELR 1996 s. 30).

155 ”Since the EU as a Community governed by the rule of law depends on continuous legislation, judicial protection should only be granted under certain constitutional restraints” (*Schwarze*, mts. 289). Jos yksilökanteiden johdosta yhteisön säädöksiä kumottaisiin, tuloksena olisi välikauden oikeudellinen tyhjiö, koska uusille säädöksille tuskin voitaisiin antaa taannehtivia vaikutuksia (*Neuwahl*, mts. 18).

156 *Schwarze*, mts. 303. Perusoikeusvalituksen käyttöön ottamista on esittänyt myös *Reich*, ZRP 2000 s. 375–378. Reich on esittänyt seuraavan muotoilun perusoikeusvalitusta koskevaksi perustamissopimuksen säännökseksi (230.6 art.): ”Behauptet eine natürliche oder juristische Person einen Verstoss eines Gemeinschaftsrechtsaktes gegen Art. 6 EU oder gegen sonstige in den Verträgen zu Gunsten dieser Person gewährte Rechte durch Handlungen eines Organs der Gemeinschaft, so kann sie gegen diesen Akt Beschwerde beim *EuGH* (Europäische Grundrechtsbeschwerde) einlegen, sofern sie hiervon unmittelbar betroffen ist und andere Verfahren zur Abhilfe nicht oder nicht mehr zur Verfügung stehen”. Reichin esittämässä mallissa perusoikeusvalitus olisi siis itsenäinen toissijainen oikeussuojakeino, joka olisi sellaisen henkilön tai yhteisön käytettävissä, jonka oikeuksia tai velvollisuuksia yhteisön elimen päätös tai lainsäädäntötoimi koskee. Oikeussuojakeino olisi sellaisten oikeutettujen tai velvoitettujen tahojen käytettävissä, jotka ”ein eigenes Rechtsschutzinteresse nachweisen können” (mts. 378).

söjen eri jäsenvaltioissa asuvat kansalaiset olisivat erilaisessa prosessuaalisessa asemassa.[157]

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin antoi 3.5.2002 tuomion asiassa T-177/01 (*Jégo-Quéré et CIE SA v. komissio*), jolla otettiin tutkittavaksi mainitun yhtiön komission 14.6.2001 antamasta asetuksesta tekemä kanne. Asetus koskee kummeliturskan elvyttämistoimia eräillä merialueilla. Ensimmäisen asteen tuomioistuin totesi tuomion kohdassa 51, että ”yksityisten tehokkaan oikeussuojan turvaamiseksi on todettava, että yleisesti sovellettava yhteisön säännös, joka koskee luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, koskee tällaista henkilöä myös erikseen, jos kyseessä oleva säännös vaikuttaa varmasti ja tosiasiallisesti hänen oikeusasemaansa rajoittamalla hänen oikeuksiaan tai asettamalla hänelle velvoitteita. Tältä osin merkitystä ei ole sillä, miten monta muuta henkilöä kyseinen säännös myös koskee tai saattaa koskea, eikä sillä, mikä näiden henkilöiden tilanne on”. Tuomion kohdassa 52 todettiin, että tälle ranskalaiselle kalastusta harjoittavalle yhtiölle oli tosiasiallisesti asetettu velvoitteita riidanalaisilla säännöksillä. Kantaja harjoitti kalastustoimintaa alueilla, joilla kalastustoimintaan sovellettiin riidanalaisten säännösten perusteella verkkojen silmäkokoa koskevia täsmällisiä velvoitteita.

Ensimmäisen asteen tuomioistuimen perusteluissa tarkasteltiin vaihtoehtoisina oikeussuojakeinoina ennakkoratkaisua (234 art.) ja sopimussuhteen ulkopuolista vahingonkorvauskannetta (235 ja 288 art.). Ensiksi mainittua oikeussuojakeinoa ei tuomioistuimen mukaan voitu pitää tehokkaana oikeussuojakeinona, koska ainoa keino saattaa asia EYT:n käsiteltäväksi ennakkoratkaisumenettelyssä edellyttäisi ensi vaiheessa asetuksen rikkomista. Vastaavaa argumentaatiotapaa käytetään myös EIT:n ratkaisukäytännössä. Toiseksi ensimmäisen asteen tuomioistuin katsoi, että vahingonkorvauskannekaan ei ollut yhteisön laillisuusvalvontajärjestelmän kokonaisuuden kannalta tarkasteltuna tehokas oikeussuojakeino, koska sitä käyttämällä ei ollut mahdollisuutta poistaa itse lainvastaista tointa tai päätöstä (tuomion kohdat 45 ja 46). Tuomion kohdassa 47 ensimmäisen asteen tuomioistuin lausui, että kun otetaan huomioon EIOS 6 ja 13 artikla sekä perusoikeuskirjan 47 artikla, ei voida enää katsoa, että 234 artiklassa sekä 235 artiklassa ja 288 artiklan toisessa kohdassa määrätyillä menettelyillä taattaisiin yksityisille mahdollisuus saattaa asiansa tehokkaalla tavalla tuomioistuimen käsiteltäväksi.

---

[157] Ragollen mukaan julkisasiamiehen esittämä tulkintasuositus 230.4 artiklasta olisi johtanut samaan oikeudellisesti epävarmaan tulkintaan kuin vallitseva Plaumann-tulkintadoktriini. Ragolle kritisoi ratkaisua kuitenkin siitä, että Plaumann-kriteeristön mukaisen tulkinnan ei toisaalta tarvitsisi olla niin tiukka. Jos kannevaltaa tulkittaisiin esimerkiksi siten, että kannevallan perusteena olisivat ”substantial adverse effects”, EYT voisi siirtyä tutkimaan kanteen materiaalisia edellytyksiä. Tämä kehitys lisäisi tuomioistuimen työmäärää, mutta tätä voidaan pitää pienenä hintana verrattuna saavutettavaan oikeudelliseen varmuuteen (*Ragolle*, ELR 2003 s. 100–101). Plaumann-kriteeristöön ovat suhtautuneet kriittisesti jo aikaisemman oikeuskäytännön perusteella esimerkiksi *Vandersanden*, CDE 1995 s. 535–552 ja *Arnull*, CMLRev 2000 s. 7–52.

EYT kumosi 1.4.2004 antamallaan tuomiolla (C-263/02 P) mainitun tuomion ja jätti yhtiön nostaman kanteen tutkimatta. Tuomion kohdissa 29–33 EYT toisti jo UPA-ratkaisussa esitetyt perustelut yhteisöjen oikeussuojakeinojen tyhjentävyydestä sekä siitä, että 230.4 artiklan uusi tulkinta johtaisi EYT:n ja kansallisten tuomioistuinten toimivallan välisen rajan ylittymiseen ja epätasa-arvoiseen lainkäyttöön yhteisön eri jäsenmaissa. Tuomion kohdassa 35 EYT katsoi, että asetuksen suora sovellettavuus ei merkinnyt oikeustilaa, jossa asetuksen soveltamisen kohde voisi saattaa asian kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltäväksi vasta asetusta rikottuaan. Tuomion mukaan ei nimittäin ole poissuljettua, että yksityisellä on mahdollisuus kansallisen oikeusjärjestyksen mukaisesti *vaatia asetusta koskevan sellaisen toimenpiteen toteuttamista, joka voidaan riitauttaa kansallisessa tuomioistuimessa*. Tuomiossa ei ole tarkemmin analysoitu millainen tällainen ”riitauttamistilanne” voisi olla. Ratkaistavana olleessa tapauksessa tällaisena tilanteena voitaisiin ehkä ajatella kalastuksen harjoittajan tekemää poikkeamishakemusta kansallisille viranomaisille siitä, että asetuksen määräystä ei sovellettaisi hänen toimintaansa joltain osin.

Edellä selostetuissa EYT:n ratkaisuissa korostetaan kansallisten oikeussuojakeinojen käytön etusijaisuutta. Ratkaisuissa on toisaalta korostettu perustamissopimuksen 241 artiklan merkitystä tavalla, joka antaa aihetta pohdintaan, miten muutoksenhakumenettelyyn pääosin perustuva hallintolainkäyttömenettely täyttää vaatimukset tehokkaasta kansallisesta oikeussuojakeinosta erityisesti niissä tilanteissa, joissa yhteisön lainsäädäntötoimi, joka vaikuttaa yksityisen tai yhteisön asemaan, ei vielä ole voimassa tai tällainen lainsäädäntötoimi ei edellytä mitään kansallista täytäntöönpanotointa. Tuolloin ei välttämättä myöskään tehdä mitään kansallisen viranomaisen valituskelpoista ratkaisua lainsäädäntötoimen soveltamisesta asianomaiseen yksityiseen tahoon tai yhteisöön.

> *Gilliaux* on kiinnittänyt huomiota siihen, että EYT:n oikeuskäytännössä ei ole indikoitu, millainen tämän kansallisen oikeussuojakeinon pitäisi olla.[158] Eräissä EYT:n käsittelemissä ennakkoratkaisun pyytämistä koskevissa asioissa on ollut kysymys common law -järjestelmästä ja tuossa järjestelmässä sovellettavasta erityisestä oikeussuojakeinosta, declarationista.
>
> Declaration on käytettävissä englantilaisen siviiliprosessilainsäädännön (vuodelta 2001) mukaisesti ilman muita tuomioistuimelle esitettäviä vaatimuksia.[159] Declaration-menettelyssä toimivaltaisia tuomioistuimia ovat High Court ja County Courtit (viimeksi mainitut vuodesta 1990 lähtien). Declarationia voi hakea riittävän oikeudellisen intressin omaava osapuoli joko yksityistä sopimusosapuolta tai julkista valtaa vastaan. Declarationin myöntäminen perustuu tuomioistuimen harkintaan, ja oikeussuojaa tällä tavalla voidaan myöntää myös

[158] *Gilliaux*, CDE 2003 s. 187.

[159] ”The Court may make binding declarations whether or not any other remedy is claimed” (*Ingman* 2002 s. 497). Declarationista on oikeussuojakeinona säädetty ensimmäisen kerran jo vuonna 1875 (mts. 496).

väliaikaisesti. Menettelyssä tuomioistuimen tutkimisvallan edellytyksenä on, että kysymys ei ole täysin hypoteettisesta kysymyksestä vaan että osapuolten välillä vallitsee todellinen oikeudellinen kiista (real dispute).

Declaration oikeussuojakeinona merkitsee, että tuomioistuin toteaa osapuolten välillä vallitsevan oikeustilan. Declarationissa ei siten voida antaa tuomioistuimen määräystä eikä esimerkiksi kumota hallintopäätöstä.[160]

Perustamissopimuksen 241 artiklan mukainen vaatimus yhteisön säädöksen soveltamatta jättämisestä ei ole itsenäinen kanneperuste. Tällainen vaatimus voidaan esittää vain jollain muulla perusteella yhteisöjen tuomioistuimessa tai kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltäväksi tulleen tapauksen yhteydessä. Asianosainen voi vaatimuksessaan vedota 230 artiklan mukaisiin mitättömyysperusteisiin, vaikka asianosaisella ei olisikaan muutoin mainitun artiklan mukaista kannevaltaa. Vaatimuksen esittämistä ei ole sidottu mihinkään määräaikaan ja vaatimuksen voi esittää myös yksityishenkilö. Menestyksellinen vaatimus johtaa säädöksen soveltamatta jättämiseen in casu.[161]

Temple Lang korostaa, että artiklan sanamuodosta (”a regulation … is at issue”) voidaan päätellä, että kannetyypin käyttö ei edellytä sitä, että kysymyksessä olevaa säädöstä olisi kansallisesti alettu soveltaa yksityiseen asianosaiseen.[162] Yhteisön oikeuden tehokkaan toteutumisen Temple Lang katsoo edellyttävän sitä, että tällaisissa ennakollisissa oikeudenloukkaustilanteissa kansalliset tuomioistuimet ottavat käsiteltäväksi yhteisön lainsäädäntötoimen pätevyyttä koskevat kanteet tai muut menettelyt ja tekevät näin vireille tulleessa asiassa ennakkoratkaisupyynnön 234 artiklan nojalla.[163] Temple Langin mu-

---

[160] ”It is, however always assumed that a public authority, especially the Crown, will not flout the law once it has been declared by the court” (*Ingman*, mts. 519). Declarationin käytöstä julkista valtaa vastaan ks. mts. 508–521.

[161] Käytännössä tällainen päätös johtaa kuitenkin lainsäädännöllisen virheen korjaamiseen (*Eerola – Mylly – Saarinen* 2003 s. 194–195). Artiklan sanamuodon mukaan soveltaminen koskee vain asetuksia. Käytännössä artiklaa on tulkittu siten, että kysymykseen voi tulla myös muu päätöstyyppi, jolla on vastaavia norminluontoisia vaikutuksia (*Bernitz – Kjellgren* 2002 s. 148).

[162] *Temple Lang*, ELR 2003 s. 105 ja ELR 2004 s. 96. Tapauksessa *Omega Air* (yhdistetyt asiat *C-27/00 ja C-122/00*) declaration-kanteet oli kansallisesti nostettu jo ennen kuin asetuksen säännöksiä oli ryhdytty soveltamaan yhtiön lentokoneisiin. Vastaavasti tapauksessa *Imperial Tobacco* (*C-376/99*) EYT:lle esitettiin ennakkoratkaisupyyntö ennen direktiivin implementointia. Viimeksi mainitussa tapauksessa EYT ei vastannut ennakkoratkaisupyyntöön, koska riidanalainen tupakkatuotteiden mainontaa koskenut direktiivi kumottiin kokonaisuudessaan asiassa *Saksan liittotasavalta v. Parlamentti ja neuvosto* annetulla tuomiolla (*C-376/98*). Temple Langin mukaan tapauksissa yhteisön lainsäädäntötoimi ”clearly took away from the applicant an important freedom, power or privilege which it previously had, and the scope or effect of the Community act on the applicant would not have been affected by the details of any national measure” (*Temple Lang*, ELR 2004 s. 96–97). Ongelmallinen on myös tilanne, jossa kanteen kohteena oleva yhteisön toimi ei ole vielä lopullinen. EYT ei voi kumota ehdotusta, jolla ei ole vielä oikeudellisia vaikutuksia, eikä tuomioistuimella ole nimenomaista toimivaltaa antaa selittäviä tuomioita (”a declaratory judgement”). Temple Langin mukaan viimeksi mainitussakin tilanteessa EYT ”would find a way to make its views clear, if it thought it right to do so” (mts. 106).

[163] *Temple Lang*, ELR 2004 s. 97.

kaan rajoitteena prosessille voidaan kuitenkin pitää vaatimusta siitä, että kanne tai hakemus ei ole selvästi perusteeton (”clearly unsound”).

Temple Lang on käsitellyt vuonna 2004 ilmestyneessä artikkelissaan myös 241 artiklaan perustuvan kanteen tai hakemuksen tekemisen edellytyksiä. Yksityisen asianosaisen kanne/hakemusoikeuden perusteeksi Temple Lang esittää kriteeristöä, jonka mukaan EY-lainsäädäntötoimi vaikuttaa merkittävästi yksityisen oikeudelliseen asemaan tai oikeudellisiin intresseihin.[164] Temple Lang myös korostaa, että kanne/hakemusoikeuden perustaa harkittaessa on otettava huomioon, millaista vahinkoa asian käsittelyn viivästyminen tulee aiheuttamaan hakijalle/kantajalle. Tämän vuoksi kaikissa tilanteissa vaatimus kansallisen täytäntöönpanon odottamisesta ei ole kohtuullinen.

Temple Lang tiivistää 241 artiklassa tarkoitetun oikeussuojakeinon käyttöedellytykset seuraavalla tavalla: ”When a Community Act of general application has direct and serious effect for a small number of natural or legal persons, whether public authorities or private parties, *the duty of national courts to ensure that there is effective judicial review of Community acts may oblige the national court to accept as admissible an action for declaration that the Community act is invalid* (kurs. ESV). This duty does not arise if the act is likely to be applied by a national measure, which of course could be challenged, or if the effect of the act on the applicant is not clear, but is likely to arise if the applicant would otherwise be bound by the Community act and could challenge it only by risking prosecution or otherwise deliberately infringing the act in question.”[165]

Temple Lang korostaa toisaalta, että artiklaan 241 perustuvan oikeussuojakeinon käytössä ei ole toivottavaa, että yksittäinen hakija/kantaja voisi riitauttaa laajan lainsäädäntötoimen kokonaisuudessaan.[166] Tämän vuoksi hänen mukaansa tuomioistuimet voisivat olla hyväksymättä tai ottamatta tutkittavakseen kanteita tai hakemuksia, jotka koskevat tuhansia samassa asemassa olevia yrityksiä. Temple Langin mukaan tällaisessa tapauksessa kansallisesti tulisi olla käytössä muu sopivampi oikeussuojakeino. Kansallisten tuomioistuinten tulisi hänen mukaansa käyttää harkintaansa siihen, mikä olisi tämä sopiva oikeussuojakeino.

Suomalaiseen hallintolainkäyttöjärjestelmään suhteutettuna Temple Langin esittämät ajatukset näyttäisivät merkitsevän lähinnä sitä, että 241 artiklaan perustuvia asioita saatettaisiin vireille hallintotuomioistuimissa hallintoriitoina

---

164 ”Any Community Act which created a difficulty, a handicap or a disadvantage, or which imposed an obligation which would impose serious inconvenience or restriction on the enterprise, would be enough” (*Temple Lang*, ELR 2004 s. 100–101).

165 Temple Langin mukaan perustuslaillisen sopimuksen määräykset eivät tule vaikuttamaan tähän tuomioistuinten velvollisuuteen (*Temple Lang*, ELR 2004 s. 105).

166 Tällaisena laajana lainsäädäntötoimena Temple Lang mainitsee esimerkiksi direktiivin, joka koskisi sosiaaliturvaa (*Temple Lang*, ELR 2004 s. 101).

niissä tapauksissa, joissa kyseinen oikeussuhde on julkisoikeudellinen ja oikeussuhteessa on ylipäätään olemassa toinen osapuoli (vastuutaho), johon mahdollisia vaatimuksia voidaan kohdistaa. Tällainen mahdollinen kehityssuuntaus puhuu voimakkaasti sen puolesta, että hallintoriitamenettelyn käyttöalaa ja menettelyä tulisi lainsäädännöllisesti selventää, jotta myös yhteisön lainsäädännön tehokkaan toteuttamisen mekanismit tulisivat harkituiksi. Saattaa olla hyvinkin mahdollista, että hallintoriitamenettelykään ei ole tehokas ja sopiva oikeussuojakeino, joten lainsäädännöllisesti tulisi varautua kehittämään myös sellaisia hallintotuomioistuimissa vireille pantavia oikeussuojakeinoja, joilla ei ole aikaisempaa vastinetta. Temple Langin ajatuksia tuomioistuimen pitkälle ulottuvasta harkintavallasta suhteessa oikeussuojakeinon saatavuuteen ja käyttöedellytyksiin ei sinänsä voida suomalaisessa järjestelmässä toteuttaa, mikäli perustuslain säännökset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä ja vallanjaosta otetaan tosissaan.[167] Nuo säännökset merkitsevät yksinkertaisesti vaatimusta siitä, että tuomioistuimen toimivallasta ja samalla kansalaisten käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista säädetään erikseen lailla.

5.4 EUROOPPALAISTUVASTA PROSESSIOIKEUDESTA, YHTEISÖN TUOMIOISTUIMEN TOIMINNAN TEHOSTAMISESTA JA PERUSTUSLAILLISEN SOPIMUKSEN VAIKUTUKSESTA TUOMIOISTUIMEN TYÖHÖN

5.4.1 Prosessioikeuden eurooppalaistumisesta

Käsittelen tässä jaksossa vielä erityisesti yhteisön oikeudesta tulevia hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Yhteenvetona kehittämistarpeista voisi todeta, että yhteisön oikeuden tehokkuusvaatimukset edellyttävät ennen kaikkea tehokkaasti ja asiantuntevasti toimivaa kansallista muutoksenhakujärjestelmää, eikä mahdollisesti voimaan tuleva perustuslaillinen sopimus tule muuttamaan tätä peruslähtökohtaa.[168] Yhteisön oikeuden oikeussuojavaatimukset eivät kui-

[167] Temple Lang on toisaalta korostanut, että ”any rights of private parties to obtain declarations as to the validity of national measures based on or said to be implementing Community rules must be primarily governed by national law” (*Temple Lang*, ELR 2003 s. 110).

[168] Euroopan valtion- ja hallitusten päämiehet pääsivät kesäkuussa 2004 sopimukseen sopimuksesta Euroopan perustuslaista ja sopimus on allekirjoitettu Roomassa 29.10.2004. Sopimuksen voimaantulo edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden ratifiointia omien perustuslakiensa mukaisesti. HVK:ssa hyväksytyn julistuksen mukaan Eurooppa-neuvosto ottaa asian käsiteltäväkseen, jos kahden vuoden kuluttua sopimuksen allekirjoittamisesta 4/5 jäsenvaltioista on ratifioinut sen,

tenkaan tyhjenny vaatimukseen ajallisesti ja sisällöllisesti tehokkaasta muutoksenhakujärjestelmästä, sillä hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmään tulisi sisältyä myös oikeussuojakeinoja, joilla oikeussuojaa voitaisiin antaa tarpeen vaatiessa ennakollisesti ja erillään viranomaispäätöksenteosta.

Rajat ylittävien oikeudenkäyntien säännösten tulkintaan ja systematisointiin erikoistunutta oikeudenalaa kutsutaan *kansainväliseksi prosessioikeudeksi*. Euroopan unionin piirissä käytetään yhä enenevästi puolestaan käsitettä *eurooppalainen prosessioikeus*. Jälkimmäinen ilmaisu viittaa siihen kansainvälisen prosessioikeuden osa-alueeseen, joka käsittää EU:n jäsenvaltioille yhteisen prosessioikeuden. Eurooppalaisen prosessioikeuden kohteita ovat EU:n säädökset tai EU:n yhteydessä syntyneet sopimukset, joissa on kansainvälisluontoisia määräyksiä prosessista. Eurooppalainen prosessioikeus kattaa nykyisin sekä *eurooppalaisen siviiliprosessioikeuden* että *eurooppalaisen rikosprosessioikeuden*.[169]

---

mutta ratifiointi tuottaa yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle vaikeuksia. Sopimuksen valmistelusta tarkemmin ks. *Tiilikainen – Helander – Heliskoski* 2005 s. 6–13. Kesäkuussa 2005 kokoontunut Eurooppa-neuvosto päätti lykätä sopimuksen alkuperäistä suunniteltua voimaantuloa (marraskuu 2006). Tuossa vaiheessa 10 jäsenmaata oli kansallisesti hyväksynyt sopimuksen ja kahden jäsenmaan (Ranska, Alankomaat) kansanäänestyksessä sopimus oli hylätty. Suomessa eduskunta keskustelee sopimuksesta syksyllä 2005.

[169] Suomen kansainvälisellä rikosprosessioikeudella tarkoitetaan oikeudenalaa, jonka puitteissa systematisoidaan ja tulkitaan niitä Suomen oikeusjärjestyksen normeja, jotka sääntelevät: 1) Suomen esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten sekä tuomioistuinten kansainvälistä toimivaltaa rikosasioissa, 2) näiden osallistumista rajat ylittävään viranomaisyhteistyöhön rikosasioissa, tämän yhteistyön muotoja ja menettelyjä sekä 3) muutoin suomalaista rikosprosessia jutuissa, joissa on rajat ylittäväksi luonnehdittava ominaisuus. Eurooppaoikeuden piirissä Suomen kansainvälisen rikosprosessioikeuden kannalta keskeisintä on jäsenvaltioiden yhteistoiminta poliisiyhteistyössä ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa. Tämä yhteinen toiminta tapahtuu vielä unionin III pilarin puitteissa ns. hallitusten välisenä yhteistyönä. Yhteistyössä on kysymys sekä materiaalisesta rikosoikeusyhteistyöstä että puitteiden luomisesta jäsenvaltioiden viranomaisten rajat ylittävälle yhteistyölle (*Sihto* 2003 s. 1165–1166). *Kannisen* mukaan rikosprosessia koskeva yhteistyö koskee lähinnä sellaisten ongelmien poistamista, jotka liittyvät rikosoikeudenkäynteihin, joilla on liittymiä useisiin jäsenmaihin. Kannisen mukaan on liian aikaista puhua vielä kansallisten rikosoikeudellisten järjestelmien lähentymisestä tai yhteisestä eurooppalaisesta rikoslainsäädännöstä (*Kanninen*, NAT 2000 s. 306). EU:n oikeus- ja sisäasiain yhteistyön puitteissa on tehty yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa EU:n jäsenvaltioiden välillä (EYVL 12.7.2000 C 197 s. 1–24) ja sen lisäpöytäkirja (EYVL 21.11.2001 C 326 s. 1–8). Poliisiyhteistyön ja rikosasiain oikeudellisen yhteistyön kehittämiseksi ja tiivistämiseksi sekä järjestyneen ja muun rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi neuvoston käytettävissä ovat SEU 34 artiklassa tarkoitetut instrumentit: yhteiset kannat, puitepäätökset, päätökset ja yleissopimukset. Päätöksiä ei saateta voimaan, koska niitä ei SEU:n mukaan käytetä lainsäädäntöjen lähentämiseen. Päätökset voivat kuitenkin välillisesti johtaa kansallisen lainsäädännön muuttamiseen. SEU 24 ja 38 artiklan perusteella EU voi solmia ns. ulkosopimuksia unionin III pilarin alalla.

> Kansainvälinen prosessioikeus ei oikeudenalana ole kansainvälinen yleiskielen merkityksessä. Toisin kuin kansainvälinen oikeus, se ei sääntele valtioiden välisiä suhteita. Kansainvälinen prosessioikeus onkin valtion sisäistä oikeutta sen oikeusjärjestyksen osana.
>
> *Kansainvälinen yksityisoikeus* puolestaan määrittää lähinnä vain sen, minkä valtion lakia sovelletaan sellaiseen oikeussuhteeseen, kuten sopimukseen, jolla on liittymiä useiden eri valtioiden oikeusjärjestyksiin.
>
> Kansainvälinen prosessioikeus laajassa mielessä käsittää myös *kansainvälisen insolvenssioikeuden*, joka on edelleen jakautumassa *kansainväliseen konkurssioikeuteen* ja *kansainväliseen ulosotto-oikeuteen*. Kansainvälinen ulosottooikeus tutkii yhdessä maassa annetun tuomion täytäntöönpantavuutta muissa maissa. Kansainvälinen konkurssioikeus taas selvittää rajat ylittävien konkurssien ongelmia eli konkurssin vaikutusta muissa valtioissa. Kansainvälinen konkurssioikeus käsittää myös yleensä rehabilitaation ja velkajärjestelyn kaltaiset kollektiiviset insolvenssimenettelyt. Koulun mukaan joskus erotetaan omaksi osa-alueekseen vielä *kansainvälinen turvaamistoimioikeus*.
>
> Moderni yhtenäistetty kansainvälinen siviiliprosessioikeus perustuu erityisesti kahteen yleissopimukseen, eli vuoden 1968 Brysselin ja vuoden 1988 Luganon yleissopimukseen tuomioistuinten toimivallasta ja ulkomaisten tuomioiden täytäntöönpanosta. Näistä sopimuksista käytetään yleisesti nimitystä eurooppalaiset yleissopimukset.[170]

Kuten Koulu huomauttaa, alun perin laajan autonomisen prosessioikeuden ala on kaventumassa nopeasti. Tähän kaventumiseen on syynä sekä Euroopan unionin Amsterdamin sopimuksen myötä laajentunut prosessioikeudellinen toimivalta että kansainvälisten sopimusjärjestelyjen yleistyminen.[171] Amsterdamin sopimuksen myötä EU:n toimivaltaan on sisällytetty *oikeudellinen yhteistyö siviilioikeuden alueella*. Tästä yhteistyöstä säädetään EY:n perustamissopimuksen 65 artiklassa.[172]

EY:n perustamissopimuksen 65 artiklan mukaan *yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa*, joiden vaikutukset ulottuvat rajojen yli, toteutetaan siinä määrin kuin se on tarpeen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi. Sopimuksen mukaan yhteistyötä (kehittämistä ja yksinkertaistamista) tapahtuu kolmella alueella, jotka ovat: 1) oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoa valtiosta toiseen koskeva järjestelmä, 2) todisteiden vastaanottamista koskeva yhteistyö ja 3) siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa annettujen tuomioiden ja muiden päätösten tunnustaminen ja täytäntöönpano. Sopimusmääräyksen mukaan yhteistyötä tehdään myös lainvalintaa ja tuomioistuinten toimivallan määräytymistä koskevien jäsenvaltioiden sääntöjen yhteensopivuuden edistämiseksi sekä riita-asiain oikeudenkäyntien moitteetto-

---

[170] *Koulu* 2003 s. 1084–1089.

[171] Autonomiseen prosessisääntelyyn kuuluu nykyisin lähinnä ns. niveltävä sääntely, jolla kansainväliset sopimukset kytketään yksityiskohtaisemmin kansallisiin prosessijärjestelmiin, sekä Euroopan ulkopuolisiin valtioihin liittyvät oikeudenkäynnit (*Koulu*, mts. 1085).

[172] Yhteistyön taustasta ja saavutuksista ks. *Freudenthal*, EJCL 2003 (http://www.ejcl.org/ejcl/75/art75-6.pdf).

man sujumisen esteiden poistamiseksi edistämällä tarvittaessa riita-asiain oikeudenkäyntiä koskevien jäsenvaltioiden säännösten yhteensopivuutta.

EY:n perustamissopimuksen 65 artiklan nojalla EU on käyttänyt toimivaltaansa Brysselin sopimusjärjestelyn uudistamiseen. Brysselin yleissopimus korvattiin joulukuussa 2000 neuvoston asetuksella (EY) N:o 44/2001 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla. Tätä asetusta on myös seurannut nopeasti joukko eräitä muita uudistuksia, jotka ovat kansainvälisiä sopimusjärjestelyjä korvaavia asetuksia. Täytäntöönpanoasetus (Bryssel I -asetus) tuli voimaan maaliskuun alusta 2002. EY:n perustamissopimuksen 68.1 artiklan mukaan ns. viimeisen tuomioistuimen on pyydettävä ennakkoratkaisua EY:n perustamissopimuksen IV osaston tai siihen perustuvan säädöksen tulkinnasta, jos tuomioistuin katsoo, että kysymys on ratkaistava, jotta se voisi antaa oman päätöksensä asiassa. [173]

Tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskevissa asioissa annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1347/2000 (ns. Bryssel II -asetus) tuli voimaan maaliskuun alusta 2001. Neuvosto hyväksyi marraskuussa 2003 asetuksen (EY) N:o 2201/2003 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta eli ns. Bryssel IIa -asetuksen. Viimeksi mainittu asetus on tullut voimaan 1.8.2004 ja sitä sovelletaan 1.3.2005 alkaen (67–70 artiklaa kuitenkin asetuksen voimaantulosta alkaen).

> Uusi asetus on aikaisempaa asetusta laajempi soveltamisalaltaan. Sitä sovelletaan avioeroa, asumuseroa ja avioliiton pätemättömäksi julistamista koskeviin asioihin sekä kaikkiin siviilioikeudellisiin asioihin, jotka liittyvät vanhempainvastuun myöntämiseen, käyttämiseen, siirtämiseen, rajoittamiseen tai lopettamiseen. *Vanhempainvastuulla* tarkoitetaan asetuksen mukaan erityisesti oikeutta lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen, holhousta, edunvalvontaa tai vastaavia järjestelyjä. Käsitteellä tarkoitetaan myös sellaisen henkilön tai elimen nimeämistä ja tehtäviä, joka on vastuussa lapsen henkilöstä tai omaisuudesta tai lapsen edustamisesta tai avustamisesta, sekä lapsen sijoittamista sijaisperheeseen tai hoitolaitokseen. Käsitteellä tarkoitetaan myös suojelutoimenpiteitä, jotka koskevat lapsen omaisuuden hallinnoimista, säilyttämistä tai luovuttamista.

Asetuksen soveltamisalaan kuuluu myös sellaisia ratkaisuja, jotka Suomessa kuuluvat hallintoviranomaisten tai hallintotuomioistuinten toimivaltaan. Asetus edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä, koska toisessa jäsenvaltiossa

---

[173] Amsterdamin sopimuksella otettiin käyttöön ennakkoratkaisumenettely, joka ei edellytä vireillä olevaa oikeudenkäyntiä. Neuvosto, komissio tai jäsenvaltio voi pyytää EYT:ltä ennakkoratkaisua sopimuksen IV osaston nojalla annetun (eli yksityisoikeuden alaan kuuluvan) säädöksen tulkinnasta, vaikka mitään oikeudenkäyntiä ei olisikaan vireillä. EYT:n antamaa ratkaisua ei EY:n perustamissopimuksen 68.3 artiklan mukaan kuitenkaan sovelleta jäsenvaltioiden tuomioistuinten lainvoimaisiin tuomioihin.

annetun tuomion tunnustamisen tai tunnustamatta jättämisen vahvistamista taikka täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista koskevissa asioissa toimivaltaisia kansallisia tuomioistuimia ei säännellä asetuksessa eikä sen liitteissä. Asetuksen täytäntöönpanemiseksi Suomessa on säädetty erillinen laki (1153/2004), jonka mukaan toimivaltainen tuomioistuin kaikissa asetuksen tarkoittamissa tapauksissa on käräjäoikeus.

> Hallituksen esityksen (HE 186/2004 vp) mukaan toimivallan uskominen tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevissa asioissa käräjäoikeudelle on tarkoituksenmukainen ratkaisu, koska lapsen sijoittamista sijaisperheeseen tai hoitolaitokseen koskevan tuomion tunnustaminen tai täytäntöönpanokelpoiseksi julistaminen ei edellytä hallinto-oikeuksien erityisasiantuntemusta näistä asioista. Asetuksen mukaan kansallinen tuomioistuin ei saa ottaa asiaa asiaratkaisun osalta uudelleen tutkittavaksi. Lisäksi käräjäoikeuksien toimivaltaa on perusteltu sillä, että nämä hallinto-oikeudelliseen kategoriaan Suomessa kuuluvat toisessa jäsenvaltiossa annetut tuomiot tulevat todennäköisesti olemaan harvinaisia.[174]
>
> Hallituksen esityksessä todetaan, että on tulkinnanvaraista, koskeeko asetus kaikkia lastensuojelulaissa tarkoitettuja asioita, joissa on kysymys lapsen sijoittamisesta perhehoitoon tai laitoshuoltoon. Hallituksen esityksen mukaan erityisen epäselvää on se, voidaanko sijaishuollon järjestämistä huostaanotetulle lapselle pitää asetuksessa tarkoitetuin tavoin siviilioikeudellisena asiana. Tämän tulkintakysymyksen ratkaiseminen kuuluu toimivaltaisille viranomaisille ja viime kädessä EYT:lle. Hallituksen esityksen mukaan asetusta sovellettaneen ainakin avohuollon tukitoimena järjestettävää perhehoitoa tai laitoshuoltoa koskevaan asiaan.[175]

Yllä kuvatut esimerkit osoittavat, että prosessuaalisissa kysymyksissä yhteiset menettelymuodot ja toimintatavat ovat yhä yleisempiä. Esimerkit osoittavat myös, että yhteisön lainsäädännössä ja sen täytäntöönpanossa jaottelulla julkis-

---

[174] *HE 186/2004 vp* s. 5.

[175] *HE 186/2004 vp* s. 12. Asetuksen II luvun 2 jakson säännösten mukaan toimivalta käsitellä lapsen sijoittamista sijaisperheeseen tai hoitolaitokseen koskeva asia voi eräissä tapauksissa kuulua Suomen viranomaisille, vaikka mikään yksittäinen kunta ei lastensuojelulain mukaan ole velvollinen järjestämään perhehoitoa tai laitoshuoltoa. Tällainen tilanne saattaa syntyä erityisesti asetuksen 15 artiklan nojalla. Mainitun säännöksen mukaan jäsenvaltion tuomioistuin, joka on toimivaltainen tutkimaan pääasian, voi keskeyttää asian käsittelyn ja pyytää osapuolia panemaan asian vireille toisen jäsenvaltion tuomioistuimessa katsoessaan, että tällä on paremmat edellytykset käsitellä asiaa sen vuoksi, että lapsella on tähän jäsenvaltioon erityisiä siteitä. Lisäksi edellytetään, että tämä on lapsen edun mukaista. Jos toisen jäsenvaltion tuomioistuin hyväksyy toimivaltansa, asia jätetään tutkimatta ensiksi asiaa käsitelleessä tuomioistuimessa. Käytännössä asian siirtäminen voi tulla kysymykseen tapauksessa, jossa vanhempiensa kanssa toisessa jäsenvaltiossa asunut lapsi, joka on asunut aikaisemmin Suomessa tai joka on Suomen kansalainen, orpoutuu ja lapsen sijoittamista lapsen asuinpaikkavaltiossa käsittelevä viranomainen pyytää Suomen viranomaista ottamaan asian käsiteltäväkseen. Sen ratkaiseminen, hyväksytäänkö lapsen sijoittaminen Suomeen, kuuluu laissa tarkemmin määritellyn kunnan sosiaaliviranomaisille. Koska muutoksenhakua koskevia säännöksiä ei samalla ole muutettu, kunnan sosiaaliviranomaisten ratkaisu lienee valituskelpoinen hallintopäätös, ja asian käsittely säilyy tältä osin hallinto-oikeuslinjassa.

oikeuteen ja yksityisoikeuteen ei ole ratkaisevaa erotteluvoimaa. Täytäntöönpanotilanteissa tämä näyttäisi yhä useammin merkitsevän toimivallan keskittämistä yleisiin tuomioistuimiin. Täytäntöönpanotilanteissa joudutaan joka tapauksessa usein ratkaisemaan, mihin viranomais- ja tuomioistuinlinjaan yhteisön lainsäädännössä säännelty asia kansallisesti kuuluu ja missä sitä olisi kansallisesti tarkoituksenmukaisinta käsitellä.

Kuten EIOS:n soveltamiskäytäntö on jo pitkään osoittanut, myös sen piirissä käsitteen ”civil rights” tulkinta koskee erittäin usein sellaista oikeussuhdetta, joka Suomessa luokitellaan julkisoikeudelliseksi. Toisaalta sama soveltamiskäytäntö on osoittanut, että hallinnollisen päätöksenteon kohde voi luokittua syyteasiaksi, jolloin prosessuaalisesti menettelyn vaatimukset ovat samankaltaisia kuin rikosprosessin vaatimukset. Hallintolainkäyttö muotoutuu siis EIOS:n soveltamiskäytännön kautta saaden lisää sekä siviili- että toisaalta rikosoikeudellisia piirteitä.

Prosessioikeuden piirissä yhdenmukaistumisen eteneminen muutoin kuin yhteisön sektorikohtaisen lainsäädännön tietä lienee kuitenkin vaikeaa, koska prosessioikeudelliset menettelyt ja tuomioistuinlaitoksen rakenteet ja toimivallat jäsenvaltioissa eroavat edelleen huomattavan paljon toisistaan.[176] EU:n piirissä on kuitenkin ollut vireillä eräitä hankkeita jäsenvaltioiden siviiliprosessilainsäädännön yhdenmukaistamiseksi. Tällainen hanke oli esimerkiksi vuonna 1994 julkaistu ns. Storme Report, joka on saanut nimensä ryhmän puheenjohtajan (professori Marcel Storme) mukaan.[177]

Hallintolainkäytön alueella yhteisön lainsäädännön yhtenäistämishankkeet ovat vielä vaikeampia, koska hallintolainkäyttö ei kaikissa jäsenvaltioissa edes

---

[176] Kerameus korostaa, että ”judicial organisation and all that flows therefrom, such as existence and scope of methods of appeal, is hardly suitable for unification”. Hänen mukaansa prosessuaalinen yhdenmukaistaminen tulee tarpeelliseksi joka tapauksessa, mikäli ”the unified substantive rules might otherwise be hampered or even frustrated” (*Kerameus* 1998 s. 123).

[177] Storme arvioi, että EIOS 6 artiklan soveltamiskäytännön myötä ”there is a strong movement in favour of almost total abandonment of formality in procedural law” (*Storme* 1999 s. 234 ja *Storme* (ed) 1994 s. 5 ja 39). Vuonna 1994 julkaistussa tutkimuksessa prosessilainsäädännön yhtenäistämistä pidettiin tarpeellisena kuluttajien ja ympäristön suojaamiseksi. Vuonna 1999 Helsingissä pidetyssä seminaarissa Storme korosti, että EU:n piirissä tulisi ryhtyä tutkimaan myös tuomarin roolin, todistustaakan ja muutoksenhaun rajoittamisen periaatteita ja yhtenäistämismahdollisuuksia. Storme korosti myös tarvetta uudelleenmuotoilla prosessioikeudellisia yleisiä periaatteita, koska siviiliprosessi perinteisesti käsitettynä on tuonut meille ”the three-headed hydra of costs, delays and vexation” (mts. 245). *Niemi-Kiesiläinen* on puolestaan tuonut esille, että siviiliprosessin mahdollista yhtenäistämistä tulee tarkastella sekä kansainvälisen yhteistyön että yhtenäistämistarpeen arvioinnin näkökulmasta eikä pelkästään yhteisön lainsäädännön tehokkuuden näkökulmasta. Niemi-Kiesiläisen mukaan yhtenäistämisessä tulee edetä sekä sopimusten että yhteisön lainsäädäntöinstrumentteja hyväksi käyttäen. Kansallisten toimien kautta etenevä yhtenäistämiskehitys edellyttää vertailevaa tietoa eri maiden oikeusjärjestyksistä sekä tietoa siitä, miten nämä erilaiset prosessijärjestykset käytännössä toimivat (*Niemi-Kiesiläinen* 1999 s. 254–255). *Kannisen* mukaan Stormen ryhmän ehdotukset ovat toistaiseksi vain osoittaneet, että merkittävä prosessisäännösten lähentäminen ei ole mahdollista ja ehkä ei edes toivottavaa (*Kanninen*, NAT 2000 s. 308).

ole oma prosessilajinsa, minkä lisäksi hallintolainkäytön rakenteet ja hallintolainkäyttöelinten ja hallintotuomioistuinten toimivallan määräytymisperusteet ovat hyvin vaihtelevia.[178] Käytännössä yhteisön materiaalisesta sektorilainsäädännöstä suurin osa koskee kuitenkin juuri sellaisia asioita, joita jäsenvaltioissa käsittelevät hallinnolliset viranomaiset ja joissa on siis ensi asteessa useimmiten kysymys hallintoasioista ja hallintomenettelystä.[179] Hallintolainkäytön menettelymuotojen yhtenäistämisessäkin edessä näyttäisi olevan tie, joka etenee sektorilainsäädännön kehityksen myötä. Tuomioistuinmenettelyn takaamisessa ja kehittämisessä eli lähinnä muutoksenhaun turvaamisessa tulee ottaa huomioon paitsi EIOS:n soveltamiskäytännössä ja yhteisön lainsäädännössä vakiintuneet oikeussuojaperiaatteet myös yhteisön lainsäädännön tehokkuusvaatimukset. Eri asia on, että tässä yhtälössä voi olla eri suuntiin vaikuttavia tekijöitä, mitä osoittavat paitsi EIT:n ja EYT:n soveltamiskäytännöt myös kansalliset soveltamiskäytännöt.

> Käytännössä ulkomaalaisasiat on esimerkki asiaryhmästä, jossa yhteisön lainsäädännön kehittyminen vaikuttaa myös kansallisten oikeussuojakeinojen yhdenmukaiseen järjestämiseen. Yhteisön turvapaikkalainsäädännön kehityksen seuraavaa etappi on todennäköisesti komission heinäkuussa 2004 antamaan tiedonantoon perustuva yhtenäinen turvapaikkamenettely (ns. yhden luukun menettely), jossa sama viranomainen tutkii turvapaikkahakemuksen samalla kertaa myös toissijaista suojelua koskevana hakemuksena. Lisäksi tässä menettelyssä tultaisiin päättämään, mikäli hakemus hylätään, samalla myös henkilön maasta poistamisesta. Huomionarvoista lienee, että tämä järjestelmä on ollut käytössä jo pitkään Suomessa. Syynä muunlaisiin menettelyihin EU:n jäsenvaltioissa on mm. se, että eräissä liittovaltioissa toimivalta turvapaikkahakemusten ja muunlaisten suojelua koskevien hakemusten ratkaisemisesta kuuluu eri viranomaisille joko hajautettuna liittovaltio- ja osavaltiotasolle tai näillä tasoillakin hajautettuna mahdollisesti vielä eri viranomaisille. Tämäntyyppisten menettelyjen kehittäminen on hidasta, kun esteenä ovat olemassa olevat kansalliset toimivalta- ja päätöksentekorakenteet.

Voimassa olevan yhteisön oikeuden eräs erityispiirre on se, että yhteisön lainsäädäntötoimien välillä ei vallitse normihierarkiaa. Siten esimerkiksi direktiivien ja asetusten välillä ei vallitse hierarkkisia suhteita. Hierarkkisia suhteita ei vallitse myöskään eri toimielinten antamien asetusten välillä eikä yleisluontoisen lainsäädännön ja neuvoston päätöksiin perustuvien lainsäädäntötoimien vä-

---

[178] Organisatorisen ja toimivallan vaihtelevuuden vuoksi oikeusvertailevaa tutkimusta ja selvitystä on hyvin vaikea tehdä (*Kanninen*, NAT 2000 s. 308).

[179] Schwarzen mukaan ”the European Community, already described by the European Court of Justice as a community based on law, could more precisely be termed a community based on administrative law” (*Schwarze* 1992 s. 4). Koska hallintomenettelyllä ja hallintolainkäytöllä on yhteisön oikeudessa läheinen yhteys, voidaan Kannisen mukaan puhua yhtälailla sekä eurooppalaisesta hallinto-oikeudesta että eurooppalaisesta hallintolainkäyttöprosessista (*Kanninen*, NAT 2000 s. 310).

lillä.[180] Perustamissopimuksen 230 artiklan mukaan jäsenvaltiot ja etuoikeutetut valittajat voivat nostaa mitättömyyskanteen Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä antamista sekä neuvoston, komission ja myös EKP:n antamista säädöksistä ja päätöksistä niiden laillisuuden tutkimiseksi. Perustamissopimuksen 230 artiklassa säädöksillä ja päätöksillä tarkoitetaan kaikkia yhteisön lainsäädännön mukaisia normeja, ei kuitenkaan suosituksia ja lausuntoja (recommendations, opinions). Yksityiset eivät sen sijaan voi nostaa kanteita asetusten ja direktiivien kumoamiseksi.[181]

> Unionisopimuksen 35.1 artiklan mukaan EYT:lla on toimivalta antaa ennakkoratkaisuja III pilarissa tarkoitettujen puitepäätösten ja päätösten pätevyydestä ja tulkinnasta sekä yleissopimusten tulkinnasta ja niitä koskevien täytäntöönpanotoimien pätevyydestä ja tulkinnasta. Unionisopimuksen 35.2 artiklan mukaan EYT:n toimivalta antaa ennakkoratkaisuja edellyttää kuitenkin, että jäsenvaltio hyväksyy tällaisen toimivallan. Toimivaltaa koskevan julistuksen antaessaan jäsenvaltion on samalla ilmoitettava, onko ennakkoratkaisujen pyytämistoimivalta uskottu vain ylimmille tuomioistuimille vaiko yleisemmin tuomioistuimille (35.3 artikla). Unionisopimuksen 35.6 artiklan mukaan vain jäsenvaltiot tai komissio voivat nostaa kanteen koskien puitepäätöksen tai päätöksen laillisuutta. Kannevalta näiden oikeudellisten instrumenttien laillisuuden tutkimiseksi puuttuu siten tällä hetkellä Euroopan parlamentilta ja yksityisiltä.[182]
>
> Kokonaiskuvaa yhteisön oikeuden mukaisista lainsäädännöllisistä välineistä hämärtää se, että yhteisön oikeuden eri pilareissa käytetään erilaisia välineitä, joita vastaan käytettävissä olevat oikeussuojakeinot vaihtelevat.
>
> Tämän lisäksi yhteisön oikeudessa käytetään runsaasti myös ns. epävirallisia välineitä (informal instruments), kuten päätöslauselmia (resolutions), pöytäkirjattuja lausumia (statements in minutes), yhteisiä julistuksia (joint declarations), käytännesääntöjä (codes of conduct), suosituksia (recommendations) ja menettelyjä (proceedings). EYT:n oikeuskäytännön mukaan epävirallisen välineen oikeudelliset vaikutukset, erityisesti sitovuus ja mahdollinen tulkintavaikutus,

---

[180] Normihierarkian puuttumisesta ja sen syistä tarkemmin *Bieber – Salomé*, CMLRev 1996 s. 907–940. Näiden kirjoittajien mukaan ainoa yleisesti hyväksytty normihierarkia yhteisön lainsäädännössä vallitsee ”between norms of fundamental character and implementing norms”. Tämäkään lähtökohtainen tulkinta ei ole jäykkä, koska täytäntöönpano voi perustamissopimuksen perusteella olla ”within the competence both of the Council and the Commission, and both institutions, according to the Treaties”. Lisäksi neuvosto ja komissio ”may be equally in a position to adopt the fundamental norm as well” (mts. 920).

[181] ”Although the conditions of access to the Court in cases where an individual is directly affected by a legislative act may be too restrictive, an extension of individuals’ access to the Court for the sake of hierarchy appears inappropriate” (*Bieber – Salomé*, CMLRev 1996 s. 928–929). Myös *Gilliaux* suhtautuu varauksellisesti yksityisten kanneoikeuksien laajentamiseen. Vaarana kanneoikeuden laajentumisesta kansallisten oikeussuojakeinojen puuttuessa olisi se, että asiaa saatettaisiin käsitellä yhteisön tasolla kahteen kertaan (*Gilliaux*, CDE 2003 s. 199).

[182] Yksityisten ja parlamentin kannevallan puuttuminen on merkittävää, koska rikosoikeudellinen yhteistyö saattaa olla erityisen herkkää suhteessa perusoikeuksiin (*Lenaerts – Desomer*, ELR 2002 s. 404).

ratkaistaan funktionaalisesti välineen sisällön ja tarkoituksen mukaisesti.[183]

Pohjolainen toteaa verratessaan periaatteita ja soft law -instrumentteja, että näiden välillä on syntytapaa koskeva perustavanlaatuinen ero. Periaatteiden syntytapa (”the genetics”) on usein epäselvä, minkä lisäksi periaatteiden sisältö on usein tulosta ”of interaction in jurisprudence and legal practice”. Sen sijaan soft law -instrumentit syntyvät useimmiten säädösvalmistelua tai kansainvälisiä sopimuksia muistuttavasti. Tästä syystä ne voivat muistuttaa normeja, mikä tekee tosiasiassa mahdottomaksi jakaa normit perinteiseen tapaan ”hard or soft law” -dikotomiaan. Pohjolainen korostaa, että soft law’n syntyprosessi ja syntymisen syyt eivät kuitenkaan välttämättä ole kaikissa tapauksissa yhtenäisiä.[184]

Scheinin kutsuu *standardeiksi* sellaisia oikeusjärjestyksen ulkopuolisia tekijöitä, jotka voivat toimia lähteenä oikeusjärjestyksen piirissä sovellettavalle normifragmentille. Määritelmällä on yhteytensä myös soft law’n kanssa, sillä Scheininin mukaan standardi voi olla toisen valtion oikeusjärjestykseen kuuluvan oikeusnormin lisäksi valtiota kansainvälisoikeudellisesti velvoittava oikeusnormi tai esimerkiksi kansainvälisen järjestön laatimassa asiakirjassa ilmaistu käsite. Tästä käsitteestä Scheinin käyttää määritelmää *mittapuu*, joka siis ilmaisee oikeusjärjestyksen ulkopuolisen tekijän vaikutuksen ”mittana”, ”standardina” tai ”asteikkona”, jota vasten Suomen oikeusjärjestystä tarkastellaan. Tästä tarkastelusta Scheinin käyttää puolestaan nimitystä *standardivaikutus*. Yksittäisessä ratkaisutilanteessa standardilla voi olla *periaate- tai sääntövaikutus*. Standardien vaikutus ei ole luonnehdittavissa suoraksi soveltamiseksi, koska ne voivat vaikuttaa vain oikeusjärjestykseen kuuluvien normien soveltamistilanteessa, missä niillä yleensä on tulkintavaikutus ja joissain harvinaisissa tilanteissa myös merkitystä sääntöluontoisten normien konfliktitilanteen ratkaisemisessa.[185] Koska standardi voi ratkaisutilanteessa saada myös sääntövaikutusta, kansallisen lain sanamuoto ei ole ehdoton raja standardivaikutukselle. Scheininin esittämällä tavalla oikeusjärjestyksen piiriin voi kuulua normifragmentteja, jotka yhdessä standardin kanssa muodostavat säännön luonteisen oikeusnormin.

Ehdotukseen sopimukseksi Euroopan perustuslaista sisältyy säännösehdotus (V osasto unionin toimivallan käyttö, I luku yleiset määräykset, 33 artikla), jonka mukaan unioni käyttää perustuslaissa annetun toimivaltansa oikeudellisina välineinä eurooppalakia, eurooppapuitelakia, eurooppa-asetusta, eurooppapäätöstä sekä suosituksia ja lausuntoja.[186]

Eurooppalaki olisi ehdotuksen mukaan yleisesti pätevä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä säädös, joka olisi kaikilta osiltaan velvoittava ja sellaisenaan jäsenvaltioissa sovellettava. *Eurooppapuitelaki* olisi puolestaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä säädös, joka velvoittaa jäsenvaltiota saavutettavaan

[183] Epävirallisista välineistä ja niitä koskevasta oikeuskäytännöstä kansainvälisen oikeuden ja yhteisön oikeuden kannalta ks. *Klabbers*, CMLRev 1994 s. 997–1023. *Lenaerts – Desomer* toteavat, että epävirallisten instrumenttien lisääntyvä käyttö ”reflects an intensification of the informal dialogue between the institutions participating in the legislative process and, from the part of Commission, an increased openness vis-à-vis the addressees of the policies developed by it” (*Lenaerts – Desomer*, ELR 2002 s. 400).

[184] *Pohjolainen*, JFT 1998 s. 442–450.

[185] *Scheinin* 1991 s. 39–40.

[186] Euroopan perustuslain myötä luodaan ”kauan kaivattu unionin oikeussäädösten hierarkia” (*Liisa Nieminen* 2004 s. 485).

> tulokseen nähden. *Eurooppa-asetus* olisi yleisesti pätevä muu kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä säädös, jolla pannaan täytäntöön lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä säädös. Eurooppa-asetus voisi olla joko kaikilta osiltaan velvoittava ja sellaisenaan jäsenmaissa sovellettava tai velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jäsenvaltioita. *Eurooppapäätös* puolestaan velvoittaisi niitä, joille se on osoitettu. Toimielinten antamat lausunnot ja suositukset eivät olisi miltään osin sitovia.[187]

Tällä sekundäärioikeuden oikeussäädösten hierarkialla ja perusoikeuksien luettelon sisällyttämisellä perustuslailliseen sopimukseen ei kuitenkaan lopullisesti ratkaista sitä *Helanderin* kuvaamaa ongelmaa, joka syntyy yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden erillisyydestä. Ongelman perusta on siinä, että abstraktin tason (toimivalta)jäsentely yhteisön oikeuteen ja kansalliseen oikeuteen siirretään suoraan soveltamistasolle, jossa tuomioistuimet, erityisesti EYT ja eräät kansalliset perustuslakituomioistuimet, ovat pyrkineet suojelemaan ”oman” oikeusjärjestyksensä yhtenäisyyttä ja ensisijaisuutta.[188] Tällainen lähtökohta ei mahdollista aitoa kokonaisharkintaa eikä myöskään esimerkiksi punnintaa kansallisesti säännellyn perusoikeuden ja yhteisön lainsäädännön kesken. Käytännön soveltamistilanteissa, jos liityntä yhteisön oikeuteen löytyy, EYT ei siis sovella EIT:n tavoin margin of appreciation -opin mukaista menettelytapaa, joten jäljelle jää vain kaksi vaihtoehtoa. Tapaukseen joko sovelletaan yhteisön oikeuden periaatteita tai liityntä yhteisön oikeuteen pyritään kiistämään, jolloin asia jää kansallisesti päätettäväksi.

Jäsenvaltioiden osalta nämä erityisesti kansallisia perusoikeusjärjestelmiä koskettaneet soveltamisongelmat ovat merkinneet ns. *takaporttiteorian* syntymistä eli eräissä jäsenvaltioissa perustuslakituomioistuinten kehittämää näkemystä siitä, että jäsenvaltiot eivät ole yhteisölle toimivaltuuksiaan luovuttaessaan suostuneet siihen, että yhteisön normit voisivat olla kansallisten perusoikeussäännösten tai kansallisen perustuslain säännösten kanssa ristiriidassa. Helanderin mukaan lähtökohtana tilanteen ratkaisemiseksi tulisi olla sen myöntäminen, että yhteisön ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välisissä suhteissa on

---

[187] *Niemisen* mukaan yksi Euroopan perustuslakiehdotuksen tavoitteista on selventää eurooppaoikeuden sisällä jo olevaa normihierarkiaa (*Liisa Nieminen* 2004 s. 184). *Lenaerts – Desomer* pitävät puitelainsäädäntöä tarpeellisena, jotta subsidiariteettiperiaate toteutuisi paremmin esimerkiksi ”in the policy matters flanking the integration of internal market, like social, environmental and cohesion policy”. Heidän mukaansa puitelainsäädäntö takaisi kansallisille parlamenteille ”a veritable legislative contribution in these matters”. Mainitut kirjoittajat korostavat muutoin, että lainsäädäntöinstrumentin valinnan tulisi yleisesti perustua tehokkuuteen (*Lenaerts – Desomer,* ELR 2002 s. 405).

[188] Hallström arvioi vuonna 2002, että perusoikeuskirjan myötä EYT ryhtyisi käyttämään EIOS:een verrattuna ankarampaa harkintamarginaalia, koska EYT on jo aikaisemmassa oikeuskäytännössään suhtautunut jäsenvaltiokohtaisiin poikkeuksiin ankarasti. Hän arvioi myös, että EYT soveltaisi ensimmäisen sukupolven ihmisoikeuksiin verrattavia perusoikeuskirjan oikeuksia saksalaisen valtiosääntötradition mukaisesti antaen niille siten punninnassa muita perusoikeuksia enemmän painoarvoa (*Hallström*, SvJT 2002 s. 777–780).

siirrytty sellaiseen pisteeseen, jossa perinteinen liittovaltioajattelu sen enempää kuin monismiin tai dualismiin perustuva kansainvälisen ja kansallisen oikeuden suhteen määrittely ei pysty enää selittämään tämän monisäikeisen suhteen olemusta. Kysymys on kahden laajassa mielessä konstitutionaalisen järjestelmän välisestä rinnakkaiselosta, jolloin tuomioistuinten, joko kansallisten tai EYT:n, käytössä tulisi olla molemmista oikeusjärjestyksistä johdettavat prima facie relevantit normatiiviset argumentit.[189]

5.4.2 Käsittelyn tehostamistoimista yhteisöjen tuomioistuinjärjestelmässä

Yhteisöjen tuomioistuimessa on ratkaisutoiminnan tehokkuuden lisäämiseksi otettu käyttöön useita käsittelyn nopeuttamista tarkoittavia menettelyjä. Heinäkuussa 2000 käyttöön otettua yksinkertaistettua menettelyä voidaan käyttää ennakkoratkaisupyyntöjenkin käsittelyyn. Menettelyssä ennakkoratkaisupyyntöön annetaan vastauksena perusteltu tuomioistuimen määräys, jossa viitataan aikaisempaan oikeuskäytäntöön. Ensimmäinen tällainen tuomioistuimen määräys annettiin tapauksessa *Gründerzentrum-Betriebs-GmbH v. Land Baden-Württemberg* (tuomioistuimen määräys 21.3.2002, *C-264/00*), vaikka Saksan

---

[189] *Helander* 1998 s. 11–32. *Helander* on myös kritisoinut yhteisön oikeuden etusijaperiaatteen soveltamista suhteessa yhteisön oikeudessa oikeusperiaatteina toistaiseksi sovellettuihin perusoikeuksiin siitä, että lähtökohtana on usein pidetty eräänlaista joko/tai -tilannetta. Tulkintalähtökohtana tulisi Helanderin mukaan pitää kuitenkin periaatteiden välistä punnintaa. Käytännössä tämä merkitsee, että etukäteen ei ole mahdollista päättää yleisellä tasolla normien välistä hierarkiaa (*Helander*, TLJ 2001 s. 43–58). *Nieminen* toteaa, että nykyisin voidaan lähteä perustellusti EU:n ja sen yksittäisten jäsenvaltioiden perustuslakien rinnakkaisuudesta, ”ei kuitenkaan niiden yhdenvertaisuudesta ainakaan kaikilta osin”. Lähtökohtana voidaan pitää EU:n ja jäsenvaltioiden perustuslakien toisiaan täydentävää roolia, ns. *monitasoista konstitutionalismia*. Eurooppalaisessa valtiosääntöoikeudessa on kysymys juuri EU:n ja kansallisen perustuslain vuorovaikutteisesta suhteesta (*Liisa Nieminen* 2004 s. 31 ja 59). Ruotsissa kriittisiä arvioita yhteisön oikeuden ensisijaisuudesta suhteessa kansalliseen perusoikeusjärjestelmään, erityisesti suhteessa perustuslain suojaamaan julkisuusperiaatteeseen, on esittänyt *Vängby*, JT 1998–1999 s. 363–372. Vängby viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (*bet. 1993/94:KU21*), jossa todettiin, että RF 10:5:n säännökset huomioon ottaen päätösvallan luovuttaminen EU:lle ei voinut tapahtua siinä laajuudessa, että RF:n säännökset valtiosäännön perusteista (statsskickets grunder) lakkaisivat olemasta voimassa. Vuotta myöhemmin liittymissopimuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta (*bet. 1994/95:KU17* s. 16) totesi, että perustamissopimuksessa ei ollut määräyksiä, joiden mukaisesti yhteisön toimielimillä olisi toimivaltaa päättää Ruotsin valtiosäännön perusteista tai muistakaan perustuslain perustavanlaatuisista periaatteista, minkä vuoksi Ruotsin liittyminen EU:n jäseneksi oli valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. Mikäli yhteisön lainsäädännössä loukattaisiin julkisuusperiaatetta, tulisi tuomioistuinten ottaa ratkaisutoiminnassaan huomioon nämä valtiopäivillä hyväksytyt lausumat. Vängbyn mukaan ei ole olemassa mitään syytä, miksi ylimmät tuomioistuimet Ruotsissa osoittaisivat suurempaa nöyryyttä kuin tanskalaiset tai saksalaiset tuomioistuimet vastaavissa tilanteissa.

hallitus vastusti menettelyä.[190] Uudessakaan menettelyssä tuomioistuin ei kuitenkaan pysty antamaan kansalliselle tuomioistuimelle vastausta alle vuoden määräajassa.[191]

Vuoden 2000 prosessiuudistuksessa yhteisöjen tuomioistuimen käyttöön on tullut myös mahdollisuus pyytää ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta lisäselvitystä. Kansallinen tuomioistuin voi nykyisin pyytää myös ennakkoratkaisun käsittelyä nopeutetusti.[192] Tällaista mahdollisuutta käytettiin ensimmäisen kerran ratkaisussa *Jippes et al* (*C-189/01*), joka koski suu- ja sorkkataudin vastustamistoimia. Tapauksessa ennakkoratkaisupyyntö otettiin vastaan 27.4.2001 ja tuomio annettiin 12.7.2001. Tuomioistuin suhtautuu kuitenkin pidättyvästi nopeutetun käsittelyn pyyntöihin.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tuomioistuin ei ennakkoratkaisupyyntöjä ratkaistessaan ota kantaa väitteisiin, jotka koskevat ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen toimivaltaa. Tuomioistuin ei myöskään tutki, ovatko ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt tosiseikat oikeita (tosiseikkojen osalta esimerkiksi *C-435/9*7, *World Wildlife Fund ym. v. Autonome Provinz Bozen ym*., tuomion kohdat 32 ja 33).[193]

Tuomioistuinmenettelyn tehokkuuteen liittyy samoin tulkintalinjaus, jonka mukaan EYT voi olla antamatta ennakkoratkaisua, mikäli kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva oikeudenkäynti menettää täysin kohteensa, mutta ennakkoratkaisupyyntöä ei tästä huolimatta peruuteta (*C-314/96*, *Djabali v. Caisse d'allocations familiales de l'Essone*, tuomion kohdat 14–21). Tuossa asiassa valittajalle oli kansallisesti suoritettu se avustus, jonka saantiedellytyksiä ennakkoratkaisupyyntö koski. Tuomion kohdassa 22 EYT totesi, että näissä oloissa vastauksesta ennakkoratkaisukysymykseen ei olisi hyötyä.

Tehokkuutta tuomioistuimen ratkaisutoimintaan on pyritty saamaan aikaan myös mahdollistamalla ennakkoratkaisupyyntöjen käsittely yhteisöjen tuomio-

---

[190] Menettelyssä tuomioistuin "has not engaged in creative application of precedent but remained squarely within the confines of its previous rulings" (*Tridimas*, CMLRev 2003 s. 19).

[191] Due korostaa, että prosessuaalisilla keinoilla on rajansa, mikäli EYT:n tuomitsemistoiminnan laatu halutaan säilyttää. Tuomioistuimen ratkaisutoiminta vaatii aikaa, joten "sooner or later it will be necessary to examine possibilities to restrict the number of these cases". Ratkaisuna Due esittää kansallisten tuomioistuinten rohkaisemista omaan soveltamistoimintaan erityisesti sekundäärilainsäädännön osalta. Viimeisen asteen tuomioistuinten velvollisuus pyytää ennakkoratkaisu tulisi hänen mukaansa rajoittaa kysymyksiin, jotka ovat "sufficiently important for Community Law and which still raise reasonable doubt" (*Due*, ERT 2001 s. 363 ja 365).

[192] Lisäselvityksen pyytäminen kansalliselta tuomioistuimelta voi sinänsä pidentää asian käsittelyä, mutta menettely on hyödyllinen "because it enables the Court to ventilate the issues involved and the background to the case" (*Tridimas*, mts. 20).

[193] Bruun toteaa, että käytännössä EYT on ottanut jonkin verran tulkinnallisia vapauksia tosiseikkojen selvittämiskysymyksissä. EYT on myös asettanut todistustaakkaa koskevia vaatimuksia, vaikka todistuskysymysten katsotaan normaalisti kuuluvan tosiseikkojen selvittämiseen. EYT:n oikeuskäytännössä kehittyneet todistustaakkasäännöt ovat myös suodattuneet yhteisön lainsäädäntöön (*Bruun* 2003 s. 29).

istuimen lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.[194] Nizzan sopimuksella muutetun 225.3 artiklan nojalla osa ennakkoratkaisupyynnöistä voidaan käsitellään ensimmäisen asteen tuomioistuimessa. Tällainen asiaryhmä on esimerkiksi tulliluokitukset. Ensimmäisen asteen tuomioistuin voi kuitenkin siirtää asian yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi, mikäli se katsoo, että asian edellyttämä periaatepäätös voi loukata yhteisön oikeuden yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta. Lisäksi ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisu voidaan käsitellä uudestaan yhteisön tuomioistuimessa perussäännössä määrätyin edellytyksin ja rajoituksin, jos asia voi vakavasti vahingoittaa yhteisön oikeuden yhtenäisyyttä ja johdonmukaisuutta.

Nizzan sopimuksella perustamissopimukseen lisätyn 225 a artiklan mukaan neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja EYT:tä kuultuaan tai EYT:n pyynnöstä Euroopan parlamenttia ja neuvostoa kuultuaan päättää perustaa lainkäyttölautakuntia (”judicial panels”, ”chambres juridictionnelles”), joiden tehtävänä on ratkaista ensimmäisenä oikeusasteena tietynlaisissa asioissa nostetut kanteet. Lainkäyttölautakunnan päätökseen voidaan hakea muutosta yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelta vain oikeuskysymyksissä. Lautakunnan perustamispäätöksessä voidaan kuitenkin määrätä, että muutoksenhaku on mahdollista myös asiakysymyksissä.

Ennakkoratkaisuasioissa ja muutoksenhakuasioissa EYT:n uusi käsittely (”exceptional review”) riippuu siitä, tekeekö ensimmäinen julkisasiamies tätä tarkoittavan hakemuksen EYT:lle kuukauden kuluessa päätöksen antamisesta ja hyväksyykö EYT hakemuksen. Nizzan sopimukseen liitetyn julistuksen 13 mukaan menettelyssä noudatetaan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön määräyksiä, joissa on erityisesti määriteltävä osapuolten asema EYT:n käsittelyssä, uudelleen käsittelyn vaikutus ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanoon sekä EYT:n tuomion vaikutus osapuolten asemaan. Nizzan sopimukseen liitetyn julistuksen 15 mukaan ennakkoratkaisuasioissa uudelleen tarkastelu on suoritettava kiireellisesti (”under an emergency procedure”).[195]

Edellä tarkoitetut tehokkuusjärjestelyt on ehdotettu säilytettäviksi perustuslaillisessa sopimuksessa.

---

[194] Graigin mukaan oli luonnollista, että ensimmäisen asteen tuomioistuin sai perustamisvaiheessa toimivaltaansa sellaiset asiatyypit, jotka ”by their very nature had heavy factual quotient which took up too much time of the ECJ itself” (*Graig* 2001 s. 179).

[195] *Vesterdorfin* mukaan Nizzan sopimuksen määräyksillä voidaan vaikuttaa merkittävästi EYT:n työmäärään. Kanteiden ja ennakkoratkaisujen muutoksenhaun osalta Vesterdorf korostaa, että SEY antaa nyt EYT:lle mahdollisuuden ottaa käsiteltäväkseen juridisesti mielenkiintoisempia tapauksia. Tällaista juttujen valikoimisjärjestelmää on kuitenkin sovellettava ”with great prudence”, jotta vältettäisiin antamasta mielikuvaa siitä, että EYT ei huolehdi oikeusturvasta (*Vesterdorf*, ELR 2003 s. 314–315). Nizzan sopimuksen tuomioistuintoimintaan kohdistuvia muutoksia selostaa *Johnston*, joka esittää ennakkoratkaisumenettelyn nopeuttamiseksi, että jäsenvaltiot tekisivät itse alustavan ratkaisuehdotuksen (*Johnston*, CMLRev 2001 s. 521).

5.4.3 Perustuslaillisesta sopimuksesta

Yhteisöjen tuomioistuimen työn sisällön kehittämisen kannalta keskeinen valmisteluasiakirja on ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista (CONV 850/03, 18.7.2003), jonka valmistelukunta luovutti mainittuna päivänä puheenjohtajavaltio Italialle. Valmistelukunnan lopullisessa ehdotuksessa I-28 artiklassa puhutaan *unionin tuomioistuimesta* (Court of Justice), joka koostuisi *Euroopan tuomioistuimesta* (the European Court of Justice), *yleisen oikeusasteen tuomioistuimesta* (the High Court) ja *erityistuomioistuimista* (specialised courts). Toimivaltuudet määritellään ehdotuksen III osan 258–289 artiklassa ja ne ovat pitkälti samat kuin nykyisissä perustamissopimuksissa. Merkittäviä uudistuksia yksilöiden mahdollisuuksiin saada asioita yhteisöjen tuomioistuinten käsiteltäväksi ei ole tehty. Käytännössä tuomioistuinten työn kannalta merkittävin uudistus tullee olemaan se, että tuomioistuimet siirtyvät soveltamaan sopimuksen II osaan sisältyviä perusoikeuksia, joihin kuuluu myös oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.[196]

Perustuslaillisen sopimuksen toiseen osaan sisällytetään perusoikeuskirjassa jo aikaisemmin määritellyt kansalaisten perusoikeudet. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa säädetystä oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ehdotetaan säädettäväksi perustuslaillisen sopimuksen II-107 artiklassa.[197]

---

[196] Tässä tarkastelussa käytetään perustuslaillista sopimusta sellaisena kuin se on 29.10.2004 päivätyssä asiakirjassa CIG 87/04 REV 2.

[197] *Abrahamssonin* mukaan perusoikeuskirja ja perustuslaillinen sopimus merkitsevät, että tavoitteena on totuttaa kansalaiset ajattelemaan, että ensisijainen vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta kuuluu unionille ja vasta toissijainen vastuu jäsenvaltiolle (*Abrahamsson*, ERT 2004 s. 445). Abrahamsson on aikaisemmin katsonut, että perusoikeuskirjan juridinen sitovuus saattaisi ”förmodligen åstadkomma kaos för rättstillämpningen” (*Abrahamsson,* SvJT 2002 s. 373). *Douglas-Scottin* mukaan marraskuuhun 2003 asti tarkasteltuna perusoikeuskirjaan on vedottu noin 50 ensi asteen tuomioistuimen tuomiossa. Eniten tuomioissa on käsitelty oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (*Douglas-Scott*, EHRLR 2004 s. 43 ja 46). *Jacobs* on varoittanut siitä, että perusoikeuskirjassa perusoikeudet eivät kaikilta ole vielä oikeuksia vaan ainoastaan tavoitteita (aspirations). Hän ei myöskään ole pitänyt EYT:tä parhaana mahdollisena perus- ja ihmisoikeuksien toteuttajana ja tulkitsijana. Muun muassa näistä syistä Jacobs onkin esittänyt, että jäsenvaltioiden yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteita tarkasteltaisiin tuomioistuimessa nostettavissa kanteissa lähinnä vain yhteisön oikeuteen vahvasti sisältyvien periaatteiden, kuten syrjimättömyyden perusteella (*Jacobs*, ELR 2001 s. 337–339). Perusoikeuskirjan sisällyttämistä sopimukseen tarpeellisena pitänyt *Schwarze* on katsonut, että tuolloin perusoikeudet heijastaisivat paremmin ”the particular needs of the EU as a spesific supranational community”. Perusoikeuskirjan oikeuksien perustamissopimukseen sisällyttäminen lisää hänen mukaansa oikeusvarmuutta (*Schwarze*, EPL 2002 s. 247–249). *Lenaerts – Desomer* katsovat, että perusoikeuskirjan mukaisten perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välinen ristiriita estyy vain, jos unioni liittyy EIOS:een. Kirjoittajat pitävät mahdollisena, että jäsenvaltiot voisivat muussa tapauksessa joutua vastuuseen EIOS 6 ja 13 artiklan perusteella siitä, että yhteisön oikeudessa ei ole taattu kaikissa tapauksissa tehokasta oikeussuojaa yhteisön tuomioistuinjärjestelmässä eikä sellaista ole välttämättä taattu jäsenvaltiossakaan (*Lenaerts – Desomer*, ELR 2002 s. 383). *Piris* on katsonut, että perusoikeuksien sisällyttäminen perustamissopimukseen voisi aiheuttaa merkittävän muutoksen

Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan artiklan julistuksessa todetaan, että artiklan ensimmäinen kohta perustuu EIOS 13 artiklaan. Suoja on julistuksen mukaan kuitenkin laajempi, sillä siinä turvataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ”tuomarin edessä”. Julistuksen mukaan yhteisöjen tuomioistuin on vakiinnuttanut kyseisen oikeuden unionin oikeuden yleiseksi periaatteeksi tuomioissaan *Johnston 15.5.1986* (asia *222/84*), *Heylens 15.10.1987* (asia *222/86*) ja *Borelli 3.12.1992* (*C-97/91*). Tuomioistuimen mukaan kyseistä unionin oikeuden yleistä periaatetta sovelletaan myös jäsenvaltioihin silloin, kun ne soveltavat yhteisön oikeutta. Julistuksessa korostetaan, että tämän oikeuskäytännön kirjaamisella perusoikeuskirjaan ei ole pyritty muuttamaan perussopimusten mukaista tuomioistuinvalvontaa koskevaa järjestelmää eikä varsinkaan tutkittavaksi ottamista koskevia sääntöjä suorien kanteiden osalta. Julistuksen mukaan ”Eurooppa-valmistelukunta on tarkastellut tuomioistuinvalvontaa koskevaa järjestelmää, myös tutkittavaksi ottamista koskevia sääntöjä, vahvistanut ne ja muuttanut niiden tiettyjä näkökohtia”. Julistuksessa todetaan, että tämä käy ilmi perustuslaillisen sopimuksen III osaston 353–381 artiklasta ja erityisesti III-365 artiklan 4 kohdasta.

Artiklan 2 kohdan todetaan julistuksessa perustuvan EIOS 6.1 artiklaan. Julistuksen mukaan oikeutta saada asia käsiteltäväksi tuomioistuimessa ei sovelleta unionin oikeudessa ainoastaan oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin riita-asioihin. Artiklan 3 kohdan osalta julistuksessa todetaan, että EIT:n oikeuskäytännön mukaisesti oikeusapua on annettava tapauksissa, joissa oikeusavun puuttuminen tekisi oikeussuojan takaamisen tehottomaksi.

Perustuslaillisen sopimuksen I-28 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin tuomioistuin käsittää unionin tuomioistuimen, unionin yleisen tuomioistuimen ja erityistuomioistuimia. Euroopan unionin tuomioistuin huolehtii siitä, että tämän perustuslain tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia.[198] Mainitun artiklakohdan toisen kappaleen mukaan jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Tämä muotoilu korostaa voimakkaasti sitä näkökohtaa, että päävastuu unionin lainsäädännön toteutumisesta on kansallisilla hallintoviranomaisilla ja tuomioistuimilla. Muotoilu korostaa myös lainsäätäjän vastuuta tehokkaasta oikeussuojajärjestelmästä.

Perustuslaillisen sopimuksen 3. pöytäkirja koskee Euroopan unionin tuomioistuimen perussääntöä. Perussäännössä olisi aikaisempaan tapaan muun ohella asioiden käsittelyä tuomioistuimessa koskevia tarkempia määräyksiä.[199] Pe-

---

yhteisön oikeusjärjestyksessä siinä tapauksessa, että samalla yksityisten kanneoikeuksia laajennettaisiin (*Piris*, ELR 1999 s. 57–578). *Cameron* on katsonut, että EYT:ssä noudatettu yksimielisyysvaatimus ei sovellu parhaalla mahdollisella tavalla ihmisoikeusargumentointiin (*Cameron*, ERT 2001 s. 148). *Ragnemalm* on puolestaan aiemmin pitänyt tarpeellisena EYT:n ratkaisujen yksimielisyyttä (*Ragnemalm*, JT 1998–1999 s. 296).

[198] Yhteisöjen tuomioistuimen vastaavasta tehtävästä säädetään perustamissopimuksen 220 artiklassa. Kuten esimerkiksi Barents huomauttaa, laki on ”open concept”. Lakiin kuuluvat myös periaatteet, joista tulee yhteisön oikeuden osa, kun periaatteet tunnistetaan soveltamistilanteessa (*Barents*, MJ 2004 s. 125–126).

[199] Perussääntö kuuluu asiakirjaan CIG 87/04 ADD 1 REV 2 (de, fi). Tähän asiakirjaan sisältyvät Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen pöytäkirjat sekä liitteet I ja II.

rustuslaillisen sopimuksen III-381 artiklan mukaan perussääntöä, lukuun ottamatta sen I lukua ja 64 artiklaa, voidaan muuttaa eurooppalailla. Eurooppalailla ei kuitenkaan voida muuttaa yhteisöjen tuomioistuimen kieliregiimiä koskevaa sääntelyä. Edellä tarkoitettu laki voidaan antaa joko tuomioistuimen pyynnöstä tai komission ehdotuksesta.

Euroopan unionin tuomioistuimesta ja sen toimivallasta ehdotetaan säädettäväksi perustuslaillisen sopimuksen III-353–III-381 artiklassa. Sopimuksen III-359 artiklan mukaan eurooppalailla voidaan perustaa unionin yleisen tuomioistuimen yhteyteen erityistuomioistuimia. Erityistuomioistuimen perustamista koskeva laki annettaisiin joko komission ehdotuksesta tai unionin tuomioistuimen pyynnöstä. Perustuslaillisen sopimuksen mukaan tällaisen tuomioistuimen ratkaisuihin voitaisiin hakea muutosta unionin yleiseltä tuomioistuimelta vain oikeudellisissa kysymyksissä, jollei tuomioistuinta perustettaessa toisin päätetä. Ehdotettu sääntely vastaa tältäkin osin nykyistä oikeustilaa.

Perustuslaillisessa sopimuksessa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus nostaa kanne toista jäsenvaltiota vastaan (III-361 artikla) perustuslaillisen sopimuksen rikkomisen perusteella. Verrattuna nykyiseen SEY 227 artiklaan jäsenvaltioiden välisten kanteiden soveltamisala laajenee.[200]

Suorista kanteista ehdotetaan säädettäväksi perustuslaillisen sopimuksen III-365 artiklassa. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin tuomioistuin valvoo eurooppalakien ja eurooppapuitelakien sekä neuvoston, komission ja EKP:n säädösten laillisuutta, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta, sekä Euroopan parlamentin ja Eurooppa-neuvoston sellaisten säädösten laillisuutta, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin. Tuomioistuin valvoo vastaavasti unionin elinten ja laitosten sellaisten säädösten laillisuutta, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin. Kohtaa sovellettaessa kanneoikeus on jäsenvaltioilla, Euroopan parlamentilla, neuvostolla ja komissiolla. Kanneperusteina ovat aikaisempaan tapaan toimivallan puuttuminen, olennainen menettelymääräyksen rikkominen, tämän perustuslain tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen sekä harkintavallan väärinkäyttö. Uutena ns. etuoikeutettuna kantajana voi toimia alueiden komitea, jolla on sopimuksen mukaan lainsäädäntötoimia koskeva kanneoikeus subsidiariteettiperiaatteen loukkauksen perusteella (artiklan 3 kohta).

Yksityisten käytettävissä olevista kannemahdollisuuksista ehdotetaan säädettäväksi perustuslaillisen sopimuksen III-365 artiklan 4 kohdassa siten, että luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi 1 ja 2 kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan tai erikseen. Yksityiset voivat lisäksi nostaa kanteen sääntelytoimesta, joka koskee kanteen nostanutta suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpa-

[200] *Wennerström*, ERT 2004 s. 370.

notoimenpiteitä. Sääntelytoimen osalta ei siten edellytetä vaatimusta toimen koskemisesta erikseen kantajaa.

Douglas-Scottin esittämän tulkinnan mukaan yksityisen kanneoikeuden rajoitukset jäävät edelleen koskemaan eurooppalakeja ja eurooppapuitelakeja.[201] *Barents* katsoo puolestaan, että yksityisten kanneoikeuden osalta ratkaisevaa merkitystä ei tulisi antaa sille, missä muodossa yksityistä koskeva päätös on tehty, sillä EYT:n oikeuskäytäntö ei ole aikaisemminkaan perustunut tällaiseen jakoon. Barents esittää esimerkkinä kalastusoikeutta koskevan sääntelyn, jossa päätös voidaan tehdä hallinnollisen päätöksen omaisesti, mutta yhtä hyvin päätös voidaan tehdä käyttäen säädösinstrumentteja.[202]

Temple Lang katsoo puolestaan, että käsitettä sääntelytoimi (”regulatory act”), jota ei ole määritelty missään muualla, tulisi tulkita siten, että kysymys olisi komission ja muiden elinten päätöksistä, jotka ovat yleisluontoisia ja jotka on tehty delegoidun toimivallan puitteissa.[203] Temple Lang kiinnittää huomiota myös määritelmään, jonka mukaan yksityisten kanneoikeus koskee toimia, jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä (”without entailing implementing measures”). Hänen esittämänsä tulkinnan mukaan tällä tarkoitettaneen tointa, jolla on ”clear and direct effects for the applicant even before any implementing measures have been taken”.[204] Edellä mainittujen kirjoittajien näkemysten perusteella voitaneen tehdä jo se johtopäätös, että yksityisten kanneoikeuksien käyttömahdollisuudet näyttävät jäävän jokseenkin samansisältöisiksi kuin nykyisen oikeuskäytännön mukaan.

Vaikka yksityisten kanneoikeuksia ei edellä mainitun artiklan nojalla merkittävästi lisätäkään, merkitsee perustamissopimuksen pilarijaon muuttuminen kuitenkin erityisesti nykyisen III pilarin oikeussuojamenettelyjen laajentumista. Nykyiseen SEY 68 artiklaan sisältyvät rajoitteet suorille kanteille sekä ennakkoratkaisumenettelyn supistettu käyttö poistuvat. Entisellään sen sijaan säilyy unionin tuomioistuimen toimivaltarajoitus, jonka mukaan tuomioistuimella ei ole käyttäessään vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien III osaston IV luvun ja 4 ja 5 jakson määräyksiin liittyviä toimivaltuuksiaan toimivaltaa tutkia jäsenvaltion poliisiviranomaisten tai muiden lainvalvontaviranomaisten toteuttamien toimien pätevyyttä tai oikeasuhteisuutta. Tuomioistuimella ei myöskään ole toimivaltaa antaa ratkaisua niiden velvollisuuksien suorittamisesta, joita jäsenvaltiolla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi (III-377 artikla).

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta tuomioistuimen toimivallan rajoittaminen perustuu III-376 artiklaan. Artiklan toisen kappaleen mukaan tuomioistuimella on kuitenkin toimivalta valvoa III-308 artiklan noudattamista

---

201 *Douglas-Scott*, EHRLR 2004 s. 47.
202 *Barents*, MJ 2004 s. 134.
203 *Temple Lang*, ELR 2004 s. 102.
204 *Temple Lang*, mts. 103.

ja ratkaista III-365 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuin edellytyksin vireille pannut kanteet, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston V osaston II luvun nojalla tekemän, rajoittavia toimenpiteitä sisältävän eurooppapäätöksen laillisuuden tutkimista. Mainitusta sopimusmääräyksestä johtuu, että tuomioistuimella ei ole toimivaltaa käsitellä neuvoston päätöksiä koskevia muita perustuslaillisen sopimuksen mukaisia kannetyyppejä, kuten laiminlyöntikanteita. Neuvoston päätöksiä ei ole toisaalta suljettu pois ennakkoratkaisumenettelystä (III-369 artikla) eikä vahingonkorvauskanteiden kohteista.[205]

[205] *Barents*, MJ 2004 s. 130 av. 45.

V
HALLINTO-OIKEUDELLISESTA MUUTOKSENHAKUJÄRJESTELMÄSTÄ HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN, ERITYISLAINSÄÄDÄNNÖN JA OIKEUSKÄYTÄNNÖN MUOVAAMANA KOKONAISUUTENA

1 Hallintolainkäyttölain sisällöstä ja suhteesta erityislainsäädäntöön

Tämän luvun tarkoituksena on antaa kokonaiskuvahahmotelma nykymuotoisen hallintolainkäyttöjärjestelmän piirteistä, joista merkittävän osan muodostavat tosiasiassa erityislainsäädännön säännökset. Hallintolainkäyttöjärjestelmälle on myös tyypillistä, että muutoksenhakuasteiden toimivalta perustuu laintasoisten säännösten lisäksi huomattavassa määrin oikeuskäytännön kautta muodostuneisiin periaatekantoihin. Tutkimuksessa hallintolainkäyttöjärjestelmän piirteitä selvennetään tyypittelemällä muutoksenhakutilanteet kolmen jäljempänä tarkemmin selostettavan valitustyypin avulla. Kunkin valitustyypin osalta selostetaan sekä lainsäädäntöä että oikeuskäytäntöä. Koska kullakin valitustyypillä on liittymiä ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöön, myös tätä soveltamiskäytäntöä selostetaan keskeisiltä osin.

Valitustyyppeihin keskittyvä tarkastelutapa merkitsee luonnollisesti sitä, että hallintolainkäytössä käsiteltävistä asiaryhmistä jää osa kokonaan selostamatta ja joiltakin osin selostus on suppea. Esimerkiksi hallintolainkäytössä käsiteltäviä kilpailu- ja hankintaoikeudellisia asioita, joihin liittyy omia menettelyllisiä erityispiirteitään, ei tässä tutkimuksessa selosteta erikseen. Tutkimuksessa ei selosteta myöskään omana ryhmänään ympäristöoikeudellisia asiaryhmiä, joissa erityiset menettelypiirteet koskevat esimerkiksi valittamaan oikeutettujen tahojen määrittelyä.

Ympäristöasioissa asianosaisuuden määrittely perustuu nykyisin mitä suurimmassa määrin aineellisessa lainsäädännössä omaksuttuihin ratkaisuihin. Hallintolainkäyttöjärjestelmälle ympäristöasiat asettavat haasteita jo sen vuoksi, että ympäristöasioissa asianosaisten piiri on yleensä laaja. Toisaalta ympäristöasiat asettavat hallintolainkäyttöjärjestelmälle haasteita myös sitä kautta, että ympäristöasioissa hankkeiden lupaedellytysten ja vaikutusten selvittäminen merkitsee usein käytännössä laajaa tosiseikkaselvitystä. Tuomioistuimen tulee myös ymmärtää ja hallita hankkimansa selvityksen sisältö. Tuomioistuimelle jää viimekätinen vastuu siitä, että tosiseikkaselvitys on riittävää. Tuomioistuin vastaa myös siitä, että riittämätöntä selvitystä täydennetään joko asianosaisten tai tuomioistuimen omin toimin.

Ympäristöasioille on lisäksi jossain määrin tunnusomaista mahdollisuus yhdistää ratkaisutoiminnassa sellaisia asiakokonaisuuksia, jotka ylittävät perinteisen jaon yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen ja samalla myös perinteisen jaon yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön välillä. Viimeksi mainittu koskee erityisesti ympäristönsuojelulain (86/2000) ja vesilain (264/1961) mukaista lupa-

harkintaa, jonka yhteydessä voidaan ratkaista myös hankkeesta aiheutuvien vahinkojen ja haittojen korvaamista koskevia kysymyksiä sekä perustaa käyttöoikeuksia.[1] Näissä asiaryhmissä julkis- ja yksityisoikeudellisten elementtien yhdistämisellä samaan päätöksentekotilanteeseen pyritään ratkaisutoiminnan tehokkuuden lisäämiseen. Ratkaisutoiminnan ajallista ja sisällöllistä tehokkuutta voidaan pitää sekä hankkeen toteuttajan että hankkeesta haittaa kärsivien tahojen oikeussuojaetuna.

Luvun ensimmäisessä alajaksossa käsitellään pääpiirteisesti hallintolainkäyttölain organisatorinen soveltamisala. Tuossa jaksossa kuvataan hallintolainkäytön soveltamisalaa paitsi organisatorisesti myös suhteessa Suomen lainkäyttövallan eräisiin kansainvälisoikeudellisiin ulottuvuuksiin. Kysymys on tarkastelun tältä osin *hallintolainkäyttövallan alueellisesta ja henkilöllisestä ulottuvuudesta*.

Julkisoikeudellisessa lainsäädännössä esiintyy yhä useammin tilanteita, joissa sääntely- ja sen myötä lainkäyttökompetenssi saattaa samaan aikaan kuulua kahdelle eri valtiolle. Yleisin tällainen tilanne on verotuksessa, jossa varsin tavanomaista on, että eri valtiot pyrkivät ulottamaan verotusvaltaansa samaan tuloon tai varallisuuteen. *Kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen* epäkohtien korjaamiseen käytetään Suomessa sekä kansainvälisiä sopimuksia että kansallista lainsäädäntöä. Kansallisessa verolainsäädännössä verosopimusten

[1] Korvausvaatimuksia ei voida käsitellä hallintopakkoasioiden yhteydessä. Ympäristölupavirasto voi käsitellä korvausasian myös erillisenä hakemusasiana. Muissa lupaviranomaisissa vireille tulleet korvausvaatimukset on siirrettävä ympäristölupaviraston käsiteltäväksi. Korvauksien käsittelystä ympäristönsuojelulain ja vesilain nojalla ks. *Kuusiniemi ym.* 2001b s. 277–292 ja 491–495. Pääsääntöisesti toimivaltajako käräjäoikeuden ja ympäristölupaviraston välillä määräytyy siten, että kahdenväliset riita-asiat käsitellään käräjäoikeudessa. Käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluvat myös rikosliitännäiset vahingot, henkilövahingot ja pohjavesivahingot. Ympäristölupaviraston toimivalta on tarkoitettu ensisijaiseksi, minkä vuoksi käräjäoikeuden on jätettävä tutkimatta korvausvaatimus, jos samasta asiasta tulee vireille korvausvaatimus ympäristölupavirastossa. *Jokela* on suhtautunut kriittisesti viimeksi mainittuun sääntelyyn (YSL 73.1 §), jota hän pitää OK 10:13:n vastaisena. Asian käsittelyn siirtäminen tuomioistuimesta hallintoviranomaiselle rikkoo hänen mukaansa laillisen tuomioistuimen toimivallan jatkumisperiaatetta (OK 10:13). Jokela ei näy kiinnittävän huomiota siihen, että yleisten tuomioistuinten osalta toimivalta on erityislaissa säädetty ehdolliseksi ja toissijaiseksi. Kysymys ei ole siitä, että tuomioistuimen toimivallan määrittäneen seikan muuttumista myöhemmin jouduttaisiin arvioimaan suhteessa OK 10:13:een. Järjestelyyn päädyttiin reaalisista oikeusturvasyistä, koska ympäristölupavirastoilla on käräjäoikeuksia huomattavasti enemmän kokemusta ympäristövahinkojen käsittelystä. Menettelyoikeudellisesti ympäristölupavirastolla on käytössään korvausasioissa samoja oikeussuojakeinoja kuin käräjäoikeuksillakin eli mahdollisuus kuulla todistajia (YSL 106 §) sekä määrätä hävinnyt osapuoli korvaamaan vastapuolelle asian käsittelystä aiheutuneet kulut (YSL 107 §). Jokelan mukaan käräjäoikeudessa ensin vireille tulleen asian siirron edellytyksenä tulisi olla myös asianosaisten suostumus ja se, että lupaviranomainen ratkaisussaan velvoittaa vahingonkärsijän aikaisemmat käsittelykulut käräjäoikeudessa täysimääräisesti korvattaviksi (*Jokela* 2000a s. 119).

vuoksi Suomen verotusoikeutta on nimenomaisesti supistettu.[2] Tutkimuksessa ei lainkäyttöjärjestelmien tällaisesta päällekkäisyydestä aiheutuvia ongelmia analysoida tarkemmin, vaikka ne voivat olla myös hallintolainkäyttöön vaikuttavia.

Erityisinä valitustyyppeinä tässä luvussa tarkastellaan *kunnallisvalitusta*, *sosiaalivalitusta* ja *verovalitusta*. Tällä tyypittelyllä pyritään ensisijaisesti pelkistämään hallintolainkäyttölain ja erityislainsäädännön välisiä suhteita. Hallintolainkäytölle leimaa-antava piirre erotuksena yleisestä lainkäytöstä on se, että hallintolainkäytön alaan kuuluvista kysymyksistä säädetään runsaasti aineellisessa lainsäädännössä. Tyypittelyllä pyritään myös osoittamaan, että eri hallintolainkäyttöasioissa tuomioistuimen toimivalta vaihtelee joko erityislainsäädännön ja/tai oikeuskäytännön kautta syntyneiden vakiintuneiden käytänteiden perusteella. Lainsäädäntötasolle nämä käytänteet eivät kuitenkaan ole välittyneet.

Kunnallisvalituksella tarkoitetaan *kuntalain* (365/1995) mukaista oikeussuojakeinojen kokonaisuutta, jossa keskeistä on ensivaiheessa hallintomenettelynä pidettävä oikaisuvaatimusmenettely ja sitä seuraava kunnallisvalitus. Kunnallisvalituksen piirteitä on muualla lainsäädännössä hyödynnetty erityisesti maankäyttö- ja ympäristölainsäädännössä. Tällaisia piirteitä on myös kirkollisvalituksella, jota selostetaan kunnallisvalituksen yhteydessä ja jolla tarkoitetaan *kirkkolain* (1054/1993) ja *ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun lain* (521/1969) mukaisia oikeussuojakeinoja. Kirkollisvalituksen ja kunnallisvalituksen yhteiset piirteet ovat lisääntyneet kirkkolainsäädännön viimeaikaisten muutosten johdosta, kun myös kirkollisvalituksessa on otettu käyttöön oikaisuvaatimusmenettely. Ortotoksisessa kirkkokunnassa on vireillä lainsäädännön kokonaisuudistus, jossa ehdotetaan samoin oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottamista. Ehdotus poikkeaa kuitenkin merkittävässä määrin nykyisestä kirkollisvalituksesta ja sen oikaisuvaatimusmenettelystä.

Sosiaalivalituksena tarkastellaan ensinnäkin vakuutusoikeuden ja sen alaisen muutoksenhakulautakuntajärjestelmän toimivaltaan kuuluvaa oikeussuojakeinokokonaisuutta, jossa hallintomenettelylliset ja hallintolainkäytölliset käsittelypiirteet ovat monin tavoin toisiinsa lomittuneita. Vakuutusoikeuden alaisessa *toimeentuloturva-asioiden ja sosiaalivakuutusasioiden käsittelyssä* korostuvat menettelyt, joilla pyritään korjaamaan päätösten virheitä kuormittamatta turhaan hallintolainkäyttövaihetta. Kuormituksen purkamisyritykset ovat tärkeitä

---

[2] *Wikström* 1999 s. 14–15. Kansainvälinen vero-oikeus jakaantuu *sisäiseen ulkomaanvero-oikeuteen* ja *verosopimusoikeuteen*. Kansainvälisen vero-oikeuden kannalta kasvava merkitys on *eurooppavero-oikeudella*. Viimeksi mainittu voidaan lukea osaksi kansainvälistä vero-oikeutta, koska yhteisön oikeuden säännökset voivat vaikuttaa siihen, millaiseksi verovelvollisen verotusasema kansainvälisissä tilanteissa lopulta muodostuu (*Myrsky – Linnakangas* 2005 s. 2). Välittömän verotuksen yhteisön oikeuden mukaisesta oikeusperustasta (95 art.) ks. *Terra –Wattel* 2001 s. 14–15.

tässä järjestelmässä sen johdosta, että korvauksen myöntämisedellytykset liittyvät asiakkaan terveydentilaan ja sen kehitykseen, minkä johdosta korvaukset saattavat olla myönnettyinä lyhytaikaisia ja korvauspäätöksiä tehdään usein. Lisäksi korvausasioissa on tyypillistä korvaushakemuksen tultua hylätyksi, joko kokonaan tai osaksi, hakemuksen tekeminen uuden selvityksen perusteella. Korvausjärjestelmässä on siis itsessään piirteitä, jotka ruokkivat uusia valituskierroksia.

Vakuutusoikeuden ja sen alaisen muutoksenhakujärjestelmän organisatorinen kehittäminen ei kuulu tutkimuksen alaan, joten tätä kehittämistyötä ja sen nykytilaa selostetaan vain siinä määrin kuin se on tarpeen tämän tutkimuksen kysymyksenasettelujen selventämiseksi tai ymmärtämiseksi. Vakuutusoikeuden ja sen alaisen järjestelmän kehittämisen osalta mielenkiinto kohdistuu niihin kehittämistoimiin, joilla pyritään lisäämään käsittelyn ajallista ja sisällöllistä tehokkuutta.

Sosiaalivalituksena tarkastellaan myös *toimeentulotukea koskevaa muutoksenhakua* sekä *sosiaalihuoltolainsäädäntöön perustuvia muutoksenhakumahdollisuuksia* ja *vammaispalveluja koskevaa muutoksenhakua*. Näissä asioissa kysymys on kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvasta sosiaalihuollosta. Terveydenhuollon oikeussuojakysymysten osalta painopiste on *tahdonvastaisia hoitotoimia koskevien päätösten muutoksenhaussa*. Tutkimuksessa ei käsitellä niitä terveydenhuollon oikeussuojakeinoja, joissa pyritään järjestämisvastuussa olevan julkisyhteisön velvoittamiseen hallintoriidan keinoin joko kustannusten maksamiseen tai terveydenhuollon järjestämiseen.

> KHO:n oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että lääkärin tekemä hoitopäätös ei ole valituskelpoinen hallintopäätös. Terveyspalvelujen järjestäminen on sinänsä kunnalle kuuluva lakisääteinen velvollisuus. Jos toimivaltainen lääkäri evää henkilöltä hoidon kunnan tai kuntayhtymän toimintayksikössä, ostopalveluosoituksen tai korvauksen hänen omatoimisesti hankkimastaan apuvälineestä taikka terveyspalvelusta, potilas voi saattaa asian hallintoriitana hallintooikeuden käsiteltäväksi. [3]

[3] Tällaisia ratkaisuja ovat esimerkiksi *KHO 2000:63*, *KHO 2002:21*, *KHO 2002:43* ja *KHO 2002:61*. *Liljeström* mukaan terveydenhuollon saatavuuden monitahoisia ongelmia ei voida ratkaista siten, että ”tuomioistuimet juristivoimin muutoksenhakuviiveellä oikeudellisin perustein jakavat sairaanhoitopalveluja tai ohjaavat potilaita eri hoitopaikkoihin”. Hallintotuomioistuimet voivat kuitenkin selkeyttää ratkaisutoiminnallaan kuntien järjestämisvelvollisuuden oikeudellisia reunaehtoja (*Liljeström*, DL 2003 s. 88, 94 ja 97–98). Tässä tehtävässään ”domaren bör träda varligt fram” eli tuomioistuinten on varottava ottamasta TSS-oikeuksien turvaajina itselleen poliittista roolia. Tuomioistuinten ei toisaalta tule myöskään hyväksyä sellaisia poliittisia päätöksiä, jotka estävät perusoikeuksien toteutumisen (*Liljeström* 2003 s. 114). Liljeström suhtautuu torjuvasti näkemykseen siitä, että terveyspalveluja voitaisiin pitää joissakin tapauksissa subjektiivisina oikeuksina kiireellistä hoitoa lukuun ottamatta (*Liljeström*, DL 2003 s. 92). Liljeströmin tavoin myös *Pahlman* katsoo, että terveyden- ja sairaanhoidon palveluja ei voida jakaa subjektiivisiin ja määrärahasidonnaisiin palveluihin (*Pahlman* 2003 s. 150–168). Jälkimmäiseltä osin käsitystä voidaan verrata esimerkiksi *Heurun* esittämään käsitykseen, jonka mukaan potilaan kannalta tarpeellinen erikoissairaanhoito on pääteltävissä subjektiiviseksi oikeu-

Sosiaalivalitusta koskevassa jaksossa käsitellään myös lastensuojelulainsäädännön ja mielenterveyslainsäädännön mukaisten asioiden käsittelyä, jossa pääpaino on tahdosta riippumattomien toimien oikeussuojakysymyksissä. Kuten aikaisemmin on jo esitetty, tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu ne oikeussuojakeinot, joissa asian käsittely hallintotuomioistuimessa perustuu muutoksenhaun sijasta hallintoriitamenettelyyn.

Viimeisellä valitustyypillä, verovalituksella, tarkoitetaan oikeussuojakeinokokonaisuutta, jossa käsiteltävänä on aineellisen verolainsäädännön mukaisia välilliseen ja välittömään verotukseen kohdistuvia muutoksenhakuasioita. Muutoksenhaun kohteena voi olla verovelvollisen itsensä toimittama verotus, viranomaisen toimittama säännönmukainen verotus tai jälkiverotus taikka viranomaisen antama ennakkoratkaisu tai ennakkotieto verovelvolliselle siitä, miten hänen verotuksensa tullaan toimittamaan olosuhteiden pysyessä etukäteen kuvatun kaltaisina. Verovalituksen ominaispiirteitä ovat pakollinen erillinen oikaisuvaatimusvaihe muutoksenhaun ensi vaiheena, muutoksenhakuvaiheen perustuminen erikseen järjestetylle kaksiasianosaissuhteelle sekä jatkomuutoksenhaun rajoittaminen valituslupajärjestelmällä haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Nämä ominaispiirteet ovat yhteisiä lähes kaikille veroasioille, sillä lähinnä vain veroviranomaisen antamien sitovien ennakkokannanottojen osalta muutoksenhakujärjestelmä perustuu muutoksen hakemiseen suoraan hallintotuomioistuimelta.

Hallintolainkäytön muista asiaryhmistä verovalitukset poikkeavat organisatorisesti sikäli, että välillistä verotusta koskevat asiaryhmät on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuden toimivaltaan. Syynä keskittämiseen ovat olleet eräät 1990-luvulla toteutetut tuomioistuinorganisaation kehittämisratkaisut. Verovalituksen käsittelyn yhteydessä selostetaan tarkemmin sekä nykyisiä organisaatioratkaisuja että valituslupajärjestelmän kehittymistä. Muiden valituslajien osalta ei vastaavaa historiallista tarkastelua tehdä.

Hallintolainkäyttöön vaikuttavan erityissääntelyn runsauden vuoksi *hallintovalitus* ei ole käsitteenä kovin yksiselitteinen eikä selvä. Hallintovalitus voi saada piirteitään hallintolainkäyttölain lisäksi lukuisista muista laeista, joissa hallintolainkäytön alaan kuuluvia, erityisesti oikeussuojan saatavuutta koske-

---

deksi. Päätelmänsä Heuru perustaa ratkaisuun *KHO 2002:21* (*Heuru* 2002 s. 196). Myös *Mäenpää* on korostanut, että sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa tuomioistuinten keskeinen rooli ei ole tarkoituksenmukainen ratkaisu. Toisaalta Mäenpään mukaan hieno perusoikeusjärjestelmä ilman ”edes potentiaalisesti kattavaa tuomioistuinkontrollia on kuitenkin toiminnallisesti vajavainen” (*Mäenpää* 2001c s. 50). *Mikkola* on korostanut sosiaali- ja terveydenhuollon alueella ensi asteen päätöksenteon oikeellisuutta ja lainsäädännön kansalaiskeskeistä kirjoittamistapaa. Viranomaiskeskeinen kirjoitustapa on johtanut hänen mukaansa oikeudellisten prosessien korostumiseen hoito- ja huoltojärjestelmien osana ilman, että ”niillä kuitenkaan oleellisessa määrin lopputulosta parannettaisiin” (*Mikkola*, Oikeus 1987 s. 27). Käytettävissä olevista tuomioistuimen käsittelyyn johtavista oikeussuojakeinoista terveydenhoidon alalla ks. myös *Sutela* 2003 s. 48–49 ja *Lohiniva-Kerkelä* 2004 s. 182–184.

via kysymyksiä, säädetään hallintolainkäyttölakia huomattavasti yksityiskohtaisemmin tai siitä myös poiketen. Tästä moninaisuudesta myös aiheutuu, että kaikille hallintolainkäyttöasioille yhteiseksi ”menettely-ytimeksi” jäävät hallintolainkäyttölain asian käsittelyä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa koskevat säännökset.

Tutkimuksen keskeisiä lähtökohtia on se, että näitä hallintolainkäyttölain ytimeen jääviä menettelysäännöksiä ei pidetä tarkkuustasoltaan tai sisällöltään kaikilta osiltaan perustuslain 21 §:n vaatimustasoa vastaavina. Hallintolainkäyttölain menettelysäännökset ovat myös jääneet tai ne ovat erittäin suuressa vaarassa jäädä jälkeen ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä omaksutuista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vähimmäisvaatimuksista. Oikeuskäytännössä keskeisiä kehityspiirteitä ovat viime vuosina olleet oikeudenkäynnin keston viivytyksettömyyden turvaaminen sekä hallintoasioiden osalta selkeämmän menettelyllisen jaon tekeminen niihin hallintoasioihin, joilla on rikosoikeudellisia piirteitä tai liittymiä, ja muihin hallintoasioihin, joiden piirteet ovat sopimuksen tulkintakäytännössä lähempänä siviilioikeudellisia asioita.

Viime aikoina erityisesti oikeusturva-asioiden neuvottelukunnan esille nostama kysymys kansalaisten vaikeudesta hahmottaa hallintolainkäyttöjärjestelmää ja samalla luottaa siihen saattanee osittain selittyä normiston runsaudella. Normiston runsaus ja monilähteisyys aiheuttaa jo sellaisenaan sekä oikeudellisen aineiston hallitsemis- että soveltamisongelmia. Normiston runsauden vuoksi myös menettelynormisto jakautuu sekä hallintomenettelyvaiheessa että myöhemmässä hallintolainkäyttövaiheessa yleislainsäädäntöön ja erityislainsäädäntöön. Näitä säännöksiä voi olla vaikea löytää ja säännösten väliset suhteet voivat jäädä epäselviksi. Toisaalta epäluottamus voi aiheutua myös siitä, että hallintotuomioistuinten menettely koetaan yllättävänä, koska sitä ohjaavat näkymättöminä pohjavirtoina oikeuskäytäntöön perustuvat ratkaisut ja näkemykset tuomioistuimen toimivallan rajoista ja samalla prosessin rajoista.[4]

Erityissääntelyn tarpeellisuutta ja onnistuneisuutta suhteessa hallinto-oikeudelliseen oikeussuojajärjestelmään ei tällä hetkellä pystytä valvomaan riittävästi ennakolta. Erityissääntelyn runsauden ja nykyisen lainvalmistelujärjestelmän osaamis- ja resurssiheikkouksien vuoksi hallintolainkäytön järjestelmässä on mahdollista, että hallintotuomioistuinten asiamäärissä voi tapahtua merkittäviä muutoksia lyhyessäkin ajassa johtuen lainsäädännön aineellisesti tai menette-

[4] *Kuusikko* toteaa, että hallinto-oikeutta on pidettävä yhtenä, jos ei kaikista laajimpana, niin ainakin säädösmäärältään laajimpana oikeudenalana (*Kuusikko* 2003a s. 17). *Wikström* kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti verolainsäädännössä lainsäädännön muutokset ovat nopeakiertoisia. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että *vero-oikeus oikeudenalana* muuttuisi samalla vauhdilla. Kysymys on enemmän yksityiskohtien kuin vero-oikeuden pysyvän aineksen muutoksesta. Perusaineksena Wikström pitää peruskäsitteitä, keskeisiä instituutioita ja yleisiä oppeja. Yleisten oppien muutosvauhti vero-oikeudessa ei poikkea muiden oikeudenalojen kehityksestä (*Wikström* 1999 s. 23).

lyllisesti epäselvistä tai yllättävistä piirteistä. Lainvalmistelun laadun ja oikeusjärjestelmän koherenttisuuden takaamiseksi julkisoikeudellisen sääntelyn hallintaa ja osaamista tulisi priorisoida nykyistä huomattavasti enemmän. Priorisointitarpeet koskevat niin oikeusministeriötä kuin muita julkisoikeudellisesta lainsäädännöstä valmisteluvastuussa olevia ministeriöitä.

Hallintolainkäytössä osa menettelyn rajojen hahmottamisvaikeuksista langennee sen tilille, että hallintolainkäyttölain säännökset jättävät menettelyn kulun pitkälti muutoksenhakuviranomaisen harkintaan. Lisäksi hallintolainkäyttölaissa lainataan merkittävästi yleisen lainkäytön menettelysäännöksiä. Ne oikeudenkäymiskaareen viittaavat säännökset, jotka antavat tuomioistuimelle mahdollisuuden soveltaa säännöksiä ”soveltuvin osin”, voivat oikeasti hämmentää paitsi soveltamisesta vastaavia myös hallintolainkäytön osapuolia, koska prosessiasetelmat ja käsitteet ovat hallintolainkäytössä siviiliprosessista poikkeavia.

Yksi tämän tutkimuksen keskeisistä väittämistä on, että hallintolainkäyttölainsäädännön kehittämistä on jatkettava hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmän tehokkuuden, ymmärrettävyyden ja hyväksyttävyyden lisäämiseksi. Vastaus kehittämistarpeisiin ei välttämättä ole se, että hallintolainkäytön menettelyjä pitäisi lähentää tai suorastaan muuttaa yleisen lainkäytön sääntelyä ja menettelyjä vastaaviksi. Toisaalta hallintolainkäytön kehittämisessä tulisi ennakkoluulottomasti myös hyödyntää sellaisia menettelysäännöksiä ja -käytänteitä, jotka pohjautuvat muihin prosessijärjestelmiin. Hyödyntäminen kuitenkin edellyttää, että hallinto-oikeudellisen menettelyn erityispiirteet otetaan huomioon. Yleisen lainkäytön säännösten kopiointi ja omaksuminen sellaisenaan tai soveltuvin osin on harvemmin hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelynä onnistunutta.

Hallinto-oikeudellisen sääntelyn kehittämisen osalta vastaus ei myöskään löytyne kaikkien prosessilajien (yleinen lainkäyttö ja hallintolainkäyttö) säännösten kodifioimisesta yhteen. Tähän vaikuttaa erityisesti hallintolainkäytön yhteys hallinto-oikeudelliseen sääntelyyn. Hallintolainkäyttö ei liene jatkossakaan ymmärrettävissä vain tuomioistuinvaiheen menettelysäännöksinä ilman yhteyttä siihen, miten oikeussuojamenettelyn saatavuus ja laajuus (valituskelpoiset hallintopäätökset, muutoksenhakuun tai muuhun oikeussuojamenettelyyn oikeutetut) määritellään, mitä oikeussuojamenettelyissä tapahtuu aikaisemmassa asian käsittelyvaiheessa hallintoviranomaisessa tai julkista hallintotehtävää hoitavassa toimijassa ja miten tämä hallintomenettelyyn luettava vaihe vaikuttaa hallintolainkäytön oikeussuojamenettelyjen käyttöedellytyksiin.[5]

---

[5] Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean käsityksen mukaan hallintolainkäyttösäännösten pitäminen erillään muista oikeudenkäyntimenettelyistä voi olla perusteltua erillisen tuomioistuinjärjestelmän vuoksi. Toisaalta yhteinen prosessisäännöstö voisi myös olla hyödyksi hallintolainkäytön kehittämiselle. Hallintolainkäytössä voitaisiin nykyistä enemmän hyödyntää esimerkiksi riita-asioiden suullista käsittelyä koskevia säännöksiä varsinkin, kun tavoitteena tulisi pitää

Organisatorisesti yhtenäinen prosessisäännöstö olisi hallintolainkäytön kannalta ongelmallinen lisäksi siitä syystä, että hallintolainkäyttötehtäviä kuuluu myös muille kuin tuomioistuimille. Kodifiointi-idea tai yhtenäislaki-idea merkitsisi hallintolainkäytössä soveltajille ja soveltamisen kohteille todennäköisesti uusia vaikeuksia hahmottaa ja löytää kysymykseen tulevia menettelysäännöksiä, kun säännökset sijoitettaisiin osaksi entistä laajempaa säännösmäärää. Käsitykseni mukaan kodifiointi saattaisi palvella lähinnä oikeustieteen tutkijoita, koska kodifiointi todennäköisesti helpottaisi ainakin pintatason vertailua eri prosessilajien välillä.

Kohtuullisen monivuotisen lainvalmistelukokemukseni perusteella uskallan arvioida, että mahdollisessa yhtenäisessä prosessilaissa hallintolainkäytön säännökset todennäköisesti muodostuisivat poikkeussäännöksiksi yleisestä prosessista, joko siviili- tai rikosprosessista. Todennäköistä olisi myös se, että kodifiointi johtaisi hallintolainkäytön materiaalisen asianosaiskäsitteen vuoksi mittavahkoon perustelutarpeeseen, jossa jouduttaisiin selvittämään erikseen, miten säännöksiä on tarkoitettu sovellettavaksi hallintolainkäytössä. Ennakoin myös vähemmän toivottavaa kehitystä eli sitä, että hallintolainkäytössä saatettaisiin kodifioinnin jälkiseurauksena itse asiassa joutua palaamaan sinne, mistä lainvalmistelussa kauan sitten aloitettiin eli soveltamaan yhä laajemmassa määrin yleisen lainkäytön säännöksiä soveltuvin osin. Yhtenäistämisen edellytyksenä pidän sitä, että kunkin prosessilajin ongelmat selvitetään ensin siihen pisteeseen, että prosessien kehittämisen lähtötaso on sama tai ainakin likimain sama. Vasta tuolloin voidaan havaita, onko prosessisäännösten yhtenäistämiseen ylipäätään tarvetta.

Aineellisessa hallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä säädetään monentyyppisistä oikeussuojakysymyksistä. Pelkistetysti voidaan todeta, että aineellisen lainsäädännön hallinto-oikeudelliset oikeussuojakysymykset koskevat yleensä seuraavia hallintolainkäytön osa-alueita:

– valituskelpoisuutta
– valitusoikeutta
– valitusteitä (oikaisumenettelyt mukaan luettuna)
– valitusrajoituksia (valituskiellot, valituslupajärjestelmät)
– täytäntöönpanokelpoisuutta
– muutoksenhakuasteen toimivaltaa täytäntöönpanossa.

---

hallintolainkäytön suullisten käsittelyjen lisäämistä. Toisaalta yleisten tuomioistuinten ratkaistavaksi on viime vuosina tullut asiaryhmiä (erityisesti ulosottovalitukset ja vankien kurinpitoa koskevat valitukset), joissa voitaisiin hyödyntää HLL:a (*KM 2003:3* s. 222). Komitea esittääkin, että lukuisten prosessuaalisten lainsäädäntöuudistusten jälkeen olisi aloitettava mahdollisimman pian oikeudenkäyntimenettelysäännösten systematisointi- ja selkeyttämistyö, jonka yhteydessä harkittaisiin myös prosessin periaatteellisten tavoitesäännösten sisällyttämistä lainsäädäntöön. Komitea esittää myös harkittavaksi, olisiko tarvetta säätää erillinen tuomioistuinlaki, johon koottaisiin ”esimerkiksi hallinnolliset säännökset kaikista tuomioistuimista, niiden organisaatioista, tuomarin nimittämisestä, tuomarin esteellisyydestä ja juttujen jakoperusteista” (mts. 224).

Näiden säännösten määrä on niin suuri, että tämän tutkimuksen puitteissa ei ole mahdollisuutta esittää niistä kattavaa analyysiä. Käytännössä lähes jokaiseen julkisoikeuden alaan kuuluvaan lakiin sisältyy muutoksenhakua ja/tai täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä. Tämän lisäksi yksityisoikeudellista toimintaa sääntelevään lainsäädäntöön sisältyy tavanomaisesti oikeussuojasäännöksiä, jotka koskevat muutoksenhakua lupa- tai valvontaviranomaisen päätöksentekoon.

Aineellisen lainsäädännön oikeussuojasäännöksistä on hyvin suuri osa erilaisia viittaussäännöksiä, jotka oikein muotoiltuina ovat ongelmattomia ja oikeustilaa selventäviä. Eri syistä viittaussäännökset voivat toisaalta olla hyvin ongelmallisia. Ongelmia voi aiheutua siitä, että viittaussäännös ei muun lainsäädännön muuttumisen vuoksi enää ole ymmärrettävissä tai että viittaussäännöksen muotoilussa ei ole ymmärretty julkisoikeudellisen oikeussuojajärjestelmän peruskäsitteitä. Viittaussäännösten suuresta määrästä huolimatta jäljelle jäävien itsenäisten sääntelysisältöjen määrä on edelleenkin tarkkaan analyysiin liian suuri.

Havaintojeni mukaan ainoa selkeä poikkeusryhmä nykyisessä lainsäädännössä, jossa ei käytetä minkääntyyppisiä oikeussuojasäännöksiä, ovat viranomaisten organisaatiota koskevat lait, jotka ovat sisällöllisesti hyvin pelkistettyjä, suorastaan standardoituja. En kuitenkaan millään tavoin pahoittele tätä kehitystä, sillä aikaisemmin organisaatiosäännöksissä oli turhaan hallintolainkäyttöä koskevia säännöksiä, joiden soveltaminen yhdessä materiaalisen lainsäädännön omien menettelynormistojen kanssa saattoi johtaa esimerkiksi tulkintaongelmiin siitä, mikä on toimivaltainen tuomioistuin organisaatiolain osoittaessa toisaalle kuin aineellisen lain vastaavan säännöksen.

Lainsäädännön määrästä johtuvien hallittavuusongelmien vuoksi tässä luvussa käytetään edellä selostetulla tavalla aineellisen lainsäädännön ja menettelysäännösten yhteyden ymmärtämiseksi tyypittelyä eräisiin tyypillisiin (lukumääräisesti kohtuullisen runsaisiin) valitustilanteisiin. Näitä järjestelmää kuvaavia valituksia ovat siis kunnallisvalitus, sosiaalivalitus ja verovalitus. Se mitä jää jäljelle, on puhdaspiirteinen hallintovalitus, jossa hallintolainkäyttölain järjestelmä antaa tarvittavat vastaukset valituskelpoisuuteen, valitusoikeuteen, valitustiehen, menettelyyn valitusta käsiteltäessä ja täytäntöönpanokelpoisuuteen.

Lainsäädännön kehityksen myötä hallintovalituksen puhdaspiirteisestä mallista on tullut väistyvä malli.[6] Kehitykselle lienee monia syitä, joista hallinto-

[6] Toimiessani hallintotuomioistuintoimikunnan (KM 1997:4) sihteerinä tein laajan yhteenvedon Suomen Laki I ja II -teoksissa julkaistuista säädöksistä sen selvittämiseksi, miten HLL vaikutti valitusten ohjautumiseen silloisiin lääninoikeuksiin korkeimman hallinto-oikeuden sijasta. Tekemäni yhteenveto paljasti lainsäädäntötodellisuudesta aika erilaisen kuvan kuin nykyisin. Viittaussäännökset HValL:iin olivat yleensä hyvin kategorisia (sisältönä vain se, että muutosta haettiin vm. lain mukaan). Kehittyneimmät viittaussäännökset sisälsivät tiedon siitä, tuliko valituksenalaisen päätöksen tehnyttä hallintoviranomaista pitää ylempänä hallintoviranomaisena ja muutoksenhakutienä siten ainoana asteena KHO:ta. Erittäin tavanomaista oli, ettei muutoksenhausta tai täytäntöönpanosta ollut mitään säännöksiä. HLL:n myötä erityissääntelyn tarve tai ainakin käyttö näyttää lisääntyneen.

lainkäyttölain käytännön tarpeita vastaamaton yleispiirteisyys ja heikohko ennakoitavuus lienevät eräitä syitä. Hallintolainkäyttölain soveltamiskäytännön huonoa ennakoitavuutta on käytetty selityksenä erityisesti silloin, kun erityislainsäädännössä on järjestetty viranomaisosapuolen jatkovalitusoikeutta. Viime aikoina lähes kaikissa merkittävissä lainsäädäntöhankkeissa viranomaisosapuolen jatkovalitusmahdollisuudet on haluttu turvata nimenomaisesti erityislainsäädännöllä. Tällaisia lainsäädäntöhankkeita ovat esimerkiksi olleet maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön, ympäristönsuojelulainsäädännön, viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön, ulkomaalaislainsäädännön ja kirkkolain muutoksenhakujärjestelmän uudistaminen. Kunnallisoikeudessa kunnallisella viranomaisella on vanhastaan ollut jatkovalitusmahdollisuus hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla viranomaisen päätöstä on muutettu tai se on kumottu.

Perustuslakivaliokunnan viime aikoina esittämät näkemykset viranomaisen erityislainsäädäntöön perustuvan jatkovalitusoikeuden harvinaisuudesta tai jopa jonkinlaisesta moitittavuudesta vaikuttavat lähinnä kaipuulta menneeseen lainsäädäntömaailmaan.[7] Kaksiasteisessa muutoksenhakujärjestelmässä oikeuskäytännön kehitys on mitä ilmeisimmässä vaarassa vinoutua, jos hallinto-oikeuden virheellisen soveltamisratkaisun jälkeen viranomaisella ei ole valitusoikeutta eikä yksityisellä hallinto-oikeuden ratkaisusta hyötyvällä luonnollisestikaan ole mitään valitustarvetta. Oikeusvarmuuden kannalta tämän vinouman poistaminen pelkästään purkuinstituutin varaisesti on vähemmän toivottava kehityssuunta, vaikkakin tuolloin päätökset tulisivat nopeammin täytäntöönpanokelpoisiksi.

Hallintolainkäyttölain voimaantulo merkitsi hallintolainkäytön institutionaalisen oikeussuojajärjestelmän muodostumista aikaisempaa selkeäpiirteisemmin kaksiportaiseksi niin, että hallintoviranomaisen päätöksestä muutoksenhaku ohjautuu ensi asteessa alueelliseen hallintotuomioistuimeen, tuolloin vielä lääninoikeuteen, ja vasta tämän jälkeen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölain mukaisesti vain ministeriöiden ja valtioneuvoston päätöksistä muutoksenhaku ohjautuu ainoana oikeusasteena korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

---

[7] Esimerkiksi lausunnossa (PeVL 36/2004 vp) perustuslakivaliokunta toteaa, että viranomaisen (Energiamarkkinavirasto) jatkovalitusoikeutta koskeva sääntely on hallintolainkäyttöjärjestelmässä poikkeuksellista. Valiokunnan mukaan viranomaisen yleinen valitusoikeus (siis kylläkin koskien vain hallinto-oikeuden päätöksiä, joilla viranomaisen ratkaisu on kumottu tai sitä on muutettu) voi muodostua ongelmalliseksi PL 21.1 §:ssä vaaditun asianmukaisen menettelyn kannalta, koska ”tällöin viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodolliseksi vastapuoleksi” (*PeVL 36/2004 vp* s. 4). Vuoden 2005 puolella perustuslakivaliokunnan vastaavat lausumat viranomaisosapuolen valitusoikeuden järjestämisen ongelmallisuudesta johtivat siihen lainsäädännöllisesti erikoiseen ratkaisuun, että Rahoitustarkastusta koskevassa laissa on epäsymmetrinen valituslupajärjestelmä. Epäsymmetrisyys tarkoittaa tässä sitä, että samassa muutoksenhakutilanteessa viranomaisen valitusoikeus on valitusluvanvarainen ja yksityisen ei (ks. tarkemmin *PeVL 4/2005 vp* ja *TaVM 4/2005 vp*). Hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävissä asiaryhmissä ei ole muualla käytössä epäsymmetrisiä valituslupajärjestelmiä.

Käytännön syistä erityislainsäädäntöön on myös luotu useita säännöksiä, joissa ministeriötasoisesta päätöksenteosta valitus ohjataan ensi vaiheessa hallinto-oikeuteen eikä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaisena käytännön syynä on usein vaatimus siitä, että asiassa tulee saada nopeasti täytäntöönpanokelpoinen ratkaisu, jolloin valitusmahdollisuutta toiseen asteeseen samalla rajoitetaan joko valituskiellolla tai valituslupajärjestelmällä. Hallintolainkäyttölaista poikkeavaa valitustietä on lainvalmisteluaineistossa perusteltu myös sillä, että ministeriön päätöksenteossa on usein kysymys tavanomaisen hallintoasian ratkaisemisesta. Vastaavia päätöksiä voidaan jollakin muulla hallinnonalalla puolestaan tehdä esimerkiksi keskushallinnossa tai aluehallinnossa. Ministeriöihin keskittyvän päätöksenteon eräs syy onkin se, että sopivaa keskushallintoa tai aluehallintoa ei ole käytettävissä. Näin ollen myöskään muutoksenhakumahdollisuuksien järjestämisen ei tulisi tällaisen sattumanvaraisen syyn vuoksi poiketa tavanomaisesta kaksiportaisesta muutoksenhausta.

Käytännössä ministeriöiden päätösten oikeussuojatietä on saatettu kaksiportaiseksi myös sellaisella menettelyllä, jossa ministeriön takaisinperintäpäätösten oikeussuojamenettelyksi säädetään hallintoriitamenettely siitä huolimatta, että ministeriölle on laissa määritelty riittävän tarkasti myös toimivalta tehdä valituskelpoinen takaisinperintäpäätös. Näin on menetelty esimerkiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetussa laissa (1353/1999).

2 Hallintolainkäyttölain organisatorinen soveltamisala

2.1 SOVELTAMINEN TUOMIOISTUIMISSA JA MUUTOKSENHAKULAUTAKUNNISSA

Hallintolainkäyttölakia sovelletaan hallintoasian muutoksenhakuun ja ylimääräiseen muutoksenhakuun hallintotuomioistuimissa eli *hallinto-oikeuksissa, Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa*. Hallintolainkäyttölakia sovelletaan myös erityistuomioistuimista *vakuutusoikeudessa* ja *markkinaoikeudessa*. HLL 1 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan muutoksenhakuun myös *hallintoviranomaisessa* sekä erityisessä *muutoksenhakuasioita käsittelemään perustetussa lautakunnassa* ja muussa tähän rinnastettavassa erityisessä viranomaisessa. Lain säännöksiä suullisista käsittelyistä ei kuitenkaan sovelleta muissa kuin tuomioistuimissa.[8]

Hallintolainkäyttölain soveltamisesta erityistuomioistuimiin, vakuutusoikeuteen ja markkinaoikeuteen, on säädetty erikseen. Säännökset HLL:n soveltamisesta vakuutusoikeudessa ja sen alaisessa muutoksenhakulautakuntajärjestelmässä tulivat voimaan huhtikuun alussa 1999. HLL:n soveltamisesta vakuutusoikeuteen ja sen alaiseen muutoksenhakulautakuntajärjestelmään säädettiin useilla lainmuutoksilla (278–309/1999), jotka perustuivat hallituksen esitykseen HE 83/1998 vp.

Markkinaoikeus on perustettu *markkinaoikeuslailla* (1527/2001), joka tuli voimaan maaliskuun alusta 2002. HLL:a sovelletaan markkinaoikeudessa sen käsitellessä *kilpailunrajoituksista annetun lain* (480/1992) ja *julkista hankinnoista annetun lain* (1505/1992) mukaisia asioita.[9] Tätä kirjoitettaessa yhteisön lainsäädännön muutoksista johtuen kilpailulainsäädäntöä on jo tarkistettu ja hankintalainsäädännön tarkistamistyö on kesken. Kilpailulainsäädännön tarkistamisen seurauksena markkinaoikeuden ensi asteen hallintolainkäyttöviranomaistehtävät ovat osittain vähentyneet ja vastaavasti Kilpailuviraston toimivaltuudet valituskelpoisten hallintopäätösten tekemiseen lisääntyneet.

---

[8] Viimeksi mainittu ei estä säätämästä asiasta toisin erityislainsäädännössä. Erityissäännöksen nojalla esimerkiksi tuomiokapituli on voinut aikaisemmin järjestää kirkollisissa hallintolainkäyttöasioissa tuomioistuinmaisen suullisen käsittelyn. Tämä mahdollisuus on sittemmin kirkkolain vuoden 2004 alussa voimaan tulleessa uudistuksessa kumottu.

[9] Hallintolainkäyttölain soveltamisesta markkinaoikeudessa käsiteltäviin asioihin ks. *Siitari-Vanne* 2002 s. 279–306.

Kilpailunrajoituksista annettua lakia on muutettu toukokuun alusta 2004 voimaantulleella lailla (318/2004), jolla on täytäntöönpantu neuvoston asetus N:o 1/2003 EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta (ns. täytäntöönpanoasetus).

Muutokset perustuvat hallituksen esitykseen HE 11/2004 vp. Hallituksen esityksen mukaisesti kansallisen lain kieltosäännökset on yhdenmukaistettu EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjen kanssa, minkä lisäksi kansallisille viranomaisille on annettu toimivalta soveltaa EY:n kilpailusääntöjä niissä tapauksissa, joilla voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kansallisen lain mukaiset seuraamukset ovat käytettävissä myös EY:n kilpailusääntöjen rikkomistapauksissa.

Uudessa järjestelmässä sama asia voi olla vireillä peräkkäisesti komissiossa ja kansallisissa kilpailuviranomaisissa ja tuomioistuimissa, minkä lisäksi kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa voi olla vireillä asioita, joilla on liittymiä komissiossa vireillä oleviin asioihin. Jos komissio ensimmäisenä viranomaisena aloittaa 81 tai 82 artiklaan perustuvan menettelyn, kansallisilta viranomaisilta puuttuu asetuksen perusteella alusta lähtien toimivalta rinnakkaiseen prosessiin. Kansallinen viranomainen menettää toimivaltansa myös siinä tapauksessa, että komissio konsultoi sitä ja aloittaa itse menettelyn samasta asiasta. Jos taas komissio on jo tehnyt päätöksen, kansallisen viranomaisen ja myös tuomioistuimen päätöksen on oltava sopusoinnussa komission päätöksen kanssa.

Peräkkäisissä ja yhtäaikaisissa soveltamistilanteissa syntyvien ongelmien käytännön ratkaisemiseksi komissio on antanut huhtikuussa 2004 muun ohella tiedonannon EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamiseen liittyvästä yhteistyöstä komission ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä.[10]

Tiedonannon kohdan 27 mukaan kansallinen tuomioistuin voi pyytää komissiolta lausuntoa kysymyksistä, jotka koskevat yhteisöjen kilpailusääntöjen soveltamista, kun kansallisessa tuomioistuimessa on vireillä tällainen asia. Lausuntopyyntö ei sinällään vaikuta jäsenvaltion velvollisuuteen pyytää ennakkoratkaisua 234 artiklan mukaisesti. Kansallinen tuomioistuin voi myös tiedustella komissiolta tämän todennäköistä ratkaisuaikataulua. Muutoin komissio auttaa jäsenmaiden tuomioistuimia lähinnä toimittamalla hallussaan olevia tietoja (kohta 21). Mikäli kansallinen tuomioistuin tekee päätöksensä ennen komissiota, sen on vältettävä päätöstä, joka on ristiriidassa komission harkitseman päätöksen kanssa. Tätä tarkoitusta varten kansallinen tuomioistuin voi kysyä komissiolta, onko sillä vireillä asiaa, joka koskee samoja sopimuksia, päätöksiä tai käytäntöjä. Jos vastaus on myönteinen, yhtenä vaihtoehtona on lykätä menettelyä kansallisessa tuomioistuimessa (kohta 12). Lykkäystilanteessa tuomioistuimella on tiedonannon mukaan velvollisuus tutkia, onko osapuolten oikeuksien turvaamiseksi tarpeen määrätä väliaikaisia toimenpiteitä (kohta 14).[11]

EY:n kilpailusääntöjen rikkomistapauksissa markkinaoikeus voi antaa luvan komissiolle ja Kilpailuvirastolle tarkastuksen tekemiseen muissa kuin elinkei-

[10] *EUVL 27.4.2004 C 101* s. 54–64.

[11] Komission ja tuomioistuinten yhteistyöstä ks. *Kalle Määttä* 2004 s. 92–93 sekä tarkemmin valvonta- ja viranomaisprosesseista EY:ssä ja kansallisesti *Alkio – Wik* 2004 s. 510–587. Viimeksi mainitut kirjoittajat katsovat, että kilpailuasioiden käsittelyssä ei voida sulkea pois ne bis in idem -periaatteen soveltuvuutta (mts. 508).

nonharjoittajan liiketiloissa, kuten esimerkiksi yrityksen johdon kodeissa.[12]

Kilpailuviraston ja markkinaoikeuden toimivaltaa on tarkistettu siten, että Kilpailuvirasto tekee ensi asteena päätökset laissa kielletyn menettelyn lopettamisesta tai toimitusvelvollisuuden määräämisestä. Kilpailuviraston päätöksistä voi valittaa markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus tekee edelleen ensi asteena päätökset kilpailunrikkomismaksun määräämisestä ja yrityskaupan kieltämisestä. Laissa ei enää säädetä kansallisista poikkeuslupa- ja puuttumattomuustodistusjärjestelmistä, mikä merkitsee siirtymistä lain poikkeussäännösten suoraan soveltamiseen.

Kilpailunrikkomismaksua koskevia säännöksiä on tarkistettu siten, että käyttöön on otettu kilpailunrikkomismaksusta vapauttamisjärjestelmä vakavimpien kilpailunrajoitusten eli kartellien paljastamiseksi.

Hallintolainkäyttölain soveltamista vakuutusoikeudessa ja sen alaisessa muutoksenhakulautakuntajärjestelmässä koskeneessa hallituksen esityksessä HE 83/1998 vp omaksuttiin eräiltä osin HLL:a suppeampia lähtökohtia, mitä tulee erityisesti hallintolainkäyttöviranomaisen velvollisuuteen järjestää asiassa suullinen käsittely sekä ylimääräisen muutoksenhaun soveltamiseen. Vakuutusoikeudessa ja tarkastuslautakunnassa sen toimiessa ylimpänä muutoksenhakuasteena ehdotettiin sovellettavaksi HLL:n säännöksiä suullisista käsittelyistä siten, että suullinen käsittely olisi yleensä järjestettävä yksityisen asianosaisen pyynnöstä, minkä lisäksi suullinen käsittely voitaisiin järjestää HLL 37 §:n mukaisesti viranomaisen selvittämisvelvollisuuden puitteissa. Muissa asioissa tarkastuslautakunnassa ja muissa vakuutusoikeuden alaisissa lautakunnissa ehdotettiin sen sijaan sovellettavaksi pelkästään viranomaisharkintaista HLL 37 §:ää. Alueellisissa sosiaalivakuutuslautakunnissa ei ehdotettu lainkaan sovellettavaksi suullista käsittelyä koskevia säännöksiä.

Asiaa eduskunnassa käsiteltäessä lakivaliokunta hyväksyi suullisten käsittelyjen rajoittamisen esitetyllä tavalla muutoin paitsi alueellisten sosiaalivakuutuslautakuntien osalta. Valiokunta muutti hallituksen esitystä tältä osin siten, että myös alueellisissa sosiaalivakuutuslautakunnissa voidaan järjestää suullinen käsittely HLL 37 §:n nojalla.[13]

---

[12] Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (*PeVL 7/2004 vp*) tarkasteltiin vain kotirauhan piirissä tehtäviä tarkastuksia. Tarkastusoikeus kotirauhan piirissä on kytketty neuvoston asetuksessa perusteltuun epäilyyn perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklan vakavasta rikkomuksesta. Kansallisesti tarkastuksen toimittaminen kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa edellyttää markkinaoikeuden myöntämää etukäteistä lupaa. Lupa voidaan lain 20 a §:n 3 momentin mukaan evätä, jos tarkastus olisi mielivaltainen tai liiallinen. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt tarkastusoikeuksia valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina, vaikka rikkomuksen sanktio kilpailunrajoitusasioissa onkin hallinnollinen. Eduskuntakäsittelyn aikana markkinaoikeuslakiin tehtiin muutos, jonka mukaan tarkastusoikeudesta voidaan päättää markkinaoikeudessa kolmen jäsenen kokoonpanon lisäksi myös yhden jäsenen kokoonpanossa (*TaVM 8/2004 vp* s. 5).

[13] Valiokunta perusteli kantaansa kuulemiensa asiantuntijoiden mielipiteiden lisäksi sillä, että kaikilla sosiaalivakuutuslautakunnilla oli suullisten käsittelyjen järjestämiseksi tarpeelliset toimitilat ja henkilöresurssit (*LaVM 22/1998 vp* s. 4). Muutoksenhakuelimissä, joissa suullinen käsittely ei ole mahdollinen HLL:n nojalla, voidaan soveltaa HLL 2 §:n viittaussäännöksen kautta hallintomenettelyssä mahdollista suullisen selvityksen vastaanottamista *(HE 83/1998 vp* s. 21).

Hallintolainkäyttölain säännöksiä soveltavista muutoksenhakulautakunnista vakuutusoikeuden alaisuuteen kuuluvat *eläkelautakunta*, *valtion eläkelautakunta*, *kuntien eläkelautakunta*, *tarkastuslautakunta*, *alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat*, *työttömyysturvalautakunta*, *tapaturmalautakunta* ja *opintotuen muutoksenhakulautakunta*.[14] Hallintolainkäyttölain soveltamisesta näiden lautakuntien toimintaan on säädetty erikseen, minkä lisäksi lautakuntien toimivaltaan kuuluvissa asiaryhmissä on runsaasti menettelyä koskevaa erityissäänte-lyä.

> Vakuutusoikeuden ja vakuutusoikeuden alaisen muutoksenhakulautakuntajärjestelmän kehittämistarpeita selvitettiin helmikuussa 2000 asetetussa *toimeentuloturvan muutoksenhakukomiteassa* (KM 2001:9). Komitean ehdotusten valmistelu on johtanut vakuutusoikeuslain (132/2002) säätämiseen ja voimaantuloon toukokuun alusta vuonna 2003. Muutoksenhakulautakuntien osalta komitea laati kehittämislinjaehdotuksen, koska komitea katsoi jatkovalmistelun edellyttävän niin paljon työtä, ettei edellytyksiä hallituksen esityksen muotoon laatimiselle ollut. Komitean kokonaisnäkemyksen mukaan toimeentuloturvan ja sosiaalivakuutuksen oikeussuojajärjestelmää pitäisi kehittää siten, että ensimmäisenä oikeusasteena kaikissa asiaryhmissä toimisivat muutoksenhakulautakunnat ja toisena oikeusasteena vakuutusoikeus.

Muita hallintolainkäyttölakia soveltavia muutoksenhakulautakuntia ovat *maaseutuelinkeinojen valituslautakunta*, *patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta*, *kutsunta-asiain keskuslautakunta*, *valtion tilintarkastuslautakunta* ja *valtion elokuvalautakunta*. Näistä muutoksenhakulautakunnista maaseutuelinkeinojen valituslautakunta kuuluu maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle, kutsunta-asiain keskuslautakunta puolustusministeriön hallinnonalalle, valtion tilintarkastuslautakunta ja patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalalle ja valtion elokuvalautakunta opetusministeriön hallinnonalalle.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta on voimassa oma organisaatiolakinsa, jossa on eräitä menettelysäännöksiä, minkä lisäksi lautakunnan toimivaltaan kuuluvista asioista on runsaasti erityislainsäädäntöä. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksestä jatkomuutoksenhaku vaatii erityislainsäädännössä määritellyn valitusluvan asiaryhmissä, joissa on kysymys tuen myön-

[14] Vuosittain näissä lautakunnissa käsitellään valituksia seuraavissa suuruusluokissa: eläkelautakunnassa noin 4 000, valtion eläkelautakunnassa 400–500, kuntien eläkelautakunnassa 1 300–1 400, tarkastuslautakunnassa 10 000, alueellisissa sosiaalivakuutuslautakunnissa yhteensä 5 000, työttömyysturvalautakunnassa 9 000, tapaturmalautakunnassa 5 000 ja opintotuen muutoksenhakulautakunnassa 3 000–4 000 (*KM 2003:8* s. 82–83). HE:ssä 155/2003 vp on ehdotettu, että eläkelautakunnan nimi muutettaisiin eläkevakuutuslautakunnaksi ja tapaturmalautakunnan nimi tapaturmavalituslautakunnaksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi näiden kahden lautakunnan taloutta koskevaa päätöksentekoa siten, että päätöksentekoon ei enää osallistuisi asianomaisen vakuutusjärjestelmän organisaatioita. Muutosta perustellaan lautakuntien riippumattomuuden lisäämistarpeella (*HE 155/2003 vp* s. 4–5).

tämisestä. Myönnetyn tuen takaisinperinnästä, tuen lakkauttamisesta sekä lainamuotoisen tuen irtisanomisesta ja vapaaehtoisen velkajärjestelyn raukeamisesta voidaan puolestaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valitusrajoituksia.[15]

> Edellä mainituista muista kuin vakuutusoikeuden alaisista muutoksenhakulautakunnista käytännössä merkittävimmät ovat maaseutuelinkeinojen valituslautakunta ja patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta.[16]
>
> Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta ratkaisi vuonna 2001 yhteensä 215 valitusasiaa ja vuonna 2002 vastaavasti 168 valitusasiaa.[17] Vuoden 2003 aikana valituslautakunta ratkaisi 193 asiaa.[18] Vuonna 2004 valituslautakunta ratkaisi 166 asiaa, joista 36 koski patentteja, 114 tavaramerkkiä, 5 hyödyllisyysmallia ja 1 kaupparekisterimerkintää. Vuoden 2004 lopussa lautakunnassa oli vireillä 381 asiaa. Vireillä olleista asioista 303 koski tavaramerkkiä.[19]
>
> Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta antoi vuonna 2002 yhteensä 313 päätöstä. Saman vuoden lopussa valituslautakunnassa oli vireillä 166 juttua. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli 6 kuukautta. Valituksista 66 % (206 kappaletta) hylättiin, 3 % (8 kappaletta) hyväksyttiin kokonaan tai osaksi, 22 % (69 kappaletta) palautettiin viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi ja 9 % (30 kappaletta) jätettiin prosessuaalisella perusteella joko tutkimatta, siirrettiin tai lausunnon antaminen asiassa muutoin raukesi. [20]

Hallintolainkäyttölain soveltamisesta maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan säädetään *maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetussa laissa* (1203/1992). Lain 4 §:n 3 momentin mukaan lautakunta voi asian selvittämiseksi toimittaa suullisen käsittelyn, jossa voidaan kuulla asianosaisia, todistajia, asiantuntijoita sekä vastaanottaa muuta selvitystä. Lisäksi lautakunta voi toimittaa myös katselmuksen. Asian käsittelyssä lautakunnassa noudatetaan muutoin soveltuvin osin HLL:a. Lautakunnan velvollisuudesta asianosaisen pyyn-

---

15 Lautakunnan toimivaltaan kuuluu myös eräitä kalastus- ja metsästyslainsäädäntöön kuuluvia asioita. Näistäkin päätöksistä voidaan valittaa KHO:een ilman valitusrajoituksia. Kalatalouden edistämisvarojen jakamista koskeva päätös edellyttää jatkomuutoksenhaussa kuitenkin valitusluvan myöntämistä.

16 Nordberg pitää maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaa PL 98.3 §:ssä tarkoitettuna erityistuomioistuimena ”ainakin yhteisöoikeudellisessa mielessä” (*Nordberg* 2000 s. 228).

17 PRH:n valituslautakunnan vuonna 2001 ratkaisemista valituksista 39 koski patentteja, 110 tavaramerkkejä, 2 kaupparekisterimerkinnän epäämistä ja 4 hyödyllisyysmalleja. Vuonna 2002 ratkaistuista valituksista 34 koski patentteja, 170 tavaramerkkejä ja 14 hyödyllisyysmalleja. Verrattuna vireille tulleisiin rekisteröintihakemuksiin valitusasioiden määrät ovat suhteellisen kohtuullisia. Vuonna 2001 vireille tuli (suluissa vuoden 2002 luvut) yhteensä 2 660 (2 369) patenttihakemusta, 494 (512) hyödyllisyysmallihakemusta, 832 (734) mallioikeushakemusta sekä 3 872 (3 777) tavaramerkkihakemusta (*PRH:n vuosikertomus 2002* s. 16–19 ja 23).

18 *PRH:n vuosikertomus 2003* s. 21.

19 *PRH:n vuosikertomus 2004* s. 23.

20 Vuoden 2002 tiedot perustuvat sähköiseen tietokantaan (http://www.mmm.fi/valitusl/tilastot.htm, käynti 26.9.2003). Valituslautakunnan kotisivut ovat uudistuneet tämän jälkeen ja nykyisin tietoja valituslautakunnan toiminnasta löytyy osoitteesta http://www.valituslautakunta.fi. Vuonna 2002 ratkaistujen asioiden osalta valituksenalaisen päätöksen oli tehnyt 93 %:ssa tapauksia TE-keskuksen maaseutuosasto.

nöstä toimittaa suullinen käsittely on voimassa vastaavasti, mitä HLL 38 §:ssä säädetään hallinto-oikeuden velvollisuudesta toimittaa suullinen käsittely.

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnassa sovellettavaa menettelyä koskevat säännökset sisältyvät *patentti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä annettuun lakiin* (576/1992). Lautakunnan menettelyä koskevat säännökset ovat vanhentuneita, sillä niissä viitataan edelleen hallintolainkäyttöasiassa laillisen oikeudenkäyntijärjestyksen noudattamiseen. Laissa on erilliset säännökset suullisen käsittelyn toimittamisesta (7 §). Näissä säännöksissä ei eritellä hallintolainkäyttölain tapaan suullisen käsittelyn toimittamista viranomaisen selvittämisvelvollisuuden osana ja toisaalta asianosaisen pyynnöstä.

Valtion tilintarkastuslautakunnan menettelyä koskevat säännökset ovat kokonaisuudessaan *tilintarkastusasetuksessa* (1379/1994), mitä ei voida pitää lainsäädännön tason osalta enää asianmukaisena ratkaisuna. Tilintarkastusasetuksessa säädetään lautakunnan päätösvaltaisuudesta, asioiden valmistelusta, valittajan kuulemisesta, lautakunnan jäsenten esteellisyydestä ja mahdollisuudesta järjestää suullinen käsittely. Asetuksen 7 §:n mukaan lautakunta voi sen käsiteltävänä olevassa asiassa kuulla asiantuntijoita ja hankkia asiantuntijalausuntoja. Lautakunta voi asian selvittämiseksi kuulla asianosaista myös suullisesti.

Hallintolainkäyttölain soveltamisesta kutsunta-asiain keskuslautakuntaan säädetään *asevelvollisuuslain* (452/1950) 38 §:n 1 momentissa (lainmuutos 19/1998). Valtion elokuvalautakunnan toimivallasta käsitellä muutoksenhakuasioita säädetään *kuvaohjelmien tarkastuksesta annetussa laissa* (775/2000). Mainitun lain 18 §:n 1 momentin viittaussäännöksen mukaan muutoksenhakuun sovelletaan HLL:a.

Muutoksenhakulautakuntien toiminnan kehittämistarpeita käsitellään jäljempänä luvussa VII vain maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan osalta.

Hallintoviranomaiset toimivat hallintolainkäyttöviranomaisina käytännössä enää harvoin. Uudemmasta lainsäädännöstä voidaan mainita esimerkkeinä *maankäyttö- ja rakennuslain* (132/1999) mukainen maakuntakaavan vahvistamismenettely ympäristöministeriössä (31 §), joka samalla tarkoittaa ensimmäisen valitusvaiheen käsittelyä mainitussa ministeriössä, sekä *perusopetuslain* (628/1998) mukainen muutoksenhaku lääninhallitukseen eräissä opetuksen järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä.

> Hallinnon sisäinen muutoksenhaku on kohtuullisen vahva ja edelleen käytössä oleva perinne juuri koulutusta koskevassa lainsäädännössä. Esimerkiksi perusopetuslain 42.2 §:n mukaan (sellaisena kuin pykälä on muutettuna lailla 477/2003) lääninhallitukseen haetaan muutosta valittamalla HLL:n mukaisesti muun ohella päätöksistä, jotka koskevat oppilaaksi ottamista, oppilaan siirtämistä vastoin huoltajan tahtoa erityisopetukseen sekä perusopetuksen poikkeavaa aloittamisajankohtaa. Lääninhallituksen päätöksistä saadaan tämän jälkeen va-

littaa opetuksen poikkeavaa aloittamisajankohtaa lukuun ottamatta vielä hallinto-oikeuteen. Jatkomuutoksenhaku hallinto-oikeuden päätöksistä on kielletty.[21]

Vastaavia hallinnon sisäisiä muutoksenhakusäännöksiä kuin perusopetuslaissa – tosin eräin muutoksenhaun kohdetta ja jatkomuutoksenhakumahdollisuutta koskevin muunnelmin – sisältyy myös *lukiolakiin* (629/1998, lain 34.2 § sellaisena kuin lainmuutoksessa 478/2003), *ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin* (630/1998, lain 44.2 § sellaisena kuin lainmuutoksessa 479/2003) ja *ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin* (631/1998, 16 § sellaisena kuin lainmuutoksessa 480/2003).

Opetustoimen lainsäädäntö tarjoaa omalta osaltaan hyvän esimerkin siitä kuinka muutoksenhakusäännösten hallinnonalakohtainen järjestäminen on johtanut erittäin pirstoutuneisiin ja sattumanvaraisiin muutoksenhakusäännöksiin. *Taiteen perusopetuksesta annetun lain* (633/1998) muutoksenhakusäännösten (10 §) perusteella oppilaaksi ottamista koskevaan päätökseen haetaan kyllä ensi vaiheessa muutosta hallinnon sisäisesti lääninhallitukselta valittamalla. Koska laissa ei ole jatkovalituskieltoa korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskevaa säännöstä, kuten muussa koulutusta koskevassa lainsäädännössä, muutoksenhakuportaita on lääninhallituksen päätöksen tyytymättömällä käytössään vielä tämän jälkeen kaksi.

Hallintolainkäyttölain 8 §:n 2 momentin mukaan valituksesta Ahvenanmaan maakuntahallituksen ja sen alaisen viranomaisen sekä Ahvenanmaan kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään *Ahvenanmaan itsehallintolaissa* (1144/1991).

Mainitun lain 25 §:n 1 momentin mukaan maakunnan hallituksen alaisen viranomaisen tekemästä muuta hallintoasiaa kuin veroa tai maksua koskevasta päätöksestä valitetaan maakunnan hallitukseen. Kunnallisen viranomaisen päätöksestä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen, jollei valitusta valtakunnan lainsäädännön mukaan ole tehtävä muulle viranomaiselle. Maakuntalailla voidaan kuitenkin säätää, että kunnallisen viranomaisen päätöksestä maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa valitetaan maakunnan hallitukseen. Itsehallintolain 25 §:n 2 momentin mukaan maakunnan hallituksen päätöksen laillisuudesta saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Itsehallintolain 26 §:n mukaan valtakunnan lailla voidaan perustaa maakuntaan tuomioistuin hallintolainkäyttöä varten. Sen estämättä, mitä 25 §:ssä säädetään, tälle tuomioistuimelle voidaan antaa myös maakuntalailla lainkäyttötehtäviä maakunnan toimivallan piiriin kuuluvissa asioissa.

---

[21] Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan muutoksenhakukiellossa ei ollut kysymys PL 21.1 §:ssä tarkoitetusta oikeudesta, koska lapsen oikeus perustuu arvioon hänen edellytyksistään suoriutua opinnosta. Lausunnossaan valiokunta kiinnitti sen sijaan huomiota siihen, että tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi ei hallituksen esityksen (HE 205/2002 vp) mukaan ollut mahdollista saada lääninhallituksen päätöstä erityisistä opetusjärjestelyistä. Oppilaan opiskelun erityisjärjestelyistä päätetään viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella. Perustuslakivaliokunta katsoi, että päätöksen oikeudellisista edellytyksistä säädetään kuitenkin perusopetuslain 18 §:ssä siinä määrin seikkaperäisesti, että muutoksenhakukielto oli asianmukaista tältä osin poistaa lakiehdotuksesta (*PeVL 70/2002 vp* s. 6).

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin perustettiin vuonna 1994 *Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annetulla lailla* (547/1994). Lain 1 §:n 1 momentin mukaisesti Ahvenanmaan hallintotuomioistuin toimii yleisenä alueellisena hallintotuomioistuimena Ahvenanmaan maakunnassa. Hallinnollisesti tuomioistuin toimii kuitenkin Ahvenanmaan käräjäoikeuden yhteydessä (1.2 §).[22] Lain 2 §:n mukaisesti tuomioistuimen toimintaan sovelletaan hallinto-oikeuslakia (430/1999) tai mitä muussa laissa tai asetuksessa säädetään tuomioistuimen toiminnasta. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen toimintaan sovelletaan esimerkiksi samaa tuomareiden esteellisyyttä koskevaa sääntelyä (OK 13 luku) ja samaa oikeudenkäynnin julkisuutta koskevaa sääntelyä kuin hallinto-oikeuksiin.

Hallituksen esitykseen HE 18/2002 vp perustuen itsehallintolain 25 §:ää on muutettu siten, että maakunnan viranomaisen sopimusasetuksen perusteella tekemästä päätöksestä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen (25.3 §).[23] Itsehallintolakia on muutettu lisäksi siten, että maakunnan hallituksen eläkeasiassa antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla vakuutusoikeuteen. Aikaisemmin kummassakin asiaryhmässä korkein hallinto-oikeus oli ainoa muutoksenhakuaste.

> Asiasta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta on pitänyt hallintolainkäyttöä koskevia itsehallintolain muutoksia perusteltuina. Perustuslakivaliokunta on pitänyt hallinnon sisäisestä muutoksenhakutiestä luopumista asianmukaisena perustuslain 21 §:n 1 momentin ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on samalla korostanut, että itsehallintolain 26 §:n nojalla Ahvenanmaan hallintotuomioistuin on jo laajasti osoitettu valitusasteeksi maakunnan hallituksen alaisten viranomaisten päätöksistä.
>
> Tästä pääsäännöstä on valiokunnan mukaan kuitenkin tarpeen luoda poikkeamismahdollisuus, joka koskee mahdollisuutta määrätä Ahvenanmaan maakunnan hallitus valitusasteeksi veroja ja maksuja koskevia päätöksiä lukuun otta-

---

[22] Komitean mukaan uuden tuomioistuimen tuli täyttää kaikki riippumattoman tuomioistuimen vaatimukset ja sitä oli voitava pitää nimenomaan hallintotuomioistuimena. Lisäksi sille tuli komitean mukaan asettaa kaksi muuta vaatimusta. Ahvenanmaan viranomaisten oli voitava pitää sitä sellaisena valitusviranomaisena, joka voi toimia valitusviranomaisena myös maakuntalaeissa säädetyissä asioissa, minkä lisäksi oikeussuojan Ahvenanmaalla tuli olla yhtäläisesti järjestetty kuin muualla valtakunnassa ”ottaen kuitenkin huomioon Ahvenanmaan erityisasema” (*KB/KM 1992:42* s. 5 ja 27). Erillisen tuomioistuimen perustamista komitea ei pitänyt tarpeellisena, koska lääninhallitus oli käsitellyt vuosittain vain noin 200 valitusasiaa. Komitea ei myöskään pitänyt tarpeellisena, että uudessa tuomioistuimessa olisi erillisiä esittelijän virkoja. Vuonna 2003 Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa ratkaistiin 35 veroasiaa ja 97 muuta asiaa. Vuonna 2003 hallintotuomioistuimeen saapui 33 veroasiaa ja 59 muuta asiaa.

[23] HE:n johdosta annettiin perustuslakivaliokunnan mietinnöt PeVM 7/2002 vp ja PeVM 1/2003 vp. Sopimusasetuksen perusteella tehdystä päätöksestä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen riippumatta siitä, millä tavalla valitusmahdollisuus on järjestetty vastaavasta valtakunnan viranomaisen tekemästä päätöksestä (*HE 18/2002 vp* s. 16). Käytännössä sopimusasetusten käyttö johti aikaisemmin paitsi maakuntahallituksen hallintolainkäyttötehtävien lisääntymiseen myös KHO:n jäämiseen ainoaksi oikeusasteeksi.

> matta. Viimeksi mainituista päätöksistä haetaan muutosta asianomaiselta valtakunnalliselta viranomaiselta, mitä seikkaa nykyisin koskevat verotusmenettelystä annetun lain 5 luvun säännökset muutoksenhausta. Näiden säännösten ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annetun lain mukaan valitustie veroja ja maksuja koskevista päätöksistä käy Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen.

Hallintolainkäyttölain 1 §:n 2 momentin soveltamisalarajauksen vuoksi muutoksenhausta yksityisen toimijan päätökseen, joka on tehty *hoidettaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää*, on säädettävä erikseen. Käytännössä viimeksi mainittu soveltamisalarajaus on johtanut erityislainsäädännössä varsin mittavaan viittaussääntelyyn HLL:iin. Toisaalta vaatimus erillisestä sääntelystä ei ole aina lainvalmistelussa toteutunut, joten voimassa olevassa lainsäädännössä on myös valitusmahdollisuuden ja valitustien järjestämistä koskevia puutteita.[24]

> Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (KM 2003:3) ehdotetaan, että hallintolainkäyttölain erillisen sääntelyn vaatimuksesta julkista hallintotehtävää hoitavien osalta luovuttaisiin, mitä on pidettävä kannatettavana. Käytännössä erityislainsäädännössä joudutaan kuitenkin myös tuontyyppisessä sääntelytilanteessa säätämään valitusmenettelyn yksityiskohdista (esimerkiksi kysymys toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisestä). Ehdotuksen mukainen lainsäädäntötoimi ei tämän johdosta välttämättä johda lainsäädännössä jo olevien puutteiden korjautumiseen

Hyvän esimerkin tilanteesta, jossa yksityisen toimijan päätökseen haetaan muutosta hallintolainkäyttölain mukaisesti, tarjoaa v*iranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki* (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*). Lain 4 §:n 2 momentin mukaan mainittua lakia sovelletaan myös julkisia tehtäviä hoitaviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin näiden käyttäessä julkista valtaa. Lain 33 §:n 1 momentin mukaisesti valitus tällaisen yksityisen toimijan päätöksestä asiakirjan julkisuutta koskevassa asiassa tehdään hallintolainkäyttölain 12 §:ssä tarkoitetulle toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle.[25]

---

[24] Näin on käynyt esimerkiksi 1.3.2003 voimaan tulleessa *yhteismetsälaissa* (109/2003). Lain 19 §:n mukaan osakaskunnan ohjesääntö ja ohjesäännön muutos on viivytyksettä saatettava metsäkeskuksen vahvistettavaksi. Metsäkeskuksen on vahvistettava ohjesääntö, jollei se ole lainvastainen tai loukkaa osakkaiden yhdenvertaisuutta. Lain 47 §:ssä puolestaan säädetään, että lain valvonta kuuluu metsäkeskusten tehtäviin. Lain mukaan valituskelpoisia hallintopäätöksiä voi lisäksi tehdä maa- ja metsätalousministeriö. Koska laissa ei ole, kuten ei ole aikaisemmin voimassa olleessa laissakaan (37/1991), muutoksenhakua hallintopäätöksiin koskevia säännöksiä, muutoksenhaku metsäkeskusten päätösten osalta on jäänyt erikseen järjestämättä. Laissa olevat oikeussuojakeinot koskevat vain osakaskunnan kokouksen moittimista ja asian saattamista yleisten tuomioistuinten tutkittavaksi.

[25] Julkisuuslaissa omaksuttu julkisesta hallintotehtävästä poikkeava soveltamisalamääritys on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että julkisuuslain soveltamisala ei rajoitu vain hallintoviranomaisen tehtäviin, vaan se koskee myös esimerkiksi tuomioistuinten, muiden lainkäyttöviranomaisten ja ulosottoviranomaisten toimintaa. Julkisuuslain soveltamisala kattaa viranomaistoiminnan laajasti. Vastaavasti myös *sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki* (13/2003)

Wallin – Konstari toteavat, että julkisen vallan käsitteelle ei ole annettavissa yleistä määritelmää, mutta siihen on katsottava kuuluvaksi puuttuminen hallinto- tai lainkäyttöpäätöksellä tai tosiasiallisella toimella yksityisen oikeusasemaan. Julkiseen valtaan kuuluu yksipuolisuus käskeä, kieltää tai sallia. Julkisen vallan käyttönä pidetään esimerkiksi etuuksien myöntämistä tai tutkintotodistuksen antamista sekä neuvontatoimintaa.

Mäenpää toteaa puolestaan, että julkisuuslain soveltamisalaa määrittävällä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan lakia soveltaen tapahtuvaa yksittäistä henkilöä tai oikeussubjektia koskevien ratkaisujen tekemistä, kuten hallinnollisten päätösten tekemistä. Tällaiset päätökset samoin kuin päätösten valmisteluun, tekemiseen tai toimen toteuttamiseen liittyvät asiakirjat kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Kirjoittaja katsoo lisäksi, että julkista valtaa käytetään julkisia palveluja toteutettaessa rajoitettaessa joltakin osin yksilön vapautta esimerkiksi huollon tai hoidon yhteydessä.[26]

Käsitteenä *julkinen tehtävä* on alaltaan laajempi käsite kuin julkinen valta, koska julkiseen tehtävään ei välttämättä liity julkisen vallan käyttämistä. Wallin – Konstari eivät pidä julkisuuslain soveltamismielessä julkisena tehtävänä muun ohella toimimista holhoustoimesta annetun lain (442/1999) mukaisena edunvalvojana joko tuomioistuimen tai maistraatin määräyksestä.[27] Edunvalvojana toimimista ei voida pitää myöskään perustuslaissa ja hallintolaissa tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Maistraatin päätökset holhoustoimilain mukaisesti edunvalvojan määräämisestä ja laissa tarkoitetuista luvista ovat muutoin kylläkin valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Näiden päätösten käsittelyyn maistraatissa sovelletaan hallintolakia.[28]

Ratkaisussa *KHO 2002:11* ratkaistavana oli edunvalvojan määräämistä itselleen pyytäneen henkilön valitus maistraatin määrättyä hänelle edunvalvojan. Valittajalla katsottiin olevan valitusoikeuden synnyttäneellä tavalla oikeussuojan tarvetta, vaikka päätös oli hänen hakemuksensa mukainen. Holhoustoimilain mukaan edunvalvojan tehtävän lakkauttaminen on mahdollista vain käräjäoikeuden päätöksellä. Vastaavalla tavalla aikaisemmassa oikeuskäytännössä oikeussuojan tarpeen on katsottu säilyneen, vaikka viranomaisen päätös on ollut

---

kattaa laajan viranomaiskentän ja sen lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitavat yksityiset toimijat. Koska viimeksi mainitun lain soveltamisala on määritelty funktionaalisesti eli lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian käsittelyyn ja sen lisäksi soveltuvin osin viranomaisten tosiasialliseen toimintaan, laissa ei ole ollut tarpeen tehdä julkisuuslain mukaista lisärajoitusta julkisen vallan käyttöön (vrt. *HE 17/2002 vp* s. 29, jossa todetaan lain soveltamisen tosiasialliseen viranomaistoimintaan toteuttavan perustuslain 21 §:n hyvää hallintoa koskevaa vaatimusta). Laissa (13/2003) tarkoitetaan *tuomioistuinasialla* myös sellaista asiaa, jota käsitellään hallintolainkäytön järjestyksessä joko hallintotuomioistuimessa, viranomaisessa tai muussa hallintolainkäyttöelimessä.

[26] Suorin ja voimakkain julkisen vallan käyttö liittyy voimakeinojen käyttämiseen. Koska voimakeinojen käyttäminen yleensä tapahtuu dokumentoimattomasti, se on tässä mielessä julkisuuslain soveltamisen kannalta varsin ongelmallista (*Mäenpää* 2000 s. 51).

[27] *Wallin – Konstari* 2000 s. 59–62 ja *HE 30/998 vp* s. 52–53.

[28] *Niemivuo – Keravuori* toteavat epätarkasti, että ”maistraatissa ja käräjäoikeudessa käsiteltävät holhoustoimea koskevat asiat eivät ole hallintolaissa tarkoitettuja hallintoasioita” (*Niemivuo – Keravuori* 2003 s. 92). OM:n työryhmä on äskettäin ehdottanut, että holhousta koskevat asiat siirrettäisiin kokonaan maistraattien ja käräjäoikeuksien toimivaltaan (*OM Työryhmämietintöjä 2004:13*, Edunvalvontavaltuutus s. 18–19). Maistraattien toimivaltuuksia lisättäisiin ja oikeussuojakeinoksi hallintovalituksen sijasta tulisi ratkaisupyynnön tekeminen käräjäoikeudelle. Tämä oikeussuojakeino koskisi edunvalvojan määräämistä tai vapauttamista tehtävästään sekä edunvalvojan tehtävän muuttamista tai lakkauttamista.

> yksityisen henkilön hakemuksen mukainen, mikäli viranomaisen päätöksellä yksityisen oikeusasemassa tapahtuu merkittävä muutos. Ratkaisussa *KHO 1988 A 47* KHO kumosi LH:n päätöksen, jolla hakijan nimen muuttamiseen oli suostuttu. Valituskirjelmässään KHO:ssa hakija ilmoitti luopuvansa sukunimensä muuttamisesta (äänestys 5–2).

Tässä yhteydessä lienee selvyyden vuoksi syytä todeta, että lainsäädännössä ei ole kaikilta osin edellytetty muutoksenhaun järjestämistä julkista hallintotehtävää hoitavan päätöksiin tai toimintaan. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 124 §:n edellyttämästä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan huolehtia myös palvelun tarjontaan sovellettavan lainsäädännön asianmukaisuuden ja tarkkuuden, asianomaisen henkilöstön pätevyyden ja sopivuuden sekä heidän toimintaansa kohdistuvan riittävän julkisen valvonnan avulla. Tämä sääntelymalli merkitsee, että julkista hallintotehtävää hoitavan toiminnassa ei välttämättä edellytetä noudatettavaksi yleishallinto-oikeudellista menettelynormistoa eikä siten järjestetä myöskään välitöntä muutoksenhakumahdollisuutta.

Erityislainsäädännön tarkkuuteen ja asianmukaisuuteen perustuva malli voi perustuslakivaliokunnan tähänastisen lausuntokäytännön perusteella tulla sovellettavaksi silloin, kun kysymys on lähinnä tosiasiallisesta toiminnasta ja sellaisesta toiminnasta, jossa keskeistä on muutoin palvelun tarjoajan ammattitaito, luotettavuus ja vahingonkorvausvastuun toteuttaminen. [29]

2.2 HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN ALUEELLINEN JA HENKILÖLLINEN SOVELTAMISALA

Hallintolainkäyttöviranomaisten toimivallan ja Suomen hallintoviranomaisten toimivallan määräytymisperusteet ovat alueellisesti ja henkilöllisesti yleensä yhteneväiset. Hallintolainkäytössä voi siten tulla tarkasteltavaksi muutoksenhakuasiana hallintoviranomaisen toimivaltansa puitteissa tekemä päätös, joka kohdistuu Suomen lainkäyttövallan piirissä olevaan henkilöön. Vastaavasti hallintoriita-asiassa hallintolainkäyttöviranomaisen tutkittavaksi voi tulla asia, jossa haetaan tämän suomalaisen hallintoviranomaisen velvoittamista johonkin suoritukseen tai toimenpiteeseen. Velvoitteen tai toimenpiteen hakijan ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla Suomessa asuva henkilö tai Suomessa toimiva

---

[29] *PeVL 24/2001 vp* s. 4 , *PeVL 28/2001 vp* s. 4–5 ja *PeVL 2/2002 vp* s. 2. Valiokunta kiinnitti sähköisiä allekirjoituksia koskevaa lainsäädäntöä (HE 197/2001 vp) käsitellessään huomiota siihen, että varmentajien toimintaa valvovat sekä Viestintävirasto että tietosuojavaltuutettu ja että valvontaviranomaisten päätöksiin haetaan muutosta siten kuin HLL:ssa ja henkilötietolaissa säädetään. Valiokunta piti valvontaviranomaisten toiminnan kautta syntyvää mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi perustuslain 124 §:n kannalta riittävänä (*PeVL 2/2002 vp* s. 3).

oikeushenkilö, mikäli tuon yksityisen henkilön tai yhteisön vaateen ja viranomaisen toimivallan välillä vallitsee oikeudellisesti merkityksellinen suhde.

Hallintoviranomaisten alueellinen toimivalta määrittyy kansainvälisen oikeuden perusteella yleensä *alueperiaatteen* mukaisesti.[30] Periaate merkitsee, että kansallisilla viranomaisilla ei ole toimivaltaa maansa alueen ulkopuolella eikä vastaavasti ulkomaisilla viranomaisilla kyseisessä maassa. Hallintoasioissa voi toisaalta olla toisen maan viranomaisten toimivaltaa koskevia poikkeuksia, joissa perusteena on yleensä kansainvälisoikeudellinen valtiosopimus.

> Rikoslainsäädännössä tuomioistuimen toimivalta voi määrittyä lukuisten eri periaatteiden mukaisesti. Tuomioistuin voi olla toimivaltainen myös kansallisuus- tai henkilöllisyysperiaatteen mukaisesti. Tuomioistuin voi tuolloin tuomita valtakunnan alueen ulkopuolella tehdystä teosta, joka kohdistuu maan kansalaiseen tai maan lainkäyttötoimivallan piirissä muutoin olevaan henkilöön. Rikoslainsäädännössä tuomioistuimen toimivalta voi perustua myös tarpeeseen suojata erittäin tärkeätä yleistä etua (suojaperiaate) tai kansainvälisiin sopimuksiin.

Kuten *Kulla* toteaa, yleisin poikkeus viranomaisten toimivallan määrittelystä johtuu yhteisön oikeudesta. Unionin viranomaiset, erityisesti komissio, ovat eräissä asioissa toimivaltaisia myös Suomessa, vaikka pääsääntöisesti suomalaiset viranomaiset vastaavat täällä unionin asioista tarvittaessa yhteistyössä unionin toimielinten kanssa. Horisontaalisesti kansalliset viranomaiset voivat yhteisön oikeuden mukaan olla poikkeuksellisesti toimivaltaisia myös toisessa jäsenvaltiossa. Näistä lainsäädäntöalueista Kulla mainitsee esimerkkinä pankki- ja vakuutusvalvonnan.[31]

Unionin toimielinten ja viranomaisten päätökset voivat yhteisön oikeuden mukaan olla Suomessa myös suoraan täytäntöönpanokelpoisia. Lisäksi toisessa jäsenvaltiossa tehdyllä hallintopäätöksellä voi olla monesti sama ominaisuus, kun otetaan huomioon erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden asettamat vaatimukset. Harmonisointisäännösten perusteella Suomen viranomaisten on hyväksyttävä toisen jäsenvaltion viranomaisen hallintopäätös, joka koskee ta-

---

[30] Alueperiaate hallinto-oikeudellista päätöksentekoa koskevana periaatteena liittyy erityisesti valtion suvereenisuuteen, ordre public -periaatteeseen sekä julkisoikeudellisten normien luonteeseen yksipuolisesti velvoittavina normeina (*Mäenpää*, JFT 1986 s. 102–103).

[31] Kulla 2003a s. 96. Varsin yleinen säätämistapa tämän alan direktiiveissä on se, että eri maiden viranomaiset voivat sopia (tapauskohtaisesti tai yleisesti) keskenään, että toisessa maassa vireille tullut asia siirretään käsiteltäväksi toiseen maahaan. Esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/71/EY arvopapereiden yleisölle tarjoamisen ja kaupankäynnin kohteeksi ottamisen yhteydessä julkistettavasta esitteestä ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta (ns. esitedirektiivi) säädetään tapauskohtaisesta siirtomahdollisuudesta. Lausunnossa (*PeVL 17/2004 vp*) perustuslakivaliokunta piti perustuslain kannalta hyväksyttävänä sellaista yhteisön oikeuteen pohjautuvaa kansallista sääntelyä, jossa ETA-valtioiden valvontaviranomaiset saattavat yksittäistapauksittain ratkaista, mitkä niistä vastaavat monikansallisen rahoitus- ja vakuutusryhmittymän valvonnasta ja sen koordinoinnista.

varoiden valmistukseen liittyvää hyväksyntää, lupaa tai tarkastusta taikka muuta vastaavaa toimenpidettä. Hyväksymisvelvollisuus sitoo jäsenvaltioita myös tietyin edellytyksin muilla kuin harmonisoiduilla lainsäädännön aloilla. Tämän tavaroiden liikkuvuutta koskevan periaatteen yhteisön tuomioistuin yksilöi tapauksessa *Cassis de Dijon* vuonna 1979. Jäsenvaltio voi poiketa periaatteesta vain tietyillä perusteilla. Tällaisia perusteita ovat esimerkiksi kansanterveyden ja verovalvonnan takaaminen.[32]

Hallintopäätösten osalta vastavuoroinen tunnustaminen muilla kuin harmonisoiduilla lainsäädännön aloilla voi kuitenkin olla ongelmallista, vaikka yhteisön sekundäärilainsäädännössä tästä ajatuksesta lähdettäisiinkin. Tästä tarjoaa hyvän esimerkin *kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annettu neuvoston direktiivi 2001/40/EY* ja tämän direktiivin täytäntöönpano Suomen lainsäädännössä.

> Direktiivin mukaan jäsenvaltio voi tunnustaa toisen jäsenvaltion hallintoviranomaisen tekemän maastapoistamispäätöksen. Direktiivissä ei kuitenkaan määritelty mitään oikeusturvaedellytyksiä toisen jäsenvaltion tekemälle maastapoistamispäätökselle, joten käytännössä päätöksen vaikutus asian käsittelyyn toisessa jäsenvaltiossa jää asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan ratkaistavaksi. Direktiivissä säädetään siitä, millä edellytyksillä maastapoistamispäätös voidaan tehdä. Maastapoistamispäätöksen edellytykset ovat yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle aiheutuva vakava ja todellinen uhka (mitä osoittaa, että maastapoistettava on tuomittu rikoksesta, josta voidaan rangaista vähintään vuoden pituisella vankeusrangaistuksella), vakavin perustein tehty otaksunta henkilön syyllistymisestä törkeisiin rangaistaviin tekoihin tai vakuuttavat todisteet hänen aikomuksestaan suorittaa tällaisia tekoja taikka maahantuloa tai maassaoleskelua koskevien määräysten rikkominen.
>
> Direktiiviehdotusta käsiteltäessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ilman mitään päätöksentekoa rajaavia oikeusturvan reunaehtoja toisen jäsenvaltion tekemän maastapoistamispäätöksen täytäntöönpano voisi merkitä PL 10.1 §:ään sisältyvän perhe-elämän suojan loukkausta taikka PL 9.4 §:ssä säädetyn palautuskiellon loukkausta.[33]
>
> Hallituksen esityksessä (HE 66/2002 vp) kiinnitettiin huomiota siihen, että vaikka direktiivin mukaan täytäntöönpantavan päätöksen osalta maastapoistamisedellytykset olikin ratkaistu toisessa jäsenvaltiossa tuon valtion lainsäädännön mukaisesti, täytäntöönpanevalle valtiolle tuli jäädä harkintavaltaa sen suhteen, oliko henkilöllä täytäntöönpanevan maan lainsäädännön mukaisia siteitä tuohon maahan. Tuota kysymystä luonnollisestikaan päätöksen tehnyt jäsenvaltio ei ollut voinut ottaa huomioon.
>
> Lisäksi hallituksen esityksessä katsottiin, että täytäntöönpanevalle jäsenmaalle tuli jäädä harkintavaltaa myös siinä suhteessa, oliko rikollinen teko, jonka perusteella henkilö oli määrätty poistettavaksi toisesta jäsenmaasta, rangaistava myös täytäntöönpanevassa maassa. Tältä osin valmistelussa näyttää vaikuttaneen voimakkaasti ajatus siitä, että rangaistusjärjestelmien erilaisuuden vuoksi direktiivin mekaanisempi täytäntöönpano voisi johtaa siihen, että Suo-

[32] *Kulla*, mts. 96 ja *Raitio 2004* s. 237–268.
[33] *PeVL 35/2000 vp* s. 2.

mesta määrättäisiin poistettavaksi henkilöitä, joita vastaavilla perusteilla ei poistettaisi Suomessa tehtyjen rikosten vuoksi.[34]

Kun direktiivin täytäntöönpanossa päädyttiin siihen, että muualla tehty maastapoistamispäätös ainoastaan lisättiin yhtenä perusteena tuolloisen ulkomaalaislain mukaisiin käännyttämisperusteisiin, joiden kaikkien osalta on noudatettava vielä laissa tarkemmin säädettyä kokonaisharkintaa, perustuslakivaliokunta katsoi aikaisemmin tekemiensä valtiosääntöoikeudellisten huomautusten aiheiden poistuneen. Direktiivin täytäntöönpanossa päädyttiin siis siihen, että maastapoistaminen tällä perusteella edellyttää kansallisen hallintoviranomaisen päätöstä.

Hallintoviranomaisen päätöksen kohteena voi olla myös ulkomailla suoritettu toiminta tai hallintoviranomainen voi itsekin sijaita ulkomailla. Suomen ulkomaanedustustot tekevät päätöksiä *ulkomaalaislain* nojalla viisumeista[35] sekä *passilain* (642/1986) nojalla ulkomailla oleville Suomen kansalaisille myönnettävistä passeista ja näiden passien peruuttamisesta. Ulkomaan edustustot tekevät valituskelpoisia päätöksiä myös *konsulipalvelulaissa* (498/1999) tarkoitetuissa asioissa.

Viisumeiden myöntämistä koskevaan päätöksentekoon ei esitetty liitettäväksi muutoksenhakumahdollisuutta uuden ulkomaalaislainsäädännön säätämisen yhteydessä eikä tällaista mahdollisuutta myöskään edellytetty perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Valiokunta esitti viisumiasioiden osalta huomioita siitä, onko hallintolain soveltamisen poissulkeminen tässä asiaryhmässä hyväksyttävää, sekä siitä, voidaanko hylkäävän viisumihakemuksen perustelut eräissä tapauksissa jättää esittämättä. PL 21 §:n kannalta valiokunta piti parempana sitä, että hylkäävien päätösten perustelut osoitettaisiin viittaamalla laissa määriteltyihin perusteisiin, jotka mahdollistavat perustelujen tarkemman esittämisen poisjättämisen. Viitatut lainkohdat antaisivat hakijalle osviittaa siitä, mihin hylkääminen on tosiasiassa perustunut (esimerkiksi turvallisuusuhkaan).[36]

---

[34] *HE 66/2002 vp* s. 5. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että direktiivin (6 art.) mukaan täytäntöönpanevan jäsenvaltion tulee selvittää asianomaisen henkilön asema varmistaakseen, ettei täytäntöönpano ole vastoin kansainvälisiä säädöksiä taikka sovellettavan kansallisen lainsäädännön vastaista (*PeVL 25/2002 vp* s. 2). Lainmuutos (527/2002) tuli voimaan 1.12.2002. Vastaavat säännökset sisältyvät 1.5.2004 voimaan tulleeseen ulkomaalaislakiin.

[35] Aikaisemman ulkomaalaislain mukaan Suomen edustustot tekivät viisumipäätösten lisäksi oleskelu- ja työlupapäätöksiä. Edustustojen tekemiin päätöksiin sai hakea muutosta ainoastaan lain 18 a §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa (inkerinsuomalaisille myönnettävät määräaikaiset oleskeluluvat). Vm. muutoksenhakumahdollisuus lisättiin lakiin lailla 218/2003 perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen johdosta. Lausunnossaan valiokunta katsoi, että laissa säädetyt edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle olivat ”verraten täsmälliset”. Viranomaisen oli lain mukaan myönnettävä oleskelulupa edellytysten täyttyessä, joten kysymyksessä oli oikeusharkintaan perustuva päätöksenteko. Tämän vuoksi viranomaisen päätöksenteko oli myös PL 21.1 §:ssä tarkoitetussa mielessä hakijan oikeutta koskeva (*PeVL 52/2002 vp* s. 3) Vastaavalla tavalla valiokunta katsoi aikaisemmin, että turvapaikan ja muiden ulkomaalaislain mukaisten oleskelulupien antamisen edellytykset olivat tulleet ulkomaalaislaissa siten määritellyiksi, että kysymys oli PL 21.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla hakijan oikeudesta (*PeVL 16/2000 vp* s. 4).

[36] *PeVL 4/2004 vp* s. 8–9.

Tavanomaisessa soveltamistilanteessa hallintolainkäytössä ja hallintomenettelyssä on kysymys viranomaisen päätöksenteosta Suomessa asuvan henkilön tai Suomessa sijaitsevan yhteisön osalta ja hallintoviranomaisen toimialue sijaitsee tarkemmin määritellyllä tavalla Suomen alueella.[37] Ulkomailla suoritettujen toimien käsittely Suomen hallintoviranomaisissa koskee erityisesti verotuslainsäädännön soveltamista ja Suomen verotusvaltaa. Esimerkiksi *ulkomaisten väliyhteisöjen osakkaiden verotuksesta annetun lain* (1217/1994) mukaan suomalaisten määräysvallassa olevan ulkomaalaisen väliyhteisön tulosta voidaan verottaa Suomessa, vaikka osinkoa ei ole jaettu Suomeen.

Tuloverotuksessa puolestaan verotusvallan alueellinen ulottuvuus määritellään jakamalla verosubjektit eli veronmaksuvelvolliset *yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisiin*. Suomessa asuvat ovat kansalaisuudestaan huolimatta yleisesti verovelvollisia sekä Suomesta että muualta saamastaan tulosta.[38] Verovelvolliset, jotka eivät asu Suomessa, ovat puolestaan rajoitetusti verovelvollisia. Rajoitettu verovelvollisuus koskee ainoastaan Suomesta saatua tuloa.

Valtion verotusvallan ulottuvuuden vuoksi kansainvälisen kahdenkertaisen verotuksen ehkäisemiseksi Suomessa käytetään sekä *verosopimuksia* että kansallisen verolainsäädännön soveltamisalan supistamista. Viimeksi mainittu järjestely on Suomessa toteutettu *kansainvälisen kahdenkertaisen verotuksen poistamisesta annetulla lailla* (1552/1995). Kaksinkertainen verotus poistetaan, jollei muualla toisin säädetä tai määrätä, vähentämällä vieraassa valtiossa suoritettu vero Suomessa samasta tulosta suoritettavasta verosta lain 3–5 §:n mukaan (hyvitysmenetelmä).

Yhteisön tullilainsäädännön alueellinen soveltamisala määritellään tullikoodeksin 2 ja 3 artiklassa[39]. Koodeksia sovelletaan yhteisön tullialueella, joka muodostuu yhteisön jäsenvaltioiden alueista. Poikkeamat tästä sisältyvät tullikoodeksin 3 artiklaan ja koskevat pääosin jäsenvaltioihin kuuluvia, Euroopan ulkopuolella sijaitsevia alueita. Yhteisön tullilainsäädännön soveltamisalaan kuuluvalla maantieteellisellä alueella sijaitseva vapaavarasto tai vapaa-alue kuuluu koodeksin 166 artiklan mukaan yhteisön tullialueeseen. Suomen kansallista tullilainsäädäntöä sovelletaan vain Suomessa. Koodeksin määritelmän

---

[37] Suomen alue määritellään *aluevalvontalaissa* (755/2000) valtakunnan maa- ja merirajojen sisäpuolella olevaksi maa- ja vesialueeksi sekä niiden yläpuolella olevaksi tilaksi. Suomen aluevesien ulottuvuus määritellään puolestaan *Suomen aluevesien rajoista annetussa laissa* (463/1956).

[38] Yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisen osalta asuinmaaperiaate muodostaa erottelukriteerin. Yleisesti verovelvollisen osalta ratkaisevaa on tulon liityntä *verosubjektiin*, jolloin verovelvollisuus on globaali. Verosubjektioppi määrittää siten paitsi veronmaksusta vastuussa olevan myös verotusvallan alueellisen ulottuvuuden (*Wikström* 1999 s. 134–135). Hyvitysmenetelmistä tarkemmin *Myrsky – Linnakangas 2005* s. 27–33. Hyvitysmenetelmässä kevyt verotus lähdevaltiossa lisää verovelvollisen verorasitusta asuinvaltiossa. Vapautusmenetelmässä valtiot jakavat verotettavat tulot keskenään, kun taas hyvitysmenetelmässä verot jaetaan sopimusvaltioiden kesken.

[39] Neuvoston asetus 12.10.1992 (ETY) N:o 2913/92 yhteisön tullikoodeksista.

mukaan yhteisön tullialue alkaa jäsenvaltioiden aluemeren rajalta. Tullilain (1466/1994) mukaan *Suomen tullialue* alkaa kuitenkin kaksi meripeninkulmaa aluemeren ulkorajaa ulompana.[40]

Yhteisön tullilainsäädännön ohella on olemassa *arvonlisä- ja valmisteverotusta* koskevaan sääntelyyn perustuva *yhteisön veroalue*, josta Suomen kannalta merkittävän poikkeuksen muodostaa Ahvenanmaan maakunta.[41] Ahvenanmaan maakunnassa sovellettavista poikkeuksista yhteisön arvonlisä- ja valmisteverotuslainsäädäntöön säädetään erillisessä laissa (1266/1996).

Hallintolainkäyttölain, kuten muunkin prosessisäännöstön, soveltamisalaa voidaan tarkastella lisäksi *suvereenin immuniteetin* näkökulmasta. Kysymys on tuolloin valtion lainkäyttövallan ulottuvuudesta toiseen valtioon. Suvereenin immuniteetin sisältönä on, että itsenäinen valtio ei ole velvollinen alistumaan oikeudenkäyntiin toisen valtion tuomioistuimessa eikä valtiota voida suostumuksettaan haastaa tai saattaa oikeudenkäynnin osapuoleksi toisen valtion tuomioistuimessa.

> Ratkaisussa *KKO 1993:120* oli kysymys Turkin suurlähetystössä Helsingissä palvelleen suomalaisen kielenkääntäjä-sihteerin korvausvaatimuksesta työsopimuksen laittoman purkamisen johdosta ja saamatta jääneistä palkoista. Turkin valtio ei missään oikeusasteessa osallistunut asian käsittelyyn. Alioikeus jätti kanteen tutkimatta ja HO hylkäsi valituksen. Ratkaisussaan KKO kiinnitti huomiota Suomea muistuttavien maiden oikeuskäytäntöön, jossa valtion samantapaisissa tapauksissa oli katsottu olevan oikeutettu immuniteettisuojaan. Toisaalta eräissä tapauksissa immuniteettia ei ollut ulotettu työsuhteisiin. Ratkaisussaan KKO katsoi, että asianomaisen henkilön työtehtävät oli tarkoitettu palvelemaan Turkin valtiota ja työsopimuksen tekeminen oli kuulunut Turkin valtion julkisoikeudelliseen toimintaan. Tämän johdosta Turkin valtio nautti asiassa lainkäytöllistä koskemattomuutta eivätkä Suomen tuomioistuimet olleet toimivaltaisia tutkimaan kannetta.[42]
>
> EIT:n oikeuskäytännössä vieraan valtion lainkäytöllisen immuniteetin ei katsottu muodostaneen sopimuksen 6.1 artiklan vastaista estettä oikeudenkäynnille esimerkiksi tapauksessa *Fogarty v. UK* (*EIT 21.11.2001*, äänestys 16–1 suuressa jaostossa). Tapauksessa valittaja katsoi tulleensa erotetuksi toimestaan suurlähetystön hallinnollisena avustajana sukupuolisen syrjinnän vuoksi. Tuomion kohdassa 38 todetaan, että EIT:n tietoon ei ole tullut, että kansainvälisessä oikeudessa olisi kehittymässä suuntaus ”towards a relaxation of the rule of State immunity as regards issues of recruitment of foreign missions”.

---

[40] Tullilainsäädännön alueellisesta soveltamisalasta ks. *Sneck* 2002 s. 10–11. Sneckin mukaan tullilain ja koodeksin eroavuudesta huolimatta yhteisön tullilainsäädäntöä sovellettaneen ilmeisesti kokonaan myös tullilain tarkoittamalla laajemmalla alueella koodeksin 38 artiklaan sisältyvän viittaussäännöksen perusteella.

[41] Yhteisön veroalueen ulkopuolelle on jätetty tiettyjä tullialueeseen kuuluvia alueita, joihin ei ole haluttu kohdistaa muun välillisen verotuksen kuin tullien harmonisointia koskevia yhteisövelvoitteita. Veroalueen ulkopuolella oleviin alueisiin sovelletaan normaalisti vain kolmansien maiden tavaraliikenteeseen liittyviä tulliselvitysmuodollisuuksia yhteisön tullialueen sisällä. Tämä koskee kuitenkin vain tullilainsäädännöllisiä muodollisuuksia sekä niihin kytkettyä arvonlisäverotusta. Tulleja ei näissä tapauksissa kanneta.

[42] Tapauksesta ks. *Hakapää* 2003 s. 234–235.

Kansainvälisen oikeuden kehityksen mukaisesti suvereenin immuniteetti ei estä oikeudenkäyntiä valtion harjoittaman liiketoiminnan osalta.[43] Toisaalta tuolloinkin täytäntöönpanotoimet, esimerkiksi valtion omaisuuden realisointi, edellyttävät tavallisesti valtion suostumusta. Suostumusta ei välttämättä edellytetä, jos kysymyksessä on muuhun kuin julkiseen tarkoitukseen käytetty omaisuus ja prosessin kohteena ovat olleet valtion jure gestionis -toimet. Valtiot voivat myös tekemissään sopimuksissa hyväksyä omaisuuteensa kohdistuvat täytäntöönpanotoimet.[44]

> Immuniteettikysymysten osalta oman alaryhmänsä muodostaa *valtion alusten oikeudellinen koskemattomuus*. Alusten koskemattomuudesta tehdyissä kansainvälisissä sopimuksissa perusjako perustuu samoin kuin edellä valtion julkisoikeudelliseen ja taloudellisluonteiseen toimintaan. Sota-, rajavartio-, tulli-, poliisi- ym. vastaavat alukset nauttivat koskemattomuussuojaa, kun taas valtion omistamat kauppa-alukset ja muut taloudellisiin tarkoituksiin käytettävät alukset rinnastuvat yksityisiin kauppa-aluksiin.[45] Edellä sanottu ei kuitenkaan estä valtiota velvoittamasta tällaista alusta poistumasta ja tarvittaessa voimatoimin poistamasta sitä, mikäli alus syyllistyy viatonta kauttakulkua koskevien säännösten loukkauksiin.[46]
>
> Vuoden 1982 merioikeusyleissopimuksessa on määräyksiä rantavaltion lainsäädäntövallan rajoittamisesta. Rantavaltion oikeus asettaa aluemerelleen saapuville vieraille aluksille niiden mallia, rakennetta, varusteita ja miehistöä koskevia vaatimuksia rajoitettiin sellaisiin säännöksiin, jotka vastaisivat jo voimas-

---

[43] Suvereenin immuniteetti jaetaan perinteisen valtiovallan harjoittamiseen (acta iure imperii) ja valtiojohtoiseen liiketoimintaan (acta iure gestionis). Jaon kehittyminen liittyi erityisesti sosialististen talousjärjestelmien kehittymiseen, joissa järjestelmissä valtio otti johtoonsa ja hallintaansa maan liike- ja tuotantotoiminnan (*Hakapää* 2003 s. 231). Perinteisesti immuniteetti on koskenut myös valtioiden johtajia. Perustetut kansainväliset rikostuomioistuimet eivät kuitenkaan tunne tällaista koskemattomuutta, joten virassakin olevan valtionpäämiehen vastuu on toteutettavissa. Valtion johtajien immuniteettia on voitu rajoittaa myös kansallisessa lainsäädännössä, josta tunnetuin esimerkki lienee Belgiassa vuonna 1993 säädetty laki vakavien kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkausten rankaisemisesta, joka vuonna 1999 ulotettiin koskemaan joukkotuhontaa ja rikoksia ihmisyyttä vastaan. Kansainvälinen tuomioistuin totesi keväällä 2002 antamassaan päätöksessä (*Arrest Warrant of 11 April 2000, Democratic Republic of the Congo v. Belgium*), että edellä mainitun lain nojalla annettu pidätysmääräys virassa ollutta Kongon demokraattisen tasavallan ulkoministeriä vastaan ei kunnioittanut sitä rikosoikeudellista immuniteettia, jota ulkoministerin tuli kansainvälisen oikeuden mukaan nauttia. EIT:n käytännössä tuomiossa *Al-Adsani v. UK* (*EIT 21.11.2001*) katsottiin, että valtion immuniteetti kattaa myös siviilioikeudelliset kanteet, joiden perusteena on sopimusvaltion ulkopuolella toisen valtion viranomaisten toimesta suoritettu kidutus. Tapauksessa suuri jaosto äänesti (9–8) siitä, onko kidutuksen kielto muodostunut kansainvälisessä oikeudessa pakottavaksi oikeudeksi (jus cogens) ja voidaanko tämän vuoksi enää soveltaa alempiasteisia kansallisia säännöksiä, jotka myöntävät valtiolle oikeudenkäytöllisen immuniteetin. Tapauksesta ks. *Lebeck*, JT 2001 s. 892–897 ja *Kloth*, ELR 2002 ss 41–44.

[44] *Hakapää*, mts. 236.

[45] *Hakapää*, mts. 237.

[46] Kauttakululla tarkoitetaan purjehdusta, jonka tarkoituksena on kulku aluemeren lävitse joko rantavaltion sisäisillä aluevesillä käymättä tai niille siirtymiseksi taikka niiltä poistumiseksi. Viatonta kauttakulku on niin kauan kuin se ei uhkaa rantavaltion rauhaa, turvallisuutta tai yleistä järjestystä (vuoden 1982 merioikeusyleissopimuksen 19.1 artikla).

> sa olevia ”yleisesti hyväksyttäviä” kansainvälisiä määräyksiä. Vuoden 1982 sopimuksessa on myös esimerkkiluettelo sellaisista toimista, joihin ryhtyessään alus loukkaa viattoman kauttakulun periaatetta. Viattomassa kauttakulussa alus ei saa ottaa vastaan tai luovuttaa lastia, valuuttaa tai matkustajia rantavaltion tulli-, vero-, maahanmuutto- tai terveydenhoitosäännösten vastaisesti eikä kalastaa tai suorittaa tutkimus- ja mittaustöitä. Alus voi menettää viatonta kauttakulkua koskevan oikeutensa myös syyllistyessään tahalliseen ja vakavaan meriympäristön pilaamiseen. [47]

Rantavaltion lainsäädäntö- ja lainkäyttövalta ulottuu pääsääntöisesti kaikkeen *sisäisillä aluevesillä* tapahtuvaan toimintaan, koska sisäiset aluevedet kuuluvat rantavaltion alueeseen. Vieraan valtion aluksen tulee sisäisillä aluevesillä liikkuessaan noudattaa rantavaltion lainsäädäntöä. Kysymykseen tulevat säännökset voivat koskea esimerkiksi merenkulun turvallisuutta, tullitarkastusta, maahanmuuton valvontaa tai ympäristönsuojelua. Jollei toisin ole sovittu, alusta vastaan voidaan ryhtyä rantavaltion lainsäädännön mukaisiin toimenpiteisiin. Tämä ei koske pelkästään sellaista toimintaa, josta aiheutuu välitöntä vaaraa, vaan myös tällaisten vaikutusten vaaraa.

YK:n merioikeusyleissopimus (SopS 49–50/1996) sallii rantavaltiolle niiden osittaiseen lainsäädäntö- ja lainkäyttövaltaan kuuluvan *talousvyöhykkeen* perustamisen. Rantavaltiolla on talousvyöhykkeellä rajoitettu toimivalta meriympäristön suojeluun ja säilyttämiseen, meritieteellisen tutkimukseen sekä tekosaarten, laitteiden ja rakennelmien rakentamiseen ja käyttöön. Rantavaltion täysivaltaiset oikeudet talousvyöhykkeellä koskevat elollisten ja elottomien luonnonvarojen tutkimusta, hyödyntämistä, säilyttämistä ja hoitamista sekä muuta toimintaa, jonka tarkoituksena on talousvyöhykkeen taloudellinen hyödyntäminen ja tutkiminen. Rantavaltion oikeus on sikäli luovuttamaton, että se ei riipu oikeuksien faktisesta käytöstä. Muun tahon, joka haluaa harjoittaa tällaista toimintaa Suomen talousvyöhykkeellä, on saatava siihen Suomen viranomaisten lupa, jolloin tällainen toimija kuuluu luonnollisesti Suomen lainkäyttövallan piiriin.[48]

Henkilöllisessä suhteessa lainkäyttövaltaa voidaan soveltaa vain rajoitetusti *diplomaattiedustajiin*. Diplomaattiedustajat nauttivat vastaanottajavaltiossa henkilökohtaista koskemattomuutta, mikä tarkoittaa, että valtion viranomaiset eivät voi pidättää heitä eikä heidän vapauttaan saa muutenkaan riistää. Diplomaattiedustaja voi olla vapaa myös vastaanottajavaltion rikosoikeudellisesta

---

[47] Viattomasta kauttakulusta poikkeaa lisäksi kaikki muukin toiminta, joka ei suoraan liity kauttakulkuun. Viaton kauttakulku voidaan tilapäisesti keskeyttää rantavaltion turvallisuuden suojelemiseksi. (*Hakapää*, mts. 330–333).

[48] Suomen talousvyöhyke ei maantieteellisistä syistä voi ulottua YK:n merioikeusyleissopimuksen sallimaan 200 meripeninkulmaan aluemeren perusviivoista, vaan se ulottuu alueellisesti Suomen, Viron ja Venäjän kanssa sovellettavien merivyöhykerajasopimusten sallimaan enimmäislaajuuteen.

toimivallasta. Vapaus koskee sekä virkatoimia että muutakin toimintaa edustajantehtävän aikana.

Myös siviili- ja hallinto-oikeudellisissa suhteissa diplomaattiedustajien koskemattomuus on pääsääntönä. Diplomaattiedustajan tulee kuitenkin kunnioittaa vastaanottajavaltion lainsäädäntöä. Sitä loukattuaan häneen voidaan kohdistaa vastaanottajavaltion toimia, joilla estetään loukkauksen jatkaminen. Äärimmäisenä sanktiona on maasta karkottaminen, josta Suomen ulkomaalaislainsäädännön mukaisesti päättää ulkoasiainministeriö. Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta.

> Siviilioikeudellisissa oikeussuhteissa diplomaattiedustajaa ei voida muun ohella haastaa veloistaan vastaanottajavaltion tuomioistuimeen eikä hänen omaisuuttaan voida velkojen vakuudeksi takavarikoida. Vuoden 1961 Wienin sopimuksen mukaan diplomaattiedustaja on kuitenkin velvollinen alistumaan vastaanottajavaltion siviili- tai hallinto-oikeudelliseen tuomiovaltaan. Näin voi tapahtua, kun kysymyksessä ovat kanteet tai oikeusriidat, jotka koskevat vastaanottajavaltiossa olevaa kiinteistöä tai jäämistöä tai diplomaatin harjoittamaa yksityistä liiketoimintaa. Diplomaattinen edustaja on myös vapautettu esiintymästä todistajana vastaanottajavaltion tuomioistuimessa.[49] Myös diplomaattiedustajan perheenjäsenet nauttivat edustajille kuuluvista erioikeuksista ja vapauksista.
>
> *Konsuliedustajien erioikeudet ja vapaudet* koskevat lähinnä ammattikonsuleita (kunniakonsulit ovat yleensä aluevaltion omia kansalaisia). Virkatehtävissään ammattikonsuli on vapautettu vastaanottajavaltion rikos-, siviili- ja hallinto-oikeudellisesta tuomiovallasta. Konsuliedustajaa ei ole vapautettu velvollisuudesta esiintyä todistajana tuomioistuimessa.

Valtioiden tasa-arvoisuuden periaate edellyttää valtioilta toistensa valtiovaltaan kohdistuvaa kunnioitusta. Tätä suhtautumista kuvataan ns. *act of state* -opilla, jonka mukaan valtion tuomioistuimet eivät kyseenalaista toisten valtioiden tai niiden viranomaisten toimenpiteiden laillisuutta.[50] Periaate ei estä tuomioistuinta tutkimasta vieraan valtion lainsäädännön tarkoitusta, kattavuutta tai tulkintaa jutussa, joka erityisesti kansainvälisen yksityisoikeuden valossa edellyttää sen soveltamista. Act of state -oppi voi kuitenkin estää sen, että tuomioistuin voisi jostain syystä ilmoittaa pitävänsä käsiteltävänä olevassa asiassa vieraan valtion lainsäädäntöä pätemättömänä.[51]

---

[49] Vapautukset eivät kuitenkaan koske esimerkiksi maksuja edustajan käyttämistä paikallisista palveluista, kuten sähköstä, vedestä, jätehuollosta tai liikkumisesta julkisilla kulkuvälineillä (*Hakapää* 2003 s. 285).

[50] Hakapään mukaan erityisesti silloin, kun on kysymys julkisen vallan harjoittamisesta asianomaisen valtion toimivallan ja kansainvälisen oikeuden puitteissa, valtiovallan harjoittamiseen on suhtauduttu tosiasiana, jonka muut valtiot automaattisesti ”tunnustavat”. Periaate soveltuu sekä tilanteisiin, joissa valtio on itse prosessin osapuolena, että tilanteisiin, joissa valtiovallan toimien laillisuus tai pätevyys tulee muutoin kiistetyksi (*Hakapää*, mts. 230).

[51] Tuomioistuin ei voi esimerkiksi arvioida toisen valtion viranomaisen tekemiä ratkaisuja julkisoikeudellisissa asioissa. Tästä seuraa Koulun mukaan se, että valtiot eivät voi auttaa toisiaan verojen ja julkisten maksujen perimisessä (*Koulu* 2003 s. 1086).

3 Kunnallisvalitus

3.1 KUNNALLISVALITUSJÄRJESTELMÄN PÄÄPIIRTEET

3.1.1 Kunnallisvalitus vai hallintovalitus?

Hallintolainkäyttölain 8 §:n 1 momentin mukaan valituksesta kunnallisen viranomaisen päätöksestä säädetään kuntalaissa. Viittaussäännöksessä tulee samalla todetuksi hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmän kahtiajako kahteen pääasialliseen valitustyyppiin, hallintovalitukseen ja kunnallisvalitukseen. Kunnallisvalituksen tyyppinen muutoksenhakuinstituutio on myös kirkollisvalitus uudistetussa muodossaan. Sosiaalivalitusta ja verovalitusta voidaan pitää hallintovalitukseen rinnastuvina, vaikka kummassakin valitustyypissä on runsaasti omaleimaisia piirteitä.

Kunnallisvalituksen erityispiirteitä verrattuna hallintovalitukseen ovat erityisesti laaja valitusoikeus, rajoitetut laillisuusvalitusperusteet ja valitusviranomaisen niin ikään rajoitetumpi toimivalta.[52] Valitustyyppinä kunnallisvalitus on *kassatorinen*, mikä merkitsee, että hallintotuomioistuin ei voi muuttaa valituksenalaista päätöstä. Mikäli tuomioistuin pitää päätöstä kuntalain mukaisilla valitusperusteilla lainvastaisena, tuomioistuin voi ainoastaan kumota päätöksen

[52] Valitustyyppien erolla on historiallista taustaa. Kunnallisvalitus on alun perin ymmärretty lähinnä kunnan jäsenten kunnallishallintoon kohdistuvan valvonnan keinoksi, kun taas hallintovalituksen muotoutuminen on ollut enemmän riippuvainen keskushallinnon kehityksestä (*Hannus – Hallberg* 2000 s. 565–566). Kirjoittajien mukaan kunnallishallinnon erityisaloja koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä tavoitteena on ollut rajoittaa hallintovalituksen soveltamista ja vastaavasti laajentaa kunnallisvalituksen käyttöä. Tätä on perusteltu kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistamiseen liittyvillä näkökohdilla. Kantaa on kuitenkin ollut tarkistettava varovaisemmaksi sen johdosta, että niiden kohdalta, joita päätökset koskevat muutoinkin kuin kunnan jäseninä, siirtyminen muutoksenhaussa hallintovalituksesta kunnallisvalitukseen merkitsee muutoksenhakuperusteiden rajoittamista. Tähän nähden on päädytty siihen, että muutoksenhakujärjestelmän kehittämisessä tulee edetä tapaus tapaukselta harkiten, milloin muutoksenhaku on järjestettävä hallintovalitukseksi ja milloin se voi jäädä kunnallisvalitukseksi. Kirjoittajien mukaan on kuitenkin luonnollista, että kunnallishallinnossa ”etusija on periaatteessa annettava kunnallisvalitukselle”. Vastaava toimintasuositus lainsäätäjälle esitettiin myös hallinnon oikeusturvakomitean mietinnössä (*KM 1981:64* s. 116–177). Mietinnössä hallintovalitusta pidettiin kunnallisvalitusta asianmukaisempana valituslajina niissä tapauksissa, joissa päätös koskee vain yksityistä henkilöä ja päätöksellä ei ole vaikututusta ”laajemmin asianosaisen ulkopuolella”. Jälkikäteisesti arvioituna mielenkiintoisin komitean esittämä perustelu hallintovalituksen käytölle on se, että päätöksen tietoja ei ole tarkoitettu ”yleisesti julkistettaviksi”.

sekä asian laadusta riippuen myös palauttaa sen kunnallisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Hallintolainkäyttölain 8 §:n 1 momentista voidaan myös päätellä, että kunnallisen viranomaisen päätökseen haetaan ensisijaisesti muutosta kunnallisvalituksin ja siten kuntalaissa tarkemmin säädetyn menettelyn mukaisesti.[53] Lailla voidaan kuitenkin säätää muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen päätöksiin myös hallintovalituksin, jolloin menettelynormisto perustuu joko sellaisenaan hallintolainkäyttölakiin tai hallintolainkäyttölain ohella erityislainsäädäntöön. Käytännössä muutoksenhausta kunnallisen viranomaisen päätöksiin hallintovalituksin on säädetty erittäin monissa asioissa. Useimmiten hallintovalituksin on järjestetty muutoksenhaku kunnallisen viranomaisen päätöksiin tilanteissa, joissa kunta hoitaa erityislainsäädäntöön perustuvaa tehtäväänsä.

3.1.2 Milloin oikaisuvaatimusmenettely tulee käytettäväksi?

Kunnallisvalitukseen yleisesti liittyvästä *oikaisuvaatimusmenettelystä* säädetään kuntalain 88 ja 89 §:ssä. Jos päätökseen voidaan hakea muutosta kunnallisvalituksin muun kuin kuntalain perusteella, lähtökohtana on kuntalain 88 §:n mukaisesti tuolloin se, että muutoksenhakuun ei sovelleta oikaisumenettelyä, vaan muutosta haetaan suoraan valittamalla hallinto-oikeuteen. Kuntalain 89 §:n 1 momentin mukaisesti kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Koska kuntalaissa ei ole säädetty tarkemmin oikaisuvaatimuksen tekemisestä, oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteilla.[54]

Kuntalain 89 §:n 2 momentin mukaisesti oikaisuvaatimuksen käsittelee edellä tarkoitettu toimielin itse. Toimielin käsittelee myös alaisensa viranomaisen päätöstä koskevat oikaisuvaatimukset. Kuntalain 89 §:n 3 momentissa säädе-

---

[53] Mirka Kallion tutkimuksessa on seurattu kunnallisvalitusten käsittelyä KHO:ssa vuosina 1980, 1990, 1995 ja 2000. Vuonna 1980 KHO:ssa ratkaistiin 6 180 asiaa, joista kunnallisvalituksia oli 239 (4 %). Näissä asioissa oli valittajana kunnan jäsen 59 %:ssa ja asianosainen 41 %:ssa tapauksia. Vuonna 1990 ratkaistiin 5 062 asiaa, joista 207 oli kunnallisvalituksia (4,6 %). Ratkaistuista kunnallisvalituksista valittajajakauma oli nyt 51 % (kunnan jäsen) ja 49 % (asianosainen). Vuonna 1995 ratkaistiin 5 909 asiaa, joista kunnallisvalitusten suhteellinen osuus oli 5,7 %. Valittajajakauma oli kääntynyt lukemiin 21 % (kuntalainen) ja 79 % (asianosainen). Viimeisenä tutkittuna vuonna (2000) ratkaistiin 4 574 asiaa, joista kunnallisvalituksia oli 174 kappaletta (5,8 %). Valittajista asianosaisia oli 71 % ja kunnan jäseniä 29 % (*Mirka Kallio* 2003 s. 30–44).

[54] Suomen Kuntaliiton ja Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen yhteisessä kyselytutkimuksessa on tarkasteltu kahden vuoden ajalta (1.7.1995–1.7.1997) sekä oikaisuvaatimusten tuloksellisuutta että oikaisuvaatimusten perusteita. Tutkimuksen mukaan yli 80 prosenttia toimielinten päätöksistä pysyi menettelyssä muuttumattomina. Oikaisuvaatimuksen perusteista 1/3 koski laillisuusperusteita ja 2/3 tarkoituksenmukaisuusperusteita (*Hoikka ym.* 1999 s. 274 ja 279).

tään puolestaan siitä, että kunnanhallituksen tai muun toimielimen käytettyä kuntalain 51 §:n mukaista otto-oikeuttaan oikaisuvaatimus käsitellään otto-oikeuttaan käyttäneessä elimessä.[55] Kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen käsittely on hallintomenettelyä, johon sovelletaan hallintolakia.

Kuntalain 51 §:n mukaista *otto-oikeutta* on käytettävä pykälän 3 momentin mukaisesti viimeistään sen ajan kuluessa, jossa 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus asiassa on tehtävä. Oikeuskäytännössä vakiintuneen tulkinnan mukaan otto-oikeuden käyttäjä ei voi viimeksi mainittu säännös huomioon ottaen ottaa toimielimen tai viranhaltijan päättämää asiaa käsiteltäväkseen enää sen jälkeen, kun oikaisuvaatimuksen tekemiselle kuntalain 93 §:ssä säädetty määräaika on kulunut umpeen. Otto-oikeutta ei voi myöskään käyttää sen jälkeen, kun oikaisuvaatimukseen on annettu ratkaisu (*KHO 1999:69* ja *KHO 23.3.1998 taltio 501*). Jos oikaisuvaatimus käsitellään otto-oikeutta käyttäneessä kunnanhallituksessa tai muussa toimielimessä, oikaisuvaatimuksen tekijän esittämät vaatimukset ja perustelut eivät sido kunnanhallitusta tai toimielintä.[56] Kunnanhallitus tai toimielin voi siten käsiteltäväkseen ottamassaan asiassa tehdä kokonaan uuden päätöksen, pysyttää aiemmin tehdyn päätöksen, kumota päätöksen tai muuttaa päätöstä

---

[55] Kuntalain 23 §:n mukaan kunnan puhevaltaa käyttää kunnanhallitus. Kunnan viranomaisella ei ole tämän pääsäännön mukaisesti asianosaisen oikaisu- tai muutoksenhakuoikeutta kunnan toisen viranomaisen päätöksestä eikä myöskään valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että hallintotuomioistuin kumoaa kunnan viranomaisen tekemän päätöksen (ratkaisussa *KHO 4.11.1999 taltio 2964* ympäristölautakunnalla ei katsottu olleen oikeutta valittaa LO:n päätöksestä, jolla ympäristölautakunnan päätös määrätä ympäristölupamaksu oli kumottu). *Hannus – Hallberg* katsovat kuitenkin, että jos ensiksi mainitun viranomaisen tehtävänä on valvoa tiettyä julkista etua, sillä saattaa kuitenkin olla muutoksenhakuoikeus päätöksestä, jonka voidaan katsoa loukkaavan tätä etua (*Hannus – Hallberg* 2000 s. 606–607). Kunnan jäsenen valitus- ja alistusoikeuden käyttämisen edellytyksenä ei ole se, että kunnan jäsenyys kestää koko prosessin ajan. ”Kunnallisvalituksen tarkoitusperät” huomioon ottaen valituksen tutkimiseen ei vaikuta myöskään valittajan kuolema (mts. 608). Oikeuskäytännön mukaan kunnallisvalituksen käyttö edellyttää oikeushenkilöltä sitä, että tämä on valituksen tekohetkellä asianosaiskelpoinen. Ratkaisussa *Turun ja Porin LO 26.5.1999 taltio 192/1* katsottiin, että valitusajan päättymisen jälkeen rekisteröidyllä yhdistyksellä ei ollut asianosaiskelpoisuutta.

[56] *Hannus – Hallberg* toteavat, että oikaisuvaatimusmenettely on ”varsin lähellä muutoksenhakua”. Koska kysymys ei toisaalta ole asian siirrostakaan, toimielin ei voi oikaisuvaatimusta käsitellessään käsitellä koko asiaa uudelleen esitetyistä vaatimuksista täysin poiketen. Tämän vaatimuksen kirjoittajat katsovat ilmenevän myös HMenL 7.2 §:n säännöksistä, jotka edellyttävät, että asiaa vireille pantaessa on ilmoitettava vireillepanijan vaatimukset perusteluineen. Kirjoittajien mukaan toimielin on ”lähtökohtaisesti sidottu” esitettyihin vaatimuksiin (*Hannus – Hallberg* 2000 s. 573). Hallituksen esitystä (HE 192/1994 vp) täsmennettiin oikaisuvaatimuksen käsittelyn osalta hallintovaliokunnan mietinnössä siten, että viranomaisen todetaan käsittelevän nimenomaisesti oikaisuvaatimusta eikä koko sitä asiaa, jota oikaisuvaatimus koskee (*HaVM 18/1994 vp* s. 17). Tästä täsmennyksestä johtuu, että oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen on sidottu esitettyihin vaatimuksiin, jollei kysymys ole samalla otto-oikeuden käyttämisestä (*Harjula – Prättälä* 2004 s. 621). Hallintovaliokunta perusteli itse muutostaan toteamalla, että esityksessä ehdotetusta ilmauksesta ”oikaisuvaatimuksen johdosta asia on käsiteltävä uudestaan” saattoi syntyä käsitys, että oikaisuvaatimuksessa ei olisikaan kysymys oikeusturvakeinosta.

taikka palauttaa asian päätöksen tehneen kunnan viranomaisen käsiteltäväksi.[57]

Kuntalain mukaisesti kunnanhallituksen tai lautakunnan otto-oikeutensa nojalla tekemään päätökseen on haettava ensi vaiheessa oikaisua, jolloin vasta tästä oikaisupäätöksestä voidaan hakea muutosta kunnallisvalituksin hallinto-oikeudelta. Kunnallisen viranomaisen oikaisuvaatimuksen johdosta antamaan päätökseen haetaan sen sijaan kuntalain 90 §:n 1 momentin mukaan muutosta kunnallisvalituksin. Kombinaatiotilanteessa, jossa kunnanhallitus tai lautakunta on käyttänyt otto-oikeuttaan ja asiassa on samalla tehty oikaisuvaatimuksia kohdistuen otto-oikeuden kohteena olevaan päätökseen, kunnanhallituksen tai lautakunnan päätöstä lienee pidettävä kuntalain 90 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ”oikaisuvaatimuksen johdosta annettuna päätöksenä”, joten oikeussuojamenettelynä olisi tämän jälkeen kunnallisvalituksen tekeminen hallinto-oikeudelle. Muunlainen tulkinta johtaisi siihen, että oikaisuvaatimuksia jouduttaisiin tekemään kahdessa peräkkäisessä päätösvaiheessa, mikä puolestaan ei korkeimman hallinto-oikeuden muu julkaistu oikeuskäytäntö huomioon ottaen näyttäisi olevan mahdollista.

> Tältä osin viittaan erityisesti tapaukseen *KHO 22.5.2003 taltio 1231*. Mainitussa ratkaisussa on todettu nimenomaisesti se seikka, että lautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään uuteen päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksin eikä uudella oikaisuvaatimuksella, vaikka teknisesti oikaisuvaatimuksen menestyminen johtaakin ensin vanhan päätöksen kumoamiseen ja sen jälkeen uuden päätöksen tekemiseen eli kahteen toisiaan seuraavaan päätöksentekovaiheeseen. Nämä vaiheet eivät kuitenkaan ole erillisiä, joten kunnallisvalituksen käytön kannalta kysymys on saman asian ratkaisemisesta.[58]

---

[57] Kuntalain kommentaareissa todetaan yhdensuuntaisesti, että otto-oikeutta käyttämällä tehty uusi päätös ei ole oikaisuvaatimuksen johdosta annettu päätös, josta kuntalain 90 §:n mukaisesti voitaisiin suoraan tehdä kunnallisvalitus (*Harjula – Prättälä* 2004 s. 400–401 ja *Hannus – Hallberg* 2000 s. 575). Harjula – Prättälä katsovat tulkinnan soveltuvan myös edellä kuvattuihin kombinaatiotilanteisiin, joissa otto-oikeutta käytetään asiassa, jossa on tehty oikaisuvaatimuksia, vaikka tilannetta voidaankin pitää tulkinnanvaraisena. Heidän mukaansa tulkinta voidaan johtaa aikaisemmasta lainsäädännöstä, jossa alkuperäisen asian käsittely raukesi siirtomenettelyn vuoksi.

[58] Tapauksessa oli kysymys luokanopettajan viran täyttämisestä. Lautakunta valitsi virkaan A:n. Päätöksestä tehtiin kuntalaisen oikaisuvaatimus sillä perusteella, että kuntalain mukaan virkavaalissa äänten mennessä tasan ratkaisee arpa eikä puheenjohtajan mielipide. Lautakunta hyväksyi oikaisuvaatimuksen ja kumosi päätöksensä. Heti tämän päätöksen jälkeen lautakunta teki uuden päätöksen valiten virkaan B:n. Tästä päätöksestä teki oikaisuvaatimuksen C, joka katsoi lautakunnan syrjäyttäneen pätevimmän hakijan. Lautakunta käsitteli asiaa ja totesi, että oikaisuvaatimusta ei kuntalain mukaan enää voinut tehdä. Koska C oli toiminut saamansa oikaisuvaatimusohjeen mukaisesti, lautakunta siirsi asian hallinto-oikeudelle valituksena käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus jätti oikaisuvaatimuksen tutkimatta ja palautti asian lautakunnalle katsoen, että lautakunta oli tehnyt B:n valitessaan uuden päätöksen, josta kuntalain mukaan tuli ensin tehdä oikaisuvaatimus. KHO kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja palautti asian hallinto-oikeudelle uudestaan käsiteltäväksi. Ratkaisussaan KHO muun ohella totesi, että kuntalaissa ei ole säännöksiä siitä, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen tulisi uudestaan hakea muutosta oikaisuvaatimuksella. Kuten *Hägglund* toteaa tapausta kommentoidessaan, uusi päätös on vain seuraus oikaisuvaatimuksen hyväksymisestä. Hänen mukaansa hallinto-oikeuden omaksuman tulkinnan mukainen kanta johtaisi siihen, että päätöksenteosta tulisi ”både oredligt och i värsta fall spekulativt” (*Hägglund*, FK 7/2003 s. 47).

3.1.3 Kuntalain mukaisten oikeussuojakeinojen käyttöalasta suhteessa muussa järjestyksessä ratkaistaviin asioihin

Kuntalain mukaiset oikaisuvaatimus- ja muutoksenhakukeinot ovat oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen ja pääasiallisen tähänastisen oikeuskäytännön perusteella hallintovalituksesta poiketen käytettävissä myös silloin, kun riidanalainen kysymys koskee *kunnan sitoutumista yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tai tähän oikeussuhteeseen liittyvää muuta kysymystä*. Hallintovalituksesta poiketen kunnallisvalituksen ja oikaisuvaatimuksen kohteena voi olla myös kunnallinen *normipäätös*. Kunnallinen normipäätös koskee yleensä esimerkiksi tiettyä taksaa. Myös esimerkiksi ympäristönsuojelulain mukaiset kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset ovat oikeudelliselta luonteeltaan normipäätöksiä.

Kunnalla ei ole velvollisuutta ryhtyä yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen, minkä johdosta oikeuskäytännössä on katsottu, että *tarjouksen tekijällä* ei ole oikeutta hakea oikaisua tai muutosta sellaiseen päätökseen, jolla kunta kieltäytyy tarjouksesta. Oikeuskäytännössä on toisaalta ollut lähtökohtana, että kunnan esittämään tarjouspyyntöön vastanneella (erityisesti urakkakilpailut) on samanlainen oikeus hakea muutosta ja oikaisua kuin kunnan päätöksessä tarkoitetun yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolella.

> Esimerkiksi ratkaisussa *KHO 17.12.2002 taltio 3338* katsottiin, että kahdella kunnan omistamien osakkeiden ostosta tarjouksen tehneellä yhtiöllä (A ja B) oli oikeus valittaa valtuuston päätöksestä, jolla osakkeet oli myyty kolmannelle ja yhtiöiden tarjous hylätty. Yhtiöt eivät olleet kunnan jäseniä. Ne olivat tehneet kaupungille tarjouksen omasta aloitteestaan saatuaan tietää kaupungin aikeista myydä osakkeet yhtiölle X. Kaupunginkanslia oli kaupunginhallituksen asiaa koskevan päätöksen johdosta pyytänyt yhtiöitä A, B ja X täsmentämään tarjouksiaan vertailukelpoisuuden saavuttamiseksi. A, B ja X olivat tehneet pyydetyt tarjoukset. Valtuuston päätöksen, jolla X:n tarjous hyväksyttiin ja A:n ja B:n tarjous hylättiin, katsottiin välittömästi vaikuttavan A:n ja B:n *etuun*.
>
> Edellä selostettu julkaisematon ratkaisu näyttäisi olevan linjassa lyhyenä ratkaisuselosteena julkaistun aikaisemman ratkaisun *KHO 27.9.2000 taltio 2431* kanssa, vaikka erottelun tekeminen jääkin kovin hienovaraiseksi.
>
> Kyseisessä ratkaisussa oli kysymys tilanteesta, jossa kuntayhtymä oli päättänyt myydä kaksi kiinteistöä ja tässä tarkoituksessa pyytänyt sanomalehti-ilmoituksin tarjouksia. Tarjouksia tehtiin kaikkiaan kuusi, joista yhden tarjouksen teki myöhemmin muutosta hakenut ulkokuntalainen yhtiö. Ratkaisuselosteen mukaan *pelkästään se seikka, että tämä yhtiö oli vastannut tarjouspyyntöön*, ei luonut yhtiölle sellaista oikeutta tai etua, että yhtiöllä olisi ollut tällä perusteella valitusoikeus kuntayhtymän valtuuston päätöksestä myydä kiinteistöt muulle tarjouksen tehneelle yhtiölle.

Kunnallisvalitusta koskevaa soveltamiskäytäntöä ei voida pitää toisaalta kaikin puolin johdonmukaisena, mitä tulee erityisesti mahdollisuuteen käyttää kuntalain mukaisia oikeussuojakeinoja asioissa, joissa oikeudellinen sitova ratkaisu-

valta ei kuulu kunnalle itselleen. Tähänastisen soveltamiskäytännön mukaisesti kunnallisvalitusta ja oikaisumenettelyä ei nimittäin ole pidetty lainkaan käytettävissä olevana niissä tilanteissa, joissa kunnan päätöksenteko kohdistuu *työtuomioistuimen toimivaltaan kuuluvaan kysymykseen*.[59] Oikeuskäytännössä on toisaalta katsottu, että *virkaehtosopimuksen määräysten kiistaton rikkominen* voi tulla kunnallisvalituksin hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi ja että päätös voidaan tällöin kumota ainakin toimivallan ylitysperusteella.[60]

> Tässä yhteydessä mainittakoon, että ratkaisussa *KHO 1999:80* kunnallisen virkaehtosopimuslain (669/1970) 26 §:n valituskieltoa tulkittiin siten, että viranhaltija, joka ei ollut neuvotteluoikeuden omaavan viranhaltijayhdistyksen jäsen, oli oikeutettu saattamaan palvelussuhdetta koskevaa etuuttaan koskevan vaatimuksen (sairausajan palkka ja saamatta jäänyt palkka) hallintoriitana hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, vaikka vaatimuksen ratkaiseminen edellytti virkaehtosopimuksen tulkintaa. Viranhaltija ei työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) 13 §:n nojalla voinut saattaa vaatimustaan työtuomioistuimen ratkaistavaksi, koska viranhaltijalla ei ollut mahdollisuutta velvoittaa virkaehtosopimukseen osallisena sidottua yhdistystä nostamaan kannetta puolestaan.
>
> Perusteluissa painotettiin, että kysymys oikeudesta palkkaan oli HM 16.1 §:ssä tarkoitettu oikeus ja että KVESL 26 §:n esitöiden perusteella valituskiellon ensisijaisena tarkoituksena oli sulkea rinnakkaisten oikeussuojakeinojen käyttö eikä suinkaan sulkea oikeussuojakeinojen käyttämistä kokonaan pois

---

[59] *Harjula – Prättälä* 2004 s. 613 ja esimerkiksi siinä mainittu ratkaisu *KHO 22.1.1998 taltio 92* (kysymystä siitä, mitä tarkoitetaan hyväksyttävällä lääkärintodistuksella, ei voitu saattaa oikaisuvaatimuksin eikä kunnallisvalituksin käsiteltäväksi, kun asia koski opetusalan KVTES:n määräysten oikeaa tulkintaa, äänestys 6–1). Vanhemmasta samansuuntaisesta oikeuskäytännöstä mainittakoon esimerkiksi *KHO 9.3.1973 taltio 983* (luontoissuorituksia vastaavien vastikkeiden pidättäminen palkasta), *KHO 26.3.1977 taltio 1277* (ikälisään oikeuttavan palvelusajan laskeminen), *KHO 1974 A II 45* (terveyskeskuslääkärin vaatimus saada palkkiota lisätyöstä) ja *KHO 26.5.1975 taltio 2153* (kodinhoitajan kurssiajan matkakustannusten korvaaminen). Uudemmasta oikeuskäytännöstä mainittakoon ratkaisu *KHO 2000:11* (peruskoulun luokanopettajan lomauttaminen taloudellisista ja tuotannollisista syistä), jossa KHO poisti LO:n päätöksen opettajan valituksen tutkimisesta sekä kunnallisen toimielimen päätöksen opettajan tekemän oikaisuvaatimuksen tutkimisesta. KHO tutki sen sijaan lomautetun opettajan valituksen sillä perusteella tehtynä, oliko lomauttaminen silloisen peruskoululaissa (476/1983) säädetyn perusopetuksen järjestämisvelvoitteen vastaista, ja hylkäsi valituksen. Virkaehtosopimuksen tulkintaan perustuvista lomauttamisen perusteista oli kysymys myös ratkaisussa *KHO 10.2.2000 taltio 252*, jossa kunnan ympäristölautakunnan ei olisi tullut tutkia oikaisuvaatimusta. Viimeksi mainitun ratkaisun mukaan virkaehtosopimuksen tulkinta saattoi kohdistua myös sellaiseen virkaehtosopimuksen määräykseen, jonka mukaan kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annetun lain (484/1996) eräät säännökset olivat tulleet virkaehtosopimuksen osaksi.

[60] Esimerkiksi ratkaisussa *KHO 1979 A II 35* kaupunginhallituksen päätöksen, jolla kaupunginhallitus oli päättänyt maksaa teknillisen oppilaitoksen rehtorin opetusvelvollisuudesta vapautetulle virkaehtosopimuksella määrätyn palkkauksen opetusvelvollisuuden huojennuksineen ja ylityökorvauksineen, katsottiin koskevan virkaehtosopimuksen tulkintaa eikä kunnallisvalitusta siten voitu tutkia. Kunnallisvalituksena voitiin sen sijaan tutkia vaatimus päätöksen kumoamisesta sillä perusteella, että päätös meni kaupunginhallituksen toimivaltaa ulommaksi. Kunnanvaltuuston katsottiin ratkaisussa *KHO 1980 A II 27* ylittäneen toimivaltansa, kun valtuusto myönsi virkaehtosopimukseen perustumattoman henkilökohtaisen palkanlisän viranhaltijalle, jonka palkkaus oli määrätty virkaehtosopimuksella.

(äänestys 6–4). Vähemmistöön jääneet jäsenet puolestaan katsoivat, että HM 16.1 §:n säännöksillä ei perusoikeusuudistuksen lainvalmisteluaineiston perusteella ollut tarkoitettu vaikuttaa tuomioistuinten toimivallan määräytymisen perusteisiin ja että KVESL:n esitöiden perusteella lain 26 §:n mukaisella valituskiellolla oli haluttu kokonaisuudessaan sulkea pois hallintolainkäyttöjärjestelmä ratkaistaessa virkaehtosopimusten sisältöä koskevia kysymyksiä. Vähemmistön mukaan tällä lainsäätäjän ratkaisulla pyrittiin siihen, että keskenään ristiriitaisia eri tuomioistuinten ratkaisuja ei syntyisi.

Hannus – Hallberg katsovat, että samalla tavoin kuin yksityisoikeudellisia oikeussuhteita tulee arvioida myös niitä tilanteita, joissa kysymys on *julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevista päätöksistä*, jotka eivät muodostu toista osapuolta sitoviksi vaan ainoastaan *ilmaisevat kunnan kannanoton* asiaan. Kanta tarkoittanee siis sitä, että kunnallisvalitusta olisi myös tuolloin mahdollista käyttää. Kirjoittajien mukaan hallinto-oikeus voisi tutkia tällaisen kunnallisvalituksen *hallintoriitana* ”ainakin, jos tällainen vaatimus on valituksen yhteydessä nimenomaisesti esitetty”.[61]

Toisaalta voinee kysyä, miten edellä tarkoitettu tilanne eroaa siitä tilanteesta, että kunta päättää ryhtyä oikeassa järjestyksessä hakemaan hallintoriitana tietyn tahon velvoittamista johonkin suoritukseen kunnalle. Kunnan päätös ryhtyä hallintoriitamenettelyyn ei ole kuntalain mukaisesti valituskelpoinen päätös, joten tätä päätöstä ei voida saattaa oikaisumenettelyyn eikä muutoksenhakumenettelyyn. Kirjoittajien esittämän suosituksen mukaan kunnan virheellistä menettelyä käsiteltäisiin tavanomaiseen tapaan kunnallisvalituksena, kun taas kunnan oikea menettely johtaisi tutkintaan ja käsittelyyn vain hallintoriitaasiana. Jälkimmäisessä mallissa käsittely keskittyisi siihen prosessiin, missä oikeuskysymykset ratkaistaan sekä aineellisesti että menettelyllisesti. ”Perinteisessä” mallissa, jossa oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen on katsottu olevan mahdollisia myös siinä tilanteessa, että itse oikeussuhde ei ole julkisoikeudellinen tai julkisoikeudellisenkaan oikeussuhteen osalta kunnalla ei ole ollut riittävää toimivaltaa ratkaista kysymystä toista osapuolta sitovasti, kunnallisvalitusjärjestelmän käytön tarpeelle ei ole osoitettavissa mitään oikeussuojasyytä, jollei kunnan päätöstä voida muutoksenhaussa kumota sen johdosta, että kunta on virheelliseen menettelyyn ryhtyessään samalla ylittänyt toimivaltansa.[62]

---

[61] *Hannus – Hallberg* 2000 s. 605.

[62] En pidä oikeana tulkintaa, jonka mukaan tällainen päätös ”ei-sitovana” ei voi tulla kumottavaksi (vrt. *Hannus – Hallberg* 2000 s. 605). Kunta voi tehdä päätöksen hallintoriitamenettelyn tai muun erikseen säädetyn menettelyn välttämisestä täysin tietoisena siitä, että kunnan menettelylle ei ole toimivaltaperustetta. Tätä toimivaltaperusteen puutetta ei taas välttämättä tiedä kunnan asettaman velvoitteen kohde, jolloin kunta voi saavuttaa haluamansa lopputuloksen turvautumatta oikeaan menettelyyn, jossa kunnan kannanoton tai vaatimuksen menestymisen mahdollisuudet olisivat kenties tulleet arvioiduksi toisin.

Pidän prosessin tehokkuuden kannalta de lege ferenda tavoiteltavana sellaista oikeustilaa, jossa kunnan sitoutumista tai kannanottoa muussa järjestyksessä ratkaistavaan kysymykseen ei käsiteltäisi enää kunnallisvalituksena. Käytännössä näissä tilanteissa kunnallisvalituksessa voidaan kiinnittää huomiota vain menettelyllisiin seikkoihin, kuten siihen, onko kunnan päätökseen vaikuttanut päätöksentekijöiden esteellisyys, onko sitoutumisesta päättänyt siihen toimivaltainen elin taikka onko viranhaltija tai toimielin ylittänyt muutoin toimivaltansa käyttämällä väärin harkintavaltaansa. Erityisesti viimeksi mainitun valitusperusteen soveltamisen osalta oikeuskäytäntö näyttää muodostuneen varsin epäsystemaattiseksi.

> Kuntalaista esitetyt eräät tulkinnat kunnallisvalituksen sallittavuudesta, kun päätös tarkoittaa muussa järjestyksessä ratkaistavaa oikeuskysymystä, rakentuvat tosiasiassa aikaisemman kunnallislainsäädännön tulkinnoille oikeudenloukkausperusteesta. Nyt tarkastelu on vain nimetty ”lainvastaisuustarkasteluksi”, jossa kunnan viranomaisen päätöksen ei-sitovuus merkitsee samalla, ettei päätöstä voida lainvastaisena kumota.
>
> Hannus – Hallberg toteavat, että käytännössä tätä kunnallisvalituksen tehottomuutta ei huomata, jolloin ”monesti tehdään itse asiassa turhia kunnallisvalituksia”. Kirjoittajat toteavat kuitenkin samalla, että järjestelmää puoltaa se, että oikaisuvaatimuksen käsittelyssä tilanne voi olla toinen. Oikaisuvaatimus voi menestyä myös tarkoituksenmukaisuusperusteilla, joten on mahdollista, että toimielin esimerkiksi luopuu yksityisoikeudellisen vuokrasuhteen irtisanomisesta oikaisuvaatimuksessa esitettyjen näkökohtien johdosta.[63]
>
> Tähän voi puolestaan todeta, että kunta voi luopua irtisanomisvaateistaan ja muista yksityisoikeudellisista vaateistaan myös riita-asiaa käsiteltäessä, jolloin kunnallisvalitusinstituutin säilyttämiselle tässä mielessä ei ole välttämätöntä tarvetta. Oikaisuvaatimusmenettely ei myöskään ole ainoa kanava, jota käyttämällä asiasta eri mieltä olevat kuntalaiset voivat saattaa mielipiteensä kunnan edustajien tietoon.
>
> Harjula – Prättälä toteavat puolestaan kommentaarinsa vuonna 2001 julkaistussa painoksessa, että oikeudenloukkausperusteen poistuttua on ”jossain määrin epäselvää” millä tavoin tulisi ratkaista kunnallisvalitus päätöksestä, joka voidaan saattaa ratkaistavaksi muussa järjestyksessä. He päätyvät kuitenkin katsomaan, että valitus tutkittaisiin ja hylättäisiin sillä perusteella, että lainvastaisuus voidaan saattaa ratkaistavaksi muussa järjestyksessä.[64] Tämä kannanotto on säilytetty myös vuoden 2004 painoksessa, joskin kirjoittajat viittaavat siihen, että oikeuskäytännössä tällaisia valituksia on nyt jätetty myös tutkimatta.[65]

Edellä todetut menettelylliset oikeuskysymykset voitaisiin esikysymyksenä ratkaista myös siinä prosessissa, jossa joudutaan ratkaisemaan oikeussuhdetta koskevat materiaaliset kysymykset. Oikeussuojakysymysten keskittäminen yhteen prosessiin tekisi asian käsittelyn tehokkaammaksi, oli sitten kysymys julkisoikeudellisesta tai yksityisoikeudellisesta oikeussuhteesta tai oikeussuhteesta, jonka arviointi kuuluu esimerkiksi työtuomioistuimen toimivaltaan. Li-

63 *Hannus – Hallberg* 2000 s. 605.
64 *Harjula – Prättälä* 2001 s. 533.
65 *Harjula – Prättälä* 2004 s. 629.

säksi on otettava huomioon, että myös hallintolainkäytössä joudutaan arvioimaan muiden oikeussuojajärjestelmien mukaisia kysymyksiä sekä tekemään niistä ainakin esikysymyksinä ratkaisuja.

Kunnallisvalituksen valvontafunktionkaan kannalta arvioituna nykyistä järjestelmää ei voida pitää tehokkaana, koska kuntalainen ei oikaisuvaatimuksellaan eikä valituksellaan pysty estämään moitteettomassa menettelyssä tapahtuvaa kunnan sitoutumista yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin eikä kunnan kannanmuodostusta muussa järjestyksessä ratkaistavan oikeustoimen sisällöstä. Muussa järjestyksessä ratkaistavien asioiden kohdalla kunnallisvalitusinstituutti nykymuotoisena näyttäytyy entistä enemmän asian käsittelyn mahdollisena hidasteena, jota voidaan käyttää tietoisesti hyväksi joko kuntaa tai oikeussuhteen toista osapuolta vastaan. Parhaiten kuntalain mukaiseen järjestelmään saattaisi kuitenkin soveltua sellainen malli, jossa muussa järjestyksessä ratkaistavien asioiden osalta kunnan viranomaisen kannanotot voisivat edetä vain oikaisumenettelyyn itse muutoksenhakumenettelyn sulkeutuessa kunnallisvalituksen käyttöalan ulkopuolelle nimenomaisella valituskiellolla.

3.1.4 Valitusperusteiden esittämisestä

Kuntalain 91 §:n mukaan päätöksestä, joka koskee vain *valmistelua tai täytäntöönpanoa*, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Hallintolainkäyttölaista poikkeavasta muotoilusta huolimatta kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen kohteena voivat olla vain lopulliset päätökset eli päätökset, joilla asia on kunnassa ratkaistu tai jätetty tutkimatta.[66] Koska kuntalaissa ei toisaalta aseteta samaa edellytystä kuntalain 51 §:ssä tarkoitetulle otto-oikeuden käytölle, otto-oikeuden kohteena voi olla myös valmistelupäätös (näin myös ratkaisussa *KHO 2003:29*).

Kuntalain 90 §:n mukaisesti kunnallisvalitusta tehtäessä sekä asianosaisen että kunnan jäsenen käytössä olevat valitusperusteet ovat samat eli päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehneen viranomaisen toimivallan ylitys ja päätöksen muu lainvastaisuus. Kummankin valittamaan oi-

---

[66] Oikaisu- ja valituskelpoisena on pidetty muun ohella lastenkodin johtajan päätöstä, jolla viranhaltijaa oli estetty palaamasta virkapaikalleen hoitamaan virkatehtäviään (*KHO 1997:66)* ja koulutuslautakunnan lomautusilmoitusta (*KHO 18.3.1999 taltio 481*). Kuntalain 91 §:n mukaisia vaatimuksia eivät sen sijaan täyttäneet kunnan perusturvalautakunnan päätökset, joilla oli määrätty vanhustyön vastuualuejohtaja sekä vanhustyön ja kotipalvelun tositteiden hyväksyjä. Mainittuja päätöksiä pidettiin luonteeltaan työnjohdollisina, kunnan sisäistä hallinto-organisaatiota koskevina (*KHO 4.12.2002 taltio* 3203). Oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta ei saanut myöskään tehdä koululautakunnan päätöksestä antaa lehtorille kirjallinen huomautus. Kirjallista huomautusta pidettiin työnjohdollisena ohjauksena (*KHO 20.12.2002 taltio 3400*). Valituskelpoisuuden ja oikaisuvaatimuskelpoisuuden tulkinnoista sekä aikaisemmasta oikeuskäytännöstä ks. *Harjula – Prättälä* 2001 s. 537–545 ja *Hannus – Hallberg* 2000 s. 589–599.

keutetun tahon on myös esitettävä *valituksensa perusteet* ennen valitusajan päättymistä (kuntalain 90.2 §:n säännös sellaisena kuin se on muutettuna lailla 844/1996).

> Hallintovaliokunta on todennut valtioneuvoston selonteosta (VNS 3/1999 vp) antamassaan mietinnössä, että kuntien ja niiden eri toimielinten päätökset eivät ole oikaisumenettelyssä kovin usein muuttuneet, mutta kuntalaiset ovat silti yleensä tyytyneet saamaansa uuteen päätökseen. Oikaisumenettelyn ei havaittu aiheuttaneen kuntien päätösten lainvoimaiseksi tulon kohtuutonta viipymistä.
>
> Valiokunta kiinnitti selonteon tavoin huomiota siihen, että ”kunnallisten toimielinten tulisi ymmärtää oikaisuvaatimusten käsittely tähänastista selvemmin niin, että siinä ei ole kysymys kertaalleen käsitellyn asian toisesta samanlaisesta käsittelystä, vaan oleelliselta osaltaan oikeussuojan antamisen intressissä tapahtuvasta asian syventävästä käsittelystä”. Tällaisessa käsittelyssä on oleellista eritellä myös päätöksen tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusperusteet, koska hallinto-oikeuteen mahdollisesti tehtävä valitus voi koskea vain laillisuusperusteita. Jos muutoksenhakija ei osaa erotella tarkoituksenmukaisuus- ja laillisuusperusteita, seurauksena saattaa olla hallintotuomioistuimille kuulumattomien asioiden vieminen niiden ratkaistaviksi.[67]
>
> Itse selonteon johtopäätöksissä huomiota kiinnittää näkemys, että oikaisuvaatimusmenettelyn katsotaan nimenomaisesti parantaneen kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, koska ”muutoksenhakija pääsee suoraan asianomaisessa viranomaisessa vaikuttamaan asiaan esittämällä halutessaan sitä koskevia uusia näkökohtia”.[68] Kannanoton muotoilu herättää oikeusturvamenettelyn sijasta mielikuvan pikemminkin jälkikäteisestä osallistumis- ja vaikuttamiskeinosta. Toisaalta selonteossa todetaan, että muutoksenhakumenettelyn kaksivaiheisuus on koettu jossain määrin mutkikkaaksi sen johdosta, että kuntien päätöksentekoon liittyvistä oikaisumenettelyistä säädetään myös muualla lainsäädännössä.
>
> Valtioneuvoston selonteon mukaan erityisiä tarpeita oikeussuojakeinojen muuttamiseen ei ole ilmennyt. Hallintotuomioistuinten toiminnassa mahdollisesti ilmenevien muutosten kartoittamiseen seurantajakson on todettu olleen liian lyhyt.

Kuntalain 90 §:n 2 momentin säännös on hallituksen esityksen (HE 110/1996 vp) perusteella tarkoitettu erityissäännökseksi suhteessa HLL 27 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeenkin esittää *uusia perusteita vaatimuksensa tueksi*, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi.[69] Lakitekstissä ei kuitenkaan viitata suoraan mainittuun lainkohtaan, jolloin epäselväksi voi tosiasiassa jäädä, tarkoittaako rajoitus myös samalla hallintolainkäyttölain 27 §:n 1 momentin mukaista tilannetta. Tuolloinhan valittaja ei ole voinut esittää valitusperustetta so. vaatimusta valitusajassa sen johdosta, että hän ei ole ollut tietoinen valitusperusteen käytettävissä olosta. Tyypillinen

---

67 *HaVM 11/2000 vp* s. 11.

68 *VNS 3/1999 vp* s. 24.

69 ”Kun hallintolainkäyttölain (586/1996) 27 §:n 2 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia muutu sen johdosta toiseksi, on tarpeen lisätä kuntalakiin säännös, ettei *edellä mainittua lainkohtaa sovelleta* kunnallisvalitukseen” (*HE 110/1996 vp* s. 2, kurs. ESV).

tällainen tilanne on se, että valittaja tulee tietoiseksi valituksenalaisen päätöksen valmisteluun osallistuneesta esteelliseksi katsomastaan henkilöstä vasta sen jälkeen, kun hän on tehnyt valituksen esimerkiksi sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.[70]

> *Mäenpää* on selvittänyt KHO:n aikaisempaa käytäntöä kunnallisvalituksen uusien valitusperusteiden ja tuomioistuimen viran puolesta tutkimisen osalta vuonna 1982 ilmestyneessä artikkelissaan.[71] Mäenpään havaintojen mukaan oikeuskäytäntö oli ollut lähinnä sen mukainen, että kaikki valituksen perustelut tuli esittää ensivalituksessa valitusajan kuluessa ja että muita perusteita ei voitu tutkia. Oikeuskäytännössä oli tosin 1960-luvulla katsottu myös, että edes ensivalituksessa esitetyn valitusperusteen tueksi esitettyä uutta perustelua ei tullut tutkia. Mäenpään mukaan valitusperusteiden tutkimista koskevaa oikeuskäytäntöä ei voitu pitää yhtenäisenä hänen tarkastelemallaan ajanjaksolla.[72]
>
> Epäyhtenäisyyttä aiheutui siitä, että 1970-luvulta alkaen toimivallan ylittäminen katsottiin voitavan ottaa huomioon viran puolesta. Tulkintalinja ei kuitenkaan vakiintunut, sillä jo 1980-luvulta lähtien katsottiin useissa tapauksissa, että tuomioistuin oli sidottu esitettyihin valitusperusteisiin.[73] Tämä linja vakiintui ratkaisussa *KHO 1980 A II 19*. Tuossa ratkaisussa katsottiin, että LO:n ei olisi tullut kumota kunnanhallituksen viranhaltijan vaalia koskevaa päätöstä sillä perusteella, että kunnanhallitus oli päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltansa, kun valittaja ei ollut vaatinut päätöstä kumottavaksi tällä perusteella.[74]

---

[70] Hallituksen esityksen mukaan, jos muutosta on esimerkiksi haettu sillä perusteella, että päätös on syntynyt esteellisyyden johdosta virheellisessä järjestyksessä, valitusajan päättymisen jälkeen *ei voida vaatia päätöstä muutettavaksi* esimerkiksi sillä perusteella, että valtuusto on ylittänyt toimivaltansa (*HE 110/1996 vp* s. 2, kurs. ESV). Hallituksen esityksessä uuden vaatimuksen ja uuden valitusperusteen esittämistä ei ole selkeästi erotettu toisistaan. Vaatimus pysyy sinänsä samana eli vaatimuksena päätöksen kumoamisesta, vaikka perusteeksi esitetään aikaisempaan perusteeseen liittymätön uusi peruste. Kunnallisvalituksen valvontafunktion kannalta pitäisi olla selvää, että kunnallisvalituksessakin on mahdollista esittää sellainen uusi valitusperuste, josta valittaja ei ole ollut tietoinen valitusta tehdessään.

[71] *Mäenpää* 1982 s. 145–154.

[72] *Mäenpää*, mts. 147. Mäenpää mainitsee esimerkiksi seuraavat ratkaisut: *KHO 1960 II 148* (vasta KHO:ssa esitetty uusi perustelu, jonka mukaan päätös vaati määräenemmistöä, tutkittiin), *KHO 1961 II 1* (KHO:ssa esitettyä uutta perustelua jo ensivalituksessa esitetylle valitusperusteelle ei tutkittu), *KHO 1966 II 20* (vastaselityksessä esitetty valituksen perustelu jätettiin tutkimatta) ja *KHO 1969 II 46* (KHO jätti tutkimatta vasta siellä valittajan esittämän uuden perustelun valtuuston päätöksen kumoamiseksi).

[73] Vastaavasti näin aikaisemmin *KHO 1955 II 4* (kaupunginhallituksen päätöstä ei voitu kumota perusteella, jolla ei ollut valitettu) ja *KHO 1961 II 3* (koska valituskirjelmässä oli vaadittu päätöksen kumoamista yksinomaan sillä perusteella, että päätös oli kauppahallin järjestyssäännön vastainen, LO:n ei olisi tullut ryhtyä valituksen johdosta harkitsemaan, oliko kaupunginhallitus toimivaltainen viranomainen).

[74] Ratkaisussa *KHO 1989 A 46* kaupunginhallituksen valituksesta KHO kumosi ja poisti LO:n päätöksen, koska LO:lle ei ollut valitettu sillä perusteella, ettei rehtorin valinta kuuluisi kaupunginhallituksen toimivaltaan eikä LO:n olisi tullut viran puolesta ottaa harkittavakseen kysymystä, menikö kaupunginhallituksen päätös kaupunginhallituksen toimivaltaa ulommaksi. Ratkaisussa *KHO 1985 A II 55* kaupunginhallitus oli päättänyt, ettei se ryhdy asunto-osakeyhtiön pyytämään asemakaavan muuttamiseen. LO katsoi yhtiön valituksesta, ettei kysymys ollut vähäisestä muutoksesta, joka kuului johtosäännön mukaan kaupunginhallituksen toimivaltaan, ja kumosi kaupunginhallituksen päätöksen. KHO katsoi, ettei LO:n olisi tullut tutkia kysymystä kaupunginhal-

Mäenpään mukaan kansalaisten oikeusturvan, lainkäytön palveluperiaatteen ja kansalaiskeskeisen ajattelutavan vaatimukset puolsivat johdonmukaisesti sovellettuina ”jäykän muodollisuuden välttämistä prosessuaalisin perustein, kun kunnallisvalitusta ja hallintovalitusta koskevat pääsäännötkään eivät sitä edellytä”.[75] Mäenpään mukaan tuli kylläkin tarkastella valitusviranomaisen toimivallan ulottuvuutta aikaisempaa eritellymmin. Harkittaessa viran puolesta tutkimista tuli ottaa huomioon valituksenalaisen päätöksen virheen laatu ja joissain tapauksissa myös kunnallisvalituksen kohteena olevan oikeussuhteen laatu. Siten viran puolesta tutkiminen edellytti, että virhe oli ilmeinen. Tämän ilmeisyyden ei kuitenkaan tarvinnut olla yhtä selvä kuin tuomionpurussa tai mitättömyysvalituksessa.[76]

Mäenpää tuo esille myös sen, että aikaisempien kunnallislakien (1865 MKunA 73.2 §, 1873 KKunA 79.2 § ja 1917 MKunL 73.2 §) mukaan kunnallisvalituksen perinteisenä erityispiirteenä oli ollut se, että valitusviranomainen oli voinut myös kokonaan kumota valituksenalaisen päätöksen havaitessaan sen lainvastaiseksi, vaikka valituksessa päätöstä oli vaadittu oikaistavaksi vain valittajan eduksi oikeudenloukkausperusteella.

Lainvalmistelukunnan mietinnössä kunnallislainsäädännön koonnasta vuonna 1941 ehdotettiin, että tästä muusta oikeudenkäyntisäännöstöstä poikkeavasta sääntelystä luovuttaisiin ja että valitusviranomaisen toimivallasta kumota tai oikaista päätös valittajan käytettävissä olevasta valitusperusteesta riippuen säädettäisiin nimenomaisesti vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti.[77] Hallituksen esityksessä (HE 125/1947 vp) ehdotettiinkin, että valittajan yksityisen oikeuden loukkauksen vuoksi päätös olisi tullut oikaista hänen edukseen. Sen sijaan päätös, joka meni päättäjän toimivaltaa ulommaksi, tuli kumota. Virheellisessä järjestyksessä syntynyt päätös tuli myös kumota, oikaista tai asia oli palautettava ”oikein käsiteltäväksi ja päätettäväksi”.[78] Eduskunnan laki- ja talousvaliokunta ei kuitenkaan hyväksynyt ehdotettua valitusviranomaisen toimivallan sääntelyä. Valiokunta edellytti päinvastoin, että oli ”jätettävä käytännön varaan, minkälainen päätös eri valituksiin annetaan”. Valiokunnan mukaan ratkaisun säätäminen riippuvaksi päätöksen valitusperusteesta ei näyttänyt asianmukaiselta senkään vuoksi, että ”eri valitusperusteet eivät ole toisistaan erotettavissa, vaan peittävät osittain toisensa”.[79]

---

lituksen toimivallasta, kun päätöstä ei ollut vaadittu kumottavaksi tällä perusteella (ään. 6–1). Ratkaisussa *KHO 21.12.1983 taltio 5492* jätettiin tutkimatta kunnan jäsenen vasta KHO:ssa valtuuston asemakaavan hyväksymispäätöksestä esittämä valitusperuste, jonka mukaan valtuusto oli jättänyt noudattamatta määrävähemmistöä koskevia säännöksiä kaavan hyväksyessään. Asiassa ei valituksen tutkimisen kannalta ollut merkitystä sillä, että saman valitusperusteen oli esittänyt SM:ssä eräs toinen kunnan jäsen.

75 *Mäenpää*, mts. 153.

76 Mäenpää näki valitusviranomaisen tutkimisvallan tavanomaista pienempänä niissä tapauksissa, joissa oli kysymys ”vain anojan tai hakijan intressistä” (*Mäenpää*, mts. 154).

77 *LVK 1941:6* s. 98.

78 *HE 125/1947 vp* s. 25.

79 *LtVM 53/1947 vp* s. 11 ja *Mäenpää*, mts. 146–147.

3.2 MUUTOKSENHAUSTA HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSEEN

Kuntalaissa säädetään edellä selostettujen säännösten lisäksi myös jatkovalitusoikeudesta (97 §) ja päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Jatkovalituksen osalta kuntalaissa säädetään muutoksenhakutiestä (valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen). Jatkovalitusaika (30 vrk) lähtee kulumaan siitä, kun kuntalain 97 §:n 1 momentin mukainen ilmoitus päätöksestä on julkaistu niiden kuntalaisten osalta, jotka voivat tehdä jatkovalituksen (97.2 §). Koska hallinto-oikeudessa valittaneille annetaan päätös yleensä tiedoksi erikseen, valitusaika alkaa heidän osaltaan kulua päätöksen tiedoksisaannista.

Kuntalaissa ei sen sijaan säädetä siitä, ketkä voivat käyttää jatkovalitusoikeutta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti hallinto-oikeuden päätöksestä hylätä valitus kokonaan tai osaksi taikka jättää valitus tutkimatta voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain se, joka on valittanut jo hallinto-oikeuteen. Jos taas hallinto-oikeus kumoaa kunnan viranomaisen tekemän päätöksen, valitusoikeus päätöksestä määräytyy tulkinnallisesti samoilla perusteilla kuin valitusoikeus ensimmäisessä tuomioistuinasteessa eli kuntalain 92 §:n mukaisesti. Kunnan puolesta valitusoikeus on yleensä kuntalain 23 §:n perusteella kunnanhallituksella.

Kuntalain 98 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, joten kunnallisvalituksella ei ole suspensiivista vaikutusta. Täytäntöönpanoon ei kuntalainkaan mukaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai viranomainen kieltää päätöksen täytäntöönpanon.[80]

Oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä kuntalain mukaisia täytäntöönpanosäännöksiä on tulkittu *intressipunnintatilanteena*. Täytäntöönpanoon voidaan siis ryhtyä, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei aiheudu valituksen tullessa hyväksytyksi kovin suurta vahinkoa. Lisäksi täytäntöönpanon suoritustavassa voidaan varautua päätöksen mahdolliseen kumoamiseen. Tällaisia varautumistapoja ovat esimerkiksi avustuspäätöksiin liitettävät ehdot avustuksen takaisinmaksamisesta ja yksityisoikeudellisina oikeustoimina toteutettaviin sopimuksiin liitettävät lykkäävät ehdot. Virkavaalivalituksen vuoksi virkaan valittu saatetaan määrätä hoitamaan virkaa väliaikaisesti.

---

[80] Kunnanhallitus tekee erillisen päätöksen valtuuston päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta (56 §). Muiden toimielinten päätösten täytäntöönpanosta ei yleensä tehdä erillistä päätöstä. Täytäntöönpanoon otetaan erillinen kanta yleensä silloin, jos päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus on kyseenalainen tai jos täytäntöönpanon lykkäämiseen on jokin syy. Päätöksen täytäntöönpano lainvoimaa vailla olevana edellyttää, että päätöstä koskeva pöytäkirja on tarkastettu (*Harjula – Prättälä* 2001 s. 565).

3.3 KUNNALLISVALITUKSESTA OIKEUSSUOJAKEINONA ERITYISLAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

3.3.1 Kunnallisista viranhaltijoista annetun lain mukaisista oikeussuojakeinoista

Kunnallisvalitus säädetään muutoksenhakukeinoksi myös *kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa* (304/2003), joka on tullut voimaan marraskuun alusta 2003. Mainitulla lailla on kumottu soveltamisalaltaan suppeampi *kunnallisen viranhaltijan palvelussuhdeturvasta annettu laki* (484/1996) myöhempine muutoksineen. Uutta lakia sovelletaan kunnallisten viranhaltijoiden virkasuhteen alkamiseen (2 luku), työnantajan velvollisuuksiin (3 luku), viranhaltijan velvollisuuksiin (4 luku), virkasuhteessa tapahtuviin muutoksiin (5 luku), virkavapaaseen (6 luku), lomauttamiseen (7 luku) ja virkasuhteen päättämiseen (8 luku). Lakia sovelletaan myös virantoimituksesta pidättämiseen (9 luku). Lain 50 §:n 1 momentin mukaisesti työantajan tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta säädetään.

Epäselvempää sen sijaan on, mikä oikeussuojakeino liittyy kunnan päätökseen, jolla asianomaiselta henkilöltä päätetään periä jo maksettua palkkaa takaisin. Lain 56 §:n 1 momentin mukaan aiheettomasti maksettu palkka tai muu palvelussuhteesta johtuvan taloudellisen etuuden määrä saadaan periä takaisin. Palkan takaisinperintä voidaan suorittaa myös vähentämällä henkilölle vielä maksettavaa palkkaa, jolloin kuitenkin huomioon on otettava ulosmittauksen suojaosuutta vastaava määrä. Lain 57 §:ssä säädetään erikseen siitä, että tuossa lainkohdassa mainitut korvaukset käsitellään hallintoriidan järjestyksessä. Lain 56 §:n 1 momentin mukaista takaisinperintää ei ole erikseen mainittu lain 57 §:ssä.

Lain 57 §:ssä tarkoitetut suoritukset koskevat viranhaltijan vaatimuksia, jotka koskevat palvelussuhteeseen perustuvia palkkaetuuksia ja muita taloudellisia etuuksia.[81]

---

[81] Lain mukaan hallintoriitana käsitellään: 1) henkilön vaatimus saada korvausta määräaikaisen virkasuhteensa päättyessä sen johdosta, että virkasuhde on perusteetta järjestetty määräaikaiseksi (3.3 §), 2) lomautetun oikeus saada korvausta lomautuksen yhteydessä tapahtuneesta irtisanomisesta (32.2–3 §) sekä 3) kunnan velvollisuus korvata viranhaltijalle aiheuttamansa vahinko, jos kunta on tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyönyt työntarjoamisvelvollisuutensa (46.2 §). Valtion virkamieslaissa virkamiehen on toteutettava taloudellista etuuttaan koskevat vaatimukset lain 50 §:ssä säädetyssä menettelyssä, eli vaadittava etuutta viranomaiselta kirjallisesti oikaisumenettelyssä sekä tämän jälkeen haettava hallintovalituksin muutosta viranomaisen päätökseen, jolla oikaisuvaatimus on hylätty.

Hallituksen esityksessä korostetaan, että järjestely palkan tai muun taloudellisen etuuden takaisinperinnän osalta on tarkoitettu samanlaiseksi kuin *valtion virkamieslain* (750/1994) 60 ja 61 §:ssä. Viittaus voitaneen ymmärtää koskevaksi myös kysymykseen tulevaa oikeussuojakeinoa. Valtion virkamieslain erilaisen oikeussuojakeinovalikoiman vuoksi viittaus muodostuu kuitenkin ongelmalliseksi. Valtion virkamieslain 58 §:n mukaisen muutoksenhakukiellon vuoksi lain 60 ja 61 §:ssä tarkoitetuissa takaisinperintätilanteissa oikeussuojakeinoksi jää ainoastaan hallintoriitamenettely.[82]

Uudessa laissa on mahdollista tulkita tilannetta niinkin, että kysymykseen voisi tulla kunnallisvalitus. Tähän tulkintaan on perusteena ensinnäkin se, että uudessa laissa säädetään takaisinperinnästä tarkemmin kuin valtion virkamieslaissa. Toiseksi tulkinta on mahdollinen sen vuoksi, että lain 50 §:n muutoksenhakusäännöksen sanamuoto on hyvin laaja. Muutoksenhakusäännöksen mukaan kunnallisvalituksin nimittäin haetaan muutosta ”työnantajan tämän lain nojalla tekemään päätökseen”. Hallituksen esityksen perusteluissa oikeussuojakeinon laatua ei ilmaista selkeästi, vaan perusteluissa viitataan epäsuorasti hallintoriitamenettelyn käyttöön perusteltaessa lähinnä vanhentumisaikaa koskevaa säännösehdotusta.[83]

Valtion virkamieslakia koskevassa hallituksen esityksessä ei perusteltu aikanaan nykyisen virkamieslain 60 ja 61 §:n säännöksiä muulla tavoin kuin viittaamalla siihen, että ne ovat samansisältöiset kuin aikaisemman lain (755/1986) 30 ja 31 §:n säännökset.[84] Vuoden 1986 virkamieslain mukaisesta KHO:n soveltamiskäytännöstä voi tehdä sellaisen päätelmän, että takaisinperintäpäätöksen oikeussuojatiehen ei ole KHO:ssa kiinnitetty huomiota, vaan takaisinperintäpäätöksiä on saatettu pitää valituskelpoisina hallintopäätöksinä. Esimerkiksi ratkaisussa *KHO 1991 A 23* ratkaistiin oikeuskysymys siitä, voitiinko palkan takaisinperintää koskevia säännöksiä soveltaa myös tilanteeseen, jossa kysymys oli virkamiehelle aiheettomasti myönnettyjen palkallisten vuosilomapäivien korvaamisesta palkkaa vähentämällä. Ratkaisussa KHO tutki viranomaisen päätöksestä tehdyn valituksen sekä kumosi ja palautti asian viranomaiselle tämän puuttuvan toimivallan vuoksi uudelleen käsiteltäväksi. Puuttuvan toimivallan perusteena ratkaisussa oli se, että takaisinperintäsäännöksiä ei voitu aineellisesti soveltaa tällä tavalla.

Bruun – Mäenpää – Tuori esittävät voimassa olevasta virkamieslaista tulkintasuosituksen, jonka mukaan ”virkamiehen oikeuden tai velvollisuuden sisältöä tai perusteettoman edun palauttamista koskeva asia, jossa ei ole käytettävissä muuta oikeusturvakeinoa, saattaa olla käsiteltävissä hallintoriita-asiana”.[85] *Laurinen* toteaa vastaavasti aikaisemman oikeuskäytännön perusteella, että hallintoriita-asioina on käsitelty erityisesti sellaisia riitoja, joissa julkisyhteisö vaatii jo palveluksesta eronneelta henkilöltä takaisin hänen aiheettomasti saamiaan taloudellisia etuuksia, esimerkiksi palkkaa.[86]

---

[82] Valtion virkamieslain muutoksenhakujärjestelmä on osoittautunut muutoinkin puutteelliseksi suhteessa perustuslain 21 §:ään. Ratkaisussa *KKO 2004:110* katsottiin, ettei valituskielto valtion virkamieslain 58 §:ssä tarkoita lain 46 §:n 2 momentin mukaista päätöstä, jolla tuomarille myönnetään hakemuksetta ero heikentyneen terveydentilan vuoksi. HO:n päätöksestä, joka oli käsitelty hallintoasiana, voitiin valittaa instanssijärjestyksen mukaisesti KKO:een.

[83] *HE 196/2002 vp* s. 74.

[84] *HE 291/1993 vp* s. 44.

[85] *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995 s. 295.

[86] *Laurinen* 1992 s. 83–85.

Koskinen – Kulla katsovat puolestaan, että valtionhallinnossa virkamiehen ja viraston välinen sopimus palvelussuhteen ehdoista on luonteeltaan julkisoikeudellinen sopimus, jonka sisältöä koskevan erimielisyyden jompikumpi osapuoli voi saattaa hallintoriita-asiana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi edellyttäen, ettei valtion virkamieslain 52 §:n mukainen oikaisuvaatimus ole käytettävissä. Heidän mukaansa tämäntyyppinen asia ei voi kuulua työtuomioistuimen toimivaltaan työtuomioistuimesta annetun lain (646/1974) 1 §:n perusteella eikä välimiesmenettelystä annetun lain (967/1992) sanamuodon mukaisesti tulkittuna myöskään välimiesmenettelyyn.[87]

> Välimiesmenettelyä koskevassa hallituksen esityksessä todetaan puolestaan, ettei välimiesmenettely voi yleensä tulla kysymykseen julkisoikeudellisten riitojen ratkaisutapana.[88] Lain 2 §:n mukaan välimiesmenettely koskee yksityisoikeudellisesta sopimussuhteesta aiheutunutta riitaa.
>
> Ratkaisussa *KKO 1991:90* korkein oikeus jätti yleisten tuomioistuinten toimivaltaan kuulumattomana tutkimatta valtion kanteella ajaman vaatimuksen suurlähettilään velvoittamisesta palauttamaan hänelle virassaan aiheettomasti maksetut edustuskorvaukset. *Virolainen* toteaa tapauksen ilmentävän tulkinnallista rajanvetoa hallintoriita-asioiden ja yleisten tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvien vahingonkorvausasioiden välillä.[89] Valtio esitti kanteensa perusteeksi vahingonkorvausvaatimuksen vasta KKO:ssa järjestetyssä suullisessa käsittelyssä. KKO jätti kanteen tällä perusteella tehtynä tutkimatta OK 30:7.1:n nojalla.

Tavanomaisesta kunnallisvalituksen käsittelystä säädetään kunnallista viranhaltijaa koskevassa laissa kolme poikkeusta. Näistä poikkeuksista ensimmäinen koskee *oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen tekemisaikaa* henkilön tultua irtisanotuksi lain 37 §:n mukaisilla taloudellisilla ja tuotannollisilla perusteilla. Lain 50 §:n mukaan määräaika oikaisuvaatimuksen tai kunnallisvalituksen tekemiseksi alkaa kulua vasta irtisanomisajan päättymisestä.[90] Toinen poikkeus koskee *hallintotuomioistuimen tutkimisvaltaa*. Lain 51 §:n mukaan tuomioistuin voi tutkia kunnallisvalituksen kassatorisen luonteen estämättä virkasuhteen purkamista koskevaa asiaa käsitellessään myös sen, täyttyvätkö laissa säädetyt irtisanomisperusteet, mikäli tuomioistuin on ensin päätynyt siihen, että purkamisperusteet eivät täyty. Hallituksen esityksessä (HE 196/2002 vp) tuomioistuimen toimivallan määrittelyä perustellaan samanlaisen sääntelyn

---

87 *Koskinen – Kulla* 2001 s. 220.

88 *HE 202/1991 vp* s. 3 ja 11.

89 *Virolainen* 2003 s. 58.

90 Hallituksen esityksessä oikaisuvaatimus- ja valitusajan alkamista vasta irtisanomisajan päättymisestä perusteltiin sillä, että lain 37 §:n mukaisesti irtisanomisperusteiden täyttymistä arvioidaan virkasuhteen päättymiseen saakka, toisin sanoen irtisanomisajan loppuun. ”Kun nykyisin muutoksenhakuaika alkaa kulua heti irtisanomista koskevan päätöksen tiedoksisaannista lukien, ei irtisanomisaikana mahdollisesti tapahtuvia olosuhteiden muutoksia ole voitu ottaa huomioon arvioitaessa irtisanomista koskevan oikaisuvaatimuksen tai valituksen tekemistä. Tämä on saattanut lisätä tarpeettomien oikaisuvaatimusten ja valitusten tekemistä” (*HE 196/2002 vp* s. 70).

tarpeella suhteessa työsopimuksen purkamista koskevan asian käsittelyyn yleisessä tuomioistuimessa.[91]

Laissa säädetyistä poikkeuksista kolmas koskee *poikkeamista HLL:n mukaisista oikeudenkäyntikulujen korvausvelvoitteista*, jotka normaalisti tulevat sovellettaviksi myös kunnallisvalituksen käsittelyssä. Lain 53 §:n 1 momentin mukaan kunnallisvalituksen tehnyt viranhaltija tai muu henkilö, jonka on katsottava tehneen valituksen viranhaltijan puolesta, on vaadittaessa velvoitettava korvaamaan työnantajan kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, mikäli valitus hylätään. Vastaavasti viranomainen on velvoitettava korvaamaan kunnallisvalituksen tehneen asianomaisen kohtuulliset oikeudenkäyntikulut, mikäli päätös valituksen johdosta kumotaan kokonaan tai osittain. Lain 53 §:n 2 momentin mukaan oikeudenkäyntikuluja ei pykälän 1 momentin mukaisesti velvoiteta korvattaviksi silloin, kun päätös koskee virkaan ottamista. Sama koskee myös sellaisen tämän lain mukaisen asian käsittelyä, joka on ollut oikeudellisesti niin epäselvä, että oikeudenkäyntiin on ollut perusteltu syy. Oikeudenkäyntikuluja ei velvoiteta korvattaviksi myöskään silloin, kun niiden korvaamista on muutoin pidettävä asian laatu tai olosuhteet huomioon ottaen kohtuuttomana.

Hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta korosti, että perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä sääntelytavoitteena ei voitu pitää niitä hallituksen esityksessä mainittuja näkemyksiä, joiden mukaan kulusääntelyllä voidaan vähentää viranomaisten työmäärää tai välttää turhiksi oletettuja oikeudenkäyntejä. Sen sijaan perusoikeusjärjestelmään soveltuva perustelu kulusääntelylle on pyrkimys yhdenmukaistaa virka- ja työsuhdetta koskevien riitojen käsittelyä. Tämän sinänsä hyväksyttävän yhdenvertaisuustavoitteen kannalta ongelmalliseksi perustuslakivaliokunta näki sen, että hallituksen esityksessä virkasuhteen heikommalla osapuolella olisi ollut pääsäännön mukaan jutun hävitessään aina kuluvastuu, kun taas työnantajan vastaava velvollisuus olisi ollut harkinnanvarainen HLL 74 §:n pääsäännön mukaisesti.

Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että viranhaltijan korvausvelvollisuutta sovellettaisiin myös sellaiseen henkilöön, jonka on katsottava tehneen valituksen viranhaltijan puolesta. Tämän henkilöpiirin määrittely kävi ilmi hallituksen esityksen perusteluista, joiden mukaan kyseisenä valittajana pidettäisiin esimerkiksi viranhaltijaa edustavan ammattijärjestön luottamushenkilöä tai järjestön toimihenkilöä. Hallituksen esityksen perustelujen mu-

---

[91] Tuomioistuimen tutkimistoimivaltaa perustellaan myös sillä, että viranomainen voi erehtyä soveltuvasta virkasuhteen päättämistavasta (irtisanominen vai purkaminen) säännösten tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Kysymys virkasuhteen purkamis- tai irtisanomisedellytyksistä on yksittäistapauksellista arviointia, jossa otetaan huomioon ”teon tai laiminlyönnin laatu, viranhaltijan asema, tehtävät ja muut asiaan vaikuttavat seikat”. Tuolloin ei ole perusteltua oikeusturvasyistäkään, että henkilö voisi jatkaa virassaan viranomaisen erehdyksen vuoksi, vaikka virkasuhteen päättämisperusteet ovat jollain muulla perusteella olemassa (*HE 196/2002 vp* s. *70*).

kaan tarkoituksena sen sijaan on, että kunnallisvalitusoikeuttaan käyttäneen kuntalaisen velvoite vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen määräytyisi suoraan HLL:n perusteella.

> Perustelutkin huomioon ottaen valiokunta piti ”pulmallisen tulkinnanvaraisena” sääntelyn ulottamista henkilötahoihin, joiden on katsottava valittaneen viranhaltijan puolesta.[92] Kaiken kaikkiaan valiokunta totesi ehdotetusta kulusääntelystä, että se ei ollut hyvin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n säännösten kanssa yksilön oikeusturvasta. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitystä tuli muuttaa siten, että oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovellettaisiin pääsäännön mukaan HLL 74 §:ää. Valiokunnan näkemyksen mukaan estettä ei kuitenkaan ollut sille, että lailla rajoitetaan viranhaltijan korvausvelvollisuutta HLL:sta poikkeavalla tavalla.

Hallintovaliokunta ratkaisi oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuutta koskevan sääntelyn epätasapainon toisin kuin perustuslakivaliokunta ensisijaisesti esitti. Valiokunnan ehdottaman muotoilun jälkeen myös viranomainen voidaan velvoittaa jutun osaksi tai kokonaan hävitessään korvaamaan viranhaltijan oikeudenkäyntikulut. Muutoksen sanamuoto huomioon ottaen näyttäisi siltä, että viranhaltijan puolesta valittaneen oikeudenkäyntikulut eivät kuulu tämän korvausvelvoitteen piiriin lainkaan, joten tätä epätasapainoa ei ole nähty aiheelliseksi korjata.[93] Perustuslakivaliokunnan esille nostamat kulusäännösten tulkinnanvaraisuutta koskevat muut seikat, kuten ”puolesta valittajan” tarkempi määrittely ja kuntalaisen kulusäännösten peruste, eivät hallintovaliokunnassa johtaneet lainsäädännön selkeyttämistoimiin.

3.3.2 Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta valitusjärjestelmästä – kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen yhdistelmä

Erityislainsäädännössä on myös tilanteita, joissa saman lain mukaisesti voidaan tietyissä asiaryhmissä hakea muutosta kunnallisvalituksin ja muissa asiaryhmissä puolestaan hallintovalituksin. Viimeksi mainitusta sääntelytavasta kattavin esimerkki on *maankäyttö- ja rakennuslain* (132/1999) mukainen muutoksenhakujärjestelmä, jossa kunnallisvalituksin haetaan muutosta kuntien kaavoi-

---

92 *PeVL 64/2002 vp* s. 4.

93 Hallintovaliokunta korosti tulkintasuosituksenaan, että viranhaltijan heikompi asema huomioon ottaen hänen velvollisuuteensa korvata oikeudenkäyntikulut ”on suhtauduttava pidättyvästi” (*HaVM 31/2002 vp* s. 4).

tusta koskeviin päätöksiin ja hallintovalituksin puolestaan lupia ja rakennusvalvontaa koskeviin päätöksiin.[94]

Myös *maa-aineslaissa* (555/1981) säädetään sekä kunnallisvalituksen että hallintovalituksen käytöstä. Maa-aineslaissa kunnallisvalitusta käytetään haettaessa muutosta maa-ainesten ottamista koskeviin päätöksiin ja hallintovalitusta puolestaan haettaessa muutosta lain mukaan muutoin tehtäviin päätöksiin, jotka ovat luonteeltaan lähinnä valvonnallisia.

> Maa-aineslain 20 §:n muutoksenhakusäännökset perustuvat lainmuutokseen (463/1997). Lainmuutoksen perustana oli hallituksen esitys (HE 242/1996 vp) ja siitä annettu ympäristövaliokunnan mietintö (YmVM 3/1997 vp). Aikaisemmin muutosta oli haettu alistusmenettelyn yhteydessä (LH, sittemmin alueellinen ympäristökeskus). Tämä alistusmenettelyyn liittyvä yleisen edun valvontamahdollisuus korvattiin hallituksen esityksessä määrittämällä alueellisille ympäristökeskuksille valitusoikeus kuntien tekemistä ottamislupapäätöksistä.
>
> Ympäristövaliokunta muutti hallituksen esitystä varsin merkittävästi. Ensinnäkin hallituksen esityksessä ehdotettu valitusmuoto kunnallisvalitus liitettiin nimenomaisesti vain maa-ainesten ottamista koskeviin päätöksiin. Ympäristövaliokunnan mukaan kunnallisvalituksen käyttöala yhdistettynä alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeuteen soveltui tarkoituksenmukaisesti vain maa-ainesten ottamisluvan myöntämistä tai luvan voimassaoloajan pidentämistä koskeviin päätöksiin.[95]
>
> Muihin maa-aineslain mukaisiin päätöksiin, jotka ovat luonteeltaan lähinnä valvonnallisia ja yksittäiselle toiminnanharjoittajalle velvoitteita asettavia, määriteltiin muutoksenhakukeinoksi HLL:iin perustuva hallintovalitus ilman kytkentää tuolloisen rakennuslain mukaiseen muutoksenhakujärjestelmään. Kytkentä olisi aiheuttanut sen, että valitusaika olisi ollut vain 14 vuorokautta silloisen rakennuslain säännösten mukaisesti. Ympäristövaliokunta painotti tässä yhteydessä, että viranomaisella saattoi olla valitusoikeus HLL:n säännösten perusteella.
>
> Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 2/1997 vp) johdosta ympäristövaliokunta muutti hallituksen esitystä vielä siten, että siinä yhdenmukaistettiin valitustiet ohjautuviksi lääninoikeuksiin myös tehtäessä maa-ainesten ottamista koskevia päätöksiä kaava-alueilla ja rakennuskieltoalueilla. Maa-aineslain muutoksella (134/1999) maa-ainesten ottamisen sääntely sekä kaava-alueilla että kaava-alueiden ulkopuolella yhtenäistettiin sittemmin tapahtuvaksi maa-aineslaissa tarkemmin säädetyin edellytyksin.

Kaavoituspäätösten muutoksenhakuun liittyy eräitä erityispiirteitä, joita tässä voidaan käsitellä vain lyhyesti. Mikäli alueellinen ympäristökeskus pitää kunnan tekemää kaavoituspäätöstä lainvastaisena, alueellinen ympäristökeskus voi joko tehdä MRL 191 §:n nojalla päätöksestä *valituksen* taikka saman lain

---

[94] Suvantolan mukaan MRL:n mukaisiin päätöksiin sovelletaan seitsemää erityyppistä muutoksenhakujärjestelyä lähtien siitä mallista, jossa eräiden päätösten muutoksenhausta ei säädetä mitään, eräiden päätöstyyppien osalta viitataan HLL:iin, eräiden kuntalakiin ja eräiden osalta valitusoikeutta laajentavasti joko hallintovalitukseen tai kunnallisvalitukseen. Valittamaan oikeutettuja tahoja Suvantola toteaa olevan yksilöitävissä kaikkiaan 16. Valitustyyppien ja valittamaan oikeutettujen tahojen analyysi on esitetty myös taulukkomuodossa (*Suvantola* 2003 s. 120–122).

[95] *YmVM 3/1997 vp* s. 3.

195 §:n mukaisen *oikaisukehotuksen*. Oikaisukehotuksen tekemisen edellytyksenä on, että alueellinen ympäristökeskus katsoo kaavan tulleen laadituksi vastoin MRL:n säännöksiä. Alueellinen ympäristökeskus voi tehdä oikaisukehotuksen myös sillä perusteella, että se katsoo muutoin yleisen edun mukaiseksi saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi. Olipa oikaisukehotuksen peruste sitten kumpi tahansa, kunnan on oikaisukehotuksen johdosta määräajassa (6 kk) tehtävä päätös siitä, oikaistaanko kaavapäätöstä ja millä tavoin.

> Alueellisen ympäristökeskuksen tekemän oikaisukehotuksen johdosta hallinto-oikeus lähettää kunnalle tiedoksi hallinto-oikeudelle jo tehdyt valitukset. MRL:ssa kunnalle ei kuitenkaan ole säädetty velvoitetta ottaa valituksia huomioon oikaisukehotuksen johdosta tekemässään uudessa päätöksessä. Oikeuskirjallisuudessa tällaisen velvoitteen on kuitenkin esitetty olevan olemassa[96], vaikka lainvalmistelutöiden perusteella asia näyttäisi jätetyn kunnan ”valistuneen harkinnan” varaan.

Oikeuskirjallisuudessa oikaisukehotusmenettelyn on yleensä todettu hallituksen esityksessä esitetyin tavoin olevan tarpeellinen erityisesti sen vuoksi, että se on valitusmenettelyä nopeampi tie korjata virheellinen kaavapäätös ja saattaa asia välittömästi kunnan uudelleen harkintaan.[97]

Oikeuskirjallisuudessa on sen sijaan esitetty erilaisia kantoja siitä, voiko oikaisukehotus perustua kaavan laatimismenettelyn virheellisyyteen. *Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta* katsovat, että oikaisukehotus voi koskea sekä kaavan sisältöä että kaavan laatimisessa noudatettavaa menettelyä. *Ekroos – Majamaa* toteavat puolestaan, että kaavoitusmenettelyä koskevat kysymykset eivät voi lähtökohtaisesti tulla oikaisumenettelyn kohteiksi erityisesti sen vuoksi, että kaavoitusmenettelyyn liittyvä virheellisyys ei yleensä voi korjautua pelkästään kunnan uuden päätöksen johdosta. Virheen korjautuminen voi vaatia esimerkiksi uutta nähtävilläpitoa tai jopa uutta osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa taikka muita toimenpiteitä. Viimeksi mainittujen kirjoittajien mukaan menettelyyn liittyvien virheiden osalta voi muutenkin olla kyseenalaista, kuuluvatko ne alueellisen ympäristökeskuksen tehtävänä olevan yleisen edun valvontavelvollisuuden piiriin. Jos menettelyvirhe on kuitenkin korjattavissa uuden päätöksen kautta ja yleinen etu vaatii selvästi sen korjaamista, edellytykset oikaisukehotuksen antamiselle voivat kuitenkin olla olemassa.[98]

---

96 *Jääskeläinen – Syrjänen* 2003 s. 569.

97 *Hallberg ym.* 2000 s. 645.

98 *Ekroos – Majamaa* 2000 s. 676–677. Menettelyvirheperusteisten oikaisukehotusten ja muutoksenhakujen tarvetta rajoittavat jossain määrin vuoden 2004 alusta voimaan tulleen hallintolain säännökset mahdollisuuksista korjata hallintopäätöksen, jollainen myös kaavapäätös on, menettelyvirheitä asiavirheen korjaamisedellytyksin. Hallintolain mukaista virheen korjaamismenettelyä voi olla vaikea soveltaa kaavapäätöksen tyyppisissä tilanteissa, joissa sisällölliset ja menettelylliset korjaustoimet voivat vaikuttaa erisuuntaisesti kaava-alueella asuvien ja siellä kiinteistöjä omistavien tai hallitsevien asemaan. Kaavapäätöksen korjaamisella voi olla lisäksi heijastusvaikutuksia alueen ulkopuolella asuviin.

Jääskeläinen – Syrjänen arvioivat puolestaan, että oikaisukehotuksen antamisedellytyksenä oleva vaatimus yleisen edun huomioon ottamisesta nostaa kehottamiskynnyksen korkeammalle kuin valituksen teon.[99] Tähänastisten selvitysten mukaan alueelliset ympäristökeskukset ovat käyttäneet kaavoituksessa oikaisukehotus- ja muutoksenhakumahdollisuuksiaan harkiten. Vuonna 2001 alueelliset ympäristökeskukset tekivät 19 oikaisukehotusta. Vuonna 2002 oikaisukehotuksia tehtiin 14. *Korhosen* mukaan alueellisten ympäristökeskusten oikaisukehotusten ja kaavavalitusten määrä on suhteutettuna kuntien tekemien kaavapäätösten kokonaismäärään noin yksi prosentti. Puuttumisen maltillisuutta osoittaa Korhosen mukaan myös se, että alueellinen ympäristökeskus on todella harvoin ollut asiassa ainoana valittajana.[100]

Koska oikaisukehotusmenettely on ajallisesti päällekkäinen muutoksenhakumenettelyn kanssa, tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että hallinto-oikeudessa joudutaan odottamaan oikaisukehotusmenettelyyn liittyvä aika asian uudelleenkäsittelyn lopputuloksen varmistamiseksi. Vasta tämän jälkeen hallinto-oikeus pääsee käsittelemään aikaisemmin tehtyjä valituksia, pyytämään muuttuneen lopputuloksen vuoksi valittajilta täydennystä aikaisemmin tehtyihin valituksiin sekä ryhtymään muihinkin tarvittaviin välitoimiin. Oikaisukehotuksen johdosta annettu päätös merkitsee myös sitä, että asiaan voi tulla uusia muutoksenhakijoita, jolloin uuden muutoksenhakuajan vuoksi hallinto-oikeuden käsittely viivästyy kenties vielä lisää. Oikaisukehotusmenettelyn ja muutoksenhakumenettelyn yhdistäminen näyttäytyy hallinto-oikeuksien näkökulmasta menettelynä, jossa ei juuri millään toimin voida toteuttaa käsittelyn tehokkuutta. Oikaisukehotusmenettely estää käytännössä täysin asian valmistelevan käsittelyn hallinto-oikeudessa oikaisukehotusmenettelyyn kuluvana aikana sekä oikaisumenettelyssä annetun päätöksen lopputuloksesta riippuen vielä jonkin aikaa sen jälkeen.[101]

> Käytännössä oikaisukehotusmenettely voi johtaa siihenkin epätoivottavaan lopputulokseen, että kunnan uusi päätös kumotaan hallinto-oikeudessa sen johdosta, että kaavapäätöksestä ei enää käy kiistatta selville sen sisältö. Yleensä tällöin on kysymys siitä, että päätöstä kunnassa korjattaessa ei ole huomattu huolehtia kaikista tarvittavista muutoksista ja korjauksista kaavamääräyksiin, kaavamerkintöihin ja kaavakarttaan ja näiden muutosten johdonmukaisesta toteuttamisesta. Päätökseen voi siis korjausmenettelyssä syntyä myös sellainen virheellisyys, joka tekee hallinto-oikeudelle käytännössä mahdottomaksi asian ratkaisemisen millään muulla tavalla kuin päätöksen kumoamalla. Tällöin on käsillä myös

---

99 *Jääskeläinen – Syrjänen* 2003 s. 568.

100 *Korhonen*, DL 2003 s. 559

101 Esimerkiksi *Ekroos* toteaa, että alueellisen ympäristökeskuksen ilmoitus hallinto-oikeudelle oikaisukehotuksen tekemisestä on välttämätön sen johdosta, jotta hallinto-oikeus ei aloita valitusten käsittelyä ennen kunnan uutta päätöstä (*Kuusiniemi ym.* 2001a s. 502). *Hyvönen* katsoo, että oikaisukehotusmenettely voi nopeuttaakin prosessia, mikäli virhe on ilmeinen ja kunta hyväksyy tehdyn oikaisukehotuksen. Yleensä kunta pitää virhettä tulkinnanvaraisena eikä suostu muutoskehotukseen, mikä siis pidentää huomattavasti valitusprosessia (*Hyvönen*, DL 2003 s. 582).

tilanne, jossa valitusperusteet ja kumoamisperuste eivät vastaa toisiaan ja asiasisältöisesti valitusperusteet jäävät tutkimatta tässä vaiheessa.

Näin kävi esimerkiksi Pyhärannan koko kunnan rantayleiskaavalle (*Turun HAO 30.12.2002 taltio 734/1*), jossa oikaisumenettelyn jälkeen eräitä kaavamerkintöjä ja kaavamääräyksiä vastaavat aluevaraukset puuttuivat kaavakartasta (pohjavesialueet ja luontoinventointikohteet). Lisäksi puuttuivat eräiden kartalla sinänsä osoitettujen aluevarausten kaavamerkinnät ja kaavamääräykset (MY-1 ja MU-1 -alueet). Kun kaavakartalta lisäksi puuttui kaava-alueen rajaus, hallinto-oikeus kumosi päätöksen sen sisällön epäselvyyden vuoksi. Kaavan uusintakäsittely kunnassa vaati lain salliman enimmäisajan, jona aikana hallinto-oikeudessa oli odottamassa lukuisa määrä yksityishenkilöiden kaavan sisällöstä tekemiä valituksia.

Maankäyttö- ja rakennuslakia koskenutta hallituksen esitystä (HE 101/1998 vp) käsitellessään perustuslakivaliokunta kiinnitti muutoksenhakujärjestelmässä huomiota vain kahteen seikkaan. Ensinnäkin valiokunta totesi, että kunnallisvalitus sulki pois mahdollisuuden myöhemmin esittää uusia valitusperusteita. Toiseksi valiokunta totesi, että oikeuskäytännön perusteella maanomistaja-kuntalaisten pitäminen asianosaisina yksinomaan kuntalaisuuden perusteella sulki pois eräitä prosessuaalisia oikeuksia. Esimerkiksi asianosaisen pyynnöstä tapahtuvaa suullista käsittelyä koskevaa HLL 38 §:ää ei sen 2 momentin perusteella sovelleta maanomistajaan, jos hänen asemansa perustuu kunnan jäsenyyteen. Valiokunnan mukaan tilanne ei ollut hyväksyttävä HM 16 §:n kannalta. Valiokunta pitikin välttämättömänä, että lakiehdotusta selvennetään sopivassa kohdassa saattamalla kaava-alueen maanomistajat valitusmenettelyssä asianosaisiksi.[102]

Hallituksen esityksestä mietinnön antanut ympäristövaliokunta tarkensi muutoksenhakua koskevaa säännöstä sillä tavoin, että valitusoikeutettuina määritellään identtisesti kuntalain kanssa myös asianosaiset. Muutoin valiokunta ei pitänyt asianosaisuuden täsmentämistä tarpeellisena, koska valiokunnan näkemyksen mukaan tällaista valitusoikeuden täsmennystä ei voitu ulottaa koskemaan vain maanomistajia.[103]

Valiokuntien kannanotoissa jää tästä huolimatta jokseenkin hämäräksi, millaisena asianosaisperusteinen valitusoikeus on mielletty eduskuntakäsittelyn aikana. Taustalla näyttäisi olevan ennemminkin käsitys, joka perustuu aikaisempaan kunnallislakiin ja sen säännöksiin oikeudenloukkausperusteisesta asianosaisuudesta, kuin käsitykseen nykyisen kuntalain muutoksenhakusäännöksistä, joissa asianosaisuus määritellään samoin kuin HLL:ssa. Tässä uudessa soveltamisympäristössä on vaikea ymmärtää, miksi oikeuskäytännössä olisi edelleenkin kategorisesti tulkittava kaava-alueella maata omistava henkilö, muutoksenhakijaksi vai kuntalaisena, jos kaavapäätös vaikuttaa tämän oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen.

Oikeuskäytännössä näin on kuitenkin menetelty esimerkiksi tapauksessa

---

[102] *PeVL 38/1998 vp* s. 9.
[103] *YmVM 6/1998 vp* s. 20.

KHO 2003:102, jossa korkeimman hallinto-oikeuden jaostoplenum-ratkaisussa jätettiin tutkimatta maanomistajan valitus hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla maanomistajan pienehkö alue oli poistettu hallinto-oikeuden päätöksellä kaavasta. MRL 191 §:n 3 momentin sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaisesti enemmistö katsoi, että valitusoikeus tällaisessa asiassa oli vain kunnanhallituksella (äänestys 5–4).[104]

> Kaavoituspäätösten muutoksenhausta on tehty useampia kirjallisia kysymyksiä. Vastauksessa Antti Kalliomäen kirjalliseen kysymykseen (KK 53/2002 vp), jossa aiheena olivat hallituksen toimet kaavoitusprosessin nopeuttamiseksi, silloinen ympäristöministeri Satu Hassi totesi, että YM:n selvitysten perusteella ei ole saatavissa selvää tukea sille väitteelle, että valitusherkkyys kaavapäätöksistä olisi lisääntynyt. Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla rakennuslain kahtena viimeisenä voimassaolovuotena (1998 ja 1999) valituskaavojen osuus kaikista hyväksytyistä kaavoista oli 10,4 %. Vuonna 2002 eli uuden lain aikana valituskaavojen osuus mainituissa kaupungeissa oli 5,8 %. Toisessa selvitetyssä kaupunkiryhmässä (Turku, Tampere, Oulu, Kuopio, Jyväskylä, Vaasa, Joensuu ja Rovaniemi) vastaavat luvut olivat vanhan lain aikana 7,4 % ja uuden lain ensimmäisenä voimassaolovuotena 4,9 %.

Kaavoitusratkaisut, kuten useat muutkin maankäyttöratkaisut, kuuluvat EIT:n vakiintuneeksi katsottavan soveltamiskäytännön perusteella sopimuksen 6.1 artiklan soveltamisalaan ja edellyttävät siten muutoksenhaun järjestämistä vähintään yhteen tuomioistuinasteeseen tai muuhun riippumattomaan lainkäyttöelimeen. Tapauksessa *Mats Jacobsson v. Ruotsi* (*EIT 28.6.1990*) Ruotsin katsottiin rikkoneen mainittua sopimusmääräystä eli velvoitetta tuomioistuinkäsittelyn turvaamiseen sen johdosta, että maanomistajalla ei ollut mahdollisuutta hakea muutosta kaavanmuutosta koskeneeseen päätökseen, jolla oli vaikutusta hänen omistamansa kiinteistön rakentamismahdollisuuksiin.

Oikeuskäytännössä kaavoitusratkaisujen ja muiden maankäyttöratkaisujen

---

[104] Tapausta on kommentoinut *Ojanen*, LM 2004 s. 332–346. Ojasen mukaan ratkaisu asettaa pienet maanomistajat eri asemaan verrattuna suurempiin maanomistajiin, sillä suurten maanomistajien tilat voivat käytännössä tulla uudestaan kaavoitettavaksi. Arvioitaessa ratkaisua ihmis- ja perusoikeusnäkökulmasta huomioon on otettava, että tapauksessa ”ei ollut tarkkaan ottaen kysymys jatkovalitustilanteesta, vaan muutoksenhaun tarpeesta itse hallinto-oikeuden päätökseen”. Ojanen katsoo, että maanomistajalla olisi ollut EIOS 6.1 artiklan nojalla oikeus saattaa asia suoraan tuomioistuimen käsiteltäväksi. Suhteessa perusoikeuksiin, erityisesti PL 21 ja 22 §:ään, Ojanen arvostelee enemmistön kantaa siitä, että perusoikeuksien tulkintavaikutusta tai suoraa sovellettavuutta ei ole otettu huomioon. Perusoikeuksien tulkintavaikutuksen hän katsoo voivan ilmetä lain sanamuodosta poikkeavana suppeampana tai laajentavana tulkintana tai jopa sanamuodosta poikkeavana tulkintana. Perusoikeudet voivat olla myös suoraan sovellettavia ilman, että samalla olisi kysymys PL 106 §:n soveltamisalaan kuuluvasta ääritilanteesta. Vähemmistön kannan Ojanen tulkitsee merkinneen perusoikeuksien tulkintavaikutuksen huomioon ottamista. Maanomistajan muutoksenhakuoikeudesta osittaisen kumoamisen tilanteessa ks. myös *Kokko*, YJ 2003 s. 43–44. Kokon mukaan maanomistajalla on MRL 191.3 §:n estämättä valitusoikeus, jos osittainen kumoaminen ”kuitenkin loukkaisi kaavan pysyvyyteen luottaneen kuntalaisen oikeuksia ja velvollisuuksia”. Kokko sallisi jatkovalituksen nimenomaisesti PL 106 §:n nojalla.

katsominen 6.1 artiklan soveltamisalaan kuuluviksi on samalla edellyttänyt, että kansallisen julkisoikeudellisen menettelyn taustalla on yksityisoikeudellinen oikeussuhde tai oikeus.[105] Tämän oikeudellisen edellytyssuhteen vuoksi EIT ei ole ottanut tutkittavakseen ympäristöjärjestöjen valituksia maankäyttöratkaisuista.[106]

Muutoin ympäristönkäyttöön liittyviltä päätöksiltä on 6 artiklan soveltamiseksi edellytetty, että päätöksissä on samalla kysymys jostakin muusta sopimuksen turvaamasta ihmisoikeudesta, kuten 2, 8 ja 10 artiklassa turvatuista oikeuksista (terveys, yksityis- ja perhe-elämän suoja, sananvapaus). Tämä lähestymistapa ei sulje automaattisesti pois järjestöiltä mahdollisuutta käyttää valitusoikeutta, vaikkakin ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä järjestöjen ajamat valitukset ovat pääosin jääneet tutkittavaksi ottamatta.[107] Ihmis-

---

[105] Omistusoikeuteen perustuva tarkastelu ei toisaalta sulje pois sitä, että EIT voi tutkia myös kaavoituksesta tai rakennushankkeesta haittaa kärsivän valituksen. Esimerkiksi ratkaisussa *Ortenberg v. Itävalta (EIT 25.11.1994)* valittajana oli kaavoitushankkeen naapuri, joka katsoi kärsivänsä haittaa erityisesti kaavoitushankkeen liikennejärjestelyistä.

[106] *Pellonpää* 2000 s. 294–296 ja 300.

[107] Sovellettaessa ihmisoikeuksia ympäristöoikeuksina voidaan erottaa kaksi tarkastelutapaa. Suppeammassa tarkastelutavassa on kysymys perinteisestä yksilökeskeisestä arvioinnista (welfare of particular individuals), kun taas laajemmassa tarkastelutavassa ei ole välttämätöntä osoittaa päätöksenteon suoraa yhteyttä yksilöiden terveyteen tai yleisemmin hyvinvointiin. ”Under the latter, 'environmentalist', approach, environmental rights have more to do with achieving socially agreed environmental objectives than providing spesific guarantees to particular individuals” (*Cook*, EHRLR 2002 s. 197). Luonnon oikeuksien turvaamisesta ks. myös *Kuusiniemi* 2000 s. 149–169 ja puhevallan käytöstä luontoarvojen puolesta ks. *Tapio Määttä* 1999 s. 159–171. Kuusiniemi mainitsee ympäristöjärjestöjen puhevallan katvealueina metsänhakkuuilmoitusten käsittelyn ja sähkönsiirtojohtojen lunastuskysymykset. Viimeksi mainitulta osin kansalaisjärjestöjen puhevaltapuute poistui eduskunnan hyväksyttyä hallituksen esityksen (HE 165/2003 vp) ns. Århusin sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Marraskuun lopussa 2004 voimaan tulleella lailla *eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta* (768/2004) ympäristöjärjestöille on myönnetty valitusoikeus laissa tarkemmin määriteltyjen johto- ja muiden pitkittäishankkeiden lunastusluvista. Perustuslakivaliokunta on pitänyt lunastusmenettelyyn liitettyä järjestöjen valitusoikeuden järjestämistapaa hyväksyttävänä varsinaisen suunnittelulainsäädännön puuttuessa (*PeVL 15/2004 vp* s. 4). *Ebbesonin* mukaan Århusin sopimuksen hyväksymiselle on Ruotsissa useita lainsäädännöllisiä esteitä, jotka koskevat erityisesti järjestöjen valitusoikeutta. Esimerkiksi MB 17 luvun mukaisesta hallituksen päätöksestä, joka koskee eräiden suurten laitosten ja hankkeiden luvan myöntämisedellytysten määrittelyä muita lupaviranomaisia sitovalla tavalla, oikeussuojakeino on ainoastaan rättsprövning (*Ebbeson*, JT 1999–2000 s. 13 ja *Prop. 1997/98:45*, del I s. 443). Ebbeson pitää sopimuksen vastaisina lisäksi niitä MB:n rajoituksia, jotka edellyttävät ympäristöjärjestöiltä puhevallan käytön edellytyksenä tiettyä jäsenmäärää sekä tietyn ajan jatkunutta toimintaa. Ruotsin valtiopäiville on tammikuussa 2005 annettu hallituksen esitys mainitun sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta (*prop. 2004/05:65*). Esityksen mukaan Ruotsi tulee tekemään sopimuksen hyväksyessään varauman, joka koskee muun ohella ympäristöjärjestöjen puhevallan puuttuvaa järjestämistä. Ruotsin oikeusministeriö on keväällä 2005 tehnyt ehdotuksen rättsprövning-lain kumoamisesta ja uuden lain säätämisestä koskien vain hallituksen päätöksiä. Muissa EIOS 6.1 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa voitaisiin valittaa suoraan ensi asteena lääninoikeuteen erityislaissa olevan valituskiellon estämättä. Jälkimmäisestä valitusmahdollisuudesta otettaisiin säännökset FPL:iin. Uuden rättsprövning-lain mukaan myös ympäristöjärjestöillä olisi oikeus käyttää tuota oikeussuojakeinoa (*Ds 2005:9* s. 7–14).

oikeussopimuksen viimeaikaisessa maankäyttöön liittyvässä soveltamiskäytännössä merkitykselliseksi on noussut myös syrjintäkieltoa koskeva 14 artikla, mitä tulee erityisesti vähemmistöjen mahdollisuuksiin järjestää asumisolojaan.

EIOS 14 ja 8 artikla ovat olleet keskeisesti esillä Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevissa ratkaisuissa *Buckley (EIT 25.9.1996), Chapman (EIT 18.1.2001), Beard (EIT 18.1.2001), Coster (EIT 18.1.2001), Lee (EIT 18.1.2001)* ja *Jane Smith (EIT 18.1.2001)*.

EIT on painottanut ratkaisuissaan, että tuomioistuimen tehtävänä ei ole uudelleen arvioida kansallisten viranomaisten tekemiä kaavoitusratkaisuja. Esimerkiksi ratkaisussa Buckley (tuomion kohta 75) tuomioistuin totesi, että ”in so far as the excercise of discretion involving a multitude of local factors is inherent in the choice and implementation of planning policies, the national authorities in principle enjoy a wide margin of appreciation”. Tämä lähtökohta ei kuitenkaan estä tuomioistuinta toteamasta, että harkintavaltaa käytettäessä on tapahtunut ”a manifest error of appreciation”.

Tässä harkintavaltaa koskevassa arvioinnissaan tuomioistuin kiinnittää erityistä huomiota menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. ”In these circumstances, *the procedural safeguards available to the individual applicant will be especially material in determining whether the respondent State has, when fixing the regulatory framework, remained within its margin of appreciation*. In particular, it must examine *whether the decision-making process leading to measures of interference was fair and such as to afford due respect to the interests safeguarded to the individual by Article 8”* (Buckley-tuomion kohdat 76–77 ja esimerkiksi Beard-tuomion kohta 103, kurs. ESV).

Vastaavasti EYT:n oikeuskäytännöstä ympäristöjärjestöjen osalta voidaan mainita esimerkiksi ratkaisu *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) ym. v. komissio* (*C-321/95 P*). Ratkaisussa EYT totesi, että päätökset myöntää Euroopan aluekehitysrahastosta rahoitusavustusta kahdelle Kanariansaarille rakennettavalle sähkövoimalalle koskivat vain välillisesti ympäristöjärjestön oikeutta.

Järjestö perusteli valitusoikeuttaan muun ohella sillä, että valtion laiminlyödessä yhteisöjen ympäristölainsäädäntöön perustuvia velvoitteitaan (tässä tapauksessa YVA-menettelyn noudattamisen direktiivin 85/337/ETY mukaisesti), komission päätöstä maksaa tällaiseen hankkeeseen yhteisön varoista tukea voitiin pitää yhteisön ympäristöoikeudellisten velvoitteiden vastaisena. Valittaja väitti erityisesti, että yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käyttämä suppea lähestymistapa valitusoikeuteen aiheutti sen, että yhteisön ympäristölainsäädännön valvontaan muodostui aukko. Koska tällä alalla intressit ovat luonnostaan yhteisiä ja kuuluvat usein suhteellisen suurelle määrälle yksityisiä, mikään järjestö ei voi täyttää kannekelpoisen yhteisön vaatimuksia. Järjestö ei pitänyt oikeuskäytännössä omaksuttua näkemystä kansallisten oikeussuojakeinojen ensisijaisuudesta tässä tapauksessa oikeutettuna, koska kansallisissa tuomioistuimissa ei voitu käsitellä tämäntyyppistä asiaa.

Ratkaisussaan tuomioistuin totesi lyhyesti, että vaikka kansallisissa tuomioistuinmenettelyissä ei käsiteltykään samoja asioita, ”ne perustuivat kuitenkin kaikki samoihin direktiivissä 85/337/ETY yksityisille annettuihin oikeuksiin”. Tästä seurasi EYT:n mukaan, että kansalliset tuomioistuimet, jotka tarvittaessa voivat esittää EYT:lle ennakkoratkaisukysymyksen, ”antavat tässä asiassa täyden suojan näille oikeuksille” (tuomion kohta 33).

McRory – Turner ovat arvioineet, että EIT:n oikeuskäytäntö kehittyy yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä nopeammin ja laajemmin suojaamaan tuomioistuimeen pääsyä ympäristöarvojen turvaamista koskevissa asioissa. Yhteisön lainsäädännön ja oikeuskäytännön kehittymisen osalta kirjoittajat painottavat erityisesti perusoikeuskirjan 37 artiklan ja Århusin sopimuksen merkitystä.[108] *Jarvis – Sherlock* arvioivat puolestaan, että ihmisoikeussopimusta sovellettaessa tehokkain oikeussuojakeino ympäristön käyttöön liittyvissä tapauksissa avautuu sopimuksen 8 artiklan kautta.[109] Samalla he arvioivat, että ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön perusteella ympäristöjärjestöjen valitusoi-

---

[108] *McRory – Turner*, CMLRev 2002 s. 521–522.

[109] EIT:n oikeuskäytännöstä *Jarvis – Sherlock*, ELR 1999 s. 15–24. Artikkelissa selostetaan muun ohella ratkaisuja *Guerra ym. v. Italia* (*EIT 19.2.1998*), *Balmer-Schafroth ym. v. Sveitsi* (*EIT 26.8.1997*), *López Ostra v. Espanja* (*EIT 9.12.1994*,) sekä *Powell ja Rayner v. UK* (*EIT 21.2.1990*). Tapauksessa *Öneryildiz v. Turkki* (*EIT 18.6.2002*) EIT laajensi sopimuksen 2 artiklan soveltamisalaa asettamalla viranomaisille velvollisuuden varoittaa terveysriskeistä ja valvoa ihmisten terveyttä. Guerra ym. -tapauksessa tiedottamisvelvollisuus perustui sopimuksen 8 artiklan perhe-elämän suojaan. *Kumpulan* mukaan ratkaisujen perusteella viranomaisilla on tiedottamisvelvollisuus vain, jos käytettävissä olevan tiedon mukaan toimintaan todennäköisesti liittyy riski (*Kumpula* 2004 s. 182). Öneryildiz-asia on ratkaistu uudestaan suuressa jaostossa 30.11.2004. Suuren jaoston ratkaisun mukaan tapauksessa rikottiin EIOS 2 artiklaa sen aineellisten vaatimusten osalta (yksimielinen ratkaisu), minkä lisäksi tapauksessa rikottiin 2 artiklan prosessuaalisia takeita (äänestys 16–1), 13 artiklaa (äänestys 15–2) sekä omaisuudensuojasäännöstä (äänestys 15–2). Tämän tutkimuksen kannalta Öneryildiz-tapaus on mielenkiintoinen erityisesti sen vuoksi, että siinä tarkastellaan 2 artiklaan perustuvien tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimuksia sekä 2 ja 13 artiklan välistä suhdetta. Tapauksessa kaatopaikan metaaniräjähdyksestä seurasi rikosoikeudenkäynti sekä hallinto-oikeudellisessa järjestyksessä käyty korvausoikeudenkäynti (valittajan perheenjäseniä menehtyi räjähdyksessä, koska valittaja perheineen asui tällä luvattomalla alueella). Hallinto-oikeudellinen korvausoikeudenkäynti kesti lähes viisi vuotta eikä valittajalle maksettu hänelle tuomittua korvausta (korvaus myönnettiin lisäksi vain aineettomista vahingoista). Rikosoikeudenkäynnissä virkamiehet tuomittiin nimellisiin sakkoihin. Jaosto ei pitänyt kumpaakaan oikeudenkäyntiä 2 artiklan vaatimuksia täyttävänä tehokkaana oikeussuojakeinona. Suuri jaosto puolestaan katsoi, että hallinto-oikeudellista oikeudenkäyntiä ei tullut tehokkuudeltaan arvioida 2 vaan 13 artiklan kannalta. Korvausoikeudenkäynnin osalta erityistä huomiota kiinnitettiin oikeudenkäynnin kestoon sekä siihen, että lopullista korvausta ei ollut maksettu valittajalle. Sopimuksen 2 artiklasta suuri jaosto johti viranomaisille kuuluvan velvoitteen suojella asukkaita välittömiltä ja tunnetuilta vaaroilta kaikin mahdollisin toimivaltuuksin. Kun vaarojen torjumiseksi ei ollut ryhdytty mihinkään konkreettisiin toimiin, valtio ei voinut vapautua vastuustaan, vaikka yleisölle olisikin annettu tietoja alueella asumisen vaarallisuudesta. Myös omaisuudensuoja-artiklan tulkintaan liittyvissä eräissä tapauksissa oikeudenkäynnin tai asian käsittelyn liiallinen kesto on vaikuttanut valtion harkintamarginaalin rikkoutumiseen. Tällainen ratkaisu on esimerkiksi *Matos e Silva Lda. ym. v. Portugali* (*EIT 16.9.1996*), jossa oli kysymys luonnonsuojelualueen perustamisesta ja tähän liittyvistä alueen lunastamista ja käyttörajoituksia koskeneista valituksista. EIT totesi rajoitusten olleen perusteltuja, mutta 13 vuotta kestänyt epävarmuus omaisuuden kohtalosta ja mahdollisesta korvauksesta merkitsivät valittajalle liiallista yksilöllistä rasitusta. Oikeudenkäynneistä pisin oli kestänyt siihen mennessä 13 vuotta ja 4 kuukautta. Portugalin katsottiin rikkoneen oikeudenkäyntien keston vuoksi myös 6.1 artiklaa. Tapauksessa *Erkner ja Hofauer v. Itävalta* (*EIT 23.4.1987*) tilusjärjestelyjä ja niihin liittyviä korvauksia koskevia lopullisia ratkaisuja ei ollut tehty 16 vuoden aikana. EIT totesi Itävallan rikkoneen paitsi oikeudenkäynnin kestoa koskevaa 6.1 artiklaa myös omaisuudensuoja-artiklan takaamaa valittajien oikeutta nauttia rauhassa omaisuudestaan.

keuden kehittymisen kannalta suurin este on se, että järjestön tulisi pystyä osoittamaan, että sen jäsenet tai jotkut jäsenet ovat ”uhreja”.[110]

Samantapainen vaikeus ympäristöjärjestöillä on yhteisöjen oikeutta sovellettaessa, koska perustamissopimuksen 230 artiklan mukaista mitättömyyskannetta käsiteltäessä yksityisen oikeussubjektin on osoitettava, että päätös on osoitettu heille tai että se koskee muutoin heitä suoraan ja erikseen (directly and individually). Myös Jarvis ja Sherlock päätyvät siihen, että ihmisoikeussopimus turvaa tällä hetkellä paremmat oikeussuojakeinot ympäristöasioissa kuin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja oikeussuojakeinojen käyttämistä koskevat yhteisön säännökset.[111]

Erityisesti kaavoitukseen ja maankäyttöön liittyvien oikeussuojajärjestelyjen osalta EIT on pitänyt mahdollisena, että tuomioistuinvaiheessa ei tapahdu ”täystutkintaa” (”full review” -termiä käytetään esimerkiksi tuomion kohdassa 132 asiassa Jane Smith). Tämän kannan mukaisesti kansallisen tuomioistuimen toimivalta voi olla ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan puitteissa rajoitettu päätöksen laillisuuden harkintaan (”points of law”). Tässä laillisuusharkinnassa huomiota voidaan kiinnittää muun ohella siihen, ovatko päätöksen perustana olleet tosiseikat oikeita tai onko tosiseikat otettu huomioon oikealla tavalla. Oikeussuojakeinon tehokkuus edellyttää kuitenkin, että ratkaisun perusteet ovat kiistettävissä vielä tuomioistuinvaiheessa.

> Useissa edellä jo mainituissa Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskeneissa ratkaisuissa muutoksenhakutienä on ollut ensi asteessa hallinnon sisäinen valitus (Secretary of State). Ensi vaiheessa valituksen käsittelee julkisessa menettelyssä puolueeton tehtävään erityisesti määrätty virkamies (Inspector). Tämän jälkeen virkamiehen päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla (High Court). Valitustuomioistuimen toimivaltaa kuvataan esimerkiksi ratkaisussa *Bryan v. UK* (*EIT 22.11.1995*, tuomion kohta 25) seuraavasti: ”It is common ground that

---

[110] *Schermersin* mukaan järjestövalitukset voisivat vahvistaa ihmisoikeuksien valvontajärjestelmää, koska loukkauksen varsinaisilla kohteilla ei välttämättä edes ole mahdollisuutta tehdä valituksia (*Schermers*, ELR 1995 s. 569–571). Sopimuksen 11. pöytäkirjan sisällöstä ja alkuvaiheen oikeuskäytännöstä ks. *Drzemczewski*, HRLJ 2000 s. 1–17. Järjestöjen puhevallan käyttöä ja sen jäsenten uhrin asemaa on arvioitu tuoreessa ratkaisussa *Gorraiz Lizarraga ym. v. Espanja* (*EIT 27.4.2004*). Tapauksessa ihmisoikeusvalituksen tekivät henkilöt, jotka kuuluivat paikalliseen järjestöön, joka vastusti padon rakentamista kylään. Kansallisessa prosessissa järjestö saattoi ajaa muutoin kyläläisten asiaa, mutta se ei voinut saattaa asiaa perustuslakituomioistuimen käsiteltäväksi. EIT torjui Espanjan hallituksen esittämän puhevaltaväitteen, jonka mukaan järjestön jäseniä ei voitu pitää uhrin asemassa olevana, koska muodollisesti oikeudenkäynnin osapuolena kansallisessa prosessissa oli perustuslakituomioistuinta lukuun ottamatta ollut kyläläisten perustama järjestö. EIT korosti uhrin aseman tulkinnassa sitä, että järjestön puhevallan erottaminen sen jäsenistön eduista olisi ollut liian muodollista tulkintaa (tuomion kohdat 38 ja 39). EIT kiinnitti huomiota siihen, että useimmissa jäsenmaissa oikeusjärjestys on tunnustanut vastaaville järjestöille oikeuden puolustaa jäsentensä yksityisiä etuja ja oikeuksia ja että tällä tavoin yksityisten kansalaisten käyttöön on tullut tehokkaampia oikeussuojakeinoja erityisesti monimutkaista hallinnollista päätöksentekoa vastaan.

[111] *Jarvis – Sherlock*, mts. 27.

> an appeal 'on a point of law' may be brought on grounds identical to an application for judicial review. It therefore includes a review as to whether a decision or inference based on a finding of fact is perverse or irrational… The High Court will also grant a remedy if the inspector's decision was such that there was no evidence to support a particular finding of fact; or the decision was made by reference to irrelevant factors or without regard to relevant factors; or made for an improper purpose, in a procedurally unfair manner or in a manner which breached any governing legislation or statutory instrument."
>
> Valitus on kassatorinen oikeussuojakeino, joten High Court ei voi tehdä uutta hallintopäätöstä kumoamansa päätöksen sijasta. High Court ei myöskään voi ottaa vastaan uusia todisteita. Tätä judicial review´ta muistuttavaa oikeussuojakeinoa EIT on pitänyt kaavoitusperusteisissa hallinnollisissa päätöksentekotilanteissa riittävänä (esimerkiksi asiassa Bryan tuomion kohta 47 ja asiassa Jane Smith tuomion kohta 133).

Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön perusteella näyttää jopa mahdolliselta, että kansallisissa oikeusjärjestyksissä voidaan rajoittaa todisteiden esittämismahdollisuutta varsinaisessa tuomioistuinvaiheessa, jolloin tuomioistuin joutuu tekemään ratkaisunsa hallintoviranomaiselle esitetyn selvityksen ja asiassa aikaisemmin tapahtuneen käsittelyn perusteella. [112] Suomessa tällaista sidonnaisuutta hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön välillä ei ole pidetty mahdollisena tuomioistuinten riippumattomuuden ja itsenäisen selvitysvelvollisuuden näkökulmasta. Kunnallisvalituksessakaan, johon kaavavalitukset perustuvat, tällaista sidonnaisuutta ei ole hallinnon ja hallintolainkäytön välillä. Hallintomenettelyssä esitetyt muistutukset eivät sido myöhempää muutoksen-

---

[112] Judicial review'tä ei kuitenkaan ole pidetty riittävänä oikeussuojakeinona suhteessa 13 artiklaan ratkaisussa *Hatton ym. v. UK (EIT 2.10.2001)*, joka koski Heathrow'n lentokentän toiminnasta asukkaille aiheutuvaa meluhaittaa. Tuomion kohdassa 115 EIT toteaa, että … "it is clear that the scope of review by the domestic courts was limited to the classic English public law concepts, such as irrationality, unlawfulness and patent unreasonableness, and did not allow consideration of whether the increase in night flights under the 1993 scheme represented a *justifiable limitation* on their right to respect for the private and family lives or the homes of those who live in the vicinity of Heathrow airport". Asian jatkokäsittelyssä (grand chamber) lopputulos muuttui vastaajavaltiolle myönteiseksi, eli tapauksessa ei katsottu tapahtuneen 8 artiklan loukkausta (äänestys 12–5). Sen sijaan jatkokäsittelyssäkin säilyi näkemys siitä, että judicial review ei tapauksessa ollut 13 artiklassa tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino (*EIT 8.7.2003*, tuomion kohta 141). *Hyam* on esittänyt, että EIOS 8 artiklaa sovellettaessa valtion harkintamarginaalin laajuutta sovellettaessa tulisi kiinnittää huomiota loukkauksen laatuun, loukkauksen vakavuuteen, loukkauksen merkitykseen asianosaisten kannalta tarkasteltuna (myös loukkauksen subjektiiviseen kokemiseen), loukkauksen estämis- ja poistamismahdollisuuksiin sekä niihin perusteisiin, millä epäonnistumista loukkauksen estämiseksi tai vähentämiseksi voidaan kuitenkin pitää oikeutettuna (*Hyam*, EHRLR 2003 s. 638). Hyam arvostelee suuren jaoston ratkaisua siitä, että tällaista tarkastelua ei suoritettu. Tuomioistuin tyytyi sen sijaan toteamaan, ettei harkintamarginaalin määrittäminen tuomioistuimen toimesta ollut asianmukaista "in this respect by reference to a special status of environmental human rights". Hyamin mukaan jonkun ihmisoikeuden luokitteleminen "ympäristölliseksi ihmisoikeudeksi" ei ole "a particularly helpful process", koska harkintamarginaalin suuruus riippuu ennen kaikkea asiayhteydestä. *Kumpula* kiinnittää huomiota siihen, että suuren jaoston vähemmistö vetosi 8 artiklan loukkausta koskeneen kantansa tueksi myös perusoikeuskirjan 37 artiklaan (*Kumpula* 2004 s. 158–163).

hakua, mitä tulee mahdollisuuteen esittää vaatimuksia ja valitusperusteita hallinto-oikeudelle. Sidonnaisuutta ilmenee sen sijaan ensimmäisen ja toisen tuomioistuinvaiheen välillä, koska jatkomuutoksenhaussa asiaa ei voida tutkia laajemmin kuin ensimmäisessä muutoksenhakuvaiheessa. Tässä mielessä kunnallisvalitus turvaa tuomitsemistoiminnan tehokasta järjestämistä paremmin kuin hallintovalitus.

3.3.3 Kirkollisten päätösten muutoksenhakujärjestelmästä

Evankelis-luterilaisen kirkon *järjestysmuodosta* ja *hallinnosta* säädetään perustuslain 76 §:n 1 momentin mukaan kirkkolaissa. Perustuslain 76 §:n 2 momentin mukaan kirkkolain säätämisjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Kirkkolain mukaisesti aloiteoikeus kirkkolain säätämiseksi tai muuttamiseksi on kirkolliskokouksella. Kirkkolakia tai kirkkolain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä käsiteltäessä eduskunta ei voi tehdä siihen asiasisältöisiä muutoksia. [113]

Evankelis-luterilaisen kirkon edellä tarkoitettu perustuslain suojaama asema välittyy myös HLL 8.3 §:stä, jonka mukaan valituksesta evankelis-luterilaisen kirkon, sen seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä säädetään kirkkolaissa (1054/1993). Koska HLL 8 §:n samassa momentissa säädetään myös viittaussäännös ortodoksisesta kirkkokunnasta annettuun lakiin, jolla ei ole valtiosääntöoikeudellisesti vastaavaa asemaa, HLL:n viittaussäännökset näyttävät syntyneen lähinnä käytännön realiteettien vaikutuksesta. Hallituksen esityksessä todetaankin, että 8 §:n merkitys on lähinnä informatiivinen ja että pykälässä tarkoitetuissa valitusasioissa sovelletaan täydentävästi hallintolainkäyttölakia.[114]

Kirkkolain muutoksenhakujärjestelmän tyypillinen piirre on ollut ensi vaiheen hallinnon sisäinen muutoksenhaku aina vuoden 2004 alkuun saakka, jolloin kirkkolain muutoksella (1274/2003) kirkolliset muutoksenhakuasiat, kantelut ja hallintoriita-asiat siirrettiin ensimmäisessä vaiheessa hallinto-oi-

---

[113] PL 76.1 § vastaa aikaisemmin voimassa ollutta HM 83.1 §:ää. PL 76.2 § vastaa puolestaan aikaisemmin voimassa ollutta VJ 31.2 §:ää. KL 2:2:n mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee *ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista.* KL:a muutettiin vuonna 1996 siten (lainmuutos 771/1996), että kirkolliskokouksen tekemää kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekninen virhe, joka ei vaikuta lakiehdotuksen sisältöön. Muutoin kirkkolakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyyn sovelletaan samoja lainsäätämisjärjestystä ja lakiehdotuksen käsittelyä koskevia säännöksiä kuin muihinkin hallituksen esityksiin (*HE 1/1998 vp* s. 127–128).

[114] *HE 217/1995 vp* s. 41. Leino kritisoi muotoiluja ”säädetään erikseen”, koska tuolloin jää avoimeksi, että asiasta tulisi säätää nimenomaisesti kirkkolaissa (*Leino* 2003b s. 210).

keuksien käsiteltäväksi.[115] Kirkkohallituksen ja tuomiokapitulin hallintoasian tai hallintolainkäyttöasian ratkaisusta ei siten enää valiteta ensimmäisenä ja ainoana tuomioistuinasteena korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kirkkolakiin sisältyy kuitenkin edelleen järjestelmä, jossa hallintopäätöksiä tietyissä asioissa on alistettava toisen viranomaisen vahvistettavaksi. *Alistusasioissa* ensi vaiheen muutoksenhakutie on jäänyt ennalleen, joten muutoksenhakuasioita käsittelevät alistusviranomaisina edelleenkin tuomiokapituli, opetusministeriö ja kirkkohallitus. Menettelynormistona alistusviranomaisessakin noudatetaan HLL:a (KL 24:16).[116] Alistusasioissa muutoksenhakujärjestelmän muutos on merkinnyt yhden muutoksenhakuasteen lisäämistä aikaisempaan järjestelmään verrattuna, koska useimmissa alistettavissa asioissa muutosta on haettava alistusviranomaisen päätöksen jälkeen ensin hallinto-oikeudelta.[117]

Muutoksenhakujärjestelmää on uudistettu myös sisällyttämällä kirkkolakiin säännökset ensi vaiheen *oikaisuvaatimusmenettelystä*.[118] Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kirkollisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, päätökseen saa hakea muutosta myös asianosainen tai seurakunnan viranomaisen päätöksestä myös seurakunnan jäsen (KL 24:6). Oikaisuvaatimusmenettelyn laajuudesta ja oikaisuvaatimuksen käsittelevästä elimestä säädetään tarkemmin lain 24 luvun 3 §:ssä. Oikaisuvaatimus on esitettävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista laskettuna.

Uudessa järjestelmässä oikaisuvaatimusmenettely koskee kirkkohallituksen virastokollegion ja viranhaltijoiden, hiippakunnallisen johtokunnan ja tuomiokapitulien viranhaltijoiden päätöksiä, kirkkoherran yksittäisviranomaisena tekemiä päätöksiä sekä seurakuntahallinnossa neuvosto-, johtokunta- ja viranhaltijatason päätöksiä. Tuomiokapitulin *kurinpitoasioita* koskevat ratkaisut eivät kuitenkaan ole oikaisuvaatimuksen kohteena, vaan niissä muutoksenhaku ta-

---

[115] Tuomiokapitulit käsittelivät vuosittain noin 90–100 muutoksenhakuasiaa, joten lukumääräisesti kysymys ei ollut suuren asiaryhmän siirtämisestä ensi asteena hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi. Hallituksen esityksen mukaan tuomiokapituleissa valitukset oli koettu ”rutiininluontoisiksi” (*HE 121/2003 vp* s. 13).

[116] KL 24:6.3:ssa säädetään valitusoikeudesta alistetun päätöksen jäätyä tutkimatta tai vahvistamatta taikka sen tultua muutetuksi. Jollei ensi asteessa kukaan ole valittanut ja alistusviranomainen vahvistaa päätöksen tai tekee siihen vain oikaisunluontoisia korjauksia, kenelläkään ei ole jatkovalitusoikeutta. Jos alistusviranomainen viran puolesta muuttaa alistettua päätöstä, on mahdollista, että muutettu päätös koskee jonkun oikeutta, etua tai velvollisuutta valitusoikeuden synnyttävällä tavalla. *Halttunen – Pihlaja – Voipio* katsovat, että jos alistuspäätöstä muutetaan viran puolesta ja päätöksestä tulee tämän vuoksi virheellinen, myös seurakunnan jäsenellä on oikeus valittaa siitä (*Halttunen – Pihlaja – Voipio* 2004 s. 247).

[117] Alistusjärjestelmän erityispiirre on, että kirkkohallituksella on valta estää alistusasian käsittely opetusministeriössä, koska alistuksen käsittely edellyttää kirkkohallituksen puoltoa (KL 24:1).

[118] Aikaisemmin seurakunnan johtokunta- ja viranhaltijatason päätöksistä valitettiin seurakunnan tai seurakuntayhtymän ylemmälle hallintoelimelle ja näiden päätöksistä tuomiokapituliin. Kirkkohallituksen viranhaltijapäätöksistä valitettiin suoraan KHO:een (*HE 121/2003 vp* s. 5).

pahtuu suoraan kirkollisvalituksin. Papinvaalin vaaliehdotuksesta tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelyä tuomiokapitulissa koskenut aikaisempi erityissäännös siitä, että oikaisuvaatimuksen käsittelyyn sovellettiin valituksesta annettuja säännöksiä, on vuoden 2004 uudistuksessa kumottu. Tämänkin oikaisuvaatimuksen käsittely on siten uudistetussa muutoksenhakujärjestelmässä hallintomenettelyä.

Tuomiokapituleissa on lähinnä kurinpitoasioita ajatellen edelleen mahdollista järjestää *suullinen käsittely* hallintoasiassa (KL 19:7.2–3). Tämä suullinen käsittely muodostaa poikkeuksen hallintolain mukaisesta virka-apuna hallintotuomioistuimessa suoritettavasta suullisesta käsittelystä. Hallituksen esityksessä (HE 121/2003 vp) suullisen käsittelyn järjestämismahdollisuutta perustellaan viittaamalla virkamieslautakunnan mahdollisuuteen järjestää valtion virkamieslain (750/1994) mukaisissa asioissa suullinen käsittely.

> Asiaa koskevan hallituksen esityksen mukaan ”tuomiokapitulin käsittelemät kurinpitoasiat saattavat olla yleiselle hallinto-oikeudelle sen verran vieraita, ettei … todistelun vastaanottaminen virka-aputeitse saavuta sille asetettua tavoitetta”.[119] Perustelu on vastaava, mitä käytettiin nykyisen KL:n säätämisen yhteydessä.
>
> Asiallisesti perustelu on virheellinen, koska suullisen käsittelyn toimittava tuomioistuin ei hallintoasiassa ryhdy käsittelemään asiaa, vaan vastuu suullisessa käsittelyssä selvitettävistä kysymyksistä kuuluu hallintoviranomaiselle itselleen. Suullisen käsittelyn toimittava tuomioistuin ei myöskään tee omia johtopäätöksiään asian ratkaisemisesta. Näin ollen asioiden ”vieraus” ei ole relevantti peruste, sille että suullinen käsittely edelleen voidaan toimittaa tuomiokapitulissa.[120] Hallituksen esityksessä viitataan myös välittömyysperiaatteeseen, joka lienee tässä yhteydessä varsinainen syy sille, miksi tämäntyyppisessä asiassa jo ensi asteen hallintoviranomainen voi järjestää suullisen käsittelyn.

Kirkkolain mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä *toimivaltainen hallintotuomioistuin* määritellään eräiltä osin HLL:sta poikkeavasti. Hallituksen esityksessä (HE 121/2003 vp) erityisjärjestelyjä perustellaan sillä, että hiippakun-

---

119 *HE 121/2003 vp* s. 29.

120 Vrt. *Voipio ym.* 1993 s. 141, jossa todetaan, että KL:n mukaan tuomiokapitulin ei ollut mahdollista suullista käsittelyä varten asettaa uhkasakkoa. Virka-apua käytettäessä tällainen mahdollisuus oli kuitenkin käytettävissä sen johdosta, että yleisillä tuomioistuimilla ja silloisilla lääninoikeuksilla oli toimivalta asettaa uhkasakko (LOL 25.2 § verrattuna silloiseen OK 17:36:een). Myös tämä tulkinta tuomioistuimen toimivallasta asettaa uhkasakko kuultavalle oli väärä, koska HMenL:n mukaisesti virka-apuna suoritettavassa suullisessa käsittelyssä ainoa yhteyslinkki hallintolainkäyttöön tai lainkäyttöön oli mahdollisuus määrätä todistajalle maksettavaksi korvausta valtion varoista. Edellä tarkoitettujen virheellisten tulkintojen lähteenä on saattanut olla HMenL 19.2 §:n sanamuoto, jonka mukaan hallinto-oikeus *toimitti kuulemisen*. Sanamuodosta saattoi syntyä virheellinen käsitys siitä, että asia siirtyi tältä osin hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Tästä syystä hallintolain 40 §:ssä korostetaan suullisen käsittelyn tapahtuvan hallinto-oikeudessa *virka-apuna*. Hallintomenettelylakiin verrattuna hallintolaissa myös täsmennetään todistajan oikeuksia ja velvollisuuksia tällaisessa suullisessa käsittelyssä (*HE 72/2002 vp* s. 95).

tajako ja hallinto-oikeuksien tuomiopiirijako poikkeavat merkittävästi toisistaan. HLL 12 §:n säännöksiä soveltamalla Porvoon hiippakuntaan kuuluvien seurakuntien päätöksistä valitukset ohjautuisivat Helsingin hallinto-oikeuden ohella muihin hallinto-oikeuksiin. Tämä johtuisi siitä, että kaikki Suomen ruotsinkieliset seurakunnat sekä ne seurakunnat, joilla on ruotsinkielinen jäsenenemmistö, kuuluvat Porvoon hiippakuntaan.

Saman aluetason viranomaisen tekemien päätösten valitusten hajaantumisen ehkäisemiseksi laissa on lähtökohtana, että toimivaltainen hallintotuomioistuin määräytyy tuomiokapitulin sijaintipaikan mukaan, kun kirkollisvalitus tehdään tuomiokapitulin ja hiippakuntavaltuuston sekä hiippakuntaan kuuluvan seurakunnan ja seurakuntayhtymän viranomaisen päätöksestä. Valitus kirkkohallituksen päätöksestä tehdään kuitenkin Helsingin hallinto-oikeudelle.

> Laissa on myös *hallintoriita-asioita varten oma forum-säännöksensä* (KL 24:12.2). Kirkkolain mukaan hallintoriita-asiassa toimivaltainen hallintotuomioistuin on se, joka olisi toimivaltainen käsittelemään hallintoriidassa osapuolena olevan kirkollisen viranomaisen päätöksestä tehdyn valituksen. Jos molemmat osapuolet ovat kirkollisia viranomaisia, ratkaiseva tekijä toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisessä on vastaajana olevan viranomaisen sijaintipaikka.

Kaikkineen KL 24:12:n forum-säännökset johtavat siihen, että kirkollisvalituksia ei voida käsitellä käytännössä lainkaan Kouvolan hallinto-oikeudessa ja Rovaniemen hallinto-oikeudessa.

Hallituksen esityksessä (HE 121/2003 vp) perustellaan luopumista tuomiokapitulin lainkäyttötehtävistä (alistusvalituksia lukuun ottamatta) sillä, että tuomiokapitulia ei voida pitää perustuslaissa ja EIOS:ssa tarkoitettuna riippumattomana ja puolueettomana lainkäyttöelimenä, jossa voitaisiin turvata kaikki oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen perusperiaatteiden mukaisesti. Hallituksen esityksessä on myös korostettu, että siirtyminen uuteen muutoksenhakujärjestelmään vahvistaa tuomiokapitulien ja hiippakuntahallinnon kehittämistä sekä kirkon erityisasemaa. Hallituksen esityksessä korostetaan kuitenkin samalla myös kirkollisasioiden erityisluonnetta ja tarvittavan asiantuntemuksen turvaamista viime kädessä lausuntomenettelyllä, jossa lausunto pyydettäisiin tuomiokapitulilta.

Kirkkolain uudistuksessa aikaisempien, osittain muiden kuin laintasoisten valituskieltojen alaa on supistettu ja valituskiellot on koottu samaan pykälään (KL 24:14).

Kirkkolain 24 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan muutosta ei saa hakea oikaisuvaatimuksin tai valittamalla:

1) kirkolliskokouksen ja piispainkokouksen päätökseen,[121]
2) piispan ja tuomiokapitulin yhdessä tekemään päätökseen pappisvirkaan hyväksymisestä eikä piispan yksin muutoin kuin KL 19:5:n nojalla tekemään päätökseen,[122]
3) kirkkohallituksen KL 8:5.1–2:ssa tarkoitettuun päätökseen (päätös ylimääräisistä seurakuntavaaleista seurakuntajaotuksen muutoksen vuoksi),
4) tuomiokapitulin päätökseen, joka on tehty KJ 2, 6, 9 ja 19 luvun eräiden säännösten nojalla tai kirkon vaalijärjestyksen 2 luvussa tarkoitetuissa eräissä asioissa,[123]
5) vaalilautakunnan päätökseen, joka koskee kirkon vaalijärjestyksen 2:39.1:n 2–8 kohdassa ja 3 momentissa tarkoitettua asiaa, eikä vaaliviranomaisen toimenpiteeseen tai päätökseen, joka koskee ennakkoäänestyksen toimittamista kotona, sekä
6) hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee papinvaalin tai seurakuntavaalin vaaliluetteloa.

Kirkkolain 24 luvun 14 §:n 2 momentissa rajoitetaan seurakunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta asiassa, joka koskee toiseen henkilöön kohdistuvaa diakoniaa, kristillistä kasvatusta tai opetusta. Pykälän 3 momentin valituskielto koskee puolestaan hankintalainsäädännön mukaista asiaa, jossa muutosta ei saa hakea aikaisempaan tapaan hankintalainsäädännön vastaisuuden perusteella.

> Hankintalainsäädännön osalta valitusrajoitus on sama kuin kuntalaissa, jonka mukaan kunnallisvalitusta ei saa tehdä hankintalainsäädännön vastaisuuden perusteella. Rajoitus kunnallis- ja kirkollisasioissa johtuu siitä, että hankintalainsäädännön mukaisten asioiden käsittely on keskitetty markkinaoikeuden toimivaltaan. Rajoitus ei sinänsä estä hakemasta muutosta hankintayksikön päätökseen muulla perusteella ensin oikaisumenettelyssä ja sen jälkeen kirkollisvali-

---

[121] Kirkolliskokouksessa käsitellään etupäässä kirkollista lainsäädäntöä, kirkollisia kirjoja, kirkon uskoa ja lausuntoasioita. Nämä asiat eivät ole oikeudelliselta luonteeltaan hallintopäätöksiä, joten valitusrajoitus on varsin luonnollinen. HE:n mukaan kirkolliskokouksen eräisiin päätöksiin voitaisiin kuitenkin ajatella ylimääräisen muutoksenhakumahdollisuuden käyttämistä. Tällaisina päätöksinä esityksessä mainitaan kirkkoneuvosten ja kirkkohallituksen maallikkojäsenten ja pappisjäsenten valinta ja vapauttaminen sekä keskusrahastomaksun suuruuden määrääminen (*HE 121/2003 vp* s. 35). Piispainkokouksen tehtäviä esityksessä luonnehditaan täytäntöönpanoon ja valmisteluun liittyviksi (kuten esitysten tekeminen kirkolliskokoukselle). Perustuslakivaliokunta totesi muutoksenhakurajoituksen koskevan asioita, joissa ei ole kysymys yksilön oikeuksista eikä velvollisuuksista, joten rajoitukset olivat merkityksettömiä PL 21 §:n kannalta (*PeVL 20/2003 vp* s. 2).

[122] Papin virkaan hyväksymisestä päätetään uskonnollisin perustein, ja piispan yksin tekemät päätökset puolestaan kuuluvat lähinnä piispallisen kaitsennan piiriin. Yleiskantanaan perutuslakivaliokunta totesi, että erityisesti uskontunnustukseen samoin kuin uskonnon harjoittamiseen ja opetukseen tai kirkon muuhun hengelliseen toimintaan liittyvissä asioissa ei lähtökohtaisesti ole kysymys yksilön sellaisista oikeuksista ja velvollisuuksista, joita koskevat päätökset tulisi PL 21 §:n takia voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi (*PeVL 20/2003 vp* s. 2).

[123] Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan valituskiellon kohteena olevissa päätöksissä oli kysymys sellaisista kirkon uskonnollisia työntekijöitä koskevista ja uskonnollisen yhdyskunnan autonomian piiriin kuuluvista muista asioista, jotka eivät välittömästi koske kenenkään subjektiivista oikeutta (*PeVL 20/2003 vp* s. 2).

tuksin tai kunnallisvalituksin.[124] Käytännössä tällainen peruste voi olla esimerkiksi väite esteellisen henkilön osallistumisesta asian käsittelyyn. De lege ferenda esteellisyysväitteiden käsittely tulisi olla mahdollista hankintamenettelyn oikeussuojakeinona.

Edellä kuvatun kirkollisasioiden muutoksenhakujärjestelmän ulkopuolelle jäävät kirkon viranhaltijoiden ja työntekijöiden *eläkeratkaisut*, joiden muutoksenhakujärjestelmästä säädetään erikseen. Kirkon eläkeasioissa ylin muutoksenhakuaste on vakuutusoikeus.

Täytäntöönpanojärjestelmästä säädetään KL 25 luvussa. Kirkkolain 25 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan lähtökohtana on sinänsä hallintolainkäyttölain täytäntöönpanosäännösten soveltaminen. Kirkkohallitus, hiippakuntavaltuusto tai tuomiokapituli saa kuitenkin itse päättää, että sen päätös pannaan *täytäntöön välittömästi*, jos asia on niin kiireellinen, että *viivytys aiheuttaisi erityistä vahinkoa*.

Kirkkolain uudistuksessa kirkollisvalituksen ja kunnallisvalituksen yhteiset piirteet ovat lisääntyneet, kun uudistuksessa luovuttiin aikaisemmin vain asianosaisen käytettävissä olleesta erillisestä valitusperusteesta (oikeudenloukkaus).[125] Kirkkolain 24 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan kirkollisvalituksen saavat tehdä kaikki valittamaan oikeutetut sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Kunnallisvalitukselle tyypillisestä ominaispiirteestä eli vaatimuksesta valitusperusteiden esittämisestä ensimmäiselle tuomioistuinasteelle säädetään kirkollisvalituksen osalta kirkkolaissa samalla tavoin kuin kuntalaissa (KL 24:4.4 ”valittajan tulee esittää 2 ja 3 momentissa tarkoitetut valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä”).[126]

---

[124] Oikaisun hakeminen ei vaikuta hankintalainsäädännön mukaisen hakemuksen määräaikaan (*KHO 2004:51*).

[125] *Tarukannel – Jukarainen* luokittelevat valitustyypit hallintovalitukseen, kunnallisvalitukseen ja ”erityissäännöksiin perustuviin valituksiin” Tällaisina erityissäännöksiin perustuvina muina valituksina he mainitsevat perustevalituksen, oikeuskäytäntöön perustuvan mitättömyysvalituksen, verovalituksen ja valitukset ympäristö- ja vesiasioissa. Muuna valituksena pidetään myös kirkollisvalitusta ja valitusta ortodoksisen seurakunnan ja viranomaisen päätöksistä (*Tarukannel – Jukarainen* 1999 s. 58–61). Jaottelu muistuttaa *Merikosken* esittämää jaottelua (hallintovalitus eli yleisvalitus, kunnallisvalitus ja muut valituslajit). Muina valituksina Merikoski piti alistusvalitusta, valitusta seurakunnan toimielinten päätöksestä ja perustevalitusta todeten kuitenkin, että ”itsehallinnolliseen järjestelmään kuuluvilla valituksilla on läheisiä vertauskohtia kunnallisvalituksen kanssa” (*Merikoski* 1968 s. 228). *Tarjanteen* mukaan mitättömyysvalitus eli ”mitättömyyden vahvistamismenettely” ei ollut oma valituslajinsa, vaan siinä oli kysymys lähinnä hallinnollisesta kantelusta (*Tarjanne* 1943 s. 83). *Hallberg – Ignatius – Kanninen* pitävät kirkollisvalitusta pitkälti kunnallisvalitukseen rinnastuvana (*Hallberg – Ignatius – Kanninen* 1997 s. 147).

[126] Vrt. *KHO 7.10.1974 taltio 3805*, jossa valitukset kirkollisasiassa jätettiin tutkimatta uudella perusteella tehtyinä. Henkilön, joka ei ollut valittanut kirkkovaltuuston päätöksestä tuomiokapitulille, valitus jätettiin samoin tutkimatta.

Valittamaan oikeutettu on kunnallisvalituksessa säädetyin tavoin se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta päätös koskee (asianosainen). Seurakunnan viranomaisen päätöksestä valituksen saa tehdä myös seurakunnan jäsen (vastaavasti seurakuntayhtymän päätöksestä jäsenseurakunta ja sen jäsen sekä seurakuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen seurakunta ja sen jäsen). Seurakunnan tekemän päätöksen tultua muutetuksi jatkovalitusoikeus viranomaisosapuolena on kirkkoneuvostolla tai seurakuntaneuvostolla.

Alistettavassa asiassa valitukset tehdään alistusviranomaiselle.[127] Alistusasiassa muutosta voidaan hakea myös sillä perusteella, että päätös ei ole tarkoituksenmukainen. Alistusviranomaisen päätöksestä muutoksenhaku on kuitenkin mahdollista vain laillisuusperusteella.

Kirkkolain 24 luvun 6 §:n 4 momentin perusteella *viranomaisella on yleinen jatkovalitusoikeus* hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla viranomaisen tekemää päätöstä on muutettu tai se on kumottu.

Kunnallisvalituksen tavoin kirkkolain mukaisesta päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai päätöksen täytäntöönpanoa, ei saa hakea muutosta valittamalla. Valituskelpoisia eivät ole esimerkiksi erilaiset vireillepanotoimet, käsittelyä koskevat päätökset, työnjohdolliset toimet eivätkä yleensä myöskään periaatepäätökset, joilla ei ole mitään konkreettisia oikeusvaikutuksia. Aikaisemman lainsäädännön mukaisessa oikeuskäytännössä valituskelpoisena ei ole pidetty esimerkiksi kirkkoneuvoston päätöstä velvoittaa seurakuntavahtimestari pitämään työpäiväkirjaa (*KHO 26.4.1990 taltio 1406*). Ratkaisussa *KHO 1987 A 88* valituskelvottomana valmistelupäätöksenä pidettiin puolestaan kirkkoneuvoston päätöstä julistaa virka uudelleen haettavaksi (valittajana oli viran ainoa hakija, jonka hakemus ilmoitettiin otettavaksi uudessa virantäytössä sellaisenaan huomioon). KL:n järjestelmässä, kuten kunnallisvalituksessakin, valituskelpoisia ovat sinänsä seurakunnassa tehtävät normipäätökset. [128]

Asianosaisuuden ottaminen oikeudenloukkauksen sijasta muutoksenhakuoikeuden lähtökohdaksi on selkeästi laajentanut kunnallisvalituksen käyttöalaa, joten vastaava kehitys koskenee jossain määrin myös kirkollisvalitusta. Kun

---

[127] Alistamisesta *tuomiokapitulille* ks. KL 6:14, 10:3, 10:6 ja 14:4.2. Alistamisesta *Kirkkohallitukselle* ks. KL 11:4, 11:5, 11:12, 14:1, 14:2, 14:3, ja 14:4.1. KL 14:5:n mukaan Kirkkohallituksen päätös KL:n nojalla suojellun rakennuksen (ennen vuotta 1917 rakennettu) purkamisesta, ulko- tai sisäasua olennaisesti muuttavasta korjaamisesta sekä siitä, ettei rakennusta enää pidetä suojeltuna, on alistettava *OPM:n* vahvistettavaksi. KL 17:1:n mukaan kirkkovaltuuston päätös hautausmaan perustamisesta tai laajentamisesta on niin ikään saatettava ministeriön vahvistettavaksi. Tuomiokapitulille alistettavat asiat koskevat eräitä ohje- ja virkasääntöjä ja Kirkkohallitukselle alistettavat asiat puolestaan kirkollisten rakennusten rakentamista ja käyttöä, seurakuntien ja seurakuntayhtymien omistaman kiinteän omaisuuden luovuttamista sekä seurakuntayhtymien perussääntöjä.

[128] *Voipio ym.* 1993 s. 197, jossa selostetaan KL:n valmistelussa esitettyä kantaa rajoittaa seurakuntalaisten oikeutta valittaa normipäätöksistä. Oikeuskäytännössä normipäätösten valituskelpoisuus oli jo aikaisemmin vahvistunut ratkaisulla *KHO 1989 A 95*.

toisaalta oikeuskäytännössä kunnallisvalituksen käyttöalaa suhteessa kunnan yksityisoikeudellisiin sitoumuksiin ollaan selkeästi rajoittamassa, muutoksenhakuoikeuden laajentamisella ei tässä suhteessa ole juurikaan käytännön merkitystä. KHO:n aikaisemmassa kunnallisasioita ja kirkollisasioita koskeneessa oikeuskäytännössä valitus näissä tilanteissa saattoi menestyä vain toimivallan ylityksen tai menettelyvirheen perusteella. Kunnallis- ja kirkollisvalituksessahan yksityisoikeudellista oikeussuhdetta ei voida arvioida aineellisesti, koska tältä osin oikeussuojajärjestelmä ei ole hallinto-oikeudellinen.[129]

Hallberg – Ignatius – Kanninen toteavat yleisesti, että kuntalain uudesta asianosaismäärittelystä johtuen valittaja on aikaisempaa useammin asianosaisen asemassa.[130] Kirjoittajat arvioivat toisaalta, että kunnan jäsenten yleinen valitusoikeus huomioon ottaen kunnallisvalituksessa asianosaisuuteen perustuva valitusoikeus muodostuisi jossain määrin tiukemmaksi kuin hallintovalituksessa ja että soveltamiskäytännössä tultaisiin painottamaan hallintovalitusta enemmän päätöksen välittömiä vaikutuksia erityisesti erilaisia laajoja henkilöpiirejä koskevia ”yleispäätöksiä” tehtäessä.[131]

Nämä arviot esitettiin vuonna 1997, jolloin soveltamiskäytäntöä kuntalain mukaisesta uudesta muutoksenhakujärjestelmästä ei juurikaan ollut olemassa. Nykyisen soveltamiskäytännön perusteella näyttää päinvastoin, että kunnallisvalitus ja hallintovalitus ovat asianosaisuuden määrittämisen osalta hyvinkin lähellä toisiaan. Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen suurimpana perinteisenä erona ollut näkemys siitä, että julkisyhteisön sitoutuminen yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen tai tällaista oikeussuhdetta koskeva muu päätös ei voi olla hallintolainkäyttöjärjestelmän ja muun lainkäyttöjärjestelmän erillisyyden vuoksi hallintovalituksen kohteena mutta kylläkin kunnallisvalituksen koh-

---

[129] Asianosaisen oikaisu- ja valitusoikeudesta kunnallisvalituksen osalta ks. *Harjula – Prättälä* 2004 s. 645–648. Valitusmahdollisuuksien ulkopuolelle näyttäisi edelleenkin jäävän sellainen tilanne, jossa kunta torjuu yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisen yksittäisen tarjouksentekijän kanssa. Vrt. kirkollisasioiden osalta *KHO 1992 A 113*, jossa seurakunta päätti luovuttaa seurakunnan kiinteistöihin liittyvät kalastusoikeudet eräällä ammattikalastajalle määräajaksi korvauksetta. Tuolloin voimassa olleen KL (635/1964) 323.2 §:n mukaan päätöksen ei katsottu loukkaavan yhteisen kalaveden hoidosta ja käytöstä vastanneen kalastuskunnan oikeutta eikä kalastuskunnalla siten ollut oikeutta hakea päätökseen muutosta. Oikeuden loukkauksen puuttumista perusteltiin sillä, että erimielisyys kalastusoikeuden vuokraamisesta ja vesialueen käyttämisestä kalastukseen voitiin saattaa erikseen yleisen alioikeuden käsiteltäväksi (äänestys 3–2). Eri mieltä olleet jäsenet katsoivat ottaen huomioon kalastuskunnalle kalastuslaissa säädetyt tehtävät, että kalastuskunta oli lain 323.1 §:ssä tarkoitettu asianosainen. Ks. myös *KHO 7.12.1987 taltio 5459*, jonka mukaan valituskelpoisena ratkaisuna pidettiin kirkkoneuvoston päätöstä olla suostumatta henkilön tekemään maanostoanomukseen. Tuomiokapituli oli pitänyt ratkaisua valituskelvottomana sillä perusteella, että ratkaisu ei loukannut henkilön oikeutta.

[130] *Hallberg – Ignatius – Kanninen* 1997 s. 130.

[131] *Hallberg – Ignatius – Kanninen,* mts. 140 ja 142.

teena, näyttäisi sekin liudentuneen lähes olemattomiin korkeimman hallinto-oikeuden uusimman oikeuskäytännön myötä.[132]

> Ratkaisussa *KHO 2003:17* kunnallisvalituksena jätettiin tutkimatta kysymys siitä, oliko kunnan työsuhteisen toimen täyttämisessä syyllistytty ikäsyrjintään ja sukupuolen perusteella tapahtuneeseen syrjintään.[133]
>
> Ratkaisussa *KHO 2004:86* jätettiin tutkimatta osuuskunnan valitus, jossa oli vaadittu kaupunkia luopumaan osuuskunnan ja kaupungin väliseen kaavoitussopimukseen perustuneesta rahakorvauksesta sopimuksen ehdon väitetyn lainvastaisuuden perusteella. KHO:n päätöksen mukaan kaupunginhallituksen asiaa koskeneissa päätöksissä oli ollut kysymys vain sopimuksen toisen osapuolen eli kaupungin kannanotosta osuuskunnan vaatimukseen.
>
> Aikaisemmassa ratkaisussa *KHO 1992 A 65* enemmistö (5 jäsentä) katsoi työsopimuslainsäädännön virheellisen soveltamisen loukanneen kunnallisvalituksen tekijän oikeutta, kun taas vähemmistö (3 jäsentä) katsoi, että tapauksessa oli mahdollista tutkia kunnallisvalitus vain menettelyllisillä perusteilla tehtynä. Ratkaisussa *KHO 1996 A 8* puolestaan todettiin, että hallintolainkäytön järjestyksessä ei voitu ratkaista kysymystä siitä, oliko kunta työnantajana soveltanut työsopimuslainsäädäntöä oikein. Kunnallisvalitus hylättiin sillä perusteella, että kunnan ei katsottu muutoin ylittäneen toimivaltaansa eikä päätös muullakaan perusteella ollut lainvastainen.

Kirkkolain mukainen *kurinpitomenettely* on järjestetty kaksiasianosaissuhteeseen perustuvaksi, sillä kirkollisen viranomaisen osalta puhevaltaa käyttää kirkkohallitukseen ja kuhunkin tuomiokapituliin määrätty *kurinpitoasiamies*. Kirkkolain 23:4.1:n mukaan tuomiokapituli määrää lisäksi hiippakunnassa suoritettavaa kurinpitoasian valmistelevaa tutkintaa varten *tutkinta-asiamiehen* neljäksi vuodeksi kerrallaan. Aikaisemmin valmisteleva tutkinta kuului viranomaisen tehtäviin.

> Kurinpitoasiamies päättää kurinpitomenettelyyn ryhtymisestä itsenäisesti ja käyttää kurinpitoasiassa muutoinkin viranomaisen puhevaltaa. Viranhaltijalle annetaan tiedoksi kurinpitorangaistusta koskeva vaatimus ja asiassa kertynyt aineisto. Viranhaltijalle on varattava vastaamista varten kohtuullinen aika. KL:n mukaisia kurinpitorangaistuksia ovat kirjallinen varoitus, virantoimituksesta erottaminen vähintään yhdeksi ja enintään kuudeksi kuukaudeksi sekä viraltapano. KL:n kurinpitomenettelyä koskevat säännökset muistuttavat varsin paljon rikosprosessuaalista sääntelyä.

Leino suhtautuu yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten toimivaltaan kirkollisasioissa jossain määrin varauksellisesti. Hän korostaa, että kirkollisissa viranomaisissa tehtyjä päätöksiä ei tulisi arvioida pelkästään ”yhteiskunnallisesti tai virkamiesoikeudellisesti”, koska näin jää huomioon ottamatta kir-

---

[132] Uusimmasta oikeuskäytännöstä esimerkiksi *KHO 2002:63*, jossa katsottiin, että yksityisen ammattikorkeakoulun yliopettajan toimen täyttämistä koskevassa asiassa oli kysymys yksityisoikeudelliseen työsuhteeseen ottamisesta, minkä vuoksi ammattikorkeakoulun päätökseen ei voinut hakea hallintovalituksin muutosta.

[133] Ratkaisua on kommentoinut *Hägglund*, FK 4/2003 s. 40–41.

kon oma lainsäädäntövalta. Kirkon *järjestysmuodon käsite* sisältää hänen mukaansa myös uskonyhteisön luonteeseen kuuluvia asioita, jotka liittyvät kirkon oppiperustaan ja kirkon tunnustukseen. Tähän viimeksi mainittuun ylipositiiviseen oikeuteen kuuluvien asioiden eli kirkon oppiin kuuluvien asioiden saattaminen tuomioistuinten tarkasteltavaksi voi merkitä viime kädessä jopa kirkon arvopohjaan sitoutuneen yksittäisen kirkon jäsenen tai työntekijän perusoikeuksien loukkausta. Näin tapahtuu, jos positiivinen normi on ristiriidassa ylipositiivisen oikeuden kanssa tai jos positiivista normia tulkitaan ottamatta huomioon kirkon ylipositiivista arvopohjaa.[134]

> Väitöskirjatutkimuksessaan Leino on havainnut, että *kirkkohallinto-oikeus* on doktriinina suhteellisen kehittymätön, eli kirkon hallinnon omaleimaisuudesta johtuvaa erityissääntelyä on verraten vähän. Yleishallinto-oikeudellisten oppien seuraaminen on puolestaan kiinteyttänyt kirkon hallinnon julkisoikeudellisen yhteisön luonnetta.[135]

Leinon tutkimuksissa varsin vähäiselle huomiolle on jätetty kysymykset siitä, minkälaisissa kirkollisissa asioissa perustuslain 21 §:n tai ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan mukaisesti tulisi taata mahdollisuus tehokkaaseen oikeussuojatiehen. EIT:n oikeuskäytännön perusteella sopimuksen 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle selvästi jääviä ovat virkaan pääsyä ja toisaalta virasta erottamista koskevat asiat. Kirkolliset virat eivät muodosta tässä suhteessa poikkeusta, vaikka kotimaisittain tarkasteltuna perustuslain 21 §:n kannalta virasta erottamista koskevat asiat kuuluvat selkeästi muutoksenhakumahdollisuuksien turvaamisvastuun piiriin.

Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä katsotaan vakiintuneesti (erityisesti useat aikaisemmat ihmisoikeustoimikunnan ratkaisut), että uskonnon harjoittamista koskevat asiat jäävät sellaisenaan 6 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä rajaus vaikuttaa olevan samassa linjassa perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen kanssa. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut, että muutoksenhakumahdollisuuksien ulkopuolelle voivat jäädä kirkon tunnustukseen, uskonnon harjoittamiseen ja opetukseen samoin kuin kirkon hengelliseen toimintaan liittyvät kysymykset.

> Ihmisoikeustoimikunnan ratkaisussa *X v. Tanska* (päätös 8.3.1976) oli kysymys papista, joka halusi asettaa lapsikasteen ehdoksi sen, että lapsen vanhemmat osallistuvat uskonnolliseen opetukseen. Toimikunta katsoi, että kirkko uskonnollisena yhteisönä oli ymmärrettävä samaa mieltä olevien yhteisöksi. Tämän vuoksi EIOS 9 artiklan suojan voitiin katsoa kohdistuvan kirkkoon itseensä ja sen uskonnon harjoittamiseen.

---

134 *Leino* 2003a s. 56, 65, 97, 115–119, 178–179, 211, 253 ja 332.

135 *Leino* 2003b s. 102–103. Leinon mukaan olennainen kysymys kirkkolakijärjestelmän kannalta on, salliiko järjestelmä kirkolle mahdollisuuden hoitaa sen ylipositiiviselta arvo/normipohjalta säädettyä tehtävää suomalaisessa yhteiskunnassa (mts. 349–350).

> Valtiokirkkojärjestelmässä henkilökunta oli palkattu nimenomaisesti opettamaan tiettyä uskontoa. Kirkon palveluksessa olevien pappien yksilöllinen ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus toteutui työhön tulemisessa, siitä eroamisessa sekä myös kirkosta eroamisessa. Kirkon ei tämän mukaisesti tarvinnut pitää huolta palvelijoidensa ja jäsentensä uskonnonvapauden toteutumisesta niin kuin valtion tulee huolehtia kansalaistensa osalta omassa lainsäädännössään. Toimikunta katsoi myös, että uskoa tai uskontoa koskevan asian käsittely ei kuulunut tuomioistuimelle eikä siten sisältynyt 6 artiklan soveltamisalaan.[136]
>
> Ihmisoikeustoimikunnan ratkaisussa *Bror Spetz ym. v. Ruotsi* (päätös 12.10.1994) kysymys oli helluntaiseurakunnan neljän papin peruutetusta oikeudesta suorittaa vihkimistoimituksia. Peruutuksesta päätti helluntaiseurakunnan toimielin, joka oli Ruotsin lainsäädännön mukaan oikeutettu myöntämään seurakunnan papeille vihkimisoikeuden. Peruutuksen syynä oli, että toimielin ei pitänyt näitä pappeja oppinsa perusteella enää seurakuntaan kuuluvina.
>
> Ihmisoikeustoimikunta torjui valituksen 6 artiklan nojalla sillä perusteella, että asiassa ei ollut aikaisemman oikeuskäytännön mukaisesti kysymys henkilön oikeudesta harjoittaa ammattia vaan ainoastaan siitä, että päätös esti ammatin harjoittamisen tietyltä rajoitetulta osin. Toimikunta viittasi myös aikaisempaan ratkaisuunsa X v. Tanska (”issues of faith and religious practice do not involve the determination of civil rights”).

Leinon mukaan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä, jossa korostetaan kirkkokuntien viranhaltijoiden osalta uskonnonvapauden sisältönä lähinnä oikeutta erota palveluksesta, ei voida johtaa tulkintaa tai oikeutusperustetta henkilön etukäteiseksi toteamiseksi mielipiteidensä vuoksi sopimattomaksi johonkin julkiseen virkaan kirkossa tai erottamiseksi tällä perusteella.[137] Virkaan nimittämistä koskevien asioiden osalta Leino on havainnut korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön perusteella oikeussuojakeinojen tehottomuutta. Leinon tämä havainto koskee sitä, että ei-kelpoisiksi katsottujen henkilöiden mahdollisuus saattaa kelpoisuuttaan koskeva kysymys muutoksenhakuelimen tutkittavaksi riippuu siitä, tehdäänkö asiassa oikaisun kohteena oleva vaaliehdotus vai ei. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännön mukaan oikaisua tai muutosta ei voi erikseen hakea niissä tilanteissa, joissa vaaliehdotusta ei tehdä.

---

[136] *Leino* 2003a s. 206–207. Tapauksesta ks. myös *Pellonpää* 2000 s. 411.

[137] *Leino* 2003a s. 207–209. Uskonnon- ja omantunnon vapautta turvaavia Suomen ratifioimia sopimuksia ovat muun ohella myös kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus, SopS 7–8/1976 ja erityisesti sen 18, 24 ja 27 artikla), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976, 13.3 artikla) ja lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991 ja sen 14 artikla). Yhteisön oikeudessa uskonnon ja omantunnon vapaus tunnustettiin voimassa olevaksi yleiseksi oikeusperiaatteeksi ratkaisussa *Vivien Prais* (*C-130/75*). Mainitusta tapauksesta ks. *Hartley* 2003 s. 154. Kansainvälisistä sopimuksista ja erilaisista kansainvälisistä julistuksista ks. *Scheinin* 1999b s. 354. Kuten Scheinin toteaa, perustuslain kokonaisuudistuksessa luovuttiin HM 83 §:ään aikaisemmin sisältyneistä säännöksistä, jotka koskivat muiden uskontokuntien säädösten pätevyyden vahvistamista ja oikeutta perustaa uskonnollisia yhdyskuntia. Vaikka PL:ssa ei erikseen enää mainita oikeutta perustaa uskonnollinen yhdyskunta, tämä perusoikeus voidaan johtaa PL 11 ja 13.2 §:stä.

Ihmisoikeustoimikunnan ratkaisussa *Jan Åke Karlsson v. Ruotsi* (päätös 8.9.1988) oli kysymys Ruotsin valtiokirkossa 1977 toimineesta naispappeutta vastustaneesta papista, joka oli julistettu äänestyksen jälkeen epäpäteväksi hakijaksi kirkkoherran virkaan. Hakijalta oli etukäteisesti kysytty tämän halukkuutta yhteistyöhön naispapin kanssa. Hakija oli ilmoittanut hoitavansa virkaa parhaan kykynsä mukaan. Hakijan valitettua Ruotsin hallitukselle tuomiokapitulin päätöksestä hallitus hylkäsi valituksen todeten kuitenkin, että hakijan näkemykset naispappeudesta eivät oikeuttaneet pitämään häntä virkaan epäkelpona. Epäkelpoisuusperusteena hallitus piti hakijan puutteellista yhteistyökykyä naispappien kanssa.

Ihmisoikeustoimikunta korosti ratkaisussaan, että EIOS:ssa ei turvata oikeutta päästä julkiseen virkaan. Näin ollen sopimusrikkomuksesta ei myöskään ollut kysymys silloin, kun valituksen ytimenä olivat viranomaisen toimet sen varmistamiseksi, että virkaan hakenut täytti henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan viran kelpoisuusvaatimukset.

Ihmisoikeustoimikunta ei hyväksyen hallituksen esittämät näkemykset pitänyt hakijan näkemyksiä naispappeudesta sellaisena syynä, jonka perusteella hänet oli katsottu virkaan epäpäteväksi. Valitus ei näin ollen koskenut 9 artiklan tulkintaa. Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan osalta toimikunta piti riittävänä oikeussuojakeinona hakijan käytössä ollutta mahdollisuutta hakea päätökseen muutosta hallitukselta.

Suomessa vastaava kysymys eli pappisviran hakijan käsitys naispappeudesta ja tämän käsityksen heijastusvaikutukset hakijan kelpoisuusarviointiin on ollut esillä julkaisemattomassa ratkaisussa *KHO 23.9.2002 taltio 2260.*

Ratkaisussa tuomiokapituli hylkäsi vaaliehdokkaan kirkkoherranviranhausta tekemän oikaisuvaatimuksen ja jätti voimaan aikaisemman päätöksensä, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen tekijä ei ollut kelpoinen vaaliehdokkaaksi. Oikaisuvaatimuksessaan hakija oli katsonut tulleensa syrjityksi PL 6.2 §:n vastaisesti sen johdosta, että hänellä oli naispappeudesta perinteinen käsitys. Ratkaisussaan tuomiokapituli totesi, että täytettävä virka oli suuren seurakunnan virka. Tuomiokapitulin haastattelussa hakija oli ilmoittanut, että hän ei naispappeutta koskevan näkemyksensä vuoksi katsonut voivansa toimia jumalanpalvelusyhteistyössä naispapin kanssa. Tuomiokapituli katsoi tämän johdosta hakijalta puuttuvan viran hoitamiseen tarvittavat edellytykset.

KHO totesi ottaen huomioon asiassa esitetyt vaatimukset, saadun selvityksen ja sekä tuomiokapitulin päätöksestä ilmenevät lainkohdat ja perustelut, ettei tuomiokapitulin päätös ollut lainvastainen ja hylkäsi äänestyksen (4–1) jälkeen tehdyn valituksen. Eri mieltä ollut hallintoneuvos Vihervuori katsoi, että KJ 6 luvun 24 §:n 1 momentin 3 kohdan ja PL 6.2 §:n nojalla hakijaa ei ollut voitu sulkea etukäteen vaaliehdokkuuden ulkopuolelle teologisen tai muun vakaumuksensa perusteella. KJ 6 luvun 22 §:n mukaisessa ehdollepanossa voitiin sen sijaan ehdokkaiden järjestyksestä päätettäessä kiinnittää huomiota hakijoiden taitavuuteen ja kykenevyyteen viran erityisten tarpeiden mukaisesti. Tuossa yhteydessä merkitystä voi olla myös kunkin hakijan ominaisuuksista johtuvilla käytännön sovelluksilla viran hoidossa.[138]

[138] Leino toteaa tapausta selostaessaan, että vaikka tuomioistuimen tulee tarkastella virkaan valintaa virkamiesoikeudellisista lähtökohdista, niin tässä tapauksessa ”päätöspremissit on jouduttu muodostamaan oletettujen toimintamallien mukaan”. Leinon mukaan asian käsittelyn forumia voi pitää periaatteessa vääränä siksi, ”ettei yleisille tuomioistuimille pitäisi siirtyä uskonnol-

Leinon käsityksen mukaan hakijan vaaliehdokkaaksi kelvottomaksi toteamista olisi pidettävä hakijan oikeusturvan vuoksi sellaisena lopullisena erillisenä päätöksenä, josta voisi valittaa erikseen. Erityisen ongelmalliseksi hakijan kannalta muodostuu tilanne silloin, jos viran muutkin hakijat ovat syystä tai toisesta vaaliehdokkaaksi kelvottomia tai he peruuttavat hakemuksensa, jolloin vaaliehdotusta ei tehdä lainkaan. Käytännössä hakijan tulisi oikeusturvansa vuoksi siis hakea virkaa uudestaan ja tulla uudessa menettelyssä jälleen kerran julistetuksi virkaan kelpaamattomaksi. Tämä ei Leinon käsityksen mukaan ole ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan eikä PL 21 §:n mukaista.[139]

> Leino ei käsittele YK:n ihmisoikeuskomitean käytäntöä eikä KP-sopimuksen tulkintaa. KP-sopimuksen 18.2 artiklassa kielletään 18.1 artiklan mukaiseen valinnan vapauteen (oikeus valita uskontonsa tai uskonsa) kohdistuva pakotus (coercion). Pakotukseksi ja siten KP-sopimuksen vastaiseksi menettelyksi voidaan ihmisoikeuskomitean yleiskommentin mukaan tulkita paitsi väkivallalla uhkaaminen ja rikosoikeudelliset sanktiot myös ”*käytännöt, joilla on vastaava tarkoitus tai vaikutus*, kuten esimerkiksi *koulutuksen, terveydenhoidon, työn tai yleissopimuksen 25 artiklassa tai muissa määräyksissä turvattujen oikeuksien saatavuuden rajoittaminen*”.[140]

Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä on useita ratkaisuja, joissa sopimuksen 9 artiklassa turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyvää oikeussuojakeinoa ei ole pidetty 13 artiklan mukaisena tehokkaana oikeussuojakeinona.

> Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *Metropolitan Church of Bessarabia ym. v. Moldova* (*EIT 13.12.2001*) oli kysymys mainitun kirkon ja 12 Moldovan kansalaisen valituksesta sillä perusteella, että viranomaiset eivät tunnustaneet heidän kirkkoaan eikä heillä ollut asiassa käytettävissä tehokasta oikeussuojakeinoa. Korkein oikeus oli pitänyt valittajien alemmalle tuomioistuimelle tekemää valitusta myöhästyneenä, minkä lisäksi korkein oikeus totesi vastoin alemman tuomioistuimen päätöstä, ettei hallituksen päätös olla tunnustamatta kirkkoa rikkonut kirkon ja yksityishenkilöiden perustuslaissa taattua uskonnonvapautta. Korkein oikeus myös katsoi, että kysymyksessä oli kirkon sisäinen kiista, jossa valtion asiaan sekaantuminen vain pahentaisi asiaa.

---

lisiin oppierimielisyyksiin (po. oppierimielisyyksiä) koskevien riitojen käsittelyä” (*Leino* 2003a s. 253). Vrt. *KHO 2003:39*, jossa tuomiokapituli oli päättänyt, että kirkkoherran viran kahdesta hakijasta naispuolinen viranhakija ei ollut vaaliehdokkaaksi kelpoinen, koska häneltä ilmeisesti puuttuivat kirkkoherran viran hoitamiseen tarvittavat edellytykset papinviran lyhyestä hoidosta saadun kokemuksen ja johtamisominaisuuksiensa vuoksi (haastattelujen perusteella hakija tulkittiin ”pehmeäksi” johtajaksi). KHO kumosi tuomiokapitulin vaaliehdotuksesta tekemän oikaisupäätöksen ja katsoi, että kirkkoherran valinnan kuuluessa KL:n mukaan seurakunnalle hakijan kyky ja taito myös kokemuksen ja johtamisominaisuuksien puolesta tuli ottaa huomioon KJ 6:22.2:n mukaisesti asetettaessa hakijat vaalisijoille. KJ 6:24.1:n 3 kohdan soveltaminen eli henkilön katsominen vaalikelvottomaksi edellytti vakavia ja selvästi todettavia perusteita.

139 *Leino* 2003a s. 258–261 ja julkaisematon ratkaisu *KHO 17.5.2002 taltio 1165*. Kirjoittajalta on jäänyt huomaamatta, että virkaan pääsyä koskevat asiat eivät kuulu EIOS 6 artiklan soveltamisalaan.

140 *General Comment 22 30.7.1993*, kohta 5 ja *Scheinin* 1999b s. 361.

EIT:n ratkaisussa (tuomion kohta 139) katsottiin, että ratkaisu ei kuitenkaan ollut vastaus valittajien pääasialliseen valitusperusteeseen eli siihen, että heille turvattaisiin oikeus harjoittaa uskoaan laillisesti tunnustetussa kirkossa. Tunnustamattomana kirkolla ei ollut kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollisuutta puolustaa oikeuksiaan eikä varojaan. EIT kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että kansallinen uskonnonvapauslainsäädäntö ei sisältänyt säännöksiä kirkon tunnustamismenettelystä eikä siitä, mitä oikeusturvakeinoja asiassa syntyvän oikeusriidan varalta oli käytettävissä (tuomion kohta 140).

Ratkaisuissa *Efstratiou v. Kreikka* ja *Valsamis v. Kreikka* (*EIT 18.12.1996*) 13 artiklan rikkomus todettiin puolestaan asioissa, joissa oli kysymys koululaisille määrätystä kurinpidollisesta rangaistuksesta näiden kieltäydyttyä osallistumasta Jehovan todistajina sodan muistopäivän kunniaksi pidettyyn paraatiin. Sekä 1. lisäpöytäkirjan 2 artiklaan että sopimuksen 9 artiklaan perustuvaa vaatimusta pidettiin ”arguable” ja siten muutoksenhakumahdollisuutta edellyttävänä. Riittävänä oikeussuojakeinona ei pidetty mahdollisuutta nostaa vahingonkorvauskanne viranomaisia vastaan laittoman menettelyn vuoksi. Koska asiaa ei voitu saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, ei myöskään ollut mahdollista ajaa menestyksellä vahingonkorvauskannetta, joka puolestaan edellytti, että viranomaisen ratkaisu tai toimenpide oli todettu muussa menettelyssä erikseen lainvastaiseksi.[141]

Ortodoksisesta kirkkokunnasta annetussa laissa (521/1969) on runsaasti muutoksenhakusäännöksiä, jotka perustuvat hallinnon sisäiseen muutoksenhakuun. Lain 66 §:ssä säädetään muutoksenhausta seurakunnanvaltuuston päätökseen, joka koskee seurakunnan kiinteän omaisuuden luovuttamista ja seurakunnan lainanottoa. Pykälässä tarkemmin määritellyistä päätöksistä haetaan muutosta kirkollishallitukselta alistuksen yhteydessä. Muutoksenhaku alistusasiassa ensi asteessa on mahdollista myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Lain 67 §:n mukaisessa muutoksenhaussa alistus tapahtuu opetusministeriöön, kun kirkollishallitus on ensin hyväksynyt seurakunnanvaltuuston tekemän päätöksen hautausmaan perustamisesta, kirkon rakentamisesta tai sellaisesta korjaamisesta, joka merkitsee olennaista muutosta kirkon sisä- tai ulkoasuun. Lain 73 §:n 1 momentin mukaisesti asia käsitellään hallintotuomioistuimessa vasta haettaessa muutosta kirkollishallituksen ja piispan hallinnolliseen päätökseen. Tuolloin ainoa muutoksenhakuaste on korkein hallinto-oikeus.[142]

Muutoksenhakuoikeus määritellään oikeudenloukkausperusteella, kun muutosta haetaan seurakunnankokouksen tai seurakunnanvaltuuston päätökseen. Seurakunnan jäsenellä muutoksenhakuoikeus on myös sillä perusteella, että

[141] Tapauksista ks. *Scheinin* 1999b s. 366. Toisin kuin Scheinin mainitsee, 13 artiklan loukkaus todettiin suhteessa sekä 1. lisäpöytäkirjan 2 artiklaan että EIOS 9 artiklaan, ei siis vain suhteessa ensiksi mainittuun artiklaan (ensiksi mainitun tuomion kohta 50 ja jälkimmäisen tuomion kohta 49).

[142] Lain 73.2 §:n mukaan muutosta ei kuitenkaan saa hakea päätökseen, joka koskee ohjesäännön vahvistamista, ehdollepanoa virkoihin, lisäehdokkaan hyväksymistä, virkojen ja tointen väliaikaista hoitamista, sivutoimien pitämistä, harkinnanvaraista virkavapautta, papin, kanttorin ja diakonin oikeutta pysyä virassa yli eroamisiän, kanttorinviran täyttämättä jättämistä tai kirkolliskokouksen edustajien vaaleja.

päätös on tehty laista poikkeavassa järjestyksessä tai päätös ylittää päätöksentekijän toimivallan taikka päätös on muutoin lainvastainen. Laissa ei erikseen säädetä valituskieltoa täytäntöönpanoa tai valmistelua koskevaan päätökseen, jolta osin sovellettavaksi tulevat lain 75 §:n viittaussäännöksen kautta hallintolainkäyttölain asianomaiset säännökset.

Lain muutoksenhakusäännökset ovat olleet perustuslakivaliokunnan tarkasteltavina erityisesti hallituksen esityksen (HE 34/1997 vp) johdosta säädettäessä nykyistä *kirkollista ojennusmenettelyä* aikaisemman kirkollisen lainkäyttömenettelyn tilalle. Eduskunta hyväksyi suurimmaksi osaksi ehdotetun ojennusmenettelyn ja siihen liittyvän hallinnon sisäisen muutoksenhakumenettelyn. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti ojennusmenettelyn muutoksenhakua toisaalta myös muutettiin oikeussuojasyistä.

Perustuslakivaliokunta hyväksyi sen, että piispojen ojennusmenettely voi kuulua kirkkokunnan oppien mukaan piispainkokoukselle, joka on kirkkokunnan hengellisistä asioista päättävä toimielin, ja että tästä ojennusrangaistuksen määräämisestä ei säädetä mitään tavanomaista valitustietä.[143] Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pitänyt muun ojennusmenettelyn osalta jatkovalitusmahdollisuutta kirkolliseen ylioikeuteen riittävänä hallitusmuodon 16 §:n 1 momentti huomioon ottaen, koska kirkollinen ylioikeus ei ollut hallitusmuodossa tarkoitetulla tavalla riippumaton oikeussuojaelin. Näin muodoin ojennusmenettelyn osalta edellytettiin valitustien avaamista korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

> Perustuslakivaliokunnan mielestä piispojen ojennusmenettelyssä ja piispainkokouksen toimivaltaisuudessa tässä menettelyssä oli kysymys hyvin omaleimaisesta ja satojen vuosien mittaiseen perinteeseen pohjautuvasta järjestelmästä, joka koski vain muutamaa henkilöä. Vaikkakaan sääntely ei ollut sanamuodoltaan sopusoinnussa HM 16.1 §:n kanssa, sääntely ei merkinnyt asiallista poikkeusta niistä oikeussuojatavoitteista, joita kyseiseen perusoikeussäännökseen liittyi. Ehdotuksen taustalla oli valiokunnan esittämän arvion mukaan niin merkittäviä ja poikkeuksellisia, hyväksyttävinä pidettäviä erityispiirteitä, että sääntely oli mahdollista toteuttaa tavallisella lailla.
>
> Sen sijaan kirkollisen ylioikeuden valiokunta totesi olevan kokoonpanoltaan niin kiinteästi sidoksissa kirkkokunnan hallinto-organisaatioon, että sitä ei voitu luonnehtia muuksi kuin kirkkokunnan sisäiseksi toimielimeksi, joten muutoksenhakujärjestely muussa ojennusmenettelyssä ei täyttänyt HM 16.1 §:n vaatimuksia. Valiokunta piti toisaalta hyväksyttävänä, että päätöksestä jättää papin, diakonin tai kanttorin vaali vahvistamatta koevuosien jälkeen voitiin valittaa vain piispainkokoukselle. Valiokunta korosti, että viimeksi mainittu päätös perustuu virkaan sopivuutta koskevaan arvioon, jossa saattavat tulla esille kirkkokunnan opilliset kysymykset. Tämän vuoksi asiassa ei ollut kysymys HM 16.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla oikeudesta tai velvollisuudesta päättämisestä.[144]

---

[143] Piispainkokouksen päätökseen tuomita piispa rangaistukseen haetaan muutosta lain 74 §:n mukaisesti ekumeeniseen patriarkanistuimeen.

[144] *PeVL 22/1997 vp* s. 3–4.

Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 22/1997 vp) pohdittiin puolestaan kirkollisen ojennusmenettelyn oikeudellista luonnetta. Valiokunta päätyi katsomaan, että rikosprosessiin viittaavista piirteistään huolimatta ojennusmenettelyä on pidettävä hallinnollisena kurinpitomenettelynä. Näin ollen ojennusmenettelyssä tulee toissijaisesti soveltaa hallintomenettelylakia (nyttemmin hallintolakia) ja ojennusmenettelyn muutoksenhaussa puolestaan hallintolainkäyttölakia.[145] Menettely ojennuslautakunnassa on muutoin järjestetty pitkälti rikosprosessia muistuttavaksi.

> Lain 53 §:n (53/1998) mukaan, jos kirkollishallituksella on perusteltua aihetta olettaa papin, diakonin tai kanttorin syyllistyneen virkarikokseen tai sellaiseen menettelyyn, josta voi seurata ojennusrangaistus, sen on huolehdittava siitä, että asiassa suoritetaan *valmistava tutkinta*. Sen jälkeen kirkollishallituksen on toimitettava tutkinta-aineisto viralliselle syyttäjälle tai *ojennusasiamiehelle*[146], jos tutkinta antaa siihen aihetta. Hankittuaan asian ratkaisemiseksi ehkä tarvittavan lisäselvityksen ojennusasiamies päättää ojennusmenettelyyn ryhtymisestä. Ojennusmenettely pannaan vireille antamalla vastaajalle tiedoksi ojennusrangaistusta koskeva vaatimus ja se asiassa kertynyt aineisto, jonka perusteella ojennusrangaistusta vaaditaan. Ojennusmenettelyssä vastaajalle on varattava tilaisuus selityksen antamiseen ja hänellä on oikeus käyttää avustajaa tai asiamiestä.
>
> Ojennuslautakunnassa on toimitettava *suullinen käsittely*, jos vastaaja tai ojennusasiamies sitä pyytää taikka lautakunta pitää sitä tarpeellisena. Vastaaja on todisteellisesti kutsuttava suulliseen käsittelyyn. Hänet voidaan kutsua siihen uhalla, että kutsutun poissaolo ei estä asian ratkaisemista. Ojennusasiamiehen on oltava läsnä suullisessa käsittelyssä. Suullisessa käsittelyssä ojennuslautakunta voi kuulla todistajia ja asiantuntijoita. Ojennuslautakunta voi myös määrätä todistajan ja asiantuntijan suullisen kuulustelun toimitettavaksi soveliaimmassa hallinto-oikeudessa. Ojennusasiamiehellä ja vastaajalla on oikeus esittää todistajille ja asiantuntijoille kysymyksiä.
>
> Suullinen käsittely ojennuslautakunnassa on säädetty julkiseksi. Käsittelyn toimittava viranomainen voi kuitenkin kieltää lehdistöltä tai yleisöltä pääsyn käsittelyyn tai osaan siitä, jos se on välttämätöntä moraalin, yleisen järjestyksen, kansallisen turvallisuuden taikka osapuolten tai 21 vuotta nuorempien henkilöiden yksityiselämän suojaamiseksi (lain 54.2 §).

Ortodoksisen lainsäädännön uudistamistoimikunta on tehnyt vuonna 2004 ehdotuksen uudeksi laiksi ortodoksisesta kirkosta. Uudessa laissa ehdotettu muutoksenhakujärjestelmä poikkeaisi sekä kirkkolain että kuntalain mukaisesta muutoksenhakujärjestelmästä neljässä suhteessa: 1) oikaisuvaatimuksen perusteista ehdotetaan säädettäväksi lailla samalla tavoin kuin valitusperusteista, 2) oikaisuvaatimuksen käsittely kuuluisi kaikissa tapauksissa kirkollishallitukselle, 3) alistusviranomaisena kirkollishallitus käsittelisi myös alistettavaan pää-

---

145 *HaVM 22/1997 vp* s. 3.

146 Kirkollishallitus määrää ojennusasiamiehen kolmeksi kalenterivuodeksi kerrallaan. Ojennusasiamiehen tulee olla tuomarinvirkaan vaadittavan tutkinnon suorittanut sekä kelpoinen kirkolliskokouksen jäseneksi.

tökseen liittyvät oikaisuvaatimukset ja 4) muutoksenhaku ensi asteessa keskitettäisiin Kuopion hallinto-oikeuteen.[147]

Ehdotettu alistusasian käsittely, johon yhdistettäisiin oikaisuvaatimuksen käsittely, poikkeaisi sekä uuden lain mukaisesta oikaisuvaatimuksen muusta käsittelystä että erityisesti kirkollisvalituksesta. Alistusasian käsittelyn yhteydessä oikaisuvaatimuksen saisi ehdotetun lain 94 §:n 2 momentin mukaan tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Kirkkolain järjestelmästä alistusviranomaisen toimivalta poikkeaisi siinä, että kirkkolain mukaan alistusviranomainen ei käsittele oikaisuvaatimusta vaan nimenomaisesti muutoksenhakemuksen, jolloin alistusviranomaisen menettelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölakia. Alistettavissa asioissa ei kirkkolain mukaan tehdä oikaisuvaatimusta, vaan niissä haetaan muutosta alistusviranomaiselta.

Ehdotuksessa ei ole tarkemmin perusteltu sitä, miksi oikaisuvaatimuksen perusteista on tarpeen säätää. Oikaisuvaatimuksen perusteiden säätäminen näyttäisi liittyvän lähinnä siihen, että oikaisuvaatimuksen käsittely keskitettäisiin keskushallintohallintoviranomaiselle. Ehdotuksesta ei käy myöskään tarkemmin ilmi, tarkoitetaanko samalla säännöstä oikaisuvaatimuksen perusteista tulkittavaksi siten, että oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen oikaisuvaatimuksen esittäjä ei saa valitusvaiheessa esittää muita kuin oikaisuvaatimuksensa yhteydessä esittämiä vaatimuksia sekä tällaisten vaatimusten perusteita, jollei kysymys ole alkuperäisten vaatimusten ja niiden perusteiden supistamisesta. Näin tulkittuna ortodoksista kirkkoa koskevaan lainsäädäntöön sisällytettäisiin enemmän vero- kuin kunnallisvalitusta muistuttava oikeussuojajärjestelmä.

147 *OPM 2004:32* s. 66–70.

4 Verovalitus

4.1 YLEISTÄ VEROTUKSEN OIKEUSPERIAATTEISTA

Verotuksen oikeussuojaperiaatteet ovat olleet viime aikoina tarkasteltavina useissa väitöskirjoissa, minkä lisäksi oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on käyty suhteellisen vilkasta keskustelua verotuksen ja verotusmenettelyn suhteesta perusoikeuksiin. Eräitä viimeaikaisia oikeuskirjallisuudessa esitettyjä kannanottoja on syytä tuoda esille ja joltain osin myös kommentoida. Kannanotoissa verotusta tarkastellaan yleensä materiaalisesti, joten oikeusturvavaatimuksen kriteeritkin ovat useimmilla kirjoittajilla painottuneet materiaaliseen laintulkintaan.

Ryynänen painottaa vuonna 2000 ilmestyneessä väitöskirjassaan oikeusperiaatteina *hallinto-oikeudellisia oikeussuojaperiaatteita*, joiden hän katsoo sisällöltään vakiintuneen niin paljon, että periaatteet ovat asettuneet oikeussääntöjen ja yleisten periaatteiden välimaastoon.[148] Esimerkiksi *suhteellisuusperiaatteella* on merkitystä arvioitaessa, millaisia selvitysvelvoitteita veroviranomainen tai tuomioistuin asettaa yksittäiselle verovelvolliselle.[149] *Lainalaisuusperiaatteen* toteutumisen edellytyksenä Ryynänen pitää sitä, että verotusmenettelyssä ja hallintolainkäytössä pystytään selvittämään tapauksen olosuhteet ja ratkaisutoiminnan kannalta relevantit seikat. Lainalaisuusperiaatteen toteutumiseen vaikuttaa materiaalisen prosessinjohdon tehokkuus. Lainalaisuusperiaatteeseen Ryynänen lukee myös käsittelyn viivytyksettömyyden.[150]

---

[148] *Ryynänen* 2000 s. 14–24. Ryynänen tarkastelee hallinto-oikeudellisia oikeusperiaatteita sekä menettelyyn että päätöksentekoon (harkintaan) vaikuttavina. Koska verolainsäädännön soveltamisessa on kysymys sidotusta harkinnasta, periaatteet vaikuttavat koko vero-oikeuden kentällä. *Kulla* toteaa puolestaan, että hallintolain 2 luvun sääntely on yleishallinto-oikeudellisesti merkittävää erityisesti sen vuoksi, että siinä hallinnon aineelliset ratkaisutoiminnalle laatuvaatimuksia asettavat oikeussuojaperiaatteet kirjataan lain tasolla melko yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Tämän ohella näillä periaatteilla on vaikutusta hallintomenettelyyn. Esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate on sekä aineellinen että menettelyllinen periaate (*Kulla* 2003a s. 69–73).

[149] *Ryynänen* mts. 51–52. Ryynänen kiinnittää toisaalta huomiota siihen, että verotuksessa verovelvollisella on muusta hallintomenettelystä poikkeava asema, koska verovelvollisella on pitkälti aktiivinen myötävaikutusvelvollisuus. Viranomaisen selvittämisvelvollisuutta toteutettaessa asianmukaista huomiota on kiinnitettävä siihen, että selvittämistoimilla ei rikota rikosoikeudellista inkriminaatiokieltoa. Verovelvollisen myötävaikutusvelvollisuus päättyy siihen, että asian selvittämisessä tulee ilmi, että häntä on syytä epäillä rikoksesta. Verotusmenettelyssäkin on siis tunnustettava verovelvollisen oikeus vaieta ja oikeus olla tuottamatta todistusaineistoa itseään vastaan (*Ryynänen*, mts. 29, *Siitari-Vanne*, DL 1998 s. 494 ja *SOU 1996:116* s. 153–155).

[150] Materiaaliset prosessinjohtotoimet tarkoittavat riidan kohteen tarkentamista sekä käytännön toimenpiteitä, joilla tarvittavaa selvitystä hankitaan (*Ryynänen*, mts. 63).

Ryynänen yhtyy *Leena Halilan* käsitykseen siitä, että yksityiskohtaiset tuomioistuimen menettelynormit voivat vähentää materiaalisen oikeussuojan toteutumista, kun taas joustavat menettelynormit voivat mahdollistaa kustannustehokkaan menettelyn ilman tarpeettomia viivästyksiä.[151]

Kumpikaan kirjoittaja ei ole mielestäni kiinnittänyt riittävää huomiota siihen, että hallintolainkäytössä käsiteltävien asiaryhmien erityispiirteiden vuoksi joustavat menettelynormit eivät kaikissa asiaryhmissä vastaakaan menettelyllisiä oikeusturvatakeita tai vastaavat niihin aiheuttaen käsittelyn aiheetonta viivästymistä. Joustavat menettelynormit eivät välttämättä kannusta tuomioistuinta käyttämään prosessinjohtovaltaansa asianosaisen oikeuksia täsmentävällä tavalla ja sillä tavalla, että asian käsittely tapahtuu joutuisasti. Joustavat menettelynormit voivat merkitä käsittelyn viivästymistä, jos osapuolet jätetään kommunikoimaan keskenään ilman, että tuomioistuin olisi esimerkiksi täsmentänyt riidanalaisia kysymyksiä. Joustavien menettelynormien vaarana on pitäytyminen mekaaniseen ja sisällyksettömään soveltamiseen.

Hallintolainkäytön todellisuus hallintotuomioistuimissa perustuu edelleenkin pitkälti sille ajatukselle, että asian ratkaisemiseksi tarvittava aineisto on hankittavissa ilman, että osapuolten kuulemistoimia on tarpeen täsmentää, minkä vuoksi kuulemistoimet ovat usein kansliahenkilökunnan tehtävänä. Verolainsäädännön soveltamisessa tämä kuulemistoimien selventämisongelma ei ehkä näyttäydy yhtä selvänä, koska pääosa valituksista on verovelvollisten tekemiä ja vastine pyydetään veronsaajan edustajalta. Kuulemistoimet tapahtuvat myös pääosin tuomioistuimen ulkopuolella, koska valituskirjelmät toimitetaan veroviranomaisille, jotka myös huolehtivat vastineiden hankkimisesta. Lisäksi veroasioissa riidanalainen oikeuskysymys on tullut määriteltyä oikaisuvaatimusvaiheessa, jolloin myös verovelvollisen saattaa olla helpompaa hahmottaa, mistä asiassa on kysymys tai ainakin tulisi olla kysymys. Kun veroseuraamukset vielä liittyvät yleensä verovelvollisen omaan toimintaan, asian hahmottaminen ei tässäkään mielessä liene samalla tavoin oikeudellisesti vaikeaa kuin niissä tapauksissa, joissa muutoksenhakija on joku muu kuin varsinainen hallintoprosessin muodollinen asianosainen.

Haapaniemen vuonna 2001 julkaistussa väitöskirjassa tarkastellaan oikeudellisina periaatteina *oikeudenmukaisuusperiaatetta*[152], *pyrkimystä aineelliseen totuuteen*, *laillisuusperiaatetta* ja *muotosidonnaisuuden periaatetta*. Hallintoharkinnan rajoitusperiaatteina hän tarkastelee objektiviteettiperiaatetta, suhteellisuus- ja kohtuusperiaatetta, tasapuolisuusperiaatetta, yhdenvertaisuusperiaatetta ja diskriminointikieltoa, tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, kuule-

---

151 *Leena Halila* 2000 s. 199–200.

152 EIOS:n merkityksenä Haapaniemi toteaa olevan, että se painottaa ennestään tunnettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruselementtien huolellista soveltamista. EIOS:n tulkintakäytännöllä saatetaan myös pyrkiä vahvistamaan kaksiasianosaissuhdetta ja prosessin suullisuutta (*Matti Haapaniemi* 2001 s. 462).

misperiaatetta, julkisuusperiaatetta, toissijaisuusperiaatetta sekä palveluperiaatetta ja hyvää hallintotapaa.[153] Kuulemisperiaatteella Haapaniemi tarkoittaa erityisesti suullista käsittelyä.

> Haapaniemen mukaan kuulemisperiaatteen eli kontradiktorisen periaatteen vastaista ei ole se, että asianosaiselle ei varata tilaisuutta viranomaisen toimesta tulla kuulluksi, mikäli hän on saanut asiasta tiedon muulla tavalla ja hän on voinut esittää tämän vuoksi kantansa viranomaiselle.[154]
>
> Haapaniemen käsitys on ollut varsin yleinen hallintotuomioistuimissa työskennelleiden keskuudessa. EIT:n tuomio *Fortum v. Suomi* (*EIT 15.7.2003*) osoittaa kuitenkin, että tuomioistuinmenettelyissä asiaan vaikuttavan aineiston saaminen asianosaisen käyttöön ei voi perustua ulkopuolisten toimiin, vaan tuomioistuimen on huolehdittava kaikista kuulemistoimista.[155] Mainitussa kilpailunrajoituslainsäädännön soveltamista koskeneessa asiassa Kilpailuviraston toimittamaa muistiota ei ollut KHO:ssa annettu tiedoksi asianosaiselle yhtiölle tuomioistuimen toimesta, vaan yhtiö oli saanut sen käyttöönsä Kilpailuvirastolta. EIT:n tuomiossa (kohta 43) kiinnitettiin huomiota siihen, että yhtiö oli pyytänyt kaksi kertaa muistiota lausuttavakseen ja että KHO:n ratkaisussa ei ollut nimenomaista perusteltu, miksi yhtiölle ei ollut varattu tilaisuutta lausua asiasta.
>
> EIT:n ratkaisussa kiinnitettiin huomiota siihen, että yhtiö oli omatoimisesti toimittanut KHO:lle kantansa asiasta, mutta tällaiset osapuolten omaehtoiset (spontaneous) toimet eivät olleet riittäviä korjaamaan prosessinjohdossa tapahtuneita virheitä (tuomion kohta 44). Ratkaisu korostaa, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi tuomioistuimen on huolehdittava prosessinjohdosta ja että asianosaisten oikeudet eivät oikeudenkäynnissä voi jäädä riippumaan satunnaisista seikoista, kuten siitä, miten myötämielisesti asiassa osapuolena oleva viranomainen jakaa omaa oikeudenkäyntiaineistoaan toisen osapuolen käytettäväksi.

Toissijaisuusperiaatteella Haapaniemi tarkoittaa hallintoprosessissa ja hallintolainkäyttöprosessissa viranomaisen tehtävää saada prosessitoimillaan asianosaisten välille syntymään vuoropuhelu, joka ohjaa asianosaisia hankkimaan relevanttia selvitystä. Vasta sen jälkeen, kun tavanomaiset prosessitoimet eivät ole johtaneet tulokseen, hallintolainkäyttöviranomaisen on omatoimisesti jatkettava selvittämistä. Tuolloinkin ensisijainen menettely on, että hallintolainkäyttöviranomainen osoittaa selvitysvelvollisuuden asianosaiselle. Virallisperiaatteen eräänä tärkeimpänä tehtävänä Haapaniemi pitää sitä, että virallisperiaatetta soveltamalla voidaan paikata veroprosessin puutteita, mitä tulee erityisesti käsittelyn suullisuuteen sekä mahdollisuuteen saada oikeusapua.[156]

---

153 *Matti Haapaniemi*, mts. 460–476.

154 *Matti Haapaniemi*, mts. 470.

155 Bårdsen korostaa samoin, että 6.1 artiklan tarkoittamat oikeussuojatakeet ”could not be fullfilled passively, or by incidental, individual measures” (*Bårdse*n 2004 s. 23).

156 *Matti Haapaniemi*, mts. 461. *Ryynäsen* mukaan erityisesti monimutkaisissa veroasioissa menettelyn kirjallisuus voi vaikeuttaa merkittävästi materiaalisen totuuden selvittämistä asiassa. Lisäksi tietyntyyppisissä veroasioissa voi olla tosiasiallisia olosuhteita ja tapahtumia, joita ei voida suoraan todistaa asiakirjoin. Tällainen seikka on muun ohella VML 28 §:n soveltamisedel-

Viimeaikaisissa vero-oikeudellisissa tutkimuksissa ja yleisesityksissä eräs yhteinen piirre on painottaa verolainsäädännön tulkintaa *eri oikeusturvaelementtien ja arvojen punnintatilanteena, jossa korostuvat vaatimukset verotusratkaisujen ennustettavuudesta*.[157] Ennustettavuus joutuu monimutkaistuvassa sääntely-ympäristössä jännitteiseen tilaan suhteessa lainsäätäjän positiivisen oikeuden muotoilussa osoittamaan hahmotuskykyyn. Verotuksen legaliteettiperiaatteesta lähtökohtaisesti johtuu, että punnintatilanteet tulisi voida saattaa ensisijaisesti lainsäädännön kautta ratkaistuiksi. Mikäli näin ei tapahdu, ennustettavuus jää pitkälti tuomioistuinkäytännön varaan.

Tutkijoista *Wikström* käyttää käsitteitä *verotuksen korostetun laillisuuden periaate* tai *vero-oikeudellinen legalismi*. Verotuksessa siirretään merkittävä osa kansalaisten tuloista ja varallisuuden arvosta julkisen sektorin käytettäväksi, jolloin julkinen talous rasittaa yksityistä taloutta. Veronmaksajan kannalta siirtäminen merkitsee hänen omaisuutensa vähentymistä ja vapauspiirinsä kaventumista. Verotuksen korostetun laillisuuden periaate juontuu Wikströmin mukaan tästä julkisen vallan ja yksityisen välisestä asetelmasta. Asetelma tulee esille sekä veronormien säätämisessä, normien soveltamisessa yksittäisiin tapauksiin että normien sisällön selvittämisessä eli tulkinnassa.

Wikströmin mukaan perustuslain 81 §:ssä asetetaan paitsi *verolain minimisisältö* myös *kielto delegoida* päätöksenteko tapahtuvaksi lakia alemmanasteisilla normeilla tai hallintopäätöksillä. Delegointikiellon osalta Wikström viittaa esimerkiksi täysistuntoratkaisuun *KHO 1978 I 51*, jossa katsottiin, että silloisen sähköverolain nojalla kauppa- ja teollisuusministeriöllä ei ollut oikeutta antaa sähköveron määrään vaikuttavia alemmanasteisia oikeussääntöjä (tuolloin määräyksiä), koska laissa ei ollut tällaista valtuutussäännöstä.[158] Oman käsitykseni mukaan mainitussa täysistuntoratkaisussa näyttää kuitenkin olleen kysy-

---

lytyksiin kuuluva ”subjektiva bevekelsegrunder”. Pienimmissä asioissa kirjallinen menettely ei sen sijaan ole oikeusturvaa erityisesti vaarantava tekijä, koska verotusmenettely perustuu taloudellisiin toimiin ja verotusmenettelyyn kuuluu luonnollisena osana näiden toimien dokumentointi samoin kuin verotuksen kannalta muiden relevanttien seikkojen dokumentointi. Ryynänen huomauttaa myös siitä, että suullinen menettely on menettelymuotona yleensä asianosaiselle vaativampi (*Ryynänen* 2000 s. 69–73). Ryynäsen huomiota jatkaen todettakoon, että suullinen käsittely on toki myös tuomioistuimelle vaativa selvittämiskeino. Toisaalta voidaan hyvin katsoa, että ohjaamaton kirjallinen prosessi on valittajan näkökulmasta erittäin vaativaa.

[157] Ennustettavuuden vaatimus ei perustu vain kansalliseen sääntelyyn, vaan ennustettavuus on yksi EIT:n käyttämistä kriteereistä arvioitaessa mahdollisia sopimusloukkauksia (*Thörnhammar*, ERT 2003 s. 140). EIT kiinnittää ennustettavuuden arvioinnissaan huomiota kansallisten viranomaisten kannanottoihin ja näiden kannanottojen sisältöön ja johdonmukaisuuteen. Tällaisia viranomaiskannanottoja, joilla on ollut merkitystä asian ratkaisussa, ovat Suomesta tehtyjä valituksia ratkaistaessa olleet ainakin eräät ylimpien laillisuusvalvojien kannanotot. Viranomaiskannottojen merkitys näkyy hyvin esimerkiksi ratkaisusta *Posti ja Rahko v. Suomi* (*EIT 24.9.2002*).

[158] *Wikström* 1999 s. 17. Yleisesti verotuksen ja perustuslain välisistä suhteista ks. *Myrsky*, Verotus 2005 s. 27–40.

mys suhteellisen teknisestä HM 92.2 §:n tulkinnasta (valtuutussäännöksen täsmällisyys) eikä niinkään siitä, oliko asetustasoisen sääntelyn käyttäminen mahdollista.

Wikströmin mukaan korostettu laillisuuden periaate ilmenee verolainsäädännön soveltamisessa siten, että ”pelkästään harjoittamalla tuomiovaltaa ei voida konstituoida veroa tai sen olennaista elementtiä” ja että verolakien tulkinnassa lakiteksti on keskeisessä asemassa.[159] Tämä ei kuitenkaan sulje pois kokonaan joustavan tulkinnan mahdollisuutta.[160] Wikströmin mukaan sanamuodon mukainen tulkinta ja realismi ovat tulkinnallisesti ensisijaisia suhteessa verovelvollisen suosimisen periaatteeseen. Verovelvollisen suosimisen periaate (jota VML 74 §:n äänestyssäännökset ilmentävät) voi tulla käytettäväksi vain niiden vaihtoehtojen välillä, jotka täyttävät korostetun laillisuuden ja realismin vaatimukset. Verovelvollisen suosimisen periaatetta voidaan käyttää vasta siinä tilanteessa, jossa on ”tehtävä valinta lakitekstistä avautuvien, yhtä mahdollisten tulkintavaihtoehtojen välillä”.[161]

Soikkelin luottamuksensuojaa verotuksessa käsittelevässä väitöskirjassa verotuksen oikeussuojavaatimuksiin luetaan lakisidonnaisuuden lisäksi *yleiset viranomaisen harkintavaltaa rajoittavat oikeusperiaatteet*, *verovelvollisen suosimisen periaate* (in dubio contra fiscum) sekä *puolueettomuus-, tehokkuus- ja luottamuksensuojaperiaatteet*.[162] Luottamuksensuojaperiaatteen tehtäväksi Soikkeli näkee veropäätösten tosiasiallisen ennustettavuuden parantamisen ”lainsoveltamisen tasolla”.[163]

Oikeusvarmuuden käsitteen Soikkeli toteaa muodostuvan *muodollisesta* ja *materiaalisesta oikeusvarmuudesta*. Muodolliseen oikeusvarmuuteen kuuluvat ennakolliset ja jälkikäteiset oikeussuojakeinot, kuten perustelu-, asian selvittämis- ja kuulemisvelvollisuudet sekä oikeus hakea muutosta. Materiaalinen oikeusvarmuus on normatiivista muodollista oikeusvarmuutta laajempi käsite. Materiaalinen oikeusvarmuus edellyttää, että veropäätökset ennustettavuuden ja yhdenmukaisuuden lisäksi sisällöltään riittävässä määrin myös vastaavat muita oikeusjärjestelmän tausta-arvoja ja -tavoitteita.

---

159 *Wikström*, mts. 18–19.

160 *Wikström*, mts. 121.

161 *Wikström*, mts. 23. Realismilla Wikström viitannee siihen, että oikeus- ja tosiasiaperusteen välillä on löydettävä riittävää vastaavuutta, joka edellyttää useasti oikeustosiseikkojen tulkintaa. Nopeasti muuttuvat olosuhteet näkyvät muutoksina tosiasiaperusteissa, jolloin syntyy jouston tarvetta. Wikströmin mukaan oikeus- ja tosiasiaperustelujen vertailussa ”realismi hallitsee tulkintaa” (mts. 22).

162 *Soikkeli* 2003 s. 2.

163 Hallintoharkinnan keskeisistä oikeussuojaperiaatteista Soikkeli mainitsee, että suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate ovat toisin kuin muut edellä tarkoitetut periaatteet verotuksessa ”harvemmin esiintyviä veroviranomaisen harkintavallan rajoittamisperusteita” (*Soikkeli* 2003 s. 3). Soikkeli ei tässä yhteydessä perustele tarkemmin sitä, tarkoittaako hän lain säätämisen vai soveltamisen tasoa vaiko kenties kumpaakin.

Soikkelin mukaan materiaalinen oikeusvarmuus otetaan ratkaisutoiminnassa huomioon *arvo- ja tavoiterationaalisen ratkaisumallin* avulla. Materiaalisen oikeusvarmuuden taustalta voidaan erottaa oikeusnormin tosiasiallinen hyväksyttävyys ja oikeudellisten ratkaisujen riittävä justifiointi. Legaliteettiperiaatteen taustaperusteluja ovat Soikkelin mukaan oikeusvaltio-, valtiovallan kolmijako- ja demokratiaperiaatteet sekä muodollinen oikeusvarmuus ja verotuksen tehokkuus. Muodollisen oikeusvarmuuden näkökulmasta legaliteettiperiaatteen osakysymyksinä tulisi hänen mukaansa tarkastella ainakin lakisidonnaisuuden vaatimusta, täsmällisyysvaatimusta sekä analogian ja taannehtivan lainsäädännön problematiikkaa. Näistä analogian ja taannehtivan lainsäädännön kysymyksenasettelut ovat suoraan myös luottamuksensuojaperiaatteen peruskysymyksenasetteluja. Luottamuksensuojaperiaatetta Soikkeli pitää perusoikeusnormina (”normiluonteeltaan oikeusperiaatteena”), joka voi perusoikeusmyönteisen laintulkinnan muodossa lisäksi täsmentää positiivista oikeutta.

Tutkimusmenetelmänsä Soikkeli nimeää *systemaattiseksi kontekstualismiksi*, jossa oikeusjärjestystä käsitellään positiivisen oikeuden sekä yhteiskunnan moraalisten arvojen ja poliittisten tavoiteasetantojen muodostamana kokonaisuutena. Systemaattisen kontektualismin käytössä tärkein väittämä on, että yksilöllä voi olla muitakin kuin positiivisessa oikeudessa konkretisoituneita oikeuksia.[164]

Arvo- ja tavoiterationaalista ratkaisumallia Soikkeli pitää *punnintamallina*, jonka perusteella määräytyvät oikeusseuraamusten määrä ja laatu. Vero-oikeudellisen legaliteettiperiaatteen vuoksi positiivisen oikeuden ulkopuolisten arvojen ja tavoitteiden huomioon ottaminen ei yleisesti ottaen ole mahdollista. Tästä huolimatta arvo- ja tavoiterationaalinen ratkaisumalli soveltuu hänen mukaansa käytettäväksi tulkinnanvaraisten lainsäännösten tilanteissa ja lainaukkotilanteissa.[165]

Väitöskirjassaan Soikkeli pitää eräissä kohdin yllättävästi materiaalista oikeusvarmuutta aina normatiivisena oikeuskäsitteenä, kun taas muodollinen oikeusvarmuus voidaan hänen mukaansa määritellä normatiivisesti ainoastaan, jos ”oikeusvarmuudella ymmärretään jotain muuta kuin lainmukaisuutta”.[166] Kokoavasti Soikkeli kuitenkin toteaa, että oikeusvarmuus tulisi ymmärtää muodollisen ja materiaalisen oikeusvarmuuden muodostamana kokonaisuutena, jossa veropäätösten ennustettavuuden perusteena on lainmukaisuus sekä ennen kaikkea arvopunninnat. Tällaisesta oikeusvarmuudesta voidaan hänen mukaansa käyttää *laajan normatiivisen oikeusvarmuuden käsitettä*.[167]

Mielestäni voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, miten muodolliseen oikeusvarmuuteen, johon Soikkeli lukee myös muutoksenhaun, voidaan sisällyttää arvopunnintoja. Arvopunnintaperusteet, erityisesti ne, jotka liittyvät valituksenalaisen intressin laatuun ja laajuuteen, saattavat jossain määrin merkitä mahdollisuutta rajoittaa lainsäädäntöteitse muutoksenhaun alaa. Toisaalta taas esimerkiksi vastapuolen tai asianosaisen kuulemista koskevia säännöksiä on vaikea lainsäädäntöteitse rajoittaa vastaavalla perusteella. Intressin pienuus ei siis juurikaan voi vaikuttaa siihen, mitä ”täystutkintaisessa” hallintotuomioistuinmenettelyssä eri menettelyvaiheina tapahtuu.

Rother määrittää puolestaan oikeusturvan *oikeudelliseksi turvallisuudeksi*, varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samoin tavoin ja yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. Oikeusturvan käsitteen Rother liittää

164 *Soikkeli*, mts. 15–17 ja 26.
165 *Soikkeli*, mts. 71.
166 *Soikkeli*, mts. 35.
167 *Soikkeli*, mts. 73.

valtiosäännön tasolla lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin. Lainalaisuus ei kuitenkaan riitä oikeusturvan mittariksi, koska lainsäädäntöön sisältyy myös väljiä, harkintavaltaa jättäviä säännöksiä. Lainalaisuusperiaate onkin Rotherin mukaan vähitellen laajentunut kuvaamaan yleisemmin mielivallan kieltoa, mikä näkyy tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja harkintavallan väärinkäyttöä koskevan opin kehityksessä.[168]

Yhdenvertaisuusperiaatteeseen Rother katsoo sisältyvän myös *johdonmukaisuusvaatimuksen*, mikä ei kuitenkaan oikeuta kaavamaiseen ratkaisukäytäntöön. Viranomainen voi perustellusta syystä muuttaa ratkaisukäytäntöään, jos sitä vastaavasti aletaan noudattaa johdonmukaisesti.[169] Verovelvollisen suosimisen periaatteelle Rother ei katso olevan säädöspohjaa, joskin tukea tälle periaatteelle on saatavissa suhteellisuusperiaatteesta. Oikeussäännösten kiperissä tulkintatilanteissa ei hänen mukaansa ole sijaa sellaisille periaatteille, jotka eivät perustu lakiin tai joilla ei ole muuta institutionaalista tukea. Rotherin mielestä nykyisin on syytä tehdä selvä ero ainakin yhtäältä perusoikeuksista johdettujen ja yleisesti hyväksyttyjen yleisten hallinto-oikeudellisten oikeusperiaatteiden ja toisaalta muiden periaatteiden välillä. Periaatteiden soveltamisessa lienee hänen mukaansa jopa mahdollista noudattaa jossain määrin etusijajärjestystä. Verovelvollisen suosimisen periaatteen sijasta Rother pitää parempana, että puhuttaisiin suhteellisuus- tai kohtuusperiaatteesta ja joissakin tapauksissa luottamuksensuojaperiaatteesta.[170]

Pikkujämsä on selvittänyt oikeusperiaatteiden merkitystä veroasioissa erityisesti EIT:n ja EYT:n oikeuskäytännön kautta. Perustuslain 106 §:n soveltamisen Pikkujämsä katsoo olevan mahdollista myös sellaisessa tilanteessa, jossa oikeusperiaate hyvin painavasti viittaa perustuslainvastaisuuteen verolainsäädäntöä sovellettaessa.[171] Kun verotus ymmärretään omaisuudensuojan rajoittamisena, verolain on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset. Näiden rajoittamisedellytysten noudattamisen tutkiminen on Pikkujämsän mukaan mahdollista yksittäisen lainsoveltamisratkaisun yhteydessä. Kun perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin kuuluu muun ohella suhteellisuusvaatimus, perustuslainmukaisuuden harkitseminen näyttäytyy paljossa juuri periaatepunnintana. Riittä-

---

168 *Rother* 2003 s. 34.
169 *Rother*, mts. 39.
170 *Rother*, mts. 41.
171 PL 106 §:ää muutettiin eduskuntakäsittelyn aikana siten, että soveltamistilanteen rajauksena ollut maininta lain säätämisestä perustuslainsäätämisjärjestyksessä poistettiin. Säännöstä tarkennettiin muutoinkin siten, että perustuslainvastaisuudella tarkoitetaan perustuslakia kokonaisuutena eikä vertailussa siten ole vain jokin perustuslain säännös. Muutoksista tarkemmin *PeVL 10/1998 vp* s. 31. *Tikka* pitää verolakien soveltamatta jättämistä yksittäisessä soveltamistilanteessa hyvin ongelmallisena, koska sama soveltamiskysymys voi koskea laajaa joukkoa ihmisiä tai yrityksiä. Tikan mukaan tilanne on ongelmallinen myös verovelvollisten yhdenmukaisen kohtelun ja verolainsäädännön uskottavuuden kannalta. Tuomioistuimen ratkaisun perusteella laajojen jälkikäteisten korjaustoimenpiteiden toteuttaminen on hankalaa (*Tikka*, LM 1999 s. 990–991).

vää sen sijaan ei ole se, että periaatteiden varaan rakentuva argumentointi ”puhuu vahvemmin perustuslainmukaisuutta vastaan kuin sen puolesta”.[172]

Pikkujämsän mukaan oikeusperiaatteiden ominaispiirteitä ovat yleisluontoisuus ja punnittavuus. Muita yhteisiä ominaisuuksia niillä ei sen sijaan riidattomasti ole. Oikeusperiaatteiden avulla voidaan kuitenkin tavoitella oikeusjärjestelmän johdonmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä. Oikeusperiaatteet voivat vaikuttaa hierarkkisesti eritasoisten oikeusnormien yhteydessä, joten oikeuslähdeopillisestikaan kysymyksessä ei ole yhtenäinen ryhmä. Suomen oikeudessa noudatettavat oikeusperiaatteet ovat liitettävissä ihmisoikeuksiin, perusoikeuksiin ja EY-oikeuteen, jolloin niillä voi olla etusija tavallisen eduskuntalain tasoisiin normeihin nähden. Kun verotus nähdään omaisuudensuojan rajoituksena, vero-oikeudessa vaikuttavat sen hyväksyttävyyden mittapuina ainakin legaliteetti-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaate.[173]

Oikeusvarmuuden Pikkujämsä määrittää oikeudellisten ratkaisujen ennakoitavuudeksi. Oikeusvarmuudesta puhuttaessa korostuu ratkaisujen muodollisen lainmukaisuuden vaatimus. Oikeusvarmuus on osa laajempaa oikeusturvan käsitettä. Oikeusturvaodotus edellyttää ennakoitavuuden ohella myös ratkaisujen sisällöllistä oikeellisuutta.[174]

---

[172] Suhteellisuusperiaatteen soveltamisen osalta uusia uria aukaisseena ratkaisuna Pikkujämsä pitää ratkaisua *KHO 1999:33*. Ratkaisussa oli kysymys maahantuontiin liittyvän autoveron ja arvonlisäveron täysimääräisestä maksuunpanosta sillä perusteella, että suomalainen henkilö käytti ruotsalaisen seurustelukumppaninsa Ruotsissa rekisteröityä autoa kerran työmatkallaan Suomessa. KHO:n mukaan tapaus ei soveltunut mihinkään lain sanamuodon mukaisiin tilanteisiin, joissa Suomessa vakinaisesti asuva henkilö saattoi käyttää ajoneuvoa ilman veron suorittamisvelvollisuuden syntymistä Suomessa. Laissa kiellettiin sellainen menettely, jossa väliaikaisesti maahantuotu auto annettiin Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön käytettäväksi. Kiellon ainoa sanktio oli se, että autovero määrättiin maksuunpantavaksi täysimääräisenä. Verovelvollisen toimittamien selvitysten perusteella veron määrä (86 880 mk) ylitti auton arvon. KHO kumosi toimitetun verotuksen suhteellisuusperiaatteen vastaisena katsoen, että tällainen veroseuraamus ei ollut oikeassa suhteessa käytön tilapäisyyteen ja vähäisyyteen. Asia tuli uudestaan KHO:n ratkaistavaksi tulliasiamiehen purkuhakemuksen johdosta. Ratkaisussa *KHO 11.9.2000 taltio 2237* suhteellisuusperiaate liitettiin perusteluissa perustuslain omaisuudensuojaan ja tavallisen lain perusoikeusmyönteisen tulkinnan vaatimukseen ja purkuhakemus hylättiin (*Pikkujämsä* 2001 s. 95–98 ja 121–124).

[173] *Pikkujämsä*, mts. 199. *Wikströmin* mukaan verolakien ihmisoikeusmyönteinen tulkinta tarkoittaa valintaa verolakien tavanomaisen tulkinnan tuottamien vaihtoehtojen välillä. Verosopimusten osalta ei puolestaan voida puhua lainkaan sopimusmyönteisestä tulkinnasta, koska verosopimukset voivat vain rajata tai käytännössä jakaa verotusoikeutta. (*Wikström* 2002 s. 641 ja 644–645).

[174] *Pikkujämsä*, mts. 102 av. 123. *Myrskyn* mukaan verotuksessa saatetaan puhua tehokkaista, efektiivisistä oikeuslähteistä, joita noudatetaan tosiasiallisessa ratkaisutoiminnassa. Tämäntyyppisessä konseptiossa prejudikaattien rooli vastaa paremmin tosiasiallista tilannetta. Oikeuskäytäntö ei kuitenkaan voi esiintyä Suomessa itsenäisenä, verolain kanssa kilpailevana oikeuslähteenä, vaan sen ”ymmärtämisen apukeinona”. Säädännäinen oikeus ja tuomioistuinratkaisut *yhdessä* antavat todellisen käsityksen oikeudesta. Prejudikaattien merkitys voi ulottua muiden oikeuslähteiden alueelle siten, että esimerkiksi uusi lainsäädäntö voi asiallisesti perustua oikeuskäytännön kodifiointiin (*Myrsky* Verotus 2004 s. 49 ja 54).

Legaliteettiperiaate voidaan Pikkujämsän mukaan nähdä *oikeusvarmuusperiaatteen oikeudellisena sovellutuksena*, jolla on eurooppaoikeudelliset liittymät sekä yhteisöjen tuomioistuimen että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön. EIT:n omaisuudensuojaa koskevassa oikeuskäytännössä korostetaan lainsäädännön ennustettavuuden vaatimusta. EY-oikeudessa direktiivit on puolestaan pantava täytäntöön jäsenvaltioissa siten, että yksityisten oikeudellinen asema on selvä ja täsmällinen ja että he voivat ennakoida velvoitteidensa vaikutukset. Täytäntöönpanotoimissa olennaista on sellainen oikeudellinen sitovuus, joka mahdollistaa tuomioistuinkontrollin.[175]

> *Mäenpää* korostaa, että yhteisön oikeudessa oikeusvarmuuden periaate edellyttää selvyyttä, ennakoitavuutta ja täsmällisyyttä, mistä seuraa erityisiä laatuvaatimuksia myös direktiivien voimaansaattamisen muodolle ja tavalle. Pelkkä hallintokäytäntö ei täytä selvyyden ja ennakoitavuuden vaatimuksia. EYT:n oikeuskäytännössä oikeusvarmuusperiaatteella ja luottamuksensuojaperiaatteella on kiinteä yhteys eikä niitä voida selvärajaisesti erottaa toisistaan. Oikeusvarmuuden vaatimus liittyy useammin norminmuotoiseen sääntelyyn, kun taas luottamuksensuojaperiaatteen sovellutuksia esiintyy myös konkreettisemman hallinnollisen sääntelyn ja yksittäisten hallintopäätösten arvioinnin yhteydessä. Oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja voivat olla myös vaikeasti yhteen sovitettavia. Oikeusvarmuutta korostavassa toiminnassa keskeisenä tavoitteena on hallinnon lainmukaisuuden turvaaminen, mikä edellyttää muun ohella virheellisten tai muuten lainvastaisten hallintotoimien korjaamista. Toisaalta oikeusvarmuuteen liittyvät myös ennakoitavuuden ja viranomaistoiminnan luotettavuuden vaatimukset, jotka luottamuksensuojaperiaatteena saattavat merkitä ainakin sitä, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai takautuvasti muutu siltä osin kuin sillä on konkreettista vaikutusta yksityisen oikeuteen tai etuun.[176]

Legaliteettiperiaatteen merkityksenä Pikkujämsä pitää ennen kaikkea sitä, että verolain tulkinnassa on muiden tavoitteiden ohella painotettava verovelvollisen eduksi sanamuodon mukaista tulkintaa.[177] Legaliteettiperiaatteella voidaan perustella myös lähtökohtaisesti noudatettavaa taannehtivan verolainsäädännön kieltoa.[178]

> Tuon tässä yhteydessä esille, että Ruotsin hallitusmuodossa on säädetty nimenomaisesti taannehtivan verolainsäädännön kiellosta (RF 2:10.2). Hallitusmuodon mukaan laki voidaan säätää sovellettavaksi tosiseikkoihin, jotka ovat tapahtuneet hallituksen esityksen antamisen jälkeen. Esityksen antamiseen rinnaste-

---

175 *Pikkujämsä*, mts. 104-105.

176 *Mäenpää* 2001a s. 221–223.

177 Pikkujämsän mukaan vero-oikeudessa ei ole syytä puhua analogiakiellosta. PL 81 § sisältää sinänsä nullum tributum sine lege -kiellon, joka asettaa sallituille ratkaisuvaihtoehdoille rajat, joita ei saa ylittää niin, että verotuksen yhteys eduskuntalakiin katkeaisi. Kuten analogiakielto rikosoikeudessa, myös vero-oikeudessa kielto vaikuttaa nimenomaan verovelvollisen eduksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että lain sanamuodosta poikkeamiseen verovelvollisen eduksi olisi suhtauduttava erityisen sallivasti. Toisaalta fiskus ei tarvitse Pikkujämsän mukaan ”korostuneen lakisidonnaisuuden” suojaa (*Pikkujämsä*, mts. 108).

178 *Pikkujämsä*, mts. 200.

taan hallituksen ilmoitus eduskunnalle siitä, että se tulee antamaan hallituksen esityksen asiasta.

Verolainsäädännön hyväksyttävä takautuva soveltaminen merkitsee Suomessa ja Ruotsissa, että verotusratkaisussa voidaan ottaa huomioon seikkoja, jotka ovat tapahtuneet ennen lain voimaantuloa. Varsinaisesti lain soveltaminen alkaa kuitenkin vasta lain tultua voimaan. Takautuvien vaikutusten osalta varsin erikoinen järjestely on vuoden 2004 alusta voimaan tulleessa *ajoneuvoverolaissa* (1281/2003), jonka 67 §:ssä näyttää olevan kysymyksen takautuvien vaikutusten sijasta lain etukäteisestä soveltamisesta ennen sen hyväksymistä. Mainitun pykälän mukaan, kun eduskunnalle on annettu hallituksen esitys tässä laissa tarkoitetun veron määrän taikka veron vapautuksen tai palautuksen muuttamisesta, valtioneuvoston asetuksella voidaan määrätä, että vero kannetaan esityksen mukaisena esityksen antamisesta lukien. Jos eduskunta ei hyväksy esitystä, liikaa kannettu vero palautetaan.

Edellä tarkoitettu sääntely vaikuttaa prima facie PL 79.3 §:n ja 81 §:n vastaiselta. PL 79.3 §:n mukaan erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta voidaan säätää asetuksella. Tuolloin on kysymys kuitenkin eduskunnan jo hyväksymän lain voimaantuloajankohdan määrittelystä, ei hallituksen esityksen soveltamisesta etukäteisesti aikaisemmassa laissa olevan asetuksenantovaltuuden perusteella. Asiaa käsitellyt valtiovarainvaliokunta ei kiinnittänyt mitään huomiota hallituksen esitykseen tältä osin (VvM 36/2003 vp).[179]

Tikka katsoo, että legaliteettiperiaatteessa on kysymys ennen muuta oikeusperiaatteesta eikä oikeussäännöstä. Legaliteettiperiaatteen paino vaihtelee eri ratkaisutilanteissa. Ratkaisutilanteissa ei näin muodoin myöskään ole luontevaa asettaa kysymystä, noudatetaanko legaliteettiperiaatetta vai ei. Legaliteettiperiaatetta itseään tulee Tikan mielestä arvioida realistisesti, toisin sanoen uskaltautumalla irrottautumaan myös sanamuotouskollisesta tulkinnasta.[180]

Juusela korostaa *oikeusvarmuuden periaatetta* keskeisenä hyvän verojärjestelmän piirteenä. Oikeusvarmuus merkitsee Juuselan mukaan verotuksessa ennen muuta sitä, että verovelvollinen kykenee ennakoimaan ”mahdollisimman luotettavasti verolainsäädännön soveltajien eli veroviranomaisten ja tuomiois-

---

[179] HE:ssä asetuksenantovaltuuteen perustuvaa lainmuutoksen etukäteistä soveltamista perusteltiin sillä, että kansainvälisten neuvottelujen johdosta voi tulla esille tilanteita, joissa neuvotteluosapuolena olevassa valtiossa rekisteröityjen ajoneuvojen verotusta on syytä nopeasti muuttaa suuntaan tai toiseen. Esityksen mukaan voi olla myös tarpeita ryhtyä soveltamaan verotuksen muutoksia nopeammin kuin mihin on mahdollisuuksia lakia muuttamalla (*HE 111/2003 vp* s. 63). Perustelu vaikuttaa erittäin huonosti yhteensopivalta myös kansainvälisten sopimusten voimaan saattamisen kannalta (Suomessa vallitseva dualistinen järjestelmä). Dualistisessa järjestelmässä on aina erikseen harkittava, millä tavoin ja millä säädöstasolla sopimusvelvoite saatetaan kansallisesti voimaan.

[180] Legaliteettiperiaatteella on yhteyttä sekä eduskunnan verotusvallan että veropäätösten ennustettavuuden turvaamiseen. Legaliteettiperiaate ei merkitse tulkinnassa ehdotonta analogian kieltoa, joskin Tikan mukaan on selvää, että ”legaliteettiperiaatteen taustalla olevat oikeudelliset arvot epäilemättä puoltavat varovaista suhtautumista analogian käyttöön”. Lainsoveltaja on solidaarinen lainsäätäjälle, kun analogiaa käytetään lain tarkoituksen toteuttamiseen ja lain systematiikan ylläpitämiseen eikä uusien veropoliittisten katsomusten ajamiseen (*Tikka* 1998 s. 74 ja 79–80).

tuinten ratkaisut".[181] Oikeusvarmuuden toteuttamisessa voidaan erottaa lainsäädäntö- ja lainsoveltamistaso. Lainsäädäntötasolla oikeusvarmuus edellyttää verotuskohtelun perusteiden määrittämistä oikeusnormein ex ante. Oikeusvarmuuden toteutuminen edellyttää tämän lisäksi kuitenkin myös sitä, että ex ante asetettuja normeja myös noudatetaan soveltamistasolla ex post. Oikeusvarmuuden näkökulmasta veronormien soveltamisessa tulisi lähtökohtana olla formalistinen tulkintatapa. Verorasituksen oikeudenmukaisen jakamisen ja verojärjestelmien neutraliteetin turvaamiseksi on kuitenkin oltava mahdollista käyttää myös yleispiirteisempää sääntelyä, joka jättää soveltajalle laajemman liikkumatilan.

Yksityisen ja julkisen välisen oikeudenmukaisuuden takaamisessa pelkkä muutoksenhakumahdollisuus ei ole Juuselan mukaan riittävä oikeusvaltion perusperiaate. Juusela korostaa voimakkaasti sitä, että myös muutoksenhakuinstanssin asiantuntemuksella ja resursseilla sekä muutoksenhakuprosessin nopeudella ja edullisuudella on keskeinen merkitys verovelvollisen oikeussuojan toteutumisessa.[182]

4.2 VEROTUKSEN MUUTOKSENHAKU-JÄRJESTELMÄN UUDISTAMISESTA

4.2.1 Aikaisemmista kehityslinjoista

Verotuksen muutoksenhakujärjestelmä uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1994. Mainittuna vuonna otettiin käyttöön jatkovalitusta koskeva *yleinen valituslupajärjestelmä* haettaessa muutosta silloisten lääninoikeuksien välitöntä verotusta koskevista ratkaisuista korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämän lisäksi lakkautettiin erityistuomioistuimena toiminut liikevaihtovero-oikeus. Liikevaihtovero-oikeuden toimivaltaan kuuluneet asiat siirrettiin käsiteltäväksi Uudenmaan lääninoikeudessa (sittemmin Helsingin hallinto-oikeus).[183] Myös tulli- ja valmisteverotusta koskevat verovalitukset siirrettiin Uudenmaan lääninoikeuteen aikaisemmin muutoksenhakuasteena toimineelta tullilautakunnalta.

> Verotuksen oikaisulautakuntajärjestelmän uudistaminen perustui *verotuslain* (482/1958) muutokseen (963/1993) ja hallituksen esitykseen HE 122/1993 vp.

---

[181] *Juusela* 1998 s. 78.

[182] *Juusela*, mts. 80.

[183] "Valitusten siirtäminen muutamaan lääninoikeuteen olisi kokonaisuutena hyvin ongelmallinen ratkaisu" (*HE 143/1993 vp* s. 16). Ongelmat aiheutuivat esityksen mukaan arvonlisäverotuksen lainsäädännön kehitystilasta (alkuvaiheessa jouduttiin soveltamaan kolmea eri järjestelmää), valitusten tosiasiallisesta alueellisesta keskittymisestä sekä vaikeuksista sijoittaa lakkautettavan tuomioistuimen henkilöstöä muualle.

Verotuksen valituslupajärjestelmän uudistaminen perustui puolestaan lukuisiin lainmuutoksiin (691–716/1994) ja hallituksen esitykseen HE 143/1993 vp. Verotuksen oikeussuojajärjestelmän uudistamisella oli liittymiä myös verohallinnon muutoksiin. Verohallintolain (188/1991) muutoksella (925/1993) oli jo aikaisemmin siirrytty yksitasoiseen piiri- ja paikallishallintoon, kun verotoimistoista tehtiin lääninverovirastojen yksiköitä. Verotuslain muutoksella (963/1993) verotuksen toimittaminen siirrettiin kaikilta osin verotoimistojen tehtäväksi. Muutos merkitsi aikaisemman luottamusmiesverotuksen muuttamista virkamiesverotukseksi.

Välitöntä verotusta koskevan muutoksenhakujärjestelmän uudistamisen yhteydessä uudistettiin verotuksen oikaisumenettelyä siten, että muutoksenhaun pakolliseksi esivaiheeksi säädettiin *oikaisuvaatimuksen tekeminen verotuksen oikaisulautakunnalle*. Oikaisuvaatimusmenettelyssä verovelvollisen tekemän oikaisuvaatimuksen voi kuitenkin ratkaista oikaisulautakunnan sijasta verovirasto, mikäli vaatimus hyväksytään osittain tai kokonaan.

Vuoden 1994 uudistuksessa muutettiin myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuvaltaista kokoonpanoa koskevaa sääntelyä siten, että valituslupahakemuksen myöntämistä samoin kuin täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen ratkaiseminen tuli mahdolliseksi kolmijäsenisessä kokoonpanossa.[184]

4.2.2. Aikaisemmista valituslupajärjestelmistä

Verotuksen (myös välillisen verotuksen) valituslupajärjestelmää koskenut uudistus tuli voimaan 1.12.1994. Verotuksessa oli kuitenkin ollut käytössä erityyppisiä veromuotokohtaisia valituslupajärjestelmiä jo tätä aikaisemmin. Valitusoikeus korkeimpaan hallinto-oikeuteen oli ennakkoperintäasioissa edel-

[184] KHOL 8.2 §:n mukaan KHO voi käsitellä ja ratkaista kolmijäsenisenä: 1) valitusluvan myöntämistä koskevan asian, 2) täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan asian sekä 3) asian, jossa valitus tai hakemus on peruutettu taikka jossa on kysymys siitä, onko muutoksenhaku tehty määräajassa tai *säädettyä muotoa noudattaen*. Lainkohdan kursivoitu muotoilu perustuu myös HE:een 143/1993 vp. Esityksen mukaan tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa valitus jätetään tutkimatta sen vuoksi, että valittaja ei ole pyynnöstä huolimatta poistanut valituksessa olevaa puutteellisuutta. Valituskirjelmän sisällöstä ja muodosta säädetään HLL 23 ja 24 §:ssä. Näiden lainkohtien perusteella valituskirjelmän muotovaatimuksia ovat lähinnä vain vaatimus valituksen tekemisestä kirjallisesti ja vaatimus siitä, että valituskirjelmä on allekirjoitettava. Valituskirjelmän täydentämistä koskevan HLL 28 §:n mukaan valituskirjelmän puutteiden (sisältö tai muoto) vuoksi valittajalle on varattava tilaisuus täydentää valituskirjaa, jollei täydentäminen ole asian käsittelyn kannalta tarpeetonta. Sähköisestä viranomaisasioinnista annetun lain 9.2 §:n mukaan sähköisesti saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää pelkästään allekirjoituksen puuttumisen vuoksi, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjästä eikä asiakirjan lähettäjän henkilöllisyyttä (asiakirjan alkuperää) tai asiakirjan säilymistä muuttumattomana (asiakirjan eheyttä) ole syytä epäillä. Näiden säännösten vuoksi KHOL 8.2 §:n 3 kohdan säännös on muotoilultaan vanhentunut ja harhaanjohtava. Valituskirjelmän täydentämisestä HValL:n alkuperäisten sekä vuonna 1967 muutettujen säännösten nojalla ks. *Paloheimo* 1968 s. 203–211.

lyttänyt useissa tapauksissa valituslupaa jo vuodesta 1960 lähtien. Vuodesta 1968 alkaen kaikki ennakkoperintäasiat kuuluivat valituslupajärjestelmän piirin. Verotuslaissa tarkoitettuja veroja ja liikevaihtoveroja koskevissa valitusasioissa valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön 1.9.1968.[185]

> Hallituksen esitykseen (HE 52/1968 vp) sisältyi muutosehdotuksia kaikkiaan 12 lakiin. Muihin kuin verolakeihin sisällytettiin valituskieltoja, jotka koskivat kuntien välisiä korvausvelvoitteita. Esityksen mukaan invaliidihuoltolakiin valituskielto oli tarpeen sen vuoksi, että asiaryhmässä oli kysymys ”huollon tosiasiallisen tarpeen arvioinnista” eikä tällaisen asian käsittely siten ollut asianmukaista valituksena KHO:ssa.[186] Kaikkiaan hallituksen esitykseen sisältyneiden valitusrajoitusten arvioitiin vähentävän KHO:een saapuvien asioiden määrää vuosittain 700 asialla. Vähennystavoite oli sinänsä vaatimaton suhteessa siihen, että edellisenä vuonna KHO:een oli saapunut 5 887 asiaa ja siellä oli ratkaistu 6 795 asiaa.
>
> Lakivaliokunnan mietinnössä ei esitettyjä valitusrajoituksia pidettykään riittävänä keinona käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Lakivaliokunta korosti, että KHO:ssa vuoden 1967 alusta toiminnassa olleen ylimääräisen jaoston tuli jatkaa toimintaansa niin kauan, että asiaruuhka saatiin selvitetyksi. Toisaalta valiokunta kantoi huolta oikeusturvan toteutumisesta. Valiokunta korosti tuomioistuimen velvoitteita myöntää valituslupia sekä asian merkittävyyden perusteella että prejudikaattien saamiseksi erityisesti uusien verolakien soveltamisessa. Oikeusturvanäkökulmasta valiokunta myös hylkäsi ehdotuksen invaliidihuoltolain valituskiellosta todeten, että laissa tarkoitetun edun myöntämisessä oli kysymys yksityisen henkilön edusta.[187]

Valituslupajärjestelmän käyttöön ottamista perusteltiin vuoden 1968 uudistuksessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa tapahtuneella asioiden ruuhkautumisella.[188] Ruuhkautuminen viivästytti käsittelyä, mikä puolestaan aiheutti oikeuskysymyksiltään samanlaisissa asioissa uusia valituksia. Myös verotuslainsäädännön tuolloin näköpiirissä olleiden muutosten arvioitiin lisäävän muutoksenhakutarvetta.

Perusteluina valituslupajärjestelmän käyttöön ottamiselle esitettiin myös se, että korkeimman hallinto-oikeuden tehtävää alemmanasteisen hallintolainkäytön valvonnassa ei voitu toteuttaa täysimääräisesti, koska korkeimmasta hallin-

---

[185] Liikevaihtoverovalitusasioissa säädettiin muutoksenhaun rajoituksia jo vuonna 1941. Tuolloisen liikevaihtoverolain 41.1 §:n mukaan KHO:n oli otettava valitus tutkittavakseen, jos KHO katsoi, että muutoksenhaulla oli asianomaiselle erinomaista merkitystä yli sen asian, mistä silloin oli kysymys, tai että lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa oli syytä saattaa liikevaihtoverokonttorin ratkaisu KHO:n tutkittavaksi. Säännös oli lähinnä poikkeussäännös valituskielloista eikä niinkään valituslupajärjestelmän luomista tarkoittanut säännös. Liikevaihtoverolain mukaan KHO:n oli tutkittava tällainen asia, kun edellytykset täyttyivät, ilman että muutoksenhakua varten olisi anottu tai saatu erityinen lupa (*Saarialho* 1943 s. 142–143).

[186] *HE 52/1968 vp* s. 3.

[187] *LaVM 7/1968 vp s.* 1–2.

[188] KHO:n tuomionvoipaa ratkaisukokoonpanoa muutettiin lailla 753/1969 väliaikaisesti siten, että tuomioistuin saattoi ratkaista vesi- ja patenttiasioita lukuun ottamatta asiat nelijäsenisenä, mikäli vähintään kolme jäsentä oli ratkaisusta samaa mieltä (*HE 159/1969 vp* s. 1–2 ja *LaVM 24/1969 vp* s. 1). Muutos tuli voimaan vuoden 1970 alusta. Kaikkiaan tämä sääntely oli voimassa vuoden 1987 loppuun saakka.

to-oikeudesta ei saatu kohtuullisessa ajassa ratkaisuja ongelmallisiin tulkintakysymyksiin. Korkeimman hallinto-oikeuden tuli voida keskittää voimavaroja laajoihin ja vaikeisiin asioihin.

Rajoitusten käyttöönottoa voitiin perustella lisäksi sillä, että lääninoikeuksissa oikeusturvatakeita oli lisännyt kollegiaalisen käsittelyn järjestäminen. Oikeusvertailevana perusteena viitattiin lisäksi siihen, että valitusoikeutta korkeimmassa oikeudessa oli rajoitettu jo vuonna 1922 annetulla lailla (300/1922) ja että Ruotsissa oli säädetty valituslupajärjestelmästä eräissä veroasioissa jo vuonna 1956. Perusteena rajoitetummille muutoksenhakumahdollisuuksille esitettiin myös se, että valituslupajärjestelmä ei sinällään estänyt virheiden korjaamista ylimääräisenä muutoksenhakuna.[189]

> Verotuslain alkuperäisen 96 a §:n mukaan valittaa ei saanut ilman valituslupaa siltä osin kuin lääninoikeuden päätös koski: 1) asunto- tai luontaisetua, 2) matka-, päivä- tai edustusrahoista tai muusta niihin verrattavasta korvauksesta veronalaiseksi katsottua säästöä, 3) työ- tai toimintakyvyn alentumisen perusteella tehtävää vähennystä, 4) työn tai tehtävän suorittamisesta olleiden kustannusten perusteella palkkatulosta tehtävää vähennystä taikka 5) erikseen määrättyä rakennuksen tai rakennelman arvoa, jos se oli määrätty 100 000 markkaa pienemmäksi.

Näitä *laadullisia valitusluparajoituksia* perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 52/1968 vp) sillä, että kysymyksessä olivat *yksinkertaiset arvioimiskysymykset*, jotka olivat taloudelliselta arvoltaan vähäisiä. Rakennusten ja rakennelmien arvioimisperusteista annettiin puolestaan vuosittain sitovat yksityiskohtaiset määräykset. Määräysten yksityiskohtaisuuden vuoksi ennakkopäätösten tarve oli vähäinen. Laadullisten rajoitusten myöhempien muutosten jälkeen valitusrajoitukset jäivät koskemaan luontoisetuja, päivärahoja, veronmaksukyvyn alentumisvähennystä, invalidivähennystä sekä kysymystä luonnollisten vähennysten ja elantokustannusten rajanvedosta.

> Verotuslain mukaan valituslupaa edellytettiin myös tapauksissa, joissa asian *häviöarvo* (se tulon tai varallisuuden määrä, miltä LO:n päätös oli asianosaiselle vastainen) oli ilmeisesti pienempi kuin 1 000 markkaa. Häviöarvon perustuessa LO:n päätökseen vasta KHO:ssa esitetyillä valitusperusteilla ei ollut merkitystä häviöarvoa laskettaessa. Häviöarvo laskettiin erikseen valtion- ja kunnallisveron osalta verovuosikohtaisesti. Valituslupaa ei tarvittu, jos häviöarvo oli ilmeisesti 5 000 markkaa tai tätä suurempi. Näiden häviöarvojen välillä valitusoikeus riippui lisäksi häviöarvon ja verotettavan kokonaistulon suhteesta. Häviöarvoa laskettaessa ei otettu huomioon niitä tapauksia, joissa oli samalla kysymys valitusluvan tarpeesta laadullisilla perusteilla. Ilman valituslupaa voitiin valittaa, jos suhteellinen häviöarvo oli vähintään 10 prosenttia LO:n vahvistamasta verotettavasta kokonaistulosta.[190]

---

189 *Matti Haapaniemi* 2001 s. 422.

190 Häviöarvon suhteellisuutta perusteltiin sillä, että muutoksenhakurajoitukset eivät saisi kohdistua henkilöihin, joille pienehköllä veromäärällä oli suuri taloudellinen merkitys (*HE 52/1968 vp* s. 4–5).

> Mikäli valtion- ja kunnallisverotuksia oli vaadittu LO:ssa muutettaviksi samalla perusteella ja valittaminen häviöarvon laskennan vuoksi oli sallittua ilman valituslupaa vain jommankumman veron osalta, samalla valitusperusteella sai valittaa molempien verotusten osalta.[191]
>
> Valitusoikeus verotuksen *liitännäisseuraamuksista*, kuten veronkorotuksesta ja viivästysseuraamuksista, määräytyi pääasian valitusoikeuden mukaisesti. Säännöksiä sovellettaessa tuloon ja omaisuuteen rinnastettiin myös niistä tehtävät vähennykset. Määrällisten rajoitusten estämättä sai valittaa verovelvollisuudesta yleensä, puolisoiden osalta varsinaiseksi yrittäjäksi katsomisesta, veron maksuunpanosta, tulolähdejaosta, verotuspaikasta, tappion vahvistamisesta ja tulon jakoperusteista eri kuntien kesken.
>
> Määrälliset ja laadulliset valitusluparajoitukset eivät olleet yhteydessä valitusperusteeseen. Valitusperusteena saattoi siten olla esimerkiksi verotuksen toimittamisen muodolliset virheet tai oikeudenkäyntikulut. Edellytysten täyttyessä valitusluparajoitusten kohteena olivat siten myös valitukset, joissa vaadittiin muutosta verotuksen toimittamisen yleisiin edellytyksiin (verohuojennusten soveltaminen, oikeus arvio-, harkinta- tai jälkiverotuksen suorittamiseen). Käytännössä erityisesti määrälliset valitusrajoitukset aiheuttivat epäselvyyksiä oikean valitusosoituksen antamisessa.[192]

Valitusluvan myöntämisperusteista säädettiin vuoden 1968 uudistuksessa verotuslain 96 c §:ssä. Valituslupa voitiin myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi oli tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi (prejudikaattidispenssi). Valituslupa voitiin myöntää myös, jos asianomainen näytti, että valituksella oli hänelle erittäin suuri merkitys muutoinkin kuin siinä asiassa (intressidispenssi). Veronsaajapuolelle valitusoikeus voitiin myöntää vain prejudikaattiperusteella. Intressidispenssin käyttö valituslupaperusteena oli rajattu verotuslain määrällisiin valitusrajoituksiin.

Valituslupajärjestelmän voimaantulon jälkeen lääninoikeuksien verotuspäätöksistä valituslupaa edellytti noin 2/3 päätöksistä. Noin 10 prosenttia päätöksistä oli sellaisia, että valittaminen oli osittain luvanvaraista.[193] Muutoksenhakurajoitusten käyttöönoton myötä verovalitusasioiden lukumäärä väheni korkeimmassa hallinto-oikeudessa alussa selvästi, mutta juttumäärä kääntyi kuitenkin jo 1970-luvun puolivälissä tasaiseen nousuun. Ajan myötä laadullisiin ja määrällisiin kriteereihin perustuvan valituslupajärjestelmän teho väheni, vaikka laadullisia kriteereitä muutettiinkin vuosina 1975 ja 1982, ja määrällisten rajoitusten markkamääriä tarkistettiin vuosina 1974, 1978 ja 1982. Näistä muu-

---

[191] Tämä *heijastusvaikutus* ulottui myös veronsaajapuolen valitusoikeuteen. Kunnalla katsottiin olevan valitusoikeus ilman VerL 96 b §:ssä tarkoitettua valituslupaa kunnallisverotuksen osalta, jos tarkastusasiamiehellä oli valtionverotuksen osalta valitusoikeus. Heijastusvaikutus toimi myös toisin päin. Heijastusvaikutus ei edellyttänyt, että se veronsaaja, jolle valitusoikeus kuului ilman valituslupaa, olisi myös konkreettisesti ollut valittajana KHO:ssa (*Matti Haapaniemi*, mts. 431 av. 62).

[192] Vuonna 1979 julkaistun selvityksen mukaan verotuksen määrälliset valitusrajoitukset olivat valitusosoitusten virhetilaston toiseksi yleisin asiaryhmä (*LAVO 4/1979* s. 33–34).

[193] *KM 1985:48* s. 144 ja *Matti Haapaniemi*, mts. 433 av. 71.

toksista vuonna 1982 toteutetut olivat laajimmat. Muutoksista huolimatta valituslupajärjestelmän peruspiirteet säilyivät ennallaan.[194]

Vuonna 1982 valituslupajärjestelmää laajennettiin muutamiin uusiin asiaryhmiin. Samalla korotettiin häviöarvon suuruuteen perustuvien valitusluparajoitusten markkamääriä. Verotuslain muutoksella (399/1982), joka tuli voimaan 1.10.1982, otettiin lisäksi käyttöön järjestelmä, jonka mukaan verovelvollisen säännönmukaisesta verotuksestaan tekemä valitus tuli aina ensin käsitellä oikaisuna verolautakunnassa, jollei asiaa ollut jo käsitelty tutkijalautakunnassa. Vuoden 1982 muutoksessa oikaisuna käsitelty asia siirrettiin lääninoikeuden tutkittavaksi siltä osin kuin oikaisua ei ollut toimitettu. Vuoden 1982 uudistuksiin kuului myös luopuminen verotuslainsäädäntöön aikaisemmin kuuluneesta perustevalituksesta sekä säännönmukaisen verotuksen osalta valitusajan pidentäminen viiteen vuoteen.[195]

> KHO:n käytännössä valitusluvan myöntäminen perustui *Haapaniemen* mukaan merkittävässä määrin prejudikaattiperusteeseen. Käytännössä valituslupajärjestelmän käyttöönotto lähensi Haapaniemen mukaan suomalaista hallintolainkäyttöjärjestelmää muissa Euroopan maissa käytettäviin järjestelmiin. Ennen valituslupajärjestelmää valitusperusteiden esittämistä ei ollut millään tavalla rajoitettu.[196]

Ennen vuoden 1958 verotuslakia korkein hallinto-oikeus oli voinut kuulla asianosaisia suullisesti KHOL:n laillista oikeudenkäyntijärjestystä koskevan viittaussäännöksen perusteella silloisen OK 31:21:n nojalla. Tällöin asianosaisen kuulustelu toimitettiin jutun esittelijän johdolla toisen esittelijän ja pöytäkirjanpitäjän läsnä ollessa. Mikäli tuomioistuin päätti kuulla asiantuntijaa tai todistajaa valallisesti, tämä tapahtui alioikeudessa.

Verotuslain 139 §:n perusteella korkein hallinto-oikeus saattoi toimittaa *suullisen kuulustelun*. Kuulustelun toimittivat tuomioistuimen määräämä jäsen puheenjohtajana sekä asian esittelijä. Suullisessa kuulustelussa voitiin myös kuulustella valallisesti todistajia ja asiantuntijoita sekä totuusvakuutuksen nojalla asianosaisia.

---

[194] Tammi-helmikuussa 1990 Uudenmaan LO:n veroasioissa antamista päätöksistä kokonaan valituslupajärjestelmän piirissä oli 46 %, osittain valituslupajärjestelmän piirissä 9 %, kokonaan valituskiellon piirissä 6 % ja ilman muutoksenhakurajoituksia 39 %. Vuosina 1988–1992 KHO:ssa ratkaistuista asioista oli ollut veroasioita 29–38 % (*HE 143/1993 vp* s. 13).

[195] Oikaisukäsittelyn uskottiin vähentävän LO:iin saapuvien valitusten määrää 15 %:lla. *Andersson* suhtautui kriittisesti lainmuutokseen. Valitusajan pidentämisen ja perustevalitusinstituutin lakkauttamisen hän uskoi pahimmassa tapauksessa aiheuttavan suurta oikaisu- ja muutoksenhakuruuhkaa. LO:ien jutturuuhkien erääksi syyksi Andersson arvioi, että ”ne ovat hallinnollisesti niin hajallaan, ettei mikään hallinnonala ota aivan omakseen niiden toimintaongelmia” (*Andersson*, LM 1983 s. 876–887).

[196] Myös Hallberg totesi valitusluvan myöntämisen painottuneen prejudikaattiperusteeseen (*Hallberg* 1989 s. 50).

Vuonna 1979 KHOL:a uudistettiin (lainmuutos 12/1979) siten, että lain 15 §:n mukaan tuomioistuimelle tuli oikeus järjestää *suullinen käsittely* tai *katselmus* joko omasta aloitteestaan tai asianosaisen pyynnöstä.[197] Vieläkin voimassa olevan KHOL 15.2 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus voi päättää, että suullisen käsittelyn ja katselmuksen toimittaa muu kuin asian ratkaisunvoipa kokoonpano. Mainitun momentin mukaan suullisen käsittelyn ja katselmuksen voivat toimittaa yksi tai useampi jäsen ja esittelijä, jolloin välittömyysperiaate toteutuu vain osittain.[198]

> Vuonna 1977 asianajajapäivillä pitämässään alustuksessa *Lassi Kilpi* arvioi asianosaisen velvollisuutta ja mahdollisuuksia esittää näyttöä veroasiassaan. ”Kun hallinto-oikeudellisessa lainkäyttöjärjestelmässä puuttuu alioikeuksien suullinen asioiden käsittely, on tälle varsinkin todistuskysymyksissä luonteenomaista kirjallisiin todisteisiin liittyvä summaarisuus ja tästä johtuva absoluuttisen oikeusturvan heikkous.” Tämän vastapainoksi asettui Kilven mukaan ”hallinto-oikeudellisen oikeudenkäyntimenettelyn tietty helppous ja halpuus”. Suullisten käsittelyjen vähäisyyden syyksi Kilpi mainitsi sen, ettei niitä ollut juurikaan vaadittu, vaikka silloinenkin lainsäädäntö ne olisi mahdollistanut alioikeudessa toimitettuina. Toisaalta suullisia käsittelyjä oli vaadittu vääränlaisissa asioissa eli asioissa, joissa suullisessa käsittelyssä selvitettäväksi haluttu seikka ei ollut lainkaan relevantti asian ratkaisemiseksi tai selvitys oli saatavilla muullakin tavoin.[199]

4.2.3 Valituslupajärjestelmän kehittämisehdotuksista 1980-luvulla

Rajoitetun verovalituslupajärjestelmän kehittämistarpeita tarkasteltiin 1980-luvulla useissa selvityksissä. *Hallinnon oikeusturvakomitean mietinnössä* (KM 1981:64) katsottiin, että lupajärjestelmän laajentaminen saattoi veroasioissa tulla harkittavaksi vasta sitten, kun tutkijalautakunnista oli tullut pakollinen muutoksenhakuaste ja lääninoikeudet toimisivat siten toisena muutoksenhaku-

---

[197] Suullisen käsittelyn tarkoituksena oli lisäselvityksen saaminen epäselviksi jääneisiin seikkoihin, todistuskeinoina olevien asiakirjojen ja muiden todisteiden esittäminen sekä asianosaisten, todistajien ja asiantuntijoiden kuuleminen (*HE 124/1978 vp* s. 3).

[198] Suullisen käsittelyn tai katselmuksen toimittaminen tuomionvoivassa kokoonpanossa ei aina ollut tarkoituksenmukaista hankittavan selvityksen laadun tai muun syyn vuoksi. HE:ssä korostettiin toisaalta, että muussa kuin varsinaisessa kokoonpanossa kysymys ei ollut varsinaisesti välittömästä suullisesta menettelystä (*HE 124/1978 vp* s. 3). KHOL:iin lisättiin samassa yhteydessä säännökset siitä, että kuuleminen voitiin suorittaa virka-apuna lääninoikeudessa, vesioikeudessa tai liikevaihtovero-oikeudessa. Lakivaliokunnan mietinnöstä käy mielenkiintoisella tavalla esille, että virka-apuna suoritettava kuuleminen rinnastettiin pitkälle asian käsittelyyn virka-apua antavassa tuomioistuimessa. Valiokunta nimittäin totesi, että kuuleminen saattoi erityistuomioistuimessa olla tarkoituksenmukaista ”siellä edustettuna olevan asiantuntemuksen vuoksi” (*LaVM 15/1978 vp* s. 1).

[199] *Lassi Kilpi*, DL 1977 s. 206–207.

asteena.[200] Komitean mukaan riidattomat ja selvät virheet voitaisiin ratkaista verolautakunnissa veronoikaisulla. Pitkän tähtäimen tavoitteena komitea piti sitä, että ensi asteen hallintotuomioistuimiin tulevien verovalitusten määrä vähenisi puoleen suhteessa silloiseen juttutilanteeseen.

Komitea ei pitänyt valituslupajärjestelmän laajentamista kuitenkaan mitenkään ehdottomana tavoitteena. Valituslupajärjestelmän kehittämistarpeen komitea kytki ensisijaisesti ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisutoiminnan oikeudelliseen laatuun. Komitean näkemyksen mukaan valituslupajärjestelmän kehittämistä voitaisiin oikeussuojan kärsimättä harkita, mikäli ”LO:n toisena muutoksenhakuasteena antamista päätöksistä valitetaan kaikesta huolimatta vähäisissäkin asioissa huomattavan paljon”.[201]

Tämän tutkimuksen tehokkuusteeman kannalta komitean mietintöön sisältyy mielenkiintoisia taustatietoja juttujen viipymistä koskeneista aikaisemmista selvityksistä. *Hallintolainkäyttötoimikunta* (KM 1973:114) oli teettänyt lääninoikeuksissa vuonna 1972 joutuisuustutkimuksen, jossa selvitettiin nimenomaisesti verovalitusten käsittelyvaiheiden kestoa. Tutkimuksen mukaan työn kulkua hidastavina vaiheina olivat erityisesti selvitysten ja lausuntojen hankkiminen sekä asioiden seisominen ennen esittelyä. Edellinen vaati keskimäärin seitsemän kuukautta ja jälkimmäinen kuusi kuukautta. Korkein hallinto-oikeus oli puolestaan 1980 lääninoikeuskäynneillään (KHO:n julkaisu 1/1981) todennut suurimman syyn ratkaisujen viipymiseen olevan välitoimenpiteissä ja asioiden odotusvaiheessa ennen esittelyn valmistelua sekä eräissä lääninoikeuksissa myös ratkaisujen tarkistamisvaiheessa.[202]

> Komitean mietinnöstä annetuissa lausunnoissa esitettiin kehittämisehdotuksia, joista merkittävä osa on myöhemmin toteutunut. Verohallituksen lausunnossa todettiin, että yksinkertaisuutta verojärjestelmään saataisiin luopumalla vähennyksistä ja siirtymällä yleisvähennyksiin. Nopeutta puolestaan saataisiin tietotekniikan hyväksikäytöllä. Verohallitus korosti usean muun lausunnonantajan tavoin siirtymistarvetta verotuksen toimittamisessa verolautakuntakäsittelyn sijasta virkamiesvalmisteluun. Verohallitus esitti myös, että oikaisumenettelyjen ja tutkijalautakunnan menettelyn yhdistämistä tulisi tutkia.
>
> Mielenkiintoisia näkemyksiä esitettiin myös verovelvollisten kuulemisen tarpeellisuudesta. Komiteahan oli lähtenyt siitä, että verovelvollisten kuulemismenettelyn kehittymisen myötä oikaisumahdollisuuksista voitaisiin luopua. Suo-

---

[200] KHO:een saapui vuonna 1980 yhteensä 2 077 verovalitusta. KHO muutti verotusratkaisua noin 20 %:ssa tapauksia, mikä oli hiukan enemmän kuin muissa asiaryhmissä. Asioista palautettiin noin 10 %. Lopputulosjakaumassa ei ollut tapahtunut merkittäviä muutoksia vuosien kuluessa. Vuonna 1974 verovalituksista ratkaistiin 19,7 % alle kolmessa kuukaudessa, 64 % kolmesta kuukaudesta aina yhden vuoden mittaisena käsittelyaikana ja 16,3 % yli vuoden mittaisena käsittelyaikana. Vastaavat luvut vuonna 1980 olivat 2,5 % (alle 3 kk), 59,1 % (3 kk–1 v) ja 38,4 % (yli 1 v). Näiden lukujen perusteella verovalitusten käsittelyajat olivat siten pidentyneet. Komitean arvion mukaan KHO:een tehdyistä valituksista 15 % olisi voitu ratkaista jo ennen LO:ta veronoikaisussa tai tutkijalautakuntamenettelyssä (*KM 1981:64* s. 93–96).

[201] *KM 1981:64* s. 101.

[202] *KM 1981:64* s. 100.

men Demokraattiset Lakimiehet r.y. kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että verotusehdotuksesta lausumistilaisuus ei välttämättä palvellut verovelvollisen oikeussuojaa, koska tässä menettelyssä veroviranomaisilla saattoi olla taipumusta tehdä ”tiukkoja verotusehdotuksia ja koettaa niiden läpimenoa”.[203] Yhdistys piti tarpeellisena, että kuulemisessa noudatettaisiin hallintomenettelylainsäädäntöä.

Hallintolainkäyttökomitean mietinnössä (KM 1985:48) ehdotettiin verotuksen oikaisumenettelyn kehittämistä, lääninoikeuksien muodostamista itsenäisiksi hallintotuomioistuimiksi[204] ja valituslupajärjestelmän laajentamista yleiseksi haettaessa muutosta lääninoikeuden veroasioissa tekemiin päätöksiin. Komitea ehdotti samalla valituslupamenettelyn yksinkertaistamista ja valituslupaperusteiden uusimista. Veroasioissa valituslupaperusteena tuli olla prejudikaattiperusteen lisäksi muu painava syy, kuten asian erityinen merkittävyys, mikä mahdollistaisi myös olennaisten virheiden korjaamisen.[205]

4.2.4 Voimassa olevan valituslupajärjestelmän kehittämisestä ja sisällöstä

Verotuksen muutoksenhakujärjestelmän uudistus perustui *verotuksen oikeussuojatoimikunnan mietintöön* (KM 1992:7). Toimikunta määritteli hyvälle verotuksen oikeussuojajärjestelmälle seuraavat perustavoitteet: 1) järjestelmässä tulee ensisijaisesti pyrkiä siihen, että lainmukainen ja tosiasioita vastaava päätös saadaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, 2) virheiden välttämisen ja niiden korjaamisen tulee olla mahdollisimman yksinkertaista ja kustannuksiltaan edullista sekä verovelvollisen että verohallinnon kannalta, 3) järjestelmän tulee olla rakenteellisesti ja lainsäädäntöteknisesti mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen, 4) järjestelmän tulee olla eri veromuodoissa mahdollisimman yhtenäinen niin, että veromuotojen erityispiirteet otetaan huomioon välttäen kuitenkin tarpeettomia eroavuuksia oikeussuojajärjestelmien välillä, 5) verovelvollisella tulee olla mahdollisuus saada ainakin viimeisessä muutoksenhakuasteessa, johon hän pääsee, tuomioistuimen ratkaisu ja 6) ylimmällä oikeusasteella tulee olla mahdollisuus keskittyä erityisesti sellaisten päätösten antamiseen, jotka edistävät yhtenäisen ratkaisukäytännön syntymistä alemmilla tasoilla.[206]

---

[203] *LAVO 1/1983* s. 16.

[204] Komitea ei kuitenkaan ehdottanut itsenäisten tuomioistuinten perustamista, sillä esityksen mukaan ne olisivat toimineet lääninhallitusten yhteydessä.

[205] Muu painava peruste voitiin jakaa soveltamisalaltaan kahtia. Toisaalta kysymys voi olla alemmanasteisen päätöksen olennaisesta virheestä tai muuten selvästi kohtuuttomasta tai epäoikeudenmukaisesta ratkaisusta. Toisaalta asian ratkaisemisella saattoi olla laajoja heijastusvaikutuksia valittajan tai muiden henkilöiden oikeusasemaan (*KM 1985:48* s. 32).

[206] *KM 1992:7* s. 39–40.

Edellä luetelluissa tavoitteissa korostuivat erityisesti järjestelmän *tehokkuusvaatimukset,* mitä tuli verotuksen hallinto- ja oikeussuojajärjestelmän kykyyn tuottaa mahdollisimman virheettömiä päätöksiä mahdollisimman nopeasti. Tavoitteissa korostuivat siten tehokkuuden samat osatavoitteet, käsittelyajan kohtuullisuus ja päätösten oikeellisuus, kuten myös tässä tutkimuksessa.

Mietinnössä ehdotettiin luovuttavaksi oikaisumenettelyn kanssa rinnakkaisesta tutkijalautakuntamenettelystä. Uudistettava oikaisumenettely tuli muodostaa entistä enemmän muutoksenhaun kaltaiseksi.[207] Mietinnössä ei sen sijaan ehdotettu muutoksia välillisen verotuksen oikaisumenettelyyn. Oikaisuvaatimusmenettelyn kehittämistä ei edellytetty välillisen verotuksen välittömästä verotuksesta poikkeavan luonteen ja muutoinkin nopeampien korjaamismahdollisuuksien vuoksi. Liikevaihtoverotuksen osalta toimikunta ehdotti eri lääninoikeuksiin hajautettua käsittelyä (lääninveroviraston sijaintipaikan mukaisesti määräytyvä lääninoikeus).[208] Tulli- ja valmisteverotuksen osalta toimikunta piti sen sijaan parempana keskitettyä muutoksenhakujärjestelmää (Uudenmaan lääninoikeus), koska näiden asioiden määrä oli vähäinen ja asiat edellyttivät erityisasiantuntemusta.[209]

> Verotuksen oikeussuojatoimikunnan ehdotuksista eivät kaikki toteutuneet. Toteutumatta jäi esimerkiksi ehdotus, jonka mukaisesti verotusta olisi voitu oikaista verovelvollisen hyväksi LO:n lainvoimaisesta päätöksestä huolimatta, mikäli päätös poikkesi myöhemmin toisessa samanlaisessa asiassa annetusta KHO:n päätöksestä.[210] Ensi asteen toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi autovero-, moot-

[207] Mietinnössä ehdotettiin, että oikaisuvaatimusmenettelyssä verovelvolliselle voitaisiin määrätä korvausta oikaisuvaatimuksesta aiheutuneista kustannuksesta (*KM 1992:7* s. 317). *Myrskyn* mukaan esitys kulujen korvaamisesta oli ”aidon prosessin signaali” (*Myrsky*, DL 1992 s. 732). Kulujen korvaamiseen hallintomenettelyvaiheessa palattiin *verotuksen oikeusturvatyöryhmän* mietinnössä vuonna 1997. Työryhmä ehdotti, että oikaisulautakunta voisi määrätä verovelvolliselle korvattavaksi oikaisuvaatimuksen antamisesta aiheutuneita kuluja (*VM:n työryhmämuistioita 36/97* s. 82).

[208] Toimikunta perusteli ehdotustaan LO:ien asemassa jo tapahtuneella kehityksellä (itsenäisiksi tuomioistuimiksi vuonna 1989) sekä muuta verotusta koskevilla muutosehdotuksillaan, joilla myös pyrittiin parantamaan LO:ien toimintaedellytyksiä (*KM 1992:7* s. 206–207).

[209] Toimikunta korosti ratkaisutoiminnan nopeuden turvaamista, koska vero oli voitava ottaa huomioon hinnoittelussa. Uudenmaan LO:een keskittämistä perusteltiin valitusten vähäisen määrän ja erityisasiantuntemuksen turvaamisen lisäksi myös sillä, että sinne oli keskitetty jo muutoinkin eri veromuotojen valitusasioiden käsittely, kun kysymys oli kansainvälisten verosopimusten tulkinnasta. Käytännössä pääosa valituksista tuli Helsingin piiritullikamarin alueelta (*KM 1992:7* s. 215–218).

[210] Verotusmenettelyn muuttamiseksi on tehty samansisältöinen ehdotus keväällä 2005. Lausunnolla olleessa ehdotuksessa esitetään oikaisujärjestelmään muutoinkin merkittäviä muutoksia. Näiden muutosten perusteella esimerkiksi jälkiverotuksesta luovuttaisiin ja kaikki jälkikäteiset korjaamismenettelyt olisivat veron oikaisua. Verotuksessa luovuttaisiin nykyisestä yksilölliseen tutkintaan perustuvasta sääntelystä. Verotus toimitettaisiin lähtökohtaisesti annettujen tietojen perusteella ja näitä tietoja tarkistettaisiin erilaisin otantamenetelmin. OM:n lausunnossa (dn:o 36/43/2005 OM), jonka olen virkatyönäni laatinut, on kiinnitetty huomiota prejudikaattiperusteisen oikaisujärjestelmän suhteeseen PL 2 §:ssä säädettyyn valtiovallan kolmijakoon sekä verotuksen toimittamista koskevien säännösten tarkkuuteen ja täsmällisyyteen suhteessa PL 81 §:ään.

toripyörävero- ja moottoriajoneuvoveroasioissa toimikunta ehdotti Turun ja Porin lääninoikeutta. Toteutumatta jäi myös ehdotus, jonka mukaan Verohallituksella ja Tullihallituksella olisi ollut oikeus pyytää valitusasian käsittelyä kiireellisenä LO:ssa ja KHO:ssa, mikäli tämä oli tarpeen verotuksen yhdenmukaisuuden vuoksi.

Toimikunnan ehdotusten jatkovalmistelussa päädyttiin liikevaihtoveroasioiden muutoksenhaun keskittämiseen. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 143/1993 vp) tätä perusteltiin erityisesti yhtenäisen tulkintakäytännön tarpeella. Yhtenäistä tulkintakäytäntöä pidettiin tärkeänä sen vuoksi, että eduskunnan käsiteltäväksi oli tulossa esitys uudeksi arvonlisäverolaiksi. Lainmuutosten jälkeen lääninoikeudet olisivat joutuneet soveltamaan aluksi rinnakkain kaikkiaan kolmea lakia. Keskittämistä perusteltiin myös erityisasiantuntemuksen turvaamistarpeella ja sillä, että liikevaihtovero-oikeuden lakkauttaminen aiheutti henkilökunnan siirtymäjärjestelyjä. Keskittämällä asiat Uudenmaan lääninoikeuteen vältyttiin siltä epätoivottavalta tilanteelta, että lakkautetun tuomioistuimen henkilökunta jouduttaisiin sijoittamaan jollekin uudelle paikkakunnalle.

Tämä paljolti tuomioistuinlaitoksen järjestämisen tarpeisiin perustunut keskittämisratkaisu on muodostunut käytännössä pitkäaikaiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle maaliskuussa 2003 tekemässä ehdotuksessa on esitetty, että arvonlisäverotusta koskevat asiat tulisi siirtää kaikkien hallinto-oikeuksien käsiteltäviksi. Valtiovarainministeriö on vastustanut esitystä painokkaasti sillä perusteella, että arvonlisäverotuksessa on harmonisoituna veromuotona erityisiä tarpeita yhdenmukaiseen ratkaisukäytäntöön jo ensimmäisessä tuomioistuinasteessa.

Kaikkiin hallinto-oikeuksiin hajautuvaa käsittelyä reaalisempi vaihtoehto saattaisikin olla näiden asioiden keskittäminen kolmeen tai enintään neljään hallinto-oikeuteen. Osittaisesti keskitettyä malliakaan ei tulisi valmistella aluepoliittisin perustein, mikä hankaloitti ja pitkitti jo nykyisten hallinto-oikeuksien muodostamista tuomioistuinlaitoksen resurssien ja työmäärän kannalta toimintakykyisiksi yksiköiksi.

Osittain hajautettua mallia voitaisiin käyttää muidenkin yhteen hallinto-oikeuteen keskitettyjen asioiden käsittelyn laajentamiseen. Tämä ei välttämättä tarkoittaisi, että kaikki laajennukset perustuisivat samaan perusratkaisuun. Näin ollen esimerkiksi arvonlisäverotusta ja ympäristönsuojelua koskevia asioita ei tarvitsisi jakaa useampaan hallinto-oikeuteen samoilla perusteilla.

Verolautakunnat ja tutkijalautakunnat lakkautettiin vuoden 1994 alusta, jolloin verotus muuttui virkamiesverotukseksi. Virkamiesverotuksen voimaantulon yhteydessä verotuslakiin otettiin säännökset verotuksen oikaisulautakunnasta. *Oikaisuvaatimusmenettely* otettiin käyttöön tulo- ja varallisuusverotuksessa, perintö- ja lahjaverotuksessa sekä kiinteistöverotuksessa. Oikaisuvaatimusten käsittely organisoitiin aluksi siten, että maa oli jaettu 90 veropiiriin, joissa

jokaisessa oli oikaisulautakunta. Veropiirikohtaisissa oikaisulautakunnissa saattoi olla myös ns. pakollisia kuntakohtaisia jaostoja.

> Oikaisulautakunnassa oli puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja sekä kustakin veropiiriin kuuluvasta kunnasta vähintään kolme jäsentä. Puheenjohtajana toimi veroviraston määräämä virkamies, yleensä verojohtaja. Kunnan edustajat valitsi kunnanvaltuusto. Lain mukaan eri veronmaksajaryhmien tuli olla edustettuina lautakunnassa. Jäseniltä ei nimenomaisesti edellytetty verotuksen tuntemusta.[211] Vuoden 1996 alusta kuntajäsenten määrä vähennettiin kahteen eikä lautakunnissa ollut enää pakollisia kuntakohtaisia jaostoja.

Tämä ensi vaiheen verotuksen oikaisulautakuntajärjestelmä toimi viitisen vuotta, kunnes järjestelmä uudistettiin vuoden 1999 alusta. Uudistus perustui hallituksen esitykseen (HE 15/1998 vp). Hallituksen esityksessä korostettiin muutosten syynä tarvetta parantaa verovelvollisen oikeussuojaa, mikä voitiin parhaiten toteuttaa lisäämällä oikaisulautakunnan toimintaedellytyksiä, kohottamalla lautakunnan jäsenten ammattitaitoa sekä lisäämällä luottamusta oikaisulautakunnan riippumattomuuteen ja asiantuntemukseen.

> Vuoden 1995 maaliskuusta vuoden 1997 kesäkuun loppuun mennessä oikaisuvaatimuksia tulo- ja varallisuusverotuksessa tehtiin noin 123 000, joista 8 200 oli tehty veronsaajien puolesta. Verotuksen oikaisulautakunnissa vaatimuksista käsiteltiin noin puolet eli 56 000. Loput vaatimukset oli hyväksytty verovirastoissa. Noin 87 % vaatimuksista käsiteltiin alle kuudessa kuukaudessa. Oikaisuvaatimuksista 2/3 käsiteltiin alle kolmessa kuukaudessa.
>
> *Esa Aallon* mukaan ensi vaiheen uudistus toteutti hyvin tavoitteensa, koska menettely yksinkertaistui ja nopeutui, minkä lisäksi LO:issa verovalitusten määrä vähentyi merkittävästi. Vuonna 1994 saapuneiden verovalitusten määrä oli 14 283. Vuonna 1995 saapuneiden valitusten määrä oli enää 8 660 ja vuonna 1996 tätäkin vähemmän eli 7 863. Valitusmäärien vähentymiseen vaikutti myös verohallinnon työmenetelmien uudistaminen.[212]

---

[211] Kelpoisuusvaatimusten asettamatta jättämistä perusteltiin sillä, että vaatimusten asettaminen voisi vaikeuttaa jäsenten saamista ja olla ”liian kaavamaista” (*LAVO 4/1993* s. 13). *Puronen* arvioi ensi vaiheen kokemuksena oikaisulautakuntatyöskentelystä, että lautakuntien merkitys asiantuntijaroolissa oli vähäinen ja oikeusturvan takaajana lähinnä teoreettinen. Lautakunnilla oli kuitenkin ”epäilemättä jotain merkitystä verottajaan kohdistuvan yleisen luottamuksen ja verotuksen kansanvaltaisen kontrollin perusteella” (*Puronen*, Verotus 1994 s. 423–424). Myöhemmin julkaistussa artikkelissaan Puronen totesi, että oikaisulautakunnan kuntakohtaiset jaostot muistuttivat luottamuseliminä olennaisesti verolautakuntien aikaisempia jaostoja ja että tästä samanlaisuudesta oli ollut huomattavasti ”historiallista rasitetta” (*Puronen*, Verotus 1995 s. 354–355).

[212] *Esa Aalto* 1998 s. 40, vastaavat tiedot myös *HE 15/1998 vp* s. 2. HE:ssä selostetaan lautakuntakäsittelyssä ilmenneitä ongelmia hyvin konkreettisella tavalla. Lautakuntien ratkaisulinja oli ollut varovainen, minkä vuoksi LO:t hyväksyivät valituksista lähes puolet. Lautakuntien jäsenten riittämätön asiantuntemus oli aiheuttanut ongelmia ja johtanut siihen, että puheenjohtajan ja valmistelijan rooli olivat korostuneet. Jäsenet olivat myös laiminlyöneet tutustua asioihin etukäteen (*HE 15/1998 vp* s. 2–3). *Purosen* mukaan oikaisuvaatimusmenettelylle asetetaan erilaisia vaatimuksia kuin tavalliselle hallintomenettelylle. ”Primääri vaatimus on hallintolainkäytön tavoin verovelvollisen oikeusturvan takaamisessa, eikä esimerkiksi *tehokkuudessa* tms.

Verovelvollisen oikeusturvaa lisättiin myös vuonna 1997 voimaan tulleella verotuksen uudella ennakkokannanottojärjestelmällä. Uudistuksessa verokohtelun ennakoitavuutta parannettiin laajentamalla ennakkokannanottojen saantimahdollisuuksia. Aikaisempi keskusverolautakunnan antama ennakkotieto muutettiin ennakkoratkaisuksi. Ennakkoratkaisun rinnalle uudeksi instituutioksi tuli (läänin)veroviraston antama ennakkotieto, joka voi koskea myös arvostuskysymyksiä.

> Keskusverolautakunta voi antaa ennakkoratkaisuja myös arvonlisäverotuksesta, joten tältä osin sekä verovirasto että Keskusverolautakunta ovat toimivaltaisia. Keskusverolautakunta ei anna ennakkoratkaisuja ennakkoperinnästä, kiinteistöverosta eikä varainsiirtoverosta, joiden osalta verovelvollinen voi saada ennakkotiedon verovirastolta. Sitovan ennakkoratkaisun antaminen edellyttää joko ennakkopäätösperustetta tai intressiperustetta. Keskusverolautakunta ei anna ennakkoratkaisua, jos asiassa on jo saatu veroviraston ennakkotieto tai hakemus on vireillä verovirastossa. Ennakkoratkaisua voi hakea verovelvollinen tai yhtymä, ei sen sijaan esimerkiksi etujärjestö jäsenilleen tärkeässä asiassa eikä veronsaaja. Ennakonpidätyksestä ja työnantajan sosiaaliturvamaksusta sitovan ennakkoratkaisun voi saada verovirastolta. [213]
>
> Ennakkoratkaisu voidaan nykyisin saada myös *polttoainemaksulain* (1280/2003) ja *ajoneuvoverolain* (1281/2003) mukaisissa asioissa Ajoneuvohallintokeskukselta. *Valmisteverojen* osalta ennakkoratkaisun antaa Tullihallitus. Tullin osalta on käytössä tullikoodeksiin ja sen soveltamisasetukseen perustuvat säännökset *sitovasta tariffitiedosta*.
>
> Tulliasioissa tiedon saaja voi vedota myös muussa jäsenmaassa annettuun sitovaan tullitariffitietoon tullatessaan tavaran Suomessa. Tullikoodeksissa on myös säännökset siitä, milloin sitova tariffitieto on peruutettava (hakijan antamat epätarkat tai puutteelliset tiedot). Tullikoodeksin mukaan sitova tullitariffitieto lakkaa olemasta voimasta muun ohella silloin, kun se tulee ristiriitaiseksi EYT:n tuomion tai tulliyhteistyöneuvoston nimikkeistöön tekemän muutoksen takia.[214] Tiedon saajalla on kuitenkin oikeus soveltaa tiedon mukaista tariffiointia vielä tietyn määräajan tämän jälkeen, jos hän on sitovan tiedon perusteella tehnyt sitovia ja lopullisia päätöksiä tavaroiden ostamisesta tai myymisestä. Koodeksin mukaan tämä viimeksi mainittu määräaika on kuusi kuukautta, mutta komission asetuksissa asetetaan yleensä kolmen kuukauden määräaika.[215]

---

hallinnolle luonteenomaisissa tavoitteissa" (*Puronen*, Verotus 2002 s. 468, kurs. ESV). Puronen kiinnittää oikeutetusti huomiota oikaisuvaatimusmenettelyn läheiseen yhteyteen hallintolain-käyttömenettelyyn oikeussuojamenettelyn ensi vaiheena. Tehokkuutta Puronen näyttää tässä yhteydessä käyttävän suorastaan oikeusturvan vastakohtana, vaikka myös oikeusturvaan sisältyy tehokkuustekijöitä. Hallintolain myötä kansalaisten oikeusturva on monin tavoin aikaisempaa keskeisemmin esillä hallintomenettelyssä.

213 *Myrsky – Linnakangas* 2004 s. 28–32.

214 *Myrsky – Linnakangas*, mts. 37.

215 *Sneck* 2002 s. 198.

4.3 VEROTUKSEN OIKAISULAUTAKUNTA ENSI VAIHEEN OIKEUSSUOJAMENETTELYNÄ

Nykyisessä järjestelmässä verotuksen oikaisulautakunnat ovat verovirastokohtaisia, minkä lisäksi Ahvenanmaan verovirastossa on oma oikaisulautakunta. Oikaisulautakunnan päätoimiseksi puheenjohtajaksi Verohallitus voi määrätä muunkin kuin verohallinnon virkamiehen.[216] Verohallitus määrää veroviraston esityksestä oikaisulautakunnan jäsenmäärän (jäsenmäärän tulee olla neljällä jaollinen), jäsenet ja varajäsenet. Oikaisulautakunnan jäsenistä neljäsosa on kuntien, neljäsosa verohallinnon ja puolet veronmaksajia edustavien järjestöjen esittämiä henkilöitä.[217] Puheenjohtajalta edellytetään kelpoisuusvaatimuksena hyvää perehtyneisyyttä verotukseen ja jäseniltä perehtyneisyyttä. Oikaisulautakunta voi toimia jaostoihin jakautuneena.

Oikaisulautakunta on päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtaja ja vähintään puolet lautakunnan muista jäsenistä. Ne oikaisuvaatimukset, joiden johdosta veron määrä voi muuttua enintään 2 000 euroa, voidaan ratkaista puheenjohtajan ja yhden veronmaksajia edustavan jäsenen kokoonpanossa, jos he ovat ratkaisusta yksimielisiä. Aikaisempaan tapaan verovelvollisen tekemä oikaisuvaatimus voidaan käsitellä ja ratkaista myös verovirastossa, jolloin asiaa käsitellään oikaisuvaatimuksena lautakunnassa vain siltä osin kuin muutosvaatimuksia ei ole hyväksytty.[218] Jaoston käsiteltävä asia on siirrettävä lautakunnan

---

[216] Esityksessä (HE 15/1998 vp) ei sinänsä suhtauduttu torjuvasti siihen, että verohallinnon ulkopuolinen henkilö määrättäisiin tehtävään (tällaisena mainittiin esimerkiksi LO:n esittelijä), mutta tämä olisi tullut puheenjohtajuutensa ajaksi nimittää johonkin verohallinnon virkaan. Eduskuntakäsittelyssä valtiovarainvaliokunta poisti säädösehdotuksen, jonka mukaan puheenjohtajaksi tuli määrätä verohallinnon virkamies (*VvM 11/1998 vp* s. 2–3).

[217] Purosen mukaan ”etupiirijako” ei ole paras mahdollinen valintajärjestelmä, koska se saattaa johtaa jonkinlaiseen edunvalvontaan. Verrattuna aikaisempaan valintamalliin jäsenten veroasiantuntemus on hänen mukaansa kuitenkin kohonnut olennaisesti (*Puronen*, Verotus 1999 s. 455).

[218] Verovirasto ei voi miltään osin käsitellä veronsaajan tekemää oikaisuvaatimusta. Hallituksen esityksessä korostettiin, että veroasiamiesten tekemät oikaisuvaatimukset koskevat yleensä joko periaatteellisesti tärkeää tai taloudellisesti merkittävää asiaa. Verovelvollisen oikeusturvan takia on siten edelleenkin perusteltua, että asia käsitellään oikaisulautakunnassa tai fiskaalisesti vähemmän merkityksellisissä asioissa puheenjohtajan ja yhden jäsenen kokoonpanossa (*HE 15/1998 vp* s. 5). Verotuksen oikaisulautakuntajärjestelmää täydentää se, että eräiden suuryritysten tuloverotuksen toimittaa Konserniverokeskus. Tuolloin ensi asteen muutoksenhakuviranomaisena toimii Konserniverokeskuksen oikaisulautakunta ja ensimmäisenä tuomioistuinasteena Helsingin hallinto-oikeus. Lisäksi EPL:n mukaisten maksuunpanojen osalta ensi asteen oikaisuvaatimuksen käsittelee oikaisulautakunnan sijasta verovelvollisen kotikunnan verovirasto. ALV-asioissa ensimmäisenä muutoksenhakuasteena on Helsingin hallinto-oikeus, mutta verovelvollisen kotipaikan verovirasto voi tehdä asiassa oikaisupäätöksen ennen kuin se siirtää asian hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Jos päätös oikaistaan kokonaisuudessaan, mitään siirtoa ei tehdä. *Anttilan* mukaan verolaji- ja osin myös verovelvolliskohtainen valitusjärjestelmä on verovelvollisten kannalta vaikeasti hahmotettava, minkä vuoksi valituskirjelmän osoittaminen väärälle viranomaiselle on varsin yleistä. Vaikka menettely ei yleensä johda oikeudenmenetyksiin, asian käsittelyä se kuitenkin viivästyttää (*Anttila*, Verotus 2003 s. 199–200).

ratkaistavaksi, jos lautakunnan puheenjohtaja tai jaoston puheenjohtaja tai muu jäsen sitä vaatii.

Verotuksen oikaisulautakunnassa asiat ratkaistaan ilman esittelyä. Jos puheenjohtaja tai muu jäsen on ottanut osaa verotuspäätöksen tekemiseen, hän ei saa käsitellä asiaa lautakunnassa. Lautakunnan puheenjohtajan ja jäsenen esteellisyyteen sovelletaan muutoin hallintolakia. Verohallintolaista (1557/1995) oikaisulautakunnassa ratkaistavien asioiden todellinen valmistelutapa ei käy ilmi. Käytännössä asioiden valmisteleva käsittely vastannee lähes tulkoon esittelymenettelyä, jota ei kuitenkaan muodollisjuridisesti sovelleta.[219]

Hallituksen esityksen (HE 15/1998 vp) mukaan oikaisulautakunnan asiat valmistellaan siinä veroviraston yksikössä, jonka tehtävänä se veroviraston työjärjestyksen mukaan on. Tämä valmistelija voi myös olla läsnä lautakunnan kokouksessa. Menettely hämärtää käytännössä perustuslain 21 §:stä johdettavaa vaatimusta siitä, että henkilöllä on oikeus saada tietää asiansa päättämiseen ja muuhun kuin tekniseen valmisteluun osallistuneiden henkilöiden nimet. Tietämättömyys näistä seikoista estää käytännössä henkilöä käyttämästä niitä oikeussuojakeinoja, jotka muutoin olisivat kohdennettavissa päätöksen käsittelyyn osallistuneisiin.

> Oikaisulautakunnan puheenjohtajana toimiva *Heinranta* on vuonna 2004 julkaistussa kirjoituksessaan korostanut, että käytännössä oikaisuvaatimusten valmistelutyö ei tosiseikkojen selvittelyn osalta poikkea verotoimiston normaalista valmistelutyöstä ja että merkittävissä asioissa myös käytännössä tapahtuu esittely. Asian laajuudesta riippuen oikaisuvaatimuksessa esitetyistä seikoista kootaan muistio, joka jaetaan jäsenille ennen käsittelyä. Yksinkertaisimpiin asioihin oikaisulautakunta perehtyy vasta kokouksessa. Suppean kokoonpanon jaostoissa ei yleensä järjestetä esittelyä, minkä vuoksi tuolloin voidaan käsitellä kerralla 100–150 oikaisuvaatimusta. Esittelyä vaativissa tapauksissa esittelijä käy lyhyesti läpi esitetyt vaatimukset ja tosiseikat sekä päätösesityksen. Heinrannan mukaan puutteena voidaan pitää sitä, että esittelijä ei aina itse ole laatinut päätösesitystä. Heinranta toteaa verovelvollisten nostavan joskus esille kysymyksen esittelijänä toimivan henkilön esteellisyydestä. Heinrannan tulkinnan mukaan oikaisulautakunnassa käytännössä toimivaan henkilöön ei ylipäätään sovellettaisi esteellisyyssäännöksiä, koska ”esittelijä ei osallistu päätöksen tekemiseen”.[220]

---

[219] HE:ssä säännöstä perustellaan muun ohella sillä, että näin oikaisulautakunnan asioiden valmisteluun ei tarvita uutta henkilökuntaa (*HE 15/1998 vp* s. 5). *Puronen* katsoo, että verotuksen oikaisulautakunnan päätöksentekojärjestelmä tulisi muuttaa muodollisesti esittelyyn perustuvaksi, mikä korostaisi lautakunnan luonnetta muutoksenhakuelimenä (*Puronen*, Verotus 2002 s. 471 ja Verotus 1999 s. 455).

[220] Tämä käsitys on yleisesti hyväksytty oikaisulautakunnissa (*Heinranta*, Verotus 2004 s. 559–561). Ratkaisussa *KHO 2004:82* katsottiin, että verotuksen valmisteluun osallistuminen ei aiheuttanut HMenL 10.1 §:n 6 kohdassa tarkoitettua virkamiehen esteellisyyttä verovalmistelijalle, joka oli valmistellut saman asian verotuksen oikaisulautakunnalle.

Itse pidän valmistelun kasvottomuutta oikeusturvaongelmana juuri sen vuoksi, että siinä valmistelijan esteellisyys voi jäädä huomiotta. Hallintolain ja sitä edeltäneen lain mukaanhan esteellisyys ei synny vain asian ratkaisuun osallistumisesta, vaan esteellisyys voi syntyä myös valmisteluun osallistumisesta, minkä johdosta Heinrannan esittämä tulkinta on virheellinen. Hallinnon sisäisessä oikaisuvaatimusmenettelyssä lähtökohtana on toisaalta ollut, että asian uudelleen käsittely oikaisuvaatimuksen johdosta ei merkitse automaattisesti esittelijän tai ratkaisijan pitämistä esteellisenä, jollei sitten asiaan liity sellaisia tekijöitä, joiden johdosta luottamuksen hänen puolueettomuuteensa voidaan muusta erityisestä syystä katsoa vaarantuvan. Tämä kanta on sinänsä pitkälti hyväksytty sekä oikeuskirjallisuudessa että oikeuskäytännössä.

Hallintolaissa päätöksen vähimmäissisällön viimeiseksi osatekijäksi on säädetty, että päätöksestä tulee käydä ilmi päätöksestä tietoja antavan yhteyshenkilön nimi. Tätä lainsäädäntöratkaisua huomattavasti parempi ratkaisu olisi ollut säätää, että päätöksestä käyvät ilmi ratkaisuun osallistuneiden nimet. Hallintolain vaatimus yhteyshenkilön nimen ilmoittamisesta on vaatimustasoltaan liian vaatimaton sovellettuna normaaliin hallintomenettelyyn. Massahallinnon ja tietokoneistetun päätöksentekojärjestelmän ongelmiin tulisi vastata mieluummin sallimalla erityislainsäädännössä päätöksentekoon osallistuneiden nimien ilmoittamatta jättäminen. Nyt yleisen menettelynormiston taso voi antaa väärän viestin oikeusturvan toteutumisen reaalisesta vähimmäistasosta.

> Ratkaisussa *KHO 2003:57* katsottiin asiakirjan julkisuutta koskeneessa asiassa, että asianosaisella oli oikeus saada muun ohella tietoonsa eläkevakuutusyhtiössä hänen eläkeasiansa käsittelyyn osallistuneiden asiantuntijalääkäreiden nimet. Pyynnön hylätessään eläkevakuutusyhtiö katsoi, että jos asianosainen esittää vaatimuksen nimien antamisesta asianosaisjulkisuuteen vedoten, esimerkiksi esteellisyyden selvittämiseksi, nimet on lähtökohtaisesti annettava. Sen sijaan nimien antamista yhtiö ei pitänyt perusteltuna silloin, jos asianosaisen tarkoituksena oli synnyttää riita ja saada sitä kautta esteellisyysperuste voimaan. Helsingin HAO kumosi vakuutusyhtiön päätöksen ja velvoitti yhtiön antamaan valittajalle muun ohella ns. käsittelylehdet, joihin eläkeasian käsittelyyn osallistuvat asiantuntijalääkärit merkitsevät tietoja varmentaen ne vain nimikirjaimillaan. HAO otti päätöksessään huomioon tältä osin julkisuuslain 3 ja 17 §:stä ilmenevät periaatteet viranomaisen toiminnan avoimuudesta ja yksilöiden vaikutusmahdollisuuksien käyttämisestä. Yhtiön esittämät vastaperusteet kieltäytymiselle eivät olleet lainmukaisia (yhtiö oli esittänyt, että se suojasi menettelyllään työntekijöidensä perustuslaissa turvattua yksityiselämän suojaa). Sen sijaan HAO katsoi, että asianosaisen oikeus ei koskenut käsittelyyn osallistuneiden yhteystietojen ilmoittamista. Yhtiöllä ei julkisuuslain 11 §:n säännösten perusteella myöskään ollut velvollisuutta laatia yhteenvetoa asianomaiselle henkilölle siitä, mitä kukin yhtiön työntekijöistä tai asiantuntijalääkäreistä oli asian käsittelyn yhteydessä lausunut tai muutoin kirjallisesti esittänyt. KHO pysytti HAO:n päätöksen.

Verotuksen oikaisulautakunnan käsittely on pääosin kirjallista. Verohallinnon asianomaisella virkamiehellä ja oikaisulautakunnan kutsumalla asiantuntijalla

on kuitenkin oikeus olla läsnä lautakunnan käsittelyssä ja ottaa osaa keskusteluun. Veroasiamies ja verovelvollinen tai sivulliset voivat osallistua lautakunnan käsittelyyn, mikäli asiassa järjestetään hallintolain mukaisesti mahdollisuus suullisesti esittää vaatimuksia tai selvitystä. Hallintolain systematiikan mukaisesti verotuksen oikaisulautakunnassa voidaan toimittaa todisteellinen suullinen käsittely vain siten, että se toimitetaan virka-apuna hallinto-oikeudessa.[221]

Vuonna 2001 verotuksen oikaisulautakunnissa ratkaistiin yhteensä 42 696 asiaa. Samana vuonna verotuksen oikaisuvaatimuksia ratkaistiin kaikkiaan 198 309, eli lautakuntakäsittelyn osuus oikaisuvaatimusten kokonaismäärästä oli 21,5 %.[222] Puheenjohtajan ja jäsenen kokoonpanossa ratkaistiin asioista 66 % (28 306 kappaletta) ja jaostoissa 34 %. Vuonna 2001 hallinto-oikeudet ratkaisivat 2 633 verovalitusta, minkä perusteella jatkovalitusalttius oikaisuvaatimusten osalta olisi suuruudeltaan 5,6 %. *Purosen* käytettävissä olleiden vertailutietojen perusteella jatkovalitusalttius on vuodesta 1999 alkaen ollut samaa tasoa eli noin 5 %. Aikaisemmin jatkovalitusalttius on Purosen esittämän mukaan ollut 13–33 % suurempi ja jatkovalitusalttiudessa on ollut tuomioistuinkohtaisia eroja.[223]

> *Heinrannan* esittämien tietojen mukaan vuonna 2003 koko maassa ratkaistiin 94 890 oikaisuvaatimusta, joista noin 64 % hyväksyttiin verovirastoissa. Heinrannan johtaman oikaisulautakunnan päätöksistä valitetaan Helsingin hallinto-oikeuteen, joka samana vuonna ratkaisi 1 348 oikaisulautakunnan päätöksistä tehtyä valitusta. Näistä 815 hylättiin, 75 hyväksyttiin osittain, 49 hyväksyttiin kokonaan ja 49 jätettiin tutkimatta. Uuden selvityksen tai vastaavan muun syyn vuoksi palautettiin 360 valitusta. Veroasiamiesten tekemiä valituksia mainittuna vuonna käsiteltiin 52. Veroasiamiesten valituksista hylättiin 24, hyväksyttiin osittain 4 ja kokonaan 14. Valituksista 10 johti kumoamiseen ja palauttamiseen.[224]

Tässä yhteydessä on mahdollista käsitellä verotuksen oikaisuvaiheen kuulemissäännöksiä ainoastaan lyhyesti, vaikka kysymys onkin keskeisestä oikeussuojakeinosta. Totean aluksi, että useat vero-oikeustieteilijät pitävät oikaisumenettelyn ainoana tai ainakin ensisijaisena kuulemissäännöksenä *verotusmenettelylain* (1558/1995) 26 §:n 3 momenttia hallintolain tai sitä edeltäneen hallintomenettelylain kuulemissäännösten sijasta. Pidän itse tätä lähtökohtaa PL 21 §:ssä turvatun kuulemisperiaatteen kannalta useissa suhteissa ongelmallisena. Valitettavaa on, että hallinto-oikeuteen tai hallintolainkäyttöön veroasiantuntijoita

---

[221] Myrsky toteaa, että hallintolain suullista selvittämistä koskevat säännökset (suullinen käsittely, katselmus ja suullinen todistelu) saattavat verotuksessa tulla kysymykseen lähinnä vain verotuksen oikaisulautakunnan toiminnassa (*Myrsky*, Verotus 2004 s. 134).

[222] *Puronen*, Verotus 2002 s. 469. Puronen huomauttaa siitä, että verotuksen oikaisulautakuntien työmäärä vaihtelee hyvin paljon.

[223] *Puronen*, Verotus 2002 s. 470 av. 9.

[224] *Heinranta*, Verotus 2004 s. 561.

enemmän suuntautuneet tutkijat ja kirjoittajat eivät ole juurikaan kommentoineet näitä näkemyksiä tai ylipäätään verotuksen oikaisuvaatimusmenettelyn luonnetta muutoksenhaun osavaiheena.[225]

Verotusmenettelylain 26 §:n 3 momentin mukaan, jos tulo- ja varallisuusverotusta toimitettaessa poiketaan olennaisesti verovelvollisen antamasta veroilmoituksesta, verovelvolliselle on annettava tilaisuus tulla asiassa kuulluksi.[226] Jos viranomainen muuttaa verotusta veronoikaisuin tai jälkiverotuksin verovelvollisen vahingoksi, verovelvolliselle on samoin varattava tilaisuus tulla kuulluksi.[227] Edellä mainitut kuulemistilanteet liittyvät verotusmenettelylaissa lakisystemaattisesti nimenomaisesti verotuksen toimittamiseen (4 luku), kun taas oikaisuvaiheen säännökset sisältyvät muutoksenhakua koskevaan lain 5 lukuun.[228]

> Kuulemissäännösten oikeusturvamerkitystä on verotuksessa pidetty perinteisesti vähäisenä. Hallintomenettelylain tullessa voimaan vuoden 1983 alusta Verohallitus julkaisi yleiskirjeen (24.2.1983 n:o 3222/31/83), jossa todettiin, ettei hallintomenettelylain 15 §:n säännöksiä kuulemisesta tullut soveltaa verotukseen. Yleiskirjeen mukaan verotusmenettelyä oli pidettävä tyhjentävästi sään-

---

[225] Poikkeuksena kuitenkin *Tarukannel – Reiman*, Verotus 2003 s. 503–512. Kirjoittajat korostavat, että verotuksen oikaisulautakuntien toimintaa on tarkasteltava nimenomaisesti oikaisuvaatimusmenettelyn lähtökohdista ja tavoitteista käsin. Oikaisulautakuntien toiminta on lähellä muutoksenhakua ja muotoaa muutoksenhaun kohdetta. Muutoksenhaussa käsitellään verotuksen toimittamiseen verrattuna yksilöidympiä oikeus- ja näyttökysymyksiä (mts. 505). *Anttilan* mukaan ennen vuotta 2004 vallinnut veronsaajatahon kuulemisen sääntelemättömyys oikaisuvaiheessa oli sinänsä ymmärrettävää, koska käytännön mahdollisuudet kuulemisen toimittamiseen olivat vähäisiä (*Anttila*, Verotus 2004 s. 282).

[226] *Anderssonin* mukaan verovelvollisen kuuleminen saattaa olla tarpeen paitsi silloin, kun verovelvollisella ja veroviranomaisella on erilainen näkemys jutun tosiseikoista, myös silloin, kun verovelvollinen on veroilmoituksessaan ottanut kantaa siihen, miten joitakin hänen ilmoittamiaan tulo- tai varallisuuseriä tulisi verotuksessa käsitellä. Jos sitä vastoin on olemassa kaksi mahdollista laintulkintaa ja veroilmoitukseen on liitetty esimerkiksi asiantuntijalausunto, jossa päädytään verovelvollisen kannalta edullisempaan tulkintaan, ”on selvää, että verovelvollinen on ollut asiasta tietoinen ja että hän on jo saanut lausua oman käsityksensä sovellettavasta tulkinnasta”. Olennaisena poikkeamisena tulisi lähes aina käsitellä tilannetta, jossa kysymys on ilmoittamatta jätettyjen tulojen lisäämisestä tai ilmoitettujen tulojen korottamisesta. Kuuleminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos kysymys on vähäisestä sivutoimipalkkiosta, joka on tullut verottajan tietoon työnantajailmoituksen kautta (*Andersson*, Verotus 1997 s. 7–9). *Purosen* mukaan VML 26.3 §:ää ei tulisi tulkita suppeasti sen johdosta, että ensisijaisen ratkaisun poikkeamisen olennaisuudesta tekee veronsaajaosapuoli prosessissa, jossa ei ole vielä kysymys varsinaisesta kaksiasianosaissuhteesta (*Puronen,* Verotus 2000 s. 287 ja 294).

[227] VML 26.3 §:n katsotaan kattavan tyhjentävästi verovelvollistahon kuulemisen säännönmukaisessa verotuksessa, veronoikaisussa ja jälkiverotuksessa. Säännös ei kuitenkaan kata vastapuolen eli veroasiamiehen kuulemista. Koska veroasiamiestä ei ole käytännön syistä mahdollista kuulla ennen veropäätösten tekemistä, veroasiamiesten kuuleminen on järjestetty käytännössä tapahtuvaksi vasta ennen muutoksenhakuajan umpeen kulumista erilaisin käytännön järjestelyin, joilla turvataan tiedonsaanti tehdyistä päätöksistä (*HE 117/2003 vp* s. 6).

[228] Hallituksen esityksessä tätä lakisystematiikan tarjoamaa tulkintaa säännösten soveltamisalasta yritettiin lieventää muuttamalla 4. luvun otsikkoa sekä toteamalla perusteluissa, että ehdotettuja uusia säännöksiä tulee soveltaa myös oikaisuvaatimusmenettelyssä (*HE 117/2003 vp* s. 20).

> neltynä suhteessa hallintomenettelylakiin eikä siten verotuslain tai verotusasetuksen yksittäisten säännösten täydentäminen hallintomenettelylain säännöksillä yleensä tullut kysymykseen. Tämä koski erityisesti sellaisia veroviranomaisen menettelysäännöksiä, jotka liittyivät asianosaisen kuulemiseen, selvittämisvelvollisuuteen ja päätöksen perustelemiseen.[229]
>
> *Rihto* on todennut tarkastellessaan hallintomenettelylain ja verotuslainsäädännön suhdetta, että hallintomenettelylaki syrjäytyi nimenomaisesti siinä mielessä, mitä menettelyvaatimuksia verotusmenettelyyn kuului (esimerkiksi yhdessä käsittelemistä ja vireilläolosta ilmoittamista koskevat säännökset eivät soveltuneet verotusmenettelyyn). Sen sijaan erikseen voitiin asettaa kysymys, syrjäytyikö hallintomenettelylaki kokonaan siltä osin kuin oli ratkaistava, *millä tavoin menettelytoimet tuli suorittaa*. Verotusmenettelylainsäädännössä erityissäännökset jättivät ainakin jossakin mitassa avoimeksi mm. sen, miten verovelvollista kuultiin ja millä tavoin päätökset perusteltiin.[230]

Esimerkiksi *Myrskyn* ja *Linnakankaan* esittämän näkemyksen mukaan oikaisumenettelyyn tulee hallintomenettelynä sovellettavaksi VML 26 §:n säännökset kuulemisesta ja päätöksen perustelemisesta. Näiden kirjoittajien kannanmuodostus hallintolain merkityksestä verotusmenettelylainsäädäntöä täydentävänä normistona on sikäli muuttunut, että kirjansa ”Verotusmenettely ja muutoksenhaku” uudessa painoksessa (2004) he katsovat, että oikaisumenettelyssä hallintolain säännökset kuulemisesta ja päätöksen perustelemisesta saattavat tulla *verotusmenettelylain lisäksi sovellettaviksi*.[231] Aikaisemmassa painoksessa he vielä korostivat, että vain perustelemisen osalta saattoivat sovellettaviksi tulla hallintomenettelyä koskevan yleislainsäädännön säännökset.[232] Aikaisemmassa painoksessa he ovat myös korostaneet, että verotusmenettelylain 26 §:n säännökset eivät edellytä kuulemista selkeässä ja riidattomassa tulkintatilanteessa eli tilanteessa, jossa veronsaaja tulkitsee ”samoja tosiseikkoja eri tavalla kuin verovelvollinen”.[233]

Huomionarvoista lienee vielä, että Myrsky ja Linnakangas argumentoivat VML:n kuulemisvelvollisuuden osalta toteamalla, että kuuleminen on tarpeen sen vuoksi, että ilmoitetuista tiedoista eivät ilmene kaikki asian ratkaisemiselle

---

[229] Andersson toteaa, että tällaista päätelmää ”ei olisi tarvinnut tehdä eikä oikeastaan saanutkaan tehdä” verovelvollisten oikeusturvavaatimukset huomioon ottaen. Oikeusturvasyistä on ensiarvoisen tärkeää, että asianosainen on tietoinen kaikesta aineistosta, jonka perusteella hänen asiansa ratkaistaan, ja että hän saa lausua siitä käsityksensä (*Andersson*, Verotus 1997 s. 4 ja 7).

[230] *Rihto* 1989 s. 224.

[231] *Myrsky –Linnakangas* 2004 s. 176.

[232] *Myrsky – Linnakangas* 2000 s. 113–114. Myrsky on myöhemmin kommentoidessaan hallintolain suhdetta verotusmenettelyyn todennut, että veroasiamiehen kuulemista koskeva kysymys on hankala. VML:n kuulemissäännös on laaja erityissäännös, mutta epäselvää on, kattaako se kaikki tilanteet (*Myrsky*, Verotus 2004 s. 132–133 ja av. 14).

[233] *Myrsky – Linnakangas* 2000 s. 55.

merkitykselliset tosiseikat.[234] Tätä oikeussuojajärjestelyä ei kuitenkaan hallintolaissa eikä aikaisemmassa hallintomenettelylaissa ole välttämättä luonnehdittu kuulemismenettelyksi vaan täydentämismenettelyksi ja/tai viranomaisen selvittämisvelvollisuudeksi. Eri asia tietenkin on, että täydentämismenettely ja kuulemismenettely voidaan yhdistää pyytämällä samalla valittajalta vastaselitystä. Selkeänä tulkintalähtökohtana on kuitenkin pidettävä sitä, että täydentämismenettely sellaisenaan ei vastaa eikä korvaa kuulemismenettelyä, jollei täydentämisen yhteydessä myös varata tilaisuutta lausua muusta selvityksestä. Hallintolain ja hallintomenettelylain systematiikassa täydentämismenettely ja kuulemismenettely eivät toisin sanoen ole toisensa poissulkevia tai korvaavia menettelyjä.

Verrattuna hallintolain kuulemissäännöksiin VML:n kuulemissäännösten osalta arvostelua voidaan kohdistaa erityisesti siihen, että kuulemisen tarve perustetaan päätöksen lopputulokseen eikä niinkään siihen, että kuulemisella pyritään saattamaan oikaisua hakevan tietoon, mitä selvitystä asiaan on hankittu, tai että häntä kuultaisiin nimenomaan asian selvittämistarkoituksessa.[235]

Kirjoittajista *Puronen* näyttää korostavan kuulemisessa varsin pitkälle näitä edellä mainittuja oikeussuojafunktioita, vaikka hän onkin valmis myöntämään, että verotuksen massaluonteen vuoksi kuulemismenettelyssä on syytä säilyttää varsin käytännölliset menettelytavat.[236] Hänen esittämänsä näkemyksen mukaan kuulemisen tarvetta tulee arvioida eri tavoin eri asianosaisten osalta.

---

[234] *Myrsky – Linnakangas* 2000 s. 55. *Ryynäsen* kannan mukaan hallintomenettelylainsäädännön mukaiset kuulemissäännökset täydentävät VML 26.3 §:n mukaista kuulemista (*Ryynänen* 2000 s. 49). Ryynänen korostaa, että materiaalisen totuuden selvittämiseksi verotusmenettelyssä tulee kuulemissäännöksiä tulkita laajasti. Kuulemisvelvoitteeseen kuuluu olennaisena osana, että verovelvolliselle annetaan ilman eri pyyntöä tietoa kaikesta asiaan vaikuttavasta aineistosta, josta verovelvollinen ei ole tietoinen ja josta verovelvollisella on julkisuuslainsäädännön mukaisesti oikeus saada tieto (*Ryynänen*, mts. 49 ja *Siitari-Vanne*, DL 1998 s. 495).

[235] Verotusasiaan tulleen relevantin aineiston salaaminen verovelvolliselta on ilmeinen virhe (*Andersson*, Verotus 1997 s. 11). *Arjanteen* mukaan VML 26 §:n kuulemissäännös on erityinen verovelvollisen kuulemista koskeva säännös, jonka laajuus on asiallisesti sama kuin hallintomenettelylainsäädännön mukaisen kuulemissäännöksen (*Arjanne*, Verotus 1998 s. 290).

[236] ”Kuulemisprosessissa asianosaisella on oltava *oikeus saada tietoonsa (tulevan) päätöksenteon perusteet ja esittää omat näkökantansa tai vasta-argumenttinsa niiden johdosta*. Kysymys on siis toisaalta verovelvollisen oikeusturvavaateen täyttämisestä, mutta sen lisäksi *kuulemisen tarkoituksena on kaikin tavoin muutenkin edistää asian selvittämistä.* Kuulemiseen liittyy siis aina oikeus esittää selvitystä, joka voi vaikuttaa asian ratkaisuun” (*Puronen,* Verotus 2001 s. 372–373, kurs. ESV). Verotuksen massamenettelyluonne huomioon ottaen veroasiamiehen kuuleminen voi verovelvollisaloitteisessa oikaisuvaatimusasiassa tapahtua yleensä varsin paljon asiamiehen oma-aloitteisuuden varaan jäävänä. Perusteena ”todellisen nimenomaisen kuulemismenettelyn välttämiseen” on, että näin ei jouduta myöskään hankkimaan verovelvollisen vastaselitystä asiamiehen mahdollisesti hyvinkin kevyen vastineen johdosta (*Puronen*, mts. 373). *Heuru* luonnehtii puolestaan asianosaisen kuulemisperiaatetta yleisesti ”hyvän hallinnon perusperiaatteeksi”, joka palvelee oikeussuojan lisäksi myös asian selvittämistä (*Heuru* 2003 s. 346). *Mäenpään* mukaan kuulemisperiaatteen tarkoituksena on ”tasapainottaa julkisen vallan yksipuolista käyttöä ja vahvistaa asianosaisen oikeusturvaa”. Mäenpää korostaa, että kuulemisen yhtenä tarkoituksena on edistää asian selvittämistä (*Mäenpää* 2003b s. 204–205).

Veroasiamiehen oikaisuvaatimuksen johdosta verovelvollisen kuulemista Puronen pitää sääntönä. Puronen katsoo veroasiamiehen kuulemisen perustuvan nimenomaisesti hallintomenettelyn yleislainsäädäntöön, kun taas verovelvollisen kuuleminen oikaisuvaiheessa perustuu joko verotusmenettelylain 26 §:n 3 momenttiin tai sen analogiseen soveltamiseen taikka lisäksi hallintomenettelylainsäädäntöön.[237]

Hallintolain ja verotusmenettelylainsäädännön välisiä suhteita on tarkasteltu viimeksi hallituksen esityksessä HE 117/2003 vp. Hallituksen esityksessä todetaan lähtökohtatilanteeksi se, että verotusmenettelyssä oikaisuvaiheen kuulemisesta ei ole säädetty erikseen ja että tältä osin on sovellettu hallintomenettelylain kuulemissäännöksiä.[238] Kanta on mielenkiintoinen verrattuna edellä tarkoitettuihin oikeuskirjallisuudessa esitettyihin näkemyksiin. Kanta on lisäksi ristiriitainen suhteessa siihen, miten esityksessä muutoin kuvataan oikaisuvaiheen kuulemista käytännön toimintana. Esityksen mukaan veroasiamiestä kuullaan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä äärimmäisen harvoin. Muutoinkin hallituksen esityksen mukaan oikaisuvaiheessa asiat ratkaistaan yleensä oikaisuvaatimuksen tekijää kuulematta riippumatta siitä, millä tavalla asia aiotaan ratkaista. Kuvauksen perusteella syntyy käsitys, jonka mukaan verotuksen oikaisuvaiheen kuulemisessa ei ole käytännössä oikeastaan ollut kysymys hallintomenettelylain eikä edes verotusmenettelylain soveltamisesta.

Edellä tarkoitetun hallituksen esityksen perusteella verovelvollisen kuulemisen ohittaminen viitannee lähinnä siihen, että yksinomaisesti sovellettavaksi normiksi oikaisuvaiheessa mielletään verovelvollisen osalta VML 26 §:n 3 momentti ilman selvää lain tukea. Mikäli hallituksen esityksen perusteluja on uskominen, tulkintakäytäntö näyttäisi lisäksi poikkeavan lain sanamuodosta huomattavasti verovelvollisen vahingoksi.

Toisaalta on syytä todeta, että oikaisuvaiheeseen VML 26 §:n 3 momentin sanamuoto soveltuu huonosti juuri sen tähden, että siinä kuuleminen ja asian ratkaisuun vaikuttaminen sekoittuvat toisiinsa. Hallintolaissa kuulemisen ideana ei ole keskustelun käyminen tulevan ratkaisun sisällöstä vaan sen varmistaminen, että viranomaisella on ratkaisutoiminnassaan käytettävissä asian ratkai-

---

[237] Purosen esittämien kantojen osalta on muistettava, että ne on esitetty ennen VML:n vuoden 2004 alussa voimaan tullutta muutosta. Purosen vuonna 2001 esittämän näkemyksen mukaan veroasiamiehen ollessa vaatimuksentekijänä verovelvollisen kuuleminen määräytyy ”VML 26.2 §:n periaatteen nojalla” ja ”kuuleminen on tällöin sääntö” (*Puronen*, Verotus 2001 s. 374). Kirjoittajan tarkoituksena lienee ollut viitata verotuksen luottamuksensuojaa koskevan sääntelyn sijasta nimenomaisesti VML 26.3 §:ään. Samaan kirjoitusvirheeseen näyttää perustuvan kirjoittajan suositus siitä, että VML 26.2 §:n periaatteita sovellettaisiin myös verotuslain ulkopuolisten verotusmuotojen muutoksenhakuun (perintö- ja lahjaverotus ja kiinteistöverotus). Verovelvollisen kuulemisen osalta Puronen toteaa, että ratkaisu VML:n suoran tai analogisen soveltamisen taikka toisaalta hallintomenettelysäädännön soveltamisen välillä riippuu siitä, millä perusteella kuuleminen tapahtuu.

[238] *HE 117/2006 vp* s. 6.

semiseksi tarvittava selvitys ja että asiaosainen on tullut tietoiseksi tästä aineistosta ja on voinut lausua käsityksensä sen merkityksestä ja oikeellisuudesta omassa asiassaan. Asianosainen voi myös kuulemismenettelyn kautta muotoilla omia vaatimuksiaan. Viranomaisen asiana on ratkaista, miten asianosaisen esittämät käsitykset, näkemykset ja vaatimukset vaikuttavat ratkaisun lopputulokseen.

Viranomaisen asiana on myös ohjata kuulemismenettelyssä verovelvollista esittämään sellaista selvitystä, jota tarvitaan asian ratkaisemiseksi aikaisemmasta verotuspäätöksestä olennaisesti poikkeavalla tavalla. Tämä ohjausvelvoite liittyy hallinnossa samoin kuin hallintolainkäytössä siihen, että aikaisemmasta poikkeava asian lopputulos ei saa syntyä puutteellisen selvityksen perusteella. Tässä viimeksi mainitussa mielessä verotusmenettelylailla ja hallintolailla on yhteistä soveltamisalaa. Verotusmenettelyssä kuuleminen tällä nimenomaisella perusteella toteutuu todennäköisesti muuta hallintomenettelyä huonommin sen vuoksi, että verotusmenettelylain sanamuodon mukaan kuulemista toimitettaessa veroviranomaiselle tai oikaisulautakunnalle ei anneta ohjetta nimenomaisesti täsmentää kuulemisen syytä. Jos verovelvollista kuullaan täsmentämättä sitä, millä tavalla hänen verotuksestaan tullaan olennaisesti poikkeamaan, verovelvolliselle voi olla ylivoimaista arvioida sitä, mitä selvitystä hänen on tarpeen esittää.

> Verovelvollisen oikeusturvan toteutumisen kannalta voidaan ajautua varsin epätyydyttäviin soveltamistilanteisiin, jos *Ossan* esittämällä tavalla veronsaajan näyttökynnystä madallettaisiin sen johdosta, että verovelvollisen tulkitaan kieltäytyneen yhteistyöstä veronsaajan kanssa.[239] Vastapainoksi Ossa suosittaa sitä, että verotuksen oikaisuvaiheessa perusteltaisiin avoimesti, onko näyttökynnystä madallettu ja kenelle todistustaakan on tulkittu kuuluneen. Tuomioistuintyöskentelyssä todistustaakka tulisi Ossan mukaan jakaa tasapuolisesti asian luonne ja kohtuusnäkökohdat huomioon ottaen.

Myös *Ryynänen* korostaa verotusasioiden ratkaisemista ja samalla todistustaakan jaon päättämistä yksittäistapauksen ominaispiirteet huomioon ottaen. Verotuksessa ei siis voida toimia siten, että juttuja ratkaistaisiin keskivertotilanteiden mukaisesti. Ryynänen pitää verotusmenettelyn oikeudellisen luonteen vuoksi hyväksyttävänä sitä, että verovelvollisen selvittämisvelvollisuus ja verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuus ja muu myötävaikuttamisvelvollisuus vaikuttavat paitsi konkreettisten selvitystoimien jakautumiseen myös täydeksi näytöksi vaadittavan selvityksen vaatimustasoon. Tämän vuoksi verovelvollinen ei voi verotuksessa samalla tavoin kuin vastaaja joskus siviiliprosessissa tai syytetty rikosprosessissa passiivisesti seurata tilannetta, vaan hänen on ”ponnisteltava” asian ratkaisemiseksi uhalla, että hänen asemansa muutoin kärsii.

---

[239] *Ossa* 2003 s. 296.

Ryynänen yhtyy *Klamin* aikaisemmin esittämiin käsityksiin siitä, että näyttökysymyksissä on otettava huomioon sekä asianosaisen mahdollisuudet esittää näyttöä että kyky kantaa väärän päätöksen seuraukset. Verotuksessa tämä johtaa siihen, että näyttökynnystä on syytä jossain määrin korjata sen osapuolen eduksi, jolla on heikommat edellytykset kantaa väärän päätöksen seuraukset eli käytännössä verovelvollisen eduksi. Ryynänen esittää mielestäni Ossaa nyansoidummin, miten verovelvollisen kieltäytyminen yhteistoiminnasta voi vaikuttaa näyttökynnykseen. Ryynänen korostaa, että veronsaajalla on syytä varmistua siitä, että laiminlyönti tosiaan johtuu haluttomuudesta eikä esimerkiksi veronsaajapuolen omasta puutteellisesta ohjauksesta selvityksen esittämiseen. Ryynänen myös korostaa, että verovelvollisen selvittämishaluttomuutta ei voida presumoida.[240]

> *Klamin* vuonna 1992 esittämän näkemyksen mukaan todistustaakkatilanteet voidaan jakaa neljään ryhmään, joista ensimmäisessä todistustaakkanormi yhdistyy täyden näytön vaatimukseen, toisessa todistustaakkanormi yhdistyy vaatimukseen huomattavasta todennäköisyydestä ja kolmannessa vaatimukseen vähäisestä näyttöenemmyydestä. Neljännessä ryhmässä todistusteeman ei tarvitse olla edes yli 50 %:n todennäköinen, vaan näyttökynnys on eräänlainen evidenssivaatimus alle 50 %:n. Tuolloin asia ratkaistaan heikon kokonaisnäytön varassa. Klamin mukaan verotuksessa liikutaan useimmiten todistustaakkatilanteissa tosiasiallisesti kahdessa viimeksi mainitussa ryhmässä.[241] *Matti Haapaniemi* on myöhemmin kiistänyt Klamin väitteen ja katsonut, että verotuksessa todistustaakkakysymykset sijoittuvat tuolla tarkastelutavalla kahteen keskimmäiseen ryhmään.[242]

Pidän kiistattomana sitä, että VML:n kuulemissäännökset ovat hallintomenettelylainsäädännön mukaisia kuulemissäännöksiä huomattavasti kapea-alaisempia. Ne täyttävät siten hallintolakia huonommin perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaista hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusvaatimusta eli oikeutta tulla kuulluksi. Tämän vuoksi pidän de lege ferenda toivottavana, että verotuksen oikaisumenettelyn kuulemissäännökset muotoiltaisiin uudestaan kuulemisperiaatteen sisältöä paremmin toteuttaviksi.

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella VML:n ja hallintolain suhde näyttäisi jäävän edelleen epäselväksi, mikä sellaisenaan aiheuttaa epävarmuutta soveltamiskäytännössä.[243] Vaihtoehto olisi myös täydentää VML:n kuulemissäännöksiä viitaussäännöksin hallintolain kuulemismenettelyä koskeviin säännöksiin, jolloin viittaussäännökset palauttaisivat verotuksen oikaisuvaiheen

---

240 *Ryynänen*, DL 2001 s. 264 ja 267–271.
241 *Klami*, Verotus 1992 s. 364–365.
242 *Matti Haapaniemi* 2001 s. 509 av. 47.
243 Esityksen mukaan hallintolain soveltaminen verotuksessa merkitsisi asioiden käsittelyn pitkittymistä parantamatta kuitenkaan toisaalta oikeusturvaa. Hallintolain soveltaminen lisäisi myös verotuksen toimittamiskustannuksia (*HE 117/2003 vp* s. 4).

kuulemismenettelyn peruslähtökohtaansa eli asianosaisen oikeuksien turvaamisen ja viranomaisen selvittämisvelvollisuuden täyttämiseen.

Hallituksen esityksen (HE 117/2003 vp) johdosta VML:iin on lisäksi lisätty vuoden 2004 alusta voimaan tulleet säännökset asioiden yhdestä käsittelemisestä (26 a §), päätöksen perustelemisesta (26 b §), tiedoksiannosta (26 c §) ja veroasiamiehen kuulemisesta ja päätöksen tiedoksiannosta (26 d §). Tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan muutettu verohallintolakia, jossa säädetään myös verotuksen oikaisulautakuntamenettelystä. Verohallintolain mukaan oikaisuvaatimusmenettelyyn sovelletaan VML:n lisäksi hallintomenettelylakia (hallintolain voimaantulosäännösten perusteella 1.1.2004 alkaen hallintolakia).

> *Hämeenlinnan HAO* on päätöksellään *4.9.2003 taltio 488/1* katsonut, että oikaisulautakunnan olisi tullut ennen verovelvollisen tekemän oikaisuvaatimuksen hyväksymistä kuulla veroasiamiestä HMenL:n perusteella. HAO:n päätöksen perustelujen mukaan verotuksessa on voimassa kaksiasianosaissuhde, jossa asianosaisina ovat toisaalta verovelvolliset ja toisaalta veronsaajat. Veronsaajien oikeutta verotuksessa ja verotuksen muutoksenhaussa valvovat veroasiamiehet. Verotuksen oikaisulautakunnassa noudatettavaan menettelyyn sovelletaan, mitä HMenL:ssa ja VML:ssa säädetään.
>
> HAO:n näkemyksen mukaan verotusmenettelyä koskevaan lakiin ei sisälly säännöksiä asianosaisen kuulemisesta oikaisumenettelyssä. Koska oikaisumenettelyssä päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, kuulemiseen on sovellettava HMenL:a. Kun asiassa ei ollut kysymys HMenL 15 §:n mukaisista poikkeuksista kuulemisvelvoitteeseen, oikaisulautakunta oli menetellyt virheellisesti tutkiessaan ja hyväksyessään verovelvollisen oikaisuvaatimuksen varaamatta veroasiamiehelle tilaisuutta antaa vastineensa verovelvollisen vaatimuksen johdosta.

Hallinto-oikeuden ratkaisussa sanoudutaan irti VML:n kuulemissäännösten yleisestä tulkintalinjasta, jonka mukaan nämä kuulemissäännökset koskevat myös verotuksen oikaisuvaatimusvaihetta joko kokonaisuudessaan tai ainakin asianosaisen eli verovelvollisen kuulemista. Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa kiinnittyy tämän ohella huomio siihen, että siinä syrjäytetään myös käsitys veroasiamiesjärjestelmän rajoittumisesta verotuksen varsinaiseen muutoksenhakuvaiheeseen muodollisena asianosaisjärjestelmänä. Viimeksi mainitun käsityksen omaksuessaan hallinto-oikeus näyttää painottavan oikaisujärjestelmää todellisena ja varsinaisena muutoksenhakumenettelynä, joka lähinnä organisaatioonsa liittyvistä syistä jää muodollisesti hallintolainkäyttömenettelyn ulkopuolelle. Reaalisessa oikeusturvamenettelyssä vastaavassa tilanteessa toista osapuolta kuultaisiin, vaikka tuo toinen osapuoli olisikin viranomaisosapuolen edustaja.

Jännitteet hallintolain ja VML:n välillä erityisesti kuulemissäännösten osalta ovat vuoden 2004 lainsäädäntöuudistuksesta huolimatta jääneet ennalleen. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen perusteella veroasiamiehen kuuleminen toteutuisi verotuksesta päätettäessä pääosin jälkikäteisesti eli var-

mistamalla tiedonkulku päätöksen sisällöstä mahdollista oikaisuvaatimuksen tekemistä varten.[244]

Kotimaisessa kirjallisuudessa ei myöskään ole kattavasti käsitelty kysymystä siitä, voisiko verotuksen nykymuotoinen oikaisulautakunta täyttää ne kriteerit, joita EYT:n oikeuskäytännössä on asetettu ennakkoratkaisupyyntöön oikeutetulle tuomioistuimelle. Tuomion *Victoria Film A/S* (*C-134/97*) perusteella lienee sinänsä selvää, ettei perustamissopimuksen 234 artiklassa tarkoitettua ennakkoratkaisua voi hakea verotuksen ennakkotieto- tai ennakkoratkaisuelin.

> Tapauksessa ennakkoratkaisua pyysi Keskusverolautakuntaa vastaava ruotsalainen elin (skatterättsnämnden) kuudennen arvonlisäverodirektiivin tulkinnasta. Tuomiossaan EYT viittasi vakiintuneeseen oikeuskäytäntöönsä, jonka mukaan kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä on vireillä oikeudenkäyntiasia ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on oikeudenkäyntiasian ratkaiseminen. Vaikka EYT katsoikin asiassa olevan sellaisia erityispiirteitä, joiden perusteella skatterätsnämndenin voitaisiin katsoa harjoittavan tuomioistuintoimintaa, lautakunnan toimintaa oli kuitenkin pidettävä lähinnä hallinnollisena.[245] EYT kiinnitti huomiota siihen, että lautakunnan tehtävänä ei ollut valvoa veroviranomaisten päätösten lainmukaisuutta vaan tehdä ensimmäinen kannanotto tietyn liiketoimen verottamisesta.[246] Lautakunnan toiminta ei vaikuttanut suoraan verovelvollisen asemaan. Lisäksi EYT painotti sitä näkökohtaa, että ennakkotiedon antamistoimivalta kuului muissakin jäsenvaltioissa nimenomaan veroviranomaisille (tuomion kohta 17).

Harkittaessa ennakkoratkaisun pyytämiseen oikeutetun lainkäyttöelimen ominaisuuksia EYT ottaa huomioon sen, onko kysymyksessä oleva lainkäyttöelin perustettu lailla, miten pysyväksi lainkäyttöelimen toiminta on järjestetty ja ovatko lainkäyttöelimen päätökset pakottavia. Lisäksi oikeuskäytännössä kehittyneeseen harkintaperustaan kuuluu lainkäyttöelimen oikeussuojamenettelyn arviointi. Tuossa arvioinnissa otetaan huomioon lisäksi, onko menettely lainkäyttöelimessä kontradiktorista ja onko lainkäyttöelin riippumaton. Harkin-

---

[244] *HE 117/2003 vp* s. 21. *Myrsky – Linnakangas* toteavat vuonna 2000 julkaistussa kommentaarissaan, että veroasiamiehen tehtäviin kuuluu ”sopia toimintaorganisaation kanssa niistä tiedoksisaanti- ja kuulemistavoista, jotka tarvitaan veronsaajien oikeuden valvomiseksi verotuksessa ja verotuksen oikaisulautakunnassa” (*Myrsky – Linnakangas* 2000 s. 112). *Heinrannan* mukaan käytännössä oikaisulautakunnassa valmistelutyötä tekevät virkamiehet ilmoittavat veroasiamiehille tapauksista, jotka veronsaajan edun vuoksi on tarpeen tutkia muutoksenhakuasteessa (*Heinranta*, Verotus 2004 s. 560).

[245] Tuomion 15 kohdan mukaan tällaisia tuomioistuinmaisia piirteitä lautakunnalla oli sen vuoksi, että sillä oli itsenäinen asema. Itsenäisen aseman osalta EYT viittasi lautakunnan toimivaltaan antaa sitovia ratkaisuja oikeussääntöjä soveltaen sekä siihen seikkaan, että lautakunta oli perustettu lailla.

[246] Ennakkoratkaisupyynnön käsittelyssä Suomen ja Ruotsin hallitukset esittivät, että skatterätssnämndeniä tulisi pitää tuomioistuimena, koska veroasioissa annettavat ennakkotiedot sitovat verohallintoa (*Äimä* 2003 s. 29). Ruotsissa on tuomion antamisen jälkeen esitetty, että ennakkotietolainsäädäntöä muutettaisiin siten, että skatterättsnämndenillä katsottaisiin olevan tuomiovaltaa (*Mutén*, ERT 1999 s. 189–191).

nassa otetaan huomioon myös se, toimiiko lainkäyttöelin oikeussääntöjen soveltajana.

> Esimerkiksi tuomiossa *Katarina Abrahamsson ja Leif Andersson* (*C-407/98*) EYT katsoi ruotsalaisen *yliopistojen ja korkeakoulujen valituslautakunnan* (överklagandenämnden för högskolan) täyttävän nämä kriteerit. Tuomioistuimen suorittamassa harkinnassa kiinnitettiin ensinnäkin huomiota siihen, että elimen toiminta perustui erilliseen lakiin. Hallitus nimitti elimen kahdeksan jäsentä, joista puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tuli olla tuomarin virassa olevia henkilöitä (elin toimii siis sivutoimisesti). Tämän lisäksi elimen jäsenistä kolmen muun tuli olla lakimiehiä. Elimen päätösvaltainen kokoonpano muodostui puheenjohtajasta ja vähintään kolmesta muusta jäsenestä, joista vähintään yhden oli oltava lakimies. Lainkäyttöelimen riippumattomuuden takeena tuomioistuin piti Ruotsin hallitusmuodon 1:7:n säännöksiä, joiden perusteella parlamentti eikä mikään muukaan ulkopuolinen taho voi vaikuttaa valitusasioiden käsittelyyn elimessä. Menettelyn oikeussuojavaatimusten tuomioistuin totesi täyttyvän jo sillä, että elimessä noudatettiin hallintolain (förvaltningslagen) säännöksiä. EYT korosti sitä, että tavallisesti asiat ratkaistaan lainkäyttöelimessä esittelyn perusteella asianosaisten saatua sitä ennen tutustua osapuolten toimittamiin tietoihin. Hallintolain perusteella elimessä voitiin järjestää myös suullinen käsittely.[247]

Yhteisöjen tuomioistuimen verotuksen oikeussuojaelimiä koskevista ratkaistuista erityisesti *Gabalfrisa SL ym.* (yhdistetyt asiat *C-110–147/98*), *De Coster* (*C-17/00*) ja *Schmid* (*C-516/99*) vaikuttavat mielenkiintoisilta tulkintaratkaisuilta verrattuna suomalaiseen verotuksen oikeussuojajärjestelmään.[248]

> Espanjaa koskevassa ratkaisussa Gabalfrisa ennakkoratkaisua pyysi Tribunal Económico-Administrativo Regional de Cataluña. Vuonna 1963 annetun yleisen verolain 90 §:n perusteella verojen ja maksujen hallinnoinnista, tilityksestä ja perinnästä olivat vastuussa eri elimet kuin valitusten käsittelystä. Mainitun lain 163 §:n nojalla edellä mainittu elin oli alueellisesti toimivaltainen käsittelemään verovalituksia. Sen päätöksistä voitiin nostaa vuonna 1980 annetun lain ja sitä täsmentävän alempiasteisen sääntelyn perusteella kanne hallintotuomioistuimessa. Elimen kokoonpanosta säädettiin kuninkaan vuonna 1996 antamalla säädöksellä. Se muodostui tämän mukaisesti presidentistä, vähintään kolmesta jäsenestä ja kirjaajasta, joilla oli kaikilla päätöksenteossa yksi ääni. Presidentti, jaostojen puheenjohtajat ja jäsenet nimitettiin virkamiehistä ja heidät voitiin erottaa ministeriön päätöksellä. Verotuslain, vuonna 1980 annetun asetuksen ja kuninkaan 1996 antaman päätöksen perusteella elimellä oli toimivalta tutkia valituksen yhteydessä myös sellaisia seikkoja, joihin asianosaiset eivät valituksessaan olleet vedonneet. Kuninkaan päätöksen mukaan elin saattoi joko vahvistaa riitautetun päätöksen taikka kumota sen kokonaan tai osittain. Elimellä oli myös toimivalta täsmentää asiaankuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia taikka

[247] Tuomion kohdassa 35 todetaan, että kansallisen lainsäädännön perusteella lainkäyttöelin on lakisääteinen ja pysyvä. EYT luonnehtii lainkäyttöelintä hallintoviranomaiseksi, jolla on lainkäyttötehtävä. EYT arvioi elimen noudattavan kontradiktorista periaatetta, vaikka Ruotsin hallintolaissa ei EYT:n tulkinnan mukaan tätä nimenomaisesti todetakaan.

[248] Näitä ja eräitä muita tuomioistuimen ominaisuuksia koskevia tapauksia selostaa *Tridimas*, CMLRev 2001 s. 27–34.

määrätä viranomaiset toteuttamaan ratkaisun perusteella välttämättömiä toimenpiteitä.

Alemmanasteisissa säännöksissä säädettiin, että elimen aikoessa lausua seikoista, joihin asianosaiset eivät olleet vedonneet, näille tuli varata tilaisuus lausua asiasta. Kuninkaan päätöksen perusteella asianosaisilla oli oikeus muutoinkin esittää kirjelmiä ja vaatimuksia tukevia todistuksia sekä pyytää julkisen istunnon järjestämistä. Vuonna 1980 annetussa asetuksessa edellytettiin, että elin perustelee päätöksensä sekä tosiasioiden että oikeudellisten seikkojen osalta.

Kuninkaan päätöksen mukaan viranomaisten oli elimen päätöksen johdosta oikaistava valituksen kohteena ollut toimenpide 15 päivän määräajassa. Mikäli asianosaiselle palautettiin perusteettomasti kannettuja veroja tai maksuja, näille oli maksettava korkoa.

EYT kiinnitti ratkaisussaan huomiota siihen, että käsittely tuossa oikeussuojaelimessä oli pakollinen esivaihe ennen muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen (tuomion kohta 35). Oikeussuojamenettelyn elimessä katsottiin täyttävän edellä selostetun lainsäädännön perusteella myös kontradiktorisuuden vaatimuksen, mitä vaatimusta oikeuskäytännössä ei ole pidetty ehdottomana. EYT viittasi vielä siihen, että elimellä oli Espanjan lainsäädännön mukaan ratkaisujensa perusteluvelvollisuus. Perusteluvelvollisuus ja toimivaltaa koskevat oikeussäännöt huomioon ottaen EYT katsoi, että tämäntyyppiset alueelliset toimielimet soveltavat oikeusnormeja. Soveltamistoiminnassaan elimet olivat itsenäisiä, eli ne ratkaisivat valitukset ilman veroviranomaisten ohjeita. Lopputuloksena oli siis, että elintä oli pidettävä 177 artiklassa (myöhemmässä 234 artiklassa) tarkoitettuna tuomioistuimena. Verrattuna aikaisempaan *Corbiau*-ratkaisuun (*C-24/92*) elintä oli pidettävä ulkopuolisena suhteessa verotuspäätöksiä tekeviin yksiköihin.

Verotuksen oikeussuojaelimen toimivaltaa pyytää ennakkoratkaisua on tämän jälkeen arvioitu Belgian verojärjestelmää koskevassa ratkaisussa De Coster (C-17/00)[249] ja Itävallan verojärjestelmää koskevassa ratkaisussa Schmid (C-516/99).

Itävallassa liittovaltion verotuslaissa (Bundesabgabenordnung) säädetään kuhunkin osavaltioon perustettavasta valituslautakunnasta (Berufungskomission). Kukin valituslautakunta koostuu lakisääteisten ammatillisten edunvalvontaryhmien edustajista ja toisaalta liittovaltion valtiovarainministerin tai Finanzlandesdirektionin presidentin nimittämistä jäsenistä. Lain mukaan jäsenten toimikausi on kuusi vuotta.

Lain mukaan Finanzlandesdirektionin presidentti muodostaa valitusjaostot (Berufungssenat) ja nimittää niiden jäsenet valituslautakunnan jäsenluetteloiden perusteella. Kukin valitusjaosto koostuu viidestä jäsenestä. Puheenjohtajana

[249] Julkisasiamies Colomer vastusti omassa ratkaisuehdotuksessaan tässä tuomiossa tarkoitetun oikeussuojaelimen katsomista tuomioistuimeksi. EYT:n oikeuskäytäntöä Colomer luonnehti elastiseksi ja vähemmän tieteelliseksi. Colomer toteaa tämän oikeuskäytännön jopa mahdollistavan sen, että jos espanjalaisen kirjailijan Cervantesin luoma hahmo Sancho Panza Batararian saaren kuvernöörinä pyytäisi ennakkoratkaisua, EYT todennäköisesti pitäisi Panzaa kelpoisena ennakkoratkaisun saamiseen (ratkaisuehdotuksen kohta 14 ja *Tridimas*, CMLRev 2001 s. 27).

toimii Finanzlandesdirektionin presidentti tai tämän nimittämä verohallinnon virkamies. Toisena jäsenenä on niin ikään verohallintoa edustava jäsen. Muut kolme jäsentä valitaan valituslautakunnan ammatillisten ryhmittymien edustajista. Missään säädöksessä ei säädetä jaoston jäsenten toimikauden pituudesta. Lain mukaan valituslautakunnan jäsenet eivät tehtäväänsä hoitaessaan ota vastaan ohjeita miltään taholta. Jäsenet myös vannovat valan, jossa he vakuuttavat tekevänsä päätökset puolueettomasti. Lain mukaan perustellun epäillyn vallitessa heidän on jäävättävä itsensä.

Jaostossa voidaan järjestää suullinen käsittely, jos puheenjohtaja pitää sitä tarpeellisena tai jos jaosto päättää näin jonkin jäsenensä vaatimuksesta. Suullinen käsittely voidaan päättää järjestää myös asianosaisen pyynnöstä. Valituksenalaisen päätöksen tehnyt viranomainen ei ole valitusjaostossa käytävän menettelyn asianosainen. Valitusjaosto on toimivaltainen muuttamaan verotuspäätöstä kaikilta osin. Liittovaltion perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan valitusjaosto soveltaa kaikissa tapauksissa verolainsäädäntöä eikä sen ratkaisu voi perustua kohtuusharkintaan.

Valitusjaoston tekemästä päätöksestä voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen (Verfaltungsgerichtshof). Perustuslain vastaisuuden perusteella valitusjaoston päätöksestä voidaan valittaa perustuslakituomioistuimeen (Verfassungsgerichtshof). Liittovaltion verotuslain 292 §:n perusteella Finanzlandesdirektionin presidentti voi valittaa hallintotuomioistuimeen valitusjaoston päätöksestä.

Itävaltaa koskevassa ratkaisussaan EYT päätyi katsomaan, että valitusjaostoa ei voida pitää ennakkoratkaisupyynnön tekemiseen toimivaltaisena tuomioistuimena. EYT kiinnitti tuomiossaan huomiota ensinnäkin siihen, että valitusjaostolla ja Finanzlandesdirektionilla, joka tekee jaoston käsiteltäväksi tulevat riitautetut päätökset, oli organisatorinen ja toiminnallinen yhteys, kun kaksi valitusjaoston viidestä jäsenestä kuului verohallintoon. Lisäksi jaoston toinen verohallinnosta tuleva jäsen jatkoi tehtäviensä hoitoa verohallinnossa lainkäyttötehtävänsä ohessa, joten hän oli tuolta osin velvollinen noudattamaan esimiestensä ohjeita. EYT kiinnitti huomiota myös siihen, että lainsäädäntö mahdollisti valitusjaostojen kokoonpanojen muuttamisen harkinnanvaraisesti ja jopa yhden valituksen käsittelyn ajaksi, koska tätä muuttamismahdollisuutta ei ollut lainsäädännössä nimenomaisesti estetty. Kun lisäksi otettiin huomioon, että laissa ei ollut säädetty valitusjaoston jäsenten toimikauden pituudesta eikä heidän mahdollisista erottamisperusteistaan, säännösten ei voitu katsoa antavan riittäviä takeita sitä vastaan, että toimeenpanoviranomainen voi pyrkiä epäasianmukaisella tavalla vaikuttamaan jaoston jäseniin tai painostamaan heitä. EYT painotti myös sitä näkökohtaa, että Finanzlandesdirektionin presidentillä oli mahdollisuus tehdä valitus jaoston päätöksestä puolustaen tällöin jaoston kannasta poikkeavaa kantaa. Riippumattomuutta ei riittänyt takaamaan se, että laissa kiellettiin ulkopuolisten ohjeiden vastaanottaminen ja että Finanzlandesdirektionin presidentti ei käytännössä hoitanut jaoston puheenjohtajan tehtäviä. Riippumattomuusvajetta ei riittänyt täyttämään myöskään se käytäntö, että verohallinnosta tuleva toinen jäsen pidättäytyi käsittelemästä sellaisia kysymyksiä, joita hän tavallisesti käsitteli virkamiehenä.

Belgiaa koskevassa tuomiossa De Coster (C-17/00) kysymys oli kunnallisesta lautasantenniverosta. Verosta valitettiin Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalueen lainkäyttölautakuntaan (Collège jurisdictionnel de la Région de Bruxelles-Capitale). EYT piti elintä tuomioistuimena. Ratkaisussa korostettiin muun ohella sitä, että kansallisen lainsäädännön perusteella elimen jäsenet nimitti Belgian pääkaupunkiseudun hallintoalueen valtuusto eivätkä mitkään sellaiset kunnan toimielimet, joiden verotuspäätösten tutkiminen oli annettu lautakunnan tehtäväksi. Lautakunnan jäsenenä ei voinut myöskään toimia kunnanvaltuutettu eikä kunnan viran- tai toimenhaltija. Kuninkaan asetuksen perusteella toimielimeen sovellettiin samankaltaisia jääviyssäännöksiä kuin tuomareihin. Belgian hallituksen tuomioistuimen pyynnöstä toimittamista selvityksistä kävi myös ilmi, että lainkäyttöelimen jäsenet nimitettiin määräämättömäksi ajaksi eikä heitä voinut erottaa. Kuninkaan asetuksen perusteella menettelyä voitiin pitää myös kontradiktorisena.

Verrattaessa EYT:n ratkaisukäytännössä viime aikoina esille nostettuja verotuksen oikeussuojaelinten riippumattomuutta ja lakisääteisyyttä sekä menettelyn oikeusturvatakeita koskevia vaatimuksia, vaikuttaa siltä, että oikaisulautakuntaa voitaisiin melko todennäköisesti pitää ennakkoratkaisua pyydettäessä tuomioistuimen vaatimukset täyttävänä. Riippumattomuutta vähentävänä ja toiminnallista yhteyttä ylläpitävänä tekijänä saatettaisiin kuitenkin edelleen pitää sitä, että oikaisuvaatimukset käsitellään valmistelevasti verohallinnossa eikä valmisteluvastuuta ole selkeästi erotettu verotuksen toimittamistehtävistä. Menettelyn kontradiktorisuusvaatimus ei vaikuta lähtökohtaisesti yhteisön oikeuden tasoisesti tulkittuna ongelmalliselta, vaikka kansallisesti tulkintaepäselvyyksiä voikin syntyä erityislainsäädännön ja yleislainsäädännön välisestä suhteesta.

4.4 ENSI ASTEEN MUUTOKSENHAUSTA

4.4.1 Verovalituksen tekemisestä

VML 61 §:ssä määritellään, kenellä on oikeus tehdä oikaisuvaatimus ja valitus lain soveltamisalaan kuuluvassa veromuodossa. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan verotukseen voi hakea muutosta verovelvollinen itse sekä jokainen muu, jonka oman veron määrään verotus välittömästi saattaa vaikuttaa tai joka

on veron suorittamisesta vastuussa.[250] Myös yhtymä voi hakea muutosta yhtymän tulon ja varallisuuden vahvistamiseen sekä niiden jakoon osakkaille.

> Edellä mainittu säännös ei välttämättä tarkoita kaikkia veroviranomaisen ratkaisuja, joilla on liittymä jo toimitettuun verotukseen tai vastaisuudessa toimitettavaan verotukseen. Esimerkiksi veroviranomaisen ratkaisut julkisuusasioissa ovat hallintovalituksen kohteena siten kuin julkisuuslaissa tarkemmin säädetään. Verotuslain muutoksenhakujärjestelmällä ei ole siten näissä asioissa merkitystä.

Verotuslainsäädännön muutoksenhakujärjestelmän ulottuvuutta voidaan pohtia myös veroviranomaisten muunlaisten hallintopäätösten osalta, mitä osoittaa ratkaisu *KHO 3.5.2002 taltio 1020*. Ratkaisussa oli kysymys siitä, että ulkomaan kansalainen A oli vaatinut veroviranomaista kääntämään erään verovuoden verotusmenettelyyn liittyvän asiakirjan englanniksi. Veroviranomainen oli antanut tähän vaatimukseen kielteisen päätöksen. Hallinto-oikeus oli hylännyt A:n valituksen.

Korkein hallinto-oikeus kumosi ja poisti hallinto-oikeuden päätöksen ja jätti A:n valituksen tutkimatta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa päätöstä perusteltiin ensinnäkin sillä, että A ei ollut hakenut muutosta itse verotukseen. Toiseksi päätöstä perusteltiin sillä, että muutosta ei voitu hakea ylipäätään siihen, oliko viranomainen soveltanut asianmukaisesti hallintomenettelylain mukaisia kääntämistä ja tulkitsemista koskevia oikeusohjeita.

Ratkaisun jälkimmäinen perustelu on lähinnä hämmentävä, sillä mikään ei estäne katsomasta, että hallintomenettelylain ja hallintolain nojalla tehtävä viranomaisen päätös olla suorittamatta asianosaisen vaatimaa kääntämistä tai tulkitsemista saattaa olla joko hallintolainkäyttölaissa tarkoitettu itsenäinen valituskelpoinen ratkaisu tai ainakin välitoimiratkaisuun rinnastuva ratkaisu, johon voidaan hakea muutosta pääasian yhteydessä ja pääasian mukaisessa käsittelyjärjestyksessä. Nyt korkeimman hallinto-oikeuden jälkimmäinen perustelu näyttäisi tosiasiassa sulkevan myös pääasian yhteydessä valittamisen pois. Hallintomenettelylaissa ei ole ollut eikä hallintolakiin sisälly säännöstä, jonka mukaan tällaisesta päätöksestä valittaminen olisi mahdollista vain pääasian yhteydessä, jos päätöstä voidaan pitää valituskelpoisena.

---

[250] Näin myös aikaisemman lainsäädännön ja soveltamiskäytännön mukaan. Ratkaisussa *KHO 1977 B II 596* verolautakunta oli verotusta toimittaessaan vahvistanut verovelvollisen työtulon arvon, jonka perusteella verovelvollinen oli saanut silloisen verolainsäädännön mukaisen prosenttivähennyksen täysimääräisenä. Työtulon arvon korottaminen olisi vaikuttanut sairausvakuutuslaissa säädetyn päivärahan määrään. Verovelvollisen vaatimusta työtulon korottamisesta ei tutkittu, koska korotuksella ei ollut vaikutusta verotukseen eikä verovelvollisen näin ollen katsottu olleen oikeussuojan tarpeessa (äänestys 5–2).

> KHO:n aikaisemmasta käytännöstä voidaan mainita, että vastaavaa ulkoasiainministeriön päätöstä pidettiin aikanaan valituskelpoisena ratkaisuna. Ratkaisun *KHO 1988 A 7* mukaan ulkoasiainministeriö oli välittänyt omaisille asiakirjoja, jotka koskivat heidän ulkomailla oleskelleen sukulaisensa kuolemaa. KHO katsoi, että ulkoasiainministeriö oli voinut HMenL 22 §:n 2 momentissa tarkoitetun harkintavallan puitteissa kieltäytyä kääntämästä asiakirjoja englannin kielestä suomen kielelle.

Kullan tulkinnan mukaan korkeimman hallinto-oikeuden uusi viranomaisen kääntämisvelvoitetta koskeva päätös tarkoittaa, että kääntämistä ja tulkitsemista koskevaan ratkaisuun ei saa erikseen hakea muutosta ja että erikseen muutosta haettaessa valitus jätetään valituskelvottomana tutkimatta.[251] Tapausta on kommentoinut myös *Mäenpää*, jonka mukaan *menettelyyn liittyvät seikat ja menettelytoimet* eivät voi ilman erityissäännöstä olla sellaisenaan muutoksenhaun kohteena. Molemmat siis katsovat, että muutoksenhaku olisi mahdollista pääasian yhteydessä. Mäenpään mukaan esimerkiksi käsittelyn aiheeton viivästys ei voi olla valituksen kohteena, vaikka hyvän hallinnon laatutakeet taataan perustuslain 21 §:ssä. Sama koskee kirjoittajan mukaan myös hallintolain 17 §:n säännöksiä kielellisten oikeuksien noudattamista.[252]

> KHO:n tulkinnassa on käsitykseni mukaan sekoittunut kaksi erilaista valitusjärjestelmää. Erikseen valittamisen kielto näyttää samaistuneen valituslupajärjestelmään liittyvään ilmiöön, jossa *liitännäiset vaatimukset* asiassa eivät voi tulla muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäviksi itsenäisesti, mikäli pääasiaan ei voida enää hakea muutosta tai siihen ei ole vielä haettu muutosta.[253] Tulkinnallinen yhtäläisyys lienee tässä tapauksessa syntynyt helposti, koska asiassa oli kysymys verotusmenettelystä. Muutoksenhaun kohteena ei kuitenkaan ollut verotuspäätös eikä kysymys siten ollut edes verovalituksesta. Tapauksen suppeasta selostuksesta saa kylläkin sen kuvan, että kääntämistä pyytäneen henkilön verotusta oltiin jossain muodossa toimittamassa ja että tämä verotus oli todennäköisesti kesken.

Oman tulkintani mukaan viranomaisen päätöksenteko, joka kohdistuu viranomaisen kääntämis- ja tulkitsemisvelvoitteen toteuttamiseen, voi myös olla itsenäinen valituskelpoinen päätös missä tahansa hallintomenettelyssä, myös verotusmenettelyssä, jolloin muutoksenhaku perustuu yksinomaan hallintovali-

---

[251] *Kulla* 2003a s. 121.

[252] Mäenpää kiinnittää huomiota siihen, että menettelyn asianmukaisuuden kannalta keskeiset kysymykset, esimerkiksi kysymys asian käsittelykielestä tai kuulemisesta, tulisi voida saattaa erityissäännöksin asian käsittelyn kuluessa ainakin yhden muutoksenhakuasteen ratkaistavaksi (*Mäenpää* 2003b s. 315–316). Välimuutoksenhaun osalta kysymys on toisaalta siitä, että välimuutoksenhaku voi hidastaa huomattavasti asian käsittelyyn kuluvaa aikaa, minkä lisäksi välimuutoksenhaussa tehtävän ratkaisun merkitys voi osoittautua jatkoprosessissa ongelmalliseksi.

[253] Esimerkiksi aikaisemmasta oikeuskäytännössä ratkaisu *KHO 13.5.1976 taltio 1926*, jossa LO oli verovelvollisen valituksesta kumonnut verotuksen, mutta hylännyt oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen. Koska oikeudenkäyntikuluista ei saanut valittaa, ellei pääasiaa voitu saattaa KHO:n tutkittavaksi, KHO jätti valituksen tutkimatta (äänestys 3–1).

tuksen käyttöön HLL:n mukaisesti. Tämä ei sulje pois sitä, että jossain tapauksessa viranomaisen laiminlyöntiin näiden velvoitteiden toteuttamisessa voidaan vedota vasta haettaessa muutosta itse pääasiaa koskevaan ratkaisuun, jolloin muutoksenhaku on pääasiaa koskevien rajoitteiden alaista. Koska hallintolaissa säädetään vain esteellisyyskysymysten osalta siitä, että muutoksenhakukeinojen käyttö on mahdollista vasta pääasian tultua ratkaistuksi, automaattisesti tällaista vastaavaa valitusrajoitusta ei voida soveltaa. Kielellisten oikeuksien toteuttamista koskevia viranomaisratkaisuja, jotka voidaan tehdä välitoimen omaisesti vireillä olevissa hallintoasioissa, ei voida myöskään yksiselitteisesti tulkita valituskelvottomiksi sen vuoksi, että ne muistuttavat jossain määrin muita välitoimiratkaisuja.

Korkeimman hallinto-oikeuden lyhyen ratkaisuselosteen perusteella näyttää siltä, että tuossa tapauksessa analyysi valituskelpoisuudesta, erikseen valittamisesta ja pääasialiitännäisyydestä ei ole ollut kovin onnistunutta. Ratkaisun oikeellisuudesta voi olla montaa mieltä. Prosessin tehokkuuden turvaamiseksi on sinänsä tulkinnallisesti järkevää, että viranomaisen hallintoasian käsittelyn yhteydessä suorittamat menettelytoimet samoin kuin hallintotuomioistuimen suorittamat vastaavat menettelytoimet tulevat arvioitaviksi pääsääntöisesti itse pääasian valituksen yhteydessä.

> Oikeussuojatarpeita ei kuitenkaan voida ratkaista kovin kategorisesti, mitä osoittaa esimerkiksi OK 16 luvun säännöksissä tapahtunut kehitys. OK 16:3.2 mukaan ratkaisuun, jolla tuomari on todettu esteelliseksi käsittelemään asiaa, ei saa hakea muutosta. OK 16.3.3:n mukaan vastaavaan tuomarin esteellisyyttä koskevan oikeudenkäyntiväitteen hylkäävään ratkaisuun haetaan muutosta samassa yhteydessä kuin käräjäoikeuden tuomioon tai lopulliseen päätökseen, jollei tuomioistuin määrää, että muutosta haetaan erikseen. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen (HE 83/2001 vp) mukaan yleinen tuomioistuin voi tapauskohtaisesti määrätä, että muutosta haetaan erikseen. Tällaisia tilanteita ovat perustelujen mukaan lähinnä ne, joissa muutoksenhakemus kävisi hyödyttömäksi, jos asian käsittelyä jatkettaisiin, tai jossa käsittely jouduttaisiin oikeudenkäyntivirheen johdosta valituksen menestyessä laajasti toistamaan.
>
> Hallintolainkäytössä muutoksenhaun edellytyksistä säädetään lailla eikä voimassa olevaan lainsäädäntöön sisälly säännöksiä, joiden perusteella hallintotuomioistuin voisi harkinnanvaraisesti sallia omaa päätöstään koskevan muutoksenhaun ennen pääasian ratkaisemista. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten täyttämiseksi saattaa kuitenkin olla aiheellista, että hallintolainkäytössä myös pohdittaisiin välimuutoksenhaun tarpeita erityisesti niissä tilanteissa, joissa oikeudenkäynnissä saattaa muutoin olla tapahtumassa vakava virhe. Esimerkiksi oikeudenkäyntien julkisuuteen liittyen tuomioistuimen päätös olla antamatta salassa pidettävää asiakirjaa asianosaiselle tämän kuulemiseksi voi johtaa siihen, että olennainen oikeudenkäyntivirhe todettaisiin vasta pitkähkön ajan kuluttua virheellisen päätöksen tekemisestä. Yhtä olennainen virhe voi tapahtua myös siinä tilanteessa, jossa asianosaiselle luovutetaan toista asianosaista koskeva tieto tai asiakirja, joka paljastaa esimerkiksi tuon toisen asianosaisen liikesalaisuuden. Ensiksi mainitussa tilanteessa voidaan arvioida, että oikeussuojakeino voi olla tehoton, mikäli oikeussuojakeinoa voidaan käyttää vasta pääasian ratkaisemisen jälkeen. Jälkimmäisessä tilanteessa oikeussuoja-

keino on tosiasiassa täysin tehoton, minkä lisäksi muutoksenhaulla ei ole myöskään korjaavaa vaikutusta.

PL 21 §:n säännökset huomioon ottaen poikkeavasta valitusmahdollisuudesta ennen pääasian ratkaisemista tulisi kuitenkaan säätää laissa, eikä päätöksentekoa asiassa tulisi siten uskoa lain tasolla hallintotuomioistuinten harkintaan vastaavalla tavalla kuin OK:ssa on menetelty.

Veronsaajapuolen oikaisu- ja muutoksenhakuoikeudesta säädetään VML 61 §:n 2–4 momentissa. Veronsaajapuolen muutoksenhakuoikeutta rajoittaa ennakkotietoasioissa se, onko veroasiamies ilmoittanut VML 85 §:n 4 momentin mukaisesti, että hän käyttää oikeuttaan hakea muutosta asiaan. Tällaista valitusrajoitusta veronsaajapuolella ei kuitenkaan ole silloin, kun ennakkotieto perustuu virheellisiin tai puutteellisiin tietoihin. Vastaava rajoitus koskee myös Verohallituksen oikeutta hakea muutosta valtion puolesta. Verohallituksen valitusoikeudesta säädetään muutoin verohallintolaissa.

Verovelvollisen tai muun muutoksenhakuun oikeutetun on tehtävä oikaisuvaatimus viiden vuoden kuluessa verovelvollisen verotuksen päättymistä seuraavan vuoden alusta. Veroasiamiehen, kunnan, seurakunnan ja KELA:n on kuitenkin tehtävä oikaisuvaatimus kahdeksan kuukauden kuluessa verovelvollisen verotuksen päättymisestä. Verotuksen muuttamista koskevasta veroviraston päätöksestä saadaan edellä tarkoitetun määräajan estämättä tehdä oikaisuvaatimus 60 päivän kuluessa päivästä, jona muutoksenhakuun oikeutettu on saanut päätöksestä tiedon. Päätös toimitetaan verovelvolliselle kirjeitse. Veroasiamiehen, kunnan, seurakunnan ja KELA:n määräaika lasketaan päätöksen tekemisestä.

VML 67 §:n mukaan oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saadaan tehdä valitus 60 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.[254] Valitusaika lasketaan verovelvollisen osalta kirjeitse toimitetusta tiedoksiannosta ja veronsaajan osalta päätöksen tekemisestä. Suoraan hallinto-oikeudelle tehty valitus käsitellään ensin oikaisuvaatimuksena verotuksen oikaisulautakunnassa. VML 68 §:n mukaisesti hallinto-oikeuden ei tuolloin tarvitse tehdä asiassa tutkimatta jättämistä koskevaa päätöstä. Valitusvaiheessa osapuolten kuulemisesta huolehtii ensi vaiheessa verovirasto VML 69 §:n mukaisesti.

4.4.2 Valituksen laajuus ja hallintotuomioistuimen toimivalta

VML 67 §:n perusteella verovalituksen ja verotuksen oikaisuvaatimuksen välillä vallitsee yhteys, jonka mukaisesti varsinaisessa muutoksenhakuvaiheessa ei voida vaatia verotukseen muutosta oikaisuvaatimusmenettelyä laajemmin

[254] Myös verotoimiston oikaisuvaatimuksen johdosta tekemä päätös on lainkohdassa tarkoitettu oikaisuvaatimukseen annettu päätös (näin esimerkiksi *KHO 12.9.1997 taltio 2216*).

eikä muulla perusteella.[255] Valituksessa esitettyinä tällaiset uudet vaatimukset joutuvat käsiteltäviksi ensi vaiheessa oikaisuvaatimusmenettelyssä.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti hallintotuomioistuin tutkii ex officio valituksen käsittelyn *muodolliset edellytykset* eikä viranomainen tältä osin ole sidottu asianosaisten esittämiin käsityksiin. Hallintolainkäyttöviranomainen on sen sijaan sidottu asian käsittelyyn *materiaalisesti* siinä laajuudessa kuin muutoksenhaussa on vaadittu.[256] Vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön perustuu myös se valitusviranomaisen toimivaltaa koskeva rajoitus, jonka mukaan valituksenalaista päätöstä ei saa pääsääntöisesti muuttaa muilta kuin valituksenalaisilta kohdin eikä vaadittua enempää. Verotusta ei voida muuttaa verovelvollisen omasta valituksesta hänelle epäedullisemmaksi (reformatio in peius -kielto). Kielto ei sinänsä estä hallinto-oikeutta ratkaisemasta asiaa eri pohjalta kuin verotusmenettelyn aikaisemmissa vaiheissa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti hallinto-oikeus voi päätyä esimerkiksi verovelvollisen verotuksellisen statuksen (yleisesti vai rajoitetusti verovelvollinen) tai verovelvollisuuden kohdistamisen (esimerkiksi yhtiön vai yhtiömiehen tuloa) osalta toiseen tulokseen kuin aikaisemmat asteet. Kielto ei myöskään ulotu niihin tilanteisiin, joissa verotuksen kumoaminen johtuu menettelyssä tapahtuneista virheistä.

Vero-oikeustieteellisessä kirjallisuudessa käytetään varsin yleisesti *kanteen muutoskiellon* käsitettä puhuttaessa siitä oikeudellisesta ilmiöstä, että verovelvollisen tulee pysyttäytyä muutoksenhakuvaiheessa jo verotuksen aikaisemmassa oikaisuvaatimusvaiheessa esittämissään vaatimuksissa. Vain vaatimus-

---

[255] *Myrsky – Linnakangas* toteavat viitaten HLL 27 §:ään, että jatkovalituksessa ei voida vaatia muuta kuin mitä asian aikaisemmassa vaiheessa on vaadittu (*Myrsky – Linnakangas* 2004 s. 188). Sidonnaisuus aikaisempiin vaatimuksiin perustunee kuitenkin HLL:a enemmän VML 67 §:ään, jonka mukaan muutoksenhaun kohteena on nimenomaisesti oikaisuvaatimukseen annettu päätös. Kirjoittajat toteavat toisaalta, että HLL 27 §:ssä ei säännellä hallintomenettelyn ja ensimmäisen valitusasteen välisestä suhteesta eli siitä, missä määrin valituksen laajuuteen vaikuttaa se, missä laajuudessa asia on ollut esillä oikaisuvaatimusmenettelyssä. Laajentamisesta ei ole kysymys silloin, kun vaatimus mahtuu aikaisemman vaatimuksen ”raameihin”, esimerkiksi vaatimus arvioverotuksen kumoamisesta tai sen määrän alentamisesta voi sisältää myös veronkorotuksen muuttamista koskevan vaatimuksen. Perintöverotuksessa muutoksenhakujärjestelmän erityispiirteenä on, että oikaisuvaatimus ja valitus saattavat johtaa siihen, että verotus palautetaan sellaistenkin verovelvollisten osalta, jotka eivät itse ole hakeneet muutosta. Näin laaja palauttaminen johtuu siitä, että kuolinpesä on kokonaisuus ja perintöverotuksessa kaikkien pesän osakkaiden välillä vallitsee riippuvuussuhde. PerVL 49 §:n mukaan muutoksenhakuviranomainen voi palauttaa asian kokonaisuudessaan verovirastoon tai oikaisulautakuntaan uuden verotuksen toimittamista tai päätöksen tekemistä varten. Palauttaminen on mahdollista, jos asia on jäänyt joltakin osin tutkimatta tai verotus on muutoin toimitettu olennaisesti väärin. Seurannaismuutoksista säädetään erikseen PerVL 50 §:ssä. Seurannaismuutoksia rajoittaa lain mukaan se, että toiseen verovelvolliseen kohdistuvan oikaisun tekeminen olisi kohtuutonta. Perintöverotuksen oikaisuja muutoksenhakujärjestelmästä ks. tarkemmin *Andersson* 2004a s. 148–153.

[256] Verovelvollinen vaati valituksessaan LO:ssa ainoastaan korjauskustannusten vähentämistä satunnaisen myyntivoiton verotuksessa. LO ei voinut viran puolesta alentaa verotusta sillä perusteella, että verovelvollisen puoliso omisti puolet myydyistä osakkeista (*KHO 1986 B II 561)*

ten supistava esittäminen on mahdollista muutoksenhakuvaiheessa. *Reformatio in peius* -kielto ei välttämättä puolestaan estä sitä, että tietyissä tilanteissa esimerkiksi yhtiön ja yhtiömiesten verojen kokonaismäärä saattaa lisääntyä.

> Ratkaisussa *KHO 1989 B 555* avoimen yhtiön yhtiömiehen yhtiön verovelvollisuutta koskevan oikaisuvaatimuksen hyväksymistä ei estänyt se, että veronoikaisun seurauksena yhtiön ja yhtiömiesten verojen kokonaismäärä lisääntyi (äänestys 3 + 2 – 3). Avoin yhtiö oli verotuksissa 1982–1984 purettu ja yhtiön nimissä verotettu tulo oli verotettu vaimon tulona (valtionverotuksessa puoliksi puolisoiden kesken). Yhtiömiesten verovuotta 1982 koskeneen valituksen johdosta LO katsoi, että yhtiötä oli pidettävä erillisenä verovelvollisena, mihin päätökseen viitaten puolisot sittemmin vaativat yhtiön verotusta vastaavalla tavalla oikaistavaksi myös verovuosilta 1983 ja 1984. Näiden oikaisujen johdosta verotus sinänsä muuttui yhtiötä koskevaksi, mutta muodostui aviopuolisoihin kohdistunutta verotusta ankarammaksi.
>
> Puolisot vaativat valituksessaan LO:ssa yhtiön verotuksen toimittamista alkuperäisellä tavalla, ja tämän LO hyväksyi perustellen päätöstään sillä, että valittajat olivat erehtyneet veroseuraamuksista. KHO:een asiassa valitti tarkastusasiamies, joka katsoi, että kysymys verovelvollisuudesta ratkesi tosiseikkojen ja lainsäädännön perusteella eikä verovelvollisen käsityksillä tai erehdyksillä siten ollut merkitystä.
>
> KHO (3 jäsentä) katsoi, että asianomaisilla ei ollut oikeutta valita verovelvollisasemaansa ja ettei valituksin voitu myöskään oikaista sellaista erehdystä, jossa oli kysymys pelkästään verotuksen rahamääräisestä lopputuloksesta. Kun verotukset oli oikaistu LO:n aiemman päätöksen mukaisiksi, päätöksiä ei voitu kumota sillä perusteella, että verojen määrä oli hyväksyttyjen vaatimusten johdosta noussut. Tähän lopputulokseen yhtyi 2 muuta jäsentä vain sillä perusteella, että veronoikaisupäätöksissä ei ollut valitusteitse oikaistavaa virhettä. KHO:n 3 vähemmistöön jäänyttä jäsentä olisi palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi sen johdosta, että verolautakunnan olisi tullut varata asianosaisille tilaisuus tulla kuulluiksi.[257]

Siviilioikeudellisesti kanteen muutoskiellolla tarkoitetaan yleensä kolmenlaista soveltamistilannetta: 1) alkuperäinen vaatimus esitetään uudella perusteella, 2) uusi vaatimus esitetään alkuperäisellä perusteella ja 3) uusi vaatimus esitetään uudella perusteella. Kanteen muuttamisena ei sen sijaan yleensä pidetä kanteen oikaisemista, parantamista tai täydentämistä. Siviiliprosessin säännöksillä ja käytänteillä ei kuitenkaan voida ratkaista hallintolainkäyttöprosessin osalta vastaavaa oikeuskysymystä valituksenalaisen päätöksen muuttamisen mahdollisuuksista. Perimmäinen syy tälle on yksinkertaisesti se, että tuomioistuinmenettely perustuu hallintolainkäytössä määräämisperiaatteen sijasta virallisperiaatteelle. Siviiliprosessuaalinen näkemys tulee sovittaa hallintoprosessin eri-

[257] Myrsky korostaa, että aineellisilla perusteilla verotuksessa ei voida tehdä reformatio in peius -kiellon vastaista ratkaisua. Prosessuaalisilla perusteilla tällaiseen ratkaisuun voidaan sinänsä päätyä esimerkiksi siinä tilanteessa, että muutoksenhakutuomioistuin kumoaa verotuksen menettelyvirheen perusteella, vaikka valittaja on vaatinut vain päätöksen osittaista muuttamista *(Myrsky*, Verotus 1996 s. 365).

tyispiirteisiin ja kanteen muuttamisen osalta erottaa käsitteet valituksen perusteet ja valituksen perustelut.

Myrskyn esittämän näkemyksen mukaan hallintoprosessissa voi olla kysymys kanteen muuttamisesta vain silloin, kun tuomioistuin ei ole velvollinen viran puolesta ottamaan asiaa huomioon.[258] Hallintolainkäyttöprosessin osalta toisaalta tunnettua on, että tuomioistuimen tällaisesta tutkimisvallasta ei ole erikseen säädetty. Käsitykset tutkimisvallan ulottuvuudesta silloin, kun valittaja ei ole vedonnut asiaan, vaihtelevat oikeuskäytännössä jopa asiaryhmittäin.

> Myrsky toteaa, että oikeuskirjallisuudessa *sisältövirheitä* ja *menettelyvirheitä* on arvioitu eri tavalla kanteen muutoskiellon kohteina. Myös menettelyssä on havaittavissa sama erottelu eli menettelyvirheiden korjaamista on pidetty viran puolesta sallitumpana.
>
> Vanhemmasta vero-oikeuskäytännöstä Myrsky mainitsee tapauksen *KHO 1944 I 2*, jossa väärän asteikon mukaan laskettua lahjaveroa oikaistiin, vaikka verotuksessa ei ollut siitä valitettu. Myös jälkiverotuksen toimittamiselle säädetty aika voidaan ottaa viran puolesta huomioon (*KHO 1965 I 55*).[259] Tuomioistuimen tutkimisvaltaan ei ole toisaalta kuulunut muuttaa viran puolesta verotusperustetta toiseksi. Tätä ilmentää ratkaisu *KHO 1986 B II 561*, jossa LO:n katsottiin menetelleen virheellisesti, kun LO oli alentanut viran puolesta verotusta sillä perusteella, että verovelvollisen puoliso omisti puolet myydyistä asuntoosakkeista. Alun perin verovelvollinen oli vaatinut vain osakehuoneiston korjauskustannusten vähentämistä satunnaisen myyntivoiton verotuksessa.
>
> Myrskyn mukaan tukea menettelyvirheiden laajahkolle huomioon ottamiselle viran puolesta voidaan saada siitä, että menettelyvirheet voivat olla yleensä samalla kantelu- tai purkuperusteita. Analogiatuesta huolimatta Myrsky on korostanut tarvetta kirjoittaa hallintoprosessia varten prosessin erityispiirteisiin soveltuva OK:n perusjärjestelmää vastaava säännöstö tuomioistuimen toimivallasta.[260] Kannatan tätä ajatusta lämpimästi. PL 2 §:n 3 momentti, 21 § ja 81 § huomioon ottaen kysymys on lainsäätäjän veroprosessin täsmentämistä koskevasta tehtävästä.
>
> *Silenti* toteaa samoin, että menettelyvirheiden tutkimiseen viran puolesta on oikeuskäytännössä suhtauduttu eri tavoin kuin sisältövirheisiin. Menettelyvirheiden laajahkon viran puolesta tutkimisen puolesta Silenti esittää myös perustuslaista johdettavissa olevia syitä. HM 92, 53 ja 56 §:n perusteella kansalaisten oli voitava luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen, minkä lisäksi ylempien lainkäyttöviranomaisten tehtäväksi oli säädetty valvoa tässä suhteessa alempien viranomaisten ratkaisutoimintaa. Hallintolainkäytössäkin kanteenmuutoskieltoa vastaavien periaatteiden noudattamista vaati tämän lisäksi oikeudenkäynnin hallittavuus ja vastapuolen oikeusturva.
>
> Viran puolesta huomioon otettavia seikkoja Silenti luonnehtii laillisuuskysymyksiksi ja yleensä muodollisiksi virheiksi, jotka useimmiten koskevat tapauksia, joissa on samalla käsillä kantelu- tai purkuperuste. Tärkeimpinä viran puolesta huomioon otettavina seikkoina Silenti mainitsee hallintopäätöksen mitättömyyden, toimivaltavirheet ja kuulemisvirheet.[261]

---

258 *Myrsky*, Verotus 1990 s. 131.
259 Ratkaisu tehtiin täysistunnossa (äänestys 12–7).
260 *Myrsky*, mts. 145.
261 *Silenti,* LM 1984 s. 374 ja 381–386.

Kuten *Silenti* on todennut, virallisperiaatetta (oikeammin tosin Myrskyn esittämällä tavalla tuomioistuimen omaehtoisen tutkimisvallan laajuutta) on sovellettu käytännössä esimerkiksi veroasioissa joustavammin kuin kunnallisasioissa.[262] Silenti pitää kanteenmuutoskiellon periaatteiden soveltamista myös hallintolainkäytössä lähtökohtana, jota edellyttävät muun ohella vaatimus ”mahdollisimman pikaisesta oikeusrauhan saavuttamisesta” sekä täytäntöönpanotoimenpiteet. Toisaalta monimutkaistuvassa hallintojärjestelmässä asianosaisella voi olla vaikeuksia tuoda esiin kaikkia asiaan vaikuttavia näkökohtia heti ensivalituksessaan. Tuolloin Silennin mukaan hallinnon palveluperiaate ja hallinnon lainalaisuus puhuvat sen puolesta, että ainakin karkeisiin menettelyvirheisiin puututaan viran puolesta. Hallintolainkäytössä uusien valitusperusteiden esittämisen rajoitteeksi Silenti esittää ainoastaan sen, että asia ei saa niiden johdosta muuttua toiseksi.[263] Saman rajoituksen esittää myöhemmin myös *Matti Haapaniemi*, joka pitää tätä mahdollisuutta välttämättömänä jo pelkästään virallisperiaatteen toimivuuden kannalta.[264]

Silenti korostaa, että hallintolainkäytössä ei tulisi poiketa yleisessä prosessissa noudatettavista periaatteista enempää kuin on välttämätöntä hallintolainkäytön erityispiirteiden vuoksi. Valituskirjelmän täydennysmenettelyyn viitaten Silenti toteaa, että valittaja, joka ei ole lainkaan yksilöinyt vaatimustaan, voi käytännössä siirtää valituksensa laajuudesta ja valitusperusteista disponoimisen valituksen jättämisajankohdan jälkeen.

> Silenti viittaa silloiseen OK 14:2.3:een, jonka mukaan kanteen muuttamiseksi ei katsottu sitä, että kanteen tueksi esitettiin uusia seikkoja, ellei asia sen johdosta muuttunut toiseksi. Silennin mukaan säännös tarkoitti tilannetta, jossa vaatimus pysyi samana, mutta sen tueksi esitettiin sellaisia uusia tosiasiaperusteluja, joita ei ollut aikaisemmin esitetty. Silennin tulkinnan mukaan kanteen yksilöimiseksi ei OK 14 luvun säännösten mukaan vaadittu lainkaan *oikeusperusteiden* esittämistä, joten kanteen muuttamistakaan ei siten voinut olla niiden esittäminen myöhemmässä vaiheessa eikä oikeusperusteen vaihtaminen.
>
> Esimerkkinä Silenti esittää ratkaisun *KHO 2.9.1983 taltio 3300*, jossa oli kysymys mikroautoradan sijoituspaikan hyväksymisestä silloisen terveydenhoitolainsäädännön nojalla. Valituksessaan LO:ssa valittajat vaativat terveyslautakunnan päätöksen kumoamista sillä perusteella, että radasta aiheutui terveydellisiä ja ympäristöllisiä haittoja (lainvastaisuus). Tämän jälkeen he vaativat valitusajan umpeen kulumisen jälkeen päätöstä kumottavaksi kolmella uudella perusteella, joista ensimmäinen koski sijoituslupahakemuksen kuuluttamista (muotovirhe), toinen sitä, että yhdistyksellä ei ollut luvan tarvetta toisen rata-

---

[262] Muilla hallinnonaloilla noudatetun käytännön Silenti sijoitti ”jonnekin näiden ryhmien väliin”. Oikeuskäytäntö vaikutti hänen mukaansa kaiken kaikkiaan melko horjuvalta (*Silenti*, mts. 374 –375).

[263] *Silenti,* mts. 379–380.

[264] Tuloveroprosessissa kanteen muuttamista koskevilla säännöksillä ei ole kovin suurta merkitystä, koska valitusajat ovat pitkät. Kanteenmuutosproblematiikka tulee yleensä esille sellaisessa tilanteessa, jossa veronsaajan edustaja on valittanut tai jossa verovelvollisen valitus on tehty aivan valitusajan lopussa (*Matti Haapaniemi* 2001 s. 451).

hankkeen takia (tarkoituksenmukaisuusperuste) ja kolmas sitä, että yhdistys tarvitsi toiminnalleen myös rakennuslainsäädännön mukaisen luvan (laillisuusperuste). LO jätti nämä kolme viimeksi mainittua valitusperustetta tutkimatta ja hylkäsi muilta osin valituksen.

KHO puolestaan katsoi, että kolmesta uudesta valitusperusteesta vain viimeinen eli rakennuslain mukaisen luvan tarve oli uusi valitusperuste, koska KHO:n tulkinnan mukaan asia muuttui sen johdosta toiseksi. Hallintoprosessin tehokkuuden kannalta huomion arvoista KHO:n ratkaisussa oli, että uudeksi kielletyksi valitusperusteeksi katsottiin päätöksen laillisuutta koskenut peruste.

Nykykäytännössä tämänsuuntaista uutta väitettä pidettäneen tuomioistuimen tutkimisvaltaan kuuluvana väitteenä sen johdosta, että lupa-asioiden käsittelyssä noudatetaan vakiintuneesti käytäntöä, jossa tuomioistuin harkitsee viran puolesta hankkeen toteuttamiseksi tarvittavat luvat. Nykykäytännössä valitusperusteet, jotka koskevat luvan myöntämisedellytyksiä tai sovellettavaa lainsäädäntöä, eivät siten kovin herkästi jää vasta jatkomuutoksenhaussa esitettyinä tutkimatta. Tämän käytännön osalta selitystekijä lienee se, että KHO nojautuu voimakkaasti jura novit curia -periaatteeseen ja hallintovalituksen valvontafunktioon.

Itse olen sitä mieltä, että tulkinta uusien valitusperusteiden esittämisen rajoitteesta (”asia muuttuu toiseksi”) voi johtaa hallintolainkäytössä varsin tehottomaan prosessiin sekä ensimmäisessä asteessa että jatkomuutoksenhaussa. Ensimmäisen asteen tehokkuusongelma voi syntyä siitä, että valitusajan umpeen kulumisesta huolimatta asiassa esitetään samaan valitusperusteeseen (esimerkiksi päätöksen lainvastaisuuteen) liittyviä uusia perusteita. Sama ilmiö voi kertaantua jatkovalitusvaiheessa. Jatkovalitusvaiheessa vain sellaisten uusien valitusperusteiden, joilla on liittymä itse hallinto-oikeuden päätökseen tai jotka perustuvat muutoin vasta myöhemmin valittajan tietoon tulleeseen seikkaan, tulisi olla sallittuja.

Eri asia on, että valitustuomioistuimen toimivaltaa tutkia viran puolesta menettely- ja lainsoveltamisvirheitä tulisi lainsäädännössä samalla täsmentää. Esimerkiksi MRL:sta ei ilmene, että hallintotuomioistuimet voivat valittamaan oikeutetun naapurin tai muun tahon valituksen johdosta kumota myönnetyn luvan sillä perusteella, että hakija ei ole ollut hakemansa luvan tarpeessa. Kysymyksessä on tällöin hallintotuomioistuimen tulkinta hallintoviranomaisen päätöksenteon lainvastaisuudesta, joka ei vastaa lainkaan valittajan esittämiä valitusperusteita luvan myöntämisen puuttuvista edellytyksistä, vaikka valitusperusteet sinänsä liittyvät laajasti ottaen päätöksen lainmukaisuuteen. Alkuperäisen hakijan kannalta oikeustila ei tämänsisältöisen päätöksen johdosta muutu huonommaksi eli kysymys ei ole reformatio in peius -kiellon vastaisesta tuomioistuimen menettelystä. Menettely ja tuomioistuimen päätöksen lopputulos ovat kuitenkin valittajan kannalta ajateltuna varsin yllättäviä.

Oikeudenkäynnin edellytyksenä olevien menettelyedellytysten viran puolesta tutkimisen järjestykseksi Silenti esittää Hallbergin väitöskirjassaan vuonna 1978 esittämän järjestyksen. Tämän tutkimisjärjestyksen mukaan ensiksi tutkitaan valitusviranomaisen toimivalta, tämän jälkeen valituksen kohteena olevan päätöksen valituskelpoisuus, muutoksenhakemisen mahdolliset rajoitukset (kuten valituskielto), muutoksenhakijan valitusoikeus, valitusajan noudattaminen

sekä viimeksi, onko muutosta haettaessa menetelty muutoin säädetyllä tavalla.[265]

Käytännössä näistä tutkimiskohteista viimeisen merkitys on kaventunut, koska valituskirjelmän voi toimittaa hallintolainkäyttölain mukaan erityissäänte-lyn vastaisesti myös suoraan hallintotuomioistuimelle. Valituskirjelmän allekirjoituspuutteita ei myöskään ole tarpeen lainkaan täydentää, jollei asiakirjan lähettäjän henkilöä tai asiakirjan muuttumattomuutta ole syytä epäillä. Merkityksellinen seikka on sen sijaan se, että valituskirjelmä jätetään täydennysmenettelyn jälkeen tutkimatta sen johdosta, että valituskirjelmästä ei saada selkoa siitä, millä perusteella päätökseen haetaan muutosta.

Verotusratkaisujen verokausittaisen tai muun toistuvuuden vuoksi verotusmenettelyssä on erityistä merkitystä ratkaisujen *oikeusvoimavaikutuksella*. Verotuspäätöksen oikeusvoimavaikutus estää hakemasta päätökseen muutosta sellaisella perusteella, joka on tullut aikaisemmin lainvoimaisesti ratkaistuksi. Esimerkiksi ratkaisussa *KHO 22.1.1981 taltio 332* lääninoikeus oli alentanut verovelvollisen valituksesta tämän liiketulon arvioidun määrän. Lääninoikeus palautti asian muusta syystä ja arvioidun tulon alentamisesta johtuvaa verotuksen oikaisemista varten verolautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Verovelvollisen valitus uudelleenverotusta koskeneesta päätöksestä jätettiin tutkimatta, kun liiketulo oli vahvistettu lääninoikeuden alentamaan määrään ja verovelvollinen vaati uudestaan arvioverotuksen kumoamista (äänestys 3–1).

Muutoksenhakuasteen muodollista ja materiaalista tutkimistoimivaltaa koskevat periaatteet eivät ilmene verolainsäädännöstä expressis verbis, vaikka oikeustilan kehitys huomioon ottaen tällaiset perusteet ovatkin jo pääsääntöisesti niin vakiintuneita, että ne voitaisiin kirjata lainsäädäntöön. Perustuslain 21 §:n 2 momentin näkökulmasta pidän verolainsäädännön tällaista kehittämistä tärkeänä, koska viime kädessä kysymys on lainsäätäjälle asetetusta velvoitteesta täsmentää muutoksenhakuoikeutta koskevaa sääntelyä. Tätä samaa tavoitetta ilmentävät perustuslain muut säännökset, joiden mukaan verolakien on sisällettävä säännökset verovelvollisen oikeusturvasta (perustuslain 81 §:n 1 momentti ja perustuslain 121 §:n 3 momentti). Verovelvollisen oikeusturvavaatimusten osalta lähtökohtana on lainsäädäntövaiheessa toistaiseksi pidetty vain muutoksenhakumahdollisuuden järjestämistä, vaikka oikeusturvan toteutumisen kannalta suurempi merkitys on sillä, millä tavalla tuomioistuin itse voi rajata tutkimisvaltaansa tai missä laajuudessa asiaa muutoin voidaan käsitellä

---

[265] *Silenti* LM 1984 s. 385 ja *Hallberg*, 1978 s. 169. Silenti toteaa, että menettelyvirheiden olemassaolo otetaan viran puolesta ylemmässä asteessa huomioon myös alemman asteen menettelyn osalta. Tyyppitilanne on esimerkiksi se, että valitus on jo myöhästynyt ensimmäisessä tuomioistuinasteessa, mitä virhettä tuo tuomioistuin ei ole havainnut. Silennin mukaan viran puolesta huomioon otettaviin seikkoihin on puututtava ainakin silloin, kun siihen ilmenee erityistä aihetta (asianosaisen tai viranomaisen huomautus) tai muu seikka pakottaa kiinnittämään asiaan huomiota. Muuten puuttumiseen on ”valta vaan ei velvollisuutta” (mts. 387).

tuomioistuimessa. Positiivisten säännösten puuttuessa nämä rajaukset perustuvat tällä hetkellä edelleenkin täysin oikeuskäytäntöön.

Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta on säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan lailla on niin ikään säädettävä kunnallisen verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Tässä tutkimuksessa ei ole tutkimusekonomisista syistä mahdollista syventyä tarkemmin verotuksen perustuslaillisten oikeusturvaelementtien tarkasteluun siltä osin kuin näissä elementeissä on kysymys verolainsäädännön tarkkuus- ja sisältövaatimuksista tai kunnallisen verotusoikeuden rajoista.[266]

4.5 MUUTOKSENHAKU KORKEIMPAAN HALLINTO-OIKEUTEEN

4.5.1 Valitusaika ja vaatimusten liitännäisyys

VML 70 ja 71 §:ssä säädetään muutoksenhausta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen saa valittamalla hakea muutosta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitusaika on 60 päivää ja valituslupahakemus sisällytetään valituskirjelmään.[267] Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä. Vaikka VML:ssa ei sitä nimenomaisesti todetakaan, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti valitusluvan myöntämismenettely koskee myös pääasiaan liittyviä sivuvaatimuksia.

---

[266] *Hidénin* mukaan kunnallisverotusta koskevat perustuslaissa samat vaatimukset kuin valtion verotustakin sääntelyn täsmällisyydestä ja oikeussuojasta. Kunnallisella verotusoikeudella on tietynlainen tulkinnallinen minimisisältö, jota ei voida tavallisen lain säätämisjärjestyksessä rajoittaa. Hidén toteaa perustuslakivaliokunnan käytännöstä kokoavasti, että: 1) perustuslaki ei suojaa sellaisenaan mitään verotusjärjestelyä tai verotuksen tuottoa, 2) kunnallisen verotusoikeuden perustuslainsuoja edellyttää olennaisesti vain sitä, että kunnilla on sellainen verotusoikeus, jolla on todellista merkitystä kuntien oikeudelle päättää itsenäisesti taloudestaan ja että 3) kuntien oikeus päättää asukkaidensa tulojen verotuksesta sekä veron määrästä (skattesatsen) täyttää käytännössä merkityksellisen verotusoikeuden kriteerit (*Hidén* 2003 s. 57 ja 62). *Mäenpää* suhtautuu kriittisesti siihen, että verotusta tarkastellaan osana julkista taloutta sillä tavoin, että eri verotusmuotoja pidetään kokonaisuutena. Tällainen tarkastelutapa ei painota riittävästi kunnille kuuluvien hyvinvointipalvelujen rahoitusta ja toteuttamista (*Mäenpää* 2004 s. 244–246).

[267] *Haapaniemen* mukaan, mikäli valittaja ei ole valituslupaa edellyttävässä asiassa tuonut lainkaan esille valitusluvan myöntämisen edellytyksiä, KHO voi ”vanhaan tapaansa” turvautua tältä osin täydennysmenettelyyn (*Matti Haapaniemi* 2001 s. 453). *Andersson* suhtautuu tällaiseen täydentämiseen varauksellisesti (*Andersson* 1998 s. 86). Varauksellisen suhtautumisen puolesta puhuu ennen kaikkea se, että tällaisella menettelyllä voidaan käytännössä pidentää valitusaikaa.

Ratkaisussa *KHO 20.3.1980 taltio 1605 a* katsottiin, että LO:n kumottua A:n verotuksen ja palautettua asian verolautakunnalle sekä hylättyä A:n tekemän oikeudenkäyntikuluvaatimuksen, A:lla oli oikeus hakea ratkaisuun muutosta siltä osin kuin asiassa oli kysymys oikeudenkäyntikuluista. Itse pääasiaa eli ratkaisua verotuksen kumoamisesta ja palauttamisesta ei pidetty valituskelpoisena ratkaisuna.

Vastaavaan asiaan palattiin vuonna 1982 täysistuntoratkaisussa, joka koski liikevaihtovero-oikeuden päätöstä esitetyn uuden selvityksen johdosta kumota toimitetut jälkiverotukset ja palauttaa asia liikevaihtoverotoimistolle uudelleen käsiteltäväksi. Myös liikevaihtovero-oikeus oli hylännyt oikeudenkäyntikuluvaatimukset. KHO:n täysistunnon enemmistö (16 jäsentä) katsoi ratkaisussa *KHO 1982 B I 51*, että liikevaihtovero-oikeuden päätös sisälsi oikeudenkäyntikulujen hylkäämisen osalta valituskelpoisen ratkaisun, johon voitiin KHO:ssa hakea valittamalla muutosta. Vähemmistö (10 jäsentä) katsoi, että yhtiöllä ei ollut oikeutta hakea valittamalla muutosta oikeudenkäyntikulujen osalta, kun itse pääasiaa koskeva ratkaisu oli valituskelvoton. Lisäksi yksi jäsen katsoi, että liikevaihtovero-oikeuden ei olisi palautuspäätöksen vuoksi tullut myöskään ratkaista tuossa vaiheessa kysymystä oikeudenkäyntikuluista. Tämä jäsen olisi tutkinut ja hylännyt valituksen.[268]

Täysistuntoratkaisussa *KHO 1982 B I 52* oli puolestaan kysymys siitä, että liikevaihtovero-oikeus oli hyväksynyt verovelvollisen valituksen, mutta tuomioistuin oli hylännyt oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevan vaatimuksen. Äänin 24–3 katsottiin, että verovelvollisen valitus kulujen osalta edellytti valitusluvan myöntämistä.

Pääasian ja kulukysymyksen prosessuaalisesta yhteydestä oli kysymys ratkaisussa *KHO 1.12.1998 taltio 2685*. Piiritullikamari oli lisäkantona kantanut yhtiön maahantuomista tavaroista tullia ja arvonlisäveroa. Yhtiön valituksen johdosta piiritullikamari peruutti tullin ja arvonlisäveron. Yhtiön vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta siirrettiin lääninoikeuden käsiteltäväksi. Lääninoikeus hylkäsi vaatimuksen, koska valituksen tullilain 38 §:n nojalla rauettua sillä ei ollut käsiteltävänään tullia koskevaa valitusta, eikä lääninoikeus näin ollen voinut määrätä suoritettavaksi korvausta oikeudenkäyntikuluista. Korkein hallinto-oikeus myönsi valitusluvan ja pysytti lääninoikeuden päätöksen.

Viimeksi mainittu tapaus soveltuu myös muihin tilanteisiin, joissa oikaisuvaatimus hyväksytään kokonaisuudessaan, jolloin hallinto-oikeudelle siirrettävää veroasiaa ei ole. De lege ferenda lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että oikeudenkäyntikulujen korvaaminen olisi mahdollista myös oikaisuvaiheessa korjatun verotuksen osalta. Kun todennäköisempää on, että hallintomenettelyvaiheen kulusääntelyä ei toteuteta, lainsäädännössä tulisi selkeyden vuoksi

[268] Tapausta kommentoinut Kurvinen toteaa, että puhtaitten prosessiratkaisujen yhteydessä prosessin tarkoituksen ja oikeusturvajärjestelmän tehokkuuden kannalta on suositeltavaa, että kysymys siihenastisten muutoksenhakukulujen korvaamisesta ratkaistaan prosessuaalisilla perusteilla ja että kuluratkaisusta sallitaan erillinen muutoksenhaku ”samassa laajuudessa kuin olisi ollut mahdollista, jos palautuksen sijasta olisi ratkaistu pääasia” (*Kurvinen* LM 1982 s. 640–641). Selityksestä ei ilmene, miksi tämä symmetriatarve edellytti tapauksessa suoran valitusoikeuden avaamista sen sijaan, että valitusmahdollisuus olisi todettu valitusluvanvaraiseksi.

säätää siitä, että asia ei myöskään enää siirretä pelkän sivuvaatimuksen osalta hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

4.5.2 Valitusluvan myöntämisperusteet

VML 70 §:n 2 momentin mukaan valitusluvan myöntämisen perusteet ovat: 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai 3) valitusluvan myöntämiseen on painava taloudellinen tai muu syy.

Verotusmenettelylain valituslupaperusteet vastaavat verotuslakiin vuonna 1994 lisättyjä valituslupasäännöksiä. Hallituksen esityksen (HE 143/1993 vp) eduskuntakäsittelyn aikana valtiovarainvaliokunta ehdotti valitusluvan myöntämisperusteena virheperusteesta poistettavaksi ilmeisyysvaatimuksen. Lisäksi valtiovarainvaliokunta olisi jakanut säännöksen 3 kohdassa tarkoitetun valituslupaperusteen kahtia siten, että erillisiä valituslupaperusteita olisivat olleet asian huomattava taloudellinen merkitys valittajalle ja muu painava syy.[269]

Lakivaliokunta torjui ilmeisyysvaatimuksen poistamisen sillä perusteella, että näin muutettuna valituslupakäsittely ei oikeastaan eroaisi millään tavalla rajoittamattomasta asian uudestaan käsittelystä valituksena. Hallituksen esityksen mukaisen valituslupaperusteen ”muu painava syy” todettiin sisältävän myös asian taloudellista merkittävyyttä koskevan tarkastelun. Koska taloudelliset seikat kuitenkin olivat verovelvollisten kannalta ylivoimaisesti tärkeimmät painavat syyt, kolmas valituslupaperuste muutettiin hallituksen esityksen verrattuna muotoon, jossa painavana syynä pidetään sekä taloudellista syytä että muuta syytä. Lakivaliokunta hyväksyi myös valtiovarainvaliokunnan ehdottoman muutoksen, jonka perusteella valitusluvan myöntämisharkintaa rajoitetaan jo valituslupasäännöksen johdantokappaleen sanamuodolla (”valitusluvan myöntämisen perusteet ovat”).[270]

Verotuksen valituslupajärjestelmän eduskuntakäsittelyn osalta on huomion arvoista, että valituslupajärjestelmän käyttöön ottamisesta ei pyydetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Asia oli kylläkin perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä, mutta vain siltä osin kuin esityksessä oli kysymys liikevaihtovero-oikeuden lakkauttamisen edellytyksistä ja tuomareiden siirroista.[271]

---

[269] *VaVL 3/1994 vp* s. 3.

[270] Näin tuli selvemmäksi, että ”luvanvaraisessakin muutoksenhaussa on kysymys nimenomaan muutoksenhakuoikeudesta, tosin tiettyihin perusteisiin rajatusta, eikä valitusluvan myöntäminen ole riippuvainen korkeimman hallinto-oikeuden vapaasta harkinnasta” (*LaVM 11/1994 vp* s. 4).

[271] Lausunto pyydettiin sen johdosta, että liikevaihtovero-oikeuden sihteereitä ja ylitarkastajia ei voitu siirtää sellaiseen virkaan, johon liittyi tuomarin virassapysymisoikeus (*PeVL 3/1993 vp* s. 1).

Vain lakivaliokunta arvioi uuden valituslupajärjestelmän yleistä soveltuvuutta hallinto-oikeudelliseen lainkäyttöjärjestelmään. Lakivaliokunnan mukaan valituslupajärjestelmä johti kokonaisuudessaan oikeusturvan paranemiseen sen johdosta, että ”kansalaiset voivat veroasioissa saada todellista eikä näennäistä oikeusturvaa”. Valiokunta korosti myös tämän tutkimuksen teeman kannalta relevantilla tavalla sitä, että muutoksenhaun on oltava sekä asiallisesti että ajallisesti tehokasta. Ylimmän oikeusasteen tehtävänä oli keskittyä lainkäytön linjan määrittelyyn ja yksilön oikeusturvan kannalta keskeisiin kysymyksiin. Tällaisina keskeisinä kysymyksinä valiokunta piti sekä periaatteellisia, lain tulkintaa koskevia oikeudellisia ongelmia että kansalaisen kannalta yksittäistapauksessa olennaisen tärkeitä asioita.[272]

Oikeuskirjallisuudessa yleisesti esitettyjen kannanottojen perusteella ennakkopäätösperustetta sovelletaan lähinnä kahdenlaisissa tilanteissa. Ennakkopäätösperusteella valituslupa voidaan myöntää tilanteessa, jossa on kysymys uuteen lainsäädäntöön liittyvistä tulkintaongelmista. Toisaalta valituslupa voidaan ennakkopäätösperusteella myöntää myös silloin, kun verotus- tai oikeuskäytäntö jossakin oikeudellisessa kysymyksessä on muodostunut epäyhtenäiseksi.[273] Prejudikaattidispenssin perusteella valitusluvan voi saada sekä taloudelliselta arvoltaan merkittävässä asiassa että asiassa, jossa tämänlaatuinen mitattavissa oleva arvo on vähäinen. Ennakkopäätösperustetta käytettäessä intressin arvolla ei ole välitöntä merkitystä.[274]

> Tutkimuksen teeman kannalta syrjään jätetään tarkastelu vero-oikeudellisten ja muiden prejudikaattien oikeudellisesta merkityksestä. Prejudikaatteja ja niiden käyttöä on tutkittu syvällisesti Raimo Siltalan vuonna 1998 ilmestyneessä väitöskirjassa, jossa tutkimuksen kohteena on tuomarin prejudikaatti-ideologia eli ne ennakko-odotukset, joiden perusteella tuomari kykenee tunnistamaan ennak-

---

[272] Lakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että LO:ien lähtötilanne ei ollut paras mahdollinen, koska ratkaisuissa ei ollut suuren muutosherkkyyden vuoksi riittävän yhdenmukaista linjaa ja käsittelyajat olivat olleet pitkiä. Valiokunta korosti, että tarvittaessa LO:ien resursseja oli vahvistettava (*LaVM 11/1994 vp* s. 3–4).

[273] *Myrsky – Linnakangas* 2004 s. 219 ja *Auvo Nieminen* 1998 s. 160. *Niemisen* mukaan valituslupia ennakkopäätösperusteella ei myönnetä sen jälkeen, kun asiaa koskeva lainsäädäntö on täysin muuttunut. Jos samaa ennakkopäätöskysymystä koskevia valituslupahakemuksia on samanaikaisesti vireillä useampia, valituslupa myönnetään yleensä sille hakijalle, jonka esittämät tosiseikat ovat selkeimmät. Jos ”mallitapauksessa” valitus hyväksytään, myös muissa vastaavissa asioissa valituslupa myönnetään ja valitus hyväksytään. Jos valitusluvan myöntämisen jälkeen valitus sitä vastoin hylätään, vastaavissa tapauksissa ei myönnetä valituslupaa (*Auvo Nieminen*, mts. 162). *Lassi Kilpi* hahmotteli ennakkopäätösperusteisen valitusluvan myöntämisessä vaikuttavat harkintatekijät siten, että asialla tulee olla yleistä merkitystä, asiasta ei ole olemassa aikaisempaa ennakkopäätöstä tai aikaisempi ennakkopäätös ei sovellu, kysymys on laintulkinnallisesta kysymyksestä eikä näyttöön liittyvästä oikeuskysymyksestä ja asian täytyy olla tosiseikastoltaan selvä. Menestyvän valituslupahakemuksen laatimista Kilpi piti huomattavasti vaativampana kuin valituksen laatimista (*Lassi Kilpi*, LM 1983 s. 954–955).

[274] Verotuksen valituslupajärjestelmääkään ei ole tutkittu empiirisesti. Näin ollen tutkimustietoa puuttuu siitä, millaisissa asioissa ja millä perusteilla valituslupia myönnetään.

kopäätöksen oikeudellisesti velvoittavan osan (ratio decidendi) sen ei-velvoittavasta perustelutekstistä (obiter dictum). Siltala on erottanut kuusi tapaa soveltaa prejudikaatteja.

Suomessa vallitsevaa prejudikaattioppia Siltala luonnehtii lähinnä pyrkimykseksi heikosti formuloidun oikeudellisen eksegeesin toteuttamiseen, missä ratkaisun myöhempää tuomaria velvoittava osa tulee päätellä sen lopputuloksen ja perustelujen kokonaisuudesta. Ennakkopäätösten velvoittavuus on enimmillään vain heikkoa tai persuasiivista perustuen yhtäältä lainsoveltajalle asetettuun perusteluvelvollisuuteen ja toisaalta todennäköisyyteen, jonka mukaan vakiintuneesta ratkaisukäytännöstä poikkeava päätös mitä ilmeisimmin kumoutuisi ylemmässä oikeusasteessa.

Väitöskirjassaan Siltala päätyy suosittamaan prejudikaatti-ideologiana ennakkoratkaisujen analogista soveltamista. Väitöskirjassaan Siltala määrittelee tuomarin tosiasiallisesti noudattaman prejudikaatti-ideologian siten, että siihen saattaa kuulua aineksia useista eri prejudikaattimalleista.[275]

Vero-oikeuden tutkijoista *Myrsky* määrittää prejudikaatin ratkaisuksi, jolla on merkitystä oman ratkaisuympäristönsä ulkopuolella. Prejudikaatin ”säteilyvaikutus” merkitsee, että samanlainen asia tullaan vastaisuudessa todennäköisesti ratkaisemaan samalla tavalla. Tämä ratkaisuennuste tarkoittaa samalla prejudikaattien tosiasiallista sitovaa merkitystä.[276] Myrsky korostaa, että prejudikaatti on yleensä osa tiettyä ongelmaa koskevasta oikeuskäytännöstä, jolloin ennakkopäätössääntö pohjautuu useampiin ratkaisuihin (esimerkiksi kysymys jatkokoulutusmenojen vähennyskelpoisuudesta).[277] Angloamerikkalaiseen oikeuteen verrattuna prejudikaatin sitovuudessa on kysymys ennen kaikkea ratkaisun ratio decidendistä.[278] Muodollisesti verotuskäytäntö, oikeuskäytäntö ja vero-oikeustiede eivät ole sitovia oikeuslähteitä.[279]

Myös *Kilpi* on korostanut ennakkopäätösten tosiallista merkitystä ja tuomioistuinten kansalaisten yhdenvertaisuuteen perustuvaa velvoitetta ratkaista sa-

---

[275] *Siltala*, LM 1999 s. 676–678.

[276] *Myrsky* 2002 s. 7

[277] Raja oikeuskäytännön ja tavanomaisen oikeuden välillä voi olla epämääräinen ja liukuva. Tällaisia vakiintuneen oikeuskäytännön kautta syntyneitä instituutioita vero-oikeudessa ovat ammattimainen kiinteistönmyynti (pienissä erissä tapahtunutta kiinteistön myyntiä verotettiin myyntivoittoverotuksen sijasta elinkeinoverolainsäädännön mukaan) ja ns. kirvesmiestapaukset (kuinka monta omaa asuntoa rakennusalan ammattilainen saattoi oman asunnon myyntivoiton verovapauden turvin myydä ennen kuin myyntitoiminta katsottiin elinkeinotoiminnaksi). *Myrskyn* mukaan nämä oikeuskäytännön kautta syntyneet verotuskäytännöt voidaan hyvällä syyllä rinnastaa tavanomaiseen oikeuteen (*Myrsky*, mts. 28–29). *Alasen* mukaan oikeusvarmuuden intressi vaatii tavanomaisen oikeuden legalisoimista eli sen käsittelemistä sitovana oikeusohjeena (*Aatos Alanen* 1965 s. 57–58).

[278] *Myrsky*, mts. 8–9.

[279] Toisenlainen kanta loppuun vietynä ”romahduttaisi instanssijärjestyksen” eikä se myöskään olisi sopusoinnussa tuomioistuinten riippumattomuuden tai lainkäyttö- ja lainsäädäntövallan jaon kanssa (*Myrsky*, mts. 37–38). *Soikkelin* mukaan KHO:n ratkaisut muodostavat oikeusperiaatekollision ratkaisusääntöjä, joita alempien viranomaisten ja hallinto-oikeuksien on sovellettava *yleisesti sitovina oikeussääntöinä*. Tällä Soikkeli tarkoittaa, että prejudikaattien ilmaisemia luottamuksensuojasääntöjä on sovellettava, ei sen sijaan prejudikaatteja sinänsä (*Soikkeli* 2003 s. 11).

manlaiset asiat samalla tavalla. Kilvenkään mukaan yksittäisillä ennakkopäätöksillä ei välttämättä ole tulkinnallista merkitystä, vaan näitä tarvitaan oikeuskysymyksen selventämiseen yleensä useampia. Lisäksi Kilpi on korostanut, että vero-oikeudessa päätelmien teko vallitsevasta tulkintakäytännöstä pelkästään ennakkopäätösten perusteella on riskialtista, koska ennakkopäätökset eivät välttämättä ilmaise mitään vallitsevasta pääasiallisesta tulkintalinjasta, joka on vakiintunut oikeuskäytännössä muulla tavoin.[280]

Tikka toteaa prejudikaattien käytön ongelmien liittyvän erityisesti veroseuraamusten ennakoitavuuteen. Lainsäädäntöön verrattuna informaatio prejudikaattinormissa on epämääräisemmässä muodossa. Lainsäädäntöön verrattuna prejudikaateilla ei ole selkeää voimaantuloajankohtaa tai voimassaoloaikaa, jolloin oikeustilan muutos ja muutoksen ulottuvuus ovat vaikeasti hahmotettavissa. Prejudikaatteja ei voida myöskään arvioida samalla tavalla kuin lakinormeja lakisystemaattisen ja veropoliittisen onnistuneisuuden näkökulmasta. Prejudikaatti voidaan antaa jostakin ongelmakokonaisuuden osakohdasta, jolloin saattaa olla vaikeata ottaa huomioon kaikkia sen heijastusvaikutuksia. Lainsäädäntönormiin verrattuna selväpiirteisen säännön asettamista prejudikaatilla vaikeuttavat myös prosessuaaliset rajoitukset, tosiseikkojen epäselvyys ja jutussa esitettyjen argumenttien vajanaisuus.[281]

Ennustettavuuden kannalta ilmeisen haitallista on Tikan mukaan se, että prejudikaatti voi jäädä ensi asteen verotuksessa tosiasiallisesti noudattamatta. Syynä prejudikaatin noudattamatta jättämiseen voi olla yksinkertaisesti se, että lain soveltajalla ei ole lainkaan tietoa päätöksestä. On myös mahdollista, että lain soveltajalla ei ole oikeaa käsitystä prejudikaatin merkityksestä.[282] Prejudikaatteihin liittyy myös myönteisiä piirteitä, joista tärkeimpänä Tikka pitää sitä, että ne tuovat oikeuskehitykseen joustavuutta ja lisäävät verojärjestelmän sopeutuvuutta uusiin ilmiöihin ja olosuhteisiin. Legaliteettiperiaatteen kannalta Tikka kuitenkin suosittaa, että lainsäätäjä reagoisi nopeammin ennakkopäätöksiin ja selventäisi tarvittavilta osin lain sisältöä.[283]

---

[280] *Lassi Kilpi*, LM 1983 s. 949 ja 960. *Brusiin* kiinnitti huomiota siihen, että prejudikaattien käyttö ratkaisutoiminnassa kevensi tuomarin työtaakkaa varsinkin aukkotapauksissa ja edisti siten myös oikeudenkäytön joutuisuutta ja kansalaisten yhdenvertaista kohtelua. Prejudikaattien käyttöä puolsivat myös prejudikaattien refleksiivinen vuorovaikutus yhteiskunnalliseen todellisuuteen (”tuomioistuimet rakentavat yhteiskunnallista todellisuutta kivi kiveltä”). Tuossa refleksiivisyydessä Brusiin totesi olevan ”prejudikaattien arvon syvin peruste”. Oikeudenkäytön joustavuutta Brusiin piti sinänsä yhtä tärkeänä intressinä kuin sen yhtenäisyyttä (*Brusiin* 1938 s. 172 ja 175–176).

[281] Tuomioistuimen kannanottoja rajoittavat asianosaisten vaatimukset ja se, että ”kaikki tapaukset eivät ole otollisia” (*Hallberg*, Verotus 2000 s. 472).

[282] Laajamittainen lyhyiden ratkaisuselosteiden käyttö tai operointi vuosikirjaratkaisujen otsikoilla voi johtaa ratkaisujen irtaantumiseen omasta ratkaisuympäristöstään, eräänlaiseen autonomiseen norminmuodostukseen (*Myrsky*, mts. 148).

[283] *Tikka* 1982 s. 277–283.

Ilmeisen virheen perusteella valitusluvan voi oikeuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten mukaan saada sekä menettelyvirheperusteella että lainsoveltamisvirheen perusteella. *Myrsky – Linnakangas* korostavat, että virheen ilmeisyys tarkoittaa oikeudellisesti selvää virhettä ja että virheen edellytetään myös vaikuttaneen lopputulokseen.[284] Valitusluvan hakijan kannalta virheperuste merkitsee käytännössä selvittämisvelvoitetta siitä, mikä virhe asiassa on tapahtunut ja miksi virheen vuoksi valitusluvan myöntämiseen on erityinen aihe. Käytännössä virheperusteilla on läheinen yhteys purkuperusteisiin, vaikkakaan kaikki luvan myöntämisen perusteet eivät muodosta purkuperustetta.[285] Ilmeinen virhe valituslupaperusteena voi perustua myös asiassa esitettävään uuteen selvitykseen.[286]

Painava taloudellinen tai muu syy valitusluvan myöntämisperusteena voi tulla sovellettavaksi useissa tilanteissa. Tällainen soveltamistilanne voi olla se, että sama asia toistuu valittajan verotuksessa useampana verovuonna. Asialla voi olla valitusluvan hakijalle merkitystä myös toisessa veromuodossa tai muun lainsäädännön mukaan käsiteltävässä asiassa. Käytännössä valittajan tuloja ja varallisuutta koskevilla asioilla voi olla heijastusvaikutuksia esimerkiksi sosiaaliturvalainsäädännön soveltamiseen. Valituslupa voi tulla myönnettäväksi myös sen vuoksi, että asiassa ei sinänsä ole ennakkopäätösperustetta eikä virheperustetta, mutta asialla on taloudellisesti suuri merkitys valittajalle.[287]

Myrsky – Linnakangas korostavat viimeksi mainitun valituslupaperusteen osalta, että valitusluvan hakijan tulisi esittää selvitystä valituslupahakemuksensa perusteesta, koska valitusluvan perusteet eivät aina ilmene itse verotusasia-

---

[284] *Myrsky – Linnakangas* 2004 s. 220. *Savolainen – Teperi* huomauttavat aiheellisesti, että menettelyvirheen, erityisesti verotusmenettelyssä tapahtuneen kuulemisvirheen osalta, hyväksyttävää ei enää ole aikaisemmin tavanomainen tuomioistuinkäytäntö, jossa virheen todettiin korjautuneen sillä, että verovelvollinen oli päässyt lausumaan asiasta oikaisuvaatimuksessaan tai valituskirjelmässään. Kantansa tueksi kirjoittavat esittävät oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskevat perusoikeussäännökset sekä VML:n muutokset, joilla kuulemista on korostettu. Menettelyvirheenä nämä kirjoittajat pitävät myös sellaista viranomaisen virhettä, jossa verovelvollista ei ole asianmukaisesti ohjattu lausumaan käsittelyn kannalta relevantista asiasta. Tällainen kuulemisvirhe on järkevää korjata verotusmenettelyssä (*Savolainen – Teperi* 2000 s. 449).

[285] Ilmeinen virhe voi olla myös virhe näytön arvioinnissa (*Myrsky – Linnakangas* 2004 s. 220). *Nieminen* korostaa, että virheellisyyden ja erityisesti näytön virheellisyyden osalta valitusluvan hakijalta on edellytettävä aktiivisuutta virheen osoittamisessa. Muutoin valitusluvan käsittely KHO:ssa virheellisyysperusteella johtaa siihen, että esittelijät joutuvat selvittämään asiakirjoista, ettei asiassa ole ”missään käsittelyn vaiheessa päässyt tapahtumaan virhettä” (*Auvo Nieminen* 1998 s. 163).

[286] Tämä peruste ei kuitenkaan tarjoa ”yleisturvaa” tilanteessa, jossa asia on aikaisemmissa vaiheissa huonosti prosessattu ja selvitetty (*Tikka*, Verotus 1995 s. 38).

[287] ”Luvan myöntämiseen tällä perusteella hieman vaikuttaa se, onko itse valituksella menestymisen mahdollisuuksia” (*Auvo Nieminen* 1998 s. 165).

kirjoista.[288] Tällaisia verotusasiakirjoista ilmenemättömiä seikkoja ovat juuri heijastusvaikutukset muuhun asiaan tai muuhun lainsäädäntöön. Periaatteessa tuollainen muun lainsäädännön mukaan käsiteltävä asia voi olla myös oikeudenkäynti, joka koskee verovelvollisen sopimusoikeudellisia velvoitteita.

> *Klamin* mukaan se, joka esittää ns. enuntiatiivista vakuuttelua suunnitellun oikeustoimen vero-oikeudellisista vaikutuksista, joko normeista tai niiden soveltamisen faktaedellytyksistä, kantaa vastuun siitä vahingosta, jonka vastapuoli saattaa kärsiä sen vuoksi, että vaikutuksia koskevat edellytykset raukeavat. Verotusta koskevien vakuuttelujen yhteydessä ei voi helposti käyttää sopimusoikeudellisesti tavanomaista kriteeriä siitä, mitä kummankin olisi pitänyt tietää. Periaatteessa ei ole mitään estettä sille, että veroviranomaisen ratkaisu otetaan sopimukseen mukaan ehtona, koko sopimuksen oikeusvaikutuksia suspensiivisesti tai resolutiivisesti koskevana. Tällainen ehto voi koskea myös sopimussuoritusten nettoarvon tarkistamista.
>
> Esimerkiksi ratkaisussa *KKO 1977 II 28* oli kysymys auton kaupassa sovitusta kauppahinnasta, josta puolet eli 13 000 mk oli tarkoitus suorittaa siten, että myyjä sai valtakirjan nostaa ostajalle ko. autosta tulevan autoveron palautuksen. Myyjänä ollut autoliike oli selvittänyt palautuksen määrää viranomaiselta. Ostaja, joka oli ammattiautoilija, ei ollut tarkistanut tätä tietoa. Sittemmin osoittautui, että autoveron palautuksen määrä oli vain 5 500 mk. Ratkaiseva seikka palautuksen määrän kannalta oli se, että auto oli tullattu vuoden 1973 puolella eikä vasta vuoden 1974 alun jälkeen. Myyjä vaati kauppahinnan loppuosan suorittamista, ja kaikki oikeusasteet hylkäsivät kanteen, tosin eri perusteilla. KKO hylkäsi kanteen sillä perusteella, että myyjän oli täytynyt käsittää, että kauppa oli tehty sillä edellytyksellä, että ostajan ei tarvitse maksaa autosta rahana enempää kuin sittemmin suorittamansa 13 000 mk.
>
> Siviilioikeudenkäyntien osalta Klami esittää sen suosituksen, että ratkaisun lähtökohdaksi voitaisiin ottaa viimeisimmän verotuspäätöksen mukainen tilanne. Kun hallintoasiat ja oikeusasiat on erotettu organisatorisesti, syntyy puolin ja toisin tilanteita, joissa on lopullista ratkaisua vailla olevia esikysymyksiä. Tällaisten ongelmien ratkaisemiseksi ei voida esittää kuin yleisluontoisia kannanottoja; toisaalta on pyrittävä tarpeettomien ja ennenaikaisten oikeudenkäyntien välttämiseen (esimerkiksi siviiliasian oikeudenkäynti laitetaan vireille vasta, kun verotuskysymys on selvitetty), toisaalta on pyrittävä siihen, että lopullinen asioiden selvittely ei kohtuuttomasti viivästy. Viimeksi mainittu tarkoittaa

[288] *Myrsky – Linnakangas* 2004 s. 220. Valituslupaperustetta kirjoittajat luonnehtivat siten, että se muodostaa joustomahdollisuuden lupajärjestelmään, jolla ainakin ilmeiset kohtuuttomuudet saadaan oikaistua (mts. 152). Valituslupajärjestelmän käyttöön ottamisen jälkeen ilmestyneessä artikkelissaan *Tikka* arvioi, että tällä perusteella KHO voi edelleen joutua ratkaisemaan verovelvolliselle kohtalokkaita, mutta sekavia tapauksia, joissa on esimerkiksi kysymys arvioverotuksesta, peitellystä osingonjaosta tai veron kiertämisestä (*Tikka* Verotus 1995 s. 39). Tikan artikkeliin sijoittuu tämän tutkimuksen teeman kannalta myös mielenkiintoinen visio sopimusmenettelyn käytöstä. Tikka toteaa, että ”verotuskulttuurimme pitkän aikavälin ilmiöistä ei pitäisi sulkea pois sitä mahdollisuutta, että verovelvollisen ja verohallinnon sopimusmenettelyllä poistettaisiin riitoja tilanteessa, joissa hyväksyttävä kompromissi tai sovittelutulos tarkoituksenmukaisella tavalla tyydyttää kummankin osapuolen intressejä” (mts. 43). *Myrsky* korosti samoihin aikoihin ilmestyneessä artikkelissaan lupaperusteiden tiukkaa tulkintaa, koska muutoin järjestelmän uudistamisen eräs keskeinen tavoite, eli mahdollisuus keskittyä koko järjestelmän kehittämisen kannalta merkittävimpien juttujen ratkaisemiseen, ei toteutuisi (*Myrsky* DL 1995 s. 59).

sitä, että siviiliasian oikeudenkäynti voisi edetä odotettaessa veroasian lopullista ratkaisua.[289]

VML:n yleinen valituslupajärjestelmä koskee myös muita kuin VML:ssa tarkoitettuja verolajeja. Lainsäädäntöteknisesti asia on järjestetty siten, että asianomaisessa lainsäädännössä muutoksenhaun hallinto-oikeuden päätöksestä todetaan ensin olevan luvanvarainen, minkä jälkeen laissa viitataan VML 70 ja 71 §:ään. Tällaisia viittaussäännöksiä ovat esimerkiksi ennakkoperintälain (1118/1996) 53 §, varainsiirtoverolain (931/1996) 49 §, rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetun lain (627/1978) 21 § ja työnantajan sosiaaliturvamaksusta annetun lain (366/1963) 17 §. Arvonlisäverotuksessa ja tulliverotuksessa lupasäännökset on kirjoitettu samansisältöisinä asianomaiseen säännökseen eli arvonlisäverolain (1501/1993) 198 §:ään ja tullilain (1466/1994) 40 §:ään.

Tulliverotuksen muutoksenhaku perustuu yhteisön tullikoodeksin 243 artiklaan ja sitä täydentävään kansalliseen sääntelyyn. Tullikoodeksin 243 artiklan mukaan henkilöllä on oikeus hakea muutosta itseään suoraan ja henkilökohtaisesti koskevaan, tullilainsäädännön soveltamiseen liittyvään viranomaisen päätökseen. Muutosta on haettava siinä jäsenvaltiossa, jossa päätös on tehty tai sitä on haettu.

Tullikoodeksin mukaan muutoksenhaku on kaksivaiheinen menettely. Ensi vaiheessa muutosta haetaan jäsenvaltioiden tarkemmin nimeämiltä tulliviranomaisilta ja toisessa vaiheessa riippumattomalta elimeltä, jolla lähinnä tarkoitetaan tuomioistuinta tai vastaavaa oikeussuojaelintä.[290] Tätä tarkempien muutoksenhakusäännösten antaminen perustuu kansalliseen lainsäädäntöön. Huomionarvoista on se, että tullikoodeksin mukaan muutoksenhakuoikeus on myös siinä tapauksessa, että päätöstä ei ole annettu säädetyn määräajan kuluessa, eli tullikoodeksi edellyttää järjestettäväksi muutoksenhakumahdollisuuden tai muun oikeussuojakeinon viranomaisen viipymistä vastaan. Tällaista oikeussuojakeinoa ei kuitenkaan ole käytössä Suomessa.

Suomessa tullikoodeksin mukainen muutoksenhaun kaksivaiheisuus on toteutettu siten, että valituskirjelmä toimitetaan sille tulliviranomaiselle, jonka päätökseen haetaan muutosta. Tulliviranomainen tutkii, onko olemassa edellytyksiä päätöksen oikaisemiseen tai korjaamiseen. Jos kysymys on tullin, tullinpalautuksen tai -peruutuksen määräämisestä, tulliviranomaisen on tutkittava valitus tullikoodeksin 236 artiklaan perustuvana tullinpalautus- tai tullinperuutusasiana. Jollei tulliviranomainen hyväksy valituksessa esitettyjä vaatimuksia, valitus on toimitettava Helsingin hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Jos tullivi-

[289] *Klami*, LM 1981 s. 404–415.

[290] Tullikoodeksin mukaan muutoksenhakuelimen tulee olla lainkäyttöviranomainen tai vastaava erikoistunut elin.

ranomainen esitetyn pyynnön johdosta palauttaa tai peruuttaa tullia tai muutoin oikaisee tai korjaa päätöstään, valitus raukeaa.

Valitusaika on kolme vuotta tullivelan tiedoksiannosta tai tullinpalautuksen tai tullinperuutuksen määräämistä koskevan kalenterivuoden alusta. Muussa asiassa, kuten tullitariffia tai alkuperätietoa koskevassa asiassa, valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Valtion puolesta valitusoikeus on tulliasiamiehellä, joka työskentelee tulliviranomaisen palveluksessa. Tulliasiamiehen valitusaika on kaikissa tapauksissa 30 päivää päätöksen tekemisestä. Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen on tehtävä 60 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.[291]

4.6 SELVITTÄMISVELVOLLISUUDEN LAAJUUS

Verovalitusten käsittelyyn sovelletaan yleisenä menettelynormistona HLL:a.[292] Käytännössä mielenkiintoisin kysymys HLL:n ja verotuslainsäädännön suhteesta koskee *muutoksenhakutuomioistuimen selvitysvelvollisuuden laajuutta*. Oikeuskirjallisuudessa useimpien kirjoittajien mielipiteeksi on muodostunut se, että selvittämisvelvollisuuden laajuus poikkeaa jossain määrin muissa asiaryhmissä noudatettavasta menettelystä nimenomaan siihen suuntaan, että tuomioistuimen rooli selvittämisessä on muita asiaryhmiä vähäisempi. Syinä näihin poikkeamiin pidetään verovalitusten käsittelyssä noudatettavaa kaksiasianosaissuhdetta sekä verotusmenettelylainsäädännön perusteella useissa veromuodoissa sovellettavia selvittämisvelvollisuuden jakautumista koskevia säännöksiä.[293]

---

[291] Tullikoodeksin 244 artiklan mukaan muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta. Tulliviranomaisen on kuitenkin perustelluista syistä lykättävä täytäntöönpanoa. Tullikoodeksin mukaan täytäntöönpanoa on lykättävä, jos tullilla on perusteltua syytä epäillä, että päätös ei ole tullilainsäädännön mukainen, tai jos on olemassa vaara, että asianomaiselle aiheutuu siitä vahinkoa, joka ei ole korvattavissa. Tullin määräämistä koskevassa asiassa täytäntöönpanon lykkäämisen edellytyksenä on pääsääntöisesti vakuuden asettaminen. Vakuutta ei tarvitse tullikoodeksin mukaan vaatia, jos se voisi velallisen tilanne huomioon ottaen aiheuttaa vakavia taloudellisia tai sosiaalisia vaikeuksia. Tulliasioiden muutoksenhakujärjestelmästä tarkemmin *Sneck* 2002 s. 222–223.

[292] Viranomaisen valitusoikeus on yleensä säännelty yksityiskohtaisesti verolajikohtaisissa säännöksissä, joten HLL 6 §:n säännöksillä ei verovalitusten osalta ole merkitystä. Verohallintolain 6 §:n nojalla Verohallituksella on oikeus hakea muutosta kaikkien valtiolle tulevien verojen osalta (*Myrsky*, Verotus 1996 s. 358).

[293] *Kilven* mukaan todistusvelvollisuuden pääasiallisella sälyttämisellä verovelvollisen itsensä harteille oli vahva teoreettinen pohja. Siitä huolimatta kysymyksessä oli kuitenkin lähinnä käytännöllinen sääntö. Tästä seurasi, että jos veroviranomaisilla oli jostakin asiasta selvästi parempi mahdollisuus hankkia tietoja kuin verovelvollisella, niin todistusvelvollisuus oli heillä. Oikeusturvan ydin verotuksessa oli joka tapauksessa riittävien tietojen saanti. Koska verotuksessa verovelvollisen toimia pyrittiin arvioimaan hänen omalta kannaltaan (”eräänlainen subjektiivinen katsantotapa”), tämän lähtökohdan soveltaminen vaati tietoja myös verovelvollisen motiiveista (*Lassi Kilpi*, DL 1977 s. 197–198). *Kellosalon* mukaan virallisperiaate merkitsee asian

VML:iin lisättiin vuonna 1998 säännökset verotusmenettelyn yleisistä periaatteista (lainmuutos 477/1998, HE 53/1998 vp).[294] VML:iin tuolloin lisätyt säännökset koskevat luottamuksensuojaperiaatetta, verotuksen viivästymisseuraamusten kohtuullistamista, määräajan asettamista verovelvolliselle, selvittämisvelvollisuuden jakautumista[295] sekä verotuspäätösten perusteluvelvollisuutta.

Selvittämisvelvollisuuden jakautumista koskee VML 26 §:n 4 momentti, jonka mukaan verovelvollisen täytettyä ilmoitusvelvollisuutensa tulee veroviranomaisen ja verovelvollisen osallistua *mahdollisuuksiensa mukaan asian selvittämiseen*. Säännöksen mukaan pääasiallisesti sen osapuolen, jolla on siihen *paremmat edellytykset*, on esitettävä asiasta selvitystä. VML 26 §:n 4 momentin soveltamisessa on pääosin kysymys hallintomenettelyvaiheeseen kuuluvasta asian selvittämisestä, mutta tässä ilmaistut oikeussäännöt lienevät pitkälti sovellettavissa myös tuomioistuinvaiheen menettelyssä.[296]

Oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kantojen mukaisesti veronsaajatahon on yleensä kyettävä näyttämään *verovelvollisuuden synnyttävien seikkojen olemassaolo*, kun taas verovelvollisen on näytettävä *verovelvollisuutta vähentävät tai sen kokonaan poistavat seikat*.[297] Arvioverotuksessa, veronoikaisussa verovelvollisen vahingoksi, jälkiverotuksessa ja selvittämättömän omaisuuden lisäyksen verotuksessa sekä veron kiertämistä, peiteltyä osingonjakoa ja kansainvälistä peiteltyä voitonsiirtoa koskevissa tapauksissa veronsaajalla on lähtökohtaisesti näyttövelvollisuus verotuksen toimittamisen edellytyksistä. Kun nämä edellytykset ovat tulleet näytetyiksi toteen, verovelvollisen on yleensä näytettävä, että verotus on toimitettu liian suurena. Veronsaajan on

---

selvittämistä järkevään ja kohtuulliseen rajaan saakka. Mikäli verotusmenettelyssä selvitysvelvoitteet on täytetty tämän mukaisesti, esimerkiksi tarkastuskertomus on vahva perusta hallintopäätökselle ja myös merkittävä asiakirja oikeudenkäynnissä. Tarkastuskertomuksen merkitys perustuu siinä esitettyjen tietojen oikeellisuuteen, ei juurikaan tekijöiden auktoriteettiasemaan (*Kellosalo*, Verotus 1998 s. 278).

[294] Lainmuutos perustui osaltaan verotuksen oikeussuojatyöryhmän muistioon. Muistiossa korostettiin, että erityisesti ensi asteen tuomioistuinten tulisi entistä aktiivisemmin hankkia lisäselvitystä, jos asian tosiasiapuoli on puutteellisesti selvitetty (*VM:n työryhmämuistioita 36:97* s. 9).

[295] Selvitysvelvollisuuden kuulumisesta veronsaajalle todetaan esimerkkeinä lähinnä sellaisia tilanteita, joissa veronsaaja voi hyödyntää itselleen kuuluvia verovelvollista laajempia tiedonsaantioikeuksia (tiedot erilaisista rekistereistä sekä vertailutiedot). Verovelvollinen pystyy puolestaan helpommin esittämään selvitystä taloudellista asemaansa koskevista seikoista. Selvitysvelvollisuus ei kuulu pelkästään toiselle osapuolelle vaan mahdollisesti molemmille tapauksen erityispiirteiden mukaan. Selvittämisvelvollisuudet voivat siten olla myös samanaikaisia ja toisiaan täydentäviä (*HE 53/1998 vp* s. 7–8).

[296] Andersson ei ole pitänyt hallintomenettelylainsäädännön selvittämisvelvollisuutta koskevia säännöksiä sellaisenaan soveltuvina verotusmenettelyyn, koska veroasioiden selvittämisessä lähtökohtana on verovelvollisen ja monien sivullisten ilmoittamisvelvollisuus (*Andersson*, Verotus 1998 s. 431).

[297] *Matti Haapaniemi* 2001 s. 514 ja *Wikström* 1999 s. 125.

myös näytettävä veronkorotuksen määräämisen edellytykset.[298] Arvioverotuksen, veron kiertämisen ja peitellyn osingon osalta veronsaajapuolen näyttövelvollisuus ilmenee myös VML 27–29 §:n sanamuodoista.[299]

Myrsky – Linnakangas korostavat kaksiasianosaissuhteesta seuraavia selvittämisvelvoitteita. Koska heikomman osapuolen oikeusturvaa halutaan kuitenkin korostaa veronsaajaan nähden, tuomioistuin voi silti pyrkiä toimimaan aktiivisesti selvitysten hankkimisessa. Mikäli asianosainen käyttää pätevää asiamiestä, voidaan näiden kirjoittajien mukaan helpommin katsoa, ettei tuomioistuimen tarvitse olla kovin aktiivinen selvitysten hankkimisessa. Tuomioistuimen selvitysvelvollisuudella on erityistä merkitystä erityisesti silloin, kun asiassa on toimitettu tavanmukainen kuulemiskierros ja asia havaitaan vielä tämän jälkeen epäselväksi.[300]

Matti Haapaniemen väitöskirjatutkimuksessa otetaan puolestaan kanta, jonka mukaan HLL:n mukainen virallisperiaate ja todistustaakkasäännösten yhteensovittaminen johtavat käytännössä eräänlaisen *yhteistoimintaperiaatteen* soveltamiseen. HLL 33 §:ssä ei säännellä sitä, kenelle lisäselvityksen esittämisvelvollisuus osoitetaan. Käsiteltävien asioiden suuresta julkisesta intressistä, muissa kuin veroasioissa puutteellisesta kaksiasianosaissuhteesta sekä tehokkaan oikeussuojan vaatimuksesta johtuen hallintolainkäytössä noudatetaan varsin laajasti periaatetta, jonka mukaan selvitysvelvollisuus osoitetaan sille, joka voi sen helpoimmin ja luotettavimmin täyttää.[301]

> Verovelvollisen näyttövelvollisuuden osalta KHO:n julkaistut ratkaisut ovat koskeneet lisääntyneiden elantokustannusten määrää ulkomaan työskentelyn aikana (*KHO 2003:81*) ja erilaisten vähennysten, lähinnä matkakustannusten, vähentämisedellytyksiä ja määriä. Viimeksi mainittuja ratkaisuja ovat esimerkiksi *KHO 1979 B II 557*, jossa toimittaja ei ollut näyttänyt, että oman auton käytöstä olisi aiheutunut kuluja LO:n myöntämää määrää enempää, ja *KHO 1980 B II 518*, jossa kirjanpitovelvollisen ammatinharjoittajan, joka ei ollut kirjannut matkakustannuksiaan kirjanpitoonsa asianmukaisten tositteiden mukaisesti, katsottiin jättäneen näyttämättä, että verolautakunnan arvio näistä kuluista oli ollut liian alhainen.
>
> Ratkaisussa *KHO 1988 B 594* todistustaakka lahjaverotuksessa katsottiin olleen yhtiöllä lahjoitustarkoituksen puuttumisesta siltä osin kuin kiinteistön hinta alitti kiinteistön käyvän hinnan. Ratkaisussa *KHO 12.6.1992 taltio 2295* kysymys oli veronsaajapuolen näyttövelvoitteesta verotuksen kiertämistä ja peiteltyä osingonjakoa epäiltäessä. Ratkaisussa *KHO 16.6.1975 taltio 2513* perus-

---

298 *Matti Haapaniemi*, mts. 515.

299 *Ossa* katsoo, että VML 28.2 §:n mukaan verovelvollisen ei tarvitse osoittaa, ettei veronkiertotarkoitusta ole ollut. Verovelvollisen osalta riittävää on, että hän näyttää, ettei veronkiertotarkoitus ole ollut ilmeinen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että verotuksen kohteena olevalle toimelle on ”ainakin osittain ollut jokin verotuksesta riippumaton hyväksyttävä peruste”. VML 28.2 §:ssä ei siten ole kysymys käännetystä todistustaakasta (*Ossa* 2003 s. 295–296). *Wikströmin* mukaan kysymys on osittain käännetystä selvittämisvelvollisuudesta (*Wikström*, mts. 79).

300 *Myrsky – Linnakangas* 2004 s. 191–192.

301 *Matti Haapaniemi*, mts. 518.

tevalituksin vaadittiin muutosta arvioverotukseen, joka oli toimitettu yhtiön jätettyä kehotuksesta huolimatta veroilmoituksen antamatta. LO hylkäsi yhtiön valituksen katsoen, että yhtiö ei ollut näyttänyt, että sillä ei ollut toimintaa verovuonna. KHO:ssa yhtiön lainoppinut asiamies toisti vaatimuksen perustellen sitä ainoastaan sillä, että veronsaaja ei ollut osoittanut yhtiöllä olleen toimintaa. KHO hylkäsi valituksen (äänestys 3–1). Viimeksi mainitussa tapauksessa Finlex-selosteeseen sisältyy erityinen maininta lainoppineesta asiamiehestä. Tämä maininta lienee ymmärrettävissä niin, että sillä haluttiin samalla viestittää jotain KHO:n yleisemmästä käsityksestä, kuinka selvittämisvelvollisuus käytännössä on tarkoitettu toimivaksi tilanteessa, jossa verovelvollinen käyttää lainoppinutta asiamiestä.

Ratkaisussa *KHO 12.7.1976 taltio 2711* verovelvollisen katsottiin valituksessa esittämällään selvityksellä tehneen todennäköiseksi, ettei hänellä ollut verovuonna tuloja ilmoittamaansa enempää, joten arvioverotus kumottiin. Hämeenlinnan HAO:n ratkaisussa *10.11.1999 taltio 1004/2* kysymys oli viikonloppumatkojen kustannusten vähentämisestä oman kulkuneuvon käytön perusteella. Tapauksessa verovelvollinen oli liittänyt valituskirjelmäänsä selvityksen linja-auton käyttömahdollisuuksista esittämällä aikataulujäljennökset. Vastineessaan veroasiamies totesi, että selvitys ei osoittanut julkisten kulkuneuvojen käytön mahdottomuutta, minkä johdosta veroasiamiehelle varattiin vielä tilaisuus lisävastineessa selvittää, mitä linja-autovuoroja käyttäen verovelvollinen olisi ennättänyt viikonlopun aikana käymään asuinpaikkakunnallaan. Hallinto-oikeudessa asia ratkaistiin verovelvollisen eduksi, kun verovelvollinen oli vaatimuksensa tueksi esittänyt asiassa tosiasianäyttöä, jonka veroasiamies oli ainoastaan yleisluontoisesti kiistänyt esittämättä kiistämisensä tueksi tosiasioihin tukeutuvaa vastanäyttöä.[302]

Soikkeli toteaa hallintoasioissa noudatettavan ”lievennetyssä muodossa virallisperiaatetta ja tutkintamenetelmää”, millä kirjoittaja viittaa siihen, että viranomaisen aktiivisesta prosessin johtamisesta huolimatta sekä viranomainen että asianosainen kuitenkin vastaavat käytännössä asian selvittämisestä.[303] Myös *Ryynänen* katsoo, että hallintolainkäyttöprosessia veroasioissa voidaan luonnehtia *tutkintamenetelmän lievennetyksi muodoksi*. Ryynäsen mukaan valitusviranomaisen tutkintatoimivaltuuksia rajoittaa selvitettävänä olevien olosuhteiden kuuluminen verovelvollisen toimintapiiriin, josta usein vain verovelvollinen viime kädessä voi esittää selvitystä.[304]

Verotuksen oikaisujärjestelmät ovat merkittävällä tavalla vähentäneet hallintotuomioistuimissa käsiteltäviä veroasioita. Vähentymiseen lienee vaikuttanut myös erityisesti tuloverotuksen vähennysjärjestelmän yksinkertaistaminen. Kun vielä vuonna 1985 hallinto-oikeuksissa ratkaistiin lähes 28 000 verovalitusta, vastaava lukema oli kymmenen vuotta myöhemmin vajaa 17 000. Vuon-

[302] Ryynäsen mukaan viimeksi mainitussa ratkaisussa on tavanomaista avoimemmin argumentoitu selvittämis- ja näyttökysymyksistä (*Ryynänen* 2000 s. 9).

[303] Hallintoasioiden virallisperiaatteen ja tutkintamenetelmän peruste ovat lakisidonnaisuuden vaatimuksen ohella yksilön oikeussuojaodotukset sekä hallinnon kaksiasianosaissuhde. Veroviranomaisen tulee näytön harkinnassa ottaa huomioon VML 26.5 §:n lisäksi VML 26.1 §:stä ilmenevä verotuksen objektiviteettiperiaate ja VML 74 §:n implisiittisesti ilmentämä verovelvollisen suosimisen periaate (*Soikkeli* 2003 s. 49 ja 53).

[304] *Ryynänen*, mts. 62.

na 1996 ratkaistujen verovalitusten määrä oli enää vajaa 10 000 ja vuotta myöhemmin hiukan vajaa 8 000. Vuonna 2000 ratkaistujen verovalitusten määrä oli ensimmäisen kerran alle 5 000 (tarkkaan ottaen 4 762). Tässä noin 4 000 ratkaistun valituksen määrässä on pysytty siitä lähtien. Vuonna 2004 hallinto-oikeudet ratkaisivat 3 672 välitöntä verotusta koskevaa valitusasiaa (mainittuna vuonna saapui 3 048 veroasiaa).

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistujen veroasioiden määrä alitti ensimmäisen kerran 2 000 rajan vuonna 1989 (mainittuna vuonna ratkaistiin 1 791 verovalitusta). Vastaavasti 1 000 ratkaistun verovalituksen raja alitettiin ensimmäisen kerran vuonna 2000 (mainittuna vuonna ratkaistiin kaikkiaan 674 verovalitusta).

4.7 VERTAILUTIETOJA RUOTSIN VEROTUSJÄRJESTELMÄSTÄ

Ruotsissa verotuksen oikaisujärjestelmä uudistettiin vuonna 1990. Oikaisuvaatimuksen voi esittää viiden vuoden määräajassa suhteellisen vapaasti, koska oikaisuvaatimuksen voi esittää useamman kerran eikä oikaisuvaatimusta varsinaisesti tarvitse perustella.[305] Vapaahkosta mahdollisuudesta hakea verotukseen muutosta oikaisuna puolestaan johtuu, että ensimmäisen oikaisuvaatimuksen käsittely tapahtuu verolautakunnassa (skattenämnd), minkä jälkeen uusien samaa verotusta koskevien oikaisupyyntöjen käsittely tapahtuu veroviranomaisessa summaarisemmin.

Veroviranomaisella on puolestaan vuoden määräaika tehdä omasta aloitteestaan muutos verotukseen. Tämän määräajan jälkeen asian uudelleen käsittelyyn vaaditaan erityisiä syitä. Edellytys uudelleen käsittelylle (veroviranomaisen tai verovelvollisen aloite) on toisaalta se, että asiaa ei ole ratkaistu hallintotuomioistuimessa.

Lainvoimaisesti alemmissa hallintotuomioistuimissa (länsrätt, kammarrätt) ratkaistua verotusta voidaan muuttaa jälkikäteisesti sen johdosta, että myöhemmin annetussa regeringsrättenin ratkaisussa sama asia ratkaistaan eri tavalla (taxeringslag 4 kap. 12 §). Lainvoimaisen verotuksen muuttamista koskeva säännös on johtanut soveltamiskäytäntöön, jossa verotuksen muuttamisedellytyksiä joudutaan tarkastelemaan eräänlaisina osittaistapahtumina (delpost).[306]

---

[305] Yleiskuvaus Ruotsin oikaisu- ja muutoksenhakujärjestelmästä verotusasioissa löytyy teoksesta *Rabe – Bojs* 2005 s. 524–528.

[306] ”Säljer man värdepapper så räknas varje försäljning som en fråga. Har en försäljning avgjorts genom laga kraftvunnet beslut, kan en annan försäljning under året omprövas. Inkomster och utgifter bryts ner post per post. Vid en fastighetsförsäljning kan utgifter för renovering av ett kök brytas ner i olika delposter såsom byte av golv, ommålning av skåpdörrar och byte av diskmaskin (*Bergström* 2003 s. 19). Bergström toteaa, että delpost -kysymykseen ei ole selkeää vastausta lain esitöissä, käytännössä eikä kirjallisuudessa.

Lainvoimaisen verotuspäätöksen muuttaminen myöhemmän ratkaisun perusteella edellyttää käytännössä, että kysymys on samasta tulosta, menosta, tapahtumasta tai muutoin samankaltaisesta asiayhteydestä.

> Ruotsissa oikaisuvaatimusmenettelyssä ratkaistujen asioiden määrä on vuosien 1993 ja 2001 välisenä aikana vaihdellut vuositasolla välillä 150 000–200 000 asiaa. Oikaisuvaatimuskäsittely on vähentänyt ensi asteen hallintotuomioistuimiin (länsrätt) tulevia verovalituksia. Vuonna 1998 lääninoikeuksiin saapui 18 903 veroasiaa. Vuonna 1999 saapui 17 247 veroasiaa ja seuraavana vuonna 16 902. Vuonna 2001 saapuneita veroasioita oli 15 672 ja vuonna 2002 yhteensä 15 717. Vuonna 2002 lääninoikeuksiin saapui yhteensä 90 036 asiaa eli saapuneiden asioiden määrä kääntyi vuoden 1999 jälkeen taas kasvuun. Vuonna 2003 saapui yhteensä 94 024 asiaa, joista veroasioita oli 15 546. Suhteutettuna kaikkien asioiden määrään verovalitukset ovat muodostaneet vuosina 1998–2003 alimmillaan 27,5 %:n osuuden (1998) ja ylimmillään 32 %:n osuuden (vuonna 2000). Vuonna 2003 verovalitusten osuus oli 27,7 %.[307]

Oikaisujärjestelmä ja ensi asteen muutoksenhaku lääninoikeuteen eivät ole merkittävästi vähentäneet verovalitusten määrää kamarioikeuksissa, minkä suoritettujen tutkimusten mukaan on arvioitu johtuvan erityisesti verovalitusten monimutkaistumisesta.

> Vuonna 1998 kamarioikeuksiin saapui 27 124 asiaa (verovalituksia 7 464). Vuonna 1999 saapuneita asioita oli hieman vähemmän eli 26 497, mutta verovalitusten määrä oli noussut 9 229:een. Vuonna 2000 saapuneiden asioiden määrä laski (24 411). Mainittuna vuonna verovalituksia saapui kuitenkin edelleenkin suhteellisen paljon eli 7 807. Vuonna 2001 valitusten kokonaislukumäärä oli 22 014, joista verovalitusten osuus oli 7 018. Vuonna 2002 saapuneiden asioiden määrä kääntyi edelliseen vuoteen verrattuna hienoiseen nousuun (22 406). Verovalitusten suhteellinen määrä pysyi korkeana, sillä mainittuna vuonna saapui 6 932 verovalitusta. Vuonna 2003 kamarioikeuksiin saapui yhteensä 23 191 asiaa, joista 6 444 oli veroasioita. Mainittuna vuonna veroasioiden suhteellinen osuus kamarioikeuksissa oli siten 27,7 % eli sama kuin veroasioiden suhteellinen osuus lääninoikeuksissa.[308]

Domstolsverket on vuonna 2002 ehdottanut, että verovalituksissa otettaisiin käyttöön valituslupajärjestelmä myös kamarioikeuksissa. Perusteena ehdotuk-

---

[307] Vuonna 2004 lääninoikeuksiin saapui 15 622 veroasiaa ja niissä ratkaistiin 15 277 veroasiaa. Verrattuna kaikkien saapuneiden asioiden määrään (104 526), verovalitusten osuus on siten noin 15 %. Suhteellinen osuus on laskenut erityisesti sosiaaliasioiden määrän lisäännyttyä voimakkaasti (*Domstolsstatistik 2004* s. 25).

[308] Vuonna 2004 kamarioikeuksiin saapui 23 354 asiaa ja niissä ratkaistiin 24 067 asiaa. Saapuneita verovalituksia oli mainittuna vuonna 6 051 eli noin 26 % kaikista saapuneista asioista (*Domstolsstatistik 2004* s. 28).

selle on, että kamarioikeuksissa on liikaa käsiteltäviä asioita.[309] Domstolsverketin suorittaman selvityksen mukaan veroasioiden valituslupajärjestelmän laajentaminen kamarioikeuksiin merkitsisi, että kamarioikeuksien asioista noin 80 % olisi valituslupa-asioita. Valituslupajärjestelmän laajentamista perustellaan myös sillä, että verotuksen oikaisujärjestelmän vuoksi veropäätökset muuttuvat entistä harvemmin ensimmäisessä tuomioistuinasteessa. Vuonna 1990 muutettiin lääninoikeuksissa noin 27 % valitetuista veropäätöksistä. Vuonna 2000 vastaava osuus oli enää 18,4 %. Perusteena valituslupajärjestelmän laajentamiselle esitetään myös, että yhtenäisempi valituslupajärjestelmä lisäisi oikeusjärjestyksen selkeyttä.

> Valituslupajärjestelmän käyttöön ottamista koskeneessa hallituksen esityksessä (prop. 1993/94:133) lähtökohtana oli, että valituslupajärjestelmä ei voinut olla yleinen, vaan valituslupajärjestelmän käyttöä oli harkittava asiaryhmäkohtaisesti.[310] Kun valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön FPL 34 a §:n säännöksellä lokakuun alusta 1994, valituslupa kohdistui noin 20 asiaryhmään. Valituslupajärjestelmä laajeni huhtikuun alusta 1995 muun ohella sosiaalivakuutusasioihin, kunnallisasioihin (laillisuusvalituksiin) ja tukiasioihin. Tuossa vaiheessa valituslupajärjestelmä koski noin 200 asiaryhmää.

Ruotsissa veroprosessissa on mahdollista saada korvausta valtion varoista valittajalle aiheutuneista kuluista jo oikaisuvaatimusvaiheessa.[311] Verotusmenet-

---

[309] *DV-rapport 2002:4* s. 59–60. *Bexhed* on esittänyt, että Ruotsin tuomioistuinlaitos voitaisiin jakaa kokonaan uudelta pohjalta siten, että osa tuomioistuimista keskittyisi elinkeinoelämän ja osa yksityisten kansalaisten asioiden käsittelyyn. Tässä hahmotuksessa jälkimmäisissä tuomioistuimissa käsiteltäisiin perheoikeudellisia asioita, rikosasioita ja sosiaaliasioita. Elinkeinoelämän tuomioistuimissa käsiteltäisiin puolestaan veroasioita ja dispositiivisia riita-asioita. Bexhed ei esitä hahmotuksessaan, mihin tässä järjestelmässä sijoitettaisiin sellaiset asiat, joissa on sinänsä kysymys elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä ja samalla yleisistä ja useita kansalaisia koskettavista intresseistä, kuten ympäristön ja terveyden suojelusta. Mallissa uusi kahtiajako merkitsisi myös sitä, että elinkeinoelämän asiat käsiteltäisiin puhtaasti tuomarikokoonpanossa ja useimmiten kirjallisesti ja ”ihmisasiat” lautamieskokoonpanossa ja useimmiten suullisesti. Bexhed on esittänyt myös näkemyksiä Ruotsin nykyisen hallintolainkäyttöprosessin kehittämisestä. Nykyistä järjestelmää pitäisi kehittää siten, että veroasioissa tulisi ottaa käyttöön valituslupajärjestelmä, minkä lisäksi veroasioista tulisi eräin poikkeuksin tehdä dispositiivisia asioita. Lääninoikeudessa veroasioiden käsittelystä tulisi poistaa lautamiehet ja asiat tulisi ratkaista kolmen tuomarin kokoonpanossa. Tuomioistuinasioiden käsittelyn tehostamiseksi hän esittää lisäksi, että hallintoviranomaisten tulisi harkitessaan muutoksen hakemista tuomioistuimen ratkaisuun toimia samalla tavalla kuin syyttäjät ja että viranomaisten toimesta tapahtuvaa tulkkausta ja kääntämistä vähennettäisiin merkittävästi. Osapuolille tulisi antaa enemmän vastuuta asian selvittämisestä, minkä lisäksi suullisten käsittelyjen määrää tulisi lisätä (*Bexhed* 2003 s. 110–123).

[310] *Prop. 1993/94:133* s. 34.

[311] Kulukorvaussäännökset koskevat myös kiinteistöveroja, tulleja ja muita maksuja. Lakia sovelletaan lisäksi määrättäessä verojen ja maksujen turvaamiseksi tarpeellisista turvaamistoimista erillisen lain (lag 1978:880 om betalningssäkerhet för skatter, tullar och avgifter) perusteella. Ennakkotietomenettelyssä mahdollisuus velvoittaa vastapuoli kulukorvaukseen koskee vain niitä tapauksia, joissa Skatteverketiin määrätty yleinen asiamies (det allmänna ombudet) on hakenut ennakkotietoa. Veronsaajan puhevaltaa käyttävä voi ajaa kulujen korvaamisvaatimusta myös verovelvollisen puolesta.

telyn kulukorvauksista säädetään erillisessä laissa (lag 1989:479 om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt m.m.). Lain 3 §:n mukaan verovelvollinen, jolle asian käsittelyssä on aiheutunut kuluja asiamiehen tai avustajan käytöstä, asian selvittämisestä tai muista toimista, joita on kohtuudella tarvittu verovelvollisen oikeuksien turvaamiseksi, voi hakea kulujen korvaamista. Kulut voidaan verovelvolliselle korvata kolmessa eri tapauksessa. Kuluja voidaan korvata ensinnäkin silloin, kun verovelvollinen voittaa juttunsa osaksi tai kokonaan. Kuluja voidaan korvata myös silloin, kun asialla on merkitystä oikeuskäytännölle tai kulujen korvaamiseen on erityisiä syitä (synnerliga skäl). Korvausta voidaan sovitella, jos asianosainen voittaa juttunsa vain osittain tai jutulla on muutoin vain vähäistä merkitystä. Korvausta voidaan sovitella myös siinä tapauksessa, että verovelvollisen huolimattomuudesta tai muista toimista on aiheutunut, että jutusta on tullut laajempi, mitä muutoin olisi ollut tarpeen asian käsittelemiseksi (5 §).[312]

> Korvausta on vaadittava siinä asteessa, joka käsittelee pääasiaa, ennen pääasian ratkaisemista (7 §). Myöhempi vaatimus voidaan tutkia, jos myöhästyminen on johtunut anteeksiannettavasta erehdyksestä. Skatterättsnämndenin päätöksestä kuluasiassa haetaan muutosta valittamalla suoraan ylimpään oikeusasteeseen (regeringsrätten). Skatteverketin ja muiden veroviranomaisten päätöksistä kulukorvausasioissa valitetaan lääninoikeuteen (10 §). Pääasian yhteydessä ratkaisusta kulujen korvaamisesta valitetaan pääasian järjestyksessä.

Domstolsverket on keväällä 2004 julkaissut toimenpide-ehdotuksen veroasioiden käsittelyn nopeuttamiseksi (*DV-Rapport 2004:4*). Raportissa ehdotetaan toimenpidekokonaisuutta, jossa osa toimista on tuomioistuinten sisäisiä kehittämistoimia ja osa lainsäädäntötoimia. Tähän ehdotettuun kokonaisuuteen kuuluu seuraavia toimia: 1) tuomioistuinten toimivaltaa koskevia säännöksiä tarkistetaan siten, että asioita voidaan joustavasti siirtää alueellisesti toimivaltaisten tuomioistuinten välillä, 2) tuomioistuinten työjärjestyksiin sisällytetään säännökset juttujen kiireellisyysperusteista, 3) lakiin lisätään säännökset tuomioistuimen valmistelevasta suullisesta käsittelystä, 4) suullista käsittelyä koskevat säännökset lisätään myös hallintolakiin, 5) lääninoikeudessa veroasia voidaan ratkaista yhden tuomarin kokoonpanossa, jos tuomioistuin harkitsee sen sopivaksi ja asianosaiset siihen suostuvat ja 6) verovalitusaika lyhennetään kolmeksi viikoksi päätöksen tiedoksisaannista. Kehittämistoimina on myös esitetty, että tuomioistuinten tulee verkottua, mahdollisesti erikoistua ja ainakin

[312] Kulujen korvaaminen ei koske verovelvolliselle verolainsäädännön mukaan kuuluvien ilmoittamis- ja tietojenantovelvoitteiden täyttämisestä aiheutuneita kuluja eikä verovelvollisen omasta työstä tai ajanhukasta aiheutuneita kuluja (4 §).

lisätä yhteistyötään. Kehittämistoimiin kuuluu myös tuomioistuinten henkilökunnan koulutuksen lisääminen.[313]

4.8 IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN VEROTUSTA KOSKEVASTA SOVELTAMISKÄYTÄNNÖSTÄ

4.8.1 Yleistä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä

Veroasioissa EIOS:lla on merkitystä lähinnä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan, syrjinnän kieltoa koskevan 14 artiklan ja omaisuuden suojaa koskevan ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan osalta. Veroasioilla on ollut liittymiä myös sopimuksen 8 artiklaan tapauksissa, joissa henkilön luona on tehty kotietsintä tai muu etsintä veronsaajien toimivaltuutuksien nojalla sekä takavarikoitu erilaista asiakirja-aineistoa. Eräissä tapauksissa kysymys on ollut myös sopimuksen 9 artiklan tulkinnasta.[314]

Sopimuksen tulkintakäytäntöä veroasioista on nykyään kohtuullisen runsaasti, mutta sitä ei ole suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa käsitelty kattavasti. Kiinnostuksen puutteeseen lienee vaikuttanut se yleinen käsitys, että sopimuksella ei ole verolainsäädäntöön kovin merkittävää vaikutusta, koska tulkinnassa valtiolle on yleensä jäänyt laaja harkintavalta sekä verolainsäädännön sisällön että verotuksen toteuttamiseksi tarpeellisten menettelyjen osalta.[315]

Poikkeuksena tästä suppeasta tarkasteluperinteestä on *Pikkujämsän* väitöskirjassaan vuonna 2001 esittämä EIT:n siihenastisen oikeuskäytännön varsin kattava esitys. Väitöskirjan ilmestymisajankohdasta johtuen tuon väitöskirja-

---

313 *DV-Rapport 2004:4* s. 1–15. Selvitysten perusteella veroasioiden kokonaiskäsittelyajaksi on Ruotsissa muodostunut noin neljä vuotta, josta ensimmäinen puoli vuotta kuluu veroviranomaisessa, seuraava kaksi vuotta lääninoikeudessa ja sitä seuraava puolitoista vuotta kamarioikeudessa. Selvityksessä ei ole erikseen otettu huomioon niitä asioita, jotka tulevat käsiteltäviksi vielä regeringsrättenissä.

314 Baker on selvittänyt verotukseen liittyvää EIOS:n soveltamiskäytäntöä toukokuusta 1959 huhtikuuhun 2000. Baker löysi kaikkiaan 243 tällaista ratkaisua, joihin sisältyy myös verorikosprosessia koskevia ratkaisuja. Bakerin selvityksen mukaan valittaja oli menestynyt kaikkiaan 56 tapauksessa eli siis joka 4. valituksen osalta. Valittajan menestymistä arvioitiin sen mukaan, mikä oli viimeisimmän HUDOC-tietokannassa julkaistun ratkaisun lopputulos valittajan kannalta. Menestyneistä tapauksista 47 koski 6 artiklan soveltamista. Kaikkiaan 28 ratkaisussa kysymys oli siitä, että valittajan asiaa ei ollut ratkaistu kohtuullisessa ajassa (*Baker*, European Taxation 2000 s. 298–374).

315 Esimerkiksi *Soikkelin* vuonna 2003 ilmestyneessä luottamuksensuojaa koskevassa väitöskirjassa ei ole tarkasteltu yhtään EIT:n tapausta. EIT:n oikeuskäytännöstä löytyy kuitenkin tapauksia, joissa omaisuudensuojasäännösten soveltamisen kannalta merkitystä on ollut samankaltaisilla periaatepunninnoilla kuin Soikkeli esittää luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisesta. *Rotherin* mukaan Euroopan neuvoston oikeudella on sinänsä vaikutusta vero-oikeuteen, ”joskaan ei kovin merkittävässä määrin” (*Rother* 2003 s. 15).

työn ulkopuolelle on kuitenkin jäänyt hallinto-oikeudellisesti erittäin merkittäviä EIT:n ratkaisuja, jotka koskevat veronkorotusten rikosoikeudellisten käsittelypiirteiden huomioon ottamista hallinto-oikeudellisessa tuomioistuinprosessissa.[316] Pikkujämsä ei ole myöskään käsitellyt niitä tapauksia, joissa verotusmenettelyn rikosoikeudelliset piirteet nostavat esiin kysymyksiä inkriminaatiokiellon soveltamistarpeesta.

Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa veronkorotusten tarkastelutarvetta suhteessa EIOS:n määräyksiin on viime aikoina nostanut esille *Andersson*.[317] Puhdaspiirteisen inkriminaatiokiellon soveltamista, joka merkitsisi verovelvollisen oikeutta vaieta tai olla toimittamatta veroviranomaiselle tämän pyytämiä tietoja ilman mitään seuraamuksia, Andersson ei kuitenkaan pidä mahdollisena eikä tarpeellisena. Rikosoikeudellisessa järjestelmässä näyttövelvollisuus on syyttäjällä, joten syytetyn osalta inkriminaatiokielto asettuu tätä prosessiasetelmaa vasten. Veroprosessi perustuu yhtäältä verovelvollisen antamiin tietoihin ja toisaalta veroviranomaisen selvittämisvelvollisuuteen. Veroprosessissa ei tämän asetelman vuoksi ole ajateltavissa, että verovelvollisen oikeus vaieta tai olla antamatta tietoja voisi johtaa siihen, että mitään verotusta ei tapahtuisi. Verovelvollisen vaikenemisen merkitys joudutaan ottamaan huomioon asiaa ratkaistaessa yhdessä asiaan muutoin saadun selvityksen perusteella. Andersson pitää tarpeellisena, että Suomessakin harkittaisiin Ruotsissa omaksuttujen

---

316 Lohiniva-Kerkelän väitöskirjassa käsitellään väitöskirjan aiheeseen liittyen niitä EIT:n tuomioita, joissa kysymys on ollut veroviranomaisten tietojensaanti- ja tarkastusoikeuksien hyödyntämisestä asian rikosoikeudellisessa käsittelyssä ja tämän menettelyn suhteesta erityisesti EIOS 8 artiklaan, sekä ratkaisuja, joissa on ollut kysymys vastaavien tietojen julkaisemisesta sanomalehdissä, jolloin kysymys on ollut EIOS 10 artiklan soveltamisesta (*Lohiniva-Kerkelä* 2003 s. 95–99 ja 301).

317 Suomen verotusjärjestelmän suhdetta EIOS 6 artiklaan selvitetään monista eri näkökulmista vuonna 2002 julkaistussa artikkelissa (*Andersson*, Verotus 2002 s. 353–359). Anderssonin toinen veronkorotuksia koskeva kirjoitus on julkaistu Ruotsissa. Siinä verrataan Suomen ja Ruotsin veronkorotusjärjestelmiä sekä käydään keskustelua erityisesti Ruotsin veronkorotusjärjestelmän suhteesta EIOS 6 artiklaan. Andersson toteaa viitaten Ruotsin verolainsäädännön valmistelussa esitettyyn, että veronkorotusten määrääminen sillä perusteella, että vääriä tietoja on annettu tahallaan tai tuottamuksellisesti, olisi paremmin sopusoinnussa EIOS 6 artiklan kanssa (*Andersson* 2003 s. 9). Anderssonin tulkintasuositus perustunee näkemykseen, jonka mukaan EIOS:n soveltamiskäytännön perusteella rikosoikeudellisen ja hallinnollisen sanktion samalla tavoin määritelty subjektiivinen rekvisiitta toimii ne bis in idem -kiellon osalta tehokkaammin kuin tilanne, jossa hallinnollisen sanktion määrääminen perustuu objektiiviseen rekvisiittaan. Lievempien veronkorotusten hän toteaa rinnastuvan järjestyssakkoihin, jolloin EIOS 6 artikla tuskin koskee niitä (mts. 23–24 ja *Andersson*, Verotus 2002 s. 353–354). Lievempien veronkorotusten osalta kanta on sikäli perusteltavissa, että EIT on kiinnittänyt huomiota seuraamuksen määrään arvioidessaan, onko seuraamusta pidettävä rangaistuksenluontoisena. Tämä seikka ei kuitenkaan ole ollut yksinomaan ratkaiseva, koska hallinnollisen sanktion rangaistusluontoisuutta arvioidaan kokonaisharkinnalla. Kokonaisharkinnasta voidaan esittää esimerkiksi *Kadubec v. Slovakia (EIT 2.9.1998)*, jossa oli kysymys muun ohella poliisin vastustamisesta seuranneista hallintoviranomaisen määräämistä sakoista (tuomion kohdat 51 ja 52). Vastaavanlaisesta sakosta väärän ilmiannon perusteella oli kysymys myös asiassa *Lauko v. Slovakia* (*EIT 2.9.1998)*. Verovelvollisen oikeusturvasta suhteessa EIOS:een yleisesityksenä ks. *Skaar* 2003 s. 437–466.

ratkaisujen mukaisesti uhkasakon asettamiskieltoa eräissä tapauksissa, koska uhat voivat olla ongelmallisia tehosteita suhteessa juuri inkriminaatiokieltoon.[318]

Pohjoismaisesta keskustelusta voidaan mainita esimerkkinä *Skaarin* esittämät arviot EIOS 6 artiklan merkityksestä verovalitusten käsittelyssä. Skaar korostaa, että EIOS 6 artiklan myötä myös veronkorotuksiin tulevat sovellettaviksi oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (to have a fair trial and to have his case heard by the court), oikeus kuulustuttaa todistajia ja esittää todisteita, oikeus saada asiassa päätös kohtuullisen ajan kuluessa sekä syyttömyysolettaman soveltaminen.[319] Erityistä merkitystä on myös sillä, että verovelvollista ei rangaista samasta teosta kahdessa eri prosessissa (ne bis in idem). Skaar on lisäksi korostanut, että EIOS 6 artiklan soveltaminen merkinnee myös, että hallinnollisen sanktion määräämistä koskevassa asiassa ei saa käyttää todisteita, jotka on hankittu EIOS 6 artiklan oikeusturvatakeita rikosasioissa loukkaavalla tavalla.

> VML:a on muutettu lailla 565/2004 siten, että sivulliselle ei enää voida määrätä tietojen antamisvelvoitteen tehosteeksi uhkasakkoa. Uhkasakon sijasta sivulliselle voidaan määrätä hallinnollinen sanktiomaksu (laiminlyöntimaksu), jonka enimmäissuuruus on porrastettu laiminlyönnin laadun perusteella.[320]

---

[318] *Andersson* 2003 s. 27–28. Kotimaassa ilmestyneessä artikkelissaan Andersson esittää kantanaan, että EIOS 6 artikla ei rajoita *verovelvollisen periaatteellista myötävaikuttamisvelvollisuutta vaan pelkästään sen tehostamista uhkasakolla tai rangaistusuhalla* (*Andersson* Verotus 2002 s. 357, kurs. ESV). Andersson toteaa samassa yhteydessä, että veroviranomaisilla saattaa olla velvollisuus ilmoittaa jo tutkintavaiheessa verovelvolliselle, että tätä epäillään VML 23.3 §:ssä tarkoitettujen virheellisten tietojen antamisesta. Tämän velvollisuuden Andersson arvioi täyttyvän yleensä sillä, että kuulemisessa sovelletaan VML 26.3 §:n kuulemissäännöksiä.

[319] Ratkaisussa *RÅ 2003 ref. 56* on ollut esillä kysymys veronkorotusasian yhteydessä oikeudesta avustajaan EIOS 6.3 artiklan c-kohdan nojalla. Ratkaisun mukaan mainittu sopimusmääräys edellyttää avustajan määräämistä, jos oikeudenkäynnissä esillä olevat oikeuskysymykset ovat monimutkaisia ja kysymys on samalla erittäin raskaista seuraamuksista (särskilt betungande påföljder). Tällaisista olosuhteista ei regeringsrättenin mukaan ollut kysymys ratkaistavana olleessa tapauksessa (tapausta selostaa *Lavin*, FT 2004 s. 9).

[320] Uhkasakkosäännöstä on sovellettu erittäin harvoin eikä lainkaan sivullisen erityisen tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntiin. Myöskään VML 87 §:n rangaistussäännöstä tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä ei ole tiettävästi sen voimassaoloaikana koskaan sovellettu. Rangaistussäännöstä ei kuitenkaan ole esitetty kumottavaksi. HE:n mukaan hallinnollisen laiminlyöntimaksun määrääminen ei estäisi rangaistussäännösten soveltamista saman laiminlyönnin seuraamuksena (*HE 57/2004 vp* s. 17). Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä puolestaan todetaan, ettei laiminlyöntimaksua pidä ”ainakaan suoraviivaisesti rinnastaa veronkorotukseen, koska se ei ole veron pääomaan lisättävä erä, vaan erillinen maksu”. Valiokunnan käsityksen mukaan se, että laiminlyöntimaksun ja veronkorotuksen käyttötarkoitus on sama, ei muuta asiaa (*VaVM 4/2004 vp* s. 3). Valiokunnan suorittamalla erottelulla ei kuitenkaan näyttäisi olevan vastaavuutta EIT:n soveltamiskäytännössä kehittyneisiin linjauksiin, jotka koskevat hallinnollisten sanktioiden syyteasioiksi määrittelyä. Laiminlyöntimaksun määrääminen rinnastunee mitä ilmeisimmin syyteasiaksi, jolloin maksun ja mahdollisen rangaistusseuraamuksen välille jää ne bis in idem -ongelma. Käytännössä tämä ongelma ratkennee kuitenkin kotimaisessa oikeuskäytännössä, jos tarvetta tällaisen soveltamisongelman ratkaisuun tulee.

VML 22 a §:n mukaan pienin laiminlyöntimaksu on suuruudeltaan enintään 2 000 euroa. Pienin laiminlyöntimaksu voidaan määrätä, jos ilmoituksessa, tiedossa tai muussa asiakirjassa on vähäinen puutteellisuus tai virhe eikä ilmoitusvelvollinen ole sitä kehotuksesta huolimatta korjannut, ilmoitusvelvollisuus täytetään myöhässä taikka vastoin verohallinnon määräämää tapaa.

Jos tieto, ilmoitus tai muu asiakirja on olennaisesti puutteellinen tai virheellinen taikka ne on annettu vasta todistettavasti lähetetyn kehotuksen jälkeen, laiminlyöntimaksun suuruus on enintään 5 000 euroa. Jos velvollisuuden täyttämiseen liittyy tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta ja tieto, ilmoitus tai muu asiakirja on samalla olennaisesti väärä taikka tiedonantovelvollisuutta ei ole lainkaan täytetty, tiedonantovelvolliselle voidaan määrätä enintään 15 000 euron määräinen laiminlyöntimaksu.

Laiminlyöntimaksua määrättäessä otetaan huomioon annettavien tietojen määrä ja hallituksen esityksen (HE 57/2004 vp) perustelujen mukaan myös se seikka, ovatko pyydetyt tiedot ylipäätään tiedonantovelvollisen hallussa. Luonnolliselle henkilölle ja kuolinpesälle laiminlyöntimaksu on määrättävissä vain siinä tapauksessa, että tiedonantovelvollinen harjoittaa elinkeinoa tai kysymys on maa- ja metsätalouden harjoittamiseen liittyvästä tietojenantovelvollisuudesta. Hallinnollisena sanktiomaksuna laiminlyöntimaksu ei ole vähennyskelpoinen meno, mistä säädetään erikseen laissa. Laiminlyöntimaksun viivästysseuraamuksiin sovelletaan korkolain mukaisia seuraamuksia.

Verohallinnon päätökseen laiminlyöntimaksun määräämisestä haetaan ensi vaiheessa muutosta oikaisuna. Oikaisuvaatimus on tehtävä viimeistään viiden vuoden kuluessa maksun määräämistä seuranneen kalenterivuoden alusta. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja hallinto-oikeuden päätöksestä jatkomuutoksenhaku on valitusluvanvaraista (VML 23 a §).

Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä valtiovarainvaliokunta puolsi maksun käyttöönottamista (VaVM 4/2004 vp). Valiokunnan mietinnössä todetaan, että valiokunta ”yhtyy oikeuskirjallisuudessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan verotuksen – ja nyt siis myös laiminlyöntimaksun – tarkoitus ja soveltamisalue ovat toiset kuin varsinaiseen rikossyytteeseen perustuvan rangaistuksen”.[321] Valiokunta ei näytä kiinnittäneen erityistä huomiota siihen, että myös laiminlyöntimaksuun kuuluisi määräämisperusteena teon moitittavuutta koskevia elementtejä, jotka vertautuvat rikosoikeudellisiin tunnusmerkistöihin. Kuten hallituksen esityksessä on muutoin todettu, tämä päällekkäisyys voi muodostua käytännössä ongelmaksi lähinnä soveltamistilanteessa, jossa joudutaan ratkaisemaan joko uhkasakon asettamisedellytyksiä tai rangaistuksen tuomitsemisedellytyksiä.

4.8.2 Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön vaikutuksista Ruotsin ja Norjan lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön

Ruotsissa veronkorotusten määräämisedellytyksiä on selvitetty vuodesta 1971 lähtien kaikkiaan kuudessa komiteanmietinnössä. Vielä 1996 julkaistussa mietinnössä (*SOU 1996:166*) selvitysmies oli sitä mieltä, että ruotsalainen veronkorotusjärjestelmä ei kuulunut EIOS 6 artiklan soveltamisalaan ja ettei mitään lainsäädännöllisiä toimia tämän vuoksi tarvittu. Viimeisimmässä komiteanmie-

[321] *VaVM 4/2004 vp* s. 4.

tinnössä (*SOU 2001:25*) päädyttiin asiassa toiseen lopputulokseen, mihin lienee vaikuttanut paitsi kansallisessa oikeuskäytännössä tapahtunut kehitys myös EIT:n oikeuskäytännön selkiytyminen.

Ruotsin ja Norjan ylimmät tuomioistuimet (regerinsrätten ja Norjan korkein oikeus) olivat jo ennen vuoden 2001 mietintöä tulleet sille kannalle, että veronkorotusta oli kummankin maan oikeusjärjestyksen perusteella pidettävä EIOS 6 artiklassa tarkoitettuna rangaistusluontoisena seuraamuksena ja siten syyteasiaan rinnastuvana (Ruotsissa regeringsrättenin ratkaisut *RÅ 2000 ref. 66 I ja II*[322] ja Norjassa korkeimman oikeuden ratkaisu *Rt. 2000 s. 996*). Ruotsalaisessa ratkaisussa regeringsrätten tarkasteli määrätyn veronkorotuksen osalta, oliko asiassa noudatettu syyttömyysolettamaa[323], suhteellisuusperiaatetta ja oliko asian käsittely tapahtunut viivytyksittä.

Norjan korkein oikeus katsoi edellä mainitussa ratkaisussaan Rt. 2000 s. 996, että veroprosessissa 11 ja 8 vuoden mittaiset käsittelyajat merkitsivät EIOS 6 artiklan salliman käsittelyajan ylitystä, minkä johdosta veronkorotukset poistettiin pidempään kestäneen prosessin osalta ja puolitettiin 8 vuotta kestäneen

---

[322] Ensiksi mainitussa ns. Volvo-tapauksessa yhtiön tuloon lisättiin 103 milj. Skr ja lisätylle tulolle määrättiin 40 prosentin veronkorotus. Tuomiossaan regeringsrätten viittasi siihen, että ruotsalaisessa lainvalmistelussa veronkorotusta oli useissa eri yhteyksissä johdonmukaisesti pidetty rangaistusluontoisena. Verotuslaissa oli lisäksi erityisiä säännöksiä suullisen käsittelyn järjestämisestä. Omassa oikeuskäytännössä (*RÅ 1987 ref. 42*) regeringsrätten oli jo varhain katsonut, että veronkorotusta koskevissa asioissa tuli noudattaa rikosasioita koskevia äänestyssääntöjä.

[323] *Aspin* mukaan regeringsrätten teki EIT:n tulkintakäytännöstä liian pitkälle ulottuvia johtopäätöksiä ankaran vastuun sallittavuudesta (*Asp*, JT 2000 s. 610–611). *Salabiaku*-tapauksessa (tuomion kohta 27) EIT lausui siitä, että periaatteessa on sallittua kriminalisoida ”a simple or objective fact as such, irrespective of whether it results from criminal intent or from negligence”. *Cameron* kiinnittää huomiota siihen, että EIT:n soveltamiskäytännössä ei ole lausuttu suhteellisuusperiaatteen voivan tulla sellaisenaan sovellettavaksi rangaistuksen määräämisessä. Cameronin mukaan korkeat sakot voivat sinänsä merkitä sopimusloukkausta omaisuudensuojan näkökulmasta, ”men de låga krav som konventionen ställer i detta sammanhang gör att böterna måste bli totalt orimliga för att föranleda fällande dom” (*Cameron*, SvJT 2001 s. 762). Kuten Cameron huomauttaa, suhteellisuusperiaate on sen sijaan yhteisön lainsäädännön soveltamisessa yleinen oikeusperiaate, ja periaate ilmenee rangaistusten määräämistä koskevana myös perusoikeuskirjan 49.3 artiklassa. Cameronin mukaan EYT ”kan förväntas ge denna stadga en viss betydelse som tolkningsmetod och således uppmuntra nationella domstolar att ta viss hänsyn till den, men som bäst (eller sämst) kan den bara ha betydelse i den del av skatterätt som rör EG-rätten” (mts. 761–762). EIT:n käytännössä on eräitä Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevia ratkaisuja, joissa lähtökohtana on ollut vähävaraisen, työttömän tai vammaisen henkilön määrääminen kansallisen lainsäädännön mukaisesti vankilaan kunnallisen veron tai maksun suorittamatta jättämisen vuoksi (*Benham v. UK 10.6.1996* ja *Perks ym. v. UK 12.10.1999*). Tapauksissa jäsenvaltion on todettu rikkoneen 6.3 artiklan c-kohdan määräystä oikeudellisen avun järjestämisestä, kun ao. henkilöillä ei ollut mahdollisuutta saada avustajaa vankeusrangaistuksen määränneeseen tuomioistuimeen. Vm. ratkaisussa kaksi tuomioistuimen jäsentä katsoi äänestyslausunnossaan, että varattoman ja vaikeasti vammaisen henkilön määrääminen vankilaan oli EIOS 5.1 artiklan soveltamismielessä lähtökohtaisesti mielivaltaista, kun syynä oli vähäinen maksamaton vero (”notwithstanding technical arguments, a flagrant violation of the right to liberty of a person protected by the Convention”).

prosessin osalta.[324] Mainitussa ns. Bøhlerin tapauksessa verovelvolliselle määrättiin veronkorotukset verovuosilta 1987 ja 1988 sen jälkeen, kun hän oli suorittanut 1,5 vuoden mittaisen vankeustuomion verorikoksista, jotka koskivat samoja verovuosia. Tapauksessa muutosta haettiin myös sillä perusteella, että veronkorotusten määrääminen oli vastoin EIOS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa (ne bis in idem -kielto), mutta tältä osin Norjan korkein oikeus hylkäsi valituksen.

> Norjan perustuslaissa on vuoden 1994 lainmuutoksesta lähtien ollut erityinen säännös valtion velvollisuudesta kunnioittaa ihmisoikeuksia (perustuslain 110 c §). Ihmisoikeussopimukseen Norja liittyi jo vuonna 1953, mutta vuonna 1999 annetulla lailla (lov. 21. mai 1999 nr. 30) vahvistettiin ihmisoikeussopimuksen, KP-sopimuksen ja TSS-sopimuksen asema osana norjalaista oikeusjärjestystä. Uuden lain 3 §:n mukaan, mikäli kansallinen laki ja ihmisoikeussopimusmääräys ovat keskenään ristiriidassa, ihmisoikeussopimuksen määräykset syrjäyttävät kansallisen lain säännökset (”skall gå foran bestemmelser i annen lovgivning”).[325]
>
> *Hellerslian* tulkinnan mukaan laki esitöineen ei ole vaikuttanut korkeimman oikeuden aikaisemmassa oikeuskäytännössä syntyneisiin tulkintaprinsiippeihin, joiden mukaan kansallisen lain säännökset syrjäytyvät vain, jos ristiriita ihmisoikeusvelvoitteiden ja kansallisen lain välillä on ilmeisen selvä.[326]
>
> *Johsenin* esittämän tulkinnan mukaan kaikki EIOS 6 artiklan vaatimukset, jotka koskevat rikosprosessia, tulee ottaa huomioon myös sellaista hallintoasiaa käsitellessä, joka rinnastuu syyteasiaan. Norjan hallintolain säännökset eivät hänen mukaansa ole tässä suhteessa menettelyllisesti riittäviä ja säädösmuutoksia tarvitaan. Samoin voidaan hänen mukaansa epäillä, täyttääkö rikosasioihin rinnastuvissa hallintoasioissa hallinnon sisäinen muutoksenhaku EIOS:n vaatimukset oikeussuojasta.[327]

---

[324] *Andersson*, Verotus 2002 s. 356 ja *Skaar* 2003 s. 445.

[325] Aallin mukaan luonnollisena tulkintatapana voidaan kuitenkin pitää sitä, että tuomioistuimet kiinnittävät huomiota ristiriidan ilmeisyyteen (*Aall*, LoR 1999 s. 395).

[326] Selvyysvaatimus (klarhetsprinsippet) on lausuttu julki jo korkeimman oikeuden ratkaisussa *Rt.1994 s. 610*, joka koski rikosperusteisessa kilpailuasiassa tietojen antamiseen velvoittamisen suhdetta inkriminaatiokieltoon (*Hellerslia*, LoR 2001 s. 103 ja 105). Kilpailuasiassa tiedot oli annettu alun perin rangaistusuhkaisesti kilpailuviranomaisille, ja syyttäjä halusi käyttää näitä hintayhteistyötä koskevia tietoja rikosprosessissa. Korkein oikeus tulkitsi EIOS:n merkitsevän, että inkriminaatiokielto ei koskenut tällaisia ”forklaringer”, joita ei ollut hankittu varsinaisesti rikosprosessissa. Ratkaisussaan korkein oikeus kuitenkin korosti, että kirjallisten todisteiden esittämistä rajoittivat kansallisen rikoslainsäädännön vaatimukset käsittelyn suullisuudesta ja välittömyydestä. Ratkaisun mukaan aikaisemmat selvitykset voitiin esittää stprl. 292 §:n mukaisesti vapaan todistusharkinnan puitteissa. Tällaisia selvityksiä voitiin käyttää stprl. 290 §:n periaatteiden mukaisesti vain ”til konfrontasjon og utfyllning”. Asiasta tehtiin myös ihmisoikeusvalitus, mutta ihmisoikeustoimikunta jätti valituksen tutkimatta ilmeisen perusteettomana, koska syyttäjä ei ollut käyttänyt tietoja rikosprosessissa (ihmisoikeustoimikunta 27.11.1996 *Peterson Sarpsborg AS ym. v. Norja*). Korkeimman oikeuden ratkaisuun suhtautuu kriittisesti *Johnsen*. Hänen mukaan tuomiosta voi saada käsityksen, jonka mukaan korkein oikeus käyttää eräänlaista käännettyä oletusperiaatetta. Käännetyn oletuksen mukaan ”folkretten presumeres å stemme med *norsk* rett – for å unngå å justere intern rett” (*Johnsen*, LoR 2002 s. 593). *Aall* on arvostellut tutkimatta jättämistä koskevaa ratkaisua suhteessa EIT:n *Saunders*-ratkaisusta ilmeneviin näkemyksiin inkriminaatiokiellon ulottuvuudesta. Toimikunnan ratkaisussa jäi hänen mukaansa huomioon ottamatta tällaisten tietojen käyttömahdollisuuden aiheuttama ”psykisk tvang” (*Aall*, TfR 1998 s. 164–165).

[327] *Johnsen*, mts. 598.

> Myös *Berg* on analysoinut syyteasioihin rinnastuvien hallintoasioiden oikeussuojavaatimuksia pitäen lähtökohtanaan, että oikeussuojavaatimusten tulisi käytännön lainkäyttötoiminnassa olla lähellä rikosprosessioikeudellisia. Berg katsoo, että hallinto-oikeudellisten sanktioiden perustana olevan teon objektiivinen rekvisiitta voi olla ongelmallinen suhteessa EIOS 6 artiklan vaatimuksiin.[328]

Bøhler-tuomiossa, joka tehtiin korkeimman oikeuden täysistunnossa, on myös pohdittu mielenkiintoisella tavalla periaatetasolla kansallisen tuomioistuimen harkintavaltaa suhteessa EIT:n oikeuskäytännössä muodostuneisiin tulkintakantoihin ja suhteessa kansalliseen lainsäätäjään.

> ”Norske domstoler har ikke den samme oversikt som EMD over lovgivningen, rettsoppfattninger og praksis i andre europeiske land. Ved at norske domstoler ved avveining av ulike interesser eller verdier kan bygge på verdiprioriteringer som ligger til grunn for vår lovgivning og rettsoppfattning, vil imidlertid norske domstoler kunne inngå i et samspill med EMD og bidra til å påvirke EMDs praksis. Dersom norske domstoler skulle være like dynamiske i sin fortolkning av EMK som det EMD er, ville man kunne risikere at norske domstoler i enkelte tilfellet går lengrer enn det som er nødvendig i forhold til EMK. Dette vil kunne legge et unødvendig bånd på norsk lovgivningsmyndighet. Av hensyn til den balanse mellom lovgivningsmyndighet og domsmyndighet som vår statsskikk bygger på, vil dette kunne være uheldig.” Näiden perustelujen jälkeen ensimmäisenä lausunut jäsen totesi, että kansallisen tuomioistuimen ei tulisi perustaa ratkaisuaan kansallisen lainsäädännön ja ihmisoikeusmääräyksen välisestä ristiriidasta sopimuksen liian dynaamiseen tulkintaan. Toisaalta ensiksi lausunut jäsen muistutti myös siitä, että kansallinen tuomioistuin ei voi perustaa tulkintaansa myöskään siihen, että tulkintatoiminnalla luotaisiin eräänlaisia suojamarginaaleja mahdollisia sopimusrikkomuksia vastaan.

Asiassa *RÅ 2000 ref. 66* (ns. Volvo-asia) veronkorotuksen määräämistä koskeneen asian käsittely kesti kaikkiaan noin kahdeksan vuotta. Regeringsrätten katsoi, että pelkästään se seikka, että asian käsittely kestää EIT:n oikeuskäytännön valossa kohtuuttoman kauan ei merkitse, etteikö veronkorotusta voitaisi määrätä. Ruotsin verotuslain määräystä veronkorotuksen kohtuullistamisesta ei voida tuomioistuimen mukaan käyttää ”som ett mer allmän remedium för att komma till rätta med den form av konventionskränkning som består i att ärendet eller målet inte avgörs inom skälig tid”. Tuomioistuin kuitenkin totesi tämän jälkeen, että viimeksi mainittu ei kuitenkaan sulkenut pois sitä, että tietyissä tilanteissa hallinnollisen seuraamuksen määräämättä jättämistä tai kohtuullistamista tuli harkita samalla tavoin kuin rikosseuraamuksen määräämättä jättämistä tai määräämistä lievempänä. Tällaisena rikosoikeudellisen seuraamuksen kohtuuttomuuteen verrattavana tilanteena tuomioistuin mainitsi sen, että veroseuraamus vahvistetaan ylemmässä tuomioistuinasteessa pitkään kestäneen prosessin päätteeksi, kun alempi tuomioistuinaste puolestaan on kumonnut veroviranomaisen ratkaisun.

---

328 *Berg*, LoR 2000 s. 165.

Cameron toteaa kommenttina edellä selostettuihin perusteluihin, että ihmisoikeussopimuksen korporointilain perusteella Ruotsin lainsäädäntöön sisältyy myös sopimuksen 13 artiklan mukainen oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.[329] Cameronin mukaan on toisaalta ymmärrettävää, että ruotsalaiset tuomioistuimet jättävät lainsäätäjän tehtäväksi mahdollisen sopimusrikkomukseen perustuvan vahingonkorvauksen kehittämisen. Tällaisessa tilanteessa olisi nykyiseen verolainsäädäntöön jollain tavoin jo perustuva veroseuraamuksen kohtuullistaminen 13 artiklaan soveltuva vähemmän kyseenalainen toimenpide, eikä tällainen tulkinta myöskään merkitsisi tuomioistuimen osalta merkittävää oikeutta luovaa tehtävää.[330]

Ruotsissa on EIOS:n tulkintakäytäntöön perustuen muutettu verotuslakia (taxeringslag 1990:324) siten, että verovelvolliselle ei saa tietojen antamisen tehosteeksi määrätä uhkasakkoa kaikissa tilanteissa. Lain mukaan, jos viranomaisella on syytä olettaa, että pyydetyt tiedot johtaisivat veronkorotuksen määräämiseen, tietojen luovutusvelvoitteen tehosteeksi ei saa asettaa uhkasakkoa.[331] Lainmuutos näyttää liittyvän jokseenkin saumattomasti EIT:n 6 artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöön, jossa inkriminaatiokiellon sisältönä hallinnollisissa asioissa on lähinnä se, että hallinnollisissa menettelyissä erilaisin uhkin hankittuja tietoja ei saa käyttää ilman rajoituksia joko samaa tai eri asiaa koskevassa rikosprosessissa.[332] Sopimuksen nykyisen tulkintakäytännön perusteella rajoitus uhkasakon käytölle hallinnollisessa menettelyssä vaikuttaa kuitenkin melkoisen varovaiselta tulkinnalta.

---

[329] ”Denna regel är visserligen allmänt hållen, men likväl förpliktelse för den svenska staten och, med införlivande, de svenska domstolarna” (*Cameron*, SvJT 2001 s. 763).

[330] *Cameron*, mts. 764. Regeringsrätten kiinnitti huomiota siihen, että taxeringslagenista puuttuivat brottsbalkenin nimenomaisia säännöksiä (29:5) vastaavat säännökset siitä, että epätavanomaisen pitkä käsittelyaika voidaan ottaa huomioon seuraamuksen määräämisessä. Verotuslain asianomaisia säännöksiä (TL 5:6) koskevassa hallituksen esityksessä (*prop. 1991/92:43* s. 87) korostettiin sinänsä sitä, että kohtuuttomuus saattoi syntyä myös päätöksen tekemisen jälkeen.

[331] Verotuslaissa ja eräissä muissa verolaeissa kiellettiin uhkasakon asettaminen vuoden 1998 alusta niissä tapauksissa, joissa verovelvollista epäiltiin rikoksesta ja pyydetyillä tiedoilla oli liittymä rikosepäilyyn. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä arvioitiin, että verovelvollisen ilmoittamisvelvollisuutta koskevat säännökset eivät olleet ristiriidassa EIOS 6 artiklan kanssa, mikäli asiassa ei käytetty pakkoa eikä tietojen antamatta jättämisestä seurannut rangaistusuhkaa (*Prop. 1997/98:110* s. 62)

[332] ”Domstolens praksis giver så vidt jeg kan se kun grundlag for at antage, at artikel 6 beskytter mod en efterfølgende anvendelse af beviserne i straffesagen, mens artikel 6 ikke i sig selv giver ret til att frigøre sig fra en almindelig oplysningsforpligtelse ved att lyve” (*Christoffersen*, Juristen 2000 s. 57). *Pillay* on englantilaista tuomioistuinkäytäntöä kommentoidessaan esittänyt huomion, jonka mukaan EIT:n oikeuskäytännössä 6 artiklaan liittyvät harkintamarginaalit ovat eriytyneet sen mukaan, onko kysymys 6 artiklassa nimenomaisesti mainitusta oikeudesta vaiko siitä johdetusta oikeudesta, kuten esimerkiksi oikeuteen pääsystä (access to court). Erikseen mainittujen oikeuksien osalta yleisen edun huomioon ottamista rajoitetaan harkintaperusteena enemmän kuin johdettujen oikeuksien osalta (*Pillay*, EHRLR 2001 s. 84).

Ruotsin verotuslain (3:5) mukaan Skatteverket saa velvoittaa verovelvollisen antamaan tietoja, näyttämään asiakirjoja tai jättämään asiakirjasta kopion, jos tietoja tai asiakirjaa tarvitaan verovelvollisen antamien tietojen tarkistamiseksi tai muutoin hänen verotustaan varten. Skatteverketin päätöstä voidaan tehostaa uhkasakolla, jos on aihetta epäillä, että velvoitetta ei muutoin noudateta. Uhkasakkoa ei kuitenkaan saa asettaa, jos on aihetta epäillä, että verovelvollinen tai juridisen henkilön ollessa kyseessä verovelvollinen edustaja on tehnyt rikollisen teon taikka verovelvollisen tai tämän edustajan menettely voi johtaa veronkorotuksen määräämiseen (taxeringslag 3:6). Verotuslain mukaan velvoittamisessa tulee olla samalla kysymys sellaisen kysymyksen selvittämisestä, jolla on yhteyttä epäiltyyn tekoon (samband med den misstänkta gärningen).[333] Myös asetetun uhkasakon tuomitsemisesta säädetään verotuslaissa. Verotuslain mukaan sakon tuomitsee lääninoikeus. Sakko voidaan tuomita asetettua pienempänä.

Ruotsissa veronkorotuksen määrääminen perustuu lähtökohtaisesti väärien tietojen antamiseen ilman erityistä harkintaa sen osalta, mistä tiedon antamatta jättäminen tai väärän tiedon antaminen on johtunut (taxeringslag 5:1.1). Lain mukaan tietoa pidetään vääränä (oriktig), jos selvästi käy ilmi, että verovelvollinen on antanut väärän tiedon tai jättänyt antamatta sellaisen tiedon, jonka antamiseen hän on velvollinen. Tietoa ei pidetä vääränä, jos tieto yhdessä muiden annettujen tietojen kanssa muodostaa perustan sille, että asiassa voidaan tehdä oikea päätös. Tietoa ei pidetä vääränä myöskään silloin, jos ”uppgiften är så orimlig att det uppenbart inte kan läggas till grund för ett beslut” (taxeringslag 5:1.2).

Veronkorotus on 40 % siitä määrästä, jolla väärän tiedon antaminen on vaikuttanut tai olisi voinut vaikuttaa verotukseen (taxeringslagen 5:4.1). Jos väärä tieto on korjattu tai se olisi voitu korjata, veronkorotuksen määrä on 10 %. Virheelliseen jaksotukseen johtaneessa verotuksessa veronkorotus on niin ikään 10 %.

Verotuslain 5:8:n mukaan veronkorotusta ei määrätä, jos kysymyksessä on ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe tai vastaava verovelvollisen ilmoittama tieto. Veronkorotusta ei myöskään määrätä, jos virhe on korjattu tai olisi voitu korjata veroviranomaisen käytössä ennen kunkin verotusvuoden marraskuuta olleen muun tiedon perusteella, jos verovelvollinen itse korjaa tiedon tai jos virheellisen tiedon vaikutuksesta määräämättä jäänyt vero on määrältään vähäinen.[334]

Ruotsissa myöhästyneen veroilmoituksen johdosta määrätään erityinen myöhästymismaksu (förseningsavgift), jonka määrä on 1 000 Skr (yhtiöiden osalta 5 000 Skr). Maksu voidaan määrätä kolmeen eri kertaan. Maksusta voidaan vapauttaa sillä perusteella, että laiminlyöntiä pidetään anteeksiannettavana tai maksun määrää pidetään kohtuuttomana. Maksu voidaan määrätä maksettavaksi myös puolikkaan tai neljäsosan suuruisena.

Veronkorotuksesta ja myöhästymismaksusta vapauttamista harkittaessa voidaan ottaa huomioon verovelvollisen ikä, terveys ja muut vastaavat tekijät. Seuraamuksista voidaan vapauttaa myös sillä perusteella, että verovelvollinen on ymmärtänyt väärin säännökset tai arvioinut väärin olosuhteiden merkitystä tai kontrollitiedot ovat olleet virheellisiä. Seuraamusten kohtuuttomuutta harkittaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, onko maksu kohtuullisessa

---

[333] Verotuslain 3:6.2 on muuttunut lailla verotuslain muuttamisesta (lag 2003:211), joka on tullut voimaan 1.7.2003 ja jota sovelletaan vuoden 2004 verotuksessa ensimmäisen kerran. Tällä samalla lainmuutoksella muutettiin myös verotuslain 5 luvun säännökset veronkorotuksen määräämisestä kokonaisuudessaan. Muutokset perustuivat hallituksen esitykseen *Prop. 2002/03:106* (Administrativa avgifter på skatte- och tullområdet m.m.).

[334] Veronkorotus voidaan jättää määräämättä, myös jos ”en avvikelse avser bedömning av ett yrkande och avvikelsen inte gäller någon uppgift i saken”.

suhteessa virheeseen tai laiminlyöntiin. Seuraamuksen määrääminen voi olla kohtuutonta myös ajan kulumisen vuoksi taikka sen vuoksi, että verovelvollinen on joutunut virheen tai laiminlyönnin johdosta rikosoikeudelliseen vastuuseen (taxeringslag 5:14).[335] Seuraamuksia ei saa määrätä verovelvollisen kuoleman jälkeen.

Norjassa veronkorotukset määrätään olennaisesti samalla tavalla kuin Ruotsissa. Verotushallintolain (lov om ligningsforvaltning 13.6.1980/24) 10 luvun säännösten (10:4) mukaan veronkorotus määrätään normaalitapauksessa objektiivisilla perusteilla eli veroviranomaisen havaitessa, että verovelvollinen on antanut vääriä tai puutteellisia tietoja.[336] Tuolloin veronkorotuksen suuruus on 30 % vältetystä veron määrästä. Tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta annetuista vääristä tiedoista tai tietojen antamatta jättämisestä määrätään sen sijaan 60 %:n veronkorotus.[337] Jos väärät tai riittämättömät tiedot liittyvät työnantajan tai jonkun muun ilmoittamiin suorituksiin, veronkorotus on 15 %, mikäli tiedot ovat olleet veroviranomaisten helposti tarkistettavissa. Veronkorotuksesta voi vapautua kokonaan tai osaksi sen johdosta, että verovelvollisen toimintakykyyn on vaikuttanut tämän sairaus, ikä tai kokemattomuus tai muu vastaava syy.[338] Veronkorotusta voidaan alentaa myös siinä tapauksessa, että verovelvollinen korjaa oma-aloitteisesti virheen. Jos verovelvollinen täyttää ilmoitusvelvoitteensa myöhässä, veronkorotuksen sijasta määrätään 3 %:n suuruinen myöhästymismaksu laskettuna sekä nettovarojen että nettotulojen perusteella.

Norjan verohallintolaissa säädetään myös verorikoksista. Verohallintolain (12:1) mukaan veropetoksesta tuomitaan henkilö, joka muun ohella antaa veroviranomaisille vääriä tai puutteellisia tietoja, vaikka hän ymmärtää tai hänen olisi pitänyt ymmärtää asian merkitys. Veropetoksesta (skattesvik) voidaan tuomita vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi tai maksamaan sakkoja. Verohallintolain (12:2) mukaan törkeästä veropetoksesta (grovt skattesvik) voidaan tuomita vankeuteen enintään kuudeksi vuodeksi tai sakkoihin.

Norjan korkeimman oikeuden aikaisemman oikeuskäytännön mukaan veronkorotuksen määrääminen väärien tietojen tai tietojen antamatta jättämisen perusteella ei ollut esteenä sille, että verovelvollinen voitiin samalla perusteella tuomita rangaistukseen veropetoksesta (*Rt. 2000 s. 996*). Korkein oikeus muutti

---

335 Säännöksessä edellytetään, että verovelvollinen on tuomittu (”fällts till ansvar för brott enligt skattebrottslagen”).

336 Verohallintolain mukaan vääriä tietoja voidaan antaa myös valituskirjelmissä.

337 Porrastetuilla veronkorotuksilla pyrittiin alun perin siihen, että korkeamman veronkorotuksen osalta ei asiaa käsiteltäisi enää erillisenä rikosprosessina. Tämä lainsäätäjän tarkoitus ei kuitenkaan toteutunut, koska hallinnollista veronkorotusta alettiin pian järjestelmän käyttöön ottamisen jälkeen käyttää rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi (*Skaar* 2003 s. 442).

338 Norjassa on lisäksi Ruotsin tavoin käytössä veroilmoituksen myöhästymisen johdosta erikseen määrättävät maksut. Myöhästymismaksu (forsinkelseavgift) on enimmillään 2 % nettotuloista kuitenkin siten, että maksu ei saa ylittää 10 000 Nkr.

oikeuskäytäntönsä kesäkuussa 2002 antamallaan kolmella täysistuntoratkaisulla. Ensimmäisessä täysistuntoratkaisussa korkein oikeus katsoi, että rikossyyte tuli hylätä, mikäli verovelvolliselle oli jo määrätty 60 %:n veronkorotus samasta teosta (*Rt. 2002 s. 557*, ns. Angell/Goli-asia, äänestys 8–5). Ratkaisussaan tuomioistuin totesi, että objektiiviset teonkuvaukset verohallintolain veronkorotusta ja veropetosta koskevissa säännöksissä vastaavat täysin toisiaan. Tuomioistuin viittasi ratkaisunsa perusteena myös EIT:n tuomioon *Franz Fischer v. Itävalta (EIT 29.5.2001)*, jossa EIT oli nimenomaisesti todennut, että 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan soveltamisen kannalta merkitystä ei ollut sillä seikalla, missä järjestyksessä samasta teosta määrätyt seuraamukset hallinnollisessa prosessissa ja rikosprosessissa määrättiin.

> Korkeimman oikeuden jäsenten vähemmistö katsoi, että ratkaisulla ei ollut merkitystä asiassa, koska siinä oli kysymys aivan erilaisesta teosta. EIT:n ratkaisussa oli kysymys humaltuneena ajettaessa sattuneesta onnettomuudesta, jossa yksi henkilö oli kuollut. Henkilö tuomittiin ensin humaltuneena ajamisesta tieliikennelainsäädännön rikkomisesta hallinnollisessa sakkomenettelyssä. Tämän jälkeen hänet tuomittiin rikoslain rikkomisesta tuomioistuinmenettelyssä sillä perusteella, että humaltuneena hän ei ollut pystynyt hallitsemaan autoansa. Tapauksessa EIT totesi, että niissä tapauksissa, missä samasta teosta seuraa kaksi peräkkäistä menettelyä, on tutkittava, onko näissä peräkkäisissä prosesseissa kysymys olennaisesti samoista elementeistä koostuvista teoista (”whether or not such offences have the same essential elements”, tuomion kohta 25). Tuomion kohdassa 29 EIT totesi, että 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ”is not confined to the right not to be punished twice but *extends to the right not to be tried twice*” (kurs. ESV). Tässä tapauksessa henkilön syyllisyyttä oli käsitelty kahteen kertaan ja hänet oli myös tuomittu kahteen kertaan, koska Itävallan lainsäädännössä hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudellisen sanktion määrittävät lainkohdat eivät eronneet olennaisilta osiltaan. Tuomion kohdassa 31 EIT korosti, että vastaavassa tapauksessa jäsenvaltioilla on vapaus valita, kumpaa sanktiolinjaa käytetään. EIT on ratkaissut vastaavalla tavalla myös tapaukset *Sailer v. Itävalta* (*EIT 6.6.2002*) ja *W.F. v. Itävalta* (*EIT 30.5.2002*).

Edellä mainitun kannan mukaisesti toisessa täysistuntoratkaisussa puolestaan katsottiin, että 60 %:n veronkorotusta ei voitu enää määrätä sen jälkeen, kun verovelvollinen oli tuomittu rangaistukseen.[339] Kolmannessa täysistuntoratkaisussa oli kysymys tavallisesta veronkorotuksesta ja siitä, mitä vaatimuksia oikeudenkäynnille aiheutui siitä, että veronkorotusta tässäkin tapauksessa pidetään rangaistusluontoisena.[340] Kolmannessa ratkaisussa (*Rt.* 2002 s. 509, Sundt)

---

[339] *Rt. 2002 s. 497* (Drevik). Tapauksessa henkilö oli vuonna 1995 tuomittu 1,5 vuoden vankeusrangaistukseen sen johdosta, että verovuosina 1989–1991 hän ei ollut ilmoittanut veroviranomaisille yhteensä yli 5 milj. Nkr suuruisia tuloja ja verovuosina 1989–1991 vastaavasti yli 8 milj. Nkr arvosta omaisuuttaan. Vuonna 1996 veroviranomaiset korottivat henkilön veronalaisia tuloja verovuosilta 1988–1991 yhteensä noin 27,7 milj. Nkr:lla ja veronalaista omaisuutta samoilta verovuosilta yhteensä noin 8,3 milj. Nkr:lla. Veroviranomaiset määräsivät korotusten jälkeen 60 %:n veronkorotuksen sen johdosta, että hän oli törkeästä huolimattomuudesta antanut vääriä tai puutteellisia tietoja veroviranomaisille.

[340] *Rt. 2002 s. 509* äänestys 9–4 siitä, oliko asiassa kysymys EIOS 6 artiklan soveltamisesta.

oli myös kysymys siitä, voiko tuomioistuinvaiheessa esittää tavallisen veronkorotuksen osalta sellaista näyttöä, jota ei ollut esitetty aikaisemmassa viranomaiskäsittelyssä. Korkein oikeus päätyi yksimielisesti katsomaan, että tämä ei ollut mahdollista riita-asiain käsittelyä koskevan lainsäädännön mukaisesti (tvistemålslov 404.1 § 3 kohta).[341]

> *Banounin* mukaan verovalitusten käsittelyssä sovellettu käytäntö, jonka mukaan tuomioistuinvaiheessa ei voi pääsääntöisesti esittää uusia todisteita, alkoi Norjassa jo 1920-luvulla, mutta tuolloin rajoituksia sovellettiin harkintaverotukseen. Norjan korkeimman oikeuden vuonna 1988 antamassa ratkaisussa (*Rt. 1988 s. 539*, Dahle) sama periaate ulotettiin muihinkin verotuskysymyksiin ratkaisua enemmälti perustelematta. Banounin mukaan rajoitusta voitiin pitää silti ymmärrettävänä ”ut fra et ønske om å skape et effektivt selvangivelsessystem, en håndterlig ligningsbehandling, samt å forhindre at domstolene skal operere som ligningsorgan”.[342]
>
> Myöhemmissä ratkaisuissa *Rt. 2002 s. 1247* (BP Norge) ja *Rt. 2001 s. 1256* (Agip) todisteiden esittämisen rajoittaminen liitettiin verovelvollisen tietojenantovelvollisuuden laiminlyöntiin. Ensiksi mainitussa ratkaisussa totesi ensiksi lausunut tuomari, että tuomioistuin saattoi ottaa uusia tietoja vastaan sekä verovelvollisen eduksi että vahingoksi, ”så lenge det faktum som blir påberopt for domstolene, ikke medfører at fradragsposten skifter karekter, og skattyteren ikke har misligholdt sin opplysningsplikt”. Agip-tuomiossa todettiin puolestaan, että kielto esittää uusia todisteita ei koskenut ”generelle erfaringssetninger” eikä kiellolla voinut myöskään olla ratkaisevaa merkitystä siinä tilanteessa, kun veronsaajan puolelta esitettiin tuomioistuinkäsittelyssä uusia todisteita. Sundtratkaisusta (*Rt. 2002 s. 509*) puolestaan seuraa Banounin mukaan, että veronkorotusta koskevissa oikeudenkäynneissä ei voida soveltaa minkäänlaista todisteiden esittämisrajoitusta tai todistajien kuulemisrajoitusta.[343]

---

[341] Tapauksesta myös *Skaar* 2003 s. 447–448. Korkein oikeus on aikaisemmin ns. Agip-tapauksessa (*Rt. 2001 s. 1265*) katsonut, että uuden todistusaineiston esittäminen tuomioistuimessa voitiin evätä, jos verovelvollista oli kehotettu (hadde oppfordring) esittämään aineisto jo verotusmenettelyvaiheessa. Verovelvollisella on kuitenkin oikeus esittää uutta todistusaineistoa, mikäli tällaista todistusaineistoa tarvitaan valtion puolesta esitetyn vastanäytöksi. Skaar pitää korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöä todisteiden esittämisen osalta veroasioissa erittäin ongelmallisena suhteessa EIOS:n vaatimuksiin. Käytännön ankaruus johtuu siitä, että ”the court’s task is to try whether or not the assessment is in accordance with the law, and not to do the assessment itself” eli tuomioistuin ei arvioi uudestaan tosiseikkojen merkityksestä tehtyä harkintaa. Tämän mukaisesti verovelvollisen ei sallita spekuloida sillä, mitä todisteita hän esittää veroviranomaisille. Uuteen todisteluun ankarasti suhtautuvaa käytäntöä on kuitenkin sovellettu siten, että veroviranomaisten on annettu esittää uutta näyttöä tuomioistuimessa.

[342] *Banoun*, LoR 2004 s. 254.

[343] *Banoun*, mts. 255–256. Norjan verolainsäädännön mukaan verovelvollisella on velvoite huomauttaa veroviranomaiselle havaitsemastaan virheestä verotuksessaan. Verotuslainsäädännössä tätä laiminlyöntiä ei ole sanktioitu, mutta korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä (*Rt. 1999 s. 1980*, Møller) on katsottu, että laiminlyönnistä seuraa verotuksen muuttamista koskevan kahden vuoden määräajan pidentyminen 10 vuoteen. Muutoin pidempää määräaikaa sovelletaan tapauksiin, joissa verovelvollinen on antanut virheellisiä tietoja. Veronkorotuksia selvittäneen komitean mietinnössä on ehdotettu, että verotuslakia selvennetään siten, että tällaisesta laiminlyönnistä seuraisi oikeuskäytännössä jo hyväksytty 10 vuoden määräaika, jonka kuluessa verovelvollisen verotusta voitaisiin muuttaa hänelle vastaiseksi (*NOU 2003:7* s. 105).

> EIT on Norjan oikeuskäytännön kehityksen jälkeen jättänyt tutkittavaksi ottamatta valituksen asiassa *Isaksen v. Norja (EIT 2.10.2003)*, jossa valittaja oli bensiiniasema- ja autopesutoimintaa harjoittavan yhtiön johtajana tuomittu vuonna 1999 useista taloudellista laatua olevista rikoksista, muun ohella yhtiön puolesta tehdystä verorikoksesta ja arvonlisäverorikoksesta. Lokakuussa 2002 veroviranomaiset muuttivat hänen henkilökohtaista verotustaan korottamalla hänen veronalaisia tulojaan ja määräämällä 60 prosentin veronkorotuksen. Veronkorotus alennettiin myöhemmin, kun verotusta vielä muutettiin, 30 prosenttiin. EIT piti valitusta ne bis in idem -perusteella perusteettomana sen johdosta, että rikkomuksia pidettiin erilaisina. [344]

Ruotsissa kysymystä hallinnollisesti määrätyn veronkorotuksen ja rangaistusseuraamuksen välisistä suhteista on tarkasteltu kummassakin tuomioistuinlinjassa. Ratkaisussa *HD 2000:89* ratkaistavana oli kysymys siitä, voitiinko veropetoksesta tuomita henkilö, jolle oli määrätty veronkorotus. Tapauksessa asianomainen henkilö tunnusti muut syytekohdat, mutta kiisti kaksi syytekohtaa sillä perusteella, että hän ei ollut jättänyt tuloja tahallisesti ilmoittamatta verovuosina 1993 ja 1994. Alioikeus tuomitsi hänet syytteen mukaisesti, mutta hovioikeus hylkäsi viimeksi mainitut syytekohdat.

Tuomiossaan korkein oikeus päätyi siihen, että veronkorotusta oli pidettävä EIOS 6 artiklaan kuuluvana ”rikossyytteenä”, mistä tuomioistuimen mukaan ei kuitenkaan voitu päätellä, että tämän hallinnollisen seuraamuksen oikeusvoimalle tulisi antaa merkitystä rikosasian käsittelyssä. Korkein oikeus katsoi viitaten eräisiin sopimuksen tulkintateoksiin, että 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan ilmaisua ”criminal” ei ollut välttämätöntä tarkastella samalla tavoin kuin 6 artiklassa.[345] Lisäpöytäkirjassa ilmaisu ”criminal” tarkoitti korkeimman oikeuden mukaan menettelyä, jossa ”någon lagförs eller straffas på nytt efter det att ett avgörande som enligt konventionen har rättskraft redan meddelats”. Jotta jollekin menettelylle voitaisiin antaa tällainen oikeusvoimavaikutus, menettelyn tuli sopimusmääräyksen mukaan olla ”in accordance with the law and penal procedure *of that State*” eli kansallisen lainsäädännön mukaista (kurs. ESV).[346]

Ruotsin korkein oikeus viittasi ratkaisuun *Ponsetti ja Chesnel v. Ranska (EIT*

---

[344] ”Although there was a close nexus between the company’s and his own tax evasion, the sanctions concerned two distinct legal entities.” Tapauksessa talousrikoksista osa oli tapahtunut kavaltamalla asiakkaiden suorituksia.

[345] Tuomioistuin siis tulkitsi, että rikosoikeudenkäynnin käsitteelle ei tule antaa samanlaista autonomista tulkintaa kuin 6 artiklan nojalla. Tulkintaa pitää virheellisenä *Cameron* mm. sillä perusteella, että eräät jäsenvaltiot ovat tehneet 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa koskevia varaumia. Kun Ruotsi ei ole tällaista varaumaa tehnyt, Ruotsi on hyväksynyt mainitun artiklakohdan autonomisen tulkinnan. Cameronin tulkinnan mukaan ne bis in idem -kielto on sovellettavissa siinäkin tapauksessa, että ensimmäinen sanktio on luonteeltaan hallinnollinen (*Cameron*, SvJT 2001 s. 750–751).

[346] Kursivoimani osuuden perusteella korkein oikeus päätteli, että lisäpöytäkirjassa viitataan 6 artiklasta poiketen nimenomaisesti kansalliseen lainsäädäntöön. Kuten *Skaar* on todennut, viittaus valtioon tarkoittaa asianomaisessa sopimuskohdassa sitä, että lisäpöytäkirjan merkitys rajoittuu *yhden jäsenvaltion alueella* tapahtuviin menettelyihin (*Skaar* 2003 s. 456-457). *Asp* toteaa puolestaan ruotsalaista tapausta selostaessaan, että viittaus jäsenvaltion oikeusjärjestykseen selit-

14.9.1999), jossa verorikoksesta syyttämisen ja veronkorotuksen välillä ei havaittu olleen lisäpöytäkirjassa tarkoitettua yhteyttä, koska rangaistukseen määrääminen verorikoksesta edellytti tahallisuutta ja veronkorotuksen määrääminen puolestaan ei. Erityisesti tämän ratkaisun perusteella korkein oikeus päätyi katsomaan, että tässäkään tapauksessa ei ollut kysymys saman teon käsittelystä kahdessa menettelyssä.

Ruotsissa regeringsrätten on tämän jälkeen ratkaissut oikeuskysymyksen siitä, voitiinko veropetoksesta jo tuomitulle määrätä hallinnollisesti veronkorotus (*RÅ 2002 ref. 79*). Sekä veropetoksen että hallinnollisen veronkorotuksen osalta kysymys oli samasta tapahtumasarjasta henkilö A:n otettua pääosakkeenomistajana tavaroita omaan käyttöönsä osakeyhtiöstä ja jätettyä näiden tavaroiden arvon ilmoittamatta veroilmoituksessa tulonaan. Ratkaisussaan regeringsrätten viittasi muun ohella sekä Ponsetti ja Chesnel -tuomioon että Franz Fischer -tuomioon. Veropetoksen osalta Ruotsin lainsäädäntö edellytti, että tiedot jätetään antamatta tai jätetään väärinä tahallisesti. Regeringsrätten korosti, että veronkorotus oli yleinen ja ”schabloniserad” sanktio, jonka tarkoituksena oli estää verovelvollisia täyttämästä veroilmoitusvelvoitteitaan puutteellisesti. Lisäksi tuomioistuin korosti, että veronkorotus määrätään kiinnittämättä huomiota teon tahallisuuteen tai tuottamuksellisuuteen, minkä vuoksi ”uppsåtet utgör ett av detta brotts konstitutiva element vars existens det åligger åklagaren att bevisa”. Regeringsrätten katsoi muun ohella näillä perusteilla, että EIOS 6 artikla ei ollut esteenä menettelylle, jossa veronkorotus määrättiin veropetoksesta jo tuomitulle henkilölle.[347]

---

tyy sillä, että ”något regelverk måste avgöra när ett avgörande är att anse som lagakraftvunnen” (*Asp*, JT 2000 s. 616). EIT:n oikeuskäytännössä valitukset, joissa on kysymys potentiaalisesti saman asian rikosoikeudellisesta käsittelystä eri valtioiden alueella, jätetään tutkimatta rationae materiae -perusteella. Tällaisia ratkaisuja ovat esimerkiksi *S.R. v. Ruotsi* (*EIT 23.4.2002*) ja *Manoussos v. Tsekin tasavalta ja Saksa* (*EIT 9.7.2002*). Valitus voidaan tutkia, jos valittaja saattaa samalla todennäköiseksi, että menettely tulee rikkomaan sopimusta muutoin, kuten sopimuksen 2 tai 3 artiklaa. Lisäpöytäkirjan mainitun artiklan 2 kappaleen mukaan ne bis in idem -periaate ei estä rikosasian uudelleen käsittelyä uusien tosiseikkojen nojalla tai sen vuoksi, että prosessissa on aikaisemmin tapahtunut perustuvaa laatua oleva virhe, joka on voinut vaikuttaa lopputulokseen. Lisäpöytäkirjan määräys ei myöskään estä lainvoimaisen tuomion purkamista tai muuttamista tuomitun eduksi. Sopimusmääräys ei myöskään estä käsittelemästä sellaista rikosta, jossa on kysymys rikoksen uusimisesta (*Pellonpää* 2000 s. 520–521).

[347] Ne bis in idem -kiellosta on ollut kysymys myös ratkaisussa *HD 28.12.2004* (Mål nr. B 948-02, Riksåklagaren mot MA). Tapauksessa henkilölle oli määrätty ensiksi luvattoman toiminnan harjoittamisen vuoksi ympäristösanktiomaksu (miljösanktionsavgift) suuruudeltaan 5 000 Skr, koska henkilö ei ollut tehnyt toiminnastaan vaadittua ilmoitusta. Tämän jälkeen hänet tuomittiin samasta luvattoman toiminnan harjoittamisesta 30 päiväsakkoon. Korkein oikeus päätyi siihen, että ne bis in idem -kielto ei ollut esteenä rikosoikeudellisen rangaistuksen tuomitsemiselle, koska tämä teko edellytti, toisin kuin hallinnollinen sanktio, tahallisuutta (äänestys 4–1). Samana päivänä ratkaistussa tapauksessa (Mål Nr B 2600-02, Riksåklagaren mot MA) vastaavassa tilanteessa oli ensin määrätty hallinnollinen sanktio, minkä jälkeen henkilölle oli määrätty sakkoja tuottamuksellisesta teosta. Enemmistö katsoi, että ne bis in idem ei estänyt tätä. Enemmistö jätti kuitenkin henkilön tuomitsematta rangaistukseen, koska teko oli niin vähäinen.

EIT on katsonut 14.9.2004 antamassaan tutkimatta jättämispäätöksessä (*Rosenquist v. Ruotsi*), että ne bis in idem -kielto ei ollut esteenä määrätä henkilölle ensin veronkorotus ja tuomita tämä sen jälkeen samaan verovuoteen kohdistuneesta törkeästä veropetoksesta (lopullinen rangaistus 2 vuotta vankeutta). Hallinnollisesti määrätty veronkorotus oli 40 % (noin 1 milj. Skr; ilmoittamatta jätetyt tulot noin 3 milj. Skr). Tuomioistuin viittaa paitsi Ruotsin korkeimman oikeuden omiin ratkaisuihin myös Ponsetti ja Chesnel -ratkaisuun. Tuomioistuimen perusteluissa korostetaan, että hallinnollisen veronkorotuksen määräämisen edellytyksenä ei ollut tahallisuutta tai törkeää tahallisuutta (”the conditions for the 40 per cent tax surcharges was not sufficient for criminal liability”). Tuomioistuin korostaa myös, että hallinnollisen sanktion ja rikosoikeudellisen sanktion tarkoitus oli erilainen. Hallinnollisen sanktion tarkoituksena oli ”to secure the fundament of the national taxation system”. Franz Fischer -ratkaisussa omaksutun ”the same essential elements” -kehikon todettiin näin ollen myös täyttyvän.

Tapauksen perusteella voidaan silti kysyä, eikö päättely hallinnollisen sanktion subjektiivisen viitekehyksen puuttumisesta ole juuri se ydinkysymys, minkä vuoksi hallinnollisesta sanktiosta ja rikosoikeudellisesta sanktiosta muodostuu käytännössä päällekkäisiä ja usein kohtuuttomia seuraamuksia. Hallinnollisen sanktion määräämisessä *ei tarvitse ottaa huomioon mahdollista laiminlyöntityyppisen teon tahallisuutta*, mutta tämä ei suinkaan poista sitä seikkaa, että hallinnollisen sanktion määräämisen jälkeen esille tulevassa rikosoikeudenkäynnissä tulisi puolestaan tarkastella sitä, onko henkilölle todellisuudessa jo määrätty ”rangaistus” syytteessä tarkoitetusta teosta sen johdosta, että henkilö on toiminut tahallisesti. Tarkkaan luettunahan Franz Fischer -tuomiossa ei puhuta henkilön teon tahallisuuden toteamisesta kahdessa eri menettelyssä vaan henkilön *samaan tekoon syyllistymisen vahvistamisesta kahdessa eri menettelyssä*. Tapauksessa lienee ollut kohtuullisen selvää jo hallinnollista sanktiota määrättäessä, että kysymys ei voinut olla muusta kuin tahallisesta teosta. Subjektiivisen rekvisiitan korostamisella EIT välttyy ottamasta käsittelyynsä sellaisia tapauksia, joissa jouduttaisiin tosiasiassa tulkitsemaan kansallisia säännöksiä (rikosoikeudellisia ja hallinnollisia) vertailevasti keskenään.

Vertailun vuoksi todettakoon, että Suomessa verovelvollisen ilmoitusvelvollisuuden tai muun tiedonantovelvoitteen laiminlyöntien vuoksi määrättävä veronkorotus on porrastettu menettelyn moitittavuuden ja/tai merkityksen perusteella. VML 32.1 §:n mukaan, jos veroilmoituksessa tai muussa tiedossa tai asiakirjassa on *vähäinen puutteellisuus tai virhe* eikä verovelvollinen ole noudattanut todistettavasti lähetettyä korjaamiskehotusta, verovelvolliselle voidaan määrätä enintään 150 euron suuruinen veronkorotus. Samaa säännöstä sovelletaan myös siinä tapauksessa, että verovelvollinen on ilman pätevää syytä antanut ilmoituksen, tiedon tai asiakirjan myöhässä. Jos tällainen verovelvollisen antama tieto, ilmoitus tai asiakirja on *olennaisesti vaillinainen tai*

virheellinen, verovelvolliselle voidaan määrätä enintään 800 euron suuruinen veronkorotus (VML 32.2 §). Maksimimäärältään tämän suuruinen veronkorotus voidaan määrätä myös silloin, kun verovelvollinen toimittaa veroilmoituksen tai muun ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi annettavan asiakirjan tai tiedon vasta sen jälkeen, kun hänelle on lähetetty todistettavasti kehotus.

Jos verovelvollinen on *tietensä tai törkeästä huolimattomuudesta* antanut olennaisesti väärän veroilmoituksen tai muun ilmoittamisvelvollisuuden täyttämiseksi annettavan asiakirjan tai tiedon taikka ei ole lainkaan antanut ilmoitusta, veronkorotukseksi määrätään 5–30 % lisätystä tulosta ja 0,5–1,0 % lisätyistä varoista, kuitenkin vähintään 800 euroa, jollei erityisistä syistä muuta johdu (VML 32.3 §). Veronkorotukselle verovelvollisen menettelyn ollessa tahallista tai törkeän huolimatonta ei ole säädetty euromääräistä ylärajaa.[348]

VML 2 luvussa säädetään verovelvollisen velvollisuudesta antaa verotuksen toimittamista varten tietoja. Muiden tahojen velvollisuudesta antaa tietoja säädetään 3 luvussa. VML 11 §:n mukaan verovelvollisen on Verohallituksen, veroviraston tai muutoksenhakuviranomaisen kehotuksesta annettava veroilmoituksen lisäksi samoin velvoituksin ne täydentävät tiedot ja selvitykset, jotka saattavat olla tarpeen hänen verotuksessaan tai hänen verotustaan koskevaa muutoksenhakua käsiteltäessä. VML 23 §:n mukaan Verohallituksella ja verovirastolla on oikeus tarkastaa kaikki ne asiakirjat, joita tarkoitetaan 3 luvussa ja joista voi olla mainitussa luvussa tarkoitettuja tietoja saatavilla. Verohallitus voi lisäksi sakon uhalla velvoittaa sen, joka ei ole kehotuksestakaan antanut 3 luvussa tarkoitettuja tietoja, täyttämään velvollisuutensa. VML:n nykyisten säännösten perusteella verovelvollisen tietojen antamisvelvoitetta ei asian käsittelyn missään vaiheessa voida tehostaa sakon uhalla, ja muiden tiedonantovelvollisten osalta uhkasakkomenettely on muutettu toisentyyppiseksi laiminlyöntimaksujärjestelmäksi.

Kokonaisuutena arvioituna suomalainen järjestelmä ei vaikuta ongelmalliselta suhteessa EIOS:n inkriminaatiokieltoa koskevaan soveltamiskäytäntöön, jota EIT on lisäksi vuonna 2004 antamallaan ratkaisulla (*Weh v. Itävalta*) vielä selventänyt. Selostan tuota ratkaisua ja sitä edeltänyttä oikeuskäytäntöä tarkemmin tämän luvun jaksossa 4.8.4.

---

[348] Määrättäessä veronkorotusprosenttia ei voida jättää täysin huomiotta, paljonko itse veroa ilmoittamatta jätetystä tulosta tai varallisuudesta menee, koska veronkorotukset saattavat yksittäistapauksissa muodostua täysin kohtuuttomiksi (*Myrsky – Linnakangas* 2004 s. 143). Toisin kuin tulo- ja varallisuusverotuksessa, veronkorotus muissa verolajeissa edellyttää, että on olemassa vero, jota korotetaan. Muissa veromuodoissa laiminlyönnin sanktiointia varten on säädetty muita seuraamuksia, kuten esimerkiksi arvonlisäverotuksessa yhteenvetoilmoituksen ja vuosiilmoituksen laiminlyönnistä voi seurata laiminlyöntimaksu (AVL 168 a §) niitä tilanteita varten, joissa veroa ei tule määrättäväksi. Tulliverotuksessa ja valmisteverotuksessa esiintyy puolestaan virhemaksu (tullilain 32 ja valmisteverotuslain 33 §). Veronkorotuksesta muissa verolajeissa ks. esim. AVL 182 §, EPL 44 § ja valmisteverotuslain 32 §.

Veronkorotukset ja laiminlyöntimaksut ovat viimeaikaisessa lainsäädäntötyössä esitetyistä kannanotoista huolimatta hallinnollisina sanktioina syyteasioihin rinnastuvia, joten tällaisen asian käsittelyyn tulisi soveltaa mahdollisimman pitkälle EIOS 6 artiklan 3 kappaleesta johdettavia menettelyllisiä oikeuksia. Näitä menettelyllisiä oikeuksia ei ole Suomen lainsäädännössä vielä konkretisoitu hallinnollisten sanktioiden osalta yleisesti eikä sektorilainsäädäntökohtaisesti. Konkretisointitehtävän puutteellisuuteen ja keskeneräisyyteen lienee vaikuttanut erityisesti se, että hallinnolliset sanktiot perustuvat aineelliseen sektorilainsäädäntöön. Sektorikohtaisessa kehittämisessä havaitaan kovin huonosti esimerkiksi sen tyyppisiä kehittämistarpeita, jotka tulevat EIOS:n soveltamiskäytännöstä. Kehittämisen puutteellisuuteen saattaa vaikuttaa myöskin se seikka, että rikosoikeudelliset menettelytakeet jätettiin erikseen mainitsematta perustuslain 21 §:n 2 momentin luettelossa, vaikka perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustelujen mukaisesti nämä menettelytakeet edellyttävät myös lainsäädännön tukea.

4.8.3 Omaisuudensuojasta verotuksessa

Ihmisoikeussopimus sääntelee omaisuudensuojaa kolmella eri säännöllä. Ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Artiklan toisen säännön mukaan keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Artiklan toisessa kappaleessa on kolmas sääntö, jonka mukaan edellä mainitut määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan muun ohella myös sellaisia lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi *taatakseen verojen tai muiden maksujen maksamisen*.

EIT:n käytännössä omaisuuteen puuttumisen on aina oltava yleisen tai julkisen edun vaatimaa. Lisäksi harkintavaltaa rajoittavat vaatimukset yksityisen edun ja yleisen edun välisestä kohtuullisesta tasapainosta (fair balance) ja suhteellisuudesta (proportionality). Yleisen ja yksityisen edun punninta on lisäpöytäkirjan 1 artiklan kaikissa soveltamistilanteissa kokonaisharkintaa, jossa otetaan huomioon kunkin tapauksen olennaiset olosuhteet. Myös varallisuusmenetyksen kohteeksi joutuneen henkilön omaan käyttäytymiseen, vilpittömään mieleen ja mahdollisuuksiin varautua tilanteeseen ennakolta kiinnitetään huomiota, mikä merkitsee siis luottamuksensuojan huomioon ottamista. Suhteellisuusvaatimus koskee puolestaan tavoitteiden ja keinojen tasapainoa. Omaisuuteen puuttuvien toimien on oltava kohtuullisia ja järkeviä suhteessa tavoiteltuihin päämääriin.[349]

[349] Artiklan soveltamisesta yleisesti *Pellonpää* 2000 s. 478–494.

Omaisuuteen puuttumisen on lisäksi aina perustuttava lainsäädäntöön. Oikeuskäytännössä lainsäädäntö määritellään aineellisesti, joten valtionsisäisesti kysymykseen voivat tulla eduskuntalain lisäksi alemmanasteiset säännökset, kirjoittamaton oikeus tai jopa vakiintunut oikeuskäytäntö. Suomessa valtionsisäisesti verotus voi perustua vain eduskuntalakiin.

> Aineellisen lain käsitteeseen kuuluu tiettyjä EIT:n käytännössä kehittyneitä laatukriteereitä. Lain on oltava asianosaisten saatavilla, lain on täytettävä ennustettavuuden vaatimukset ja lain on tarjottava oikeussuojaa viranomaisia vastaan rule of law -ajatuksen mukaisesti. Lain ennustettavuuden osalta ei edellytetä, että asianomaisen henkilön on voitava ”lain” perusteella ohjata käyttäytymistään ja riittävän varmasti nähdä sen seuraamukset. Laille sallitaan tietty yleisluontoisuus ja tulkinnanvaraisuus. Hyväksyttävä täsmällisyyden taso riippuu oikeuskeinon sisällöstä, sen käyttöalasta ja niiden henkilöiden lukumäärästä ja asemasta, joita se koskee.[350]
>
> Verolain tulkinnanvaraisuutta EIT on arvioinut esimerkiksi tutkimatta jättämistä koskevassa ratkaisussa *Wolfhard Koop-Automaten Goldene 7 GmbH & Co. KG v. Saksa* (*EIT 30.3.1999*). Ratkaisussa oli kysymys kunnan perimästä huviverosta, jota perittiin muun ohella pelilaitteiden asentajilta. Verolaissa ei ollut säännöksiä veron määrästä eikä sen perusteista. EIT totesi viitaten tapauksen olosuhteisiin ja kansallisten tuomioistuinten selventämiin veron määräämisen edellytyksiin, että laki rajoitti kunnallisten viranomaisten harkintavaltaa sopimuksen soveltamisen kannalta riittävän tarkasti. EIT:n perusteluja voidaan pitää mielenkiintoisina myös sen vuoksi, että EIT korosti lain täsmentämisen soveltamiskäytännön kautta olevan erityisen tärkeää juuri verolainsäädännön alalla.

Oikeuskäytännössä omaisuuteen puuttumiseen oikeuttavan artiklan toista ja kolmatta sääntöä tarkastellaan yleensä kokonaisuutena ensimmäisen säännön valossa. Tämän kannan EIT ilmaisi ratkaisussaan *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. Alankomaat (EIT 23.2.1995)*. EIT viittasi tapauksessa myös siihen, että verolakien säätämisen oli sopimusta laadittaessa ilman nimenomaista määräystäkin katsottu jäävän valtioiden vapaaseen harkintavaltaan, kunhan kysymys ei ollut mielivaltaisesta omaisuuden ottamisesta (tuomion kohta 59).[351] Tuomion kohdassa 60 EIT vältti ottamasta kantaa siihen, rajoittuiko artiklan toisen kappaleen määräys vain prosessuaalisiin verolakeihin. EIT tosin totesi, että valtioilla oli laaja harkintavalta sen suhteen, asetettiinko veroviranomaiset täytäntöönpanotoimissa muita velkojia parempaan asemaan. Tuomioistuin totesi kunnioittavansa kansallisen lainsäätäjän kantaa, jollei tämä ollut ”devoid of reasonable foundation”. Myöhemmässä oikeuskäytännössä (muun muassa *Spacek s.r.o v. Tsekin tasavalta, EIT 9.11.1999* tuomion kohdat

---

350 Kriteereistä tarkemmin *Pikkujämsä* 2001 s. 15–17.

351 Saksalainen yritys oli myynyt omistuksenpidätysehdoin velaksi Alankomaissa sijainneelle yritykselle erään laitteen, joka pidätettiin pakkotoimin käytettäväksi ostajan verovelkasuoritukseksi ja myytiin myöhemmin kolmannelle. Myyjän esineeseen pidättämää ehtoa pidettiin omaisuudensuojasäännöksen piiriin kuuluvana.

40 ja 41) EIT on todennut, että aineellinen verolaki koskee artiklan toisen kappaleen alaa.[352]

> Tapauksessa *Editions Périscope v. Ranska (EIT 26.3.1992*) yhtiön vaatimusta vahingonkorvauksesta tarkasteltiin 6 artiklan 1 kappaleen loukkauksena. Vahingonkorvauksen perusteena oli yhtiön hylätyt vaatimukset saada yhtiön julkaisemalle lehdelle veronhuojennusta ja alennusta postimaksuihin. Tuomion kohdan 40 mukaan vaatimuksen todettiin kuuluvan 6.1 artiklan soveltamisalaan sillä perusteella, että siinä oli kysymys rahallisesta intressistä (”pecuniary in nature”) olkoonkin, että kiistan alkuperä kuului julkisoikeuteen ja hallinnolliseen lainkäyttöön. Ranskan katsottiin rikkoneen tapauksessa 6 artiklaa asian kohtuuttoman pitkän käsittelyn vuoksi.
>
> Veroasia voi kuulua EIOS 6.1 artiklan soveltamisalaan erityisesti siinä tapauksessa, että kysymyksessä ei ole enää veron määrääminen. Tapauksessa *Riener v. Bulgaria* (*ihmisoikeustoimikunta 12.4.1996*) tutkittavaksi ei otettu tapausta, jossa oli kysymys tullin määräämisestä. Asiassa annettiin myöhemmin päätös siitä, voitiinko maksamattomien verosaatavien vuoksi määrätty matkustuskielto rinnastaa syyteasiaksi (*ihmisoikeustoimikunta 11.4.1997*). Tapauksessa *D.C. v. Italia* (*ihmisoikeustoimikunta 1.4.1992*) tutkittavaksi otettiin valitus, joka koski jo aikaisemmin määritellyn veronpalautuksen suorittamista. Vastaavasti tapauksessa *D'Andrea v. Italia* (*ihmisoikeustoimikunta 27.11.1996*) palautusta koskeva valitus jätettiin tutkimatta, koska palautuksen peruste oli samalla riidanalainen. Tapauksessa *Bassan v. Ranska* (*EIT 8.2.2000*) ei tutkittu valitusta, joka koski vapautushakemusta eläkevakuutusmaksuista (cotisations supplémentaires). Valittajalle oli määrätty korkeammat eläkevakuutusmaksut sen johdosta, että häntä oli arvioverotettu selvittämättömän omaisuudenlisäyksen vuoksi. Tutkimatta jätettiin myös valitus, joka koski lykkäyshakemusta jälkiverotuksen yhteydessä määrättyjen vastaavien maksujen maksamisesta (*Charalambos v. Ranska*, *EIT 8.2.2000*). Tapauksessa *Vidacar S.A. ja Obergroup S.L. v. Espaja* (*EIT 20.4.1999*) tutkittavaksi ei otettu hedelmäpeliveron takautuvaa korotusta koskenutta asiaa, jossa kansallisessa prosessissa valittajayhtiöt eivät olleet saaneet asianomaisen lain perustuslainvastaisuudesta itselleen myönteistä ratkaisua, vaikka eräiden muiden yhtiöiden osalta perustuslakituomioistuin oli tällaisen ratkaisun tehnytkin. [353]
>
> Tapauksessa *J.J. v. Alankomaat (EIT 27.3.1998)* 6 artiklan 1 kappaletta sovellettiin verovalitukseen, joka koski veronkorotusta. Verovalitus oli jätetty kansallisesti tutkimatta sen johdosta, että valittaja ei ollut suorittanut käsittelyn edellytyksenä ollutta oikeudenkäyntimaksua. EIT:n mukaan asian käsittelyn rajoittuminen kansallisesti prosessuaaliseen kysymykseen ei ollut esteenä sille

---

[352] Yhtiölle määrättiin lisäveroa sen johdosta, että yhtiö ei ollut siirtyessään yhdenkertaisesta kirjanpidosta kahdenkertaiseen kirjanpitoon sisällyttänyt eräitä eriä veronalaisiin tuloihinsa. Yhtiön valitus omaisuudensuojan loukkauksesta perustui siihen, että lisäveroa oli määrätty hallinnollisten kirjanpitosäännösten perusteella, joita ei ollut julkaistu muun lainsäädännön tavoin. Tapauksessa EIT piti aineellisen lain käsitteen kannalta ratkaisevana sitä, että kirjanpitomääräykset oli tosiasiallisesti saatettu tehokkaasti julki ja että valittajayhtiö oli myös niitä muilta osin tosiasiassa soveltanut. EIT kiinnitti huomiota lisäksi siihen, että valittajalla oikeushenkilönä oli velvollisuus tarpeen vaatiessa hankkia konsulttiapua päteviltä asiantuntijoilta (*Pikkujämsä* 2001 s. 22).

[353] Lopardin mukaan ainoa tapaus, jossa EIOS 6 artiklan on tulkittu soveltuvan normaaliin veroprosessiin, on ihmisoikeustoimikunnan päätös 4.7.1997 (*Filippello v. Italia*). Päätöksen lyhyyden vuoksi ”reasons behind that approach are unknown”. Tapauksessa oli sinänsä kysymys valituksesta oikeudenkäynnin pitkittymisen perusteella (*Lopardi*, ELRHR 2001 s. 60–62).

tarkastelulle, täyttikö veronkorotuksen käsittely rikosasiaan verrattavana asiana 6 artiklan 1 kappaleen vaatimukset. EIT totesi valtion rikkoneen mainittua artiklaa vastaan sen johdosta, että valittajalle ei ollut korkeimmassa oikeudessa valituksen tutkimatta jättämistä käsiteltäessä annettu tiedoksi julkisasiamiehen laatimaa mietintöä (tuomion kohdat 41–43).

Tapauksessa *Hentrich v. Ranska (EIT 22.9.1994)* EIT totesi Ranskan rikkoneen omaisuudensuojaa koskevia sopimusmääräyksiä (äänestys 5–4), kun veroviranomaiset olivat Ranskan lainsäädännön mukaisesti lunastaneet yksityishenkilön ostamaa kiinteää omaisuutta. Veroviranomaisilla oli lain mukaan osto-oikeus siinä tapauksessa, että kiinteistön kauppahinta oli alle käyvän hinnan. Säännöksen tarkoituksena oli estää verovilppiä eli pimeän kauppahinnan käyttämistä. Verohallinnon ei kuitenkaan tarvinnut osoittaa tällaisen tarkoituksen olemassaoloa eikä myöskään tarkemmin perustella, miksi kauppahintaa pidettiin liian alhaisena. Ostajalle suoritettiin korvauksena lunastuksesta kauppahinta 10 %:n korkoineen sekä korvaus kuluista. Tapauksessa kansalliset tuomioistuimet olivat myös kieltäytyneet ottamasta vastaan näyttöä siitä, että hinta oli oikea ja ettei pimeää kauppahintaa ollut maksettu. EIT totesi, että osto-oikeutta oli käytetty tapauksessa mielivaltaisesti, valikoivasti ja ennustamattomasti. Kuten perustelut osoittavat, omaisuudensuojaloukkaus ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntimenettelyä koskeneet loukkaukset kietoutuivat tapauksessa varsin pitkälle yhteen. Tuomioon lienee vaikuttanut myös tieto siitä, että tämäntyyppistä sääntelyä ei ollut käytössä muissa jäsenmaissa. Sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen loukkaukseen EIT päätyi yksimielisesti.

Omaisuudensuojamääräysten ensimmäisen säännön valossa, ottaen huomioon toisen ja kolmannen säännön merkitys, tutkittiin myös tapausta, jossa oli kysymys Ranskan valtion laiminlyönnistä panna kansallisesti täytäntöön kuudes arvonlisäverodirektiivi. Mainitun direktiivin mukaisesti vakuutuksenvälittäjien toiminta on verovapaata. Direktiivi olisi tullut panna täytäntöön vuoden 1979 alusta. Tapauksessa *S.A. Dangeville v. Ranska (EIT 16.4.2002)* tällaista toimintaa harjoittava yhtiö haki kahteen kertaan korvausta Ranskan valtiolta tarpeettomasti maksetuista arvonlisäveroista.

Ensimmäisellä käsittelykierroksella vaatimukset hylättiin kansallisissa tuomioistuimissa sillä perusteella, että direktiivillä ei katsottu olevan välitöntä vaikutusta. Toisella kerralla yhtiön valitus hyväksyttiin ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa, kun muutoksenhakuaste täysistunnossaan katsoi aikaisemman ratkaisunsa olleen väärä. Tämän ratkaisun Conseil d'Ètat puolestaan kumosi omassa täysistunnossaan vuonna 1996 sillä muodollisella perusteella, että yhtiöllä ei ollut oikeutta hakea vahingonkorvausta asiassa, kun vaatimuksen peruste oli hylätty aikaisemmin veroprosessissa. Samana päivänä antamallaan toista yhtiötä koskevalla ratkaisulla asiassa, joka oli tullut vireille jo vuonna 1982, Conseil d'Ètat katsoi, että tuolla yhtiöllä puolestaan oli oikeus direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnin vuoksi vahingonkorvaukseen maksamistaan arvonlisäveroista.

Ratkaisussaan EIT totesi, että kansalliset menettelylliset vaatimukset eivät olleet esteenä valittajan vahingonkorvausvaateen tarkastelulle lisäpöytäkirjassa tarkoitettuna omaisuutena (tuomion kohdat 47 ja 48). Valittajan vaatimus perustui kummankin kansallisen käsittelyn aikana suoraan sovellettavissa olleeseen yhteisön lainsäädäntöön, jolla oli etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön ja näin muodoin myös kansallisiin menettelyvaatimuksiin. Puuttumistoimina EIT tarkasteli sekä ylimmän tuomioistuimen ratkaisutoimintaa että Ranskan valtion vuonna 1986 antamia hallinnollisia määräyksiä, joiden perusteella vastaavassa asemassa olevilta verovelvollisilta ei enää ryhdytty perimään maksamattomia arvonlisäveroja (tuomion kohdat 52–58). Ylimmän tuomioistuimen vuoden 1996 ratkaisun tuomioistuin totesi riistäneen valittajalta ainoan mahdollisuuden saada asia ratkaistuksi kansallisesti. Omaisuuteen puuttuminen ei ollut yleisen edun vaatimaa (tuomion kohta 58). Tuomioistuin piti puuttumista yhtiön ensimmäisen säännön mukaiseen oikeuteen nauttia omaisuudesta suhteettomana (tuomion kohta 61).

Omaisuudensuojamääräysten kannalta merkittävä ratkaisu on myös *The National & Provincial Building Society, The Leeds Permanent Building Society ja The Yorkshire Building Society v. UK (EIT 23.10.1997*), jossa oli kysymys erittäin suurista taloudellisista intresseistä ja samalla myös suurista veromääristä. Lyhyesti todettuna tapauksessa oli kysymys erilaisista kanteista, joilla valittajayhtiöt olivat vaatineet maksamaansa veroa palautettavaksi, koska veron perimiseen ei ollut yhtiöiden mielestä laillista perustetta. Hallitus vastusti asian tutkittavaksi ottamista sillä perusteella, että kanteilla oli julkisoikeudellinen perusta. Tämän näkemyksen EIT hylkäsi sillä perusteella, että kanteet edunpalautuskanteina olivat yksityisoikeudellisia. Merkitystä ei siten ollut sillä, että asiassa oli samalla kysymys valittajien verovelvollisuudesta ja julkisoikeuteen kuuluvasta verolainsäädännöstä.[354]

Koska tapauksen yksityiskohdat ovat erittäin runsaita ja monipolvisia ja koska *Pikkujämsä* on selostanut jo aikaisemmin tapausta erinomaisella tavalla tiivistäen, seuraavassa hyödynnetään osittain tuota aikaisempaa selostusta.

> Building society on yhtiömuotona keskinäinen yhtiö, jonka muodostavat sijoittajat ja lainansaajat. Yhtiö antaa lainaa asuntojen hankkimista varten ja maksaa sijoittajille korkoa näiden yhtiöön tekemille rahasijoituksille. Sijoittajien saama korko on heidän veronalaista tuloaan.
>
> Tapauksessa sijoittajia oli huomattavan paljon, ja useiden sijoittajien saama korkotulo oli määrältään vaatimaton. Tämän johdosta oli muodostunut vapaaehtoinen järjestely ilman kirjoitetun lain tukea, jonka mukaan building society suoritti korkoa vastaavan veron ja sijoittajat saivat siten korkosuorituksensa verottomina. Yhtiön suorittaman veron peruste kunakin verovuonna (alkoi 6.4. ja päättyi 5.4. seuraavana vuonna) oli yhtiön sijoittajille verovuoden aikana päättyneeltä tilikaudelta suorittaman kokonaiskoron määrä. Veroprosentti oli

[354] Tuomion kohta 97 ja *Pikkujämsä* 2001 s. 20.

tavanomaista tuloveroprosenttia pienempi, koska osalle sijoittajista korko oli sen vähäisyyden vuoksi ollut verosta vapaata. Veroprosentin määräsi kutakin verovuotta varten valtiovarainministeriö (the Treasury) antamallaan säädöksellä neuvoteltuaan ensin yhtiöiden edustajien kanssa.

Käsittely EIT:ssa koski aikaa, jolloin tämä menettely virallistettiin lainmuutoksella, joka tuli voimaan 6.4.1986. Laki valtuutti verohallituksen (the Inland Revenue Commission) antamaan täytäntöönpanosta säännöksiä. Verohallituksen vuonna 1986 antamien määräysten perusteella siirryttiin menettelyyn, jossa vero kannettiin neljännesvuosittain juuri tuona aikana sijoittajille maksetun koron perusteella. Tästä syntyi voimaantulo-ongelma, koska yhtiöt olivat aiemman järjestelyn perusteella jo maksaneet veron ennen 6.4. päättyneen tilikautensa aikana maksamiensa korkojen perusteella. Ongelmalliseksi välikaudeksi jäi yhtiöiden aikaisemmin päättyneen edellisen tilikauden ja 6.4.1986 välinen aika. Verohallituksen ohjeissa ongelma ratkaistiin siten, että välikauden aikana maksettuja korkoja pidettiin myöhemmin maksettuina, jolloin niiden piti tulla uuden järjestelmän mukaan verotetuiksi. Valittajina olleet kolme yhtiötä väittivät, että uusi järjestely johti kaksinkertaiseen verotukseen.

Neljäs yhtiö, the Woolwich Equitable Building Society, nosti kanteen, jossa vaadittiin vahvistettavaksi, että vuoden 1986 määräykset olivat lainvastaisia, koska verohallitus oli ylittänyt toimivaltansa. Yhtiö voitti jutun ylimmässä oikeusasteessa eli parlamentin ylähuoneessa. Ylähuone katsoi kuitenkin toimivallan ylityksen perustuneen vain siihen, että välikauden aikana korkojen veroprosenttina oli määrätty käytettäväksi verovuoden 1985/1986 ja siis valtuuttavan lain voimaantuloa edeltäneen ajan veroprosenttia. Enemmistön mukaan parlamentin tarkoituksena oli ilmeisesti ollut, että välikauden aikana maksettava korko verotetaan seuraavan verovuoden tulona.

Ratkaisu johti useisiin lainmuutoksiin, joilla uusi järjestely taannehtivasti laillistettiin. Uusien siirtymäsäännösten mukaisesti edellä mainittu neljäs yhtiö jäi sääntelyn ulkopuolelle ja sen erikseen nostama kanne välikauden koron perusteella maksetun veron palauttamisesta hyväksyttiin. Sen sijaan valittajayhtiöiden kanteet, jotka tähtäsivät samoin välikaudella maksetun veron palauttamiseen, hylättiin tai ne raukesivat yhtiöiden omien prosessitoimien seurauksena. EIT:ssa valittajat väittivät taannehtivan lainsäädännön rikkoneen sekä omaisuudensuojaa että oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Yhtiöt väittivät tulleensa myös syrjityiksi suhteessa neljänteen yhtiöön.

EIT hylkäsi valittajien väitteen joutumisesta kaksinkertaisen verotuksen kohteiksi, koska tällaista verotusta ei ollut tapahtunut eikä varoja ollut myöskään perusteettomasti riistetty (tuomion kohta 61). Omaisuuteen puuttumisen oikeutuksen osalta valittajat katsoivat, että niiden omaisuuteen puuttunut taannehtiva lainsäädäntö oli vastoin oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatetta. Valittajat katsoivat myös, että omaisuudensuoja-artiklan toinen kappale tarkoitti vain verolainsäädännön täytäntöön panevia prosessuaalisia säännöksiä ja että tuota sääntöä ei voitu käyttää verolainsäädännön oikeuttamisperusteena.

EIT toisti tapauksen ratkaisussa käsityksensä siitä, että omaisuudensuojasäännökset muodostavat kokonaisuuden. EIT piti parhaana tarkastella puuttumisen oikeutusta toisen kappaleen säännöksen näkökulmasta ja muistutti tässä yhteydessä, että EIT ei katsonut kysymyksessä olevan kaksinkertainen verotus eikä perusteeton omaisuuden riistäminen (tuomion kohta 79). EIT piti julkista intressiä ilmeisenä ja vahvana sillä perusteella, että yksityiset eivät pääse nauttimaan verolainsäädännön siirtymäkauden yhteydessä sattumanvaraisista eduista (windfall) ja kiistämään veronsaajan oikeutta vetoamalla täytäntöönpanovai-

heen säädösten tahattomiin virheisiin. EIT piti tällaista julkista intressiä vielä vahvempana niissä tapauksissa, joissa yksityiset toimijat olivat selvästi ymmärtäneet, että täytäntöönpano vastasi lainsäätäjän tahtoa. Tuomioistuin huomautti myös, että valittajien kannettavaksi ei voinut tulla kohtuutonta ja jakamatonta taakkaa (excessive and individual burden), koska välikauden korot olisi otettu huomioon siinäkin tapauksessa, että vapaaehtoinen järjestely olisi jatkunut.[355]

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten osalta tapaus on mielenkiintoinen sen vuoksi, että valittajayhtiöiden valtiota vastaan vireille panemat kanteet verojen palauttamiseksi ja vahingonkorvauksen saamiseksi raukesivat tai ne muutoin hylättiin. Raukeaminen johtui yhtiöiden omista prosessitoimista, koska 1991 ja 1992 säädettyjen takautuvien lakien perusteella yhtiöt arvioivat, että heidän kanteensa eivät enää voisi menestyä. Lainsäädännön yhtiöt katsoivat vaikuttaneen myös siten, että heille ei ollut taattu 6 artiklan 1 kappaleen mukaista oikeutta saada asiaansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Arvioidessaan valittajien valitusta EIT totesi, että 6 artiklassa tarkoitettu oikeus oikeudenkäyntiin ei ollut rajoittamaton oikeus. Rajoitukset eivät kuitenkaan saaneet merkitä tämän oikeuden ydinsisältöön puuttumista, minkä lisäksi rajoituksilla täytyi olla hyväksyttävä peruste ja rajoitusten tuli täyttää myös suhteellisuuden vaatimukset (tuomion kohta 105). EIT kiinnitti arvioinnissaan huomiota siihen, että yhtiöt olivat panneet omat kanteensa vireille neljännen yhtiön kanteen menestymisen jälkeen ja että yhtiöt olivat muutoinkin tarkasti seuranneet tuon kanteen käsittelyn vaiheita. Tähän nähden valittajayhtiöiden ei olisi tullut pitää yllättävänä sitä menettelyä, että valtio ryhtyisi toimiin estääkseen merkittävien veromäärien kertymättä jäämisen pelkästään lainsäädäntöteknisistä syistä. Lisäksi valittajayhtiöt olivat kanteet vireille pannessaan olleet tietoisia siitä, että tällaisia takautuvia lainsäädäntötoimia suunniteltiin.

EIT näki kanteiden vireillepanossa olleen kysymys yrityksestä käyttää hyväksi viranomaistoiminnan haavoittunutta tilaa ja tehdä tyhjäksi yritykset korjata lainsäädännöllisin toimin tilannetta (tuomion kohta 109). EIT ei pitänyt lainsäädäntötoimiin ryhtymisen erityisenä tarkoituksena halua estää juuri valittajayhtiöiden vireille panemien oikeudenkäyntien kulkua, vaan tarkoituksena oli yleisemmin säätää niiden yhtiöiden tilanteesta, joiden tilikausi oli päättynyt ennen lain voimaantuloa. Tuomiossaan EIT totesi, että kyseinen lainsäädäntö koski myös pankkien ja muiden talletuslaitosten toimintaa.

EIT:n mukaan sellaiseen takautuvaan lainsäädäntöön, jolla oli vaikutusta vireillä oleviin oikeudenkäynteihin valtiota vastaan, tuli suhtautua äärimmäi-

---

[355] *Pikkujämsä* 2001 s. 23–27 ja *Pellonpää* 2000 s. 314–315 ja 493. Pellonpää huomauttaa, että tapauksessa neljäs yhtiö sai pitää korvauksen, jolla valtio oli tuomittu maksamaan sille vahingonkorvausta. Sen sijaan neljännen yhtiön esimerkkiä seuranneiden kolmen valittajayhtiön vireille panemat vaateet mitätöitiin lainsäädännöllä. Tätä Pellonpää pitää esimerkkinä 14 artiklan soveltamisen osalta siitä, että hyväksyttävällä taannehtivalla lainsäädännöllä voidaan puuttua vireillä oleviin oikeudenkäynteihin, mutta ei sen sijaan jo lainvoimaisiin tuomioihin (mts. 461).

sellä varovaisuudella. Verrattuna ratkaisuun asiassa *Stran Greek Refineries ja Stratis Andreadis v. Kreikka (EIT 9.12.1994)* erona oli esimerkiksi se, että tuossa asiassa valittajat olivat käyneet valtion kanssa neuvotteluja yhdeksän vuoden ajan, minkä lisäksi heillä oli valtiota vastaan täytäntöönpanokelpoinen tuomio.[356] Käsillä olevassa tapauksessa oikeudenkäynnit eivät olleet vielä edenneet osapuolten kuulemisvaiheeseen (inter partes hearing). Hyväksyttävänä tarkoituksena lainsäädännölle EIT piti sitä, että oikeudenkäynnit horjuttivat käsitystä siitä, oliko vuodesta 1986 alkaen ollut olemassa laillinen peruste verojen keräämiseen. Lisäksi EIT totesi, että takautuvan lainsäädännön käyttö verolainsäädännön alalla oli yleistä muissakin jäsenmaissa. Näissä oloissa yhtiöillä ei ollut perustetta valittaa sillä perusteella, että heidän oikeuttaan saada asiansa tuomioistuimen käsittelyyn olisi loukattu, eikä tällaista loukkausta ollut tapahtunut.[357]

> EIT on käyttänyt vastaavanlaista perustelulinjaa, jossa huomiota kiinnitetään verovelvollisten omaan toimintaan, ratkaisussaan *M.A. ja 34 muuta v. Suomi (EIT 10.6.2003*). Mainitussa ratkaisussa oli kysymys vuonna 1994 takautuvasti voimaan tulleesta optiotodistusten luovutusten verokohtelun muutoksesta. Muutoksessa optiotodistusten myynnistä saatua tuloa alettiin verottaa palkkatulon progressiivisen veroasteikon mukaisesti, kun aikaisemmin tällaista tuloa oli verotettu pääomatulona. Asiaa koskeneen hallituksen esityksen antamisen (16.9.1994) jälkeen eräät yhtiöt olivat ryhtyneet aikaistamaan ennalta sovittuja optioiden hyväksikäyttömahdollisuuksia kasvavien veroseuraamusten välttämiseksi. EIT:n mukaan takautuva vaikutus ”was the Parliament’s answer to the pre-emptive steps that have been taken in order to avoid the higher tax rate”.
>
> EIT:n mukaan valittajilla ei ollut ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan perusteella oikeutettua suojaa sille odotukselle, että optioiden verokohtelu saattaisi pysyä koko optio-ohjelman voimassaolokauden samana. Takautuva voimaantulo oli hyväksyttävää muun ohella sen johdosta, että menettelyllä turvattiin veronmaksajien tasa-arvoista kohtelua. Verotuskohtelu ei ollut myöskään valittajien osalta kohtuutonta sen johdosta, että Suomessa verotuksessa on käytössä kattoprosentti. Valittajien osalta korkeat verot johtuivat osaltaan heidän jo muutoinkin ansaitsemistaan korkeista tuloista. Valitus omaisuudensuojaloukkauksen perusteella jätettiin perusteettomana tutkittavaksi ottamatta.

---

[356] Tapauksesta *Pellonpää* 2000 s. 480–481. Tapauksen taustalla oli Kreikan sotilasjuntan kanssa 1972 solmittu sopimus öljynjalostamon rakentamisesta, jonka valtio irtisanoi sotilasjuntan kukistumisen jälkeen. Tämä johti 1984 valittajien hyväksi annettuun välitystuomioon. Valtio nosti tuomion kumoamiseksi kanteen. Kanne hylättiin ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakutuomioistuimessa. Asian ollessa vireillä ylimmässä tuomioistuimessa säädettiin laki, jonka perusteella välitystuomio julistettiin mitättömäksi. EIT piti tätä vaadetta omaisuutena, johon oli puututtu ensimmäisen pöytäkirjan 1 artiklan vastaisesti. Lisäksi menettely oli 6.1 artiklan vastaista.

[357] Tuomioistuimen äänestykset olivat koko asiassa seuraavat: 1) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan osalta yksimielisesti ei loukkausta, 2) äänin 8–1 ei loukkausta em. artiklan osalta tarkasteltuna yhdessä 14 artiklan kanssa, 3) ei loukkausta 6.1 artiklan osalta yksimielisesti ja 4) äänin 8–1 ei loukkausta 6.1 artiklan osalta tarkasteltuna yhdessä 14 artiklan kanssa.

Suomea koskevassa tapauksessa EIT hylkäsi rationae materiae -perusteella valittajien väitteet 6 ja 13 artiklan rikkomuksesta. Ensiksi mainittu artikla ei koskenut veroasioita eikä sinällään edellyttänyt, että valittajilla olisi oikeussuojakeino käytössään lainsäädäntöä vastaan (”this provision does not guarantee a right of access to a court with competence to invalidate or override a law”). Vastaavasti myöskään 13 artikla ei edellyttänyt, että valittajilla olisi käytössään oikeussuojakeino lainsäädäntöä vastaan.[358]

Takautuvan lainsäädännön ongelmallisuus omaisuudensuojatarkasteluun yhdistettynä on ollut esillä myös ihmisoikeustoimikunnan tutkimatta jättämisratkaisuissa *Voggenberger Transport GmbH v. Itävalta* (päätös 12.10.1994) ja *NAP Holdings UK Ltd v. UK* (päätös 12.4.1996). Ensiksi mainitussa tapauksessa valittajayhtiölle oli vasta lain muutoksen jälkeen selvinnyt, että yhtiön kuljetustoiminta ei kuulunut tieliikenneverosta (Strassenverkehrsbeitragsgesetz) vapautettujen toimintojen joukkoon. Lainmuutoksessa oli kysymys lain selventämisestä.[359] Toisessa ratkaisussa yhtiö valitti puolestaan sillä perusteella, että yhtiölle edullista verolainsäädännön muutosta ei ollut säädetty sovellettavaksi takautuvasti. Verolainsäädännön muutoksella kumottiin erään tuomioistuinratkaisun kautta syntynyt tulkintalinja, joka oli ollut osakkeita tiettyyn aikaan hankkineelle yhtiölle epäedullinen.[360] Kummassakaan tapauksessa ihmisoikeustoimikunta ei löytänyt perusteita valitusten tutkittavaksi ottamiselle.

---

[358] KHO oli hylännyt valituksen muun ohella sillä perusteella, että optiotodistusten myynnistä saadun tulon verottaminen ansiotulona ei rikkonut EIOS:n omaisuudensuojaa koskevia määräyksiä eikä HM 6 §:ssä tuolloin säädettyä omaisuudensuojaa (*KHO 1998:53*). Soikkeli huomauttaa, että koska hallituksen esitykseen sen antamishetkellä ei sisältynyt tietoa taannehtivasta voimaansaattamisesta, vaan tästä päätettiin vasta lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn aikana, verovelvollisten luottamuksensuoja ei ollut automaattisesti poistunut hallituksen esityksen antohetkellä (*Soikkeli* 2003 s. 117). Viimeksi mainittuun seikkaan vedottiin nimenomaisesti ihmisoikeusvalituksessa, vaikkakaan tuomiossa ei esitetä siihen yksilöityä vastausta. EIT:n ratkaisun selostusosasta käy kuitenkin ilmi, että kyseinen yhtiö muutti optio-ohjelmansa l9.10.1994 ja että vastaavanlaisista yhtiöiden järjestelyistä keskusteltiin eduskunnan kyselytunnilla 3.11.1994. Eduskunnan kyselytunnilla valtiovarainministeri otti esille kysymyksen siitä, että lain voimaantulo tulisi muuttaa erityisiin järjestelyihin ryhtyneiden yhtiöiden osalta taannehtivaksi. Valittajat myivät optionsa neljä päivää myöhemmin. Kaksi päivää myynnin jälkeen valtiovarainvaliokunta antoi asiasta mietintönsä ja esitti, että järjestelyihin ryhtyneiden yhtiöiden osalta takautuva soveltaminen alkoi hallituksen esityksen antamisajankohdasta, missä muodossa laki sittemmin hyväksyttiin.

[359] Hallintotuomioistuin oli hylännyt valittajayhtiön valituksen sillä perusteella, että tapauksessa veroviranomaiset eivät olleet esittäneet nimenomaisena ohjauksena valittajayhtiölle tämän näkemyksen mukaista tulkintaa. Tapauksen selostuksesta käy ilmi, että Itävallan hallintotuomioistuimet olivat poikenneet lain tulkinnasta vain niissä tapauksissa, joissa luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti verovelvollinen oli toiminut veroviranomaisen antaman laista poikkeavan tulkinnan mukaisesti. Tapauksessa veroa oli määrätty yhtiön maksettavaksi jo aikaisempina vuosina, jolloin yhtiöllä oli ollut eri omistaja.

[360] Myös tämä tapaus on luottamuksensuojaperiaatteen kannalta mielenkiintoinen. Yhtiö nimittäin valitti sillä perusteella, että veroviranomaisten olisi tullut ilmoittaa yhtiölle siitä, että osakkeiden hankintaan vaikuttavia säännöksiä aiottiin tulkita aikaisemmasta poiketen. Veroviranomaisten uusi tulkintakanta oli syntynyt vuonna 1980, kun taas valittajayhtiö hankki osakkeet vuonna 1983. Valittajayhtiön mukaan myöskään se seikka, että toisen yhtiön asiat kuuluivat

> Takautuvan soveltamisen ongelmia on EIOS:n soveltamiskäytännössä jouduttu pohtimaan myös tilanteissa, joissa valtiosääntötuomioistuin on kumonnut verolain perustuslainvastaisena. Omaisuudensuojasäännöksen vastaisena ei ole pidetty perustuslakituomioistuimen menettelyä, jolla perustuslakituomioistuin on määrännyt kumoamansa lain olemaan voimassa osaksi tai kokonaan siksi aikaa, kunnes lain tilalle on saatu säädetyksi uusi laki.
>
> Tutkittavaksi ottamista koskeneessa ratkaisussa *Roshka v. Venäjä* (*EIT 6.11.2003*) kansallinen perustuslakituomioistuin oli kumonnut lain, jolla julkiset notaarit ja eräät muut henkilöt oli velvoitettu maksamaan valtion eläkerahastoon muita suurempia suorituksia. Perustuslakituomioistuimessa asiaa käsiteltiin yli 2 000 julkisen notaarin valituksesta. Perustuslakituomioistuin määräsi lain kumotessaan, että lain mukaiset suoritukset tuli edelleenkin maksaa ja että nämä suoritukset oli hyvitettävä sovellettaessa myöhemmin säädettävää ei-syrjivää lainsäädäntöä. EIT totesi, että valtion intressi säilyttää lain kumoamisesta huolimatta verotulot oli oikeusvarmuusperiaatteen kannalta hyväksyttävä eikä perustuslakituomioistuimen määräys ollut omaisuudensuojasäännöksissä tarkoitetulla tavalla mielivaltainen.[361]

Sopimuksen tulkintakäytännössä 14 artiklaa on sovellettu yhdessä omaisuudensuojaa koskevan ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan kanssa Ruotsin kirkollisveroon (*Darby v. Ruotsi, EIT 23.10.1990*), joka katsottiin ulkomailla asuvaa kirkkoon kuulumatonta henkilöä syrjiväksi. Tuomiossaan EIT totesi, että velvollisuus maksaa kirkollisveroa koskee ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan soveltamisalaa. Tuomion perusteella voidaan päätellä, että vaikka valtion harkintamarginaali verojen ja maksujen määräämisessä on hyvin laaja, syrjivä verotus voi merkitä 14 artiklan loukkausta.

> Tapauksessa ihmisoikeustoimikunta tarkasteli valitusta uskonnon- ja mielipiteen vapautta koskevan 9 artiklan loukkauksena yhdessä 14 artiklan kanssa. Toimikunta totesi loukkauksen tällä perusteella äänestyksen jälkeen (10–3). Sen sijaan toimikunta ei pitänyt tarpeellisena tarkastella asiaa 14 artiklan ja omaisuudensuojasäännöksen kannalta, mihin lopputulokseen puolestaan EIT yksimielisesti päätyi.[362]

---

salassapidon piiriin, ei olisi saanut estää veroviranomaisia antamasta asiasta ainakin yleisluontoista informaatiota. Valituksensa todisteeksi valittajayhtiö liitti veroviranomaisten yleistiedotteita muista vastaavista ratkaisuista. Ihmisoikeustoimikunta ei nähnyt mitään syytä, miksi veroviranomaisten olisi pitänyt ilmoittaa yleisesti tai erityisesti valittajayhtiölle yksittäisestä satunnaisesta ratkaisusta ("a maverick decision").

[361] Muita vastaavia ratkaisuja, joilla valituksia ei ole otettu tutkittavaksi, ovat *Mika v. Itävalta* (*ihmisoikeustoimikunta 26.6.1996*) ja *J.R. v. Saksa* (*ihmisoikeustoimikunta 18.10.1995*). Ratkaisussa *Walden v. Liechtenstein* (*EIT 16.3.2000*) kysymys oli puolisoiden eläkejärjestelmän perustuslainmukaisuudesta.

[362] Perustelujen mukaan EIT piti luonnollisempana tarkastella asiaa omaisuuden suojaa ja syrjintää koskevien sopimusmääräysten perusteella. Ihmisoikeustoimikunnan päätöksessä 15.4.1996 *Kustannus Oy Vapaa Ajattelija Ab, Vapaa-ajattelijain Liitto ja Kimmo Sundström v. Suomi* yhtiön velvoitetta maksaa kirkollisveroa vuosina 1990 ja 1993–1994 ei pidetty 9.1 artiklan loukkauksena, vaikka yhtiön pääomistajana olleen yhdistyksen jäsenistä kukaan ei ollut kirkon jäsen ja yhtiö oli perustettu lähinnä edistämään vapaa-ajattelijoiden julkaisutoimintaa. Ihmisoikeustoimikunnan mielestä yhtiönä se oli velvollinen maksamaan veroa kuten mikä muu yhtiö tahansa riippumatta yhtiön toiminnan tarkoitusperistä ja yhteyksistä vapaa-ajattelijoiden yhdistykseen ja riippumatta veron käyttötarkoituksesta.

Tapauksessa oli kysymys Ahvenanmaalla asuneen Suomen kansalaisen työskentelystä julkisen terveydenhuollon palveluksessa Ruotsissa useammalla paikkakunnalla. Ruotsin kunnallisverolainsäädännön vuonna 1979 voimaan tulleen muutoksen vuoksi häntä alettiin kunnallisverotuksessa verottaa kuten Ruotsissa henkikirjoitettuja henkilöitä, jolloin hänelle määrättiin maksettavaksi myös kirkollisveroa. Aikaisemmin häntä oli kunnallisverotettu pysyvästi muualla asuvana henkilönä siten, että verotus oli tapahtunut, kuten kaikkien muidenkin pysyvästi muualla asuvien henkilöiden osalta, Tukholmassa yhteisessä veropiirissä 10 %:n verokannan mukaan ilman velvollisuutta maksaa kirkollisveroa. Kunnallisverolainsäädännön muutoksen voimaan tullessa voimassa ollut laki kirkkoon kuulumattomien henkilöiden oikeudesta maksaa kirkollisveroa alennettuna ei koskenut henkilöitä, joita ei ollut henkikirjoitettu Ruotsissa. Valmistelutöissä ei ollut kiinnitetty huomiota siihen, miten muutos vaikutti mainitun lain soveltamiseen. Lain soveltamisalaa muutettiin sittemmin oikeusasiamiehen aloitteen johdosta koskemaan myös Ruotsissa verotettavia pysyvästi muualla asuvia henkilöitä. EIT totesi viitaten lainvalmisteluvaiheisiin (tuomion kohdat 33 ja 34), että verolainsäädännön muutos oli ollut syrjivä, koska siltä oli puuttunut valtion harkintamarginaalia määrittävä hyväksyttävä peruste (legitimate aim).[363]

Myös tapauksessa *Johnston ym. v. Irlanti (EIT 18.12.1986)* oli yhtenä osana kysymys syrjivästä verotuksesta. Irlannissa avioliiton ulkopuolella syntynyt lapsi joutui muun ohella maksamaan perintöveroa aviolapsia enemmän (tuomion kohdat 33 ja 70). EIT katsoi Irlannin rikkoneen avioliiton ulkopuolella syntyneen lapsen ja hänen vanhempiensa oikeuksia suhteessa sopimuksen 8 artiklaan, koska tällaisen lapsen oikeudellinen asema poikkesi monissa suhteissa aviolapsen asemasta. Tapauksessa *Van Raalte v. Alankomaat (EIT 21.2.1997)* valtion katsottiin rikkoneen syrjintäkieltoa suhteessa omaisuudensuojaan sillä perusteella, että verolainsäädännössä naisia ja miehiä kohdeltiin eri tavoin.[364]

---

[363] Valtiolle 14 artiklan osalta kuuluvan harkintamarginaalin laajuus riippuu muun muassa siitä, mistä 14 artiklassa kielletystä syrjintäperusteesta on kysymys. Harkintamarginaalin laajuuteen vaikuttavat myös oikeusvertailevat näkökohdat (*Pellonpää* 2000 s. 458). Darby-tapauksessa Ruotsin valtio ei EIT:n ratkaisuselosteen mukaan argumentoinut sitä vastaan, että Ruotsin lainsäädäntö oli syrjivää. *Jukka Viljasen* mukaan EIT on ollut ”reluctant to determine that a certain purpose is contrary to the Convention or directly pronounce that no legitimate aim is pursued”. Tälle toteamishaluttomuudelle tai toteamisen korkealle kynnykselle on Viljasen mukaan selityksenä se, että EIT haluaa välttää lausumia, joiden perusteella valtion voitaisiin tulkita tahallaan rikkoneen ihmisoikeussopimusta. Viljanen pitää tärkeänä sitä, että sopimuksen tulkintakäytännössä tunnustettaisiin, että valtion esittämiä tarpeita ja syitä ihmisoikeusrajoitukselle ei automaattisesti hyväksyttäisi. Kansallisesti säädetyille ihmisoikeuksien rajoituksille tulisi olla kaikissa soveltamistilanteissa hyväksyttävät perusteet (*Jukka Viljanen* 2003 s. 210 ja 214).

[364] *Pikkujämsä* 2001 s. 31. Kysymys oli verojen maksun yhteydessä kerättävistä suorituksista lapsilisäjärjestelmää vastaavaan järjestelmään. Maksuista voitiin valittaa kuten veroista. Maksusta olivat vapautettuja yli 45 vuotta täyttäneet naiset, mutta eivät sen sijaan vastaavanikäiset miehet.

4.8.4 Ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalasta suhteessa verotusratkaisuihin

EIOS 6 artiklan soveltamiskäytännön perusteella voidaan arvioida, että tulkinta sopimuksen mainitun artiklan soveltuvuudesta veroasioihin saattaa olla laajenemassa. Käytännössä esteenä tällaisen laajenevan tulkinnan läpimurrolle lienee se, että EIT:n työtilanne on pahasti ruuhkautunut. Tätä taustaa vasten ei ole oletettavaa, että veroasiat katsottaisiin kuuluviksi 6 artiklan soveltamisalaan muidenkin kuin palkasta pidätettävien sosiaaliturvamaksujen ja rangaistusluontoisten veronkorotusten osalta. *Palkasta pidätettävien työnantajasuoritusten* osalta kysymys on 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisesta ja *veronkorotusten* osalta vastaavasti myös 6 artiklan 3 kappaleen soveltamisesta.[365]

Sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisen osalta merkittävä tulkintaratkaisu palkasta pidätettävien sosiaaliturvamaksujen osalta on tuomioistuimen 9.12.1994 antama ratkaisu *Schouten ja Meldrum v. Alankomaat*. Pidätysvelvoitteen julkis- ja yksityisoikeudellisia piirteitä koskeneessa tarkastelussaan EIT korosti, että tällä lakiin perustuvalla järjestelyllä oli läheinen yhteys pakollisiin vakuutusjärjestelmiin (tuomion kohdat 53 ja 59). Yksityisoikeuden näkökulmasta tämä järjestelmä, josta vastasivat ammattiliitot, ei eronnut siitä, miten yksityiset vakuutusyhtiöt hoitivat pääoman hankintaansa. EIT totesi tarkastelunsa perusteella, että yksityisoikeudelliset piirteet olivat merkittävämpiä kuin järjestelyn julkisoikeudelliset piirteet.

> EIT on ratkaissut vastaavan tapauksen myöhemmin (*Meulendijks v. Alankomaat, EIT 14.5.2002*). Tapauksessa yhtiötä epäiltiin myös petoksesta. Rikosasian käsittely päättyi siihen, että kansallinen tuomioistuin katsoi tutkinnan kestäneen liian kauan suhteessa EIOS 6 artiklaan. Verotuksellisesti asiassa oli kysymys siitä, että yhtiötä vaadittiin maksamaan lisää työnantajasuorituksia, koska yhtiön epäiltiin jättäneen ilmoittamatta maksamiaan palkkoja tai tehneen perusteettomia vähennyksiä. EIT totesi 6.1 artiklaa loukatun sen vuoksi, että veroasian käsittely oli kestänyt aiheettoman pitkään. Valittaja oli jättänyt valituksensa heinäkuussa 1991. Asian käsittely päättyi kahden eri asteen jälkeen heinäkuussa 1996, eli käsittely oli kestänyt noin viisi vuotta. Valittajien ei katsottu pitkittäneen prosessia. Valittajilla oli päinvastoin ollut yhtäaikaisen rikosprosessin vuoksi vaikeuksia saada tarvittavia asiakirjoja ja tietoja.
>
> Palkasta pidätettävistä työnantajasuorituksista oli kysymys myös ratkaisussa *Papageorgiou v. Kreikka (EIT 22.10.1997*). Valituksen taustalla oli kansallisen tuomioistuimen antama ratkaisu, jonka mukaan tietyt palkasta pidätetyt suoritukset todettiin lakiin perustumattomiksi. Työntekijöiden pantua tämän jälkeen vireille korvauskanteita säädettiin taannehtiva laki, jossa jo suoritetut pidätykset

[365] Veronkorotukseen voi liittyä myös veron määräämistä koskevia oikeuskysymyksiä. Tämä ei kuitenkaan ole EIT:n oikeuskäytännössä estänyt veronkorotusten käsittelyä syyteasioihin rinnastuvina asioina. Esimerkiksi arvonlisäverotuksen veronkorotusta koskeneessa tapauksessa *Georgiou v. UK* (*EIT 16.5.2000*) tuomioistuin totesi tuolloin tarkastelevansa "the proceedings to the extent to which they determined 'criminal charge' against the applicants, although the consideration will necessarily involve the 'pure' tax assessments to a certain extent".

palkasta todettiin laillisiksi (”welfare deductions”), minkä lisäksi laissa säädettiin vireillä olleiden oikeudenkäyntien lopettamisesta poistamalla asiat tuomioistuinten käsittelystä. Kreikan todettiin rikkoneen 6 artiklan 1 kappaletta sen johdosta, että valtion menettely oli estänyt oikeuden oikeudenkäyntiin (fair hearing).[366]

Veronkorotusten lisäksi sopimuksen 6 artiklan rikosoikeudellisia määräyksiä on sovellettu myös tapauksiin, joissa kuolinpesän osakkaita on määrätty maksamaan *sakkoja* kuolleen henkilön eläessään suorittamien veronkiertotoimien seurauksena. Tapauksissa on ollut kysymys hallinnollisessa järjestyksessä määrätyistä sakoista, joiden maksimimäärä (neljä kertaa sen veron määrä, jota oli yritetty välttää) oli erikseen määritelty lainsäädännössä. Viimeksi mainituissa tapauksissa menettelyn on katsottu rikkovan 6 artiklan 2 kappaleen mukaista syyttömyysolettamaa.[367]

Syyttömyysolettamasta veroasiassa oli kysymys myös ratkaisussa *Leutscher v. Alankomaat (EIT 26.3.1996*). Asiassa oli alun perin kysymys sekä hallinnollisesta prosessista että rikosprosessista. Rikosprosessi päättyi siihen, että kansallinen muutoksenhakutuomioistuin katsoi esitutkinnan kestäneen liian kauan ja kumosi ja poisti annetun rangaistuksen. Myös hallinto-oikeudellisesti valittajan veroseuraamukset kumottiin. Tämän jälkeen valittaja haki kansallisen rikosprosessilain perusteella korvausta oikeudenkäyntikuluistaan. Kansallinen tuomioistuin hylkäsi korvausvaatimuksen perustellen ratkaisuaan muun ohella sillä, että asiakirjoista ilmenevän selvityksen perusteella valittaja oli tehnyt lukuisia verooikeudellisia väärinkäytöksiä, joiden perusteella valtio oli kärsinyt merkittäviä verotulojen menetyksiä. Kokonaisharkinnan perusteella ei ollut syytä suostua valittajan pyytämiin korvauksiin.

Tapauksessa EIT katsoi, että valittajan korvausvaateessa ei ollut kysymys 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetusta oikeudesta, koska korvauksen myöntäminen edellytti kansallisen lainsäädännön perusteella tuomioistuimelta harkintaa (”reasons of equity”). EIT totesi muutoin, että oikeuskäytännön perusteella 6 artiklan 2 kappaleesta ei voitu johtaa oikeutta oikeudenkäyntikulujen korvaukseen siinäkään tapauksessa, että menettely keskeytettiin tai rikosoikeudellisista toimenpiteistä luovuttiin. Kieltäytyminen korvauksen myöntämisestä ei itsessään myöskään muodostanut uutta rangaistusta. Sen sijaan korvausratkaisua oli sinänsä mahdollista tarkastella 6 artiklan 2 kappaleen rikkomuksena, mikäli korvausasiassa ratkaisun perustelut merkitsivät aineellisesti syylliseksi toteamista ilman että asianomaisella henkilöllä on ollut mahdollisuuksia puolustaa itseään. Ratkaisussaan EIT totesi, että syyttömyysolettamaa ei ollut rikottu korvausasian perustelujen johdosta ja että valittajalla oli ollut tuohon ratkaisuun nähden myös riittävät puolustautumismahdollisuudet muutoksenhaun johdosta.

---

366 Lainmuutoksesta säädettiin sen jälkeen, kun valittajan vastapuolet olivat valittaneet toisen asteen tuomioistuimesta kassaatiotuomioistuimeen, jonka olisi sen omat ennakkoratkaisut huomioon ottaen voinut ennustaa antavan valittajalle myönteisen ja samalla Kreikan valtiolle maksuvelvoitteen aiheuttavan tuomion (*Pellonpää* 2000 s. 314).

367 Ratkaisut 29.8.1998 tapauksissa *E.L., R.L. ja J.O. v. Sveitsi* ja *A.P., M.P. ja T.P. v. Sveitsi*. Tuomioiden mukaan kuolleen henkilön verovelan perintönä siirtyminen ei ollut ”compatible with the standards of criminal justice in a society governed by the rule of law” (em. tuomion kohta 53 ja vm. tuomion kohta 48). Ratkaisu 6.2 artiklan loukkauksesta tehtiin kummassakin tapauksessa äänestyksen jälkeen (äänestys 7–2). Tapauksia selostaa *Pikkujämsä* 2001 s. 28–29.

> EIT:n mukaan kansallisella tuomioistuimella oli ollut oikeus käyttää korvausasiassa harkintaperusteenaan epäilyä korvauksen hakijan syyllistymisestä rikokseen, koska tuomio oli kumottu vain prosessuaalisella perusteella (tuomion kohta 31).

Sopimuksen 6 artiklan rikosoikeudellisten määräysten soveltuvuus *veronkorotuksiin* todettiin ensi kertaa EIT:n 24.2.1994 antamassa ratkaisussa *Bendenoun v. Ranska*. Valitus koski kysymystä siitä, että valittaja ei ollut saanut hallinto-oikeudellisessa prosessissa käyttöönsä pyynnöistään huolimatta tiettyjä tulliviranomaisten laatimia asiakirjoja ja toisaalta tulliviranomaisten valittajan kotoa haltuunsa ottamia asiakirjoja. Pyydetyt asiakirjat olivat samanaikaisesti käytössä rikosprosessissa. Haltuun otetut asiakirjat olivat valittajan kotona säilytettyä aineistoa myynneistä, joita ei ollut viety kirjanpitoon. Tullirikokset valittaja oli myöntänyt. Hylätessään valituksen EIT totesi, että käytettävissä olleen aineiston perusteella arvioituna valittaja ei ollut hallinto-oikeudellisen prosessin aikana esittänyt yhtään täsmällistä väitettä siitä, että hän ei kykene puolustautumaan ilman asiakirjoja. Lisäksi EIT kiinnitti huomiota siihen, että valittajalla ja tämän asiamiehellä oli ollut pyydetyt asiakirjat käytettävissään koko rikosasian käsittelyn ajan. Valittaja tunsi asiakirjojen sisällön muutoinkin sen vuoksi, että hän oli itse laatinut ne. [368]

EIT suoritti Bendenoun-asiassa saman testin kuin muidenkin hallinnollisten sanktioiden osalta. Tässä testissä kiinnitetään huomiota lähinnä kolmeen kriteeriin, joista ensimmäinen on se, millä tavalla tekoa tai rikettä on luonnehdittu kansallisessa lainsäädännössä. Jos kansallisessa lainsäädännössä rike katsotaan selvästi rikokseksi ja sitä koskeva menettely rikosprosessiksi, sopimuksen 6.1 artikla soveltuu. Jos teko tai rike on luonnehdittu kansallisesti jollakin muulla tavalla, asian ratkaisemiseksi kiinnitetään huomiota siihen, millainen teon laatu on suhteessa erityisesti rangaistuksen laatuun. Tuolloin rikosoikeudelliseksi voidaan katsoa sellainen seuraamus, joka yleisesti sanktioi tietyn käyttäytymisen. Rikosasialle luonteenomainen piirre on myös se, onko sanktio tarkoitettu rankaisuksi ja pelotukseksi (punitive and deterrent). Lisäksi arvioinnissa kiinni-

[368] *Pellonpää* toteaa, että EIT:n käytännöstä voitaisiin tehdä se johtopäätös, että kuulemisvelvollisuus ei edellytä aina ja ehdottomasti kaiken – ilmiselvästi asiaan vaikuttamattomankin – aineiston antamista tiedoksi osapuolille. Bendenoun-tuomioissa EIT viittasi myös siihen, että osa aineistosta oli ollut asian ratkaisemisen kannalta merkityksetöntä (*Pellonpää* 2000 s. 323). Omien havaintojeni perusteella EIT:n nykykäytännössä ei kuulemisvelvoitetta juuri koskaan arvioida sillä perusteella, onko aineisto jälkikäteisesti arvioiden ollut tarpeen asian käsittelyssä vai ei. EIT:n käytännössä korostetaan päinvastoin sitä, että kuulemisvelvoitteen tarkoituksena on toimittaa osapuolen käyttöön oikeudenkäyntiaineisto. Kuulemisvelvollisuutta toteutettaessa oikeudenkäyntiaineiston merkitys asiassa jää osapuolen itsensä arvioitavaksi. Tästä näkökulmasta erityisesti hallintotuomioistuinprosessissa on se vaara, että jutun jonkun osapuolen toimitettua asiaan liittymätöntä aineistoa, tuomioistuimelle jää todella pieni harkintamahdollisuus supistaa vastapuolen kuulemistoimia ja jättää osa aineistosta toimittamatta kuulemista varten. Prosessiekonomian kannalta tarkasteltuna lausuntojen ja vastaselitysten hankkiminen tällaisesta aineistosta voi viivästyttää asian käsittelyä sekä lisätä eri osapuolille aiheutuvia kuluja.

tetään huomiota seuraamuksen luonteeseen ja ankaruuteen. Nämä kaksi viimeksi mainittua kriteeriä (teon laatu suhteessa rangaistuksen laatuun ja seuraamuksen luonne ja ankaruus) ovat yleensä vaihtoehtoisia, jolloin ratkaisevaksi voi tulla sekin, että jokin edellä selostetuista yksittäisistä kriteereistä täyttyy. Mikäli yksikään kriteeri ei yksinään täyty, tuomioistuin arvioi asiaa kokonaisharkinnan pohjalta.[369]

Vuonna 1993 EIT antoi kolme Ranskan tullilainsäädännön mukaisten viranomaisvelvoitteiden soveltamista koskevaa ratkaisua, joissa se katsoi Ranskan rikkoneen 6 artiklan 1 kappaletta ja 8 artiklaa. Nämä ratkaisut ovat 25.2.1993 annetut tuomiot asioissa *Funke v. Ranska*, *Crémieux v. Ranska ja Miailhe v. Ranska*. Tuomioissa oli kysymys tulliviranomaisten yksityishenkilöiden luona tekemistä kotietsinnöistä sekä viranomaisten asettamista velvoitteista esittää tietoja erilaisista taloudellisista toimista. Tietojen antamisvelvoitteita tehostettiin uhkasakkomenettelyllä. Tullilainsäädännössä ei tapahtumien aikaan ollut tarkemmin säännelty, millä edellytyksillä kotietsinnän sai suorittaa. Tietojen antamiseen tullilainsäädäntö saattoi velvoittaa yleisesti siinä tarkoituksessa, että tiedot olivat tarpeen asian selvittämiseksi ja tietojen antamista voitiin tehostaa uhkasakolla. Tietojen luovuttamisvelvoitteita vastaan rikkonut voitiin tuomita lyhyeen vankeusrangaistukseen sekä maksamaan laissa määritellyn suuruista sakkoa.

Funke-tuomiossa EIT totesi, että Ranskan tullilainsäädännön erityispiirteet huomioon ottaen valtio oli rikkonut 6 artiklan 1 kappaletta, koska menettely loukkasi rikoksesta epäillyn oikeutta pysyä vaiti eli inkriminaatiokieltoa. Funken asiassa ei koskaan nostettu aineellisoikeudellista rikossyytettä, vaan kansallisesti oli kysymys uhkasakkojen tuomitsemisesta sekä tullilainsäädännön mukaisen rangaistuksen tuomitsemisesta tietojen luovuttamatta jättämisen vuoksi.

Funke-tuomiossa EIT totesi valtion rikkoneen myös 8 artiklaa (molemmat rikkomukset äänin 8–1). Jälkimmäisen rikkomuksen osalta EIT korosti perusteluissaan (tuomion kohta 56), että valtiolla oli pääomien siirtoon liittyvän verovilpin estämiseksi oikeus käyttää erilaisia keinoja, kuten kotietsintää ja takavarikkoa. Lainsäädännöllä tuli kuitenkin turvata, että näiden keinojen väärinkäyttöä vastaan oli olemassa asianmukaisia ja tehokkaita oikeussuojakeinoja (adequate and effective safeguards against abuse). Tuomion kohdassa 57 EIT kiinnitti erityistä huomiota siihen, että tulliviranomaisten toimille ei tarvinnut kansallisen tuomioistuimen antamaa etukäteistä määräystä (judicial warrant), minkä johdosta toimivaltuuksien käytön rajoitukset vaikuttivat olevan ”too lax

[369] *Pellonpää* 2000 s. 333–353 ja Bendenoun-tapauksesta s. 338. Kokonaisharkinnassa EIT on nimenomaisesti hylännyt sen tyyppiset väitteet, että hallinnollisesti määrättyä rangaistusta ei kansallisen lainsäädännön mukaan voida muuttaa vankeusrangaistukseksi ja että rangaistuksesta ei tehdä merkintää rikosrekisteriin (esimerkiksi *EIT 2.9.1998 Kadubec v. Slovakia* ja *Lauko v. Slovakia*).

and full of loopholes for the interferences with the applicant's rights to have been strictly proportionate to the legitimate aim pursued".[370]

> Miailhen asiassa tulliviranomaiset olivat takavarikoineet hänen kotoaan yli 15 000 asiakirjaa. Tulliviranomaisten tarkistettua asiakirjat niistä jäi vajaa 9 500 tulliviranomaisten haltuun ja loput palautettiin. Tapauksessa EIT totesi vastaavilla perusteilla kuten Funke-tuomiossa, että menettely oli rikkonut 8 artiklaa (tuomion kohdat 38 ja 39).[371]
>
> Viimeisessä tapauksessa (Crémieux) kysymyksessä oli erään yhtiön hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja, jonka kotona tehtiin kolmen vuoden aikana yhteensä 83 kotietsintää, joissa otettiin viranomaisten haltuun erilaisia asiakirjoja. Takavarikko kohdistui myös yksityiskirjeisiin. Lisäksi valittajan toimia oli selvitetty tekemällä kotietsintöjä hänen lähipiiriinsä kuuluvien luona. Myös tuossa tapauksessa menettelyn todettiin rikkoneen viranomaisten laajan toimivallan vuoksi 8 artiklaa.
>
> Tämän jälkeen vuonna 1989 antamassaan tuomiossa *Chappel v. UK (EIT 30.3.1989*) EIT totesi, että 8 artiklan rikkomus saattoi kohdistua myös sellaisiin asuintiloihin, joita käytettiin liiketarkoituksiin. Vuonna 1992 annetussa tuomiossa *Niemietz v. Saksa (EIT 16.12.1992*) EIT katsoi, että asianajajan toimistotilat saattoivat kuulua 8 artiklan suojan piiriin, kun kotietsintä kohdistui asianajajan kirjeenvaihtoon.

Yritysten omistamien ja yritysten toimintaansa käyttämien tilojen osalta artiklan 8 soveltuvuus on kuitenkin kattavasti todettu ensimmäisen kerran vasta EIT:n 16.4.2002 antamassa tuomiossa *Société Colas Est ym. v. Ranska*.[372] Tuomion perusteluissa on todettu muun ohella, että sopimuksen ranskankielisen version tarkoittama suojan kohde "domicile" on laajempi käsite kuin englanninkielisen version käsite "home".

> Tapauksessa tutkinta kohdistui tienrakennusyhtiöihin, joiden epäiltiin tehneen keskenään sopimuksia tienrakennusten julkisista hankinnoista. Marraskuussa 1985 etsintä tehtiin 56 konttoriin, ja etsinnässä takavarikoitiin useita tuhansia

---

[370] *Lohiniva-Kerkelä* toteaa mainituissa tuomioissa rikotun 8 artiklan laillisuuskriteeriä sen vuoksi, että Ranskan tullilainsäädännön mukaisia toimivaltuuksia ei voinut saattaa lainkäyttöelimen tutkittavaksi (*Lohiniva-Kerkelä* 2003 s. 99). EIOS 6.1 artiklan rikkomukset eivät kuitenkaan perustuneet oikeussuojakeinon puutteeseen vaan siihen, että tullilainsäädännön mukainen menettely rikkoi inkriminaatiokieltoa eli sitä periaatetta, jonka mukaan kenenkään ei tarvitse myötävaikuttaa omaan tuomitsemiseensa (samoin *Pellonpää* 2000 s. 353). Funke-tapauksessa valitusta, joka koski myös käsittelyn pituutta, EIT ei pitänyt tarpeellisena tarkastella erillisenä kysymyksenä. Erillisenä kysymyksenä ei tarkasteltu myöskään 6.2 artiklan soveltamista.

[371] Valittajat olivat valittaneet ihmisoikeustoimikunnalle myös sillä perusteella, että menettelyä vastaan ei ollut 13 artiklassa tarkoitettua tehokasta oikeussuojakeinoa. Tuomioistuimen käsittelyssä asiaa ei enää ajettu tällä perusteella.

[372] "Building on its dynamic interpretation of the Convention, the Court considers that the time has come to hold that in certain circumstances the rights guaranteed by the Article 8 of the Convention may be construed as including the right to respect for a company's registered office, branches or other business premises" (tuomion kohta 41). Tuomion kohdassa 42 EIT totesi, että hallitus ei ollut suoranaisesti kiistänyt 8 artiklan loukkausta vaan ainoastaan todennut, että yhtiöllä ei ollut yhtä vahvaa oikeutta kuin yksityishenkilöillä.

asiakirjoja. Etsinnät suoritettiin vuodelta 1945 olleen lain perusteella. Laissa ei ollut säännöksiä tuomioistuimen myötävaikutuksesta tällaisen etsinnän suorittamiseen. Etsinnässä takavarikoitiin myös sellaista aineistoa, joka ei liittynyt epäiltyihin sopimuksiin. Vuonna 1989 kilpailuviranomainen tuomitsi ensimmäisen yhtiön maksamaan sakkoa 12 milj. frangia, toisen 4 milj. frangia ja kolmannen 6 milj. frangia. Muutoksenhakutuomioistuin alensi ensimmäisen yhtiön sakon 5 milj. frangiin, toisen yhtiön sakon 4 milj. frangiin ja kolmannen yhtiön sakko pysyi ennallaan. Muutoksenhakutuomioistuin hylkäsi valittajien esittämän valituksen sopimuksen 8 artiklan loukkauksesta. Kilpailuviranomaisten oikeudesta suorittaa tutkinta liiketiloissa säädettiin uusi laki vuonna 1986. Mainitussa laissa tutkinnan suorittaminen edellyttää tuomioistuimen lupaa.

EIT totesi tapauksessa 8 artiklan loukkauksen lähinnä sillä perusteella, että tapahtuma-aikaan voimassa olleen lainsäädännön mukaan tutkintaa suorittavilla oli liian laajat valtuudet. Tuomion kohdan 49 mukaan tutkinnan suorittamiseen ei myöskään tarvittu tuomioistuimen lupaa ja tutkinta suoritettiin ilman poliisin läsnäoloa. Tutkinta ei ollut oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Inkriminaatiokiellosta oli kysymys myös ratkaisussa *J.B. v. Sveitsi (EIT 3.5.2001)*. Tapauksessa Sveitsin veroviranomaiset olivat havainneet, että valittaja oli tehnyt sijoituksia erääseen yhtiöön vuosina 1979–1985. Sijoituksista saamiaan tuottoja valittaja ei ollut kuitenkaan ilmoittanut verotettavina tuloinaan. Valittaja myönsi tehneensä sijoitukset, mutta hän kieltäytyi toimittamasta veroviranomaisille näiden pyytämiä asiakirjoja. Asiakirjapyynnön veroviranomaiset olivat tehneet sen vuoksi, että asiakirjojen katsottiin olevan tarpeen jälkiverotettavan tulon määrän määrittämiseksi. Tämän jälkeen valittaja tuomittiin neljä kertaa maksamaan velvoitteen toteuttamiseksi asetettu uhkasakko. EIT katsoi uhkasakkojen tuomitsemisessa olevan kysymys lain 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetuin tavoin rikossyytteen käsittelystä.

EIT totesi tapauksessa valtion rikkoneen 6 artiklan 1 kappaletta ensinnäkin sillä perusteella, että tapauksen olosuhteet huomioon ottaen EIT ei pitänyt valittajan näkökulmasta poissuljettuna sitä, että pyydettyjen tietojen perusteella valittaja olisi voinut joutua syytteeseen verovilpistä (tuomion kohta 66). EIT korosti toisaalta, että valittaja ja veroviranomaiset olivat asiassa päässeet sopimukseen siitä, että vireillä olleet kansalliset menettelyt lopetettiin. Tämä sopimus ei ollut kuitenkaan koskenut EIT:ssa vireillä ollutta valitusta. EIT ei pitänyt myöskään hallituksen esittämiä rinnastuksia (veri- tai virtsatestin tekeminen, ajopiirturin merkinnät) vertailukelpoisina, koska näiden todistuskeinojen käyttö ei edellyttänyt henkilön tahtoon vaikuttamista.

EIT:n käsityksen mukaan hallituksen esittämät muutkaan näkökohdat sille, miksi asiassa ei ollut tapahtunut valittajan kiellettyä pakottamista, eivät olleet ratkaisuun vaikuttavia. Hallituksen mukaan veroviranomaiset olivat nimittäin olleet tietoisia pyydettyjen tietojen sisällöstä. Viranomaisten käyttäytyminen (erityisesti viranomaisten osoittama ”sinnikkyys”) ei kuitenkaan tukenut tällaista käsitystä, sillä viranomaiset olivat kaikkiaan kahdeksan kertaa velvoittaneet valittajan luovuttamaan tietoja. Periaatteellisimmat syyt EIT esitti tuomion kohdassa 64, jossa korostetaan inkriminaatiokiellon sisältyvän 6 artiklan mukaisiin oikeus-

turvatakeisiin, vaikka sitä ei sopimusmääräyksessä nimenomaisesti mainitakaan. Inkriminaatiokiellon EIT totesi estävän viranomaisia yrittämästä todistaa asiaansa ”syytettyyn” kohdistettavilla painostuskeinoilla (”evidence obtained through methods of coercion or oppression”). Tapauksessa EIT korosti voimakkaasti ratkaisun erityispiirteitä ja siihen perustuvaa kokonaisharkintaa.

Ervo toteaa tapausta selostaessaan, että EIT:n käytännössä inkriminaatiokiellon vastaisena ei sen sijaan ole pidetty pakkokeinojen käyttämistä. Henkilön velvoittaminen itsekriminointitilanteessa on kiellettyä, mutta nemo tenetur se ipsum accusare -periaate ei voi säästää häntä joutumasta aktiivisten viranomaisen tutkintatoimien kohteeksi. Esimerkiksi ratkaisussa *Saunders v. UK* (*EIT 17.12.1996*) itsekriminointikiellon ei katsottu estävän hankkimasta pakkokeinojen avulla materiaalia, jonka olemassaolo ei ollut riippuvainen syytetyn tahdosta.[373] Saunders-tapauksessa valittaja oli tuomittu pörssiyhtiön valtauksen yhteydessä tapahtuneista rikoksista (valittaja oli toisen yhtiön entinen toimitusjohtaja). Ennen rikosprosessia kauppa- ja teollisuusministeriö suoritti selvityksen, jonka yhteydessä valittaja velvoitettiin viimekätisesti vankeusrangaistuksen uhalla vastaamaan selvitysmiesten esittämiin kysymyksiin. Valittajan näin antamia tietoja käytettiin rikosprosessissa, minkä tapauksen olosuhteissa katsottiin rikkoneen EIOS 6.1 artiklaa.[374]

---

[373] *Ervo* 2003 s. 15 sekä Saunders-tuomion kohta 69, jossa todetaan, että kielto ei estä käyttämästä rikosprosessissa esimerkiksi ”documents acquired pursuant to a warrant, breath, blood and urine samples and bodily tissues for the purpose of DNA testing”. *Träskman* korostaa, että vaitiolo-oikeuteen kuuluu kaksi osiota. Ensimmäinen osio on syytetyn oikeus pysyä vaiti koko oikeudenkäynnin ajan aina esitutkinnasta tuomion antamiseen. Toinen osio on puolestaan kielto käyttää syytetyn vaitioloa todisteena hänen syyllisyydestään. Tätä osiota täydentää vaatimus siitä, että syytetyn antamat lausumat, joiden perusteella hän tunnustaa syyllisyytensä osaksi tai kokonaan, on annettu vapaaehtoisesti ja tietoisena tällaisten lausumien merkityksestä (*Träskman*, JFT 1993 s. 609).

[374] Tapauksesta ks. myös *Pellonpää* 2000 s. 353. Ratkaisu 6.1 artiklan loukkauksesta syntyi äänin 6–4. Saunders-ratkaisun mukaisesti EIT on todennut 6.1 artiklan loukkauksen vastaavasta syystä myös asiassa *I.J.L ym. v. UK* (*EIT 19.9.2000*), jossa oli kysymys samaan osakehankintaan liittyneistä eri henkilöihin kohdistuneista syyteasioista. Viimeksi mainitun ratkaisun kohdassa 100 EIT korosti, että ”whether or not information obtained under compulsory powers by such a body violates the right to a fair hearing *must be seen from the standpoint of the use made of that information at the trial*” (kursivointi ESV). Saunders-tapauksessa (tuomion kohta 71) EIT korosti, että inkriminaatiokielto ei rajoitu vain väärinkäytöksiä koskeviin tietoihin (”statements of admission of wrongdoings”) tai tietoihin, jotka ovat välittömästi inkriminoivia (”remarks which are directly incriminating”). EIT:n mukaan ”(T)estimony obtained under compulsion which appears on its face to be of a non-incriminating nature – such as exculpatory remarks or mere information on questions of fact – may later be deployed in criminal proceedings in support of the prosecution case, for example to contradict or cast doubt upon other statements of the accused or evidence given by him during the trial or to otherwise undermine his credibility. Where the credibility of an accused must be assessed by a jury the use of such testimony may be especially harmful. *It follows that what is of the essence in this context is the use to which evidence obtained under compulsion is put in the course of the criminal trial.* (Viimeisen virkkeen kursivointi ESV). *Stessensin* mukaan tietopyyntöä ei siten voida määritellä ”so vaguely or broadly, that it is in the nature of a fishing expedition” (*Stessens*, ELR 1997 s. 56).

Ervon mukaan ulosottoselvitystä laadittaessa, konkurssipesäluetteloa vannottaessa, veroasioissa verorikostilanteissa, meriselitystä annettaessa ”ja muissa hallinnollisissa tarkastuksissa” on pidettävä mielessä myötävaikuttamattomuusperiaatteen olemassaolo silloinkin, kun ”kyseisessä erityismenettelyssä henkilöllä olisi lakiin perustuva myötävaikuttamisvelvollisuus”. Ervo korostaa, että mikäli rikosprosessi näyttää mahdolliselta, rikosprosessin ulkopuolisessa menettelyssä vallitsevaa myötävaikutusvelvollisuutta pitäisi ”mahdollisuuksien mukaan välttää käyttämästä syyllisyyttä paljastavalla tavalla”.[375]

> *Wesseling* kiinnittää huomiota siihen, että EYT:n ja EIT:n oikeuskäytäntö inkriminaatiokiellon tulkinnasta saattaa erota ratkaisevasti eräässä suhteessa. EYT:n erityisesti kilpailuasioita koskevassa käytännössä edellytetään rikkomuksesta epäiltyjen myös *tuottavan aineistoa* eikä ainoastaan toimittavan hallussaan olevaa aineistoa.
>
> Ns. sementtiasiassa (*Aalborg Portland A/S ym. v. komissio*, *yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P*) annetussa tuomiossa EYT totesi, että asetuksen N:o 17 11 artiklan 1 ja 5 kohdassa annettujen toimivaltuuksien tehokkaan toteutumisen turvaamiseksi komissiolla oli oikeus velvoittaa yritys toimittamaan kaikki *mahdollisesti sen tiedossa olevat tosiasioita koskevat tiedot* ja sen hallussa olevat kyseisiä seikkoja koskevat asiakirjat, vaikka niiden perusteella voitaisiinkin osoittaa sellainen kilpailua rajoittava toiminta, jossa ko. yritys tai jokin toinen yritys on ollut osallisena. Saunders-tuomiossa vastaava ilmaisu asiakirjojen toimittamisvelvoitteen osalta on, että asiakirja ”has an existence independent of the will of the person” (mainitun tuomion kohta 69).
>
> Wesseling huomauttaa siitä, että kilpailuasioissa komissio pyytää säännönmukaisesti toimittamaan myös asiakirja-aineistoa, joka yrityksen täytyy luoda. Vaikka komissio samalla painottaa sitä, että yrityksen ei ole pakko vastata kysymyksiin, joiden seurauksena yritys myöntäisi tai joutuisi myöntämään osallisuutensa kiellettyyn kilpailunrajoitukseen, ”it is unclear whether the protection provided to undertakings under Community Law is equal to the protection provided by the ECHR”.[376]

Kotimaisesta oikeuskäytännöstä mainittakoon *KKO 2002:116*, jossa KKO katsoi, että ulosottoselvityksessä voi poikkeuksellisesti olla merkitystä myös syytetyn oikeudella vaieta. Ratkaisun mukaan näin on ainakin silloin, kun on ilmeistä, että ulosottoselvitykseen ryhdytään, vastoin ulosottolain tarkoitusta, näytön saamiseksi aikaisempaa rikosta koskevan epäilyn tueksi. Tällöinkin velallisen velvollisuudesta osallistua ulosottoselvitykseen kuitenkin seuraa, että velallisen on annettava ne tiedot, joilla ei ole rikosepäilyn kannalta merkitystä. Velallisella ei siten ollut oikeutta kieltäytyä kokonaan ulosottoselvityksestä syytetyn vaikenemisoikeuden perusteella (äänestys 4–1).

> Eri mieltä ollut jäsen katsoi, että asiassa oli punnittavana kaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytystä, toisaalta henkilön oikeus olla todistamatta

[375] *Ervo*, mts. 24.
[376] *Wesseling*, CMLRev 2004 s. 1154–1155.

itseään vastaan sekä velallisen velvollisuus myötävaikuttaa tehokkaan täytäntöönpanon toteuttamiseen. Perusoikeuksien punninnassa etusijalle oli asetettava henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuva syytetyn oikeus ennen omaisuuteen kohdistuvaa velallisen velvollisuutta. Eri mieltä ollut jäsen argumentoi lisäksi sillä, että julkisuuslain säännökset eivät täysin estäneet ulosottoselvityksessä saatujen tietojen hyväksikäyttöä myöhemmässä oikeudenkäynnissä. Julkisuuslain esitöiden perusteella jäsen katsoi, että ulosoton hakijan on mahdollista käyttää näin saatuja tietoja esittäessään salattuun omaisuuteen perustuvan vahingonkorvausvaatimuksen velallisen petosta koskevassa rikosasiassa. Tuolloin olisi samalla todennäköistä, että tietoja käytettäisiin todisteina velallista vastaan myös rikosasian syyllisyyskysymystä ratkaistaessa.

Ulosottolain 1.3.2004 voimaan tulleen muutoksen mukaan ulosottomies ei saa luovuttaa tietoa, joka on olennaisilta osin saatu velalliselta kysyttäessä UL 3:52:n 6–8 kohdassa tarkoitetusta seikasta, jos *vastauksesta käy ilmi, että velallinen on saattanut syyllistyä muuhun kuin ulosottomenettelyssä tehtyyn rikokseen ja tiedon luovuttaminen saattaa hänet syytteen vaaraan*. Lainkohdassa viitatut velallisen ilmoittamat tiedot voivat koskea velallisen varallisuusasemaan vaikuttavia sopimuksia ja sitoumuksia, tämän määräysvallassa olevaa omaisuutta tai muulla perusteella käytössä olevaa omaisuutta, omaisuuden luovutustietoja sekä tietoja suoritetuista maksuista ja tehdyistä oikeustoimista taikka muista vaikutuksiltaan vastaavista järjestelyistä, jotka koskevat velallisen taloudellista asemaa ja toimintaa.

Linna – Leppänen korostavat, että velallisella ei ole kuitenkaan ulosottomenettelyssä oikeutta vedota periaatteeseen, jonka mukaan kenenkään ei tarvitse myötävaikuttaa syytteeseen joutumiseensa, koska ulosottomenettelyssä kukaan ei joudu välittömästi syytteen vaaraan. Heidän mukaansa sama koskee muun muassa ulosottovalitusta, täytäntöönpanoriitaa sekä takaisinsaanti- ja vahingonkorvausoikeudenkäyntiä. Heidän mukaansa omaisuuden olemassaoloa ja sijaintia koskevan tiedon saanti velalliselta ei vielä periaatteessa aiheuta tiedon luovutuskieltoa. Eri asemassa ovat kuitenkin velalliselta saadut tiedot varojensiirto-operaatioista ja lahjoitustoimista, joita kuvatessaan velallinen voi joutua kertomaan menettelystään, joka täyttää velallisen epärehellisyyden tunnusmerkistön.

Itse tulkitsen, että Saunders-ratkaisun perusteluihin verrattuna UL:n luovutuskieltosäännös saattaa olla jossain määrin vajaa suhteessa EIOS 6.1 artiklaan, koska se kattaa vain suoraan inkriminoivien tietojen luovuttamisen. Saunders-ratkaisussaan EIT korosti päinvastoin sitä, että inkriminaatiokiellon vaikutus ei ulotu ainoastaan suoraan henkilön syytteen vaaraan saattaviin tietoihin. Ratkaisevaa harkittaessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista myöhemmässä rikosoikeudenkäynnissä on se, miten näitä hallinnollisessa pakkokeinoin tehostetussa menettelyssä hankittuja tietoja käytetään. Toisaalta EIT korosti

myös sitä, että inkriminaatiokiellon vaikutus tulee ottaa huomioon tapauksen erityispiirteet kattavalla kokonaisharkinnalla.[377]

> *Linna – Leppänen* korostavat, että UL:n tietojen luovutusrajoitukset eivät koske tietoja siitä, että velallinen on saattanut syyllistyä ulosottomenettelyssä tehtyyn rikokseen. Jos ulosottomies saa selville, että velallinen on salannut omaisuuttaan ulosottoselvityksessä, ulosottomies saa ilmoittaa asian esitutkintaviranomaisille. Kirjoittajien mukaan ulosottomies saa tehdä näin myös siinä tapauksessa, että totuudenvastaisuus käy ilmi velallisen itsensä antamista muista tiedoista tai että velallinen itse kertoo antaneensa siinä tai aikaisemmassa ulosottoselvityksessä virheellistä tietoa tai salanneensa omaisuuttaan.
>
> UL 3:73:n 1 momentin 3 kohdan perusteella myös sivullinen saa suojaa, mikäli hän tietoja antaessaan on joutunut paljastamaan omia väärinkäytöksiään. *Linna – Leppänen* toteavat, että tällainen sivullisen väärinkäytös voi olla esimerkiksi julkisen avustuksen väärinkäyttäminen, veropetos, kirjanpitorikos tai liiketoimintakiellon rikkominen. Sivullisen suoja on eräässä mielessä velallisen suojaa ehdottomampi, koska ulosottomies saa luovuttaa sivullista koskevia tietoja vain toiselle ulosottoviranomaiselle. Sivullinenkaan ei saa suojaa toisaalta silloin, kun hän on syyllistynyt väärinkäytökseen ulosottomenettelyssä eli antanut vääriä tietoja tai salannut tietoja tilanteesta, jossa hän on saattanut syyllistyä ulosotossa tehtyyn velallisen petokseen avunantajana tai tekijänä.[378]

EIT on keväällä 2004 antamassaan ratkaisussa *Weh v. Itävalta* (*EIT 8.4.2004*)[379] selventänyt inkriminaatiokieltoa koskevaa oikeuskäytäntöään toteamalla ensinnäkin, että ihmisoikeusrikkomuksia vaikenemisoikeuden (right to silence) ja inkriminaatiokiellon (privilege against self-incrimination) rikkomisen perus-

---

[377] *Kansal v. UK* (*EIT 27.4.2004*) ratkaisussa on katsottu, että velallisen vankeusuhkaisesti konkurssimenettelyssä antamien tietojen käyttö myöhemmässä rikosoikeudenkäynnissä rikkoi EIOS 6.1 artiklaa. Kansallisessa tuomioistuinkäsittelyssä syytetty vetosi siihen, että vuodelta 1968 olevan Theft Actin 31 artiklan mukaan tällaisten tietojen käyttäminen oikeudenkäynnissä oli kiellettyä. Tuomari piti tietojen käyttämistä kuitenkin mahdollisena, koska vuodelta 1986 olevan Insolvency Actin 433 artiklan mukaan konkurssimenettelyssä annettuja tietoja voitiin käyttää todisteena tietojen antajaa vastaan. EIT katsoi, että tapauksessa molemmat osapuolet olivat sitä mieltä, että näillä tiedoilla oli ollut merkittävä vaikutus rikosoikeudenkäynnissä. EIT päätyi lyhyesti perustellen siihen, että tapauksella oli liittymäkohtia Saunders-ratkaisuun ja että tapaus tuli ratkaista tuon ratkaisun periaatteiden mukaisesti.

[378] *Linna–Leppänen*, mts. 549–551.

[379] Tapauksessa oli kysymys Itävallan liikennelainsäädännön vastaisesta rikkomuksesta (ylinopeus), joka oli todettu kameravalvonnassa. Kansallisen lain mukaan ajoneuvon rekisteröity omistaja oli velvollinen ilmoittamaan, kuka autoa oli ajanut. Tapauksessa valittajalta oli kysytty tätä seikkaa. EIT:n mukaan tässä tilanteessa ei selvästi ollut ”proceedings for speeding pending against the applicant and it cannot even be said that they were anticipated as the authorities did not have any element of suspicion against him” (tuomion kohta 53). Valittaja ei ollut näin ollen ”syytettynä” ylinopeudesta EIOS 6.1 artiklan autonomisessa soveltamismielessä. Myöskään pyydetty tieto ei ollut ”in itself incriminating”. EIT kiinnitti lisäksi huomiota siihen, mikä sinänsä ei ollut perustelujen mukaan tuomion kannalta ratkaiseva seikka, että valittaja oli ilmoittanut viranomaisille kolmannen henkilön nimen auton ohjaajaksi. Valittajaa rangaistiin ainoastaan siitä, että hän oli antanut epätarkan tiedon mainitun henkilön osoitteesta. Äänestyksen 4–3 jälkeen EIT katsoi, että yhteys valittajan tiedonantovelvollisuuden ja potentiaalisen häntä kohtaan nostettavan syyteasian välillä oli jäänyt kaukaiseksi ja hypoteettiseksi (remote and hypothetical; tuomion kohta 56).

teella on todettu kahdentyyppisissä tapauksissa. Näin on tapahtunut ensinnäkin silloin, kun tietoja on hankittu käyttäen pakkokeinoja ja kun nämä tiedot voivat saattaa henkilön syytteen vaaraan vireillä olevassa tai odotettavissa olevassa rikosoikeudenkäynnissä (”which might incriminate the person concerned in pending or anticipated criminal proceedings against him, or – in other words – in respect of an offence with which that person has been ’charged’ within the autonomous meaning of Article 6 § 1”; tuomion kohta 42). Tällainen tapaus on esimerkiksi edellä jo selostettu Funke-ratkaisu ja J.B-ratkaisu. Toiseksi rikkomuksia on todettu tilanteissa, joissa tällaisia tietoja on hankittu rikosprosessin ulkopuolella ja tietoja käytetään myöhemmin syyteasiassa (”in a subsequent criminal prosecution”). Tällaisina tapauksina EIT mainitsee Saunders-ratkaisun ja siihen liittyvän I.J.L. ym. v. UK -ratkaisun (tuomion kohta 43).

Tuomion kohdassa 44 EIT kuitenkin korostaa, että *inkriminaatiokielto ei sinällään estä käyttämästä pakkokeinoja tietojen saamiseksi rikosoikeudenkäynnin ulkopuolella*. Esimerkiksi tapauksessa *Allen v. UK* (*EIT 10.9.2002*, perusteettomana tutkimatta jätetty valitus) EIT katsoi, että velvollisuus ilmoittaa veroviranomaisille henkilön varallisuutta koskevat tiedot ei ollut 6.1 artiklassa tarkoitettu rikkomus, vaikka tähän tietojen antamista koskevan velvollisuuden täyttämiseen liittyi rangaistusuhka. Henkilön tuomitseminen väärän ilmoituksen antamisesta ei ollut sekään inkriminaatiokiellon vastaista.[380] EIT:n tuossa tapauksessa käyttämien perustelujen mukaisesti vireillä tai odotettavissa ei ollut mitään rikosoikeudenkäyntiä valittajaa vastaan eikä se seikka, että valittaja kenties oli valehdellut estääkseen veroviranomaisia huomaamasta menettelyä, joka sinällään voisi johtaa syytteen nostamiseen, riittänyt ”to bring the privilege against self-incrimination into play”. Perusteluissaan EIT otti myös huomioon, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä ilmoitusvelvollisuudet viranomaisille olivat yleisiä ja ne saattoivat koskea hyvin erilaisia asioita. Veroasioissa ilmoitusvelvoitteiden tarkoituksena oli mahdollistaa veron määrääminen (”calculation and assessment of tax”) ja ilman tällaista velvoitetta verotusjärjestelmä ei voisi toimia tehokkaasti. EIT toteaa myös, että inkriminaatiokielto ja vaikenemisoikeus eivät ole absoluuttisia oikeuksia, kuten eivät muutkaan 6.1 artiklassa tarkoitetut oikeudet. Myöskään sopimuksen 6.2 artikla ei sinällään estä käyttämästä rikosoikeudellisia legaaliolettamia.

Weh-ratkaisu on samantapainen selittävä ratkaisu kuin virkamiesasioiden soveltamista koskeva Pellegrin-ratkaisu. Ratkaisun perusteella näyttää nyt selkeältä, että hallintoasiassa erityisesti henkilön tai yrityksen omaa toimintaa koskevien tietojen antamiseen voidaan velvoittaa myös käyttämällä erityyppisiä sanktioita. Nämä sanktionluontoiset asiat voivat kokonaisharkinnan perusteella rinnastua sinänsä syyteasioihin, mutta inkriminaatiokielto niihin liittyy

[380] ”This was not an example of forced self-incrimination about an offence which he had previously committed: it was the offence itself.”

vasta siinä vaiheessa, kun on jokseenkin selvää, että näin saatuja tietoja hyödynnetään vireillä olevassa tai hyvin pian vireille tulevassa rikosprosessissa. Käytännössä kuitenkin hallinnollisten sanktioiden käyttöön jää edelleen epävarmuusaluetta, joka perustuu erityisesti siihen, miten viranomaisten väliset tiedonsaantioikeudet on kansallisesti järjestetty.

Veronkorotusten osalta merkittävimmät tähänastiset ratkaisut ovat 23.7.2002 annetut ratkaisut *Janosevic v. Ruotsi* ja *Västberga Taxi Aktiebolaget ja Vulic v. Ruotsi*. Ruotsin hallintolainkäyttöprosessin ja verolainsäädännön samankaltaisuuden vuoksi tapauksilla on erityistä merkitystä Suomessa lainsäädännön mahdollisiin kehittämistarpeisiin. Hallintolainkäytön osalta Ruotsin lainsäädäntö poikkeaa Suomen lainsäädännöstä siltä osin, että veronkorotusasioissa verovelvollisella on hallintotuomioistuimessa oikeus suulliseen käsittelyyn. Hallinnollista sanktiota eli veronkorotusta ei voida Suomessa eikä Ruotsissa muuttaa vankeusrangaistukseksi.

Kummassakin tapauksessa kysymys oli taksiyrittäjien ja taksiyritysten verotuksesta vuodelta 1994. Kummassakin tapauksessa tehtiin syksyllä 1995 verotarkastus, joka johti Janosevicin osalta jälkiverotukseen, jossa määrättiin noin miljoonan kruunun verran jälkiveroa (koostui arvonlisäverosta, työnantajasuorituksista ja tuloverosta) sekä noin 160 000 kruunua veronkorotuksena. Janosevic pyysi maaliskuussa 1996 verolautakuntaa oikaisemaan jälkiverotuspäätöstä. Helmikuussa 1999 veroviranomaiset ilmoittivat, että päätöstä ei muuteta. Lääninoikeus hylkäsi valituksen joulukuussa 2001, ja asiasta valitettiin tämän jälkeen kamarioikeuteen.

Tehdessään oikaisupyynnön veroviranomaisille Janosevic oli samalla pyytänyt maksun lykkäämistä. Veroviranomaiset katsoivat edellytysten olevan olemassa maksun lykkäämiselle, mutta lykkäyksen edellytyksenä vaadittiin vakuuden asettamista. Kun tällaista vakuutta ei asetettu, hakemus maksun lykkäämisestä hylättiin. Tästä päätöksestä valitettiin erikseen lääninoikeuteen, joka hylkäsi maaliskuussa 1996 valituksen. Kruununvouti haki valittajan määräämistä konkurssiin maaliskuussa 1996. Konkurssiin asettamista koskevat valitukset hylättiin eikä korkein oikeus myöntänyt valituslupaa.

> Janosevic tuomittiin myöhemmin vuonna 1997 myös vero- ja kirjanpitorikoksesta. Ne bis in idem -kysymystä EIT:n tuomiossa ei kuitenkaan ole tarkasteltu, koska tätä koskeva valitus jätettiin liian myöhään tehtynä tutkimatta.

Ratkaisussaan EIT katsoi, että tapauksessa tehokas oikeussuoja oli jäänyt toteutumatta sen vuoksi, että jälkiverotusta koskeva verolautakuntakäsittely oli kestänyt yli kolme vuotta, minä aikana valittaja ennätettiin hakea konkurssiin. Tämän hallintomenettelyvaiheen EIT totesi sellaisenaan jo rikkoneen 6 artiklan 1 kappaleen määräyksiä siltä osin kuin siinä säädetään tehokkaasta oikeudesta tuomioistuinmenettelyyn (tuomion kohta 89). Valittajan asettamisesta konkurs-

siin puolestaan päätettiin ennen kuin lääninoikeus ehti ratkaista valittajan verovalituksensa yhteydessä esittämän vaatimuksen täytäntöönpanon kieltämisestä. Prosessi, joka oli alkanut verotarkastuskertomuksen tiedoksi antamisesta valittajalle joulukuun alussa 1995, oli EIT:n tuomion antamishetkellä yhä kesken.[381] Prosessi oli siinä vaiheessa kestänyt kuusi vuotta kahdeksan kuukautta. Prosessin kokonaiskeston perusteella todettiin toinen 6 artiklan 1 kappaleen loukkaus.

EIT ei katsonut, että Ruotsin verolainsäädännössä asetettaisiin veronkorotukseen määrätyille verovelvollisille syyttömyysolettaman vastaisesti liian raskas todistustaakka. EIT:n mukaan ”the starting point for the tax authorities and courts must be that inaccuracies found in a tax assessment are due to an inexcusable act attributable to the taxpayer and that it is not manifestly unreasonable to impose a tax surcharge as a penalty for that act. The Swedish tax system thus operates with a presumption, which it is up to the taxpayer to rebut” (tuomion kohta 100).

Sopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen osalta valitus perustui lisäksi ajatukseen siitä, että veronkorotuksen välitön täytäntöönpanokelpoisuus ilman kansallisen tuomioistuimen päätöstä loi verovelvolliselle syyttömyysolettaman vastaisen aseman menettelyssä. Tältä osin EIT:n tarkastelussa todettiin, että sopimuksesta ei voida johtaa kieltoa määrätä verojen täytäntöönpanosta lainvoimaa vailla olevien päätösten perusteella, koska vastaava menettely on mahdollinen myös varsinaisten rikostuomioiden osalta. EIT teki kuitenkin eron normaalin verotusmenettelyn ja veronkorotusten välillä todeten, että normaalissa verotusmenettelyssä välitön täytäntöönpano liittyy valtion finanssitaloudellisesti voimakkaisiin intresseihin. Tätä ei kuitenkaan voida käyttää välittömän täytäntöönpanokelpoisuuden perusteena silloin, kun kysymys on veronkorotuksista (tuomion kohta 107).[382]

EIT kiinnitti välittömän täytäntöönpanokelpoisuuden oikeuttamisperustetta harkittaessa huomiota myös siihen, millä tavoin viranomaisen virheellistä päätöstä voidaan korjata ja millä tavoin verovelvolliselle palautetaan hänen suorituksensa viranomaispäätöksen tultua kumotuksi. Näiden keinojen käyttö ei välttämättä johtanut siihen, että verovelvollisen menetykset tulisivat täydellisesti korvatuiksi (tuomion kohta 108, jossa korjaustoimenpiteinä käsiteltiin verotuspäätöksen muutoksen jälkeistä maksettujen suoritusten viivästyskorolla lisättyä palautusvelvollisuutta, konkurssimenettelyn peräyttämistä sekä valtiota vastaan ajettavaa vahingonkorvauskannetta virheellisten viranomaispäätösten johdosta). Sopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaista loukkausta ei tapauksessa kuitenkaan ollut tapahtunut, koska verovelvollinen olisi joutunut kon-

[381] Lääninoikeus hylkäsi valituksen joulukuussa 2001 antamallaan päätöksellä. Lääninoikeus hylkäsi valittajan valituksen myös sillä perusteella tehtynä, että menettelyn pitkittynyt kesto oli jo sinällään peruste olla määräämättä veronkorotuksia (tuomion kohta 28).

[382] EIT äänesti välittömän täytäntöönpanokelpoisuuden vaikutuksesta syyllisyysolettamaan äänin 6–1.

kurssiin joka tapauksessa jo pelkkien verovelkojensa vuoksi. Varojen puutteen vuoksi verovelvolliselta ei ollut myöskään käytännössä voitu periä määrättyjä veronkorotussummia. Näissä oloissa EIT katsoi, että perittyjen varojen takaisinmaksuvelvoite turvasi valittajan oikeudet riittävällä tavalla.

Västberga Taxi Aktiebolaget ja Vulic -tapauksessa tapahtumakulut olivat olennaisesti samankaltaiset kuin edellä mainitussa tapauksessa. Yhtiölle määrättiin verovuodelta 1994 lisää veroa 197 000 kruunua ja veronkorotusta noin 35 000 kruunua. Yhtiön omistajalle Vulicille määrättiin veroa lisää 169 000 kruunua ja veronkorotusta noin 58 000 kruunua. Kumpikin verovelvollinen pyysi maksun lykkäämistä, mutta tähän ei suostuttu ilman vakuuden asettamista. Lääninoikeus antoi ratkaisunsa maksun lykkäämisen edellytyksistä syyskuussa 1995 ja hylkäsi valitukset, minkä jälkeen myös kamarioikeus hylkäsi tätä asiaa koskevat valitukset. Yhtiö asetettiin konkurssiin helmikuussa 1997 maksamattomien verojen vuoksi. Konkurssi päättyi joulukuussa 1997 ja yhtiö purkautui. Vulicilta ulosmitattiin varoja maksamattomien verosaatavien vuoksi marraskuussa 1996. Veroviranomaiset ratkaisivat pääasiaa koskevan kysymyksen kesäkuussa 1997.

Myös tässä tapauksessa EIT tarkasteli 6 artiklan osina oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, kokonaisprosessin pituutta ja syyttömyysolettaman suhdetta päätöksen välittömään täytäntöönpanokelpoisuuteen. Tapauksessa verolautakuntavaihe oli kestänyt ensimmäisen valittajan osalta vuoden ja yhdeksän kuukautta ja toisen valittajan osalta noin puolitoista vuotta. Verolautakuntakäsittelyn aikana ensimmäinen valittaja joutui konkurssiin ja toiselta valittajalta perittiin ulosottoteitse pankkitilillä olleita varoja.

Osakeyhtiö purkautui pian sen jälkeen, kun yhtiö oli tehnyt valituksen lääninoikeuteen. Lääninoikeus päätti yli kolme vuotta myöhemmin jättää yhtiön valituksen tutkimatta sen johdosta, että purkautuneella yhtiöllä ei ollut asianosaiskelpoisuutta. Toisen valittajan osalta lääninoikeus teki päätöksensä kaksi vuotta ja yhdeksän kuukautta myöhemmin laskettuna viranomaisen päätöksestä. Tapauksessa EIT totesi sekä veroviranomaisten että lääninoikeuden toimineen liian tehottomasti ja estäneen siten kummaltakin valittajalta tehokkaan pääsyn tuomioistuinmenettelyyn (tuomion kohdat 101 ja 102).[383]

Kokonaiskeston osalta EIT totesi, että ensimmäisen valittajan asia oli edelleen ylimmän muutoksenhakuasteen harkittavana ja että asian käsittely oli kestänyt siinä vaiheessa seitsemän vuotta ja viisi kuukautta laskettuna verotarkastuskertomuksen tiedoksi antamisesta. Toisen valittajan valituslupa oli evätty toukokuussa 2002, joten käsittely oli päättynyt. Valitusluvan käsittelyn EIT totesi kestäneen yli vuoden. Toisen valittajan asian käsittely oli kestänyt yhteensä kuusi vuotta ja yhdeksän kuukautta. Koska asiassa oli ryhdytty välittö-

[383] Regeringsrätten katsoi päätöksessään 25.11.2002, että yhtiölle tuli myöntää asiassa puhevalta ja palautti asian lääninoikeuteen (*prop. 2002/03:106* s. 69).

miin täytäntöönpanotoimiin, valitukset olisi tullut käsitellä kiireellisesti. Tapauksessa ei ollut EIT:n mukaan viitteitä siitä, että menettelyn kokonaiskesto olisi riippunut olennaisesti valittajien toimista. Veroviranomaisten ja tuomioistuinten aiheuttama viivästys oli riistänyt valittajilta tehokkaan pääsyn tuomioistuinmenettelyyn ja menettelyn kokonaiskesto oli samoin 6 artiklan 1 kappaleen vastainen.

Sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen laajenevaan tulkintaan on sopimuksen tulkintakäytännön perusteella syntynyt paineita erityisesti niissä tilanteissa, joissa jäsenvaltion oikeussuojajärjestelmä on veroasioissa puutteellinen ja näistä puutteista aiheutuu esimerkiksi asian käsittelyn kohtuutonta viivästymistä. EIT:ssa vallitsevasta kantojen kahtiajaosta ja kantojen kehittymisestä tarjoaa hyvän esimerkin suuren jaoston ratkaisu *Ferrazzini v. Italia (EIT 12.7.2001)*, jossa asian kuulumisesta 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalaan äänestettiin äänin 11–6.

> Tapauksessa oli kysymys valittajan yhdessä toisen henkilön kanssa perustaman yhtiömuotoisen maatilamatkailuyrityksen verotuksesta kolmessa eri veroprosessissa. Ensimmäinen veroprosessi alkoi vuonna 1987, jolloin valittajalle määrättiin lisäveroa sen johdosta, että hänen yritykseensä siirtämän kiinteistön arvo oli väärin arvioitu. Prosessi päättyi ilman oikeudenkäyntiä vuonna 1998, jolloin veroviranomaiset poistivat lisäveron. Toinen ja kolmas veroprosessi alkoivat niin ikään vuonna 1987, jolloin todettiin, että yhtiöllä ei ollut oikeutta hakemiinsa veronalennuksiin, ja yhtiö määrättiin maksamaan verot normaalin suuruisina. Valittaja teki valituksen yhtiön puolesta vuonna 1988. Vuonna 1998 valittajalle ilmoitettiin, että hänen valitustensa johdosta pidettäisiin suullinen käsittely. Toukokuussa 1999 alueellinen verotuksen muutoksenhakulautakunta hylkäsi valittajan valitukset sillä perusteella, että yhtiölle siirretty omaisuus, muun ohella uima-allas ja tenniskenttä, eivät olleet maatilalla tavanomaisia. Valittaja haki muutosta seuraavalta seudulliselta muutoksenhakuasteelta lokakuussa 2000. EIT:n ratkaistaessa asian käsittely oli yhä kesken mainitussa muutoksenhakuasteessa. Kansallisesti käsittely oli kestänyt siihen mennessä lähes 13 vuotta.

Ferrazzini-asiassa EIT totesi (tuomion kohta 25), että rahallinen intressi ei sellaisenaan ollut riittävä perusta 6 artiklan 1 kappaleen soveltamiseksi. Sen sijaan tuomioistuin katsoi, että ratkaisua tuli etsiä tarkastelemalla, miten käsitykset yksilön oikeussuojasta valtiota vastaan olivat kehittyneet (tuomion kohta 26). EIT totesi ratkaisukäytännön soveltamisalan osalta kehittyneen monessa eri asiaryhmässä. Tuomioistuin oli joutunut asioiden oikeudellisen laadun määrittämiseksi arvioimaan niiden julkis- ja yksityisoikeudellista puolta. EIT:n mukaan demokraattisissa yhteiskunnissa tapahtunut kehitys ei kuitenkaan ole vaikuttanut yksilöiden ja yritysten veromaksuvelvoitteen perusluonteeseen. Verrattuna sopimuksen voimaantuloajankohtaan kehitys verolainsäädännössä ei ollut merkinnyt valtioiden lisääntynyttä puuttumista suhteessa yksilöiden muutoin suojattuun elinpiiriin. EIT:n näkemyksen mukaan verotus jää edelleenkin julkisten viranomaisten toimivaltuuksien ydinsisältöön (”the hard core

of public authority prerogatives"), ja veroasiat ovat siten pääasiallisesti oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia. EIT muistutti toisaalta, että sopimusta tulee tulkita kokonaisuutena ja että tässä suhteessa merkitystä oli annettava myös lisäpöytäkirjan omaisuudensuojaa koskeville sopimusmääräyksille. Näin ollen veroasiat jäävät sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalan ulkopuolelle huolimatta tällaisten päätösten yksittäisiin veronmaksajiin kohdistuvista taloudellisista vaikutuksista (tuomion kohta 29).[384]

Asiassa vähemmistöön jääneet kuusi jäsentä vetosivat sopimuksen valmisteluasiakirjoihin, joiden he eivät katsoneet merkitsevän, että hallinto-oikeudelliset kiistat jäisivät automaattisesti pois sopimuksen 6 artiklan soveltamisalasta. Sopimuksen soveltamiskäytännöstä ei myöskään voitu vetää selviä johtopäätöksiä siitä, mitä asioita tuomioistuin oli pitänyt luonteeltaan "yksityisoikeudellisina" (civil) ja mitä puolestaan "ei-yksityisoikeudellisina" (non-civil). Omaksutuista tulkinnoista ei voitu myöskään tehdä sellaista johtopäätöstä, että 6 artiklan soveltamisala määrittyisi sitä kautta, että rikosasioiden määrittelyn jälkeen loput asiat olisivat määriteltävissä luonteeltaan yksityisoikeudellisiksi. Ratkaisevaksi kriteeriksi soveltamisalan määrittelyssä oli jäänyt se, että asialla oli rahallista merkitystä, vaikka tästä poikkeavia kantoja oli myös esiintynyt tuomioistuimen käytännössä. Enemmistön käyttämä erottelukriteeri "demokraattisen yhteiskunnan normaali velvoite" (normal civic duties in a democratic society) ei ollut soveltuva eikä riittävän selkeä. Sen avulla ei voitu määritellä, mitkä oikeudet ja velvoitteet kuuluivat sopimuksen soveltamisalaan ja mitkä jäivät ulkopuolelle. Sen perusteella oli vaikea nähdä mitään eroa esimerkiksi siinä suhteessa, miten velvoite maksaa veroja erosi työnantajan velvoitteesta pidättää työntekijän palkasta osuus sosiaaliturvan järjestämistä varten.

Vähemmistö kiinnitti erityistä huomiota siihen, että jäsenmaissa oli yleisesti järjestetty oikeussuojamenettelyt myös verotusta koskeviin päätöksiin. Vähemmistö ei siten pitänyt myöskään oikeana sitä enemmistön päätelmää, jonka mukaan sopimuksen voimassaoloaikana ei olisi tapahtunut yhteiskunnallista kehitystä veroasioiden oikeussuojajärjestelmässä. Sopimuksen voimaantuloajankohtana nämä oikeussuojamenettelyt olivat saattaneet olla huomattavan puutteellisia. Kun sopimuksen 6 artiklan tarkoituksena oli ennen kaikkea turvata oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset, kuten pääsy tuomioistuimeen sekä viivytyksetön käsittely, vähemmistön mukaan on olemassa selkeä tarve myöntää sopimuksen tarjoamaa suojaa myös veroasioissa. Lisäksi vä-

[384] Enemmistöön luettiin myös täydentävän lausuman antanut tuomari Ress, joka totesi omassa lausumassaan, että veroasioiden välittömän täytäntöönpanokelpoisuuden vuoksi niitä ei tulisi a priori sulkea pois 6 artiklan soveltamisalasta. Lisäksi hän korosti, että veroasioiden pitkittynyt käsittely ei oikeuttanut pitämään verojen maksuvelvoitetta tavanomaisina demokraattisen yhteiskunnan velvoitteina. Tämän näkökohdan vuoksi tuomioistuimen tulisi harkita 6 artiklan soveltuvuutta. Tässä yksittäisessä asiassa oli kuitenkin selvitetty, että yhtiö ei ollut joutunut missään vaiheessa maksamaan sille määrättyjä veroja.

hemmistö korosti, että prosessuaalinen suoja veroasioissa merkitsi samalla omaisuudensuojaan linkittyvää suojaa. Vähemmistön mukaan tuomioistuimen käsitys valtiolle kuuluvasta laajasta harkintamarginaalista veroasioissa ei enää muutoinkaan ollut johdonmukainen, koska eräitä veroasioita pidettiin 6 artiklan rikosoikeudelliseen tarkasteluun kuuluvina.

Vähemmistön esittämään kritiikkiin EIOS:n soveltamiskäytännön loogisuudesta voidaan yhtyä. Käytännön tasolla ymmärrän erittäin hyvin, miksi EIT ei ole halukas laajentamaan sopimuksen soveltamisalaa juuri verotusratkaisuihin.

4.9 KANSALLINEN VEROJÄRJESTELMÄ JA YHTEISÖN OIKEUS

Tutkimuksessa ei tarkastella lähemmin kansallisen verojärjestelmän suhdetta yhteisön oikeuteen. Kokonaiskuvan saamiseksi tuodaan esille vain ne peruspuitteet, jotka on otettava huomioon kansallisessa ratkaisutoiminnassa niin hallintomenettelyssä kuin hallintolainkäytössäkin. Yhteisön oikeuden vaikutus verotusmenettelyyn lienee luonteeltaan enemmän aineellista kuin menettelyllistä, vaikka yhteisön oikeuden tulkintaperiaatteista voidaan myös johtaa vaatimuksia menettelyn tehokkuudelle.[385]

Yhteisön lainsäädännössä välillisen verotuksen harmonisointi on edennyt pidemmälle kuin välittömän verotuksen. Välillisen verotuksen osalta komission ensimmäinen ehdotus alkuperäisen kuuden jäsenvaltion liikevaihtoverojärjestelmien harmonisoinnista annettiin jo vuonna 1962. Neuvosto hyväksyi ensimmäiset arvonlisäverodirektiivit vuonna 1967 (62/227/ETY ja 67/228/ETY), joiden perusteella jäsenvaltiot velvoitettiin ottamaan käyttöön arvonlisäverojärjestelmä. Välillisen verotuksen harmonisoinnin osalta merkittävin direktiivi on ns. kuudes arvonlisäverodirektiivi (77/388/ETY).[386] Arvonlisäverotuksen harmonisointi perustuu perustamissopimuksen 93 artiklaan.

---

[385] Tikka toteaa EIOS:n vaikutuksen verotukseen olevan varsin kapea-alaista verrattuna eurooppavero-oikeuden merkitykseen (*Tikka*, LM 2003 s. 1184). Tapauksessa *KKO 2004:97*, joka liittyy EYT:n ennakkoratkaisuun asiassa C-224/92, yhteisön oikeuden tehokkuusperiaatteesta katsottiin aiheutuvan vaatimus valtion velvoittamisesta korvaamaan ulottosottovalituksensa voittaneen henkilön oikeudenkäyntikulut, vaikka ulosottolaissa ei ole säännöksiä valtion kulukorvausvelvollisuudesta. KKO käytti lisäksi tulkinta-apuna HLL:n säännöksiä viranomaisen velvoittamisesta korvaamaan yksityisen osapuolen kulut.

[386] Ensimmäistä direktiiviä 67/227/ETY ei ole kumottu, vaan se luo edelleen arvonlisäverojärjestelmän perustan. Myöhempien muutosten toteuttamistapa on ollut kuudennen arvonlisädirektiivin muuttaminen ja täydentäminen Kuudetta arvonlisäverodirektiiviä täydentävät muun ohella *kahdeksas* (79/1072/ETY) ja *kolmastoista* direktiivi (85/560/ETY), joissa säädetään esimerkiksi veron palauttamisesta ulkomaisille yrityksille (*Pikkujämsä* 2001 s. 61). Perustamissopimuksen 93 artiklan mukaan välillisen verotuksen harmonisointi voisi tapahtua myös asetusten tai päätösten muodossa. EYT:n oikeuskäytännössä kuudennen direktiivin lukuisilla artikloilla on todettu olevan välitön oikeusvaikutus. Direktiivin säännöksen välitön oikeusvaikutus todettiin ensimmäi-

Vaikka välitön verotus kuuluu harmonisoimattomalta alueeltaan jäsenvaltioiden sääntelyvaltaan, jäsenvaltioiden on EYT:n perustamissopimusta koskevan tulkintakäytännön mukaisesti kuitenkin käytettävä tätä oikeuttaan niin, että se ei muodosta estettä perustamissopimuksen määräysten toteuttamiselle.

> Asiassa *186/87* (*Cowan*) EYT totesi, että jäsenvaltioiden on käytettävä yksinomaista toimivaltaansa (kuten tapauksessa rikosprosessia koskevaa toimivaltaa) noudattaen yhteisöoikeudellisia velvoitteitaan. Yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva lainsäädäntö ei saa olla syrjivä suhteessa toisen jäsenvaltion kansalaisiin tai loukata perustamissopimuksen takaamia perusvapauksia.
>
> Vastaava lausuma sisältyy lukuisaan joukkoon välitöntä verotusta koskevia EYT:n ratkaisuja. Näin on todettu esimerkiksi asiassa *C-279/93* (*Schumacker*, tuomion 21 ja 26 kohta), asiassa *C-80/94* (*Wielockx*, tuomion 16 kohta), asiassa *C-107/94* (*Asscher*, tuomion 36 kohta) ja asiassa *C-250/95* (*Futura Participations ja Singer*, tuomion 19 kohta).[387]
>
> Periaatetta on sovellettu myöhemmin esimerkiksi asioissa *C-274/96* (*Bickel ja Franz*, tuomion kohta 17) sekä asioissa *C-122/96* (*Saldanha ja MTS Securities Corporation*, tuomion kohta 19), *C-43/95* (*Data Delecta ja Forsberg*, tuo-

---

mäisen kerran tapauksessa *Becker (8/81).* Tapausta selostavat mm. *Liede – Jokinen*, Verotus 2003 s. 58–59. *Pikkujämsä* viittaa lisäksi direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen rinnalle mahdollisesti kehittyvään *laillisuusvalvontavaikutukseen*, jonka mukaisesti kansallisen tuomioistuimen tulisi tutkia, onko kansallinen viranomainen pysynyt direktiivin mahdollistaman harkintavallan mukaisissa rajoissa. Mikäli näin ei ole tapahtunut, tuomioistuimen tulisi syrjäyttää kansallinen oikeus tältä osin (Pikkujämsä, mts. 65) *Maunu* arvonlisävero-oikeudelliseen ns. *VNO* -tapaukseen (*51/76*) tämän tulkinnan yhtenä alkujuurena (*Maunu*, DL 2000 s. 1041).

[387] *Wielockx*-tapauksessa EYT hyväksyi periaatteen, jonka mukaan yleisesti ja rajoitetusti verovelvollisia ei voida pitää keskenään samanlaisessa asemassa olevina, koska näiden ryhmien välillä on sekä tulon lähteeseen, veronmaksukykyisyyteen että henkilö- ja perhekohtaisten vähennysten huomioon ottamiseen liittyviä eroja (tuomion kohta 18). Jos verovelvollinen kuitenkin sai kaikki tai lähes kaikki tulonsa työskentelyvaltiostaan, häntä oli pidettävä samassa valtiossa työtä tekevän yleisesti verovelvollisen kanssa samassa asemassa olevana. Jos rajoitetusti verovelvollisen vähennyksiä ei otettu huomioon kummassakaan valtiossa, hänen kokonaisverorasituksensa oli suurempi ja hän oli siten yleisesti verovelvollista huonommassa asemassa. Tapauksesta ks. *Vapaavuori* 2003 s. 137–140 ja 270. *Asscher*-tapauksessa oli kysymys rajoitetusti verovelvollisen ammatinharjoittajan verotuksesta tilanteessa, jossa tulon lähdevaltiossa sovellettiin korkeampaa verokantaa (25 %) rajoitetusti verovelvollisiin kuin yleisesti verovelvollisiin saman verran ansaitseviin (13 %). Korkeampaa verokantaa sovellettiin rajoitetusti verovelvollisiin, joiden lähdevaltiosta saamat tulot olivat alle 90 prosenttia heidän kaikista tuloistaan. EYT:n mukaan menettelyssä oli kysymys perustamissopimuksen 52 artiklan vastaisesta epäsuorasta syrjinnästä, jota ei voitu perustella sillä seikalla, että verovelvollinen kuului toisen valtion sosiaaliturvajärjestelmään (tapauksesta ks. mts. 140–145 ja 270–271). Vapaavuoren mukaan viimeksi mainitussa tapauksessa tuomioistuin otti tulkinnassaan askelen taaksepäin katsoessaan, että yleisesti ja rajoitetusti verovelvollinen ovat pääsääntöisesti keskenään samanlaisessa asemassa (mts. 273). *Andersson* puolestaan katsoo, että EYT on asiassa *C-234/01* (*Gerritse*) tulkinnut rajoitetusti verovelvollisen lähdeverotuksen syrjimätöntä toimittamista niin tiukasti, että käytännössä lähdeverotuksen toimittaminen käy mahdottomaksi (*Andersson* 2004b s. 21–22). Lähdeverotusta koskeva ratkaisulinja on saanut jatkoa 1.7.2004 annetussa tuomiossa (*Wallentin*, *C-169/03*), jonka mukaan perustamissopimuksen 39 artikla estää työtulon lähdeverotuksen ilman perusvähennystä tai muuta verovelvollisen henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvää vähennystä, mikäli jäsenvaltiossa asuvilla henkilöillä on oikeus tällaisiin vähennyksiin tuloverotuksessa globaalien tulojensa osalta.

mion kohta 15) ja *C-323/95* (*Hayes*, tuomion kohta 17) myös kansallisiin tuomioistuinmenettelyihin. Tapauksista ensiksi mainittu koskee rikosasiassa käytettävää kieltä tilanteessa, jossa kysymyksessä olevan maan tuomioistuimessa maan omilla kansalaisilla oli muutoin oikeus käyttää muuta kuin enemmistön kieltä (saksankielisten Italian kansalaisten oikeus käyttää saksan kieltä Bolzanon provinssissa sijaitsevissa tuomioistuimissa ja viranomaisissa). Tapauksessa EYT piti syrjivänä menettelyä, jossa rikosasiassa vastaajina olevilla muiden maiden kansalaisilla ei ollut vastaavaa oikeutta käyttää saksan kieltä.

Muissa tapauksissa on puolestaan ollut kysymys oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvollisuuden takeeksi asetettavasta vakuudesta, jota on vaadittu muiden kuin oman maan kansalaisilta. Tällaista vaatimusta on pidetty yleisen kansalaisuuteen perustuvan syrjintäkiellon vastaisena. Saldanha-tapauksessa yleisen syrjintäkiellon katsottiin soveltuvan Itävallassa siviilioikeudenkäynnissä kantajana olleeseen henkilöön, joka asui Yhdysvalloissa ja joka oli sekä Yhdysvaltojen että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen. Vakuutta koskevissa tuomioissa on myös täsmennetty, että tällainen kansallinen menettelysäännös kuuluu SEY 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla perustamissopimuksen soveltamisalaan silloin, kun *pääasian oikeudenkäynti liittyy* yhteisön oikeudessa taattujen *perusoikeuksien käyttämiseen*.[388]

Suomea koskevassa tuomiossa asiassa *C-224/02* (*Pusa*) oli kysymys ulosottovalituksesta tilanteessa, jossa Suomesta Espanjaan muuttaneen henkilön työkyvyttömyyseläkettä ulosmitattaessa suojaosuutta määrättäessä ei otettu huomioon hänen Espanjaan maksamiaan veroja. Mikäli hänellä olisi ollut Suomessa verotettavaa tuloa, ennakonpidätys olisi otettu huomioon suojaosuutta määritettäessä. Tässä ennakkoratkaisussaan EYT katsoi tällaisen menettelyn olevan vastoin yhteisön oikeutta (perustelujen mukaan erityisesti vastoin 18 artiklan säännöksiä unionin kansalaisuudesta, tuomion kohdat 29–33). Yhteisön oikeuden ei kuitenkaan katsottu olevan esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa toisessa jäsenvaltiossa suoritetun veron huomioon ottamiseksi ulosotossa säädetään velalliselle velvollisuus osoittaa, että hän on myös todellisuudessa maksanut veron, kunhan näyttövelvollisuus ei ole muutoin kohtuuton. Tuomion kohdassa 22 korostetaan, että vaikka pakkotäytäntöönpano velkojen perimiseksi kuuluu yleensä jäsenvaltion toimivaltaan, jäsenvaltion on tätä toimivaltaansa käyttäessään noudatettava yhteisön oikeutta ja erityisesti *niitä perustamissopimuksen määräyksiä, jotka koskevat vapautta liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella sellaisena kuin tämä vapaus on taattu perustamissopimuksen 18 artiklassa*. Tapauksesta ja eräistä EYT:n viimeaikaisista muista ratkaisuista käy ilmi, että myös perustamissopimuksen 18 artikla on suoraan sovellettavissa ja sillä on välitön oikeusvaikutus.[389]

---

[388] Tapauksessa *Evans* (*C-63/01*) EYT katsoi, että pakollista liikennevakuuttamista koskevan direktiivin 84/5/ETY mukaisesti korvattaessa tuntemattomaksi jääneen tai puuttellisesti vakuutetun ajoneuvon aiheuttamia vahinkoja kansallinen oikeussuojaelin saattoi olla ensi asteessa yksityisoikeudellinen (vakuutusyhtiöiden) muodostama yhteisö. EYT:n mukaan tehokkuus- ja vastaavuusperiaate saattoivat edellyttää oikeudenkäyntikulujen määräämistä vahingon kärsineelle jo tuossa ensimmäisessä käsittelyasteessa, vaikka niistä ei ollutkaan kansallisesti säädetty. Asian arviointi jäi ennakkoratkaisun mukaan kansallisen tuomioistuimen harkintaan.

[389] Asiassa *C-456/02* (*Trojani*) EYT totesi, että Belgiassa oleskelevalla, sittemmin myös oleskeluluvan saaneella Ranskan kansalaisella, joka suoritti Pelastusarmeijan asuntolassa työtehtäviä yksilöllisen sopeuttamisohjelman mukaisesti ja johon ei voitu soveltaa sijoittumisvapautta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä, oli oikeus saada vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskeluoikeus perustamissopimuksen 18.1 artiklan suoran soveltamisen perusteella. Tuomion kohdissa 43–45 EYT selventää 18.1 artiklan ja 12 artiklan välistä suhdetta tapauksessa, jossa jäsenvaltiossa tällä perusteella oleskeleva toisen maan kansalainen haluaa saada sosiaalietuuksia.

Välittömän verotuksen kannalta merkitystä on lähinnä perustamissopimuksen yleisellä syrjintäkieltoartiklalla (12 artikla), työntekijöiden vapaan liikkuvuuden takaavalla artiklalla (39 artikla)[390], vapaan sijoittautumisoikeuden takaavalla artiklalla (43 artikla), pääomien vapaan liikkuvuuden takaavalla artiklalla (56 artikla), direktiivien antovaltuuden sisältävällä artiklalla (94 artikla) ja kaksinkertaisen verotuksen estämiseen tähtäävien jäsenvaltioiden väliset neuvottelut mahdollistavalla artiklalla (293 artikla).[391] Koska jäsenvaltioiden väliset arvonlisäverotusta koskevat ongelmat pyritään poistamaan harmonisointitoimilla, perustamissopimuksen 293 artiklan tarkoittamat sopimukset koskevat kaksinkertaisen verotuksen poistamista tulo- ja perintöverotuksessa.[392]

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yleistä syrjintäkieltoa koskevaa 12 artiklaa sovelletaan vain niissä tapauksissa, joihin erityisiä vapauksia tai erityisiä syrjintäkieltomääräyksiä koskevat sopimusartiklat eivät sovellu.[393] Tällaisia perustamissopimuksen erityismääräyksiä ovat erityisesti verotuksellisen syrjinnän kielto 90 ja 91 artiklassa sekä henkilöiden vapaata liikkumista ja sijoittu-

---

Kuten asiassa *C-184/99* (*Grzelczyk*) on aiemmin todettu, *vähimmäistoimeentuloturvan kaltaiset sosiaaliturvaetuudet* kuuluvat perustamissopimuksen soveltamisalaan, jolloin ei-taloudellisesti aktiivinen henkilö voi vedota perustamissopimuksen 12 artiklaan, kun hän on laillisesti oleskellut vastaanottavassa jäsenvaltiossa tietyn ajan tai kun hänellä on oleskelulupa. Vähimmäistoimeentuloturvaa koskeva kansallinen lainsäädäntö voi puolestaan olla 12 artiklan vastaisesti syrjivää, jos etuuden myöntämiseksi edellytetään jäsenvaltion kansalaisuutta. Perustamissopimuksen 12 artiklan estämättä jäsenvaltio voi kuitenkin todeta, että toisen jäsenvaltion kansalainen ei täytä enää tuossa jäsenvaltiossa oleskelun edellytyksiä, mikäli hän on turvautunut sosiaaliapuun. Se seikka, että unionin kansalainen on turvautunut sosiaaliapuun, ei kuitenkaan voi automaattisesti johtaa henkilön oleskeluoikeuden tarkistamiseen ja maasta poistamiseen (tuomion kohta 45). Tapausta ja aikaisempaa oikeuskäytäntöä selostaa *Paju*, ERT 2004 s. 666–671. Työntekijän käsitteestä asetuksen (ETY) N:o 1408/91 tulkinnan perusteella ks. *Sakslin – Rentola – Klemola* 1998 s. 16–20.

[390] Työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen kuuluu neljä oikeutta: oikeus hakea toisessa jäsenvaltiossa tosiasiallisesti tarjottua työtä, oikeus liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella työnhakutarkoituksessa, oikeus oleskella jäsenvaltion alueella sekä oikeus tietyin edellytyksin jäädä jäsenvaltion alueelle työsuhteen päättymisen jälkeen. Työntekijällä, jota perustamissopimuksessa ei määritellä, tarkoitetaan oikeuskäytännössä jäsenvaltion kansalaista, joka suorittaa työtehtäviä toisen valvonnan alaisena korvausta vastaan. Oikeuskäytännössä työntekijän käsitettä on tulkittu laajasti eikä työsuhteen oikeudellinen muoto ole ratkaiseva (*Vapaavuori* 2003 s. 102).

[391] Tuloverotuksessa yhteisön sääntely on lisääntymässä, mutta tätä suurempi merkitys on ollut EYT:n syrjintäkieltoa ja vapausmääräyksiä koskevalla soveltamiskäytännöllä ”siitä huolimatta, etteivät ne [syrjintäkielto ja vapaudet] juurikaan sanamuotojen valossa näyttäisi kohdistuvan välittömään verotukseen” (*Tikka*, LM 2003 s. 1185). Uusimmasta oikeuskäytännöstä ks. *Äimä* 2004 s. 340–371.

[392] *Rother* 2003 s. 96.

[393] *Äimä* 2003 s. 42–43. Koska jäsenvaltioissa tuloverotus perustuu yleensä asuinvaltioperiaatteeseen, yleisellä syrjintäkiellolla ei ole tuolloin merkitystä. Äimän mukaan ratkaisussa *KHO 2000:64* on sovellettu yleistä syrjintäkieltoa tarpeettomasti, koska tapaus (Tukholman arvopaperipörssissä ostettujen osakkeiden varainsiirtoveron alaisuus) olisi ollut ratkaistavissa pelkästään pääoman vapaan liikkumisoikeuden periaatteen avulla.

misoikeutta koskevat 39 ja 43 artikla.[394] Yleisellä syrjintäkieltoartiklalla on välitön oikeusvaikutus, minkä vuoksi sen vastaiseen menettelyyn voidaan vedota kansallisissa tuomioistuimissa.

Oikeuskäytännön perusteella syrjintäkielto koskee sekä suoraa että välillistä syrjintää. Syrjintäkielto ei kuitenkaan kata ns. käänteistä syrjintää. *Käänteisellä syrjinnällä* tarkoitetaan tilannetta, jossa jäsenvaltio kohtelee omassa lainkäyttöpiirissään olevia henkilöitä (luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä) huonommin kuin vastaavasti muiden jäsenmaiden kansalaisia tai yrityksiä.[395]

Suoraa syrjintää ei voida perustella muilla kuin perustamissopimuksen 30 artiklassa luetelluilla oikeuttamisperusteilla. Välittömän verotuksen osalta tämä on todettu esimerkiksi asiassa *C-311/97 Royal Bank of Scotland*, tuomion kohta 32.[396] EYT on katsonut, että jäsenvaltiolla, joka vetoaa 30 artiklan mukaisiin oikeuttamisperusteisiin, on todistustaakka oikeuttavan toimenpiteen ja turvattavan edun välisen syy-yhteyden ja artiklan soveltamisedellytysten toteutumisen osalta. Tuomioistuimen käytännön mukaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välisistä eroista johtuvat kaupan esteet ovat hyväksyttäviä harmonisoimattomalla alueella, jos ne ovat välttämättömiä pakottavista syistä (mandatory requirements), kuten vilpillisen kilpailun estämisen, verovalvonnan, kansanterveyden tai kuluttajansuojan vuoksi. Tällaisen kansallisen säännöksen tulee soveltua erotuksetta kotimaisiin tuotteisiin ja tuontituotteisiin ts. sillä ei saa olla syrjivää vaikutusta. Lisäksi kansallisen säännöksen tulee olla välttämätön pakottavan vaatimuksen turvaamiseksi ja oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden.

---

394 Tämä on todettu useissa välitöntä verotusta koskevissa tapauksissa (esim. *C-112/91 Werner*, tuomion kohta 20; *C-330/91 Commerzbank*, tuomion kohta 21 ja *C-1/93 Halliburton*, tuomion kohta 12). Tapauksia selostaa tarkemmin *Vapaavuori* 2003 s. 125–132. Samoin kuin lojaliteettiperiaatetta, myös syrjimättömyysperiaatetta on käytetty oikeuskäytännössä tulkinnan apuvälineenä, jonka avulla yhteisön tavoitteista on johdettu aineellisia normeja koskevia sääntöjä (*Joutsamo ym*. 2000 s. 39).

395 Käänteinen syrjintä voi kuitenkin olla yhteisön oikeuden vastaista, mikäli se toimii selkeästi yhteismarkkinoiden toteutumisen esteenä (*Joutsamo ym.*, mts. 39). EYT:n oikeuskäytännön perusteella kansallinen verolainsäädäntö voi myös johtaa perusvapauksien syrjimättömään rajoittamiseen. Syrjimättömällä rajoittamisella tarkoitetaan sitä, että verolain säännös estää rajoitetusti verovelvollisten taloudellista toimintaa jäsenvaltiossa olematta avoimesti tai peitellysti kansallisuuden perusteella syrjivää. Rajoituksia voidaan tuolloin asiassa *C-118/98* (*Safir*) annetun tuomion 34 kohdan perusteella oikeuttaa ”rule of reason” -perusteilla (*Äimä* 2003 s. 41). Äimä pitää jakoa avoimesti ja peitellysti syrjiviin sekä syrjimättömästi rajoittaviin verosäännöksiin keinotekoisena. Hänen mukaansa, koska syrjivää kohtelua voidaan oikeuttaa perustamissopimuksessa mainitsemattomilla perusteilla, erilaisten oikeuttamisperusteiden käyttämistä on vaikea perustella. Äimä katsoo oikeusvarmuuden periaatteen edellyttävän syrjintäkäsitteiden selventämistä. *Lehner* on tarkastellut perusvapauksien rajoittamisedellytysten kehitystä suhteessa kansalliseen verolainsäädäntöön ja todennut, että perusvapauksien kehittäminen ”as prohibitions of restrictions” tapahtuu ”with absolutely no regard to the basic principles of domestic tax law systems” (*Lehner*, EC Tax Review 2000 s. 7).

396 Tuomiosta tarkemmin ks. *Vapaavuori* 2003 s. 164–166, 198, 209, 240, 274 ja 296.

Epäsuoran syrjinnän osalta oikeuskäytännössä on kehittynyt *rule of reason* -oppi, jonka mukaan tällainen sääntely tai menettely voi olla oikeutettua, mikäli sillä pyritään painavan yleisen edun toteuttamiseen. Lisäksi edellytetään, että sääntely tai menettely on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden. EYT on periaatteessa hyväksynyt kaksi perustetta, joihin voidaan vedota epäsuoran syrjinnän oikeuttamisperusteena. Nämä perusteet ovat *tehokkaan verovalvonnan ylläpitämisen tarve* ja *verojärjestelmän johdonmukaisuuden turvaaminen*. Tapauksessa *C-436/00 X ja Y v. Riksskatteverket* (tuomion kohta 51) tuomioistuin on lisäksi yleisellä tasolla lausunut, että oikeuttamisperusteisiin voi lukeutua myös *veron kiertämisen torjuminen*.[397] Tuomioistuimen tulkintakäytännössä näitä oikeuttamisperusteita on sovellettu varovaisesti korostaen oikeuttamisperusteiden tarpeellisuutta ja oikeaa mitoitusta.[398] Suhteellisuusperiaatteen mukaan oikeuttamisperustetta on käytettävä perustamissopimuksessa yksilöityyn tarkoitukseen ja mahdollisista keinoista on valittava aina perusvapauksia vähiten rajoittava keino.

---

[397] Veron kierron torjumisen osalta tuomioistuin viittasi aikaisempiin ratkaisuihin *C-264/96 ICI* (tuomion kohta 26) ja *Metallgesellschaft* (tuomion kohta 57). Ruotsin verojärjestelmää (Ruotsin verolainsäädännössä kohdeltiin eri tavoin eri tyyppisiä konserniavustuksia tytäryhtiöiden kotipaikan perusteella) koskeneen tuomion kohdassa 58 todetaan, miten ratkaisu eroaa asiasta *Bachmann* (*C-204/90*). Viimeksi mainitussa tapauksessa oli tuomioistuimen mukaan vaarana, että maksut jäävät verottamatta verotusedun myöntäneessä jäsenvaltiossa sen vuoksi, että kolmannet henkilöt ovat maksaneet ne tämän jäsenvaltion ulkopuolella eli siinä maassa, johon nämä kolmannet ovat sijoittautuneet. Nyt kysymyksessä olleessa tapauksessa riski sen sijaan liittyi siihen, että veron peruste voi myöhemmin lakata verovelvollisen muutettua pysyvästi ulkomaille. Tuomion kohdassa 59 todetaan, että tuolloin verojärjestelmän johdonmukaisuus voidaan turvata esimerkiksi säätämällä vakuusjärjestelmästä tai muista tarpeellisista takeista veron maksamisen varmistamiseksi luovuttajan muuttaessa pysyvästi ulkomaille. Kuten Vapaavuori toteaa, EYT ei ole hyväksynyt oikeuttamisperusteiksi yleisluontoisia hallinnollisia syitä eikä yleisluontoisia väittämiä siitä, että verovelvollisen vaatima menettely johtaisi jäsenvaltion verotulojen vähenemiseen (*Vapaavuori*, mts. 256–257). Esimerkiksi asiassa *ICI* (tuomion kohta 28) todettiin, että puhtaasti taloudellista tavoitetta ei voida pitää yleisen edun vaatimana pakottavana syynä.

[398] *Vapaavuoren* mukaan oikeuttamisperusteet ovat osittain päällekkäisiä. Hänen mukaansa voidaan tehdä se johtopäätös, että EYT on periaatteessa valmis poikkeustapauksessa hyväksymään jäsenvaltion tarpeen puolustaa kansallista veropohjaansa. Näin on siitä huolimatta, että tuomioistuin on ajoittain ollut vaikeuksissa yrittäessään oikeuskäytännöllään luoda verojärjestelmän johdonmukaisen toiminnan käsitteen rajoja ja ulottuvuuksia. Vapaavuori kritisoi erityisesti tuomioistuimen tulkintakäytäntöä, jonka mukaan johdonmukaisen verojärjestelmän turvaamista voidaan tarkastella vain suhteessa yhteen ja samaan verovelvolliseen (*Vapaavuori*, mts. 266–267). Vapaavuori huomauttaa yleisesti siitä, että perustamissopimuksen taustalla olevat arvot ja periaatteet poikkeavat kansainvälisen vero-oikeuden vastaavista arvoista ja periaatteista. Kansainvälisen vero-oikeuden taustalla ovat valtioiden pyrkimykset verotusvaltansa turvaamiseen myös rajat ylittävien verovelvollisten toimintojen osalta ja verotusoikeuden jakaminen valtioiden välillä moninkertaisen verotuksen välttämiseksi. EY-oikeuden ja kansainvälisen vero-oikeuden erilaisista lähtökohdista on väistämättä seurannut tulkinnallisia yhteentörmäyksiä, joissa EYT on ”vuoroin esiintynyt ehkä varsinaisen sopimustekstin edellyttämää tiiviimmän integraation puolestapuhujana ja toteuttajana, vuoroin taas vilkuillut taaksepäin jäsenvaltioiden kansallisen verosuvereniteetin suuntaan” (*Vapaavuori*, mts. 3).

Verotukseen liittyy kansainvälistä yhteistoimintaa myös menettelyoikeudellisissa kysymyksissä. Verotuksen toimittamiseen liittyvien tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle säädetään Suomessa useissa laeissa, minkä lisäksi asiasta on määräyksiä kansainvälisissä sopimuksissa. Tällaisia kansainvälisiä sopimuksia ovat *OECD:n ja Euroopan neuvoston yleissopimus veroasioissa annettavasta keskinäisestä virka-avusta (SopS 21/1995)* sekä kaksinkertaisen verotuksen välttämistä koskevat sopimukset, joita Suomi on tehnyt lukuisten maiden kanssa. Sopimuksissa määritellään yleisesti, mitä veroja tietojen antaminen koskee, mitkä tiedot on pidettävä salassa sekä mihin tarkoitukseen ja mikä viranomaisen voi pyytää tietoja.

Menettelyoikeudellista yhteisön lainsäädännössä huomioon otettavaa sääntelyä on muun ohella neuvoston asetus (ETY) N:o 218/92 hallinnollisesta yhteistyöstä välillisen verotuksen alalla sekä neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien ja välillisten verojen alalla (77/799/ETY, ns. virka-apudirektiivi). Direktiivin soveltamisalaa on myöhemmin laajennettu koskemaan sekä arvonlisäverotusta että valmisteveroja. Direktiivissä säädetään kolmesta tiedonvaihdon tyypistä, jotka ovat pyynnöstä, oma-aloitteisesti ja automaattisesti tapahtuva tietojenvaihto. Direktiivissä on myös säännöksiä määräajoista, salassapidosta, tietojenvaihdon rajoituksista, viranomaisten välisestä neuvottelumenettelystä sekä yhteistyön kehittämisestä.

Direktiiviä on muutettu neuvoston direktiivillä 2003/93EY (annettu 7.10.2003). Muutoksella direktiivi on laajennettu koskemaan vakuutusmaksuista perittäviä veroja. Muutoksella on lisäksi täsmennetty jäsenvaltion viranomaisten salassapitovelvoitteita. Neuvoston asetus on puolestaan korvattu niin ikään samana päivänä annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1798/2003 hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla. Muutosten myötä arvonlisäverotusta ja valmisteverotusta koskevat asiat ovat poistuneet direktiivin soveltamisalasta.[399]

Vuodelta 1992 oleva alkuperäinen virka-apudirektiivi on pantu täytäntöön Suomessa *keskinäisestä virka-avusta verotuksen alalla Suomen ja muiden Euroopan Unionin jäsenmaiden toimivaltaisten viranomaisten välillä annetulla lailla* (1220/1994). Verotustietojen julkisuudesta annetussa laissa (1346/1999) ei sen sijaan säädetä tietojen antamisesta yhteisön viranomaisille eikä muille ulkomaan viranomaisille. Näin ollen muissa tapauksissa tietoja annetaan julkisuuslain 30 §:n mukaisesti. Lakia on sittemmin muutettu edellä mainittujen yhteisön lainsäädännön muutosten vuoksi laeilla 1087/2003 (voimaan 31.12.2003) ja 1042/2004 (voimaan 1.1.2005).

Tullilainsäädännön alueella huomioon otettavaa sääntelyä on *neuvoston asetus (EY) N:o 515/97 jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi*. Asetuksen 45.3 artiklan mukaan asetuksessa tarkoitetut tietojen luovutusrajoitukset eivät estä asetuksen mukaisesti saatujen tietojen käyttöä

[399] Neuvosto on lisäksi antanut 21.4.2004 direktiivin 2004/56/EY jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskinäisestä avusta välittömien verojen, tiettyjen valmisteverojen ja vakuutusmaksuista perittävien verojen alalla annetun direktiivin 77/799/ETY muuttamisesta.

”kaikissa tulli- tai maatalouslainsäädännön vastaisen menettelyn johdosta jälkikäteen toteutetuissa oikeudellisissa toimissa tai nostetuissa syytteissä”.[400]

Koska tulliverotuksessa ei ole kansallisesti kysymys verohallinnon toimivaltaan kuuluvasta verotuksesta, siihen ei sovelleta verotustietojen julkisuudesta annetun lain säännöksiä eikä näin muodoin myöskään viimeksi mainitun lain 22 §:n säännöksiä hallintotuomioistuinten päätösten julkaisemisesta. Tullia koskevan päätöksen julkisuuteen tulevatkin sovellettaviksi julkisuuslain säännökset. Tullilainsäädännössä tietojen salassapitoperuste rajoittuu vain toisen liiketoimintaan.

Verotusta koskevien tietojen julkisuutta on käsitelty työryhmämietinnössä (OM 2003:8) julkaistussa kirjoittamassani muistiossa.[401] Verotustietojen julkisuutta koskevalle sääntelylle tunnusomaista ovat verolajikohtaiset säännökset, joilla on kansallinen tai yhteisön oikeuden tausta. Nämä säännökset eivät muodosta menettelyoikeudellisesti yhtenäistä sääntelyä ja niiden suhde julkisuuslainsäädäntöön on ongelmallinen.

Lisäksi verotustietojen julkisuutta koskevien säännösten suhde oikeuskäytännössä kehittyneisiin prosessuaalisiin oikeuksiin voi olla ongelmallinen sen johdosta, että ne takaavat viranomaiselle aina lähtökohtaisesti paremmat tiedonsaantioikeudet kuin verovelvolliselle. Oikeussuojakeinojen käytön tasapuolisuutta koskevassa punnintatilanteessa viranomaiselle kuuluvat laajat tiedonsaantioikeudet voivat johtaa siihen, että viranomaisen asema muodostuu prosessissa ylivertaiseksi, jolloin menettely rikkoo EIOS 6 artiklan vaatimusta keinojen tasapuolisuudesta (equality of arms). Muun ohella tällaiseen tulkintaan perustuu ratkaisu *Yvon v. Ranska* (*EIT 24.4.2003*). Mainitussa tapauksessa viranomaisen asema todettiin lunastuskorvauksen määrittämistä koskeneessa menettelyssä ylivertaiseksi sen johdosta, että viranomaisen käytössä olivat vertailukauppojen hintatiedot ja lunastuksen kohteella oli vain rajoitettu mahdollisuus saada näitä tietoja käyttöönsä (tuomion kohta 37).[402] Veroasiassa vastaava kysymys voi koskea veronsaajatahon hallussa olevia vertailutietoja.

Perustamissopimuksen 90 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa periä muiden jäsenvaltioiden tuotteista välittömiä tai välillisiä sisäisiä maksuja, jotka ovat korkeampia kuin ne välittömät tai välilliset maksut, joita peritään samanlaisista

---

[400] Asetusta on muutettu 14.4.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 807/2003. Asetuksen 51 art. mukaan asetus ei vaikuta jäsenmaissa sovellettaviin rikosoikeudenkäyntejä koskeviin määräyksiin.

[401] *OM 2003:8* s. 104–125.

[402] Prosessiasetelman epätasapainoon vaikuttivat lisäksi se, että julkisen vallan edustus perustui kahden osapuolen edustukseen, joista erityisesti toista osapuolta (hallituksen edustajaa) käytettiin prosessissa asiantuntijatahona, joka tosin ei osallistunut päätösharkintaan. Tästä kaksoisroolista yhdistyneenä tietojen parempaan hyödyntämismahdollisuuteen syntyi tuomarin harkintaan vaikuttava hallitsevuus prosessissa. Hallituksen edustajan esittämiä näkemyksiä ei annettu tiedoksi automaattisesti yksityiselle osapuolelle, jonka tuli niitä erikseen pyytää. Lisäksi lainsäädännössä oli määritelty, että tuomarin perusteluvelvoite oli erilainen koskien yksityisen osapuolen ja hallituksen edustajan esittämiä näkökohtia. Tapauksesta myös *Leena Halila*, LM 2003 s. 1304.

kotimaisista tuotteista. Jäsenvaltiot eivät myöskään saa määrätä muiden jäsenvaltioiden tuotteille sellaisia sisäisiä maksuja, joilla välillisesti suojellaan kotimaista tuotantoa. Siten myös korvaavien tuotteiden verosyrjintä on kiellettyä. Tällaisina sisäisinä maksuina pidetään arvonlisäveroa, kulutusveroa ja autoista kannettavia veroja. Oikeuskäytännössään EYT on antanut 90 artiklalle välittömän oikeusvaikutuksen eli yrityksillä ja yksityisillä on oikeus vaatia verosyrjinnän kieltämistä.

Välittömän verotuksen harmonisointi perustuu perustamissopimuksen 94 artiklaan. Artiklan mukaan harmonisointi toteutetaan antamalla direktiivejä jäsenvaltioiden oikeusnormien lähentämiseksi. Perustamissopimuksen perusteella on säädetty vuonna 1990 kaksi välitöntä verotusta koskevaa direktiiviä eli osinkojen verotusta koskeva ns. *tytäryhtiödirektiivi* (90/435/ETY) ja ns. *yritysjärjestelydirektiivi* (90/434/ETY).[403] Suomessa ensiksi mainittu direktiivi on saatettu voimaan ns. suorasijoitusosinkojen verokohtelua koskevilla lähdeverolain eli rajoitetusti verovelvollisen tulon ja varallisuuden verottamisesta annetun lain (627/1978) 3.5 §:n ja EVL (360/1968) 6.2 §:n säännöksillä. Viimeksi mainitun direktiivin säännökset on puolestaan saatettu voimaan EVL:n säännöksillä (52–52 g §), jotka koskevat sulautumisia, jakautumisia, liiketoimintasiirtoja ja osakevaihtoja.

Näiden direktiivien lisäksi kesäkuussa 2003 on hyväksytty kaksi uutta tuloverotuksen piiriin kuuluvaa direktiiviä. Toinen näistä uusista direktiiveistä eli ns. *säästödirektiivi* (2003/48/EY) koskee luonnollisten henkilöiden EU:n jäsenvaltioissa saamien korkotulojen verokohtelua ja toinen ns. *korko-rojaltidirektiivi* (2003/49/EYT) konserniyritysten ja muiden lähiyhtiöiden välillä tapahtuvia korkosuorituksia ja rojaltimaksuja.[404] Joulukuussa 2003 on tämän lisäksi annettu neuvoston direktiivi (2003/123/EY) aikaisemman tytäryhtiödirektiivin muuttamisesta. Näiden direktiivien osalta ei ole tehty erityisiä uusia lainsäädäntötoimia, koska verouudistuksessa hyväksyttyjen osinkoverotussäännösten on katsottu täyttävän direktiivien sääntelytarpeen.

Myös verotuksen alalla vaikuttavat oikeuskäytännössä luodut yhteisön oikeuden *välitön oikeusvaikutus (direct effect)* ja *etusija*.[405] Vertikaalinen välitön oikeusvaikutus merkitsee, että direktiivien täytäntöönpanon laiminlyöntitilanteessa yksityiset ovat oikeutettuja vetoamaan direktiivien ehdottomiin ja riittävän täsmäl-

---

[403] *Lodin* ei pidä EYT:lle oikeuskäytännön kautta syntynyttä tuloverotuksen kehittämisroolia toivottavana ratkaisutoiminnan kasuistisuuden vuoksi (*Lodin* 2003 s. 149). Myös *Tikan* mukaan kehityksen tulisi nykyistä enemmän tapahtua poliittisen prosessin kautta (*Tikka*, LM 2003 s. 1191).

[404] Säästödirektiivi vahvistaa Suomen verotusvaltaa, koska suomalaisten ulkomailta saamat korkotulot tulevat paremmin verovalvonnan piiriin (*Tikka*, LM 2003 s. 1186).

[405] Direktiivien välitön oikeusvaikutus todettiin ensimmäisen kerran ratkaisussa *Van Gend en Loos (26/62)*, ja myöhemmin välitön oikeusvaikutus on laajentunut koskemaan muitakin yhteisön toimielinten päätöksiä. Välittömän oikeusvaikutuksen yleiset kriteerit ovat huomattavasti väljentyneet oikeuskäytännön seurauksena. Välittömän oikeusvaikutuksen kriteerinä onkin joskus pidetty sitä, että normi on ylipäätään sellainen, että siihen voidaan perustaa *oikeudellinen ratkaisu* tutkittavana olevassa tapauksessa (*Eerola – Mylly – Saarinen* 2003 s. 120) Kirjoittajat viittaavat tässä yhteydessä ratkaisuun *Sürül v. Bundesamt für Arbeit (C-262/*96). Tapauksessa oli

lisiin määräyksiin. Yhteisön oikeuden etusijalla tarkoitetaan puolestaan kansallisen normin jättämistä soveltamatta, mikäli kansallinen normi ja EY-normi ovat ristiriidassa keskenään eikä ristiriita ole tulkinnallisesti poistettavissa.[406] Etusija koskee lähtökohtaisesti kaikkea kansallista lainsäädäntöä. Etusijaperiaatetta sovellettaessa kansallinen normi ei sinänsä kumoudu. EYT:n ratkaisun *Costanzo (103/88)* mukaisesti kansallisilla tuomioistuimilla ja kansallisilla hallintoviranomaisilla on samat velvollisuudet yhteisön oikeuden tulkintaperiaatteita sovellettaessa.

Välittömien oikeusvaikutusten lisäksi yhteiseön oikeudella voi olla *tulkintavaikutusta* kansallisen oikeuden tulkinnan yhteydessä. Tulkintavaikutuksella tarkoitetaan hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen velvollisuutta tulkita säännöstä yhteisön oikeuden valossa ja sen tavoitteiden mukaisesti.[407] EYT on perustellut tulkintavaikutusta lähinnä yhteisön oikeuden tehokkuutta ja jäsenvaltioiden lojaliteettivelvoitetta koskevilla kannanotoilla.

Kotimaisessa oikeuskäytännössä arvonlisäverotusta koskeva ratkaisu *KHO 1996 B 577* oli ensimmäinen tapaus, jossa suomalainen tuomioistuin syrjäytti kansallisen lain ja antoi etusijan yhteisön oikeudelle.[408] Sittemmin etusijaa on sovellettu myös autoverotusta koskevassa ratkaisussa *KHO 2002:85*, jossa

---

kysymys yhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen perusteella tehdystä assosiaationeuvoston pöytäkirjasta vuodelta 1980, jonka mukaisten sopimusmääräysten täytäntöönpanon osalta ei ollut ryhdytty erityisiin täytäntöönpanotoimiin. EYT oli aikaisemmassa ratkaisussaan todennut, että pöytäkirjamääräyksillä, jotka koskivat perhe- ja sosiaalisten etuuksien yhteensovittamista, ei ollut välitöntä oikeusvaikutusta, koska tältä osin täytäntöönpanotoimiin ei ollut ryhdytty. Uudessa tapauksessa henkilö vetosi kuitenkin pöytäkirjan kohtaan, jossa asetettiin yleinen kansalaisuuteen perustuva syrjintäkielto, saadakseen perheavustusta, joka muutoin edellytti oleskelulupaa. Tuomion kohdassa 74 EYT totesi pöytäkirjamääräyksen olevan ”riittävän käyttökelpoinen, jotta kansalliset tuomioistuimet voivat soveltaa sitä” ja pöytäkirjamääräys näin ollen myös voi säännellä yksityisen oikeussubjektin oikeusasemaa. Pöytäkirjamääräys kielsi edellyttämästä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvalta Turkin kansalaiselta perheavustuksen saamiseksi tietynlaista oleskelulupaa.

406 Yhteisön oikeuden etusija todettiin ensimmäisen kerran ratkaisussa *Costa v. ENEL (6/64)*.

407 Tulkintavaikutus todettiin ensimmäisen kerran *Von Colson* -ratkaisussa *(14/83)*. EYT laajensi ja täsmensi tulkintavaikutusta *Marleasing*-ratkaisussa *(C-106/89*). Viimeksi mainitun ratkaisun mukaan tulkintavaikutus koskee direktiiviä täytäntöönpanevan lainsäädännön lisäksi muutakin kansallista lainsäädäntöä, olipa se annettu ennen direktiiviä tai sen jälkeen. Direktiivin mukainen ratkaisu on vietävä niin pitkälle, että direktiivissä tarkoitettu tulos saavutetaan. Tuomioistuimilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta tulkita kansallista lakia vastoin sen sanamuotoa. Ratkaisun *BMW* (*C-63/97*) perusteella tulkintavaikutuksen syntymisen kannalta ratkaiseva ajankohta näyttäisi olevan se päivämäärä, jolloin direktiivi olisi tullut panna täytäntöön. Tulkintavaikutuksen perustuminen lojaliteettivaatimukseen saattaa puoltaa mainitun vaikutuksen syntymisestä jo tätä ennen silloin, kun direktiivi on pantu täytäntöön ennen määräajan päättymistä. Tulkintavaikutus ei toisaalta saa johtaa oikeusvarmuuden loukkaamiseen esimerkiksi sitä kautta, että tulkintavaikutuksen perusteella yksityiselle syntyisi taannehtiva rikos- tai siviilioikeudellinen vastuu tai ankarampi rikosoikeudellinen vastuu (*Eerola – Mylly – Saarinen* 2003 s. 140).

408 Yhtiö saattoi kuudennen arvonlisäverodirektiivin 4.1 artiklan ja sen tulkintaa koskevan EYT:n ratkaisun (*Rompelman 268/83*) nojalla arvonlisäverolain säännösten estämättä vähentää vuokrattavaksi tarkoitetun kiinteistön rakennuskustannuksiin sisältyvän arvonlisäveron jo ostaessaan rakennuksen rakennustyön, jos yhtiö oli hakeutunut kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta verovelvolliseksi ja esittänyt luotettavan selvityksen kiinteistön tulevasta käytöstä.

erityispiirteinä oli se, että kansallisen normin syrjäyttämisen jälkeen ei ollut käytettävissä täsmällistä materiaalista EY-oikeudellista veronormia. Tapauksessa kansallisen normin syrjäyttäminen perustui perustamissopimuksen 90 artiklan vastaiseen syrjintään.[409]

EYT katsoi puolestaan ennakkoratkaisupyyntöön antamassaan ratkaisussa 3.12.2002 *Danner (C-136/00)*, että Suomen tuloverosääntely, joka koski ulkomaiseen eläkevakuutusyhtiöön suoritettujen vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen vähennyskelpoisuutta, oli perustamissopimuksen palvelujen tarjontaa koskevan 49 artiklan vastainen.[410] Ennakkotietoa asiassa oli pyytänyt Kuopion hallinto-oikeus. Korkeimman hallinto-oikeuden tekemä ennakkoratkaisupyyntö perustamissopimuksen 56 ja 58 artiklan tulkinnasta koskien yhtiöveron hyvitysjärjestelmän soveltamista Suomessa yleisesti verovelvollisen henkilön ulkomailta saamaan osinkotuloon (*KHO 2002:56*) on puolestaan päättynyt EYT:n syyskuussa 2004 antaman ratkaisuun. Tuomion *C-319/02* (*Manninen*) mukaan yhteisöjen perustamissopimuksen 56 ja 58 artikla ovat esteenä sellaiselle lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltiossa yleisesti verovelvollisella henkilöllä ei ole oikeutta yhtiöveron hyvitykseen osakeyhtiöiden hänelle maksamien osinkojen osalta silloin, kun nämä yhtiöt eivät ole sijoittautuneet tähän valtioon.[411]

---

[409] KHO pyysi asiassa ennakkoratkaisua (*Tulliasiamies ja Antti Siilin, C-101/00*).

[410] Tapauksesta tarkemmin *Tikka*, LM 2003 s. 1188–1189. EYT katsoi, että vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuudella ja maksettujen eläkkeiden välillä ei ollut suoraa yhteyttä. Suomen järjestelmässä ulkomailta maksettuja eläkkeitä Suomessa asuville henkilöille verotettiin siitä riippumatta, oliko tällaisten eläkkeiden kerryttämiseksi maksettuja vakuutusmaksuja vähennetty eläkkeensaajan veronalaisista tuloista. Suomen hallituksen esittämää argumenttia tarpeesta suojata kansallisen verojärjestelmän koherenssia ei pidetty hyväksyttävänä. EYT ei pitänyt hyväksyttävänä myöskään hallituksen argumenttia, jonka mukaan ulkomaisten eläkevakuutusmaksujen vähennyskelpoisuudesta oli vaikea käytännössä varmistua sen vuoksi, että tiedonsaanti ulkomaille maksetuista suorituksista oli epävarmaa. EYT viittasi ratkaisussaan viimeksi mainituilta osin direktiivin 77/779/ETY mukaisiin tiedonsaantioikeuksiin. Tapausta samoin kuin muita työntekijöiden liikkuvuuteen liittyviä EYT:n verotusta koskevia ratkaisuja selostaa *Hanlon*, ELR 2004 s. 84–91. Hanlonin mukaan verotukselliset tekijät ovat pääasiallisin este yleiseurooppalaisten eläkejärjestelmien kehittymiselle.

[411] KHO ratkaisi asian vastaavasti päätöksellään *2004:117*. Kansallisten ja yhteisön oikeuden säännösten ristiriitatilanteessa joudutaan ottamaan kansallisesti kantaa myös siihen, kuinka pitkältä ajalta mahdolliset oikaisutoimenpiteet tehdään (*Tikka*, LM 2003 s. 1191). Ratkaisuissa *KHO 4.9.2002 taltiot 2061* ja *2062* sekä *KHO 2.9.2003 taltio 2022* on ollut esillä kysymys EYT:n antaman ennakkoratkaisun vaikutuksista lainvoimaisten päätösten purkuedellytyksiin. Kuten *Kanninen* huomauttaa, periaatteessa EYT:n tuomiolla ratkaistaan normin oikea tulkinta myös takautuvasti, mutta tämän tehokasta toteuttamista rajoittavat kansallisiin oikeusjärjestyksiin sisältyvät rajoitukset avata uudestaan lainvoimaisia hallinto- tai tuomioistuinpäätöksiä. Oikeusturvan tehokkuuden on tietyssä vaiheessa väistyttävä oikeusvarmuuden vaatimuksen eduksi. Ratkaisut osoittavat, että hallintopäätöksen purkuperusteena ei välttämättä ole pelkästään se seikka, että EYT on antanut tuomion, jolla muutetaan kansallista normitulkintaa (*Kanninen*, LM 2003 ss, 1266–1267). Vert. kuitenkin artikkelin ilmestymisen jälkeen annettu ennakkoratkaisu (*C-453/00*, *Kühne & Heinz*), jossa jäsenmaiden lojaliteettivelvoitteesta on johdettu periaate, jonka mukaan yhteisön lainsäädännön vastaisten hallinto- ja tuomioistuinpäätösten korjaustoimien ei tulisi olla prosessuaalisesti vaativia.

5 Sosiaalivalitus

5.1 VAKUUTUSOIKEUDEN ALAISESTA MUUTOKSENHAKUJÄRJESTELMÄSTÄ

Tässä tutkimuksessa sosiaalioikeuteen[412] kuuluva sosiaaliturvajärjestelmä käsitetään perinteisellä tavalla jaettuna *sosiaalivakuutukseen*, *sosiaaliavustukseen* ja *sosiaalihuoltoon*.[413] Termi ”sosiaalivalitus” kattaa edellä mainittuihin lohkoihin kuuluvissa asioissa käytettävissä olevat muutoksenhakukeinot. Sosiaalioikeudellisen lainsäädännön mittavuuden vuoksi jaksossa pyritään selvittämään lähinnä sosiaalivalituksen erityispiirteitä suhteessa perusmuotoiseen hallintovalitukseen haettaessa muutosta toisaalta ylimpänä tuomioistuimena vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvissa asiaryhmissä ja toisaalta kuntien järjestämisvastuuseen kuuluviin sosiaalihuoltoa ja toimeentulotukea koskeviin päätöksiin. Viimeksi mainitussa asiaryhmässä korkein hallinto-oikeus on puolestaan ylin tuomioistuin. Tässä jaksossa selostetaan ensin vakuutusoikeuden alaista muutoksenhakujärjestelmää.

Vuonna 1943 perustettu vakuutusoikeus toimii nykyisin kattavasti erilaisten toimeentuloturva-asioiden erityistuomioistuimena.[414] Vakuutusoikeuden toimivalta laajeni tuomioistuimen perustamisvaiheen työtapaturma- ja sotilasvamma-asioista lainsäädännön kehittymisen myötä asteittain. Vuonna 1956 tuomioistuimen toimivaltaan tulivat merimieseläkeasiat, vuonna 1958 kansanelä-

---

[412] Sosiaalioikeuteen kuuluvat oikeudelliset normistot, jotka sääntelevät sosiaaliturvaa ja terveydenhoitoa (*Tuori* 2004 s. 3). *Terveydenhuolto-oikeuteen* kuuluvat ne normistot, jotka sääntelevät terveydenhuoltojärjestelmää, terveydenhuoltopalveluja ja niiden tuottamista sekä terveydenhuollossa tahdosta riippumattomia toimenpiteitä ja niihin liittyviä oikeuskysymyksiä. *Lääkintäoikeuteen* kuuluvat puolestaan terveydenhuoltohenkilöstöä, lääketiedettä ja terveydenhuoltoa koskevat oikeudelliset kysymykset erityisesti siltä osin kuin kysymys on potilaan ja terveydenhuollon ammattihenkilön välisestä suhteesta (*Lohiniva-Kerkelä* 2004 s. 18–19).

[413] Jako perustuu sosiaaliturvapolitiikan keinoihin, toimintaperiaatteisiin ja hallinnollisiin järjestelyihin. Sosiaalivakuutus ja sosiaaliavustus tarjoavat lähinnä yksinomaan rahamääräisiä avustuksia, kun taas sosiaalihuoltoon kuuluu sekä rahamääräisiä suorituksia että palveluja. Tahdosta riippumattomat toimenpiteet ovat mahdollisia vain sosiaalihuollossa (*Tuori* 2004 s. 14 ja *Huhtanen* 1994 s. 13–16). Sekä Tuori että Huhtanen huomauttavat siitä, että käytännössä jako sosiaalivakuutuksen ja -avustuksen välillä on hämärtynyt. Tuori on Sosiaalioikeus-teoksensa uusimmassa painoksessa luopunut tästä erottelusta.

[414] Hyvinvointivaltiolle ominaisten erityistuomioistuimien rakenne ilmentää pyrkimystä käsitellä yhteiskunnallisiin ristiriitoihin liittyviä yksittäisiä riitoja tavalla, joka yhdistää riitapuolia ja estää taustalla vaikuttavan ristiriidan syvenemisen tapausten käsittelyn yhteydessä (*Nousiainen*, LM 1995 s. 66).

keasiat ja vuonna 1962 työeläkeasiat.[415] Nykyisin vakuutusoikeuden keskeinen tehtävä muodostuu eri eläkejärjestelmien mukaisista päätöksistä tehtyjen jatkovalitusten käsittelemisestä. Vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluu myös muutoksenhakuasioiden käsitteleminen, kun muutosta haetaan työttömyysturva-asioihin, opintotukiasioihin, työtapaturma-asioihin, sotilasvamma-asioihin ja asumistukiasioihin.

Vakuutusoikeuden edeltäjä oli vuonna 1917 perustettu vakuutusneuvosto, joka käsitteli työtapaturma- ja sotilasvamma-asioita sekä ensiasteen viranomaisena että osittain muutoksenhakuelimenä.[416] Vakuutusneuvosto määräsi vahingoittuneen tai tämän omaisen oikeudesta vuotuiseen korvaukseen, vahingoittuneen työkyvyttömyysasteesta ja elinkoron suuruudesta. Vakuutusneuvosto ratkaisi muutoksenhakuasioina sille toimitetut hakemukset saada muutos vakuutuslaitosten päätöksiin sairaanhoidon korvauksesta, elatustuesta ja hautausavusta. Vakuutusneuvostossa oli noudatettava asioita käsiteltäessä soveltuvin osin OK:n säännöksiä.

Vuonna 1924 neuvostossa ylittyi 5 000 vuosittain käsitellyn tapauksen raja. Valitusten määrä oli kuitenkin vähäinen. Esimerkiksi vuonna 1927 valituksia käsiteltiin tasan 500, kun käsiteltyjen tapausten yhteismäärä mainittuna vuonna oli muutoin 8 598. Näistä voitiin jatkovalittaa korkeimpaan oikeuteen 1 792 päätöksestä. Vuotuisten käsiteltyjen asioiden määrä ylitti 10 000 rajan ensimmäisen kerran vuonna 1935. Valituksia näistä oli tuona vuonna yli 1 700.

Historiallisena kuriositeettina lainkäyttöelimeen kohdistuneesta tehokkuusvalvonnasta mainittakoon, että vakuutusneuvoston puheenjohtaja Heimo Helminen tuomittiin Turun hovioikeudessa vuoden mittaiseen virkaeroon joulukuun alusta 1932 useista virkavirheistä johtuen. Helmisen ”syntilista” koostui mm. laiminlyönneistä kutsua vakuutusneuvoston kokouksia koolle, neuvoston työn jaostoille hajauttamatta jättämisestä, alaisten huomattavien sivutoimien sallimisesta sekä jatkuvasta käteisrahan lainaamisesta vakuutusneuvoston kassasta.[417]

Vakuutusoikeudesta säädettiin uusi laki vuonna 1958, jossa mahdollistettiin täysistunnon pitäminen sekä asianosaisen suullinen kuuleminen. Vakuusoikeuden historian ensimmäinen suullinen käsittely järjestettiin vuonna 1962. Tuo ensimmäinen suullinen käsittely jäi samalla yli 30 vuoden ajaksi tuomioistuimen järjestämäksi ainoaksi suulliseksi käsittelyksi. Vakuutusoikeuden alkuaikojen toimintaan liittyy muitakin riippumattoman tuomioistuimen kannalta katsottuna erikoisia piirteitä, sillä vuosina 1958–1960 vakuutusyhtiöt kustansivat erityisen lain perusteella vakuutusoikeuden toiminnasta aiheutuneet kustannukset. Kustannukset jaettiin vakuutuslaitosten maksettaviksi sillä perusteella, kuinka monta kutakin vakuutuslaitosta koskevaa päätöstä vakuutusoikeus antoi.[418]

---

[415] Jouko Halila katsoi vakuutusoikeuden käsittelemissä asioissa olevan kysymys niin voimakkaasti julkisesta intressistä, että tuomioistuimen lukeminen siviilituomioistuinten järjestelmään oli epäasianmukaista (*Jouko Halila, LM 1966* s. 457–458).

[416] Vakuutusneuvostoon kuului alun perin 8 jäsentä ja esimies, jolla tuli olla tuomarin virkaan vaadittava kelpoisuus. Muista jäsenistä yhden tuli olla lääkäri, kolmen tuli edustaa työnantajia ja kolmen työntekijöitä. Lisäksi edellytettiin, että sekä työnantaja- että työntekijäjäsenissä oli teollisuuden ja maanviljelyksen edustajia. Malli maallikkoedustuksesta saatiin Saksan sosiaalivakuutuksen muutoksenhakujärjestelmästä (*Salomaa* 1998 s. 21).

[417] *Pellinen* 1998 s. 76–77, 93 ja 98–100. Tarjanteen mukaan vakuutusneuvosto oli hallintovirasto, jolle oli annettu tavallista laajempi lainkäyttövalta (*Tarjanne*, LM 1931 s. 340).

[418] *Pellinen,* mts. 103–104, 124 ja 151–154.

Kosonen selostaa tarkemmin, miten vuonna 1957 annetulla hallituksen esityksellä (HE 33/1957 vp) haluttiin rajoittaa muutoksenhakua vakuutusoikeudesta korkeimpaan oikeuteen. Hallituksen esityksessä todettiin muun ohella, että ennakkopäätösperusteisen valituslupajärjestelmän luomiseen ei ollut tarvetta, koska korkein oikeus joutuisi antamaan ennakkoratkaisuja ”sen asialliseen toimivaltaan kuulumattomissa asioissa” eikä ennakkoratkaisujen tarve vakuutusoikeuden alaisessa järjestelmässä ylipäätään ollut niin suuri kuin haettaessa muutosta hovioikeuksien ratkaisuihin. Hallituksen esityksessä päädyttiinkin tämän vuoksi esittämään, että vakuutusoikeuden päätöksistä ei enää pääsääntöisesti olisi saanut hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta.

> Eduskunnan valiokunnat eivät yhtyneet hallituksen esityksessä esitettyihin perusteluihin, joiden mukaan valitusten kieltäminen vakuutusoikeuden päätöksistä vaikuttaisi merkittävästi KKO:n työmäärään. Lakivaliokunnan mukaan vakuutusoikeuden asioiden käsittely KKO:ssa vastasi vain noin 10 %:a tuomioistuimen kokonaistyömäärästä, vaikka lukumääräisesti kysymys oli käsiteltävien asioiden tätä suuremmasta osuudesta.[419] Työasiainvaliokunta kiinnitti puolestaan huomiota siihen, että KKO oli varsin runsaasti muuttanut sinne käsiteltäväksi saatettuja päätöksiä.[420] Valiokunnan johtopäätöksenä oli, samoin kuin lakivaliokunnankin, että muutoksenhakuoikeuden poistaminen heikentäisi oikeusturvaa.[421] Käytännössä jatkomuutoksenhakuoikeuden rajoittamisen esteenä oli pitkään se, että eläke- ja muita etuuksia koskevista päätöksistä ei ollut järjestetty välimuutoksenhakua ennen vakuutusoikeutta.[422]

---

[419] *LaVM 11/1957 vp* s. 1–2. Koska KKO:n päätökset vakuutus- ja tapaturma-asioissa olivat yleensä suhteellisen lyhyitä, ei vuonna 1955 käyttöön otettua valituslupajärjestelmää hovioikeuksista KKO:een voitu näissä asioissa pitää tarkoituksenmukaisena. Eläkeasioiden suppeampaa muutoksenhakumahdollisuutta ei voitu käyttää verrokkina, koska asioissa, joihin valituskieltoa ehdotettiin, oli asiallisesti kysymys vahingonkorvauksesta eikä ”huoltoeläkkeestä”. Korvausten pääoma-arvo huomioon ottaen kysymys saattoi olla varsin suuresta taloudellisesta intressistä, minkä vuoksi kysymys korvauksen saamisesta saattoi muodostua asianomaisen ”toimeentulon kannalta suorastaan ratkaisevaksi”. Oikeusturvasyistä ehdotusta ei valiokunnan mukaan voitu kannattaa myöskään siitä syystä, että muutoksenhaun kieltämisen jälkeen vain yksi tuomioistuinaste jäisi toimivaltaiseksi. Valiokunta myös arvioi, että erityistuomioistuimessa oikeuskäytäntö saattoi muodostua muusta lainkäytöstä poikkeavaksi.

[420] *Kosonen* 1980 s. 154 ja *TyVL 3/1957 vp* s. 1. Vuonna 1955 KKO oli muuttanut alun perin alistusteitse vakuutusoikeuteen saatetuista päätöksistä 16,3 %. Oikeustieteellistä asiantuntemusta vaativissa asioissa oli muutettu vakuutusoikeuden valitetuista päätöksistä 23,4 %:a.

[421] Vuonna 1954 eduskunta ei ollut myöskään hyväksynyt hallituksen esitystä (HE 4/1954 vp), jonka mukaan vakuutusoikeuden päätöksiin olisi saanut hakea muutosta vain tiettyjen periaateratkaisujen osalta (*Kosonen*, mts. 149–155).

[422] Kattavan kuvan vakuutusoikeudessa käsiteltävistä muutoksenhakuasioista saa Salomaan oikeusministeriölle laatimasta selvityksestä (*Salomaa* 1998 s. 20–39). Merkittävä poikkeus vakuutusoikeuteen keskitetystä muutoksenhakujärjestelmästä oli pitkään julkisen sektorin ansioeläkkeet. Tässä asiaryhmässä KHO toimi ylimpänä muutoksenhakuasteena aina 1990-luvun alkuun saakka. KHO:ssa julkisen sektorin eläkevalituksia käsiteltäessä jouduttiin hankkimaan lääketieteellistä selvitystä lausuntomenettelyllä TEO:lta, koska KHO:n kokoonpanoon ei kuulunut lääkärijäseniä (*Salomaa*, mts. 25 ja *HE 190/1994 vp* s. 8–9).

Vakuutusoikeuden tultua perustetuksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa linjaksi vakiintui, että ylimääräistä muutoksenhakua kansaneläkeasioissa ei tutkittu enää vuoden 1956 lainmuutoksen jälkeen. Perusteena tälle kannanmuutokselle oli, että vakuutusoikeudelle oli säädetty toimivalta poistaa virheellinen päätös ja määrätä asia uudelleen käsiteltäväksi (*KHO 1958 II 252* ja *KHO 14.7.1965 taltio 2933*). Sairausvakuutuslain (264/1963) mukaisissa asioissa kanta purkutoimivaltaan oli aluksi toinen (*KHO 1968 II 184* ja *KHO 1968 II 185*). *Hallbergin* mukaan kummassakin ratkaisussa enemmistö (molemmissa ratkaisuissa äänestettiin toimivallasta äänin 4–1) lienee lähtenyt siitä tulkinnasta, että sairausvakuutuslain mukaiset muutoksenhakuelimet olivat hallintoviranomaisia ja niiden käsittelemät asiat olivat siten samalla hallintoasioita, joiden osalta korkeimman hallinto-oikeuden toimivallasta ei ollut säädetty mitään poikkeusta. Jaostoplenum-ratkaisussa *KHO 1971 A II 117* (äänestys 8–1) päädyttiin kuitenkin kantaan, jonka mukaan sairausvakuutusasiassa annetun tarkastuslautakunnan päätöksen purkaminen ei kuulunut korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan. Ratkaisussa *KHO 1978 A II 170* korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan ei puolestaan katsottu kuuluvan menetetyn määräajan palauttamista koskevan hakemuksen käsittelyä, kun asiassa oli kysymys sairausvakuutuslain mukaisen päivärahan hakemisesta.[423]

5.1.1 Asioiden käsittelystä vakuutusoikeudessa

Uusi vakuutusoikeuslaki (132/2003) tuli voimaan toukokuun alusta 2003. Samasta ajankohdasta alkaen vakuutusoikeus on toiminut kolmeen osastoon jakautuneena. Osastoa johtaa ja sen tuloksellisuudesta vastaa laamanni. Laamanni myös valvoo oikeusperiaatteiden soveltamisen ja laintulkinnan yhdenmukaisuutta vakuutusoikeuden ratkaisuissa. Osaston henkilökuntaan kuuluvat laamannin lisäksi osastolle määrätyt vakuutusoikeustuomarit, asessorit, vakuutusoikeussihteerit ja notaarit. Asessorin tehtävänä on avustaa laamannia osaston töiden järjestelyssä sekä ohjata osaston esittelijöitä.[424]

> Tuomioistuinta koskevan lainsäädännön uudistuksen kanssa samaan aikaan tuli voimaan myös lainmuutoksia, joilla vakuutusoikeuden toimivaltaa on laajennettu (lait 134–140/2003). Asianomaisen lautakunnan päätöksestä voidaan hakea muutosta vakuutusoikeudelta, kun asia koskee eläkkeensaajien asumistukea, kansaneläkkeen määrää, koulumatkatukea ja sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan korvaamista. Muutoksenhaku on laajentunut koskemaan tapaturmavakuutusasioissa myös kysymystä korvausvelvollisesta vakuutuslaitok-

[423] KHO:n ratkaisukäytännöstä tarkemmin *Hallberg* 1986 s. 57–62.
[424] Asioiden jakautumisesta osastoille ks. *Vakuutusoikeuden toimintakertomus 2003* s. 5.

sesta.[425] Työntekijäin eläkelain muutoksella 188/2003 vakuutusoikeuden käsiteltäväksi tulivat myös vuoden 2004 alusta asiat, jotka koskevat oikeutta ansioeläkelakien mukaiseen kuntoutukseen.

Tämän tutkimuksen teeman eli hallintolainkäytön tehokkuuden turvaamisen kannalta menettely vakuutusoikeudessa ja sen alaisessa muutoksenhakujärjestelmässä on mielenkiinnon kohteena lähinnä ainoastaan siltä osin kuin menettelyssä sovelletaan HLL:n säännöksiä. Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu vakuutusoikeuden alaisen muutoksenhakujärjestelmän uudelleenorganisointia koskevat kysymykset, jotka ovat erikseen selvitettävinä.

> Tämä organisatorinen selvitystyö on meneillään sosiaali- ja terveysministeriössä (ns. ISOTOMU-projekti). Selvitystyön puitteissa on tavoitteena toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean (KM 2001:9) ehdotusten loppuun saattaminen, oikeusturvan tehostaminen sekä oikeusturvan saatavuuden ja tasapuolisuuden varmistaminen. Tavoitteena on myös joustavuus hallinnollisessa menettelyssä. Aikaisemmin tehdyn ehdotuksen mukaisesti tarkoituksena on, että sosiaalivakuutuslautakunnat yhdistettäisiin tarkastuslautakunnan kanssa yhdeksi valtakunnalliseksi toimeentuloturvan muutoksenhakulautakunnaksi vuoden 2007 alusta. Uudesta lautakunnasta tulisi KEL-järjestelmän ja sairausvakuutusjärjestelmän ensimmäinen valitusaste. Projektiin vaikuttavia muita lainsäädäntöhankkeita ovat esimerkiksi sairausvakuutuslain uudistaminen. Asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 50/2004 vp) hyväksyttiin marraskuussa 2004, ja uusi sairausvakuutuslaki on tullut voimaan vuoden 2005 alusta.
>
> Projektissa tavoitteena on myös yksityisten alojen eläkelautakunnan, valtion eläkelautakunnan ja kuntien eläkelautakunnan yhdistäminen. Tähän projektiosuuteen vaikuttavaa aineellista lainsäädäntöä on osittain jo toteutettu, kun vuoden 2004 alusta on tullut voimaan ansioeläkejärjestelmien ns. viimeisen eläkelaitoksen järjestelmän uudistus (lait 1169–1170/2003).[426]

Hallintovalitustyyppisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaiskuvan täydentämiseksi selostan jäljempänä toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmän erityispiirteitä, jotka koskevat erityisesti *päätösten oikaisemista*, *poistamista* ja *uudelleenkäsittelyä*. Lisäksi kuvaan lyhyesti vakuutusoikeuden alaisessa järjestelmässä käsiteltäviä asiaryhmiä ja niiden käsittelyelimiä. Erityispiirteiden kuvauksessa olen hyödyntänyt erityisesti *Kaarlo Tuorin* Sosiaalioikeus-kirjassa

---

[425] Lainmuutokset perustuvat samaan hallituksen esitykseen kuin vakuutusoikeuslakikin (HE 101/2002 vp). Vuonna 1998 selvitysmies Arajärvi esitti harkittavaksi sitä vaihtoehtoa, että vakuutusoikeus voisi toimia ainakin joissain asiaryhmissä ennakkopäätöstuomioistuimena yhtenäisemmän soveltamiskäytännön turvaamiseksi (*STM:n monisteita 1998:17* s. 55). Lainvalmistelua tältä pohjalta ei ole tapahtunut.

[426] Eduskunta on jo hyväksynyt hallituksen esitykset merimieseläkelain muuttamisesta sekä eläkelainsäädännön tarkistamisesta (HE 39/2004 vp), kunnallisen eläkelain muuttamisesta ja laiksi kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 34 §:n muuttamisesta (HE 45/2004 vp) sekä laeiksi valtion eläkelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 46/2004 vp). Yhdessä nämä esitykset toteuttavat vuoden 2005 alusta ansioeläkejärjestelmän kokonaisuudistuksen. Eduskunnan käsiteltävänä on ehdotus uudeksi työeläkelaiksi, joka yhdistää TEL:n, LEL:n ja TaEL:n järjestelmät (HE 45/2005 vp).

esitettyä analyysiä. Etuuslakien suuren lukumäärän sekä vaihtelevien säännösten vuoksi en pidä tarkoituksenmukaisena selostaa järjestelmän erityispiirteitä yksityiskohtaisemmin.

Vakuutusoikeuden ja sen alaisen muutoksenhakujärjestelmän kehittämisen osalta oma lähtökohtani on sama kuin toimeentuloturvan muutoksenhakukomiteankin lähtökohta. Pidän siis epärealistisena ajatusta siitä, että vakuutusoikeudessa käsiteltäviä muutoksenhakuasioita voitaisiin siirtää enää alueellisten hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi. Hallintotuomioistuintoimikunnassa (KM 1997:4) tällainen kehittämisajatus oli vielä esillä koskien KELA:n hoitoon siirrettyjä toimeentuloturvaetuuksia (lapsilisä, lasten kotihoidon tuki, äitiysavustus, sotilasavustus, yleinen asumistuki, lapsen hoitotuki ja vammaistuki). Yhtä epärealistisena pidän sellaista kehittämisajatusta, jossa hallinto-oikeuksien nykyisin käsittelemät kunnan järjestämää sosiaalihuoltoa koskevat asiat (toimeentuloturva, sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut ja eräiden väestöryhmien erityispalvelut, kuten vammaispalvelut) siirrettäisiin käsiteltäviksi vakuutusoikeudessa ja sen alaisessa muutoksenhakujärjestelmässä, vaikka eri etuusjärjestelmillä etuuksien myöntämisen ja takaisinperinnän osalta onkin keskinäisiä liittymiä.

Kuten toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnössä (KM 2001:9) on todettu, näissä edellä tarkoitetuissa asiaryhmissä on mahdollista ajatella hallinto-oikeusvaihtoehtoa, koska vammaistukea ja lasten hoitotukea lukuun ottamatta asiaryhmien käsittely muutoksenhakuasioina ei edellytä kokoonpanossa lääketieteellisen asiantuntemuksen mukana olemista. Sen sijaan ongelmaksi muodostuisi se, että asiaryhmien ohjaaminen hallinto-oikeuksiin lisäisi merkittävästi hallinto-oikeuksien työmäärää sekä sen vaihtoehdon mukaan, että hallinto-oikeutta edeltäisi muutoksenhakulautakuntavaihe, että myös siinä vaihtoehdossa, jossa valitukset ohjattaisiin suoraan hallinto-oikeuksiin.[427] Hajauttaminen eri hallinto-oikeuksiin myös lisäisi epäyhdenmukaisen oikeuskäytännön vaaraa.

Meneillään olevasta valmistelutyöstä ja aikaisemmista ehdotuksista huolimatta voinee sen sijaan esittää kysymyksen siitä, miksi ensi vaiheen muutoksenhakua on tarpeen kehittää edelleen juuri muutoksenhakulautakuntamallina. Eikö tarkoituksenmukaisempaa olisi, että sosiaalivalituksenkin käsittelyelimiksi kehitettäisiin jo ensi vaiheessa tähän asiaryhmään erikoistuneet alueelliset tuomioistuimet (sosiaalioikeudet)?

---

[427] Jos KELA:n päätöksistä valitettaisiin suoraan hallinto-oikeuksiin lapsilisää, lapsen kotihoidon tukea, äitiysavustusta ja sotilasavustusta koskevissa asioissa, hallinto-oikeuksiin saapuisi vuosittain 5 000 valitusta lisää. Muutoksenhakulautakunnan kautta saapuvien valitusten määrä olisi vastaavasti noin 600. Jos opintotukitukivalitukset ohjattaisiin samalla tavoin suoraan hallinto-oikeuksiin, komitean arvion mukaan hallinto-oikeuksiin saapuisi lisää noin 4 000 valitusta vuosittain. Muutoksenhakulautakunnan kautta vastaava saapuvien valitusten määrä olisi noin 1 000 (*KM 2001:9* s. 145).

Tähänastisessa valmistelussa lautakuntamallin säilyttäminen näyttää jääneen jokseenkin yksinomaisesti riippumaan siitä, että järjestelmään sisältyvää intressiedustusta ei ole haluttu olennaisesti vähentää. Tällainen intressi/asiantuntijaedustus on mahdollista toteuttaa myös tuomioistuinvaihtoehdossa, vaikka tuomioistuinvaihtoehdossa muiden kuin lainoppineiden jäsenten enemmistöä ei yleensä ole pidetty perustuslaissa asetetun tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen kannalta hyväksyttävänä. Muutoksenhakumallissa, jossa jo ensi asteen käsittelyelin olisi tuomioistuin, voitaisiin myös rajoittaa muutoksenhakua vakuutusoikeuteen valituslupajärjestelmällä, ja vaikuttaa siten vakuutusoikeuden työmäärään. Lautakuntamallit jättävät mahdollisuudet vähentää vakuutusoikeuteen tulevia asiaryhmiä olennaisesti vähäisemmiksi. Kahden asteen tuomioistuinmalliin tulisi yhdistää myös oikaisuvaatimusmenettelyn elementtejä, jotta tuomioistuinvaiheen jutuissa olisi jo kysymys selkeästi oikeudellisesta tulkintaongelmasta. Aikaisempaa keskitetympi lautakuntavaihe voisi siten jäädä oikaisuvaatimusvaiheeksi.

Toimeentuloturva-asioissa nykyinen muutoksenhakujärjestelmä on pääosin kaksiportainen. Etuuksia myöntävien laitosten ja yhtiöiden päätöksiin haetaan muutosta ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivilta lautakunnilta, joiden päätöksiin muutosta voidaan hakea vakuutusoikeudelta. Vakuutusoikeus toimii käsittelemissään asioissa ylimpänä muutoksenhakutuomioistuimena lukuun ottamatta eräitä tapaturmavakuutuslain (608/1948), maatalousyrittäjäin tapaturmavakuutuslain (1026/1981) ja sotilastapaturmalain (1211/1990) mukaisia asioita, joissa on mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta.

Vakuutusoikeudessa käsiteltäviä *sosiaaliturva-asioita* ratkaisevat ensi asteena muun muassa Kansaneläkelaitos, Valtiokonttori, Kuntien Eläkevakuutus ja muut vakuutuslaitokset sekä lakisääteisiä vakuutuksia hoitavat vakuutusyhtiöt. Ensimmäisenä muutoksenhakuasteena toimivat eläkelautakunta, valtion eläkelautakunta, kuntien eläkelautakunta, tapaturmalautakunta, tarkastuslautakunta, työttömyysturvalautakunta ja opintotuen muutoksenhakulautakunta.

Työeläkeasioissa, freelancer-eläkeasioissa, maatalousyrittäjien ja yrittäjien eläkeasioissa sekä merimieseläkeasioissa vakuutusoikeus on toinen ja ylin muutoksenhakuaste. Eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen päätökseen haetaan muutosta eläkelautakunnalta. Sama muutoksenhakujärjestelmä on käytössä sukupolvenvaihdoseläke-, luopumiskorvaus- ja luopumistukiasioissa.

Valtion eläkeasioissa ja kansanedustajien eläkeasioissa muutosta Valtiokonttorin päätökseen haetaan ensi asteena valtion eläkelautakunnalta ja tämän jälkeen vakuutusoikeudelta.

Kunnallisissa eläkeasioissa Kuntien Eläkevakuutuksen päätökseen haetaan muutosta kuntien eläkelautakunnalta ja tämän päätöksestä vakuutusoikeudelta.

Evankelis-luterilaisen kirkon eläkeasioissa Kirkon keskusrahaston päätökseen haetaan muutosta valtion eläkelautakunnalta ja tämän päätökseen vakuu-

tusoikeudelta. Vuoden 2004 alusta eläkelautakunnalta haetaan muutosta myös ammatillista kuntoutusta koskevassa asiassa.[428]

KELA:n palveluksessa olevien henkilöiden eläkeasioissa muutosta haetaan suoraan vakuutusoikeudelta.

Tapaturma- ja ammattitautiasioissa vakuutusyhtiön tai Valtiokonttorin päätökseen haetaan muutosta tapaturmalautakunnalta, jonka päätökseen haetaan muutosta vakuutusoikeudelta. Mikäli vakuutusoikeuden päätöksellä ratkaistaan kysymys *oikeudesta korvaukseen* tai siitä, *kenen on suoritettava korvaus*, vakuutusoikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valittamalla valitusluvanvaraisesti. Valitusluvanvaraisesti korkeimmalta oikeudelta haetaan muutosta myös vakuutusoikeuden päätökseen edellä mainituissa asioissa, jos kysymys on perustevalituksesta. Valitusmahdollisuus korkeimpaan oikeuteen ei koske kysymystä korvauksen suuruudesta. Valitusluvan myöntämisen edellytyksenä on ennakkopäätösperuste, oikeudenkäyntivirhe tai muu virhe, jonka perusteella ratkaisu olisi purettava tai poistettava, tai muu painava syy.[429]

Sotilasvammalain (404/1948) mukaisissa asioissa Valtiokonttorin päätökseen haetaan muutosta suoraan vakuutusoikeudelta. Myös *rikosvahinkolain*

---

[428] Menettelyyn kirkon eläkeasioissa ja kuntoutusasioissa sovelletaan VEL:n (280/1996) säännöksiä. Päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta VEL 22 §:ssä tarkoitettua ennakkotietoa, ei saa hakea valittamalla muutosta. Kirkon keskusrahaston päätökseen, joka koskee VEL 18 b.4 §:ssä tarkoitetun kuntoutuksen sisältöä tai 18 e §:ssä tarkoitettua harkinnanvaraista kuntoutusavustusta, ei saa hakea muutosta valittamalla. Evankelis-luterilaisen kirkon eläkelain (298/1966) 7 §:n (181/2004) mukaan valitusoikeus eläkelautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen on etuuden saajalla tai hakijalla sekä eläkeasiamiehellä. Valituskiellot ovat identtiset verrattuna VEL:ssa säädettyihin valituskieltoihin (*HE 4/2004 vp* s. 1). VEL:n muutoksella (1217/2003) ammatillisesta kuntoutuksesta säädettiin edunsaajan oikeus. Samalla Valtiokonttorin päätöksiin muissa kuin etuuden sisältöä ja harkinnanvaraista kuntoutusavustusta koskevissa asioissa avattiin muutoksenhakumahdollisuus. VEL:n muutokset puolestaan vastaavat yksityisalojen eläkejärjestelmissä toteutettua uudistusta. Hallituksen esityksen mukaan muutoksenhaku voi koskea ensinnäkin sitä, onko hakijalla todettavissa sairaudesta, viasta tai vammasta johtuva työkyvyttömyyden uhka lähivuosina, ja myös sitä, onko tämä uhka torjuttavissa tarkoituksenmukaisella ammatillisella kuntoutuksella. Muutoksenhakuelin voi ottaa huomioon kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioidessaan hakijan sairauden, vian tai vamman, iän, aikaisemman toiminnan, koulutuksen, yhteyden työelämään sekä sen, mahdollistaako kuntoutus todennäköisesti hakijan työelämään palaamisen tai estääkö se työkyvyttömyyden (*HE 115/2002 vp* s. 8). Esityksessä tarkoitetut päätösharkinnan elementit vaikuttavat käytetystä luonnehdinnasta huolimatta enemmän oikeusharkintaan kuuluvilta. Sen sijaan esitetty kanta, jonka mukaan muutoksenhakuelimen tulisi ottaa myös huomioon, säästäisikö kuntoutus todennäköisesti eläkemenoa, vaikuttaa aidolta tarkoituksenmukaisuusharkintaperusteelta.

[429] Työtapaturma-asioiden muutoksenhakujärjestelmää sovelletaan lisäksi maatalousyrittäjien tapaturmia koskeviin asioihin sekä sotilastapaturmalain mukaisiin asioihin. Molemmissa järjestelmissä on mahdollista hakea valituslupaa KKO:lta. Tapaturmavakuutusasioiden muutoksenhakujärjestelmää sovelletaan myös tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavaa kuntoutusta koskevissa asioissa (laki 625/1991). Liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991) mukaan vakuutusoikeuden päätöksestä ei ole jatkovalitusmahdollisuutta.

(935/1973) perusteella vakuutusoikeus on ainoa muutoksenhakuaste Valtiokonttorin päätöksiin.

Työttömyysturva-asioissa KELA ratkaisee ensimmäisenä asteena työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa koskevan asian. *Ansiopäivärahaa* koskevan asian ratkaisee asianomainen työttömyyskassa. *Aikuiskoulutustukea* koskevissa asioissa päätöksen tekee ensimmäisenä asteena Koulutusrahasto. *Palkkaturva-asioissa* ensimmäisen asteen päätöksen tekee TE-keskus. Näihin edellä tarkoitettuihin päätöksiin haetaan muutosta työttömyysturvalautakunnalta ja sen päätökseen vakuutusoikeudelta.

Opintotukiasioissa ensi asteen päätöksiä tekevät KELA:n opintotukikeskus ja korkeakoulujen opintotukilautakunnat. *Koulumatkatukiasioissa* ensi asteen päätöksen tekee KELA. Näistä päätöksistä voi valittaa opintotuen muutoksenhakulautakuntaan ja lautakunnan päätöksestä vakuutusoikeuteen.

Kansaneläkeasioissa, vammaistukiasioissa, lapsen hoitotukiasioissa, eläkkeensaajien hoitotukiasioissa ja asumistukiasioissa sekä KELA:n järjestämää kuntoutusta koskevissa asioissa ja kuntoutusrahalain mukaisissa asioissa KELA:n päätökseen haetaan ensin muutosta valittamalla tarkastuslautakuntaan. Tarkastuslautakunnan päätöksestä valitetaan vakuutusoikeuteen.

Lainkäyttöasiat vakuutusoikeudessa ratkaistaan osastolla istunnossa, jossa on puheenjohtajana vakuutusoikeuden ylituomari, laamanni tai vakuutusoikeustuomari ja muina jäseninä kaksi lakimiesjäsentä. Jos lääketieteellinen selvitys voi vaikuttaa asian ratkaisemiseen, toisen lakimiesjäsenen korvaa lääkärijäsen.[430]Ansioeläke-, työttömyysturva- ja tapaturmavakuutusasioissa ratkaisukokoonpanoon kuuluu kaksi työelämän ja työmarkkinoiden oloja tuntevaa jäsentä. Kansaneläke- ja opintotukiasiat ratkaistaan kolmijäsenisessä kokoonpanossa aikaisemman viisijäsenisen kokoonpanon sijasta. Periaatteellisesti merkittävimmät asiat voidaan ratkaista osaston vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa.[431] Esittelijät toimivat oikeuden jäseninä niissä asioissa, joiden ratkaisemiseen lääkärijäsenet eivät osallistu.

> Vakuutusoikeuden henkilökunnan määrä oli vuoden 2003 lopussa yhteensä 102 henkilöä. Lääkärijäseniä vakuutusoikeudessa oli kahdeksan sekä lisäksi seitsemän lääkärivarajäsentä. Asiantuntijajäseniä vakuutusoikeudessa oli mainitun vuoden lopussa yhteensä 39 ja heidän varajäseniään yhteensä 71. Myös vuonna 2004 toteutuneet henkilöresurssit olivat yhteensä 102 htv. Henkilötyövuosista

[430] Vakuutuslääketieteessä on neljä pääasiallista etuuksia koskevaa tehtäväaluetta eli riskin, syy-yhteyden, työkyvyn ja haitan arviointi. Sosiaaliturvan muutoksenhakuelimissä käsiteltävät lääketieteellistä asiantuntemusta edellyttävät asiat painottuvat syy-yhteyden, työkyvyn ja haitan arviointiin (*Havu – Juntunen*, LM 2002 s. 611). Lautakuntien ja vakuutusoikeuden kokoonpanosta kriittisiä näkemyksiä on esittänyt esimerkiksi *Kuusi*, DL 2000 s. 152–153.

[431] Vuonna 2003 vakuutusoikeudessa pidettiin yksi täysistunto ja kolme istuntoa vahvennetussa kokoonpanossa. Osaston vahvennettuja istuntoja pidettiin yksi (*Vakuutusoikeuden toimintakertomus 2003* s. 7).

kohdistui tuomarinvirkoihin 23, esittelijänvirkoihin 29 ja muihin virkoihin 50.[432]

Vuonna 2003 vakuutusoikeuteen saapui 10 782 asiaa, mikä oli 1 003 asiaa enemmän kuin edellisenä vuonna. Vuoden 2003 aikana vakuutusoikeudessa ratkaistiin 10 259 asiaa, mikä oli 863 asiaa vähemmän kuin edellisenä vuonna. Vuoden 2003 päättyessä vakuutusoikeudessa oli ratkaisemattomia asioita 10 330. Vireille tulleiden asioiden suurimman ryhmän muodostavat eri ansioeläkelakien mukaiset asiat. Yksittäisistä asiaryhmistä suurin on työttömyysturva-asiat (15 % saapuneista).[433]

Vuonna 2003 ratkaistuista 8 050 valitusasiasta alemman asteen päätöstä muutettiin 1 328 asiassa. Keskimääräinen muutosprosentti oli siten 16,5. Päätöksen poistamista koskevia hakemuksia ratkaistiin 2 199, ja näistä hyväksyttiin 1 749 (hyväksymisprosentti 79,5).

Vuonna 2004 vakuutusoikeus ratkaisi 8 345 valitusasiaa ja 1 873 päätöksen poistamista koskenutta asiaa. Valitusasioista hyväksyttiin 16 % ja poistoasioista 77 %. Mainittuna vuonna saapui 11 311 uutta asiaa. Vuoden 2004 lopussa vakuutusoikeudessa oli vireillä 11 526 asiaa.

Vuonna 2003 vakuutusoikeuden keskimääräinen käsittelyaika oli 12,6 kuukautta.[434] Päätös lähetettiin 46 %:ssa tapauksista valittajalla vuoden sisällä valituksen vireille tulosta ja vastaavasti 54 %:ssa tapauksista yli vuoden kuluttua. Vuoteen 2002 verrattuna keskimääräinen käsittelyaika oli kuitenkin lyhentynyt, sillä mainittuna vuonna käsittelyaika oli keskimäärin 13,85 kuukautta. Vuoden 2003 päättyessä vireillä oli noin 1 250 juttua, jotka olivat olleet vireillä jo yli vuoden. Määrä vastasi 12 %:a kaikista käsittelemättömistä asioista.

Vuonna 2004 keskimääräinen käsittelyaika kaikki asiaryhmät huomioon ottaen oli 13,1 kk. Pisin keskimääräinen käsittelyaika oli rikosvahinkoasioissa (15,6 kk). Työeläkeasioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 13,1 kk ja työttömyysturva-asioissa 12,8 kk. Työtapaturma-asioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 15,2 kk.

---

[432] *Hallintotuomioistuinsektorin toimintakertomus 2004* s. 22.

[433] *Vakuutusoikeuden toimintakertomus 2003* s. 7. Työeläkeasioissa ensi asteen hylkäysprosentti on noin 20, ja hylätyistä päätöksistä tekee jatkovalituksen keskimäärin 80 % hakijoista (*Havu – Juntunen*, LM 2002 s. 595).

[434] Yleistä keskimääräistä käsittelyaikaa pitempi keskimääräinen käsittelyaika oli julkisten alojen eläkeasioissa (16,96 kk), kuntien eläkeasioissa (13,47 kk), lapsen hoitotukiasioissa (13,60 kk), liikennevakuutuksen kuntoutusasioissa (13,07 kk), maatalousyrittäjien tapaturma-asioissa (14,02 kk), merimieseläkeasioissa (16,68 kk), rikosvahinkoasioissa (14,77 kk), sosiaaliturvan soveltamisasioissa (14,28 kk), tapaturma-asioissa (14,39 kk), tapaturmavakuutuksen kuntoutusasioissa (13,42 kk), työeläkeasioissa (13,90 kk), työttömyysturva-asioissa (13,13 kk) ja yrittäjien eläkeasioissa (13,62 kk). Tiedot perustuvat vakuutusoikeuden vuoden 2003 toimintakertomuksen liitteenä esitettyyn käsittelyaikatilastoon.

Vakuutusoikeudessa on järjestetty suullisia käsittelyjä seuraavasti:

Taulukko 2. Suulliset käsittelyt ja niitä koskeneet pyynnöt vakuutusoikeudessa 1998–2003

	Suullista pyydetty	Pyyntö peruutettu	Pyyntö hylätty	Suullinen järjestetty
1998	3		3	
1999	19		11	2
2000	89	13	42	33
2001	140	21	85	36
2002	167	11	69	25
2003	154	1	12	19

Taulukossa lukumäärätiedot pyydetyistä suullisista, pyyntöjen peruuttamisesta, pyyntöjen hylkäämisestä ja suullisen käsittelyn järjestämisestä eivät välttämättä liity samana vuonna vireille tulleiden valitusten käsittelyyn. Tämän johdosta taulukko ei anna tarkkaa tulosta kunakin vuonna vireille tulleiden valitusten käsittelyyn liittyneistä pyynnöistä ja niiden toteutumisasteesta. Vuonna 2004 vakuutusoikeudessa järjestettiin yhteensä 33 suullista käsittelyä.

Muutosprosentti vuonna 2002 suullisen käsittelyn kautta ratkaistuissa asioissa oli 26,6 kaikkien juttujen muutosprosentin ollessa samana vuonna 16,2.[435]

Vakuutusoikeus on uudistanut suullisen käsittelyn järjestämistä koskevat ohjeensa helmikuussa 2004. Ohjeissa todetaan mm., että tarvetta suullisen käsittelyn toimittamiseen HLL 37 §:n mukaisesti ”ei ehkä kuitenkaan liene silloin, kun suullisella käsittelyllä saatava *hyöty* asian selvittämiseksi jäisi kuitenkin vähäiseksi”.[436] Hyödyn osalta ohjeessa viitataan myös hallintolainkäyttölakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 217/1995 vp).[437] Hyöty-argu-

[435] *Ohjeet suullisen käsittelyn toimittamisesta vakuutusoikeudessa 25.2.2004* s. 2. *Kuusi* on korostanut suullisten käsittelyjen vaikuttavan vakuutusoikeudenkin alalla siten, että prosessi muuttuu ammattimaiseksi, kontradiktorisuus lisääntyy ja ”asianosaiset voivat saada vastauksia vaatimuksiinsa”. Tämän lisäksi kustannukset nousevat, mistä syystä Kuusen arvion mukaan lautakuntia ei voida kauan ylläpitää sivutoimisilla jäsenillä (*Kuusi*, DL 2000 s. 153). *Nousiainen* on puolestaan esittänyt, että kaksiasianosaissuhdetta korostavassa tuomioistuimessa syntyy ”vahvemmin kaksi vaihtoehtoista tulkintaa käsillä olevasta asiasta kuin tuomaripainotteisessa prosessissa”, millä kirjoittaja viittaa lähinnä siihen, että oikeusturvaan vaikuttaa myös tuomareiden ja asianajajien keskinäissuhde (*Nousiainen*, LM 1995 s. 57).

[436] *Ohjeet suullisen käsittelyn toimittamisesta vakuutusoikeudessa* s. 4.

[437] Hallituksen esityksen mukaan suullisesta käsittelystä aiheutuvan hyödyn ohella tulee ottaa huomioon myös asian käsittelyn jouduttamismahdollisuudet. Hyöty-argumentaatio näkyy toisaalta myös HLL 38 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Esityksen mukaan maininta suullisen käsittelyn ilmeisestä tarpeettomuudesta merkitsisi sitä, että suullinen käsittely voitaisiin jättää toimittamatta, jos *olisi hyvin todennäköistä, ettei suullisesta käsittelystä ole hyötyä* (*HE 217/1995 vp* s. 64 ja 66–67).

mentaatio ei toisaalta vaikuta EIT:n jäljempänä selostettavan oikeuskäytännön valossa enää yksinomaisesti ratkaisevalta harkintaperusteelta. Ohjeessa todetaankin, että HLL 37 §:n mukaista suullista käsittelyä tulisi käyttää nykyistä enemmän esimerkiksi ristiriitaisen näytön tilanteissa.

> Julkaistussa ratkaisussa *vakuutusoikeus 21.6.2000* (*dn:o 5872:99*) suullinen käsittely toi nähtävästi ratkaisevaa näyttöä valittajan hyväksi. Mainitussa tapauksessa henkilö A oli työskennellyt margariinitehtaassa, jossa oli jäähdytyslaitteen rikkouduttua tapahtunut ammoniakkivuoto. Ammoniakkialtisteen määrää ei ollut mitattu, mutta suullisessa käsittelyssä kuultujen todistajien mukaan tehdassalin ilmassa oli ollut ammoniakin hajua kauemmin kuin tapaturma/ammattitauti-ilmoituksessa ilmoitetun yhden tunnin ajan. A oli työskennellyt kolmen tunnin ajan lähimpänä vuotokohtaa. Todistajana kuullun keuhkosairauksien ja kliinisen fysiologian erikoislääkärin mukaan jo ammoniakin haju tehdassalissa osoitti, että sitä oli ollut ilmassa terveydelle haitallinen pitoisuus. Vakuutusoikeus katsoi, että A:lla todettu oireyhtymä RADS (Reactive Airways Dysfunction Syndrome) oli aiheutunut ammoniakin hengittämisestä työssä, kun lisäksi otettiin huomioon, ettei muutakaan ollut luotettavasti näytetty. RADS oli korvattava työtapaturman aiheuttamana vammana ja tapaturmalautakunnan päätös kumottiin (äänestys 4–1).
>
> HLL 37 §:n mukainen suullisen käsittelyn järjestäminen muutoksenhakuelimen aloitteesta koskee myös vakuutusoikeuden alaisia lautakuntia. Vakuutusoikeus on esimerkiksi julkaisemattomalla päätöksellään 30.5.2002 (*dn:o 3696:2001*) kumonnut työttömyysturvalautakunnan päätöksen ja palauttanut asian suullisen käsittelyn järjestämistä varten. Henkilö oli lautakunnalle tekemässään valituksessa nimennyt todistajan, joka hänen mukaansa voisi vahvistaa valittajan oman kertomuksen. Työttömyysturvalautakunta oli pitänyt työttömyyskassan ilmoittamaa niin ikään todistajaksi nimetyn henkilön kertomusta uskottavampana järjestämättä suullista käsittelyä. Vakuutusoikeus katsoi, että lautakunnan ei olisi tullut päätöksessään ennakoida todistajaksi nimetyn henkilön kertomaa eikä varsinkaan perustaa päätöstään sellaiseen näyttöön, jota sille ei ollut esitetty ja jota se ei ollut oma-aloitteisesti vastaanottanut.

Oikeuskäytännössään vakuutusoikeus on katsonut, että päätöksen poistamista koskevassa asiassa suullisen käsittelyn järjestäminen perustuu HLL 37 §:n mukaiseen harkintaan (*vakuutusoikeus 3.2.2000 dn:o 5272:99*). Vanhuuseläkkeen perusteita koskeneessa asiassa päätöksen poistamista vaatinut henkilö ei ollut esittänyt mitään syytä, miksi suullinen käsittely olisi tarpeen, tai tulisiko hän mahdollisesti esittämään uutta selvitystä asiassa. Tämän vuoksi ja koska vakuutusoikeuden käsityksen mukaan asiassa ei ollut esitettävissäkään uutta selvitystä, suullisen käsittelyn toimittamista pidettiin tarpeettomana.

> Ratkaisussa *vakuutusoikeus 18.6.2001 (dn:o 9895:99)* henkilö pyysi poistamaan vakuutusoikeuden lainvoimaisen päätöksen, jonka mukaan A ei ollut erään yhtiön johdon ja valvonnan alaisessa työsuhteessa käännöstöitä tehdessään eikä häntä voitu pitää TEL:ssa tarkoitettuna vakuutettuna.
>
> A oli jo asian aikaisemmassa vaiheessa vaatinut vakuutusoikeutta järjestämään suullisen käsittelyn, mutta A ei ollut esittänyt tarkempaa selvitystä siitä, mitä suullisessa käsittelyssä oli tarkoitus esittää. A totesi jättäneensä tarkemman selvityksen esittämättä, koska hänen käsityksensä mukaan suullinen käsittelyn

toimittaminen oli ollut ilmeisen tarpeen ja koska todistelu perustui nimenomaan suullisessa käsittelyssä esitettyyn eikä etukäteen toimitettuihin kirjallisiin lausuntoihin. A:n pyytäessä suullisen käsittelyn järjestämistä vakuutusoikeuden suullisia käsittelyjä koskeva lainmuutos oli tulossa voimaan parin kuukauden kuluessa.

Uuteen hakemukseensa A liitti entisen esimiehensä D:n lausunnon työnantajan direktio-oikeuden käytöstä ja E:n kirjallisen lausunnon, jonka mukaan E:lle oli maksettu kolmanneksen suurempaa korvausta juuri sen vuoksi, että E, toisin kuin A, teki työtä itsenäisenä yrittäjänä.

Vakuutusoikeus hylkäsi vaatimuksen suullisen käsittelyn järjestämisestä sekä hakemuksen kokonaisuudessaan. Ylimääräisen muutoksenhakumenettelyn tarkoituksena ei ollut tarjota valittajalle mahdollisuutta perustella paremmin niitä vaatimuksiaan, jotka hän oli esittänyt aiemmassa, lainvoimaiseen päätökseen päättyneessä valitusprosessissa. Kaikki olennainen selvitys oli esitetty jo valitusprosessin yhteydessä. Suullisen käsittelyn toimeenpanemista ei voitu pitää tarpeellisena arvioitaessa sitä, oliko asiassa perusteita poistaa vakuutusoikeuden antama lainvoimainen päätös. Poistoperusteena ei voitu pitää sitä, että asiassa, jossa suullinen käsittely oli hylätty aiemmin voimassa olleen lainsäädännön perusteella, voitaisiin nyt toimittaa suullinen käsittely. Hakemuksessa ei ollut esitetty eikä muutoinkaan ollut ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella edellytykset päätöksen poistamiselle olisivat olemassa.

Vakuutusoikeuden julkaistusta oikeuskäytännöstä useimmat tapaukset koskevat perusteita, miksi suullista käsittelyä ei ole järjestetty joko HLL 38 (yksityisen asianosaisen pyyntö) tai 39 §:n (yksityinen kirjallinen todistajankertomus) perusteella.

Työeläkeasiaa koskeneessa ratkaisussa *vakuutusoikeus 9.2.2001 (dn:o 8368:99)* valittajan katsottiin toimineen luottamustoimessa eikä työsuhteessa. Tämän johdosta todistajankertomuksella, jossa valittajan kerrottiin tulleen valituksi yhtiön sihteeriksi pysyvästi vuonna 1973 ja hoitaneen tässä tehtävässään myös lainopillisia asioita, ei ollut merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Tapaukseen liittyi toinenkin kirjallinen todistajankertomus, jonka sisältönä oli, että valittajan palkasta oli toimitettu kaikki pidätykset. Tältäkään osin suullinen käsittely ei ollut tarpeen, koska sama seikka ilmeni muutoin asiakirjoista.

Niin ikään työeläkettä koskeneessa ratkaisussa *vakuutusoikeus 10.10.2002 (dn:o 4247:2001)* valittaja ei ollut nimennyt todistajaksi sellaista henkilöä, joka olisi voinut todistaa, että hänen tekemänsä KVTEL 16 a §:n mukainen alempaa eläkeikää koskeva kirjallinen ilmoitus olisi saapunut eläkelaitokselle säädetyssä määräajassa. Selvityksiä, joita valittajan ja hänen puolisonsa oli ilmoitettu aikovan esittää suullisessa käsittelyssä, oli pidettävä asiaan vaikuttamattomina. Eläkelaitoksella ei toisaalta ollut mahdollisuutta eikä velvollisuutta näyttää toteen omaa näkemystään, jonka mukaan valittajan kirjallinen ilmoitus ei ollut saapunut sille määräaikaan vuoden 1995 loppuun mennessä. Näistä syistä suullisen käsittelyn järjestämistä asiassa oli pidettävä ilmeisen tarpeettomana.

Ratkaisussa *vakuutusoikeus 19.9.2002 (dn:o 7566:2000)* taksiautoilija A:n työskentely viiden eri työnantajan palveluksessa oli perustunut TEL 1.1 §:n edellytykset täyttävään yhteen työsuhteeseen, jonka perusteella työnantajat olivat yhdessä velvollisia järjestämään hänelle työeläkelakien mukaisen eläketurvan. Yhtiöiden esittämän C:n kuulemisella todistajana ei voitu saada asiaan vaikuttavaa selvitystä siihen, oliko X yhtiöt -nimiseen yhteenliittymään kuuluvia yrityksiä käsiteltävä TEL-vakuuttamisen kannalta yhtenä tai useampana

yrityksenä. Vakuutusoikeus katsoi tämän vuoksi suullisen käsittelyn toimittamisen olevan ilmeisen tarpeetonta.

Ylimääräinen muutoksenhaku vakuutusoikeuden päätöksistä ohjautuu pääasiassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vakuutusoikeuslain 19 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus voi purkaa vakuutusoikeuden päätöksen, jos asian käsittelyssä vakuutusoikeudessa on tapahtunut menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Päätöksen purkamiseen sovelletaan muutoin HLL:a.[438] Vakuutusoikeuslain 19 §:n säännöksiä ei sovelleta vakuutusoikeuden päätökseen, johon voidaan hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakukeinolla korkeimmalta oikeudelta.[439]

Vakuutusoikeuslain mukaan päätöstä ei voida purkaa muilla HLL:ssa tarkoitetuilla purkuperusteilla. Näillä muilla perusteilla vakuutusoikeuden päätös tai alempi päätös voidaan kuitenkin eri etuuslakien mukaisesti poistaa tekemällä asiasta hakemus vakuutusoikeudelle. Säännös poistamisesta on esimerkiksi KEL 74.1 §:ssä, jonka mukaan vakuutusoikeus voi poistaa lainvoimaisen päätöksen, jos se perustuu väärään tai puutteelliseen selvitykseen taikka on ilmeisesti lain vastainen.

Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitea (KM 2001:9) ehdotti eri laeissa olevien poistamissäännösten siirtämistä vakuutusoikeuslakiin. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 101/2002 vp) ei kuitenkaan tehty tällaista ehdotusta, koska asian katsottiin edellyttävän jatkoselvityksiä. Hallituksen esityksen mukaisesti vakuutusoikeuslakiin sisällytettiin kuitenkin säännös (18 §) siitä, minkälainen on poistamisasiassa toimivaltainen vakuutusoikeuden kokoonpano. Poistamista koskeva hakemus ratkaistaan kolmijäsenisessä lakimieskokoonpanossa. Suostuessaan päätöksen poistamiseen vakuutusoikeus palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi tekemättä asiaratkaisua.

---

[438] HE:n 101/2002 vp mukaan KHO voi siirtää sille saapuneet purkuhakemukset HLL 29 §:n mukaisesti vakuutusoikeuden käsiteltäväksi päätöksen poistamista koskevina asioina, mikäli ylimääräistä muutoksenhakua haetaan muulla kuin menettelyvirheperusteella. Mikäli hakemuksessa haetaan purkua useilla perusteilla, KHO voi tutkia ensin asian toimivaltaansa kuuluvana purkuhakemuksena. Mikäli päätöstä ei tällä perusteella purettaisi, asia siirrettäisiin lainkäyttöpäätöksellä vakuutusoikeudelle siltä osin kuin kysymys olisi vakuutusoikeuden toimivaltaan kuuluvasta päätöksen poistamisesta. HE:n mukaan asia voitaisiin siirtää myös osaksi vakuutusoikeudelle, jos päätöksen poistamiselle säädetty viiden vuoden määräaika olisi umpeutumassa.

[439] HE:ssä 101/2002 vp ehdotettiin, että toimivalta menettelyvirheperusteiseen purkuun olisi kuulunut kokonaisuudessaan KHO:lle. Lakivaliokunta ei hyväksynyt ehdotusta, koska sääntely olisi mahdollistanut ääritilanteessa sen, että sama asia olisi voinut olla vireillä purkuhakemuksena KHO:ssa ja valituslupahakemuksena KKO:ssa (*LaVM 23/2002 vp* s. 3).

5.1.2 Muutoksenhakujärjestelmän erityispiirteistä

Vakuutusoikeuden alaisessa toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä noudatetaan yleisenä menettelynormistona eräin jo aikaisemmin selostetuin poikkeuksin HLL:a. Etuuslaeissa on kuitenkin myös yleisistä menettelysäännöksistä poikkeavia säännöksiä, jotka koskevat: 1) valituselinten mahdollisuutta käsitellä myöhästynyt valitus, 2) valitusmenettelyyn liittyvää sosiaaliturvalaitoksen oikaisuvelvollisuutta ja oikeutta antaa väliaikainen päätös, 3) sosiaaliturvalaitoksen mahdollisuutta korjata asiavirhe, 4) lainvoiman saaneen päätöksen poistamista ja 5) sosiaaliturvalaitoksen ja muutoksenhakuelimen oikeutta ottaa uudelleen tutkittavakseen aikaisemmin lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu asia.[440]

> Vakuutusoikeuden alaisessa muutoksenhakujärjestelmässä on hallintovalitusjärjestelmästä poikkeavia piirteitä myös eräiltä muilta osin. Tällainen poikkeava piirre on myös asiamiesjärjestelmä. Kuntien Eläkevakuutuksen ja eläkelautakunnan päätöksistä voi valittaa eläkkeen hakijan tai saajan ohella myös eläkeasiamies. Työttömyysturvalain mukaan työttömyysturva-asiamiehellä on valitusoikeus asiassa, joka koskee työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisia edellytyksiä.
>
> Muutoksenhakuoikeus määritellään yleensä kuuluvaksi asianosaiselle. Esimerkiksi tapaturmavakuutuslain (608/1948) 53 a.1 §:n mukaan asianosainen, joka ei tyydy vakuutuslaitoksen päätökseen, saa hakea siihen muutosta valittamalla tapaturmalautakuntaan. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä asianosaisuuden määriteltiin edellyttävän välitöntä oikeudellista etua asiassa. Esityksessä mainittiin myös, että asianosaisena saattoi olla työnantaja.[441]
>
> Ratkaisussa *KKO 2001:112* katsottiin, että vakuutusyhtiön päätettyä maksaa työntekijälle korvauksia ammattitaudin (asbestialtistuksen aiheuttama keuhkosyöpä) johdosta työnantajalla oli oikeus valittamalla korvauspäätöksestä saattaa tapaturmalautakunnan tutkittavaksi kysymys siitä, oliko ammattitauti aiheutunut juuri työnantajan työstä. Tapauksessa työnantajan tapaturmavakuutukseen sovellettiin täysomavastuista erikoismaksujärjestelmää, jossa vakuutusyhtiön työntekijälle maksamat korvaukset perittiin kokonaisuudessaan vakuutusmaksuina työnantajalta.
>
> Ratkaisunsa perusteluissa KKO viittasi siihen, että hallituksen esityksen perustelut huomioon ottaen vakuutuslaitoksen korvauspäätöksestä valitettaessa ei ollut tarkoitettu sulkea valitusmahdollisuutta pois miltään taholta, jonka välitöntä oikeudellista etua päätös koski. KKO viittasi HM 16 §:n säännöksiin muutok-

---

[440] *Tuori* 2004 s. 356. Tuori toteaa valitusoikeuden toimeentuloturvan etuuksia koskevassa menettelyssä määräytyvän ”hallintovalituksessa noudatettavien periaatteiden mukaisesti”. Vakuutusoikeuden alaisen järjestelmän tavallista joustavammat päätöksen muuttamis- ja purkumenettelyt perustuvat eri etuuslakeihin, minkä johdosta menettelysäännöksissä on jonkin verran eroja. Etuuslakiperusteisilla menettelysäännöksillä on toisaalta pitkä historiallinen tausta, sillä jo vakuutusneuvostolla oli vuodesta 1925 alkaen rajoitettu toimivalta muuttaa lainvoimaisia ratkaisujaan. *Jouko Halila* on esittänyt erityisesti vakuutusoikeuden oman purkutoimivallan osalta havainnon tämän toimivallan ja tuomioistuimen selvitysvelvollisuuden välisestä suhteesta. Selvitysvelvollisuudesta huolimatta vakuutusoikeuden päätökset perustuivat Halilan mukaan usein puutteelliseen selvitykseen, jolloin ei ollut tarkoituksenmukaista oikeudenhoidon järjestämisen kannalta, että purkutoimivalta kuuluisi KKO:lle (*Jouko Halila*, LM 1973 *s.* 544–545).

[441] *HE 116/1994 vp* s. 15.

> senhakuoikeudesta todetessaan, että lain muutoksenhakusäännöstä tuli tulkita siten, että myös työnantajalla oli oikeus valittaa korvauspäätöksestä. Vakuutusmaksuihin liittyvää perustevalitusmahdollisuutta KKO ei pitänyt asiassa yhtiön oikeussuojan kannalta riittävänä, koska tällä tavoin ei voitu puuttua vakuutuskorvauspäätöksen oikeellisuuteen.
>
> Toimeentulotuen muutoksenhakukomitea on pitänyt mietinnössään toimeentuloturvan toimeenpanijoiden eri etuuslakeihin perustuvan muutoksenhakuoikeussääntelyn yhdenmukaistamista tarpeellisena silloin, kun jatkomuutoksenhaku on tarpeen yhdenmukaisen ratkaisukäytännön turvaamiseksi.[442]

Toimeentuloturvan muutoksenhakumenettelyn erityispiirteet perustuvat suurelta osin vuonna 1994 annettuun kahteen hallituksen esitykseen ja näiden perusteella tehtyihin lukuisiin lainmuutoksiin (HE 116 ja 117/1994 vp). KELA:n hoitamiin etuuksiin vastaavat oikaisua ja muutoksenhakumenettelyä koskevat muutokset tehtiin vuonna 1997, ja ne perustuvat hallituksen esitykseen HE 7/1997 vp.[443]

Hallituksen esityksessä (HE 117/1994 vp) korostettiin, että eläkkeiden muutoksenhakujärjestelmälle asetettavat tavoitteet olivat samansisältöisiä kuin muulle hyvälle oikeussuojajärjestelmälle asetettavat tavoitteet. Eläkkeistä oli saatava mahdollisimman pian päätös ja mahdollisimman oikeana. Eläkelaitoksen ratkaisu oli myös voitava saattaa mahdollisimman nopeasti muutoksenhakujärjestelmään tutkittavaksi. Muutoksenhakumenettelyn toimivuuden kannalta tärkeää oli päätösten perustelu ja muutoksenhakumenettelyn yksinkertaisuus ja yhdenmukaisuus. Hallituksen esityksessä korostettiin myös ajallista tehokkuutta eli muutoksenhaun käsittely ei saanut kestää kauan.[444]

Jälkikäteisesti arvioituna hallituksen esitykseen ja erityisesti sen perusteluihin sisältyy PL 21 §:n toteutumisen kannalta myös arveluttavia säännöksiä ja kannanottoja. Esityksessä eläkelaitoksen kuulemisvelvoitteet saivat hallintomenettelylain kuulemissäännöksistä jonkin verran poikkeavan muotoilun, jonka mukaan kuuleminen oli suoritettava vain, mikäli se oli asianosaisen edun kannalta ilmeisen tarpeellista, kuten esimerkiksi silloin, kun korvaus joltain osin evättäisiin ja saadut selvitykset olisivat ristiriitaisia.[445] Suppeampaa kuule-

---

442 *KM 2001:9* s. 259.

443 Vuoden 1997 uudistuksessa tehtiin oikaisumenettelyn käyttöön ottamisen yhteydessä vain vähäisiä sanallisia uudistuksia sotilasavustuksen, äitiysavustuksen, asumistuen, opintotuen ja työmarkkinatuen osalta, koska näihin lakeihin oli jo aikaisemmin sisällytetty oikaisumenettelyn ensisijaisuutta korostaneet periaatteet (*HE 7/1997 vp* s. 6).

444 *HE 117/1994 vp* s. 5.

445 ”Kuulemisvelvollisuus kohdistuisi lähinnä sellaiseen selvitykseen, jota *asianosaisella itsellään ei ole oikeus saada suoraan selvityksen antajalta*. Tällainen selvitys on esimerkiksi työeläkelaitoksen ulkopuoliselta lääkäriltä hankkima asiantuntijalausunto eläke-etuuteen liittyvässä asiassa. Tällöinkin kuuleminen olisi aiheellista yleensä vain silloin, kun selvitys on ristiriidassa muun selvityksen kanssa ja johtaisi osittain tai kokonaan etuuden hylkäämiseen.” HE:n mukaan asianosaisen kuulemisvelvollisuus täyttyisi siten, että eläkelaitos tai muu asian ratkaisija *tiedustelee asianosaisen kantaa* niistä seikoista, joihin ratkaisu perustuu. ”Tarvittaessa asianosaiselle tulisi erikseen varata tilaisuus tutustua ratkaisun perusteena olevaan selvitykseen eläkelaitoksessa tai eläketurvakeskuksessa” (*HE 117/1994 vp* s. 15–16, kurs. ESV).

misvelvollisuutta perusteltiin järjestelmän kokonaistoimivuutta koskevilla tarkoituksenmukaisuussyillä. Tähän lainsäätäjän tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaikuttivat sekä eläkelaitosten kohtalaisen laajat mahdollisuudet oikaista virheellisiä päätöksiään että maksuton muutoksenhakujärjestelmä.[446] Hallituksen esityksen perusteluissa kuulemisen suppeus ilmenee erityisesti käsityksenä siitä, että asian ratkaisijalla ei ole velvollisuutta toimittaa kuultavalle asiakirjoja, eli hakijan tulisi omatoimisesti seurata asiansa käsittelyä ja siihen kertyvää asiakirjamateriaalia. Perusteluissa asianosaisen kuulemista pidettiin yleensä tarpeellisena aina silloin, kun kysymys oli etuuden takaisinperinnästä. Kuulemisen toteuttamisen osalta perusteluissa esitettyjä menettelyjä pidettiin kuitenkin riittävinä myös peruuttamistapauksissa.

Ajankohdalle tyypilliseen tapaan esitys ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Perustuslakivaliokunta on korostanut sittemmin perustuslain 21 §:n säännösten muodostavan hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön osalta itsenäisen kokonaisuuden. Menettelyn täydellisyys toisessa menettelyvaiheessa, joko hallintomenettelyssä tai hallintolainkäytössä, ei vaikuta sillä tavoin, että menettely voisi olla vastaavasti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella arvioituna vajaata toisessa menettelyvaiheessa. Tällaisen arvion perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan ulkomaalaislain ns. nopeutettua menettelyä koskevasta muutoksesta.

> Tarkemmin ottaen lausunnossa oli tältä osin kysymys oikeudesta tulla kuulluksi. Tämän oikeuden valiokunta katsoi olevan erityisen tärkeä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tae, mitä valiokunnan mielestä ilmensi ”menettelyperiaatteen erillinen mainitseminen” PL 21.2 §:ssä. Valiokunnan mukaan ”oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta on asiaan vaikuttamatonta, että hakijaa on kuultu perusteellisesti turvapaikkakuulustelussa”.[447]
>
> Hallituksen esityksessä (HE 117/1994 vp) omaksuttiin myös lainsäädäntöratkaisu, jonka mukaan yksityisten eläke- ja vakuutuslaitosten toiminnassa ei säädetty noudatettavaksi sellaisenaan HMenL:a vaan soveltuvin osin mainitun lain periaatteita. Näihin hallintomenettelylainsäädännön kannalta tärkeisiin rajoituksiin perustuslakivaliokunta otti kantaa vasta vuonna 2002. Valiokunta katsoi tuolloin, että kuulemissäännökset olivat perustuslain 21 §:n kannalta epäasianmukaisen väljiä ja että hallintomenettelylainsäädännön periaatteiden noudattaminen ei myöskään ollut hyvän hallinnon takeiden kannalta riittävää.[448] Lausunnossaan (PeVL 46/2002 vp) perustuslakivaliokunta edellytti, että perustuslain 124 §:n kannalta työttömyyskassan myöntämää lakisääteistä etuutta ja työttömyyskassan jäsenyyttä koskevan asian käsittelyssä tuli noudattaa sellaisenaan yleishallinto-oikeudellista menettelylainsäädäntöä.[449]

Toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä muutoksenhakuelin voi *ottaa käsiteltäväkseen myöhästyneen valituksen*, mikäli myöhästyminen johtuu

---

446 *HE 117/1994 vp* s. 11.
447 *PeVL 16/2000 vp* s. 5.
448 *PeVL 17/2002 vp* s. 3.
449 *PeVL 46/2002 vp* s. 10.

painavasta syystä. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 117/1994 vp) tällaisena painavana syynä on pidetty muutoksenhakijan sairautta ja muuta muutoksenhakijasta riippumatonta syytä.

Vakuutusoikeuden alaisessa toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmässä päätösten *täytäntöönpanokelpoisuudesta* säädetään yleensä toisin kuin HLL:ssa. Muutoksenhakua koskevissa säännöksissä säädetään, että ensi asteen päätöstä noudatetaan muutoksenhausta huolimatta, kunnes asia on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu.[450] Täytäntöönpanojärjestelmää monipuolistaa myös se, että alkuperäisen päätöksen tilalle voi tulla oikaisumenettelyssä annettu uusi päätös tai väliaikainen päätös, jota noudatetaan valituksen ratkaisemiseen saakka.

Valituskirjelmä toimitetaan ensi asteen muutoksenhaussa ja jatkomuutoksenhaussa asianomaiselle sosiaaliturvalaitokselle. Mikäli laitos hyväksyy kaikilta osin sille toimitetussa valituksessa esitetyt vaatimukset, sen on annettava asiassa *oikaisupäätös*. Alkuperäinen muutoksenhaku raukeaa eikä edes valituskirjelmää toimiteta muutoksenhakuelimelle.

Oikaisupäätökseen voidaan hakea muutosta samassa järjestyksessä kuin alkuperäiseen etuuspäätökseen. Muutoksenhakumahdollisuutta pidettiin hallituksen esityksessä (HE 117/1994 vp) tarpeellisena sen vuoksi, että joissain tapauksissa saattaa oikaisusta huolimatta olla edelleen epäselvää, onko sosiaaliturvalaitos suostunut uudella päätöksellään kaikkiin valituksessa esitettyihin vaatimuksiin. Jos vaatimuksiin ei kaikilta osin suostuta, valituskirjelmä toimitetaan muutoksenhakuelimelle laitoksen lausunnon ohella. Laitos voi tuossakin vaiheessa *väliaikaisella päätöksellä* oikaista aikaisempaa päätöstään niiltä osin kuin vaatimukset hyväksytään. Väliaikaista päätöstä noudatetaan siihen asti, kunnes valitus on lainvoimaisesti ratkaistu.

---

[450] Omasta tutkimusaineistostani löytyy esimerkki valituksesta, jossa kunnan viranomaiset kieltäytyivät suorittamasta valittajalle jo osittain myönnettyä toimeentulotuen etuutta tämän tehdessä asiasta jatkovalituksen. Valituksessaan KHO:ssa muutoksenhakija pyysi tuomioistuinta velvoittamaan kunnan suorittamaan hänelle jo myönnetyn osuuden. Toimeentulotuen osalta valituksen vaikutuksesta ratkaisun täytäntöönpanokelpoisuuteen säädetään viittaussäännöksen kautta sosiaalihuoltolain (710/1982) 7 luvussa. Sosiaalihuoltolain 47 §:n mukaan toimielimen päätös voidaan muutoksenhausta huolimatta panna täytäntöön, jos se on laadultaan sellainen, että se on viivytyksettä täytäntöön pantava, tai jos päätöksen voimaantulemista ei voida sosiaalihuollon järjestämisestä johtuvista syistä siirtää tuonnemmaksi ja toimielin on määrännyt päätöksen heti täytäntöön pantavaksi. Jatkovalitus hallinto-oikeuden päätöksestä KHO:een edellyttää valitusluvan myöntämistä. Valituslupamenettelyn vaikutuksesta täytäntöönpanokelpoisuuteen sosiaalihuoltolaissa ei ole erityissäännöksiä, joten tältä osin noudatettaviksi tulevat HLL:n säännökset, joiden mukaan valitusluvan hakeminen ei lykkää täytäntöönpanoa. Tutkimusaineistooni kuuluneessa tapauksessa kunta tulkitsi valittajan jatkovalituksen asiassa, jossa hän oli tyytymätön jo saamansa toimeentulotuen määrään ja perusteeseen, merkitsevän samalla sitä, että myönnettyä toimeentulotukea koskenut ratkaisu ei ollut miltään osin täytäntöönpantavissa. Oman tutkimusaineistoni pienuuden vuoksi on mahdotonta sanoa, kuinka yleistä tällainen virheellinen täytäntöönpanomenettely on ja käytetäänkö sitä tosiasiassa muutoksenhaun estämiseksi.

Oikaisupäätöksen tekeminen on laitoksen velvollisuus. Sen sijaan väliaikaisen päätöksen tekeminen on harkinnanvaraista.[451] Väliaikaiseen päätökseen ei myöskään voi hakea muutosta valittamalla. Oikaisupäätös on tehtävä 30 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Mikäli asiassa on tarpeen hankkia lisäselvitystä, oikaisupäätös voidaan tehdä viimeistään 60 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä. Lisäselvityksen hankkimisesta on viipymättä ilmoitettava valittajalle. Mikäli valitus on tehty myöhästyneenä, sosiaaliturvalaitos voi halutessaan oikaista päätöksen tästä huolimatta. Jos laitos ei katso voivansa oikaista päätöstä, valitus on toimitettava muutoksenhakuelimelle ratkaistavaksi. Muutoksenhakuelin ratkaisee sitten, tutkitaanko valitus vai ei.

Toimeentuloturvaa koskevia päätöksiä voidaan muuttaa ja korjata myös hallintolain korjaamista koskevien säännösten nojalla.[452] Toimeentuloturvan erityislaeissa edellytetään kuitenkin, että asiavirhettä ei voida korjata asianomaisen vahingoksi, mikäli tämä ei anna suostumustaan virheen korjaamiseen. Hallintolain 50 §:stä poikkeavaa erityissäännöstä on perusteltu hallituksen esityksessä (HE 141/2003 vp) sillä, että hallintolain 6 §:ssä tarkoitetulla luottamuksensuojalla on erityisen suuri merkitys toimeentuloturvaa koskevissa asioissa.[453]

> Hallituksen esityksessä (HE 141/2003 vp) tarkoitettu hallintolain 50 §:stä poikkeava erityissäännös eli työttömyysturvalain 12 luvun uusi 8 § poikkeaa hallintolaista lisäksi sillä tavoin, että siinä säädetään asiavirheen korjaamisesta samoilla edellytyksillä kuin lainvoimainen päätös voitaisiin poistaa. Mainitun lainkohdan mukaan, jos KELA:n tai työttömyyskassan päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen taikka päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe, KELA tai työttömyyskassa voi *poistaa* virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen. Lainkohdan 2 momentissa ja otsikossa puhutaan tosin *päätöksen korjaamisesta*. Säännöksen muotoilu huomioon ottaen poistamisesta olisi lähinnä kysymys silloin, kun asiakas ei suostu korjaamiseen. Muusta poistamismenettelystä tämä eroaa siinä suhteessa, että poistamispäätöstä ei tee vakuutusoikeus ja päätöstä samalla muutetaan.
>
> Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti huomiota asiavirheen korjaamismenettelyssä siihen, että monissa takaisinperintätilanteissa etuuteen vaikuttava seikka saattaa syntyä myöhemmin. Asiavirheet saattavat myös johtua esimerkiksi virheellisestä tai puutteellisesta asian selvittämisestä, jolloin on usein hankalaa päätellä, onko virhe

---

[451] Oikaisumenettelyä ei sovelleta perustevalitusmahdollisuuksiin, jotka koskevat lähinnä vakuutusmaksuja (*Tuor*i 2004 s. 363).

[452] Kun hallintolain mukainen korjaamismenettely koskee sosiaalisia etuuksia, päätöksen lopputuloksen kohtuuttomuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota samankaltaisiin seikkoihin kuin silloin, kun harkitaan luopumista aiheettomasti suoritetun etuuden takaisinperinnästä. Painoa on pantava asianosaisen vilpittömälle mielelle ja päätöksen tekemisestä kuluneelle ajalle (*Tuori* 2004 s. 371 ja 398–401).

[453] *HE 141/2003 vp* s. 3. Asiavirheen korjaamisen vireille tulemiseen, korjaamisen oikeusvaikutuksiin ja asian johdosta tehtäviin asiakirjamerkintöihin sovelletaan sen sijaan hallintolain säännöksiä.

> aiheutunut viranomaisesta vai asianosaisesta. Asianosainen on voinut esimerkiksi jättää hakemuksensa puutteellisena, mutta viranomainen on kuitenkin ottanut asian ratkaistavakseen ja tehnyt virheellisen päätöksen. Tällaisessa tilanteessa virhe on aiheutunut sekä asianosaisen että viranomaisen menettelystä eikä asianosainen ole välttämättä tiennyt tai ymmärtänyt menetelleensä virheellisesti. Valiokunta korosti myös luottamuksensuojan merkitystä henkilön sosiaaliturvaa koskevien päätösten osalta, vaikka valiokunta ”ei sinänsä pidä oikeana suojata vilpillistä toimintaa”.[454]

Toimeentuloturvaa koskevia päätöksiä voidaan myös purkaa HLL:n säännösten perusteella. Tavanomaisempaa kuitenkin on, että toimeentuloturvaa koskevien päätösten osalta noudatetaan eri etuuslakien säännöksiä purkua vastaavasta menettelystä (*päätöksen poistaminen*).[455] Erityislainsäädännön mukainen poistotoimivalta kuuluu kussakin etuusjärjestelmässä ylimmälle muutoksenhakuelimelle. Poistamisesta päättää siten yleensä vakuutusoikeus. Jos poistettavassa päätöksessä on kysymys etuuslajista, josta voidaan hakea muutosta valitusluvanvaraisesti korkeimmalta oikeudelta, toimivalta kuuluu korkeimmalle oikeudelle.

Näiden erityissäännösten ero HLL:n mukaisiin purkuperusteisiin on, että säännökset *eivät edellytä erityistä purkukynnystä*. Perusteet ovat erityislakien mukaan päätöksen perustuminen väärään tai puutteelliseen selvitykseen ja päätöksen ilmeinen lainvastaisuus. Perusteena erityislainsäädännössä *ei ole erikseen mainittu menettelyvirhettä*, joka voi sisältyä päätöksen ilmeiseen lainvastaisuuteen. Päätöksen poistamista koskevassa asiassa toimivaltainen muutoksenhakuelin *ei voi itse välittömästi muuttaa päätöstä* toisin kuin korkein hallinto-oikeus HLL:n mukaan.[456] Jos muutoksenhakuelin hyväksyy päätöksen pois-

---

[454] *TyVM 8/2003 vp* s. 3. Hallintolain mukaisen laskuvirheen korjaamisen osalta valiokunta totesi, että jossain tapauksissa takaisin perittävä määrä saattaa muodostua etuuden pitkään jatkuneen väärän maksamisen vuoksi huomattavaksi suhteessa saajan tulotasoon. Kohtuuttomien päätösten välttämiseksi valiokunta piti tärkeänä, että takaisinperinnästä tuolloin luovutaan kokonaan tai osaksi taikka ainakin maksuaikatauluja järjestellään. Valiokunta kiinnitti huomiota myös takaisinperintäpäätösten tiedoksiantotapaan. Valiokunta hyväksyi kirjetiedoksiannon säilyttämisen, koska takaisinperintäpäätöksiä tehdään vuosittain paljon (työttömyyskassat lähettävät vuosittain yli 10 000 takaisinperintäpäätöstä). Saantitodistusmenettelystä valiokunta katsoi myös aiheutuvan asiakkaalle lisävaivaa. Samalla valiokunta korosti, että tällaisten yleislainsäädännöstä tehtävien poikkeusten tarpeellisuus ja hyväksyttävyys on syytä selvittää myöhemmin erikseen.

[455] Lagerin mukaan säännökset vakuutusoikeuden oikeudesta ottaa lainvoimaisesti ratkaistut asiat uudelleen käsiteltäväkseen (päätösten poistaminen) vastasivat asiallisesti purkua (*Lager* 1972 s. 48).

[456] Kuusi arvioi kriittisesti poistamismenettelyn kaksivaiheisuutta vuonna 1987. ”Kun vakuutuslaitos hakee päätöksen poistamista, pääsee vakuutettu tutustumaan Kafkan Oikeusjutun tunnelmiin. Varsin pitkäaikainen prosessi sisältää yleensä asiakirjojen virallisen tiedoksiannon, joka saattaa antaa sen kohteelle aiheen odottaa langettavaa ankaraa tuomiota. Usein yhteiskunnasta syrjäytynyt asianosainen saattaa hämmentyä siinä määrin, ettei hän edes huomaa olevan vielä mahdollista valittaa päätöksen poistamisen jälkeen tehtävästä materiaalisesta ratkaisusta.” Kuusi piti myös sosiaaliprosessioikeuden kehittämistä toivottavana, jolloin menettelysäännösten lainaus muilta oikeudenaloilta voitaisiin lopettaa (*Kuusi*, Oikeus 1987 s. 174–176).

tamista koskevan hakemuksen, sen on määrättävä asia ensiasteen päätöksentekijän uudelleen käsiteltäväksi. Myös poistamismenettelyn vaikutus täytäntöönpanomenettelyyn on säädetty eri tavoin kuin purussa. HLL:n mukaan purkuhakemus ei yleensä vaikuta päätöksen täytäntöönpanoon. Erityissäännöksiin perustuvassa menettelyssä sosiaaliturvalaitos voi päätöksen poistamista esittäessään väliaikaisesti keskeyttää etuuden maksamisen tai maksaa sitä esityksen mukaisena, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu.[457]

Toimeentuloturvajärjestelmään liittyvä erityispiirre on myös se, että sosiaaliturvalaitoksella ja muutoksenhakuelimellä on erityislainsäädännön perusteella oikeus ottaa *lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu asia uudelleen käsiteltäväkseen*.

Hallintopäätösten oikeusvoima ei estä viranomaista ottamasta uudelleen käsiteltäväksi hakemusta, jonka se on aikaisemmin lainvoimaisella päätöksellään hylännyt. Tällainen uusi käsittely ei myöskään edellytä aikaisemman päätöksen poistamista tai purkamista. Periaatetta noudatetaan hallinto-oikeudessa yleisesti ilman nimenomaista lain tukea. Sosiaalioikeudessa sosiaaliturvalaitosten toimivallasta ottaa uudelleen käsiteltäväkseen aikaisemmin lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu asia säädetään sen sijaan erikseen. Toimivalta uudelleenkäsittelyyn laitoksella on yleensä silloin, kun kysymys on aikaisemmin evätyn etuuden myöntämisestä tai lisäämisestä ja asiassa on ilmennyt uutta selvitystä. Uuden selvityksen myötä sosiaaliturvalaitoksella on velvollisuus käsitellä asia uudelleen. Sosiaaliturvalaitos ei ole sidottu asianosaisen tekemään hakemukseen, vaan laitos on velvollinen ottamaan asian uudelleen käsiteltäväkseen myös silloin, kun se muutoin on saanut tietoonsa uutta selvitystä, joka edellyttää päätöksen muuttamista.[458]

Myös muutoksenhakuelimillä on muutoksenhakuasiaa käsitellessään oikeus ottaa asia uudelleen tutkittavaksi, jos siinä on ilmennyt uutta selvitystä. Muutoksenhakuelimillä ei erityislainsäädännön perusteella ole tähän kuitenkaan velvollisuutta. Muutoksenhakuelinten kannalta uudelleentutkimistoimivalta merkitsee sitä, että ne voivat muutoksenhakuasiaa käsitellessään ottaa kantaa myös sellaiseen vaatimukseen, joka on jo aikaisemmin ratkaistu. Muutoksenhakuelin voi esimerkiksi lainvoimaisen päätöksen estämättä ratkaista asian uuden selvityksen perusteella muutoksenhakijan eduksi jo aikaisemmalta ajalta

---

[457] Sama oikeus on myös Vakuutusvalvontavirastolla, kun se on esittänyt vakuutusoikeudelle työttömyyskassan tai työttömyysturvalautakunnan päätöksen poistamista. Muutoksenhausta väliaikaiseen maksukieltoa koskevaan päätökseen ei ole erikseen säädetty. Tuorin mukaan tarvetta oikeusturvasyistä muutoksenhakuun ei kuitenkaan ole, koska asianosaisella on valitusoikeus poistamisen jälkeen tehdystä uudesta päätöksestä. Jos esitys hylätään, asianosaisella on oikeus saada takautuvasti etuudet, jotka hän on menettänyt väliaikaisen päätöksen vuoksi (*Tuori* 2004 s. 375).

[458] Jos asiassa ei ole ilmennyt uutta selvitystä, asia tulee hallituksen esityksen mukaan jättää tutkimatta (*HE 117/1994 vp* s. 7).

kuin vain siltä, mihin valituksenalaisessa päätöksessä on otettu kantaa.[459]

Muutoksenhakuelimellä ei ole erityissäännösten perusteella oikeutta ottaa itse tutkittavakseen aikaisemman ratkaisun muuttamista asianosaiselle vahingoksi. Jos uusi selvitys edellyttäisi ratkaisun muuttamista asianosaisen vahingoksi, sosiaaliturvalaitoksen on esitettävä päätöksen poistamista. Jos asianosainen siihen suostuu, päätös voidaan kuitenkin ottaa uudelleen käsiteltäväksi myös asiavirheen korjaamista koskevien erityissäännösten perusteella.

Päätökseen, joka on tehty asian uudelleen tutkimisen jälkeen, saa hakea valittamalla muutosta samassa järjestyksessä kuin etuuspäätöksiin yleensäkin. Muutosta voidaan hakea myös päätökseen, jolla vaatimus asian uudelleen käsittelemisestä on jätetty tutkimatta.[460]

5.1.3 Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännöistä sekä kotimaisesta vastaavasta oikeuskäytännöstä sosiaalivalitusasioissa

EIT on katsonut Suomen rikkoneen eräissä ratkaisuissa EIOS 6.1 artiklaa sillä perusteella, että toimeentuloturvan muutoksenhakuelimet eivät ole antaneet asianosaiselle tilaisuutta tutustua kaikkeen päätöksenteon perusteena olevaan aineistoon ja lausua siitä käsitystään. Suomen on todettu rikkoneen 6.1 artiklaa myös sillä perusteella, että eräässä tapauksessa eläkelautakunnan ja vakuutusoikeuden päätöksen perustelut ovat olleet riittämättömät ja prima facie ristiriidassa sen kanssa, mitä valittaja on esittänyt terveydentilastaan.[461]

---

[459] *Tuori* 2004 s. 377.

[460] Kansaneläkelain mukaan KELA voi ottaa uudelleen tutkittavaksi lainvoimaisella päätöksellä ratkaistun asian, vaikka kysymys on päätöksen muuttamisesta asianosaisen vahingoksi. KEL 74 c §:n mukaan tämä koskee sellaista tilannetta, jossa eläkkeen saajalle on takautuvasti myönnetty eläke tai etuus, joka on otettava huomioon kansaneläkettä määrättäessä tai tällaista etuutta korotettaessa. HE:ssä toimivaltaa perusteltiin sillä, että päätösten tekojärjestyksen vuoksi muutoin jouduttaisiin viemään vakuutusoikeudessa päätettäväksi suuri joukko purkuhakemuksia, joissa henkilölle olisi myönnetty kansaneläke perusteetta tai liian suurena (*Tuori* 2004 s. 377–378 ja *HE 117/1994 vp* s. 8).

[461] *Hirvisaari v. Suomi* (*EIT 27.9.2001*). Vakuutusoikeuden päätöksen tekemisen aikaan vakuutusoikeudessa sovellettiin prosessisäännöksinä vielä soveltuvin osin OK:n säännöksiä. Tapauksessa valittajalle oli aikaisemmin myönnetty työkyvyttömyyseläkettä masennustilan vuoksi. Vuonna 1997 työkyvyttömyyseläke muutettiin osaeläkkeeksi, vaikka valittaja katsoi työkykynsä heikentyneen entisestään. Eläkelautakunta hylkäsi valituksen perustellen päätöstään selostamalla asianomaista säännöstä ja toteamalla tämän jälkeen, että valittajan oireet olivat pahentuneet vuoden 1997 syksyn jälkeen. Eläkelautakunnan päätöksen mukaan valittajan oireita voitiin pitää lievinä ja tämän vuoksi häntä voitiin pitää edelleen osittain työkykyisenä. Vakuutusoikeus hylkäsi valituksen viittaamalla eläkelautakunnan päätökseen ja toteamalla, että vakuutusoikeudelle toimitettu uusi aineisto ei muuttanut arviota valittajan työkyvystä. EIT totesi ratkaisussaan eläkelautakunnan päätöksen perustelujen osalta, että vaikka päätöksen lyhyet perustelut eivät olleet vastoin 6 artiklaa, tapauksen olosuhteet kokonaisuutena huomioon ”the reference to his

Tapauksessa *Kerojärvi v. Suomi (EIT 19.7.1995)* vakuutusoikeus oli sotilasvammalain mukaisessa asiassa hankkinut asian ratkaisseen Tapaturmaviraston lausunnon, jossa virasto suositti valituksen hylkäämistä. Virasto toimitti vakuutusoikeudelle lisäksi asiakirja-aineistoa, josta ilmeni tietoja valittajan sodanaikaisesta hoidosta. Vakuutusoikeus ja sen jälkeen KKO hylkäsivät valituksen toimittamatta aineistoa valittajalle. Tapauksessa valitusta ei tutkittu rationae temporis -perusteella vakuutusoikeuden menettelyn osalta, mutta vakuutusoikeuden menettely otettiin tausta-aineistona huomioon arvioitaessa KKO:n menettelyä. Tuomion kohdassa 42 EIT korosti, että KKO:lla oli ollut sitä suurempi velvollisuus toimittaa aineisto valittajalle, kun vakuutusoikeuden yleisenä käytäntönä oli ollut olla toimittamatta aineistoa valittajille.

EIT on tutkimatta jättämistä koskevassa ratkaisussaan *T.O. v. Suomi (EIT 1.12.1998*) viitannut Kerojärven asiassa antamaansa ratkaisuun. Tapauksessa valittajalle ei toimitettu tiedoksi tapaturmalautakunnan hankkimaa vakuutusyhtiön lausuntoa, jossa lyhyesti suositeltiin valituksen hylkäämistä. Myöskään vakuutusoikeus ei toimittanut hankkimaansa vakuutusyhtiön lausuntoa valittajalle tiedoksi. Lausunnot mainittiin annetuissa päätöksissä. EIT jätti valituksen tutkimatta sillä perusteella, että asiassa ei ollut käytetty kotimaisia oikeussuojakeinoja, koska valittaja ei ollut vedonnut menettelyvirheeseen valituksessaan vakuutusoikeudessa eikä KKO:ssa.

EIT tarkasteli ratkaisunsa suhdetta Kerojärven asiassa annettuun ratkaisuun ja totesi muun ohella, että Kerojärven asiassa Suomen hallitus ei ollut vedonnut vastineessaan siihen, että kotimaisia oikeussuojakeinoja ei ollut käytetty. Lisäksi EIT korosti, että Kerojärven asiassa oli kysymys menettelystä KKO:ssa, jonka päätökset olivat lopullisia. EIT:n mukaan valittajan olisi tullut vedota menettelyvirheeseen, koska päätöksissä oli selvästi mainittu hankituista lausunnoista ja valittajan oli siten täytynyt olla tietoinen lausunnoista. Lisäksi EIT arvioi, että vetoaminen menettelyvirheeseen olisi saattanut olla tehokasta sen vuoksi, että EIOS on voimassa Suomessa lakina ja että KKO:ssa valitusluvan myöntämisedellytykseksi on nimenomaisesti säädetty muun ohella menettelyvirhe.

Tapauksessa *K.P. v. Suomi* (*EIT 31.5.2001*) kysymys oli liikenneonnettomuudessa saadun niskavamman aiheuttamasta työkyvyttömyydestä. Valittaja haki työkyvyttömyyseläkettä sekä vakuutukseen perustuen että yleisenä työkyvyttömyyseläkkeenä. Vakuutukseen perustuvaa työkyvyttömyyseläkehakemusta käsiteltäessä muutoksenhakuelin hankki vakuutusyhtiön lausunnon. Myös vakuutusoikeus hankki vakuutusyhtiön lausunnon. Valittajan haettua työkyvyttömyyseläkettä tarkastuslautakunta hankki KELA:n lausunnon. Valituksessaan vakuutusoikeudelle valittaja toimitti terveydentilastaan lisäaineistoa, josta vakuutusoikeus hankki KELA:n lausunnon. Jokaisessa lausunnossa suositettiin lyhyesti tehdyn valituksen hylkäämistä. Niitä ei annettu valittajalle tiedoksi ennen asian ratkaisua eikä selostettu päätöksissä. EIT:n mukaan adversaalisuuden noudattamisessa huomioon oli otettava, että lausunnoilla pyrittiin vaikuttamaan muutoksenhakuelimen ratkaisun sisältöön. Tämän johdosta muutoksenhakuelinten velvollisuus toimittaa aineisto valittajalle tiedoksi ei riippunut lausuntojen sisällöstä, vaan valittajan itsensä tuli ratkaista, oliko lausunnoilla hänen asiassaan merkitystä (tuomion kohta 27).

---

deteriorating state of health in a decision confirming his right to only a partial pension must have left the applicant with a certain sensation of confusion". EIT viittasi erityisesti siihen, että henkilölle oli maksettu täyttä eläkettä aikaisemmin (tuomion kohta 31). Tätä perustelupuutetta ei korjannut vakuutusoikeuden päätös, jossa viitattiin lähinnä aikaisempaan ratkaisuun (tuomion kohta 32). Viittaustekniikkaa aikaisempaan päätökseen EIT ei sellaisenaan pitänyt 6 artiklan vastaisena menettelynä. Tapauksessa yksityiskohtaisempaa perusteluvelvoitetta korosti erityisesti viranomaistoiminnan johdonmukaisuutta koskeva vaatimus.

> Tapauksessa *K.S. v. Suomi* (*EIT 31.5.2001*) kysymys oli virantoimituksesta pidätetyn virkamiehen oikeudesta ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan. Työttömyysturvalautakunta ei toimittanut valittajalle tiedoksi asiaa aikaisemmin käsitelleen työttömyyskassan ja kassan itsensä hankkimaa työvoimatoimikunnan lausuntoa. Lausunnoissa lähinnä viitattiin asian käsittelyn aikaisempiin vaiheisiin ja todettiin, ettei valituksessa ollut esitetty mitään asiaan vaikuttavaa. Lautakunta hylkäsi valituksen selostaen päätöksessään myös lausuntoja. Vakuutusoikeus hankki työttömyyskassan lausunnon, jota ei annettu valittajalle tiedoksi. EIT korosti tuomiossaan (kohta 23), että adversaalisuus edellytti lausuntojen sisällöstä riippumatta niiden toimittamista valittajalle.

Tutkittavaksi ottamista koskeneessa ratkaisussa *Lamu v. Suomi (EIT 17.9.2002)* valitus tapaturma-asiassa tehtiin prosessin keston perusteella. Asiassa huomioon otettavana prosessin kestona EIT piti ajanjaksoa, joka alkoi valituksesta tapaturmalautakunnalle ja päättyi KKO:n päätökseen hylätä valituslupahakemus. Valitusprosesseihin oli kulunut yhteensä 3v 7 kk ja 28 pv. Tapauksessa menettely vakuutusoikeudessa ja tapaturmalautakunnassa oli ollut varsin nopeaa. Vakuutusoikeudessa asian käsittely oli kestänyt noin 10 kuukautta. Pisimpään asiaa oli käsitelty KKO:ssa, mutta tämän käsittelyviiveen EIT totesi johtuneen pääosin valittajan omasta menettelystä. Valittaja oli itse pyytänyt asiansa käsittelyn lykkäämistä KKO:ssa sen vuoksi, että valittajan terveydentilasta oli tulossa uutta lääketieteellistä selvitystä. Valittajan asiamies toimitti luvatun selvityksen yli vuoden kuluttua lykkäyspyynnöstään, minkä jälkeen hän toimitti vielä lisäselvityksiä. Valitusta ei otettu tutkittavaksi.

> Ratkaisussa *H.A.L. v. Suomi (EIT 4.2.2003)* valitus on osittain otettu tutkittavaksi sen vuoksi, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset eivät toteutuneet ensinnäkään sen johdosta, että valituselimet eivät olleet perustelleet, miksi valittajan esittämä selvitys terveydentilastaan voitiin syrjäyttää. Sairauspäivärahaa koskeneesta KELA:n päätöksestä ei myöskään käynyt ilmi, että valittajan pyyntöä päästä KELA:n määräämiin tutkimuksiin työkykynsä selvittämiseksi olivat vastustaneet KELA:n asiantuntijalääkärit. Valittaja sai tietää näiden asiantuntijalääkäreiden henkilöllisyyden vasta ihmisoikeusvalituksensa käsittelyn yhteydessä. Tietämättömyytensä asiantuntijalääkäreiden panoksesta valittaja katsoo heikentäneen mahdollisuuksiaan hakea tehokkaasti muutosta.
>
> EIT on myös ottanut äskettäin tutkittavakseen valituksen, joka koskee suullisen käsittelyn järjestämättä jättämistä. Ratkaisu *Elo v. Suomi (EIT 20.1.2004)* koskee suullisen käsittelyn järjestämättä jättämistä sekä tapaturmalautakunnassa että vakuutusoikeudessa.

Kotimaisesta oikeuskäytännöstä voidaan tässä yhteydessä mainita ratkaisu *KKO 1994:7*, jolla korkein oikeus purki vakuutusoikeuden päätöksen menettelyvirheen perusteella. Vakuutusoikeus oli valitusta käsitellessään pyytänyt lausunnon kokoonpanoon kuulumattomalta lääkärivarajäseneltään eikä lausuntoa ollut annettu valittajalle tiedoksi.

Ratkaisussa *KKO 1999:84* kysymys oli purun hakemisesta Valtiokonttorin ja vakuutusoikeuden antamiin päätöksiin sillä perusteella, että päätöksiä ei ollut

perusteltu ja että asian käsittelyssä oli siten tapahtunut menettelyvirhe. Ratkaisussaan korkein oikeus totesi, että Valtiokonttorin ja vakuutusoikeuden velvollisuutena oli ollut, ottaen huomioon HM 16.2 §:n, OK 24:15:n (1064/1991), vakuutusoikeuslain (14/1958) 9.4 §:n ja HMenL 24 §:n säännökset, riittävästi perustella ratkaisunsa. Perusteluvelvollisuus korostui erityisesti silloin, kun Valtiokonttorin kannan mukaan vahinko ei ollut sellainen, että vahingon kärsineellä olisi sen johdosta oikeus saada rikosvahinkolain nojalla korvausta, vaikka yleinen tuomioistuin oli katsonut hänellä olevan oikeus saada samasta vahingosta korvausta vahingon aiheuttajalta. Tällainen näkemysero voi tulla kysymykseen vain poikkeuksellisessa tapauksessa, mitä oli korostettu myös asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä erityisesti korvausvastuun yleisten edellytysten arvioinnissa.

> Tapauksessa Tyrvään KO ja Turun HO olivat katsoneet, että B:lle oli rikoksen johdosta aiheutunut pysyvä vika ja haitta. Hylätessään B:n vaatimuksen saada rikoksesta aiheutuneesta pysyvästä viasta ja haitasta korvausta valtion varoista Valtiokonttori oli vain lausunut, ettei ollut osoitettu hakijalle kysymyksessä olevan rikoksen johdosta aiheutuneen rikosvahinkolain nojalla korvaukseen oikeuttavaa pysyvää vikaa tai haittaa. Vakuutusoikeus oli puolestaan perusteluissaan vain lisännyt viittauksen asiassa esitettyyn lääketieteelliseen ja muuhun selvitykseen sekä ilmoittanut ottaneensa huomioon HO:n tuomion. Kaikissa käsittelyvaiheissa oli kysymys ollut samasta lääketieteellisestä selvityksestä.
>
> Korkeimman oikeuden mukaan vakuutusoikeuden ja Valtiokonttorin ratkaisujen perustelut eivät edellä sanottuun nähden täyttäneet niiltä lain mukaan edellytettäviä vaatimuksia, mitä voitiin pitää OK 31:1,4:n mukaisena menettelyvirheenä. Harkitessaan menettelyvirheen vaikutusta jutun lopputulokseen korkein oikeus otti huomioon ratkaisunsa *KKO 1995:95*, jossa oli todettu, että lainkäyttöä kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta tärkeää oli, ettei lainkohdan määräystä menettelyvirheen vaikutuksesta jutun lopputulokseen tulkittu ahtaasti.[462] Perusteluvelvollisuuden laiminlyönti oli koskenut keskeistä korvauskysymystä, jonka vakuutusoikeus ja Valtiokonttori olivat ratkaisseet toisin kuin HO. Tämän vuoksi oli perusteltua otaksua menettelyvirheen olennaisesti vaikuttaneen lopputulokseen.

Menettelyvirheen arvioinnista on ollut kysymys myös ratkaisussa *KKO 2004:42*, jossa vakuutusoikeus työttömyyskassan hakemuksesta oli ensin poistanut A:lle myönnettyjä työttömyysturvaetuuksia koskevat päätökset ja palauttanut asian työttömyyskassan uudelleen käsiteltäväksi. Työttömyyskassan ratkaistua tämän jälkeen A:n oikeuden korvauksiin ja korvausten takaisinperintää koskevan asian A valitti uudesta päätöksestä vakuutusoikeuteen. Asian ratkai-

---

[462] Ratkaisussa *KKO 1995:95* KKO poisti oman ratkaisunsa kantelun johdosta, kun vastauskirjelmästä ei ollut lähetetty vastapuolelle jäljennöstä, vaikka niin olisi OK 30:11.3:n mukaan pitänyt menetellä. KKO ei ollut myöskään erikseen varannut kantelun tekijälle tilaisuutta tulla vastauksen johdosta kuulluksi (jaostoratkaisu, jossa useita äänestyslausumia perusteluista ja lopputuloksesta).

semiseen vakuutusoikeudessa osallistui kummallakin kerralla yksi sama jäsen työnantajien edustajana.

KKO jätti toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta purkuhakemuksen siltä osin kuin vaatimukset perustuivat väitteeseen ilmeisen väärän lain soveltamisesta. KKO tutki esteellisyyttä koskevan väitteen *kanteluna*, jossa sovellettiin vakuutusoikeuden päätöksen antamisajankohta huomioon ottaen OK 13 luvun säännöksiä ennen 1.9.2001 voimassa olleessa muodossaan. Lisäksi KKO otti huomioon EIOS 6 artiklasta johtuvat tuomarin esteellisyyttä koskevat periaatteet.

KKO totesi ensinnäkin, että tuomioistuimissa esiintyy monenlaisia asioita, joissa tuomari joutuu tekemään päätöksiä asian eri vaiheissa. Esimerkkinä voidaan mainita maksukyvyttömyysmenettelyt. Olikin selvää, että vaikka eri vaiheissa tehtävät päätökset liittyvät samaan asiakokonaisuuteen, niitä ei välttämättä voida pitää nyt sovellettavan esteellisyyssäännöksen kannalta samaan asiaan kuuluvina. Myös EIOS:n ratkaisukäytännöstä ilmeni, että jos tuomari asian eri käsittelyvaiheissa tekee sitä koskevia ratkaisuja, tästä ei aiheudu 6 artiklan vaatimusten kannalta esteellisyyttä, mikäli ratkaisut koskevat toisiinsa nähden erillisiä kysymyksiä (esimerkiksi *Morel v. Ranska, EIT 6.6.2000*, erityisesti kohdat 47–49, ja *Depiets v. Ranska*, *EIT 10.2.2004*, erityisesti kohdat 36 ja 41). Se, että tuomari asian aikaisemmassa vaiheessa on tullut tuntemaan asiaa yksityiskohtaisesti, ei sinänsä merkitse sellaisen ennakkokäsityksen syntymistä, joka estäisi pitämästä tuomaria puolueettomana hänen ratkaistessaan sittemmin pääasiaa siinä vaiheessa esitettävien seikkojen ja todisteiden pohjalta. Myöskään tosiseikkojen alustava arviointi ei tee tuomaria esteelliseksi lopullisessa harkinnassa (Morel-tuomion kohta 45 ja Depiets-tuomion kohta 35).

Edellä selostettujen periaatteiden valossa A:n epäilyt eivät KKO:n mukaan olleet oikeutettuja yksistään sen johdosta, että jäsen oli jo aikaisemmin vakuutusoikeuden jäsenenä osallistunut päätöksentekoon etuuspäätösten poistamisesta tai saanut tuolloin tietoja vireillä olleesta rikosasian esitutkinnasta ja että hän näin ollen oli muutoin ennalta tuntenut A:n asian. Objektiivisesti oikeutettuja epäilyksiä ei myöskään voitu perustaa jäsenen väitettyyn vaikutusvaltaan vakuutusoikeuden kollegiossa, jossa hän oli toiminut yhtenä jäsenenä viidestä. Ratkaisevaa asiassa oli se, voitiinko jäsenelle vakuutusoikeuden aikaisemman asian käsittelyn ja päätöksen luonne huomioon ottaen katsoa syntyneen ennakkoasenne sen suhteen, miten myöhemmin esille tulleet kysymykset tulisi ratkaista. Vakuutusoikeuden päätöksessä vuonna 1998 oli otettu kantaa vain siihen, olivatko laissa säädetyt edellytykset työttömyyskassan päätösten poistamiselle olleet olemassa. Tämä harkinta oli perustunut siihen aineistoon, mikä hakemuksen tueksi oli esitetty. Tällaisena aineistona oli päätöksessä mainittu vain työvoimapoliittinen lausunto, joka oli työttömyyskassaa sitova. Vakuutusoikeuden 16.1.2003 antamalla päätöksellä oli puolestaan ratkaistu kysymys A:n työllistymisestä ja työttömyyskorvauksen takaisinperinnästä. Vakuutusoikeudessa vuosina 1998 ja 2003 ratkaistavina olleet kysymykset olivat oikeudellisesti poikenneet toisistaan ja tehdyt päätökset perustuivat erilaiseen selvitykseen. Vaikka vakuutusoikeuden jäsenenä asian ratkaisuun osallistunut sama jäsen oli voinut vuonna 1998 saada A:n väittämin tavoin tietoa hänen asiastaan yleensä, KKO katsoi, ettei A:n epäilyä siitä, että tällä jäsenellä ja siten vakuutusoikeudella olisi ollut ennakkokäsitys siitä, miten hänen työllistymistään tai työttömyyskorvausten takaisinperintää koskeva asia tulisi sittemmin ratkaista, voitu pitää objektiivisesti perusteltuna.

Korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä vakuutusoikeuden menettelyyn on otettu kantaa myös siltä osin kuin vakuutusoikeus on hylännyt suullisen käsittelyn järjestämistä koskeneen vaatimuksen. Ratkaisun *KKO 2003:35* mukaisessa tilanteessa A oli vaatinut suullisen käsittelyn järjestämistä tapaturmavakuutuslakiin perustuneessa korvausasiassa kuullakseen todistajana lääkäriä, joka oli laatinut yhteenvedon A:lle suoritetuista lääketieteellisistä tutkimuksista. Todistajan kuulemisella haluttiin selventää tapaturman ja vammojen ja toisaalta haitan välistä syy-yhteyttä. Vakuutusoikeus oli hylännyt vaatimuksen suullisen käsittelyn järjestämisestä ilmeisen tarpeettomana. Korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevin tarkemmin perustein asia palautettiin vakuutusoikeudelle uudelleen käsiteltäväksi suullisen käsittelyn järjestämistä varten.

> KKO myönsi A:lle valitusluvan. A oli vakuutusoikeudessa – kuten myös KKO:ssa – vaatinut, että vuonna 1975 sattuneen työtapaturman perusteella, jonka vuoksi hänelle oli tähän mennessä suoritettu korvausta oikean yläraajan vaivojen osalta 35 %:n haittaluokan mukaan, olisi korvattava sekä oikean että vasemman yläraajan oireet hänen esittämällään tavalla. Erityispiirteenä asiassa oli, että A:lle oli mainitun työtapaturman jälkeen vuonna 1997 aiheutunut autoonnettomuudessa niskavamma. A oli siten vammautunut kahdessa erillisessä tapahtumassa, joiden osalta suoritettavat korvaukset määräytyvät eri säännöstöjen mukaan ja eri menettelyissä. Lääkärinlausunnon mukaan A oli työkyvytön. Työkyvyttömyyteen olivat A:n mukaan johtaneet yllä mainittu työtapaturma ja liikenneonnettomuus yhdessä eivätkä suoritetut korvaukset olleet riittäviä. Asianmukaisten korvausten määräämiseksi haitat oli eriteltävä eri vakuutustapahtumien ja -yhtiöiden suhteen. Vakuutusoikeudessa oli ollut kysymys työtapaturman osuudesta A:lla todettuihin oireisiin. Edellä todettuun nähden asialla oli huomattava merkitys A:n toimeentulon kannalta.
>
> A oli ollut kesäkuussa 1999 tutkittavana Kaunialan neurologisella poliklinikalla. Tutkimusten perusteella neurologian erikoislääkäri, lääketieteen ja kirurgian tohtori B oli laatinut 26.6.1999 päivätyn selvityksen A:n terveydentilasta. Siinä B oli päätynyt katsomaan muun muassa, että sekä oikean että vasemman yläraajan vaivat olisivat vuoden 1975 työtapaturman perusteella korvattavia ja esittänyt näiden osalta haitta-astetta koskevan arvionsa. B oli lausuntonsa lopuksi esittänyt käsityksensä siitä, millä tavoin korvaus työtapaturman osalta tulisi määrätä. Toisaalta lausunnosta ilmeni, että A:n erilaisten oireiden sekä niiden ja hänelle sattuneiden vammautumisten välisten syy-yhteyksien lääketieteelliseen arviointiin ja erittelyyn liittyi vaikeaselkoisuutta ja epävarmuutta muun muassa sen vuoksi, millä tavoin vammoja ja oireita oli aiemmissa vaiheissa tutkittu.

A oli vaatinut suullisen käsittelyn toimittamista vakuutusoikeudessa B:n kuulemiseksi. A:n tarkoituksena ei siten ollut riitauttaa esitettyä lääketieteellistä selvitystä, vaan kuulustella todistajana lääkäriä, jonka lausuntoon hän oli itse vedonnut. A:n vakuutusoikeuteen tekemästä valituksesta ja A:n vakuutusoikeudelle antamasta vastaselityksestä oli pääteltävissä, että A oli katsonut B:n suullisen kuulemisen tarpeelliseksi tämän antaman kirjallisen lausunnon täydentämiseksi sekä syy-yhteyskysymysten tarkemmaksi selvittämiseksi. Ottaen huomioon asian merkitys A:lle sekä muut edellä todetut seikat, KKO katsoi,

ettei asiassa ollut käsillä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi EIOS 6.1 artiklan tulkintakäytännön valossa voitaisiin katsoa, että A:n vakuutusoikeudessa vaatima suullinen käsittely olisi perustellusti voitu jättää toimittamatta ilmeisen tarpeettomana.[463]

Vakuutusoikeudessa sovellettavaa HLL 38 §:ää oli korkeimman oikeuden päätöksen mukaan tulkittava ottaen huomioon EIOS 6.1 artiklan soveltamiskäytäntö. Mainitun oikeuskäytännön mukaan vaatimus julkisesta oikeudenkäynnistä käsittää oikeuden suulliseen käsittelyyn ainakin yhdessä asteessa. Tällainen käsittely voidaan jättää toimittamatta vain poikkeuksellisista syistä (esimerkiksi *Fischer v. Itävalta*[464]*, EIT 26.4.1995*, tuomion kohta 44, sekä 12.11.2002 annetut ratkaisut asioissa *Lundevall v. Ruotsi*, tuomion kohta 36, *Salomonsson v. Ruotsi*, tuomion kohta 36, ja *Döry v. Ruotsi*, tuomion kohta 39). Arvioitaessa perusteita, joilla suullinen käsittely asianosaisen pyynnöstä huolimatta voitiin jättää toimittamatta, oli korkeimman oikeuden mukaan merkitystä muun muassa sillä, rajoittuiko tutkinta kysymyksessä olevassa tuomioistuimessa oikeuskysymyksiin, jotka yleensä voitiin asianmukaisesti käsitellä kirjallisen aineiston pohjalta, vai käsittikö tutkinta myös asiaan liittyvän tosiseikaston (esimerkiksi *Fredin v. Ruotsi*[465]*, EIT 23.2.1994*, tuomion kohta 22). Tältä osin korkein oikeus totesi, että vakuutusoikeudessa oli ollut kysymys ensisijaisesti A:lla todettujen oireiden syy-yhteydestä hänelle vuonna 1975 sattuneeseen tapaturmaan ja siten tosiseikkojen arvioinnista.

---

[463] KKO:n ratkaisu annettiin äänestyksen jälkeen. Eri mieltä ollut oikeusneuvos Välimäki korosti, että yleensä suullisen käsittelyn järjestämisen tarpeet liittyivät koko oikeudenkäytön järjestämiseen ja luottamuksen turvaamiseen oikeuslaitosta kohtaan. Tämä ei ollut kuitenkaan poikkeuksetonta, koska eräissä asiaryhmissä huomiota voitiin kiinnittää siihen, miten ja millä tavoin näiden asioiden käsittely oli tarkoituksenmukaisinta järjestää. Tällaisissa asiaryhmissä voitiin kiinnittää huomiota myös siihen, saattoiko suullinen käsittely johtaa vaatimuksen hyväksymiseen tai oliko sen toimittamisella merkitystä asian ratkaisemiselle. Vakuutusoikeudessa käsiteltiin vuosittain noin 1 000 tapaturmavakuutusta koskevaa asiaa, joissa oli yleensä kysymys siitä, oliko vamma tai sairaus peräisin tapaturmasta tai muusta tapahtumasta. Tällaisen syy-yhteyskysymyksen selvittämisessä keskeisiä olivat lääketieteelliset kokemussäännöt. Suullinen käsittely saattoi olla tarpeen, jos oireisto oli epäselvä tai kokemussäännöstä vallitsi eri kantoja. B:n lausunnon sisältö huomioon ottaen B:n kuuleminen todistajana ei olisi voinut vakuutusoikeudessa johtaa tapaturmalautakunnan päätöksen muuttamiseen.

[464] Tapauksessa oli kysymys kaatopaikan pitämistä koskeneen luvan peruuttamisesta ja kaatopaikan väliaikaisesta sulkemisesta pohjaveden pilaantumisvaaran vuoksi. Valittaja oli vaatinut suullisen käsittelyn toimittamista sekä valtiosääntötuomioistuimessa että hallintotuomioistuimessa. EIT tutki valituksen hallintotuomioistuimen menettelyn osalta ja katsoi Itävallan rikkoneen tapauksessa suullisen käsittelyn järjestämättä jättämisen vuoksi EIOS 6.1 artiklaa. Tapauksessa hallintotuomioistuin oli ainoa tuomioistuinaste, jonka toimivaltaan kuului tutkia niin tosiseikkoja kuin lain oikeaa soveltamista koskevia kysymyksiä. EIT kiinnitti huomiota myös siihen, että hakijan kannalta kysymyksessä oli hyvin tärkeä elinkeinon harjoittamista koskenut asia (”the very existence of Mr. Fischer’s tipping business”).

[465] Kysymys oli maa-ainesten ottamista koskevan lupa-asian käsittelystä regeringsrättenissä rättsprövning-asiana. Regeringsrättenissä vähemmistö jäsenistä äänesti suullisen käsittelyn toimittamisen puolesta. EIT viittasi äänestykseen osoituksena siitä, että tapauksessa suullinen käsittely oli ollut tarpeen tosiseikkojen selvittämiseksi.

Korkein oikeus korosti, että toisinaan kuitenkin myös asia, jossa ei ollut kysymys pelkästään oikeuskysymyksistä, saattoi olla asianmukaisesti käsiteltävissä ja ratkaistavissa pelkästään asiakirjojen pohjalta ja ilman suullista käsittelyä. Erityisesti sosiaaliturvaetuuksia koskevien asioiden osalta EIT oli viitannut siihen, että näitä koskevat ratkaisut usein riippuivat kirjallisista lääkärinlausunnoista ja että ne voivat siten olla paremmin käsiteltävissä asiakirjojen kuin suullisten esitysten perusteella (esimerkiksi Lundevall, tuomion kohta 38, Salomonsson, tuomion kohta 38, ja Döry, tuomion kohta 41). EIT oli tällöin kiinnittänyt huomiota myös tarpeeseen huolehtia siitä, että tämän kaltaisten asiaryhmien käsittelyjärjestys oli riittävän tehokas ja kustannuksiltaan kohtuullinen.

Ratkaisussa Döry, jossa hakija oli tapaturma-asiassa vaatinut suullista käsittelyä tarkoituksenaan selittää asiaansa, EIT katsoikin, ettei suullisen käsittelyn toimittamatta jättäminen ollut kyseisessä tapauksessa EIOS 6.1 artiklan vastaista, koska kysymys oli ensisijaisesti esitettyjen kirjallisten ja keskenään samansuuntaisten lääkärinlausuntojen oikeasta tulkinnasta, joka oli asianmukaisesti tehtävissä asiakirja-aineiston perusteella (tuomion kohdat 42 ja 43). Tässä yhteydessä kiinnitettiin huomiota myös siihen, ettei hakija ollut vedonnut suulliseen todisteluun tai muutenkaan yksilöinyt perusteita vaatimukselleen suullisesta käsittelystä (tuomion kohta 44). Toisaalta EIT:n ratkaisuista asioissa Lundevall ja Salomonsson (tuomioiden kohta 39) ilmenee, että vaikka kirjallisilla lääkärinlausunnoilla olisikin asiassa keskeinen merkitys, tämä seikka ei välttämättä oikeuttanut suullisen käsittelyn epäämiseen, jos kysymys ei ollut vain näiden tulkinnasta ja suullinen käsittely olisi omiaan antamaan merkityksellistä ainesta asiassa ratkaistavana olevien kysymysten arvioimiseksi.

Kummassakin tapauksessa haettiin vammaisuuden perusteella aiheutuvien taloudellisten lisäkustannusten korvaamista. Salomonssonin tapauksessa lisäkustannukset aiheutuivat valittajan tavanomaista suuremmasta nesteiden tarpeesta ja Lundevallin tapauksessa vastaavasti siitä, että valittajalla oli vaikeuksia puheen tuottamisessa ja hän tarvitsi tämän vuoksi apua. Kummassakin tapauksessa lääninoikeus oli kumonnut vakuutuskassan päätöksen ja kamarioikeus puolestaan lääninoikeuden ratkaisun. Salomonsson halusi tulla kuulluksi juomakulutuksensa aiheuttamista lisäkustannuksista. Lundevall puolestaan halusi esittää kysymyksiä ratkaisun tehneelle elimelle sekä tulla tuomioistuimeen nähtäville henkilökohtaisesti. Kummassakin tapauksessa EIT arvioi, että suullisen käsittelyn kautta olisi saatavilla lisäselvitystä asiaan. Lundevallin tapauksessa EIT kiinnitti myös huomiota siihen, että kamarioikeus oli kumonnut lääninoikeuden päätöksen äänin 3–2 vähemmistöön jääneiden jäsenten ollessa sitä mieltä, että kustannusten korvaaminen oli ollut oikeutettua.

KKO ei maininnut perusteluissaan ratkaisua *Schüler-Zgraggen v. Sveitsi* (*EIT 24.6.1993*), jossa oli kysymys vakuutustuomioistuimessa käsitellystä invalidieläkeasiasta. Jo tuossa ratkaisussa EIT korosti suullisen käsittelyn järjestämistarpeen osalta samoja seikkoja kuin myöhemmissä Ruotsia koskeneissa ratkaisuissaan (4. kappale tuomion kohdassa 58: ”Since it was highly technical, it was better dealt with in writing than in oral argument”). EIT myös totesi, että kansallisten viranomaisten huoli asioiden nopeasta ja tehokkaasta käsittelystä oli ymmärrettävää ja että säännönmukaisesti järjestettävät suulliset käsittelyt

> voisivat muodostaa esteen erityisesti sosiaaliturva-asioissa niiden erityistä joutuisuutta koskevalle vaatimukselle. Mielenkiintoinen perustelu kirjallisen menettelyn sallittavuuden puolesta oli myös se, että EIT totesi asian yksityisen lääketieteellisen laadun olleen omiaan vaikuttamaan siihen, että valittaja ei ollut halunnut asiansa julkista käsittelyä (”its private, medical nature would no doubt have deterred the applicant to have the public present”). EIT jätti valituksen tutkimatta, koska valittajan katsottiin luopuneen oikeudestaan suulliseen käsittelyyn sen johdosta, että hän ei ollut erikseen pyytänyt suullisen käsittelyn järjestämistä. [466]

Edellä selostettu EIT:n käytäntö huomioon ottaen korkein oikeus siis päätyi siihen, että työtapaturman perusteella vaadittavaa korvausta koskevan asian ratkaiseminen kaikilta osin kirjallisessa menettelyssä voi olla sopimuksen 6.1 artiklan kannalta hyväksyttävää, jos asiassa oli kysymys kirjallisten lääkärinlausuntojen sisällön tai lääketieteellisten kokemussääntöjen arvioinnista ja niiden vaikutuksesta asian ratkaisemiseen. Jos esitetty lääketieteellinen selvitys oli asian ratkaisemisen kannalta epätäydellistä, ristiriitaista tai riidanalaista, tapauksen laadusta ja esitetyistä vaatimuksista riippuen mainittu sopimusmääräys voi kuitenkin edellyttää, että asianosaisen vaatimuksesta asiaa voidaan selvittää suullisessa käsittelyssä.

> Lisäksi EIT:n käytännöstä ilmenee, että arvioitaessa asianosaisen oikeutta suulliseen käsittelyyn on otettava huomioon myös asian merkitys hänelle (esimerkiksi *Eisenstecken v. Itävalta, EIT 3.10.2000*, kohta 35). Asian tärkeys asianosaiselle objektiivisesta näkökulmasta tarkasteltuna oli siten seikka, joka osaltaan vaikutti sen punnintaan, oliko käsillä sellaisia erityisiä perusteita, joiden vuoksi oikeus suulliseen käsittelyyn ainakin yhdessä oikeusasteessa voi syrjäytyä.

Vakuutusoikeuden ja sen alaisen muutoksenhakujärjestelmän ilmeiset ongelmat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten soveltamisessa johtivat siihen, että oikeusministeriö määräsi toukokuussa 2002 *Maija Sakslinin* tekemään selvityksen perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisesta erityisesti työkyvyttömyyseläkkeitä ja lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevien valitusten käsittelyssä.[467] Toimeksiannon mukaisesti selvityksessä tuli keskittyä valitusten käsittelyaikoihin, lääketieteellisten seikkojen selvittämisen arviointiin sekä päätösten perustelemisen arviointiin.

Selvityksessä, joka valmistui syyskuussa 2003, pidetään tärkeimpänä kehittämisen kohteena lääketieteellisen arvioinnin avoimuutta ja lääketieteellisen

---

[466] Suullisesta käsittelystä luopumisesta nimenomaisesti ja konkludenttisesti ks. *Danelius* 2002 s. 184–186.

[467] Näiden asioiden määrä vakuutusoikeuden vuosittaisesta ratkaisumäärästä on noin 3 000. Olanterä kritisoi selvitystä sekä rajaukseltaan että dokumentoimattomalta ja epäselvältä suorittamistavaltaan (*Olanterä*, OHOI 5/2003 s. 18).

arviointimenettelyn uudistamista.[468] Selvityksessä ehdotetaan myös suullisten käsittelyjen lisäämistä, päätösten perustelujen kehittämistä[469] sekä käsittelyn nopeuttamista lyhentämällä ns. odotusaikoja asian käsittelyssä. Kiireellisyysjärjestys tulisi arvioida uudelleen, ja kiireellisyysjärjestykseen tulisi lisätä iäkkäiden ja vakavasti sairaiden muutoksenhakijoiden asiat. Resurssien tehokkaammaksi käyttämiseksi selvityksessä ehdotetaan päätöksen poistamista koskevan menettelyn yksinkertaistamista. Vaihtoehtoina poistamisasioiden käsittelyn tehostamiseksi selvityksessä esitetään siirtymistä joko yhden tuomarin kokoonpanoon tai asioiden siirtämistä kansliahenkilökunnan ratkaistavaksi silloin, kun asia on selvä ja riidaton.[470]

Sakslin toteaa selvityksessään, että hänen tekemiensä haastattelujen perusteella näyttää siltä, että vakuutusoikeudessa ei ole täysin selkeää käsitystä siitä, miten virallisperiaate vaikuttaa suullisessa käsittelyssä. Selvityksen tekijän mukaan osa haastatelluista näytti mieltävän prosessiasetelman siten, että etuuspäätöksen tehnyt laitos on jutussa valittajan vastapuoli. Tuomarit suhtautuvat myös hieman eri tavoin siihen, missä laajuudessa asia tulisi tutkia silloin, kun muutoksenhakija on selvästi rajannut sen, mistä seikoista ja millä perusteilla päätökseen haetaan muutosta.[471] Sakslin toteaa samoin, että vakuutusoikeudessa omaksutun käytännön mukaisesti mahdollisuuteen järjestää suullinen käsittely lääketieteellisen näytön selventämiseksi suhtaudutaan torjuvasti.[472]

---

[468] Selvityksessä lääkärijäsenten tehtäväksi nähtiin ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden turvaaminen. Tämä tehtävä ei toteudu täysimääräisesti, koska lääketieteellinen arviointi jää tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin ja lääkärijäsenet eivät myöskään osallistu tuomioistuimen päätösten perustelujen laatimiseen (*OM Lausuntoja ja selvityksiä 2003:21* s. 7–8). Oikeuskäytännöstä mainittakoon esimerkiksi *KKO 1998:134*, jonka mukaan vakuutusoikeuden käsittelymuistioon merkitty vakuutusoikeuden lääkärin oikeuden jäsenenä antama lausunto oli osa OK 1:7:ssä tarkoitettua kokonaan salassa pidettävää neuvottelua, josta ei ollut oikeutta saada tietoja edes viranomaisen luvalla.

[469] Havu – Juntunen korostavat, että sosiaaliturvan muutoksenhakuelinten ratkaisujen perusteluilta tulee lääketieteellisissäkin tapauksissa vaatia eri suuntiin menevien näkökohtien esittämistä. Työkyvyn arvioinnin perusteluihin tulisi aina sisällyttää toimintakyvyn kuvaus suhteesta työhön. Lisäksi hylkäystapauksissa saattaa olla paikallaan arvioida työkyvyttömyyden uhkaa ja siihen vaikuttamista eri (kuntoutus)toimenpitein. Hylkäystapauksissa perusteluihin tulisi myös kirjata vallitsevaa tutkimustietoa esimerkiksi altistumisen ja sairauden välisestä yhteydestä (*Havu – Juntunen*, LM 2002 s. 612).

[470] *Sakslin* ei esitä käytännön toimia valitusasioiden käsittelyn nopeuttamiseksi, vaan hän toteaa, että vakuutusoikeudessa tulisi seurata näitä aikoja ja pyrkiä poistamaan odotteluajat kokonaan. *Olanterän* mukaan ilman resurssilisäyksiä odotusaikojen lyhentäminen on mahdollista vain 1–2 viikolla (*Olanterä*, OHOI 5/2003 s. 20).

[471] Sosiaaliturva-asioissa muutosta haetaan usein yleisluontoisella valituskirjelmällä. Tavanomaista on myös se, että valituskirjelmä on sinänsä seikkaperäinen, mutta valitus kohdistuu ratkaisun kannalta epärelevantteihin seikkoihin (*OM Lausuntoja ja selvityksiä 2003:21* s. 13). Samansuuntainen on oma tutkimushavaintoni valituskirjelmien sisällöstä KHO:ssa erityisesti toimeentulotukiasioissa ks. tarkemmin luku VI.

[472] *OM Lausuntoja ja selvityksiä 2003:21* s. 16. Tarkastuslautakunnassa arviointi on lääketieteellistä noin puolessa tapauksista, tapaturmalautakunnassa noin 90 %:n osalta ja eläkelautakunnassa noin 75 %:n osalta (*Havu – Juntunen*, LM 2002 s. 595).

Sakslinin tekemä haastatteluhavainto on mielenkiintoinen siinä suhteessa, että vakuutusoikeuden asiantuntijalääkäreiden tarvetta on perusteltu myös sillä, että asiantuntijalääkärien tehtävänä on taata korvauskäytännön säilymisen yhdenmukaisena. Viime kädessä tämän on esitetty merkitsevän yleistä vastuuta korvausjärjestelmien toimintaedellytysten säilymisestä.[473] Yleisen edun valvonta tuomioistuimen jäsenenä soveltuu huonosti perinteiseen ajatteluun tuomioistuimen tehtävistä ja tuomioistuimen riippumattomuudesta. Ongelma on kuitenkin hallintolainkäyttöjärjestelmässä yleinen niin kauan kuin julkisen osapuolen asemaa prosessissa ei ole järjestetty selkeästi. Vakuutusoikeuden järjestelmässä järjestämismalli voisi käsiteltävien asioiden lukuisuuden vuoksi olla erityinen asiamiesjärjestelmä, jossa etuuslaitoksen tai etuusviranomaisen puhevaltaa käyttäisi julkinen asiamies. Sakslinin selvityksessä tämäntyyppistä hallintolainkäyttöjärjestelmän kehittämistä ei ole tarkasteltu.

Sakslin esittää selvitettäväksi, olisiko mahdollistaa yhdistää samaa muutoksenhakijaa koskevien yhtä aikaa vireillä olevien asioiden käsittely vakuutusoikeudessa muissakin kuin eläkeasioissa, jolloin voitaisiin saavuttaa asianomaisen henkilön kokonaistilanteen kannalta sekä yhdenmukaisempia että nopeampia ratkaisuja. Tämän lisäksi selvityksessä katsotaan, että voimassa olevien eläkelakien mukaiset yleisluontoiset työkyvyttömyyden määritelmät eivät täytä PL 80.1 §:n vaatimuksia. Lainsäädännön täsmentämisen lisäksi olisi laadittava myös lääketieteellinen kriteeristö sekä työkyvyttömyyden toteamisesta että jäljellä olevan työkyvyn arvioimisesta. Kriteeristön tulisi sisältää myös suosituksia siitä, minkälaiset seikat osoittavat lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa korvauksen saamiseksi edellytetyn syy-yhteyden ja milloin tätä syy-yhteyttä ei vakiintuneesti katsota olevan olemassa.[474] Vakuutusoikeuden lääkärijäsenten käytön osalta esitetään selvitettäväksi, edellyttääkö oikeusturvan toteutuminen lääkärijäsenten erikoistumista ja tulisiko lääketieteellinen arvio tehdä useamman lääkärijäsenen muodostamassa kokoonpanossa ainakin silloin, kun työkyvyttömyydellä voi olla useita syitä. Sakslin esittää lisäksi selvitettäväksi, tulisiko lääkärijäsenten kaksoisrooli yhtä aikaa vakuutusoikeuden jäsenenä ja muutoin käytettävissä olevana asiantuntijana poistaa.

Sakslinin esittämät selvitystarpeet vaikuttavat kokonaisuutena perustelluilta. Yksi selvittämisehdotuksista on mielestäni kuitenkin puutteellisesti harkittu ja siten huonosti hallintolainkäytön kokonaisuuteen soveltuva. Mainitun ehdotuksen mukaan käsittelyaikoja vakuutusoikeudessa voitaisiin nopeuttaa hankkimalla vakuutusoikeuden käyttöön aikaisempien käsittelyasteiden asiakirjoista vain ne, joihin muutoksenhakija ja ensi asteen päätöksen tehnyt yhtiö tai laitos ovat valituksessaan ja vastineessaan yksilöidysti vedonneet.[475] Virallisperiaat-

[473] *Havu – Juntunen*, LM 2002 s. 616–617.
[474] *OM Lausuntoja ja selvityksiä 2003:21* s. 8.
[475] *OM Lausuntoja ja selvityksiä 2003:21* s. 14.

teen toteutumisen kannalta tämänsuuntainen valikoitu asiakirjojen hankinta vaikuttaa prima facie yhteen sovittamattomalta sekä suhteessa kansalliseen oikeussuojajärjestelmään että suhteessa EIT:n oikeuskäytännössä kehittyneisiin periaatteisiin. Valikoiva asiakirjojen hankintajärjestelmä asettaa valittajalle selvästi enemmän vaatimuksia kuin nykyinen järjestelmä, jossa valittajilla on jo ilmiselviä vaikeuksia hoitaa itse asioitaan. Tarvittavien asiakirjojen nopeaa toimittamista varmistavat toimenpiteet ovat harkinnanarvoisia, mutta painopiste niissä tulisi olla sen varmistamisessa, että asian ratkaisseen viranomaisen asiakirja-akti on koottu selkeästi ja täydellisesti. Asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi tulisi myös harkita ja selvittää sähköisen asioinnin kehittämistä.

> Sakslinin mukaan suullisen käsittelyn järjestäminen lisää ennen kaikkea esittelijän työmäärää, minkä vuoksi niihin saatetaan esittelyyn perustuvassa tuomioistuinmenettelyssä suhtautua torjuvasti. Lääketieteellistäkin näyttöä tulisi voida esittää suullisesti, jos asiassa on ristiriitaisia lääkärinlausuntoja.
>
> Sakslin korostaa, että etuudenhakijan työkyvyn arviointiin perustuvassa arviointijärjestelmässä puutteena on juuri se, että päätöksentekijä ja etuuden hakija eivät kohtaa. Kun kohtaaminen puuttuu asian aikaisemmistakin käsittelyvaiheista, vakuutusoikeuteen kohdistuvat vaatimukset lisääntyvät. Välittömyyden saattamiseksi osaksi aikaisempaa asian käsittelyä Sakslin suosittaa, että Suomessa voitaisiin siirtyä malliin, jossa hakija voisi saattaa terveydentilansa ja työtai toimintakykynsä monijäsenisen lautakunnan arvioitavaksi. Tuolloin jo etuuden hakemisvaiheessa järjestettäisiin hakijan suullinen kuuleminen. Menettelyssä voitaisiin kuulla myös muita tahoja, kuten hakijan työnantajaa tai hakijan omaisia.

Sakslinin esittämä ”kohtaamismalli” on mielenkiintoinen suhteessa siihen, mitä *Wilhelmsson* puolestaan on esittänyt oikeudenkäynnistä moraalidiskurssina ja kommunikaation välineenä sekä tuomarin roolista. Yhteiskunnassa, jossa usko johdonmukaiseen ja rationaalisesti perusteltuun oikeusjärjestelmään on katoamassa, edellytetään tuomarilta suurempaa henkilökohtaista vastuuta ja kykyä empatiaan.[476] Näkemykseni mukaan tuomioistuinmenettelyjen tai oikeusturvamenettelyjen ”empatialisäykset” eivät kuitenkaan ratkaise ratkaisutoimintaan kohdistuvia tehokkuusvaatimuksia.

Vakuutusoikeuden vuosittaisesta asiamäärästä erittäin merkittävän osan muodostavat poistohakemukset (noin 20 %). Näiden hakemusten hyväksymisprosentti on hyvin korkea (noin 80 %), mikä osoittanee, että poistohakemukset ovat pääosin aiheellisia. Asiaryhmä saattaisi olla soveltuva nykyistä pienem-

---

[476] *Wilhelmsson* 2001 s. 111–124. *Havu – Juntunen* toteavat, että vakuutusoikeudessa lääketieteellisen asiantuntijajäsenen käytön myötä lääketieteellinen asiantuntemus välittyy muille jäsenille nopeasti, välittömästi ja vähäisin kustannuksin verrattuna järjestelmään, jossa tuomioistuin pyytää ulkopuolisia asiantuntijalausuntoja. Kirjoittajien mukaan ”on myös hyvä, että lääkärijäsen joutuu perustelemaan omia näkemyksiään muille jäsenille sen sijaan, että käsillä olisi vain lääkärin allekirjoittama asiantuntijalausunto”. Tuomioistuimen omien asiantuntijajäsenten käyttö lisää myös muutoksenhaun tehokkuutta, koska tämä mahdollistaa jutun ratkaisemisen uuden selvityksen perusteella asiaa palauttamatta (*Havu – Juntunen*, LM 2002 s. 598–601).

män tuomarikollegion, jopa yhden tuomarin käsiteltäväksi. Sakslinin esittämällä tavalla asiaryhmä ei kuitenkaan liene juridiselta laadultaan sellainen, että sen käsittely tulisi uskoa kansliahenkilökuntaan kuuluville. Sakslinin selvityksessä ei ole toisaalta pohdittu sitä, voitaisiinko poistoinstituutista kokonaan luopua ainakin siinä muodossa, että nämä asiat täytyy kierrättää tuomioistuimen kautta.

5.2 MUUTOKSENHAUSTA KUNNAN JÄRJESTÄMÄÄN SOSIAALIHUOLTOON JA TERVEYDENHOITOON

5.2.1 Muutoksenhausta toimeentulotukea, sosiaalihuoltoa ja lastensuojelua koskeviin ratkaisuihin

Hallintolainkäytössä käsitellään runsaasti valituksia, jotka kohdistuvat kunnan järjestämään sosiaalihuoltoon. Tällaisia valituksia ovat esimerkiksi toimeentulotukea ja vammaispalveluja koskevat valitukset. Sosiaalihuoltolainsäädäntöön perustuvia erilaisia etuuksia ja tukia koskevat valitukset ovat myös yleisiä. Hallintolainkäytössä käsitellään samoin paljon lastensuojelulainsäädäntöön perustuvia valituksia, joissa päätöksen kohteena voi olla lapsen huostaanotto, sijaishoitoon sijoittaminen taikka huostaanotetun vanhemman ja lapsen yhteydenpidon rajoittaminen.[477]

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaan muutoksenhausta toimeentulotuen myöntämistä koskeviin päätöksiin säädetään sosiaalihuoltolain 7 luvussa. Viranhaltijan päätökseen, joka koskee toimeentulotuen antamista, on ensi vaiheessa haettava oikaisua toimielimeltä 14 päivän määräajassa. Vasta toimielimen päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Sosiaalihuoltolain 49 §:n 2 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä, joka koskee toimeentulotuen antamista tai määrää, saa valittaa valituslu-

[477] Valituskelpoisia päätöksiä ovat oikeuskäytännön perusteella myös toimielimen päätökset sijaishuollon sijoituspaikan muuttamisesta tai lapsen olinpaikan ilmoittamatta jättämisestä. Tuorin mukaan sen sijaan ”yksittäisistä, laissa yksilöimättömistä päätöksistä, joita toimielin voi lain 19.1 §:n nojalla tehdä lapsen hoidosta, kasvatuksesta ja muusta huolenpidosta sekä olinpaikasta, ei yleensä voitane valittaa, ellei perustuslain 21.1 § perustele valitusoikeutta” (*Tuori* 2004 s. 535). Vuonna 2003 lastensuojelun avohuollon piirissä oli 56 379 lasta. Kodin ulkopuolelle sijoitettuna oli 14 392 lasta. Huostaanotto koski kaikkiaan vuoden aikana 9 076 lasta (kiireellisiä huostaanottoja 1 302). Huostaanotetuista oli tahdonvastaisesti huostaanotettuja noin 20 % (*STAKES Tilastotiedote 17/2004*). STAKES on myös selvittänyt hallintotuomioistuimissa käsiteltyjen lastensuojeluasioiden määriä vuosina 1994–2000, suullisten käsittelyjen määrää sekä avustajan käyttöä. Vuonna 2000 hallinto-oikeuksissa tehtiin 352 lastensuojeluasiaa koskevaa ratkaisua, jotka koskivat kaikkiaan 453 lasta. Vain noin 3–4 % kaikista sijoitettuja lapsia koskevista ratkaisuista tulee hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi (*Heino – Rantamäki – Sallila* 2002 s. 13–28 ja 34).

vanvaraisesti. Valitusluvan myöntäminen on mahdollista sosiaalihuoltolain 49 §:n 3 momentin mukaan vain prejudikaattiperusteella.[478]

> Aikaisemmin toimeentulotuen myöntämistä koskevista päätöksistä ei voinut lainkaan valittaa KHO:een. Nykymuotoinen valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 1999 alusta. Ennen toimeentulotukilain säätämistä toimeentulotuen myöntämiseen sovellettiin sosiaalihuoltolain ja toimeentulotuen yleisistä perusteista annetun VNp:n (988/1993) säännöksiä. Sosiaalihuoltolaissa toimeentulotuki vahvistettiin oikeuden luonteiseksi etuudeksi, jonka myöntäminen ei saanut riippua kunnan talousarviosta. Sosiaalihuoltolain mukaan ratkaisun tuli perustua yksinomaan tuen tarvetta koskevaan arvioon.
>
> Huhtasen vuodelta 1994 olevassa väitöskirjatutkimuksessa selvitettiin kuntien tekemiä toimeentulotukiratkaisuja ja niistä tehtyjä valituksia. Tutkimuksessa analysoitiin, miten kuntien antamat ohjeet olivat vaikuttaneet soveltamiskäytäntöön. Tutkimuksessa oli mukana yhteensä 478 lääninoikeuden ratkaisua, joista 261 oli Hämeen lääninoikeuden ja 217 ratkaisua Keski-Suomen lääninoikeuden tekemiä. Huhtasen tutkimuksessa selvitettiin myös, olivatko lääninoikeuksien tulkintaratkaisut yhtenäistäneet kuntien tulkintalinjoja.
>
> Huhtasen mukaan yhden asteen tuomioistuinmenettelyllä ei ollut kokonaan pystytty estämään toimeentulotukikäytäntöjen paikkakuntakohtaista eriytymistä. Tutkimus osoitti kuntien ratkaisukäytännön lainmukaiseksi siinä suhteessa, että tuen epäämistä ei ollut yleensä perusteltu määrärahojen niukkuudella. Kuntien antamien tulkintaohjeiden perusteella määrärahatilanteella oli kuitenkin merkittävää välillistä vaikutusta. Käytännössä kuntien omat tulkintaohjeet olivat johtaneet tasapuolisen kohtelun vaarantumiseen. Johtopäätöksinään Huhtanen esitti, että toimeentulotuen myöntämisen edellytyksiä tulisi täsmentää lainsäädännössä ja että toimeentulotukiasioissa tulisi avata muutoksenhakumahdollisuus myös KHO:een.[479]
>
> Toimeentulotuen *takaisinperinnässä* kunnan viranomaisella ei ole toimivaltaa tehdä itse valituskelpoista hallintopäätöstä. Toimeentulotuesta annetun lain 22 §:n 1 momentin mukaan hakemus toimeentulotuen takaisinperinnästä on tehtävä HAO:lle laissa tarkemmin säädetyssä määräajassa. Mikäli toimeentulotuen takaisinperinnästä on päätetty lain 20 §:n mukaisesti tukea myönnettäessä, määräaika hakemuksen tekemiselle on kolme vuotta tuen maksamisesta. Mikäli tukea halutaan periä takaisin lain 20 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa väärinkäyttötapauksissa, määräaika hakemuksen tekemiselle on viisi vuotta tuen maksamisesta. HAO:n takaisinperintäasiassa antamaan ratkaisuun voidaan hakea rajoituksetta muutosta KHO:lta.

---

[478] Kuivalaisen ja Ukkola-Kettulan mukaan muutoksenhakuoikeus toimeentuloturvaratkaisuihin on sinänsä tarveharkinnan kannalta tarpeellista. Toisaalta järjestelmän prejudikaattiperusteisuus voi vaikuttaa ristiriitaisella tavalla toimeentuloturvan myöntämisedellytyksiin, eli ennakkopäätös voi kirjoittajien mukaan vähentää käytännön soveltamistilanteessa yksilöllistä tarveharkintaa (*Kuivalainen – Ukkola-Kettula*, Oikeus 2000 s. 180). Ruotsissa sosiaalipalvelulain (socialtjänstlag 2001:453) mukaan toimeentulotukea ja muita sosiaalipalveluja koskeviin päätöksiin voidaan hakea muutosta hallintovalituksin lääninoikeuteen. Muutoksenhaku kamarioikeuteen edellyttää valitusluvan myöntämistä (*prop. 2000/01:80* s. 96–97). Ruotsin tuomioistuinlaitoksen tilastojen perusteella sosiaalipalvelulain mukaisten valitusten määrä väheni vuosien 1997 ja 1998 välillä lääninoikeuksissa noin 14 000 jutulla. Tuolloin voimassa ollut valitusrajoitus kohdistui toimeentuloturvan yksityiskohtaisella tarveharkinnalla myönnettäviin avustuksiin. Vuoden 2002 heinäkuusta hallintovalituksen piiriin tulivat myös kuntien päätökset asiakkaalta perittävistä eräistä palvelumaksuista (*prop. 2000/01:149* s. 50–51, lainmuutos SFS 2001:847).

[479] *Huhtanen* 1994 s. 77 ja 329–333.

Sosiaalihuoltolaissa säädettyjä kunnan järjestämisvastuulle kuuluvia *yleisiä sosiaalipalveluja* ovat sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, omaishoidon tuki sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä edistävä toiminta ja heidän työtoimintansa.[480] Sosiaalihuoltolain 23 §:n mukaan asumispalveluja annetaan henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asunnon tai asumisen järjestämisessä. Laitoshuoltoa annetaan puolestaan henkilöille, jotka tarvitsevat apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai jota ei ole tarkoituksenmukaista järjestää henkilön omassa kodissa muita sosiaalipalveluja hyväksi käyttäen (24 §).

Sosiaalihuoltolain muutoksenhakusäännöksiä sovelletaan sekä niihin päätöksiin, jotka perustuvat pelkästään sosiaalihuoltolain tai -asetuksen soveltamiseen, että niihin päätöksiin, jotka koskevat sosiaalihuollon erityislaeissa säänneltyjä etuuksia. Sosiaalihuoltolain yleissäännökset kuitenkin väistyvät, mikäli erityislaissa muutoksenhausta säädetään toisin.[481] Sosiaalihuoltolain 49 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen asiassa, joka koskee *sosiaalipalvelun antamista*, ei saa hakea muutosta valittamalla. Jatkomuutoksenhakukielto korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskee myös *sosiaalisen luoton myöntämistä* tai tällaisen *luoton määrää* sekä *sosiaalipalvelusta perityn maksun suuruutta*.[482]

Lasten päivähoidossa alle kouluikäisten lasten vanhemmilla on subjektiivinen oikeus valintansa mukaan joko päivähoitopaikkaan taikka lasten kotihoidon tai yksityisen hoidon tukeen. *Lasten päivähoidosta annetussa laissa* (36/1973) valituskielto koskee osaa jo ensi asteen päätöksiäkin. Lapsen päivähoitoon ottamista koskevaan kunnallisen toimielimen päätökseen saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, jos päätös koskee alle kouluikäistä lasta (lain 31 §). Jatkovalitusmahdollisuutta korkeimpaan hallinto-oi-

---

480 *Sosiaalihuollolla* tarkoitetaan mainitussa laissa sosiaalipalveluja, toimeentulotukea, sosiaaliavustuksia, sosiaalista luottoa ja niihin liittyviä toimintoja, joiden tarkoituksena on edistää ja ylläpitää yksityisen henkilön, perheen sekä yhteisön sosiaalista turvallisuutta ja toimintakykyä.

481 Sosiaalihuoltolain muutoksenhakusäännöksistä yleisesti *Tuori* 2004 s. 341–342.

482 Säännökset lisättiin lakiin vuoden 2003 alusta (HE 142/2002 vp). Sosiaalisesta luototuksesta annetun lain (1133/2002) mukaan kunta voi järjestää sosiaalihuoltoon kuuluvaa sosiaalista luotonantoa päättämässään laajuudessa. Sosiaalinen luotto voidaan myöntää henkilölle, jolla pienituloisuutensa ja vähävaraisuutensa vuoksi ei ole muulla tavoin mahdollisuutta saada kohtuullista luottoa. Lisäksi laissa edellytetään, että tällaisella henkilöllä on kykyä suoriutua luoton takaisinmaksusta. Sosiaalihuoltolain uutta jatkovalituskieltoa tarkasteltiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa, jossa kieltoa pidettiin hakijan oikeusturvan kannalta ongelmattomana (*PeVL 43/2002 vp* s. 2). Valiokunta kiinnitti sen sijaan huomiota HE:ssä (s. 25) esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan kunnan ja luotonsaajan välisestä *sopimuksesta* mahdollisesti aiheutuvat riidat kuuluvat käsiteltäviksi yleisissä tuomioistuimissa. Valiokunta totesi päätöksen luoton myöntämisestä kuitenkin synnyttävän *julkisoikeudellisen oikeussuhteen*, joten riidat luotosta tai sitä koskevan päätöksen toteuttamiseksi tehdystä sopimuksesta kuuluivat sosiaalihuoltolain 51 §:n mukaisesti hallinto-oikeuden ratkaistaviksi. Sosiaali- ja terveysvaliokunta muutti HE:tä siten, että sosiaalista luottoa koskevat riidat käsitellään hallinto-oikeudessa sen mukaan kuin sosiaalihuoltolain 7 luvussa säädetään (*StVM 36/2002 vp* s. 3).

keuteen ei ole.[483] Valitustyyppi on tässä samoin kuin sosiaalihuoltolaissa hallintovalitus.

Lastensuojelulain (683/1983) 35 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhakuun tässä laissa tarkoitettuihin asioihin sovelletaan soveltuvin osin sosiaalihuoltolain 7 luvun säännöksiä. Lastensuojelulain omat muutoksenhakusäännökset syrjäyttävät kuitenkin erityislain säännöksinä sosiaalihuoltolain säännökset siltä osin kuin lastensuojelulaissa säädetään sosiaalihuoltolaista poikkeavasti.

Lastensuojelulaissa merkittäviä muutoksenhakujärjestelmän poikkeuksia ovat ensinnäkin *lapsen muutoksenhakuoikeutta* koskevat säännökset. Lain 35 §:n 1 momentin mukaan 12 vuotta täyttänyt lapsi saa hakea muutosta lain 13 §:ssä tarkoitettuja sosiaalipalveluja ja muita tukitoimia koskeviin päätöksiin. Lain 35 §:n 2 momentin mukaan mainitun iän täyttänyt lapsi saa hakea muutosta myös päätökseen, joka koskee huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista sekä huostassapidon lakkaamista.[484] Lastensuojelulaissa muutoksenhakuoikeus ulotetaan muusta sosiaalihuoltolainsäädännöstä poiketen laajahkoon henkilöpiiriin, jonka perhe-elämän suojaan päätös lastensuojelutoimista voi vaikuttaa. Huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista sekä huostassapidon lakkaamista koskevaan päätökseen voivat hakea muutosta lapsen ohella vanhemmat, lapsen huoltaja sekä henkilö, jonka hoidossa ja kasvatuksessa lapsi on ollut välittömästi ennen asian valmistelua.

Kolmas erityispiirre lastensuojelulain mukaisessa muutoksenhaussa on se, että *osa valituksista käsitellään alistusasian yhteydessä*. Lain 36 §:n mukaan lapsen sijaishuoltoon sijoittamista ja huostaanottoa koskeva päätös on alistettava määräajassa hallinto-oikeudelle, jos 12 vuotta täyttänyt lapsi tai hänen huoltajansa vastustaa päätöstä taikka jos asiassa ei ole voitu suorittaa lain 17 §:n 1 momentissa määriteltyjen tahojen kuulemista. Tuolloin myös valitukset käsitellään alistusasian yhteydessä. Lastensuojelulain 39 §:n mukaan perhe- ja yksilökohtaista lastensuojelua koskevat alistus- ja muutoksenhakuasiat on käsiteltävä kiireellisinä. Vaatimus käsittelyn kiireellisyydestä koskee luonnollisesti kumpaakin muutoksenhakuastetta.

> Jatkovalitusoikeutta ei oikeuskäytännössä syntyneiden kantojen mukaisesti menetetä, mikäli alistusasian yhteydessä ei ole haettu muutosta (*KHO 1985 II 118*).
>
> Ratkaisussa *KHO 13.4.2004 taltio 795* HAO oli ratkaissut alistetun huostaanottoasian varaamatta lapsen äidille tilaisuutta tulla kuulluksi. Alistus oli perus-

---

[483] Lakiteknisesti tämä jatkovalituskielto on toteutettu erittäin epäinformatiivisella tavalla. Lain 31 §:n 2 momentin mukaan lain 11 a §:ssä tarkoitetun lapsen päivähoitoon ottamisesta saa kuitenkin hakea muutosta valittamalla siten kuin sosiaalihuoltolain 46 §:ssä säädetään. Valituskielto on pääteltävä viittaussäännöksen sisällöstä (koskee vain ensi asteen muutoksenhakua) ja sosiaalihuoltolain muusta systematiikasta, jossa jatkomuutoksenhausta säädetään 49 ja 50 §:ssä.

[484] Huhtanen katsoo lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9 artiklan 2 kappaleen perusteella, että tätä nuoremman lapsen muutoksenhakuoikeutta ei voida tulkinnallisesti sulkea pois (*Huhtanen* 2001 s. 214).

> tunut siihen, ettei lapsen äitiä ollut voitu kuulla. KHO katsoi HAO:n menetelleen virheellisesti, kun lapsen äitiä ei ollut kuultu hallinto-oikeudessa. Tapauksessa huostaanoton edellytysten katsottiin sinänsä täyttyneen. Tapaus herättää mielenkiintoisia jatkokysymyksiä, sillä lapsen äiti ei välttämättä ole alistetussa asiassa ainoa jutun materiaalinen asianosainen. Ainakin lapsen äidin kuuleminen voi laukaista muiden asianosaisten kuulemistarpeen. KHO:n päätöksen jälkeen epäselväksi jää, edellyttääkö alistusvaiheessa kuuleminen itse asiassa kaikkien materiaalisten asianosaisten kuulemista. Jos kuuleminen toteutetaan koko laajuudessaan, herää kysymys, eikö alistusmenettelyn sijasta prosessuaalisesti luonnollisempi tapa tällaisen asian käsittelylle olisi se, että HAO:ssa asia käsiteltäisiin kunnan vireillepanemana hallintoriitana tai muuna hakemustyyppisenä asiana. Tuossa menettelyssä kunta siis hakisi vahvistuspäätöstä toteamilleen huostaanoton edellytyksille.

Jatkomuutoksenhausta hallinto-oikeuden päätökseen säädetään lastensuojelulain 37 §:ssä. Muutoksenhakua ei ole rajoitettu valituskielloin eikä valituslupajärjestelmällä asioissa, jotka koskevat lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista, huostassapidon lakkaamista sekä lain 13 §:n 1 momentissa tarkoitettuja asumista koskevia päätöksiä.[485] Muihin hallinto-oikeuden tämän lain nojalla antamiin ratkaisuihin ei saa hakea muutosta valittamalla.[486]

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) 80 §:n 1 momentin mukaan sosiaalilautakunnan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Lain 81 §:n 2 momentin mukaan muutosta haetaan valittamalla hallintotuomioistuimen sijasta lääninhallitukseen erityishuoltopiirin kuntayhtymän, kunnan sosiaalihuollon toimielimen tai kunnan viranhaltijan päätöksestä, joka koskee erityishuollon antamista tai erityishuollon lopettamista. Lääninhallitukseen haetaan muutosta valittamalla myös päätöksestä, joka koskee yksilöllisen erityishuolto-ohjelman hyväksymistä.

---

[485] HE:ssä 225/2004 vp ehdotetaan lastensuojelulakiin lisättäväksi lähinnä säännöksiä lastensuojelulaitokseen sijoitettuun huostaanotettuun lapseen kohdistuvista rajoitustoimenpiteistä. Muutoksenhakua ehdotetaan laajennettavaksi jatkomuutoksenhaussa koskemaan myös yhteydenpidon rajoittamista koskevia kysymyksiä (*HE 225/2004 vp* s. 117–118).

[486] *Gottberg* ehdotti vuonna 1995, että hallinnolliset lastensuojeluasiat siirrettäisiin asiantuntijajäsenellä vahvistettuun käräjäoikeuden kokoonpanoon. Siirrolle käräjäoikeuksiin Gottberg näkee perusteeksi sen, että monissa käytännön lastensuojelutapauksissa hallinnolliset ja siviilioikeudelliset keinot ovat käytössä rinnakkain. Kaksijakoinen tuomioistuinlinja saattaa jopa haitata lapsen asioiden hoitamista. Lastenhuoltoasioiden erityiskokoonpano käräjäoikeudessa saattaisi olla myös ulosottolaitosta luontevampi paikka arvioida lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien ratkaisujen toteutumista ja toteutumattomuuden syitä. Kunnissa toimivat moniammatilliset lastensuojelun tukiryhmät voisivat olla käytettävissä lausunnonantajina kaikkein vaikeimmissa tapauksissa (*Gottberg*, Oikeus 1995 s. 63–64). Kriittisiä arvioita lapsen edun ja sosiaaliturva-asiakkaiden oikeusturvaongelmien huomioon ottamisesta hallintolainkäytössä on esittänyt myös *Virta*, Oikeus 1992 s. 251. Virran mukaan ongelmana on osittain se, että oikeustieteelliseen koulutukseen ei sisälly opetusta, joka antaisi eväitä arvioida asiakkaan todellista tilaa, hänen sosiaalisia suhteitaan tai mahdollisuuksiaan omatoimiseen selviytymiseen. Lapsen edun huomioon ottamisesta lastensuojeluasioissa ja lapsen huoltoa koskevissa asioissa ks. myös *Gottberg*, JFT 1992 s. 419–447.

Vastoin tahtoa annettavaa erityishuoltoa koskevasta päätöksestä haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuteen haetaan muutosta valittamalla myös päätöksestä, joka koskee tällaisen vastoin tahtoa annettavan huollon jatkamista.

Lain 82 §:n 1 momentin mukaan sekä lääninhallituksen että hallinto-oikeuden päätöksestä voidaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta ilman valitusrajoituksia. Vain lain 36 §:ssä tarkoitetuista lääninhallituksen oikaisupäätöksistä, joilla lääninhallitus on henkilön itsensä, tämän huoltajan tai edunvalvojan taikka kunnan sosiaalihuollon toimielimen hakemuksesta määrännyt erityishuolto-ohjelman oikaistavaksi, ei saa hakea muutosta valittamalla (82.2 §).

Päihdehuoltolain (41/1986) mukaan muutoksenhakuun sovelletaan sosiaalihuoltolain säännöksiä. Lain 20 §:n 1 momentin mukaan päätökseen, joka koskee henkilön määräämistä hoitoon tahdostaan riippumatta lain 11 tai 12 §:n mukaisesti, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

> Päihdehuoltolain 20 §:ää ei ole muutettu lainmuutoksen 814/2000 yhteydessä, jolloin muutoksenhakusäännöksessä viitattu 12 § muutettiin kokonaisuudessaan. Lainmuutoksessa 12 §:ään jäi vain kaksi momenttia, joten lain 20 §:n 2 momentin viittaus valituskiellon osalta 12 §:n 3 momenttiin on vaikeatulkintainen. Lainmuutoksessa oli kuitenkin tarkoitus, että 12 §:n nykyinen 2 momentti vastaisi aikaisempaa 3 momenttia, jonka mukaan siis lyhytaikaista hoitoon määräämistä väkivaltaisuuden perusteella koskeva päätös on alistettava hallinto-oikeuden vahvistettavaksi.[487] Tarkoitus siis lienee ollut, että tähän päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, vaan vasta muutoksenhaku alistuspäätöksestä on mahdollista.[488]

Lain 21 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen alistus- tai valitusasiassa saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen HLL:n mukaisesti.[489] Lain mukaiset asiat on säädetty käsiteltäviksi kiireellisinä. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee muiden päihdehuoltopalvelujen

---

[487] *HE 137/1999 vp* s. 45.

[488] Näin tulkitsee myös Tuori, joka ei ole kuitenkaan havainnut lainmuutoksesta aiheutunutta epäjohdonmukaisuutta (*Tuori* 2004 s. 533).

[489] Tuori on sen sijaan havainnut, että laissa ei mainita valitusoikeudesta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on ensi asteen viranomaisena lain 13.1 §:n nojalla päättänyt enintään 30 vuorokautta kestävästä hoidosta väkivaltaisuuden perusteella. Kun laissa ei tältä osin ole selkeää valituskieltoakaan, perustuslainmukaisella tulkinnalla päästäneen oikeaan lopputulokseen (*Tuori* 2004 s. 533). Tuori huomauttaa lisäksi siitä, että lain mukaan valitusoikeutta ei ole päätöksistä, jotka koskevat tahdosta riippumattoman hoidon lopettamista ennen määräaikaa, eristämistä taikka lain 27 §:ssä säädettyä esineiden ja aineiden haltuunottoa, henkilötarkastusta sekä postin ja muun lähetyksen tarkistamista. Tuori katsookin, että joissain yksittäistapauksissa PL 21.1 § saattaa perustella valitusoikeutta tällaisiinkin päätöksiin, vaikka yleensä näihin toimenpiteisiin tyytymättömän on käytettävä muita oikeusturvakeinoja, kuten kantelua (mts. 533–534). Päihdehuoltolain muutoksenhaun järjestämistä koskevat lainsäädäntötekniset puutteet ovat kuitenkin tyypiltään kohtuullisen vakavia, joten mielestäni tämäntyyppisiä virheellisyyksiä ja puutteellisuuksia tulisi ehdottomasti pyrkiä poistamaan lainsäädäntötoimin.

epäämistä tai myöntämistä, ei saa hakea muutosta valittamalla, koska tältä osin tulevat lain 19 §:n viittaussäännöksen perusteella sovellettaviksi sosiaalihuoltolain jatkovalitusrajoitukset. Kun mainittu viittaussäännös on muodoltaan hyvin yleinen, jatkovalituskiellon selvittäminen vaatii sosiaalihuoltolain systematiikkaan perehtymistä.

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) nojalla jatkovalitusmahdollisuudet riippuvat siitä, onko päätöksessä kysymys *subjektiivisista oikeuksista* (lain 8.2 ja 9.2 §:ssä tarkoitetut palvelut ja taloudelliset tukitoimet)[490] vaiko *määrärahasidonnaisista palveluista ja tukitoimista* (lain 8.1 ja 9.1 §)[491]. Ensiksi mainittujen päätösten osalta hallinto-oikeuden päätöksestä saadaan hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia koskevista hallinto-oikeuden päätöksistä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on sen sijaan luvanvaraista. Valitusluvan myöntämisen edellytyksenä on asian erittäin suuri merkitys asianosaiselle tai asian ennakkopäätösluonne (lain 19 §).

Sosiaaliavustuksia koskeva päätöksenteko on siirtynyt kunnilta pääosin KELA:lle, mikä on samalla merkinnyt näiden etuuslajien muutoksenhakumenettelyn siirtymistä vakuutusoikeuslinjaiseksi. Kuntien tehtäviin kuuluu kuitenkin edelleen elatustuen myöntäminen *elatusturvalain* (671/1998) mukaisesti. Elatustuen osalta muutoksenhaussa noudatetaan sosiaalihuoltolain 45–46 §:n säännöksiä, eli viranhaltijan päätökseen on ensi vaiheessa haettava oikaisua kunnan toimielimeltä. Elatusturvalain 25 §:n mukaan jatkovalitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen koskee ainoastaan elatustuen takaisinperintää koskevia päätöksiä.

Yleisesti voidaan todeta, että valituslajina kunnan järjestämässä sosiaalihuollossa on hallintovalitus. Pääasialliseen valituslajiin ei vaikuta se, perustuuko muutoksenhaku yleissäännöksiin (sosiaalihuoltolaki) vai erityislainsäädäntöön. Valituslajiin ei myöskään vaikuta se, onko kysymyksessä subjektiivisena oikeutena turvattu etuus vai määrärahasidonnainen lakisääteinen etuus. Mikäli kunta tarjoaa asukkailleen toimialansa rajoissa sellaisia sosiaalipalveluja, joista sosiaalihuollon lainsäädäntöön ei sisälly edes yleisen järjestämisvelvollisuuden

[490] Näitä ovat kuljetuspalvelut saattajapalveluineen, tulkkipalvelut ja palveluasuminen sekä korvaukset asunnon muutostöistä sekä kohtuulliset kustannukset asuntoon kuuluvien välineiden ja laitteiden hankinnasta.

[491] Määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia ovat mm. korvaukset henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta, tarvittavien välineiden, koneiden ja laitteiden hankkimisesta sekä erityisvaatetuksesta ja erityisravinnosta. Vammaispalveluista tarkemmin ks. *Tuori* 2004 s. 266–270.

asettavaa säännöstä, valituslajina on tuolloin kunnallisvalitus.[492] Kunta voi toimeentulotuesta annetun lain nojalla myöntää myös ehkäisevää toimeentulotukea päättämiensä perusteiden mukaisesti. Tällaiseen lain 13 §:ssä tarkoitettuun toimeentulotukeen haetaan muutosta sosiaalihuoltolain 7 luvun mukaisesti.

Tuori on esittänyt havaintonaan, että valitusviranomaiset suhtautuvat pidättyvästi päätösten oikaisemiseen, vaikka muutoksenhakukeino tällaisen mahdollistaisikin. Tuorin mukaan tämä johtunee ”ainakin osittain samankaltaisista kunnalliseen itsehallintoon liittyvistä näkökohdista kuin erityispiirteet, jotka erottavat kunnallisvalituksen hallintovalituksesta”.[493] Käytännössä tuomioistuinten pidättyvä suhtautuminen päätöksen muuttamiseen suoraan johtaa asian palauttamiseen viranomaiselle, mihin tosin syynä voi hänen mukaansa olla myös se, että uuden asiaratkaisun antaminen vaatisi sellaista olosuhteiden arviointia, johon muutoksenhakuelimellä ei ole edellytyksiä käsillä olevassa päätöksentekotilanteessa.

Valittajan kannalta arvioituna palauttamispäätös voi kuitenkin aiheuttaa viivästystä ja mahdollisesti tarpeen jopa uuteen muutoksenhakuun, jos kunta palautuksen jälkeenkin kieltäytyy myöntämästä etuutta. Valittajan kannalta palautetun asian asianmukainen käsittely ei myöskään täyty silloin, jos palautetussa asiassa viranomainen jostain syystä viivyttelee uuden päätöksen tekemisessä. Erityisesti ylimpien laillisuusvalvojien viime vuosien kanteluratkaisuista on pääteltävissä, että tällainen ilmiö, jota Ruotsissa kutsutaan nimellä domstolstrots, saattaa olla kehittymässä myös Suomessa. Ilmiö saattaisi näkyä hallintotuomioistuinten käytännöstä jo nyt, mutta mitään tällaista asiaa koskevaa selvitystä ei ole toistaiseksi vielä tehty. Empiirisesti mielenkiintoinen tutkimuskohde olisi yleisemminkin kysymys siitä, miten hallintotuomioistuinten

---

[492] *Tuori* 2004 s. 345–346. *Modeen* on vuonna 1987 tarkastellut sosiaalihuollon alan lainsäädäntökehitystä siitä näkökulmasta, kumpaa valituslajia, hallintovalitusta vai kunnallisvalitusta, on eri vaiheissa pidetty asian luonteeseen paremmin soveltuvana muutoksenhakukeinona, ja millaisia ratkaisuja oikeuskäytännössä tähän kysymykseen on omaksuttu. Erityisesti sosiaalihuollon alueella keskeiselle sijalle nousivat varhain asiakkaan ja potilaan tietojen salassapitovelvoitteet, joten jo tälläkin perusteella laajaa julkisuutta vaativalle kunnallisvalitukselle ei jäänyt luontevaa käyttöalaa (*Modeen*, JFT 1987 s. 315–349). Modeen esittää tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisen ajatuksen siitä, että kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen ominaisuuksia voitaisiin yhdistää kunnan erityisen toimialan lainsäädännössä. Uudessa valitustyypissä valitus olisi laillisuusvalitus ilman actio popularis -valituksen laajaa puhevaltaominaisuutta (*Modeen*, mts. 323). Ajatuksia kunnallisvalituksen tarpeellisuudesta ja mahdollisuudesta yhdistää kunnallis- ja hallintovalitus ovat äskettäin esittäneet *Pohjolainen* ja *Tarukannel*. Heidän mukaansa vaikuttaa siltä, että nykyisessä oikeussuojajärjestelmässä ei ole järjestelmän historiallisten perinteiden vuoksi tutkittu, mikä merkitys kunnallisvalituksella on yleisenä valvontavalituksena kuntien päätöksenteon tehokkuudelle, millä puolestaan on liittymäkohtia ihmis- ja perusoikeuksien tehokkaaseen toteutumiseen. Kirjoittajat korostavat, että pohdittaessa hallinto-oikeudellisen prosessilainsäädännön ongelmakohtien selvittämistä ja oikeussuojajärjestelmän kehittämistä ”johtopäätösten kohteena on koko valitusjärjestelmä sekä lisäksi hallintoriitajärjestelmä ja muu laillisuusvalvonta” (*Pohjolainen – Tarukannel*, DL 2004 s. 1121–1122).

[493] *Tuori*, mts. 346.

kumoamis- ja palauttamisratkaisuja noudatetaan ja millaisia oikeussuojaongelmia palautusratkaisuihin muutoin liittyy.

5.2.2 Mielenterveyslain mukaisesta oikeussuojajärjestelmästä

Kunnan järjestämisvastuuseen kuuluu myös *terveydenhuolto*. Hallintolainkäytössä tällä alueella keskeiset oikeussuojakysymykset koskevat terveydenhuollon *tahdosta riippumattomien hoitotoimenpiteiden muutoksenhakumahdollisuuksia*.[494] Tahdosta riippumattomien toimenpiteiden oikeussuojakeinoina tulevat kysymykseen myös se, että ensi asteen päätöksentekotoimivaltaa käyttää tuomioistuin (hallinto-oikeus) tai että ensi asteen viranomaispäätös on alistettava tuomioistuimen (hallinto-oikeus) vahvistettavaksi.

Tyypillinen piirre tälle muutoksenhakukokonaisuudelle on, että asiat on yleensä säädetty käsiteltäväksi kaikissa asteissa kiireellisinä. Muutoksenhakumenettelyn ripeyttä turvataan lainsäädännössä lisäksi sillä tavoin, että useissa tapauksissa valitusaika on 14 päivää. Menettelyissä pyritään nopeuteen lisäksi siten, että valituskirjelmät toimitetaan hallinto-oikeuden sijasta hoitopaikkaan. Tuolloin muutoksenhaun alaisen päätöksen tehnyt viranomainen voi samalla valmistella myös oman lausuntonsa toimitettavaksi valituskirjelmän mukana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Muutoksenhakukokonaisuudelle on tyypillistä myös se, että päätökset ovat valituksesta huolimatta välittömästi täytäntöönpantavissa.

> HAO:lle kuuluvasta ensi asteen päätöksenteosta on kysymys *tartuntatautilaissa (583/1986)*, jonka mukaan HAO päättää ensimmäisenä asteena yleisvaaralliseen tartuntatautiin sairastuneen tai sairastuneeksi perustellusti epäillyn henkilön eristämisen jatkamisesta yli kahden kuukauden määräajan. Asia tulee HAO:ssa vireille kunnan toimielimen esityksestä (18.2 §). HAO:n on tehtävä ensi asteena päätös myös siinä tapauksessa, että määräystä olla poissa ansiotyöstä, päivähoidosta tai oppilaitoksesta joudutaan jatkamaan yli kahden kuukauden määräajan (16.4 §). *Päihdehuoltolain* mukaan HAO tekee ensi asteen viranomaisena päätöksen henkilön hoitoon määräämisestä väkivaltaisuuden perusteella enintään 30 vuorokaudeksi, kun lyhytaikainen, enintään viisi vuorokautta kestänyt hoito on osoittautunut riittämättömäksi. Tällaisen asian saattaa vireille HAO:ssa kunnan sosiaaliviranomainen.

Alistusvelvollisuudesta on säännöksiä tartuntatautilakia lukuun ottamatta kaikissa muissa tahdosta riippumattomia toimenpiteitä sääntelevissä laeissa. *Mielenterveyslain* (1116/1990) mukaan HAO:n ratkaistavaksi on alistettava päätökset alaikäisten potilaiden määräämisestä tahdosta riippumattomaan hoitoon sekä päätökset täysi-ikäisten potilaiden tahdosta riippumattoman hoidon

[494] Tahdosta riippumattomista toimenpiteistä tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon alalla *Tuori* 2004 s. 411–527. Muutoksenhausta näihin toimenpiteisiin mts. 528–545.

jatkamisesta (lain 11–13 §). Päihdehuollossa alistusvelvollisuus koskee lain 12 §:ssä tarkoitettua päätöstä lyhytaikaisesta väkivaltaisuuteen perustuvasta hoidosta.

Päätöksistä, jotka tehdään henkilön tahdon vastaisesti, voidaan valittaa ensi asteena hallinto-oikeuteen ja toisena asteena korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mielenterveyslain mukaan valituskelpoisia ovat päätökset tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisestä sekä tällaisen hoidon jatkamisesta.[495] Myös päätöksestä, jolla Terveydenhuollon oikeusturvakeskus (TEO) määrää rangaistukseen tuomitsematta jätetyn henkilön sairaalaan tutkittavaksi hoitotarpeen selvittämiseksi, voidaan valittaa. Valitusmahdollisuuksien ulkopuolelle jää päätös tarkkailuun ottamisesta. Muita valitusmahdollisuuksien ulkopuolelle jääviä päätöstyyppejä ovat yleensä päätökset potilaan siirtämisestä toiseen sairaalaan.[496] Mielenterveyslain mukaisesti hallinto-oikeuteen voidaan valittaa myös potilaan itsemääräämisoikeuteen kohdistuvista rajoituksista, kuten päätöksestä rajoittaa potilaan yhteydenpito-oikeutta omaisiinsa tai potilaan omaisuuden haltuunottamisesta.[497]

Mielenterveyslain 24 §:n 4 momentin mukaan alaikäisen hoitoon määräämistä tai hoidon jatkamista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta 12 vuotta täyttänyt alaikäinen itse, hänen vanhempansa, huoltajansa sekä se henkilö, jonka hoidossa ja kasvatuksessa alaikäinen on ollut välittömästi ennen hoitoon määräämistä. Myös päätökseen, jolla alaikäisen hoitoon otetun potilaan yhteydenpitomahdollisuuksia on rajoitettu, voi 12 vuotta täyttänyt alaikäinen itse hakea muutosta. Tämän lisäksi yhteydenpitorajoitukseen voi hakea muutosta alaikäisen huoltaja, tämän edunvalvoja tai muu laillinen edustaja sekä muu asianosainen, jonka yhteydenpitoa lapseen valituksenalaisella päätöksellä on rajoitettu. Mielenterveyslain mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä ei ole jatkovalitusta koskevia rajoituksia, joten kaikista lain mukaisista päätöksistä voidaan valittaa kahteen tuomioistuinasteeseen.[498]

---

[495] Vuonna 2003 psykiatrisessa laitoshoidossa oli yhteensä 31 653 potilasta. Keskimääräinen hoitoaika oli 37 päivää. Vuonna 2003 tahdonvastaisella lähetteellä hoitoon tuli 10 563 potilasta (*STAKES Tilastotiedote 1/2005*).

[496] Sairaalan vaihtamista koskevassa päätöksessä on ensisijaisesti kysymys lääketieteellisestä tarkoituksenmukaisuusarvioinnista (*Tuori* 2004 s. 531).

[497] Matkapuhelimen haltuunottoa pidettiin ensisijaisesti yhteydenpidon rajoittamisena eikä omaisuuden poisottamisena päätöksessä *Turun HAO 18.11.2002 taltio 630/1*.

[498] Tiivola selvitti 1980-luvun alussa mielenterveysasioiden muutoksenhakua Uudenmaan LO:ssa ja KHO:ssa (valituksia tarkasteltiin vuoden 1978 alusta elokuun loppuun 1980). Tiivolan mukaan LO:een saapuneet valitukset olivat jo ennalta tuomittuja tulemaan hylätyiksi, koska perusteluja muutoksen saamiseksi ei joko esitetty lainkaan tai perustelut esitettiin muodossa, että valittaja ”on terve”, ”ei ole sairas” tai ”ei ole mielisairaanhoidon tarpeessa”. Käytännössä potilailla ei ollut mahdollisuutta hankkia ulkopuolista psykiatrista asiantuntijalausuntoa. LO-vaiheen ja KHO-vaiheen muutoksenhakijoiden osalta Tiivola teki havainnon, jonka mukaan KHO:een valittivat kroonikot. Lyhytaikaisesti hoidossa olleet eivät juurikaan tehneet jatkovali-

Oikeuskäytännön perusteella tapaukset, joissa hoitoon ottamista tai hoidon jatkamista koskeva päätös on kumottu aineellisella perusteella, ovat olleet harvinaisia. Tällainen poikkeus on vuosikirjaratkaisu *KHO 2002:70*, jossa TEO oli jättänyt vahvistamatta valtion mielisairaalan ylilääkärin päätöksen potilaan tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaalahoidon lopettamisesta. Tapauksessa oli kysymys rangaistukseen tuomitsematta jätetyn potilaan hoidon jatkamisen edellytyksistä. TEO oli jättäessään ylilääkärin päätöksen vahvistamatta määrännyt potilaan tahdostaan riippumatta hoitoon sillä perusteella, että hän sairasti harhaluuloisuushäiriötä, hänen todellisuudentajunsa oli häiriintynyt, hänellä esiintyi ympäristöönsä ja itseensä kohdistuvia harhaluuloja ja vaikutuselämyksiä eikä häntä sairaudentunnottomuuden vuoksi voitu hoitaa avohoidossa.

KHO:ssa asiassa järjestettiin potilaan esittämästä pyynnöstä suullinen käsittely, jossa edustettuina olivat potilaan ja hänen avustajansa lisäksi sairaalan ylilääkäri D ja TEO.[499]

D oli tekemässään päätöksessä ja siihen liittyvässä lisäselvityksessä katsonut A:n sairastavan sekamuotoista persoonallisuushäiriötä. A:n kohdalla kyvyttömyys hyväksyä realiteetteja oli näkynyt selkeästi vain hänen psyykkisen häiriintyneisyytensä ja hoidon tarpeensa käsittämisen osalta. A:n kyvyttömyys tunnistaa psyykkisiä oireita ei sulkenut pois vaikean persoonallisuushäiriön mahdollisuutta eikä toisaalta myöskään puhunut yksiselitteisesti psykoottistasoisen harhaluuloisuushäiriön puolesta. D oli siksi katsonut, ettei A:ta tehtyjen tutkimusten perusteella voitu pitää kiistattomasti mielisairaana. Suullisessa käsittelyssä D täsmensi, ettei sairaalaseurannan aikana ollut havaittu edes tunnin kestävää selkeää harhaluuloa. Henkilökohtaisesti D ei ollut kertaakaan voinut varmasti todeta A:lla mielisairauden asteista ajatusta tai psykoottisuutta.

Sekä D että TEO olivat asiassa yhtä mieltä siitä, että A:n psyykkisen tilan arvioinnissa kysymys oli harvinaisen monisyisestä rajanvedosta vaikean mielenterveyshäiriön ja varsinaisen mielisairauden välillä. KHO:n päätöksen perustelujen mukaan A:n tutkimus ja seuranta valtion mielisairaalassa oli ollut asiantuntevaa ja jopa poikkeuksellisen tarkkaa. Tätä ei ollut myöskään TEO:n taholta kyseenalaistettu. Näissä oloissa erityistä painoa oli KHO:n mielestä pantava sille, että A:n psyykkisen tilan arviointi oli ollut sairaalassa välittömään potilaskontaktiin perustuvaa.

KHO:n päätöksen mukaan, koska asiassa oli kysymys perustuslain 7 §:ssä turvatusta oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, mielenterveyslain 8 §:ssä säädettyjä tahdosta riippumatta annettavan psykiatrisen sairaalahoidon edellytyksiä oli tätä perusoikeutta rajoittavana säännöksenä tulkittava lain sanamuodon ja sen esitöiden mukaisesti. A:n sairastamaan vakavaksi todettuun mielenterveyden häiriöön ei ollut hänen hoitonsa valtion mielisairaalassa kestettyä mielenterveyslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitetuin tavoin

---

tuksia kotiuduttuaan sairaalasta. Valitusten yhteiskäsittelyaika oli noin 6 kk hoitoon ottamisesta lukien. KHO:ssa valitusten käsittely oli kestänyt keskimäärin 4 kk 7 pv (*Tiivola*, Oikeus 1981 s. 46–54). LO:t käsittelivät mielenterveysasioita vuoden 1977 lainmuutosten jälkeen ilman asiantuntijajäseniä, mistä aiheutui käytännössä se, että valituksia tutkittiin lähinnä menettelyn kannalta. Asiantuntijajäsenten koeluontoista käyttöönottamista LO:issa ehdotettiin sosiaali- ja terveyshallinnon oikeussuojakomitean mietinnössä (*KM 1979:59* s. 68 ja *Pahlman* 2003 s. 29–30). *Kangas* esitti vuonna 1995, että mielenterveyspotilaiden oikeusturvaa voitaisiin kehittää parantamalla sairastuneiden edunvalvontaa. Tämän lisäksi Kangas esitti järjestelyä, jonka mukaan potilaan hoidon kestettyä kolme kuukautta jatkohoidosta tulisi laatia hoitosuunnitelma, joka aina alistettaisiin vahvistettavaksi (*Kangas*, LM 1995 s. 515–532).

[499] HLL:n mukaisista suullisista käsittelyistä KHO:ssa vuoteen 2003 asti on laatinut koosteen *Esa Aalto* 2003 s. 1–11.

> kuusi kuukautta näytetty liittyneen sellaista selvää todellisuudentajun häiriötä, jota voitiin pitää psykoosina. TEO ei siten ollut voinut jättää vahvistamatta ylilääkärin päätöstä A:n hoidon lopettamiseksi. Asia palautettiin TEO:lle hoidon lopettamista koskevan päätöksen vahvistamiseksi ja mahdollisia muita toimia varten.

Korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmassa käytännössä 1980-luvulla julkista huomiota herätti ns. Pieksämäen tapauksen ratkaisu *KHO 24.3.1986 taltio 1091*, jossa ympäristön tilasta huolestuneen paikallisen lääkärin hoitoonottamispäätös kumottiin edellytysten puuttumisen vuoksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi tuolloinkin, että ratkaistaessa henkilökohtaiseen vapauteen puuttumista merkitsevän toimenpiteen edellytyksiä tällaisen toimenpiteen edellytykset oli voitava todeta riittävän selvästi. Tuossa tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei henkilön käyttäytymisestä tai muista seikoista voitu todeta riittävällä tavalla, että henkilö oli ollut välittömän mielisairaanhoidon tarpeessa.[500]

Mielenterveyslain 27 §:n mukaan hallintotuomioistuimet voivat määrätä tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätylle avustajan, jos hoitoon määrätty sitä itse pyytää tai tuomioistuin harkitsee sen muutoin tarpeelliseksi. Jos tuomioistuin määrää avustajan oman harkintansa mukaisesti, avustajan määräämiseen ja avustajan palkkioon sovelletaan soveltuvin osin oikeusapulakia siitä riippumatta, onko hoitoon määrätylle myönnetty oikeusapua.

5.3 IHMISOIKEUSSOPIMUKSEN SOVELTAMISKÄYTÄNNÖSTÄ HALLINNOLLISISSA VAPAUDENRIISTOTILANTEISSA

Valitusoikeutta mielenterveyslain mukaiseen tarkkailuun ottamisesta on arvioitava KP-sopimuksen 6.4 artiklan ja EIOS 5.4 artiklan kannalta. EIOS:n soveltamiskäytännössä on katsottu, että mahdollisuus saattaa vapaudenriiston laillisuus viipymättä tuomioistuimen tutkittavaksi ei ole välttämätön lyhytaikaisissa vapaudenmenetyksissä, joiden kuluessa tuomioistuinkäsittelyä ei voida järjestää. *Tuori* toteaa Pellonpäähän viitaten, että käytäntö viittaa siihen, että ainakin kuusi päivää tai sitä kauemmin kestävä vapaudenriisto on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.[501] Ns. kuuden päivän soveltamiskäytäntö on johdettavissa sotilasrikoslainsäädännön soveltamista koskeneesta ratkaisusta *De Jong, Baljet ja Van der Brink v. Alankomaat* (*EIT 22.5.1984)*, jossa EIT katsoi

---

[500] Lehtosen mukaan KHO:n päätöksen keskeisin sisältö oli viranomaisen näyttövelvollisuuden lisääminen hoidon tarpeesta (*Lehtonen*, Oikeus 1986 s. 253). Oikeuskansleri antoi samassa asiassa huomautuksen kahdelle lääkärille henkilön pakkohoitoon toimittamisesta ilman laillisia edellytyksiä sekä sairaalan vastuunalaiselle lääkärille huomautuksen virheellisestä pakkohoitopäätöksestä.

[501] *Tuori* 2004 s. 530 ja *Pellonpää* 2000 s. 273 ja 279–281.

5.4 artiklaa rikotun sen vuoksi, että mainitut henkilöt olivat olleet pidätettyinä 6–11 päivää ennen kuin kunkin pidätyksen laillisuutta oli käsitelty tuomioistuimessa.[502]

Mielenterveyslain nojalla tahdosta riippumattomassa hoidossa voidaan pitää enintään kuusi kuukautta kerrallaan. Jos hoitoa halutaan jatkaa tätä pidemmälle, hoidon edellytyksistä on päätettävä uudestaan uudella valituskelpoisella päätöksellä. Myös hoidon jatkamispäätösten osalta tuomioistuinkontrollin tarvetta on arvioitava edellä mainittujen sopimusartiklojen nojalla. EIOS 5.4 artiklan perusteella pakkohoidon jatkamisen osalta edellytetään, että asiassa järjestetään tuomioistuimen käsittely viivytyksettömästi ja että pakkohoidon edellytysten olemassaoloa tarkistetaan kohtuullisin määräajoin. Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön mukaan tarkistaminen voi tapahtua siten, että henkilöllä on mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen tutkittavaksi. Sopimuksen tulkintakäytännön mukaan tämä kontrolli voi olla myös viranomaisaloitteinen ja laissa määriteltyihin määräaikoihin perustuva.

Sekä alkuperäisen päätöksen laillisuuden kontrollissa että vapaudenriiston jatkamisen laillisuuden kontrollissa EIOS:n soveltamiskäytännössä on edellytetty, että menettely tuomioistuimessa täyttää adversaalisuuden vaatimukset ja vaatimukset prosessin osapuolten tasapuolisesta asemasta (equality of arms).[503]

Laillisuuskontrolli ei kuitenkaan tyhjenny menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin, sillä tuomioistuimen harkintavaltaan tulee kuulua erityisesti rikosoikeudellisen vapaudenriiston yhteydessä sen ratkaiseminen, onko vapaudenriistoon ollut perusteltu syy (reasonabless of the suspicion), vapaudenriiston tarkoituksen lainmukaisuus (legitimacy of the purpose pursued) sekä sen seikan ratkaiseminen, onko vapaudenriiston tarkoitus hyväksyttävä (justification of the en-

---

[502] Tuomion kohdassa 52 EIT korosti, että vaatimusta käsittelystä viipymättä (issue of promptiness) on tarkasteltava tapauskohtaisesti ottaen huomioon kunkin tapauksen erityispiirteet. Tapauksessa EIT katsoi, että vaikka huomioon otettiinkin ”the exigencies of military life and military justice”, käsittelyä ei kenenkään osalta voitu pitää 5.4 artiklan vaatimusten mukaisena.

[503] Näin esimerkiksi tuomioissa *Winterwerp v. Alankomaat* (*EIT 24.10.1979*, tuomion kohta 60), *Sanchez-Reisse v. Sveitsi* (*EIT 21.10.1986*, tuomion kohta 51) ja *Kampanis v. Kreikka* (*EIT 13.7.1995*, tuomion kohta 47). Winterwerp-tuomiossa EIT lausui muun ohella siitä, minkälaatuisiin seikkoihin ”unsound mind” käsitteen tulkinnassa tuli kiinnittää huomiota. EIT korosti, että missään tapauksessa käsitettä ei saa tulkita siten, että henkilön vapaudenriiston perusteena olisi pelkästään henkilön valtavirrasta poikkeavat mielipiteet tai käyttäytyminen (tuomion kohta 37). Vapaudenriisto tämän käsitteen tulkinnan yhteydessä edellyttää EIT:n mukaan objektiivista lääketieteellistä asiantuntemusta sekä lisäksi sitä, että henkilön mielenterveyden tila edellyttää pakollista hoitoa (tuomion kohta 39). Winterwerp-tuomiossa havaitut menettelypuutteet perustuivat siihen, että henkilön pyyntöjä päästä pakkohoidosta käsiteltiin ainoastaan hallinnollisesti (syyttäjä hylkäsi pyynnöt perusteettomina, tuomion kohta 64). EIT ei katsonut 5.4 artiklan perusteella voitavan rajoittaa tällaisten pyyntöjen tuomioistuinkäsittelyä, vaikka kansallisessa lainsäädännössä olikin säädetty pakkohoidon edellytysten tarkistamisesta kohtuullisin väliajoin viran puolesta. Syyttäjän toimintaa hylätä pyynnöt ei voitu pitää pelkästään tämän oikeuden rajoituksena, vaan syyttäjän toiminta esti käytännössä asian saattamisen tuomioistuinmenettelyyn.

suing detention). Mielenterveysasioissa vapaudenriiston perusteen tutkintaan kuuluu sopimuskäytännön mukaan se, että tuomioistuimella on toimivalta tutkia, onko henkilö ollut ”of unsound mind”. Viimeksi mainittu edellytys on sopimuksen 5.1 artiklan e-kohdassa tarkoitettu eräs vapaudenriiston edellytys (heikko mielenterveys). Maastapoistamista edeltävän tai siihen liittyvän vapaudenriiston osalta tuomioistuimen asiallinen tutkimisvalta voi olla rajoitetumpi, koska sopimuksen 5.1 artiklan f-kohdan mukaisesti ulkomaalaisen säilöönoton laillisuus edellyttää lähtökohtaisesti ainoastaan sitä, että maastapoistamismenettely on vireillä.[504]

Sopimuksesta tai sen 5.4 artiklasta ei sen sijaan ole johdettu vaatimusta tällaisen asian käsittelystä kahdessa tuomioistuinasteessa. Jos kansallisesti tuomioistuinkontrolli on kuitenkin järjestetty kaksiasteisena, sopimuksen soveltamiskäytännössä on edellytetty, että menettely toisessa asteessa vastaa oikeusturvatakeita ensimmäisessä asteessa.[505] Menettelyn oikeusturvatakeiden ei kuitenkaan tarvitse soveltamiskäytännön mukaan täyttää kaikkia samoja edellytyksiä kuin oikeudenkäyntimenettelyn 6 artiklan mukaisesti. Näin ollen sopimuksen tulkintakäytännössä ei kaikissa hallinnollisissa vapaudenriistoasioissa ole edellytetty suullisen käsittelyn järjestämistä.

> Jos pitkään jatkuneessa pakkohoidossa ei koskaan järjestetä suullista käsittelyä, tämä voi olla sopimuksen vastaista. Asiassa *Winterwerp v. Alankomaat* (*EIT 24.10.1979*) 5.4 artiklan loukkauksen perusteena oli se, että pakkohoidon jatkamista tuomioistuimessa käsiteltäessä ei koskaan ollut varattu valittajalle tai tämän edustajalle tilaisuutta osallistua oikeudenkäyntiin. Valittajalle itselleen tai hänen edustajalleen ei myöskään ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi muutoin eikä päätöksestä ollut koskaan ilmoitettu. Tuomion kohdan 60 mukaan valittajan mielenterveydelliset syyt saattoivat vaikuttaa siihen, miten valittajan menettelyllisiä oikeuksia oikeudenkäynnissä käytettiin. Nämä terveydelliset syyt eivät kuitenkaan voineet olla perusteena prosessuaalisten oikeuksien syrjäyttämiselle (”…it cannot justify impairing the very essence of the right”). Terveydelliset syyt saattoivat päinvastoin merkitä vaatimusta siitä, että valittajan asemaa oli prosessissa turvattava erityisin järjestelyin.
>
> Tuomiossa *M.B. v. Puola* (*EIT 27.4.2004*) Puolan todettiin rikkoneen 5.4 artiklan vaatimuksia, kun rikosasiassa Puolan lainsäädännön mukaan vangilla ja hänen asiamiehellään ei ollut oikeutta olla läsnä päätettäessä tutkintavankeuden jatkamisesta eikä laki myöskään edellyttänyt, että syyttäjän näkemykset saatettiin muutoin vangin tai tämän asiamiehen tietoon. EIT katsoi, että vangin heikentyneen terveydentilan vuoksi (vanki kuoli myöhemmin), hänelle olisi tullut varata tilaisuus esiintyä henkilökohtaisesti oikeudessa (tuomion kohta 66).

---

[504] *Chahal ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (*EIT 15.11.1996*, tuomion kohdat 127 ja 128) ja *Pellonpää* 2000 s. 278. Chahal-tuomiossa EIT korosti, että tuomioistuimen toimivallan tuli olla riittävän laaja, jotta tuomioistuin voi harkita sopimuksen 5.1 artiklan mukaisten perusteiden laillisuutta.

[505] *Toth v. Itävalta* (*EIT 12.12.1991*, tuomion kohta 84). Tässä sopimusrikkomustapauksessa muutoksenhakuasteessa oli järjestetty menettely, jossa ei kuultu valittajaa eikä tämän asiamiestä. Sen sijaan syyttäjän edustajalla oli tilaisuus esittää kantansa tuomioistuimen jäsenille.

EIOS 6 artiklan ja 5 artiklan menettelyvaatimuksilla on läheistä yhteyttä tapauksissa, joissa on kysymys rikokseen syyllistyneen syyntakeettoman henkilön tuomitsematta jättämisestä ja määräämisestä pakkohoitoon. Tuomiossa *Magalhães Pereira v. Portugal* (*EIT 26.2.2000*) EIT katsoi asian käsittelyssä tapahtuneen 5.4 artiklan rikkomuksen, koska tällaiselle henkilölle ei ollut järjestetty asianmukaisella tavalla oikeudellista apua käsiteltäessä hoidon jatkamisedellytyksiä. Tuomari oli määrännyt henkilöä edustamaan virkailijan vankilasta, jossa henkilöä säilytettiin (tuomion kohta 61). Tuomiossa EIT korosti, että henkilöllä on tällaisessa tapauksessa lähtökohtainen oikeus oikeudelliseen apuun, jollei erityisiä vastasyitä ole.

EIT:n ratkaisukäytännössä sekä menettelyvirheitä että joutuisuusvaatimuksia arvioidaan ensisijaisesti siltä pohjalta, onko tapauksessa noudatettu kansallista menettelylainsäädäntöä. Kansallisten menettelysäännösten noudattaminen on kuitenkin vain lähtökohta, sillä esimerkiksi vapaudenriistoa koskevissa asioissa EIT ottaa huomioon sen seikan, onko menettelyssä turvattu henkilön oikeudet 5 artiklan tavoitteen mukaisesti. Sopimuksen 5 artiklan mukainen tavoite, joka on lausuttu julki lukuisissa tuomioissa, on suojata henkilöä mielivaltaa vastaan.

Vapaudenriiston laillisuuden tarkistamisen aikataulutusta koskevassa soveltamiskäytännössä hyväksyttävänä ei ole pidetty esimerkiksi sellaista menettelyä, jossa rangaistukseen tuomitsematta jätetyn henkilön pakkohoitoa tarkistettiin ensin 15 kuukauden päästä hoitoon ottamisesta, tämän jälkeen 2 vuoden kuluttua edellisestä päätöksestä ja kolmannen kerran 9 kuukauden kuluttua edellisestä päätöksestä (*Herczegfalvy v. Itävalta, EIT 24.9.1992*).[506] Hyväksyttävänä ei ole myöskään pidetty menettelyä, jossa rangaistukseen tuomitsematta jätetyn henkilön pakkohoidon jatkamisedellytykset tutkittiin yli kahden vuoden kuluttua siitä ajankohdasta, josta tuomioistuin oli määrännyt tarkistuksen tapahtuvaksi. Lisäksi tarkistuksessa nojauduttiin tosiseikkaselvityksenä lähes kaksi vuotta vanhaan lääketieteelliseen arvioon (*Magalhães Pereira v. Portugal*, *EIT 26.2.2000*, tuomion kohdat 45–49).

Vapaudenriiston jatkamisedellytyksiä koskevan asian käsittelyn viipymättömyys ratkaistaan EIOS:n soveltamiskäytännön perusteella tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen. Periaate erityispiirteiden huomioon ottamisesta on lausuttu esimerkiksi tapauksissa *Sanchez-Reisse v. Sveitsi* (*EIT 21.10.1986,* tuomion kohta 55) ja *Hutchinson Reid v. Yhdistynyt kuningaskunta* (*EIT 20.3.2003*, tuomion kohta 65).

Viimeksi mainitussa ratkaisussa jäsenvaltion todettiin rikkoneen 5.4 artiklaa myös sen johdosta, että valittajalle oli todellisuudessa asetettu todistustaakka vapauttamisensa edellytyksistä so. hoidon edellytysten jatkamisen puuttumisesta (tuomion kohdat 72 ja 73). Todistustaakan osoittamisesta valittajalle aiheutui, että tuomioistuin ei käytännössä tutkinut valittajan esittämiä perusteita. Tuomiossa EIT toteaa, ettei 5 artiklan soveltamisesta todistustaakkakysy-

[506] Tuomion kohdat 75–77. *Pellonpää* 2000 s. 272–273.

myksiin oikeastaan ole vakiintunutta oikeuskäytäntöä, olkoonkin, että eräissä tapauksissa tuomioistuin on pitänyt todistustaakan asettamista valittajille sopimuksen 5.4 artiklan vastaisena.

> Eräissä aikaisemmissa tapauksissa tällaisena sopimuksenvastaisena todistustaakkana on pidetty sitä, että valittajan on tullut osoittaa tutkintavankeuteen ottamisen ja sen jatkamisen perusteen puuttuvan sillä perusteella, että paon vaaraa ei ollut (edellä mainitun tuomion kohta 69 ja siinä mainittu ratkaisu *Ilijkov v. Bulgaria*, *EIT 26.7.2001* sekä jälkimmäisen tuomion kohta 99).
>
> Ilijkov-tuomiossa 5.4 artiklan rikkomus perustui myös muihin menettelypuutteisiin. Tapauksessa tutkintavankeuden jatkoedellytyksistä oli päätetty korkeimmassa oikeudessa kirjallisessa menettelyssä, jossa valittaja tai tämän asiamies ei ollut saanut mahdollisuutta vastata syyttäjän esittämiin näkemyksiin tutkintavankeuden jatkamisedellytysten olemassaolosta.
>
> Ilijkov-tuomioon on viitattu useissa Bulgariaa koskevissa myöhemmissä tuomioissa, joissa on ollut kysymys 5.4 ja 6.1 artiklan soveltamisesta rikosoikeudenkäynneissä. Tällaisia ratkaisuja ovat esimerkiksi *Al Akidi v. Bulgaria* (*EIT 31.7.2003*, tuomion kohdat 84–89), *Hristov v. Bulgaria* (*EIT 31.7.2003*, tuomion kohdat 116–120), *Mihov v. Bulgaria* (*EIT 31.7.2003*, tuomion kohdat 95–98), *Nikolov v. Bulgaria* (*EIT 30.4.2003*, tuomion kohta 70) ja *Shishkov v. Bulgaria* (*EIT 9.1.2003*, tuomion kohdat 59–67).
>
> Tuomiossa *Hamanov v. Bulgaria* (*EIT 8.4.2004*) EIT on korostanut, että tuomarilla ei ole velvollisuutta vapaudenriiston laillisuutta koskevassa oikeudenkäynnissä perustella jokaista henkilön esittämää seikkaa. Tuomarin velvollisuus on kuitenkin ottaa huomioon henkilön esittämät konkreettiset tosiseikat. Tuomarin täytyy olla myös ”capable of putting in doubt the existence of the conditions essential for the ’lawfulness’ in the sense of the Convention, of the deprivation of the liberty” (tuomion kohta 83).
>
> Tuomiossa *Yankov v. Bulgaria* (*EIT 11.12.2003*) kysymys oli kansallisen rikoslainsäädännön säännöksestä, jonka perusteella henkilöllä, jota vastaan oli menossa yhtäaikaisesti useampi rikostutkinta, ei ollut mahdollisuutta päästä pois tutkintavankeudesta. EIT huomautti tuomiossaan siitä, että ratkaisu eri tutkintamenettelyjen hajottamisesta perustui syyttäjäviranomaisten harkintaan eikä tällaiseen ratkaisuun voinut hakea muutosta. EIT katsoi, että tapauksessa oli kysymys EIOS 5.3 artiklan rikkomuksesta. EIT viittasi myös Ilijkov-ratkaisussa omaksuttuun näkemykseen siitä, että todistustaakan asettaminen valittajalle ja tästä aiheutunut tuomioistuimen tutkimistoimivallan nimellisyys ei ollut sopusoinnussa 5.3 artiklan kanssa.

EIT:n oikeuskäytännössä eräänlaisena karkeana peukalosääntönä voidaan pitää tulkintaa, jonka mukaan 6 artiklan vaatimukset menettelyn viivytyksettömyydestä täyttyvät, mikäli jutun käsittely kestää kussakin oikeusasteessa enintään vuoden.[507] Tähän peukalosääntöön verrattuna 5.4 artiklan soveltamiskäytän-

[507] Peukalosääntöön on viitattu edellä mainitussa tuomiossa *Hutchinson Reid v. UK*, tuomion kohta 78.

nössä on edellytetty nopeampaa tuomioistuinkäsittelyä.[508] Esimerkiksi tapauksessa *Rutten v. Alankomaat (EIT 24.7.2001)* vapaudenriiston laillisuutta koskevan menettelyn ei katsottu täyttäneen 5.4 artiklan vaatimuksia, kun vankeusrangaistukseen tuomitun henkilön pakkohoitoa koskeneessa asiassa ensi asteen tuomioistuimen päätöksentekoon kului aikaa 2 kuukautta ja 17 päivää ja sitä seuraavan tuomioistuinasteen päätöksentekoon 3 kuukautta lisää.

> Kansallisessa lainsäädännössä oli säädetty mainitussa tapauksessa hoitoon määräämispäätöksen tarkistamisesta vuosittain. Syyttäjän oli haettava hoitoon määräämispäätöksen pidentämistä määräajassa. Kansallisen tuomioistuimen oli ratkaistava asia kahden kuukauden kuluessa hakemuksen vireilletulosta, jollei tuomioistuimella ollut kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettuja syitä pidentää omaa ratkaisuaikaansa enintään kolmella kuukaudella.
>
> Tapauksessa ensi asteen tuomioistuin ylitti kahden kuukauden ratkaisuajan ja teki ratkaisunsa kuukauden kuluttua siitä, kun hoitoon määräämispäätös oli jo päättynyt. Kansallisen oikeuskäytännön perusteella tuomioistuimelle asetettua ratkaisuaikaa oli pidetty järjestysluontoisena, joten ylityksestä huolimatta hoidon jatkamisedellytysten katsottiin olleen tuomioistuimen käsittelyn ajan olemassa.

Kaksiasteisessa menettelyssä käsittelyn joutuisuutta arvioidaan tekemällä käsittelyn kulusta ja siihen vaikuttaneista seikoista samantapainen kokonaisarvio kuin 6 artiklan soveltamisenkin yhteydessä. Pellonpään mukaan yli vuoden mittaiset oikeusastekohtaiset käsittelyjaksot on voitu hyväksyä niissä tapauksissa, joissa valittajalla on vireillä olevasta muutoksenhausta huolimatta mahdollisuus vaatia vapauttamistaan uudestaan toimivaltaisessa ensi asteen tuomioistuimessa. Pitkän käsittelyajan oikeuttavina syinä 5.4 artiklan soveltamis-

---

[508] EIOS:n soveltamiskäytännössä on korostettu, että rikosperusteista pidättämistä ja vangitsemista koskevassa 5.3 artiklassa oleva ilmaisu ”promptly” (ranskaksi ”aussitôt”) edellyttää vielä nopeampaa käsittelyaikaa kuin 5.4 artiklan vastaava ilmaisu ”speedily” (ranskaksi ”à bref délai”). EIT ei ole pitänyt automaattisesti 5.4 artiklan viivytyksettömyysvaatimuksen vastaisena sitä, että henkilö voi saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi vasta käännyttyään ensin hallinnollisen viranomaisen puoleen (*Pellonpää* 2000 s. 279–280 ja rikoksentekijän kansainvälistä luovuttamista koskeva tapaus *Sanchez-Reisse v. Sveitsi*, tuomion kohta 54). Viimeksi mainitussa tapauksessa käsittely hallinnollisessa viranomaisessa kesti 31 päivää ja seuraavassa asteessa 46 päivää. Valittajan vaadittua uudestaan vapauttamistaan käsittely kesti ensimmäisessä asteessa 21 päivää ja tuomioistuimessa 10 päivää. Kolmannen vapautusvaatimuksen viranomaiset ohjasivat tuomioistuimelle 20 päivän kuluttua vaatimuksen saapumisesta ilman omaa kannanottoaan, minkä jälkeen asiaa käsiteltiin tuomioistuimessa 26 päivää. Käsittelyyn kulunutta kokonaisaikaa ei pidetty 5.4 artiklan vaatimukset täyttävänä (tuomion kohdat 55–60). Vuodelta 2001 olevassa niin ikään Sveitsiä koskevassa ratkaisussa terrorismista epäillyn henkilön pidätyksen lopettamista ei ollut käsitelty 5.4 artiklan edellyttämällä tavalla, kun hakemuksen käsittelyyn oli kulunut viranomaisessa ja tuomioistuimessa yhteensä kuukausi (*G.B. v. Sveitsi*, *EIT 30.11.2000*). Tuomiossa *E. v. Norja* (*EIT 29.8.1990*) mainitun sopimusmääräyksen vastaisena pidettiin kahdeksan viikon käsittelyaikaa tuomioistuimessa asiassa, joka koski ministeriön päätöstä vaarallisena pidetyn rikoksentekijän vapaudenriistosta (tuomion kohdat 64–67). Asiassa huomiota kiinnitettiin mm. siihen, että suullisen käsittelyn jälkeen tuomion kirjoittamiseen oli kulunut kolme viikkoa.

käytännössä ei pidetä tuomioistuimen työvoimapulasta tai hallinnollisista ongelmista aiheutuvia käsittelyongelmia, sillä EIOS vaatii sopimusvaltioita organisoimaan oikeusjärjestyksensä tavalla, joka mahdollistaa sopimusmääräysten noudattamisen tuomioistuinten toiminnassa.[509]

5.4 KÄSITTELYN VIIVYTYKSETTÖMYYDESTÄ LAILLISUUSVALVONTAKÄYTÄNNÖN PERUSTEELLA

Vuoden 2002 eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa apulaisoikeusasiamies *Petri Jääskeläinen* on esittänyt linjauksia siitä, minkälaatuiset tuomioistuinmenettelyt soveltuvat laillisuusvalvontaan. Jääskeläinen korostaa, että tuomioistuintoimintaan kohdistuva valvonta on sinänsä johdonmukainen osa oikeusasiamiehen toimivaltuuksia. Koska oikeusasiamiehelle kuuluu tuomareiden virkasyytevalta, on johdonmukaista, että myös muu kuin rikosoikeudellinen valvonta kuuluu oikeusasiamiehelle. Lisäksi raja rikosoikeudellisen ja muunlaisen virkavelvollisuuden rikkomisen välillä voi olla liukuva. Jääskeläinen huomauttaa myös siitä, että tämän valvontalohkon tarve on ollut perustuslakiuudistuksen yhteydessä lainsäätäjän arvioitavana, joten omaksutun perusratkaisun uudelleenarviointiin lähitulevaisuudessa ei näyttäisi tälläkään perusteella olevan tarvetta.

Tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten laillisuusvalvonnan ytimeen Jääskeläinen lukee perustuslain 21 §:n ja EIOS 6 artiklan vaatimukset, jotka koskevat oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Näihin vaatimuksiin kuuluu myös käsittelyn viivytyksettömyys.

Jääskeläinen korostaa, että oikeusasiamiehen rooliin ei kuulu puuttua tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin eikä näytön harkintaan. Oikeuskysymyksiin liittyy myös niin paljon harkintaa, ettei puuttuminen voi käytännössä tulla kysymykseen. Puuttuminen oikeuskysymykseen voi kuitenkin tulla kysymykseen siinä tapauksessa, että sääntötyyppistä normia on rikottu tai harkintavalta on muutoin ilmeisen selvästi ylitetty. Hallintoviranomaisten päätösten aineellisen ratkaisun oikeellisuuden arvioinnissa Jääskeläinen näkee aihetta niin ikään pidättyvyyteen. Oikeuskäytäntöä ohjaavien ennakkopäätösten tekeminen kuuluu tuomioistuimille, viime kädessä korkeimmille oikeuksille. Tästä syystä oikeusasiamiehen voi olla hallintoasioissa syytä rajoittaa kannanottonsa

[509] EIT analysoi itsenäisesti menettelyviiveitä ja niiden syitä. Viivästys voidaan todeta, mikäli käsittelyaika on johtunut sopimusvaltion järjestämisvastuulle kuuluvista seikoista tai sopimusvaltio ei ole ylipäätään vastannut valitusperusteeseen ja esittänyt syitä käsittelyajan kestolle (*Pellonpää* 2000 s. 282).

siihen, onko hallintoviranomainen toiminut harkintavaltansa rajoissa.[510]

Eduskunnan oikeusasiamiehen kantelukäytännössä *sosiaalihuoltoa ja sosiaalivakuutusta* koskevat asiaryhmät ovat olleet kantelutilaston kärjessä useita vuosia. Vuonna 2000 ratkaistuista laillisuusvalvonta-asioista yhteensä 470 koski sosiaalihuoltoa tai sosiaalivakuutusta (17 % ratkaistujen asioiden kokonaismäärästä). Vuonna 2001 ratkaistuista kanteluasioista puolestaan 298 koski sosiaalivakuutusta ja 236 sosiaalihuoltoa (yhteensä lähes 19 % ratkaistuista asioista). Vuonna 2002 sosiaalihuoltoa koskevia kanteluita ratkaistiin 296 ja sosiaalivakuutusta koskevia kanteluja 337. Kun mainittuna vuonna ratkaistiin lisäksi 238 terveydenhuoltoa koskevaa kantelua, näiden asioiden osuus ratkaistuista asioista oli lähes kolmasosa eli yhteensä 29 %.[511]

Sosiaalihuoltoa ja sosiaalivakuutusta koskevista kanteluista valtaosa koskee ensi asteen viranomaisen tai muun ratkaisijan toimintaa, kuten perusteluvelvollisuuden puutteita tai käsittelyn viivästymistä.[512] Sosiaalihuollon ja sosiaalivakuutuksen alueella kanteluja on viime vuosina tehty lisääntyvässä määrin myös lainkäyttöelinten toiminnasta. Tuolloinkin kantelut kohdistuvat menettelypuutteisiin, kuten päätösten puutteelliseen perustelemiseen ja asian käsittelyn viivästymiseen.

Nyt esillä olevan aihepiirin kannalta mielenkiintoinen ratkaisu on muun ohella EOA:n *14.7.2003* antama ratkaisu (*dn:o 2475/4/02)*, jossa EOA on pitänyt yhden vuoden ja kolmen kuukauden mittaista käsittelyaikaa työkyvyttömyyseläkkeen lakkauttamista koskeneessa asiassa liian pitkänä suhteessa perustuslain 21 §:n vaatimuksiin. EOA totesi ratkaisussaan käsittelyajan pituuteen vaikuttaneen sen seikan, että asian käsittely oli siirretty puheenjohtajan esteellisyyden takia toiselle jaostolle lautakunnassa. Käsittelyajan pituuden arvioinnissa EOA kiinnitti huomiota myös siihen, että asian käsittelyaika poikkesi toimielimen keskimääräisestä käsittelyajasta noin kahdeksalla kuukaudella.

---

[510] *Jääskeläinen* 2002 s. 19–21. Samassa vuosikertomuksessa todetaan, että tuomioistuimiin kohdistuva laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti oikeusturvan eräänlaisille ”katvealueille”, jotka jäävät muiden oikeussuojakeinojen ulottumattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä tällaisista katvealueista ovat asioiden käsittelyn viipyminen sekä tuomarin käytös ja asiakkaan kohtelu (mts. 68).

[511] Kuusen mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakumahdollisuuksien käyttämistä vähentää se, että usein saattaa jokin muu oikeussuojakeino olla huomattavasti tehokkaampi, kuten hakemuksen paneminen vireille uudella perusteella, vaihtoehtoisen etuuden löytäminen, viranomaisen painostus tai kantelu. Kantelumenettelyn suosion syinä Kuusi mainitsee sosiaaliturvaprosessin liukuhihnamaisuuden sekä perustelujen puutteellisuuden (*Kuusi*, DL 2000 s. 154).

[512] Pirkko K. Koskisen mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen toimenpideratkaisut sosiaaliasioissa koskivat perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen pääasiassa menettelytapoja, päätöksenteon hitautta ja usein kunnallista päätöksentekoa. Koskisen mukaan etuuksien sisältöä ei aikaisemmin juuri arvosteltu, vaan tyydyttiin toteamaan, ettei oikeusasiamies laillisuusvalvojana voi puuttua siihen, miten yhteiskunnan voimavaroja jaetaan (*Pirkko K. Koskinen*, LM 1998 s. 977–979).

Kertomusvuonna 2001 AOA antoi vakuutusoikeuden vanhemmalle vakuutustuomarille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä valitusasian käsittelyn viivästymisen vuoksi. Kantelijan valituksen käsittely oli kestänyt 3,5 vuotta. Selityksenään asian viipymiselle vakuutustuomari oli esittänyt asian ongelmallisuuden sekä sen, että valitusta käsitellyt esittelijä oli vaihtunut. Vakuutusoikeuden lausunnossa todettiin, että asian ratkaisuun osallistunut nuorempi vakuutustuomari oli kertomansa mukaan muistuttanut jaoston puheenjohtajaa useamman kerran asian ottamisesta ratkaistavaksi. AOA ei katsonut aiheelliseksi antaa vakuutusoikeuden päällikkötuomarille huomautusta, koska tämä oli antanut vanhojen juttujen valmisteluun liittyvän kehotuksen sekä maaliskuussa 2000 että marraskuussa 1998.[513]

Kertomusvuonna 2002 EOA arvosteli vakuutusoikeutta käsittelyn viipymisestä asiassa, jossa eläkettä koskevan valituksen käsittely oli kestänyt lähes 2 vuotta 10 kuukautta (*dn:o 696/4/01*).[514] Vuonna 2002 annetussa ratkaisussa kantelijan toimeentulotukivalituksen käsittely oli kestänyt hallinto-oikeudessa noin vuoden ja 10 kuukautta. EOA piti käsittelyaikaa liian pitkänä ja kiinnitti hallinto-oikeuden ylituomarin huomiota vanhojen juttujen käsittelyaikojen ja valmistelun valvonnan tärkeyteen (*EOA 22.11.2002 dn:o 1206/4/01*).[515] Hallinto-oikeutta koskevassa ratkaisussaan EOA totesi, että kukaan asian käsittelyyn osallistunut ei ollut viivytellyt tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan. EOA ei sen sijaan pitänyt asianmukaisena sitä, että valitus annettiin esittelijän valmisteltavaksi ja esiteltäväksi ensimmäisen kerran vasta yli 7 kuukauden kuluttua selvitysten ja vastaselityksen saamisen jälkeen.[516]

Vuosikertomuksessa 2001 silloinen apulaisoikeusasiamies *Riitta-Leena Paunio* korosti, että toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää pitäisi tarkastella vielä laajempana kokonaisuutena kuin mitä oli tehty esimerkiksi toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnössä (KM 2001:9). Vähimmäisedellytyksenä Paunio piti kuitenkin sitä, että toimeentuloturvan muutoksenhakukomiteassa ehdotetut lainsäädäntömuutokset muutoksenhakumahdollisuuksien avaamiseksi sekä lautakuntajärjestelmän selkeyttämiseksi ja sen riip-

---

513 Ratkaisua *AOA 13.11.2001 (dn:o 829/4/00)* selostetaan vuosikertomuksessa 2001 s. 194. Vakuutusylituomarin ei katsottu laiminlyöneen virkavelvollisuuksiaan myöskään sen lisäperusteen vuoksi, että hän oli tehnyt ehdotuksen OM:lle vakuutusoikeuden organisaation uudistamiseksi.

514 *Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2002* s. 49.

515 *Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2002* s. 124–125.

516 Esittelijä sai jutun 16.1.2001, ja juttu annettiin 29.6.2001 jäsenen tarkastettavaksi. Jäsen palautti 3.8.2001 lomansa jälkeen asiakirjat esittelijälle lisäselvityksen hankkimista varten. Tarkastava jäsen siirsi asian toiselle jäsenelle 12.10.2001. Istunnossa 14.11.2001 asia poistettiin listalta lisäselvityksen hankkimista varten. Esittelijä jätti jutun tarkastettavaksi uudestaan 15.2.2002, kun selvitys oli saapunut 23.11.2001. Asia päätettiin istunnossa 28.2.2002 ja ratkaisu annettiin ulos 14.3.2002.

pumattomuuden lisäämiseksi saatetaan loppuun ja että toimeentuloturva-asioissa huolehditaan muutoinkin asioiden joutuisan käsittelyn edellytyksistä.[517]

> Kertomusvuonna 2000 oikeusasiamies kiinnitti huomiota rikosvahinkolain mukaisen korvausasian käsittelyyn Valtiokonttorissa (*dn:o 1203/4/98*). Apulaisoikeusasiamies puolestaan arvioi asian käsittelyn viipymistä työttömyyskassassa työttömyysturvalain mukaisessa päiväraha-asiassa (*dn:o 691/4/98*), työvoimatoimikunnassa ja työvoimatoimistossa työmarkkinatukea ja työvoimapoliittisia lausuntoja koskevissa asioissa (*dn:ot 840/4/98, 1537/4/98 ja 2005/4/98*), KELA:ssa kuntoutustukea ja eläkettä koskevissa asioissa (*dn:ot 758/4/98 ja 1887/4/98*)[518] sekä sosiaalilautakunnissa ja niiden alaisissa viranomaisissa toimeentulotukea koskevissa asioissa (*dn:ot 1274/4/98, 1546/4/98 ja 34/4/99*).[519]
>
> Vuosikertomuksen mukaan asioiden oli havaittu näissä ja muissa tapauksissa viivästyneen mm. seuraavista syistä: työruuhkat, työmäärien epätasainen jakautuminen, puutteelliset henkilöstövoimavarat ja muut voimavarat, henkilöstön vaihtuvuus, henkilöstön vuosi- ja sairauslomat, virastojen organisaatiomuutokset, lainsäädännön muutokset ja uusiin järjestelmiin kouluttautuminen sekä tietojenkäsittelyjärjestelmien puutteet. Myös asioiden ketjuuntuminen eli liittyminen muihin vireillä oleviin asioihin oli aiheuttanut viivästystä.
>
> Kertomusvuonna 2000 apulaisoikeusasiamies arvosteli kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan jaostoa toimeentulotukiasiaa koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyn kestosta, kun asian käsittely oikaisuvaatimusvaiheessa oli kestänyt 4,5 kuukautta. Apulaisoikeusasiamies korosti, että toimeentulotukiasioissa asian käsittelyn nopeudella on erityistä merkitystä hakijalle.[520]
>
> Ratkaisussa *AOA 12.5.2000 (dn:o 1297/4/01)* arvosteltiin KELA:n paikallistoimistoa siitä, että se oli käsitellyt kuntoutustukea koskevaa jatkohakemusta 11 kuukautta.[521]
>
> Vuonna 2001 AOA piti kohtuuttoman pitkänä 9 kk kestänyttä vammaispalveluhakemuksen käsittelyä kunnan sosiaali- ja terveysvirastossa.[522] AOA arvosteli myös Eläketurvakeskuksen viivyttelyä kantelijan ulkomaaneläkkeen selvittämi-

---

[517] *Paunio* 2001 s. 25. *Huhtasen* mukaan muutoksenhakulautakuntien perustaminen eri aikakausina kehitettäessä samalla aineellista etuuslainsäädäntöä ei lainvalmisteluasiakirjojen perusteella näyttäisi perustuneen tietoiseen pyrkimykseen eriyttää toimeentuloturvan muutoksenhakua muusta hallintolainkäytöstä tai muusta lainkäytöstä. Kaikkien lautakuntien perustamisen tueksi esitetyt argumentit ovat samansuuntaisia, kuten asioiden erityinen luonne, erityisasiantuntemuksen tarve, käsiteltävien valitusten suuri määrä sekä käsittelyn vaatima nopeus ja joustavuus (*Huhtanen*, LM 2000 s. 1266–1267).

[518] Asiassa eläkehakemuksen oli tehnyt Norjassa asuva henkilö ja eläkehakemuksen käsittely oli kestänyt yli vuoden. AOA totesi, että asian käsittely oli vaatinut keskimääräistä enemmän aikaa kantelijan ulkomaan työskentelyjaksojen selvittämisen vuoksi eikä asian käsittelyssä ollut viivytelty (*AOA 20.12.2000 dn:o 1887/4/98*)

[519] *Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2000* s. 71, 169–170, 180, 188, 284–285 sekä 288–289. Oikeusasiamies korostaa, että pelkkä viittaus yleiseen työtilanteeseen ei riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittymiseen (mts. 72).

[520] *AOA 23.7.2000* (*dn:o 1274/4/98*). Ratkaisua selostetaan vuosikertomuksessa 2000 s. 165–166. Samoin ratkaisussa *AOA 19.6.2000* (*dn:o 1546/4/98*) pidettiin hieman yli neljä kuukautta kestänyttä toimeentulotukihakemuksen oikaisukäsittelyä liian pitkänä (mts. 169).

[521] *Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2000* s. 180–181.

[522] Ratkaisussa *AOA 14.3.2001 (dn:o 343/4/00)* oli kysymys vaikeavammaisen henkilön tulkkipalvelusta. Asiassa AOA piti aiheettomana viivytyksenä sitä, että asiassa tarpeellisena pidettyjen ja pyydettyjen lausuntojen antamista ei asianmukaisesti valvottu (*Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2001* s. 169).

sessä ja katsoi, että myös KELA:n olisi tullut seurata ja kiirehtiä asian käsittelyä Eläketurvakeskuksessa.[523]

Vuonna 2002 antamassaan ratkaisussa EOA arvosteli kunnan perusturvalautakuntaa viivyttelystä, kun se oli käsitellyt hallinto-oikeuden lautakunnalle uudelleen palauttamaa vammaispalveluasiaa yli 6 kk (*EOA 19.2.2002 dn:o 2073/4/00*).[524] Samana vuonna EOA puuttui poikkeuksellisen pitkään käsittelyaikaan asiassa, joka koski toimeentulotuen myöntämistä erääseen apuvälineeseen (*dn:o 1674/4/00*). Tämän asian käsittely kesti yli kolme vuotta.[525] Toisessa tapauksessa EOA piti kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittelyaikaa (1,5 kk) liian pitkänä asian laatu huomioon ottaen. Käsittelyaika sosiaalivirastossa oli johtunut ruuhkautuneesta työtilanteesta. Uusien virkojen saamisen jälkeen hakemukset oli pystytty käsittelemään pääsääntöisesti viikon kuluessa hakemuksen jättöpäivästä (*EOA 28.8.2002*, *dn:o 1314/4/01*).

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa 2003 mainitaan useita sellaisia kanteluratkaisuja, joissa on ollut kysymys vakuutusoikeuden alaisen järjestelmän tai kunnan vastuulle kuuluvan sosiaalihuoltojärjestelmän puutteellisesta toimintakykyisyydestä ja tästä aiheutuneesta asian käsittelyn viivästyksestä.

Valitusasian käsittely kesti tarkastuslautakunnassa 1 v ja 3 kk, kun keskimääräinen käsittelyaika oli noin 7 kk. EOA piti käsittelyaikaa liian pitkänä (*dn:o 2475/4/02*). EOA piti käsittelyaikaa liian pitkänä myös tapauksessa, jossa vakuutusoikeus oli käsitellyt sotilasvamma-asiaa yli vuoden. Tapauksessa kokonaiskäsittelyaika oli yli kaksi vuotta (*dn:o 1865/4/03*). EOA arvosteli vakuutusyhtiötä ja KELA:a siitä, että nämä olivat laiminlyöneet toimittaa valituskirjelmän määräajassa muutoksenhakuviranomaiselle (*dn:ot 741/4/01* ja *577/4/01*). KELA:lle huomautettiin eräässä toisessa asiassa (*dn:o 1942/4/01*) siitä, että KELA:n olisi tullut tarkistaa kantelijan eläke määrältään oikeaksi ilman aiheetonta viivytystä.

Kertomusvuonna 2003 EOA on ottanut kantaa myös sosiaali- ja terveydenhuoltoalan valvontaviranomaisten toimintaan kanteluiden käsittelyssä. EOA katsoi että TEO:ssa ei ollut huolehdittu riittävästi siitä, että asiantuntijan arvioitavana lähes vuoden ollut kantelu olisi voitu käsitellä viivytyksettä (*dn:o 1574/4/02*). EOA arvosteli myös erästä LH:ta siitä, että kantelun käsittely oli aiheettomasti viivästynyt asian oltua vireillä LH:ssa lähes kaksi vuotta. EOA kiinnitti ministeriöiden huomiota LH:ille annettaviin riittäviin voimavaroihin kanteluiden käsittelemiseksi tulossopimusten mukaisissa aikarajoissa (*dn:o 2768/4/01*).

AOA piti vakuutusoikeuden menettelyä valtion virkamieslain 14 §:n vastaisena tapauksessa (*dn:o 2170/4/03*), jossa kantelijan kahden valituksen käsittely oli kestänyt vakuutusoikeudessa noin 24 kk ja noin 27 kk keskimääräisen käsittelyajan ollessa noin 13 kk. Eräässä toisessa tapauksessa vakuutusoikeus

[523] Tapauksessa kantelija oli joutunut odottamaan KEL:n mukaista lopullista eläkepäätöstä sekä eläkkeensaajan hoitotukea ja asumistukea koskevia päätöksiä yli kaksi vuotta. Eläketurvakeskus toimitti italialaiselle yhdyslaitokselle kantelijan eläkettä koskevan selvityspyynnön lähes kaksi vuotta hakemuksen saapumisesta (*AOA 18.6.2001, dn:o 2704/4/99)*.

[524] EOA piti käsittelyaikaa liian pitkänä, kun otettiin huomioon asian laatu sekä se seikka, että uudelleen tehty päätös oli samansisältöinen kuin jo aikaisemminkin tehty päätös. Asian uudelleenkäsittely ei ollut myöskään edellyttänyt asiakirjojen mukaan uusien lisäselvitysten hankkimista (*Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2002* s. 125).

[525] Kantelussa oli kysymys myös siitä, että toinen hakemus oli kadonnut ja sen käsittely oli tämän vuoksi viivästynyt (*Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2002* s. 124).

> oli käsitellyt kantelijan laatimaa poistohakemusta noin 27 kk. Ratkaisun tekemistä oli viivästyttänyt muun ohella jäävittömän ratkaisukokoonpanon järjestäminen. AOA saattoi käsityksensä työttömyysturva-asioiden joutuisan käsittelyn tärkeydestä vakuutusoikeuden tietoon myös eräässä toisessa asiassa (*dn:o 1637/4/01*).[526]

Useissa eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomuksissa toistetaan, mitä käytännön toimia oikeusasiamies on suosittanut käsittelyaikojen tehostamiseksi. Esimerkiksi vuosikertomuksessa 2000 todetaan, että oikeusasiamies on yleisesti suosittanut muun muassa käsiteltävien asioiden suunnitelmallista kiireellisyysluokitusta, voimavarojen lisäämistä ja entistä tarkoituksenmukaisempaa jakamista, sijaisjärjestelyjen ja työnjohdon, valvonnan ja asioiden eri käsittelyvaiheiden seurannan tehostamista, henkilökohtaisen virkavastuun entistä näkyvämpää kohdentamista, tiedoksiantojen nopeuttamista, hallintomenettelylainsäädännön mukaisten määräaikojen asettamista sekä tavoitteellisten käsittelyaikojen sisällyttämistä tulostavoitesopimuksiin. Oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa on korostettu myös sitä, että asianosaisille tulisi antaa, mikäli mahdollista, viran puolesta väliaikatietoja mahdollisista viivästyksistä ja että myös määräaikojen ylitykset olisi erikseen perusteltava.[527]

5.5 YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNNÖSTÄ SOSIAALITURVAN ALALLA

Yhteisön lainsäädännössä sosiaaliset oikeudet tulivat ensimmäisen kerran näkyviksi, kun sisämarkkinoita perustettaessa yhtenäisasiakirjaan sisällytettiin maininta, jonka mukaan yhteisö sitoutuu vuonna 1991 hyväksyttyyn Euroopan neuvoston sosiaaliseen peruskirjaan. Amsterdamin sopimuksessa viittaus sosiaalisiin oikeuksiin kirjattiin sosiaalipolitiikan alan yhteistyötä koskevaan 136 artiklaan. Sen mukaan yhteisö ja sen jäsenvaltiot pitävät mielessä sosiaaliset perusoikeudet, kuten Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan ja vuonna 1989 hyväksytyn Euroopan yhteisön työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien peruskirjan, edistäessään tuossa säännöksessä määriteltyjä tavoitteita.[528]

---

[526] Kooste kertomusvuoden 2003 viivästystä koskevista ratkaisuista ks. *Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2003* s. 55–57.

[527] *Eduskunnan oikeusasiamiehen vuosikertomus 2003* s. 72.

[528] Peruskirjan pohjalta komissio laati toimintaohjelman, jonka perusteella hyväksyttiin useita asetuksia ja direktiivejä erityisesti työelämän oikeuksista. Vuonna 1993 julkaistiin komission sosiaalipolitiikasta vastaavan pääosaston aloitteesta sisäinen asiantuntijaraportti työmarkkinoista, perusoikeuksista ja sosiaalipolitiikasta yhteisössä. Vuonna 1996 komission asettama viisaitten ryhmä teki oman ehdotuksensa sosiaalisista perusoikeuksista. Helmikuussa 1999 julkaistiin kahdeksan asiantuntijan raportti perusoikeuksien vahvistamisesta EU:ssa (*Sakslin* 2001a s. 31–32). Sosiaali- ja terveysturvasta perustamissopimuksissa ks. *Sakslin* 2001b s. 236–247.

Sosiaalisen kehityksen edistäminen on nykyisin yhteisön itsenäinen päämäärä. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklan mukaan yhteisön päämääränä on edistää työllisyyden ja sosiaalisen suojelun korkeaa tasoa, miesten ja naisten tasa-arvoa, elintason ja elämänlaadun nousua, taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä. SEY 2 artiklan tavoitteita toteutetaan perustamissopimuksen 3.1 artiklassa mainituilla toimilla, joita ovat esimerkiksi jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan yhteensovittamisen edistäminen (i kohta), sosiaalipolitiikka (j kohta), taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittaminen (k kohta) ja myötävaikuttaminen korkean terveydensuojelun tason saavuttamiseen (p kohta).[529]

Perusmääräykset työntekijöiden ja yrittäjien vapaasta liikkuvuudesta sisältyvät SEY 39 artiklaan. SEY 42 artiklassa säädetään puolestaan sosiaaliturvan koordinaatiosta. Artiklan mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat takaamaan työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien ja näiden perheenjäsenten liikkuvuuden turvaamiseksi sen, että kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi tiettyyn sosiaaliturvaetuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen. Sopimusosapuolet sitoutuvat maksamaan etuudet sopimuspuolten alueella asuville.

SEY 42 artiklan perusteella neuvoston tulee toteuttaa sosiaaliturvan alueella toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi. Toimenpiteiden tulee turvata oikeus sosiaaliturvaan uudessa isäntävaltiossa ja estää samalla se, että liikkumisvapauttaan käyttänyt työntekijä tai tämän perheenjäsen menettäisi tämän johdosta sosiaaliturvaoikeuksiaan. EYT on soveltanut perustamissopimuksen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevia määräyksiä suoraan tilanteissa, joissa sekundäärioikeus ei ole riittävästi turvannut liikkumisvapauttaan käyttäneen henkilön oikeuksia tai säännökset ovat olleet puutteellisia.

Työntekijöiden osalta perustamissopimuksen liikkumisvapautta koskevia määräyksiä täydentää asetus (ETY) N:o 1612/68 (ns. *liikkumisvapausasetus*). Tämän asetuksen perusteella toisesta jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon muuttaneella työntekijällä on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin isäntävaltion

[529] Perusratkaisu, jonka mukaan yhteisöllä ei ole varsinaista toimivaltaa terveyspalvelujen ja sairaanhoidon alalla eikä sosiaaliturvaan liittyviä kansallisia lainsäädäntöjä ole harmonisoitu, juontaa juurensa Euroopan talousyhteisön perustamisajoista. Ranska olisi 1950-luvun lopulla ollut valmis yhdenmukaistamaan jäsenmaiden sosiaalialaa koskevia lainsäädäntöjä tuotannontekijöiden kilpailuedellytysten parantamiseksi, mutta muut perustajavaltiot suhtautuivat tähän varauksellisesti. Perustamissopimukseen on nykyisin sisällytetty myös ohjelmallinen määräys jäsenvaltioiden läheisen yhteistyön edistämisestä ja helpottamisesta sosiaalipolitiikan alalla (SEY 137 artikla). Se, että sosiaalipolitiikan alaan kuuluvia sopimusmääräyksiä on vahvistettu yhteisön myöhemmissä kehitysvaiheissa, sekä se, että yhteisölle on annettu toimivaltaa kansanterveyteen liittyvissä kysymyksissä (SEY 152 artikla), ei Kailan mukaan ole muuttanut alkuperäistä lähtökohta-asetelmaa (*Kaila*, DL 2004 s. 722–723).

omilla kansalaisilla. Tarkemmat määräykset sosiaaliturvan koordinaatiosta on annettu puolestaan asetuksella (ETY) N:o 1408/71 (ns. *sosiaaliturva-asetus*).[530]

Sosiaaliturva-asetus on kumottu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta. Uuden yhteensovittamisasetuksen johdannossa (kohta 3) todetaan, että asetus on annettu lähinnä yhteisön lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja moneen kertaan muutetun aikaisemman asetuksen uudistamiseksi. Uuteen asetukseen on myös pyritty sisällyttämään EYT:n soveltamiskäytännössä syntyneitä kantoja sekä ottamaan huomioon kansallisessa lainsäädännössä tapahtuneita muutoksia. Peruslähtökohdiltaan uusi asetus vastaa muutoin pitkälti aikaisemman sosiaaliturva-asetuksen mukaisia lähtökohtia. Kun uudesta asetuksesta ei luonnollisestikaan ole vielä oikeuskäytäntöä, selostan jäljempänä aikaisemman asetuksen eräitä peruslähtökohtia sekä tämän asetuksen mukaista soveltamiskäytäntöä.

Sosiaaliturva-asetuksella ei ole pyritty muuttamaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä eikä pienentämään järjestelmien välisiä eroja. Asetuksen säännöksillä on osoitettu, mistä jäsenvaltiosta henkilöllä on oikeus saada etuuksia ja minkä jäsenvaltion lainsäädännön mukaisina ne voidaan hänelle myöntää. Asetuksen tarkoituksena on ollut myös estää se, että henkilö voisi saman riskin perusteella saada useammasta jäsenvaltiosta samanaikaisesti etuuksia perusteettomasti.[531]

Yhteisöjen tuomioistuimen tulkintakäytännön perusteella sosiaaliturva-asetusta sovellettaessa on noudatettu *edullisimman lainsäädännön soveltamisen periaatetta*. Tämän periaatteen mukaisesti, jos henkilö on kuulunut työskentelynsä perusteella asetuksen 13 artiklan nojalla toisen jäsenvaltion lainsäädännön piiriin, mutta kansallisen lainsäädännön perusteella asuinvaltionsa lainsäädännön piiriin, hänellä on ollut oikeus asumiseen perustuvan järjestelmän mukaisiin oikeuksiin silloin, kun työskentelymaan järjestelmässä ei ole ollut lainkaan jotain etuutta. Edullisimman sovellettavan lainsäädännön periaatteen mukaan tällaisella henkilöllä on ollut myös oikeus täydentävään osaan etuutta, jos työskentelymaan etuus on ollut asuinmaan etuutta pienempi. Asuinvaltion järjestelmä on siis täydentänyt työskentelymaan järjestelmän puutteita.[532]

---

[530] Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1). Mainitun asetuksen soveltamiskäytännöstä erityisesti etuuksien siirrettävyyden osalta ks. *van der Mei*, ELR 2002 s. 551–566.

[531] *Sakslin* 1995 s. 8. Asetuksen 1612/68 soveltamisalaan kuuluvat sosiaaliset ja verotukselliset edut, jotka kattavat laajemmin etuja kuin asetus 1408/71. Sosiaalisina etuina EYT on pitänyt esimerkiksi perheille myönnettävää korotonta lainaa, oikeutta käyttää omaa kieltä tuomioistuimessa, alennuksia erilaisista maksuista, koulutukseen pääsyä sekä oikeutta asua yhdessä avopuolisonsa kanssa. Verotuksellisina etuina on pidetty esimerkiksi verovähennyksiä.

[532] *Sakslin* 1995 s. 126–129 ja kirjassa mainitut ratkaisut *Dammer* (*168/88*) ja *Gravina* (*807/79*).

Tuorin mukaan sosiaaliturva-asetuksen koordinaatiosäännökset ovat perustuneet yhdenvertaisuusperiaatteelle, yhden sovellettavan sosiaaliturvalainsäädännön periaatteelle, yhteenlaskemisperiaatteelle, etuuksien maastaviennin periaatteelle ja etuuksien jyvittämisen periaatteelle.[533] Sosiaaliturva-asetuksen henkilöllisen soveltamisalan piiriin ovat kuuluneet työntekijät, virkamiehet, itsenäiset ammatinharjoittajat (yrittäjät) ja opiskelijat.

> EYT:n käytännön mukaan työntekijä on yhteisöoikeudellinen käsite, jota on tulkittava laajasti ja jolla on sama sisältö kaikissa jäsenmaissa. Sosiaaliturva-asetusta sovellettaessa edellytyksenä työntekijän asemalle on ollut, että henkilö kuuluu tai on kuulunut työntekijänä yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön piiriin. Henkilö on säilyttänyt työntekijän asemansa esimerkiksi lopettaessaan työnteon, ryhtyessään opiskelemaan tai joutuessaan työttömäksi. Perheenjäsenten osalta sosiaaliturva-asetuksen soveltaminen ei ole edellyttänyt, että perheenjäsenet asuisivat työntekijän tai esimerkiksi yrittäjän kanssa samassa maassa. Asetuksen 1 art. f-kohdan mukaan perheenjäseniä ovat olleet ne, joita kulloinkin sovellettavassa laissa on pidetty asianomaisen etuuden yhteydessä perheenjäseninä tai samaan talouteen kuuluvina.[534]
>
> Alkujaan asetuksen etuusluettelo laadittiin vuodelta 1952 olevan ILO:n sopimuksen 102 perusteella, ja se käsitti siis tuolloin tunnetut sosiaalivakuutuksen päälajit. Asetuksen 4.3 artiklan perusteella soveltamisalan ulkopuolelle jäi sosiaali- ja lääkintähuolto, jolla tarkoitettiin 4 artiklassa muutoin lueteltuihin etuuslajeihin sitomattomia, vain varattomille ihmisille tarkoitettuja oikeuksia. Tällainenkin etuus on saattanut kuulua asetuksen soveltamisalaan, jos etuus on täydentänyt soveltamisalaan kuuluvaa muutoin riittämättömäksi jäävää etuutta.[535]
>
> Suomea koskevassa tuomiossa *C-333/00* (*Maaheimo*) lasten kotihoidon tuen katsottiin kuuluvan asetuksen soveltamisalaan perhe-etuutena. Ennakkoratkaisua asiassa pyysi tarkastuslautakunta. Tukea tuli ennakkoratkaisun mukaan maksaa Suomessa vakuutettuna olevalle henkilölle siitä riippumatta, että lapsi asui toisessa jäsenvaltiossa.[536]. Oikeuskäytännössä myös *elatustukea vastaavaa tukea* on pidetty asetuksen soveltamisalaan kuuluvana perhe-etuutena tuomioissa *C-85/99* (*Offermans*) ja *C-255/99* (*Humer*). [537]

Sosiaaliturva-asetuksen 13 artiklan mukaan työntekijä tai yrittäjä on kuulunut sen jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön alaisuuteen, missä hän työskentelee. Ratkaisevaa ei ole ollut se, asuuko hän myös työskentelyvaltiossa tai missä

---

[533] Periaatteista tarkemmin ks. *Tuori* 2004 s. 292–295.

[534] Suomessa perheenjäsenen käsite on määritelty lähinnä äitiys- ja sairausvakuutuksen etuuksia varten sairausvakuutuslaissa (*Tuori* 2004 s. 295–296). Sosiaaliturva-asetuksen etuuskohtaisesta soveltamisalasta ks. mts. 296–297.

[535] *Karapuu*, Oikeus 1990 s. 251.

[536] Tapauksesta ja sen aiheuttamista lainvalmistelutoimista ks. *Sakslin*, LM 2003 s. 1203–1205.

[537] Kuntoutusetuudet lienevät samoin asetuksen soveltamisalaan kuuluvia sillä perusteella, että oikeuskäytännössä etuuden kuuluminen sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan on ratkaistu tarkastelemalla, onko etuus kansallisesti turvattu subjektiivisena etuutena. Viimeaikaisten lainsäädäntömuutosten perusteella kuntoutuksesta näyttäisi muodostuneen tällainen etuus (vrt. *Karapuu*, Oikeus 1990 s. 251, jossa hän katsoo, että kuntoutus jää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ainakin silloin, kun sitä ei ole turvattu subjektiivisena oikeutena ja tällaiseen päätökseen ei ole järjestetty muutoksenhakumahdollisuutta).

maassa työnantajalla on rekisteröity toimipaikka. Sosiaaliturva-asetuksessa on noudatettu siten *työskentelyperiaatetta*.[538]

> Jos jonkin etuuden saamisedellytyksenä on odotusaika eli tietty vakuutus-, työskentely- tai asumisaika, yhteenlaskemissääntöjen perusteella on huomioon otettava myös toisessa jäsenvaltiossa täyttynyt odotusaika. Esimerkiksi kansaneläkelaissa, perhe-eläkelaissa ja sairausvakuutuslaissa etuuksien saamisedellytyksiksi säädettyjä asumisaikoja laskettaessa on otettava huomioon odotusaika, joka on täyttynyt toisessa jäsenvaltiossa tämän valtion lainsäädännön mukaisesti. Tällainen odotusaika on esimerkiksi kansaneläkelain 23.1 §:ssä tarkoitettu kolmen vuoden asumisaika. Kansaneläkkeen osalta edellytetään kuitenkin vähintään vuoden asumisaikaa Suomessa.
>
> Sosiaaliturva-asetuksen 10 artiklan mukaan etuudet on maksettava niihin oikeutetuille riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa henkilö asuu. Tällaiset etuudet on maksettava täysimääräisinä muuhunkin jäsenvaltioon kuin asuinvaltioon. *Maastaviennin periaatteen* piiriin ovat kuuluneet vanhuus-, työkyvyttömyys- ja jälkeenjääneiden etuudet, työtapaturma- ja ammattitautikorvaukset sekä hautausavustukset. Asetuksen 22 artiklan mukaan työttömyyspäivärahaa on maksettava kolmen kuukauden ajan henkilölle, joka on työnhakijana toisessa jäsenvaltiossa. Sairaus- ja äitiysrahaetuuksien maastavienti on edellyttänyt etuutta maksavan vakuutuslaitoksen lupaa.
>
> Sosiaaliturva-asetuksessa *jyvittämisperiaate* on koskenut vähitellen ansaittavia etuuksia, kuten eläkkeitä. Tämän periaatteen mukaisesti kunkin laitoksen on eläkettä laskettaessa otettava huomioon myös muiden jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaiset vakuutusajat ja ansaitut etuudet. Kaikkien vakuutuskausien perusteella lasketaan ns. eläkkeen teoreettinen määrä. Todellisen eläkkeen, josta asianomainen laitos vastaa, määrää kyseisessä valtiossa käytettyjen kausien suhde koko vakuutusaikaan.[539]

Tulkintakäytännön mukaan jäsenvaltiolla on mahdollisuus rajoittaa terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen tarjoamisen vapautta vain, jos tietyn hoitokapasiteetin tai lääketieteellisen pätevyyden ylläpitäminen on jäsenvaltiossa välttämätöntä kansanterveydellisistä syistä tai paikallisen väestön eloonjäämisen kannalta (*Kohll C-158/96*, tuomion kohta 51).[540] Vastaavasti ratkaisussa *Decker* (*C-120/95*) tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastaisena pidettiin kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan toisesta jäsenmaasta ostetusta tavarasta (tässä

---

[538] Suomeen työhön tullut, asetuksen henkilöllisen soveltamisalan piiriin kuuluva työntekijä tai yrittäjä on ollut välittömästi oikeutettu kansaneläke- ja sairausvakuutusjärjestelmän mukaisiin etuuksiin, mikäli hän täyttää odotusaikaa koskevat edellytykset eikä ole vakuutettuna toisessa jäsenvaltiossa. Samoin lapsilisää ja lapsen hoitotukea maksetaan voimassa olevan lainsäädännön mukaisten edellytysten täyttyessä, vaikka lapset eivät asuisikaan Suomessa (*Tuori* 2004 s. 293).

[539] *Tuori* 2004 s. 295.

[540] EYT vahvisti tuomiossaan sinänsä sen, että yhteisön oikeus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään ja että kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan harmonisoinnin puuttuessa vapaasti vahvistaa edellytykset oikeudelle tai velvollisuudelle liittyä johonkin sosiaaliturvajärjestelmään. Tämä jäsenvaltioiden toimivalta on kirjattu myös perustuslaillisen sopimuksen III-278 artiklaan. Jäsenvaltioiden tulee kuitenkin toimivaltaansa käyttäessään noudattaa yhteisön oikeutta (*Kaila*, DL 2004 s. 723).

tapauksessa silmälaseista) ei voinut saada kiinteämääräistä sairausvakuutuskorvausta kansallisesti edellytetyn ennakkoluvan puuttuessa.[541]

Asetus 1408/71 ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevat sopimusmääräykset ovat turvanneet oikeuden hakeutua hoitoon toiseen jäsenvaltioon. Asetuksen 1408/71 mukaan hoitoon hakeutumisen edellytykseksi on voitu kuitenkin asettaa hakijan kotivaltion etukäteen myöntämä lupa. Ratkaisun *Geraets (ent. Smits) ja Peerbooms* (*C-157/99*) mukaan luvan myöntämisedellytysten tulee olla pakottavien syiden vuoksi perusteltuja ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Potilaalta edellytetään luvan saamiseksi hoidon tarvetta, minkä lisäksi luvassa tarkoitetun hoidon tulee olla riittävän tutkittua ja kansainvälisen lääketieteen mukaan hyväksyttyä. Lupa saadaan evätä hoidon tarpeen perusteella vain, jos potilas voi saada samanlaista tai tehokkuudeltaan samanasteista hoitoa sellaisessa laitoksessa, joka on tehnyt sopimuksen sairausvakuutuskassan kanssa, johon hakija kuuluu.[542] Uudessa yhteensovittamisasetuksessa ennakkoluvasta säädetään 20 artiklassa. Asetuksen mukaan lupa on myönnettävä, jos kyseinen hoito kuuluu asianomaisen henkilön asuinjäsenvaltion lainsäädännössä säädettyihin etuuksiin ja jos asianomaiselle henkilölle ei voida antaa tällaista hoitoa lääketieteellisesti perustellun ajan kuluessa, ottaen huomioon

---

[541] Tapauksessa luxemburgilainen sairauskassa oli hylännyt Belgiasta hankittuja silmälaseja koskevan korvausvaatimuksen, koska ennakkolupaa ei ollut haettu. EYT:n mukaan puhtaasti taloudellisilla tavoitteilla ei voi rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon *vakavan järkkymisen vaara* saattoi kuitenkin olla sellainen yhteisön oikeuden mukainen pakottava syy, jonka vuoksi rajoittamista voitiin pitää perusteltuna. Kansanterveydellisilläkään syillä ei ollut merkitystä, koska ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevien yhteisön säännösten seurauksena silmälasien ostaminen toisessa jäsenvaltiossa toimivalta optikkoliikkeeltä takasi samat laatutakeet kuin silmälasien ostaminen jäsenvaltiossa toimivalta vastaavalta liikkeeltä. Tapauksesta ja siinä viitatuista ratkaisuista ks. *Jouni Alanen* 2002 s. 146–148.

[542] Luvan myöntämisperusteiden tulee ennakkoratkaisun mukaan olla objektiivisia, syrjimättömiä ja etukäteen tiedossa olevia. Lupajärjestelmältä edellytetään myös muita oikeussuojatakeita, joihin kuuluvat kohtuullinen käsittelyaika sekä käsittelyn puolueettomuus ja riippumattomuus. Lisäksi hylkääviin päätöksiin tulee voida hakea muutosta. Tuomiota selostaa tarkemmin *Abrahamsson*, SvJT 2002 s. 158–161. *Kailan* mukaan EYT:n soveltamiskäytännön selkeyttä on hämärtänyt jonkin verran se seikka, että asetuksen 1408/71 mukaisissa asioissa asetuksen soveltamisalaan kuuluneet henkilöt ovat voineet vedota joko asetuksen 22 artiklaan tai SEY 49 artiklaan ja sen mukaiseen oikeuskäytäntöön. Kohll-ratkaisun jälkeen oikeustila jäi myös tulkinnanvaraiseksi ennen kuin EYT selvensi myöhemmillä ratkaisuillaan oikeustilaa. Vallitsevan tulkintalinjan mukaan sairaanhoitopalvelut kuuluvat SEY 50 artiklan soveltamisalaan riippumatta siitä, onko hoito annettu sairaalassa vai muualla. Tuomioistuinkäytännössä ei myöskään ratkaisujen *Müller-Fauré ja van Riet* (*C-385/99*) jälkeen tehdä eroa siinä suhteessa, maksaako potilas itse ensin hoidostaan vai suoritetaanko maksu kansallisesta sairausvakuutuksesta tai muusta järjestelmästä suoraan palveluntuottajalle. Tuomioistuinkäytännössä on myös selkiintynyt, että ennakkolupajärjestelmä koskee vain laitoshoitoa (*Kaila*, DL 2004 s. 726–727 ja 734–735). Lääketieteellistä hoitoa koskeneista EYT:n ratkaisuista tavaroita ja palveluja koskevien perusvapauksien ja niiden rajoittamisedellytysten kannalta ks. *Snell* 2002 s. 13–14, 173, 177–178 ja 189.

asianomaisen henkilön senhetkinen terveydentila ja sairauden todennäköinen kulku.

EYT:n oikeuskäytännössä on katsottu, että kaikki jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntö, joka kuuluu asetusten 1408/71 ja 1612/68 soveltamisalaan, kuuluu samalla perustamissopimuksen soveltamisalaan (*Sala C-85/96*).[543] Tämä tulkintakäytäntö merkitsee, että liikkumisvapauttaan käyttäneiden EU:n kansalaisten syrjintä sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisessa on perustamissopimuksen vastaista.

> Ratkaisussa *Baumbast ja R* (*C-413/99*) EYT on katsonut, että EU-kansalainen, jolla ei ole enää oleskeluoikeutta vastaanottavassa jäsenvaltiossa siirtotyöläisenä, voi saada sieltä oleskeluoikeuden unionin kansalaisena suoraan perustamissopimuksen 18 artiklan 1 kohdan perusteella. Ratkaisun mukaan tämän oikeuden käyttämistä sääntelevät mainitussa sopimusmääräyksessä tarkoitetut rajoitukset ja ehdot, mutta toimivaltaisten viranomaisten ja tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten on valvottava, että näitä rajoituksia ja ehtoja sovelletaan yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden, erityisesti suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.[544]
>
> Tapauksessa Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvan saksalaisen henkilön, joka työskenteli yhteisön ulkopuolella, jatko-oleskelulupahakemus oli hylätty sillä perusteella, että perheellä ei ollut sairausvakuutusta kaikkien riskien varalta oleskelumaastaan myönnettynä eikä häntä enää voitu pitää yhteisön ulkopuolella (Kiinassa) työskentelynsä vuoksi liikkumisvapauttaan käyttävänä työntekijänä. Perheellä oli sen sijaan saksalainen sairausvakuutus eikä perhe ollut koskaan turvautunut asuinmaassaan sosiaaliturvaan. Ratkaisussaan EYT korosti, että 18.1 artiklasta johdetun oikeuden (direktiivi 90/364/ETY) mukaiset vaatimukset eli edellä tarkoitettu sairausvakuutus sekä riittävät varat ja tulot olisivat merkinneet suhteetonta puuttumista oleskeluoikeuden käyttämiseen.[545]

Komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi palveluista sisämarkkinoilla (25.2.2004 KOM (2004) 2 lopullinen/2) on sisällytetty eräitä terveyspalveluja koskevia määritelmiä sekä artiklaluonnos toisessa jäsenvaltiossa saatujen terveyspalvelujen korvaamisesta (23 artikla). Säädösehdotuksen lähtökohtana on, että vastikkeelliset palvelut kuuluisivat direktiivin soveltamisalaan, kun taas palvelut, joita valtio suorittaa vastikkeetta muun muassa sosiaalialan tehtäviensä täyttämiseksi, jäisivät direktiivin soveltamis-

---

[543] Ratkaisussa katsottiin yhteisön oikeuden vastaiseksi se, että jäsenvaltio edellytti kansalaisilta, joilla oli oikeus oleskella jäsenvaltion alueella, valtion viranomaisten myöntämän virallisen oleskelulupakortin esittämistä kotihoidon tuen saamiseksi. Kotihoidon tuki kuului puolestaan asetuksen 1408/71 soveltamisalaan.

[544] Ratkaisusta suhteessa perustuslaillisen sopimuksen EU-kansalaisuutta koskevaan sääntelyyn ks. *Raitio*, Oikeus 2003 s. 66.

[545] Tapausta kommentoineiden *Douganin* ja *Spaventan* mukaan ratkaisu on ”a ruling of constitutional significance” (*Dougan – Spaventa*, ELR 2003 s. 699–712).

alan ulkopuolelle. Direktiiviehdotuksen mukaan vastikkeettomina pidettäisiin myös palveluja, joista peritään vastike, jos vastike alittaa palvelun tuotantokustannukset merkittävällä tavalla.[546]

[546] Suuren valiokunnan mukaan vastikkeellisuuden määritelmää tulisi jatkovalmistelussa selventää. Lausunnossa todetaan, että määräykset ovat hyväksyttävissä siltä osin kuin voidaan varmistaa, että niitä sovellettaisiin Suomessa ainoastaan sairausvakuutusjärjestelmästä kansallisesti määriteltyjen taksojen mukaisesti maksettaviin korvauksiin, joita potilas hakee toisessa jäsenvaltiossa itse maksamiinsa sairaanhoidon kustannuksiin (*SuVL 2/2004 vp* s. 2–3). Valiokunnan mukaan vastikkeellisuuden selventäminen on tarpeen sen vuoksi, että yksityisessä terveydenhuollossa ja joissakin sosiaalihuollon tukipalveluissa peritään usein merkittävää vastiketta. Kunnat myös ostavat merkittävässä määrin palveluja yksityiseltä sektorilta, jolloin palveluista maksetaan niiden tuottajalle markkinahinta, joka täyttää vastikkeen määritelmän.

6 Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön eräistä rajapinnoista

Tämän luvun viimeisessä jaksossa tarkastellaan hallintolainkäytön ja hallintomenettelyn eräitä rajapintoja. Hallinto-oikeudellisen oikeussuojajärjestelmän kehittämisen kannalta hallintomenettely ja hallintolainkäyttö muodostavat kokonaisuuden, jonka hallintomenettelyllisiä osia tässä tutkimuksessa voidaan käsitellä tutkimusekonomisista syistä vain lyhyesti. Ensimmäisenä rajapintana tarkastellaan tilanteita, jolloin hallintolainkäyttöviranomainen itse on velvollinen soveltamaan menettelynormistona hallintolakia.

Julkisuuslain soveltamisala huomioon ottaen myös hallintotuomioistuimissa asiakirjapyyntöihin tulevat sovellettavaksi julkisuuslain mukaiset käsittelysäännökset. Tämä merkitsee, että asiakirjapyyntöjen käsitteleminen on tuomioistuimissa oikeudenkäyntimenettelystä erillisenä hallintoasian käsittelyä ja siihen tulevat sovellettavaksi julkisuuslain käsittelysäännöksiä täydentävästi hallintolain säännökset.

> Julkisuuslain 33 §:n 2 momentin mukaan asianosaisen tuomioistuinprosessin kuluessa esittämästä asiakirjapyyntöä koskevasta ratkaisusta ei voi valittaa pääasiasta erillään. Vastaavasti myös *oikeudenkäynnin julkisuudesta annetun lain* (945/1984) 11 §:n mukaan tuomioistuimen tai sen puheenjohtajan tämän lain nojalla tekemään ratkaisuun ei saa hakea erikseen muutosta. Prosessin kuluessa esitetyt asiakirjapyynnöt saattavat siten tulla ratkaistaviksi myös hallintolainkäytön järjestyksessä ja siten hallintolainkäyttöasioina, jos pääasia on laadultaan tällainen.

Tuomioistuimissa käsiteltävissä muissakin hallintoasioissa noudatetaan täydentävänä menettelynormistona hallintolain säännöksiä. Tällaisia ns. *oikeushallintoasioita* ovat esimerkiksi tuomioistuimen päätösvallassa olevat virkanimitysasiat. Hallintolain soveltamisen kannalta tuomioistuimet, myös hallintotuomioistuimet, ja muut lainkäyttöelimet ovat lain 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtion viranomaisia.

Hallintolain säännösten soveltamisen edellytyksenä ei ole se, että asiassa tehtävä hallintopäätös on samalla valituskelpoinen hallintopäätös. Näin ollen myös virkanimitysasiat, tehtiinpä niitä tuomioistuimessa tai muualla valtion hallinnossa, kuuluvat hallintolain soveltamisen piiriin, vaikka valtion virkanimityksistä ainoa oikeussuojakeino on ylimääräinen muutoksenhaku.[547]

---

[547] Hallintolain soveltamisesta tuomioistuinten toimintaan ks. *HE 72/2002 vp* s. 51, *Heuru* 2003 s. 99 ja *Mäenpää* 2003b s. 49–50 ja 61.

> *Kielilaissa* (423/2003) tuomioistuimet mainitaan valtion viranomaisista erillisinä toimijoina. Käytännössä erillisellä maininnalla lain soveltamisalaa koskien ei ole merkitystä, koska kielilain nojalla tuomioistuinten kielellinen asema määräytyy samalla tavoin kuin valtion viranomaisten kielellinen asema.[548] Hallintolainkäyttöasian käsittelyssä käsittelykieli määräytyy puolestaan samoilla perusteilla kuin hallintoasiassa. Hallintoasiassa päätetty käsittelykieli ei tästä huolimatta määritä automaattisesti hallintotuomioistuimen käsittelykieltä, sillä hallintotuomioistuin tekee kielilain mukaan käsittelykielestä oman ratkaisunsa.

Hallintolaissa lain soveltamisalan ulkopuolelle suljetaan nimenomaisesti kaikki lainkäyttötoiminta ja näin muodoin myös hallintolainkäyttö. Rajauksen osalta on huomattava, että asian uudelleen käsittely samassa tai muussa *hallintoviranomaisessa oikaisuvaatimuksen johdosta* on hallintomenettelyä, johon hallintolain säännökset tulevat sovellettaviksi.[549]

Käsitettä *toisen asteen jäävi* käytetään oikeuskirjallisuudessa jonkin verran vaihtelevalla tavalla. Kirjoittajista esimerkiksi *Kulla* katsoo, että toisen asteen jääviyttä arvioitaessa kysymys on siitä, että virkamies *ottaa osaa saman asian käsittelyyn useamman kerran*. Tällainen tilanne voi syntyä oikaisumenettelyssä, alistusasioita käsiteltäessä ja kun virkamies on antanut asian ratkaisuun merkittävästi vaikuttavan lausunnon.[550] *Niemivuo – Keravuori* toteavat puolestaan, että toisen asteen jääviydellä tarkoitetaan yleensä niitä tilanteita, joissa asian käsittelyyn aikaisemmin osallistunut virkamies voi olla esteellinen käsittelemään *samaa asiaa ylemmässä viranomaisessa*. Heidän mukaansa toisen

---

[548] Kielilakia koskevassa hallituksen esityksessä ei ole erikseen määritelty, mitä tuomioistuimella tarkoitetaan. Näin ollen lähtökohtana lienee pidettävä sitä, että tuomioistuimella tarkoitetaan vain niitä hallintolainkäyttöorgaaneja, jotka on perustettu tuomioistuimiksi. Kielilain 6 §:n säännökset huomioon ottaen myös muiden hallintolainkäyttöorgaanien kuin tuomioistuinten kielellinen asema määräytyy samojen säännösten perusteella kuin tuomioistuinten ja valtion viranomaisten asema. Viranomaisen tai tuomioistuimen kielellinen asema ei toisaalta aikaisemman kielilain (148/1922) tapaan määritä henkilön oikeutta käyttää omaa kieltään. Käytännössä esimerkiksi vakuutusoikeuden alaisista muutoksenhakulautakunnista vain alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat eivät ole uuden kielilain tarkoittamalla tavalla kaksikielisiä viranomaisia. Kaksikielisiä viranomaisia ovat kaikki valtion keskushallintoviranomaiset ja ne tuomioistuimet ja muut hallintolainkäyttöorgaanit, joiden virka-alue tai tuomiopiiri on koko maa (*KM 2001:13* s. 173 ja *HE 92/*2002 *vp* s. 72–73).

[549] HMenL:n soveltamista oikaisumenettelyyn pidettiin lain valmistelussa aiheellisena nimenomaan sen vuoksi, että oikaisuvaatimuksen käsittelyä voitiin luonnehtia ”muutoksenhaun esivaiheeksi” (*LAVO 1/1979* s. 33). Käytännössä useat muutoksenhakumenettelyssä esitetyt väitteet koskevat sitä, että asian ratkaisuun on oikaisuvaiheessa osallistunut esteellinen henkilö. Esimerkiksi ratkaisussa *KHO 8.6.2000 taltio 1894* todettiin, että sairaalanjohtaja ei ollut HMenL 10.1 §:n 6 kohdassa tarkoitetulla tavalla esteellinen esittelemään oikaisuvaatimusta, joka kohdistui terveyslautakunnan vahvistamien maksusitoumusten myöntämistä koskevien periaatteiden noudattamiseen, vaikka sairaalanjohtaja olikin tehnyt päätöksen hylätä oikaisua hakeneen henkilön hakemus saada kunnalta maksusitoumus yksityisessä sairaalassa suoritettavaan leikkaushoitoon. Ratkaisu ilmentää sitä yleisempää lähtökohtaa, jonka mukaan hallintomenettelyssä ei yleensä synny ns. toisen asteen jääviä sen johdosta, että asia joudutaan oikaisumenettelyn johdosta käsittelemään uudestaan.

[550] *Kulla* 2003a s. 145.

asteen esteellisyys voi hallintoasioissa tulla kysymykseen lähinnä alistus- ja vahvistusmenettelyssä. He pitävät tärkeänä erottaa toisen asteen jäävistä erilliseksi sen esteellisyysarvioinnin, joka tapahtuu käsiteltäessä asiaa samassa viranomaisasteessa uudestaan oikaisuvaatimusmenettelyssä.[551]

Hallintoasian käsittelyn uudelleentarkastelutilanteiden erottaminen voi olla perusteltua sen vuoksi, että käsittelyn tapahtuessa uudestaan toisessa viranomaisessa muuna kuin oikaisumenettelynä, esteellisyyden toteaminen saattaa olla huomattavasti todennäköisempää. Alistettavassa asiassa valitukset tehdään alistusviranomaiselle, jolloin alistusvalituksen käsittelyn osalta on selvää, että asian käsittelyn aikaisemmin osallistuneet henkilöt ovat jäävejä. Alistusvalituksen käsittelyyn sovelletaan hallintolainkäyttölain soveltamisen kautta OK 13 luvun tuomareiden jääviyssäännöksiä, joissa aikaisempi osallistuminen asian käsittelyyn on oma jääviysperusteensa. Puhdas alistuskäsittely muussa kuin tuomioistuimessa jää puolestaan hallintomenettelyn kategoriaan ja esteellisyyssäännökset ovat siten hallintolain mukaisia. Hallintotuomioistuimissa alistusasian käsittely on hallintolainkäyttölain soveltamisalaan kuuluvaa lainkäyttötoimintaa.

Kun mahdollinen esteellisyysperuste uudelleenkäsittelytilanteissa perustuu hallintolain ns. yleislausekkeeseen (luottamus puolueettomuuteen muusta erityisestä syystä vaarantuu), tulkintaongelmaksi saattaa muodostua jo se seikka, mitä oikeastaan tarkoitetaan asian käsittelyyn osallistumisella. Lähtökohtana lienee pidettävä sitä, että esteellisyyden synnyttävällä käsittelyyn osallistumisella tarkoitetaan yleensä ratkaisutoimintaan osallistumista. Tulkintatilanteissa huomiota voitaneen kiinnittää myös siihen, onko osallistuminen asian käsittelyyn ensi vaiheessa tapahtunut jollain välillisemmällä tavalla, kuten esimerkiksi asian ratkaisuun merkittävästi vaikuttaneen lausunnon laatimiseen osallistumisena. Yleislauseketta sovellettaessa on mahdollista, että asian uudestaan käsittelyssä esteellisyys syntyy myös sillä perusteella, että asian ratkaisuun osallistuvalla on jonkinlainen kytkentä asian sijasta asianosaiseen, vaikka tuo kytkentä ei voimakkuudeltaan olekaan itse esteellisyysperusteen synnyttävää. Tuolloin myös oikaisuvaatimusmenettelyssä asian käsittelyyn osallistuvaa voidaan pitää esteellisenä erityisesti silloin, jos oikaisuvaatimusmenettelyssä joudutaan tarkastelemaan keskenään vastakkaisia vaatimuksia.[552]

---

[551] *Niemivuo – Keravuori* 2003 s. 230–231.

[552] Kullan mukaan toisen asteen jäävin noudattamista koskeva kanta saattaisi olla perusteltavissa ainakin asioissa, joissa ”oikeussuojan tarve on korostunut”. Valtionhallinnossa toisen asteen jäävi tulisi ottaa huomioon niissä tilanteissa, joissa oikaisuvaatimuksen käsittely on järjestetty erilliselle oikaisulautakunnalle tai muulle vastaavalle toimielimelle. Asiavirhettä korjattaessa osallistuminen saman asian käsittelyyn ei sen sijaan aiheuta esteellisyyttä (*Kulla* 2003a s. 145).

> Ratkaisussa *KHO 13.5.1994 taltio 2085* ympäristöministeriön yleiskaavan vahvistamista koskenutta valitusasiaa ratkaissutta esittelijää ja ministeriä ei pidetty esteellisenä sen johdosta, että ministeriön virkamiehiä oli osallistunut yleiskaavan valmistelevaan käsittelyyn. Tällainen valmisteleva käsittely sisältyi ministeriön tehtäväksi säädettyyn kaavoituksen ylimpään johtamiseen ja valvontaan. KHO:n päätöksessä sovellettiin sinänsä sekä HMenL:n että silloisia OK 13 luvun tuomarinjääviä koskevia säännöksiä.
>
> Kunnallishallinnossa toisen asteen jääviä ei päätöksentekojärjestelmän erityispiirteiden vuoksi voida soveltaa niissä tilanteissa, joissa samaa asiaa käsitellään useassa eri toimielimessä ennen lopullista päätöstä. Kunnallishallinnossa esteellisyys voi kuitenkin syntyä sillä perusteella, että usean eri toimielimen käsittelyyn osaa ottava henkilö toimii asian käsittelyn eri vaiheissa erilaisissa rooleissa. Kuntalain mukaan luottamushenkilö on esteellinen käsittelemään asiaa, jota hän aikaisemmin kunnan viranhaltijana on esitellyt tai muulla tavalla käsitellyt.

Käytännössä hallintoasian oikaisukäsittelyä on erityislainsäädännössä säännelty lähinnä sillä tavoin, että lailla säädetään oikaisuvaatimuksen esittämisen tavasta (yleensä kirjallinen), oikaisun käsittelevästä viranomaisesta ja siitä, missä määräajassa oikaisuvaatimus on toimitettava oikaisuviranomaiselle (yleensä määräaika on valitusaikaa lyhyempi, esimerkiksi 14 vrk). Lainsäädännöstä puuttuvat sen sijaan säännökset siitä, millä perusteella oikaisuvaatimuksen saa tehdä (laillisuus- vai tarkoituksenmukaisuusperusteet) ja sitovatko oikaisumenettelyssä esitetyt perusteet asian myöhempää muutoksenhakukäsittelyä taikka vaikuttaako oikaisuvaatimuksen esittäminen muulla tavalla mahdollisuuteen hakea oikaisupäätökseen myöhemmin muutosta. Sidottuisuus oikaisuvaatimuksen ja ensi asteen valituksen välillä vallitsee vain verovalituksissa.

Erityislainsäädäntöön sisältyvien oikaisuvaatimusmenettelyjen määrästä on vaikea esittää tarkkaa tietoa tai edes arviota. Oikaisuvaatimusmenettelyn yleisyydestä antanee kuvan katsaus parina viime vuonna annettuihin uusiin lakeihin. Katsauksen lait on vahvistettu vuosina 2000–2003.[553]

Oikaisuvaatimusmenettely sisältyy esimerkiksi seuraaviin säännöksiin:

- *pelastuslain* (468/2003) 15 §:ään (sisäasiainministeriön valtuuttaman pelastusalan oppilaitoksen oppilasta koskevat päätökset);
- *rakennustuotteiden hyväksynnästä annetun lain* (230/2003) 32 §:ään (hyväksyntälaitoksen tai muun valtuutetun toimielimen taikka hyväksytyn varmentamiselimen, tarkastuslaitoksen tai testauslaboratorion päätös);
- *rautatielain* (198/2003) 42 §:ään (Ratahallintokeskuksen päätös yksittäisestä etusijajärjestyksestä ratakapasiteetin jaossa, ratamaksun maksuunpanosta, ratakapasiteetin jakamisesta, kiireellisen ratakapasiteetin myöntämisestä, turvallisuustodistuksen myöntämisestä ja eräistä sopimuksista)[554];

---

[553] Jonkinlaista määrällistä vertailutietoa oikaisuvaatimusmenettelyjen yleistymisestä voidaan saada esimerkiksi Hallbergin vuonna 1978 esittämästä tiedosta, jonka mukaan oikaisumenettelystä oli vuosina 1951–1973 säädetty 23 kertaa (*Hallberg*, LM 1978 s. 578 av. 43).

[554] Oikaisua haetaan liikenne- ja viestintäministeriöltä, jonka oikaisuvaatimuksen johdosta antamista päätöksistä valitetaan HLL:n mukaisesti.

– *asumisoikeus- ja vuokratalotuotannon valtion ja kuntien takauslainoista annetun lain* (126/2003) 28 §:ään (Asuntorahaston, Valtiokonttorin, kunnan taikka kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisen viranhaltijan tekemä päätös)[555];
– *julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain* (1295/2002) 13 luvun 1 §:ään (työministeriön, työvoima- ja elinkeinokeskuksen tai työvoimatoimiston muu kuin lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu päätös, joka koskee tämän lain mukaista tukea, avustusta tai etuutta)[556];
– *ajoneuvolain* (1090/2002) 98 §:ään (ajoneuvon hyväksyntää ja katsastusta koskevaan katsastustoimipaikan päätös sekä sopimusrekisteröijän rekisteröintiä koskeva päätös)[557];
– *väylämaksulain* (708/2002) 30 §:ään (Merenkulkulaitoksen valtuuttaman ulkopuolisen tarkastajan jääluokan vahvistamista tai jääluokkatodistuksen antamista koskeva päätös);
– *alueiden kehittämislain* (602/2002) 40 §:ään (sisäasiainministeriön valtionapuviranomaisena tekemä päätös);
– *Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta annetun lain* (561/2002) 13 §:ään (ilmoitetun laitoksen antama päätös koskien vaatimuksenmukaisuustodistusta tai tarkastustodistusta)[558];
– *raha-automaattiavustuksista annetun lain* (1056/2001) 40 §:ään (valtioneuvoston, sosiaali- ja terveysministeriön tai rahapeliyhteisön päätös)[559];
– *radiolain* (1015/2001) 15 ja 42 §:ään (tutkinnossa hylätty voi vaatia tutkintosuorituksensa arvioinnin oikaisua Viestintävirastolta, minkä lisäksi arviointilaitoksen radiolaitteen laadunvarmistusjärjestelmää koskevaan päätökseen voidaan hakea oikaisua Viestintävirastolta);
– *valtionavustuslain* (688/2001) 34 §:ään (valtionapuviranomaisen päätökset);

---

555 Tässä laissa oikaisuvaatimuksen johdosta annettuihin eräisiin päätöksiin ei saa hakea lainkaan muutosta.

556 Lain mukaan oikaisua ei kuitenkaan saa hakea TE-keskuksen päätökseen, joka koskee työllisyysmäärärahan osoittamista valtion virastolle tai laitokselle investointiin myönnettäväksi valtionavun hakijalle, eikä työvoimatoimiston päätökseen, joka koskee työllistämistuen myöntämistä tai sijoitusta valtion työtehtäviin. Lain eduskuntakäsittelyssä muutoksenhakusäännökset kirjoitettiin käytännössä katsoen kokonaan uudestaan. Perustuslakivaliokunta esitti valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia vaatien eräiden muutoksenhakukieltojen poistamista tavallisen säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä (*PeVL 47/2002 vp* s. 3–4). Perustuslakivaliokunnan mukaan HE:n ”suurena heikkoutena” oli perusteluissa tavoitellusta ”muutoksenhakuoikeuden [sääntelyn] läpinäkyvyydestä” poiketen, että ehdotetun sääntelyn sisältö oli ”vain vaivoin selvitettävissä” johtuen esimerkiksi siitä, että perustelut ja lakiteksti olivat useassa kohdin ristiriidassa keskenään. Perustuslakivaliokunta esitti myös lukuisia huomioita siitä, mitä PL 21 §:n säännösten voitiin katsoa edellyttävän muutoksenhakumahdollisuuksilta. Asiassa mietinnön antanut työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta muutti sekä oikaisumenettelyä koskevia säännöksiä (13:1) että muutoksenhakua ja valituskieltoja koskevia säännöksiä. Pääsääntöisesti valiokunta poisti muutoksenhakukiellot jättäen lainsäädäntöön kuitenkin eräitä muutoksenhakukieltoja, joiden osalta valiokunnalle oli selvitetty työministeriön ryhtyvän lainvalmisteluhankkeeseen. Valiokunta lisäsi lakiin uudet pykälät (13:3 ja 13:4), jotka koskevat muutoksenhakua työnantajapalvelujen epäämistä koskevaan päätökseen sekä muutoksenhakua koulutuksen keskeyttämistä koskevaan päätökseen.

557 Oikaisua haetaan Ajoneuvohallintokeskukselta.

558 Oikaisua haetaan Ratahallintokeskukselta.

559 Oikaisua haetaan sosiaali- ja terveysministeriöltä.

- *vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain* (604/2001) 41 §:ään (Valtion asuntorahaston, Valtiokonttorin, kunnan taikka kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisen viranhaltijan tekemä päätös)[560];
- *Vankeinhoidon koulutuskeskuksesta annetun lain* (136/2001) 5 §:ään (koulutuskeskuksen päätös, jolla henkilöä ei hyväksytä alan pätevöitymis- tai jatkokoulutukseen opiskelijaksi taikka jolla opiskelija erotetaan koulutuksesta määräajaksi tai kokonaan)[561];
- *kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä annetun lain* (1075/2000) 15 §:ään (välittäjäkoetta koskeva päätös)[562]; sekä
- *elokuvataiteen edistämisestä annetun lain* (28/2000) 5 §:ään (oikaisua tukea koskevaan päätökseen haetaan Valtion elokuvasäätiöltä).

Edellä luetellussa lainsäädännössä oikaisuvaatimuksen kohteena on yleensä sellainen hallintopäätös, jolla ei ole vaikutusta toisen materiaalisen asianosaisen oikeusasemaan. Luettelon päätöksentekotilanteilla on myös materiaalisesti yhteisiä piirteitä, kuten se, että päätöksessä ratkaisevassa merkityksessä on suorituskyvyn, pätevyyden tai vaatimusten mukaisuuden arviointi taikka sen ratkaiseminen, täyttääkö tuettava hanke avustuksen saamisen edellytykset. Myös jälkimmäisissä tilanteissa saattaa olla kysymys aika pitkälti juuri suorituskyvyn arvioinnista. Tämäntyyppisissä asioissa, joissa ratkaisuilla ei ole heijastusvaikutuksia ohi varsinaisen muutoksenhakijapiirin, oikaisumenettely voi vähentää tehokkaasti muutoksenhakuasioiden vireilletuloa hallinto-oikeuksissa. Poissuljettua ei kuitenkaan ole, että oikaisussa muutos toteutetaan eri laajuisena tai eri tavalla kuin oikaisuvaatimuksen tekijä on halunnut. Tuolloin oikaisuvaatimuksesta huolimatta asiaa joudutaan mahdollisesti käsittelemään vielä ensi asteessa hallinto-oikeudessa ja sen jälkeen korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jollei jatkovalitusmahdollisuutta ole rajoitettu.

Hallintolaki-hankkeen yhteydessä valmistelussa oli esillä varsin pitkään se, että hallintolakiin olisi sisällytetty säännökset myös oikaisuvaatimusten käsittelystä. Tämä kysymys jäi kuitenkin erikseen selvitettäväksi.[563] Käytännön soveltamistilanteissa on sääntelemättömyyden vuoksi sattunut esimerkiksi sellaisia

---

[560] Oikaisuvaatimus on tehtävä päätöksen tehneelle viranomaiselle ja kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisen viranhaltijan päätöksestä kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.

[561] Koulutuskeskukseen opiskelijaksi hakenut henkilö, jota ei hyväksytä alan peruskoulutukseen opiskelijaksi, saa hakea päätökseen valittamalla muutosta HAO:lta sen mukaan kuin HLL:ssa säädetään. Opintosuorituksen arvosteluun ja vastaavaan opintoja koskevaan päätökseen opiskelija saa hakea koulutuskeskuksen johtajalta oikaisua. Hallituksen esityksessä muutoksenhaku- ja oikaisujärjestelyjä perusteltiin sillä, että ne vastasivat koulutuslainsäädännössä muutoinkin omaksuttuja ratkaisuja (*HE 136/2000 vp* s. 29). Koulutuslainsäädännössä ei kuitenkaan ole lainkaan tavallista se, että oppilasvalinnasta saa valittaa suoraan HAO:een. Asiasta mietinnön antanut lakivaliokunta ei kiinnittänyt tähän poikkeamaan huomiota (*LaVM 13/2000 vp*).

[562] Oikaisua haetaan Keskuskauppakamarin välittäjälautakunnalta, joka myös järjestää kokeen. HE:ssä oikaisuvaatimusmenettelyä perusteltiin sillä, että näin kokeen arvostelussa tehdyt virheet voidaan korjata tarkoituksenmukaisemmin ja nopeammin kuin valitusmenettelyssä (*HE 61/2000 vp* s. 21).

[563] Hallintolain valmistelusta ja eduskuntakäsittelystä ks. *Niemivuo – Keravuori* 2003 s. 25–43 ja 377.

erehdyksiä, että oikaisuvaatimus on hylätty asiaa tutkimatta sillä perusteella, että menettelysäännöksinä on virheellisesti pidetty hallintomenettelylain säännöksiä virheen korjaamisesta. Viranomainen ei siis ole tunnistanut erityislainsäädäntöön perustuvaa velvoitettaan ratkaista asia oikaisuvaatimuksen esittämisen johdosta uudestaan ainakin oikaisuvaatimuksen tarkoittamassa laajuudessa (oikaisuvaatimuksen esittäminen ei luonnollisestikaan estä sitä, että viranomainen samalla korjaa asiassa olevan asiavirheen tai kirjoitus- ja laskuvirheen hakijan eduksi). Hallintomenettelylain virheen korjaamista koskevat säännökset tunnetusti, kuten myös hallintolain vastaavat säännökset, mahdollistavat sen, että viranomainen hylkää korjausvaatimuksen. Korjausvaatimuksen hylkäämisessä ja oikaisuvaatimuksen tutkimisessa ei kuitenkaan ole kysymys oikeudellisesti samasta asiasta.

Oikeuskirjallisuudessa ja lainvalmistelussa ei ole tähän asti juurikaan käyty keskustelua siitä, voitaisiinko ja millä edellytyksillä lukuisiin erityislakeihin hajautuneessa oikaisuvaatimusten käsittelyjärjestelmässä siirtyä verotuksen oikeussuojajärjestelmän tapaisiin rajoituksiin, jotka estäisivät oikaisuvaatimuksen käsittelyn jälkeen uusien vaatimusten esittämisen tuomioistuinvaiheessa. Erityislainsäädäntöön pohjautuvassa oikaisuvaatimusjärjestelmässä käytännön vaikeutena on jo se, että oikaisuvaatimuksia käsittelevät viranomaiset ja yksityiset toimijat ovat oikeudelliselta ratkaisukyvyltään kovin erilaisia. Verotusjärjestelmässä rajoitus oli mahdollista toteuttaa vasta siinä vaiheessa, kun verotuksen toimittamisesta erillinen verotuksen oikaisulautakuntajärjestelmä otettiin käyttöön.

Oikeussuojan toteutumisen ajallisen ja sisällöllisen kokonaistehokkuuden kannalta tällainen rajoitusjärjestelmä ei välttämättä edes ole paras mahdollinen, koska asian palattua osittain oikaisuvaatimusjärjestelmään lopputuloksena voi olla tätä asiaa koskeva jatkomuutoksenhaku. Ajallista tehokkuutta oikaisuvaatimuspohjaisiin järjestelmiin voitaisiin saada sitä kautta, että lainsäädännössä entistä tarkemmin rajattaisiin vähäisiä asioita jatkomuutoksenhaun piiristä pois joko valituslupajärjestelmällä taikka tarkoin rajatuin valituskielloin. Läpi hallintotoiminnan ulottuvan pakollisen oikaisuvaatimusmenettelyn luominen vaikuttaa kuitenkin ylimitoitetulta vaatimukselta yleisen tai nykyistä olennaisesti laajemman valituslupajärjestelmän käyttöön ottamisen edellytyksenä.

VI
TUTKIMUS JATKOVALITUSKIRJELMIEN SISÄLLÖSTÄ JA KÄSITTELYN AJALLISESTA TEHOKKUUDESTA

1 Empiirisen tutkimuksen lähtökohdista, aineistosta ja suorittamistavasta

Hallintolainkäyttölaissa ei määritellä erikseen, millä perusteilla hallintovalituksen saa tehdä. HLL:ssa ei myöskään määritellä ensi asteen valituksen ja jatkovalituksen välistä suhdetta. HLL 23 §:n 1 momentissa muutoksenhakijaa ohjataan valituksen tekemisessä ainoastaan siten, että valituskirjelmään on liitettävä päätös, johon muutosta haetaan, sekä ilmoitettava, *miltä kohdin* päätökseen haetaan muutosta ja *mitä muutoksia* siihen vaaditaan. Muutoksenhakijan on myös ilmoitettava *perusteet*, joilla muutosta vaaditaan.

HLL 22 §:n mukaisesti valitus on tehtävä valitusaikana, mikä siis merkitsee samalla vaatimusta valitusperusteiden esittämisestä valitusajan kuluessa. HLL 27 §:n 1 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää vireillä olevassa asiassa ainoastaan sellaisen *uuden vaatimuksen*, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Valittaja saa valitusajan ulkopuolella vaatia myös täytäntöönpanon kieltämistä tai tehdä muun sivuvaatimuksen. HLL 27 §:n 2 momentin mukaan valittaja saa valitusajan päättymisen jälkeen esittää *uusia perusteita* vaatimuksensa tueksi, *jollei asia sen johdosta muutu toiseksi*.

Väitöskirjatutkimuksessa on pyritty selvittämään empiirisesti, millä tavoin HLL 23 ja 27 §:n säännökset vaikuttavat haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Tutkimuksessa on toisin sanoen pyritty selvittämään, koetaanko jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaiheeksi, jossa ei enää voida esittää uusia valitusperusteita, vai valitusvaiheeksi, jossa on myös mahdollista esittää uusia valitusperusteita aikaisemman muutoksenhakuvaiheen rajoittamatta. Oikeuskäytännön ja oikeustieteen näkemyksen mukaisesti hallintovalituksen jatkovalitusvaiheessa on sinänsä mahdollista esittää sellaisia uusia valitusperusteita, jotka liittyvät hallinto-oikeuden valituksenalaiseen päätökseen tai joista valittaja on tullut tietoiseksi vasta hallinto-oikeuden päätöksen antamisen jälkeen tai muutoin sellaisessa vaiheessa, että hallinto-oikeus ei ole voinut ottaa niitä huomioon.

Tutkimusaineisto koostuu sekä Hämeenlinnan hallinto-oikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä. Aineisto on koottu Hämeenlinnan hallinto-oikeuden vuosina 2000–2002 ratkaisemista hallintovalituksista, joissa jatkovalittaja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ollut sama kuin ensi asteen muutoksenhakija. Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu ne tapaukset, joissa jatkomuutoksenhakua korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole jostain prosessuaalisesta syystä tutkittu tai lausunnon antaminen on rauennut valituksen peruuttamisen vuoksi. Aineistoa on lisäksi rajattu siten, että aineistoon on

otettu mukaan vain ne tapaukset, joissa korkein hallinto-oikeus on antanut ratkaisunsa viimeistään vuoden 2003 loppuun mennessä. Viimeksi mainittu rajaus on käytännössä merkinnyt, että Hämeenlinnan hallinto-oikeuden erityisesti vuoden 2002 ratkaisujen osuus on hieman pienempi kuin mitä se olisi ollut siinä tapauksessa, että mukaan olisi yritetty ottaa kaikki korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemat tutkimusaineistoon kuuluvat tapaukset.

Kaikkien jatkovalitusten ratkaisemisen odottaminen olisi käytännössä merkinnyt, että empiiristä tutkimusta ei olisi voitu saattaa loppuun vuoden 2004 aikana. En toisaalta pitänyt aineiston laadun kannalta tarkoituksenmukaisena sitä, että vastaavalla tavalla rajattu tutkimus olisi kohdistettu huomattavasti aikaisempiin ratkaisuvuosiin. Aineellisesti aikaisempien ratkaisuvuosien ratkaisuissa olisi ollut mittavassa määrin kysymys jo muutetun tai kumotun lainsäädännön mukaisista ratkaisuista.

Tutkimukseen ei ole otettu mukaan niitä tapauksia, joissa jatkomuutoksenhaku kohdistuu vain hallinto-oikeuden oikeudenkäyntikuluja koskevaan ratkaisuun, vaikka jatkovalittaja on sinänsä sama kuin ensi asteen valittaja. Tutkimukseen on sen sijaan sisällytetty hallinto-oikeuden ensi asteen ratkaisuista täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskevat hylkäävät päätökset lähinnä siitä syystä, että tutkimuksessa on haluttu selvittää, miten ripeästi täytäntöönpanovalitusten käsittely on sujunut korkeimmassa hallinto-oikeudessa asian ollessa muutoin vielä kesken hallinto-oikeudessa. Käytännössä tutkimusaineistossa mukana olleet täytäntöönpanovalitukset ovat kaikki koskeneet lastensuojeluasioita. Tutkimusaineiston perusteella täytäntöönpanovalitusten käsittely on ollut erittäin ripeää.

> KHO teki maaliskuussa 2003 aloitteen hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön eräiksi muutoksiksi. Aloitteessa ehdotetaan, että täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevista hallinto-oikeuden päätöksistä voitaisiin jatkossa valittaa vain pääasian yhteydessä, mikä siis tarkoittaa erillisen muutoksenhaun kieltämistä. Erillisen muutoksenhaun kieltämistä perustellaan lähinnä sillä, että pääasiasta erillinen muutoksenhaku viivästyttää asian käsittelyä ensi asteessa. Lainsäädäntöaloite on sinänsä johtanut hallituksen esityksen antamiseen (HE 112/2004 vp). Tätä kirjoitettaessa mainitun hallituksen esityksen käsittely on kesken eduskunnassa.[1] Koska hallituksen esityksen ja lainsäädäntöaloitteen perustelut ovat pitkälti samat, selostan lyhyesti vain lainsäädäntöaloitteessa käytyä keskustelua mahdollisuudesta rajoittaa täytäntöönpanoa koskevien valitusten käsittelyä.
>
> KHO:n lainsäädäntöaloitteessa todetaan, että EIOS 6 artikla ei ole esteenä ehdotetulle HLL 79 §:n muutokselle sekä eräille erityislakien muutoksille. Esityksen mukaan perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta voi kuitenkin eräissä tapauksissa olla tarpeen sallia muutoksenhaku myös täytäntöönpanon kieltämis-

[1] Lakivaliokunta ei ole hyväksynyt HE:tä tältä osin ehdotetussa muodossa. Lakivaliokunnan lausunnon mukaan HLL 79 §:ää tulisi voida muuttaa ainoastaan siten, että erikseen ei saisi valittaa hallinto-oikeuden asian käsittelyn aikana tekemästä päätöksestä, jolla muutoksenhaun alaisen päätöksen täytäntöönpano on kielletty tai keskeytetty (*LaVL 7/2005 vp* s. 3).

tä tai keskeyttämistä koskevasta ratkaisusta ennen pääasian käsittelyä. Ehdotetun muutoksen toteutumisen jälkeen tästä mahdollisuudesta tulisi säätää erikseen.[2]

Esityksessä viitataan jälkimmäiseltä osin ainakin ulkomaalaisasioihin, joiden osalta toukokuun alusta 2004 voimaan tulleessa *ulkomaalaislaissa* (301/2004) on omaksuttu erillinen muutoksenhakukielto täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskevista hallinto-oikeuden ratkaisuista (199 §).[3] Lisäksi laissa mahdollistetaan täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan asian käsittely esittelystä yhden tuomarin kokoonpanossa paitsi hallinto-oikeudessa myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Asian ripeää käsittelyä edistetään myös uusilla säännöksillä siitä, että täytäntöönpanoa koskeva asia voidaan ratkaista pelkän valituskirjelmän perusteella, mikäli perusteet ratkaisulle käyvät riittävän selvästi ilmi valituskirjelmästä tai muutoin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota lain 199 §:n osalta ainoastaan viimeksi mainittuun seikkaan. Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua säännöstä hyväksyttävänä sen johdosta, että tällaiset perusteet ovat yleensä hakijalle myönteisiä. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin toivottavana, että tämä seikka ilmenisi ehdotettua selvemmin itse lakitekstistä.[4]

Ulkomaalaislain täytäntöönpanojärjestelmää on tarkasteltu laajasti sekä perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 4/2004 vp) että hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 4/2004 vp). Perustuslakivaliokunta ehdotti lain 201 §:n muuttamista siten, että ilmeisen perusteettomiksi katsottujen hakemusten osalta maastapoistamista koskeva päätös voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on valittajan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan ratkaissut kysymyksen valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanosta.[5] Hallintovaliokunnan mietinnössä tällaista muutosta ei pidetty tarpeellisena.

Täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset ovat olleet esillä myös muussa lainvalmistelussa. Ympäristöministeriössä valmistellussa hallituksen esityksessä (HE 227/2004 vp) ehdotettiin muutoksia ympäristönsuojelulain mukaiseen täy-

---

2 *KHO:n esitys valtioneuvostolle* s. 25.

3 Työministeriö kannatti KHO:n tekemää esitystä ulkomaalaislainsäädännön jättämisestä täytäntöönpanovalitusten rajoitetun käyttöalan ulkopuolelle (*OM Lausuntoja ja selvityksiä 2003:34* s. 11).

4 *PeVL 4/2004 vp* s. 10.

5 Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu aikaisemmin lainsäädännön mukainen lyhyt määräaikaedellytys eräiden käännytyspäätösten täytäntöönpanolle (aikaisintaan kahdeksan päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista) oli hakijoiden kannalta kohtuuton erityisesti niissä tilanteissa, jossa hakija oli odottanut tuntuvan ajan turvapaikkahakemuksensa käsittelyä Suomessa. Valiokunnan mukaan ehdotus merkitsi asiallisesti ottaen ”hakemusten käsittelyaikavaatimuksen kohdistamista hallinto-oikeuteen, mikä ei ole asianmukaista perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa” (*PeVL 4/2004 vp* s. 12). Valiokunnan mukaan tällaisessa perus- ja ihmisoikeusyhteydessä selkeästi perustellumpaa on sitoa kyseisten päätösten täytäntöönpano siihen, että hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisesti tehdyn hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai omasta aloitteestaan valituksen johdosta antanut päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Valiokunta ei kuitenkaan esittänyt lain käsittelyjärjestykseen vaikuttavaa valtiosääntöoikeudellista huomautusta lakiehdotuksen 201 §:stä. Hallintovaliokunnan mietinnössä todetaan, että tuomioistuimen kannalta nopeutettuun menettelyyn liittyvä täytäntöönpanojärjestelmä ei ole ollut ongelmallinen. Helsingin HAO on ratkaissut täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeneet hakemukset lähes poikkeuksetta viimeistään hakemuksen saapumista seuraavana päivänä. Valiokunta piti kuitenkin tärkeänä, että ulkomaalainen saa tiedon siitä, että täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus on pantava vireille mahdollisimman pian, jotta käytännössä olisi mahdollisuus saada tähän kysymykseen HAO:n päätös ennen täytäntöönpanotoimiin ryhtymistä *(HaVM 4/2004 vp* s. 28).

> täntöönpanojärjestelmään. Ympäristönsuojelulain mukaan täytäntöönpanosta voidaan päättää joko lupapäätöksen yhteydessä tai myöhemmin joko valitusajan kuluessa tai valitusajan umpeen kulumisen jälkeen. Muutoksessa täsmennetään sitä aikaa, jonka kuluessa erillistä täytäntöönpanomääräystä on haettava. Ympäristönsuojelulain muutos (252/2005) on tullut voimaan toukokuun alusta 2005.[6]

Empiirinen tutkimus on suoritettu kahdessa vaiheessa siten, että ensi vaiheessa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden myöntämällä tutkimusluvalla selvitettiin syksyllä 2003 tutkimukseen mukaan kuuluvaa aineistoa. Tämän jälkeen tutkimusaineistoon tutustuminen edellytti korkeimman hallinto-oikeuden myöntämää tutkimuslupaa, koska aineistoa säilytetään pääosin korkeimman hallinto-oikeuden arkistossa. Julkisuuslain mukaista tutkimuslupaa aineistoon tutustuminen edellytti myös siitä syystä, että aineistoon sisältyy salassa pidettäviä tietoja.

Jutun asiakirjat säilytetään kokonaisuudessaan korkeimman hallinto-oikeuden arkistossa, jollei asiakirjoja ole hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen vuoksi palautettu valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle tai hallinto-oikeudelle taikka siirretty toimivaltaiseksi katsotulle viranomaiselle. Lopputuloksesta riippumatta eräissä asiaryhmissä asiakirjat palautetaan aina valituksenalaisen päätöksen tehneelle hallinto-viranomaiselle. Tällaisia asiaryhmiä tutkimusaineistossa ovat ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat, joissa asiakirjat palautetaan Ulkomaalaisvirastolle. Näiden palautettujen tai siirrettyjen asiakirjojen osalta valituskirjelmien vertailu on suoritettu korkeimman hallinto-oikeuden esittelijän muistion niiden osien perusteella, joihin ei sisälly salassa pidettävää päätösharkintaa. Mikäli esittelijän muistiosta ei ole ollut saatavilla tarvittavia vertailutietoja, juttua ei ole otettu huomioon tutkimusaineistossa. Käytännössä viimeksi mainitulla perusteella jätettiin tutkimuksen ulkopuolelle kaksi tapausta. Tutkimuksen ulkopuolelle jouduttiin jättämään jonkin verran tapauksia myös sen vuoksi, että asiakirjoja ei ollut saatavilla asiakirjalainan vuoksi tai sen vuoksi, että asiakirjoja ei onnistut-

---

[6] KHO:n tekemään lainsäädäntöaloitteeseen sisältyi säännösehdotuksia myös MRL:n sekä YSL:n mukaisen täytäntöönpanojärjestelmän muutoksista. YM piti kuitenkin selkeämpänä, että ainakin YSL:n täytäntöönpanojärjestelmää muutetaan erillisessä valmistelussa (*OM Lausuntoja ja selvityksiä 2003:34* s. 11–12). Hallituksen esityksen (HE 227/2004 vp) mukaisesti YSL:a on muutettu lailla 252/2005 siten, että lain 101.1 §:n mukaan lupaviranomainen voi perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, luvan hakijan pyynnöstä lupapäätöksessä määrätä, että toiminta voidaan muutoksenhausta huolimatta aloittaa lupapäätöstä noudattaen, jos hakija asettaa hyväksyttävän vakuuden ympäristön saattamiseksi ennalleen lupapäätöksen kumoamisen tai lupamääräyksen muuttamisen varalle. Vaatimus vakuuden asettamisesta ei koske valtiota tai sen laitosta eikä kuntaa tai kuntayhtymää. Lupaviranomainen voi tarvittaessa määrätä täytäntöönpanon lupapäätöstä suppeammaksi sekä määrätä täytäntöönpanon aloitusajankohdasta. Lain 101.2 §:n mukaan aloittamisoikeus voidaan myöntää samoin edellytyksin enintään 14 päivän kuluessa valitusajan päättymisestä erikseen tehdystä hakemuksesta. Hakemuksesta on kuultava valvontaviranomaisia ja lupapäätökseen muutosta hakeneita. Päätös on tämän jälkeen tehtävä viivytyksettä. Päätökseen haetaan muutosta Vaasan HAO:lta siten kuin HLL:ssa säädetään. Päätös, jolla on myönnetty 1 momentissa tarkoitettu oikeus, on välittömästi toimitettava Vaasan HAO:lle sekä muutosta hakeneille.

tu löytämään arkistosta. Näillä perusteilla tutkimuksen ulkopuolelle jäi noin kymmenen tapausta.

Tutkimus valituskirjelmien kehittymisestä suoritettiin siten, että hallinto-oikeuden päätökseen kirjattuja *valitusperusteita pidettiin valituksen teemoina*. Mikäli jatkovalituskirjelmässä oli kysymys näiden teemojen lisäperusteluista, valituskirjelmä luokiteltiin ”kehittelyksi”. Koska hallinto-oikeuden päätöksestä johtuvat valitusperusteet ovat hallintolainkäytössä sallittuja jatkovalitusperusteita, myös nämä valitusperusteet luokiteltiin kehittelyksi eikä uusiksi valitusperusteiksi. Jos valituskirjelmässä oli kysymys aikaisemman valituksen laajuudessa tai sitä suppeammin ilman lisäperusteluja jo hallinto-oikeudessa esitetyistä teemoista, valituskirjelmä sai luokittelun ”sama”. Tutkimuksessa ei sinänsä tehty erillistä luokittelua sillä perusteella, oliko valituskirjelmissä kysymys suppeammista vaatimuksista kuin aikaisemmin.[7]

Mikäli valituskirjelmässä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esiintyi valitusperusteita, jotka eivät kuuluneet alkuperäisiin valitusteemoihin, asiakirjoista tarkistettiin, oliko kysymys kenties sellaisesta valitusperusteesta, jonka valittaja oli esittänyt hallinto-oikeudessa muussa vaiheessa kuin varsinaisessa valituskirjelmässä. Useimmissa tapauksissa tämä uudelta valitusperusteelta näyttänyt valitusteema oli esitetty tosiasiassa vastaselityksessä hallinto-oikeudessa, mutta sitä ei ollut kirjattu hallinto-oikeuden päätöksen kertoelmaan. Joissakin tapauksissa ”uusi valitusperuste” sisältyi jo alkuperäiseen valituskirjelmään ja kysymys oli näin ollen hallinto-oikeuden päätöksen kertoelman tarkkuudesta eikä varsinaisesta uudesta valitusperusteesta. Uudeksi valitusperusteeksi tutkimuksessa luokiteltiin siten sellainen valitusperuste, jota ei ollut esitetty missään vaiheessa hallinto-oikeudessa eikä kysymys ollut hallinto-oikeuden päätöksestä johtuvasta valitusperusteesta.

Koska tutkimus suoritettiin vertaamalla asiakirjoja, tutkimuksessa ei kerätty systemaattisesti tietoa siitä, miten valitusperusteet kirjataan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen resiittiin ja miten valitusperusteet vaikuttavat korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin. Valitusperusteiden vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen kirjoittamistapaan on tarkasteltu vain niiltä osin kuin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksena on ollut hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen säilyttäminen tai pää-

[7] Valituskirjelmiä on edellä kuvatun luokittelun mukaisesti käsitelty sekä kvantitatiivisesti että kvalitatiivisesti. Kuten Lappi-Seppälä on todennut, kvantifiointiin liittyy oikeustieteellisessä tutkimuksessa ongelmia, mutta ne eivät ole oikeudellisten ilmiöiden alalla kuitenkaan mitenkään poikkeuksellisia. Vaikka esimerkiksi rikostapaukset ovat yhdessä mielessä ”uniikkeja” – ja siis kaikki keskenään jossakin suhteessa erilaisia – ovat ne aina myös samanlaisia jossain toisessa suhteessa. Lappi-Seppälän mukaan kysymys on ”relevantin samankaltaisuus- ja erilaisuussuhteen määrittämisestä, samaan tapaan kuin esim. analogiapäättelyssä” (*Lappi-Seppälä* 1997 s. 200). Lappi-Seppälän tavoin katson, että valitsemani mittausmenetelmä valituskirjelmien osalta ”perustuu oikeudelliseen esiymmärrykseen” ja että mitattavat piirteet ja verrattavat ominaisuudet ovat tarkasteltavan oikeudellisen kysymyksen kannalta relevantteja.

töksen muuttaminen. Läpikäydyn aineiston perusteella voidaan kuitenkin tehdä se johtopäätös, että korkeimman hallinto-oikeuden ja Hämeenlinnan hallinto-oikeuden lähtökohdat perustelujen kirjoittamisessa poikkeavat eräiltä osin toisistaan varsin merkittävästi.

Tutkimusaineistosta on selvitetty valituskirjelmien kehittymisen ohella käsittelyn ajallista tehokkuutta sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Jutun asiakirjojen tai diaarimerkintöjen perusteella kullekin jutulle hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on laskettu kolme tunnuslukua, jotka kuvaavat *välitoimien kestoa* (vt), *aikaa ensimmäisen välitoimen lähtemisestä ratkaisun antamiseen* (r-Ivt) ja lopuksi sitä *aikaa, joka on kulunut viimeisen välitoimen saapumisesta jutun ratkaisemiseen* (r-vvt). Tunnusluvut (vt) ja (r-vvt) yhteen laskemalla saadaan tulokseksi tunnusluku (r-Ivt), joka yleensä myös kuvaa sitä, kumpaa tuomioistuinvaihetta voidaan pitää ajallisesti tehokkaampana.

Välitoimien kesto on laskettu pääsääntöisesti siten, että huomioon on otettu ensimmäisen välitoimen lähettämispäivä ja viimeisen välitoimivaiheen saapumispäivän välinen ajanjakso. Mikäli viimeiseltä välitoimelta ei ole saatu mitään vastausta, huomioon on otettu se päivämäärä, jolloin välitoimipyynnön mukaan valittajan tai muun tahon olisi pitänyt toimittaa kirjelmänsä hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Laskutavassa ei ole pääsääntöisesti otettu huomioon valittajien tai muiden tahojen oma-aloitteisesti toimittamia kirjelmiä välitoimivaiheen jälkeen.

Hallinto-oikeuden osalta laskutapa paljastaa eräitä tapauksia, joissa välitoimivaiheen valmistelu on jossain määrin epäonnistunut. Välitoimivaihetta ei hallinto-oikeudessa pääsääntöisesti ohjata antamalla lausunnon tai selityksen antajalle ohjeita siitä, mihin kohtiin hänen erityisesti tulisi kiinnittää lausunnossaan tai selityksessään huomiota. Kun välitoimivaiheen lausunnot ja selitykset siis pyydetään annettujen kirjelmien johdosta, asian ratkaisuvaiheessa voi käydä ilmi, että jostakin olennaisesta seikasta ei ole saatu välitoimivaiheen kuluessa joko valittajan tai valituksenalaisen viranomaisen kannanottoa. Tämän johdosta joissakin tapauksissa ensimmäistä välitoimivaihetta seuraa toinen välitoimivaihe, jossa asiaa erikseen selvitetään. Käytännössä tämä välitoimien epäonnistuminen näkyy siten, että välitoimivaiheiden välissä on pitkähkö ajanjakso, jolloin välitoimia ei tapahdu ja sen jälkeen juuri ennen ratkaisua suoritetaan nopeammalla aikataululla uusi välitoimivaihe.

Välitoimien tutkiminen paljasti myös eräitä tapauksia, joissa hallinto-oikeus on pyytänyt välitoimivaiheen jälkeen vielä viranomaiselta lisäselvitystä antamatta valittajalle enää mahdollisuutta tuon lisäselvityksen kommentointiin. Käytännössä tapaukset ovat lähinnä olleet sellaisia, joissa kysymys on ollut aikaisemmin toimitettujen asiakirjojen puutteista, ja tietoja on pyydetty lähinnä hallinto-oikeuden päätöksen kirjoittamista varten tosiseikkojen oikeellisuuden tarkistamiseksi. Eräissä tapauksissa valittajat ovat jatkovalituksessaan kiinnit-

täneet huomiota hallinto-oikeuden menettelyyn ja pitäneet sitä jopa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten vastaisena. Erityisen ongelmallista lisäaineiston pyytäminen ja toimittaminen on, mikäli viranomainen vielä aineistoa toimittaessaan esittää asiasta pyytämättä näkemyksiään.

Välitoimien kestoa koskevaa tunnuslukua (vt) laskettaessa huomiota ei ole pääsääntöisesti kiinnitetty siihen, milloin juttu on tullut asianomaisessa tuomioistuimessa vireille. Syitä tällaiseen laskutapavalintaan on useampia. Ensinnäkin hallinto-oikeudessa sekä diaarimerkintöjen että jutun asiakirjojen mukaan viipymä lähetettäessä juttua ensimmäiselle välitoimelle on hyvin vähäinen. Kysymys on yleensä muutamasta päivästä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tässä viipymässä näyttää olevan jonkin verran enemmän vaihtelua. Joissakin tapauksissa viipymä saattaa olla useita kuukausia, jolloin kysymys on yleensä valitusluvanvaraisesta asiasta, joka lähetetään välitoimelle vasta jutun ensimmäisessä esittelyssä päätetyn mukaisesti. Asioissa, joissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa on tapahtunut huomattavaa viipymää välitoimelle lähettämisvaiheessa, välitoimiin kulunutta aikaa on korjattu tällä viipymällä, jotta tiedot olisivat vertailukelpoisempia suhteessa hallinto-oikeuden tietoihin. Käytännössä valitusluvanvaraisissa asioissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa kuitenkin pyritään menettelyyn, jossa välitoimia suoritetaan ennen esittelyä ainakin niissä asioissa, joissa valitusluvan myöntäminen saattaa olla mahdollista. Viipymää korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole otettu vertailussa huomioon, mikäli viipymä välitoimelle lähettämisessä on ollut enintään 30 päivää valituksen saapumisesta.

Toiseksi, aineistoon sisältyy hallinto-oikeuden ratkaisuja, joissa on yhdistetty useita eri aikaan saapuneita valituksia. Hallinto-oikeus on antanut erityisesti useampia toimeentulotukiasioita koskevia ratkaisuja, joissa on ”niputettu” yhteen henkilön useampia toimeentulotukivalituksia. Tällaisessa ”nippuratkaisussa” valitukset kohdistuvat yleensä siihen, otetaanko tietty samaan seikkaan perustuva kuluerä huomioon toimeentulotukea myönnettäessä. Näiden päätösten osalta tunnuslukuja laskettaessa on pyritty menettelyyn, jossa tunnusluku kuvaa pisimpään käsitellyn diaarinumerokohtaisen valituksen tietoja. Käytännössä tämä pisimpään käsitelty yksittäinen valitus siis määrittää, kuinka tehokkaana hallinto-oikeutta tuossa asiassa voidaan pitää. Laskutapa, vaikka johtaakin jonkin verran epäedullisimman kuvan antamiseen hallinto-oikeuden tehokkuudesta, on toisaalta käytännöllinen vertailussa hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä, koska korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden yhdistelmäpäätöksestä tehdään vain yksi valitus. Myös lastensuojeluasioissa esiintyy eräitä yhdistelmäratkaisuja, joissa huostaanoton edellytysten lisäksi kysymys saattaa olla esimerkiksi sijaishoitopaikan valinnasta tai yhteydenpidon rajoittamisesta ja tapaukseen liittyy siis useampia eri aikaan saapuneita valituskirjelmiä.

Lopulliseen tutkimusaineistoon sisältyy valitusperusteiden kehittelyn selvittämiseksi Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta vuodelta 2000 yhteensä 120 päätöstä. Näistä päätöksistä 32 koskee toimeentulotukea (26,7 %) ja 24 lastensuojelua (20 %). Rakentamista (lupia, rakennusvalvontaa) koskevia päätöksiä vuoden 2000 hallinto-oikeusratkaisuihin sisältyy 14 kappaletta (11,7 %). Vammaispalvelulain mukaisia ratkaisuja on yhteensä 7 kappaletta (5,8 %) samoin kuin mielenterveyslain mukaisia ratkaisuja, jotka koskevat henkilön ottamista vastoin omaa tahtoaan psykiatriseen sairaanhoitoon.

> Muut vuonna 2000 annetut hallinto-oikeuden ratkaisut koskevat TV-lupahallintoa (2), tietosuojaa (1), opiskelija-asiaa (1), vanhan lainsäädännön mukaista ympäristölupaa (1), lunastuslain mukaista tutkimuslupaa (1), vesiliikenteen rajoittamista (1), maksuvapautusta (2), ampuma-aseasiaa (3), tieasiaa (1), liikennelupaa (5), jätehuoltoa (3), yksityisiä sosiaalipalveluja (1), ylikuormamaksua (1), sotaveteraanien ja rintamamiesten sairauskulukorvausta (1), etuosto-oikeuden käyttämistä (2), ajokiellon määräämistä (1), työsuojelun valvontaa (1), asiakirjajulkisuutta (1), elatustuen takaisinperintää (4), ulkomaalaislain mukaista lupaa tai maasta poistamista (1), poliisin virka-avun saamista (1) ja terveydensuojelua (1).

Tutkimusaineistoon sisältyy vuodelta 2001 yhteensä 125 Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöstä. Päätöksistä 22 koskee lastensuojelua (17,6 %). Myös rakentamista (lupia, rakentamiskehotuksia, rakennusvalvontaa) koskee 22 asiaa (17,6 %). Toimeentulotukea koskevia päätöksiä on 16 (12,8 %) ja vammaispalvelua 8 (6,4 %). Ulkomaalaisasioita (lupia, maasta poistamista) koskee 10 päätöstä (8 %) ja mielenterveysasioita 8 (6,4 %).

> Muut tutkimuksessa mukana olevat ratkaisut koskevat liikennelupaa (3), autokoululupaa (1), jätehuoltoa (3), metsänparannusta (2), koulukuljetusta (3), ajokorttiasiaa (1), terveydensuojelua (1), maksuvapautusta (2), virka-avun antamista (1), nimiasiaa (1), sota-arkiston todistusta palvelustiedoista kuntoutusta varten (2), kansalaisuutta (1), ampuma-aseasiaa (5), vesiliikenteen rajoittamista (1), TV-lupahallintoa (2), perusopetuksen avustajapalvelua (1), oikeusavun myöntämistä (1), kiinteistötoimitusmaksua (1) sekä yhtiöoikeudellisia toimia (5).
>
> Yhtiöoikeudellisilla toimilla tutkimuksessa tarkoitetaan osakeyhtiölain mukaista erityisen tarkastuksen määräämistä, yhtiökokouksen koolle kutsumista ja ylimääräisen tarkastajan määräämistä.

Viimeiseltä tutkimukseen sisältyvältä vuodelta 2002 aineistoon sisältyy 120 Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöstä. Näistä päätöksistä rakentamista koskee 35 päätöstä (29,2 %), toimeentulotukea 21 päätöstä (17,5 %), vammaispalvelua 11 päätöstä (9,2 %) ja lastensuojelua 10 päätöstä (8,3 %). Ulkomaalaisasioita koskee 7 päätöstä (5,8 %) ja mielenterveysasioita 10 päätöstä (8,3 %).

> Hallinto-oikeuden vuoden 2002 päätöksistä muut koskivat seuraavia asioita: virkamiesasioina taloudellista etuutta (3), ympäristöterveydenhuoltoa (1), sota-arkiston palvelustietoja kuntoutusta varten (1), kansalaisuutta (1), vaikeavam-

maisen pysäköintilupaa (1), koulumatkakustannuksia (1), koulukuljetusta (1), tietosuojaa (3), ajokieltoon määräämistä (1), jätehuoltoa (1), ampuma-aseasiaa (1), moottoriajoneuvojen jäällä ajon rajoittamista (1), etuosto-oikeuden käyttämistä (1), TV-lupahallintoa (4), holhousta (1), oikeusavun myöntämistä (1), nimiasiaa (1) ja yhtiöoikeudellisia toimia (3).

Tutkimusaineistoon sisältyy yhteensä 365 päätöstä, joiden osalta jatkovalituskirjelmää on verrattu hallinto-oikeudelle tehtyyn valituskirjelmään tai muutoin asian käsittelyssä hallinto-oikeudessa esitettyyn. Näiden 365 päätöksen osalta on myös selvitetty, kuinka monessa asiassa hallinto-oikeus on pitänyt suullisen käsittelyn tai katselmuksen ja kuinka monessa asiassa valituskirjelmän on laatinut lainopillisen koulutuksen saanut asiamies (joko hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa taikka molemmissa muutoksenhakuvaiheissa). Korkein hallinto-oikeus ei ole jatkovalituksia käsitellessään suorittanut tämän aineiston osalta yhtään katselmusta eikä yhtään suullista käsittelyä.

Käsittelyn ajallisen tehokkuuden vertailuun ei ole voitu sisällyttää kaikkia 365 päätöstä ja niiden jatkovalitusten käsittelyä, koska päätöksen – joko hallinto-oikeuden päätöksen tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen – lopputuloksen vuoksi asiakirjat eivät olleet käytettävissä, jolloin myöskään diaarimerkintöihin perustuvia käsittelyaikatietoja ei voitu varmistaa asiakirjoista.[8] Tutkimusta suoritettaessa paljastui, että diaarimerkinnöissä on jonkin verran virheellisyyksiä ja puutteita, minkä lisäksi merkinnät voivat olla myös niin tulkinnanvaraisia, ettei niiden perusteella voi tehdä mitään laskelmia.

Tehokkuusvertailuun on aineistosta jäänyt yhteensä 305 ratkaisua, joiden osalta käsittelyaikatiedot on pysytetty pääsääntöisesti varmistamaan myös asiakirjoista. Käsittelytehokkuuden osalta vertailu voitiin suorittaa vuoden 2000 hallinto-oikeuden ratkaisuista 102 ratkaisun osalta suhteessa asian käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Vuoden 2001 ratkaisuista ajallista tehokkuutta verrattiin 96 ratkaisun osalta ja vuoden 2002 ratkaisuista 109 ratkaisun osalta.

Tehokkuusvertailun tutkimisessa on lähtökohdaksi otettu valitusluvanvaraisissa jutuissa se, että korkeimman hallinto-oikeuden vertailulukuna käytetään tietoa valituksen saapumisen ja ratkaisemisen välisestä ajasta, jos korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole lainkaan suoritettu kuulemisvälitoimia. Asiakirjojen hankintaa ei ole pidetty itsenäisenä välitoimivaiheena tässä tarkastelussa kummankaan oikeusasteen osalta. Omaksuttu tehokkuuden laskutapa valitusluvanvaraisissa asioissa on eräs poikkeus siitä pääsäännöstä, että valituksen vireille tuloajankohtaan ei kiinnitetä huomiota tai sillä ei ole tarkastelussa merkitystä.

---

[8] Jos päätöksen lopputulos on valituksenalaisen hallintopäätöksen kumoaminen ja asian palauttaminen hallintoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, KHO:n arkistoon ei jää muita kuin KHO:ssa syntyneitä asiakirjoja. Tuolloin KHO:n arkistoon jäävät useimmiten vain taltiokappale, esittelijän muistio ja jäsenten mahdolliset kirjalliset erilliset kommentit.

Käsittelyn ajallista tehokkuutta on tarkasteltu tutkimuksessa myös *asian käsittelyn kokonaiskestona*. Kokonaiskestoa laskettaessa huomioon on otettu ajanjakso siitä, kun hallintoviranomainen on antanut valituksenalaisen päätöksensä aina siihen saakka, kunnes korkein hallinto-oikeus on ratkaissut asian. Kokonaiskestoa kuvaavat ajat sisältyvät liitetaulukoihin I–IV. Myös näitä tietoja analysoidaan tarkemmin jaksossa 4.

Liitetaulukoissa I–IV kokonaiskesto kunkin päätöksen osalta esitetään korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisajankohdan mukaisessa järjestyksessä siten, että taulukkoon I sisältyvät vuonna 2000 annetut tutkimusaineistoon kuuluvat korkeimman hallinto-oikeuden päätökset ja tätä seuraaviin taulukkoihin vastaavasti vuosina 2001, 2002 ja 2003 annetut korkeimman hallinto-oikeuden päätökset. Kokonaiskestoa kuvaavissa taulukoissa on myös ilmaistu *asian oikeudellinen laatu*. Asian oikeudellisella laadulla on merkitystä harkittaessa, kuinka asianmukaisena asian kokonaiskäsittelyyn kulunutta aikaa voidaan pitää.

2 Valitusperusteista jatkovalituskirjelmissä

2.1 YLEISIÄ HAVAINTOJA

Edellä selostetun tutkimusmenetelmän mukaisesti jatkovalituskirjelmät korkeimmassa hallinto-oikeudessa on luokiteltu kolmeen luokkaan: ”sama”, ”kehittelyä” tai ”uusi valitusperuste”.

Valituskirjelmät, joissa on esitetty olennaisesti samat tai suppeammat valitusperustelut kuin hallinto-oikeudessa, on luokiteltu kuuluvaksi luokkaan ”sama”.

”Kehittelyä”-luokkaan on luokiteltu valituskirjelmiä useammalla perusteella. Kehittelyä sisältävänä valituskirjelmänä on pidetty ensinnäkin sellaisia valituskirjelmiä, joissa on kysymys *hallinto-oikeuden menettelystä taikka hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksesta tai perusteluista johtuvista valitusperusteista*. Tällaisessa valituskirjelmässä pyritään esimerkiksi osoittamaan, että hallinto-oikeuden asiassa tekemä käsittelyratkaisu (esimerkiksi pyyntö hylätä suullisen käsittelyn toimittaminen), on ollut lainvastainen. Valituskirjelmässä voidaan myös pyrkiä osoittamaan, että hallinto-oikeuden ratkaisu perustuu näytön virheelliseen arviointiin tai että hallinto-oikeus on ottanut ratkaisunsa perusteeksi virheellisiä tosiseikkoja. Näitä valitusperusteista ei ole luokiteltu luokkaan ”uusi valitusperuste”, koska tällaiset valitusperusteet ovat sallittuja ja mahdollisia jo hallintolainkäyttölainkin perusteella.

Kehittelystä on kysymys myös niissä valituskirjelmissä, joissa esitetään *uutta selvitystä aikaisemmin käytetyn valitusperusteen tueksi*. Tällainen valituskirjelmä on esimerkiksi naapurin valituskirjelmä, jossa rakennuslupaviranomaisten myöntämää lupaa pidetään lainvastaisena rakennuspaikan epäsopivuuden perusteella. Jatkovalituskirjelmässä muutoksenhakuun oikeutettu naapuri voi pyrkiä esittämään uutta selvitystä siitä, miksi rakennuspaikkaa pitäisi edelleenkin pitää niin epäsopivana, että MRL:n mukaiset luvan myöntämisedellytykset eivät täyty. Tuolloin on usein kysymys olosuhteesta, joka on sinänsä vallinnut jo hallinto-oikeuden päätöksen antamisajankohtana. Tosiseikkaselvitys voi perustua myös *olosuhteiden muutokseen* tai *olosuhteiden vakiintumiseen*. Viimeksi mainitun tyyppistä valituskirjelmän kehittelyä esiintyy erityisesti lastensuojeluasioissa, kun kysymys on huostaanoton tai huostassapidon edellytysten arvioinnista.

Luokkaan ”uusi valitusperuste” on luokiteltu valituskirjelmät, joissa on esitetty selkeästi erillinen uusi valitusperuste, jota ei ole esitetty hallinto-oikeudessa valituskirjelmässä eikä hallinto-oikeudessa myöskään kuulemisvaiheessa. Luokittelussa ei ole pidetty ratkaisevana sitä, onko valitusperusteella sellaista

oikeudellista merkittävyyttä, että se voisi johtaa myös valituksenalaisen päätöksen muuttamiseen.

Vuoden 2000 aineistossa[9] valituskirjelmänä, jossa esitettiin uusi valitusperuste, pidettiin lunastuslain mukaisen tutkimusluvan myöntämisedellytyksiä kaivosalueella koskenutta valituskirjelmää. Kirjelmässä esitettiin vasta KHO:ssa, että tutkimusluvan myöntäminen edellytti valituskirjelmässä tarkemmin yksilöidyillä perusteilla omistajan suostumusta.

Vuoden 2001 aineistossa uudet valitusperusteet liittyivät ensinnäkin koulukuljetusten korvaamista koskeneeseen asiaan, jossa vasta KHO:ssa esitettiin, että toisessa kunnassa koulua käyvän lapsen osalta ei ollut edellytetty vanhempien sitoutumista koulukuljetusten kustantamiseen, mikä sinänsä olisi ollut perusopetuslain (628/1998) mukaan mahdollista. Lapsen asuinkunta totesi tämän valitusperusteen johdosta vastineessaan KHO:ssa, ettei asuinkunta ollut edes oikea kunta vastaamaan koulukuljetuksista, mitä näkemystä valittajat pitivät itse kunnan esittämänä uutena valitusperusteena. Valittajilla oli käytettävissään asianajaja vasta KHO:ssa.

Vuoden 2001 aineistossa toinen uuden valitusperusteen esittäminen liittyi valitukseen MRL:n nojalla myönnetystä poikkeamispäätöksestä. Vasta KHO:ssa valitusperusteena esitettiin seikkoja, joilla yritettiin osoittaa muiden edellytysten puutteen lisäksi, että myös itse rakennuspaikka oli rakentamiseen soveltumaton. Kolmantena uuden valitusperusteen esittämisenä vuoden 2001 aineistossa on pidetty valitusta, jossa vasta KHO:ssa vedottiin siihen, että rakentamiskehotusta koskeva hallintoviranomaisen päätös oli annettu väärin tiedoksi.

Vuoden 2002 aineistossa useampia uusia valitusperusteita esitettiin eräässä lastensuojeluasiassa, jossa vedottiin vasta KHO:ssa siihen, että alistus oli toimitettu myöhässä ja että kuuleminen ennen päätöksen tekoa oli laiminlyöty. Jutussa valittajalla oli käytössään lakimieskoulutuksen saanut asiamies kummassakin oikeusasteessa.

Toisessa jutussa oli puolestaan kysymys vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen järjestämisestä. KHO:ssa tuotiin esille, että valittajan toimintakyvystä tehdyt selvitykset olivat olleet puutteellisia. Valittajalla ei ollut käytettävissään lakimieskoulutuksen saanutta asiamiestä. Valittajan asiamiehenä molemmissa tuomioistuinasteessa toimi tämän sukulainen.

Kolmannessa jutussa oli kysymys valitusluvan hakemisesta ulkomaalaisasiassa, jossa valitusperusteena esitettiin, että kielteinen oleskelulupapäätös oli perustunut aikaisemmassa vaiheessa käytettyyn virheelliseen käännökseen eräästä asiakirjasta. Neljännessä jutussa valittaja, joka toimi hallinto-oikeudessa ja KHO:ssa ilman oikeudellista apua, esitti, että puistosuunnitelman hyväksymisen esteenä oli se, että puistokäytävä tulee rakennettavaksi yksityistien alueelle.

Viidennessä jutussa esitettiin vasta KHO:ssa, että poikkeamispäätöksen myöntämisedellytyksiä ratkaistaessa tuli ottaa huomioon, että kysymyksessä oli MRL:n erikseen säätelemällä tavalla ennen 10.5.1996 valittajan omistukseen tulleesta rakennuspaikasta. Tässä viimeksi mainitussa asiassa valittaja oli toiminut hallinto-oikeudessa ilman asiamiestä. KHO:ssa valituskirjelmän oli laatinut asianajaja.[10]

---

[9] Kysymys on siis aineistosta, jossa Hämeenlinnan hallinto-oikeus on tehnyt päätöksensä vuoden 2000 aikana.

[10] Kysymys on vuosikirjaratkaisusta *KHO 2003:68*, jossa todettiin, että MRL 72.6 §:n kohtuullistamissäännöstä ei sovelleta sellaisella rantavyöhykkeellä, joka olisi MRL 16 §:ssä tarkoitettua suunnittelutarvealuetta siinä tapauksessa, että lain 72.1 § ei tulisi sovellettavaksi.

> Kuudennessa jutussa uutena valitusperusteena rakennusasiassa esitettiin, että kunnasta oli rakennuspaikkaa ostettaessa annettu usealle taholle tieto siitä, että rakennuspaikan rakentamiselle ei ollut estettä. Tapauksessa vedottiin siis selvästi luottamuksensuojaperiaatteeseen. Tästä kunnan puolesta annetusta käsityksestä esitettiin valituskirjelmässä myös näyttöä. Seitsemännessä jutussa uutena valitusperusteena toimeentulotukiasiassa esitettiin, että kunnan viranomaisen ratkaisuun oli vaikuttanut hakijan kuuluminen romaniheimoon.

Valituskirjelmissä, joissa on kysymys valituksen kehittelystä, esiintyy melko runsaasti väitteitä hallinto-oikeuden virheellisestä menettelystä. Valituskirjelmissä esiintyy myös näkemyksiä siitä, että valittaja ei ole pitänyt hallinto-oikeuden päätösharkintaa tai menettelyä tasapuolisena vaan viranomaisosapuolta suosivana. Puutteellista tasapuolisuutta ja puutteellista selvittämistä koskevat väitetyypit ovat mielenkiintoisia hallintolainkäyttölain käytännön toimivuuden kannalta. Valittaja on voinut esimerkiksi kokea menettelyn hallinto-oikeudessa niin epätasapuolisena, että hän kuvaa valituskirjelmässään hallinto-oikeuden asettuneen vastapuolekseen.

Eräissä valituksissa vedotaan myös siihen, että hallinto-oikeuden menettely asiassa ei ole ollut ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaista. Ihmisoikeussopimukseen on valituksissa vedottu erityisesti tapauksissa, joissa tuomioistuin on hylännyt suullisen käsittelyn järjestämistä koskeneen vaatimuksen, mutta myös eräissä tapauksissa, joissa tuomioistuin on hankkinut kuulemiskierroksen jälkeen asiaan vielä uutta asiakirja-aineistoa.

> Menettelyssä voi olla myös muita vaikeuksia. Eräässä jatkovalituskirjelmässä, joka koski lastensuojeluasiaa, valittaja ilmoitti, että suullinen käsittely hallinto-oikeudessa oli epäonnistunut, koska valittajan avustaja oli vaihtunut. Avustaja ei ollut KHO:ssa yksin kirjelmöineen valittajan mukaan perehtynyt asiaan, minkä lisäksi hän oli kieltänyt valittajaa puhumasta tietyistä asioista.

Jatkovalituskirjelmien keskittyminen argumentointiin hallinto-oikeuden päätöstä vastaan on prosessin etenemisen vuoksi luonnollista. Osassa valituskirjelmiä esiintyy kuitenkin myös muunlaista argumentointia, jonka perusteena näyttäisi useimmiten olevan se seikka, että valittaja ei ole ymmärtänyt hallinto-oikeuden päätöksen merkitystä tai sitä, mistä seikoista jatkovalitusprosessissa voi olla kysymys. Eräissä tapauksissa yksityinen valittaja ei ole esimerkiksi tunnistanut sitä, että hallinto-oikeuden päätös on hänelle myönteinen. Aineistoon sisältyykin yksi ratkaisu, jossa korkein hallinto-oikeus jätti valituksen puuttuvan oikeussuojan vuoksi tutkimatta. Aineistossa on myös valitusluparatkaisuja toimeentulotukiasioista, joissa on ollut kysymys samoin muutoksenhausta valittajalle jo myönteiseen ratkaisuun. Näissä tapauksissa lopputulos on kuitenkin ollut valituslupahakemuksen hylkääminen. Samoin aineistoon sisältyy valittajalle myönteisiä ulkomaalaislain mukaisia oleskeluluvan käsittelyn palauttamisratkaisuja. Viimeksi mainituissa tapauksissa valituslupahakemukset on hylätty.

Erityisesti toimeentulotukivalituksissa esiintyy runsaasti valituskirjelmiä, joissa toimeentulotukiasiakas keskittyy joko kuvaamaan valituksenalaisen päätöksen ajankohdan jälkeisiä tapahtumia ja esittämään näitä tapahtumia koskien uusia vaatimuksia tai sitten esittämään eräänlaisen ”suuren kertomuksen” siitä, miksi hän on joutunut epäsuotuisaan elämäntilanteeseen ja ketä tähän on pidettävä vastuullisena. Tuolloin hallinto-oikeuden päätöksellä ja sen perusteluilla ei näyttäisi olevan valituskirjelmän sisältöön juuri mitään vaikutusta. Koska tällaisten valittajien asioita ei myöskään yleensä käsitellä missään vaiheessa suullisesti, valittajalle ei välity tietoa siitä, että kirjelmän raskaudesta ei itse asiassa ole mitään hyötyä hänen asiansa käsittelylle. Tällaiset kirjelmät voivat päinvastoin olla selityksenä sille, miksi asiaa ei ryhdytä käsittelemään joutuisasti kummassakaan tuomioistuinasteessa.

Tutkimuksessa ei ole erikseen selvitetty, kuinka paljon toimeentulotuesta valittaneista henkilöistä on aikaisemmin tehnyt valituksen toimeentulotukeaan koskevasta päätöksestä hallinto-oikeuteen ja/tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Läpikäymäni aineiston perusteella näyttää siltä, että valittajista suurin osa olisi valittanut toimeentulotuestaan jo aikaisemmin. Tähän lienee syynä yksinkertaisesti se, että valitukset kohdistuvat sellaisiin kysymyksiin, kuten kohtuulliset asumismenot (valittaja ei halua muuttaa pienempään asuntoon tai halvempaan asuntoon), joissa toimeentulotuen peruste on ollut riidanalainen pitkähkön aikaa. Toisaalta saman perheen osalta valitukset voivat kertaantua siitä syystä, että toimeentulotukea haetaan esimerkiksi lasten harrastusmahdollisuuksien ylläpitämiseen, jolloin toimeentulotukipäätökset lapsikohtaisina voivat johtaa useisiin valituksiin. Koska tätä seikkaa eli valittajien tietynlaista ”kroonikkoutta” ei ole selvitetty suhteessa muissa hallinto-oikeuksissa käsiteltäviin toimeentulotukivalituksiin, mitään varmaa näkemystä asiasta ei voida esittää. Valittajien jonkinlainen profilointi voisi olla mielenkiintoinen empiirinen tutkimusaihe.

Tutkimusaineiston perusteella näyttää siltä, että osalla yksityishenkilöitä on ilmeisiä vaikeuksia ymmärtää asiassaan tehtyä viranomaisen päätöstä ja hallinto-oikeuden päätöstä ja sitä, millä tavalla heidän tulisi ajaa asiaansa jatkomuutoksenhaussa. Vaikeudet ovat ymmärrettäviä, koska lainsäädäntö on varsin usein monimutkaista eivätkä hallinto-oikeuden päätöksen juridiset perustelut välttämättä ole helposti ymmärrettäviä.[11]

[11] Tutkimuksessa ei ole pyritty tulkitsemaan valittajien käyttämistä ilmaisuista, kuinka pettyneitä valittajat ovat olleet asiansa käsittelyyn HAO:ssa. *Kallioisen* tutkimuksessa, joka on tehty kyselytutkimuksena hovioikeusprosessissa valittaneille, paljastui, että suurin osa muutoksenhakijoista oli ollut hyvin pettynyt tai turhautunut asiansa käsittelyyn. Tutkimuksessa vastaajat käyttivät esimerkiksi ilmaisuja oikeusmurha, nöyryyttäminen ja petos. Lisäksi vastaajat viittasivat eri tavoin tuomarikunnan epäiltyyn korruptoituneisuuteen tai yleisemmin oikeuslaitoksen luottamuspulaan (*Kallioinen* 2004b s. 31–32).

Toimeentulotukiasiassa HAO jätti valittajan esittämistä vaatimuksista osan tutkimatta katsoen, että vaatimuksissa oli kysymys hallintokantelusta ja vahingonkorvauksen vaatimisesta. Valituskirjelmässään KHO:ssa asianomainen henkilö pyysi KHO:ta tutkimaan nämä vaatimukset, koska valittaja oli omien sanojensa mukaisesti vasta HAO:n päätöksen jälkeen huomannut, että hän ei ollut tehnyt näistä vaatimuksista toimeentulotukiasioiden käsittelyssä tarkoitettua oikaisuvaatimusta. Samassa valituskirjelmässä valittaja ei ymmärtänyt, mistä hänen toimeentulotukensa takaisinperintä oli johtunut. Valitus takaisinperinnästä tehtiin sillä perusteella, että valittaja luuli takaisinperinnän syynä olleen hänen kieltäytymisensä hakeutumasta työttömäksi työnhakijaksi. Takaisinperintä johtui kuitenkin siitä, että valittajalle oli myönnetty hänen hakemansa työkyvyttömyyseläke.

Toimeentulotukiasiakkaasta oli kysymys myös valituksessa, jossa valittaja totesi HAO:n vastaavalla tavalla tutkimatta jättämien vaatimusten olevan ”tärkeilyä”. Valituskirjelmässään valittaja pyysi KHO:ta korjaamaan päätökset. Valituskirjelmä oli kirjoitettu käsin asiakirjoihin eri kohtiin.

Kolmas esimerkki koskee toimeentulotukiasiakasta, joka pyysi KHO:ta ratkaisemaan asian ilman kapulakieltä. Valituksessa HAO:ssa oli ollut kysymys siitä, oliko tehty päätös valituskelpoinen hallintopäätös. Valittaja ei ymmärtänyt perusteluja, joiden mukaan päätöstä ei voitu pitää valituskelpoisena sen johdosta, että sillä ei ollut sitovasti ratkaistu kysymystä toimeentulotuen myöntämisestä. Valittajan näkemyksen mukaan kunnassa tehty ohje asioiden käsittelystä oli mitä sitovin.

Neljännessä esimerkissä toimeentulotukivalituksessa vedottiin KHO:ssa eri sairauteen kuin HAO:ssa. Valittaja pyysi valituksessaan KHO:ta ”lukemaan alkuperäisen paperin”.

Taloudellista etuutta koskevassa virkamiesasiassa valittaja katsoi, että HAO ei ollut voinut jättää erästä vaatimusta tutkimatta sen vuoksi, että asia oli aikaisemmin lainvoimaisesti ratkaistu. Valittajan mukaan HAO oli menetellyt väärin, kun se oli jättänyt vaatimuksen tutkimatta perusteella, johon ei ollut vedottu.

Mielenterveysasiassa valituskirjelmän olivat laatineet potilaan vanhemmat, jotka esittivät lähinnä erilaisia kysymyksiä oikeussuojakeinojen käyttömahdollisuuksista. KHO:n ratkaisussa, jolla pysytettiin valituksenalaisen päätöksen lopputulos, lausuttiin vaatimuksesta saada potilaalle määrätyksi avustaja. KHO tulkitsi vaatimuksen avustajan määräämisestä kohdistuneen valituskirjelmässä niin ikään esitettyyn vahingonkorvausvaatimukseen, joka jätettiin tutkimatta.

Lastensuojeluasiassa valittajalla ei ollut juurikaan vaatimuksia, jotka olisivat kohdistuneet viranomaisen päätöksen tai HAO:n päätöksen muuttamiseen. Valittaja oli lähinnä huolestunut siitä, oliko hänelle maksettu oikeasta ajankohdasta lähtien lapsen huollosta johtuen erilaisia korvauksia.

Oikeusavun myöntämistä koskeneessa valituksessa oli mukana valtavasti liitteitä. Valituskirjelmä oli osaksi kirjoitettu käsin asiakirjoihin kommenttityyliin ”valehtelee”.

Yhdistyksen kokouksen koolle kutsumista koskeneessa valituskirjelmässä valittaja katsoi, että HAO:n menettelyssä oli kysymys joko puolueellisuudesta tai huolimattomuudesta. Valittaja pyysi KHO:ta korjaamaan päätöksen ”perustuslailliselle tasolle”. Asiassa HAO oli jättänyt valituksen tutkimatta puuttuvan asianosaiskelpoisuuden vuoksi, koska asianomainen henkilö ei enää ollut yhdistyksen jäsen.

Tutkimuksessa ei sinänsä ole pyritty valituskirjelmien perusteella hahmottamaan erilaisia muutoksenhakijatyyppejä. *Van Aerschot* on esittänyt lähinnä sosiaaliturvan ennakollisen oikeussuojan toteutumiseen vaikuttavina asiakastyyppeinä ns. *haavoittuvaiset asiakkaat*, *oikeuksiaan ajavat asiakkaat*, *puolus-*

tuskannalla olevat asiakkaat ja *osallistuvat asiakkaat*.[12] Van Aerschotin mukaan jo pelkästään oikeusjärjestelmän moninaisten tehtävien erottaminen voi olla niin vaikeaa oikeuksiaan ajavalle asiakkaalle, ettei hän pysty selvittämään omaa oikeusasemaansa eikä hahmottamaan järjestelmän toteamia mahdollisuuksia. Tämä hallintovaiheen asiakkuutta kuvaava toteamus soveltuu myös hyvin kuvaamaan muutoksenhakuvaiheen asiakkuuden vaikeuksia.

Varsin kyseenalaista on, voidaanko hallintotuomioistuinten selvittämisvelvollisuutta koskevalla sääntelyllä ja tuomioistuimen toimivaltuuksilla enää kaikissa tapauksissa tasapainottaa tätä tilannetta. HLL 19 a §:n mukaan hallintotuomioistuimella on toimivalta määrätä viran puolesta asianosaiselle *edunvalvoja oikeudenkäyntiä varten*, jos asianosainen sairauden, henkisen toiminnan häiriintymisen, heikentyneen terveydentilan tai muun vastaavan syyn vuoksi on kykenemätön valvomaan etuaan oikeudenkäynnissä. Toimivaltainen tuomioistuin määräyksen antamiseen on se, jossa oikeudenkäynti on vireillä. Määräyksen antaminen ei voi auttaa valittajaa siinä vaiheessa, kun valitusta tehdään ensi asteen tuomioistuimeen. Ensi asteen tuomioistuimen antama määräys voi sen sijaan auttaa valittajaa siinä vaiheessa, kun tämä harkitsee jatkovalitusta, koska tuomioistuimen antama määräys on voimassa myös muutoksenhakuasteessa.

Tiedossani ei ole, kuinka paljon edunvalvojan määräyksiä hallintotuomioistuimissa annetaan esimerkiksi vuosittain. Omaan tutkimusaineistooni sisältyvästä 365 jutusta yhdessä annettiin edunvalvojan määräys, mutta tuossa tapauksessa edunvalvoja määrättiin lapsen ja vanhemman mahdollisen intressikonfliktin vuoksi lastensuojeluasiassa.[13]

Lastensuojeluasioissa jatkovalituskirjelmissä on yhteisenä piirteenä lähinnä se, että hallinto-oikeudessa järjestetyn suullisen käsittelyn jälkeen jatkovalituskirjelmät sisältävät lähes poikkeuksetta väitteitä siitä, että hallinto-oikeus ei ole arvioinut esitettyä näyttöä oikein. Useissa valituskirjelmissä tämä väite on esitetty yksilöimättä, miltä osin näytön arviointi on virheellistä tai millä perusteella näytön arviointia voidaan pitää virheellisenä. Yksilöimättömät näytön virhearviointiväitteet eivät todennäköisesti voi johtaa korkeimman hallinto-oikeuden kirjallisessa prosessissa valituksen menestymiseen. Lastensuojeluasioissa jatkovalituskirjelmien olennaisena sisältönä on myös pyrkimys esittää

---

[12] *Van Aerschot*, LM 2003 s. 619–637.

[13] Finlex-ratkaisutietokantaan sisältyy vastaava ratkaisu, jossa mahdollisesta intressikonfliktista johtuvasta syystä edunvalvoja määrättiin lapselle. Tämä ratkaisu on *Vaasan HAO 18.4.2002 t. 199/1*. Tapauksessa hallinto-oikeus hylkäsi viranomaisen tekemän täytäntöönpanopyynnön, joka oli tehty lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten tapahtuvasta luovuttamisesta Islantiin, Norjaan tai Ruotsiin annetun lain (761/1970) nojalla. Lapsi oli sekä Suomen että toisen pohjoismaan kansalainen ja hänet oli otettu huostaan toisessa pohjoismaassa. Lapsen äidin kuoleman jälkeen lapsen isä oli tuonut lapsen Suomeen. Päätöksen täytäntöönpanoa pyysivät toisen maan sosiaaliviranomaiset. Hallinto-oikeus katsoi, että tapauksessa ei täyttynyt lain 3 §:n vaatimus siitä, että huoltoa tai hoitoa voitiin antaa lapselle tarkoituksenmukaisemmin toisessa maassa.

uutta selvitystä vanhempien elämäntilanteen muuttumisesta ja muidenkin huostaan ottamisen edellytysten lakkaamisesta.

Lainvalmistelutehtävissä toimivana itseäni kiinnosti, miten paljon valituskirjelmissä esiintyy kehittelyä, jossa olennaisena sisältönä on argumentointi perusoikeuksilla. Tämä argumentointitapa näyttää vielä suhteellisen harvinaiselta, mutta esimerkkejä toki löytyi. Tutkimusaineistosta en löytänyt juurikaan tapauksia, joissa olisi pyritty kyseenalaistamaan sovellettavan lainsäädännön perustuslainmukaisuus. Perusoikeuskytkentäisissä valituksissa argumentointi keskittyi lähinnä yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten toteutumiseen.

> Mielenkiintoinen esimerkki on eräs yleisen oikeusavustajan tekemä valituslupahakemus toimeentulotukiasiassa. Valituslupahakemuksessa katsottiin, että toimeentulotuen laskennassa käytettävä menetelmä eli ns. tulojen vyöryttäminen oli johtanut kohtuuttomaan lopputulokseen. Valituskirjelmän mukaan perustuslain ensisijaisuus huomioon ottaen voitiin kyseenalaistaa, kuinka pitkälle menevää harkintaa päätöksenteossa voitiin käyttää ilman selkeitä lain säännöksiä. Valituskirjelmässä siis kehiteltiin ajatusta siitä, täyttääkö toimeentulotukilainsäädäntö kaikilta osin perustuslain 80 §:n vaatimukset. Valituslupaa ei myönnetty.
>
> Eräässä aseasiassa valittaja katsoi asekeräilijäksi hyväksymiskäytännön vaihtelevan eri lupaviranomaisissa perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden vastaisesti. Useissa muissa valituksissa on vedottu siihen, että viranomaisen ratkaisu rikkoo yhdenvertaisuutta tai on suoraan syrjivä perustuslaissa kielletyillä syrjintäperusteilla.
>
> Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten osalta perustuslain 21 §:ää ylivoimaisesti yleisempi vetoamisperuste on ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ja sen tulkintakäytäntö. Esimerkiksi HAO:n asiantuntijajäsenen esteellisyyden toteamiseen johtaneessa lastensuojeluasiassa valituskirjelmässä argumentointiin EIOS:n tulkintakäytännöllä.

Argumentointi lainsäädännön perustuslainmukaisuutta koskevilla seikoilla ei ole vielä merkittävästi yleistynyt. Tähän eräänä syynä lienee yksinkertaisesti se, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ei ole käytännön juristeille eikä varsinkaan hallinnon tavallisille asiakkaille helposti aukeavaa ja ymmärrettävää. Perustuslakivaliokunnan lausuntotekniikka edellyttää tutustumista myös lausuttavana olevan hallituksen esityksen tekstiin, jotta tulkintakannanoton käytännön merkitys kävisi selville.[14] Tällaiseen tekniikkaan verrattuna

[14] *Hidénin* mukaan kontrolli lainsäätämisvaiheessa tähtää siihen, että laki olisi perustusoikeuden rajoittamisen kannalta mahdollisimman hyvä. Yksittäistapauksessa valvonta tähtää puolestaan perusoikeuden vastaisen tilanteen jatkamisen estämiseen käsillä olevassa asiassa. Hidénin mukaan ensiksi mainittu pyrkimys on ”lain kokonaisuuden tarkastelussaan ja lainsäädännön – tai lain yksittäisten sanontojen – merkitykseen luottaessaan jotenkin pehmeämpi ja hyväuskoisempi, jälkimmäinen muodostuu käytännössä terävämmäksi ja ehdottomammaksi, mutta samalla ehkä huomattavan sattumanvaraiseksi” (*Hidén* 1999 s. 6). Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen seuraamisen vaikeuteen kiinnittää huomiota *Liisa Nieminen*. Niemisen mukaan esimerkiksi KKO:ssa EIOS:n sisältö näyttää olevan tunnetumpi kuin perusoikeussäännökset ja niiden tulkinta (*Liisa Nieminen* 1999 s. 143).

EIT:n ratkaisuista on helpommin pääteltävissä, että kotimaisessa lainsäädännössä ja soveltamiskäytännössä voi olla puutteita, jotka liittyvät perus- tai ihmisoikeuksien toteutumiseen. Käytännössä tuomioistuimet eivät näyttäisi myöskään herkästi itse epäilevän sovellettavana olevan lainsäädännön perustuslainmukaisuutta.[15]

Mielenkiintoinen piirre valituskirjelmissä on se, että argumentointi luottamuksensuojaperiaatteen perusteella näyttäisi sen sijaan olevan yleistymässä. Luottamuksensuojaperiaatetta on esitetty rikotuksi esimerkiksi asiassa, jossa oli kysymys virkamiehen taloudellisesta etuudesta. Samoin luottamuksensuojaperiaatteeseen on vedottu useissa maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön soveltamisalaan kuuluvissa valituskirjelmissä, joissa on ollut kysymys joko luvan myöntämisestä tai rakennusvalvonnasta.

Empiirisesti mielenkiintoinen tutkimuskohde olisi tällä hetkellä myös sen selvittäminen, miten paljon verovalituksissa vedotaan verotuksen luottamuksensuojaperiaatteeseen. Tällaisen empiirisen tutkimuksen suorittaminen asiakirjojen perusteella on erityisen hankalaa sen vuoksi, että asiakirjat palautuvat veroviranomaisille. Ilmiötä voitaisiin tutkia lähinnä hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin tutustumalla, mutta tämäkin tutkimustapa on varsin työläs. Asianhallintajärjestelmän kehityksen myötä empiirisen tutkimuksen käytännön vaikeudet saattavat helpottua myöhemmin, mikäli asiasanat kirjataan yhdenmukaisesti ja niitä hyödynnetään tapausaineiston etsinnässä. Tässä tutkimuksessa verovalitukset rajattiin pois siitä syystä, että asiakirjoihin tutustuminen olisi ollut liian työlästä.

[15] *Nuotion* mukaan lailla rajoitettavat perusoikeudet eivät ole kovin vahvassa mielessä yksilön oikeuksia valtiovaltaa vastaan. Syyksi tähän Nuotio mainitsee ensinnäkin sen, että valtiosääntöoikeudellinen tutkimus selvittää perusoikeuksia pikemminkin systematisoivasta ja ymmärtävästä näkökulmasta kuin yksilön oikeusturvan näkökulmasta. Valtiosääntöoikeudessa olennaisinta on, että lainsäädännön sisältämät perusoikeusrajoitukset ovat yleisellä tasolla justifioitavissa. Kotimaisessa valtiosääntöperinteessä institutionaaliset ratkaisut ovat rajanneet sellaisen konfliktiparadigman kehittymistä, mitä vahva yksilön oikeuksien toteutumisen testaamismahdollisuus konkreettisissa jutuissa edellyttäisi. Nuotion mukaan myös tuomioistuimet ovat olleet varovaisia puuttumaan siihen, että eduskuntalait voisivat liian pitkälle kaventaa yksilön oikeuksia. Oireellista on kirjoittajan mukaan sekin, että perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta on vaikea löytää esimerkkejä tuomioistuinkäytännöstä. Tällaisena esimerkkinä Nuotio mainitsee ratkaisun *KHO 1999:80* (*Nuotio* 2001 s. 30). Ratkaisun kommenteista muutoin ks. *Husa,* LM 2001 s. 129–140.

Taulukko 3. Valituskirjelmien sisällön jakautuminen

	2000	**2001**	**2002**	**yhteensä**
Sama	38 (31,7 %)	36 (28,8 %)	41 (34,2 %)	115 (31,5 %)
Kehittelyä	81 (67,5 %)	86 (68,8 %)	72 (60 %)	239 (65,5 %)
Uusi valitusperuste	1 l(0,8 %)	3 (2,4 %)	7 (5,8 %)	11 (3 %)
Yhteensä	120	125	120	365

Tämän tutkimusaineiston perusteella näyttäisi siis siltä, että käytännössä valittajat toimivat siten kuin jatkomuutoksenhaussa olisi voimassa valitusperusteiden prekluusiota koskeva rajoitus. Aidosti uudet valitusperusteet ovat suhteellisen harvinaisia. Toisaalta valitusperusteiden kehittely näyttäisi kohdistuvan lähes yksinomaisesti hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin ja olevan muutoinkin ilmiönä suhteellisen yleinen. Valittajista siis kaksi kolmasosaa yrittää esittää jotakin uutta suhteessa hallinto-oikeuden päätöksen perusteluihin ja yksi kolmasosa tyytyy aikaisemmin esittämiinsä perusteluihin joko niiden aikaisemmassa laajuudessa tai suppeammin esitettynä.

2.2 VALITUSKIRJELMIEN LAATIMINEN – VALITTAJA VAI ASIAMIES

Tutkimusaineistosta on selvitetty myös, kuinka paljon valituksista on valittajien itsensä tekemiä ja kuinka paljon niitä laadittaessa on käytetty lakimieskoulutuksen saaneita asiamiehiä (asianajajia, yleisiä/julkisia oikeusavustajia, lakiasiaintoimiston pitäjiä tai muita lakimiesammateissa toimivia). Joissakin aineistoon kuuluvissa tapauksissa asiamiehenä on toiminut muun koulutuksen saaneita henkilöitä, kuten esimerkiksi diplomi-insinööri. Näiden ei-juristien käyttö asiamiehinä on kuitenkin suhteellisen harvinaista.

Mielenterveysasioissa yhdessä tapauksessa valituksen oli laatinut potilaan antamien ohjeiden perusteella potilasasiamies, minkä lisäksi eräissä tapauksissa potilaan valituskirjelmän on kirjoittanut potilaan ohjeiden perusteella joku sairaalan henkilökuntaan kuuluva. Näitä viimeksi mainittuja tilanteita ei ole erikseen mainittu alla olevassa taulukossa. Mielenterveysasioissa valtaosa valituskirjelmistä on potilaiden itsensä laatimia.

Jäljempänä olevassa taulukossa on vuosien 2000–2002 aineistojen osalta eritelty ensiksi ne tilanteet, joissa valittaja on toiminut molemmissa tuomioistuinasteessa yksin. Tämän jälkeen on eritelty ne tilanteet, joissa valittaja on

toiminut jommassakummassa tuomioistuimessa yksin ja toisessa häntä on avustanut joko lakimieskoulutuksen saanut henkilö tai muu henkilö. Tämän jälkeen taulukossa on eritelty ne tilanteet, joissa valittajalla on ollut lakimieskoulutuksen saanut asiamies kummassakin oikeusasteessa. Asiamiesten käyttötilanteet on jaoteltu vielä tarkemmin sen mukaan, onko asiamiehenä toiminut asianajaja, yleinen/julkinen oikeusavustaja, muu lakimies tai muun koulutuksen saanut henkilö.

Taulukossa ei ole eritelty tarkemmin, millaista asiamiestä valittaja on käyttänyt silloin, kun asiamiestä on käytetty vain toisessa oikeusasteessa. Tarkempia tietoja asiamiesten viimeksi mainitusta käytöstä selostetaan kuitenkin jäljempänä erikseen.

Taulukko 4. Asiamiesten käyttö

	2000	**2001**	**2002**	**yhteensä**
Itse hallinto-oikeudessa ja KHO:ssa	68 (56,7 %)	53 (42,4 %)	82 (68,3 %)	203 (55,6 %)
Hallinto-oikeudessa itse, KHO:ssa lainoppinut asiamies	6 (5 %)	12 (9,6 %)	8 (6,7 %)	26 (7,1 %)
Hallinto-oikeudessa lainoppinut asiamies, KHO:ssa itse	1 (0,8 %)	3 (2,4 %)	1 (0,8 %)	5 (1,4 %)
Hallinto-oikeudessa muu asiamies, KHO:ssa itse	1 (0,8 %)			1 (0,2 %)
Asianajaja molemmissa tuomioistuimissa	17 (14,2 %)	33 (26,4 %)	11 (9,2 %)	61 (16,7 %)
Oikeusavustaja molemmissa tuomioistuimissa	7 (5,8 %)	16 (12,8 %)	6 (5 %)	29 (7,9 %)
Muu lakimies molemmissa tuomioistuimissa	18 (15 %)	6 (4,8 %)	11 (9,2 %)	35 (9,6 %)
Muu asiamies molemmissa tuomioistuimissa	2 (1,7 %)	2 (1,6 %)	1 (0,8 %)	5 (1,4 %)
Yhteensä	120 (100 %)	125 (100 %)	120 (100 %)	365

2.2.1 Asiamiesten käyttö vuoden 2000 aineistoon perustuvissa jutuissa

Vuoden 2000 aineiston perusteella asiamiehenä käytettiin asianajajaa yhteensä 17 jutussa molemmissa oikeusasteissa. Nämä jutut koskivat ampuma-aseiden hallussapitoluvan peruuttamista, vammaispalvelulain mukaista taloudellista tu-

kitointa[16], huostaanottoa (5 juttua), huostassapidon lopettamisvaatimusta, huostaan otetun lapsen sijaishuoltopaikan muutosta, toimeentulotuen myöntämistä (2 juttua), ylikuormamaksun määräämistä, rakennusvalvontaa (2 juttua), rakennusluvan myöntämistä, etuosto-oikeuden käyttämistä ja oleskeluluvan myöntämistä perhesiteen perusteella[17].

Oikeusavustajaa käytettiin puolestaan molemmissa tuomioistuimissa jutuissa, jotka koskivat huostassapidon lopettamisvaatimusta, maksuvapautuksen myöntämistä, maankäyttö- ja rakennuslain mukaista suunnittelutarveratkaisua, toimeentulotuen myöntämistä sekä elatustuen takaisinperintää.

Jutut, joissa valittaja päätyi käyttämään jatkomuutoksenhaussa lakimiestä asiamiehenään, koskivat vammaispalvelulain mukaista taloudellista tukitointa (KHO:ssa asianajaja), huostassapidon lopettamisvaatimusta ja yhteydenpidon rajoittamista (KHO:ssa VT), mielenterveysasiaa (KHO:ssa yleinen oikeusavustaja), yksityisten sosiaalipalvelujen antamista (KHO:ssa VT)[18], toimeentulotuen myöntämistä (KHO:ssa yleinen oikeusavustaja) ja järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisestä vapauttamista (KHO:ssa VT).[19]

Muuta lakimiestä kuin asianajajaa tai julkista oikeusavustajaa käytettiin vuoden 2000 aineiston perusteella molemmissa tuomioistuinasteissa yhteensä 18

---

16 KHO:n ratkaisu *7.2.2002 taltio 268* on julkaistu lyhyenä ratkaisuselosteena Finlexissä. Tapauksessa oli kysymys korvauksen myöntämisestä auton hankintaan vammaispalvelulain 9.1 §:n mukaisesti määrärahasidonnaisena tukitoimena. KHO myönsi valitusluvan ja pysytti HAO:n päätöksen lopputuloksen ottaen huomioon saadun selvityksen kunnassa vammaispalvelua varten varatuista määrärahoista ja tuen myöntämisen kohdentamisesta kaikkein vaikeimmassa asemassa oleville hakijoille. Lautakunnan ilmoituksen mukaan kunnassa etusijalle asetettiin ne, joille auto oli tarpeen työssä käymisen tai opiskelun johdosta.

17 KHO:n ratkaisu *9.11.2001 taltio 2782* on julkaistu lyhyenä ratkaisuselosteena Finlexissä. Ulkomaalaisvirasto oli hylännyt ulkomailla olevan perheenjäsenen perhesiteen perusteella tehdyn oleskelulupahakemuksen katsoen, ettei asiassa ollut esitetty selvitystä siitä, että ulkomaalainen itse tai tämän Suomessa asuva sukulainen olisi voinut turvata hakijan toimeentulon ulkomaalaislainsäädännössä tarkoitetulla tavalla. HAO oli hylännyt päätöksestä tehdyn valituksen lausuen perusteluinaan muun muassa, ettei ulkomaalaisen toimeentulo ollut viraston päätöksen tekohetkellä turvattu ulkomaalaislain 18 c §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. KHO myönsi valitusluvan ja katsoi, että asiassa oli Ulkomaalaisviraston päätöksen antamisen jälkeen jo HAO:ssa esitetty toimeentuloedellytyksistä uutta selvitystä, jonka perusteella oleskelulupahakemuksessa tarkoitetun perheenjäsenen toimeentulo oli katsottava turvatuksi. Kun HAO ei ollut ottanut tätä selvitystä huomioon, HAO:n päätös oli virheellinen. Asiassa oli myös esitetty lisäselvityksiä KHO:ssa, minkä vuoksi asia palautettiin Ulkomaalaisvirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

18 KHO hylkäsi toimintayksikön valituksen ja pysytti HAO:n päätöksen lopputuloksen katsoen, että dementoituneille asukkaille yksityisiä sosiaalipalveluja antavan toimintayksikön hoitopaikkamäärää arvioitaessa oli otettava huomioon yleiset asumisen vaatimukset ja asukkaiden perusoikeudet, kuten PL 10 §:ssä tarkoitettu yksityisyyden suoja. Kahden vieraan ihmisen sijoittamista samaan huoneeseen ei pääsääntöisesti voitu pitää perusteltuna. Suurempaa hoitopaikkamäärää ei voitu myöskään perustella taloudellisilla seikoilla (*KHO 2002:75*).

19 Yhdessä huostaanottoasiassa valittaja päätyi toisenlaiseen ratkaisuun eli esiintyi KHO:ssa yksin. HAO:ssa, jossa ei järjestetty eikä pyydetty järjestettäväksi suullista käsittelyä, valittajalla oli asiamiehenään yleinen oikeusavustaja. Huostaanottoon vaikuttaneesta perheen alkoholinkäytöstä valittaja kertoi omin sanoin KHO:ssa varsin paljastavalla tavalla.

jutussa. Nämä jutut koskivat lunastuslain mukaista tutkimuslupaa, erilaisia lastensuojeluasioita (10 juttua), rakennusluvan myöntämistä, liikenneluvan myöntämistä (4 juttua), rakennusvalvontaa sekä virka-apupyyntöä maatalousyrittäjäin lomituspalvelun järjestämiseksi.

Tutkimusaineistoon kuuluvista vuoden 2000 aikana Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ensi vaiheessa ratkaistuista valituksista yhteensä 19 jutussa järjestettiin suullinen käsittely, minkä lisäksi yhdessä rakennusvalvonta-asiassa järjestettiin katselmus. Suullinen käsittely järjestettiin 18 lastensuojeluasiaa koskevassa valituksessa ja yhdessä ylikuormamaksun määräämistä koskevassa valituksessa. Lastensuojeluasioissa valittajaa avusti yhdessä tapauksessa yleinen oikeusavustaja, neljässä tapauksessa asianajaja, kymmenessä tapauksessa muu lakimies ja kahdessa tapauksessa muun koulutuksen saanut henkilö. Yhdessä lastensuojeluasiassa suullinen käsittely on järjestetty niin, että valittajalla ei ole ollut avustajaa.[20]

2.2.2 Asiamiesten käyttö vuoden 2001 aineistoon perustuvissa jutuissa

Vuoden 2000 aineistoon verrattuna valittajien itsensä hoitamien juttujen määrä väheni ja erityisesti asianajajien hoitamien juttujen määrä nousi. Vuoden 2001 aineistossa yksityisten henkilöiden hoitamien juttujen määrä jäi selvästi alle 50 %:iin.[21] Vuoden 2000 aineistoon verrattuna valittajat käyttivät myös enemmän yleisiä oikeusavustajia.[22] Sen sijaan valittajat käyttivät vähemmän muita yksityisellä alalla toimivia lakimiehiä.

---

[20] Vuonna 2000 HAO järjesti 31 suullista käsittelyä, joissa ratkaistiin yhteensä 81 valitusta. Katselmuksia hallinto-oikeus järjesti yhteensä 8 (*Hämeenlinnan hallinto-oikeuden toimintakertomus 2000 s. 2).*

[21] Yksityisten hoitamiin juttuihin sisältyy yksi juttu, jossa asianosainen oli viranomainen (alueellinen ympäristökeskus).

[22] Suomessa asianajajien määrä väestöön suhteutettuna on pieni. Suomessa oli vuonna 2001 vain 3 asianajajaa laskettuna 10 000 asukasta kohden. Ruotsissa vastaavana aikana luku oli 3,7. Euroopan maista eniten asianajajia oli Irlannissa ja Saksassa (molemmissa maissa 14,5 vastaavalla tavalla laskettuna). Norjassa luku oli 12,2 ja Tanskassa 8,0, Vuonna 2001 suoritetun asianajajatutkimuksen mukaan julkisen oikeusavun osuus asianajajien palkkiolaskutuksesta oli 16 %, mikä oli pari prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 1996 (*Lith*, Tietoaika 4/2003 s. 14). Vuoden 2001 lopussa Suomessa oli yhteensä 1 555 asianajajaa (*Asianajajatutkimus 2002* s. 3) Asianajajista ei vuonna 2001 ollut lainkaan tuloa maksuttomista oikeudenkäynneistä 40,6 %:lla. Asianajajista 1,2 % sai kokonaislaskutuksestaan yli 80 % maksuttomista oikeudenkäynneistä (*Asianajajatutkimus 2002* s. 3). *Liljenfeldt* on kiinnittänyt huomiota siihen, että asianajajat suorittavat Norjassa ja Tanskassa oikeudenkäynneissä eräitä sellaisia tehtäviä, jotka Suomessa kuuluvat tuomarille. Esimerkiksi Tanskassa asianajajat laativat jutusta yhteenvedon ja suunnittelevat pääkäsittelyn kulun (*Liljenfeldt*, JFT 2002 s. 431). Norjassa puolestaan ylioikeusprosessissa asianosaisten eli käytännössä asiamiesten tehtävänä on tehdä ns. juridisk utdrag eli asiakirjavihko, johon jäljennetään tarpeellisin osin kysymykseen tulevat säännökset, lainvalmisteluasiakirjat,

Asianajajia käytettiin asiamiehinä asioissa, jotka koskivat autokoululupaa, metsänparannushankkeen rahoitusta, kiinteistötoimitusmaksun määräämistä, liikennelupaa, terveydensuojelua, kansalaisuutta, erityisen tarkastuksen määräämistä, vesiliikenteen rajoittamista, aseasiaa, järjestyksenvalvojakortin myöntämistä, oikeusavun myöntämistä, rakennusvalvontaa (2 juttua), vammaispalvelua (2 juttua), rakennuslainsäädännön mukaisia lupia (3 juttua), ulkomaalaisasioita (lupia ja maasta poistamisia koskevia juttuja yhteensä 7) sekä lastensuojelua (8 juttua).[23]

Yleisten/julkisten oikeusavustajien käyttö keskittyi lähinnä lastensuojeluasioihin, sillä näiden asiamiesten hoitamista yhteensä 16 jutusta 10 koski lastensuojelua. Muita oikeusavustajien hoitamia juttuja olivat neljä toimeentulotuen myöntämistä koskenutta asiaa sekä yksi ulkomaalaisasia ja yksi perusopetuksen avustajapalvelun saamista koskenut asia.

Muut lakimiehet hoitivat molemmissa oikeusasteissa vain kuusi juttua, jotka koskivat rakennusluvan myöntämistä aikaisemman lainsäädännön mukaisesti ja samassa yhteydessä rakennustyön keskeyttämistä, rakennusvalvontaa, rakentamiskehotuksen antamista, lastensuojelua (2 juttua) ja ulkomaalaisasiaa.

Myös ne tilanteet, joissa valittaja päätyi hankkimaan juridista apua jatkovalitusvaiheessa, lisääntyivät edelliseen jaksoon verrattuna. Jatkovalitusvaiheessa käytettiin viidessä jutussa asianajajaa, neljässä jutussa oikeusavustajaa ja kahdessa jutussa muuta lakimiestä.[24] Jatkovalitusvaiheessa oikeudellisen avun käyttämiseen päädyttiin asioissa, jotka koskivat liikennelupaa, koulukuljetusta (3), poikkeamispäätöstä (3), lastensuojelua, aseasiaa, mielenterveysasiaa ja toimeentulotuen myöntämistä (2).

Hallinto-oikeus järjesti 17 asiassa suullisen käsittelyn. Kaikki suulliset käsittelyt järjestettiin lastensuojeluasioissa.[25] Valittajilla oli avustajana suullisessa käsittelyssä kuudessa tapauksessa asianajaja, yhdeksässä tapauksessa oikeusavustaja ja kahdessa tapauksessa muu lakimies. Jatkovalitusvaiheessa yksi näistä valittajista kirjelmöi korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman asiamiestä.

Høysterettin ja lagmansrettin ratkaisut sekä oikeuskirjallisuus. Tuomarin tehtävänä on lähinnä huolehtia, että keskustelun piiriin tulevat keskeiset oikeuskysymykset (*Snellman*, DL 2002 s. 674). *Liljenfeldt – Snellman* vaativat yhteisessä artikkelissaan, että Suomessa luovutaan hovioikeuksien esittelijöistä vasta sen jälkeen, kun asianajajien käyttö ja ammattitaito riittävät siihen, että he osapuolten asiamiehinä laativat Norjan ja Tanskan käytänteiden tapaan tuomioistuimen käyttöön ”objektiva rättsudredningar” (*Liljenfeldt – Snellman*, JFT 2004 s. 444).

[23] Asianajajan molemmissa tuomioistuinasteessa hoitamiin juttuihin on sisällytetty myös juttu, jossa asianajaja toimi vain HAO:ssa valittajan asiamiehenä. KHO:ssa valittajan asiamiehenä oli eri henkilö (VT).

[24] Näistä jatkovalitusvaiheen jutuista kahdessa valituskirjelmä oli todennäköisesti jo HAO:ssa saman asiamiehen laatima kuin KHO:ssa, koska kirjelmät olivat ulkonaisesti aivan samannäköisiä. Koska laatijaa ei ole merkitty hallinto-oikeusvaiheessa näkyviin, kirjelmät on luokiteltu valittajien itsensä tekemiksi tässä vaiheessa.

[25] HAO:ssa järjestettiin vuonna 2001 yhteensä 34 suullista käsittelyä (75 asiassa). HAO järjesti yhteensä 15 katselmusta (*Hämeenlinnan hallinto-oikeuden toimintakertomus 2001* s. 2).

2.2.3 Asiamiesten käyttö vuoden 2002 aineistoon perustuvissa jutuissa

Vuoden 2002 aineiston vertailukelpoisuutta heikentää se, että aineistossa ei ole otettu huomioon vuoden 2003 jälkeen korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistuja juttuja. Todennäköistä on, että nämä pitempään viipyneet jutut ovat olleet oikeudellisesti vaativampia. Tästä syystä on myös mahdollista, että näissä jutuissa olisi käytetty suhteellisesti enemmän asiamiehiä kuin tutkimusaineistoon rajatuissa jutuissa. Tutkimusaineistoon mukaan kuuluvissa kolmessa tapauksessa oli kysymys valittajasta, joka toimii itse lakimiestehtävissä (lakitoimiston pitäjä).

Vuoden 2002 aineisto kuitenkin osoittaa, että asiamiesten käyttö olisi vähentynyt suhteessa kahteen edelliseen tarkastelujaksoon. Verrattuna vuoteen 2001 asianajajien ja yleisten oikeusavustajien käyttö on vähentynyt ja vastaavasti muiden lakimiesten käyttö lisääntynyt.

Vuoden 2002 aineistossa asianajajia käytettiin molemmissa tuomioistuinasteissa seuraavantyyppisissä asioissa: kolmessa lastensuojeluasiassa, kahdessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaista poikkeamispäätöstä koskevassa asiassa sekä yhdessä ulkomaalaisasiassa, yhdessä toimenpidelupaa koskeneessa asiassa, yhdessä aseasiassa, yhdessä etuosto-oikeusasiassa ja yhdessä suunnittelutarveratkaisua koskeneessa asiassa.[26] Asianajajaa käytettiin myös ympäristöterveydenhuoltoon kuuluneessa eläinten pitoa koskeneessa asiassa, jossa hallinto-oikeus järjesti katselmuksen.

Oikeusavustajaa molemmissa tuomioistuinasteissa käytettiin yhdessä lastensuojeluasiassa, kahdessa ulkomaalaisasiassa, yhdessä kansalaisuusasiassa, yhdessä vammaispalvelua koskeneessa asiassa ja yhdessä mielenterveysasiassa. Muuta lakimiestä käytettiin molemmissa tuomioistuimissa viidessä lastensuojeluasiassa, yhdessä ulkomaalaisasiassa, yhdessä virkamiesasiassa (taloudellinen etuus), kahdessa poikkeamispäätöstä koskeneessa asiassa, yhdessä rakennusvalvonta-asiassa ja yhdessä erityisen tarkastuksen määräämistä koskeneessa asiassa.

Yhdessä vammaispalveluasiassa korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytettiin asiamiehenä oikeustieteen ylioppilasta. Hallinto-oikeusvaiheessa käytettiin tässä jutussa samoin asiamiestä, mutta tämän ammatti tai koulutustausta ei selvinnyt asiakirjoista.

Jatkovalitusvaiheessa oikeudellisen koulutuksen saaneen henkilön asiantuntemukseen turvauduttiin yhteensä kahdeksassa asiassa, joista kuutta asiaa hoiti asianajaja ja kahta oikeusavustaja. Oikeusavustajat hoitivat kahta toimeentulotukivalitusta. Asianajajat hoitivat puolestaan valituksia, jotka koskivat raken-

[26] Suunnittelutarveratkaisua koskeneessa asiassa asianajaja oli laatinut valituskirjelmän HAO:een. KHO:ssa valituskirjelmän oli laatinut VT.

nuslupaa, vammaispalvelua, käyttötarkoituksen muutosta, kahta poikkeamislupaa ja erityisen tarkastuksen määräämistä. Jatkovalitusvaiheessa ei tämän aineiston perusteella turvauduttu muihin lakimiehiin.

Tarkastelujakson jutuissa järjestettiin kuusi suullista käsittelyä ja yksi katselmus. Suulliset käsittelyt järjestettiin kaikki lastensuojeluasioissa, joissa valittajaa avusti yhdessä tapauksessa asianajaja, kahdessa tapauksessa oikeusavustaja ja kolmessa tapauksessa muu lakimies. Hallinto-oikeus järjesti myös edellä mainitussa ympäristönterveydenhuoltoa koskeneessa asiassa katselmuksen, jossa valittajatahoa avusti asianajaja.[27]

Tarkastelujakson jutuista yhdessä lastensuojeluasiassa asia palautettiin hallinto-oikeudelle uudelleen käsiteltäväksi hallinto-oikeuden asiantuntijajäsenen esteellisyyden vuoksi. Kun tuossa asiassa oli järjestetty suullinen käsittely, palauttaminen merkitsi suullisen käsittelyn järjestämistä uudelleen.[28]

---

[27] HAO järjesti vuonna 2002 yhteensä 29 suullista käsittelyä, joissa ratkaistiin 52 asiaa. Katselmuksia järjestettiin yhteensä 6 (*Hämeenlinnan hallinto-oikeuden toimintakertomus 2002* s. 2).

[28] X:n kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto oli tehnyt päätöksen lapsen huostaanotosta ja sijaishuollosta. HAO hylkäsi lapsen äidin tekemän valituksen ja vahvisti jaoston päätöksen ottaen käsittelyssään huomioon muun ohella kaupungin perheneuvolan psykologin antaman, lasta koskevan lausunnon. HAO:n kokoonpanoon oli kuulunut sivutoimisena asiantuntijajäsenenä mainitun perheneuvolan johtaja Y. KHO kumosi päätöksen ja palautti asian HAO:lle uudelleen käsiteltäväksi. Y:n asema sekä huostaanottoa ja sijaishuoltoa koskevan päätöksen tehneen lautakunnan alaisena viranhaltijana että perheneuvolan johtajana ja siten lausunnon antaneen psykologin esimiehenä oli asian muutkin erityispiirteet huomioon ottaen omiaan antamaan ulkopuolisille sellaisen kuvan, joka vaaransi hänen objektiivista puolueettomuuttaan siinä määrin, että häntä oli pidettävä esteellisenä toimimaan asiantuntijajäsenenä HAO:ssa sen käsitellessä kysymyksessä olevaa asiaa (*KHO 2003:24)*.

3 Juttujen lopputulosjakauman ja valituskirjelmien välisestä suhteesta

Tutkimuksessa on myös selvitetty jatkovalitusten lopputulosjakauma korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kuten alla olevasta taulukosta ilmenee, Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksillä on ollut erittäin hyvä pysyvyys sekä lopputuloksen että perustelujen osalta.[29]

Vuonna 2000 annetuista ratkaisuista tutkimusaineistoon sisältyvistä ratkaisuista jatkomuutoksenhaussa kumottiin tai muutettiin vain seitsemää hallinto-oikeuden päätöstä (5,8 %). Muutetuista päätöksistä kahdessa tapauksessa kysymys oli sekä kunnan että yksityisen valittajan esittämistä valituksista, ja muutos johtui kunnan valituksessa esitetystä.

Vuoden 2001 päätöksistä korkein hallinto-oikeus muutti 15 päätöstä (12 %). Korkeimman hallinto-oikeuden palautus- ja siirtopäätöksissä oli perusteena joko väärä tulkinta maankäyttö- ja rakennuslain mukaan toimivaltaisesta lupaviranomaisesta tai ulkomaalaislain mukaan toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta haettaessa ulkomailta perhesiteen perusteella oleskelulupaa Suomeen.

Vuoden 2002 hallinto-oikeuden päätöksistä korkein hallinto-oikeus kumosi tai muutti kaikkiaan vain kolmea päätöstä (2,4 %). Tämä luku saattaisi olla jonkin verran suurempi, mikäli tarkasteluun olisi otettu mukaan vuoden 2003 jälkeen annettuja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä. Tutkimuksessa oletetaan, että nämä viipyvät jutut ovat olleet oikeudelliselta laadultaan tavanomaista vaativampia, ja että lopputulos voi tämän johdosta muuttua tutkimukseen sisällytettyä aineistoa todennäköisemmin.

---

[29] Vuonna 2003 KHO:een saapuneissa asioissa oli 81 %:ssa kysymys muutoksenhausta HAO:n päätökseen. KHO:n antamien ratkaisujen lopputulosjakauman mukaan valituksenalaista päätöstä ei yleisesti muutettu 71 %:ssa tapauksia. Päätöksen lopputulosta muutettiin 14 %:ssa tapauksia. Päätöstä muutettiin tai asia palautettiin muulle viranomaiselle 10 %:ssa tapauksia (*OM:n hallinnonalan toimintakertomus 2003* s. 18).

Taulukko 5. Tutkimusaineiston lopputulosjakauma korkeimmassa hallinto-oikeudessa

	2000	**2001**	**2002**	**yhteensä**
KHO ei muutosta	61 (50,8 %)	68 (54,4 %)	66 (55 %)	195 (53,4 %)
KHO ei muutosta lopputulokseen	20 (16,7 %)	21 (16,8 %)	19 (15,8 %)	60 (16,4 %)
KHO kumosi palauttamatta		4 (3,2 %)	1 (0,8 %)	5 (1,4 %)
KHO kumosi ja palautti	4 (3,3 %)	9 (7,2 %)	1 (0,8 %)	14 (3,8 %)
KHO kumosi ja siirsi		2 (1,6 %)		2 (0,5 %)
KHO muutti päätöstä	3* (2,5 %)		1 (0,8 %)	4 (1,1 %)
KHO valituslupa hylättiin	32 (26,7 %)	21 (16,8 %)	31 (25,8 %)	84 (23,0 %)
KHO ei tutkita			1 (0,8 %)	1 (0,3 %)
Yhteensä	120	125 (100 %)	120	365

Koska tutkimusaineistoon sisältyvät päätökset sijoittuvat korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisvuoden osalta kaikkiaan neljälle vuodelle (2000–2003), päätösten tai niiden perustelujen muutosherkkyyttä ei voida suoraan verrata korkeimman hallinto-oikeuden toimintakertomuksissa esitettyihin tietoihin. Tietojen vertailukelpoisuutta vähentää lisäksi se, että korkeimman hallinto-oikeuden tilastoissa ovat mukana myös ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat. Lopputulosjakaumatiedot tiedot antavat kuitenkin jonkinlaista yleistä vertailupohjaa, joten seuraavassa taulukossa esitetään vastaavasti korkeimman hallinto-oikeuden päätösjakaumat vuosilta 2000–2003 prosenttiosuuksina. Tiedot on kerätty korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomuksista.[30]

[30] *Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikertomus 2000* s. 23, *2001* s. 22 ja *2002* s. 22.

Taulukko 6. Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten lopputulosjakauma 2000–2003 prosenttiosuuksina

	2000	**2001**	**2002**	**2003**
Päätöstä ei muutosta	33,0 %	27,5 %	27,6 %	29,8 %
Lopputulosta ei muuteta	26,4%	17,0 %	15,5 %	14,1 %
Päätöstä muutetaan	4,9 %	8,1 %	7.6 %	6,4 %
Valituslupahakemus hylätään	17,2 %	26,1 %	30,4 %	32,2 %
Päätös kumotaan ja palautetaan	6,0 %	5,6 %	4,7 %	3,0 %
Ylimääräinen muutoksenhaku hyväksytään	0,7 %	0,8 %	0,5 %	0,7 %
Ylimääräinen muutoksenhaku hylätään	4,7 %	6,1 %	6,0 %	6,1 %
Siirretään hallitukselle	0 %	0 %	0 %	0 %
Siirretään muulle viranomaiselle	0,3 %	2,0 %	1,2 %	0,4 %
Asia raukeaa		2,0 %	1,2 %	2,1 %
Ei tutkita	6,8 %	6,6 %	6,3 %	5,2 %

Hallinto-oikeuden päätösten hyvä pysyvyys sellaisenaan tai perusteiltaan jonkin verran muutettuna ja toisaalta jatkovalituskirjelmien kehittelyyn painottunut sisältö antavat aihetta siihen tulkintaan, että jatkovalituskirjelmien käsittelyssä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei kovin herkästi vastata esitettyihin valitusperusteisiin. Korkeimman hallinto-oikeuden päätösten kirjoitustapa näyttää siten muodostuneen jonkin verran summaarisemmaksi kuin hallinto-oikeuden menettely.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöstekniikassa valitusperusteet saattavat sinänsä tulla kertoelmaan tarkkaan kirjatuiksi, mutta yksilöity vastaus valitusperusteisiin jää useimmiten antamatta, mikäli hallinto-oikeuden päätös pysytetään sellaisenaan. Valitukseen vastaamiseen puutteellisuus on ilmeistä erityisesti niissä tilanteissa, joissa valituskirjelmässä esitetyt valitusperusteet liittyvät hallinto-oikeuden menettelyyn, hallinto-oikeuden suorittamaan näytön arviointiin taikka hallinto-oikeuden päätösharkinnan painotuksiin.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa päätöksenteko perustuu Hämeenlinnan hallinto-oikeutta enemmän esittelijän muistioon ja esittelijän laatimaan päätöskonseptiin. Tämä asioiden käsittelyn perusratkaisu voi myös vaikuttaa päätösten perusteluihin ja niiden tarkkuuteen. Esittelijäpainotteisessa järjestelmässä esittelijän muistiosta tulee väistämättä päätösharkinnan olennainen osa, joka kuitenkin jää näkymättömiin sekä yleisöltä että asianosaisilta. Esittelijän muistiossa voidaan laajaltikin käydä läpi ratkaisuun vaikuttavia seikkoja ja esittää päätösharkintaan erilaisia vaihtoehtoja ja niille perusteluja. Tavallista on, että

tätä harkintaa ei siirretä joko lainkaan tai ei ainakaan samanlaisella tarkkuudella päätökseen.[31] Muistiojärjestelmässä ratkaisuihin voi syntyä vaikeasti tuomioistuimen itsensä havaittavissa olevaa perusteluvajetta verrattuna siihen tilanteeseen, että ratkaisu laadittaisiin ilman sitä selventävää tai selittävää esittelijän muistiota. Tuolloin ratkaisuharkinnan kaikkien olennaisten elementtien tulisi näkyä itse päätöksestä.

Tutkimusaineiston perusteella korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä esitettyjen valitusperusteiden kirjaamistarkkuus vaihtelee erittäin suuresti. Hallinto-oikeuden kirjoittamistapa näyttää jonkin verran malliintuvan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin eräissä asiaryhmissä. Erityisesti lastensuojeluasioissa korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt valitusperusteet kirjataan näkyville päätöksen kertoelmaan tarkkaan ja noudattaen pitkälti valituskirjelmän muotoiluja. Ilmiö on eräänlainen ”asiakkaan ääni”, joka näkyy myös hallinto-oikeuden päätösten kertoelman kirjoitustavassa lastensuojeluasioissa.

Selkeä perustelutekninen ero tutkimusaineistossa paljastuu siinäkin suhteessa, että hallinto-oikeudessa pyritään vastamaan myös sellaisiin valitusperusteisiin, jotka ovat ratkaistavan asian kannalta juridisesti merkityksettömiä ja selittämään, miksi esitetyllä seikalla ei ole asiassa merkitystä. Tällaista perustelutekniikkaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei käytetä juuri lainkaan.

Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätösten perustelutekniikkaa yhdistää jonkin verran piirre, jossa valittajalle vastauksen antaminen jätetään sen varaan, mitä viranomaisen lausunnossa valituksesta todetaan. Tutkimusaineiston perusteella tämä piirre on voimakkaampi korkeimman hallinto-oikeuden perustelutekniikassa. Tässä perusteluteknisessä ratkaisussa muutoksenhakutuomioistuin ikään kuin välttyy lausumisen vaivalta. Perustelutapa vaikuttaa valittajan näkökulmasta kuitenkin perusteluvajeelta. Lisäksi se voi valittajan näkökulmasta herättää epäilyjä viranomaistahon ja tuomioistuintahon samuudesta.

---

[31] Sakslin on tehnyt samanlaisen havainnon vakuutusoikeuden perusteluista. Sakslinin mukaan asiakirjoista kävi selkeästi ilmi, että ”käsittelymuistio ja esittelymuistio jäsenten mahdollisten neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvien keskustelevien merkintöjen kanssa useimmiten sisälsivät jo hyvin perusteluihin tarvittavat ainekset”. Vakuutusoikeuden ratkaisuissa keskeinen kysymys on useimmiten lääketieteellinen, jolloin perusteluissa tulisi Sakslinin mukaan selostaa sekä lääketieteelliset ja vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön perustuvat kokemussäännöt. Sakslin korostaa, että perusteluissa tulisi tuoda avoimesti esille myös se, että ratkaisussa on jouduttu käyttämään harkintaa tai punnitsemaan vastakkaisia seikkoja. Tuolloin ratkaisun perusteluista tulisi olla luettavissa, miksi jollekin seikalle on annettu suurempi painoarvo kuin jollekin toiselle seikalle, kuten miksi jotain tutkimusmenetelmää ei ole pidetty luotettavana, miksi jokin lääkärinlausunnosta ilmenevä seikka on ratkaiseva ja jokin toinen seikka jätetään huomiotta sekä mitkä seikat osoittavat henkilöllä vielä olevan toimintakykyä jäljellä (*OM Lausuntoja ja selvityksiä 2003:21* s. 20).

Taulukko 7. Valituskirjelmän sisällön ja lopputuloksen välinen yhteys

	Ei muutosta	**Ei muutosta loppuun**	**Valituslupa hylätään**	**Päätöstä muutetaan**	**Valitusta ei tutkita**	**Yhteensä**
Sama	71	14	28	1	1	115
Kehittelyä	116	45	54	24		239
Uusi peruste	8	1	2			11
Yhteensä	195	60	84	25	1	365

Valituksen lopputulokseen vaikuttavat valituskirjelmässä esitettyjen valitusperusteiden lisäksi monet muut seikat. Ylemmän tuomioistuimen ratkaisun lopputulos voi riippua myös siitä, mitä jutun muut osapuolet tuovat esille asian käsittelyssä. Viranomainen voi esimerkiksi tuoda esille uutta selvitystä siitä, pitävätkö valituskirjelmässä esitetyt väitteet paikkaansa. Lopputulos voi johtua myös siitä, että ylempi tuomioistuin päätyy kumoamaan aikaisemman päätöksen siitä syystä, että se päätyy laintulkintakysymyksessä eri kannalle jollain muulla perusteella. Tyypillinen tällainen tilanne on se, että tuomioistuin ei pidäkään valituksenalaisen hallintoviranomaisen päätöksen antanutta viranomaista asiassa toimivaltaisena. Tuomioistuin voi myös aineellisesti päätyä toisenlaiseen lopputulokseen kuin hallinto-oikeus ja ratkaista asian valittajalle myönteisesti, vaikka valittaja ei olekaan valituskirjelmässään tuonut asian käsittelyyn vaikuttavaa uutta selvitystä esille.

Näiden muiden tekijöiden vuoksi yllä olevaa taulukkoa ei voida tulkita siten, että valituskirjelmässä esitettyjen perusteiden ja lopputuloksen välillä vallitsisi vain heikko tai sattumanvarainen yhteys. Taulukkoon kootut yhteydet valituskirjelmien laadun ja päätöksen lopputuloksen osalta osoittavat kuitenkin mielestäni sitä, että korkein hallinto-oikeus ei ole kovin herkkä vastaamaan esitettyihin valitusperusteisiin, mikäli hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta pidetään oikeana. Olennaisesta perusteluvajeesta on kysymys silloin, jos vastaamatta jätettävä valitusperusteet koskevat hallinto-oikeuden menettelyä tai hallinto-oikeuden argumentointia.

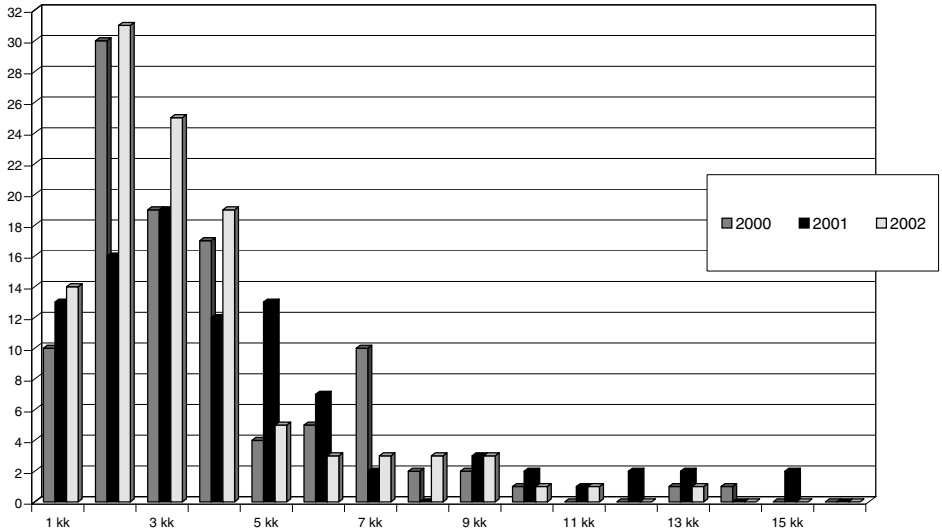
4 Tehokkuusvertailusta Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä

Tehokkuusvertailussa on verrattu vuodelta 2000 annetuista Hämeenlinnan päätöksistä 102 päätöstä myöhempään asian käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Vuodelta 2001 vastaava lukumäärä on 94 ratkaisua molemmissa oikeusasteissa. Vuodelta 2002 tehokkuusvertailussa on mukana 109 ratkaisua samoin molemmissa oikeusasteissa. Molemmista oikeusasteista on siten tehokkuusvertailussa mukana yhteensä 305 asian käsittelytiedot.

Kuten aikaisemmin olen jo selostanut, tehokkuusvertailussa on jouduttu tekemään vertailtavuuden parantamiseksi eräitä korjauksia. Näiden korjausten syynä on ollut se, että vertailuperusteena käytetään ensimmäisestä välitoimesta alkavia käsittelytoimia. Mikäli tätä edeltävää aikaa ei otettaisi jossain tapauksissa huomioon, tehokkaampana näistä kahdesta tuomioistuimesta voitaisiin pitää tuomioistuinta, jossa välitoimet ja sen jälkeiset käsittelytoimet sujuvat ripeästi mutta jossa juttu on ollut huomattavan kauan vireillä ennen välitoimelle lähettämistä. Pienipiirteisiä korjauslaskelmia ei kuitenkaan ole tehty, joten alle 30 päivän viipymää välitoimelle lähettämisessä ei ole otettu huomioon. Lähinnä hitaampi välitoimelle lähteminen koskee asian käsittelyä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

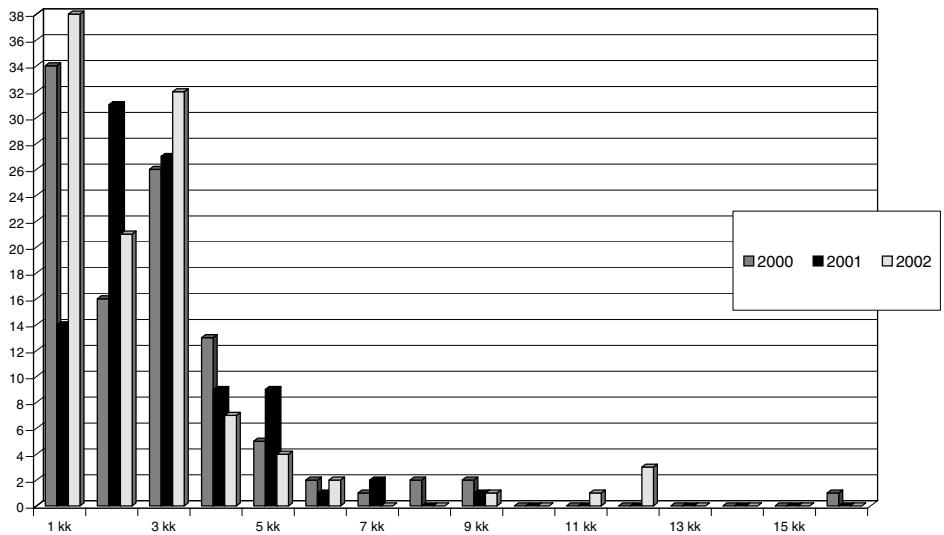
Tehokkuusvertailulaskelmissa ei myöskään ole otettu huomioon pieniä käsittelyaikaeroja. Jos vertailulukujen *r-Ivt* (aika ensimmäisestä välitoimesta ratkaisun tekemiseen) ero molemmissa oikeusasteissa on alle 14 päivää, käsittelyä on pidetty yhtä nopeana. Poikkeuksena tästä on se tilanne, jossa asian käsittely on korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvanvaraista. Viimeksi mainitussa tapauksessa alle 14 päivän käsittelyaikaeroa tarkasteltaessa nopeampana on pidetty sitä tuomioistuinta, jonka käsittelyaika on lyhempi.

Tutkimusaineiston perusteella voidaan yleisesti todeta, että käsittelyaikojen pidentymiseen ei voida etsiä syytä välitoimien kestosta. Näin myöskään välitoimien nopeuttamisella ei olisi ainakaan tämän tutkimusaineiston perusteella saavutettavissa merkittävää käsittelyn tehokkuuden lisäystä. Menettelyyn voitaisiin saada ajallista tehoa lisää esimerkiksi sitä kautta, että erityisesti niissä asioissa, joissa järjestetään suullisia käsittelyjä, valittajien vastaselitysvaihe yhdistettäisiin suulliseen käsittelyyn. Tuolloin valittajat voisivat lausua suullisessa käsittelyssä myös tiedoksi saamastaan viranomaisen kannasta. Valittajien ja muiden suullisessa käsittelyssä kuultavien asianosaisten kannalta tämä voi merkitä kuitenkin hankalammin hallittavaa prosessia.



Kaavio 1. Hallinto-oikeuden välitoimien kesto 2000–2002 ratkaisuissa

Kuten yllä olevasta kaaviosta käy ilmi, hallinto-oikeuden välitoimista suurin osa vie enintään kolme kuukautta. Enintään kolmen kuukauden mittaisia välitoimivaiheita oli tutkimusaineistossa 177 tapauksessa, mikä edustaa 58 %:n osuutta tehokkuusvertailussa olleesta tutkimusaineistosta. Kun tarkasteluun otetaan mukaan tutkimusaineisto, jossa välitoimivaiheen pituus on ollut enintään neljä kuukautta, prosenttiosuus nousee yli 73 %:n (73,77 %).



Kaavio 2. Välitoimien kesto KHO:ssa hallinto-oikeuden päätösten jatkovalituksissa

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa jatkovalitusvaiheen välitoimet ovat sujuneet vielä nopeammin kuin hallinto-oikeudessa. Aineiston 305 jatkovalituksesta välitoimet suoritettiin 239 valituksen osalta alle kolmessa kuukaudessa (78,4 %). Alle neljän kuukauden kuluessa osuus oli yhteensä 268 valitusta (87,9 %).

Selityksiä tällä nopeammalle käsittelylle on useita. Ensinnäkin huomioon on otettava, että tehokkuusvertailun tutkimusaineistossa noin joka 5. tapauksessa ei suoritettu korkeimmassa hallinto-oikeudessa lainkaan välitoimia, koska kysymyksessä ovat olleet valitusluvanvaraiset valitukset erityisesti toimeentulotukea tai harkinnanvaraisia vammaispalveluita koskevissa asioissa.[32] Toiseksi huomioon on otettava se, että valitusperusteet ja prosessiasetelmat ovat jatkovalitusvaiheessa yleensä huomattavasti selkeämmät kuin ensi asteen muutoksenhaussa. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei siten tarvitse suorittaa samanlaajuisia toimia kuin hallinto-oikeudessa kuultavien tahojen identifioimiseksi ja tavoittamiseksi sekä asiakirjojen kokoamiseksi. Kaaviossa välitoimettomat ratkaisut ovat mukana siinä osuudessa, jossa välitoimivaihe on kestänyt 0–1 kk.

Välitoimet kestivät tutkimuksessa mukana olevassa korkeimman hallinto-oikeuden päätösaineistossa enintään kaksi kuukautta yli puolessa tapauksista (51,1 %). Näiden lukujen perusteella korkeimmassa hallinto-oikeudessa saavutettaisiin noin kuukautta aikaisemmin kuin hallinto-oikeudessa sellainen vaihe, jossa yli puolet asioista on palannut välitoimelta, minkä lisäksi kolmen kuukauden mittaisen välitoimivaiheen jälkeen ratkaisukelpoisia juttuja olisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa noin 20 prosenttiyksikköä enemmän kuin hallinto-oikeudessa.

Hallinto-oikeudessa välitoimivaihe näyttäisi venyvän ajallisesti pidemmäksi kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa, mitä voitaneen pitää luonnollisena ensimmäisessä oikeusasteessa. Tämä ajallinen venymä on todellisuudessa vielä kaavioissa esitettyä merkityksettömämpi, koska laskelmissa ei ole otettu huomioon niitä tilanteita, joissa ensimmäiselle välitoimelle lähettäminen on viivästynyt alle 30 päivää.

Tutkimusaineiston perusteella välitoimien kestoa sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa selittää lähinnä se, että valituksen tehneelle yksityiselle asianosaiselle varataan tilaisuus lausua viranomaisen asiassa antaman lausunnon johdosta, sekä se, että valittajan lisäksi muita kuultavia tahoja voi olla useita. Tutkimusaineistossa yksityisten kuultavien määrä oli erityisen suuri lastensuojeluasioissa, joissa esimerkiksi isovanhemmat, sijaisvanhemmat sekä se vanhempi, jonka huollossa lapsi ei ole ollut, ovat tilanteesta riippuen materiaalisessa asianosaisasemassa. Käytännössä tämäntyyppisten ta-

[32] Vuoden 2002 HAO:n ratkaisujen jatkovalituksista 24 tapauksessa ei suoritettu mitään välitoimia KHO:ssa. Vuoden 2001 ratkaisujen jatkovalitusvaiheessa välitoimia ei suoritettu 8 tapauksessa ja vuoden 2000 ratkaisujen osalta 28 tapauksessa.

hojen kuuleminen voidaan suorittaa yhtäaikaisesti lähetettävin kuulemispyynnöin, mutta viivettä käsittelyyn voi aiheutua siitä, ettei kuultavia tavoiteta annettujen tai hankittujen osoitetietojen perusteella, jolloin kuulemiskierroksia joudutaan uusimaan.

Hallintoasioille tyypilliset materiaaliset asianosaisasetelmat eivät sen sijaan juurikaan tulleet esille niissä tutkimusaineiston jutuissa, joissa oli kysymys erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Tutkimusaineistoon jääneissä tapauksissa oli valtaosin kysymys valittajan itsensä vireille panemasta rakennushankkeesta, johon lupaviranomainen ei ollut myöntänyt tarvittavaa poikkeamislupaa tai rakentamislupaa. Naapuriperusteisissa valituksissa taas valittajien määrä oli vähäinen ja osassa tapauksia valittajien määrä vielä pieneni jatkovalitusvaiheessa.

Tutkimusaineiston perusteella hallinto-oikeus oli vuonna 2000 antamiensa ratkaisujen käsittelyssä korkeimman hallinto-oikeuden jatkovalitusvaihetta ajallisesti tehokkaampi 67 tapauksessa (66 %). Vuoden 2001 ratkaisujen osalta hallinto-oikeus oli tehokkaampi 52 tapauksessa (55 %) ja vuoden 2002 ratkaisujen osalta 73 tapauksessa (67 %). Yhtä tehokkaina oikeusasteita voitiin pitää yhteensä 14 tapauksessa. Viimeksi mainituista tapauksista kaksi kuuluu vuoden 2000 tutkimusaineistoon, kolme vuoden 2001 aineistoon ja yhdeksän vuoden 2002 aineistoon.

Kuten edellä jo on selostettu, tässä tutkimuksessa käytetty tehokkuuden laskentatapa suosii pääsääntöisesti korkeinta hallinto-oikeutta. Korkeimmalla hallinto-oikeudella on valituslupatuomioistuimena melko hyvät mahdollisuudet ratkaista asioita ilman välitoimia, jolloin lähtökohtaisesti voitaisiin olettaa, että korkein hallinto-oikeus olisi erityisesti toimeentulotukiasioissa ja vammaispalveluasioissa hallinto-oikeutta huomattavasti nopeampi. Näin ei tutkimusaineiston perusteella kuitenkaan ole, sillä näissä edellä mainituissa asiaryhmissä esiintyy merkittäviä käsittelyviipymiä juuri korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyviipymien vuoksi kokonaiskäsittelyajat ovat samalla huomattavan pitkiä. Perustuslain 21 §:n vaatimusten kannalta kaksivaiheisen tuomioistuinjärjestelmän kokonaiskäsittelyaikaa ei voida enää pitää henkilön perustoimeentuloturvaan, terveydentilaan tai arjen selviytymiseen liittyvissä asiaryhmissä asianmukaisena, jos asian käsittely kestää kahdessa tuomioistuinvaiheessa yhteensä yli kaksi vuotta tai jopa yli kolme vuotta.

Hallinto-oikeuden käsittelyn tehokkuus syntyy erityisesti siitä, että ratkaisu tehdään huomattavasti nopeammin välitoimien päättymisen jälkeen kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Selitystekijänä tälle on todennäköisesti hallinto-oikeuden erilainen valmistelukulttuuri, jossa esittelijät vastaavat jo jutun saapumisesta lähtien välitoimista. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa jutut puolestaan kulkevat rootelinhaltijoiden kautta varsinaisille esittelijöille, joille jutut jakohetkellä ovat siten uusia. Tutkimusaineistosta paljastui myös, että

korkeimmassa hallinto-oikeudessa juttu on saatettu jakaa jopa viidelle esittelijälle ennen kuin se on päätynyt asian lopullisesti valmistelleelle esittelijälle. Valitettavasti tätä jutun eräänlaista kierrättämistä näyttää tapahtuneen juuri sosiaaliasioissa. Vaikuttaa siltä, että kierrättämistä ei ole tehty jutun käsittelyn nopeuttamiseksi.

Tutkimusaineistossa ei ole pyritty erikseen analysoimaan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten työskentelyn ripeyttä. Näin ollen tutkimuksessa ei ole koottu tietoja istuntojen ja jutun ratkaisun välisestä ajasta, vaikka tämäntyyppiselläkin tiedolla voisi olla merkitystä harkittaessa tarvittavia toimia käsittelyn nopeuttamiseksi.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tehokkuusvajetta ei toisaalta näyttäisi olevan siinä vaiheessa, kun juttu ”löytää” esittelijänsä, sillä esittelijöiden valmistelutoimet ovat seuranneet hyvin pian jutun jakamisen jälkeen ja samoin jutun istuntokäsittely. Tutkimusaineistossa on tosin myös juttuja, joissa valitusluvanvaraisessa asiassa päädytään ensimmäisessä esittelyssä asian välitoimelle lähettämiseen, jolloin kysymys on ollut lähinnä siitä, että jutusta vastuullinen rootelinhaltija ei ole etukäteisesti tunnistanut jutun mahdollisia valitusluvan myöntämisedellytyksiä. Tämä valituslupaedellytysten heikko tunnistaminen on eräs selitystekijä juttujen viipymiselle, koska muutoin korkeimmassa hallinto-oikeudessa yleisesti pyritään menettelyyn, jossa valitusluvanvaraisissa asioissa tarvittavat välitoimet on suoritettu ennen istuntoa, jolloin samassa istunnossa voidaan päättää sekä valitusluvan myöntämisestä että asiassa annettavasta ratkaisusta.

Valmistelukulttuuri Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa eroaa ratkaisevasti myös siinä suhteessa, että hallinto-oikeudessa ei juurikaan kirjoiteta esittelijän muistioita. Esittelijän työpanos kohdistetaan siten asian ratkaisemiseen ja päätösluonnoksen kirjoittamiseen. Pidän todennäköisenä, että käsittelyn parempaan ajalliseen tehokkuuteen vaikuttaa myös esittelijöiden ja jäsenten välinen yhteistyö, joka hallinto-oikeudessa lienee mutkattomampaa kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa noudatetaan eräänlaista työpariajattelua, jossa jokaiselle esittelijälle on etukäteen määrätty tarkastava jäsen. Vastaavaa työparikäytäntöä noudatetaan myös Turun hallinto-oikeudessa ja Oulun hallinto-oikeudessa.[33]

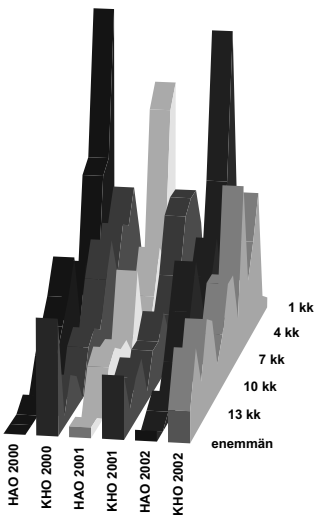
Hämeenlinnan hallinto-oikeuden käsittelyaikatehokkuuteen vaikuttaa mitä ilmeisimmin myös se, että hallinto-oikeudessa pyritään tunnistamaan suullista käsittelyä edellyttävät jutut mahdollisimman nopeasti. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa suullisen käsittelyn järjestämisestä päättäminen on kohtuullisen epämuodollista, sillä asiasta sopivat esittelijä ja tarkastava jäsen. Suullisen

[33] Helsingin HAO:ssa ja Kouvolan HAO:ssa jutut jaetaan pääsääntöisesti esittelijöille vasta välitoimivaiheen jälkeen. Helsingin HAO:ssa tällaista käytäntöä on perusteltu lähinnä sillä, että jutun voi tuolloin ottaa valmisteltavakseen esittelijä, joka myös kykenee saattamaan sen nopeasti esittelyyn.

käsittelyn teemoja ja rajauksia voidaan käsitellä myös ratkaisuun osallistuvien muiden jäsenten kanssa tai päättää näistä vasta kirjallisen menettelyvaiheen päättymisen jälkeen.[34]

Tutkimusaineiston perusteella Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa voidaan tehdä ratkaisu asiassa joka 5. tapauksessa enintään kuukauden kuluessa viimeisen välitoimen päättymisestä (61 tapausta). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vastaava osuus on 1,3 % (tapauksia 4). Tutkimusaineiston perusteella korkeimmassa hallinto-oikeudessa pystyttiin välitoimien päättymisen jälkeen näin nopeaan ratkaisemiseen vain valituksissa, joissa oli kysymys hallinto-oikeuden päätöksestä hylätä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva valitus.

Enintään kolmen kuukauden kuluttua viimeisestä välitoimesta hallinto-oikeus on ratkaissut tutkimusaineiston perusteella jo yli puolet valituksista (52 %). Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vastaavan ajanjakson jälkeen osuus on 22 %. Tämän jälkeen erot tasoittuvat siten, että enintään kuuden kuukauden kuluttua viimeisestä välitoimesta ratkaistujen valitusten osuus hallinto-oikeudessa on 68 % ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 50 %. Enintään yhdeksän kuukauden kuluttua viimeisestä välitoimesta hallinto-oikeus on ratkaissut valituksista 86 % ja korkein hallinto-oikeus puolestaan 69 %.



Kaavio 3. Välitoimien jälkeiset viipymät HAO:ssa ja KHO:ssa

[34] Turun HAO:ssa noudatetaan laajoissa ja hankalissa asioissa ns. esikiertomenettelyä, jossa kokoonpanon jäsenet ottavat kantaa johonkin esikysymykseen tai prosessuaaliseen ongelmaan ja ohjaavat siten valmistelua.

Tämän jälkeen kysymys on siitä, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa viimeiset valitukset ratkaistaan kovin paljon myöhemmin kuin hallinto-oikeudessa. Enintään 13 kuukauden mittainen aikajänne viimeisestä välitoimesta ratkaisuun esiintyi hallinto-oikeudessa yhdessä tapauksessa vuonna 2000, neljässä tapauksessa vuonna 2001 ja kahdessa tapauksessa vuonna 2002. Enintään 14 kuukauden aikajännettä esiintyi hallinto-oikeudessa yhdessä tapauksessa vuonna 2002. Enintään 15 kuukauden aikajänne esiintyi yhdessä hallinto-oikeuden tapauksessa vuonna 2001.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa yli vuoden mittainen aikajänne esiintyy yhteensä 60 jatkovalituksessa, mikä siis merkitsee, että noin joka viides tutkimusaineistoon kuuluva jatkovalitus käsiteltiin tai tuli käsiteltäväksi melkoisen hitaasti. Vuoden 2000 aineiston osalta tällaisia tapauksia on yhteensä 19, vuoden 2001 aineiston osalta yhteensä 17 ja vuoden 2002 aineiston osalta yhteensä 24. Tarkemmin analysoituna välivaihe viimeisestä välitoimesta asian ratkaisuun on kestänyt siten, että 17 tapauksessa on ollut kysymys alle 13 kuukauden mittaisesta välivaiheesta, 16 tapauksessa alle 14 kuukauden välivaiheesta, 11 tapauksessa alle 15 kuukauden välivaiheesta ja 20 tapauksessa tätä vielä pidemmästä välivaiheesta. Erittäin pitkään kestäneen välivaiheen (yli 15 kk) tapauksista 11 kuuluu vuoden 2000 jatkovalitusaineistoon, kuusi vuoden 2001 aineistoon ja kolme vuoden 2002 aineistoon. Koska tutkimusaineistoa jouduttiin erityisesti vuoden 2002 aineiston osalta supistamaan sen johdosta, että asioiden käsittely oli tutkimusta suoritettaessa vielä kesken korkeimmassa hallinto-oikeudessa, erityisesti vuoden 2002 jatkovalitusaineistoa koskevasta luvusta ei voida päätellä sitä, että erittäin pitkään kestäneiden asioiden määrä olisi vähenemässä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tutkimusaineistossa pisimmät viipymät viimeisen välitoimen jälkeen ovat korkeimmassa hallinto-oikeudessa olleet lähemmäs kaksi vuotta ja jopa sen ylikin. Esimerkiksi vuoden 2000 jatkovalitusaineistosta paljastuu, että pitkään viimeisestä välitoimesta ratkaisuun viipyneissä jutuissa on ollut kysymys yksityisen henkilön kannalta varsin merkittävistä asiaryhmistä. Kahdeksassa tapauksessa kysymys on ollut toimeentulotuesta, kolmessa tapauksessa elatustuen takaisinperinnästä ja niin ikään kolmessa tapauksessa vammaispalvelusta. Yksilön näkökulmaa saada asiansa viivytyksettömästi käsitellyksi liittyy myös sellaisiin ammatinharjoittamista sivuaviin asiaryhmiin, kuten ajokieltoon määrääminen (vuoden 2000 jatkovalituksissa yksi tähän ryhmään kuulunut viipynyt valitus). Pisin viipymä vuoden 2000 jatkovalitusaineistossa kohdistui erääseen toimeentulovalitukseen, jossa ratkaisun saaminen viimeisestä välitoimesta kesti yli 26 kuukautta. Tapauksessa ei myönnetty valituslupaa. Vastaavasti vuoden 2002 jatkovalitusaineistossa on kaksi jatkovalitusta, joiden osalta välivaihe välitoimesta ratkaisuun kesti korkeimmassa hallinto-oikeudessa yli 17 kuukautta. Toinen näistä valituksista koski vammaispalvelun saamista ja toinen jäällä ajon rajoittamista.

Tehokkuusvertailun sisältyy yhteensä 18 valitusta vuoden 2000 ratkaisuaineistosta, 18 valitusta vuoden 2001 aineistosta ja kuusi valitusta vuoden 2002 aineistosta, joissa on järjestetty hallinto-oikeudessa suullinen käsittely. Suullisen käsittelyn järjestäminen pidentää jonkin verran välitoimivaihetta hallinto-oikeudessa, mutta ero korkeimman hallinto-oikeuden kirjalliseen menettelyyn toisessa valitusvaiheessa ei kuitenkaan näyttäisi kovin merkittävältä. Lisäksi on arvioitavissa, että suullisen käsittelyn järjestäminen itse asiassa lyhentää käsittelyaikaa hallinto-oikeudessa ja myös kokonaiskäsittelyaikaa kahdessa tuomioistuinasteessa.

Muiden vertailutietojen perusteella hallinto-oikeus on ollut kokonaistehokkaampi suullisen käsittelyn järjestämisestä johtuneesta pidemmästä välitoimivaiheestaan huolimatta 12 tapauksessa vuonna 2000 ja korkein hallinto-oikeus puolestaan viidessä tapauksessa (yhdessä tapauksessa ei käsittelyn tehokkuudessa eroa). Vuoden 2001 vastaavan ratkaisuaineiston perusteella hallinto-oikeus on ollut tehokkaampi 15 tapauksessa ja korkein hallinto-oikeus kolmessa tapauksessa. Vuoden 2002 osalta hallinto-oikeus oli tehokkaampi neljässä tapauksessa, KHO yhdessä ja yhden tapauksen osalta tehokkuuslukemat olivat tasan.

Prosenttiosuuksina nämä luvut merkitsevät, että hallinto-oikeus on ollut suullisen käsittelyn järjestämisestä huolimatta ajallisesti tehokkaampi ratkaisija 77,5 %:ssa tarkastelluista jutuista. Hallinto-oikeuden suurempaa kokonaistehokkuutta selittää se, että suullisen käsittelyn jälkeen jutun ratkaisemiseen käytettävä aika on erittäin lyhyt eli suullinen käsittely näyttäisi palvelevan asian selvittämistä ja ratkaisemista. Esimerkiksi vuonna 2002 hallinto-oikeudessa ratkaistuissa tähän tutkimusaineistoon sisältyvissä jutuissa suullisesta käsittelystä kesti jutun ratkaisun antamiseen lyhyimmillään 17 päivää ja pisimmillään yhden kuukauden ja 11 päivää. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa välitoimivaiheen nopeampaa tempoa ei pystytä hyödyntämään, sillä juttujen käsittelyajasta merkittävin osa muodostuu välitoimien ja esittelyn välisestä ajasta. Edellä tarkoitettujen vuonna 2002 Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa suullisessa käsittelyssä olleiden juttujen jatkovalitusvaiheessa välitoimien päättymisen ja ratkaisun antamisen välinen aika oli jatkovalitusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä lyhyimmillään 2 kuukautta ja 3 päivää ja pisimmillään 8 kuukautta ja 18 päivää.

Taulukko 8. Välitoimien keston vertailu asioissa, joissa hallinto-oikeus on järjestänyt suullisen käsittelyn (hallinto-oikeuden vuoden 2000 ratkaisut)

	Välitoimien kesto hallinto-oikeudessa	**Välitoimien kesto KHO:ssa**	**Kokonaistehok-kaampi**
22.3.2000 t. 197/4	5 kk 5 pv	4 kk 5 pv	KHO
31.3.2000 t. 258/4	3 kk 10 pv	2 kk 10 pv	HAO
18.4.2000 t. 283/4	3 kk	7 kk 19 pv	HAO
9.5.2000 t. 321/4	3 kk 13 pv	2 kk 3 pv	KHO
16.5.2000 t. 338/4	5 kk 8 pv	4 kk 4 pv	Tasan
20.6.2000 t. 413/4	6 kk 25 pv	3 kk	HAO
20.6.2000 t. 414/4	6 kk 25 pv	3 kk	HAO
20.6.2000 t. 415/4	6 kk 25 pv	3 kk	HAO
20.6.2000 t. 416/4	6 kk 25 pv	3 kk	HAO
20.6.2000 t. 417/4	6 kk 25 pv	3 kk	HAO
20.6.2000 t. 418/4	6 kk 25 pv	3 kk	HAO
20.6.2000 t. 419/4	6 kk 25 pv	3 kk	HAO
20.6.2000 t. 423/4	1 v 18 pv	6 kk 4 pv	KHO
24.8.2000 t. 277/3	7 kk 10 pv	3 kk 7 pv	KHO
29.9.2000 t. 582/4	8 kk 29 pv	8 kk 17 pv	HAO
17.10.2000 t. 605/4	4 kk 21 pv	2 kk 12 pv	HAO
23.10.2000 t. 626/4	7 kk 29 pv	2 kk 28 pv	KHO
25.10.2000 t. 427/2 (katselmus)	1 v 1 kk 10 pv	5 kk 29 pv	HAO

Taulukko 9. Välitoimien keston vertailu asioissa, joissa hallinto-oikeus on järjestänyt suullisen käsittelyn (hallinto-oikeuden vuoden 2001 ratkaisut)

	Välitoimien kesto hallinto-oikeudessa	**Välitoimien kesto KHO:ssa**	**Kokonaistehok-kaampi**
18.1.2001 t. 4/4	3 kk 28 pv	3 kk 7 pv	HAO
24.1.2001 t. 9/4	8 kk 15 pv	4 kk 4 pv	KHO
9.1.2001 t. 10/4	8 kk 15 pv	4 kk 4 pv	KHO
26.1.2001 t. 4/4	8 kk 17 pv	6 kk 20 pv	KHO
20.2.2001 t. 101/4	3 kk 20 pv	4 kk 19 pv	HAO
20.2.2001 t. 102/4	3 kk 25 pv	2 kk 21 pv	HAO
7.3.2001 t. 138/4	3 kk 12 pv	1 kk 23 pv	HAO
2.4.2001 t. 168/4	4 kk 5 pv	3 kk 10 pv	HAO

22.5.2001 t. 260/4	2 kk 24 pv	5 kk 18 pv	HAO
12.6.2001 t. 295/4	2 kk 14 pv	2 kk 8 pv	HAO
25.6.2001 t. 321/4	2 kk 18 pv	2 kk 1 pv	HAO
6.9.2001 t. 394/4	5 kk 22 pv	4 kk 16 pv	HAO
8.10.2001 t. 453/4	4 kk 14 pv	2 kk 29 pv	HAO
8.10.2001 t. 454/4	4 kk 14 pv	2 kk 29 pv	HAO
8.10.2001 t. 455/4	4 kk 14 pv	2 kk 29 pv	HAO
4.12.2001 t. 528/4	3 kk 25 pv	1 kk 6 pv	HAO
18.12.2001 t. 601/4	4 kk	8 kk 24 pv	HAO

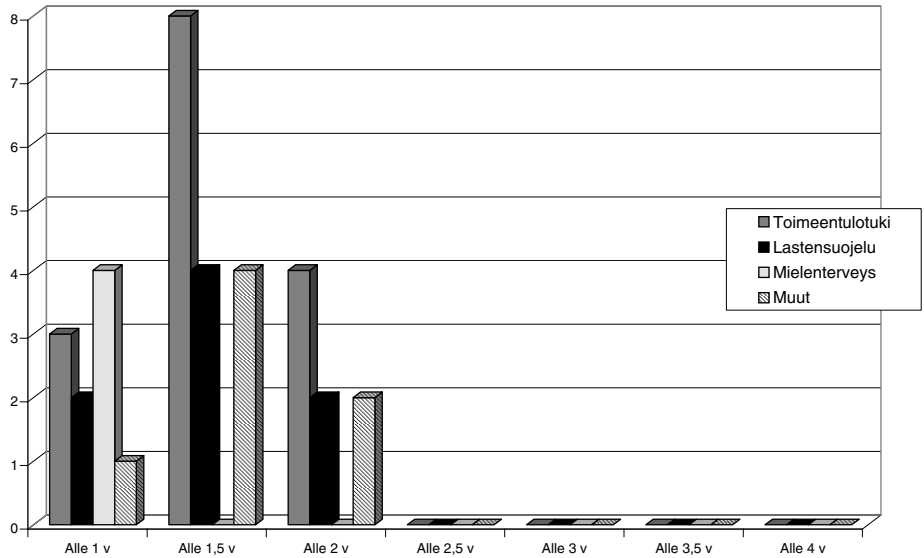
Taulukko 10. Välitoimien keston vertailu asioissa, joissa hallinto-oikeus on järjestänyt suullisen käsittelyn (hallinto-oikeuden vuoden 2002 ratkaisut)

	Välitoimien kesto hallinto-oikeudessa	**Välitoimien kesto KHO:ssa**	**Kokonaistehok-kaampi**
24.1.2002 t. 47/4	2 kk 11 pv	2 kk 25 pv	HAO
20.5.2002 t. 235/4	2 kk 16 pv	3 kk 27 pv	HAO
28.6.2002 t. 319/4	7 kk 29 pv (katselmus)	2 kk 20 pv	HAO
30.9.2002 t. 435/4	2 kk 29 pv	2 kk 8 pv	Tasan
5.11.2002 t. 484/4	4 kk 1 pv	1 kk 4 pv	KHO
13.12.2002 t. 545/4	3 kk 14 pv	3 kk	HAO

Kokonaiskäsittelyaikoja eli aikaa valituksenalaisesta viranomaispäätöksestä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamiseen on tutkimuksessa tarkasteltu jaoteltuina korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen antamisvuoden mukaisesti. Seuraavassa esitetään kaaviokuvina, miten kokonaiskäsittelyajat ovat jakautuneet asiaryhmittäin vuosina 2000, 2001, 2002 ja 2003 ratkaistuissa tutkimusaineiston tehokkuusvertailuun kuuluvissa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä.

Asiaryhmänä esittäminen perustuu jäljempänä olevissa kaavioissa siihen, että asiaryhmään kuuluu vähintään kaksi ratkaisua. Koska asiaryhmäksi on määritelty näin pieni joukko, asiaryhmät poikkeavat toisistaan hiukan eri vuosien osalta. Asiaryhmään ”muut” luetaan siten ratkaisuja, jotka ovat olleet asiaryhmänsä yksittäisiä edustajia ko. vuoden aineistossa.

Aikatarkastelussa kokonaiskäsittelyajat on jaettu puolen vuoden mittaisiksi jaksoiksi alkaen siitä, että asian käsittely on kestänyt kahdessa oikeusasteessa yhteensä enintään yhden vuoden. Aikatarkastelussa viimeisenä puolivuotisluokkana on kokonaiskäsittelyaika 3,5–4 vuotta.

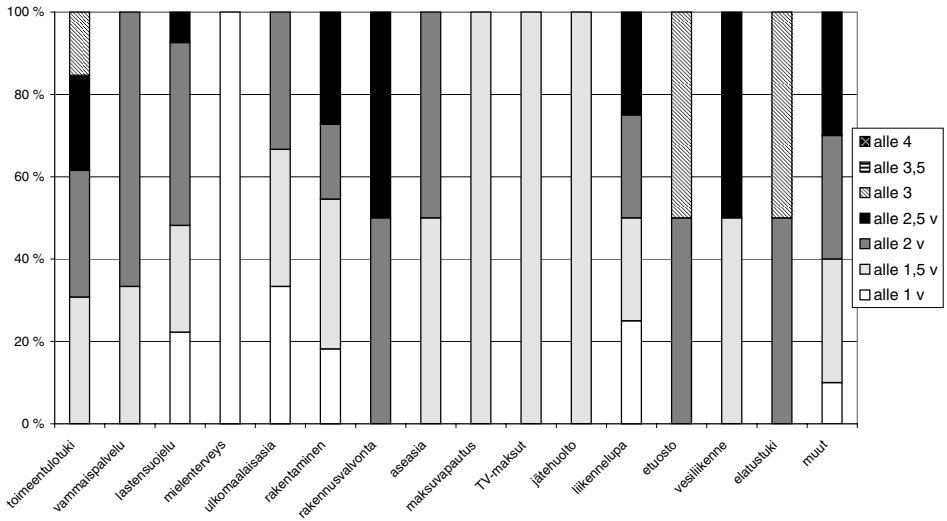


Kaavio 4. Vuonna 2000 ratkaistujen asioiden kokonaisviipymät asiaryhmittäin

Vuoden 2000 aikana lopullisesti ratkaistuissa asioissa korostuivat nopeaa käsittelyä edellyttävät mielenterveysasiat, toimeentulotukiasiat ja lastensuojeluasiat. Toimeentulotukea koskeneissa asioissa kokonaiskäsittelyaika oli lyhyimmillään 11 kuukautta 2 päivää ja pisimmillään 1 vuosi 9 kuukautta 11 päivää. Lastensuojeluasioissa lyhyin kokonaiskäsittelyaika oli 3 kuukautta 14 päivää. Tässä asiassa oli kysymys täytäntöönpanon keskeyttämistä koskeneesta valituksesta. Tarkastelujakson pisin kokonaiskäsittelyaika lastensuojeluasiassa oli 1 vuosi 10 kuukautta 26 päivää. Mielenterveysasioista lyhyin kokonaiskäsittelyaika oli 4 kuukautta 20 päivää ja pisin 8 kuukautta 3 päivää.

Vuoden 2000 ratkaisujen ryhmään ”muut” kuului asiakirjajulkisuusasia, rakennusvalvonta-asia, liikennelupa-asia, aseasia, järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisestä vapauttamista koskenut asia sekä sotainvalidin sairauskulukorvausta koskenut asia. Ryhmässä ”muut” lyhin kokonaiskäsittelyaika oli asiakirjan julkisuutta koskeneessa asiassa (8 kk 28 pv) ja pisin rakennusvalvonta-asiassa (1 v 10 kk 1 pv).

Vuonna 2001 lopullisesti ratkaistuissa asioissa toimeentulotukivalitusten (yhteensä 13 päätöstä) käsittely kesti lyhyimmillään 1 vuosi 3 kuukautta 13 päivää ja pisimmillään 2 vuotta 8 kuukautta 5 päivää. Vammaispalveluasioissa (yhteensä 3 päätöstä) lyhyin käsittelyaika oli 1 vuosi 3 kuukautta 23 päivää ja pisin 1 vuosi 11 kuukautta 13 päivää.



Kaavio 5. Vuonna 2001 ratkaistujen asioiden kokonaisviipymät asiaryhmittäin

Lastensuojeluasioissa, jotka koostuivat kaikkiaan 27 päätöksestä, lyhyin käsittelyaika oli täytäntöönpanoa koskeneessa valituksessa, jonka käsittelyaika oli yhteensä 1 kuukausi 27 päivää (asiallisesti ratkaistuissa lyhyin käsittelyaika oli 10 kuukautta 13 päivää). Pisin kokonaiskäsittelyaika lastensuojeluasioissa oli 2 vuotta 4 kuukautta 2 päivää. Mielenterveysasioissa (7 päätöstä) lyhyin kokonaiskäsittelyaika oli 5 kuukautta 1 päivä ja pisin 9 kuukautta 19 päivää.

Ulkomaalaisasioissa (yhteensä 3 päätöstä) vaihteluväli lyhyimmän ja pisimmän käsittelyajan välillä oli 11 kuukaudesta 7 päivästä aina 1 vuoteen 7 kuukauteen ja 5 päivään saakka. Rakentamisluvissa (MRL:n mukaiset suunnittelutarveratkaisut, poikkeamisluvat, rakennusluvat ja muut vastaavat luvat, kaikkiaan 11 päätöstä) vastaava vaihteluväli tarkastelujakson aikana oli 11 kuukautta 8 päivää – 2 vuotta 2 kuukautta 5 päivää. Aseasioissa, joita tarkastelujaksolla oli mukana neljä päätöstä, vaihteluväli oli 1 vuosi 4 kuukautta 3 päivää – 1 vuosi 9 kuukautta 5 päivää.

Pitkästä vaihteluvälistä oli kysymys myös liikennelupia koskeneissa neljässä päätöksessä, joista lyhyin käsittelyaika koski täytäntöönpanovalitusta (11 kk 26 pv) ja pisin aineellisesti käsiteltyä tapausta (2 v 1 kk 1 pv).

Lisäksi kahdessa etuosto-oikeuden käyttämistä koskeneessa tapauksessa toisessa päästiin yli 2,5 vuoden mittaiseen kokonaiskäsittelyaikaan (tarkemmin 2 v 6 kk 14 pv). Toinen etuosto-oikeuden käyttämistä koskeneista valituksista käsiteltiin 1 vuoden 9 kuukauden ja 7 päivän mittaisessa ajassa. Vesiliikenteen rajoittamista koskeneista valituksista pidempään kestänyt käsiteltiin vajaassa kahdessa vuodessa ja neljässä kuukaudessa ja lyhyempään kestänyt puolestaan tätä vuotta lyhyemmässä ajassa. Elatustuen takaisinperintää koskeneissa kah-

dessa valituksessa pisimpään käsitelty asia vaati lopullisen ratkaisun saamiseksi yli 2 vuoden ja 7 kuukauden mittaisen käsittelyajan, kun toinen asia ratkaistiin vajaassa kahdessa vuodessa (tarkemmin 1 v 11 kk).

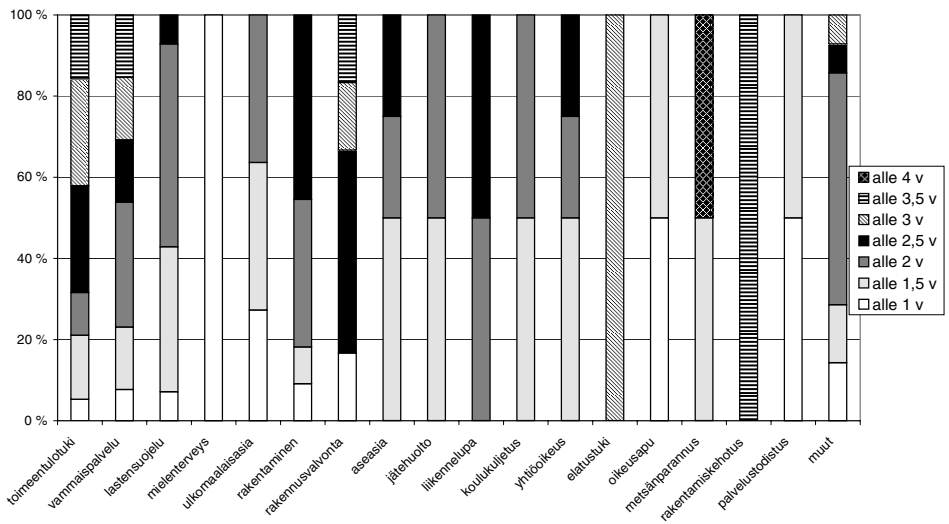
Maksuvapautusta koskevissa asioissa (3 päätöstä) vaihteluväli oli 1 vuosi 20 päivää – 1 vuosi 5 kuukautta 6 päivää. Järjestettyyn jätteenkuljetukseen liittymisvelvoitteesta vapauttamista koskeneissa asioissa (vain kaksi päätöstä) vaihteluväli jäi myös suppeaksi (lyhyin 1 v 2 kk 7 pv ja pisin 1 v 4 kk 16 pv).

Ryhmässä ”muut” lyhin käsittelyaika oli tasan 11 kuukautta (tietosuoja-asia) ja pisin käsittelyaika 2 vuotta 7 kuukautta 8 päivää (virka-apupyyntö).

Vuonna 2001 ratkaistuista korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä missään ei ylittynyt yli 3,5 vuoden käsittelyaika.

Vuonna 2002 ratkaistuista asioista (yhteensä 127 asiaa) alle vuoden mittaisessa käsittelyajassa pystyttiin ratkaisemaan yhteensä 22 valitusta, joista yksi koski toimeentulotuen saamista, yksi vammaispalvelun saamista, yksi lastensuojelua, yksi vammaisen pysäköintilupaa sekä 10 mielenterveysasiaa ja kolme ulkomaalaisasiaa. Nopeimmin käsiteltyjen ryhmään kuului lisäksi yksi rakentamisen lupaa koskeva asia ja yksi ryhmään ”muut” kuuluva asia.

Käytännössä useat nopeasti käsiteltyjen valitusten ryhmästä annetut ratkaisut koskivat täytäntöönpanon edellytyksiä. Esimerkiksi lastensuojeluasiassa täytäntöönpanoa koskenut valitus ratkaistiin kokonaisuudessaan kahdessa kuukaudessa ja viikossa. Asiaratkaisu lastensuojeluasiassa annettiin lyhyimmillään hiukan yli yhden vuoden ja kolmen kuukauden käsittelyajassa.



Kaavio 6. Vuonna 2002 ratkaistujen asioiden kokonaisviipymät asiaryhmittäin

Alle vuoden mittaisessa ajassa ratkaistiin 17,3 % valituksista. Seuraavassa aikatarkastelujaksossa (1 –1,5 v) ratkaistiin 22 % valituksista ja sitä seuraavassa jaksossa (1,5–2 v) 28,3 %, valituksista. Yli 2 vuotta mutta enintään 2,5 vuotta vei puolestaan käsittely 15,7 %:ssa valituksista. Aikatarkastelujaksoon 2,5–3 vuotta osui ratkaistuista valituksista 11 kappaletta, mikä merkitsee 8,7 %:n osuutta. Toiseksi viimeiseen jaksoon (3–3,5 v) kuuluu 9 päätöstä (7,1 %). Pisimpään käsiteltiin valitusta metsänparannushankkeen rahoitusta koskeneessa asiassa (3 v 6 kk 24 pv).

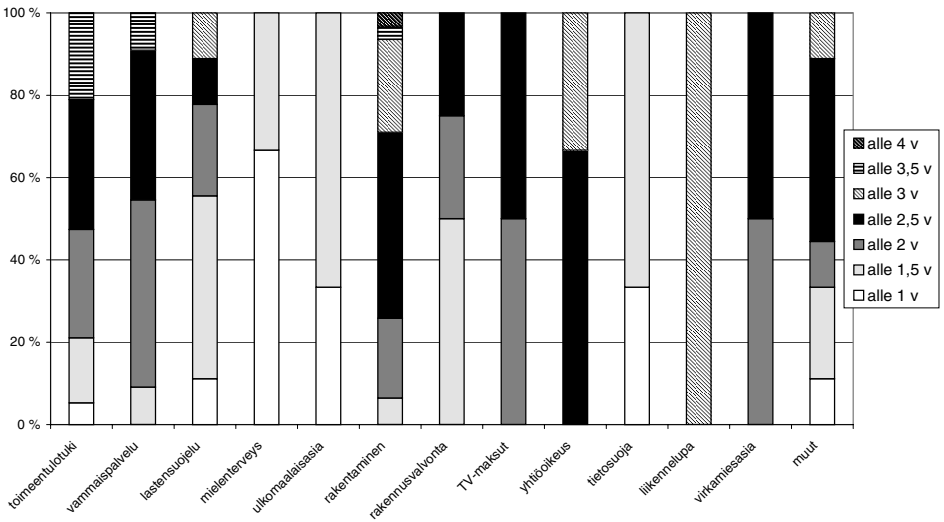
Vuoden 2002 ratkaisujen kokonaiskäsittelyajoissa huomio kiinnittyy siihen, että toimeentulotukiasioissa ja vammaispalveluasioissa kokonaiskäsittelyajat ovat muodostuneet osittain erittäin pitkiksi. Vuoden 2002 ratkaisuissa oli mukana 19 toimeentulotukivalitusta, joista vain yksi käsiteltiin alle vuodessa (9 kk 20 pv), kolme alle 1,5 vuodessa ja kaksi alle 2 vuodessa. Sen sijaan asian käsittely vei viidessä tapauksessa vajaa 2,5 vuotta ja niin ikään viidessä tapauksessa vajaa 3 vuotta. Kolmessa tapauksessa käsittelyaika osui välille 3–3,5 vuotta. Tarkastelujaksolla pisin kokonaiskäsittelyaika oli toimeentulotukivalituksessa, jonka käsittely kesti 3 v 4 kk 13 pv.

Vastaavasti vammaispalveluasioissa jakauma oli seuraava: yksi valitus alle vuodessa, kaksi valitusta alle 1,5 vuodessa, neljä valitusta alle 2 vuodessa, kaksi valitusta alle 2,5 vuodessa sekä kaksi valitusta alle 3 vuodessa. Asiaryhmän (yhteensä 12 päätöstä) lyhyin kokonaiskäsittelyaika oli vajaa 9 kuukautta ja pisin 3 vuotta 2 kuukautta 13 päivää.

Verrattuna vuonna 2001 ratkaistujen asioiden kokonaiskäsittelyaikaan voidaan todeta, että tuolloin aineistossa ei ollut yhtään toimeentulotukivalitusta, jonka käsittely olisi kestänyt yli 3 vuotta (tosin jo tuolloin viiden valituksen käsittely oli kestänyt 2–3 vuotta). Vuoden 2001 ratkaisuissa vammaispalveluasioissa ei ole yhtään ratkaisua, jonka kokonaiskäsittelyaika olisi ollut yli 2 vuotta.

Kokonaiskäsittelyaikojen vaihteluväli vuoden 2002 ratkaisuissa näyttää samoin melko suurelta eräissä muissa henkilön oikeusaseman kannalta tärkeissä asiaryhmissä. Ulkomaalaisasioissa (11 päätöstä) lyhyin kokonaiskäsittelyaika oli alle 8 kuukautta, pisin puolestaan noin kaksi vuotta (1 v 11 kk 28 pv). Mielenterveysasioissa vaihteluväli käsittelyajoissa oli hiukan yli 5 kuukaudesta aina lähes 10 kuukauteen saakka. Henkilökohtaisiin olosuhteisiin liittyvissä koulukuljetusasioissa vaihteluväli (4 päätöstä) oli 13 kuukaudesta yhteen vuoteen ja seitsemään kuukauteen. Lastensuojeluasioissa pisin käsittelyaika oli tarkastelujaksolla lähes 2 vuotta 5 kuukautta ja lyhyin jo edellä mainittu täytäntöönpanoasia, joka ratkaistiin alle 3 kuukaudessa.

Rakentamislupa-asioissa pisin käsittelyaika oli valituksella, jonka käsittelyyn kului 2 vuotta 5 kuukautta 18 päivää ja lyhyin valituksella, joka ratkaistiin 8 kuukaudessa ja yhdessä päivässä. Rakennusvalvonta-asioissa pisin käsittelyaika oli tasan 3 vuotta ja lyhyin vajaa 10 kuukautta. Vuonna 2002 ratkaistiin yhteensä 11 rakentamislupa-asiaa.

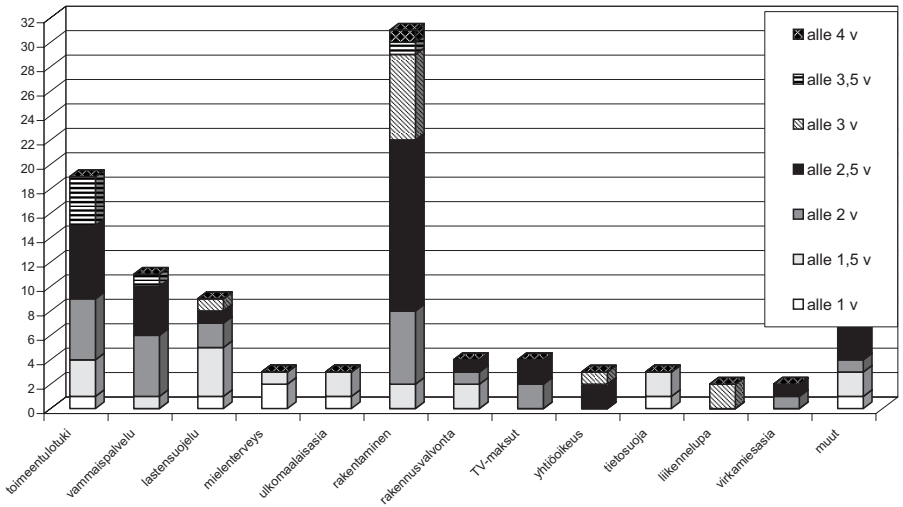


Kaavio 7. Vuonna 2003 ratkaistujen asioiden kokonaisviipymät asiaryhmittäin

Vuoden 2003 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista tutkimusaineistoon sisältyy yhteensä 103 ratkaisua, jotka yllä olevassa kaaviossa on esitetty asiaryhmäkohtaisesti käsittelyaikojen suhteellisina osuuksina. Vuoden 2003 aineistossa on kuitenkin myös määrällisesti mielenkiintoinen kehityspiirre, eli aineistoon sisältyy ensimmäisen kerran runsaasti maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia ratkaisuja. Tämän vuoksi tilanne esitetään myös kaaviona, jossa määrät ja käsittelyajat esitetään asiaryhmäkohtaisesti.

Aineiston perusteella toimeentulotukivalitusten kokonaiskäsittelyajat ovat edelleenkin huolestuttavan pitkiä. Lyhyimmillään kokonaiskäsittely kesti tarkastelujaksolla toimeentulotukiasiassa 10 kuukautta 10 päivää ja pisimmillään lähes 3 vuotta 4 kuukautta. Lisäksi huomionarvoista on, että toimeentulotukivalituksista peräti neljän käsittely kesti yli 3 vuotta. Käsittelyaikavälille 2–3 vuotta jää yhteensä 12 valitusta. Jakson yhteensä 20 valituksesta vain puolet pystyttiin käsittelemään alle 2 vuoden kokonaiskäsittelyajassa (lisäksi näistä valituksista kuuden käsittely kesti vähintään 1,5 vuotta).

Vammaispalveluasioissa lyhyin käsittelyaika oli yli 1 vuosi 4 kuukautta ja pisin lähes 3 vuotta 2 kuukautta. Kun tarkastelujaksoon sisältyy yhteensä 11 vammaispalveluvalitusta, näistäkin vain puolet pystyttiin käsittelemään alle 2 vuoden kokonaiskäsittelyajassa (neljän valituksen käsittely kesti vähintään 1,5 vuotta). Lastensuojeluasioissa lyhyin kokonaiskäsittelyaika oli hiukan yli 11 kuukautta ja pisin yli 2 vuotta 5 kuukautta.



Kaavio 8. Vuonna 2003 ratkaistujen asioiden asiaryhmäkohtaiset suhteelliset osuudet

Määrällisesti mielenkiintoinen kehityspiirre tarkastelujaksolla on rakentamisasioiden määrä (31 päätöstä eli noin 30 % tarkastelujakson päätöksistä). Lupavalituksista alle 2 vuodessa kyettiin ratkaisemaan vain 8 kappaletta eli noin 26 % tämän asiaryhmän valituksista. Valituksista 14 ratkaistiin 2 vuoden ja 2,5 vuoden väliin asettuvassa kokonaiskäsittelyajassa, minkä lisäksi 7 valitusta ratkaistiin alle 3 vuoden mittaisessa kokonaiskäsittelyajassa. Yli 3 vuoden kokonaiskäsittelyaika koski kahta valitusta, joista pisimpään käsittely vei yli 3 vuotta ja 8 kuukautta. Käsittelyajat olivat pitkiä myös rakennusvalvontaa koskevissa asioissa (4 päätöstä). Rakennusvalvonta-asioissa pisin käsittelyaika oli yli 2,5 vuotta.

Vertailun lopuksi on syytä muistuttaa siitä, että verrokkina ollut Hämeenlinnan hallinto-oikeus on ajallisesti tehokas ratkaisija, jonka päätöksillä on toistaiseksi ollut sangen hyvä pysyvyys jatkovalituksia käsiteltäessä. Vastaavalla tavalla tehtynä, jos verrokiksi olisi valittu Hämeenlinnaa keskimäärin selvästi hitaampi hallinto-oikeus, kuten esimerkiksi Kouvolan hallinto-oikeus tai Kuopion hallinto-oikeus, kokonaiskäsittelyaikoja koskevat lukemat olisivat mitä todennäköisimmin olleet huomattavasti lohduttomampia.

Tekemäni vertailu osoittaa mielestäni, että kaksiasteisessa hallintotuomioistuinjärjestelmässä on tällä hetkellä ”sisäänrakennettuna” huomattava vaara sille, että juttujen kokonaiskäsittelyajat muodostuvat yksityisen valittajan kannalta täysin kohtuuttomiksi. Tällainen johtopäätös voidaan tehdä siitä huolimatta, että ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön mukaisia aikarajoja ei tämän aineiston perusteella ole vielä ainakaan hälyttävässä määrin saavutettu. Lähimpänä ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön mukaisia kokonaiskäsittelyai-

kojen sietorajoja ollaan tämän aineiston perusteella tosin hallinnollista vapaudenriistoa koskevissa mielenterveysasioissa. Perustuslain 21 §:n näkökulmasta puolestaan erityisesti lastensuojeluasioissa, vammaispalveluasioissa ja toimeentulotukiasioissa näyttää eräissä tapauksissa muodostuneen niin pitkiä kokonaiskäsittelyaikoja, että näitä ei voida enää pitää hyväksyttävinä.

Ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä kiinnitetään kuitenkin erityistä huomiota niihin ajanjaksoihin, jolloin tuomioistuimessa ei tapahdu käsittelytoimia. Vuoden mittaiset ja tätä pidemmät ajanjaksot ovat ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön perusteella jo selvästi ”vaaravyöhykkeellä” olevia tapauksia, mikäli vielä tapauksen kokonaiskäsittelyaika yhdistyneenä asian laatuun tai valittajan heikkoon prosessuaaliseen asemaan tekevät asian pitkittyneestä käsittelystä muutoin kohtuuttoman. Näillä perusteilla arvioituna voitaneen esittää karkea arvio, jonka perusteella hallintotuomioistuinlinjassa kahdessa tuomioistuinasteessa käsitellyistä muista kuin vero- ja ulkomaalaisvalituksista saattaisi jopa noin joka viides olla potentiaalinen ihmisoikeusvalituksen kohde oikeudenkäynnin liian pitkän keston vuoksi.

Mitä sitten tilanteessa olisi tehtävissä? Kuten edellä on jo käynyt ilmi, vireillä on erilaisia hankkeita erityisesti hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen keventämiseksi sekä valituslupajärjestelmän osittaiseksi, mutta erittäin kapea-alaiseksi laajentamiseksi. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa on niin ikään menossa kokeilu, jossa oikeusministeriön rahallisella myötävaikutuksella kokeillaan tuomaripainotteista järjestelmää käytännössä. Vireillä ei kuitenkaan ole laajamittaista hallintolainkäytön prosessisäännösten, muutoksenhakujärjestelmän eikä korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ylimpänä hallintotuomioistuimena koskevaa tarkastelua ja lainvalmistelutyötä.

Tällainen hallintolainkäytön kehittämisen kokonaisvaltainen tarkastelu olisi kuitenkin tarpeen myös sen selvittämiseksi, millä tavoin kansallisesti vastataan sekä ihmisoikeustuomioistuimen että EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä viime aikoina syntyneisiin kehittämisvelvoitteisiin, joissa keskeistä on oikeussuojan tehokkuuden takaaminen. EIT:n oikeuskäytännön perusteella kansallisesti tulisi turvata menettely, jossa oikeudenkäyntien viivästyminen myös hallintolainkäytössä tehokkaasti estetään tai tällaisesta viivästymisestä ainakin suoritettaisiin EIT:n soveltamiskäytännön mukainen hyvitys. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kansallisten tuomioistuinten tehtäväksi on asetettu turvata oikeussuojakeinojen saatavuus ja käytettävyys myös niissä tilanteissa, joissa yhteisön lainsäädäntö ei vaadi kansallisia täytäntöönpanotoimia tai jossa näitä täytäntöönpanotoimia ei edes vielä ole aloitettu. Perustuslain oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin järjestämistä ja vallanjakoa koskevat säännökset huomioon ottaen kumpaakaan kehittämistehtävää ei voida toteuttaa vain tuomioistuinkäytännön muutoksin. Tärkein kehittämistehtävä on kuitenkin kansallinen eli perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun viivytyksettömän käsittelyn turvaaminen kaikissa asiaryhmissä.

VII
HALLINTOLAINKÄYTÖN ORGANISAATION JA PROSESSISÄÄNNÖSTEN KEHITTÄMISTARPEISTA

1 Perustuslain puitteet tuomiovallalle ja lainkäyttöorganisaation järjestämiselle

1.1 PERUSTUSLAIN 3 §:N 3 MOMENTIN MERKITYKSESTÄ

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.[1] *Jyrängin* mukaan perustuslain 3 §:ssä lainkäyttötehtävä varataan vain tuomioistuimiksi järjestetyille julkisille toimielimille. Tällainen elin noudattaa päätöksiä tehdessään oikeudenkäyntimenettelyä ja on ratkaisussaan lakisidonnainen. Oikeudenkäyntimenettelyn olennaisia piirteitä on, että prosessin koko aineisto esitetään välittömästi asian ratkaisevassa tuomioistuimessa ja että kaikki osapuolet saavat tilaisuuden lausua esitetystä aineistosta käsityksensä. Lakisidonnaisuus merkitsee puolestaan sitä, että tuomioistuin on ratkaisutoiminnassaan sidottu vain voimassa oleviin oikeussääntöihin ja että tuomioistuimen ratkaisu on perustettava niihin.[2]

Jyränki korostaa toisaalta, että tuomioistuinten tulisi lainsäätäjän uskomaa liikkumavaraa soveltaessaan olla lojaaleja suhteessa lainsäätäjään. Tällä lojaalisuudella Jyränki viittaa siihen, että lainsäätäjän mahdollisuudet seurata lainkäytön kehitystä ovat ”sangen vajavaiset” ja että ”lainsäätäjän on vaikea oikaisumielessäkään pysytellä kiinteästi lainkäyttäjän jäljissä”, koska lainsäädäntökoneisto on kankea ja lainsäädäntöprosessi hidas.[3]

Jyränki ei mainitse lojaalisuusnäkemystensä yhteydessä käytännön esimerkkejä, mutta sellaisina voinee pitää ainakin niitä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, joissa korkein hallinto-oikeus perusoikeusuudistuksen voimaantu-

---

[1] Perustuslaki 2000 -komitea esitti, että perustuslakiin ei enää sisällytettäisi säännöstä ylimmän tuomiovallan käyttämisestä, vaikka lähtökohtana edelleenkin olisi perinteinen vallan kolmijakooppi. Komitea ehdotti sen sijaan säädettäväksi tuomioistuinten riippumattomuudesta (*KM 1997:13* s. 136 ja 138). KKO, KHO, Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Juridiska Föreningen i Finland esittivät kukin, että pykälässä mainittaisiin KKO ja KHO ylimpinä tuomioistuimina (*OM lausuntoyhteenveto* s. 9).

[2] *Jyränki* 2000 s. 69.

[3] *Jyränki* 2003 s. 167. Elävä elämä saattaa tarjota toisenlaisen kuvan siitä, onnistuuko oikeustilan muuttaminen oikeuskäytännön muutoksella lainsäädäntöä nopeammin. *Miettinen* kuvaa, miten eräitä KKO:ssa noudatettuja prosessuaalisia menettelyjä yritettiin muuttaa täysistuntoratkaisuilla. Esimerkiksi avoimen asianajovaltakirjan muotomääräyksiin yritettiin saada lievennystä KKO:n täysistunnossa kolmasti vuosina 1932, 1952 ja 1956. Jokaisella käsittelykerralla, paitsi vuonna 1952, jolloin juttu poistettiin listalta, päädyttiin entisen praksiksen vahvistamiseen. Lainmuutokseen päädyttiin vuonna 1958, jolloin oikeuskäytännöllä oli yritetty saada aikaan muutosta 26 vuoden ajan (*Miettinen* 1979 s. 151).

lon (1.8.1995) jälkeen joutui ratkaisemaan valituksia kunnallisten viranhaltijoiden irtisanomisista. Asian perustuslaillinen ulottuvuus syntyi siitä, että irtisanomisperusteet perustuivat perustuslain edellyttämän lain sijasta kunnallisiin virkasääntöihin. Kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhdeturvasta annettu laki (484/1996) tuli voimaan vasta 1.7.1996.[4]

> Ratkaisussa *KHO 1997:11* KHO katsoi, että virkasäännön määräyksiä voitiin perustuslain estämättä soveltaa syntyneenä 11 kuukauden mittaisena väliaikana. Ratkaisun perustelujen mukaan HM 15 §:n 3 momenttia ei ollut tarkoitettu sovellettavaksi siten, että välittömästi perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen kielletyksi olisi tullut vähän aikaisemmin annetun kuntalain säännösten ja tuon lain valtuutussäännösten nojalla annettuihin kuntien virkasääntöihin perustuneiden irtisanomisperusteiden soveltaminen. Ratkaisussa huomiota kiinnitettiin toisaalta siihen, että virkasäännön irtisanomisperusteet olivat asiallisesti samansisältöisiä kuin myöhemmin lainsäädännön mukaiset irtisanomisperusteet.
>
> Myöhemmin annetuissa ratkaisuissa *KHO 1997:108* ja *KHO 1997:109* oli puolestaan kysymys viranhaltijan irtisanomisesta viran lakkauttamisperusteella menettelyssä, jossa irtisanomispäätös oli tehty ennen uuden palvelussuhdeturvalain voimaantuloa. Uudessa laissa viran lakkauttaminen ei ollut enää irtisanomisperuste, mutta voimaantulosäännösten perusteella lain voimaan tullessa vireillä olleisiin asioihin tuli soveltaa aikaisempia säännöksiä, myös laista poikkeavia alemmanasteisia säännöksiä. Kummassakin tapauksessa KHO katsoi äänin 5–4, että myös tätä irtisanomisperustetta voitiin HM:n estämättä soveltaa. Eri mieltä olleet jäsenet katsoivat, että viran lakkauttaminen, toisin kuin esimerkiksi työ- tai virkatehtävien laiminlyöntiin liittyvä irtisanomisperuste, ei ollut HM 15.3 §:ssä tarkoitettu lakiin perustuva syy edes siinä merkityksessä, että se olisi ollut muussa palvelussuhdelainsäädännössä yleisesti hyväksytty irtisanomisperusteeksi. Näin ollen mikään ei viitannut siihen, että palvelussuhdeturvalailla ja sen voimaantulosäännöksillä olisi tarkoitettu säätää taannehtivasti voimaan tuleva poikkeus HM 15.3 §:n mukaisesta irtisanomisperusteen laintasoisuutta koskevasta vaatimuksesta. [5]

---

[4] Mäenpää korostaa, että perusoikeuteen liittyvää lakivarausta voidaan pitää viranomaiselle ja tuomioistuimelle suoran(kin) velvoitteen asettavana normina. Tuomioistuinten valvontaan ei siten kuulu pelkästään viranomaisen lakivarauksen puitteissa toteuttamien perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden ja asianmukaisuuden sisällöllinen kontrolli. Tuomioistuinten kontrollitehtävä on PL 107 §:n (HM 92.2 §:n) säännökset huomioon ottaen myös muodollinen (*Mäenpää* 1998 s. 123).

[5] Husa pitää KHO:n enemmistön argumentointia, jossa korostuivat oikeustekniset voimaantuloa koskevat seikat, lainsäätäjän tarkoitus ja argumentointi muunlaisen ratkaisun kestämättömyydellä, *lainsoveltajan näkökulmasta varsin ymmärrettävänä* (kurs. ESV). Husan kritiikki kohdistuu sen sijaan tulkinnan apuvälineeksi rakennettuun viivekonstruktioon, joka jätti epäselväksi muille lainsoveltajille, mihin kohtaan tuli piirtää se raja, jonka jälkeen ”perusoikeudet alkavat täydellä tehollaan vaikuttaa ilman erillisiä lainsäätämistoimia” (*Husa*, DL 1998 s. 1067). *Mäenpää* puolestaan kritisoi ratkaisuja siitä, että niissä yksilön palvelussuhdeturvaan kohdistuvat perusoikeusodotukset asetettiin heikompaan asemaan kuin julkisyhteisön etu. Hallintolainkäytön oikeudenkäyntimenettelyjen dynamiikan näkökulmasta tämä on Mäenpään mukaan pulmallista, koska se merkitsee samalla, että oikeusriidan hallinnollisen osapuolen tosiasialliset tarpeet ja olosuhteet saavat vahvemman painoarvon kuin asianosaisen legitiimit odotukset ja perusoikeussäännöksin suojattu asema (*Mäenpää* 1998 s. 127–136). *Scheinin* kritisoi ratkaisuja siitä, että niissä kysymys perustuslain yksityiselle julkista valtaa vastaan tarjoamasta suojasta käännettiin

Ratkaisussa *KHO 1997:128* ei hyväksytty enää sellaista kunnallisen viranhaltijan irtisanomista, jossa kunnallinen virkasääntö oli hyväksytty marraskuussa 1995 eli perusoikeussäännösten voimaantulon jälkeen ja sitä oli sovellettu toukokuussa 1996.[6]

Jyränki katsoo, että perustuslain 3 §:n 3 momentissa suoritettu lainkäytön varaaminen yksinomaan tuomioistuimille on – ehdottoman periaatteen tasolla – valtiosäännössä ainoa tiukaksi ymmärretty jäänne valtion perustehtävien jaosta tai erottelusta. Jos erottelu otetaan vakavasti, tämä puolestaan merkitsee, että tuomioistuimet eivät saa puuttua lainsäädäntö- eivätkä hallintotehtäviin, ellei perustuslaki tätä nimenomaisesti salli.[7] Erottelua rikottaisiin lainsäädännön suunnalla myös silloin, jos korkeimpien oikeuksien ennakkoratkaisuille annettaisiin Suomessa oikeudellinen sitovuus.[8] Jyränki korostaa, että vaikka perustuslain 106 §:n säännökset tuomioistuinten mahdollisuudesta lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan vievät tuomioistuinlaitosta lainsäädäntövallan käyttösuuntaan, tätä tuomioistuinlaitoksen tehtävää on juuri valtiollisten tehtävien erottelun vuoksi poikkeussäännöksenä tulkittava ahtaasti.

Saraviidan mukaan PL 106 § ei estä kokonaan etusijasäännöksen soveltamista säännökseen, jota on arvioitu perustuslakivaliokunnassa. Saraviidan mukaan PL 106 §:n soveltaminen on mahdollista, jos perustuslakivaliokunta on myöhemmin muuttanut tulkintaansa. PL 106 §:n soveltamista Saraviita pitää jonkin verran ongelmallisena tuomioistuimen puolueettomuuden ja riippumattomuuden kannalta, mitä kantaansa kirjoittaja ei tosin juurikaan perustele.[9] Jyrängin tavoin Saraviita korostaa PL 106 §:n maltillista soveltamista.

---

kunnan ja valtion toimivaltajakoa koskevaksi katsoen, että lainsäätäjän laiminlyöntiä ei voitu siirtää kunnan vastuulle (*Scheinin*, Oikeus 1997 s. 1–3). Kritiikin lievintä reunaa edustanee *Bruun*, jonka mukaan yllättävintä ratkaisuissa oli suuren painoarvon antaminen muita työntekijöitä ja virkamiehiä koskevalle lainsäädännölle. Bruunin mukaan lakiin perustuvalta syyltä on voitava edellyttää, että tuo laki tulee sovellettavaksi asianomaiseen henkilöön (*Bruun* 1998 s. 6).

6 Ratkaisu syntyi äänin 7–2. KHO:ssa on tämän jälkeen vielä ratkaistu purkuhakemus, jossa irtisanominen perustui perusoikeusuudistuksen jälkeen hyväksyttyyn virkasääntöön, jossa irtisanomisperusteena oli viran lakkauttaminen. Päätöstä ei purettu (*KHO 23.4.1999 taltio 908*). Tapauksessa katsottiin, ettei kunnan menettely oikeustilan epäselvyyden vuoksi täyttänyt lain ilmeisen virheellistä soveltamista koskevaa purkuedellytystä.

7 *Husa – Pohjolainen* pitävät vallan kolmijako-oppia edelleen merkityksellisenä ”valtiosääntöoikeudellisena periaatteena ja yhtenä yleisenä oppina”. Heidän mukaansa periaatteen pysyttäminen perustuslaissa merkitsee, että sitä on pidettävä edelleen myös 2000-luvun julkishallinnon keskeisenä jäsentäjänä, vaikka se ei enää kovin hyvin tuohon tehtävään sovellu. Globalisaation ja integraation seurauksena vallan jakaminen kolmeen perinteiseen lohkoon on muodostumassa yhä kuvitteellisemmaksi, koska kaikkea hallintotoimintaa ei voida pitää pelkästään lakien soveltamisena ja tulkitsemisena (*Husa – Pohjolainen* 2002 s. 61).

8 Tuomareiden riippumattomuudesta ei voida tehdä johtopäätöstä heidän toimivallastaan ja sen ulottuvuudesta, vaan nämä on johdettava oikeusjärjestyksen muista normeista (*Holopainen*, LM 1981 s. 6). Vastaavalla tavalla hallinnon lainalaisuusvaatimuksesta ei voida päätellä, miten laaja viranomaisen lakiin perustuva toimivaltuus voi olla (*Sinisalo*, LM 1968 s. 30 ja *Hallberg*, JFT 1985 s. 498).

9 *Saraviita* 1999 s. 38.

Vertailun vuoksi todettakoon, että Ruotsissa tuomioistuinten riippumattomuudesta säädetään RF 2:8:ssa. Säännöksen mukaan ”ingen myndighet, ej heller riksdagen får bestämma, hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall”. Ruotsin valtiosäännön mukaan myös hallintoviranomaisten ratkaisutoimintaa suojataan ulkopuolisilta asiattomilta vaikutteilta, sillä RF 11:8:n mukaan mikään viranomainen, eduskunta ja kunnan päättävät elimet mukaan luettuna, ei saa päättää, miten hallintoviranomaisen tietyssä tapauksessa tulee ratkaista asia, ”som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag”. Tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten puolueettomuudesta säädetään puolestaan RF 1:9:ssä.

> Viimeksi mainitun säännöksen mukaan tuomioistuinten, hallintoviranomaisten ja muiden, joilla on julkisoikeudellisia tehtäviä, on toiminnassaan otettava huomioon jokaisen yhdenvertaisuus lain edessä sekä vaatimukset asianmukaisuudesta ja puolueettomuudesta (saklighet och opartiskhet). Ylimmistä tuomioistuimista (HD ja regeringsrätten) säädetään RF 11:1:ssä. Mainitussa säännöksessä todetaan myös, että oikeutta hakea muutosta ylimmiltä tuomioistuimilta voidaan rajoittaa lailla. RF 11:1:n nojalla muiden tuomioistuinten perustamisesta voidaan säätää lailla. RF:ssä rajoitetaan myös tuomioistuinten perustamista satunnaisten tuomioistuinten perustamiskiellolla. Tuomareiden erottamisesta ja toiseen tehtävään siirtämisestä säädetään RF 11:5:ssä. Ylimpien tuomioistuinten jäsenmäärästä säädetään alemmantasoisilla säännöksillä. [10]

Edellä mainituilla säännöksillä tuomioistuinten riippumattomuudesta on käytännössä ollut vaikutusta siihen, että Ruotsin ulkomaalaislaissa (utlänningslag 8:10 a) säädetään erikseen siitä, miten yksilövalitusperusteisten kansainvälisten oikeussuojaelinten tekemiin täytäntöönpanon keskeyttämistä koskeviin pyyntöihin tulee suhtautua. Kuten *Ehrenkrona* on todennut, EIT:n pyyntö valituksen johdosta täytäntöönpanon keskeyttämisestä osoitetaan kyseisen jäsenmaan hallitukselle. Mikäli valittajan asia on hallintoviranomaisen tai tuomioistuimen käsiteltävänä, RF 11 luvun säännökset estävät sen, että hallitus voisi määrätä asiassa käsittelytoimia tai vaikuttaa muutoinkaan vireillä olevien asioiden käsittelyyn.[11] Ulkomaalaislain säännöksen mukaan esitettyä pyyntöä on noudatettava, jollei erityisiä syitä muunlaiseen menettelyyn ilmene. Velvoite koskee myös tuomioistuimia.

---

[10] Kummassakin tuomioistuimessa on 14 jäsentä, joiden määrää voidaan erityisestä syystä myös lisätä (*Strömberg – Lundell* 2004 s. 76–77). Viranomaisten valtiosääntöisestä asemasta ks. *Bull* 1999 s. 112–114. Bullin mukaan Ruotsissa vallitsee erityisesti kuntien ja hallintotuomioistuinten välillä jännitteinen tila, koska kunnat eivät taloudellisesti pysty täyttämään tehtäviään. Toisaalta hallintoon kohdistuvassa tuomioistuinkontrollissa yksityisille on taattu tiettyjä oikeuksia. Bullin mukaan ristiriitaa voitaisiin vähentää tarkentamalla tuomioistuinkontrolli ”till områden där det finns ett starkt intresse av nationella minimistandarder” (mts. 127). Bull korostaa myös kuntien itsehallinnon tarkempaa määrittelytarvetta valtiosäännössä.

[11] *Ehrenkrona*, SvJT 1999 s. 402.

Suomen ulkomaalaislaissa ei ole vastaavaa säännöstä eikä tällaisen säännöksen tarve myöskään ollut esillä nykyistä ulkomaalaislakia valmisteltaessa. Vaikka tämän tutkimuksen tehtävä ei olekaan tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä tuomioistuinten riippumattomuusvaatimuksen tulkinnasta, lähtökohtana voitaneen kuitenkin pitää olettamaa, jonka mukaan perustaso riippumattomuuden tulkinnassa on Suomessa ja Ruotsissa pitkälti samankaltainen, koska oikeusjärjestysten peruspiirteet ovat samankaltaisia.[12] Ruotsin lainsäädännön eräiltä osin eriytyneempi lähestymistapa tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseen johtunee osittain erilaisista kokemuksista erityisesti juuri ihmisoikeussopimusta sovellettaessa.

> EIOS:n soveltamisessa kehittyi jo 1960-luvulla käytäntö, jonka mukaan erityisesti maastapoistamista koskevissa tapauksissa ihmisoikeustoimikunta epävirallisesti vetosi sopimusvaltion hallitukseen pyytäen sitä lykkäämään väitettyä sopimuksen 3 artiklan loukkaamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa ihmisoikeustoimikunnan käsitellessä asiaa. Hallitukset osoittautuivat yleensä yhteistyöhaluisiksi ja noudattivat tätä epävirallista pyyntöä. Epävirallinen käytäntö muotoutui vuonna 1974 toimikunnan työjärjestyksen säännöksi 36. Sittemmin vastaava sääntö sisällytettiin EIT:n työjärjestyksen sääntöön 39.[13]
>
> Käytännössä sääntöä 39 on sovellettu eniten ulkomaalaisasioissa, joissa henkilöä uhkaa välitön maastapoistaminen sellaiseen valtioon, jossa häntä suurella todennäköisyydellä uhkaa sopimuksen 3 artiklassa tarkoitetun kaltainen epäinhimillinen kohtelu. Nämä edellytykset eivät kuitenkaan täyty, jos henkilöllä on käytettävissään valtionsisäiset muutoksenhakukeinot, joilla on lykkäävä vaikutus. EIT:n käytännössä täytäntöönpanosta pidättäytymistä koskevan pyynnön esittämiseen ei ole nähty aihetta silloin, kun henkilöä uhkaa karkotus kolmanteen valtioon, jossa ei ole vainon uhkaa.
>
> Pyyntöä pidättäytyä täytäntöönpanotoimista on sovellettu myös eräisiin toisentyyppisiin tapauksiin, joissa pyynnöllä on haluttu muun ohella turvata tuomioistuimen mahdollisuuksia tutustua tapauksen tosiseikkoihin[14] tai kysymyksessä on ollut henkilön terveydentilasta johtuneet syyt. Käytännössä näissä tapauksissa on ollut kysymys vankeusrangaistuksen suorittamisolosuhteiden arvioinnista sopimuksen 3 artiklan perusteella tehdyn valituksen johdosta.[15]

---

[12] Mielenkiintoista voisi sen sijaan olla sen selvittäminen, eroavatko suomalainen ja ruotsalainen demokratiakäsitys toisistaan ja miten tämä käsitys vaikuttaa oikeusturvan toteutumiseen ja tehokkuuteen. *Jonas Nordqvistin* valtio-oikeudellisessa väitöskirjassa (2001) on selvitetty lainvalmisteluaineiston perusteella, millä tavalla Ruotsissa vallitsee jännitteinen tila toisaalta demokratiaa ja toisaalta oikeussuojaa ja tehokkuutta koskevien käsitysten välillä. Nordqvist selostaa myös aikaisempia vastaavia demokratiaa ja tuomioistuinlaitosta koskevia tutkimuksia (*Nordqvist* 2001 s. 43–66). *Holmström* on vuonna 1998 ilmestyneessä niin ikään valtio-oikeudellisessa väitöskirjassaan verrannut tuomioistuinten asemaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Ranskassa ja Saksassa. Holmströmin mukaan kytkentä tuomioistuinten ja hallinnon välillä on säilynyt voimakkaimpana niissä maissa, joissa hallinto-oikeudellisia kysymyksiä käsitellään omassa tuomioistuinjärjestelmässään (*Holmström* 1998 s. 63).

[13] *Pellonpää* 2000 s. 142.

[14] Esimerkiksi valitusten 7522/76, 7586/76 ja 7587/76 *Ensslin, Baader ja* Raspe *v. Saksan liittotasavalta* osalta tarkoituksena oli tutkia RAF:n mainittujen jäsenten kohtelua vankilassa (*van Dijk – van Hoof* 1998 s. 106).

[15] *van Dijk – van Hoof*, mts. 106.

> Vuonna 1999 EIT:n ensimmäisen osaston piirissä muodostettu jaosto kehotti sääntöä 39 soveltamalla Turkin hallitusta ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi kurdijohtaja *Öcalanin* tapauksessa. Toimenpidepyynnössä korostettiin syytetyn oikeutta olla tehokkaammin yhteydessä lakimiestensä kanssa sekä valittajan oikeutta valittaa EIT:een valitsemiensa asianajajien välityksellä.[16]

Sopimusvaltion rikkomuksia tämäntyyppisiä väliaikaismääräyksiä vastaan ei ole aikaisemmin pidetty rikkomuksina kansainvälistä oikeutta vastaan. Tässä suhteessa oikeuskäytäntö on kuitenkin kehittymässä suuntaan, jonka mukaan rikkomukset väliaikaismääräyksiä vastaan voivat samalla merkitä valtion kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden rikkomusta. Näkemysten muutosta kuvastavat ennen kaikkea Kansainvälisen tuomioistuimen ratkaisu *LaGrand-tapauksessa (Germany v. United States of America 27.6.2001)* sekä EIT:n ratkaisu asiassa *Mamatkulov ja Abdurasulovic v. Turkki* (*EIT 6.2.2003*). Molemmissa ratkaisuissa todetaan, että sopimusvaltioilla on velvollisuus pidättäytyä tuomioistuimen pyynnöstä täytäntöönpanotoimista, jotka estävät sopimuksen mukaisen oikeussuojakeinon käytön.[17] Ratkaisussaan EIT katsoi, että väliaikaismääräyksen noudattamatta jättäminen (luovutus toiseen maahan prosessin aikana) loukkasi tapauksen olosuhteissa sopimuksen 34 artiklassa tarkoitettua yksilövalitusoikeutta.

> Vuonna 2003 jaostokäsittelyssä EIT:ssa ratkaistua asiaa on käsitelty uudestaan suuressa jaostossa, joka päätti *4.2.2005* antamallaan tuomiolla, että Turkki oli rikkonut EIOS 34 artiklan mukaisia velvoitteitaan, vaikka sinänsä 3 artiklaa ei ollutkaan rikottu (äänestys 14–3). Tuomiossa oltiin yksimielisiä siitä, että EIOS 6 artikla ei soveltunut luovutusasiaan.
>
> Tuomion perustelujen mukaan kansainvälisen oikeuden periaatteiden ja oikeuskäytännön mukaan väliaikaisten toimenpiteiden tulkintaa ei voida erottaa pääasiasta eikä päätöksestä, jota väliaikaisilla toimilla pyritään turvaamaan. Wienin valtiosopimusyleissopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuksia on tulkittava vilpittömässä mielessä niiden tarkoituksen valossa ottamalla myös huomioon tehokkuusperiaate. EIT viittasi lisäksi 13 artiklaa koskevaan oikeuskäytäntöönsä, jonka mukaan kansallisilla tuomioistuimilla tulee olla tilaisuus tutkia toimenpiteiden yhteensopivuutta EIOS:n kanssa ennen niiden täytäntöönpanoa. Tätä samaa oikeussuojakeinojen tehokkuusperiaatetta tulee soveltaa myös EIT:n toiminnassa yksilövalitusoikeuden tehokkuuden takaamiseksi (”It is hard to see why this principle of the effectiveness of remedies for the protection of an individual’s human rights should not be an inherent Convention requirement in international proceedings before the Court, whereas it applies to proceedings in the domestic legal system”, tuomion kohta 124). Perustelujen

---

[16] Pellonpään mukaan päätöksen perustelut osoittavat, että kysymyksessä oli poikkeustilanne ja että yleinen väite 6 artiklan loukkauksesta ei voi johtaa väliaikaisen turvaamistoimenpiteen osoittamiseen (*Pellonpää*, mts. 144).

[17] Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta EIT sitä vastoin totesi, että asiassa oli kysymys ulkomaalaisen maahantulosta, maassaoleskelusta ja maastapoistamisesta, jotka eivät koske sopimuksen 6 artiklan tarkoittamalla tavalla henkilön oikeuksia. Tapausta on selostanut muun ohella *Danelius,* SvJT 2003 s. 596.

mukaan valittajien luovuttaminen Uzbekistaniin oli selvästi estänyt heidän EIT:lle tekemiensä valitusten asianmukaista tutkintaa EIT:n vastaavissa tapauksissa noudattaman vakiintuneen käytännön mukaisesti.[18]

Kansainvälinen tuomioistuin totesi puolestaan äänin 13–2 Saksan kanteesta Yhdysvaltojen rikkoneen kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteitaan, koska Yhdysvallat ei ollut estänyt pankkiryöstöstä kuolemaan tuomitun Saksan kansalaisen Walter LaGrandin teloittamista annetusta tuomioistuimen väliaikaismääräyksestä huolimatta. Tulkintansa lähtökohdaksi tuomioistuin otti Wienin valtiosopimusyleissopimuksen 31 artiklan, jonka mukaan sopimuksen tulkinnan tulee tapahtua vilpittömässä mielessä antamalla sopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys. Tulkinnan tulee tapahtua myös sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa.[19]

Kansainvälinen tuomioistuin katsoi (tuomion kohta 102), että tuomioistuimen perussäännön ja 41 artiklan tulkinnasta niiden tarkoituksen ja päämäärän mukaisesti seuraa, että tuomioistuimen antamien väliaikaismääräysten tulee olla sitovia. Väliaikaismääräysten tarkoituksena on ennen kaikkea turvata sopimusosapuolten oikeuksia saada asiassa tuomioistuimen lopullinen ja sitova ratkaisu. Tulkinta väliaikaismääräysten sitovuudesta on johdettavissa myös YK:n peruskirjan 94 artiklasta, jonka mukaan YK:n jäsenvaltiot sitoutuvat noudattamaan Kansainvälisen tuomioistuimen antamia päätöksiä (tuomion kohta 108).

EIOS:n tulkinnassa johtava tapaus täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan pyynnön kansainvälisoikeudellisesta sitovuudesta on ollut aikaisemmin tapaus *Cruz Varas ym. v. Ruotsi (EIT 20.3.1991)*. Mainitussa tapauksessa ratkaistavana oli oikeuskysymys siitä, oliko Ruotsin valtio karkottaessaan turvapaikanhakijan kotimaahansa Chileen kesken ihmisoikeusvalituksen käsittelyn rikkonut sopimusvelvoitteitaan jättäessään samalla noudattamatta toimikunnan antaman pyynnön pidättäytyä täytäntöönpanotoimista. EIT katsoi äänin 10–9, että kysymys väliaikaismääräyksen sitovuudesta oli kansainvälisoikeudellisesti epäselvä. Enemmistön kannan mukaan väliaikaismääräyksellä saattoi tosin olla raskauttavaa merkitystä tulkittaessa valtion mahdollista sopimusrikkomusta esimerkiksi sopimuksen 3 artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa.[20]

Kansainvälisen oikeuden kehitys merkitsee toisaalta, että valtion kansainvälisen oikeuden mukaisen rikkomuksen taustasyynä voi olla myös kansallisen tuomioistuimen toiminta. Tuomioistuinten riippumattomuus ei tästä näkökul-

---

18 EIOS 34 artiklan muunlaisista loukkauksista ks. *Ovey – White* 2002 s. 402.

19 Tulkinnassa otettiin huomioon Kansainvälisen tuomiostuimen perussäännön kieliversioiden erot. Ranskankielisessa sopimustekstissä käytetään sanontaa, jonka mukaan väliaikaismääräysten johdosta on ryhdyttävä toimenpiteisiin (”doivent être prises”). Englanninkielisessä tekstissä puhutaan toimenpiteistä, joihin tulisi ryhtyä (”ought to be taken”). Kieliversioiden erojen synnystä ks. tuomion kohdat 105–106. *Letsasin* mukaan tätä mallia on käytetty muissa kansainvälisissä sopimuksissa, joissa sopimuksen sanamuodon mukaiseksi tulkinnan oletusarvoksi on siten muodostunut, että väliaikaisia määräyksiä ei ole tarkoitettu sitoviksi (*Letsas*, EHRLR 2003 s. 527) *Nowakin* mukaan kansainvälisten sopimusten tulkintaperiaatteita ovat tekstuaalinen, kontekstuaalinen, systemaattinen ja teleologinen tulkintaperiaate. Kansainvälisten sopimusten tunnustettuja tulkintaperiaatteita ovat myös ihmisoikeusmyönteinen tulkinta (”in dubio pro libertate”) ja rajoitusten suppea-alainen tulkinta. Sopimusmääräyksiä ei voida tulkita staattisesti, vaan tulkinnassa on otettava huomioon yhteiskunnallinen kehitys (*Nowak* 1993 s. XXIII–XXIV).

20 Tuomion kohdat 101–103. Vähemmistön 9 tuomaria korostivat EIOS:n autonomista tulkintaa ja väliaikaismääräysten tarkoitusta turvata vireillä olevan oikeusriidan käsittely ja ratkaisu. Tapauksesta ks. esim. *Pellonpää* 2000 s. 146–147 ja *van Dijk – van Hoof* 1998 s. 104–105.

masta merkitse suinkaan vapautusta tai poikkeusta valtion kansainvälisestä vastuusta. Samaa näkökulmaa on tässä tutkimuksessa jo edellä käsitelty suhteessa yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoon.

Perustuslain 21 §:n näkökulmasta, kun kysymys on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten turvaamisesta, tuomioistuinten riippumattomuus hahmottuu seikaksi, jonka perusteella tuomioistuinlaitos tulee rakentaa organisaatioltaan ja resursseiltaan toimivaksi. Tuomareiden riippumattomuus tai tuomioistuinlaitoksen rakenteellinen riippumattomuus eivät ole esteenä ryhtyä toimiin tuomioistuinlaitoksen toiminnan tehostamiseksi. Perustuslain 22 §:stä päinvastoin seuraa, että lainsäätäjällä on tällaiseen tehostamistehtävään ensisijainen velvoite. Perustuslain 22 §:stä seuraa myös lainsäätäjään kohdistuva velvoite pitää lainsäädäntö oikeassa suhteessa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakäytännössä omaksuttuihin käsityksiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksistä ja järjestämistavoista.

1.2 HALLINTOLAINKÄYTÖN JA LAINKÄYTÖN VÄLISESTÄ LINJANVEDOSTA PERUSTUSLAIN 98 §:N NOJALLA

Jyrängin mukaan lainkäyttövallan uskomiselle lainsäädäntövallasta erillisille elimille on useita syitä. Lainsäätäjä edustaa julkista intressiä, kun taas lain soveltamisessa yksityinen ja julkinen intressi saattavat joutua vastakkain. Riippumaton tuomioistuinlaitos soveltuu ristiriitaisten intressien yhteensovittamiseen poliittista elintä paremmin. Riippumattomille tuomioistuimille on myös teknisiä ja työnjaollisia perusteluja. Oikeudenkäyntimenettely, sellaisena kuin se on historiallisesti muodostunut, on täysin toisenlaista kuin lainsäädäntömenettely. Kun lainkäyttö ei kuulu eduskunnalle, yksittäistä lainkäyttöratkaisua ei saa pyrkiä korvaamaan muodollisella lailla.[21] Tämän sääntelytavan esteenä ovat jo perustuslain 21 §:n säännökset oikeudesta saada asia käsitellyksi tuomioistuimessa.

> Jyränki esittää näkemyksen siitä, että yleisten tuomioistuinten asioista *hakemusasiat* kuuluisivat PL 3 §:n erotteluperiaatteen mukaisesti oikeastaan hallintoviranomaisille. Menettelyssä, jossa henkilön oikeusasema vahvistetaan vastaisen varalta jossain tietyssä suhteessa (esimerkkeinä lainhuudatus, kiinnitys ja asiakirjan kuolettaminen), ei ole Jyrängin mukaan kysymys PL 3 §:n 3 momentissa tarkoitetusta tuomiovallan käytöstä.[22] Muutosta oikeaan suuntaan merkitsee Jy-

[21] *Jyränki* 2003 s. 163–164.

[22] Kuulialan mukaan hakemusasioiden käsittelyn laajentuminen uusiin asiaryhmiin on tapahtunut lainvalmisteluasiakirjojen perusteella lähinnä käytännöllisillä perusteilla (*Kuuliala*, LM 2004 s. 659–660).

rängin mukaan sen sijaan, että *vesioikeudet* on lakkautettu ja että niiden käsittelemät asiat on siirretty ympäristölupavirastoille hallintoasioina.[23]

Lainkäytön ja hallintomenettelyn eroa painottava *Jokela* puolestaan pitää vesioikeuksien lakkauttamista epäonnistuneena ratkaisuna ainakin siltä osin, että kaikkia korvausasioita ei ole saatettu yhtenäiseen menettelyyn. Nyt osa korvauksista ratkaistaan kanteella käräjäoikeuksissa, osa taas luvan yhteydessä tai erillisenä hakemusasiana ympäristölupavirastossa. Jokelan mukaan korvausasioiden käsittelyn yhtenäistämiseksi paras ratkaisu olisi, että luodaan ”riittävän puolueeton ja riippumaton asiantunteva elin, joka voisi ratkaista sekä hallinnolliset että oikeudelliset kysymykset”. Jokela ei mainitse tarkemmin, millainen tai mikä tällainen elin olisi, eikä myöskään sitä, miltä osin ympäristölupavirastot eivät ole riittävän puolueettomia ja riippumattomia.[24]

Holman kritiikin kohteena on puolestaan maaoikeuksien lakkauttaminen itsenäisinä tuomioistuimina. Tässä kritiikissä ydin on tuomioistuinlinjojen välisissä painotuksissa. Hänen mukaansa maaoikeuksien arvovallan, toimintakyvyn ja pätevyyden säilyttämiseksi parempi ratkaisu olisi ollut maaoikeuksien yksiköiden määrän vähentäminen tai maaoikeusasioiden yhdistäminen ”asiantuntevien hallinto-oikeuksien verkkoon”. Verrattuna ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamiseen, jossa asiantuntijaviranomaisten asema ja tuomioistuinten asiantuntemus on lisääntynyt, maaoikeusuudistus vei päinvastaiseen suuntaan, kun ”hallintoasia joutuikin KäO:n käsittelyyn ja jatkovalitus käytännössä pysähtyy KKO:n valituslupamuuriin”. Holman mukaan ympäristöasiantuntemusta vaativat asiat saattaisi olla järkevää keskittää ylimmälläkin tasolla riittävän arvovaltaisiin ja asiantunteviin ”ympäristöylioikeuksiin”.[25]

Viime vuosien lainsäädäntökehityksessä on omaksuttu useita ratkaisuja, joissa tuomioistuinlinjojen ”puhtautta” on asioiden joutuisan käsittelyn saavuttamiseksi jouduttu tietoisesti rikkomaan. Tämä merkitsee, että hallintoasioita ei välttämättä käsitellä tuomioistuinvaiheessa hallintotuomioistuimessa vaan käräjäoikeudessa johtuen siitä käytännöllisestä syystä, että käräjäoikeuksia on huomattavasti enemmän kuin hallinto-oikeuksia. Vastaavasti eräissä asiaryhmissä toimivalta on lainsäädännöllä uskottu hallintotuomioistuimelle sen johdosta, että yleisten tuomioistuinten linjasta ei ole löydetty muutoksenhakutyyppiseen asiaan sellaisenaan soveltuvaa tuomioistuinvaihtoehtoa, vaikka asia laatunsa puolesta saattaisikin paremmin soveltua yleisessä tuomioistuinlinjassa käsiteltäväksi. Perustuslain kannalta tällaiset sekajärjestelmät ovat mielenkiintoisia erityisesti suhteessa perustuslain 98 §:n 1 ja 2 momenttiin, joissa vahvistetaan tuomioistuinlaitoksen jako yleisiin tuomioistuimiin ja hallintotuomioistuimiin.

---

23 *Jyränki* 2003 s. 164–165.

24 *Jokela* 2000a s. 124.

25 *Holma* 2003 s. 102–103. Jouko Halila esitti samankaltaisen maa- ja vesiylioikeuden perustamista jo vuonna 1966 (*Jouko Halila*, LM 1966 s. 468). Uusi ylioikeus olisi ollut omalla toimialallaan ylin tuomioistuin, jossa olisi voitu käsitellä eräitä muitakin asioita, kuten kaivosasioita ja rakennus- ja pakkolunastusasioita.

> *Jyrängin* mukaan tuomioistuinlaitosta koskeva sääntely perustuslaissa on paljon tarkempaa kuin hallintokoneistoa koskeva sääntely. Vaikka perustuslaki sallii erityistuomioistuinten perustamisen, ”tiettyyn laajuuteen saatettuna tuollainen tuomioistuinlinjan moninaistaminen” joutuu hänen mukaansa ristiriitaan perustuslain 98 §:ssä edellytetyn kaksilinjaisuuden kanssa.[26]
>
> *Valtiosääntökomitean välimietinnössä 1974* komitean niukka enemmistö (9 jäsentä) oli sitä mieltä, että perustuslaissa tuli hahmotella väljällä tavalla tuomioistuinlaitoksen jakautuminen toisaalta yleisiin tuomioistuimiin ja toisaalta hallintotuomioistuimiin. Komitean vähemmistön (8 jäsentä) mielestä tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta riittivät perustuslain tasoiset säännökset, jotka koskivat ylimpien tuomioistuinten nimeltä mainintaa ja tuomioistuinten riippumattomuutta. Komitea katsoi toisaalta yksimielisesti, ettei tuomioistuinlaitoksen organisaatiosta muutoin ollut aihetta säätää yksityiskohtaisesti lain tasolla, koska tällainen sääntely ”saattaisi jarruttaa lainkäyttöjärjestelmän joustavaa kehittämistä ja antaisi perustuslain suojaa järjestelyille, joilla ei ole merkitystä kansalaisen oikeusturvan takaamiselle”.[27]

Tässä yhteydessä on syytä ottaa esille vertailun vuoksi Ruotsin hallitusmuodossa omaksuttu sääntely yleisistä tuomioistuimista ja toisaalta hallintotuomioistuimista. Ruotsin hallitusmuodossa mainitaan korkein oikeus ja regeringsrätten (RF 11:1), mutta näiden tuomioistuinten välisestä työnjaosta ei säädetä tarkemmin perustuslain tasolla. Prosessioikeudellisessa lainsäädännössä tuomioistuinlinjojen välinen työnjako ilmenee RB 10 luvun 17.1 §:n säännöksestä, jonka mukaan yleisten tuomioistuinten toimivaltaan eivät kuulu ne riidat (tvist), joiden käsittely kuuluu muulle viranomaiselle tai erityiselle tuomioistuimelle (särskild domstol). Lisäksi LAFD 14.1 §:n mukaan, mikäli laissa tai asetuksessa erikseen säädetään, että asian käsittely kuuluu yleiselle hallintotuomioistuimelle joko muutoksenhakuasiana tai muuna asiana, asian käsittelee ensi asteena lääninoikeus (länsrätt). Tätä säännöstä on oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä tulkittu siten, että hallintotuomioistuimen toimivalta on edellyttänyt, että toimivallasta on erikseen säädetty materiaalisessa lainsäädännössä.

> Tähän tulkintakantaan on perustunut myös ns. Stallknecht-tapaus, jossa Ruotsin korkein oikeus (*NJA 1994 s. 657*) katsoi ensiksi, että asian (valittaja ei ollut saanut hänelle myönnettyä kansallista maataloustukea sen vuoksi, että tuki oli maksettu väärälle vastaanottajalle) käsittely kuului hallintotuomioistuimille ja että EIOS 6.1 artikla huomioon ottaen asia tuli voida käsitellä hallintotuomioistuimessa kansallisessa lainsäädännössä olevan valituskiellon estämättä (tuen myöntämistä koskeviin päätöksiin ei saanut hakea muutosta valittamalla).[28]
>
> Regeringsrätten puolestaan katsoi, että asian kuuluminen EIOS 6 artiklan soveltamisalaan oli epävarmaa ja tällä seikalla ei hallintotuomioistuimen toimivallasta säätämisen tapa huomioon ottaen voitu perustella myöskään asian kuu-

---

[26] *Jyränki* 2000 s. 239–240.

[27] *KM 1974:27* s. 10.

[28] ”Uppfattningen att tvistefrågans art skall vara bestämmande för kompetensfördelningen är fullständigt ny i svensk rätt, ja t o m så revolutionerande att man kan ifrågasätta om en avdelning inom HD ensam skall besluta en sådan kursändring” (*Lavin*, JT 1994–1995 s. 736).

lumista hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi (*RÅ 1995 ref. 58*).[29] Asiassa päädyttiin lopulta sovintoon ihmisoikeustoimikunnassa, kun Ruotsin valtio suoritti valittajalle noin kolmanneksen siitä summasta, joka häneltä oli jäänyt saamatta.

Tämän jälkeen ns. Lassagård-tuomiossa regeringsrätten (*RÅ 1997 ref. 65*) katsoi, että valittajalla, jonka pinta-alaperusteinen EU-maataloustuki oli evätty hakemuksen myöhästymisen johdosta, oli oikeus hakea tällaiseen viranomaisen päätökseen muutosta hallintotuomioistuimelta laissa olevan valituskiellon estämättä sen johdosta, että muutoksenhakumahdollisuus oli johdettavissa yhteisön oikeuden oikeussuojan tehokkuutta koskevista periaatteista.[30]

Lassagård-ratkaisu oli eräs tekijä, jonka johdosta Ruotsin hallintolakiin (FL) lisättiin vuonna 1998 uusi 22 a §, jonka mukaan alemmista viranomaispäätöksistä voidaan yleisesti valittaa yleiseen hallintotuomioistuimeen so. lääninoikeuteen (lainmuutos perustui hallituksen esitykseen *prop. 1997/98:101*). Lainmuutoksen jälkeen muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen ei siis enää edellytä, että muutoksenhakumahdollisuudesta on erikseen säädetty materiaalisessa lainsäädännössä, vaikka käytännössä tätä kaksoissääntelytekniikkaa käytetään edelleen.[31] Säännös ei toisaalta estä sitä, että lainsäädännössä edelleenkin saatetaan säätää totaalivalituskielloista hallinto-oikeudellisiin päätöksiin.

---

[29] *Strömbergin* mukaan Ruotsin oikeusjärjestykseen ei sisälly mitään yleistä periaatetta, jonka mukaan yleisen hallintotuomioistuimen toimivaltaa voitaisiin perustella riidanalaisen kysymyksen oikeudellisella luonteella. Tällainen periaate johtaisi hänen mukaansa jopa merkittävään oikeudelliseen epävarmuuteen, koska yleisten tuomioistuinten toimivaltaan kuuluu eräitä asiaryhmiä, joiden voidaan sanoa olevan luonteeltaan julkisoikeudellisia (*Strömberg*, FT 1998 s. 290). *Lavinin* mukaan tuomioistuinten tutkimistoimivallassa on kehittynyt joitain yleisten tuomioistuinten toimivaltaa rajoittavia linjauksia. ”Sålunda har allmän domstol inte prövat yrkanden om åläggande eller förbud för myndighet att fatta visst beslut eller en talan som går ut på att domstolen måtte förklara förvaltningsbeslutet ogiltigt. Vidare har domstolen avstått från att pröva en talan, om detta skulle förutsätta en prövning av diskretionär natur eller förekomsten av viss sakkunskap” (*Lavin*, JT 2000 s. 93–94). *Strömberg* toteaa eräässä toisessa artikkelissaan korkeimman oikeuden edelleen noudattavan Herlitzin 1940-luvulla kehittämää jaottelua, jonka mukaan yleisten tuomioistuinten toimivalta sulkeutuu pois ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseisessä asiassa voidaan muussa järjestyksessä suorittaa ”en allsidig och objektiv rättslig prövning” (*Strömberg*, FT 1999 s. 1–5).

[30] Tapauksista ks. *Nergelius* 2000 s. 79–84. Ruotsin korkein oikeus katsoi väärin maksetun maataloustuen takaisinperinnän puolestaan kuuluvan yleisten tuomioistuinten toimivaltaan tapauksessa *NJA 1996 s. 202* viitaten muun ohella aikaisempaan ratkaisuunsa *NJA 1984 s. 648*. Vm. tapauksesta tarkemmin *Nergelius*, mts. 54–55. Vuoden 1984 ratkaisussa kysymys oli oikeastaan toimivaltaista tuomioistuinlinjaa enemmän siitä, oliko valtakunnallisen asuntoavustuksen takaisinperinnästä säädetty liian alhaisella säädöstasolla, kun myös takaisinperintäsäännökset perustuivat asetukseen. *Lavinin* mukaan Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisulinja on Stallknecht-tapauksen jälkeen muodostunut takaisinperinnän edellytyksiä koskevissa asioissa kasuistiseksi (*Lavin*, JT 2000 s. 96).

[31] ”Denna teknik innebär en dubbel reglering som är värdefull som information till allmänheten med knappast kan vara en förutsättning för att huvudregeln i 22 a § skalla kunna tillämpas” (*Strömberg*, FT 1998 s. 293).

Malmqvistin mukaan Stallknecht-tapaus osoittaa, että kaksilinjaisessa tuomioistuinlaitoksessa on vaarana tulkintojen ristiriitaisuus, kun Ruotsissa ei ole erikseen säädetty mistään menettelystä, jossa voitaisiin vahvistaa, kumman tuomioistuinlinjan kannanottoa on pidettävä lainmukaisena.[32]

Bohlin – Warnling-Nerep katsovat, että Ruotsin tuomioistuinlaitoksen erilinjaisuudesta aiheutuvia ongelmia, kuten päällekkäisiä prosesseja tai hallintopäätösten puutteellista täytäntöönpanokelpoisuutta, ei voida ratkaista tuomioistuinten oikeuskäytännön perusteella ja pienin lainsäädäntömuutoksin, vaan Ruotsissa tarvittaisiin tuomioistuinlaitoksen toimivaltakysymysten syvällistä uudistamista.[33] Kokonaisuudistusta ennen voitaisiin heidän mukaansa käyttää väliaikaisia lainsäädäntöratkaisuja, kuten korkeimpien oikeuksien jäsenistä muodostettavaa konpetenssituomioistuinta, joka olisi toimivaltainen ratkaisemaan tuomioistuinlinjojen väliset kompetenssiristiriidat. Kokonaisuudistusta ennen lainsäädäntöön voitaisiin myös väliaikaisesti koota tärkeimmistä ennakkopäätöksistä syntyneet kannat, jotka auttaisivat sijoittamaan asian joko hallintotuomioistuimen tai yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.[34] Kirjoittajat toteavat, että pitkällä tähtäyksellä vaihtoehtona voisi tulla kysymykseen myös tuomioistuinlinjojen yhdistäminen. Tällainen malli sisältää heidän mukaansa kuitenkin vaaran siitä, että tuomitsemistoiminnan yleinen tietotaso laskee erikoistumisen hävitessä.

Edellä selostettujen ratkaisujen jälkeen tuomiossa *NJA 2001 s. 22* (*Fimgro*) Ruotsin korkein oikeus on päätynyt kannalle, jonka mukaan EIOS:n mukaisena oikeussuojakeinona ei tulisi pitää hallintolainkäytön järjestyksessä tehtävää valitusta viranomaisen päätöksestä lääninoikeudelle sellaisessa tapauksessa, jossa yksityinen velvoitettu voi nostaa negatiivisen vahvistuskanteen maksun palautusvelvollisuudestaan yleisessä tuomioistuimessa.

Tapausta kommentoinut *Torbjörn Andersson* katsoo, että Ruotsin oikeussuojajärjestelmässä erittäin suuria ongelmia aiheutuu siitä, että hallintoasioissa muutoksenhakutie on avattu FL 22 a §:n lisäyksellä muuttamatta samaan aikaan ulosottolainsäädäntöä, joka ei tunnusta hallintopäätöksille täytäntöönpanokelpoisuutta. Tämän johdosta hallintoviranomaiset joutuvat hakemaan vahvistuksen yksityisille määräämilleen palautusvelvoitteille ulosottolainsäädännön (UB) mukaisessa järjestyksessä ja käyttäen siten yleisiä tuomioistuimia. Näiden kahden järjestelmän yhteensovittamattomuudesta aiheutuu kaksinkertaisia prosesseja eikä selvänä voida pitää sitä, miten yleisten tuomioistuinten toimivalta tällaisessa tilanteessa tulisi määrittää (”laglighetsprövning” vai ”betalningsskyldighetens innehåll”).

De lege ferenda Andersson esittää eräänä vaihtoehtona, että viranomaiset voisivat nostaa velvoittamiskanteen suoraan hallintotuomioistuimessa, jolloin sama tuomioistuinlinja käsittelisi kaikki tukea koskevat asiat. Asiassa saataisiin siten suoraan myös ulosottolain vaatimalla tavalla tuomioistuimen ratkaisu ulosottoperusteeksi.[35]

Andersson ei kuitenkaan päädy suosittamaan tuota ehdotusta. Hän huomauttaa lisäksi siitä, että lainsäätäjä on FL 22 a §:n säätämisen jälkeen jättäytynyt passiiviseksi suhteessa myös RB 10:17:een, joka säätelee hallinnon ja lainkäy-

[32] *Malmqvist*, SvJT 1996 s. 201–202.
[33] *Bohlin – Warnling-Nerep* 2004 s. 351–352.
[34] *Bohlin – Warnling-Nerep*, mts. 353–354.
[35] *Torbjörn Andersson*, SvJT 2001 s. 879.

> tön välistä toimivaltaa. Jotta korkeimman oikeuden tässä tilanteessa omaksumaa ratkaisulinjaa (NJA 2001 s. 22) voitaisiin noudattaa, tulisi Anderssonin mukaan luopua RB 10:17:n mukaisesta toimivaltajaosta hallinto- ja tuomioistuinasioiden kesken ja vaatia, että yleisissä tuomioistuimissa voitaisiin tutkia julkisoikeudellisen suorituksen palautusperuste kokonaisuudessaan.[36]
>
> Andersson päätyy siis kannanmuodostuksessaan siihen, että hallintotuomioistuinlinjasta tulisi luopua tukien palauttamista koskevissa asioissa. Anderssonin kantaan näyttää vaikuttaneen ratkaisevasti näkemys siitä, että hallintoviranomaisen palautusvelvollisuudesta antamalla ratkaisulla ei ole positiivista oikeusvoimavaikutusta eivätkä yleiset tuomioistuimet näin ollen olisi missään tilanteessa sidottuja ulosottoperustetta harkitessaan hallintoviranomaisen tai myöhemmin hallintotuomioistuimen tekemään ratkaisuun.

Suomalaisesta näkökulmasta arvioituna Anderssonin kannattama korkeimman oikeuden ratkaisumallin vahvistaminen näyttäisi estävän rinnakkaisprosessit, koska hallintolainkäytön järjestyksessä tehtävälle valitukselle ei jäisi mitään käytännön merkitystä. Toisaalta Anderssonin mallin mukaisesti ajateltuna Ruotsin hallintolainkäytössä ei jäisi käsiteltäväksi lainkaan tukien takaisinpalautusta koskevia valituksia, mikä merkitsisi melkoista hallinto-oikeudellisen päätöksenteon siirtymää yleiseen lainkäyttöön ja samalla prosessilajin muutosta. Tämä toimivallan siirtymä ei näytä huolestuttavan Anderssonia, joka näyttää pitävän ulosottolainsäädännön muuttamista kokonaan poissuljettuna vaihtoehtona. Käytännössä myös ulosottolainsäädännön muuttaminen turvaisi käsittelyn pysymisen yhdessä prosessilajissa ja yhdessä tuomioistuinlinjassa sekä sulkisi pois rinnakkaisprosessit.

Kuten edellä jo totesin, perustuslain 98 ja 99 §:n mukaisesta tuomioistuinlinjojen jaosta ei ole pidetty Suomessakaan tiukasti kiinni. Lainsäädännöstä on löydettävissä eräitä ratkaisuja, joissa hallintopäätöksen oikeussuojamenettelyä toteutetaan yleisessä tuomioistuimessa ja vastaavasti enemmän lainkäyttöön liittyvää oikeussuojamenettelyä muutoksenhakuna hallintolainkäytössä. Näissä poikkeuksellisissa asiaryhmissä on kuitenkin erityisiä perusteita sille, miksi hallintoasioiden ja tuomioistuinasioiden välisestä toimivaltajaosta ja samalla hallintotuomioistuinten ja yleisten tuomioistuinten välisestä toimivaltajaosta on ollut syytä poiketa.

Ensiksi mainitusta asiaryhmästä tarjoaa esimerkin ulkomaalaislainsäädännön mukaisesti viranomaisen hallintopäätöksellä säilöön otetun *ulkomaalaisen säilöönoton edellytyksiä ja jatkamista* koskevan asian tuomioistuinkäsittely. Toinen esimerkki oikeudelliselta luonteeltaan sekamuotoisesta tuomioistuinkäsittelystä on jäljempänä selostettava *rangaistusten täytäntöönpanoon liittyvä menettely*, jossa ulkomaalainen vanki voidaan suostumuksestaan riippumatta siirtää suorittamaan rangaistustaan joko omaan kotimaahansa tai muuhun valtioon. Ensiksi mainitussa asiaryhmässä käsittelyä ei ole järjestetty varsinaiseksi muutoksenhakumenettelyksi. Jälkimmäisessä asiaryhmässä kysymys on puo-

[36] *Torbjörn Andersson,* mts. 884.

lestaan yksiasteisesta hallinto-oikeudellisesta muutoksenhausta, vaikka muutoksenhaun kohdetta on vaikea mieltää perinteiseksi hallintopäätökseksi, kun kohteena on vankeusrangaistusten täytäntöönpano.

Ulkomaalaisen säilöönotosta ja poikkeuksellisesti poliisin tiloihin tapahtuneesta säilöönotosta on päätöksen tehneen virkamiehen ilmoitettava viipymättä ja viimeistään säilöön ottamista seuraavana päivänä säilyttämispaikan käräjäoikeudelle tai kiireellisessä tapauksessa muullekin käräjäoikeudelle. Käräjäoikeuden on otettava asia käsiteltäväkseen viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Käräjäoikeus on asiassa päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Asian käsittely voi tapahtua myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin käräjäoikeuden istunnosta säädetään. Säilöönotettu on tuotava istuntoon kuulemista varten. Jos säilöönottoa päätetään jatkaa, käräjäoikeuden on käsiteltävä asia uudelleen aina viimeistään kahden viikon kuluttua edellisen päätöksen tekemisestä.

> Vuonna 1998 otettiin säilöön ulkomaalaislainsäädännön perusteella 423 henkilöä ja vuonna 1999 yhteensä 566 henkilöä. Vuonna 2000 säilöön otettiin tällä perusteella 685 henkilöä. Vuonna 1999 säilöönotto kesti keskimäärin kolme vuorokautta. Tapauskohtaisesti säilöönoton kesto vaihteli yhdestä vuorokaudesta aina puoleen vuoteen.[37]

Edellä mainituista lukumäärätiedoista voidaan päätellä, miksi hallinnollista säilöönottoa koskevaan viranomaispäätöksentekoon ei ole voitu järjestää hallinto-oikeudellista oikeussuojamenettelyä esimerkiksi alistusmenettelynä taikka muutoksenhakumenettelynä. Asiaa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 192/2001 vp) tuomioistuinlinjan valintaa säilöön otetun oikeuksien rajoittamista koskevissa asioissa perusteltiin asiayhteyden (käräjäoikeudet käsittelevät myös muun lainsäädännön mukaisia säilöönottoja) lisäksi käräjäoikeuksien verkoston tiheydellä ja sillä, että kiellot ja rajoitukset vaikuttivat säilöön otetun elämään välittömästi, jolloin myös valitus tulisi käsitellä mahdollisimman pikaisesti. Pikaisen käsittelyn arvioitiin onnistuvan paremmin käräjäoikeuksissa säätämällä menettelystä erityissäännöksiä.[38]

> Säilöönotettu ulkomaalainen voi myös hakea käräjäoikeudelta muutosta eräisiin säilöönottoyksikössä tai säilyttämispaikassa tehtyihin päätöksiin. Tällaisia ratkaisuja ovat säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) 26 §:ssä luetellut päätökset tapaamisoikeuden epäämisestä, puhelimen tai sähköisen viestinnän rajoittamisesta tai kieltämisestä sekä poistumisluvan epäämisestä sekä kiellettyjen esineiden ja aineiden poisottamisesta. Käräjäoikeuden on otettava muutoksenhakuasia käsiteltäväkseen viimeistään siinä istunnossa, jossa käsitellään ulkomaalaisen säilöön ottamisen jatka-

[37] *HE 192/2001 vp* s. 6.
[38] *HE 192/2001 vp* s. 19.

misedellytyksiä. Käräjäoikeuden päätökseen oikeuksien rajoittamista koskevassa asiassa ei saa hakea valittamalla muutosta.

Ulkomaalaislainsäädäntöön perustuvien säilöönottoasioiden valitustietä pidettiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 54/2001 vp) poikkeuksellisena suhteessa PL 98 ja 99 §:ään. Valiokunnan mukaan oli kuitenkin perusteita ohjata säilössäpidon aikaisia oikeuksia koskevat valitukset samalle tuomioistuinlinjalle, jossa käsitellään muutoinkin säilöön ottamista koskevia kysymyksiä. Lain 33 §:n kielto hakea muutosta käräjäoikeuden päätökseen ei valiokunnan mukaan vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.[39]

Kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annetun lain (21/1987) 24 §:n (236/2001) mukaan oikeusministeriön eräistä päätöksistä saadaan hakea muutosta valittamalla HLL:n mukaisesti Helsingin hallinto-oikeuteen. Nämä ministeriön päätökset koskevat vieraan valtion tuomioistuimen Suomen kansalaiselle tai sellaiselle henkilölle, jolla on Suomessa kotipaikka, määräämän vapaudenmenetysseuraamuksen täytäntöönpanoa Suomessa (3 §:n 2 momentti) taikka Suomessa tuomitun lainvoimaisen seuraamuksen täytäntöön panemista vieraan valtion pyynnöstä tai suostumuksella tuomitun tultua määrätyksi käännytettäväksi tai karkotettavaksi Suomesta (19 §:n 2 momentin 2 kohta).[40] Helsingin hallinto-oikeuteen voidaan lain 24 §:n mukaan valittaa myös oikeusministeriön päätöksistä, jotka koskevat tuomitun avustajana toimineelle valtion varoista suoritettavia korvauksia sekä eräissä tapauksissa avustajan määräämisen epäämistä. Jatkomuutoksenhaku Helsingin hallinto-oikeuden päätöksistä on kielletty.

Lainmuutos (236/2001) liittyi Euroopan neuvostossa hyväksytyn tuomittujen siirtämisestä tehdyn yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen blankettimuotoisella lailla (HE 1/2001 vp). Lisäpöytäkirja täydentää tuomittujen siirtämisestä tehtyä yleissopimusta (SopS 13/1987), johon Suomi liittyi vuonna 1987.

Lisäpöytäkirja mahdollistaa vapausrangaistuksen täytäntöönpanon siirtämisen vieraasta valtiosta tuomitun kotivaltioon ilman tuomitun suostumusta, jos tuomittu pakenemalla pyrkii karttamaan rangaistuksen täytäntöönpanoa tai sen

---

[39] *PeVL 54/2001 vp* s. 5. Valiokunta viittasi lausunnossaan valituskiellon valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin osalta aikaisemmin esittämäänsä näkemykseen, jonka mukaan muutoksenhakukielto käräjäoikeuden ratkaisuun rikesakkoasiassa ei ollut HM 16 §:n vastainen, koska poikkeamista oli tuossa yhteydessä pidettävä ”oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen asialliselta merkitykseltään vähäisenä” (*PeVL 30/1998 vp* s. 2–3).

[40] Helsingin HAO:n ratkaisu *21.3.2003 taltio 156/2* koski Suomesta maasta poistettavaksi määrätylle Viron kansalaiselle Suomessa tehdystä rikoksesta tuomitun vankeusrangaistuksen määräämistä täytäntöön pantavaksi Virossa. Ratkaisussaan HAO katsoi, että PL 9.4 §:ssä tarkoitetun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun uhkaa ei sellaisenaan vielä sisältänyt se mahdollisuus, että täytäntöönpanon siirtäminen Viroon saattoi olennaisesti pidentää henkilön vankeudessaoloajan kestoa. Saadun selvityksen mukaan Viron vankilaolosuhteita ei voitu ainakaan yleisesti pitää sellaisina, että ne itsessään johtaisivat siirtämistilanteessa ihmisarvoa loukkaavan kohtelun uhkaan.

> jatkamista. Siirtäminen ilman tuomitun suostumusta on mahdollista myös siinä tapauksessa, että tuomitulle määrättyyn seuraamukseen tai siihen liittyvään hallinnolliseen päätökseen sisältyy määräys karkottamisesta tai muusta toimenpiteestä, jonka seurauksena tuomitun ei vankilasta vapautumisensa jälkeen sallita jäävän sen valtion alueelle, jossa seuraamus on määrätty. Lisäpöytäkirjaa vastaavat säännökset sisältyvät 25.3.2001 voimaan tulleeseen Schengen-säännöstöön.

Mainitussa laissa oli aikaisemmin valituskielto, jonka mukaan oikeusministeriön päätöksiin ei saanut hakea valittamalla muutosta. Hallituksen esityksessä muutoksenhakumahdollisuuksia on perusteltu erityisesti PL 21 §:n säännöksillä ja sillä, että oikeustila on erilainen siirtämisen tullessa mahdolliseksi henkilön vastustuksesta huolimatta.

> Helsingin HAO:n valintaa muutoksenhakutuomioistuimeksi perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 1/2001 vp) erityisesti sillä, että mainittu tuomioistuin toimii valitusviranomaisena myös monissa ulkomaalaislain säännöksiin perustuvissa asioissa. Tuomioistuimella arvioitiin olevan asiantuntemusta paitsi pakolaisoikeudesta myös kansainvälisten ihmisoikeuselinten oikeuskäytännöstä sekä vieraiden valtioiden olosuhteista. Näiden kysymysten tunteminen on tärkeää myös täytäntöönpanon siirtämistapauksia käsiteltäessä.[41]

Eräissä viimeaikaisissa lainsäädäntöhankkeissa sekamuotoisten tuomioistuinmenettelyjen kehittäminen näyttää kuitenkin edenneen varsin pitkälle PL 98 ja 99 §:n mukaisista rajoista. Viittaan tältä osin ensinnäkin *öljypäästömaksutyöryhmän mietintöön* (*OM Työryhmämietintöjä 2004:4*), jossa ehdotetaan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annettuun lakiin (300/1979, jäljempänä alusjätelaki) lisättäväksi uusi 2 a luku öljypäästömaksusta.

Työryhmän ehdotuksen mukaan öljypäästömaksun määräisi rajavartiolaitos. Maksu olisi luonteeltaan *hallinnollinen seuraamus* öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta sisäisillä aluevesillä, aluemerellä tai Suomen talousvyöhykkeellä. Maksu määrättäisiin aluksen omistajalle tai laivanisännälle. Maksun suuruus määräytyisi taulukon mukaisesti päästön määrän ja aluksen koon perusteella. Maksun määrääminen edellyttäisi objektiivista näyttöä päästöstä, mutta muutoin maksun määrääminen ei riippuisi tahallisuudesta tai tuottamuksesta. Maksua voitaisiin alentaa tai se voitaisiin myös jättää määräämättä, jos maksuvelvollinen osoittaa maksun olevan kohtuuton. Maksupäätökseen haettaisiin muutosta valittamalla Helsingin käräjäoikeudessa toimivaan merioikeuteen. Merioikeudessa muutoksenhakuasian käsittelyyn sovellettaisiin *hake-*

[41] Laissa säädetään valitustyypiksi hallintovalitus, joten täytäntöönpanoakin koskeva sääntely perustuu HLL:iin. Mahdollisten palauttamisesta aiheutuvien ongelmien välttämiseksi esityksessä katsotaan, että siirtämistoimenpiteisiin ei tulisi ryhtyä ennen ministeriön päätöksen lainvoimaisuutta (*HE 1/2001 vp* s. 22).

muslainkäyttöä koskevia OK:n säännöksiä.[42] Muutosta merioikeuden päätökseen haettaisiin valittamalla hovioikeuteen.

Työryhmän mietinnössä ehdotettua uutta hallinnollista seuraamusmaksua luonnehditaan toteamalla, että maksu ”jää käytännössä rikosoikeudellisen rangaistuksen ja tavallisen (esimerkiksi velvoittavan) hallintopäätöksen välimaastoon”.[43] Työryhmän mukaan rangaistusmaksun ”omatyyppisen luonteen” vuoksi ehdotettua poikkeavaa muutoksenhakujärjestelmää voidaan pitää perusteltuna. Työryhmä perustelee ehdotusta myös viittaamalla siihen, että alusjätelain mukaan laillisena tuomioistuimena tiettyä alusta tai siitä aiheutuneeksi väitettyä vesien pilaantumista koskevassa asiassa on asianomaisen paikkakunnan käräjäoikeus. Työryhmän mukaan ehdotuksen mukaisella käsittelyjärjestyksellä on myös yhteisön lainsäädännöstä johdettavia perusteita. Työryhmä viittaa viimeksi mainitulta osin puitepäätösehdotukseen, joka koskee vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista taloudellisiin seuraamuksiin (asiakirja 6838/04 COPEN 24). Tässä jo poliittisesti hyväksytyssä ehdotuksessa lähdetään siitä, että sakkojen ja niihin rinnastettavien sanktioiden täytäntöönpano toisessa jäsenvaltiossa edellyttää mahdollisuutta saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, joka on toimivaltainen rikosasioissa.

Siviilioikeudellista käsittelyjärjestystä työryhmä perustelee lisäksi sillä seikalla, että Suomessa syyttäjä ei osallistuisi, toisin kuin Ruotsissa, asian selvittämiseen (esitutkintaan). Ehdotettua prosessisääntelyä pidetään tarpeellisena myös menettelyllisen tarkoituksenmukaisuuden vuoksi eli prosessisäännöksillä pyritään joustavuuteen. Työryhmän mukaan prosessia koskeva ehdotettu erityissääntely, joka koskee sekä prosessilajia että toimivaltaista tuomioistuinta, on tarpeen sen vuoksi, että valittajista osa tulisi olemaan ulkomaalaisia yhtiöitä.

Työryhmän mietinnössä ei ole tarkemmin esitetty näkemyksiä siitä, minkälainen rooli merioikeudella olisi ehdotettujen käsittelysäännösten perusteella asian selvittäjänä, kun muutoksenhaun kohteena on kuitenkin selkeästi hallintopäätös. Työryhmän mietinnössä ei myöskään ole pohdittu sitä, eikö vastaavia käsittelyjärjestyksen selkeyttä, informatiivisuutta ja joustavuutta koskevia tavoitteita olisi ollut mahdollista saavuttaa myös hallintolainkäyttöjärjestelmän piirissä keskittämällä asiat Vaasan hallinto-oikeuteen, jonka toimivaltaan muutoin kuuluvat käräjäoikeuksia ja merioikeuksia monipuolisemmin sekä vesien että ympäristön pilaamista koskevat asiat. Esteenä keskittämiselle Helsingin ulkopuolella sijaitsevaan tuomioistuimeen tuskin voidaan pitää sitä työryhmän mainitsemaa perustetta, että valittajat olisivat usein ulkomaisia yhtiöitä.

Verrattaessa hakemuslainkäyttöä koskevia OK 8 luvun (sellaisena kuin ne ovat uudistettuna lailla 768/2002) säännöksiä HLL:n vastaaviin käsittelysään-

---

[42] Ruotsissa vastaavan maksun määrää rannikkovartiosto. Maksupäätöksestä voidaan valittaa merioikeuteen. Tuomioistuinprosessiin sovelletaan rikosprosessin säännöksiä (*OM Työryhmämietintöjä 2004:4* s. 5).

[43] *OM Työryhmämietintöjä 2004:4* s. 13.

nöksiin, voidaan todeta, että käsittelysäännökset ovat eräiltä osin HLL:n säännöksiä huomattavasti epämääräisempiä ja puutteellisempia. Kun työryhmän ehdotuksen perusteella valitukseen sovellettaisiin hakemuslainkäyttöä koskevia käsittelysäännöksiä, huomio kiinnittyy ensinnäkin säännökseen, jonka mukaan valituksessa (hakemuksessa) on lähtökohtaisesti ilmoitettava vain yksilöity vaatimus tai pyydetty toimenpide. Lisäksi valituksessa on *tarvittaessa* ilmoitettava OK 8:2.1:ssä yksilöityjä seikkoja, joihin kuuluvat muun ohella vaatimuksen tai toimenpiteen perusteena olevat seikat. HLL:n mukaan valituksen perusteena olevat seikat kuuluvat valituskirjelmän perussisältövaatimuksiin. OK 8:7:1:n mukaan asia jätetään sillensä, jos valittaja (hakija) ei noudata tuomioistuimen kehotusta antaa kirjallista lausumaa tai jää pois tuomioistuimen istunnosta. HLL:n mukaan valittajan passiivisuus voi johtaa asian tutkimatta jättämiseen eli asiaratkaisun antamatta jättämiseen vain siinä tapauksessa, että valituskirjelmä on sisällöllisesti puutteellinen eikä sitä täydennysmenettelyssäkään saada vastaamaan valituskirjelmän perussisältövaatimuksia.[44]

Hallituksen esityksessä (HE 137/2004 vp) ehdotettiin puolestaan, että arvopaperimarkkinalainsäädännön valvonnassa otettaisiin käyttöön kaksi uutta hallinnollista seuraamusmaksua, joista säädettäisiin tarkemmin Rahoitustarkastuksesta annetussa laissa (587/2003). Kumpikin maksu määrättäisiin suoritettavaksi valtiolle. Hallituksen esitys on eräiltä osin muutettuna hyväksytty eduskunnassa keväällä 2005. Ehdotettu hallinnollinen sanktiomaksujärjestelmä on hyväksytty, mutta jäljempänä tarkemmin selostettua ehdotusta maksuihin liittyväksi oikeussuojajärjestelmäksi ei ole hyväksytty. Asian käsittelyn aikana perustuslakivaliokunta (PeVL 4/2005 vp) päinvastoin edellytti, että hallintooikeudelliseen sanktiojärjestelmään tulee liittää hallintolainkäyttöön perustuva oikeussuojajärjestelmä.

Viitatussa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että mainitun lain 24 a §:ssä säädettäisiin *rikemaksusta* ja 26 a §:ssä *seuraamusmaksusta*. Rahoitustarkastus voi määrätä rikemaksun erilaisten ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyönnistä taikka rikkomuksesta, joka koskee sijoitusrahaston laissa tai säännöissä määrättyjä varojen sijoittamisrajoituksia. Ehdotuksen mukaan se, jolle rikemaksu on määrätty, olisi voinut saattaa asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Muussa tapauksessa päätös rikemaksun määräämisestä olisi jäänyt pysyväksi. Esityksen mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä vakavammista rikkomuksista, ja maksun määrää Rahoitustarkastuksen tekemästä esityksestä markkinaoikeus. Hallituksen esityksen mukaan kummankin maksun käsittelyyn olisi markkinaoikeudessa sovellettu OK 8

[44] Työryhmän mietinnön mukaan VeroUL ei sovellu öljypäästömaksun täytäntöönpanoa koskevaksi sääntelyksi, koska ”VeroUL:n nojalla peritään ennen muuta sellaisia maksuvelvoitteita, jotka eivät nojaudu hallintopäätökseen” (*OM Työryhmämietintöjä* 2004:4 s. 15). Erityislainsäädännössä VeroUL:n viittaukset kuitenkin kohdistuvat yleensä juuri erillisellä hallintopäätöksellä ratkaistuihin asioihin.

luvun hakemuslainkäyttöä koskevia säännöksiä.[45] Esityksen mukaan markkinaoikeuden päätöksestä olisi voitu valittaa valitusluvanvaraisesti korkeimpaan oikeuteen.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tuomioistuinlinjan valinta oli suoritettu yksinomaan sillä perusteella, että ehdotettujen rangaistusluontoisten hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten arvopaperimarkkinalainsäädännön rikkomusten osalta haluttiin välttää ne bis in idem -kiellon rikkomista. Tästä syystä tuomioistuinlinjassa painotettiin sellaista ratkaisua, jossa käsittelevät tuomioistuimet olisivat tottuneita rangaistussäännösten soveltamiseen. Viimeksi mainittu perustelu tosin herättää kysymyksiä erityisesti markkinaoikeuden valinnan osalta, kun otetaan huomioon, että markkinaoikeuden ja sen edeltäjien markkinatuomioistuimen ja kilpailuneuvoston toimivaltaan ei ole kuulunut eikä kuulu rikosoikeudellisten rangaistusten määrääminen.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa perustuslain 98 ja 99 §:n merkitystä ei ole lainkaan pohdittu. Kun otetaan huomioon, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvat kilpailu- ja hankinta-asiat käsitellään jo nyt hallintolainkäytön järjestyksessä, prosessisäännösten valinta vaikutti alun alkaen epätarkoituksenmukaiselta ratkaisulta. Suhteessa perustuslakiin hallituksen esitystä voidaan pitää arveluttavana toisessakin suhteessa. Tämä tarkastelu, jota hallituksen esityksessä ei myöskään ole suoritettu, perustuu muutoksenhakumahdollisuuksien turvaamiseen hallintoasioissa perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla.

> Menettely, jossa sanktiota koskeva päätös saatettaisiin tuomioistuimen ratkaistavaksi hakemuksella, on samankaltainen kuin *rikesakkomenettelylaissa*.[46] Tämä laki, jonka nimike on muutettu lailla 552/1999, on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä. Syynä perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämiseen ovat olleet juuri puuttuvat muutoksenhakumahdollisuudet, sillä rikesakkolain 17.2 §:n mukaan alioikeuden rikesakkoasiassa antamaan päätökseen ei saa hakea valittamalla muutosta.
>
> Rikesakkolakiehdotuksesta lausuntonsa antanut perustuslakivaliokunta katsoi aikanaan, että silloinen HM 53 § edellytti, että KKO:lla oli oltava mahdollisuus ylimmän tuomiovallan käyttäjänä antaa ratkaisuja kaikissa tapauksissa, joihin liittyi tuomiovallan käyttöä ja tuomarien lainkäyttöä. Kun lakivaliokunta ei ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan esittämää käsitystä tarpeesta turvata rikesakkoasioissa normaali muutoksenhaku, laki säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Lakivaliokunta perusteli pitäytymistään muutoksenhakukieltoon erityisesti sillä, että rikesakkoasioilla ei ollut syytä kuormittaa jo

[45] Hallituksen esityksen mukaan, koska kysymyksessä olevat hallinnolliset seuraamukset ovat rangaistusluontoisia, olisi perustellumpaa, että niiden kohdalla noudatetaan ”samaa toteennäyttämisjärjestystä kuin rikosasioiden käsittelyssä”. Mainitusta syystä hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että Rahoitustarkastuksen tulee näyttää maksun määräämisen edellytykset (*HE 137/2004 vp* s. 83).

[46] Rikesakkoa koskevassa oikeudenkäynnissä menettelysäännöksinä sovelletaan kuitenkin rikesakkomenettelylain omien säännösten lisäksi ROL:ia, joten menettelysäännökset ovat rikosprosessioikeudellisia (rikesakkomenettelylain 14.1 §).

muutoinkin ruuhkautuneita muutoksenhakutuomioistuimia. Lisäksi valiokunta piti riittävänä muutoksenhakukeinona mahdollisuutta ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttämiseen.[47]

Vuoden 1999 sakkouudistuksen yhteydessä (HE 74/1998 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että vaikka rikesakkojen käyttöalaa oli tarkoitus laajentaa huomattavasti, hallituksen esityksessä ei edelleenkään esitetty muutosta lain 17.2 §:n muutoksenhakukieltoon. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 30/1998 vp) todennut, että ehdotetussa uudessa sääntelyssä täyttyy HM 16.1 §:n (PL 21.1 §:n) mukainen vaatimus, koska esityksessä jää voimaan rikesakkolain 12 §, jonka perusteella rikesakkomääräyksen saaneella on oikeus saattaa asia yleisen alioikeuden käsiteltäväksi. Valiokunnan mukaan sen sijaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-alueena mainittu oikeus hakea muutosta ei toteudu esityksen mukaisessa uudessakaan järjestelmässä.[48] Tätä poikkeamista valiokunta on kuitenkin edelleen pitänyt hyväksyttävänä, koska rikesakoissa on kysymys vähäisiksi luonnehdittavista rikoksista ja niistä tuomittavista vähäisistä rangaistuksista.

Kuten edellä on jo todettu, tuomioistuinlinjan jaosta yleisiin tuomioistuimiin ja hallintotuomioistuimiin säädetään perustuslain 98 §:n 1 ja 2 momentissa. Mainitussa pykälässä säädetään lisäksi *satunnaisten tuomioistuinten asettamiskiellosta* (4 momentti) ja *erityistuomioistuimista* (3 momentti). Perustuslain mukaan erityistuomioistuimet käyttävät yleisistä tuomioistuimista poiketen tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla. Perustuslaissa edellytetään, että erityistuomioistuimista säädetään muutoin lailla.

Tuomioistuinlaitoksen perusrakennetta koskevien säännösten lisäämistä perustuslakiin perusteltiin lainvalmistelussa sillä, että julkisen vallan käyttöä koskevien perusratkaisujen tulee ilmetä kattavasti perustuslaista. Perustuslaki 2000 -työryhmä korosti, että kaikki julkisen vallan käyttö on voitava viime kädessä johtaa perustuslaista, vaikka siinä ei voidakaan säännellä julkisen

---

[47] *LaVM 5/1982 vp* s. 5. Oikeuskirjallisuudessa on virheellisesti esitetty, että rikesakkomenettelyn käsittelyjärjestys olisi johtunut siitä, että siinä tuomiovallan käyttö olisi uskottu tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisille hallinnollisille viranomaisille (poliisi). Virheellisen käsityksen esittää esim. *Rautio* 2003 s. 1059. Perustuslakivaliokunta käsitteli kylläkin tuomiovallan käytön edellytyksiä hallintoviranomaisissa myös muutoksenhakumahdollisuuksia harkitessaan. Tuossa yhteydessä valiokunta erityisesti totesi, että oikeuslaitoksen (siis yleisten tuomioistuinten, selvennys ESV) kolmiportaisuus on pitkäaikainen perinne oikeusjärjestyksessä ja että HM:ssa on lähdetty tämän järjestelmän säilyttämisestä. Tämän jälkeen valiokunta totesi, että tämän vuoksi ”on periaatteessa katsottava, että tuomiovallan käyttö ensisijaisesti kuuluu tuomioistuimille ja että *vähäisissäkin asioissa kansalaisille on, milloin he katsovat oikeusturvansa sitä edellyttävän, varattava mahdollisuus muutoksenhakuun aina korkeimpaan oikeuteen saakka, kun sillä on oikeudenkäyttöä ohjaavaa ja oikeudenmukaisuutta edistävää merkitystä taikka kysymys on alemman asteen virheellisistä ratkaisuista*” (*PeVL 1/1982* s. 6–7, kurs. ESV).

[48] Vert. Lappalainen, jonka mukaan rikesakkotuomarin käsittelyssä on kyse ”itse asiassa muutoksenhausta”. Rikesakkoasioiden bagatelli luonne huomioon ottaen tällaista yhden vaiheen muutoksenhakua voidaan hänen mukaansa pitää sakotetun oikeusturvan kannalta riittävänä (*Lappalainen*, LM 1983 s. 433). Ainakin perustuslakivaliokunnan myöhempien tulkintojen perusteella on mielestäni selvää, että valtiosääntöoikeudellisesti muutoksenhaulla tarkoitetaan nimenomaan muodollisesti muutoksenhauksi järjestettyä menettelyä. Muutoksenhakumenettelyä ei siten ole mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi jollakin muulla tavoin.

vallan käytön yksityiskohtaista järjestämistä koko laajuudessaan. Työryhmä totesi viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 14/1994 vp), että tältä osin voidaan puhua eräänlaisesta *valtiosääntöpoliittisesta perustuslain täydellisyysperiaatteesta*, johon liittyy läheisesti ajatus, että julkisen vallan käytön tulisi olla mahdollisimman avointa.[49] Lisäksi tuomioistuinlaitoksen perusrakennetta koskevalla sääntelyllä on yhteyksiä perusoikeuksiin, lähinnä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin.[50] Perusrakennetta koskevan vaatimuksen ei kuitenkaan ole katsottu ulottuvan niin pitkälle, että perustuslaissa tulisi säätää myös niistä lainkäyttöelimistä, joita ei ole organisoitu varsinaisiksi tuomioistuimiksi.[51]

Perustuslain valmistelussa satunnaisten tuomioistuinten asettamiskiellon tarkennettiin tarkoittavan paitsi sitä, että yksittäistapauksia varten ei voida perustaa erillisiä tuomioistuimia, myös sitä, että yksittäistapauksissa ei voida tehdä poikkeuksia lainsäädännön mukaan määräytyvästä tuomioistuinten alueellisesta, asteellisesta tai asiallisesta toimivallasta. Satunnaisten tuomioistuinten asettamiskiellolla on siis läheinen yhteys perustuslain säännöksiin tuomioistuinlaitoksen rakenteesta ja tehtävistä.

Perustuslain 99 §:ssä säädetään *ylimpien tuomioistuinten tehtävistä* näiden tuomioistuinlinjaisen työnjaon mukaisesti. Perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkein oikeus käyttää ylintä tuomiovaltaa riita- ja rikosasioissa ja korkein hallinto-oikeus vastaavasti hallintolainkäyttöasioissa. Perustuslain 99 §:n 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet valvovat lainkäyttöä omalla toimialallaan.[52] Ne voivat myös tehdä valtioneuvostolle esityksiä lainsäädäntötoimenpiteeseen ryhtymisestä.

---

[49] *LAVO 8/1995* s. 23. Perustuslaki 2000 -hankkeen vaiheista ja organisoinnista lainvalmistelun käytännön näkökulmasta ks. *Niemivuo* 2002 s. 188–190. Perustuslain valmistelusta ja eduskuntakäsittelystä ks. myös *Saraviita* 2000 s. 8–45.

[50] Perustuslakivaliokunta ei pitänyt tarpeellisena lisätä PL 98 §:ään erityistä mainintaa lailla säätämisestä. Valiokunta katsoi johtuvan ”asian luonteesta”, että tuomioistuimista säädetään tarkemmin lailla eikä sääntely siten voi esimerkiksi puitelainsäädännön välityksellä liukua asiallisesti asetuksen tasoon (*PeVM 10/1998 vp* s. 30).

[51] Perustuslaki 2000 -komitea viittasi tältä osin ensinnäkin siihen, että muutoksenhakulautakuntien päätöksistä saattoi yleensä valittaa varsinaiseen tuomioistuimeen, ja toiseksi siihen, että muutoksenhakulautakuntien ei katsota kuuluvan varsinaisesti tuomioistuinlaitokseen (*KM 1997:13* s. 278–279).

[52] Valvontasäännöksen tarkoituksena ei ole vahvistaa ennakkopäätösajattelua (*Jyränki* 2003 s. 245). Hallituksen esityksessä korostettiin, että korkeimmat oikeudet eivät valvontaa suorittaessaan saa puuttua alempien tuomioistuinten toimintaan näiden käsitellessä yksittäisiä oikeusjuttuja. Hallituksen esityksen mukaan valvonnan kohteiksi alemmat tuomioistuimet joutuvat nimenomaan viranomaislaitoksina. Tuolloin valvonta kohdistuu sellaisiin kysymyksiin kuin juttujen käsittelyajat, voimavarojen riittävyys ja henkilöstön koulutus (*HE 1/1998 vp* s. 157).

> *Korkeimmasta oikeudesta annetun lain* (74A/1918) 1.2 §:n mukaan korkein oikeus valvoo tuomarien lainkäyttöä. *Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain* (74B/1918) 1.2 §:n mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on pidettävä silmällä myös alempien viranomaisten lainkäyttöä hallinto-oikeuden alueella.
>
> *Hovioikeuslain* (56/1994) 2.3 §:n mukaan hovioikeus valvoo alaistensa tuomioistuinten toimintaa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemansa epäkohdan poistamiseksi. Myös hovioikeus voi tehdä lainkäyttötoimintaa sekä säännösten kehittämistä ja muuttamista koskevia aloitteita.[53]

Perustuslaki 2000 -komitea katsoi, että komitean ehdottama sääntely ylimpien tuomioistuinten tehtävistä ei estäisi *nykyisenkaltaista muutoksenhakua koskevaa valituslupajärjestelmää ylimmissä tuomioistuimissa*.[54] Komitea katsoi lisäksi, että se ei estäisi myöskään säätämästä valituskielloista perustuslain 21 §:n ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden rajoissa eikä uskomasta eräissä asiaryhmissä ylintä tuomiovaltaa erityistuomioistuimille.[55] Komitean julkilausuma näkemys nykyisenkaltaisista valituslupajärjestelmistä sisältänee tausta-ajatuksen siitä, että perustuslain 99 § saattaisi olla esteenä sellaiselle muutoksenhakujärjestelmän uudistukselle, jossa muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen saatettaisiin pääosin valitusluvanvaraiseksi. Valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna tällaiselle ajatukselle ei voine kuitenkaan löytää pitävää pohjaa, sillä tuolloinkin muutoksenhaku säilyisi edelleen omassa linjassaan kaksiportaisena eikä valituslupajärjestelmä myöskään estä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen antamista niissä asioissa, joissa laissa määritellyt valitusluvan myöntämisedellytykset täyttyvät.[56]

---

[53] Liljeroosin mukaan KHOL 1.2 §, KKOL 1.2 § ja hovioikeuslain 2.3 §:n säännökset antavat säädöstaustaa tuomioistuinten laatukontrollille. Ongelmana on kuitenkin se, miten laadulliset tavoitteet asetetaan ja miten niitä valvotaan (*Liljeroos*, DL 1999 s. 620). Rovaniemen hovioikeuspiirin lainkäytön laatuhankkeessa ehdotetaan yleisten tuomioistuinten toiminnan arvioimiseksi kuudesta arviointialueesta koostuvaa laatumittaristoa, johon sisältyy kaikkiaan 40 tarkempaa laatukriteeriä. Ehdotetut arviointialueet ovat: oikeudenkäynti menettelynä (9 laatukriteeriä), ratkaisu (7 laatukriteeriä), oikeudenkäyntiin osallistuvien ja yleisön kohtelu (6 laatukriteeriä), käsittelyn joutuisuus (4 laatukriteeriä), tuomareiden osaaminen ja ammattitaito (6 laatukriteeriä) sekä lainkäytön organisoiminen ja johtaminen (8 laatukriteeriä). Ehdotus on valmistunut huhtikuussa 2005. Ehdotuksessa selostetaan vastaavia laatuhankkeita Alankomaista, Ruotsista ja Yhdysvalloista (*Lainkäytön laadun mittaaminen tuomioistuimessa* s. 19–31).

[54] *KM 1997:13* s. 279.

[55] Samoin *HE 1/1998 vp* s. 156.

[56] Lakivaliokunnan mukaan perustuslailla ei saanut estää keskustelua oikeuslaitoksen kehittämisestä. Perustuslain säännöksiä tuomioistuinlaitoksen rakenteesta tuli päinvastoin tarvittaessa voida muuttaa, jos tällainen muutos havaitaan tarpeelliseksi (*LaVL 9/1998 vp* s. 5 ja *Saraviita* 2000 s. 92). Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskeskustelujen taustalla vaikutti lakivaliokunnan kannanoton aikaan OM:ssä virkamiesvalmistelussa laadittu selvitys tuomioistuinlaitoksen kehityslinjoista (*Tuomioistuimet 2000 -luvulle*). Huomion arvoista lienee tässä yhteydessä myös se, että Perustuslaki 2000 -komitean mietintöön sisältyi eriäviä pykäläkohtaisia lausumia, joissa esitettiin esimerkiksi KKO:n ja KHO:n yhdistämistä, tuomareiden nimittämisvallan siirtämistä VN:lle ja sitä, että tuomioistuimille ei tulisi antaa toimivaltaa tutkia perustuslain ja lakien välistä ristiriitaa (*KM 1997:13* s. 349–350 ja *Saraviita* 2000 s. 14–15).

Edellä käsiteltyjen tuomioistuinlaitoksen rakennetta ja ylimpien tuomioistuinten tehtäviä koskevien säännösten lisäksi perustuslaissa säädetään *ylimpien tuomioistuinten ratkaisukokoonpanosta*. Perustuslain 100 §:n mukaan korkeimmassa oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on presidentti ja tarpeellinen määrä muita jäseniä. Pykälän 2 momentin mukaan ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää.[57]

Perustuslain 9 luvussa säädetään edellä selostetun lisäksi valtakunnanoikeudesta (101 §), tuomarien nimittämisestä (102 §), tuomareiden virassapysymisoikeudesta (103 §), syyttäjistä (104 §) ja armahduksesta (105 §).[58] Perustuslain tasoisesti ei sen sijaan säädetä tuomareiden virkasuhteen kestoajasta, kelpoisuusvaatimuksista eikä eroamisiästä. Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä jää ratkaistavaksi myös, missä määrin tuomioistuinten kokoonpanoon voi kuulua maallikoita tai hallintotuomioistuinten tapaan muita kuin juridisen koulutuksen saaneita asiantuntijajäseniä joko päätoimisissa viroissa tai sivutoimisissa tehtävissä. Tavallisen lainsäätämisjärjestyksen mukaisesti ratkaistaan myös, minkä vahvuisia ratkaisukokoonpanoja käytetään muissa kuin ylimmissä tuomioistuimissa.

1.3 TUOMIOISTUINLAITOKSEN RAKENTEELLISESTA RIIPPUMATTOMUUDESTA

Tuomioistuinlaitoksen *rakenteellisen riippumattomuuden* turvaamisen osalta *Jyränki* on kiinnittänyt pääasiallisen huomionsa tuomareiden nimitysjärjestelmään. *Saraviita* on puolestaan katsonut, että tähän lailla tarkemmin sääntelemättömään suojaan kuuluu suoja sellaista menettelyä vastaan, jossa yhteiskunnan resurssijaolla, instanssijaolla tai hallinnollisin toimin pyritään ohjaamaan tuomiovallan käyttöä.[59]

> Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnön mukaan rakenteellisessa riippumattomuudessa on kysymys tuomioistuinten ja koko tuomioistuinlaitoksen suhteesta muuhun yhteiskuntaan. Rakenteellisen riippumattomuuden osatekijöinä komitean mietinnössä tarkastellaan tuomareiden palkkauksen perustaa, tulosohjauksen soveltamista tuomioistuimiin, tuomareiden sivutoimia, järjestöjäsenyyksiä ja yritysten hallintoelinedustuksia, koulutusta, toimintaa välimiehinä sekä tuomareiden valvontaa. Palkkauksen osalta komitea esittää näkökantanaan, että tuomareiden palkkauksen perusteista tulisi säätää lailla, koska vir-

---

[57] Säännöksen korkeimpien oikeuksien tuomionvoivasta jäsenmäärästä katsottiin kohdistuvan ennen muuta jaostojen jäsenten lukumäärään (*KM 1997:13* s. 281).

[58] Perustuslain 9 luvun sääntelykohteet vastaavat hyvin Perustuslaki 2000 -työryhmän suorittamaa sisältöhahmotelmaa, vaikka säännösten yksityiskohdat täsmentyivätkin toisin (*LAVO 8/1995* s. 131 ja s. 172–174).

[59] *Saraviita* 2000 s. 91–92.

> kaehtosopimusjärjestelmä soveltuu huonosti tuomareiden riippumattomuuteen. Palkkausperusteiden lailla säätämisen komitea katsoo olevan myös paremmin sopusoinnussa kansainvälisen käytännön ja kansainvälisten suositusten kanssa.[60]

Tuomioistuinten riippumattomuus on sekä ulkoista että sisäistä. Ulkoinen riippumattomuus merkitsee, että tuomioistuimen tulee ratkaisutoiminnassaan olla riippumaton muiden tahojen vaikutuksesta.[61] Tällaisia tahoja ovat lainsäätäjä[62], hallitusvallan käyttäjä, viranomaiset ja oikeusriidan osapuolet. Tuomioistuinten sisäinen riippumattomuus tarkoittaa puolestaan sitä, että tuomarit ovat riippumattomia toisiinsa nähden.[63] Perustuslain säännöksistä tuomareiden virassapysymisoikeutta, tuomareiden nimittämistä, satunnaisten tuomioistuinten perustamiskieltoa sekä tuomioistuinten organisaatiota koskevat säännökset turvaavat riippumattomuutta. Riippumattomuus sinällään on yksi perustuslain 21.1 §:ssä taattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijä.

Kuten *Kanninen* on todennut, periaatteellisista ja erityisesti lainkäytön riippumattomuuteen liittyvistä syistä ei liene syytä suhtautua torjuvasti siihen, että tuomioistuin voi hankkia toiselta tuomioistuimelta lausunnon tai ennakkoratkaisun kysymyksestä, joka sellaisenaan kuuluisi viimeksi mainitun tuomioistuimen toimivaltaan. Suomessa tällaista tuomioistuinten sisäistä ennakkoratkaisumenettelyä ei ole, toisin kuin esimerkiksi Ranskassa. Kannisen mukaan tärkeintä tällaisessa menettelyssä on se, että asianosaisten oikeudet turvataan ja

---

[60] *KM 2003:3* s. 78–79.

[61] Perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä laiksi Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 135/1994 vp) todettiin, että tuomioistuinten riippumattomuuteen kuuluu riippumattomuus muista toimielimistä myös laintulkintakysymyksissä, minkä vuoksi ennakkoratkaisumenettely oli ristiriidassa perustuslain kanssa. Ennakkoratkaisumenettely oli ristiriidassa myös HM 53 ja 56 §:n kanssa, joiden mukaan ylin tuomiovalta kuului KKO:lle ja KHO:lle (*PeVL 14/1994 vp* s. 3). HM 2.4 §:ssä taatun riippumattomuuden kannalta pidettiin jo ETA-vaiheesta annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ongelmallisena ETA-sopimuksen 107 artiklan mukaista menettelyä, jolla suomalaiset tuomioistuimet olisivat voineet pyytää EYT:n ratkaisua. Valiokunta katsoi jo tuolloin, että suomalaisten tuomioistuinten sitominen oikeudellisesti EYT:n tulkintoihin oli ilmeisessä ristiriidassa HM 2.4 §:ssä säädetyn tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa (*PeVL 15/1992 vp* s. 3).

[62] Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että perustuslaki ei nimenomaisesti rajoita eduskuntalain muodon käyttämistä vain yleisiin, abstrakteihin sääntelyihin. Tästä lähtökohdasta huolimatta perustuslain kannalta lex in casu -tyyppinen sääntely on ongelmallista. Lex in casulla tarkoitetaan määrätilanteessa tai määrätarkoitusta varten säädettyä lakia, joka voi olla nimenomaisesti tiettyä asiaa koskeva tai ainakin kirjoitettu siten, että sen kohteena voi olla vain yksi tapaus. Kuten Jyränki on todennut, lex in casu voi tosiasiassa sisältää konkreettista tapausta koskevan hallintotoimen tai lainkäyttöratkaisun. Siksi tällaisen lain säätäminen voi joutua helposti vastakkain PL 3 §:stä ilmenevän valtiollisten perustehtävien erotteluperiaatteen kanssa. Jyrängin mukaan täysin kiellettynä tulee pitää lex in casu -muodon käyttämistä siinä tapauksessa, että sillä pyritään korvaamaan lainkäyttöratkaisu (*Jyränki* 2003 s. 291–292).

[63] *KM 2003:3* s. 75.

että järjestelyssä säilytetään selkeänä se, mille tuomioistuimelle kuuluu itse pääasian ratkaiseminen.[64]

Husa on puolestaan esittänyt näkemyksiä siitä, tulisiko tuomioistuimiin kohdistaa uudenlaista kontrollia, kun perusoikeuksien aikaisempaa suurempi tulkinta-arvo antaa mitä ilmeisimmin enemmän tulkinnallista tilaa lainsoveltajan arvoasetelmille ja tulkinnoille.[65] Nämä tulkinnat voivat perusoikeusystävällisyydessään myös irtaantua lainsäätäjän säätämistä tavallisista laeista. Husa yhtyy Tuorin käsitykseen siitä, että modernin oikeuden normatiiviseen syvärakenteeseen kuuluvat sekä perusoikeudet että vallanjako, jolloin lainsäätäjän vaikuttamisen tulisi tapahtua ensisijaisesti lakimuotoa käyttäen. Johtopäätöksenä ei kuitenkaan välttämättä ole, että kansansuvereniteetin korostaminen lainsäätäjän aseman alleviivaamisena ja yksityisten perusoikeuksien suojaaminen olisivat toistensa kanssa väistämättömässä ristiriidassa. Mikäli kuitenkin moraalis-poliittinen päätöksenteko liukuu kovin selkeästi tuomareille (mikä voi tapahtua väljän ja tulkinnanvaraisen lainsäädännön kautta), niin se siirtyy lainsäädäntöprosessin avoimesta diskursiivisuudesta toisenlaisen kielenkäytön ja logiikan suuntaan. Jos liukuma pitää paikkansa, Husan mukaan juridista suojaa eivät tarvitse vain perusoikeudet vaan myös vallanjakoperiaate. Perustuslain 106 §:n soveltamistilanteissa vallanjakoperiaatteella tulisi olla tärkeä sija. Tuomioistuinten uudentyyppisen kontrollin osalta Husa katsoo, että kontrollin ei tule millään lailla ulottua yksittäisten tapausten ratkaisuun; sen sijaan kontrollin kohteena tulisi olla tuomareiden valinta, koulutus ja toiminta ammatissaan.[66]

---

[64] Maissa, joissa perustuslakituomioistuimet ovat käytössä, kuten Ranskassa, Italiassa, Saksassa, Espanjassa ja Itävallassa, perustuslakituomioistuimen ratkaisu perustuslain soveltamiskysymyksestä sitoo alempaa tuomioistuinta. Ranskassa hallintolainkäytössä käytössä oleva ennakkoratkaisumenettely ei puolestaan sido alempaa tuomioistuinta (*Kanninen* 2002 s. 30–31). Aarnio tarkentaa, että riippumattomuus on alun perin tarkoittanut *oikeudellista riippumattomuutta*, jonka mukaan toimeenpanovalta ei voi normiohjauksella puuttua tuomioistuinten päätöksentekoon. Oikeudellisen riippumattomuuden alueelle osuu myös kielto, että ylempi tuomioistuin ei saa puuttua ohjein, määräyksin tai muulla tavalla tuomioistuimen tai yksittäisen tuomarin konkreettiseen ratkaisuun (*Aarnio* 2002 s. 2).

[65] Husa kiinnittää huomiota siihen, että kansalaisten on hankala etsiä voimassa olevaa perusoikeuksien sisältöä, koska säännöstekstin lisäksi pitää tuntea myös perusteluteksti, perustuslakivaliokunnan lausunnot, ylimpien tuomioistuinten perusoikeustulkinnat ja valtiosääntödogmatiikan työstämät yleiset opit ja tulkintaa ohjaavat periaatteet (*Husa*, Oikeus 2003 s. 19).

[66] Tämän kontrollin tulisi *Husan* mukaan olla ”jotenkin läpinäkyvämmin ja artikuloidummin tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen poliittis-moraalisen kontrollin piirissä” (*Husa*, Oikeus 2003 s. 21). Tällainen yksi tapa olisi ylimpien tuomareiden nimittäminen vaaleilla. Ajatuksellisesti tämä sopisi Husan mukaan modernin konstitutionalismin ajatukseen, että kaikkea valtaa – myös oikeudellista – on voitava valvoa ja kontrolloida tehokkaasti demokratian näkökulmasta. Vuonna 2004 ilmestyneessä teoksessaan Husa on kehittänyt ylimmän lainkäyttövallan demokraattisen kontrollin ajatustaan siihen suuntaan, että korkeimpien oikeuksien tuomarit voitaisiin valita eduskunnassa määräenemmistöllä tuomioistuinlaitoksen sisäisen ehdollepanoelimen hyväksymistä juridiikan alan asiantuntijoista. Tällaisessa menettelyssä puututtaisiin rakenteelliseen riippumattomuuteen, mutta jätettäisiin yksittäistapauksellinen riippumattomuus koskemattomaksi. Toinen vaihtoehto, vaikkakin Husan mukaan ei-realistinen, olisi palata keskusteluun valtiosään-

Ratkaisukäytännössä kysymystä tuomioistuinten rakenteellisesta riippumattomuudesta on käsitelty eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2001 ratkaisemassa kanteluasiassa (*EOA 26.6.2001 dn:o 1595/4/00*). Kantelukirjoituksessaan eräs laamanni ja kolme oikeusneuvosta olivat pyytäneet oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko tuomioistuinten tuomareiden ja lakimiesten palkkauksesta 19.4.2000 tehdyssä tarkentavassa virkaehtosopimuksessa tarkoitettu johtamislisä sopusoinnussa Suomen perustuslain ja Suomea sitovissa kansainvälisissä asiakirjoissa taatun tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuuden kanssa. Selostan oikeusasiamiehen kantelun johdosta antamaa ratkaisua suhteellisen tarkasti, koska ratkaisussa pohditaan tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta varsin laajasti suhteessa tuomitsemistoimintaan kohdistettaviin tehokkuusvaatimuksiin. Ratkaisussa pohditaan myös tuomioistuimen työnjohdollisten tehostamistoimien käyttöä.

> Tarkentavan virkaehtosopimuksen mukaan johtamislisää suoritetaan tulosvastuuyksikön johtajalle, mikäli yksikössä on vähintään viisi tuomaria tai lakimiestä johtajan lisäksi. Johtamislisää ei kuitenkaan suoriteta virastopäällikölle, kansliapäällikölle, hallintopäällikölle, hovioikeudenlaamannille eikä asessorille, joiden tehtäviin viran luonteesta johtuen katsotaan virkaehtosopimuksessa kuuluvan johtaminen.
>
> Kantelijat katsoivat tuomareiden riippumattomuuden edellyttävän, että tuomareiden palkkaus – myös virkaehtosopimukseen perustuessaan – määräytyy kollektiivisella eikä yksilöllisellä perusteella ja että ylempi tuomioistuin tai saman tuomioistuimen hallinnosta vastaava tuomari ei voi työjärjestyksen avulla vaikuttaa yksittäisen tuomarin palkkaukseen. Kantelijoiden mukaan lainkäyttöä koskevat erilaiset näkemykset voivat vaikuttaa päällikkötuomareiden johtamislisäratkaisuihin.

Ratkaisussaan oikeusasiamies käsitteli muun ohella tuomareiden riippumattomuutta suhteessa päällikkötuomareiden toimintaan eli tuomioistuinten sisäistä riippumattomuutta. Käräjäoikeuksien osalta lainkäytön johtamisesta säädettiin käräjäoikeusasetuksen (582/1993) 12 §:n 1 momentissa. Momentin mukaan laamannin tuli valvoa, että asiat käsiteltiin huolellisesti ja nopeasti sekä seurata, että lakia sovellettiin yhdenmukaisesti. Lainkäyttöjohtamisen merkitystä oli entisestään korostanut se, että tuomioistuimet olivat saaneet enemmän itsenäistä päätäntävaltaa tulosohjaukseen ja budjetointiin siirryttäessä. Oikeusasiamies korosti, että yksittäisessä tuomioistuimessa tulosvastuu vesittyi helposti, jos päällikkötuomarilla ei ollut käytössään johtamisen edellyttämiä keinoja.[67]

---

tötuomioistuimesta (*Husa* 2004 s. 155–156). Vertailun vuoksi todettakoon, että *Kastari* katsoi vuonna 1971, että vastaava ehdotus tuomareiden virkojen määräaikaistamisesta ja heidän valintansa siirtämisestä parlamentin tai muiden puoluepoliittisten elinten suoritettavaksi ei ollut paras mahdollinen menetelmä, ”vaikka tahdottaisiinkin korostaa heidän muuttunutta ja muuttuvaa rooliansa yhteiskunnan palvelijoina” (*Kastari*, LM 1971 s. 436–437).

[67] Amerikkalaisista ja suomalaisista tavoista tehostaa tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden käsittelyä ks. *Kiesiläinen*, LM 2000 s. 1325–1335. Kiesiläinen katsoo, että Suomessa ei olisi estettä ottaa käyttöön tuomarien, syyttäjien ja asianajajien yhteisesti sopimia tavoitteellisia käsittelyaikoja. Tällä keinolla on Yhdysvalloissa huomattu olevan merkittävä vaikutus käsittelyaikojen lyhentämiseen.

> Tuomioistuimen sisäistä riippumattomuutta koskevan vaatimuksen ei ollut katsottu estävän esimerkiksi sitä, että päällikkötuomari keskusteli ”rivituomareiden” kanssa erilaisista työtavoista ja lainkäytön linjauksista tai että hän jälkikäteen arvioi tuomarin menettelyä yksittäisessä asiassa. Päällikkötuomarille oli oikeuskirjallisuudessa jopa asetettu velvollisuus pyrkiä saamaan johtamassaan tuomioistuimessa noudatetusta yhdenmukaisesta käytännöstä poikkeava tuomari muuttamaan käytäntöään. Käräjätuomareille jaettujen asioiden käsittelyn joutuisuutta valvoessaan päällikkötuomari saattoi joutua puuttumaan asioiden jakoon jo kertaalleen jaettujen juttujen osalta.[68]

Oikeusasiamies totesi ratkaisussaan, että tuomarin riippumattomuus esimiehestä oli tärkeä tuomiovallan käyttämiseen liittyvä periaate. Tosiasiassa päällikkötuomareilla oli alaisiinsa tuomareihin nähden valtaa, jota luonnollisesti voitiin myös väärinkäyttää. Tuomareiden nimittämisestä annetun lain (205/2000) 18 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan käräjäoikeuden laamanni voi esimerkiksi nimittää tuomarin käräjäoikeuteen vuotta lyhyemmäksi määräajaksi. Määräaikaisten viranhoitojen ”ketjuuntuessa” käräjätuomari voi hoitaa ylempää käräjätuomarin virkaa jopa vuosikausia pelkästään laamannin määräysten perusteella. Tällainen viranhoidollinen riippuvuus päällikkötuomarista korostui kokonaan vailla vakinaista virkaa olevien viransijaisten osalta. Tämä väärinkäytön mahdollisuus oli periaatteessa omiaan heikentämään tuomioistuimen sisäisen riippumattomuuden takeita.

Vaikka päällikkötuomareilla teoriassa olikin mahdollisuus pyrkiä vallankäytön keinoin vaikuttamaan ”rivituomareiden” yksittäisiin lainkäyttöratkaisuihin, ei riippumattomuusvaatimuksen ollut kuitenkaan katsottu estävän rajoitetun nimitysvallan antamista päällikkötuomareille. Oikeusasiamies arvioi, että nimitysvallan kautta tapahtuva lainkäytön asiaton ohjailu oli käytännössä harvinaista. Oikeusasiamiehen tietoon ei ollut tullut konkreettisia tapauksia, joissa tällaista olisi epäilty esiintyvän. Jos päällikkötuomarin nimitysratkaisujen objektiivisuus jostakin muusta syystä jätti tilaa arvostelulle, esimerkiksi henkilösuhteisiin liittyvien mieltymysten tai ristiriitojen vuoksi, kysymys ei ollut tuomarin riippumattomuuden vaan *yleisten virkamiesoikeudellisten periaatteiden loukkaamisesta*.

Oikeusasiamies totesi yhteenvetona, että kysymys oli pitkälti siitä, *missä järjestyksessä tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden näkökulmasta arkaluontoisista järjestelyistä päätetään*, eikä niinkään siitä, että tällaisista järjestelyistä pitäisi kokonaan luopua. Lähtökohtana tuli olla perustuslain 21 §:n 2 momentista ilmenevä oikeusohje oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamisesta lailla.

> Kantelussa ei ollut sinänsä riitautettu virkaehtosopimusjärjestelmän soveltuvuutta vaan tuotu esille, että menettely poikkesi verrattuna moneen muuhun demokraattiseen oikeusvaltioon. Oikeusasiamies viittasi Euroopan neuvoston

[68] *Arponen,* LM 2000 s. 1316–1317.

ministerikomitean 13.10.1994 hyväksymään tuomareiden riippumattomuutta, tehokkuutta ja roolia koskevaan suositukseen, R (94) 12, jossa on katsottu, että tuomareiden palkoista pitäisi säätää lailla.[69] Oikeusasiamies viittasi myös oikeusasiamies Heinosen vuonna 1989 antamaan kanteluratkaisuun (dn:o 1223/4/89), jossa oikeusasiamies oli katsonut, että lakiin perustuva palkkausjärjestelmä olisi tuomareiden riippumattomuuden kannalta perustellumpi kuin virkaehtosopimusjärjestelmä sen vuoksi, että se vastasi paremmin kansainvälistä käytäntöä.

Ratkaisussaan oikeusasiamies katsoi, että ”tuomareiden riippumattomuuden näkökulmasta on mielestäni arveluttavaa, että tuomarit joutuvat edustajiensa välityksellä neuvottelemaan palvelussuhteensa ehdoista hallitusvallan kanssa”. Arveluttavaksi tämän teki erityisesti se, että tuomarit joutuivat ratkaisemaan myös sellaisia lainkäyttöasioita, joissa toisena osapuolena oli heidän neuvotteluvastapuolensa eli valtio. Oikeusasiamiehen mukaan pitäisi pyrkiä siihen, että myös Suomessa tuomareiden palvelussuhteen ehdoista säädettäisiin lailla.

Oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan johtamislisän osalta voitiin puhua eräänlaisesta tuomareiden uudesta ylentämisjärjestelmästä. Oikeusministeriön toimittamasta selvityksestä ei käynyt ilmi, miksi johtamislisään oikeuttavia tehtäviä varten ei ollut perustettu erillisiä ”johtajanvirkoja”, kuten esimerkiksi hovioikeuksissa oli tehty. Johtamislisän maksamista voitiin sinänsä pitää tulosohjauksen näkökulmasta perusteltuna. Oikeusasiamiehen mukaan tuomioistuinten riippumattomuuden korostaminen ei saisikaan kohtuuttomasti vaikeuttaa tuomioistuinten hallinnollista kehittämistä virastoyksikköinä.

Oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan *tuomioistuinten toiminnan tehokkuus kuuluu sekin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin institutionaalisiin takeisiin*. Tulosohjauksen mekanismit eivät toisaalta oikeuta heikentämään niitä sääntelymekanismeja, joilla tuomioistuinten riippumattomuuden takeet on perustuslain mukaan taattava.[70] Oikeusasiamies viittasi viimeksi mainitulta osin oikeuskansleri Nikulan 25.2.2000 oikeusministeriön pyynnöstä antaman lausuntoon tuomioistuinlaitoksen tulosohjauksesta ja riippumattomuudesta (dn:o 6/20/00).

---

[69] YK:n yleiskokouksessa vuonna 1985 hyväksyttiin tuomareiden riippumattomuutta turvaavat ja edistävät perusperiaatteet (Basic Principles on the Independence of the Judiciary, päätöslauselmat 40/32 ja 40/146). Perusperiaatteiden mukaan tuomareiden virkakausi, heidän riippumattomuutensa, turvallisuutensa, asianmukainen palkkauksensa, virkaehtonsa, eläkkeensä ja eläkeikänsä on asianmukaisesti turvattava lailla.

[70] Syyttäjien henkilökohtaisen työsuorituksen arviointia suhteessa syyttäjien tehtävistä muutoin säädettyyn on arvioitu OKA:n lausunnossa 3.5.2004 (dn:o 8/20/04). Lausunnossaan OKA toteaa lopputuloksenaan, että asianmukaisella tavalla toteutettu virastokohtainen tulosohjaus, tulosjohtaminen ja toiminnan tuloksellisuuden valvonta sekä palkkausjärjestelmäuudistukseen liittyvä henkilökohtaisen työsuorituksen arviointi eivät ole ristiriidassa syyttäjien syyteharkintavallan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta koskevien vaatimusten kanssa, ”jos huolehditaan siitä, että työsuorituksen arviointiin ei tuoda mukaan sellaisia syyteharkintavallan käyttöön ja yksittäisten syyteratkaisujen sisältöön kuuluvia osatekijöitä, joissa syyttäjällä on yleisistä syyttäjistä annetun lain 1 §:n 2 momentissa säädetty itsenäinen syyteharkintavalta”. Lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että perustuslain yleiset nimitysperusteet, joita sovelletaan sekä tuomareihin että syyttäjiin, sisältävät huomattavan paljon samoja osatekijöitä kuin palkkausuudistuksessa henkilökohtaisen työsuorituksen arviointi. Lausunnon mukaan syyttäjien henkilökohtaisen työn sisältö voi vaikuttaa syyttäjien palkkaukseen ”samalla tavoin kuin muissakin ammatillisesti vaativissa

Oikeuskansleri oli todennut tuolloin, että ”ratkaisu- ja muun lainkäyttötoiminnan asialliseen ja sisällölliseen riippumattomuuteen, joka on perustuslaissa turvatun tuomiovallan riippumattomuuden varsinainen ydin, tuomioistuinlaitoksen ja siihen kuuluvien tuomioistuinten tulosohjauksella ei voida puuttua”. Oikeusasiamies kiinnitti huomiota tässä yhteydessä myös perustuslain 80 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan lailla on säädettävä paitsi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista myös asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat muuten lain alaan. Koska johtamislisään liittyy tuomioistuinten sisäisen riippumattomuuden näkökulmasta arkaluontoisia elementtejä, olisi asianmukaista, että tällaisesta järjestelmästä ja sen käytön perusteista säädettäisiin lailla. Lailla tulisi säätää johtamislisän valintakriteerit selkeästi ja yksiselitteisesti.[71]

> Oikeusasiamies esitti valtioneuvostolle harkittavaksi tuomareiden nimittämistä koskevan lainsäädännön tarkistamista siten, että tuomareiden johtamislisistä säädettäisiin vastedes lailla. Oikeusministeriö asetti oikeusasiamiehen ratkaisun johdosta helmikuussa 2003 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin laatia luonnos hallituksen esitykseksi tuomareiden lisäpalkkioiden ja palkankorotusten kohdentamiseksi.[72] Työryhmän laatiman ehdotuksen mukaan tarkoituksena on muuttaa tuomareiden nimittämisestä annettua lakia, korkeimmasta oikeudesta annettua lakia ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia. Mietinnössä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, millaisessa menettelyssä ja millaisin perustein määrättäisiin käräjäoikeudessa ja hallinto-oikeudessa hallinnollisia johtamistehtäviä hoitava tuomari.[73] Määräyksen, jonka kesto olisi kolme vuotta, antaisi käräjäoikeuden osalta korkein oikeus laamannin perustellusta esityksestä ja hallinto-oikeuden osalta korkein hallinto-oikeus ylituomarin perustellusta esityksestä.[74] Työryhmä on vastustanut hallinnollisten johtamistehtävien muuttamista pysyviksi viroiksi.[75]

---

itsenäistä harkintavaltaa edellyttävissä tehtävissä”. Vaatimuksena kuitenkin on, että henkilökohtaisen työnarvioinnin järjestelmä rajataan sisällöltään oikein, se perustuu yleisesti hyväksyttyihin objektiivisiin kriteereihin ja että järjestelmä toteutetaan ja sitä ylläpidetään asianmukaisella tavalla. Lausunnossa kiinnitetään huomiota myös syyttäjien ja tuomareiden työtehtävien tuloksellisuuden arvioinnin vaikeuksiin.

71 Oikeusasiamiehen havaintojen mukaan johtamislisää koskevia ratkaisuja ei ollut yleensä juuri perusteltu.

72 OM varasi ennen työryhmän asettamista eräille tuomioistuimille ja järjestöille mahdollisuuden lausua käsityksensä johtamislisän määräämistä koskevista ongelmista. Yksikään vastanneista laamanneista tai ylituomareista ei katsonut nykyisen menettelyn aiheuttaneen konkreettisia ongelmia tai epäilyjä riippumattomuudesta (*OM Lausuntoja ja selvityksiä 2003:13* s. 8–9).

73 Vuonna 2003 johtamislisää maksettiin 35 tuomarille käräjäoikeuksissa ja 23 tuomarille hallinto-oikeuksissa.

74 Hallinto-oikeuden ylituomari Hannu Renvallin lausuman mukaan päätösvallan siirtäminen viraston ulkopuolelle heikentää virastopäällikön mahdollisuuksia johtaa tuomioistuimen toimintaa tuloksellisesti ja tehokkaasti. Renvall ehdottaa sen sijaan selvitettäväksi, voitaisiinko menettelyyn liittää ”ratkaisupyyntö-tyyppinen jatkokäsittely vaadittaessa ylimmässä tuomioistuimessa”, jolloin vain ne tapaukset, joissa asianosaisilla todellisuudessa on aihetta epäillä ratkaisun asianmukaisuutta, käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin uudestaan tuomioistuimen ulkopuolella (*OM Lausuntoja ja selvityksiä 2003:13* s. 16).

75 Muutokset tuomarin työtehossa ja motivaatiossa saattavat puoltaa hänen vapauttamistaan vastuullisista johtotehtävistä (*OM Lausuntoja ja selvityksiä 2003:13* s. 10).

2 Muutoksenhakuoikeudesta perustuslain 21 §:n mukaan

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 21 §:n säännösten mukaisesti oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon on tullut perusoikeuksia. Oikeuskirjallisuudessa näiden perusoikeuksien suorasta sovellettavuudesta on kuitenkin esitetty eriäviä käsityksiä, kuten jäljempänä tarkemmin selostetaan, koskien erityisesti perustuslain 21 §:n 2 momentin suoraa sovellettavuutta.

Pidän tätä keskustelua pääosin seurauksena siitä, että perustuslain 21 §:n 1 ja 2 momentin muotoilu ei ole onnistunut. Kummassakin momentissa hallinto, hallintolainkäyttö ja yleinen lainkäyttö kulkevat rinnasteisina menettelyinä, joiden yhteisiä, mutta kenties ei kuitenkaan samansisältöisiä, oikeusturvatakeita 2 momentissa mainitut perusoikeudet ovat. Erityisesti pykälän 1 momentista on vaikea hahmottaa se, tarkoittaako jokaisen oikeus saada oikeuttaan tai velvollisuuttaan koskeva asia joko viranomaisen tai tuomioistuimen käsiteltäväksi tosiasiassa muutoksenhakumahdollisuutta vaiko muuta mahdollisuutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Keskusteluun perustuslain 21 §:n 1 ja 2 momentin ulottuvuuksista ja mahdollisista eroavuuksista on tullut sävyjä myös hallintovalituksen historiallisesta kehityksestä, erityisesti hallintovalituksen yleisyydestä esitetyistä näkemyksistä, joita myös joiltain osin selostan esitettyjen tulkintojen taustaksi.

> Huomion arvioista lienee, että vielä valtiosääntökomitean välimietinnössä 1974 oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruselementtejä ei käsitelty samanlaisesta perusoikeusnäkökulmasta. Komitean käsityksen mukaan oikeusturvanäkökohdat ja kansalaisten tasa-arvoisuuden lisääminen lain edessä puolsivat eräiden tärkeimpien oikeudenkäyntiin liittyvien perusoikeuksien turvaamista perustuslain tasolla. Valtiosääntökomitean välimietinnössä tällaisina perustuslain tasolla säädettävinä oikeuksina mainittiin oikeus julkiseen oikeusapuun, oikeus puolustautua ja saada asiantuntevaa oikeusapua ja oikeus saada perusteltu päätös.

> Viimeisenä perustuslaissa säädettävänä elementtinä komitea mainitsi yleisen muutoksenhakuoikeuden.[76]

Hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeita koskeva säännösehdotus oli ensimmäistä kertaa mukana perusoikeuskomitean (KM 1992:3) ehdotuksessa. Tuolloinen säännösehdotus noudatti myöhemmin voimaan tulleen säännöksen perusrakennetta. Pykälän (ehdotuksessa HM 6 b §) 1 momentissa ehdotettiin säädettäväksi jokaisen oikeudesta asian viivytyksettömään ja asianmukaiseen käsittelyyn toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen tutkittavaksi. Pykälän 2 momentissa ehdotettiin säädettäväksi lailla tarkemmin täsmennettävistä hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeista, joina ehdotuksessa mainittiin käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Lisäksi säännöksessä ehdotettiin todettavaksi vielä erikseen, että lainkäytössä kenenkään asiaa ei saa ratkaista varaamatta hänelle tilaisuutta tulla kuulluksi.[77]

Perusoikeustyöryhmän mietinnössä 1992 hahmotelma hyvän hallinnon ja oikeussuojan perusoikeussäännökseksi oli perusteluineen jo kiteytynyt varsin pitkälle. Työryhmän mietinnössään esittämät näkökohdat tulivat hieman lyhyemmässä muodossa perusoikeusuudistusta koskeneen hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) perusteluiksi. Työryhmän muotoilemasta pykälästä tuli vähäisen sanallisen muutoksen jälkeen myöhemmin hallitusmuodon 16 §, joka puolestaan muuttumattomana sisällytettiin perustuslakiin sen 21 §:ksi.

Perusoikeustyöryhmä totesi hallitusmuodon 16 §:n eräänä tarkoituksena olevan turvata EIOS 6.1 artiklan ja KP-sopimuksen 14.1 artiklan edellyttämä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tar-

---

[76] Komitean mietinnössä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementtejä tarkasteltiin lähinnä tuolloin ratifioitavana olleen KP-sopimuksen oikeudenkäyntiä koskevien määräysten kautta. Komitea totesi toisaalta, että esitettyjen oikeuksien tarkempaa sisältöä sekä mahdollisia rajoituksia tuli vielä selvittää (*KM 1974:27* s. 99).

[77] Pykäläehdotuksen perusteluissa todettiin, että luettelo oli vain esimerkinomainen. Toisaalta luettelomaisen sääntelytavan katsottiin antavan institutionaalista tukea hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille. Pitkällemenevä rajoitus mihin hyvänsä luettelossa mainittuun ainesosaan olisi ollut kiellettyä puuttumista perusoikeuden olennaiseen sisältöön. Komitean mukaan ehdotetulla HM 6 b §:llä saattoi olla poikkeuksellisesti muun lainsäädännön sisällöstä riippumatonta sovellettavuutta (”Se voisi esimerkiksi tarjota perusteen valituskiellon kattaman asian vireillepanolle lainkäyttömenettelyssä, milloin kyseisessä asiassa ei muun lainsäädännön perusteella ole lainkaan tällaista mahdollisuutta”). Ehdotonta kuulemisvelvoitetta komiteassa perusteltiin sillä, että säännöksellä turvattaisiin kuulemisen taustalla olevia yleisempiä oikeusperiaatteita (audiatur et altera pars, equality of arms tai kontradiktorinen periaate) erityisesti sellaisissa asioissa, joissa vastakkain olivat yksilö ja julkinen valta. Yksilön kannalta ”puhtaasti teknisten ja asiallisesti merkityksettömien korjausten tekeminen” olisi kuitenkin ollut mahdollista ilman kuulemista. Mietinnössä ehdotettiin myös perusoikeuksien rajoittamisperusteiden säätämistä perustuslain tasolla (*KM 1992:3* s. 207, 211, 213 ja 378–388).

koittamissa tilanteissa ko. sopimusmääräysten asettamat oikeussuojavaatimukset täyttävissä elimissä ja käsittelyprosesseissa. Toisaalta työryhmä korosti, että kansainvälisten sopimusmääräysten lähtökohta oli kansalliseen oikeusjärjestykseen verrattuna kapeampi. Kansallisessa oikeusjärjestyksessä erityisesti hallinto-oikeudellisissa asioissa muutoksenhakumahdollisuus tuomioistuimeen oli järjestetty laajemmalta pohjalta kuin mitä erityisesti EIT:n oikeuskäytännössä edellytettiin. Esimerkiksi veroasioissa tuli työryhmän mukaan turvata joka tapauksessa mahdollisuus saattaa päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi työryhmä korosti, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset edustivat eri oikeuskulttuureista peräisin olevia ajatuksia eikä jako tuomioistuimessa käsiteltäviin ja hallinnollisesti ratkaistaviin asioihin siksi ollut niin selvä kuin ”perinteisessä ruotsalais-suomalaisessa oikeuskulttuurissa”.[78]

> Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on mielenkiintoinen kohta, jonka perusteella syntyy kuva siitä, että perustuslain 21 §:n lopullinen sanamuoto ei ehkä vastaa täysin valmistelussa esillä ollutta sanamuotoa tai ajatusta. Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) nimittäin todetaan, että pykälän (so. hallitusmuodon 16 §:n) lähtökohtana olisi yksilön oikeus *omasta aloitteestaan* saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Hallituksen esityksen mukaan momentti jatkuisi viivästyksettömän ja asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen jälkeen säännöksellä, jonka mukaan ”niin *tällaisen käsittelyn lopputuloksena olevan hallintoviranomaisen päätös* kuin *muukin yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva päätös* olisi voitava saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi”.[79]

Hallituksen esityksen perustelujen perusteella näyttäisi siis siltä, että oikeussuojakeinojen käyttö nimenomaisesti muutoksenhakuna liittyy kahteen eri tilanteeseen eli ensiksi siihen, että hallintoviranomainen on ratkaissut yksilön vireille paneman asian, ja toiseksi siihen, että tällainen asia koskee henkilön oikeutta ja etua oli asia sitten kenen tahansa vireillepanema. Vasta myöhemmässä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on kiteytynyt, että muutoksenhakurajoitus, myös totaalinen valituskielto hallintoviranomaisen päätök-

---

[78] *LAVO 2/1993* s. 119. Edellä selostamani ruotsalaisen oikeuskäytännön perusteella epäilen itse vahvasti, että Ruotsissa jako hallinto-asioihin, hallintolainkäyttöasioihin ja tuomioistuinasioihin ei ole koskaan ollut yhtä selkeä kuin Suomessa ja että viimeaikaisen oikeuskäytännön perusteella hallintolainkäytön ala saattaa olla Ruotsissa suhteessa yleisten tuomioistuinten lainkäytön alaan erittäin merkittävästi kaventumassa. Vaikka Ruotsin lainsäädännöstä onkin poistettu yhteisön oikeuden ja EIOS:n soveltamisen kannalta merkittäviä tuomioistuimeen pääsyn esteitä, edelleenkin on huomattavassa määrin epäselvää, missä tuomioistuinlinjassa asioita tulisi käsitellä.

[79] *HE 309/1993 vp* s. 73.

seen, voidaan asettaa sillä perusteella, että kysymys ei ole perustuslaissa tarkoitetulla tavalla henkilön oikeuksista tai velvollisuuksista.[80]

Hallinto-oikeudellinen muutoksenhakuoikeus on siis erityisesti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä hahmottunut koskemaan vain sitä asiaryhmää, jossa on kysymys henkilön oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällä tavoin ymmärrettyinä perustuslain 21 §:n säännökset eivät takaa mitään rajoittamatonta oikeutta hakea muutosta hallintoviranomaisen päätökseen eikä perustuslakikaan siten takaa yleistä muutoksenhakuoikeutta.[81] Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö osoittaa siten, että myös perustuslain 21 §:ssä säädetyt oikeudet ovat relatiivisia, joskin rajoitusten tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

> Eduskuntakäsittelyn aikana lakivaliokunta piti HM 16.1 §:n kirjoitustapaa ongelmallisena siitä syystä, että momentissa säädettiin toisaalta ”asian” ja toisaalta ”päätöksen” käsittelemisestä. Näistä lakivaliokunnan käsityksen mukaan ”asia” viittasi ensi asteen käsittelyyn ja ”päätös” muutoksenhakumenettelyyn jo tehdystä päätöksestä.
>
> Lakivaliokunta huomautti myös siitä, että muutoksenhakumenettely turvattiin kahteen kertaan, koska se mainittiin erikseen myös pykälän 2 momentissa. Lakivaliokunta piti momentin kirjoitustapaa ongelmallisena myös sen vuoksi, että se oli tulkittavissa lähinnä hallinto-oikeudellista oikeussuojajärjestelmää koskevaksi (hallintopäätös ja siihen muutoksenhaku), vaikka soveltamisala oli yleinen. Lisäksi hallintoa ja lainkäyttöä ei lakivaliokunnan käsityksen mukaan muutoinkaan ollut sopivaa käsitellä samassa säännöksessä, vaan pyrkimyksenä tuli olla lainkäytön riippumattomuus ja erillisyys hallinnosta.[82] Näiden syiden

---

[80] HE:ssä tosin jo todettiin, että 1 momentin loppuosan säännös ei ”oikeuttaisi saattamaan *mitä tahansa asiaa tai päätöstä* yksilön valitseman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi” ja että tuomioistuinten toimivalta määräytyisi edelleen siten kuin siitä erikseen säädetään (*HE 309/1993* vp s. 74). *Kulla* on esittänyt, että HM 16 §:ään otetut menettelylliset perusoikeudet ovat itsenäisiä siinä mielessä, että ”ne velvoittavat suoraan ja sellaisenaan ilman välitöntä yhteyttä aineelliseen perusoikeuteen”. Toisaalta henkilöllä on Kullan samassa yhteydessä esittämän näkemyksen mukaan oikeus vedota ”takeisiin” (Kulla tarkoittanee HM 16.2 §:ssä lueteltuja hyvän hallinnon takeita, joihin myös muutoksenhaku lukeutuu) lähinnä vain silloin, kun hän on ”osallinen”. Jälkimmäistä käsitettä Kulla ei tässä yhteydessä määrittele (*Kulla* 1998a s. 60).

[81] Hallbergin mukaan muutoksenhakuoikeudesta ja prosessiperiaatteista ei voida välittömästi johtaa oikeusasteiden määrää koskevia vaatimuksia (*Hallberg* LM 1978 s. 578). Vaikka kanta on ajalta ennen perusoikeusuudistusta, näkemys soveltuu myös nykyisen perustuslain perusoikeusjärjestelmään ja perustuslain tuomioistuimia koskevaan sääntelyyn.

[82] Lakivaliokunnan näkemys hallinto-oikeudellisen sääntelyn vahvasta merkityksestä HM 16 §:ää muotoiltaessa on mielenkiintoinen. Tämä näkemys saattaa perustua jossain määrin henkilökysymyksiin, olihan KHO:n presidentillä Pekka Hallbergilla merkittävä osuus tuossa työssä. Lisäksi perusoikeusuudistuksen valmisteluun osallistui merkittävä määrä muita juristeja, joiden taustaa ja mielenkiinnon kohteita voidaan luonnehtia valtiosääntöoikeudellisiksi tai ainakin julkisoikeudellisiksi. Toisaalta taas *Kuusikko* katsoo väitöskirjassaan, että HM 16 §:n muotoamista hallitsi pitkälti koko valmistelun ajan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden sääntely. Kuusikon mukaan rinnastamalla lainkäytön ja hyvän hallinnon vaatimukset samalla poistettiin näkemys lainkäyttötoiminnan ja hallintotoiminnan eroista. Tämä näkyy muun ohella käytetystä julkisuuskäsitteestä sekä asianosaisen kuulemisen vaatimuksesta (*Kuusikko* 2000 s. 140–142). Mielenkiintoinen on myös Kuusikon se havainto, että Perusoikeuskomitean mietinnössä

> vuoksi valiokunta ehdotti pykälän jakamista kolmeen momenttiin, joista ensimmäinen olisi koskenut hyvän hallinnon vaatimuksia, toinen oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja kolmannessa momentissa olisi lueteltu kummankin momentin mukaiset tärkeimmät oikeudet, joista säädettäisiin lailla.[83]
>
> Perustuslakivaliokunta selvensi lakivaliokunnan kannanoton vuoksi HM 16.1 §:ää siten, että siinä mainittiin tuomioistuimen ja muun viranomaisen toimivalta rinnakkaisena. Alkuperäisen ehdotuksen sanamuodon mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi olisi koskenut asian käsittelyä toimivaltaisessa viranomaisessa, jolla perustelujen mukaan olisi tarkoitettu myös tuomioistuinta. Muutoin perustuslakivaliokunta torjui muutostarpeet toteamalla, että HM:ssa oli muitakin säännöksiä, jotka koskivat sekä tuomioistuimia että muita viranomaisia eikä tätä ollut koettu ongelmalliseksi tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta.[84]

Lakivaliokunnan esittämä kritiikki vaikuttaa tausta-ajatukseltaan joiltain osin oikeaan osuneelta. Perustuslain 21 §:n 1 ja 2 momentin sanamuoto ei ole paras mahdollinen, koska säännökset jättävät pitkälti määrittämättä, mitkä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementit ovat suoraan sovellettavia perusoikeuksia. Muutoksenhaun osalta sanamuoto on epäonnistunut erityisesti siinä mielessä, että muutoksenhakuoikeutta ei mainita selkeästi myös 1 momentissa, vaan tämä perusoikeus jää vain 2 momentin nimenomaisen maininnan varaan. Kun puolestaan 2 momentissa esitetään samalla lainsäätäjään kohdistuva toimeksianto tarkempien säännösten antamisesta, tämä on omiaan haperoittamaan käsitystä muutoksenhakuoikeudesta myös suoraan sovellettavissa olevana perusoikeutena. Perustuslain tekstissä suoran sovellettavuuden ja toisaalta perusoikeuden hyväksyttävän rajoittamisen dilemmaa ei siten ole onnistuneesti ratkaistu. Itse olen ymmärtänyt asian niin, että perustuslain 21 §:n 1 ja 2 momentissa ei ole kysymys erillisistä vaan päällekkäisistä ja ei-tyhjentävistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osatekijöistä. Pykälän 2 momentin vaatimus lailla säätämisestä liittyy erityisesti siihen, että nämä prosessuaaliset perusoikeudet, kuten muutoksenhakuoikeus, edellyttävät samalla toimiakseen käytännössä häiriöttömästi säännöksiä menettelyn yksityiskohdista ja toimivaltaisen tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen määräytymisestä.

Perustuslain 21 §:n 1 ja 2 momenttien mieltäminen täysin erillisiksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon sovellettavuudeltaan eriar-

---

vähäisenä ja oikeusturvaa vaarantamattomana poikkeusmahdollisuutena tuotiin esille eräissä tilanteissa kuulemisvaatimus hallintomenettelyssä (*Kuusikko*, mts. 142–143 ja *KM 1992:3* s. 213–214). Lopullisessa hallituksen esityksessä tämä poikkeamismahdollisuus liitettiin oikeudenkäyntien julkisuuteen. Kuusikko ei pohdi tarkemmin, oliko tälle perusteluvalinnalle jotain muuta syytä kuin tarve kirjoittaa hallituksen esitys komitean mietintöä suppeampaan muotoon. Itse epäilen, että kuulemispoikkeusten esille nostamista on saatettu valmistelussa pitää perusoikeuksien toteutumisen kannalta huomattavasti vaarallisempana perusteluesimerkkinä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tai hyvän hallinnon oikeusturvatakeiden sallitusta rajoittamisesta kuin oikeudenkäynnin yleisöjulkisuuden rajoittamista.

[83] *LaVL 5/1994* s. 5.

[84] *PeVM 25/1994 vp* s. 11.

voisten perusoikeuksien luetteloiksi näyttää oikeuskirjallisuudessa olevan harvinaisempi näkemys kuin se näkemys, jonka mukaan 2 momentin säännökset lähinnä täsmentävät eräiltä osin vastuuta perusoikeuksien toteuttamisjärjestelmän luomisesta. Tällaisen erillisyyttä koskevan näkemyksen on esittänyt esimerkiksi *Ylikylä-Leiva*[85], jonka esittämä kannanotto pysäytti minut lähinnä sen vuoksi, että hän viittaa perustelunaan artikkeliini vuodelta 2000 Lakimieslehdessä.[86] Tuossa artikkelissani olen pyrkinyt tuomaan esille näkemykseni siitä, mitkä oikeudet ovat perustuslain 21 §:n nojalla suoraan sovellettavia, ja tällaisina suoraan sovellettavissa olevina oikeuksina olen tuolloin pitänyt kaikkia perustuslain 21 §:n 1 ja 2 momentissa mainittuja oikeuksia, vaikkakin ne edellyttävät osaksi lainsäädäntötoimia. En ole siis Ylikylä-Leivan viittaamalla tavalla esittänyt, että suoraan sovellettavia oikeuksia ovat vain perustuslain 21 §:n 1 momentissa mainitut oikeudet ja että muista pykälässä tarkoitetuista oikeuksista on perusoikeuden aktivoimiseksi säädettävä lailla. Perustuslain 21 §:n 2 momentin osaltahan on otettava lisäksi huomioon, että momentti jättää lailla säädettäväksi myös muut kuin pykälässä erikseen mainitut hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kriteerit. Nämä muut kriteerit eivät kuitenkaan välttämättä ole sisällöltään tai kiinteydeltään kaikin tavoin sellaisia, että lailla voitaisiin niitä määrittää tai täsmentää.

Erityisen hyvin täsmentämisen vaikeus käy ilmi hyvän hallinnon osatekijöiden tähänastisesta lainsäädännöllisestä määrittelystä. Kuten *Tähti* toteaa, hyvän hallinnon kriteerit voivat tarkoittaa myös hyvän hallintotavan mallia tai kategoriaa, jota ilmentävät sellaiset käsitteet kuten asiallisuus, huomaavaisuus, palveluperiaate ja hyvä hallintokulttuuri.[87] Kuten puolestaan *Mäenpää* on korostanut, hyvän hallinnon osalta näkökulmat ja tavoitteet eroavat todellisuudessa toisistaan. Hyvään hallintoon pyritään eri syistä, ja hyvä hallinto voi lisäksi olla laadullinen tavoite. Näkökulmaeroa hyvään hallintoon syntyy jo siitä, että esimerkiksi ekonomistille, juristille ja management-konsultille hyvän hallinnon elementit ovat erilaisia. Hyvän hallinnon elementit voivat olla myös erilaisia hallinnon sisä- ja ulkopuolelta tarkasteltuina. Hyvän hallinnon käsitteen eroavuudet johtuvat myös kielellisistä tekijöistä: hyvällä ja hallinnolla on omat ulottuvuutensa. Terminä hyvä hallinto saattaa eri yhteyksissä tarkoittaa hyvin erisisältöisiä ja -taustaisia vastaavia englanninkielisiä käsitteitä, kuten good management, good governance ja good administration.

> Mäenpään esittämällä tavalla näillä kolmella käsitteellä tai näkökulmalla on keskenään ristiriitaisia elementtejä, mutta ne myös täydentävät toisiaan. Esimerkiksi management-näkökulmasta hyvin johdettu ja kustannustehokas hallinto pystyy luomaan perusteita myös hyvälle hallintotavalle (governance) ja se mah-

[85] *Ylikylä-Leiva* 2003 s. 33.
[86] *Siitari-Vanne*, LM 2000 s. 1214.
[87] *Tähti* 1995 s. 251.

> dollistaa myös hyvän hallinnon (good administration) kriteerien toteuttamisen suhteessa asiakkaaseen. Sen sijaan manageriaalisesti kaikkein tehokkain ja kustannuksiltaan halvin hallinto todennäköisesti murentaa hyvän hallintotavan edellytyksiä ja jopa estää hyvän hallinnon kriteerien toteutumisen.[88]

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin hahmottamisen ja tarkemman lailla määrittelyn osalta ei mielestäni kohdata vastaavia näkökulmista johtuvia hahmotuseroja. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijöistä vallinnee laajempi ja syvempi yksimielisyys kuin hyvän hallinnon osatekijöistä. Oman kokemukseni perusteella asenteellisia eroja voi kuitenkin vallita, mitä erityisesti tulee tuomioistuimessa työskentelevien ja ulkopuolisten näkökulmiin. Prosessi, kuten hallintolainkäyttöprosessi, voi tuomioistuimessa työskentelevän näkökulmasta olla selkeä, tehokas ja ymmärrettävä, kun taas tuomioistuimen asiakkaan tai muutoin ulkopuolisen näkökulmasta sama prosessi hahmottuu epäselvempänä siitä yksinkertaisesta syystä, että asiakkaan ja ulkopuolisen työkaluksi hahmottamiseen jää vain säädösteksti sekä sen lisäksi ehkä jonkinlainen ymmärrys vallitsevasta oikeuskäytännöstä. Verrattuna tuomioistuimissa työskenteleviin ulkopuolisten hahmotusmaailmasta puuttuu tieto tuomioistuimen käytänteistä sekä syvällisempi käsitys oikeuskäytännön sisällöstä. Mäenpään esittämää lainaten voidaan myös tehdä ajatuskoe siitä, soveltuisiko oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tehokkaan järjestämisen edellytyksiin vastaava näkökulmaerottelu kuin hyvän hallinnon järjestämiseen management, governance ja administration -näkökulmista. Voin siis esittää ainakin väitteen siitä, että hyvin hoidettu ja kustannustehokas oikeudenkäyttö pystyy luomaan perusteita yleisesti oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille sekä yksittäistapauksissa toteuttamaan suhteessa asiakkaisiin tehokasta oikeussuojaa.

Kuten edeltä on jo käynyt ilmi, pidän oikeutta hakea muutosta samoin kuin muita perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osatekijöitä suoraan sovellettavina perusoikeuksina. Tämä kanta välittyy vahvasti myös perusoikeusuudistuksen esitöistä. Hallituksen esityksessä korostetaan, että silloisen hallitusmuodon 16 §:n 2 momentti oli yhteydessä 1 momenttiin, joka ”niin ikään turvaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon”.[89] Hallituksen esityksessä todetaan sen jälkeen, että 2 momentissa luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon *tärkeimmät osa-alueet* ja että näiden ei-tyhjentävästi lueteltujen osa-alueiden osalta voidaan lailla myös säätää vähäisiä poikkeuksia. Lailla säätäminen merkitsee tässä yhteydessä sekä mahdollisuutta täsmentää näitä perusoikeuksia että myös rajoittaa niitä perusoikeuksien hyväksyttävien rajoitusedellytysten mukaisesti. Lailla säätäminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että perusoikeuksina ne olisivat niin täsmentymättömiä, ettei niillä

[88] *Mäenpää* 2001b s. 176–178.
[89] *HE 309/1993 vp* s. 74.

olisi lainkaan suoraan sovellettavuutta. Hallituksen esityksessä tämä seikka tuodaan esille toteamalla muiden luettelemattomien perusoikeuksien osalta, että *niiden konkreettiset järjestelyt ja mahdolliset rajoitukset jäisivät lailla lähemmin säädettäviksi* ja että näiltäkään osin lainsäädäntö ei saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa.[90]

Viimeaikaisessa oikeuskirjallisuudessa perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittujen oikeussuojatakeiden suoraa sovellettavuutta on arvioitu eri tavoin. Valtaosa kirjoittajista pitää perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittua muutoksenhakuoikeutta suoraan sovellettavana perusoikeutena. Esimerkiksi *Rother* esittää väitöskirjassaan kantanaan, että perustuslain 21 §:n 2 momentin säännökset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta.[91] Kantansa tueksi Rother viittaa ilman lisäkommentteja *Tuorin* vuonna 1999 julkaistuun artikkeliin, jossa Tuori on kuitenkin asettunut sille kannalle, että perustuslain 21 §:n 2 momentin säännökset eivät voi tulla suoraan sovellettaviksi.[92]

Mäenpään mukaan yleinen oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen on turvattu nimenomaisesti perusoikeutena perustuslain 21 §:ssä, minkä lisäksi hallinnon lainalaisuuden toteutumisen (PL 2.3 §) voidaan katsoa edellyttävän oikeutta hakea muutosta viranomaisen päätökseen.[93] Tutkijoista myös *Ilveskivi* edustaa kantaa, jonka mukaan muutoksenhakuoikeus on turvattu perusoikeutena. Ilveskivi hakee tulkinnalleen lähtökohdan perustuslain 21 §:n 1 momentin sanamuodosta, jossa turvataan oikeus saada ”asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa”. Tämä voi Ilveskiven mukaan tarkoittaa oikeutta hakea muutosta myös niissä tilanteissa, joissa muutoksenhausta ei ole säädetty erikseen.[94] Itse pidän tätä tulkintalähtökohtaa vähemmän onnistuneena, koska siinä sekoitetaan kaksi prosessuaalista perusoikeutta.

---

90 *HE 309/1993 vp* s. 74.

91 *Rother* 2003 s. 34 av. 66.

92 *Tuori* rinnastaa suoran sovellettavuuden sen kanssa, ovatko perusoikeussäännökset kirjoitettu ensisijaisesti lainsäätäjään kohdistuviksi toimeksiannoiksi (*Tuori*, LM 1999 s. 533). Oikeuskäytännössä perustuslaissa turvattua oikeutta muutoksenhakuun on sovellettu kuitenkin myös suoraan. Ratkaisussa *Uudenmaan LO 12.11.1998 taltio 694/2* LO katsoi, että muutoksenhausta yksityisen lastenkodin johtajan päätökseen ei ollut säädetty HLL 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla erikseen. Koska huostaan otetun lapsen ja vanhempien yhteydenpidon rajoittamisesta päättäminen koski henkilön oikeutta EIOS 6.1 artiklassa ja HM 16 §:ssä tarkoitetulla tavalla, muutoksenhaku tällaisesta päätöksestä oli voitava saattaa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. LO otti valituksen tutkittavakseen. EOA on myös kiinnittänyt huomiota muutoksenhakumahdollisuuksien puutteelliseen järjestämiseen lastensuojeluasioissa (*EOA:n kertomus 2001* s. 191 ja 205, ratkaisu *AOA 13.10.2000 dn:ot 779/4/98 ja 1897/4/98*).

93 *Mäenpää* 2003c s. 453.

94 *Ilveskivi* 2000 s. 46 ja 52. Vrt. Leena Halila, jonka mukaan hallintolainkäyttöjärjestelmän kulmakiviä on ollut yleinen muutoksenhakuoikeus. Halilan mukaan *tämä periaatteellinen lähtökohta vahvistetaan* (kurs. ESV) nyttemmin perustuslain 21 §:ssä (*Leena Halila* 2004 s. 49). Tulkitsen Halilan tarkoittavan periaatteellisella lähtökohdalla sitä, että muutoksenhakuoikeus ei kuitenkaan ole rajoittamaton perusoikeus.

Hallberg ei sen sijaan ole pitänyt perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua muutoksenhakuoikeutta suoraan sovellettavana normina siten, että ”välittömästi sen nojalla olisi muutoksenhakuoikeus hallintotuomioistuimeen esimerkiksi sellaisten toimielinten päätöksistä, joiden osalta muutoksenhakuoikeutta ei ole muutoin laissa järjestetty”. Hallbergin mukaan muutoksenhakuoikeus ei avaa säännönmukaista muutoksenhakuoikeutta esimerkiksi tasavallan presidentin tai eduskunnan kansliatoimikunnan hallintopäätöksistä.[95]

Tutkijoista omaperäisin kanta on mielestäni Arajärvellä, jonka mukaan perustuslain 21 §:ssä turvatuista oikeuksista *subjektiivisina oikeuksina* voidaan pitää oikeutta saada asia käsitellyksi asianmukaisesti ja joutuisasti viranomaisessa ja muutoksenhakuoikeutta. Arajärven mukaan hyvän hallinnon muut takeet eivät ole vastaavalla tavalla subjektiivisia oikeuksia vaan enemmän lainsäätäjälle asetettu toimintavelvoite.[96] Arajärvi tulkitsee lisäksi perustuslain vaatimuksia siten, että perustuslain 21 § edellyttää ”kaikissa tapauksissa, että hallintoasiassa syntyy muutoksenhakukelpoinen päätös”.[97] Arajärvi tarkoittanee viimeksi mainitulla sitä, että viranomaisella on ratkaisuvelvoite hallintoasioissa perustuslain 21 §:n säännösten perusteella. Arajärvi tuskin tarkoittanee, että kaikki hallintoasiat olisivat luonteeltaan sellaisia, että niissä olisi tehtävä hallintopäätös.[98]

Aer puolestaan on luonnehtinut perustuslain 21 §:n 2 momenttia säännökseksi, jolla ei ole oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osalta ”lainkaan itsenäistä

---

[95] *Hallberg* 1999b s. 657.

[96] *Hurskainen* tulkitsee PL 21 §:n 1 ja 2 momentin välillä olevan eroa siinä mielessä, että 2 momentissa mainittu päätös on ”merkityssisällöltään 1 momentissa mainittua laajempi, koska päätöksen attribuuttina ei ole mainittu oikeuksia ja velvollisuuksia”. Hänen mukaansa *perusteltavan päätöksen ja perustelemisen sisältöä* ei ole perustuslaissa tarkasti määritelty. Oikeus saada perusteltu päätös ei ole subjektiivinen oikeus PL 21 eikä 22 §:n perusteella, koska oikeus saada perusteltu päätös on perustuslaissa hyvän hallinnon eräs tae ja tuo tae turvataan ”lailla tai muulla sääntelyllä”. *Subjektiivisen oikeuden käsitteellä* mainittu kirjoittaja tarkoittaa vahvaa ehdotonta kansalaisen oikeutta julkisvaltaa vastaan (*Hurskainen* 2003 s. 282–285). Hurskaisen tulkinta, jonka mukaan PL 21 §:n mukainen lainsäätäjään kohdistuva toimeksiantotehtävä voitaisiin toteuttaa lain sijasta jolloin muulla normitasolla, on vakiintuneen valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan vastainen. Perusoikeuksien toteuttamista koskevat lakivaraukset ovat erityissäännöksiä suhteessa PL 80 §:ään, jossa muutoin määritellään lain alaan kuuluvat seikat ja asetuksenantovaltuuksien rajat. Olen samaa mieltä kuin *Mäenpää*, jonka mukaan laintasoisesti riittävän täsmällisesti määritellyn perusoikeusrajoituksen tarkempi toimeenpano voi sinänsä tulla ohjatuksi myös alemmanasteisilla normeilla (*Mäenpää* 1998 s. 132.). Hurskaisen tulkinta PL 21 §:n 1 ja 2 momentin ”merkityssisällöstä” jättää lisäksi huomiotta sen, että lainvalmisteluaineiston perusteella momentit muodostavat tulkinnallisen kokonaisuuden.

[97] *Arajärvi* 2002 s. 327–328.

[98] Hallintolaissa hallintoasian ja hallintopäätöksen käsittelyn välinen rajanveto on häivytetty, koska hallintolakia tulee soveltaa myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa niin pitkälle kuin se säännösten puitteissa on mahdollista. Hallintolain soveltamisen kannalta ei ratkaisevaa siten ole se, onko viranomaisen päätöksenteon tai toiminnan tuloksena valituskelpoinen hallintopäätös.

sisältöä".[99] Siinä on hänen mukaansa kysymys yleisluontoisesta perusoikeussäännöksestä, "lainkäytön järjestämisen tavoitteita koskevasta arvolausekkeesta", josta ei voida johtaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältöä eikä lauseketta siten voida myöskään suoraan soveltaa. Aerin mukaan käytännössä ei myöskään voi ilmetä tilannetta, jossa tietyn oikeudenkäyntimenettelyä koskevan lain soveltaminen olisi sillä tavoin ristiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa, että tuomioistuimen tulisi perustuslain 106 §:n nojalla antaa etusija jälkimmäiselle säännökselle.[100]

Scheininin esittämää lainaten Aerin käsitystä voidaan kritisoida siitä, että perustuslaissa on myös muita vastaavalla tavalla (kvalifioitu lakivaraus) ja löyhemmällä tavalla (lakivaraus) muotoiltuja säännöksiä. Viimeksi mainitusta lakivarauksesta esimerkki on perustuslain 9.4 § (aikaisemmin HM 7.4 §), jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella Suomessa säädetään lailla. Scheininin mukaan ulkomaalaislain muuttamista koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 50/1998 vp), jossa ensimmäisen kerran merkittävästi laajennettiin ulkomaalaisten muutoksenhakusuojaa, tuo viimeksi mainittu perusoikeussäännös ymmärrettiin "aidoksi" perusoikeussäännökseksi. Tämän myötä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä (PeVL 23/1998 vp) samalla katsottiin, että maahantulon edellytyksiä koskeva lupaharkinta saattoi eräin poikkeuksin koskea sillä tavoin yksilön oikeutta, että tuolloiset HM 16 §:n säännökset yksilön oikeussuojatakeista tulivat sovellettaviksi.[101] Jos siis Aerin esittämää kannanottoa sovellettaisiin edellä kuvattuun tilanteeseen, kysymys olisi kahden sisällyksettömän perusoikeuden kumulaatiosta, jossa ei siis olisi mitään oikeussuojatakeita käytettävissä, mikäli kotimainen lainsäädäntö on puutteellista kummankin perusoikeuden (aineellisen ja menettelyllisen) tai vaikkapa vain toisen osalta. Aerin esittämässä ajatusrakennelmassa virheellisintä on se, että siinä perusoikeuksien suora sovellettavuus näyttäisi samalla edellyttävän perusoikeuksilta rajoittamattomuutta. Tällainen perusoikeus muutoksenhakuoikeus ei kuitenkaan ole, vaan valtiosääntöoikeudellisessa doktriinissa sen on todettu olevan perusoikeusrajoitusten yleisten rajoitusedellytysten alainen.

Kysymys lainsäädännössä puutteellisesti järjestetyistä valitusmahdollisuuksista ei ole pelkästään teoreettinen. Ensinnäkin on otettava huomioon, että suurinta osaa nykyisin voimassa olevasta lainsäädännöstä ei ole käsitelty ennakollisesti perustuslakivaliokunnassa. Näin ollen käytännössä voi hyvinkin olla mahdollista, että esimerkiksi erityislainsäädäntöön sisältyvien valituskieltojen osalta joudutaan pohtimaan niiden mahdollista sivuuttamista perustuslain 106 §:n nojalla, koska valituskielto estää muutoksenhakuoikeuden käyttämisen

---

[99] Vert. esimerkiksi Vihervuoren esittämää PL 20 §:n edeltäjän HM 14 a §:n merkityksestä. Vihervuoren mukaan oikeudellisesti tyhjiä perusoikeussäännöksiä ei ole tapana säätää (*Vihervuori* 1998 s. 245).

[100] *Aer* 2003 s. 22

[101] *Scheinin* 1998 s. 231.

asiassa, jossa on kysymys perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla riittävän täsmällisestä ja tarkkarajaisesta oikeudesta tai edusta.[102] Hyvin mahdollisia ja todennäköisiä ovat myös sellaiset tilanteet, joissa perustuslain 124 §:n mukaisia vaatimuksia ei ole muutoksenhakumahdollisuuksien osalta täytetty erityislainsäädännössä, jolloin julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen toimijan tekemään hallintopäätökseen tulisi voida hakea muutosta sen estämättä, että valitusoikeudesta ei ole nimenomaisesti säädetty. Laillisuusvalvontakäytännössä huomiota on esimerkiksi kiinnitetty yksityisten lastensuojelulaitosten johtajien päätöksiin, joista ei ole järjestetty HLL 10 §:ssä edellytetyllä tavalla erikseen muutoksenhakumahdollisuutta, vaikka yhteydenpidon rajoittamista koskevat päätökset epäilemättä kuuluvatkin EIOS 8 artiklan soveltamisalaan ja koskevat perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla lapsen ja hänen vanhempiensa oikeutta.

Asianosaisen näkökulmasta tilanne, jossa muutoksenhausta yksityisen toimijan tekemään hallintopäätökseen ei ole säädetty, rinnastuu pitkälti siihen tilanteeseen, että asiassa olisi säädetty nimenomainen valituskielto. Toisaalta tällaisen muodollisen säännöksen puuttuminen merkitsee soveltamistilanteessa tuomioistuimen näkökulmasta lähinnä mahdollisuutta perusoikeusmyönteisen laintulkinnan käyttöön eikä perustuslain 106 §:n soveltaminen ole tarpeen. Lisäksi soveltamistilanne jää sillä tavoin avoimeksi, että tuomioistuimelle jää harkintavaltaa jopa sen suhteen, onko kysymyksessä muutoksenhakutilanne vai mahdollisuus hallintoriitamenettelyn käyttämiseen, kun kerran oikeussuojakeinon käyttöedellytyksiä ei ole lainsäädännössä täsmennetty.[103]

Kulla on tutkinut muutoksenhakuoikeuden yleisyyttä ennen HValL:n säätämistä. Kullan mukaan varhaisimmat hallinto- tai valtiosääntöoikeustieteilijät pitivät muutoksenhakuoikeutta yleisenä lainsäädännöstä riippumattomana oikeutena. Kullan mukaan esimerkiksi *J. J. Nordström* piti valitusoikeutta ”rätt till besvär öfver rätts- eller grundlagsvidriga åtgärder af statsmaktens organer” ja *J. Ph. Palmén* piti oikeutta valittaa ja kannella kansalaisoikeutena.[104] Myös

---

[102] Tällaisena oikeutena, etuna tai velvollisuutena ei pidetty jaostoplenum-ratkaisussa *KHO 1998:16* sitä, että apulaisnimismies oli silloisen ampuma-aselainsäädännön mukaisesti peruuttanut henkilön haulikon ja metsästyskiväärin hallussapitoluvat sekä hylännyt hakemuksen haulikon hankkimiseksi. Silloisen asetustasoisen lainsäädännön mukaan päätöksestä voitiin valittaa LH:een, minkä jälkeen päätöksestä ei voitu valittaa lainkaan tuomioistuimeen. KHO:n ratkaisussa tarkasteltiin valitusoikeuden turvaamista sekä HM 16 §:n että EIOS 6.1 artiklan perusteella. KHO tutki valituskirjelmän purkuhakemuksena, joka kohdistui aikaisempiin päätöksiin ja hylkäsi hakemuksen (äänestys 5–3). Vähemmistö olisi tutkinut asian valituksena aselupien peruuttamisen osalta. Perusteluissaan vähemmistön jäsenet esittivät, että HM 16 §:n 1 momentti tarkoitti turvata jokaiselle mahdollisuuden säännönmukaiseen muutoksenhakukeinoon eli valituksen tekemiseen. Yksilön oikeutta koskevina päätöksinä oli hallintolainkäytössä vakiintuneesti pidetty hallintoluvan peruuttamista koskevia päätöksiä.

[103] Aikaisemmista vastaavista kannanotoista ks. *Merikoski* 1968 s. 222 ja *Hallberg* 1978 s. 49 ja 378.

[104] *Kulla*, LM 1981 s. 366.

Hermansson ja R. A. Wrede korostivat yleistä muutoksenhakuoikeutta. *K. J. Ståhlberg* piti valitusta määräaikana ja määrämuodossa ylemmälle viranomaiselle tehtävänä muutoksenhakuna, vaikkakaan hän ei esittänyt, että muutoksenhaun tulisi aina perustua lainsäädäntöön. Ståhlbergin mukaan valitusoikeuden yleisyys oli oikeusperiaate, josta voitiin poiketa valituskielloin.[105]

Kullan mukaan oikeustieteessä kanta muuttui vasta vuonna 1938, jolloin *Merikoski* esitti, että valittaminen hallinnon alalla saattoi tulla käytettäväksi vain niissä tapauksissa, joissa valittaminen oli voimassa olevien yleissäännösten mukaan sallittua.[106]

> Oikeuskäytännössä vastaava kannanmuutos tapahtui niin ikään vuonna 1938 ratkaisun *KHO 1938 I 6* myötä. Ratkaisussa oli kysymys valituksesta geologisen toimikunnan johtajan päätöksestä antaa toimikunnan alaiselle virkamiehelle varoitus. Lainsäädäntöön ei sisältynyt tätä koskevaa valituskieltoa eikä myöskään valitussäännöstä. KHO:n enemmistö perusteli valituksen tutkimatta jättämistä sillä, että päätöksen tutkimisen ja ratkaisemisen ei voitu voimassa olleiden säännösten mukaan katsoa kuuluneen KHO:n toimivaltaan.
>
> Ratkaisusta huolimatta KHO:ssa noudatettiin vielä 1940-luvulla linjaa, jonka mukaan haettaessa muutosta alempien viranomaisten päätöksistä ei edellytetty nimenomaista valitussäännöstä (esimerkiksi Kullan mainitsemat *KHO 1941 I 5*, *KHO 1942 II 15*, *KHO 1942 II 487* ja *KHO 1943 II 281*). Muutoksenhaun nimenomaista säätämistä edellytettiin kuitenkin julkaisemattomassa täysistuntoratkaisussa *KHO 25.5.1949 taltio 2006*, jossa oli kysymys muutoksenhausta nimismiehen metsästyslipun myöntämistä koskeneeseen päätökseen.[107]
>
> KHO korosti vuonna 1943 tekemässään lainsäädäntöaloitteessa vielä valitusoikeuden yleisyyttä. Lainsäädäntöaloitteen mukaan periaatetta, jonka mukaan hallintoviranomaisen päätöksestä voitiin aina valittaa, mikäli toisin ei ollut nimenomaisesti säädetty, voitiin puoltaa yleisillä oikeusperiaatteilla ja historiallisilla syillä. KHO oli kuitenkin muutoksenhakuoikeuden nimenomaisen enumeratiivisen sääntelyn kannalla tulevassa lainsäädännössä. Nämä kannanotot sisällytettiin lainvalmistelukunnan mietintöön (Lvk 1944:5), jonka mukaan muutoksenhaku oli mahdollista ainoastaan nimenomaisen säännöksen nojalla.[108] Erinäisten lainsäädäntövaiheiden jälkeen vuonna 1951 voimaan tulleessa

---

[105] *Kulla*, mts. 367–368. *Antti Suviranta* toteaa verratessaan ministeriöiden ja valtioneuvoston päätöksiin kohdistuvan valitusoikeuden kehittymistä Ruotsissa ja Suomessa, että Suomessa valitusoikeus näihin päätöksiin järjestyi lainsäädännössä 1920-luvun alussa eräällä tavalla sattumanvaraisesti. Tuolloin nimittäin eräitä keskushallintoviranomaisia lakkautettiin ja näiden tehtävät siirrettiin asianomaisille ministeriöille. Kun eräiden siirrettyjen asiaryhmien osalta oli jo aikaisemmin säädetty mahdollisuudesta hakea muutosta KHO:lta, siirto ministeriölle ei vaikuttanut valitusoikeuden sääntelyyn, joka siis jäi ennalleen. Tämän lisäksi 1920- ja 1930-luvuilla muutoinkin alettiin ulottaa muutoksenhakumahdollisuuksia erityislainsäädännön kautta ministeriöiden ja jopa VN:n päätöksiin. HValL:a säädettäessä valitusoikeuden ulottaminen ylimpien valtioelinten päätöksiin ei enää aiheuttanut mitään valtiosääntöoikeudellisia epäilyksiä (*Antti Suviranta*, JFT 1984 s. 601–602 ja *Hallberg* 1978 s. 46–47).

[106] *Kulla,* mts. 375 ja *Merikosk*i 1938 s. 178.

[107] KHO jätti valituksen tutkimatta äänestyksen 6–5 jälkeen. Tapauksesta *Kulla*, LM 1981 s. 379, *Merikoski* 1968 s. 222 ja *Hallberg* 1978 s. 78.

[108] *Kulla*, mts. 380–381.

> HValL:ssa valitusoikeus oli kuitenkin pääsääntö, josta voitiin poiketa negatiivisin enumeraatioin.[109]

Kulla toteaa, että HValL:n säätämisen jälkeen valitusoikeuden takaavaa klausuulia korostettiin periaatteellisesti merkittävänä uudistuksena, vaikka aikaisemman oikeustieteen ja oikeuskäytännön perusteella tällainen tulkinta yleisen valitusoikeuden syntymisestä vasta HValL:n voimaantulon myötä olikin yksisuuntainen. Käytännössä käsitys yleisestä lainsäädäntöön perustumattomasta valitusoikeudesta alkoi hämärtyä 1930-luvulla, kun valitus määriteltiin käsitteellisin tunnusmerkein, joista keskeisin oli valitusaika. Valitusaikasääntelyn ollessa puutteellista päädyttiin siihen, että muutoksenhaku valittamalla ei ollut lainkaan mahdollista.[110]

> *Hallbergin* mukaan yleinen valitusoikeus murentui vähitellen autonomian aikana säädännäisen oikeuden puutteisiin, jolloin kehitys kohti luetteloperiaatetta alkoi. Vuoden 1894 kuvernöörien johtosäännön 74 §:n mukaan valitus tehtiin ”sillä tavalla kuin itse kunkin asian laatua myöten oli erittäin säädetty”. Mainittu johtosääntö edellytti myös, että päätöksiin, joista sai valittaa, tuli liittää valitusosoitus. Hallbergin mukaan luetteloperiaatteen omaksumista selitti myös se, että autonomian ajan säädöksistä vain 14 sisälsi muutoksenhakurajoituksia.[111]

Erityisesti Kullan esitys kuvaa hyvin nykypäivään siirrettynä sitä, että muutoksenhakuoikeus on perusoikeus, jota voidaan täsmentää ja rajoittaa lainsäädännöllä. Muutoksenhakuoikeuden käyttäminen edellyttää toisaalta täsmentävää lainsäädäntöä siitä, kenellä on oikeus käyttää tätä keinoa, missä ajassa sitä on käytettävä ja mikä viranomainen on toimivaltainen tutkimaan asian. Ehdoton este tällaisen täsmentävän lainsäädännön puute ei kuitenkaan ole tuomioistuimen tutkimisvallalle perustuslain 21 §:n nojalla.

Hallintolain ja muun hallintomenettelysäädännön kommentaarinsa uusimassa painoksessa Kulla toteaa, että hyvän hallinnon takeet muodostavat perustuslain 21 §:ssä kokonaisuuden ja että siinä mainitaan *menettelyllisinä perusoikeuksina* jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä, käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta.[112] Kullan mu-

---

[109] *Hallberg* toteaa, että ”valmistelun (so. HValL:n valmistelun) edetessä päädyttiin sitten asteittain *tunnustamaan* yleinen valitusoikeus” (*Hallberg*, LM 1978 s. 563, kurs. ESV).

[110] *Kulla*, mts. 383.

[111] *Hallberg*, LM 1978 s. 567.

[112] Kulla pohtii hyvän hallintotavan sisältymistä PL 21 §:n luetteloon. Hänen mukaansa hyvällä hallintotavalla voisi olla itsenäistä merkitystä hyvän hallinnon takeena vain harvoin, koska asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimus kattaa suurimman osan hyvän hallintotavan sisällöstä. Kulla lukee toisaalta *varsinaisiin* menettelyllisiin perusoikeuksiin myös ”eräät muut perustuslain perusoikeuslukuun sisältyvät oikeudet, kuten asiakirjajulkisuus”. Kulla toteaa muun ohella asianosaisen oikeuden tulla kuulluksi olevan ”yleinen oikeusperiaate, joka on yksilöity jo PL 21 §:ssä hyvän hallinnon takeeksi” ja että viimeksi mainitulla ”voi tulkinnanvaraisessa tilanteessa olla *välitön vaikutus menettelyvalintoihin*” (*Kulla* 2003a s. 2, 31–32 ja 181).

kaan perustuslain 21 §:n 2 momentin merkitys on, että sillä taataan tärkeimmille oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osille *institutionaalinen suoja*, mikä merkitsee, että niitä ei voida olennaisesti rajoittaa muutoin kuin perustuslain säätämisjärjestyksessä. Kullan mukaan kysymys on toisaalta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon *menettelyiden kehittämisvelvoitteesta*, eli menettelyiden tulee vastata yhteiskunnan kehitystä.

Mäenpää on tarkastellut perusoikeuksia osaksi *negatiivisina perusoikeuksina*, jolloin on kysymys hallinnon kannalta arvioituina sellaisista perusoikeuksista, jotka *rajoittavat viranomaisten toimintaa*. Tällaisia rajoittavia perusoikeuksia ovat Mäenpään mukaan sananvapaus, yhdistymis-, kokous-, mielenosoitus-, liikkumis-, elinkeinon- ja uskonnonvapaus sekä yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan suoja. *Positiivisesti* määriteltyinä perusoikeuksina Mäenpää tarkastelee erityisesti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia. Tähän positiivisten perusoikeuksien ryhmään Mäenpää lukee myös oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä hyvään hallintoon. Positiiviset perusoikeudet perustavat viranomaisille oikeuden toteuttamisvelvollisuuden. Myös Mäenpään jaottelu tukee sitä tulkintavaihtoehtoa, että oikeus hyvään hallintoon ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ovat myös suoraan sovellettavia perusoikeuksia, mikäli lainsäädännössä on näiden perusoikeuksien toteuttamista koskevia esteitä tai puutteita.

Perusoikeuksien järjestelmässä oikeusturvalla on merkitystä myös perusoikeuksien eräänä yleisenä rajoittamisedellytyksenä. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen käsittelyn yhteydessä ilmaiseman kannan mukaan näitä perusoikeuksien yleisiä rajoittamisedellytyksiä ovat: 1) rajoitusten lakitasoisuus, 2) rajoitusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, 3) rajoitusperusteiden hyväksyttävyys, 4) kielto säätää tavallisella lailla perusoikeuden ytimeen ulottuvia rajoituksia, 5) suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen, 6) rajoituksiin liittyvä riittävä oikeusturvajärjestely ja 7) kielto säätää Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ristiriidassa olevia rajoituksia.[113] Perustuslakivaliokunta ei tuolloin yksilöinyt tarkemmin, mitä riittävillä oikeusturvavaatimuksilla tarkoitetaan. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä tavanomaisin lähtökohta tarkastella oikeusturvajärjestelyjen riittävyyttä on ollut vaatimus muutoksenhakumahdollisuuksien järjestämisestä, mutta sen lisäksi on asiayhteydestä riippuen hyväksytty myös muunlaisia oikeusturvajärjestelyjä.

Veli-Pekka Viljanen on väitöskirjassaan todennut, että perusajatukseltaan perustuslakivaliokunnan muotoilema oikeusturvavaatimus vastaa EIOS 13 artiklan tausta-ajatusta ja että oikeusturvavaatimuksella on myös läheinen yhteys perustuslain 21 §:ään.[114] Perustuslain 21 §:n soveltuvuuden osalta Viljanen huomauttaa aiheellisesti, että kaikissa tapauksissa perusoikeuteen puuttuminen

[113] *PeVM 25/1994 vp* s. 4–5.
[114] *Veli-Pekka Viljanen* 2001 s. 252–255.

ei tapahdu siinä muodossa, että se itsessään voisi olla muutoksenhaun kohteena, jolloin muutoksenhakumahdollisuuden sijasta tulee pyrkiä luomaan muita oikeusturvamekanismeja. Tällainen erityinen oikeusturvamekanismi on esimerkiksi Viljasen mainitsema eduskunnan oikeusasiamiehelle annettu erityistehtävä valvoa telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen kuuntelun käyttöä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on erityisesti henkilötietojen käsittelyn osalta hyväksytty oikeusturvamekanismiksi tietosuojavaltuutetun toimivalta tarkastaa talletettujen tietojen lainmukaisuutta.[115]

Julkisia hallintotehtäviä hoitavien yksityisten toimijoiden osalta hyväksyttävänä sääntelymallina on myös pidetty järjestelyä, jossa yksityisen toimijan hallintopäätökseen rinnastuvasta päätöksenteosta ei järjestetä suoraa muutoksenhakumahdollisuutta, vaan muutoksenhakumahdollisuudet toteutuvat valvontaviranomaisen asiaa koskevan päätöksenteon jälkeen. Valituskelpoinen on siten vasta valvontaviranomaisen päätös siitä, onko yksityinen toimija menetellyt asiassa lain mukaisesti tai muutoin ratkaissut toimivaltaansa kuuluvan kysymyksen oikein.[116] Julkisten hallintotehtävien osalta oikeussuojajärjestelyjen riittävyyttä arvioidaan luonnollisesti perustuslain 124 §:n vaatimusten mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä pelkistyy yleensä perinteiseksi muutoksenhakujärjestelmäksi. Hallinto-oikeudelliseen lainsäädäntöön kuuluu kuitenkin myös sellaisia tyyppitilanteita, joissa on vaikea ratkaista, kohdistuuko oikeussuojakeinon tarve tosiasialliseen hallintotoimintaan vaiko hallintoasiaan. Esimerkiksi *rekisterimerkinnät* rinnastetaan lainsäädännössä valituskelpoisiin hallintopäätöksiin yleensä silloin, kun rekisterimerkinnällä voi olla hallintopäätöksiin rinnastuvia oikeusvaikutuksia ts. rekisterimerkinnästä voi seurata rekisteröidylle oikeuksia,

---

115 *Veli-Pekka Viljanen*, mts. 257. Perustuslakivaliokunta hyväksyi tietosuojavaltuutetun toimivaltuuden tarkistaa talletettujen tietojen lainmukaisuus riittäväksi oikeussuojajärjestelyksi, kun DNA-tunnisteita ryhdyttiin tallettamaan poliisin tietojärjestelmiin. Valiokunta kiinnitti samalla huomiota siihen, että rekisteriin ei saanut lainkaan tallettaa rekisteröitävän henkilökohtaisista ominaisuuksista tietoa sisältävää DNA-tunnistetta (*PeVL 7/1997* vp s. 2). Perustuslakivaliokunta on myöhemmin todennut, että tietosuojavaltuutetun toimivaltuuden rajoitusta koskenut perustelumaininta hallituksen esityksessä laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (HE 93/2002 vp) ei ollut asianmukainen suhteessa tietosuojavaltuutetun henkilötietolain (523/1999) 39.1 §:n mukaiseen tietojensaantioikeuteen. Perustelumaininnan mukaan tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeus koskien tietojen lainmukaisuuden tarkastamista ei tarkoittanut ”alkuperäisen lainmukaisuuden” tarkastamista. Henkilötietolain mukaan tietosuojavaltuutetulla on kuitenkin oikeus saada kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvonnassa (*PeVL 51/2002 vp* s. 4). Hallintovaliokunta selvensi maininnalla tarkoitetun, että tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksiin ei kuulu esimerkiksi kotietsinnällä saatujen tietojen käsittelyn lainmukaisuutta tarkastettaessa kotietsinnän lainmukaisuuden arvioiminen (*HaVM 26/2002 vp* s. 8).

116 Välillinen muutoksenhaku hyväksyttiin esimerkiksi laatuvarmenteiden tarjonnassa (*PeVL 2/2002 vp s.* 3).

etuuksia tai velvoitteita.[117] Kaupparekisteriin, säätiörekisteriin ja yhdistysrekisteriin tehtävien merkintöjen osalta säädetään patentti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä annetussa laissa (576/1992), että rekisteriviranomaisen päätöksestä, jolla on evätty näihin rekistereihin tehdyn ilmoituksen rekisteröiminen, haetaan muutosta valittamalla patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnalta.

Valituskelpoisiin hallintopäätöksiin kuuluvat myös patentti- ja rekisterihallituksen päätökset, jotka koskevat toiminimen rekisteröinnin epäämistä. Toiminimilain (128/1979) mukaan yksinoikeus toiminimeen saadaan joko rekisteröimällä tai vakiinnuttamalla toiminimi. Laissa säädetään myös toiminimen rekisteröinnin edellytyksistä. Toiminimilain mukaan rekisteröinnin kumoaminen tapahtuu yleisen tuomioistuimen päätöksellä kanteesta. Yleisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu myös kanteen johdosta kieltää toiminimen käyttö laissa tarkemmin määritellyissä tilanteissa.

> Ratkaisussa *KHO 11.12.2003 taltio 3205* on katsottu, että KHO:lla ei ole toimivaltaa purkaa asunto-osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen muuttamisesta kaupparekisteriin tehtyä rekisterimerkintää. Tapauksessa mainituista lukuisista lainkohdista ratkaisevin lienee ollut kaupparekisterilain 22.2 §, jonka mukaan, jos joku katsoo muun kuin toiminimeä koskevan kaupparekisterimerkinnän aiheuttavan haittaa, saa hän ajaa rekisterimerkinnän kumoamista ja vahingon korvaamista koskevaa kannetta elinkeinonharjoittajaa vastaan OK 10:1:ssä tarkoitetussa tuomioistuimessa. Epäselväksi ratkaisuselosteen perusteella tosin jää, miksi asunto-osakeyhtiötä tässä tapauksessa oli tullut tarkastella elinkeinonharjoittajana ja mitä haittaa rekisterimerkinnästä aiheutui. Selvää lienee sinänsä, että voimassa olevan immateriaalioikeudellisen lainsäädännön mukaiset oikeussuojakeinot rekisterimerkinnän kumoamisesta perustuvat kaikki alioikeudessa ajettavaan kanteeseen.
>
> Ratkaisussa *KHO 3.4.2001 taltio 675* PRH:n päätös siirtää hakemuksen mukaisesti hakijalle myönnetty patentti toisen yhtiön nimiin ja tämän jälkeen kolmannen yhtiön pyynnöstä tämän uuden yhtiön nimiin rinnastettiin patenttilain (550/1967) mukaisesti ”muuksi patenttia koskevaksi ratkaisuksi”, josta voitiin hakea valittamalla muutosta patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnalta. Käytännössä siirto tapahtui muuttamalla rekisterimerkintää. Ensimmäinen siirronsaajayhtiö teki kantelun valitusajassa valituslautakunnalle. Patentin siirtäminen kolmannelle perustui ruotsalaisen tuomioistuimen antamaan yksipuoliseen tuomioon, jonka mukaan henkilöllä B oli parempi oikeus patenttiin kuin patentin alun perin siirtäneellä henkilöllä A. Lisäksi siirto perustui siirtokirjaan, jonka mukaan B oli myynyt oikeuden keksintöön tuolle kolmannelle yhtiölle. PRH oli suorittanut siirron tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskevan Luganon yleissopimuksen 26.1 artiklan perusteella kuulematta patentin edellistä haltijaa.

---

[117] Tuolloinkin kysymyksessä täytyy olla hallintoasiaan rinnastuva asia. Ratkaisussa *KHO 2003:69* purkua haettiin maistraatin henkikirjoittajan suorittamaan avioliittoon vihkimiseen. Purkua asiassa haettiin sillä perusteella, että hakija oli ollut sairautensa vuoksi oikeustoimikelvottomassa tilassa ja että vihkiminen perustui viranomaisen erehdykseen hakijan tilasta ja kyvystä solmia avioliitto. Mainitussa ratkaisussa avioliittoon vihkimistä ei pidetty purkukelpoisena hallintopäätöksenä, vaan avioliittolain säännösten mukaan vihkiminen on kihlakumppanien välinen yksityisoikeudellinen oikeustoimi. Avioliittolain mukaiset keinot avioliiton päättämiseksi kuuluvat kaikki yleisten tuomioistuinten toimivaltaan.

> Patenttilain 44.5 §:n nojalla KHO katsoi, että siirrolla oli päätetty kolmannen yhtiön edusta ja oikeudesta siten kuin HMenL 1.1 §:ssä tarkoitettiin ja että yhtiötä olisi mainitun lain mukaisesti myös tullut kuulla, vaikka oikeutta keksintöön ei ollut lopullisesti ratkaistu siirtopäätöksellä. Päätöksen kumoamiseen ja kantelun siirtämiseen valituksena käsiteltäväksi vaikutti myös se, että PRH:n olisi tullut HMenL 17 §:n nojalla selvittää siirron edellytykset.

Muutoin rekisterimerkintöjen tekemistä kohdellaan lainsäädännössä yleensä tosiasiallisena hallintotoimena eikä hallintopäätösten tekemisenä, joten niihin ei liity hallintolain mukaisia virheen korjaamismenettelyjä eikä myöskään erikseen säädettyä muutoksenhakumahdollisuutta. Hallintolain osalta tosin on otettava huomioon, että lain soveltamisala on laajempi kuin hallintomenettelylain. Hallintolain laajempi soveltamisala huomioon ottaen ei ole poissuljettua, että hallintolain säännökset virheen korjaamisesta soveltuisivatkin aikaisempaa laajemmin rekisterimerkintöjen korjaamiseen. Soveltamisalarajoitteeksi voi käytännössä kuitenkin muodostua se, että hallintolain korjaamismenettelyt koskevat lain sanamuodon mukaisesti ”päätöksiä”. Epävarmuus yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön sovellettavuudesta lienee ollut eräs osatekijä, miksi erityislainsäädännössä säädetään runsaasti rekisterimerkintöjen oikaisemisesta. Eräiden rekisterimerkintöjen osalta erityissääntely liittyy puolestaan siihen, että rekisterimerkintä vaikuttaa henkilön oikeuksien, kuten esimerkiksi äänioikeuden, käyttämiseen.

> Henkilötietolain soveltamisala huomioon ottaen lakia sovelletaan useimpiin viranomaisten ja yksityisten ylläpitämiin rekistereihin. Henkilötietolain mukaisen oikeussuojajärjestelmän osia ovat tarkastusoikeus omien tietojen osalta (26–28 §)[118] ja rekisterinpitäjän velvoite ilman aiheetonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaista, poistaa tai täydentää rekisterissä oleva käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut tieto (29 §).[119] Rekisterinpitäjällä on myös velvoite estää tällaisen tiedon leviäminen. Jos rekisterinpitäjä ei hyväksy rekisteröidyn vaatimusta tiedon korjaamisesta, hänelle on annettava tästä kirjallinen todistus. Todistuksessa tulee mainita ne syyt, minkä vuoksi vaatimusta ei ole hyväksytty. Rekisteröity voi saattaa asian ilman määräaikaa koskevia rajoituksia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi.[120]

---

[118] Tietosuojavaltuutetulla on oikeus tutustua myös salassa pidettäviin rekisteritietoihin ja sellaisiin rekistereihin, jotka on suljettu rekisteröidyn tarkastusoikeuden ulkopuolelle.

[119] Aikaisemmin tietosuojavaltuutettu pyrki poistamaan potilasasiakirjoista virheellisinä myös potilasta leimaavia ilmaisuja, kuten ”taas on potilas liikkeellä raskaan vaivataakkansa kanssa” (*Ilveskivi* 1997 s. 97).

[120] Ylipartanen katsoo, että hallintomenettelylainsäädännön mukaiseen neuvontavelvollisuuteen kuuluu kieltäytymistodistusta annettaessa se, että rekisterinpitäjä mainitsee rekisteröidyn oikeudesta saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi (*Ylipartanen* 2001 s. 136). Hallintolaissa velvoite tällaiseen toimintaan on selvempi, koska lain mukaan ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä on annettava myös silloin, kun erikseen on säädetty hallintopäätöksen saattamisesta viranomaisen käsiteltäväksi muuna kuin muutoksenhakuasiana. Kulla toteaa, että viimeksi mainittuja säännöksiä on erityisesti sosiaalilainsäädännössä ja julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa (*Kulla* 2003a s. 212).

> Tietosuojavaltuutetun toimivaltaan ei kuulu ratkaista julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä koskevia kiistoja. Jos viranomaisen henkilöstöön kuuluva kieltäytyy julkisuuslain mukaisesti antamasta tietoja rekisterissä olevasta asiakirjasta, toimivaltaisen viranomaisen tämän jälkeen tekemään päätökseen haetaan muutosta julkisuuslain mukaisesti hallintovalituksin joko hallinto-oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Koska julkisuuslakia sovelletaan myös kunnan viranomaisten toimintaan, näiden päätöksiin tietojen antamisesta kieltäytymisestä haetaan samoin muutosta hallintovalituksin eikä menettelyyn sovelleta kunnallislain mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä.[121]
>
> Tietosuojavaltuutettu voi antaa rekisterinpitäjälle määräyksen tarkastusoikeuden toteuttamisesta tai tiedon korjaamisesta (40 §). Tietosuojalautakunta voi puolestaan kieltää henkilötietolainsäädännön vastaisen tietojen käsittelyn, velvoittaa asianomaisen oikaisemaan määräajassa sen, mitä on oikeudettomasti tehty tai laiminlyöty, sekä määrätä ääritapauksessa rekisteritoiminnan lopetettavaksi (44 §). Kummankin valvontaviranomaisen päätöksiä voidaan tehostaa uhkasakkolain (1111/1990) mukaisilla hallinnollisilla uhilla. Tietosuojavaltuutetun ja tietosuojalautakunnan päätöksiin haetaan muutosta HLL:n mukaisesti.[122] Henkilötietolain 38.3 §:n säännökset huomioon ottaen kumpikin valvontaviranomainen voi käyttää toimivaltuuksiaan (muun ohella tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksiaan) silloinkin, kun henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta henkilötietolakia.[123]

Tässä yhteydessä ei ole aihetta enempää puuttua henkilötietojen käsittelyssä edellytettyihin oikeussuojajärjestelyihin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä lainsäätäjälle perustuslain 10 §:n 1 momentissa jätettyä liikkuma-alaa rajoittaa se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän piiriin. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Lainsäätäjän harkintaa sitoo se, että henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset tietojen luovutettavuus mukaan luettuna sekä tietojen säilytysaika ja *rekisteröidyn oikeusturva*. Tulkintakäytännön mukaisesti näiden kaikkien seikkojen sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Perustuslakivaliokunnan ja erityisesti hallintovaliokunnan lausuntokäytännön perusteella vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että rekisteröintiratkaisuihin liit-

---

[121] Ylipartanen esittää virheellisesti, että kunnallisen viranomaisen päätökseen kieltäytyä antamasta tietoa haettaisiin ensi vaiheessa oikaisua kuntalain mukaisesti (*Ylipartanen*, mts. 131).

[122] Tuomioistuimen kielteinen päätös tarkastusoikeuteen ei estä tekemästä uutta tarkastuspyyntöä. Vaikka tarkastusoikeus on evätty potilaan terveyden vakavan vaarantumisen vuoksi (esimerkiksi psykoosin vaara), voi hänellä olla myöhemmin oikeus saada pyytämänsä tiedot terveydentilan kehitys ja muut olosuhteet huomioon ottaen (*Ylipartanen* 2001 s. 131).

[123] Viranomaiset voivat käyttää tarkastusoikeuksiaan Suomen oikeudenkäyttöön kuuluvalla alueella, vaikka tietojen käsittelyyn ei sinänsä sovellettaisikaan Suomen lakia. Viranomaistoimivaltuuksia voidaan käyttää joko valvontaviranomaisten omasta aloitteesta tai toisen valtion valvontaviranomaisen pyynnöstä. Henkilötietolaissa säädetään nimenomaisesti siitä, että EU-valtioiden tietosuojaviranomaiset toimivat yhteistyössä keskenään ja antavat tarvittaessa virka-apua (*Raatikainen* 2002 s. 401).

tyviä oikeussuojatarpeita ei ole lainvalmistelussa käsitelty kokonaisvaltaisesti. Lähtökohtana lienee pidetty rekisteröintimenettelyjen erityisiä oikeussuojakeinoja tarkastelematta yksityiskohtaisemmin, onko jossakin soveltamistilanteessa rekisterimerkinnällä mahdollisesti ulkopuoliseen toimijaan ulottuvia oikeusvaikutuksia ja onko tuolla toimijalla mahdollisuuksia saada väärä tai virheellinen rekisterimerkintä korjatuksi tehokkaalla tavalla.

Perustuslakivaliokunta ei aina muutoinkaan näytä kiinnittävän riittävää huomiota siihen, että perusoikeuden rajoitukseen liittyvä tarpeellinen oikeussuojakeino ei välttämättä ole luontevasti muutoksenhakuun perustuva. Käsitellessään mielenterveyslain (1116/1990) muutosta koskenutta hallituksen esitystä (HE 113/2001 vp) perustuslakivaliokunta esitti valtiosääntöoikeudellisena huomautuksena, että päätöksestä *potilaan omaisuuden haltuun ottamisesta* oli järjestettävä muutoksenhakumahdollisuus, koska päätös oli luonteeltaan sellainen, että muutoksenhaulla saattoi olla korjaavaa vaikutusta. Lisäksi päätös koski valiokunnan käsityksen mukaan potilaan oikeutta. Valiokunnan esittämä kannanotto kuvaa hyvin perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin kuuluvaa oikeusturvakeinon riittävyyden punnintaa.

Mielestäni voidaan sen sijaan perustellusta syystä arvioida toisin valiokunnan käsitystä siitä, miksi laissa oleva muutoksenhakukielto tuli selvyyden vuoksi poistaa. Lainsäädäntöteknisesti kysymys oli muutoksenhakukiellosta, jolla määriteltiin valituskiellon alaiseksi lääkärin muut ratkaisut ja toimenpiteet kuin ne, joissa oli kysymys valituskelpoisesta hallintopäätöksestä. Valiokunta katsoi sinänsä, että lakiehdotuksessa tarkoitetut *potilaan itsemääräämisoikeutta ja perusoikeuksia rajoittavat toimet* olivat yleensä luonteeltaan sellaisia, että ne oli pantava viivytyksettä täytäntöön ja että niitä edeltänyttä oikeustilaa oli mahdotonta palauttaa muutoksenhakuteitse. Tästä lähtökohdasta huolimatta valiokunta esitti huomautuksen myös edellä tarkoitetusta muutoksenhakukiellosta. Valiokunnan esittämien perusteluiden mukaan muutoksenhakukielto olisi saattanut estää muutoksenhaun esimerkiksi tilanteessa, jossa ”potilaan *eristämisen tai sitomisen pitkittyminen muodostuu hänen oikeuksiaan koskevaksi laillisuuskysymykseksi*, jonka hän voi suoraan perustuslain 21 §:n nojalla saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi”.[124] Esimerkkitapauksessa mahdollinen hallinto-oikeudellinen oikeussuojakeino vaikuttaa muutoksenhaun sijasta hallintoriitamenettelyltä, joka ei ole sidoksissa valituskelpoisen päätöksen tekemiseen. Hallintoriidan käyttöedellytyksiin ei myöskään vaikuta se, että laissa olisi kielletty hakemasta muutosta vastaavaan viranomaistoimeen sen johdosta, että se ei sisällä valituskelpoista hallintopäätöstä.

---

[124] *PeVL 34/2001 vp* s. 5–6. Valiokunnan omasta lausumasta ilmenee hyvin, että PL 21.1 §:n sanamuoto on epäselvä ts. muutoksenhakuoikeus ja oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi rinnastuvat liikaa.

Viljanen toteaa *yleistä merkitystä oikeusturvamekanismina* olevan myös perustuslain 118 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön *lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi*, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta yhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Viranomaisen vahingonkorvausvastuuseen perustuvan oikeusturvamekanismin riittävyyttä perus- tai ihmisoikeusloukkausten hyvitysjärjestelmänä lienee syytä harkita mitä pikimmin, sillä EIT:n oikeuskäytännössä mekanismin suojaarvo on havaittu vähäiseksi ainakin niissä tilanteissa, joissa viranomaisten toiminta perustuu hallintopäätöksen sijasta normipäätökseen. EIT:n tuomiossa *Posti ja Rahko v. Suomi* (*EIT 24.9.2002*) katsottiin, että valtiolta lohenkalastusoikeuden vuokranneilla kalastajilla ei ollut käytössään tehokasta oikeussuojakeinoa lohen kalastusta koskeneisiin rajoituksiin, jotka perustuivat kahteen eri otteeseen annettuihin alemmanasteisiin säädöksiin. Korkein hallinto-oikeus oli aikaisemmalla päätöksellään jättänyt vastaavan valituksen normipäätökseen kohdistuvana tutkimatta. Valittajien käytettävissä olleeksi tehokkaaksi oikeussuojakeinoksi esitettiin tämän vuoksi valtiota vastaan ajettavaa vahingonkorvauskannetta. Kansallista oikeussuojakeinoa ei pidetty tehokkaana sillä perusteella, että Suomen hallitus ei kyennyt osoittamaan vastaavilla perusteilla vastaavissa tapauksissa ajettujen kanteiden menestyneen, koska säännösten valmistelussa oli toimittu voimassa olevien valtuutussäännösten puitteissa[125]

EIT:n edellä tarkoitetun tuomion perusteella kansallisten hallintolainkäyttöön kohdistuvien lainsäädäntötoimien tarve ei sinällään ole kaikilta osin selvä, koska normipäätöstenkin valituskelpoisuus ratkeaa HLL:n valituskelpoisuutta koskevien säännösten perusteella. Kansallisen oikeuskäytännön perusteella normipäätös eli alemmanasteisen säädöksen antaminen lainsäädäntötoimena

[125] Tuomion kohdan 61 mukaan valtiota olisi voitu pitää ”vicariously liable only if the applicants had succeeded in establishing that a representative of the executive branch had failed in his or her duty to take a measure or perform a task that could reasonably have been required in the light of the nature and purpose of the activity in question”. EIT:n mukaan asiassa ei ollut tullut vakuuttavasti näytetyksi (convincingly demonstrated), että valittajat ”could have expected with any reasonable degree of probability to obtain damages from the State on the basis of its liability for such mistakes or omissions in the exercise of public authority – even less so as the impugned decrees were undoubtedly based on formally correct statutory law, namely the Fishing Act”. Tuomion kohdassa 62 tarkasteltiin KKO:n ennakkopäätöksen *KKO 2000:97* perusteella, olisiko vuokrasopimuksen purkamista koskeva kanne valtiota vastaan ollut käytettävissä oleva tehokas oikeussuojakeino. Tämän hallituksen esittämän perusteen EIT hylkäsi sillä perusteella, että hallitus ei ollut kyennyt esittämään aikaisempaa vastaavaa päätöstä, ”where a decree was found to have resulted in a breach of contract in comparable circumstances”. Vrt. vahingonkorvauslain 3:5, jonka mukaan kannetta VN:n ja ministeriön päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu tai kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa.

voi olla samalla valituskelpoinen hallintopäätös, mikäli päätöksen oikeusvaikutukset kohdistuvat välittömästi tietyllä tavalla rajattavissa tai määriteltävissä olevaan joukkoon. Ratkaisun heijastusvaikutukset näyttäisivät kohdistuvan tämän vuoksi pitkälti sen kysymyksen selvittämiseen, millä tavoin vahingonkorvauslaissa säädettyjä julkisyhteisöjen korvausvastuun menettelyllisiä toteuttamisedellytyksiä (VahL 3:5) tulisi tarkistaa niitä tilanteita varten, jolloin julkisyhteisön korvausvastuuta halutaan toteutettavaksi muulloin kuin virheellisen hallinto- tai lainkäyttöpäätöksen vuoksi.

> Edellä mainitussa tuomiossaan EIT totesi viittaamalla ihmisoikeustoimikunnan päätökseen *Ruiz Mateos ym. v. Espanja* (*19.4.1991*), että EIOS 6 artikla ”does not guarantee a right of access to a court with power to invalidate or override a law enacted by the legislature”. Koska sopimuksen tarkoituksena on turvata käytännössä tehokkaita oikeuksia, tästä lähtökohdasta puolestaan seuraa, että viranomaisen puuttumistoimen juridisella luonnehdinnalla ei ole ratkaisevaa merkitystä harkittaessa 6 artiklan soveltamisalaan kuuluvaa oikeutta tai velvollisuutta. EIT käytti Postin ja Rahkon tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimelta ”lainattua” tulkintalinjaa koskien erityisesti perustamissopimuksen 230.4 artiklaa yksilökanteiden tutkimisedellytyksistä. ”It follows that where a decree, decision or other measure, albeit *not formally* addressed to any individual natural or legal person, *in substance does affect* the 'civil rights' or 'obligations' of such a person or of a group of persons in a similar situation, whether by reason of certain attributes peculiar to them or by reason of a factual situation which *differentiates them from all other persons*, Article 6 § 1 may require that the substance of the decision or measure in question is capable of being challenged by that person or group before a 'tribunal' meeting the requirements of that provision” (tuomion kohta 53, kurs. ESV). Perustamissopimuksen 230 artiklan lisäksi EIT viittasi tapaukseen *Extramet Industrie SA v. neuvosto* (*C-358/89*).

Kuten edeltä esitetystä on selvinnyt, suomalaisen hallintolainkäytön suuri dilemma ei koske muutoksenhakumenettelyjen laajuuden turvaamista ja ylläpitämistä vaan sitä, että laajapohjaisessa muutoksenhakujärjestelmässä ensi asteen tuomioistuinten käsiteltäväksi tulee hyvin erityyppisiä asioita, jotka edellyttävät laajaa oikeudellista asiantuntemusta. Tällaisessa laajapohjaisessa järjestelmässä on sisäänrakennettuna suuri vaara tuomitsemistoiminnan haavoittuvuudesta useista eri syistä. Hallintotuomioistuinten työtilanne riippuu olennaisesti siitä, kuinka hyvin hallintoviranomaiset ja toisaalta lainsäätäjä onnistuvat työssään. Viranomaistoiminnan virheet tai taitamattomasti säädetty uusi oikeudenala tai uusi oikeuskysymys voivat tuoda hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi kerralla hyvinkin paljon asioita.

Muutoksenhakujärjestelmän laajapohjaisuus voi normaalioloissakin merkitä yllättäviä käänteitä tuomioistuinten juttuhallinnassa. Kansallisen tuomioistuinjärjestelmän tehokkuus voi haavoittua erityisesti yhteisön oikeuden tehokkaan toteuttamisen vuoksi. Yhteisön oikeuden tulkintaa tai pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisupyyntö merkitsee tällä hetkellä valittajan kannalta konkreettisesti

sitä, että hänen asiassaan siinä tuomioistuinasteessa käsittelyaika pitenee noin kahdella vuodella. Jos ennakkoratkaisu koskee oikeuskysymystä, jota koskevia valituksia on vireillä kansallisessa tuomioistuimessa runsaasti, ennakkoratkaisun pyytäminen heijastuu yhdestä jutusta moniin juttuihin ja voi aiheuttaa kansallisessa tuomioistuimessa merkittävää ruuhkautumista. Ennakkoratkaisun saapumisen jälkeen ruuhka on purettava, ja ruuhkan purkaminenkin voi lisätä toisissa asiaryhmissä käsittelyaikaa, mikä taas aiheuttaa uutta ruuhkaa.

> Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa *26.3.2004* (*dn:o 3038/4/02*) selostetaan, miten Suomessa autoverotusta koskenut ennakkoratkaisun pyytäminen asiassa *C-101/00* ja asiassa myöhemmin annettu kansallinen ratkaisu (*KHO 2002:85*) heijastuivat autoveroilmoitusten käsittelyyn sekä autoverotusta koskevien oikaisuvaatimusten käsittelyyn. Ilmoitusten käsittelyn jouduttamiseksi Tullihallitus antoi muun ohella 10.3.2003 ohjeen siitä, että asioita voitiin siirtää ruuhkautuneista toimipaikoista toisiin toimipaikkoihin hallinnollisten toimivaltarajojen estämättä. Lisäksi asioita voitiin asettaa käsittelyjärjestykseen sillä perusteella, mitä haittaa käsittelyn viivästymisestä aiheutui elinkeinonharjoittajalle. Edellä tarkoitetun kanteluasian ratkaisuajankohtana tullin käsiteltävänä oli kaikkiaan 23 000 autoverolain muutokseen ja KHO:n ratkaisuun perustunutta oikaisuasiaa ja valitusta.
>
> AOA:n ratkaisusta *5.4.2004* (*dn:o 292/4/03*) puolestaan ilmenee, että Tullihallituksen ohjeen mukaan valituksia ei ennakkoratkaisuasian käsittelyn aikana lähetetty hallinto-oikeuteen, vaan asiat jätettiin odottamaan Tullihallituksen määräyksiä mahdollisen oikaisukäsittelyn aloittamisesta. Tullihallitus antoi ohjeen oikaisujen tekemisen aloittamisesta autoverolain muutoksen tultua voimaan 15.5.2003. Ratkaisussa AOA piti oikaisuvaatimusten käsittelyn keskeyttämistä ja jo ratkaistujen oikaisuvaatimusten toimittamatta jättämistä hallinto-oikeudelle perusteltuna. Oikaisuasioiden käsittelyn keskeyttämisellä vältettiin moninkertaista työtä sekä tullihallinnossa että tuomioistuimissa. Viimeksi mainitussa ratkaisussaan AOA arvosteli tullihallintoa siitä, että palveluperiaatteen mukaisen neuvontavelvollisuuden kannalta olisi ollut perusteltua, että asianosaisille olisi ilmoitettu jonkin verran tarkemmin, vaikkakin samansisältöisin vakioilmoituksin, oikaisuvaatimusten käsittelyn etenemisestä ja siihen vaikuttavista seikoista.

Mielestäni on tullut aika kysyä, onko suomalaisen perusoikeusjärjestelmän ja hallintolainkäyttöjärjestelmän kannalta tärkeämpää se, että asianosaisilla on mahdollisuus saattaa hallintolainkäyttöasiansa tuomioistuimen tutkittavaksi, vaiko se, että sama asia voidaan täydellisesti tutkia kahdessa peräkkäisessä tuomioistuinvaiheessa. Vastaan itse tähän kysymykseen, että ensimmäinen mahdollisuus on huomattavasti tärkeämpi. Hallintolainkäytön tehokkuuden turvaamistoimien tulee siten keskittyä siihen, minkälaista ensimmäisen asteen hallintotuomioistuinten prosessi on ja miten asiat saataisiin käsiteltyä nykyistä nopeammin. Jonkin verran tehokkuutta voitaisiin saavuttaa myös ratkaisukokoonpanoja pienentämällä ja miettimällä uudestaan lainkäyttöön osallistuvien henkilöstöryhmien kapasiteettia ja vahvuuksia. Näillä henkilöstöllisillä ja työnjaollisilla keinoilla on kuitenkin ilmeiset rajoitteensa ratkaistaessa juttuja nykyisenkaltaisessa oikeusjärjestyksessä, jossa oikeussuojan kannalta keskeiset

soveltamiskysymykset eivät useinkaan ole pelkästään kansallisia. Tuomitsemistoiminnan tehokkuuteen vaikuttaa myös se, miten hyvin tuomioistuimissa hallitaan oikeusjärjestyksen kerroksellisuutta.

Tämän vuoksi tehostamiskeinona tulee tarkastella myös jatkovalitusmahdollisuuksien rajoittamista joko merkittävästi laajemmalla valituslupajärjestelmällä ja/tai kieltämällä eräissä asiaryhmissä jatkovalittaminen kokonaan. Perustuslain perusoikeuksia ja tuomioistuimia koskevista säännöksistä sekä Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista ei ole mielestäni johdettavissa sellaista tulkintaa, jonka mukaisesti hallintolainkäytön kaksiasteista tuomioistuinlinjaa ei voitaisi muuttaa ensi asteen jälkeen valitusluvanvaraiseksi. Uudessa järjestelmässä toisen asteen tuomioistuin voisi keskittyä oikeudellisesti merkittävämpien asioiden käsittelyyn, eikä tuomioistuimen resursseja käytettäisi suuren juttumäärän väistämättä aiheuttamaan juttujen hallinnointijärjestelmään. Jos entisen laajuisella kaksiasteisella järjestelmällä jatketaan, korkeimman hallinto-oikeuden valmistelussa pitäisi joka tapauksessa kehittää entistä tehokkaampia keinoja tunnistaa vähemmän merkittävät jutut merkittävistä. Myös ne jutut, joissa oikeudenkäynti ei valittajan heikkoon prosessuaaliseen asemaan liittyvistä syistä missään tapauksessa saisi viivästyä, tulisi pystyä tunnistamaan nykyistä paremmin.

Käsittelen tämän jälkeen hallintolainkäytön kehittämistarpeita sekä hallintolainkäyttöorganisaation että prosessisäännösten kehittämistarpeista käsin. Mahdollisuudet kotiuttaa hallintolainkäyttöjärjestelmään nykyisin muutoksenhakulautakunnissa käsiteltäviä asioita ovat periaatteessa suuria, mutta käytännössä monista syistä johtuen hyvin pieniä. Tämän vuoksi käsittelen erikseen vain maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaa, jonka juttumäärä on kohtuullisen pieni ja jonka nykyinen toimintatapa on hyvin tuomioistuinmainen.

Hallintolainkäytön ulkopuolisista lautakunnista *valtion virkamieslautakunnan* asemaa tulisi pikaisesti selvittää siitä syystä, että lautakunta jää nykyisen sääntelyn perusteella ensi asteen päätöksentekijänä hallintolainkäytön ulkopuolelle. Viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen vuoksi lautakunnan tekemistä päätöksistä valitetaan ainoana oikeusasteena korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kun asiaa on selvitetty, hallintotuomioistuinlinjaan sijoittamisen suurimmaksi esteeksi on paljastunut se, että lautakunnassa edustetuilla järjestöillä ei ole valmiuksia luopua intressiedustuksestaan. Hallintotuomioistuimissa puolestaan ei ole muissa asiaryhmissä käytössä intressiedustajia eikä tällaisen järjestelmän käyttöön ottamiseen ole nähty syytä. Valmistelussa ei ole toistaiseksi keskusteltu siitä mahdollisuudesta, että asiaryhmää siirrettäessä järjestöjen roolia mahdollisesti muutettaisiin päätöksentekijästä enemmän aidon edunvalvonnan suuntaan. Kehittämisvaihtoehtona voisi siten olla se, että järjestöjen rooli päätöksenteossa turvattaisiin muutoksenhakuoikeuden kautta, jolloin siis järjestöllä olisi laissa erikseen määritellyissä tilanteissa oikeus hakea muutosta ensi asteen tuomioistuimelta yksittäisiä virkamiehiä koskevista ratkaisuista.

Käsittelen lopuksi prosessisäännösten kehittämistarpeita. Prosessisäännösten kehittämisen osalta kysymys on kaksilinjaisesta kehittämisestä eli pienemmistä ja suuremmista kehittämistoimista. Osaa prosessisäännöksistä tulisi täsmentää oikeudenkäynnin kulun paremmaksi havainnollistamiseksi ja oikeudenkäynnin osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien selventämiseksi. Prosessisäännöksiin kohdistuu myös periaatteellisempia kehittämistarpeita, joissa on osaksi kysymys yhteisön oikeuden ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyjen tulkintalinjausten kansallisesta toteuttamisesta. Eurooppaoikeudellisesti tarkasteltuna oikeudenkäyntimenettelyjen painopisteen tulee olla kansallisessa hallinto- ja tuomioistuinjärjestelmässä ja tämän oikeudenkäynnin tulee olla ajallisesti ja sisällöllisesti tehokas. Hallintolainkäytön periaatteellisten kehittämistarpeiden ”kehto” on kuitenkin kansallinen, sillä perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaiset oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijät on tunnistettava uudenlaisella herkkyydellä, jotta myös hallintolainkäyttömenettely olisi tehokas oikeussuojakeino.

3 Hallintolainkäyttöorganisaation kehittämistarpeista

3.1 MAASEUTUELINKEINOJEN VALITUSLAUTAKUNNASSA KÄSITELTÄVIEN ASIOIDEN SIIRROSTA HALLINTO-OIKEUKSIIN

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta perustettiin vuoden 1993 alusta erillisellä lailla (1203/1992). Hallinnollisesti lautakunta perustettiin maa- ja metsätalousministeriön yhteyteen. Hallinnollisesti valituslautakunnan perustaminen liittyi Maatilahallituksen lakkauttamiseen sekä maaseutuelinkeinojen aluehallinnon uudistamiseen. Aikaisemmin vastaavia muutoksenhakuasioita oli käsitelty Maatilahallituksessa ensin kollegiossa (vuosina 1971–1990) ja tämän jälkeen keskusviraston yhteyteen perustetussa ylijohtajan puheenjohdolla toimineessa valituslautakunnassa.

> Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain nojalla uuden oikeussuojaelimen tehtäväksi tuli lähinnä käsitellä maaseutuelinkeinopiirien päätöksistä tehtyjä valituksia. Lisäksi valituslautakunnan käsiteltäväksi säädettiin aikaisemmin maa- ja metsätalousministeriön toimivaltaan kuuluneet valitukset metsälautakuntien, riistanhoitopiirien ja -yhdistysten sekä kalastuksen hintatukilautakunnan päätöksistä samoin kuin kunnanhallituksen vesakontorjunta-aineen lentolevityksiä koskeneista päätöksistä. Muutoksenhakujen lisäksi valituslautakunnan toimivaltaan säädettiin vastaavien prosessuaalisten kantelujen käsittely. Vuoden 1994 alusta valituslautakunnan toimivaltaan säädettiin liikelaitokseksi muutetun Metsähallituksen viranomaisasioissa antamista päätöksistä tehdyt valitukset (laki 1169/1993). Vuoden 1994 alusta muutettiin lisäksi kalastuslakia (muutos 1355/1993) siten, että kalastusalueiden kokousten oikaisuvaatimusmenettelyssä tekemistä päätöksistä voitiin valittaa valituslautakuntaan.[126]

[126] Maataloushallinnon muutoksenhausta ennen valituslautakunnan perustamista ks. *Nordberg* 2000 s. 230–234. Valituslautakuntaan kuului aluksi VN:n määräämä päätoiminen määräaikainen puheenjohtaja ja samoin päätoiminen määräaikainen varapuheenjohtaja. Puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja määrättiin viiden vuoden kaudeksi, mutta heille voitiin antaa myös ministeriön muita tehtäviä. Lautakuntaan kuului kolmantena jäsenenä vaihtuva jäsen. Sivutoimiset vaihtuvat jäsenet maa- ja metsätalousministeriö määräsi asiaryhmittäin omista virkamiehistään (*HE 191/1992 vp* s. 9) Lain mukaan kaikki jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Lisäksi puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan osalta säädettiin, että heillä oli vastaava virassapysymisoikeus kuin tuomareilla. Esittelijöinä toimivat ministeriön määräämät virkamiehet. Ensimmäisenä toimintavuonnaan valituslautakunta ratkaisi yhteensä 976 asiaa. Lain mukaan valituslautakunta ratkaisi asiat täysilukuisena esittelystä. Lautakunta saattoi asian selvittämiseksi toimittaa suullisen käsittelyn tai katselmuksen. Lautakunnassa noudatettiin muutoin soveltuvin osin laillista oikeudenkäyntijärjestystä.

Vuoden 1995 maaliskuun alusta valituslautakunnasta muodostettiin itsenäinen ja riippumaton lainkäyttöelin (lainmuutos 36/1995).[127] Lautakuntaan perustettiin päätoimiset puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan määräaikaiset lainkäyttöneuvoksen virat. Nimitystoimivalta puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan virkoihin siirrettiin samalla valtioneuvostolta tasavallan presidentille. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kelpoisuusvaatimukseksi säädettiin oikeustieteen kandidaatin tutkinto, minkä lisäksi puheenjohtajalta edellytetään perehtyneisyyttä tuomarin tehtäviin tai hallintolainkäyttöön. Lautakuntaan perustettiin päätoimiset virat myös sihteeriä, esittelijöitä ja lautakunnan toimistohenkilöstöä varten. Valituslautakunnan ns. kolmannelta sivutoimiselta jäseneltä edellytetään lautakunnassa käsiteltävien asioiden tuntemusta. Lautakunnan riippumattomuuden takaamiseksi kolmansien jäsenten ei enää edellytetä olevan maa- ja metsätalousministeriön virkamiehiä. Kolmannet jäsenet määrää valtioneuvosto niin ikään viiden vuoden mittaiseksi toimikaudeksi. Eläinlääkintähuoltoa (nykyisin käytännössä vain eläintautilakia sovellettaessa) kolmantena jäsenenä toimii eläinlääkärin tutkinnon suorittanut henkilö.[128] Valituslautakunnan jäsenten ja heidän sijaistensa oikeudesta pysyä virassaan tai tehtävässään toimikautenaan on lain mukaan muutoin voimassa, mitä säädetään tuomarinviran haltijoista.

> Lainmuutos perustui hallituksen esitykseen (HE 238/1994 vp). Hallituksen esityksessä valituslautakunnan kehittämistä pidettiin parempana vaihtoehtona kuin valitusasioiden siirtämistä yleisiin hallintotuomioistuimiin. Hallituksen esityksen mukaan lautakuntamallissa pystyttiin turvaamaan paremmin lainkäyttöelimen asiantuntemus ja resurssien riittävyys. Lautakunnan toiminnan sujuvuutta koskevien vaatimusten arvioitiin lisäksi kasvavan Suomen EU-jäsenyyden myötä.[129] Edellä mainittujen perustelujen lisäksi hallituksen esityksessä todetaan mielenkiintoisella tavalla, että mahdollisuutta tutkia paikallis- ja aluehallinnon maaseutuelinkeinoviranomaisten ”kielteisten ratkaisujen tarkoituksenmukaisuutta laillisuuden ohella on hallinnon asiakkaiden kannalta pidettävä tärkeänä”. Hallituksen esityksessä ei tarkemmin perusteltu, mitä tarkoituksenmukaisuudella tässä yhteydessä tarkoitettiin.
>
> Maa- ja metsätalousvaliokunta asettui mietinnössään (MmVM 37/1994 vp) puoltamaan valituslautakunnan kehittämistä itsenäiseksi ja riippumattomaksi lainkäyttöelimeksi. Valiokunnan mukaan lautakuntapohjaisen mallin etuna oli yleisiin hallintotuomioistuimiin ohjautuvaan muutoksenhakuun verrattuna se, että asioiden käsittely olisi nopeaa ja päätökset olisivat yhdenmukaisia. Myös erityisasiantuntemus voitaisiin turvata lautakuntamallissa yleisiä hallintotuo-

[127] Maa- ja metsätalousvaliokunta totesi hallituksen esityksestä (HE 191/1992 vp) antamassaan mietinnössä, että lautakuntaa ei alkuperäisessä muodossaan voitu pitää EIOS 6 artiklan vaatimukset täyttävänä lainkäyttöelimenä. Tämän vuoksi valiokunta korosti, että jatkovalitusrajoituksiin tuli suhtautua pidättyvästi (*MmVM 18/1992 vp* s. 2–3).

[128] Valituslautakunnan toiminnan tehostamiseksi mahdollistettiin se, että lautakunta voi käsitellä asioita jaostossa. Jaoston muodostavat varapuheenjohtaja puheenjohtajana, asiantuntijajäsen ja asian esittelevä virkamies. Sihteeri voi toimia istunnossa ja jaostossa jäsenenä varapuheenjohtajan tai asiantuntijajäsenen (ei kuitenkaan eläinlääkärin) sijaisena.

[129] *HE 238/1994 vp* s. 4.

mioistuimia paremmin. Jatkomuutoksenhaun turvaamisen osalta valiokunta korosti, että muutoksenhaku lautakunnan päätöksiin mahdollistettaisiin riittävässä määrin, jotta oikeuskäytännön kannalta periaatteellisesti merkityksellisistä kysymyksistä saataisiin ennakkopäätöksiä KHO:lta.[130]

Valituslautakunnan toimivaltaan on vuoden 1995 jälkeen säädetty muutoksenhaut, jotka kohdistuvat *kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain* (1094/1996) mukaisesti tehtyihin metsäkeskusten tukipäätöksiin. Tämän jälkeen valituslautakunnan toimivaltaan on säädetty marraskuun alusta 2000 voimaan tulleen *taimiaineistolain* (1205/1994) muutoksen (727/2000) ja uuden *siemenkauppalain* (728/2000) mukaiset muutoksenhaut valvontaviranomaisten päätöksiin. Aikaisemmin kahdessa viimeksi mainitussa asiaryhmässä muutoksenhaku ohjautui suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Taimiaineistolain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 44/2000 vp) korostetaan, että valituslautakuntaa on tässäkin yhteydessä pidettävä hallintotuomioistuinvaihtoehtoa tarkoituksenmukaisempana ensi asteen lainkäyttöviranomaisena, koska ”hallintolainkäyttö maataloushallinnon alalla edellyttää laajan kansallisen maatalouslainsäädännön tuntemuksen ohella myös EY:n asianomaisen lainsäädännön, erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan tuntemusta”.[131] Lisäksi lainvalmistelussa korostettiin asiaryhmän erityisiä kiireellisyystarpeita, mitä tarpeita helpottaisi erityisesti valituslautakunnan pitkä kokemus maatalousalan hallintolainkäytöstä.

Siemenkauppalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 45/2000 vp) esitettiin valitusasteen valinnasta samat perustelut, mutta hallituksen esityksessä haluttiin eräiltä osin säilytettäväksi suoraan KHO:een ohjautuva valitustie. Hallituksen esityksen käsittelyssä maa- ja metsätalousvaliokunta muutti kuitenkin tältä osin esitystä ja valitustiet ohjattiin kaikissa asiaryhmissä ensi asteena valituslautakuntaan.[132]

Vuoden 2004 alusta voimaan tulleessa *kasvinterveyden suojelemisesta annetussa laissa* (702/2003) on valituslautakunnan osalta kysymys osittain uudesta asiaryhmästä. Mainitulla lailla on kumottu kasvinsuojelulaki (1203/1994), jonka mukaisesti valitustie oli jaettu niin, että Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen päätöksistä valitettiin suoraan KHO:een, mutta kustannusten ja vahinkojen korvaamista koskevista TE-keskusten päätöksistä valituslautakuntaan.

Hallituksen esityksessä (HE 99/2002 vp) tätä kahtiajakoa ei enää pidetty tarpeellisena. Tässäkin esityksessä pidettiin valituslautakuntaa tarkoituksenmukaisempana ensi asteen valitusviranomaisena kuin yleistä hallinto-oikeutta valituslautakunnan asiantuntemuksen ja käsittelyn nopeuden vuoksi.[133] Eräänlaista kaksijakoisuutta muutoksenhakujärjestelmään jäi kuitenkin sen vuoksi, että Tul-

[130] *MmVM 37/1994 vp* s. 2.
[131] *HE 44/2000 vp* s. 10.
[132] Valitustie ehdotettiin ohjattavaksi ainoana muutoksenhakuasteena KHO:een asioissa, jotka koskevat kasvilajikelautakunnan päätöksiä lajikeluetteloa koskevissa asioissa. Eduskuntakäsittelyssä valitustie muutettiin kaksiportaiseksi perustellen muutosta sillä, että valitustiet oli tarpeen yhdenmukaistaa mahdollisimman pitkälle HLL:n mukaisiksi (*MmVM 7/2000 vp* s. 8).
[133] *HE 99/2002 vp* s. 33.

lilaitoksen tekemistä päätöksistä valitetaan tullilain mukaisessa järjestyksessä, jolloin ensi asteen valitusviranomainen on Helsingin HAO.

Hukkakauran torjunnasta annetun lain (185/2002) mukaan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätökseen haetaan ensi vaiheessa oikaisua TE-keskukselta. Lain 22 §:n 2 momentin mukaan TE-keskuksen ja Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla valituslautakuntaan. Jatkomuutoksenhakua ei ole rajoitettu.

Asioiden käsittelyä maaseutuelinkeinojen valituslautakunnassa on muutettu HLL:n vaatimuksia paremmin vastaavaksi lainmuutoksella 621/1998. Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalla on nyt samanlainen velvollisuus kuin hallinto-oikeudella toimittaa suullinen käsittely yksityisen asianosaisen pyynnöstä (lain 4 §:n 3 momentti).[134] Lainmuutoksella haluttiin myös tehostaa lautakunnan käsittelyä muuttamalla jaoston kokoonpanoa siten, että sen olisi mahdollista kokoontua myös ”viranomaistyyppisessä kokoonpanossa”. Viranomaistyyppisellä kokoonpanolla tarkoitetaan järjestelyä, jossa lautakunnan sihteeri korvaa ratkaisukokoonpanossa sivutoimisen asiantuntijajäsenen.[135]

Muutoksenhaku valituslautakunnan päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen perustuu tätä nykyä joko valituslupajärjestelmään tai sitten muutoksenhakuun ei kohdistu mitään valitusrajoitusta.[136] Järjestelmää voidaan yleisesti kuvata siten, että muutoksenhaku maatalouden tukiasioissa sekä muutoinkin maataloustuotteiden markkinajärjestelmien täytäntöönpanoasioissa vaatii valitusluvan. Lupa voidaan *maaseutuelinkeinojen tukitehtäviä hoidettaessa noudatettavasta menettelystä annetun lain* (1336/1992) mukaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi taikka jos luvan myöntämiseen on muu painava syy. Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan edellytä valitusluvan myöntämistä, kun kysymys on ratkaisuista, jotka koskevat tukien takaisinperintää sekä valvontaviranomaisen velvoittamispäätöksiä. Tukitehtävälakia sovelletaan sekä kansallisiin tukiin että EU:n varoista myönnettäviin ja maksettaviin tukiin.

Rakennepoliittisten tukien myöntämistä koskevassa jatkomuutoksenhaussa (tällaisia tukia ovat esimerkiksi investointituki, käynnistystuki ja ympäristötu-

---

[134] Hallituksen esityksessä suullisten käsittelyjen järjestäminen olisi jäänyt lain 4 §:n 2 momentin aikaisempien säännösten varaan. Lain mukaan valituslautakunta saattoi toimittaa suullisen käsittelyn tai katselmuksen. Maa-ja metsätalousvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että säännöksen perusteella asianosaisella ei olisi ollut lähtökohtaisesti samanlaista oikeutta suulliseen käsittelyyn kuin ensiasteen hallintotuomioistuimissa (*MmVM 7/1998 vp* s. 2–3).

[135] *HE 18/1998 vp* s. 2–3. Käytännössä kysymys on ns. kansliajaostosta, jossa käsitellään vain prosessuaalisia ratkaisuja (*Nordberg* 2000 s. 239).

[136] Valituslautakunta teki vuonna 1999 yhteensä 390 päätöstä, joihin haettiin muutosta 49 päätöksen osalta. Mainittuna vuonna KHO antoi ratkaisunsa kaikkiaan 72 valituslautakunnan päätöstä koskeneeseen valitukseen, jotka kohdistuivat valituslautakunnan vuosina 1996–1999 ratkaisemiin asioihin. Näistä ratkaistuista noin 10 %:ssa muutettiin valituslautakunnan päätöstä aineellisoikeudellisesti (*Nordberg* 2000 s. 248).

ki) tulevat sovellettaviksi *maaseutuelinkeinojen rahoituslain* (329/1999) 61 §:ssä tarkoitetut valituslupasäännökset. Mainittujen säännösten mukaan valituslupa voidaan myöntää joko prejudikaattidispenssin vuoksi tai sen vuoksi, että asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi. Kolmantena valitusluvan myöntämisperusteena tulee lisäksi kysymykseen muu painava syy. Lain 61 §:n 1 momentin mukaan valituslupaa ei edellytetä, kun päätös koskee avustuksen tai muun tuen takaisinperintää tai lakkauttamista, lainan irtisanomista taikka vapaaehtoisen velkajärjestelyn raukeamista.

Maa- ja metsätalousministeriössä on valmistunut alkuvuodesta 2004 työryhmän ehdotus (*Maaseutuelinkeinohallinnon muutoksenhakusäännösten uudistamistyöryhmän muistio*), jossa ehdotetaan maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaa edeltävässä viranomaisvaiheessa pakollisen oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöön ottamista, kun ensi asteen päätöksen tekee kunnan viranomainen. Työryhmän esittämien linjausten mukaisesti kunnan viranomaisen päätöksestä tehty valitus käsiteltäisiin ensi vaiheessa aina oikaisuna TE-keskuksessa, jonka tulisi ratkaista asia 60 päivän kuluessa. Mikäli TE-keskus hyväksyy oikaisuvaatimuksen, asiaa ei enää siirrettäisi lainkaan valituslautakunnalle käsiteltäväksi valituksena. Osaksi hyväksytyt vaatimukset sen sijaan siirrettäisiin hylätyiltä osin valituslautakunnan käsiteltäviksi.[137] Lisäksi työryhmä on esittänyt, että maa- ja metsätalousministeriön tekemistä hallintopäätöksistä muutoksenhaku ohjattaisiin ensi vaiheessa valituslautakuntaan tai ainakin pois ensi asteena korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Tämän kehityssuuntauksen työryhmä katsoo kuitenkin edellyttävän valtioneuvoston periaatepäätöstä muutoksenhaun kehittämisestä sekä selvityksen tekemistä maa- ja metsätalousministeriön tekemien tavanomaisten hallintopäätösten määristä.[138]

Ministeriön työryhmä katsoo, että valituslautakunta on toiminut tehokkaasti[139] ja että erityinen muutoksenhakuelin on edelleen tarpeellinen. Työryhmä on

---

[137] OM on vastustanut ehdotettua oikaisuvaatimusjärjestelmää sillä perusteella, että järjestelmä ei ole selkeä. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä tulisi antaa oma hallintopäätöksensä, josta voitaisiin hakea muutosta valituslautakunnalta (*OM:n lausunto 1.3.2004 dn:o 19/43/2004*).

[138] Ministeriöiden tavanomaisten hallintopäätösten muutoksenhakutien muuttamista on ehdotettu sekä hallintolainkäytön horisontaaliryhmän loppuraportissa vuonna 2001 että oikeusturvaasiain neuvottelukunnan kertomuksessa toiminnastaan vuodelta 2002. OM ilmoitti lausunnossaan 1.3.2004 (dn:o 19/43/2004), ettei OM:n tarkoituksena ole tässä vaiheessa sisällyttää HLL:iin uutta yleissäännöstä, joka ohjaisi myös ministeriötason päätöksistä tehdyt valitukset ensi vaiheessa hallinto-oikeuksiin. Sen sijaan lausunnossa ei nähty estettä sille, että erityislainsäädännössä näin meneteltäisiin.

[139] Vuonna 2002 annettiin 313 ratkaisua. Keskimääräinen käsittelyaika valituslautakunnassa oli 6 kk (*Työryhmän muistio MMM 2004* s. 6). Vuonna 2003 ja 2004 on kumpanakin vuonna annettu 311 ratkaisua (http://www.valituslautakunta.fi/lautakunnasta_-tilastotietoa.html, käynti 11.4.2005). Vuonna 2004 tehdyissä ratkaisuissa valitus hylättiin 212 tapauksessa (68 %). Prosessuaalisia tutkimattajättämisratkaisuja ja vastaavia tehtiin 19 tapauksessa (6 %). Alemmalle viranomaiselle palautettiin 76 asiaa (24,5 %). Suoraan hyväksyttiin neljässä asiassa tehdyt valitukset (1,5 %).

esittänyt kannanottonaan, että valituslautakunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden siirtäminen hallinto-oikeuksiin heikentäisi oikeusturvan toteutumista hallinto-oikeuksien erityisasiantuntemuksen puuttumisen vuoksi. Tältä osin työryhmä on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että EU:n maatalousalan säädösten laajuus on noin 25 000 sivua ja kansallisesti tehtyjen valitusten määrä on toisaalta varsin vähäinen.[140]

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan asema näyttäisi lainsäädännön kehityksen myötä vahvistuneen ainakin siinä mielessä, että lautakunnan noudattamat menettelysäännökset vastaavat hallintotuomioistuinten menettelysäännöksiä eikä lautakunnan riippumattomuuden suhteen enää ole esitettävissä epäilyjä. Oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen lautakunnan toimintapuitteet vaikuttavat vakiintuneilta. Lisäksi lautakunta on kyennyt pitämään käsittelemissään asioissa keskimääräisen käsittelyajan kohtuullisen mittaisena, mikä taas hallintotuomioistuinjärjestelmässä ei aina ole onnistunut. Lautakunnan käsittelemissä asiaryhmissä on tapahtunut myös kehitystä lautakunnan tehtävien maltillisen lisäämisen suuntaan. Lautakunnan käsittelemiin valitusmääriin tämä lainkäyttötehtävien lisääminen ei kuitenkaan ole vaikuttanut. Näyttää pikemminkin siltä, että lautakunnan asiamäärä on vasta viime vuosina vakiintunut noin 300 vuosittain vireille tulevaan valitukseen.

> Lautakunnan merkittävien ratkaisujen luettelosta[141] voidaan päätellä, että lautakunta on runsaan 10 ensimmäisen toimintavuotensa aikana pystynyt vakiinnuttamaan käytännön soveltamislinjoja. Mitään johtopäätöksiä ei sinänsä voitane tehdä siitä, kuinka paljon lautakunta on edellä tarkoitettuun luetteloon sisällyttänyt ratkaisujaan. Lukumäärätiedot osoittavat ratkaisujen julkaisutarpeen jostain syystä vähentyneen viime vuosina. Esimerkiksi vuoden 2003 ratkaisuista luetteloon sisältyy kahdeksan tapausta, vuoden 2002 ratkaisuista neljä tapausta ja vuoden 2001 ratkaisuista kaikkiaan yhdeksän tapausta. Näin lukumäärätietoihin verrattuna lautakunta on julkaissut omaa käytäntöään erityisen runsaasti vuonna 1997 (29 tapausta), vuonna 1998 (24 tapausta) ja vuonna 1996 (19 tapausta).

Lautakunnan säilyttämisen kannalta keskeiset tekijät näyttäisivät edelleenkin olevan lautakunnan aineellisoikeudellinen erityisasiantuntemus sekä lautakunnan mahdollisuus käsitellä asioita melko joutuisasti. Jos nämä tekijät voidaan uskottavasti siirtää muuhun muutoksenhakujärjestelmään, kuten hallinto-oi-

---

[140] *Työryhmän muistio MMM 2004* s. 6–7. OM:n lausunnossa työryhmän mietinnöstä kiinnitetään huomiota siihen, että tulliasioissa yhteisön lainsäädäntö on vastaavalla tavalla laajaa ja yksityiskohtaista, mutta valitukset käsitellään keskitetysti yhdessä hallinto-oikeudessa. Tullilainsäädännön soveltamista voidaan pitää rinnasteisena esimerkkinä myös sen johdosta, että kansallisesti valituksia käsitellään vastaava määrä kuin valituslautakunnassa. Lausunnossa on lisäksi todettu, viitaten hallintotuomioistuintoimikunnan mietintöön (KM 1997:4), että maaseutuelinkeinoasioiden muutoksenhaun järjestämistä koskevat toimikunnan ehdotukset ovat edelleen ajankohtaisia. Myös tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (KM 2003:3) on pidetty toivottavana, että muutoksenhakulautakunnista luovuttaisiin.

[141] Luettelo löytyy osoitteesta http://www.valituslautakunta.fi.

keuksiin ohjautuvaan muutoksenhakuun, lautakunnan säilyttämiseksi ei liene esitettävissä enää merkittäviä muita perusteita.

Tällainen itsenäisen muutoksenhakuelimen säilyttämistä puoltava seikka olisi lähinnä käsiteltävien asioiden suuri lukumäärä, mutta tästähän ei lautakunnan historian aikana oikeastaan koskaan ole ollut kysymys. Viimeksi mainitun argumentin käyttökelvottomaksi tuloa kuvaa hyvin se, että viimeisimmässä asiaa koskevassa virallisselvityksessä eli maa- ja metsätalousministeriön tammikuussa 2004 jättämässä työryhmän muistiossa itsenäisen muutoksenhakuelimen säilyttämisen perusteeksi on kääntynyt – vastoin 1990-luvun alun lainvalmistelussa esitettyä – tuon elimen pienehkö asiamäärä. Aineellisoikeudellisen asiantuntemuksenkaan kannalta en pidä ratkaisevana sitä seikkaa, että valituslautakunnassa sovellettavasta lainsäädännöstä on merkittävä määrä yhteisöoikeudellista sekundäärilainsäädäntöä, sillä sama seikka pätee myös moneen muuhun hallintolainkäytössä käsiteltävään asiaryhmään, kuten esimerkiksi arvonlisäverotukseen tai tulliverotukseen.

Jos valituslautakunnan lakkauttamiseksi ryhdyttäisiin toimenpiteisiin, lainvalmistelussa ratkaistavaksi tulisi, onko valituslautakunnan käsittelemien asioiden siirtäminen kaikkiin nykyisiin hallinto-oikeuksiin realistinen ja toimiva vaihtoehto. Hallinto-oikeuksien kehittämisessä oikeusministeriö ja korkein hallinto-oikeus ovat pitäneet vahvasti esillä mallia, jossa hallinto-oikeudet ovat resurssieroistaan huolimatta samanvahvuisia yleisiä tuomioistuimia. Tämä näkemys kaikessa puhdasoppisuudessaan lienee muodostunut jossain määrin esteeksi sille, että erityisiä muutoksenhakujärjestelyjä ei ole pystytty purkamaan (en pidä tässä yhteydessä toimenpiteiden vähäisyyden syynä pelkästään oikeusministeriön valmisteluresurssien vähäisyyttä).

Mielestäni hallinto-oikeuksien kehittämisen kannalta käyttökelpoisempi malli olisi tällä hetkellä se, jossa resursseiltaan jo valmiiksi vahvempia hallinto-oikeuksia kehitettäisiin jutturakenteeltaan monipuolisemmiksi kuin henkilöstöltään pieniä hallinto-oikeuksia. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että kehittämistoimet kohdistuisivat sellaisiin hallinto-oikeuksiin kuin Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus ja mahdollisesti Vaasan hallinto-oikeus tai Kuopion hallinto-oikeus. Helsingin hallinto-oikeuden kehittämisen ongelma on oikeastaan päinvastainen, eli sen juttumäärästä pitäisi pystyä purkamaan ensin osa muihin hallinto-oikeuksiin.

Jos hallinto-oikeuksien kehittämisessä valitaan linjaratkaisuksi hallinto-oikeuksien eräänlainen erikoistuminen, silloin maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan lakkauttaminen ja asioiden siirtäminen hallinto-oikeusjärjestelmään ei vaikuta käytännössä kovin suurelta muutokselta. Ratkaistavaksi jäisi tässäkin mallissa se, tarvitaanko hallinto-oikeudessa näiden asiaryhmien erityisasiantuntemusta. Jos tällaista asiantuntemusta tarvitaan, turvautuminen sivutoimisten asiantuntijajäsenten käyttöön vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta järjestelyltä, koska asiamäärät jäisivät esimerkiksi kolmen toimivaltaisen hallinto-oikeu-

den mallissa hallinto-oikeutta kohden pieniksi. Valituslautakunnan viimeaikaisten kokoonpanoratkaisujen kehittämisen perusteella vaikuttaa lisäksi jonkin verran siltä, että erityisasiantuntemuksen tarve ei ole käytännössä ollut niin merkittävää kuin lautakuntaa perustettaessa arvioitiin. Viimeksi mainittua voitaneen pitää myös luonnollisena kehityskulkuna, koska muutoksenhakuasteen oikeusturvafunktio ei liene ensisijaisesti se, että se pystyy toimimaan ensi asteen hallintoviranomaista parempana ja tehokkaampana hallintoviranomaisena.

Hallinto-oikeuslinjaisessa muutoksenhaussa joutuisuuden turvaaminen edellyttää ensisijaisesti sekä oikein mitoitettuja henkilöstöresursseja että tarkoituksenmukaisia työtapoja valmisteluvaiheen pitämiseksi mahdollisimman lyhyenä. Mallissa, jossa muutoksenhaku keskitettäisiin esimerkiksi kolmeen hallinto-oikeuteen, jouduttaisiin myös määrittämään kunkin hallinto-oikeuden alueellinen ja asiallinen toimivalta. Joutuisuuden turvaamiseksi keskitetyissä asiaryhmissä voitaisiin harkita lisäjärjestelynä sitä, että hallinto-oikeudet voisivat siirtää asioita käsiteltäväksi toisessa sellaisessa hallinto-oikeudessa, joka on ko. asiaryhmän muutoksenhakujen osalta samalla tavoin asiallisesti toimivaltainen tuomioistuin. Siirtomenettelyn käyttöedellytykset ja -rajoitukset määriteltäisiin hallinto-oikeuslaissa.[142]

Osa maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalle kuuluvista muutoksenhakuasioista on lisäksi sellaisia, ettei niiden käsittelyyn kohdistu mitään vaatimuksia substanssiasiantuntemuksen turvaamisesta. Näitä asiaryhmiä ovat esimerkiksi lautakunnalle kalastuslain mukaan kuuluvat muutoksenhakuasiat sekä ne muutoksenhaut, joissa kohteena on Metsähallituksen tekemä viranomaispäätös. Näitä asiaryhmiä ei ole tarkoituksenmukaista keskittää tiettyihin hallinto-oikeuksiin, vaan asiat soveltuvat käsiteltäviksi kaikissa hallinto-oikeuksissa.

3.2 HALLINTO-OIKEUKSIEN LUKUMÄÄRÄSTÄ JA TYÖNJAOSTA

Hallinto-oikeusuudistus tuli voimaan 1.11.1999. Uudistuksessa aikaisemmista 11 lääninoikeudesta muodostettiin yhteensä kahdeksan alueellista hallinto-oikeutta. Hallinto-oikeusuudistuksessa lakkautettiin kolme aikaisempaa lääninoi-

[142] Siirtomenettelyä on ehdotettu myös tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä (KM 2003:3) asioiden joutuisan käsittelyn yhtenä turvaamiskeinona. Hämeenlinnan HAO on kehittämiskomitean mietinnöstä antamassaan lausunnossa katsonut, että siirtomenettely voi johtaa tosiasiassa siihen, että ruuhkat ainoastaan siirtyvät hallinto-oikeudesta toiseen. HAO on sen sijaan ehdottanut, että hallinto-oikeuksien tulosohjausprosessissa asetettaisiin keskimääräisten käsittelyaikojen sijasta eri asiaryhmille niiden luonteesta johtuvat käsittelyaikatavoitteet. Nämä asiaryhmäkohtaiset käsittelyaikatavoitteet olisivat koko maassa yhtäläiset (*Hämeenlinnan HAO:n lausunto 6.4.2003 dn:o H 56/04/30*).

keutta (Mikkelin, Keski-Suomen ja Pohjois-Karjalan lääninoikeudet). Lakkautettujen lääninoikeuksien sijaintipaikkakunnille jäi kuitenkin ns. pysyvä istuntopaikka, mikä merkitsee, että Hämeenlinnan hallinto-oikeudella on hallinto-oikeuslain 1 §:n 2 momentin mukaan pysyvä istuntopaikka Jyväskylässä ja Kuopion hallinto-oikeudella sekä Mikkelissä että Joensuussa. Hallinto-oikeusuudistuksen yhteydessä lakkautettiin tulevaa ympäristönsuojelulainsäädännön muutosta ennakoivasti erityistuomioistuimista vesiylioikeus. Vesiylioikeus yhdistettiin organisaatiomuutoksessa Vaasan lääninoikeuteen ja näistä tuomioistuimista muodostettiin Vaasan hallinto-oikeus.

> Hallinto-oikeusuudistusta valmisteltiin syyskuussa 1995 asetetussa *hallintotuomioistuintoimikunnassa*, jota johti korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg. Toimikunnan tuli selvittää erityisesti kolmea asiakokonaisuutta, jotka koskivat yleisissä ensi asteen hallintotuomioistuimissa käsiteltäviä asiaryhmiä, asioiden käsittelyä ensi asteen hallintotuomioistuimissa sekä tarvetta ja mahdollisuuksia ensi asteen hallintotuomioistuinten tuomiopiirien laajentamiseen. Tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta tuli erityisesti selvittää, mitkä tuomioistuinorganisaation ulkopuolisissa hallintoviranomaisissa tai muissa lautakuntatyyppisissä hallintolainkäyttöelimissä käsiteltävät asiat soveltuisivat käsiteltäviksi hallintotuomioistuimissa. Asioiden käsittelyn osalta tuli kiinnittää erityistä huomiota tuomioistuimen kokoonpanosäännöksiin sekä siihen, tulisiko tiettyjä asiaryhmiä keskittää vain yhteen tai muutamaan hallintotuomioistuimeen.

Toimikunta luovutti väliraporttinsa 18.12.1995 oikeusministeriölle. Toimikunnan väliraportissa tehtyjen ehdotusten pohjalta lääninoikeuslakia muutettiin 1.9.1996 alkaen siten, että eräille lääninoikeuksille muodostettiin yhteisiä tuomiopiirejä (lainmuutos 629/1996). Asiaa koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 37/1996 vp) antamassaan mietinnössä lakivaliokunta halusi korostaa, että lääninoikeuksien työn tehostamisella ei ollut mitään tekemistä vireillä olleen aluehallinto-uudistuksen kanssa, jossa lääninhallitusten määrää vähennettiin ja lääninhallitusten tehtäviä siirrettiin muille aluehallintoviranomaisille.[143]

> Käytännössä lääninoikeudet eivät pystyneet kovin tehokkaasti hyödyntämään yhteisiä tuomiopiirejään työmäärän tasaamiseen. Eniten asioiden siirtomahdollisuutta käytettiin Sisä-Suomen yhteisessä tuomiopiirissä, jossa työmäärän ta-

[143] *LaVM 8/1996 vp* s. 1–2. Uudistuksen mukaan Turun ja Porin lääni sekä Vaasan lääni muodostivat Länsi-Suomen tuomiopiirin, Hämeen lääni ja Keski-Suomen lääni Sisä-Suomen tuomiopiirin sekä Kymen lääni, Mikkelin lääni, Kuopion lääni ja Pohjois-Karjalan lääni Itä-Suomen tuomiopiirin. Pohjois-Suomen kaksi lääniä muodostivat neljännen yhteisen tuomiopiirin eli Pohjois-Suomen tuomiopiirin. Yhteisessä tuomiopiirissä vastuu asioiden tasaisesta jakamisesta lääninoikeuksien kesken oli sillä LO:n ylituomarilla, jonka KHO oli määrännyt tehtävään kussakin yhteisessä tuomiopiirissä. Jos tuomiopiirijakoa ei olisi irrotettu uudistetusta lääninjaosta, silloiset LO:t olisivat muodostuneet työmäärältään varsin erisuuruisiksi (*HE 50/1997 vp* s. 2). Lakivaliokunnan mukaan hallinto-oikeusuudistuksessa tuli pyrkiä sellaisiin tuomiopiirijakoihin, joissa otettaisiin huomioon hallintolainkäytön kannalta tärkeimmät hallinnolliset piirijaot. Lisäksi asiakkaiden kulkuyhteyksiin tuli kiinnittää huomiota (*LaVM 6/1997 vp* s. 1).

saaminen toteutettiin siten, että yksi Keski-Suomen lääninoikeuden tuomarin virka oli vuonna 1997 Hämeen lääninoikeuden käytössä. Lisäksi Keski-Suomen lääninoikeuden käsiteltäväksi siirrettiin 118 asiaa Hämeen lääninoikeudesta. Muissa yhteisissä tuomiopiireissä siirrettiin lähinnä vain yksittäisiä asioita.[144]

Yhteisten tuomiopiirien muodostamisen jälkeen lääninoikeuslakia jouduttiin vielä muuttamaan teknisesti siitä syystä, että lääninhallintouudistuksen tultua hyväksytyksi lääninoikeuksien tuomiopiirit aikaisempaan lääninjakoon perustuvina jäivät huonosti yhteensopiviksi uuden aluejaotuksen kanssa. Tämä muutos toteutettiin hallituksen esityksellä (HE 50/1997 vp) muuttamalla lääninoikeuslain 1 a §:ää ja 13 §:ää. Tuomiopiirien muutos tuli voimaan yhtä aikaa lääninhallintouudistuksen kanssa syyskuun alusta 1997.

Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö valmistui tammikuun lopussa 1997. Mietinnössä ehdotettiin, että lääninoikeuksien sijaan perustettaisiin viisi alueellista hallinto-oikeutta eli Etelä-Suomen hallinto-oikeus, Länsi-Suomen hallinto-oikeus, Sisä-Suomen hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeus. Näiden hallinto-oikeuksien tuomiopiirit olisivat vastanneet aikaisempia yhteisiä tuomiopiirejä, minkä lisäksi Etelä-Suomen lääninoikeuden tuomiopiiri olisi muodostunut aikaisemmasta Uudenmaan lääninhallituksen toimialueesta. Valtioneuvoston päätöksellä määrättävin tavoin kullakin hallinto-oikeudella olisi ollut jaosto aikaisemmin toimineiden lääninoikeuksien sijaintipaikkakunnilla.[145]

Mietinnön lausuntopalautteessa kannatettiin varsin yleisesti hallinto-oikeuksien toiminnan jaostopohjaista järjestämistä. Selkeästi jaostopohjaista työskentelyä asettui vastustamaan lääninoikeuksista vain Vaasan lääninoikeus.[146] Sen sijaan se seikka, miten jatkossa ympäristö- ja vesiasioiden muutoksenhakujärjestelmä olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää, synnyttikin sitten jo varsin erisuuntaisia käsityksiä, koska peruskysymys ensi asteen päätöksenteon järjestämisestä joko hallintolinjaisesti tai erityistuomioistuinlinjaisesti oli edelleenkin erillisessä lainvalmistelussa ratkaisematta. Käytännössä tämän viimeksi mainitun organisaatiokysymyksen keskeneräisyys oli eräs painavimmista syistä, minkä vuoksi hallinto-oikeusuudistuksen toteuttamisen valmistelua jatkettiin vielä erillisessä oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Toinen seikka, miksi valmistelua jatkettiin, oli valmisteluun osallistuneiden oikeusministeriön edustajien käsitys siitä, että eri paikkakunnilla sijaitseviin jaostoihin perustuva

144 *HE 114/1998 vp* s. 19.
145 *KM 1997:4* s. 75–76.
146 *Manner – Siitari-Vanne*, Lausuntotiivistelmä 1997 s. 20. Lausuntotiivistelmään sisältyy VM:n kanta, jonka mukaan hallinto-oikeusuudistus ei vaatinut mitään lisäresursseja, vaikka hallinto-oikeuksiin ohjattaisiinkin muutoksenhakulautakunnista, kuten turvapaikkalautakunnasta, uusia asiaryhmiä.

tuomioistuinmalli ei tulisi käytännössä olemaan toimiva malli pysyväksi organisaatioratkaisuksi.[147]

Hallinto-oikeusuudistus perustui toimikunnan mietinnön ja siitä käydyn lausuntokierroksen jälkeen työnsä aloittaneen *hallintotuomioistuintyöryhmän* ehdotukseen.[148] Työryhmä katsoi, että hallintotuomioistuintoimikunnan ehdotus hallinto-oikeuksien jakautumisesta eri paikkakunnilla sijaitseviin jaostoihin oli hallinnollisesti ja toiminnallisesti huonompi kuin se ratkaisumalli, jossa eräillä hallinto-oikeuksilla olisi toimipaikkansa ulkopuolella sijaitsevia pysyviä istuntopaikkoja. Työryhmä ehdottikin, että lääninoikeuksista lakkautettaisiin Keski-Suomen lääninoikeus, Mikkelin lääninoikeus ja Pohjois-Karjalan lääninoikeus lähinnä sillä perusteella, että nämä lääninoikeudet olivat kooltaan varsin pieniä. Toisaalta nämä lääninoikeudet olivat yhdistettävissä johonkin toiseen tuomioistuinyksikköön. Vesi- ja ympäristöasioiden muutoksenhaun järjestämismallin selkiinnyttyä osittain toisaalla tehdyssä valmistelutyössä työryhmä ehdotti samalla myös vesiylioikeuden lakkauttamista ja sen yhdistämistä Vaasan lääninoikeuteen. Tälle tuomioistuimelle tulisivat valtakunnallisesti käsiteltäviksi vesi- ja ympäristölainsäädännön mukaisten lupien ja muiden hallintopäätösten muutoksenhaut. Pienistä lääninoikeuksista toimintaedellytyksiä omana tuomioistuinyksikkönään harkittiin olevan Rovaniemen lääninoikeudella ja Kouvolan lääninoikeudella. Näiden kahden tuomioistuinyksikön säilyttämiseen nähtiin myös suurempia alueellisia syitä kuin lakkautettaviksi ehdotettujen tuomioistuinyksikköjen säilyttämiseen.[149]

---

[147] Sekä hallintotuomioistuintyöryhmässä että hallituksen esityksessä (HE 114/1998 vp) korostettiin sitä, että jaostomalli oli hankala tuomioistuimen sisäisten asioiden samoin kuin henkilöstöhallinnon hoitamisen kannalta. Vaikka jaostomalli olisi mahdollistanut lakkautettavien tuomioistuinten henkilökunnan jäämisen asuinpaikkakunnilleen, uuden henkilöstön saaminen tällaiseen sivutoimipisteeseen olisi joka tapauksessa voinut olla ongelmallista. Hajaantumisen usealle paikkakunnalle arvioitiin vaikeuttavan myös yhtenäisten menettelytapojen ja yhtenäisen ratkaisukäytännön luomista (*HE 114/1998 vp* s. 21).

[148] Hallintotuomioistuintyöryhmä asetettiin joulukuun 1997 alussa ja työryhmän ehdotus valmistui 30.4.1998. Työryhmä tarkasteli muun ohella, miten vuonna 1997 asiamäärät olivat lukumääräisesti ja asiaryhmittäin jakautuneet lääninoikeuksien kesken. Työryhmän havainnon mukaan kolmen suurimman lääninoikeuden (Uudenmaan LO, Turun ja Porin LO ja Hämeenlinnan LO) osuus juttumäärästä oli yhteensä lähes 60 % (Uudenmaan LO:n osuus yksinäänkin jo 35,8 %). HLL:n voimaantulo näytti lisäksi kasvattaneen juuri Uudenmaan LO:n juttumäärää (*Hallintotuomioistuintyöryhmän ehdotus* s. 15).

[149] Väestöpohjan ja aikaisemman juttumäärän perusteella Helsingin HAO:een arvioitiin saapuvan vuosittain noin 8 000 asiaa. Turun, Kuopion ja Hämeenlinnan HAO:ien juttumääräksi arvioitiin vastaavalla tavalla noin 3 000 juttua. Vaasan HAO:n ja Kouvolan HAO:n vuosittaisen juttumäärän uskottiin nousevan noin 2 000 asiaan sekä Oulun HAO:n 1 500 asiaan. Rovaniemen HAO:n vuosittaiseksi juttumääräksi arvioitiin 800 asiaa. Uudistuksen ei arvioitu aiheuttavan olennaisia kustannusvaikutuksia verrattuna lääninoikeuksista aiheutuneisiin vuosittaisiin noin 100 milj. markan kustannuksiin (*Hallintotuomioistuintyöryhmän ehdotus* s. 31). Sama näkemys kustannuksista sisältyy myös lopulliseen hallituksen esitykseen (*HE 114/1998 vp* s. 23–24).

> Työryhmän ehdotuksesta pyydettiin lausunto noin 40 taholta, ja lausunto saatiin kaikkiaan 36 taholta. Alueellisten hallinto-oikeuksien muodostamista työryhmän ehdotuksen mukaisesti kannatettiin useimmissa lausunnoissa. Lausunnonantajista eduskunnan oikeusasiamies piti ehdotusta sinänsä oikeansuuntaisena, mutta hän esitti vielä harkittavaksi, muodostiko kahdeksan hallinto-oikeutta Suomen oloissa lukumääräisesti liian raskaan organisaation. Apulaisoikeuskansleri puolestaan piti hallinto-oikeuksien lukumäärää lähinnä tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä. Lausunnon antaneilla ministeriöillä ei ollut ehdotuksen johdosta huomautettavaa. Myös KHO asettui kannattamaan ehdotusta.
>
> Lakkautettaviksi ehdotetut tuomioistuimet luonnollisesti vastustivat ehdotusta, kun taas muut lääninoikeudet kannattivat sitä.[150] Lausunnon antaneista järjestöistä useimmat, kuten esimerkiksi Suomen Kuntaliitto, Lääninoikeustuomarit r.y, Oikeushallinnon henkilökunta r.y, ja Suomen Lakimiesliitto kannattivat ehdotusta. Ehdotusta vastaan esittivät sen sijaan kriittisiä kantoja Suomen Asianajajaliitto ja Suomen Erityistuomarit r.y. Jälkimmäisen kahden lausunnonantajan osalta kysymys oli lähinnä siitä, että vesi- ja ympäristöasioiden järjestämismalliksi olisi tullut heidän mukaansa valita Ruotsin esikuvan mukaisesti erityistuomioistuinlinjan kehittäminen.[151] Ministeriöistä maa- ja metsätalousministeriö kannatti ympäristö- ja vesiasioiden keskittämistä ensi asteessa kolmeen ympäristöoikeuteen, jotka muodostettaisiin vesioikeuksien pohjalta, ja tämän jälkeen muutoksenhaun keskittämistä ympäristöylioikeuteen, joka puolestaan muodostettaisiin vesiylioikeuden pohjalta.

Lakivaliokunnan aikaisemmin korostamalla erolla tuomioistuinuudistuksen ja aluehallintouudistuksen välillä ei ollut käytännössä merkitystä, kun hallinto-oikeusuudistukseen johtanutta hallituksen esitystä (HE 114/1998 vp) käsiteltiin eduskunnassa. Varsin yleisiä olivat ne kansanedustajien puheenvuorot, joissa muisteltiin tapahtunutta lääninhallintouudistusta ja pidettiin tuomioistuinuudistusta tämän huonoksi koetun hallintouudistuksen jatkeena. Lisäksi uudistusta epäiltiin lyhytaikaiseksi välivaiheeksi, jossa lopullisena tavoitteena olisi hallintotuomioistuinten määrän vähentäminen viiteen tuomioistuinyksikköön.

> Hallinto-oikeusuudistuksen hyväksymisestä äänestettiin eduskunnassa lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä 11.12.1998 äänin 101–60 (38 kansanedustajaa poissa). Äänestyksessä 13 hallituspuolueen edustajaa äänesti esityksen hylkäämisen puolesta. Vastaavasti yksi opposition edustaja äänesti esityksen hyväksymisen puolesta. Vain yhden vaalipiirin kansanedustajat äänestivät yksimielisesti esityksen hyväksymisen puolesta. Mainittu vaalipiiri oli Helsingin vaalipiiri.[152]

---

[150] Pirkanmaan liitto esitti hallinto-oikeuden sijoittamista Hämeenlinnan sijasta Tampereelle.

[151] Vesi- ja ympäristöasioiden muutoksenhakumallista lausuttiin runsaasti. Lausunnoista tarkemmin ks. *Manner – Siitari-Vanne*, Lausuntotiivistelmä 1998 s. 17–22.

[152] Lakivaliokunnan mietintöön liittyneen 1. vastalauseen, jonka mukaan hallinto-oikeuksia tuli perustaa 11, allekirjoittivat kansanedustajat Kankaanniemi (skl), Karpio (kok), Aittoniemi (kesk), Myllyniemi (kesk), Alaranta (kesk), Knaapi (kok) ja Tahvanainen (sd). Vastalauseen mukaan oikeusturvanäkökohdat ja subsidiariteettiperiaate edellyttivät oikeuden sijaintia kohtuullisen lähellä palvelun tarvitsijoita, tavallisia kansalaisia. Erityisesti vastalauseessa kannettiin huolta Keski-Suomen LO:n lakkauttamisesta ja korostettiin, että hallinto-oikeuden työskentelyssä tuomiopiirin alueen, kuntien, ihmisten, elinkeinoelämän ja luonnonolosuhteiden tuntemus oli tärkeää. Mikäli tällaista tuntemusta ei ollut, ihmisten luottamus oikeuslaitokseen heikkenisi

Lainvalmistelun laatua ja eduskunnan lainvalmistelutyötä selvittäneessä OPTULA:n tutkimuksessa hallinto-oikeusuudistusta koskenut hallituksen esitys (HE 114/1998 vp) tuli arvioiduksi varsin ristiriitaisella tavalla. Tämä selittynee suurelta osin esityksen aluepoliittisiksi muodostuneilla kytkennöillä, joiden vuoksi hallituksen esityksen eduskuntakäsittelystä tuli poliittisesti tavanomaista vaikeampaa. Lakivaliokunnan valiokuntaneuvos arvioi tuossa haastattelututkimuksessa, että esitys oli erittäin perusteellisesti valmisteltu ja että lähes kaikki vaihtoehdot hallinto-oikeuksien lukumäärästä oli tutkittu ja selvitetty. Erityisesti ympäristöasioiden käsittelyjärjestelmä oli valiokuntaneuvoksen mukaan selvitetty perusteellisesti.[153]

> Näiden kiittävien arvioiden jälkeen valiokuntaneuvos kuitenkin esitti kokonaisarvion, jonka mukaan HE 114/1998 vp tuli sijoittaa kategoriaan ”heikkolaatuinen esitys”. Heikkolaatuisiksi valiokuntaneuvokset arvioivat tutkimuksessa yleensä sellaisia hallituksen esityksiä, joissa oli erittäin paljon puutteita ja ongelmia, mitä tuli sekä esitysten tavoitteisiin että vaikutusten arviointiin. Kuten edellä jo totesin, HE 114/1997 vp oli kuitenkin tutkimuksessa yksi parhaimmiksi arvioiduista esityksistä, mitä tuli asian valmisteluun ja vaihtoehtojen selvittämiseen.
>
> Heikkolaatuisuuden erästä kriteeriä eli eduskunnassa tehtyjen muutosten määrää voidaan pitää kylläkin esityksen käsittelyssä varsin suurena, mutta nämä muutokset olivat varsin yksinkertaisia lakitekniseltä toteutukseltaan. Muutosten syynä oli se, että ympäristölainsäädännön uudistus (myöhemmin käsittelyyn tullut HE 84/1999 vp) ei edennyt hallinto-oikeusuudistuksen tahdissa eduskunnan käsittelyyn, jolloin näiden kahden hankkeen yhtäaikaiseen etenemiseen perustuvia säännösehdotuksia piti palauttaa vastaamaan vesiylioikeuden aikaisia järjestelyjä, kunnes myös ympäristönsuojelulainsäädännön uudistus tulisi voimaan.

Hallinto-oikeusuudistuksen eduskuntakäsittelyssä lakivaliokunta päätyi siihen, että ympäristöasioiden muutoksenhaun organisaatioratkaisu oli syytä tehdä hallinto-oikeusuudistuksen yhteydessä, vaikka asiasisältöisesti ympäristönsuojelulainsäädännön uudistusehdotusta ei voitukaan käsitellä samaan aikaan. Tähän kantaansa lakivaliokunta päätyi toteamalla, että ympäristöasioiden muutoksenhakua oli jo selvitetty 5–6 työryhmässä tai komiteassa. Näkemykset muutoksenhaun järjestämisestä olivat johdonmukaisesti kehittyneet ja vahvistuneet hallituksen esityksessä ehdotettua ratkaisua tukeviksi. Ympäristönsuojelulainsäädännön valmistelun valiokunta totesi olleen perusteellista. Myös tuosta uudistuksesta oli olemassa miltei valmis ehdotus, jonka aineellisista ja sisällöllisistä ratkaisuista vallitsi yksimielisyys. Erimielisyyttä ympäristölainsää-

---

entisestään (*LaVM 19/1998 vp* s. 9). Tahvanainen allekirjoitti yksinään 2. vastalauseen, jossa kiinnitettiin huomiota siihen, että uudistuksella ei saavuteta merkittäviä valtiontaloudellisia säästöjä eikä se ”keskittämisnäkökulmastakaan tuo merkittävää parannusta nykykäytäntöön” (*LaVM 19/1998* vp s. 10).

153 *Ervasti – Tala – Castrén* 2000 s. 68.

dännön valmistelussa vallitsi tuossa vaiheessa vain siitä, minkä ministeriön hallinnonalalle uudet ympäristölupavirastot tultaisiin sijoittamaan. Ympäristönsuojeluasioiden keskittäminen yhteen tuomioistuinyksikköön turvasi vallinneessa valmistelutilanteessa parhaiten oikeuskäytännön yhtenäisyyttä, minkä lisäksi ratkaisu mahdollisti myös olemassa olevien resurssien hyödyntämisen parhaimmalla tavalla. Lisäksi valiokunta totesi, että yhdistämällä ympäristöasioiden muutoksenhakujärjestelmän luominen hallinto-oikeuksien perustamiseen voitiin turvata kaikkien hallinto-oikeuksien yhtäaikainen perustaminen.

Hallinto-oikeuksien organisaation puitteita eli hallinto-oikeuksien lukumäärää ja toimivaltarakennetta ei ole hallinto-oikeusuudistuksen toteuttamisen jälkeen tarkasteltu kokonaisvaltaisesti uudestaan lainvalmistelussa. Korkeimman hallinto-oikeuden maaliskuussa 2003 valtioneuvostolle tekemässä esityksessä hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi on kuitenkin otettu esille kysymys Helsingin hallinto-oikeuteen keskitetyn välillisen verotuksen muutoksenhakujärjestelmän muuttamisesta siten, että arvonlisäverotusta koskevia valituksia voitaisiin käsitellä kaikissa hallinto-oikeuksissa sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa.[154] Esityksessä on lähdetty siitä, että välillisen verotuksen muutoksenhakuasiat voitaisiin siirtää muissakin hallintotuomioistuimissa käsiteltäväksi henkilöstömuutoksitta, mikäli samalla lastensuojeluasioiden ja eräiden muiden asioiden nelijäsenistä kokoonpanoa hallinto-oikeuksissa supistetaan poistamalla kokoonpanosta kolmas lainoppinut jäsen. Esityksessä on arvioitu, että alueperiaatteen mukaisesti toteutettuna arvonlisäverotusta koskevien asioiden muutoksenhakujärjestelmä merkitsisi, että Helsingin hallinto-oikeudessa jäisi näistä valituksista käsiteltäväksi edelleen noin kolmannes. Korkeimman hallinto-oikeuden esitykseen ei sisältynyt tarkempaa selvitystä tai arviota siirtyvien muutoksenhakuasioiden hallinto-oikeuskohtaisesta jakautumisesta.

> VM on katsonut esityksen johdosta antamassaan lausunnossa, että ainakin tullija valmisteverotusta koskevat muutoksenhakuasiat tulisi edelleen käsitellä Helsingin HAO:ssa. Nämä verotusmuodot koskevat tavaraverotusta, jolla ei ole mitään sellaisia yhtymäkohtia tuloverotukseen, jotka puoltaisivat asiaryhmän hajauttamista kaikkiin hallintotuomioistuimiin. Arvonlisäverotus maahantuonnin yhteydessä liittyy tulliverotukseen ja se eroaa tämän vuoksi merkittävästi muusta, kansallisesta tai yhteisön tasoisesta, arvonlisäverotuksesta. Tuontiverotustapauksista suurin osa käsitellään muutoinkin Eteläisessä tullipiirissä. HLL 12 §:n nojalla viimeksi mainitut valitukset joka tapauksessa ohjautuisivat käsiteltäviksi Helsingin HAO:ssa. Autoverotuksen osalta ministeriö on painottanut yhdenmukaisen verotuskäytännön turvaamista, minkä vuoksi keskittäminen yhteen HAO:een on tarpeellista tässä asiaryhmässä. Valmisteverotusta koskevia

[154] Vuonna 2000 välillistä verotusta koskevia valituksia tehtiin Helsingin HAO:een yhteensä 1 326. Vuonna 2001 valitusten määrä oli 1 341. Vuonna 2002 valitusten määrä oli 1 059. Vastaavasti vuosina 2000–2002 KHO:een oli tehty 450, 319 ja 287 valitusta (*KHO:n esitys 10.3.2003* s. 18).

valituksia on taas lukumääräisesti niin vähän, että hajautettu muutoksenhakujärjestelmä ei tästä syystä ole tarpeen.

VM on vastustanut arvonlisäverotusta koskevien valitusten käsittelyn hajautumista ennen kaikkea vetoamalla siihen, että valitusten ratkaisemisessa keskeistä on yhteisön verolainsäädännön tuntemus ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön turvaaminen. VM ei myöskään ole pitänyt oikeina esityksessä ja aikaisemmin esitettyjä näkemyksiä siitä, että arvonlisäverotuksella ja tuloverotuksella olisi lisääntyvässä määrin kytkentöjä keskenään. Integroidut verotarkastukset eli tarkastukset, joissa tarkastetaan yhtä aikaa tulo- ja arvonlisäverotuksen kysymyksiä, ovat tuoneet jonkin verran vireille valituksia, joissa on ollut yhtä aikaa kysymys sekä tuloverotuksesta että arvonlisäverotuksesta. Ministeriön mukaan arviolta noin 20–25 %:iin valituksia liittyy myös välitöntä verotusta koskeva valitus, mutta tuolloinkaan valitukset molempien verotusmuotojen osalta eivät välttämättä koske samoja tosiasiakysymyksiä. Yhteiset kysymykset liittyvät lausunnon mukaan lähinnä arviojälkiverotustilanteisiin ja yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskeviin valituksiin. Hajautetussa järjestelmässä arvonlisäverovalitukset jakautuisivat hyvin epätasaisesti eri tuomioistuimiin, jolloin ongelmaksi muodostuu se, miten sellaisessa, HAO:ssa jossa näitä valituksia käsitellään vähän, voidaan turvata riittävä asiantuntemus.[155]

Hallinto-oikeuksien toimivallan kehittämisen linjaukset lainvalmistelussa ovat perustuneet varsin johdonmukaisesti siihen, että hallinto-oikeuksien tulisi olla resurssieroistaan huolimatta toimivallaltaan mahdollisimman samankaltaisia. Merkittävimmät poikkeukset yleisestä toimivallasta on tehty kolmen asiaryhmän osalta, jotka koskevat välillisen verotuksen lisäksi vesi- ja ympäristöasioita sekä kansainvälistä suojelua koskevia ulkomaalaisasioita. Näistä asiaryhmistä välillistä verotusta ja ulkomaalaisasioita koskevat asiaryhmät on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen ja vesi- ja ympäristöasiat puolestaan Vaasan hallinto-oikeuteen. Välillisen verotuksen sekä vesi- ja ympäristöasioiden osalta keskittämisen alkuperäinen syy on ollut selkeästi organisatorinen, minkä lisäksi keskittämisellä on myös haluttu turvata oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden saavuttamista jo ensi asteen muutoksenhaussa. Ulkomaalaisasioiden osalta muutoksenhaun keskittämisen syy on puolestaan luonnehdittavissa lähinnä funktionaaliseksi. Ulkomaalaisasioiden muutoksenhaun keskittämisellä on pyritty sekä asiaryhmässä tarvittavan erityistiedon parhaaseen mahdolliseen hyödyntämiseen että käsittelyn nopeuden turvaamiseen.

Ajan myötä organisatorisista rakenteista johtuvat keskittämissyyt menettävät luonnollisesti painoarvoaan. Ajan myötä myös oikeuskäytännön yhdenmukai-

[155] *OM Lausuntoja ja selvityksiä 2003:34* s. 33–34. Hallinto-oikeuksien lausunnoissa ehdotettua hajauttamista on yleisesti puollettu, joskin myös hallinto-oikeudet ovat esittäneet järjestelmän toimivuuden takaamisesta samansuuntaisia epäilyjä kuin VM. Hallinto-oikeudet eivät yleisesti ole pitäneet riittävänä, että järjestelmän tarvitsema henkilöstöpanos voitaisiin saada pelkästään ns. asiantuntijakokoonpanoa supistamalla. Hallinto-oikeudet ovat huomauttaneet siitä, että asiantuntijakokoonpanoja käytetään eniten mielenterveysasioissa, joissa kolmannen jäsenen työpanos ei ole muutoinkaan merkittävä. Esimerkiksi Turun HAO on huomauttanut siitä, että arvonlisäverotuksen hajautetussa muutoksenhakujärjestelmässä tulee siirtää henkilökuntaa Helsingin HAO:sta muihin hallinto-oikeuksiin.

suuden ylläpitämistä korostavat syyt voivat joutua uudelleen tarkasteltaviksi, koska oikeuskäytännön yhdenmukaisuutta voidaan turvata myös sellaisessa muutoksenhakujärjestelmässä, jossa ensi asteen muutoksenhakuasteita on enemmän kuin yksi tuomioistuin. Viittaan tältä osin erityisesti siihen, että hallinto-oikeudet voisivat muodostaa ratkaisijoina uudenlaisen tiiviimmän tietotekniikkaa hyödyntävän verkostorakenteen, jossa vireille tulleita merkittäviä uusia oikeuskysymyksiä voitaisiin tunnistaa ennakollisesti ja käydä niistä myös suuntaviivakeskustelua. Tietotekniikkaa hyödyntämällä voitaisiin ulkomaalaisasioissa tarpeellista maatietoutta jakaa muidenkin hallinto-oikeuksien käyttöön, joten alkuperäisen tiedon fyysisellä säilytyspaikalla ei olisi ratkaisevaa merkitystä asiaryhmän keskittämistarvetta ylläpitävänä seikkana. Näissä ratkaisuissa syntyisi kustannuksia lähinnä tarvittavan tietotekniikan rakentamisesta ja hyödyntämisestä.[156]

Vesi- ja ympäristöasioissa tarvittavan erityisasiantuntemuksen (teknisen ja luonnontaloudellisen) jakaminen voisi sekin onnistua tiettyyn rajaan saakka jonkinlaisena hallinto-oikeuksien välisenä konsultaatiomenettelynä, jolloin näiden alojen hallinto-oikeustuomareiden työpanosta voitaisiin käyttää useamman hallinto-oikeuden kesken. Näin ollen asiantuntijatuomareiden sijoittuminen johonkin tai joihinkin hallinto-oikeuksiin ei välttämättä tarkoittaisi sitä, etteikö asiaryhmään kuuluvia asioita voitaisi käsitellä myös muissa hallinto-oikeuksissa. Asioiden käsittelyn joutuisuuden turvaamiseksi tekniikan ja luonnontalouden hallinto-oikeustuomareilla tulee kuitenkin olla selkeästi jokin hallinto-oikeus pääasiallisena toimipaikkanaan.

Käytännössä toimivin vaihtoehto vesi- ja ympäristöasioiden muutoksenhakujärjestelmän hajauttamiseksi voisi olla se, että asiaryhmää ei pyrittäisi jakamaan tässä vaiheessa vielä kaikkiin hallinto-oikeuksiin vaan että muutoksenhaut keskitettäisiin esimerkiksi kolmeen hallinto-oikeuteen. Tuolloin jako voidaan tehdä joko *alueellisin perustein* eli ottamalla huomioon, missä luvanvaraisia toimintoja on eniten, tai *toiminnallisin perustein* eli ottamalla lähtökohdaksi se, että asiaryhmä voidaan keskittää sellaisiin hallinto-oikeuksiin, joilla on kohtalaisen hyvät resurssit sekä toimintavarmuutta.

Nykyistä järjestelmää kehitettäessä tehdyissä selvityksissä korostettiin lähinnä alueperiaatetta, eli asiaryhmä tulisi keskittää niihin hallinto-oikeuksiin, joiden läheisyydessä sijaitsee merkittävässä määrin luvanvaraisia toimintoja. Aikaisemmissa selvityksissä alueperiaate olisi merkinnyt asiaryhmän jakamista Vaasan hallinto-oikeuden (organisatoriset perusteet alkuperäiselle sijoitukselle) lisäksi Helsingin hallinto-oikeuteen ja Kuopion hallinto-oikeuteen. Toiminnallisista perusteista arvioituna kumpaakaan viimeksi mainittua hallinto-oikeutta ei nykytilanteessa voida pitää enää kovin hyvänä sijoitusvaihtoehtona.

[156] Huomioon on myös otettava se seikka, että Ulkomaalaisvirasto pyrkii samanaikaisesti ratkaisutehonsa kasvattamiseen siirtämällä asioita käsiteltäviksi alueellisissa toimipisteissä.

Asiaryhmän ohjaaminen Helsingin hallinto-oikeuteen lisäisi tuon hallinto-oikeuden asiamäärää entisestään ja vinouttaisi samalla merkittävässä määrin hallinto-oikeuksien välistä työmäärää, jollei samalla Helsingin hallinto-oikeudessa käsiteltäviä muita asioita siirretä vastaavasti muihin hallinto-oikeuksiin. Toiminnallisin ja alueellisin perustein arvioituna tällä hetkellä varteenotettava sijoitusvaihtoehto vesi- ja ympäristöasioiden muutoksenhaun hajauttamiselle voisi olla Turun hallinto-oikeus.

Lähinnä alueperiaatteen kannalta tarkasteltuna vesi- ja ympäristöasioiden muutoksenhaun hajauttamisvaihtoehtona voitaisiin edelleen pitää myös Kuopion hallinto-oikeutta. Alueperiaatteen kannalta tarkasteltuna sijoitusvaihtoehto voisi olla myös Kouvolan hallinto-oikeus. Kahden viimeksi mainitun hallinto-oikeuden osalta asioiden käsittelyssä on kuitenkin niin merkittäviä ongelmia, että tällä hetkellä nämä sijoitusvaihtoehdot eivät vaikuta käsittelyn tehokkuuden turvaamisen kannalta kovinkaan realistisilta. Kouvolan hallinto-oikeuden kehittämisen osalta ”kasvupotentiaalivarauksena” voitaisiin pitää sitä, että hallinto-oikeus saattaisi olla varteenotettava vaihtoehto sellaiselle hallinto-oikeuksien toiminnan uudelleenarviointimallille, jossa Helsingin hallinto-oikeuden asiamäärää jaettaisiin nyt olemassa oleviin muihin hallinto-oikeuksiin. Asiamäärän jaon mukana tulisi järjestellä uudestaan myös henkilöstön sijoittumista.

Lainvalmistelussa sinänsä johdonmukaisesti noudatettu hallinto-oikeuksien yleisen toimivallan periaate näyttää varsin tehokkaasti estäneen lainvalmisteluhankkeet, joissa hallinto-oikeuksiin ohjattaisiin uusia asiaryhmiä nykyisistä muutoksenhakulautakunnista tai vastaavasti hajautettaisiin asiaryhmiä, joissa käsittely on ollut pitkään keskitettynä yhteen hallinto-oikeuteen. Käytännössä kaikissa tällaisissa kehittämishankkeissa vastustus on tähän mennessä kohdistunut siihen, että hallinto-oikeudet ovat resursseiltaan kovin eri suuruisia. Tämän vuoksi hallinto-oikeuksien toimintavarmuutta ja kykyä yhdenmukaisen oikeuskäytännön aikaansaamiseen ei ole yleensä pidetty riittävänä.

Mikäli lainvalmistelussa sen sijaan lähdettäisiin siitä, että resurssien vaihtelevuuden vuoksi ei aina ole järkevää pyrkiä hallinto-oikeuksien yleiseen ja yhtenäiseen asialliseen toimivaltaan vaan siihen, että asioita ylipäätään saataisiin ohjatuksi jossain määrin aikaisempaa enemmän hallintotuomioistuinjärjestelmään, kehittämislinjaukset voisivat perustua ensisijaisesti sille lähtökohdalle, että uusia asiaryhmiä ja aikaisemmin keskitettyjä asiaryhmiä ohjataan resursseiltaan ja muilta valmiuksiltaan toimintakykyisimpiin hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeudet voisivat siis jatkossa kehittyä toimialaltaan jossain määrin erityyppisiksi, mikä ei tarkoittaisi kuitenkaan järjestelmän pääasiallisesta yleispiirteisyydestä luopumista.

Asiallisesti toimivaltaisten hallinto-oikeuksien kesken asiat voitaisiin jakaa käsiteltäviksi mahdollisimman sujuvasti niin, että valituskirjelmät ohjattaisiin yhteen näistä toimivaltaisista hallinto-oikeuksista, joka puolestaan huolehtisi asioiden jaosta myös muihin toimivaltaisiin hallinto-oikeuksiin. Siitä, millä

perusteilla asiat jaetaan toimivaltaisten hallinto-oikeuksien kesken, tulisi luonnollisesti säätää laintasoisesti.

HLL:n 12 §:n säännökset sekä erityislainsäädäntöön sisältyvät säännökset toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä (erityislainsäädännön perusteet liittyvät lähinnä kiinteistön sijaintiin) estävät nykyisin sellaisen järjestelyn, jossa asioita voitaisiin siirtää hallinto-oikeuksien kesken työmäärän tasaamiseksi. Ruotsissa hallintotuomioistuinten toimivalta määräytyy joustavammin, sillä LAFD 14 §:n 3 ja 4 momentissa mahdollistetaan vireille tulleen asian siirtäminen toisen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi kahdessa eri tapauksessa. LAFD 14 §:n 3 momentin mukaan useissa lääninoikeuksissa vireille tulleet toisiinsa yhteydessä olevat asiat voidaan käsitellä jossakin näistä lääninoikeuksista. Edellytyksenä asioiden siirtämiselle toisen lääninoikeuden käsiteltäväksi on, että siirrosta ei aiheudu jutun osapuolelle merkittävää haittaa. LAFD 14 §:n 4 momentin mukaan lääninoikeus voi myös erityisestä syystä siirtää toimivaltaansa kuuluvan asian toisen toimivaltaisen lääninoikeuden käsiteltäväksi. Edellytyksenä tällaiselle siirrolle on tässäkin tapauksessa, että siirrosta ei aiheudu merkittävää haittaa jutun osapuolelle.

Hallinto-oikeuksien työmäärän tasaamiseksi vastaavat siirtomahdollisuudet hallinto-oikeuksien kesken voitaisiin ottaa käyttöön myös Suomessa. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa asia tullaan hallinto-oikeudessa käsittelemään kirjallisessa menettelyssä, tällainen siirtomahdollisuus ei aiheuttaisi mitään haittaa jutun osapuolille. HLL:ssa voitaisiin erityinen syy määritellä tarkemmin kuin Ruotsin lainsäädännössä koskemaan lähinnä niitä tilanteita, joissa järjestely on tarpeen hallinto-oikeuksien työmäärän tasaamiseksi. Erityinen syy asian siirtämiseen toisen hallinto-oikeuden käsittelyyn voisi myös liittyä asianosaisen asioinnin helpottamiseen.

HLL:n forum-säännösten perusteella esimerkiksi muutoksenhaut lääninhallitusten päätöksistä ohjautuvat melko sattumanvaraisesti suhteessa vaikkapa lupa-asiassa asianosaisena olevan henkilön todelliseen kotipaikkaan nähden. Mikäli tällaisessa asiassa järjestettäisiin suullinen käsittely tai katselmus, asia voitaisiin siirtää sen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi, jonka tuomiopiirissä valittaja asuu tai katselmuskohde sijaitsee. Lainsäädännössä siirtomahdollisuus voitaisiin määritellä myös osittain asianosaisaloitteiseksi, vaikka lähtökohtaisesti kysymykseen tulisi ensisijaisesti tuomioistuimen oma harkinta siitä, onko asian siirtämiseen laissa määriteltyjä edellytyksiä.

Yhtä aikaa vireillä olevien toisiinsa liittyvien asioiden tunnistaminen ja niiden siirtäminen yhden hallinto-oikeuden ratkaistavaksi edellyttää käytännössä sitä, että tunnistaminen voidaan suorittaa helposti. Käytännössä tunnistaminen voidaan suorittaa asianhallintajärjestelmään kirjattavien tietojen avulla tai käyttäen muuta hallinto-oikeuksien välistä tietoteknistä verkostoratkaisua. Toisiinsa liittyvien asioiden osalta kysymykseen voisivat tulla lähinnä asiat, joissa yhdessä käsittelemistä tarvitaan sen vuoksi, että asioiden ratkaisuun liittyy

yhteistä tosiseikastoa. Valittajan henkilöön perustuva yhteys ei sinällään useimmiten liene siirtoperuste erityyppisten muutoksenhakuasioiden yhdistämiseksi samassa hallinto-oikeudessa käsiteltäväksi (esimerkiksi veroasia ja lupa-asia). Tällaistakaan yhteyttä ei voitane pitää kaikissa tapauksissa täysin merkityksettömänä, mikäli ratkaisun lopputulos jossakin asiassa vaikuttaa toisen asian käsittelyyn tai lopputulokseen.

Hallinto-oikeuksien kesken ei kuitenkaan voitane ajatella niin pitkälle menevää toimivaltaratkaisua, että eri hallintotuomioistuimissa vireille tulleet asiat siirrettäisiin esimerkiksi uuden oikeuskysymyksen yhdenmukaiseksi ratkaisemiseksi tai tietyn linjaratkaisun tekemiseksi yhden hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tällaisessa järjestelmässä hallintotuomioistuimen alueellinen toimivalta ei ennustettavalla tavalla perustuisi lainsäädäntöön vaan yksittäiseen tapauskohtaiseen harkintaan, mikä siis merkitsisi eräänlaisen viranomaisaloitteisen tai jopa osin asianosaisaloitteisen forum shopping -järjestelmän luomista. Vaikka oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi tällaisesta järjestelmästä olisi kieltämättä hyötyä, järjestelmälle saattaa ilmetä esteitä paitsi perustuslain säännöksistä, jotka määrittävät tuomioistuinten toimivaltaa ja edellyttävät muutoksenhakujärjestelmän tarkemmista perusteista säädettäväksi lailla, myös eräistä EIOS 6 artiklan soveltamistulkinnoista.

> Tuomiossa *Coëme ym. v. Belgia* (*EIT 22.6.2000*) EIT totesi, että EIOS 6 artiklan ilmaisulla ”laillisesti perustettu” pyrittiin siihen, että lainkäytön organisointia ei jätettäisi toimeenpanovallan harkintaan vaan että asiasta säänneltäisiin lailla. Lainsäädännön ollessa kodifioitua lainkäytön organisointia ei voitu jättää myöskään lainkäyttöviranomaisten harkintaan, mikä ei kuitenkaan estänyt myöntämästä niille tiettyä toimivaltaa tulkita asianomaisia kansallisia säännöksiä (tuomion kohta 98). Tapauksessa oli kysymys oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta, kun ylin tuomioistuin oli perustuslaissa osoitettu käsittelemään ministeriin kohdistuvia syytteitä, mutta oikeudenkäyntimenettelystä ei ollut annettu lailla säännöksiä. Lisäksi konneksiteetin perusteella samassa menettelyssä käsiteltiin syytteitä myös muita henkilöitä kuin ministeriä vastaan, vaikka tästäkään käsittelystä ei ollut säännöksiä. EIT:n ratkaisun mukaan EIOS 6.1 artiklaa oli rikottu molemmissa suhteissa.
>
> Ensimmäisen kerran tuomioistuimen harkintavallan ja lakiin perustuvan tuomioistuimen perustamismenettelyn välisestä suhteesta lausuttiin asiassa *Zand v. Itävalta* (*EIT 12.10.1978*). Tapauksessa käsiteltiin paikallisen työtuomioistuimen perustamisen laillisuutta. Tuomion kohdassa 69 todettiin, että EIOS 6 artikla ei edellyttänyt lainsäätäjän säätävän ”each and every detail in this field by formal Act of Parliament, if the legislature establishes at least the organisational framework for the judicial organisation”. [157]

[157] Pitkänen toteaa selostaessaan edellä mainittuja ja eräitä muita EIT:n tuomioita, että EIOS:n soveltamismielessä myös tuomioistuimen ”organisaation ja organisaatiota sääntelevien määräysten tulee olla peräisin eduskunnasta”. Tuomioistuin ei myöskään saa vastoin lakia ryhtyä organisoimaan itseään, vaan organisoinnin tulee hänen mukaansa aina perustua lakiin (*Pitkänen*, LM 2002 s. 389 ja 394).

Hallintotuomioistuinten toiminnan tehostamismahdollisuuksia voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, ovatko hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käytettävät *ratkaisukokoonpanot* tarkoituksenmukaisia ratkaisutoiminnan tehokkuuden kannalta. Ratkaisukokoonpanojen eräät kehittämishankkeet ovat jo eduskunnan käsiteltävänä, sillä hallituksen esitykseen (HE 112/2004 vp) sisältyy säädösehdotuksia sekä hallinto-oikeuksien että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanojen muuttamisesta ja selventämisestä.

Hallinto-oikeuksien ratkaisukokoonpanojen osalta muutosta ehdotetaan siltä osin, että nyt käytössä oleva nelijäseninen kokoonpano, jossa neljäs jäsen on hallinto-oikeuden sivutoiminen asiantuntijajäsen (ns. lääkärijäsen), supistetaan kolmen jäsenen kokoonpanoksi poistamalla siitä kolmas hallinto-oikeustuomari.[158] Hallituksen esityksessä kokoonpanon keventämistä perustellaan sillä, että päätöksenteossa on esittelijä mukaan luettuna yleensä aina kolme lakimieskoulutuksen saanutta henkilöä.[159] Lisäksi hallinto-oikeuslain säännöksiä yhden tuomarin ratkaisuvaltaan kuuluvista asioista selvennetään ratkaistaessa suullisten käsittelyjen ja katselmusten toimittamisen tarpeellisuutta. Nykyisin voimassa olevan lain mukaan yksi tuomari ei voi hylätä tällaista pyyntöä. Hallinto-oikeuslain muutoksessa yhden tuomarin toimivalta tulee kattamaan myös hylkäävien päätösten tekemisen.

---

[158] Muutoksessa palataan itse asiassa aikaisempaan järjestelmään, jossa sivutoiminen lääkärijäsen oli kokoonpanon kolmas jäsen. Tätä kokoonpanoa käytettiin hallintotuomioistuimissa vuosina 1989–1999 *(HE 112/2004 vp* s. 11). Sivutoiminen lääkärijäsen on mukana lastensuojelulaissa tarkoitettua lapsen huostaanottoa, sijaishuoltoon sijoittamista, huostassapidon lakkaamista ja yhteydenpidon rajoittamista koskevissa asioissa. Lääkärijäsen kuuluu ratkaisukokoonpanoon myös kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) mukaisissa asioissa, joissa on kysymys vastoin tahtoa tapahtuvasta erityishuollon antamisesta tai sen jatkamisesta. Käytännössä suurin asiaryhmä, jossa lääkärijäsen kuuluu ratkaisukokoonpanoon, ovat mielenterveyslain mukaiset asiat, joissa on kysymys henkilön määräämisestä hoitoon tahdostaan riippumatta tai tällaisen hoidon jatkamisesta. Lääkärijäsen kuuluu ratkaisukokoonpanoon myös siinä tapauksessa, että ratkaistavana on kysymys hoidettavan omaisuuden haltuunottamisesta tai hoidettavan yhteydenpidon rajoittamisesta. Loput asiaryhmät, joissa lääkärijäsen on ratkaisukokoonpanossa mukana, koskevat päihdehuoltolain (41/1986) mukaista hoitoon määräämistä henkilön tahdosta riippumatta sekä tartuntatautilaissa (583/1986) tarkoitettuja asioita, joissa myös rajoitetaan henkilön oikeuksia. Vuonna 2002 hallinto-oikeuksissa ratkaistiin alistuksesta tai valituksesta noin 2 700 mielenterveyslain mukaista hoitoon ottamista tai hoidon jatkamista koskevaa asiaa. Samana vuonna ratkaistiin asiantuntijakokoonpanossa noin 700 lastensuojeluasiaa (*HE 112/2004 vp* s. 12).

[159] Hallinto-oikeuslain muutosehdotuksen mukaan HAO voi kuitenkin ratkaista asian kolmen lainoppineen jäsenen ja asiantuntijajäsenen kokoonpanossa, jos asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu sitä edellyttää. Muotoilu on varsin avoin, mutta sillä tähdättäneen tulkintaan, jonka mukaan takaisin laajempaan kokoonpanoon siirrytään, mikäli ratkaistava kysymys vaatii selkeästi lisää oikeudellista asiantuntemusta. Hallinto-oikeuslain mukaan mikä tahansa asia voidaan sinänsä ratkaista myös vahvennetussa istunnossa tai täysistunnossa, mikäli kysymys on oikeuskäytännön yhtenäisyydestä tai oikeudellisesta tulkintakysymyksestä.

Korkeimman hallinto-oikeuden osalta on esitetty muutettavaksi KHOL 8 §:n 2 momenttia, jonka mukaan korkein hallinto-oikeus voi nykyisin kolmen jäsenen kokoonpanossa käsitellä ja ratkaista valitusluvan myöntämistä koskevan asian, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan asian sekä asian, jossa on kysymys siitä, onko muutoksenhaku tehty määräajassa tai säädettyä muotoa noudattaen. Muutosten jälkeen korkein hallinto-oikeus voi käsitellä ja ratkaista kolmijäsenisessä kokoonpanossa valituslupaa koskevat asiat sekä niihin liittyvät vaatimukset. Muutoksessa on tältä osin kysymys lähinnä vallitsevan tulkintakäytännön kirjaamisesta lakiin, sillä käytännössä valituslupahakemuksen ratkaisukokoonpanossa on katsottu voitavan käsitellä myös asiaan liittyvät muut vaatimukset. Täytäntöönpanoasioiden osalta lakia täydennetään mainitsemalla, että kolmijäseninen kokoonpano voi käsitellä myös muuntyyppisen täytäntöönpanoa koskevan asian kuin kielto- ja keskeytysmääräyksen antamisen.

> Uutena kohtana lakiin ehdotetaan lisättäväksi oikeusapua koskevat asiat. Oikeusapua koskeva asia voi KHO:ssa tulla vireille joko siten, että oikeusaputoimisto siirtää asian oikeusapulain (257/2002) 24 §:n mukaisesti KHO:n käsiteltäväksi tai niin, että HAO:n oikeusapuasiassa antamaan päätökseen haetaan muutosta oikeusapulain 26 §:n mukaisesti pääasian yhteydessä tai erillisenä asiana. Lakiin lisättävän täsmennyksen jälkeen oikeusapua koskevat asiat voitaisiin kaikissa tapauksissa ratkaista KHO:ssa kolmijäsenisissä kokoonpanoissa.

KHOL:a ehdotetaan täsmennettäväksi lisäksi siten, että valituslupaa, täytäntöönpanoa, oikeusapua ja muutoksenhaun prosessuaalisia edellytyksiä koskeva asia voidaan ratkaista korkeimmassa hallinto-oikeudessa ilman säännönmukaiseen ratkaisukokoonpanoon kuuluvaa asiantuntijajäsentä. Asiantuntijajäsenet osallistuisivat sen sijaan edelleen ylimääräistä muutoksenhakua koskevien asioiden käsittelyyn, joissa lain muutoksen jälkeen käytettäisiin muutoin vain kolmijäsenistä kokoonpanoa.

Hallituksen esitykseen sisältyvät kokoonpanosäännökset ovat tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia hallintotuomioistuinten toiminnan tehostamiseksi. Hallinto-oikeuksien kannalta toimenpiteet ovat kuitenkin vielä varsin vähäisiä. Hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn tarkistamista laajemmalti on valmisteltu erikseen oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Työryhmän lokakuussa 2004 jättämässä mietinnössä ehdotetaan, että hallinto-oikeuden pääasiallinen ratkaisunvoipa kokoonpano olisi edelleen kolmijäseninen. Tämän lisäksi hallinto-oikeuksissa voisi olla kahden hallinto-oikeustuomarin ja esittelemässään asiassa hallinto-oikeuden jäsenenä toimivan esittelijän kokoonpano (sisältää siis kolme jäsentä), kahden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano sekä yhden hallinto-oikeustuomarin kokoonpano.

Ehdotuksen mukaan laissa lueteltaisiin erikseen ne asiaryhmät, joissa suppeampia kokoonpanoja voitaisiin käyttää. Ratkaiseva kriteeri peruskokoonpa-

non ja suppeamman kokoonpanon käytön määrittelyssä on oikeusturvan tarve. Perustuslain 21 §:n säännöksistä johtuen tästä jaottelusta tulee tarkemmin säätää laintasoisesti asiaryhmittäin.[160] Mietinnössä painotetaan oikeusturvan toteutumisen kannalta asianmukaisesti sitä, että oikeusturvaa tulee tarkastella sekä prosessin lopputuloksen että menettelytoimien osalta. Suppeamman kokoonpanon menettelytoimia koskevat ratkaisut joutuvat joka tapauksessa pääasian ratkaisemisen yhteydessä uudelleen arvioitaviksi. Lopputuloksen kannalta tarkasteltuna taas kollegiaalisella päätöksenteolla on merkitystä erityisesti niissä tilanteissa, joissa ratkaistavana oleva asia koskee oikeudellisesti vaikeaa tulkintaongelmaa, yhteiskunnallisesti merkittävää tai laaja-alaista kysymystä taikka asianosaisen kannalta tärkeää ja tosiseikastoltaan epäselvää kysymystä. Työryhmän mietinnössä todetaan, että näissä tilanteissa usean jäsenen osallistuminen asian ratkaisemiseen tuo päätösharkintaan erilaisia näkökulmia ja laajempaa asiantuntemusta. Suppeammassa kokoonpanossa voidaan siten käsitellä asioita, jotka ovat oikeudellisesti yksinkertaisia ja joissa ei ole laajaa oikeudenkäyntiaineistoa. Työryhmä korostaa myös sitä, että suppeammissa kokoonpanoissa käsitellyissä asioissa pitäisi käsitellä lähinnä sellaisia asioita, jotka ovat tosiseikastoltaan suhteellisen yksinkertaisia ja jotka eivät edellytä tuomioistuimelta laaja-alaisia selvitystoimia.[161]

> Suppeammista kokoonpanoista *kahden tuomarin ja jäsenenä toimivan esittelijän* sekä *kahden tuomarin kokoonpano* olisivat toistensa vaihtoehtoja samoissa asiaryhmissä. Vesi- ja ympäristöasioiden osalta ehdotetaan, että nykyisestä pääsääntöisestä neljän jäsenen kokoonpanosta luovutaan, ja tältäkin osin kokoonpanoon kuuluisi kolme jäsentä. Käytännössä viimeksi mainittu tarkoittaa, että tällaiseen kokoonpanoon kuuluisi vastaisuudessa kahden lakimiesjäsenen lisäksi enää yksi joko luonnontalouden tai tekniikan alan hallinto-oikeustuomari. Mielenterveysasioissa ehdotetaan, että hallituksen esitykseen (HE 112/2004 vp) sisältyvää kokoonpanoa voitaisiin edelleen pienentää silloin, kun kysymys on hoidon jatkamista koskevasta alistusasiasta. Tuolloin kokoonpanoon voisi kuulua *yksi lainoppinut jäsen ja yksi asiantuntijajäsen*, eli kysymyksessä olisi kahden jäsenen erityiskokoonpano. Mietinnössä kahden jäsenen kokoonpanon

---

[160] *OM Työryhmämietintöjä 2004:15* s. 16. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea hahmotteli perus- ja suppeampien kokoonpanojen käyttöedellytysten väliseksi rajanvedoksi oikeussuojan tarpeen, asioiden oikeudellisen rutiiniluonteisuuden, taloudellisen intressin vähäisyyden ja samalla asioiden runsaslukuisuuden. Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä kiinnitettiin rajanvetokriteerinä huomiota myös siihen, onko asiaryhmässä mahdollista tehdä jatkovalitus.

[161] *OM Työryhmämietintöjä 2004:15* s. 17. *Holopainen* on puolustanut monijäsenisiä kokoonpanoja erityisesti sen vuoksi, että niissä asiat tulevat esille useammasta näkökulmasta. Monijäseninen tuomioistuin pystyy myös parhaiten takaamaan ratkaisujen ennustettavuuden (*Holopainen* 1978 s. 95). Kokoonpanojen pienentämistä voi yleisesti tarkastella tehokkuuden ja oikeusvarmuuden välisen yhtälön yhtenä ratkaisuehdotuksena. Kuten *Merikoski* ja *Vilkkonen* korostivat jo vuonna 1983, takeita oikeiden ratkaisujen aikaansaamiseksi ei voida tehdä niin ankariksi, että ratkaisut tämän vuoksi ”pahasti” viipyvät (*Merikoski – Vilkkonen* 1983 s. 193).

käytön yleiseksi edellytykseksi asetettaisiin se, että molemmat jäsenet ovat ratkaisusta yhtä mieltä.[162]

Yhden tuomarin kokoonpanon käyttämistä ehdotetaan laajennettavaksi siten, että yksi tuomari voisi tehdä ratkaisun asiassa, joka on pantu vireille väärässä viranomaisessa. Yksi tuomari voisi päättää myös suullisen käsittelyn prosessinjohtotoimista sekä välitoimista, kuten antaa täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Yhden tuomarin kokoonpanoa voitaisiin käyttää lisäksi eräitä hallinnollisia maksuja koskevissa valitusasioissa.

Hovioikeuksissa esittelijäjäsenkokoonpano on ollut käytössä jo yli 10 vuoden ajan aluksi määräaikaisesti ja lokakuusta 2003 alkaen pysyvästi. Myös vakuutusoikeudessa on esittelijäjäsenkokoonpanovaihtoehto käytettävissä niissä asioissa, joissa mukana ei ole asiantuntijajäseniä.

HO:issa järjestelmä omaksuttiin vuonna 1993, ja se perustui aluksi määräaikaisiin ns. ruuhkanpurkulakeihin. Alkuvaiheessa lakivaliokunta korosti järjestelyn olevan poikkeuksellinen ja väliaikainen. Järjestelmä muutettiin kuitenkin pysyväksi vuonna 1998, kun eduskunta muutoin hylkäsi tuolloin ehdotetun HO:ien valituslupajärjestelmän.[163] Kollegiaalisesta päätösvallasta ei ollut tuolloin valmiuksia luopua ja HO:n yhden jäsenen kokoonpanosta säädettiin vasta lokakuussa 2003 voimaan tulleella muutoksella. Yksi jäsen voi tehdä ratkaisun paitsi prosessuaalisissa kysymyksissä myös pääasiaratkaisun eräissä erikseen mainituissa asiaryhmissä.

Vakuutusoikeuslaissa ei ole vuonna 2003 toteutettujen uudistusten jälkeenkään säännöksiä yhden tuomarin kokoonpanosta. Vakuutusoikeuden osalta olisi kuitenkin tarpeen säätää vähintään samoista yhden tuomarin kokoonpanovaihtoehdoista kuin hallinto-oikeuksienkin osalta.

HOL:n mukaan yksi jäsen on toimivaltainen päättämään asian käsittelyn jatkamisesta (ei kuitenkaan seulontaa koskien), sakon muuntorangaistuksen määräämisestä, puolustajan, asianomistajan avustajan ja tukihenkilön määräämisestä, oikeusavusta, täytäntöönpanon keskeyttämisestä ja turvaamistoimesta, HO:ssa tehdystä rangaistusvaatimuksesta sekä sovinnon vahvistamisesta asian valmistelussa (OK 2:8 sellaisena kuin laissa 381/2003). Päätökset pääkäsittelyn toimittamisesta samoin kuin pääkäsittelyn valmisteluun liittyvät ratkaisut tekee valmistelusta vastaava jäsen. Nämä ratkaisut, mukaan luettuna ratkaisun pääkäsittelyn pitämisestä, voi tehdä myös täysilukuinen jaosto. Pääkäsittelyn pitämis-

---

[162] LOL:a muutettiin 1980-luvulla kaksi kertaa väliaikaisesti (lait 588/1982 ja 990/1984) siten, että LO saattoi ratkaista tietyt yksinkertaiset veroasiat sekä tarkastus- ja pysyköintimaksuasiat esittelystä yksijäsenisenä, jos jäsen ja esittelijä olivat samaa mieltä ratkaisusta. Nämä kokoonpanosäännökset olivat voimassa vuoden 1986 loppuun saakka. Tätä väliaikaisjärjestelyä käytettiin erityisesti veroasioiden aiheuttaman ruuhkan purkamiseen. LOL:a vuonna 1989 muutettaessa laista poistettiin säännös, jonka mukaan esittelijä toimi esittelemässään asiassa jäsenenä. Jäsenen ollessa satunnaisesti estyneenä tai vuosilomalla saattoi yhtenä jäsenenä kuitenkin olla lääninoikeussihteeri, jolla oli lääninoikeudentuomarin virkaan vaadittava kelpoisuus. Hallituksen esityksessä (*HE 65/1988 vp*) muutosta perusteltiin sillä, että LO:n asema tuomioistuinjärjestelmässä huomioon ottaen ei ollut kovin suotavaa, että tuomioistuimessa olisi kovin paljon peruskokoonpanosta (kolme jäsentä ja esittelijä) poikkeavia kokoonpanoja. Kokoonpanosääntelyä ei myöskään pidetty kovin hyvänä ruuhkan purkamiskeinona. Juttumäärien alettua uudestaan kasvaa LOL:a muutettiin vuonna 1993 väliaikaisesti vuoden 1996 loppuun siten, että lääninoikeudentuomarin virkaan kelpoinen esittelijä saattoi LO:n työtilanteen niin vaatiessa toimia esittelemässään asiassa jäsenenä (*HE 144/1993 vp* s. 3).

[163] *Niemi-Kiesiläinen* 2003 s. 933 ja *LaVM 19/1997 vp* s. 4.

> tä ja sen valmistelua koskevat ratkaisut tehdään HO:ssa osana asian valmistelua, joten päätöksen tekevä jäsen ratkaisee asian ilman esittelymenettelyä.[164]
>
> HOL:ssa säädetään muutoin kevennettyjen kokoonpanojen käyttöedellytyksistä siten, että kevennettyä kokoonpanoa voidaan käyttää riita-asioissa, joissa intressi ei ylitä 5 000 euroa. Rikosasioissa kevennettyä esittelijäjäsenkokoonpanoa voidaan käyttää vastaajan hakiessa muutosta, jos tuomittu rangaistus on korkeintaan kuusi kuukautta vankeutta, sekä syyttäjän ja asianomistajan valittaessa, jos kysymyksessä olevasta rikoksesta säädetty rangaistus ei ylitä yhtä vuotta ja kuutta kuukautta. Kevennettyä kokoonpanoa voidaan käyttää myös velkajärjestelyasioissa ja eräissä muissa hakemusasioissa. Pääsääntöisesti kevennettyjä kokoonpanoja voidaan siis käyttää niissä tilanteissa, joissa alun perin oli tarkoitus säätää muutoksenhaku HO:n päätöksestä valitusluvanvaraiseksi.

Hallinto-oikeuksien kokoonpanotyöryhmä on päätynyt katsomaan, että hallinto-oikeuslaissa ei voida määritellä kevennettyjen kokoonpanojen käyttöedellytyksiä asian hävіöarvon perusteella eikä myöskään yleisluontoisesti toteamalla, että järjestelmä olisi sovellettavissa yksinkertaisiin tai vähäisiin asioihin. Työryhmä on korostanut, että kokoonpanosäännösten tulee olla selkeitä, jotta kokoonpanosääntelyn tulkinnasta ei syntyisi uusia ongelmia. Lääninoikeuksien perustamisvaiheessa lainvalmistelussa ei vielä katsottu mahdolliseksi määritellä, missä asiaryhmissä yhden jäsenen kokoonpanoa voitaisiin käyttää. Tuolloinkin hallituksen esityksessä (HE 65/1988 vp) katsottiin, että mikäli tällainen järjestely otettaisiin käyttöön, laissa tulisi riittävän yksityiskohtaisesti säätää siitä, missä asiaryhmissä tämä oli mahdollista.[165]

Mietinnön mukaan yksi jäsen voisi ratkaista paitsi mietinnössä tarkemmin määritellyt prosessuaaliset kysymykset myös tehdä asiaratkaisun eräissä laissa erikseen määritellyissä asiaryhmissä. Yhden tuomarin kokoonpanossa päätös tehtäisiin muutoin normaalissa käsittelyjärjestyksessä, mikä tarkoittaa, että asia ratkaistaisiin esittelystä. Nämä asiat koskisivat lähinnä erinäisten maksujen määräämistä (pysäköintivirhemaksu, joukkoliikenteen tarkastusmaksu, TV-maksut), ajoneuvojen siirtämistä ja romuajoneuvojen hävittämistä, tieliikennelainsäädännössä säädettyjä ajo-oikeutta ja ajokorttia koskevia asioita, ulkomaalaislain 193 §:n 2 momentissa tarkoitettuja asioita ja oikeusapulain 27 §:n 2 momentin mukaisia asioita.

> Hallinto-oikeuden päätösvaltaisesta kokoonpanosta säädetään myös hallinto-oikeuslain ulkopuolella. Näistä kokoonpanosäännöksistä tärkeimmät koskevat ulkomaalaisasioita, VeroUL:n mukaisia täytäntöönpanoasioita ja oikeusapulais-

---

[164] *Niemi-Kiesiläinen*, mts. 934. Täytäntöönpanon keskeyttäminen voi HO:ssa tulla kysymykseen esimerkiksi konkurssiin asettamisesta valitettaessa (*Jokela* 1998 s. 61 ja *HE 33/1997 vp* s. 46).

[165] *HE 65/1988 vp* s. 9. Hallituksen esityksessä mainittiin esimerkkinä tarkastus- ja pysäköintivirhemaksut. Nämä asiat eivät esityksen mukaan tuolloin kuitenkaan muodostaneet suurta asiaryhmää. Kun mitään muutakaan vastaavaa asiamäärältään suurehkoa yksinkertaisten ja vähäisten asioiden ryhmää ei ollut osoitettavissa, yksijäsenistä kokoonpanoa ei pidetty lainvalmistelussa mahdollisena.

sa tarkoitettuja asioita. Työryhmän mietinnössä ei ehdoteta näihin erityissäännöksiin muutoksia.

Hallinto-oikeuksien kokoonpanotyöryhmän mietinnössä on esitetty laskelmia siitä, kuinka suureen osaan hallinto-oikeuksien käsittelemistä asioista uudet suppeammat kokoonpanot vaikuttaisivat. Uuden kolmijäsenisen ja sen vaihtoehtona olevan kaksijäsenisen kokoonpanon arvioidaan voivan kohdistua Helsingin hallinto-oikeudessa 33 %:iin, Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa 32 %:iin, Kouvolan hallinto-oikeudessa 36 %:iin, Kuopion hallinto-oikeudessa 27 %:iin, Oulun hallinto-oikeudessa 29 %:iin, Rovaniemen hallinto-oikeudessa 40 %:iin, Turun hallinto-oikeudessa 36 %:iin ja Vaasan hallinto-oikeudessa 18 %:iin vireillä olevista asioista. Tuomarijäsenestä ja asiantuntijajäsenestä koostuvan kokoonpanon mielenterveysasioissa arvioidaan kohdentuvan 72 %:iin tämän asiaryhmän asioita. Yhden tuomarin kokoonpanoilla voitaisiin taas tehostaa asian käsittelyä kaikki hallinto-oikeudet yhteenlaskettuna siten, että tässä kokoonpanossa voitaisiin ratkaista keskimäärin 14 % kaikista käsiteltävistä asioita.[166] Hallinto-oikeuksittain viimeksi mainitun kokoonpanovaihtoehdon käyttö tulisi luonnollisesti vaihtelemaan paljon, koska näiden asioiden määrä vaihtelee hallinto-oikeuksittain. Eniten erinäisiä hallinnollisia maksuja koskevia valituksia käsitellään Helsingin hallinto-oikeudessa, jossa näiden asioiden esittelytehtävät kuuluvat notaareille.

Viime aikoina valmistuneet ehdotukset sekä hallinto-oikeuksien henkilöstörakenteen kehittämisestä että kokoonpanojen keventämisestä vaikuttavat harkituilta ja tasapainoisilta ratkaisuehdotuksilta. Uskonkin, että nämä ehdotukset toteuttamalla voidaan parantaa hallinto-oikeuksien työskentelytehoa ainakin jossain määrin. Hallinto-oikeuksien ratkaisukapasiteetin lisäämiseksi ja tehostamiseksi ei kuitenkaan pitäisi sulkea valmistelun ulkopuolelle sellaistakaan vaihtoehtoa, jossa selvitettäisiin hallinto-oikeuksien henkilöstömäärän lisäämistä. Nyt ehdotetut toimet merkitsevät toteutuessaan, että hallinto-oikeuksien pelivaraksi uusissa merkittävissä ruuhkautumisissa jäisi ainoastaan tinkiminen ratkaisukokoonpanon vahvuudesta yhä uusissa asiaryhmissä. Tämä kehityssuunta ei mielestäni ole toivottava, koska se jättää huomiotta ainakin sen, että hallinto-oikeudellisessa lainkäytössä ei lopultakaan ole kysymys kovin yksinkertaisista asioista. Oikeusjärjestyksen kerrostuneisuus ja ratkaisutilanteiden punnintamahdollisuudet konkretisoituvat hallintolainkäytössä arjen ratkaisutilanteissa. Jos kokoonpanojen keventämistä ei voida enää harkita laajennetta-

[166] Tosiasiassa yhden tuomarin kokoonpano tulee käytettäväksi vielä suuremmassa määrässä asioita, koska laskelmaan ei ole otettu mukaan jo käytössä olevia yhden tuomarin kokoonpanoja. Työryhmä on arvioinut, että laskennallisesti ratkaisukokoonpanojen keventäminen voisi merkitä kunkin hallinto-oikeuden osalta yhteensä 6,6 tuomarin htv:n säästymistä, jos kevennettyjä kokoonpanoja käytettäisiin täysimääräisesti. Tätä työmäärän säästöä voitaisiin käyttää asioiden käsittelyaikojen lyhentämiseen erityisesti niissä asiaryhmissä, joissa käsittelyajat ovat pidentyneet (*OM Työryhmämietintöjä 2004:15* s. 25–26).

vaksi, hallinto-oikeuksien toiminnan kehittämiselle jää varsin vähän vaihtoehtoja. Pidän tärkeänä, että ensi asteen muutoksenhaussa ei ryhdyttäisi työskentelyn tehostamiseksi ainakaan sellaisiin toimenpiteisiin, joilla tingittäisiin entisestään suullisten käsittelyjen ja katselmusten järjestämisestä ja ylipäätään asioiden selvittämisen ohjaamisesta.[167]

Hallintotuomioistuinten toiminnan kehittämisessä on myös muistettava, että hallinto-oikeuksien ratkaisukapasiteetin lisäykseen pitäisi pystyä vastaamaan myös korkeimman hallinto-oikeuden toiminnassa. Jos valituslupajärjestelmän kehittäminen pysähtyy nyt ehdotettuun vaikutuksiltaan tosiasiassa kovin vähäiseen muutokseen, merkitsee tämä, että tehostetussa menettelyssä hallinto-oikeudessa ratkaistut asiat jäävät käsiteltäviksi entistä pidemmäksi aikaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kokonaiskäsittelyajat eivät siten mahdollisesti lyhene lainkaan, jos asioiden käsittely ruuhkautuu jatkomuutoksenhaussa. Tämän vuoksi hallinto-oikeuksien ratkaisutoiminnan kehittämisen kanssa olisi pitänyt yhtäaikaisesti miettiä myös sitä, onko ratkaisutoimintaa mahdollista kehittää korkeimmassa hallinto-oikeudessa nopeammaksi vastaavilla tai muilla tavoilla.

Jälkikäteisesti tarkasteltuna hallintolainkäyttölain säätämisen yhteydessä jäi riittävästi huomioon ottamatta, että hallintolainkäytössä tehokasta ratkaisutoimintaa ei välttämättä voida taata sellaisessa järjestelmässä, jossa sekä ensimmäinen muutoksenhakutuomioistuin että ylin muutoksenhakutuomioistuin on järjestetty toimimaan samalla tavalla eli kollegiaalisesti ja melko ratkaisevasti esittelijöiden työpanokseen perustuen. Hallinto-oikeuksien viime vuosien kehittämistyössä on mielestäni syystä ryhdytty pohtimaan, miten hallinto-oikeuksien ratkaisutoiminta tulisi järjestää, jotta ratkaisutoiminta olisi nykyistä tehokkaampaa. Kysymys siitä, tulisiko esittelyjärjestelmästä mahdollisesti kokonaan luopua, on kuitenkin vielä vailla perusteellista valmistelua.

Lähtökohtaisesti katson, että hallinto-oikeuksissa työskentely tulisi järjestää nykyistä enemmän tuomaripainotteiseksi. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että esittelijöistä tulisi luopua kaikissa asioissa. Kun esittelijöiden tehtäväksi on aikojen saatossa mielletty asioiden valmistelu ja ratkaisuehdotuksen tekeminen, millä siis pyritään ennen kaikkea nopeuttamaan asioiden ratkaisemista kokoonpanossa, niin voidaan hyvin kysyä, onko tämä tavoite valmistelun ja asioiden käsittelyn nopeuttamisesta yhä mahdollista turvata parhaalla

[167] Oikeusturva-asiain neuvottelukunnan teettämässä hallinto-oikeustuomareiden haastatteluihin perustuvassa tutkimuksessa tämä vaara tuli kohtuullisen selvästi esille. Muutamat 15 haastatelluista tuomarista toivat avoimesti esille, että suullisten käsittelyjen järjestäminen riippuu tai on ainakin yhteydessä tulostavoitteisiin sekä käytettävissä oleviin resursseihin. Jotkut haastatelluista katsoivat, että resurssitilanne oli yksi määräävä tekijä harkittaessa suullisen käsittelyn järjestämistä (*Kallioinen* 2004a s. 102–103). Hallintolainkäytön lisääntyvästä välittömyystarpeesta on viime aikoina muistuttanut *Hallberg* 1999a s. 141.

mahdollisella tavalla juuri tällä järjestelmällä vai olisiko valmisteluun ja asioiden tehokkaaseen käsittelyyn löydettävissä muita malleja.

En kuitenkaan pidä tehokkaimpana sitä vaihtoehtoa, jossa hallinto-oikeustuomarit muuntuisivat ikään kuin käräjätuomareiksi henkilökohtaisine sihteereineen.[168] Hallinto-oikeudellisten asioiden valmistelussa tulee erityisesti sen vuoksi, että hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää vastaisuudessakin hallintotuomioistuinten soveltavan täysimääräisesti jura novit curia -periaatetta sekä aktiivista selvittämisvelvollisuuttaan, huolehtia siitä, että valmistelussa on käytettävissä oikeudellisesti riittävän asiantuntevaa henkilökuntaa. Tämä ei välttämättä tarkoita pitäytymistä esittelijäjärjestelmään, vaan mallia voidaan hakea esimerkiksi markkinaoikeudessa käytettävästä valmistelijamallista.

Valmistelijajärjestelmän osalta voidaan tietenkin esittää myös epäilyjä siitä, että tämä malli ei ole oikeudellisen koulutuksen saaneille motivoiva ja että malli johtaa suureen valmistelijakunnan vaihtuvuuteen. Toisaalta taas, jos valmistelijajärjestelmän vaihtoehtoina on paikallaan hyvin pysyvä, vähemmän koulutusta saanut ja vähemmän juridiseen ajatteluun kouliutunut sihteerikunta, valinta on mielestäni helppo tehdä valmistelijamallin eduksi. Valmistelijamallissa todennäköisesti joudutaan tottumaan henkilökunnan suureen vaihtuvuuteen, mutta vaihtuvuus voidaan kääntää myös positiiviseksi ilmiöksi.[169] Jos valmistelijamalliin yhdistetään kokeneiden esittelijöiden työpanos, tämä malli saattaisi olla nykyistä toimivampi ja tehokkaampi.

---

[168] Mietinnön lausuntopalautteessa Kouvolan HAO, Oulun HAO, Rovaniemen HAO, Turun HAO ja Vaasan HAO ovat korostaneet, että valmistelu ei todennäköisesti tule kehittymään, mikäli valmistelutehtäviä siirretään lainkäyttöhenkilökunnan sijasta kansliahenkilökunnalle. Turun HAO on todennut, että hallinto-oikeuksissa ei ole tarkoituksenmukaista tavoitella jokaiselle valmistelevalle lakimiehelle omaa ”käräjäsihteeriä”. Turun HAO on huomauttanut, että hallinto-oikeuksille siirretään ensi asteen päätöksentekoa entistä monimutkaisemmissa asioissa. Vaasan HAO on todennut, että oikeudellisten ongelmien havaitseminen heikentyy kansliahenkilökunnan suorittamassa valmistelussa (*OM Lausuntoja ja selvityksiä 2004:23* s. 1–9).

[169] Ruotsissa on viime vuosina kiinnitetty huomiota siihen, että hovioikeuksien työn tehostaminen ei ole mahdollista, koska hovioikeuksilla ei ole pysyvää esittelijäkuntaa. Ekstedtin mukaan valmistelutyöt ”utförs alltså i botten av personer som alltid är under utbildning och som stort sett hela sin tid utför arbete som träningsuppgifter, aldrig med rutin och erfarenhet” (*Ekstedt*, JT 2001–2002 s. 188).

4 Hallintolainkäytön prosessisäännösten kehittämistarpeista

4.1 PERIAATTEELLISET KEHITTÄMISKOHTEET JA NYKYISTEN SÄÄNNÖSTEN TARKISTUKSET

Hallintolainkäytön prosessisäännöksissä on mielestäni useita kehittämistä vaativia kokonaisuuksia, joista osa on selvästi merkitykseltään lähinnä käytännöllisiä, nykyisten säännösten uudistuksia ja täsmennyksiä, ja osa hallintolainkäytön ydintä koskevia periaatteellisia uudistuksia. Näihin käytännön vaatimiin uudistuksiin luen tässä vaiheessa suullisen käsittelyn täsmentämisen sekä asianosaisseuraantoa koskevien säännösten lisäämisen hallintolainkäyttölakiin. Asianosaisseuraantoa koskevien säännösten sisällyttäminen on kylläkin tarpeellista myös hallintomenettelyvaiheen säännöksiin. Tältä osin luonteva säätämispaikka vaikuttaisi olevan hallintolaki, minkä lisäksi saattaisi olla aihetta täydentää materiaalista sääntelyä tältä osin.

Hallintolainkäyttölain säännöksiä suullisesta käsittelystä tulisi tarkentaa mielestäni ainakin seuraavilta osin: 1) voiko hallintolainkäytössä järjestää suullisen käsittelyn teknisin apuvälinen ja 2) suullisen käsittelyn sisällön täsmentäminen siten, että ainakin valmistelevasta suullisesta käsittelystä säädetään tarkemmin. Suullisen käsittelyn säännösten tarkistaminen liittyy myös viranomaisten prosessuaalisen aseman järjestämiseen, mikä puolestaan on periaatteellisempi kysymys.

4.1.1 Asianosaisseuraantoa koskevien säännösten kehittämisestä

Hallintolainkäyttölaista puuttuvat siis säännökset siitä, millä edellytyksin muutoksenhakemusta tai hallintoriita-asiaa voi jatkaa muu kuin alkuperäinen asianosainen. Näin ollen laista ei ole löydettävissä myöskään sääntelypohjaa sille, jakautuuko ja millä tavoin vastuu vastapuolen oikeudenkäyntikulukorvausten suorittamisesta näiden tahojen kesken. Asianosaisseuraantoa koskevia säännöksiä ei ole myöskään hallintolaissa (434/2002), vaikka myös hallintoasioiden käsittelyssä tapahtuu sekä yleis- että erityisperusteisia asianosaisseuraantoja.

Asianosaisseuraannolla eli seuraannolla oikeudenkäynnissä tarkoitetaan sitä, että vireillä olevan oikeudenkäynnin aikana asianosainen lakkaa olemasta asianosaisena ja hänen tilalleen asianosaiseksi tulee oikeudenkäynnin ulkopuolella oleva henkilö. Asianosaisseuraannossa oikeudenkäynti jatkuu muutoin

yhtenäisenä ja uusi asianosainen joutuu samaan prosessuaaliseen asemaan kuin edeltäjänsä. Yleisessä lainkäytössä asianosaisseuraantoa ei tapahdu sivu- ja päävälintulossa eikä niissä tapauksissa, joissa henkilö vedetään jommankumman asianosaisen rinnalle haasteen nojalla tai muuta menettelyä käyttäen.[170] Asianosaisseuraanto saattaa tapahtua joko *ipso jure* tai *erityisen toimenpiteen* johdosta. Jos asianosaisseuraanto edellyttää erityistä toimenpidettä, seuraaja tulee oikeudenkäyntiin asianosaiseksi joko omasta aloitteestaan tai esimerkiksi sen johdosta, että vastapuoli haastaa hänet asianosaiseksi.

Asianosaisseuraantoa ei ole käsitelty kattavasti hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa. Lähinnä esitetyt tulkintasuositukset ovat koskeneet tilannetta, jossa valitusasiassa asianosainen on kuollut. *A. K. Ikkalan* ja *Merikosken* esittämien kannanottojen mukaan asianosaisen oikeudenomistajat voivat käyttää asianosaiselle kuulunutta valitusoikeutta edellyttäen, että muutoksenhaussa on kysymys taloudellista laatua olevista oikeuksista tai velvollisuuksista.[171] Myöhemmin asianosaisseuraannon edellytyksiä erityisesti hallinnollisessa pakkokeinomenettelyssä ja sitä koskevassa muutoksenhaussa on käsitellyt *Saloheimo* vuonna 1984 ilmestyneessä artikkelissa.[172] *Vihervuoren* vuonna 1997 ilmestyneessä artikkelissa keskeinen tarkasteltu kysymys koskee asianosaisseuraantoa vesilain mukaisissa erityyppisissä korvausasioissa, joissa korvaus tulee kiinteistölle.[173]

---

[170] Asianosaisseuraannon määritelmästä ks. *Tarjanne* 1929 s. 54, *Tirkkonen* 1974 s. 436, *Lappalainen* 1995 s. 282–283 ja *Jokela* 2003 s. 52. Tirkkonen tarkastelee asianosaisseuraantoa lähinnä Tarjanteen omaksuman ryhmittelyn perusteella. Tirkkosen ja Tarjanteen ryhmittelyssä asianosaisseuraanto voi aiheutua siitä, että: 1) asianosainen oikeudenkäynnin aikana menettää asianosaiskelpoisuutensa, 2) hän prosessin kuluessa kadottaa asialegitimaationsa, 3) oikeudenkäynnin aikana tapahtuu aineellisoikeudellinen (aineellinen) erikoisseuraanto prosessin kohteena olevassa yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa tai 4) muista edellä mainitsemattomista syistä (*Tirkkonen*, mts. 436–437).

[171] *Ikkala*, LM 1955 s. 199 ja *Merikoski* 1968 s. 433.

[172] Seuraannosta yhteisön oikeudessa kilpailuoikeudellisten sakkojen osalta ks. *Alkio – Wik* 2004 s. 636–644.

[173] Vihervuoren mukaan prosessuaalisessa suhteessa sääntönä on, että VL:n mukaisen luparatkaisun oikeusvoima ulottuu kaikkiin, vaikkakin yksittäisen lupamääräyksen sisältö ja tarkoitus saattaa rajata sen oikeusvaikutusten henkilöllistä ulottuvuutta. Lainvoimaisen luvan jälkitilanteessa taas useat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät kiinteistön tai vastaavan kohteen mukana. Sama koskee myös menettelyn aikana kysymystä asianosaisseuraannosta, koska hakemusmenettely etenee siitä riippumatta, onko yksityinen vahingonkärsijä asiassa aktiivinen vai ei. Vihervuori on tämän vuoksi katsonut, että asianosaisseuraannon siviiliprosessuaaliset säännöt eivät sellaisenaan sovellu. Hankkeen vaikutusalueen kiinteistöjen omistajanvaihdokset eivät millään tavalla estä virallisperiaatteen varassa tapahtuvaa menettelyn etenemistä eikä kiinteistötietoja yleensä ole mahdollistakaan päivittää luparatkaisun ajankohtaan, maksupäivästä tai eräpäivästä puhumattakaan. Vaikka asianosaisseuraanto ei virallisperiaatteesta johtuen toimikaan aktiivista osallisuutta varmistavalla tavalla, Vihervuoren mukaan VL:n eräät puhevallan käyttämistä koskevat säännökset toimivat ”selkeän seuraannonomaisesti puhevaltaperusteen ollessa kiinteistösidonnainen” (*Vihervuori*, Maanmittaus 1997 s. 82–83).

Saloheimon tulkinnan mukaan asianosaisseuraanto ei hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä tule useinkaan kysymykseen sen johdosta, että asiassa on kysymys sellaisen julkisen oikeuden myöntämisestä, jossa myöntämisperusteet liittyvät hakijan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin tai velvollisuus on säädetty velvoitetun omakohtaisesti täytettäväksi (*henkilökohtaisuusperiaate*). Mainitusta periaatteesta ovat Saloheimon mukaan poikkeuksena *puhtaasti rahasuoritusta* koskevat oikeudet ja velvollisuudet, jotka voivat siirtyä ja joiden osalta myös asianosaisseuraanto tulee kysymykseen. Asianosaisseuraanto voi hänen mukaansa koskea myös eräitä ”tavalla tai toisella *esinekohtaisia oikeuksia tai velvollisuuksia*”.[174]

Pakkokeinomenettelyssä asianosaisseuraannon edellytyksenä Saloheimo on pitänyt sitä, että luovutuksen saajalla tulee olla oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus velvoitteen täyttämiseen. Jos pakkokeinopäätös perustuu johonkin lainvastaiseen olotilaan, asianosaisseuraanto on mahdollinen, kun kohteen määräysvalta on siirtynyt uudelle omistajalle. Asianosaisseuraanto ei siten hallinnollisten pakkokeinojen käyttötilanteissa edellytä uuden omistajan niskoittelua. Asianosaisseuraannon edellytykseksi ei julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa myöskään voida asettaa seuraajan tietoisuutta.[175] Saloheimon mukaan hallinnollisessa pakkokeinomenettelyssä tapahtuu siten päävelvoitteen asettamista koskevassa menettelyssä asianosaisseuraanto siten kuin siviiliprosessista peräisin olevasta määritelmästä ilmenee. Sen sijaan edeltäjälle asetettu sakon uhka tulisi muutoksenhakumenettelyssä korvata uudella, nimenomaan seuraajan oloihin asetetulla uhalla.[176]

Asianosaisseuraantoa koskevat menettelytavat ovat kehittyneet kaikissa prosessilajeissa pääosin oikeuskäytännön kautta.[177] Oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä on sinänsä katsottu, että asianosaisseuraannon edellytysten täyttyminen kuuluu niihin seikkoihin, joita tuomioistuinten on harkittava viran puolesta omasta aloitteestaan. Mikäli tuomioistuin päätyy siihen tulokseen,

---

[174] Esimerkkinä mainitaan rakennuslupa, kulttuurihistoriallisesti arvokkaan rakennuksen suojeluvelvoite sekä ”monet julkisoikeudelliset verot ja maksut, kuten jätevesi- ja katumaksu” (*Saloheimo*, LM 1984 s. 778).

[175] Tilanteen arviointiin ei tule sekoittaa varallisuusoikeudellisia analogioita (*Saloheimo*, LM 1984 s. 783).

[176] ”Voidaan ehkä pitää ns. instanssijärjestyksen periaatteeseen huonosti soveltuvana, jos muutoksenhakuelin ensi asteena sitoo suksessorin tällaiseen seuraamukseen ja aiheuttaa tälle – ehkä ainoan – muutoksenhakuasteen menetyksen. Toiselta puolen rakennus-, terveydenhoito- ym. lainsäädännön tavoitteista ja systematiikasta käsin voidaan epäilemättä kehitellä argumentteja, joiden perusteella lainsäädännön mukaisten velvoitteiden pikainen ja joustava täytäntöönpano, ylipäätänsä käytännölliset näkökohdat, on asetettava periaatteellisten seikkojen edelle” (*Saloheimo*, mts. 785).

[177] Asianosaisseuraannon kehittymistä oikeuskäytännön kautta vaikuttaa varsin luonnolliselta kehityskululta, kun otetaan huomioon, ettei OK:een myöskään ole sisältynyt kuin vasta lyhyen aikaa yleisiä säännöksiä asianosaiskelpoisuudesta (*Jokela* 2003 s. 24).

ettei asianosaisseuraannon edellytyksiä ole, tähän päätökseen saadaan hakea muutosta pääasian yhteydessä.[178]

Siviiliprosessissa asianosaisseuraanto voi perustua *yleisseuraantoon* tai *erityisseuraantoon*. Yleisseuraannossa asianosaisseuraanto perustuu asianosaiskelpoisuuden menettämiseen (esimerkiksi henkilön kuolema). Yleisseuraanto voi tapahtua myös sen johdosta, että oikeushenkilö lakkaa olemasta esimerkiksi fuusion tai kuntaliitoksen johdosta.[179]

> Asianosaisseuraanto *asianosaisen kuoleman* johdosta tapahtuu ipso jure, eli asianosaisen oikeudenomistajat voivat jatkaa oikeudenkäyntiä ilman tuomioistuimen toimenpiteitä. Jos asianosaisen kuolema ei ole tullut tuomioistuimen tietoon, asianosaisen oikeudenomistajilla on asianosaisseuraannon perusteella muutoksenhakuoikeus. Muutoksenhaussa seuraanto tällä perusteella voi tapahtua vielä muutoksenhakuasian käsittelynkin aikana.
>
> Siviilioikeudellisissa asioissa yleisseuraantoa ei kuitenkaan tapahdu voimakkaasti henkilöön kiinnittyvissä asiaryhmissä muutoin kuin mahdollisten oikeudenkäyntikulujen osalta.[180] Tällainen asiaryhmä on avioeroasiat, jotka asianosaisen kuoleman johdosta raukeavat. Isyyden vahvistamista koskeva asia raukeaa samoin, jos lapsi kuolee oikeudenkäynnin aikana.[181] Sen sijaan jos isyysasiassa vastaajaksi haastettu mies kuolee oikeudenkäynnin aikana, hänen oikeudenomistajansa tulevat erikseen haastettuina hänen tilalleen vastaajiksi (isyyslain 26 §:n 4 momentti). Isyyden kumoamista koskevissa asioissa on asianosaisseuraantoa pidetty mahdollisena aviomiehen, lapsen tai äidin kuoltua oikeudenkäynnin aikana.[182] Isyyden kumoamista koskevaa kannetta ei lain 37 §:n nojalla sen sijaan voida panna vireille lapsen, äidin tai aviomiehen kuoltua.
>
> Voimakkaasti henkilöperusteisena asiaryhmänä voidaan mainita myös vahingonkorvausta koskevat asiat. Vahingonkorvauslain 7:3:n mukaan, jos vahingonkärsijä on kuollut, ei kuolinpesän osakkailla ole oikeutta panna vireille kannetta, jolla vaaditaan korvausta kivusta ja särystä taikka viasta tai muusta pysyvästä haitasta.[183]

---

[178] Näin esimerkiksi *Tirkkonen* 1974 s. 447.

[179] Ratkaisussa *KKO 1946 II 92* (äänestys 3–2) KKO jätti kunnan tekemän muutoksenhaun tutkimatta, kun kunta oli lakannut olemasta sen alueen tultua siirretyksi kokonaan kaupunkiin. Tapauksen mainitsee *Tirkkonen* 1974 s. 440 av. 9.

[180] Kuten Lappalainen toteaa, kulujen osalta tapahtuvasta asianosaisseuraannosta erillisenä on pidettävä kysymys siitä, vastaa(vat)ko seuraaja(t) hävitessään jutun vastapuolelle oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta vain pesän varoilla vaiko myös omalla osuudellaan. Jos seuraaja haluaa jatkaa oikeudenkäyntiä, hänelle syntyy henkilökohtainen vastuu kuluista. Henkilökohtainen kuluvastuu koskee myös niitä kuluja, jotka ovat syntyneet ennen seuraantoa. Jos taas oikeudenomistaja ei halua jatkaa prosessia, hän ei joudu kuluista henkilökohtaiseen vastuuseen (*Lappalainen* 2001 s. 90 av. 87).

[181] Isyyslain (700/1975) 23 §:n mukaan isyyden vahvistamista koskevaa asiaa ei voida panna vireille eikä oikeudenkäyntiä jatkaa, jos lapsi on kuollut.

[182] *Tirkkonen* 1977 s. 492, *Lappalainen* 1995 s. 286 ja *Jokela* 2003 s. 53.

[183] Vireillepanon kieltävänä säännöksenä säännös ei siis estä oikeudenomistajia jatkamasta tällaista kannetta. *Jokela* huomauttaa tässä yhteydessä, että asianosaisseuraannon sopivuus vaikuttaa mainitussa tapauksessa kyseenalaiselta, koska oikeus korvaukseen kivusta ja särystä on ”puhtaasti henkilökohtainen vaade”. Jokela viittaa siihen, että Ruotsissa vastaavaa ei ole pidetty mahdollisena muutoin kuin siinä tapauksessa, että kuolemantapaus on sattunut ylemmän oikeusasteen käsittelyn aikana ja kanne on jo hyväksytty alemmassa oikeudessa (*Jokela* 2003 s. 53 ja av. 142). Ks. myös *KKO 1950 I 23*, jonka mukaan asianomistajan kuolema ei estänyt perillisiä jatkamasta hänen oikeudenkäynnissä tekemäänsä vaatimusta saada korvausta kivusta ja särystä.

Jos asianosainen joutuu *konkurssiin* oikeudenkäynnin kuluessa, tapahtuu asianosaisseuraanto, joka johtuu konkurssivelallisen asialegitimaation siirtymisestä konkurssihallinnolle. Konkurssipesällä on tällöin oikeus tulla asianosaiseksi konkurssivelallisen tilalle niihin asioihin, jotka kuuluvat tai vaikuttavat pesän varallisuusmassaan. *Velkajärjestelyssä* ja *yrityssaneerausmenettelyssä* tällaista asialegitimaation siirtymistä ei tapahdu.[184] Konkurssivelallinen säilyttää sinänsä oikeudenkäyntikelpoisuutensa.[185] Jos konkurssipesä ilmoittaa, ettei se halua jatkaa oikeudenkäyntiä, seuraantoa ei tapahdu, vaan asialegitimaatio säilyy velallisella.[186]

Rikosprosessissa asianosaisseuraanto on harvinainen. ROL 1:15.1:n nojalla asianomistaja voi kuitenkin ottaa ajaakseen syytteen, jonka syyttäjä tai toinen asianomistaja on peruuttanut. ROL 1:15.2:n mukaan asianomistajan on määräajassa (30 vrk) ja kirjallisesti ilmoitettava tästä tuomioistuimelle, joten asianomistajan ei tarvitse panna asiaa vireille uudella haastehakemuksella. Asianomistajan ilmoituksen jälkeen asian käsittelyä jatketaan samalla tavoin kuin asianomistajan yksin ajaman rikosasian käsittelystä säädetään ROL 7 luvussa.[187] Jos asianomistaja ei ota syytettä ajaakseen, hän menettää syyteoikeutensa (ROL 1:15.3).

Oikeuskirjallisuudessa *Jokela* on katsonut ruotsalaiseen kirjallisuuteen viitaten, että *asianomistajan syyteoikeuden* osalta asianosaisseuraanto ei ole mahdollinen, vaan se on asianomistajalle henkilökohtaisesti kuuluva oikeus. Jos esimerkiksi asianomistaja, joka on ajanut syytettä henkilökohtaisen omaisuutensa vahingoittamisesta, luovuttaa oikeudenkäynnin kuluessa kyseisen omaisuuden kolmannelle henkilölle, luovutuksensaaja ei voi ryhtyä ajamaan syytettä. Sen sijaan *yksityisoikeudellisten vaatimusten* seuraanto on mahdollinen samaan tapaan kuin riita-asioissakin.[188]

Asianomistajan kuolema ei sekään aiheuta asianomistajan syyteoikeuden yleisseuraantoa. Eräillä kuolleen asianomistajan lähisukulaisilla on kuitenkin oikeus käyttää asianomistajan syyteoikeutta. Tämä oikeus on ensisijaisesti rikoksen johdosta surmansa saaneen leskellä ja lapsilla ja toissijaisesti vanhemmilla ja sisaruksilla. Surmansa saaneen henkilön vanhemmilla ja sisaruksilla on

---

184 KKO on katsonut ratkaisussa *KKO 1999:72*, että kommandiittiyhtiötä koskevassa yrityssaneerausmenettelyssä ei voitu yhtiötä koskevan saneerausohjelman sijasta vahvistaa yritystoimintaa jatkanutta yhtiömiestä koskevaa saneerausohjelmaa (äänestys 4–1).

185 *Jokela* 2003 s. 54. Ratkaisussa *KKO 1986 II 98* todettiin, että konkurssin rauettua varojen puutteeseen oikeudenkäyntiä voitiin jatkaa asianomaisen oikeushenkilön nimissä.

186 Oikeudenkäyntikuluista konkurssitilanteessa ks. *Lappalainen* 2001 s. 91–92.

187 *HE 82/1995 vp* s. 45, *LAVO 1/1993* s. 90 ja *Jokela* 2003 s. 55. Työryhmän mietinnössä esitettiin sittemmin hyväksytystä laista poiketen, että asianomistajan oikeus ottaa virallisen syyttäjän ajama syyte ajaakseen olisi riippunut peruuttamisen syystä (ei todennäköisiä syitä rikosasian vastaajan syyllisyyden tueksi). Hallituksen esityksessä asianomistajan syyteoikeuden käyttämistä laajennettiin. Hallituksen esityksen mukaan asianomistaja saa peruuttamistapauksessa ottaa syytteen ajaakseen myös silloin, kun syyttäjä on tehnyt seuraamusluontoisen syyttämättäjättämispäätöksen vasta oikeudenkäynnin aikana tai peruuttanut syytteensä esimerkiksi sen vuoksi, että kyseinen teko ei enää täytä rikoksen tunnusmerkistöä tai syyteoikeus on jo vanhentunut (*HE 82/1995 vp* s. 45).

188 *Jokela* 2003 s. 56.

oikeus käyttää syyteoikeutta myös silloin, kun joku tai jotkut niistä, joilla on ensisijainen oikeus käyttää asianomistajan syyteoikeutta, on epäiltynä kyseisestä rikoksesta (ROL 1:17.1). Jos asianomistaja on kuollut muusta syystä, lähiomaisilla on sama oikeus esittää rikoksen johdosta syyttämispyyntö, nostaa syyte ja ajaa sitä kuin asianomistajallakin olisi ollut, jollei asianomistaja ole tahtonut nimenomaisesti toisin (ROL 1:17.2).[189] Koska lähiomaisilla on sama oikeus kuin asianomistajalla, näitä sitovat asianomistajan tekemät tämän syyteoikeuteen vaikuttavat prosessitoimet.[190]Asianomistajan tahdonilmaisulle ei ole säädetty mitään tiettyä muotoa.

Rikosasian vastaajan kuolema oikeudenkäynnin aikana johtaa siihen, että häntä vastaan ajettu syyte raukeaa. *Konfiskaatiovaatimusta ja yksityisoikeudellisia korvaus- ja muita vaatimuksia* voidaan kuitenkin syytetyn kuoltua ajaa tämän oikeudenomistajia vastaan konfiskaation ja korvauksen tuomitsemiseksi kuolinpesän varoista. RL 8:16.2:n mukaan menettämisseuraamusta ei kuitenkaan tuomita, jos se olisi kohtuutonta.[191]

Riitaprosessin osalta asianosaisseuraannon sääntelemättömyydestä on osittain luovuttu alioikeusuudistuksen yhteydessä. Säännökset *luovutuksensaajan* mahdollisuudesta tulla jatkamaan oikeudenkäyntiä lisättiin lakiin uudistettaessa vuonna 1993 oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevia OK 21 luvun säännöksiä (lainmuutos 1013/1993). OK 12 luvun 5 a §:ssä säädetään nyt riitaasioiden ja hakemusasioiden osalta, millä edellytyksin henkilö, jolle oikeudenkäynnin aikana kantaja tai vastaaja on luovuttanut oikeuden riidan kohteeseen, voi tulla mukaan oikeudenkäyntiin. Sääntely kohdistuu *aineellisoikeudelliseen erityisseuraantoon*, joten riitaprosessinkin osalta sääntelemättä ovat jääneet yleisseuraantoa koskevat kysymykset.

Hallituksen esityksessä (HE 191/1993 vp) todetaan, että säännöstä vastapuolen vaihtumisesta ei sovelleta tilanteisiin, joissa oikeus riidan kohteeseen siirtyy toiselle yleisseuraantona, esimerkiksi perintönä tai testamenttina. Hallituksen esityksen perustelujen nojalla sääntelyllä tarkoitetaan lähinnä niitä tilanteita, joissa kysymyksessä ei ole yleisseuraanto eikä konkurssimenettely. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että näiden viimeksi mainittujen tapahtumien

---

189 *Jokela* 2000b s. 164–166, *Virolainen* 1998 s. 452–455 ja *Jokela* 2003 s. 57.

190 Jos asianomistaja on ennen kuolemaansa sopinut asian rangaistusvaatimuksen osalta tai muutoin luopunut syyteoikeudestaan taikka peruuttanut syyttämispyyntönsä tai syytteensä, ei lähiomaisilla ole oikeutta esittää rikoksen johdosta syyttämispyyntöä eikä nostaa tai ajaa syytettä (*HE 82/1995 vp* s. 47). Esityksessä lähiomaisten syyteoikeuden rajoittamista ensimmäiseen ja toiseen sukulaispiirin on perusteltu lähinnä sillä, että laaja sukulaispiiri voisi vaikeuttaa asian selvittämistä esitutkintavaiheessa.

191 Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun rikoksentekijä on käyttänyt laittoman hyödyn täysin omiin tarkoituksiinsa ilman, että hänen oikeudenomistajansa olisivat hyötyneet rikoksesta. Hallituksen esityksen mukaan muissakin kuin rikoksen tuottaman hyödyn konfiskoinneissa (rikoksen tuottaman hyödyn lisäksi menettämisseuraamus voi kohdistua rikoksentekovälineeseen, rikoksen tuotteeseen ja rikosesineeseen) tilanne on yleensä sellainen, että vaateen toteuttaminen myös kuolinpesän osakkaita vastaan näyttää tarpeelliselta. Esimerkiksi sellaista omaisuutta, jonka hallussapito on rangaistavaa, ei ole syytä jättää kuolinpesienkään haltuun (*HE 45/2001 vp* s. 32).

osalta on ”asian laadusta johtuen selvää”, että seuraantojen perusteella oikeudenhaltijaksi tulleet voivat jatkaa asianosaisina oikeudenkäynnissä.

OK 12 luvun 5 a §:n 1 momentin mukaan luovutuksensaaja voi haastetta ottamatta jatkaa kanteen ajamista siinä muodossa kuin se oli luovutushetkellä, jos kantaja oikeudenkäynnin aikana luovuttaa oikeutensa riidan kohteeseen toiselle. Säännös merkitsee, että alkuperäisen kantajan jo suorittamat prosessitoimet sitovat luovutuksensaajaa.[192] Pykälän 2 momentissa säädetään puolestaan vastaajan vaihtumisesta kesken oikeudenkäynnin, mikä edellyttää kantajan suostumusta. Mikäli kantaja ei suostu vaihtoon, voi se, jolle vastaaja on luovuttanut oikeutensa riidan kohteeseen, tulla oikeudenkäyntiin mukaan OK 18 luvun 8–10 §:n nojalla väliintulijana. Pykälän 3 momentin mukaan asianosainen, jonka vastapuoli on oikeudenkäynnin aikana luovuttanut riidan kohteen toiselle, voi pyytää, että sanottu luovutuksensaaja kutsutaan asianosaiseksi oikeudenkäyntiin.[193]

OK 21 luvun 10 §:n nojalla alkuperäinen kantaja, vaikka hän ei enää käytäkään puhevaltaa jutussa, on yhdessä uuden kantajan kanssa velvollinen yhteisvastuullisesti korvaamaan vastaajan oikeudenkäyntikulut, mikäli heidät tuomitaan korvausvelvollisiksi. Yhteisvastuu kuluista koskee niitä kuluja, jotka ovat syntyneet ennen seuraantoa. Tämän ajankohdan jälkeen syntyneistä kuluista vastaa uusi kantaja yksin. Alkuperäisen vastaajan tilalle tullut vastaaja on puolestaan yksin velvollinen vastaamaan oikeudenkäyntikuluista oikeudenkäymiskaaren 21 luvun 10 §:n 2 momentin nojalla.[194]

Asianosaisseuraannosta nimenomaisena oikeuskysymyksenä hallintolainkäytössä tai hallintomenettelyssä on julkaistu vain neljä korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä. Lisäksi asianosaisseuraantoa on käytetty hakusanana kolmessa vesiylioikeuden antamassa päätöksessä.

---

[192] *HE 191/1993 vp* s. 10, *Lappalainen* 1995 s. 289–290 ja *Jokela* 2003 s. 54. Sääntely perustuu ajatukseen, että kantajan vaihdos ei saa heikentää vastaajan asemaa.

[193] Pykälän 3 momenttia on tarkoitus soveltaa tilanteisiin, joissa luovutuksensaaja ei tule omaaloitteisesti mukaan oikeudenkäyntiin. Kantajalle voi esimerkiksi riita-asiassa, jossa on kysymys omistusoikeudesta irtaimeen esineeseen, olla tärkeätä saada oikeudenkäyntiin mukaan se, jolle alkuperäinen vastaaja on luovuttanut irtaimen esineen. Vastaavasti vastaajalle voi olla tärkeää saada oikeudenkäyntiin mukaan se, jolle alkuperäinen kantaja on luovuttanut oikeutensa saamiseen, voidakseen samassa oikeudenkäynnissä osoittaa, että hän ei ole velkaa myöskään luovutuksen saajalle (*HE 191/1993 vp* s. 11). Lappalainen huomauttaa, että pykälän 3 momentissa ei tapahdu asianosaisseuraantoa, koska siirronsaaja tulee oikeudenkäyntiin *luovutuksensaajan rinnalle*. Tuolloin siirronsaajan ja siirtäjän kuluvastuuseen ja oikeuteen saada kulukorvaus sovelletaan samoja säännöksiä, joita sovelletaan subjektiivisessa kumulaatiossa (*Lappalainen* 2001 s. 91).

[194] *Lappalainen* 2001 s. 90–91. Lappalaisen mukaan, kun erityisseuraanto tapahtuu kulukorvaukseen oikeutetulla jutun voittaneella puolella, hävinnyt vastapuoli joutuu korvaamaan uudelle asianosaiselle koko jutun oikeudenkäyntikulut. Kantaansa Lappalainen perustelee viittaamalla ratkaisuun *KKO 1932 II 374*, jossa vastaaja velvoitettiin tällaiseen korvaukseen.

Vuosikirjaratkaisussa *KHO 1967 II 597* katsottiin silloisen LOL 8 §:n 1 momentin ja OK 16 luvun 4 §:n perusteella, että LO:n ei olisi tullut valittajan kuoltua jättää tutkimatta tämän verotusta koskevaa valitusta. Tapauksessa LO oli varannut kuolinpesän osakkaille mahdollisuuden jatkaa valitusta, mihin he eivät olleet ilmoittaneet mitään vastausta. Kolme vuotta myöhemmin julkaistussa vuosikirjaratkaisussa *KHO 1970 II 620* katsottiin, että kuolinpesän osakkailla oli oikeus kuolinpesän puolesta valittaa Tullihallituksen päätöksestä, jolla perinnönjättäjän eläessään tekemä hakemus autoveron palauttamisesta oli hylätty. Hakemusta ei ratkaisun mukaan voitu hylätä sillä perusteella, että hakija oli kuollut ja että autoa ei näin ollen käytetty hakemuksessa ilmoitettuun tarkoitukseen.

Kolmas asianosaisseuraantoa koskeva ratkaisu koskee eläkeasiassa tehdyn ratkaisun purkuhakemusta. Ratkaisussa *KHO 11.2.1974 taltio 604* katsottiin, että leskellä ei ollut oikeutta hakea valittamalla muutosta miehensä lainvoimaiseksi tulleeseen työeläkepäätökseen, vaikka eläkettä myönnettäessä ei sinänsä ollut otettu huomioon eräitä eläkkeeseen oikeuttavia palvelusaikoja. Virheet eivät olleet vaikuttaneet leskelle valtion eläkelain mukaan myönnettävään eläkkeeseen, koska edunjättäjän työkyvyttömyyseläkettä myönnettäessä huomiotta jätetyt palvelusjaksot oli otettu huomioon eläkeaikaa määritettäessä. Koska leskellä ei ollut muullakaan perusteella oikeutta saada aviopuolisonsa eläkepäätöstä puretuksi, lesken purkuhakemus hylättiin.

Ratkaisussa *KHO 9.1.1976 taltio 49* oli kysymys rakennusvalvonta-asiasta, jossa maistraatti oli RakL 144 §:n nojalla uhkasakon asettamalla velvoittanut asunto-osakeyhtiön osakkeenomistajan A:n ryhtymään muun ohella sellaisiin toimenpiteisiin, ettei yhtiön omistamassa talossa olevia varastohuoneistoja, joista yhtä C hallitsi vuokrasopimuksen nojalla, käytetty vastoin vahvistettuja piirustuksia. Maistraatin päätöksestä valittivat sekä A että C. LO:n hylättyä A:n ja C:n valituksen nämä esittivät KHO:ssa, että C:n hallinnassa olleen huoneiston osakkeiden omistusoikeus oli siirtynyt T:n kaupungille. KHO kumosi LO:n ja maistraatin päätöksen, koska A:lle asetettuun uhkasakkoon ei ollut enää laillista perustetta C:n käyttämän huoneiston osalta. KHO kohdisti velvoitteet tuon huoneiston osalta T:n kaupungille.

Edellä olevissa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa on ollut lähinnä esillä hakijan/valittajan kuoleman vaikutus asian tutkimisedellytyksiin ja muutoksenhakumenettelyn jatkamiseen. Vesiylioikeuden julkaistut ratkaisut koskevat puolestaan omaisuuden kauppaan perustuvaa asianosaisseuraantoa virka-apuasiassa (laittomasti rakennetun penkereen poistamisvelvollisuus) sekä hakemuksena käsitellyssä korvausasiassa (tilan vedensaannin estymistä ja vaikeutumista koskevat korvausvaatimukset ajalta ennen omistuksen siirtymistä). Kolmannessa tapauksessa on ollut samoin kysymys kauppaan perustuvasta asianosaisseuraannosta ja tämän vaikutuksesta toiminnanharjoittajan velvollisuuteen vastata ennen omistuksen siirtoa tapahtuneista edellyttämättömistä vahingoista.

Ratkaisussa *VYO 29.1.1993 taltio 10* VEO oli hakemusasiassa jättänyt tilanomistajan korvausvaatimukset tilan vedensaannin estymisestä ja vaikeutumisesta tutkimatta siltä osin kuin ne koskivat aikaa, jolloin tila ei ollut hakijan omistuksessa. VYO katsoi ratkaisussaan, että oikeus vaatia kiinteän omaisuuden käytön estymisestä ja vaikeutumisesta korvausta kuului VL:n silloisen 1 luvun

9 §:n 1 momentin säännöksen ja ratkaisusta KKO 1990:68 ilmenevän periaatteen huomioon ottaen tilan nykyiselle omistajalle myös omistusoikeuden siirtymistä edeltävältä ajalta.

Ratkaisu *VYO 22.10.1993 taltio 202* koskee toiminnanharjoittajan vastuuta edellyttämättömästä vahingosta ajalta, jolloin tämä ei ollut omistanut kyseistä toimintoa. Avoin yhtiö oli aloittanut kalankasvatustoimintansa elokuussa 1987 ostettuaan sitä ennen saman vuoden keväällä kalankasvatustoimintaa tuolloin harjoittaneelta eräältä osakeyhtiöltä toiminnassa tarvittavat maa-alueiden vuokraoikeudet ja alueella sijaitsevat rakennukset, rakennelmat ja laitteet. VYO katsoi, että kaupan johdosta ostajalle siirtyivät VL 12:5:n nojalla osakeyhtiölle aiemmin kuuluneet oikeudet ja velvollisuudet. Avoimen yhtiön jatkolupa-asian yhteydessä esitetyt korvausvaatimukset koskivat ajalta ennen vuoden 1987 elokuuta aiheutunutta vahinkoa, jota aikaisempaa lupaa myönnettäessä ei ollut käsitelty niin sanottuna edellytettynä vahinkona. VYO katsoi, että uusi omistaja ei ollut vastuussa aikaisemmista vahingoista, koska ennen omistuksen siirtymistä osakeyhtiön maksettavaksi ei ollut määrätty korvauksia näistä edunmenetyksistä. KHO ei myöntänyt asiassa valituslupaa ratkaisussaan *KHO 23.6.1994 taltio 2965*.

Luvatonta rakentamista koskevassa ratkaisussa *VYO 10.1.1994 taltio 6* oli kysymys tilanteesta, jossa jakokunnan vesialueelle oli A:n sittemmin omistaman tilan edustalle rakennettu luvatta tavanomaista laituripengertä huomattavasti suurempi maapenger. VEO velvoitti A:n, joka oli ottanut penkereen käyttöönsä ja jatkanut sen rakentamistakin, sakon uhalla pienentämään penkerettä. VYO pysytti päätöksen lausuen A:n esittämien väitteiden osalta, että A:n velvollisuuteen poistaa tilan nykyisenä omistajana luvattomaksi katsottu, tilaan liittyvä ja sen käyttöä palveleva penger ei vaikuttanut, olivatko penkereen rakentaneet suurimmaksi osaksi tilan edelliset omistajat vaiko muutoksenhakija A.

Pidän asianosaisseuraantoa koskevien säännösten sisällyttämistä HLL:iin ilmeisen tarpeellisena lainsäädännön selkeyden lisäämiseksi. Perusteeksi voidaan esittää myös se, että valitusviranomaisten toimivalta ja samalla asianosaisten oikeudet ovat tältä osin täysin sääntelemättä. Kysymys asianosaisseuraannon sallimisesta ja sen vaikutuksista hallintolainkäytössä liittyy erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Perustuslain 21 §:n 2 momentin perusteella oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä on säädettävä lailla. Hallintolainkäytössä tätä lailla säätämisen vaatimusta ei prosessin edellytysten osalta voida korvata esimerkiksi hallintolainkäyttöviranomaisille määritellyllä selvittämisvelvollisuudella.[195]

[195] Ratkaisussa *KKO 1999:50* on käsitelty yleisille tuomioistuimille erityislainsäädännön nojalla kuuluvaa selvittämisvelvollisuutta ja mahdollisuutta määrätä tämän selvittämisvelvollisuuden perusteella prosessin osapuolille velvoitteita, jotka eivät perustu nimenomaisesti lainsäädäntöön. KäO oli velvoittanut isyyden vahvistamista koskevassa oikeudenkäynnissä isäksi epäillyn kuolleen miehen äidin ja kaksi veljeä kullekin asetetun 5 000 mk sakon uhalla antamaan isyyden selvittämistä varten tarpeelliset verinäytteet. Ratkaisua perusteltiin sillä, että käytännössä tällaisia velvoitteita oli asetettu kuolleen miehen omaisille, jotka isyyslain nojalla tulivat asianosaisseuraannon kautta oikeudenkäynnissä asianosaisiksi. Eräistä veri- ja muita periytyviä ominaisuuksia koskevista tutkimuksista annetun lain (702/1975) 2.1 §:n mukaan tutkimus voitiin isyyden vahvistamiseksi tai kumoamiseksi määrätä tehtäväksi äidistä, lapsesta ja oikeudenkäynnissä asianosaisena olevana miehestä, mutta ei nimenomaisesti tämän omaisista. Vertailtuaan eri näkökohtia KäO katsoi, että lasten oikeudellinen yhdenvertaisuus oli Suomen lainsäädännön ja

Kuten riitaprosessinkin osalta, myös hallintolainkäytön osalta sääntelyn tulisi koskea lähinnä erityisperusteista asianosaisseuraantoa. Yleisperusteisen asianosaisseuraannon osalta sääntelytarvetta voisi harkita lähinnä siitä näkökulmasta, esiintyykö hallintolainkäytössä asiaryhmiä, joissa yleisseuraantoa ei asian oikeudellisen laadun perusteella voisi lainkaan tapahtua.

Hallintolainkäytössä liittymä henkilöön ei välttämättä ole niin ratkaisevaa kuin riitaprosessissa, joten estettä kuolinpesän tai oikeushenkilön yleisseuraannolle ei yleensä liene olemassa. Koska muutoksenhaun kohteena on hallintoviranomaisen tai julkista hallintotehtävää hoitavan tekemä päätös, muutoksenhaussa tulee ratkaistavaksi päätöksenteon menettelyllinen ja materiaalinen lainmukaisuus. Tämän johdosta muutoksenhakijan kuolema ei yleensä poista oikeussuojan tarvetta ja siten tarvetta saada asiassa hallintotuomioistuimen ratkaisu, vaikka asiassa sinänsä ei voitaisikaan enää päätyä päätöksen muuttamiseen tai asian palauttamiseen.

Edellä oleva koskee erityisesti hallintopäätöksiä, joissa hallintoviranomaisen ratkaistavana on ollut henkilölle tämän ominaisuuksien arvioinnin perusteella myönnettävä lupa (esimerkiksi lupa ampuma-aseen hallussapitoon). Muutoksenhakuvaiheen oikeussuojatarpeiden osalta tilanne on verrattavissa siihen vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan oikeussuojan tarvetta ei myöskään poista se, että ajan kulumisen vuoksi muutoksenhaun kohteena olevaa oikeustilaa ei voida enää muuttaa tai korjata. Tuolloinkin muutoksenhakuvaiheessa lausutaan valituksenalaisen päätöksen menettelyllisestä ja materiaalisesta lainmukaisuudesta, vaikka ajan kulumisen vuoksi enemmän lausunnon antaminen raukeaa.

Velvoittavien hallintopäätösten osalta lähtökohtana lienee samoin, että kuolinpesä tai yhtiöoikeudellinen yleisseuraaja voivat yleensä täyttää alkuperäiselle asianosaiselle asetetun velvoitteen. Uhkasakkolain mukaisesti uhkasakon tai teettämis- tai keskeyttämisuhan asettaminen edellyttää, että hallinnollinen pakkokeino kohdistetaan sellaiseen asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Rakennusvalvonta-asiaa koskevassa ratkaisussa *KHO 1995 A 7* on todettu, että uhkasakko voidaan uhkasak-

---

Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten perusteella painavampi näkökohta kuin veritutkimuksen toimittamista vastaan esitetyt näkökohdat. HO tutki asian tuomiovirhekanteluna ja lausui päätöksessään, että ”mikäli tuomioistuin ei *aineelliseen totuuteen pyrkiessään* voisi lain vanhentuneen sanamuodon vuoksi hyödyntää kaikkea saatavissa olevaa näyttöä tilanteessa, jossa epäilty isä oli kuollut, *eloonjäänyt lapsi ei saisi osakseen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä*”. KKO puolestaan korosti, että perustuslain nojalla jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ja että näihin oikeushyviin ei saa puuttua ilman laissa säädettyä perustetta. KKO:n mukaan ”hovioikeuden muutoinkaan lausumilla perusteilla ei voida päätyä ratkaisuun, joka edellä todetuin tavoin loukkaa hallitusmuodon perusoikeuksia ja ihmisoikeussopimuksen ihmisoikeuksia koskevia säännöksiä ja määräyksiä”. KKO hylkäsi näin ollen tulkinnan, jonka mukaan selvittämisvelvollisuus mahdollistaisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamiseksi lakiin perustumattomien velvoitteiden asettamisen jutun osapuolille.

kolain 7 §:n mukaisten edellytysten täyttyessä kohdistaa kuolinpesään ja myös tuomita kuolinpesän maksettavaksi. Näin ollen myös velvoittamispäätöksiä koskevassa muutoksenhaussa yleisseuraanto tullee normaalisti kysymykseen. Hyväksyttävänä voitaneen pitää sitä Saloheimon esittämää tulkintaa, jonka mukaan hallinnollisten pakkokeinojen asianosaisseuraannossa on kiinnitettävä kuitenkin huomiota siihen, voidaanko seuraajalle määrätä sama hallinnollinen sanktio tai samansuuruinen hallinnollinen sanktio kuin alkuperäiselle velvoitetulle.

4.1.2 Suullista käsittelyä koskevien säännösten kehittämisestä

Hallintolainkäyttölain mukaan suullinen käsittely hallintotuomioistuimessa voidaan toimittaa asianosaisaloitteisesti (HLL 38 §) tai tuomioistuinaloitteisesti (HLL 37 §).[196] Olen aikaisemmin Markkinaoikeus-kirjassani tarkastellut kokoavasti suullista käsittelyä koskevia säännöksiä[197], joten esitykseni rakentuu tässä jaksossa osin tuossa kirjassa esitettyjen kannanottojen mukaisesti.

Kuten olen edellä jo selostanut, EIOS:n suullista käsittelyä koskevassa tulkintakäytännössä näyttää sinänsä vakiintuneen jonkinlainen ”ruotsalais-suomalainen kirjallisen menettelyn” sallittavuutta koskeva tulkintakäytäntö, joka asettuu normaalitilanteessa vaikeuksitta HLL 37 ja 38 §:n tulkintoihin. EIT:n helmikuussa 2005 antaman Miller-ratkaisun myötä näyttää nyt kuitenkin jokseenkin aiheelliselta, että HLL:n säännöksiä suullisen käsittelyn järjestämistarpeesta erityisesti toisessa muutoksenhakuasteessa arvioidaan uudestaan. Myös ensimmäisen muutoksenhakuasteen velvoitteen muotoaminen vastaamaan enemmän EIT:n tulkintakäytäntöä saattaa olla tarpeen. Miller-ratkaisun myötä on myös syytä arvioida, voivatko HLL:n säännökset suullisen käsittelyn järjestämisvelvollisuudesta ja toisaalta niistä perusteista, joilla suullinen käsittely voidaan olla järjestämättä joko viran puolesta tai asianosaisen pyynnöstä, perustua ensimmäisen ja toisen muutoksenhakuasteen osalta samansisältöisiin säännöksiin.

---

[196] Katselmus on eräänlainen suullisen käsittelyn erityinen muoto (*HE 217/1995 vp* s. 72). Tämän menettelyn järjestämistarve ei laissa ole kuitenkaan sidottu HLL 37 ja 38 §.ään mukaisiin edellytyksiin, vaan HLL 41 §:n mukaan asian selvittämiseksi voidaan toimittaa katselmus. Katselmuksen järjestämistarvetta harkittaessa voidaan ottaa johtoa myös HLL 37 ja 38 §:n säännöksistä (*HE 217/1995 vp* s. 72). Tarukanteleen mukaan hieman epäselväksi jää, miten mainitut lainkohdat, erityisesti HLL 38 §, otetaan huomioon arvioitaessa katselmuksen tarvetta. Asianosaisen kannalta on joka tapauksessa tärkeää, että HLL 38 § otetaan huomioon, jos asianosainen on pyytänyt katselmuksen toimittamista. Harkittaessa katselmuksen toimittamista tulee Tarukanteleen mukaan ottaa huomioon, että kysymys ei ole HLL 41 §:n irrallisesta tulkitsemisesta, jossa voimakas paino pannaan prosessin kirjalliseen perusluonteeseen. Tarukannel pitää HLL 41 §:n sanamuodon täsmentämistä tarpeellisena. (*Tarukannel* 2000 s. 308–309, 311 ja 334).

[197] *Siitari-Vanne* 2002 erityisesti s. 290–300.

Suullisiin käsittelyihin liittyy myös se nykyisen lainsäädännön puute, että laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä hallintotuomioistuinten mahdollisuudesta järjestää *valmisteluistuntoja*. Soveltamiskäytännössä valmisteluistunnoille on sinänsä löydetty säännösperusta HLL 37 §:n 2 momentin säännöksistä, joiden perusteella suullinen käsittely voidaan rajoittaa siten, että se koskee ainoastaan osaa asiasta, asianosaisten käsitysten selvittämistä, suullisen todistelun vastaanottamista tai käsittelyn rajoittamista muulla vastaavalla tavalla. Asianosaisen näkökulmasta jäänee kuitenkin erityisten valmisteluistuntoa koskevien säännösten puuttuessa jokseenkin epäselväksi, mikä merkitys tällaisella istunnolla on asian käsittelyssä. Tuomioistuinten kannalta tarkasteltuna kysymys voi olla puolestaan kehityksestä kohti entistä epäyhtenäisempiä tuomioistuinkäytäntöjä.

> Ruotsissa on vuonna 2004 ehdotettu hallintoprosessilakiin (FPL) lisättäväksi säännökset sekä asian käsittelyssä tarpeen mukaan laadittavasta aikataulusta että valmistelevasta suullisesta käsittelystä. Lain 8 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan tuomioistuimen on huolehdittava asian joutuisasta valmistelusta (”Rätten skall driva beredningen av målet med inriktning på ett snabbt avgörande”). Ehdotuksen mukaan tuomioistuimen olisi yhteistoiminnassa asiakkaan kanssa laadittava käsittelystä aikataulusuunnitelma, jos se on tarpeen asian laatu huomioon ottaen. Lain 9 §:ään ehdotetaan lisättäväksi seuraavat säännökset: ”I handläggningen får även ingå sammanträde för att klarlägga parternas yrkanden, invändningar och omständigheter till stöd för yrkandena samt om ytterligare utredning eller andra åtgärder behövs före målets avgörande”. Ruotsissa valmisteluistuntoja järjestetään FPL 9 §:n nykyisten säännösten perusteella erityisesti vaikeammissa veroasioissa. Raportin mukaan valmisteluistunnot saattavat johtaa siihen, että osapuolten näkemykset lähentyvät ja osapuolet saattavat joskus myös sopia asian. Raportissa valmisteluistunnon eduiksi nähdään erityisesti se, että menettelyssä osapuolten näkemykset selkiytyvät, minkä lisäksi näkökantaeroja voidaan jopa kokonaan poistaa, mikä sekin nopeuttaa asian jatkokäsittelyä [198]

HLL 39 §:n nojalla suullisessa käsittelyssä *voidaan kuulla todistajana* henkilöä, jonka asianosainen tai päätöksen tehnyt hallintoviranomainen nimeää tai jonka kuulemista valitusviranomainen pitää tarpeellisena. Niissä hallintolainkäyttöasioissa, joissa kysymys ei ole muutoksenhausta (esimerkiksi hallintoriita-asiat ja muut hakemuksella vireille tulevat asiat), viranomaisosapuolenkin osalta todistajan nimeämistä koskeva menettely perustuu joko viranomaisen asianosaisasemassaan tekemään pyyntöön taikka tuomioistuimen omaan prosessinjohtotoimeen. Hakemustyyppisissä asioissa olettamana lienee pidettävä sitä, että tuomioistuimen oma prosessinjohto on selkeästi asianosaisten prosessitoimiin nähden toissijaista ja että todistajan nimeämistä pyytää nimenomaisesti asian viranomaisosapuoli.

---

[198] *DV-Rapport 2004: 4* s. 8 ja 42.

HLL 39 §:n 3 momentin *viittaussäännösten* perusteella todistajan kuulemiseen sovelletaan muutoin, mitä *OK 17 luvun 18–39 §:ssä säädetään*. Asianosaisen kuulemisen osalta viitataan OK:n saman luvun 62–65 §:n säännöksiin. Todistajalle aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta säädetään erikseen HLL 49 §:ssä.

HLL 39 §:ssä mainitut oikeudenkäymiskaaren säännökset koskevat ensinnäkin *todistajan esteellisyyttä*. HLL 39 §:n perusteella näitä viitattuja säännöksiä ei sovelleta sellaisenaan vaan ainoastaan soveltuvin osin. Perustuslain 21 §:n 2 momentin näkökulmasta lainsäädännön tarkistamistehtävä on tältäkin osin jäänyt huomattavan kesken, kun otetaan huomioon, että hallintolainkäytössä asianosaisasetelmat ovat useimmiten materiaalisia. Materiaalisessa asianosaispiirissä esteellisten todistajien tunnistaminen on oikeudellisesti varsin erilainen kysymys kuin sellaisessa asianosaispiirissä, jossa asianosaisuus perustuu muodollisiin prosessiasetelmiin.

OK 17 luvun 18 §:n 1 momentin mukaan jokaista muuta *paitsi jutun asianosaista* voidaan kuulustella todistajana. Säännöksen mukaan *rikosasiassa* ei saa kuulustella todistajana asianomistajaa silloinkaan, kun hän ei käytä puhevaltaa, eikä *riita-asiassa* sitä, jonka hyväksi tai jota vastaan asiassa annettava tuomio tulee voimaan niin kuin se olisi annettu oikeudenkäynnissä, jossa hän on ollut asianosaisena. OK 17 luvun 64 §:n mukaan *asianosaisen laillinen edustaja* voidaan kutsua kuulusteltavaksi samojen säännösten mukaisesti kuin asianosainen. Hallintolainkäyttöjärjestelmään sovellettuna oikeudenkäymiskaaren edellä mainitut säännökset merkitsevät muodollisesti tulkittuna, että asianosaista, tämän laillista edustajaa tai sitä, johon ratkaisun oikeusvoimavaikutus ulottuu, ei saa kuulla todistajana.

OK 17 luvun säännökset todistajan esteellisyydestä hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävissä asioissa herättävät yleensä kysymyksiä siitä, onko viranomaisosapuolen edustaja tai kollegiaalisen viranomaisen osalta tämän viranomaisen jäsen esteellinen todistamaan. Tähän kysymykseen vastaaminen on varsin vaikeaa ainakin siinä mielessä, että asiaa koskeva oikeuskäytäntö on niukkaa ja koostuu lähinnä vain hallinto-oikeuksien ratkaisuista. Yhtään uuden lain aikaista todistajan esteellisyyttä koskevaa julkaistua korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua ei ole käytettävissä. Hallintolainkäyttölain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ei myöskään ole käsitelty todistajan esteellisyysarviointia hallintolainkäytön eri asiaryhmissä ja valitustyypeissä (kunnallisvalitus, hallintovalitus ja hakemuksella vireille saatettavat asiat, joita ovat muun ohella hallintoriita-asiat, ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat sekä esimerkiksi hankinta-asiat ja merkittävä osa kilpailuasioista).

Korkeimman hallinto-oikeuden aikaisemmassa oikeuskäytännössä ennen hallintolainkäyttölain voimaan tuloa *kunnanhallituksen jäseniä* pidettiin esteellisinä todistajiksi kunnan yleiseen toimialaan kuuluvissa kunnallisvalitusasioissa, koska kunnanhallitus toimii kunnallislainsäädännön mukaisesti *kunnan lail-*

lisena edustajana. Samalla perusteella esteellisenä todistajiksi pidettiin *kunnanjohtajia*. Sen sijaan oikeuskäytännössä ei yleensä pidetty kunnallisten toimielinten jäseniä esteellisinä toimimaan todistajina hallintolainkäyttöasiassa, kun käsiteltävänä oli kunnallisvalitus kunnan toimielimen päätöksestä ja valituksenalainen päätös koski kunnan erityistä toimialaa.

Hallinto-oikeuksien oikeuskäytännössä on puolestaan hallintolainkäyttölain voimassaoloaikana kehittynyt tulkintalinja, jonka mukaan *kunnan toimielimen jäsentä* voidaan pitää kunnallisvalituksen käsittelyssä esteellisenä todistajaksi, mikäli ko. toimielimelle on johtosäännöllä delegoitu myös toimiminen kunnan laillisena edustajana asianomaisessa asiassa. *Kunnan viranhaltija* ei sen sijaan yleensä ole esteellinen toimimaan todistajana pelkästään sen vuoksi, että hän on osallistunut asiassa aikaisemmin tapahtuneeseen päätöksentekoon esimerkiksi valmistelijana, esittelijänä tai itse päätöksentekijänä.

Hallinto-oikeuksien oikeuskäytännössä on lisäksi kehittynyt tulkintalinja, jonka mukaan kunnan toimielimen jäsen ei ole esteellinen toimimaan todistajana asiassa, joka koskee kunnan erityiseen toimialaan kuuluvaa asiaa. Tyypillinen tällainen asiaryhmä on esimerkiksi erilaiset rakennusluvat ja toimenpideluvat, joiden myöntäminen perustuu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) säännöksiin. Tällainen jaottelu ei sinänsä ole kaikissa kunnan päättämissä asioissa kovin yksinkertaista eikä missään nimessä selkeää. Esimerkiksi hankinta-asioissa voidaan ajatella, että hankintalainsäädäntö on erityislainsäädäntöä suhteessa kuntalaissa säädettyyn kunnan toimialaan. Toisaalta kunnan hankintatoimi palvellessaan kunnan yleisen toimialan tehtäviä saattaisi olla luettavissa pikemminkin kunnan yleisen kuin erityisen toimialan piiriin.[199]

Valtion virkamiesten osalta tulkintalinjana on, että he eivät ole esteellisiä todistajiksi, vaikka he olisivat osallistuneet asian käsittelyyn tai päätöksentekoon aikaisemmin. Koska oikeuskäytännössä syntynyt tulkintalinja koskee jälleen kerran muutoksenhakuasioita, epäselvää on, voisiko vastaava tulkinta koskea esimerkiksi tilanteita, joissa yksityinen vastapuoli haluaisi esimerkiksi markkinaoikeudessa kuulla kilpailuasiaa käsiteltäessä Kilpailuvirastossa toimivia virkamiehiä todistajina, jos kysymys on Kilpailuviraston hakemuksesta markkinaoikeudessa vireille tulleesta asiasta. OK 17 luvun 18.1 §:n ja 64 §:n säännösten sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella tämä ei olisi mahdollista, koska hakemuksen tekijänä Kilpailuvirasto olisi muodollisesti asianosainen. Saman tulkinnan mukaan tällainen este poistuisi, mikäli kysymyksessä

[199] Jos hallinto-oikeuksien melko vähäiselle oikeuskäytännölle, jota tukevia KHO:n ratkaisuja ei ole saatavilla, halutaan antaa merkitystä, niin silloin esimerkiksi hankinta-asioissa toimielimen jäsenen todistajana toimimisen esteellisyyttä ratkaistaessa merkityksellisenä seikkana tulisi pitää erityisesti sitä, onko hankintatoimi järjestetty johtosäännöllä sillä tavoin toimielimen tehtäväksi, että toimielimen katsotaan toimivan kunnan edustajana. Mikäli toimielin toimii kunnan edustajana, sen jäsenet ovat esteellisiä todistajiksi OK:n säännösten soveltamisen kautta (*Siitari-Vanne* 2002 s. 294).

olisi asian jatkokäsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa yksityisen asianosaisen ollessa muutoksenhakijana (tuolloinhan Kilpailuvirasto ei ole muodollisesti valittajan vastapuoli) tai ensi asteen muutoksenhakuasian käsittely markkinaoikeudessa yksityisen asianosaisen ollessa tuolloinkin muutoksenhakijana.

Oikeuskäytännössä kehittyneiden tulkintalinjausta muodollisuus ei vastaa ainakaan yksityisten asianosaisten oikeussuojatarpeita eikä myöskään asian tehokkaan kokonaiskäsittelyn tarpeita virallisperiaatteen näkökulmasta. Tosin todistajana kuulemisen sijasta hallintolainkäyttöprosessissa voidaan kuulla myös ns. *kuultavia henkilöitä*, mikä vähentää jonkin verran selvittämisen mahdollisia ongelmia. OK 17 luvun 18 §:n 3 momentin mukaan kuultavaan sovelletaan kutsun, poissaolon ja kuulustelun osalta soveltuvin osin niitä säännöksiä, joita sovelletaan asianosaiseen. Kuultavan oikeudesta saada korvausta tuomioistuimeen saapumisesta on voimassa soveltuvin osin, mitä todistajasta säädetään.

> Hallintolainkäyttölaissa säädetään myös *asiantuntijan kuulemisesta*. HLL 40 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomainen voi hankkia erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon yksityiseltä asiantuntijalta noudattaen soveltuvin osin, mitä OK 17 luvun 46 §:n 2 momentissa, 47 ja 48 sekä 49–52 §:ssä säädetään. Jos asianosainen haluaa kuulla suullisessa käsittelyssä asiantuntijaa, joka ei ole valitusviranomaisen määräämä, tähän asiantuntijaan sovelletaan samoja säännöksiä kuin todistajaan. Vaikka HLL 40 §:ssä ei viitatakaan OK 17 luvun 46 §:n 1 momenttiin, mainitun säännöksen periaatetta asianosaisen kuulemisesta ennen tuomioistuimen tekemää päätöstä asiantuntijan määräämisestä kuultavaksi lienee syytä noudattaa. OK:n viittaussäännösten perusteella niskoittelevaa asiantuntijaa vastaan voidaan sinänsä käyttää samoja pakkokeinoja kuin todistajaakin vastaan. Asiantuntijaa ei saa kuitenkaan määrätä tuotavaksi oikeuteen eikä pakottaa tehtäväänsä vankeudella. Asiantuntijalle valtion varoista maksettavasta palkkiosta ja korvauksesta säädetään HLL 50.1 §:ssä.

Hallintolainkäyttölain osalta on eräitä selviä uudistamistarpeita, joihin lienee luettava tässä vaiheessa erityisesti todistajan esteellisyyttä koskevan sääntelyn täsmentäminen. Oikeudenkäymiskaaren säännösten sovellettavuutta heikentää erityisesti se, että hallintolainkäytön kuten hallintomenettelynkin, asianosaiskäsite on kaksijakoinen. Asianosainen määrittyy yhtäältä muodollisesti (kenen nimissä oikeudenkäynti tai hallintomenettely tapahtuu) ja toisaalta materiaalisesti (ketä asia koskee). Yleisten tuomioistuinten puolella asianosaiskäsite on lähtökohtaisesti muodollinen. Hallintolainkäytön tarkoituksen toteuttamiseksi yksityisen asianosaisen tulisi voida käyttää todistajina myös viranomaispuolen edustajia. Mikäli tämä menettely estyy muodollisjuridisilla perusteilla, asianosaisen voi olla käytännössä mahdotonta todistaa esimerkiksi hankinta-asiassa tai kunnallisasiassa sitä, mihin hankintayksikön tai kunnan elimen tai viranhaltijan päätöksenteko on todellisuudessa perustunut. Esimerkiksi syrjintätapauksissa tasapuolisuuden loukkausperusteita ei kirjattane juuri koskaan päätöksen tehneen viranomaisen asiakirjoihin näkyviin, joten todellisten perusteiden esille tuominen voi edellyttää henkilötodistelua.

Hallintolainkäytön kannalta merkityksellisiä todistelua koskevia rajoituksia perustuu myös oikeudenkäymiskaaren niihin säännöksiin, jotka koskevat toisaalta *vaitiolovelvollisuutta* (OK 17:23) ja toisaalta *vaitiolo-oikeutta* (OK 17:24). OK 17 luvun 23 §:n 1 kohdan mukaan oikeudessa ei saa todistaa virkamies tahi julkista tehtävää tai asiaa toimittamaan valittu tai määrätty siitä, mitä hänen tässä toimessaan on salassa pidettävä. OK 17 luvun 24 §:n mukaan todistaja saa kieltäytyä kertomasta seikkaa tai vastaamasta kysymykseen, jos hän ei voisi tehdä sitä saattamatta syytteen vaaraan itseään tai saman luvun 20 §:ssä tarkoitettua henkilöä. Todistaja saa myös kieltäytyä antamasta lausumaa, jolla liike- tai ammattisalaisuus tulisi ilmaistuksi, jolleivät erittäin tärkeät syyt vaadi, että todistajaa kuulustellaan niistä.

> OK 17 luvun 23 ja 24 §:n säännökset eivät oikeuta kieltäytymään saapumasta todistajaksi eivätkä vannomasta todistajanvalaa tai antamasta vakuutusta. Asianomainen henkilö on sen sijaan velvollinen olemaan vastaamatta kysymykseen, joka voisi johtaa vaitiolovelvollisuuden rikkomiseen. Lainkäyttöviranomaisen onkin OK 17 luvun 31 §:n mukaan tarvittaessa muistutettava saman luvun 23 §:n säännöksistä. Lainkäyttöviranomaisen on myös OK 17 luvun 28 §:n 1 momentin nojalla tiedusteltava todistajalta seikkoja, jotka voisivat muodostaa vaitiolovelvollisuuden tai -oikeuden perusteen.

Hallintolainkäytössä käsiteltävissä asioissa lähtökohtana täytyy asian selvittämiseksi olla se, että tuomioistuimella on oikeus saada käyttöönsä kaikki se materiaali, joka on ollut muutoksenhakuasiassa valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen käytettävissä, olipa tuo aineisto sitten asiakirjojen julkisuutta koskevan sääntelyn kannalta julkista tai salassa pidettävää. Tätä lähtökohtaa ei kuitenkaan säädetä kovin yksiselitteisesti eivätkä voimassa olevat säännökset välttämättä ota huomioon hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävien asioiden erilaisia vireilletulotapoja, kuten hankinta- ja kilpailuasioiden vireilletuloa hakemuksella tai viranomaisen tekemällä esityksellä. Tästä esimerkin tarjoaa julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan säännökset, joiden mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos asiakirja on muun ohella tarpeen käsiteltäessä ”ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alistusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi”.[200]

[200] Hallituksen esityksessä asetettiin lähtökohdaksi se, että ”asioita käsittelevillä viranomaisilla on sama tietopohja” päätöksensä tekemiseksi kuin ”ensi asteena käsitelleellä viranomaisella” (*HE 39/1998 vp* s. 105). Samassa yhteydessä korostetaan, että muutoksenhaulla julkisuuslakiesityksessä tarkoitetaan sekä oikaisuvaatimuksen, muutoksenhaun että ylimääräisen muutoksenhaun käsittelyä. Olen aikaisemmin todennut, että HE:tä eduskunnassa käsiteltäessä mikään valiokunta ei kiinnittänyt huomiota siihen, että hallintolainkäytössä käsitellään muullakin tavalla kuin muutoksenhaulla vireille tulleita asioita (*Siitari-Vanne* 2002 s. 297 av. 351). Olen samassa yhteydessä myös esittänyt, että mainitun säännöksen selventäminen voi olla tarpeen, jotta hallintotuomioistuimilla ei olisi vaikeuksia saada käsittelyssä tarvittavia asiakirjoja haltuunsa.

Hallintolainkäyttöä koskevassa oikeuskirjallisuudessa on esitetty tulkintakannanotto, jonka mukaan hallintolainkäytössä OK 17 luvun 23 ja 24 §:n mukaista vaitiolovelvollisuutta ja vaitiolo-oikeutta tulee tulkita siten, että henkilö olisi joka tapauksessa velvollinen todistamaan tuomioistuimen käytössä olevasta aineistosta tai tähän aineistoon perustuvasta seikasta.[201] Ottamatta tarkemmin kantaa esitetyn tulkinnan oikeellisuuteen pidän joka tapauksessa tarpeellisena lainsäädäntötoimena myös sitä, että velvollisuudesta todistaa säädettäisiin hallintolainkäyttölaissa erikseen.

Kokonaan uusien säännösten kehittämistarvetta on myös siltä osin, että hallintolainkäytössä ei ole säännöksiä suullisen käsittelyn toimittamisesta teknisin apuvälinein eikä myöskään säännöksiä mahdollisuudesta toimittaa puhelimitse tietoja tai osallistua puhelimitse asian valmisteluun. Ruotsissa on vuonna 2001 säädetyllä erillisellä lailla (lag 2001:25 om försöksverksamhet med videokonferens i allmän förvaltningsdomstol) toteutettu hallintotuomioistuimissa kokeilunluontoisesti videoneuvottelujen järjestämistä sekä asianosaisten kuulemiseksi että todistelun vastaanottamiseksi. Kokeilulaki on ollut aluksi voimassa 1.4.2001–31.12.2004, minkä jälkeen kokeilua on vielä edelleen jatkettu.[202]

Kokeilulain perusteella videokonferenssi voidaan hallintotuomioistuimessa järjestää asianosaisen kuulemiseksi tämän pyynnöstä muun ohella sillä perusteella, että muulla tavoin järjestettynä suullisesta käsittelystä aiheutuisi kohtuuttomia kustannuksia tai kohtuutonta haittaa asian merkitykseen suhteutettuna. Lain mukaan videoneuvottelun välityksellä sekä puhelimitse voidaan ottaa vastaan myös todistelua, mikäli tämä on sopivaa todistelun laatu ja muut olosuhteet huomioon ottaen. Todistelun vastaanottaminen teknisin apuvälinein voidaan järjestää myös kohtuuttomien kustannusten tai kohtuuttoman haitan estämiseksi.[203] Tuomioistuinhallinnon raportissa (*DV 2004:1*) kokeilun tuloksia on pidetty myönteisinä ja teknisten apuvälineiden käyttöä on ehdotettu pysyväksi järjestelyksi.

Oikeusministeriössä videoneuvottelujen hyväksikäytön lisäämistä on selvitetty vuonna 2004 mietintönsä jättäneen videoneuvottelutyöryhmän raportissa (*OM Lausuntoja ja selvityksiä 2004:19*). Työryhmä on esittänyt videoneuvottelujen aloittamista vuoden 2005 alusta kokeellisesti eräissä suurimmissa käräjäoikeuksissa sekä joissakin Pohjois-Suomessa sijaitsevissa käräjäoikeuksissa ja

---

[201] *Tarukannel – Jukarainen* 1999 s. 253–255.

[202] Kokeilussa oli mukana vuoden 2004 loppuun kaikkiaan 12 hallintotuomioistuinta eli kolme kamarioikeutta ja yhdeksän lääninoikeutta. Kokeiluun osallistuneista tuomioistuimista 6 toimii käräjäoikeuden kanssa samoissa tiloissa (*DV-Rapport 2004:1* s. 5).

[203] Ruotsissa hallintotuomioistuimet järjestävät huomattavasti enemmän suullisia käsittelyjä kuin suomalaiset hallintotuomioistuimet. Esimerkiksi vuonna 1999 lääninoikeuksissa järjestettiin yhteensä 14 065 suullista käsittelyä (samana vuonna ratkaistiin 91 787 asiaa). Vuonna 1999 kamarioikeudet ratkaisivat yhteensä 27 348 asiaa, joista 13 420 käsiteltiin myös aineellisin perustein. Mainittuna vuonna kamarioikeuksissa järjestettiin yhteensä 1 363 suullista käsittelyä (*prop. 1999/2000:142* s. 18–19).

Vantaan vankilassa. Videoneuvotteluja voitaisiin käyttää myös rajat ylittävissä oikeudenkäynneissä. Työryhmän toimeksiantoon ei ole kuulunut videoneuvottelujen hyväksikäytön selvittäminen hallintotuomioistuimissa.

> Videokuuleminen oikeudenkäynnissä yleisissä tuomioistuimissa on ollut tietyssä määrin mahdollista jo vuodesta 2003 lähtien. Yleisissä tuomioistuimissa videokuulemisena voidaan ottaa vastaan todistelua riita- ja rikosasioissa. Myös riita-asian valmisteluistunto voidaan pitää videokokouksena. Todistelun vastaanottamisen osalta säännökset ovat tulleet voimaan lokakuun alusta 2003.
>
> OK 5:15 d:ssä säädetään *riita-asian valmisteluistunnon* pitämisestä videoneuvotteluna. Valmisteluistunto voidaan pitää puhelimitse tai käyttäen muuta soveltuvaa tiedonvälitystapaa, jossa istuntoon osallistuvilla on puheyhteys keskenään. Videoneuvottelun käytön edellytyksenä on, että se on istunnossa käsiteltävien kysymysten laatu ja laajuus huomioon ottaen valmistelun tavoitteiden saavuttamiseksi tarkoituksenmukaista.[204]
>
> OK 17 luvun 34 a §:n mukaan todistajaa, muuta todistelutarkoituksessa kuultavaa henkilöä tai asianomistajaa voidaan kuulla *pääkäsittelyssä* videoneuvotteluyhteyden avulla, jos tuomioistuin harkitsee sen soveliaaksi. Lisäksi edellytetään, että kuultava ei sairauden tai muun syyn vuoksi voi saapua henkilökohtaisesti pääkäsittelyyn taikka hänen henkilökohtaisesta saapumisestaan pääkäsittelyyn aiheutuu todisteen merkitykseen verrattuna kohtuuttomia kustannuksia tai kohtuutonta haittaa. Tämän lisäksi huomioon on otettava, voidaanko kuultavan kertomuksen luotettavuutta arvioida ilman hänen henkilökohtaista läsnäoloaan. Videoneuvotteluyhteys voidaan järjestää myös, jos menettely on tarpeen kuultavan taikka RL 15:10.2:ssa säännellyn kuultavan läheisen henkilön suojaamiseksi henkeen tai terveyteen kohdistuvalta uhkalta. Videoneuvotteluyhteyttä voidaan käyttää lisäksi, jos kuultava ei ole täyttänyt 15 vuotta tai kuultavan henkinen toiminta on häiriintynyt.
>
> *Hovioikeuden pääkäsittelyä* koskee OK 26 luvun 24 a § (luku uudistettu lailla 381/2003). Mainitun pykälän 2 momentin mukaan sellaista käräjäoikeudessa kuultua todistajaa, asiantuntijaa ja asianosaista, jonka kertomuksen uskottavuus voidaan luotettavasti arvioida ilman hänen henkilökohtaista läsnäoloaan, voidaan kuulla todistelutarkoituksessa hovioikeuden pääkäsittelyssä myös teknisin apuvälinein, kuten puhelinta taikka muuta siihen soveltuvaa äänen- tai kuvanvälitysmenetelmää käyttäen, jos sitä voidaan pitää soveliaana.[205]
>
> *EU:n jäsenvaltioiden keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa vuonna 2000 tehdyssä yleissopimuksessa* on myös määräyksiä asianosaisten tai todistajien kuulemisesta rikosprosessissa videokokouksen avulla. Yleissopimuksen 10 artikla koskee toisen jäsenvaltion viranomaisen oikeutta suorittaa videokokouk-

---

[204] Käsittelyn järjestämistapaa koskevassa harkinnassa tulisi kiinnittää huomiota myös intressin suuruuteen. Esityksessä korostetaan lisäksi, että tuomioistuinmenettelyssä asianosaisten osallistumismahdollisuudet olisivat mahdollisimman samankaltaiset. Esimerkiksi vain osaa asianosaisista ei tulisi kytkeä puhelin- tai muun yhteyden kautta valmisteluistuntoon, jos muut heistä osallistuvat henkilökohtaisesti (*HE 32/2001 vp* s. 42–43). OK 15:5.3:n mukaan haastehakemusta voidaan täydentää nykyisin myös puhelimitse (*HE 32/2001 vp* s. 33). Lappalaisen mukaan olennaisten haastehakemusten puutteiden täydentämistä olisi edelleen syytä pyytää kirjallisesti (*Lappalainen* 2002 s. 48).

[205] Leppäsen mukaan viestintätekniikan avulla tapahtuva todistajan kuulustelu hovioikeuden pääkäsittelyssä ei ole aivan ongelmatonta. Hän suosittaa, että tällä tavoin voitaisiin kuulustella lähinnä sellaista yhteistyöhaluista todistajaa, jonka subjektiivista luotettavuutta ei ole syytä epäillä ja jonka kertomuksen näyttöarvo on tällä tavoin riittävän luotettavasti arvioitavissa (*Leppänen*, LM 2000 s. 1197–1211).

sen välityksellä Suomessa olevan todistajan ja muun todistelutarkoituksessa kuultavan henkilön kuuleminen. Artiklan 2 kohdan mukaan pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion on suostuttava videokokouksen avulla tapahtuvaan kuulemiseen, jos tällaisen kuulemisen käyttö ei ole sen lainsäädännön perusperiaatteiden vastaista ja jos sillä on käytettävissään tekniset välineet tällaisen kuulemisen suorittamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan Suomen viranomaisten ei tulisi suostua esimerkiksi pyyntöön, jossa todistajan henkilöllisyyttä ei paljastettaisi kaikille asianosaisille. Artiklan 5 kohdan mukaan, jos pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion viranomainen huomaa, että kuulemisen aikana rikotaan jäsenvaltion lainsäädännön perusperiaatteita, sen on välittömästi toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kuulemista jatketaan mainittujen periaatteiden mukaisesti. Tällainen tilanne olisi käsillä esimerkiksi silloin, kun todistajaa painostetaan vastaamaan kysymykseen, johon vastaamalla hän voisi saattaa itsensä syytteen vaaraan. Sopimuksen mukaan kuultava henkilö voi vedota joko pyynnön vastaanottaneen tai pyynnön esittäneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti hänelle mahdollisesti kuuluvaan oikeuteen kieltäytyä todistamasta.[206]

Sopimus on saatettu voimaan Suomessa lailla 148/2004, joka on tullut voimaan 25.5.2004. Suomi antaa oikeusapua sellaiselle jäsenvaltiolle, joka on pyytänyt vastaajan tai rikoksesta epäillyn kuulemista, vain yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella.

Riita-asioissa keskeinen yhteisön oikeuden säädös on 28.5.2001 annettu *neuvoston asetus (EY) N:o 1206/2001 jäsenvaltioiden tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa tapahtuvassa todisteiden vastaanottamisessa jäsenvaltioiden välillä*. Asetuksen 10 artiklan 4 kohdan mukaan video- ja teleneuvottelua koskevaa pyyntöä on noudatettava, jollei se ole ristiriidassa pyynnön vastaanottaneen tuomioistuimen jäsenvaltion lainsäädännön kanssa tai aiheuta merkittäviä käytännön vaikeuksia.

Rikosprosessin tarkistamistyöryhmän mietinnössä (*OM Työryhmämietintöjä 2003:11*) on puolestaan ehdotettu, että *vangittavaksi vaaditun henkilökohtainen kuuleminen* voisi tapahtua videoneuvottelun avulla. Samoin voitaisiin menetellä vangitsemisasiaa uudelleen käsiteltäessä. Rikosprosessin tarkistamistyöryhmän loppumietinnössä on lisäksi ehdotettu, että *rikosasioiden valmisteluistunto* voitaisiin pitää puhelimitse tai videoneuvotteluna. Samoin asianomistajan korvausvaatimukset saataisiin tuomioistuimen pyynnöstä toimittaa myös esimerkiksi puhelimitse.[207]

---

[206] *HE 31/2003 vp* s. 36–45. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt näitä järjestelyjä merkityksellisenä perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (*PeVL 9/2003 vp* s. 3)

[207] *OM Työryhmämietintöjä 2003:11* s. 60–62 ja 100–102. Rikosprosessin tarkistamistyöryhmä on muutoin ehdottanut, että käräjäoikeuksissa otettaisiin käyttöön uusi kirjallinen rikosasioiden oikeudenkäyntimenettely, jossa voitaisiin käsitellä tiettyjä syytetyn tunnustamia rikoksia. Uudessa menettelyssä ei järjestettäisi pääkäsittelyä tai muuta suullista istuntoa, vaan tuomari ratkaisisi asian kirjallisen aineiston perusteella. Asianosaisten ei tarvitsisi tulla oikeudenkäyntiin. Työryhmän ehdotuksen mukaan kirjallisen menettelyn käyttäminen tunnustetuissa rikoksissa edellyttäisi suostumusta sekä rikoksesta syytetyltä että mahdolliselta rikoksen uhrilta. Kirjallista menettelyä voitaisiin soveltaa sellaisiin rikoksiin, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Menettely olisi siten mahdollinen lähes kaikissa tavallisissa ja lievissä rikoksissa. Kirjallisessa menettelyssä voitaisiin tuomita enintään vuoden pituinen vankeusrangaistus. Menettelyä ei voitaisi soveltaa silloin, jos syytetty on teon tehdessään ollut alle 18-vuotias. Asiaa koskeva hallituksen esitys on annettu loppuvuodesta 2004. Hallituksen esityksen (HE 271/2004 vp) mukaan kirjallisessa menettelyssä voitaisiin tuomita enintään yhdeksän kuukauden pituinen vankeusrangaistus. Ilman vastaajan suullista kuulemista voitaisiin kuitenkin tuomita enintään kuuden kuukauden pituinen vankeusrangaistus. Tätä ankarampaan rangaistukseen tuomittaessa vastaajalle olisi varattava tilaisuus suullisen lausuman antamiseen.

4.2 PERIAATTEELLISET KEHITYSKOHTEET

Hallintolainkäytön prosessisäännösten periaatteelliset kehittämiskysymykset koskevat mielestäni seuraavia kokonaisuuksia:

- hallintovalituksen valitusperusteiden määrittely;
- päätöksen tehneen viranomaisen asema prosessissa;
- hallintotuomioistuimen toimivallan määrittely suhteessa asiassa esitettyyn valitukseen tai muuhun oikeudenkäyntikirjelmään sekä suhteessa hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen ja reformatio in peius -periaatteeseen;
- jatkovalituksen alan tarkempi määrittely suhteessa edellisessä asteessa esitettyyn;
- syyteasioihin rinnastuvien hallintoasioiden käsittelyyn sovellettavat erityissäännökset erityisesti ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 ja 3 kappaleen soveltamiskäytännön perusteella hahmoteltuina;
- suullista käsittelyä koskevien säännösten tarkentaminen vastaamaan hallintolainkäyttöasian osapuoliasetelmia ottaen huomioon, että viranomaisosapuolen asemaa ei tulisi suojata samalla tavoin kuin prosessin yksityisen osapuolen asemaa;
- hallintoriitamenettelyn tai muun oikeussuojamenettelyn kehittäminen ottaen huomioon, että hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi voi tulevaisuudessa tulla oikeussuojavaatimuksia, joissa kysymys on suoraan sovellettavasta yhteisön lainsäädännöstä eikä asiassa välttämättä tehdä kansallisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa päätöstä taikka oikeussuojakeinoa käytetään tällaisen päätöksen estämiseksi tai päätöksen oikeussuojaan kohdistuvien vaikutusten vähentämiseksi tai estämiseksi;
- perinteisen hallintoriitamenettelyn kehittäminen sen selventämiseksi, minkäsisältöisiä vaatimuksia menettelyssä voidaan esittää ja tuomioistuin puolestaan ratkaista;
- sen mahdollistaminen, että asian käsittely voidaan hallintotuomioistuimessa myös päättää osapuolten väliseen sovintoon;
- turvaamistoimien määrittäminen ja sisällyttäminen hallintolainkäytön oikeussuoja- ja täytäntöönpanojärjestelmään;
- tehokkaiden oikeussuojakeinojen kehittäminen lainkäytön viivästymistä vastaan sekä viivästyneestä lainkäytöstä aiheutuneen vahingon hyvitysjärjestelmän kehittäminen, jotta Suomen oikeusjärjestys täyttäisi EIOS:n soveltamiskäytännössä kehittyneet 6 ja 13 artiklan asettamat vaatimukset;
- oikeussuojakeinojen kehittäminen hallintoviranomaisen passiivisuutta vastaan;

– hallintopäätösten ja hallintolainkäyttöpäätösten täytäntöönpanojärjestelmän kehittäminen niin, että hallintopäätösten ja hallintolainkäyttöpäätösten täytäntöönpanossa ei ole tarpeen turvautua muussa järjestyksessä tai erikseen ratkaistaviin oikeussuojakeinoihin, jotka pidentävät entisestään prosessin kestoa;
– julkista valtaa käyttäen aiheutettujen vahingonkorvausasioiden siirtäminen hallintotuomioistuinten toimivaltaan, kun vahingonkorvausasian ratkaiseminen liittyy hallintotuomioistuimessa käsiteltävänä olevaan asiaan;
– valituslupajärjestelmän merkittävä laajentaminen tai sen muuttaminen kokonaan yleiseksi haettaessa muutosta hallinto-oikeuden tai muun hallintolainkäyttömenettelyä soveltavan tuomioistuimen päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Tutkimusteemani rajausten vuoksi en ole käsitellyt työssäni tarkemmin oikeussuojakeinoja viranomaisen passiivisuutta vastaan enkä myöskään täytäntöönpanojärjestelmän kehittämistä ja hallintolainkäyttöviranomaisten toimivallan laajentamista vahingonkorvausasioihin. En ole myöskään tämän työn puitteissa ryhtynyt esittämään ratkaisuyrityksiä kaikkiin edellä lyhyesti hahmottamiini periaatteellisiin kehittämiskohteisiin. Tutkimustyössäni olen lähinnä yrittänyt tunnistaa ja paikantaa näitä kehittämistarpeita. Perusteluja kehittämistarpeille on esitetty tutkimuksen aikaisemmissa luvuissa.

Perinteisen hallintoriitamenettelyn kehittämisedellytysten tarpeen osalta olen pitkälti samaa mieltä kuin *Veijo Tarukannel*. Erityisesti yhteisön lainsäädännön täytäntöönpano saattaa edellyttää, että jatkossa hallintoriitamenettelyä kehittämällä tai luomalla jokin muu oikeussuojamenettely voidaan toteuttaa myös oikeussuojavaateita, joissa kysymys ei ole muutoksenhausta kansallisen viranomaisen päätökseen ja joissa oikeussuojavaateita saatetaan esittää ennakollisesti ennen kansallisen viranomaisen tai yhteisön toimielimen toimenpiteitä. Viittaan tältä viimeksi mainitulta osin erityisesti *John Temple Langin* esittämään (luku IV, jakso 5.3). Viittaan myös viimeaikaiseen oikeuskäytäntöön, jossa kansallisiin oikeusjärjestyksiin kohdistuu oikeusturvavaateita perustamissopimuksen 241 artiklan tulkintakäytännöstä.

> Tuomiossa *C-491/01* (*The Queen v. Secratary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd ja Imperial Tobacco Ltd*) tarkoitetussa pääasiassa on ollut kysymys Yhdistyneessä kuningaskunnassa aloitetusta oikeudenkäynnistä, jossa em. yhtiöt ovat hakeneet kansalliselta tuomioistuimelta lupaa oikeudellisen menettelyn aloittamiseksi sen tutkimiseksi, onko Yhdistyneen kuningaskunnan aikomus tai velvollisuus saattaa tapauksessa esillä ollut direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä lainmukainen sen johdosta, että yhtiöt ovat katsoneet direktiivin olevan useilla eri perusteilla pätemätön. Kansallinen menettely aloitettiin ennen kuin täytäntöönpanotoimiin oli ryhdytty eikä direktiivin implementointiaika ollut vielä kulunut umpeen. Tuomiossaan

> EYT katsoi, että tällainen 241 artiklaan perustuva menettely ei ole perustamissopimuksen 230 artiklan kiertämistä. Lisäksi EYT katsoi, että yksityisten oikeussubjektien mahdollisuus vedota yleisesti sovellettavan yhteisön säädöksen pätemättömyyteen kansallisessa tuomioistuimessa ei edellytä, että säädöksen johdosta olisi jo toteutettu kansallisia täytäntöönpanotoimia. Tältä osin riittää, että kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan ”todellinen oikeudenkäyntiasia”, jossa tulee liitännäisesti esille kysymys tällaisen säädöksen pätevyydestä (tuomion kohdat 39 ja 40).
>
> Tapausta Suomessa kommentoineen *Savian* mukaan ei ole täysin selvää, missä määrin EYT:n nykyisellä oikeuskäytännöllä asetetaan velvollisuus muuttaa kansallisia prosessisääntöjä oikeussuojan takaamiseksi myös niissä tapauksissa, joissa kysymys on sellaisen yhteisön normin pätevyydestä, joka ei edellytä kansallisia täytäntöönpanotoimia tai jonka määräaika kansalliselle täytäntöönpanolle ei ole päättynyt. Savian mukaan EYT:n asettaman velvoitteen sanamuodon ehdottomuus ja se, että kyse on yhteisössä hyväksytystä perusoikeudesta, puoltavat kattavaa velvollisuutta kansallisten prosessisääntöjen kehittämiseen. Myös oikeusvarmuusperiaate puoltaa mahdollisuutta saattaa yhteisön yleisten toimenpiteiden pätevyys tutkittavaksi mahdollisimman pian.[208]

Ennakollisesta oikeussuojan hakemisesta voi olla kysymys myös silloin, kun harkitaan oikeussuojakeinojen kehittämistarpeita viranomaisen passiivisuutta vastaan. Näiden oikeussuojakeinojen tarpeen ja mahdollisen sisällön osalta viittaan erityisesti *Outi Suvirannan* esittämään.

Monet edellä luettelemistani hallintolainkäyttömenettelyn kehittämiskohteista liittyvät toisiinsa. Tällaisia toisiinsa liittyviä kehittämiskokonaisuuksia ovat hallintovalituksen valitusperusteiden tarkempi määrittely sekä muutoksenhakutuomioistuimen toimivallan tarkempi rajaaminen niin ensimmäisessä muutoksenhakuasteessa kuin ylimmässäkin muutoksenhakuasteessa. Toinen kokonaisuus muodostuu viranomaisen asemaa prosessissa koskevasta tarkastelusta sekä suullisen käsittelyn toimittamista koskevien säännösten tarkistamistarpeista. Sinänsä viranomaisen asema prosessissa liittyy myös kysymykseen tuomioistuimen selvittämisvelvollisuuden ja tutkimistoimivallan määräytymisestä.

Virallisperiaatteen korostamisen sijasta hallintolainkäytön kehittämisen ”johtotähdeksi” tulisi omaksua asianosaisen oikeussuojan toteutuminen, mikä saattaa edellyttää muun ohella viranomaisen prosessuaalisen aseman tarkentamista ja uudelleen järjestelyä.[209] Virallisperiaatteen käytännön toteutuminen merkitsee puolestaan sitä, että tuomioistuimilla tulisi olla entistä paremmat valmiudet hallita monimutkaista ja monimutkaistuvaa oikeusjärjestystä. Tehokkaasti toimivassa tuomioistuimessa yhtä tärkeää kuin oikeussuojamenettelyjen viivytyksettömyys on ratkaisutoiminnan laatu. Tehokkaasti toimivassa

---

208 *Savia, DL 2003* s. 109.

209 Hallintolainkäyttöä tulisi kehittää yhä enemmän kehittyneen kaksiasianosaissuhteen suuntaan erityisesti tuomioistuinten puolueettomuuden takaamiseksi (*Tarukannel – Jukarainen* 1999 s. 42–43).

järjestelmässä joudutaan suorittamaan karsintaa, joka kohdistuu oikeussuojamenettelyjen käyttöön jatkovalitusvaiheessa.

Viranomaisen asianosaisaseman selkeyttämisen esteenä ei voida pitää sitä usein esitettyä näkemystä, jonka mukaan hallintolainkäytössä asianosaisasetelmat ovat materiaalisesti arvioiden varsin monimuotoisia. Hallintolainkäyttöasiassa voi siis olla muutoksenhakijoina useita yksityisiä asianosaisia, joiden väliset yksityiset edut ovat ristikkäisiä (tyyppiesimerkki rakennusluvan hakija ja tämän naapurit), minkä lisäksi samassa asiassa muutoksenhakuun oikeutettuna voi esiintyä sellaisia viranomaisosapuolia, jotka puolestaan pyrkivät muutoksen hakemisellaan suojaamaan jotakin yleistä etua. Eritellysti kysymys voi olla siis useista yksityisten välisistä oikeussuhteista, minkä lisäksi kysymys voi olla useista yksityisen ja julkisen osapuolen välisistä oikeussuhteista. Lisäksi prosessiasetelmissa on huomioon otettava, että yksityinen osapuoli ei välttämättä tee valitustaan yksityiseen etuun tai oikeuteen liittyvän oikeussuojan toteuttamiseksi. Toisaalta myös julkinen osapuoli on usein velvoitettu ottamaan huomioon yksityisen edun turvaamisen. Tunnettua on, että erityisesti ympäristöä koskevissa muutoksenhakuasioissa yksityinen materiaalinen asianosainen tai kunnallisvalituksessa kuntalainen voi vedota siitä huolimatta, että hänen perimmäinen motiivinsa muutoksenhakukeinon käyttämiseen on yksityisen edun suojaaminen, johonkin sellaiseen lainvastaisuusperusteeseen, jossa lainvastaisuus liittyy nimenomaisesti yleisen edun suojaamiseen.

Edellä kuvatuissa moniasianosaisprosesseissa saattaa olla mahdollista, että julkisen osapuolen pitkälle viety muodollisperusteinen asianosaisasema hankaloittaisi prosessin hallintaa sekä tuomioistuinten että jutun osapuolten näkökulmasta. Eräs seuraus tällaisesta muodollisesta viranomaisen asianosaisasemasta saattaisi olla se Ruotsin hallintolainkäytössä käytännössä havaittu kehityssuunta, jonka mukaan prosessiin pääsy estyykin yllättävällä tavalla muilta hallintoviranomaisilta, joilla on asiassa valvottavana jokin muu julkinen etu kuin sillä hallintoviranomaisella, joka on tehnyt ensi asteen hallintopäätöksen ja joka on siis kaksiasianosaissuhteessa prosessin toinen osapuoli (valittajan vastapuoli). Muodollinen prosessiasetelma saattaa johtaa myös siihen, että asian selvittäminen muodostuu vaikeammaksi, koska viranomainen käyttää täysimääräisesti siviili- tai rikosprosessin johdannaisena prosessuaalisia oikeussuojakeinoja vastaamisesta tai asian selvittämisestä kieltäytymiseen. Tähän kehityssuuntaan voidaan sinänsä vastata kehittämällä prosessin osapuolten velvoitteita hallintolainkäytön omista tarpeista lähtien.

Kuten *Kallioinen* toteaa Oikeusolot 2004 -selvityksen hallintotuomioistuimia koskevassa osiossa, hallintotuomioistuimet joutuvat nykyisten säännösten perusteella tapauskohtaisesti määrittämään päätöksen tehneen viranomaisen aseman prosessissa ja sen mukaan arvioimaan, voiko kyseisellä viranomaisella erityislainsäädännön puuttuessa olla asiassa mahdollisesti jatkovalitusoikeus ja lisäksi voidaanko viranomaisen edustajaa kuulla asiassa suullisessa käsittelyssä

todistajana. Mikäli hallintotuomioistuin päätyy pitämään viranomaisen edustajaa esteellisenä todistajaksi viranomaisen asianosaisaseman tai siihen rinnastuvan aseman vuoksi, viranomaisen kuuleminen täytyy suorittaa muulla tavoin.

Viranomaisen prosessiasetelman epäselvyydet ovat Kallioisen mukaan johtaneet jossain määrin epäyhtenäisiin käytäntöihin eri hallinto-oikeuksissa ja hallinto-oikeuksien sisällä eri tuomarikokoonpanoissa. Heikko tai puuttuva kaksiasianosaissuhde yksityisen valittajan ja viranomaisen välillä saattaa johtaa siihen, että tuomioistuimen koetaan toimivan prosessijohtotoimissaan joko yksityisen asianosaisen ”asianajajana” tai vastaavasti viranomaisen ohella julkisen edun valvojana. Oikeusturva-asioiden neuvottelukunnan toimeksiannosta suoritetussa hallinto-oikeustuomareiden haastattelututkimuksessa varsin yleinen mielipide oli se, että hallintotuomioistuimen toimet yksityisen asianosaisen ohjaamiseksi voivat aiheuttaa ongelmallisia rajanvetotilanteita siinä suhteessa, onko hallintotuomioistuimen toiminnassa kysymys hyväksyttävistä prosessinjohtotoimista ja oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden turvaamisesta vaiko tämän hyväksyttävyyden ylittävistä toimista.[210]

Viranomaisosapuolen aseman uudenlaisesta määrittämisestä aiheutuvat hyödyt prosessin kululle ja prosessin sisällölle vaikuttavat kaiken kaikkiaan suuremmilta kuin järjestelystä aiheutuvat haitat. Se, tulisiko viranomaisosapuolen asema määrittää täsmälleen samalla tavalla kuin Ruotsissa, on kuitenkin jossain määrin kyseenalaista. Mielestäni harkinnanarvoista voisi olla myös sellainen prosessin osapuolia koskeva sääntely, jossa sinänsä määriteltäisiin prosessiin osallistuvat, sekä yksityiset että julkiset osapuolet, joiden välille ei ole välttämättä tarpeen määritellä vastapuolisuhteita. Tuossa mallissa yksi asiaan osallistuva viranomaistaho olisi valituksenalaisen viranomaispäätöksen tehnyt viranomaiseksi järjestetty taho tai taho, joka voi tehdä valituskelpoisia hallintopäätöksiä hoitaessaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Kunnallinen viranomaistaho määrittyisi joko siksi viranomaiseksi, joka on tehnyt valituksenalaisen päätöksen erityislainsäädännön perusteella, tai siksi viranomaiseksi, joka on tehnyt kuntalain mukaan kunnan kannanotoksi jääneen päätöksen oikaisuvaatimusmenettelyssä tai otto-oikeutta käyttäen. Viranhaltijaa ei pidettäisi tässä mallissa prosessiin osallisena, jollei viranhaltijapäätös ole tarkoitettu kunnan lopulliseksi päätökseksi.

Hahmotelmassani hallintoprosessiin osallisia olisivat: 1) muutoksenhakija, 2) valituksenalaisen hallintopäätöksen tehnyt viranomainen, 3) muu viranomainen, jolla on oikeus hakea päätökseen muutosta joko hallintolainkäyttölain tai muun lain nojalla ja 4) muu asianosainen. Muu asianosainen voisi tarkoittaa esimerkiksi valituksenalaisessa lupa-asiassa luvan saanutta yksityistä henkilöä tai yhteisöä taikka hallintopakkokeinojen käyttämistä koskevassa asiassa velvoitetun toiminnasta haittaa kärsivää, joka pitää asetettua velvoitetta laadultaan

[210] *Kallioinen* 2004a s. 108–109.

tai määrältään virheellisenä. Kohdassa 2 tarkoitettuun viranomaiseen rinnastettaisiin se viranomainen, jonka tehtävänä on lain mukaan edustaa muutoksenhakuvaiheessa valituksenalaisen päätöksen tehnyttä viranomaisosapuolta. Käytännössä tämä tarkoittaisi verotuksen veroasiamiesjärjestelmää sekä vastaavia eräiden muiden asiaryhmien asiamiesjärjestelmiä.

Asian selvittämistoimissa ja suullisessa käsittelyssä erityisiä velvollisuuksia olisi vain 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuilla prosessin osallisilla. Valituksenalaisen päätöksen tehneen viranomaisen osalta tämä merkitsisi ensinnäkin osallistumisvelvoitetta suulliseen käsittelyyn sekä vastaamisvelvoitetta tuossa käsittelyssä. OK 17 luvun säännöksistä, joilla rajoitetaan muodollis-juridisin perustein asianosaisen tai tämän laillisen edustajan toimimista todistajana, luovuttaisiin viranomaisosapuolten osalta. Viranomaisosapuolen edustajan kuulemisesta todistajana säädettäisiin hallintolainkäyttölaissa pitäen lähtökohtana sitä, että tällaista todistajaa ei pidetä jäävinä prosessiasetelmasta johtuvista syistä ja että todistajan vastaamisvelvoitetta voidaan rajoittaa vain oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteista johtuvista syistä, kuten inkriminaatiokiellon ja vaitiolovelvollisuutta koskevien säännösten rajoissa.

Valituslupajärjestelmän kehittäminen sisältyy eräänä toimenpidekokonaisuutena hallituksen esitykseen (HE 112/2004 vp). Hallituksen esitykseen sisältyvät asiaryhmät muodostavat kuitenkin niin pienen osan korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä asioista, että tällä järjestelmällä ei ole käytännössä juuri mitään vaikutusta korkeimman hallinto-oikeuden työmäärään. Arvioisin, että hallituksen esityksen mukaisella valituslupajärjestelmän laajentamisella ei myöskään ole mitään vaikutusta käsittelyaikoihin. Hallituksen esitykseen sisältyvistä lainsäädäntötoimista ei siten ole ratkaisemaan korkeimman hallinto-oikeuden työmäärää koskevaa ilmeistä ongelmaa.

Vertailun vuoksi todettakoon, että korkeimmassa oikeudessa valituslupajärjestelmä otettiin käyttöön ensimmäisen kerran jo vuonna 1922.[211]

> Tuona vuonna käyttöön otetulla järjestelmällä rajoitettiin oikeutta hakea muutosta KKO:lta siten, että riita-asioissa, jotka koskivat saamista, korvausta tai irtaimistoa, muutosta ei saanut hakea HO:n toisena oikeusasteena antamaan ratkaisuun, ellei riidan arvo ylittänyt silloista 5 000 markkaa. Vähäisissä rikosasioissa muutosta saattoi hakea vain se, joka oli tuomittu vapausrangaistukseen. Rikosasioissakin sovellettiin korvausten osalta markkamääräistä rajaa. Vuonna 1922 otettiin muutoksenhakuperusteeksi myös se, että asian ratkaisulla oli mer-

[211] Korkeimpien oikeuksien työtä kommentoivia artikkeleja on vuosien saatossa julkaistu melko runsaasti. Jäljempänä lainatun Iivar Ahavan kirjoituksen julkaisuvuosi on 1926. ”Nykyänsä pakotetaan kaikki korkeimman oikeuden jäsenet ja useimmat esittelijöistäkin olemaan universaalispesialisteja. Edellisten on pakko käsitellä, jälkimmäisten valmistella, mitä erilaisempia juttuja, kaikki mitä suloisemmassa sekamelskassa”. Ahava peräänkuuluttikin erikoistumista, sillä hänen mukaansa ilmeistä oli, ”ettei meidän päivinämme enää kukaan voi samalla tavalla hallita kaikkia oikeuselämän eri aloja, vaan että on pakko ainakin jossain määrin erikoistua joillekin erityisille aloille” (*Ahava*, LM 1926 s. 293).

kitystä lain soveltamisen kannalta taikka erityisen suuri merkitys asianosaiselle muussakin kuin valituksenalaisessa asiassa. Muutoksenhaku tällä perusteella oli mahdollinen kaikissa asioissa, jotka HO oli käsitellyt toisena oikeusasteena.

Tämän jälkeen valituslupajärjestelmää tiukennettiin vuosina 1951, 1955 ja 1965 tehdyillä lainmuutoksilla korottamalla hävioarvorajoja sekä nostamalla muutoksenhaun edellytyksenä olevaa tuomitun tai tuomittavissa olleen rangaistuksen määrää. Muutoksenhakujärjestelmän laajempaa kehittämistä alettiin suunnitella vuonna 1966, jolloin VN asetti komitean harkitsemaan KKO:ta koskevan lainsäädännön uudistamista. Uudistamistyössä tuli kiinnittää erityistä huomiota asioiden käsittelyn nopeuttamiseen, muutoksenhakulupahakemusten käsittelyn mahdollistamiseen kolmijäsenisissä kokoonpanoissa sekä muutoksenhaun muuhun asianmukaiseen järjestämiseen.

Komitean mietintö valmistui vuonna 1973 (*KM 1973:110*). Mietinnössä päädyttiin siihen, että KKO:n tehtävää ylimpänä tuomioistuimena ei ollut mahdollista toteuttaa ilman, että KKO:ssa tutkittavien asioiden määrää merkittävästi vähennettäisiin.

Häviöarvoihin, rangaistusmaksimeihin ja tuomittujen rangaistusten määriin perustuvasta järjestelmästä luovuttiin korkeimmassa oikeudessa vuonna 1981, jolloin käyttöön tuli eräin asiaryhmäkohtaisin poikkeuksin yleinen valituslupajärjestelmä.[212] Perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioitiin, että valituslupasääntely oli välttämätöntä tutkittavaksi tulevien asioiden määrän rajoittamiseksi, jotta korkein oikeus voisi keskittyä ylimpänä oikeusasteena sille kuuluviin tehtäviin. Perustuslakivaliokunta korosti myös valituslupajärjestelmän edistävän ratkaisutoiminnan ajallista tehokkuutta.

Lakivaliokunnan mietinnössä yhdyttiin hallituksen esityksen perusteluihin, joissa oli todettu, että oikeusturva ei ollut moitteettomasti järjestetty, jos lopullisen ratkaisun saaminen kesti kohtuuttoman pitkän ajan, ja että asioiden ruuhkautuminen ylimmissä oikeusasteissa saattoi vaarantaa koko oikeudenkäynnin tarkoituksen. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon, että oikeudenkäynnin yhtenäisyyden vuoksi ylin oikeusaste oli lakivaliokunnan mukaan pidettävä suhteellisen pienenä, valituslupajärjestelmän käyttöön ottaminen oli välttämätöntä KKO:n ratkaistavaksi otettavien asioiden määrän rajoittamiseksi.[213]

Kaikissa vaiheissa KKO:n valituslupajärjestelmää kehitettäessä syyksi esitettiin ensisijaisesti tuomioistuimen ruuhkautuminen. Tuomioistuinta perustettaessa KKO:een osoitettiin presidentin viran lisäksi 12 oikeusneuvoksen virkaa,

[212] Vuonna 1981 käyttöön otettu valituslupajärjestelmä perustui seuraaviin valmisteluasiakirjoihin: 1) KM 1973:110, 2) LAVO 10/1977, 3) KKO:n lausunto em. mietinnöstä (vuosikirjassa KKO 1977 III 2), 4) KHO:n lausunto samasta mietinnöstä (KHO 1977 A III 1, lausunto koskee vain korkeimpien oikeuksien tuomionvoipaa jäsenmäärää) sekä 5) eduskunta-asiakirjat HE 106/1978 vp, PeVL 8/1978 vp ja LaVM 13/1978 vp. Valituslupajärjestelmän ulkopuolelle vuonna 1981 jäivät tuossa vaiheessa eräät maaoikeusasiat ja eräät vakuutusoikeusasiat. Aikaisemmista valituslupajärjestelmistä ja vuoden 1981 uudistuksesta tarkemmin ks. *Leivonen* 1979 s. 107 ja *Viking Modeen* 1979 s. 55–70. Muutoksenhakuluvan myöntämisen edellytysten arvioinnin katsottiin edellyttävän aikaisempaa enemmän perehtymistä tulkintaongelmiin ja lainkäytön kehittämistarpeisiin, minkä vuoksi KKO:n esittelijäkunnassa tulisi olla edustettuna ”varsin laaja eri oikeusalojen asiantuntemus” (*LAVO 10/1977* s. 26). KKO:n nykyinen valituslupajärjestelmä koskee myös vuoden 1981 uudistuksen ulkopuolelle jääneitä asiaryhmiä.

[213] *LaVM 13/1978 vp* s. 1 ja *HE 106/1978 vp* s. 3.

mikä määrä ei riittänyt sisääntulevien asioiden käsittelyyn.[214] Vuoden 1922 valituslupajärjestelmän käyttöönoton yhteydessä KKO:ssa otettiin käyttöön ns. apujäsenten virat, joiden käyttöä jatkettiin useilla lainsäädäntömuutoksilla. KKO:een perustettiin vuonna 1930 yhdeksän oikeusneuvoksen virkaa, joten siitä lähtien KKO:ssa oli 21 oikeusneuvosta. Vuonna 1949 annetulla lailla säädettiin puolestaan siitä, että tuomioistuin saattoi ottaa palvelukseensa ylimääräisiä oikeusneuvoksia, jos se oli tarpeen ratkaisematta olevien asioiden lukumäärän vuoksi tai muusta syystä.[215] KHO:een ylimääräisiä hallintoneuvoksia voitiin vastaavasti nimittää vasta vuonna 1949 tehdyn KHOL:n muutoksen jälkeen.[216]

Kuten tutkimuksesta edellä käy ilmi, hallintolainkäytössä valituslupajärjestelmän kehitys on tapahtunut asiaryhmittäin ja eräiden asiaryhmien osalta myös vaiheittain. Merkittävin vaikutus korkeimman hallinto-oikeuden työhön on epäilemättä ollut välittömän verotuksen valituslupajärjestelmän kehityksellä.[217] Valituslupajärjestelmien kehitys ei toisaalta ole merkinnyt pelkästään aikaisempien asiaryhmien muutoksenhakumahdollisuuksien vähentämistä. Ulkomaalaisasioissa ja toimeentulotukiasioissa nykyiset valituslupajärjestelmät ovat avanneet muutoksenhakumahdollisuuksia sellaisiin asioihin, joissa aikaisemmin muutoksenhaku oli mahdollista vain ylimääräisin muutoksenhakukeinoin.

Korkeimman hallinto-oikeuden nykyisen presidentin Pekka Hallbergin esittämissä puheenvuoroissa on yleensä torjuttu yleisen valituslupajärjestelmän

---

[214] Senaatin oikeusosasto oli käsitellyt vuosittain n. 1 000–1 200 asiaa. Tämä asiamäärä oli pysynyt suhteellisen tasaisena 1830-luvulta lähtien. Itsenäisyyden alkuvuosina KKO:een tulevien asioiden määrä oli kolminkertainen tähän verrattuna (*KM 1973:110* s. 6).

[215] *Viking Modeen*, mts. 37–38.

[216] Kuuskoski ehdotti vuonna 1965 luovuttavaksi valitusosoitusten antamisesta hallintoasioissa kaikissa niissä tapauksissa, joissa kysymys oli valituskelpoisesta hallintopäätöksestä. Kuuskosken ehdotuksen mukaan hallintoviranomainen olisi liittänyt päätökseensä valitusosoituksen vain silloin, kun päätöksen saaminen KHO:n tutkittavaksi oli yleiseltä kannalta tai asianosaiselle tärkeää. Lisäksi valitusosoituksen olisi saanut, jos kysymys oli lain soveltamisen kannalta tärkeästä ratkaisusta tai ratkaisusta, joka poikkesi aikaisemmin noudatetusta käytännöstä. Mallissa viranomainen olisi siis päättänyt, voitiinko asia saattaa KHO:n ratkaistavaksi. Mallin Kuuskoski katsoi tehokkaasti estävän tarpeettomien valitusten saapumista KHO:n ratkaistavaksi (*Kuuskoski*, LM 1965 s. 125–128).

[217] Valituslupajärjestelmästä huolimatta noin joka neljäs KHO:n käsittelyyn tuleva asia on veroasia. Verrattuna 1990-luvun alkuun verotusta koskevien valitusten ja valituslupahakemusten suhteellinen osuus on kuitenkin laskenut, koska vuosikymmenen alussa näiden osuus KHO:een tulevista asioista oli noin 40 %. Hallinto-oikeuksien työn laadusta verotusasioissa kertoo se, että jo 1990-luvun loppupuolella KHO hylkäsi verotuspäätöksistä tehdyistä valituksista yli 80 %. Esimerkiksi vuonna 2002 vain 114 valitusta/valituslupahakemusta johti päätöksen muuttamiseen tai palauttamiseen, kun taas 799 tapauksessa valitus/valituslupahakemus hylättiin. Hallinto-oikeuksissa sen sijaan verotuspäätöksistä tehtyjen valitusten hyväksyminen on ollut yleisempää, mikä viitannee ainakin jossain määrin verotuksen oikaisulautakuntajärjestelmän alkuvaiheen ongelmiin. Kallioisen tarkastelemalla jaksolla 1993–2002 hallintotuomioistuimet pysyttivät yleensä viranomaisen päätöksen 77 %:ssa tapauksista. Verovalitusten osalta päätösten pysyvyys oli 60 % eli huomattavasti alle keskimääräisen valituksenalaisten päätösten pysyvyyden (*Kallioinen* 2004a s. 86, 89 ja 91– 92).

kehittämisen tarve. Täysin poissuljettuna tällaista mahdollisuutta Hallberg ei ole kuitenkaan pitänyt. Muun ohella vuonna 1997 julkaistussa artikkelissaan hän on todennut, että alueellisten hallintotuomioistuinten aseman vahvistuessa ja muutoksenhaun yhä suuremmassa määrin ohjautuessa niihin, valituslupajärjestelmän laajentamiseen ei olisi aikaisempaa periaatteellista estettä. Artikkelissaan Hallberg kuitenkin korostaa sitä, että tuomioistuinten oikeusturvatehtävä on edelleen keskeinen lähtökohta eikä valituslupajärjestelmää tämän vuoksi tule rakentaa yleiseksi.[218]

Vuonna 2005 olemme tilanteessa, jossa hallinto-oikeuksien toiminnan tehostamiseksi on esitetty useita toimia. Olemme myös tilanteessa, jossa voidaan perustellusti esittää huolestuneita arvioita kansalaisten oikeuksien toteutumisesta, koska kokonaiskäsittelyajat hallintotuomioistuinjärjestelmässä ovat muodostuneet varsin pitkiksi. Huolestuttavaa on myös hallinto-oikeuskohtaisten käsittelyaikojen eriytyminen. Tilanteessa, jossa hitaimman hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika laskettuna kaikista asiaryhmistä on kaksi kertaa niin pitkä kuin nopeimman hallinto-oikeuden, on vaikea puhua enää kansalaisten yhdenvertaisuudesta.

Tähän mennessä ehdotetut toimet hallintolainkäytön kehittämiseksi ovat kaikki luonteeltaan osittaisuudistuksia, joiden vaikutukset eivät yhteenlaskettunakaan ole kovin merkittäviä tai välittömiä. Kun ehdotetut toimet eivät perustu hallintotuomioistuinlaitoksen yleiseen ja kokonaisvaltaiseen kehittämiseen, osittaisuudistukset voivat johtaa myös epätoivottaviin tuloksiin. Jos esimerkiksi hallinto-oikeuksien toiminnan tehostamiseksi ehdotetut henkilöstörakenteen ja ratkaisukokoonpanojen muutokset toteutetaan, saattaa tämä samalla yksinkertaisesti merkitä sitä, että korkeimman hallinto-oikeuden työtilanne tulee huonontumaan entisestään, jollei samalla ryhdytä toimiin myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnan tehostamiseksi. Hallintolainkäytön asiakkaiden kannalta ensimmäisessä tuomioistuinasteessa suoritetut kehittämistoimet voivat siten jäädä vaikutuksettomiksi, jos muutokset eivät lyhennä kokonaiskäsittelyaikoja.

Tehokkain tapa kokonaiskäsittelyaikojen lyhentämiseen saattaisi todennäköisesti olla valituslupajärjestelmän olennainen laajennus, joka samalla mahdollistaisi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisutoiminnan kohdistamisen oikeudellisesti merkittävimpiin kysymyksiin. Mutta tuossakin järjestelmässä tehokkuus saavutetaan vasta sitten, kun korkeimmassa hallinto-oikeudessa pystytään tunnistamaan nykyistä nopeammin ne jutut, joissa valitusluvan myöntäminen ei ole tarpeen.

Valituslupajärjestelmän laajennustarpeelle on myös muita kuin kokonaiskäsittelyajan lyhentämiseen liittyviä syitä. Kuten olen edellä jo todennut, hallintolainkäytön perinteiset julkilausutut funktiot, *valvontafunktio*, *oikeussuojafunk-*

[218] *Hallberg*, DL 1997 s. 654–655.

tio ja *ohjausfunktio* toteutuvat kaikki huonosti järjestelmässä, jossa ylin tuomioistuinaste on käsittelytoimissaan huomattavasti hitaampi kuin ensimmäinen tuomioistuinaste eikä tuomioistuimen ratkaisukapasiteettia valituslupajärjestelmän suppeuden vuoksi voida kohdistaa ratkaisutoiminnan laadun kehittämiseen ja parantamiseen. Kun perustuslaissa taatun hallintotuomioistuinjärjestelmän ja yleisen lainkäytön järjestelmän erillisyyden vuoksi ei liene enää erityisiä syitä pelätä korkeimpien oikeuksien yhdistämistä, vaikka molemmat ylimmät tuomioistuimet toimisivat pääosin valituslupatuomioistuimina, järjestelmän kehittämiseen ei liene enää tältäkään osin esteitä. Nykyinen monikerroksinen ja monilähteinen oikeusjärjestyksemme taannee sen, että kummallakin tuomioistuinlinjalla on riittävästi töitä myös tulevaisuudessa.

Hallintolainkäytön kehittämistyössä ei kuitenkaan ole kysymys pelkästään valituslupajärjestelmän laajentamisesta. Kuten olen jo tutkimukseni alussa todennut, hallintolainkäytön prosessisäännösten kehittämiselle ja täsmentämiselle on perusoikeussääntelystä sekä yhteisön oikeuden ja ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön kehityksestä johdettavissa olevat syynsä. Tavoitteena tulisi olla hallintolainkäyttöjärjestelmä, jossa *prosessin peruspiirteet ja oikeussuojamenettelyjen käyttöedellytykset olisivat määriteltyinä nykyistä tarkemmin lainsäädännössä*. Näin saavutettaisiin myös perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla *tasapainoisempi tehtävänjako lainsäätäjän ja tuomioistuinlaitoksen välillä.*

5 Lopuksi

Kuten olen väitöskirjani alussa selostanut, kiinnostukseni tutkimusteemaan eli hallintolainkäytön tehostamistarpeisiin alkoi halusta tutkia hallintolainkäyttöasioiden viipymistä ja tämän viipymisen syitä. Tämä teema johdatti tutkijansa nopeasti laajemman tutkimusongelman ääreen eli kysymyksiin, millä tavoin hallintolainkäyttöjärjestelmää tulisi lainsäädännöllisesti kehittää, jotta järjestelmä pystyisi tuottamaan entistä laadukkaampaa oikeusturvaa. Toivon, että olen pystynyt antamaan tähän jonkinlaisen alustavan vastauksen tai ainakin antamaan hahmotelman eräistä huomioon otettavista seikoista ja kehittämistarpeista. Toivon myös, että tämä työ olisi vaikuttamassa siihen, että hallintolainkäytön kehittäminen asettuisi lainvalmistelun tärkeysjärjestyksessä ansaitsemalleen paikalle ja että kehittämistyöhön olisi myös osoitettavissa riittävät ja asiantuntevat voimavarat.

Joutuisa ja laadukas hallintolainkäyttö ei synny itsestään, vaan sen takaamiseksi on ryhdyttävä toimiin, joissa lainsäädännön kehittämisellä olkoon tällä kertaa aikaisempaa ratkaisevampaa merkitystä. Lainsäädännön kehittäminen vaatii myös riittävän laajan empiirisen tutkimuksen tekemistä hallintolainkäytön keskeisten menettelysäännösten, kuten virallisperiaatetta[219], suullisia käsittelyjä ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten käytännön toimivuudesta.

Tässä kehittämistyössä mietittäköön perin pohjin, mikä on hallintolainkäytön tehtävä ja miten järjestetään eri asteen hallintotuomioistuinten tehtävät asioiden käsittelyn tehokkuuden takaamiseksi. Onko hallintolainkäyttö siis edelleenkin jatkossa *hallinto*lainkäyttöä vai hallinto*lainkäyttöä*? Onko julkisen edun turvaaminen edelleenkin tuomioistuimen tehtävä, vai onko ajateltavissa, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti toteutuisi paremmin järjestelmässä, jossa julkisten etujen puolustaminen olisi oikeudenkäynnissä lähinnä viranomaisosapuolen asiana? Tarvitaanko Suomessa enemmän laajaa ensi asteen muutoksenhakua vaiko muutoksenhakua, jossa kaksi oikeusastetta peräkkäisesti tutkii saman asian samanlaisesti järjestetyssä esittelijävetoisessa valmistelussa?

---

[219] Tutkimusta tulisi tehdä myös prosessinjohdosta. Kuten *Sippo – Välimaa* huomauttavat yleisten tuomioistuinten osalta, tuomioistuimen tarkoitusperiä koskevien väärinkäsitysten mahdollisuus on lähellä silloin, jos prosessinjohtotoimet rajoittuvat yleisluonteiseen huomautteluun asianosaisen esitystä rasittavista puutteista sen sijaan, että tuomioistuin pyrkisi selvittämään puutteita yksilöityjen ja mahdollisimman yksiselitteisten kysymysten avulla (*Sippo – Välimaa* 2003 s. 136).

Hallintolainkäyttö on historiallisen kehityksensä tuloksena omaperäisesti hieno suomalainen järjestelmä, jolla lienee myös mittava määrä sisäistä kehityspotentiaalia. Älköön siis tuo järjestelmä jääkö historiansa vangiksi. Vaikka käsitys oikeudenmukaisuudesta on vahvasti eurooppalaistunut ja edelleenkin eurooppalaistuva, oikeudenmukaisuuden toteuttamisjärjestelmät pysyvät jatkossakin pääosin kansallisina. Hallintolainkäytön kehittämisessä, kuten kaikessa tuomitsemistoiminnan kehittämisessä, on myös hyödynnettävä tuomioistuinlaitoksen omaa asiantuntemusta ja aikaisempaa soveltamiskokemusta.

Perustuslain 21 §:n säännökset merkitsevät toimeksiantoa lainsäätäjälle määrittää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset myös hallintolainkäytössä. Hallintolainkäyttölain säätämisellä perustuslakiin perustuva määritystehtävä on tullut vain pieneltä osalta täytetyksi. Jos määritystehtävää ei jatketa, hallintolainkäytöstä voi tulla rampautuva lainkäyttöjärjestelmä, josta esimerkiksi hallinnolliset sanktiot siirtyvät yleisten tuomioistuinten käsiteltäviksi, koska prosessinormisto ei täytä riittäviä oikeussuojatakeita. Hallintolainkäytön muutoksenhakudominanssin lisäksi on syytä miettiä, tarvitaanko hallintolainkäytössä muuntyyppisiä oikeussuojakeinoja, joissa oikeussuojan keskeinen idea on preventiivisyys, ei siis vain repressiivisyys. Kehittämistehtävässä on siis kysymys hallintolainkäytön huomisen järjestämisestä ja turvaamisesta.

Aloitin siteeraamalla korkeimman hallinto-oikeuden entisen presidentin sanoja. Lopetan siteeraamalla vuodelta 1946 olevaa Yhdysvaltain korkeimman oikeuden ratkaisua. Näiden sanojen takana oli presidentti Rooseveltin aikoinaan korkeimpaan oikeuteen nimittämä tuomari *Felix Frankfurter* ja tapaus oli First Iowa Coop v. Power Comm'n 328 U.S. 152. Sanat muistuttavat siitä, että pelkkä nopeus ei ole oikeudenmukaisuuden ainoa tai paras tae, mutta ilman hyvin suunniteltua ajankäyttöä tai juttujen merkittävyyteen suhteutettua resurssien käyttöä lainkäyttötoiminnassa tuskin on tarpeeksi oikeudenmukaisuuttakaan.

"In any event, mere speed is not a test of justice. Deliberate speed is. Deliberate speed takes time. But it is time well spent."

Liitetaulukot I–IV

TAULUKKO I

PÄÄTÖS (vuonna 2000 annetut)	**ASIAN LAATU**	**KOKONAISKESTO**
7.6.2000 t. 1889	mielenterveys	0 v – 6 kk – 22 pv
30.6.2000 t. 1996	lastensuojelu, täytäntöönpano	0 v – 3 kk – 14 pv
22.8.2000 t. 2204	toimeentulotuki	0 v – 11 kk – 28 pv
29.8.2000 t. 1736	toimeentulotuki	1 v – 8 kk – 19 pv
29.8.2000 t. 1738	toimeentulotuki	0 v – 11 kk – 8 pv
3.10.2000 t. 2456	mielenterveys	0 v – 10 kk – 4 pv
5.10.2000 t. 2482	toimeentulotuki	1 v – 1 kk – 10 pv
5.10.2000 t. 2483	toimeentulotuki	1 v – 6 kk – 18 pv
6.10.2000 t. 2486	toimeentulotuki	1 v – 2 kk – 29 pv
6.10.2000 t. 2487	toimeentulotuki	1 v – 4 kk – 4 pv
6.10.2000 t. 2502	toimeentulotuki	1 v – 1 kk – 25 pv
9.10.2000 t. 2533	asiakirjajulkisuus	0 v – 8 kk – 28 pv
10.10.2000 t. 2539	rakennusvalvonta, uhkasakko	1 v – 10 kk – 1 pv
13.10.2000 t. 2572	liikennelupa	1 v – 3 kk – 21 pv
3.11.2000 t. 2788	aseasia	1 v – 4 kk – 18 pv
6.11.2000 t. 2806	toimeentulotuki	1 v – 4 kk – 8 vp
6.11.2000 t. 2808	toimeentulotuki	1 v – 0 kk – 9 pv
6.11.2000 t. 2812	lastensuojelu	1 v – 3 kk – 2 pv
6.11.2000 t. 2817	mielenterveys	0 v – 4 kk – 20 pv
6.11.2000 t. 2816	mielenterveys	0 v – 8 kk – 3 pv
9.11.2000 t. 2881	lastensuojelu	1 v – 6 kk – 17 pv
9.11.2000 t. 2886	toimeentulotuki	1 v – 4 kk – 29 pv
10.11.2000 t. 2876	lastensuojelu, täytäntöönpano	0 v – 4 kk
10.11.2000 t. 2877	toimeentulotuki	1 v – 7 kk – 17 vp
10.11.2000 t. 2886	lastensuojelu	1 v – 1 kk – 3 pv
10.11.2000 t. 2887	lastensuojelu	1 v – 0 kk – 19 pv
13.11.2000 t. 2903	toimeentulotuki	1 v – 9 kk – 11 pv
13.11.2000 t. 2908	jätehuolto	1 v – 0 kk – 4 pv
28.11.2000 t. 3127	sotainvalidien ja -veteraanien sairauskulukorvaus	1 v – 3 kk – 16 pv
7.12.2000 t. 3187	lastensuojelu	1v–10kk–26pv
20.12.2000 t. 3278	lastensuojelu	1 v – 2 kk – 12 pv
20.12.2000 t. 3284	toimeentulotuki	1 v – 1 kk – 4 pv
20.12.2000 t. 3285	toimeentulotuki	0 v – 11 kk – 2 pv

TAULUKKO II

PÄÄTÖS (vuonna 2001 annetut)	ASIAN LAATU	KOKONAISKESTO
17.1.2001 t. 65	rakennuslupa	2 v – 1 kk – 1 pv
22.1.2001 t. 98	rakennuslupa	0 v – 11 kk – 25 pv
24.1.2001 t. 105	rakennuslupa	0 v – 11 kk – 8 pv
24.1.2001 t. 117	lastensuojelu, täytäntöönpano	0 v – 3 kk – 19 pv
26.1.2001 t. 134	muu tieasia (liikennemerkki)	1 v – 3 kk – 18 pv
28.2.2001 t. 331	liikennelupa	1 v – 1 kk – 17 pv
28.2.2001 t. 331	liikennelupa, täytäntöönpano	0 v – 11 kk – 26 pv
8.3.2001 t. 421	etuosto-oikeus	2 v – 6 kk – 14 pv
23.3.2001 t. 545	takautuva TV-maksu	1 v – 1 kk – 0 pv
23.3.2001 t. 549	TV-tarkastusmaksu	1 v – 3 kk – 9 pv
23.3.2001 t. 555	aseasia	1 v – 4 kk – 24 pv
23.3.2001 t. 557	aseasia	1 v – 9 kk – 5 pv
29.3.2001 t. 626	mielenterveysasia	0 v – 8 kk – 8 pv
3.4.2001 t. 681	lastensuojelu	1 v – 4 kk – 2 pv
4.4.2001 t. 703	rakennuslupa	1 v – 4 kk – 19 pv
18.4.2001 t. 886	työsuojelu, uhkasakko	1 v – 2 kk – 3 pv
23.4.2001 t. 926	tietosuoja	0 v – 11 kk
26.4.2001 t. 965	lastensuojelu	2 v – 1 kk – 1 pv
9.5.2001 t. 1020	toimeentulotuki	1 v – 8 kk – 1 pv
9.5.2001 t. 1021	toimeentulotuki	1 v – 6 kk – 12 pv
9.5.2001 t. 1022	toimeentulotuki	1 v – 4 kk – 17 pv
9.5.2001 t. 1023	toimeentulotuki	1 v – 3 kk – 13 pv
14.5.2001 t. 1066	ympäristölupa (vanha lainsäädäntö)	1 v – 5 kk – 7 pv
18.5.2001 t. 1183	opiskelija-asia	1 v – 8 kk – 3 pv
23.5.2001 t. 1227	toimeentulotuki	1 v – 3 kk – 22 pv
28.5.2001 t. 1266	lastensuojelu	1 v – 2 kk – 20 pv
28.5.2001 t. 1273	mielenterveys	0 v – 8 kk – 20 pv
29.5.2001 t. 1297	lastensuojelu	1 v – 7 kk – 29 pv
29.5.2001 t. 1298	lastensuojelu	1 v – 7 kk – 29 pv
29.5.2001 t. 1299	lastensuojelu	1 v – 7 kk – 29 pv
29.5.2001 t. 1300	lastensuojelu	1 v – 7 kk – 29 pv
29.5.2001 t. 1301	lastensuojelu	1 v – 7 kk – 29 pv
29.5.2001 t. 1302	lastensuojelu	1 v - 7 kk – 29 pv
29.5.2001 t. 1303	lastensuojelu	1 v – 7 kk – 29 pv
30.5.2001 t. 1310	rakennuslupa	1 v – 3 kk – 13 pv
4.6.2001 t. 1348	lastensuojelu	2 v – 4 kk – 2 pv
12.6.2001 t. 1412	mielenterveys	0 v – 9 kk – 19 pv
12.6.2001 t. 1416	mielenterveys	0 v – 4 kk – 20 pv
13.6.2001 t. 1443	ulkomaalaisasia	0 v – 11 kk – 17 pv
18.6.2001 t. 1459	jätehuolto	1 v – 0 kk – 16 pv
18.6.2001 t. 1460	jätehuolto	1 v – 2 kk – 7 pv
27.6.2001 t. 1511	vesikulkuneuvoliikenteen rajoittaminen	1 v – 4 kk – 4pv
29.6.2001 t. 1523	maksuvapautus	1 v – 3 kk – 15 pv
5.7.2001 t. 1577	lunastusasia (tutkimuslupa)	2 v – 2 kk – 28 pv
13.7.2001 t. 1656	maksuvapautus	1 v – 5 kk – 6 pv
17.7.2001 t. 1677	toimeentulotuki	2 v – 3 kk – 11 pv
17.7.2001 t. 1678	toimeentulotuki	2 v – 0 kk – 29 pv
18.7.2001 t. 1685	toimeentulotuki	1 v – 8 kk – 2 pv

18.7.2001 t. 1686	toimeentulotuki	1 v – 5 kk – 23 pv
1.8.2001 t. 1729	virka-apupyyntö	2 v – 7 kk – 8 pv
1.8.2001 t. 1736	rakennusvalvonta, uhkasakko	1 v – 11 kk – 0 pv
8.8.2001 t. 1777	lastensuojelu	1 v – 1 kk – 23 pv
14.8.2001 t. 1811	aseasia	1 v – 4 kk – 3 pv
22.8.2001 t. 1905	etuosto-oikeus	1 v – 9 kk – 7 pv
29.8.2001 t. 1992	ulkomaalaisasia	1 v – 2 kk – 3 pv
3.9.2001 t. 2039	rakennuslupa	2 v – 2 kk – 5 pv
3.9.2001 t. 2042	lastensuojelu	1 v – 6 kk – 1 pv
6.9.2001 t. 2096	palvelustietotodistus	1 v – 10 kk – 4 pv
11.9.2001 t. 2151	lastensuojelu	1 v – 2kk – 20 pv
13.9.2001 t. 2175	rakennuslupa	1 v – 11 kk – 28 pv
14.9.2001 t. 2202	lastensuojelu	0 v – 11 kk – 2 pv
24.9.2001 t. 2297	toimeentulotuki	2 v – 3 kk – 17 pv
25.9.2001 t. 2306	toimeentulotuki	2 v – 8 kk – 5 pv
25.9.2001 t. 2307	toimeentulotuki	2 v – 7 kk – 1 pv
26.9.2001 t. 2286	poikkeamispäätös	1 v – 0 kk – 25 pv
28.9.2001 t. 2349	lastensuojelu, täytäntöönpano	0 v – 2 kk – 0 pv
28.9.2001 t. 2350	lastensuojelu, täytäntöönpano	0 v – 2 kk – 4 pv
1.10.2001 t. 2365	lastensuojelu	1 v – 2 kk – 4 pv
2.10.2001 t. 2371	TV-ilmoituksen peruuntuminen	1 v – 1 kk – 3 pv
3.10.2001 t. 2382	vammaispalvelu	1 v – 11 kk – 13 pv
16.10.2001 t. 2504	mielenterveys	0 v – 5 kk – 1 pv
17.10.2001 t. 2511	maksuvapautus	1 v – 0 kk – 20 pv
24.10.2001 t. 2581	liikennelupa	2 v – 1 kk – 1 pv
24.10.2001 t. 2586	liikennelupa	1 v – 6 kk – 14 pv
26.10.2001 t. 2621	aseasia	1 v – 6 kk – 15 pv
26.10.2001 t. 2624	ylikuormamaksu	2 v – 0 kk – 27 pv
30.10.2001 t. 2658	ylimääräisen tilintarkastajan määrääminen	1 v – 10 kk – 9 pv
1.11.2001 t. 2703	lastensuojelu	1 v – 8 kk – 2 pv
1.11.2001 t. 2706	mielenterveys	0 v – 9 kk – 5 pv
1.11.2001 t. 2708	mielenterveys	0 v – 7 kk – 25 pv
8.11.2001 t. 2776	lastensuojelu, täytäntöönpano	0 v – 1 kk – 27 pv
9.11.2001 t. 2782	ulkomaalaisasia	1 v – 7 kk – 5 pv
12.11.2001 t. 2804	rakennuslupa	1 v – 7 kk – 19 pv
14.11.2001 t. 2831	vammaispalvelu	1 v – 9 kk – 26 pv
21.11.2001 t. 2889	lastensuojelu	1 v – 2 kk – 8 pv
21.11.2001 t. 2892	vesiliikenteen rajoittaminen	2 v – 3 kk – 28 pv
22.11.2001 t. 2893	rakennusvalvonta	2 v – 3 kk – 10 pv
5.12.2001 t. 3029	lastensuojelu	1 v – 9 kk – 25 pv
5.12.2001 t. 3030	lastensuojelu	1 v – 9 kk – 25 pv
11.12.2001 t. 3097	purkamislupa	1 v – 5 kk – 19 pv
13.12.2001 t. 3117	lastensuojelu	1 v – 4 kk – 3 pv
13.12.2001 t. 3119	elatustuen takaisinperintä	2 v – 7 kk – 7 pv
27.12.2001 t. 3246	vammaispalvelu	1 v – 3 kk – 28 pv
28.12.2001 t. 3331	lastensuojelu	0 v – 10 kk – 13 pv
30.12.2001 t. 3332	rakennuslupa	2 v – 0 kk – 10 pv
31.12.2001 t. 3311	toimeentulotuki	1 v – 6 kk – 10 pv

TAULUKKO III

PÄÄTÖS (vuonna 2002 annetut)	ASIAN LAATU	KOKONAISKESTO
4.1.2002 t. 10	koulukuljetus	1 v – 4 kk – 5 pv
18.1.2002 t. 143	lastensuojelu	1 v – 6 kk – 8 pv
22.1.2002 t. 158	terveydensuojelu	2 v – 2 kk – 13 pv
29.1.2002 t. 194	elatustuen takaisinperintä	2 v – 9 kk – 1 pv
29.1.2002 t. 195	elatustuen takaisinperintä	2 v – 8 kk – 2 pv
30.1.2002 t. 211	mielenterveys	0 v – 9 kk – 28 pv
31.1.2002 t. 216	rakennuslupa	1 v – 8 kk – 20 pv
5.2.2002 t. 238	rakennusvalvonta	2 v – 3 kk – 23 pv
7.2.2002 t. 268	vammaispalvelu	2 v – 5 kk – 19 pv
8.2.2002 t. 275	aseasia	1 v – 8 kk – 3 pv
8.2.2002 t. 277	aseasia	1 v – 4 kk – 23 pv
8.2.2002 t. 278	mielenterveys	0 v – 6 kk – 27 pv
11.2.2002 t. 286	järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen	1 v – 0 kk – 23 pv
11.2.2002 t. 295	ajokielto	1 v – 8 kk – 18 pv
14.2.2002 t. 325	palvelustietotodistus	0 v – 7 kk – 25 pv
15.2.2002 t. 341	erityinen tarkastus	2 v – 2 kk – 15 pv
18.2.2002 t. 345	mielenterveys	0 v – 5 kk – 15 pv
19.2.2002 t. 359	ulkomaalaisasia	1 v – 10 kk – 7 pv
19.2.2002 t. 362	lastensuojelu	2 v – 4 kk – 28 pv
19.2.2002 t. 363	lastensuojelu	1 v – 9 kk – 24 pv
19.2.2002 t. 364	vammaispalvelu	1 v – 3 kk – 5 pv
5.3.2002 t. 456	ulkomaalaisasia	1 v – 9 kk – 25 pv
6.3.2002 t. 475	toimeentulotuki	1 v – 1 kk – 5 pv
11.3.2002 t. 502	vammaispalvelu	2 v – 6 kk – 10 pv
19.3.2002 t. 599	aseasia	2 v – 0 kk – 28 pv
20.3.2002 t. 615	perusopetuksen avustajapalvelu	1 v – 9 kk – 5 pv
20.3.2002 t. 619	koulukuljetus	1 v – 7 kk – 2 pv
20.3.2002 t. 624	ulkomaalaisasia	1 v – 11 kk – 28 pv
21.3.2002 t. 637	koulukuljetus	1 v – 6 kk – 14 pv
25.2.2002 t. 665	vammaispalvelu	3 v – 1 kk – 28 pv
26.3.2002 t. 679	ulkomaalaisasia	1 v – 0 kk – 6 pv
2.4.2002 t. 747	toimeentulotuki	2 v – 2 kk – 19 pv
4.4.2002 t. 781	oikeusapu	1 v – 4 kk – 14 pv
8.4.2002 t. 806	ulkomaalaisasia	1 v – 0 kk – 15 pv
23.4.2002 t. 967	ulkomaalaisasia	1 v – 8 kk – 15 pv
30.4.2002 t. 1008	toimeentulotuki	2 v – 5 kk – 13 pv
30.4.2002 t. 1013	lastensuojelu	1 v – 4 kk – 16 pv
5.5.2002 t. 1117	poikkeamispäätös	1 v – 7 kk – 12 pv
6.5.2002 t. 1023	rakennuslupa	1 v – 10 kk – 24 pv**
6.5.2002 t. 1026	lastensuojelu	1 v – 3 kk – 6 pv
6.5.2002 t. 1034	ulkomaalaisasia	1 v – 0 kk – 23 pv
17.5.2002 t. 1170	virka-apuasia	1 v – 10 kk – 0 pv
17.5.2002 t. 1174	metsänparannushanke	3 v – 6 kk – 24 pv
21.5.2002 t. 1193	metsänparannus	1 v – 0 kk – 24 pv
24.5.2002 t. 1242	ajokorttiasia	0 v – 7 kk – 23 pv
27.5.2002 t. 1263	mielenterveys	0 v – 8 kk – 6 pv
28.5.2002 t. 1272	ylimääräinen yhtiökokous	1 v – 5 kk – 5 pv
28.5.2002 t. 1281	lastensuojelu	1 v – 5 kk – 13 pv

28.5.2002 t. 1295	kansalaisuusasia	1 v – 9 kk – 20 pv
29.5.2002 t. 1315	autokoululupa	2 v – 0 kk – 3 pv
30.5.2002 t. 1317	vammaispalvelu	3 v – 2 kk – 13 pv
30.5.2002 t. 1342	maksuvapautus	1 v – 8 kk – 12 pv
11.6.2002 t. 2884	liikennelupa	1 v – 7 kk – 15 pv
17.6.2002 t. 1510	erityinen tarkastus	1 v – 2 kk – 19 pv
20.6.2002 t. 1555	erityinen tarkastus	1 v – 9 kk – 7 pv
26.6.2002 t. 1642	jätehuolto, uhkasakko	1 v – 8 kk – 0 pv
26.6.2002 t. 1649	vammaispalvelu	2 v – 3 kk – 27 pv
16.7.2002 t. 1760	rakennusvalvonta	2 v – 11 kk – 5 pv
19.7.2002 t. 1775	vammaispalvelu	2 v – 6 kk – 0 pv
31.7.2002 t. 1802	vammaispalvelu	1 v – 6 kk – 7 pv
31.7.2002 t. 1809	lastensuojelu	1 v – 6 kk – 1 pv
14.8.2002 t. 1859	terveydensuojelu	1 v – 6 kk – 15 pv
15.8.2002 t. 1866	lastensuojelu	1 v – 7 kk – 4 pv
26.8.2002 t. 1949	oikeusapu	0 v – 11 kk – 5 pv
28.8.2002 t. 2002	ulkomaalaisasia	0 v – 8 kk – 29 pv
2.9.2002 t. 2032	toimeentulotuki	1 v – 7 kk – 2 pv
2.9.2002 t. 2034	toimeentulotuki	1 v – 1 kk – 1 pv
9.9.2002 t. 2113	rakennuslupa	0 v – 8 kk – 1 pv
9.9.2002 t. 2122	nimiasia	1 v – 6 kk – 13 pv
12.9.2002 t. 2158	aseasia	1 v – 3 kk – 4 pv
13.9.2002 t. 2169	vammaispalvelu	1 v – 6 kk – 28 pv
16.9.2002 t. 2181	rakennusvalvonta	3 v – 0 kk – 0 pv
17.9.2002 t. 2184	lastensuojelu, täytäntöönpano	0 v – 2 kk – 7 pv
18.9.2002 t. 2212	poikkeamislupa	2 v – 3 kk – 24 pv
18.9.2002 t. 2222	ulkomaalaisasia	0 v – 7 kk – 26 pv
19.9.2002 t. 2236	ulkomaalaisasia	0 v – 9 kk – 22 pv
20.9.2002 t. 2241	palvelustietotodistus	1 v – 2 kk – 17 pv
20.9.2002 t. 2249	mielenterveys	0 v – 7 kk – 19 pv
25.9.2002 t. 2298	toimeentulotuki	3 v – 4 kk – 13 pv
1.10.2002 t. 2337	toimeentulotuki	2 v – 5 kk – 22 pv
3.10.2002 t. 2372	toimeentulotuki	0 v – 9 kk – 20 pv
3.10.2002 t. 2376	toimeentulotuki	1 v – 1 kk – 11 pv
4.10.2002 t. 2385	mielenterveys	0 v – 5 kk – 18 pv
7.10.2002 t. 2407	toimeentulotuki	2 v – 0 kk – 24 pv
7.10.2002 t. 2408	toimeentulotuki	2 v – 8 kk – 25 pv
7.10.2002 t. 2410	jätehuolto	1 v – 4 kk – 9 pv
7.10.2002 t. 2418	mielenterveys	0 v – 7 kk – 23 pv
9.10.2002 t. 2462	toimeentulotuki	3 v – 0 kk – 3 pv
9.10.2002 t. 2467	toimenpidelupa	1 v – 11 kk – 2 pv
10.10.2002 t. 2474	toimeentulotuki	1 v – 9 kk – 21 pv
10.10.2002 t. 2475	toimeentulotuki (annettu yhteisellä päätöksellä)	2 v – 8 kk – 8 pv 2 v – 6 kk – 5 pv 2 v – 4 kk – 23 pv
10.10.2002 t. 2477	toimeentulotuki	2 v – 11 kk – 13 pv
11.10.2002 t. 2509	jätehuolto	1 v – 7 kk – 15 pv
11.10.2002 t. 2511	kiinteistötoimitusmaksu	1 v – 4 kk – 0 pv***
14.10.2002 t. 2522	koulukuljetus	1 v – 1 kk – 0 pv
22.10.2002 t. 2657	jätehuolto	1 v – 1 kk – 22 pv
23.10.2002 t. 2676	vammaisen pysäköintilupa	0 v – 8 kk – 2 pv
29.10.2002 t. 2746	mielenterveys	0 v – 11 kk – 6 pv
29.10.2002 t. 2753	rakennusvalvonta	2 v – 4 kk – 9 pv
6.11.2002 t. 2807	yksityiset sosiaalipalvelut	2 v – 11 kk – 14 pv

6.11.2002 t. 2861	lastensuojelu	1 v – 5 kk – 7 pv
6.11.2002 t. 2862	vammaispalvelu	1 v – 6 kk – 10 pv
6.11.2002 t. 2876	rakennusvalvonta, uhkasakko	0 v – 9 kk – 21 pv
12.11.2002 t. 2941	suunnittelutarveratkaisu	1 v – 4 kk – 17 pv
12.11.2002 t. 2946	poikkeamispäätös	2 v – 2 kk – 17 pv
19.11.2002 t. 3008	toimeentulotuki	3 v – 0 kk – 23 pv
22.11.2002 t. 3045	ulkomaalaisasia	1 v – 2 kk – 29 pv
27.11.2002 t. 3105	lastensuojelu	1 v – 3 kk – 20 pv
27.11.2003 t. 3108	lastensuojelu	1 v – 8 kk – 13 pv
27.11.2002 t. 3109	lastensuojelu	1 v – 8 kk – 13 pv
27.11.2002 t. 3110	lastensuojelu	1 v – 8 kk – 13 pv
29.11.2002 t. 3138	toimenpidelupa	2 v – 2 kk – 9 pv
2.12.2002 t. 3168	rakentamiskehotus	3 v – 0 kk – 3 pv
2.12.2002 t. 3169	rakentamiskehotus	3 v – 0 kk – 3 pv
2.12.2002 t. 3170	rakentamiskehotus	3 v – 0 kk – 3 pv
4.12.2002 t. 3207	rakennusvalvonta	2 v – 2 kk – 21 pv
12.12.2002 t. 3286	vammaispalvelu	1 v – 3 kk – 28 pv
12.12.2002 t. 3287	vammaispalvelu	1 v – 8 kk – 7 pv
12.12.2002 t. 3298	poikkeamispäätös	2 v – 0 kk – 27 pv
16.12.2002 t. 3325	toimeentulotuki	2 v – 6 kk – 2 pv
17.12.2002 t. 3340	mielenterveys	0 v – 7 kk – 14 pv
17.12.2002 t. 3343	vammaispalvelu	0 v – 8 kk – 26 pv
31.12.2002 t. 3513	TV-tarkastusmaksu	1 v – 8 kk – 19 pv
31.12.2002 t. 3552	mielenterveys	0 v – 7 kk – 11 pv

** lupaprosessin kesto kokonaisuudessaan 5 v 4 kk 13 pv laskettuna luvan ensimmäisestä myöntämisestä
***laskettuna KHO:n palautuspäätöksestä; valituksenalaisesta maksupäätöksestä laskettuna kokonaiskesto 4 v 10 kk 8 pv

TAULUKKO IV

PÄÄTÖS (vuonna 2003 annetut)	ASIAN LAATU	KOKONAISKESTO
9.1.2003 t. 26	suunnittelutarveratkaisu	1 v – 9 kk – 18 pv
14.1.2003 t. 66	ulkomaalaisasia	0 v – 10 kk – 24 pv
20.1.2003 t. 103	holhousasia	1 v – 3 kk – 25 pv
21.1.2003 t. 116	rakennusvalvonta	1 v – 4 kk – 17 pv
27.1.2003 t. 176	lastensuojelu	1 v – 7 kk – 9 pv
10.2.2003 t. 293	etuosto-oikeus	1 v – 9 kk – 23 pv
12.2.2003 t. 327	virkamiesasia (taloudellinen etu)	1 v – 10 kk – 20 pv
14.2.2003 t. 346	poikkeamispäätös	2 v – 7 kk – 25 pv
17.2.2003 t. 355	vammaispalvelu	1 v – 9 kk – 14 pv
26.2.2003 t. 422	vammaispalvelu	2 v – 1 kk – 1 pv
28.2.2003 t. 440	toimeentulotuki	0 v – 10 kk – 10 pv
3.3.2003 t. 452	mielenterveys	0 v – 9 kk – 18 pv
7.3.2003 t. 505	taksilupa	2 v – 9 kk – 6 pv
11.3.2003 t. 522	vammaispalvelu	1 v – 4 kk – 11 pv
17.3.2003 t. 569	vammaispalvelu	1 v – 8 kk – 27 pv
18.3.2002 t. 579	mielenterveys	0 v – 6 kk – 5 pv
19.3.2003 t. 594	lastensuojelu	1 v – 3 kk – 16 pv
19.3.2003 t. 595	lastensuojelu	0 v – 11 kk – 8 pv
25.3.2003 t. 677	toimeentulotuki	1 v – 2 kk – 3 pv
25.3.2003 t. 678	toimeentulotuki	1 v – 10 kk – 10 pv
25.3.2003 t. 679	toimeentulotuki	2 v – 0 kk – 12 pv
25.3.2003 t. 680	toimeentulotuki	3 v – 0 kk – 11 pv
27.3.2003 t. 739	TV-tarkastusmaksu	1 v – 9 kk – 11 pv
27.3.2003 t. 743	takautuva TV-maksu	2 v – 3 kk – 26 pv
1.4.2003 t. 785	virkamiesasia (taloudellinen etu)	2 v – 1 kk – 3 pv
1.4.2003 t. 795	lastensuojelu	2 v – 1 kk – 17 pv
2.4.2003 t. 812	koulumatkakustannukset	2 v – 1 kk – 12 pv
4.4.2003 t. 841	toimeentulotuki	3 v – 3 kk – 26 pv
9.4.2003 t. 918	nimiasia	0 v – 9 kk – 1 pv
10.4.2003 t. 932	kansalaisuusasia	1 v – 4 kk – 12 pv
11.4.2003 t. 939	rakennusvalvonta, uhkasakko	1 v – 5 kk – 3 pv
11.4.2003 t. 947	rakennuslupa	1 v – 7 kk – 13 pv
30.4.2003 t. 1081	tietosuoja	0 v – 8 kk – 22 pv
6.5.2003 t. 1117	lastensuojelu	1 v – 4 kk – 23 pv
14.5.2003 t. 1163	lastensuojelu	1 v – 0 kk – 7 pv
15.5.2003 t. 1177	liikennelupa	2 v – 11 kk – 15 pv
23.5.2003 t. 1266	poikkeamispäätös	3 v – 3 kk – 8 pv
10.6.2003 t. 1427	toimenpidelupa	2 v – 6 kk – 9 pv
11.6.2003 t. 1436	vammaispalvelu	1 v – 10 kk – 2 pv
12.6.2003 t. 1459	rakennuslupa	3 v – 8 kk – 8 pv
17.6.2003 t. 1500	ulkomaalaisasia	1 v – 4 kk – 16 pv
17.6.2003 t. 1507	rakennusvalvonta	2 v – 6 kk – 4 pv
24.6.2003 t. 1545	poikkeamispäätös	1 v – 4 kk – 19 pv
24.6.2003 t. 1547	takautuva TV-maksu	1 v – 6 kk – 12 pv
27.6.2003 t. 1584	lastensuojelu	1 v – 8 kk – 9 pv
9.7.2003 t. 1654	ajokorttiasia	1 v – 2 kk – 22 pv
15.7.2003 t. 1665	suunnittelutarveratkaisu	2 v – 4 kk – 3 pv
15.7.2003 t. 1666	toimenpidelupa	2 v – 1 kk – 28 pv

29.7.2003 t. 1705	vammaispalvelu	1 v – 11 kk – 15 pv
30.7.2003 t. 1724	poikkeamispäätös	2 v – 6 kk – 7 pv
30.7.2003 t. 1726	poikkeamispäätös	2 v – 3 kk – 21 pv
30.7.2003 t. 1727	poikkeamispäätös	2 v – 2 kk – 5 pv
18.8.2003 t. 1828	poikkeamispäätös	1 v – 11 kk – 7 pv
18.8.2003 t. 1830	rakennuslupa	2 v – 1 kk – 22 pv
20.8.2003 t. 1897	terveydensuojelu	2 v – 0 kk – 14 pv
28.8.2003 t. 1977	poikkeamispäätös	2 v – 3 kk – 10 pv
1.9.2003 t. 2006	erityinen tarkastus	2 v – 3 kk – 0 pv
10.9.2003 t. 2090	lastensuojelu	1 v – 3 kk – 5 pv
11.9.2003 t. 2110	tietosuoja	1 v – 2 kk – 13 pv
11.9.2003 t. 2111	tietosuoja	1 v – 2 kk – 13 pv
11.9.2003 t. 2113	suunnittelutarveratkaisu	1 v – 11 kk – 23 pv
12.9.2003 t. 2137	poikkeamispäätös	2 v – 5 kk – 10 pv
15.9.2003 t. 2149	poikkeamispäätös	2 v – 3 kk – 9 pv
16.9.2003 t. 2167	vammaispalvelu	2 v – 4 kk – 21 pv
19.9.2003 t. 2261	poikkeamispäätös	2 v – 11 kk – 6 pv
23.9.2003 t. 2281	poikkeamispäätös	1 v – 4 kk – 20 pv
24.9.2003 t. 2286	toimeentulotuki	1 v – 5 kk – 20 pv
24.9.2003 t. 2287	toimeentulotuki	1 v – 11 kk – 20 pv
24.9.2003 t. 2288	toimeentulotuki	3 v – 1 kk – 1 pv
24.9.2003 t. 2289	toimeentulotuki	1 v – 10 kk – 16 pv
24.9.2003 t. 2290	toimeentulotuki	1 v – 10 kk – 16 pv
25.9.2003 t. 2302	vammaispalvelu	1 v – 11 kk – 28 pv
25.9.2003 t. 2303	vammaispalvelu	2 v – 3 kk – 12 pv
25.9.2003 t. 2311	rakennusvalvonta, uhkasakko	2 v – 0 kk – 20 pv
3.10.2003 t. 2359	poikkeamispäätös	2 v – 2 kk – 7 pv
6.10.2003 t. 2369	poikkeamispäätös	1 v – 10 kk – 28 pv
6.10.2003 t. 2370	poikkeamispäätös	1 v – 10 kk – 28 pv
14.10.2003 t. 2472	toimeentulotuki	1 v – 4 kk – 16 pv
14.10.2003 t. 2473	toimeentulotuki	1 v – 8 kk – 19 pv
15.10.2003 t. 2488	toimeentulotuki	2 v – 1 kk – 18 pv
21.10.2003 t. 2556	rakennuslupa	2 v – 7 kk – 20 pv
22.10.2003 t. 2560	poikkeamispäätös	2 v – 5 kk – 18 pv
7.11.2003 t. 2734	takautuva TV-maksu	2 v – 4 kk – 21 pv
17.11.2003 t. 2840	poikkeamispäätös	2 v – 2 kk – 18 pv
17.11.2003 t. 2848	mielenterveys	1 v – 3 kk – 5 pv
19.11.2003 t. 2902	toimeentulotuki	3 v – 0 kk – 17 pv
25.11.2003 t. 2983	erityinen tarkastus	2 v – 9 kk – 13 pv
27.11.2003 t. 3028	maastoliikenne	2 v – 4 kk – 21 pv
2.12.2003 t. 3066	lastensuojelu	2 v – 5 kk – 13 pv
2.12.2003 t. 3071	rakennuslupa	2 v – 1 kk – 2 9 pv
4.12.2003 t. 3109	yhdistyksen kokouksen kutsuminen	2 v – 10 kk – 19 pv
9.12.2003 t. 3168	toimeentulotuki	2 v – 1 kk – 8 pv
10.12.2003 t. 3200	rakennuslupa	2 v – 5 kk – 14 pv
11.12.2003 t. 3210	toimeentulotuki	2 v – 2 kk – 24 pv
11.12.2003 t. 3211	toimeentulotuki	2 v – 2 kk – 24 pv
11.12.2003 t. 3212	toimeentulotuki	2 v – 4 kk – 29 pv
23.12.2003 t. 3373	vammaispalvelu	2 v – 3 kk – 5 pv
30.12.2003 t. 3431	toimenpidelupa	2 v – 10 kk – 3 pv
30.12.2003 t. 3432	suunnittelutarveratkaisu	2 v – 3 kk – 2 pv
30.12.2003 t. 3433	rakennuslupa	2 v – 1 kk – 28 pv
31.12.2003 t. 3462	katusuunnitelma	2 v – 7 kk – 28 pv
31.12.2003 t. 3523	puistosuunnitelma	2 v – 0 kk – 13 pv

Abstract

Eija Siitari-Vanne

MAKING ADMINISTRATIVE ADJUDICATION MORE EFFECTIVE

An Analysis of the Need to Develop the Organisational and Procedural Rules of Administrative Adjudication

Procedure in administrative courts and other administrative judicial bodies is governed by the Administrative Judicial Procedure Act (586/1996; *hallintolainkäyttölaki*, "AJPA"). The AJPA is largely based on the preceding generally applicable legislation on administrative adjudication, that is, the Act on Administrative Appeals (154/1950; *laki muutoksenhausta hallintoasioissa*), as well as on principles developed in the case-law of the Supreme Administrative Court. In practice, these principles lay down also how the courts' jurisdiction is determined in the various types of cases in administrative adjudication, such as municipal appeals, the many forms of social welfare appeals and tax appeals. An instance of general procedural legislation, the AJPA is a compact framework act with a broad scope of discretion in application.

There are many provisions governing administrative adjudication also elsewhere in the law. Since the entry into force of the AJPA, there has been a marked increase especially in the provisions relating to mandatory self-rectification preceding appellate proceedings, as well as in the provisions concerning standing to appeal, both as regards first appeal to a regional Administrative Court and further appeal to the Supreme Administrative Court. With the AJPA directing most appeals against administrative decisions first to the Administrative Courts, this development has meant also that the authority which made the original decision has more frequently the right to appeal against a ruling by an Administrative Court amending or overturning the decision.

The author does not consider that such special provisions are a problem *per se* as regards the development of administrative adjudication, because they constitute an authoritative and coherent set of rules for issues which otherwise would be left to be decided by case-law. Nevertheless, the author presents certain criticism against the positions taken by the Committee for Constitutional Law in the Parliament, resulting in a situation where no legislation has been passed to achieve procedural efficiency in administrative adjudication, or

where special arrangements have been laid down with little regard to the internal consistency of the system.

The research covers the development needs of administrative adjudication from the point of view of judicial effectiveness. In this context, effectiveness covers both the time efficiency of adjudication and the substantive impact of the rulings handed down by the courts. The time efficiency of adjudication is looked at in the light of the case-law of the European Court of Human Rights ("ECHR") on Articles 6 and 13 of the Council of Europe Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("European Human Rights Convention") and in relation to the requirements of appropriateness and promptness in section 21 of the Constitution of Finland.

Judicial effectiveness is also examined from the point of view of Community law. In general, the effectiveness required by Community law is easily achieved in administrative adjudication, because there are very few appeal restrictions and appeals can be directed against a broad array of administrative decisions. Hence, there is no great need in administrative adjudication for any expansion of the right to appeal, at least not for the furtherance of the Community law principles of effectiveness and equivalence. Nevertheless, the system of administrative adjudication could use some development, so as to achieve a situation where an administrative court can be seized of a matter where an administrative authority stays passive or where there is no pressing need for national administrative action in the first place. This development is called for precisely for access to justice in the application of Community law.

In the case-law of the ECHR, the requirement of a prompt hearing in Article 6(1) of the European Human Rights Convention is approached holistically, considering the legal nature of the case, its importance to the parties, the parties' own litigation measures, and the case management of the court. The case management of the court is examined especially so as to determine whether there have been long periods of passivity, with no measures taken or directed by the court at all.

According to the relevant case-law, special promptness is necessary in those types of cases where an individual's social welfare, wages, salary, pension or other financial interests, or an individual's capacity to pursue a profession or business, are concerned. Likewise, special promptness is called for in cases where the appellant is in a precarious procedural situation owing to advanced age, illness or handicap. When a case has been pending for a significantly extended period of time, which in practice means at least ten years' total duration, the state is as a rule primarily liable for the delay, even if some of the delay has ensued from the measures of the parties. In its recent case-law, the ECHR has stressed the importance of active case management by the court.

In administrative adjudication the cases are prepared in written proceedings, with long periods of passivity being relatively common; this means that the

cases, when prolonged, may be susceptible to an assessment of the delay from the point of view of state liability. Moreover, the scope of administrative adjudication covers also many types of cases where the requirement of special promptness is in effect either because of the legal nature of the case or because of the personal circumstances of the appellant.

In the case-law of the ECHR, Articles 6 and 13 combine to require effective national judicial remedies against procedural delays and national liability regimes where those unreasonable delays that nonetheless happen can be compensated for.

Finland has not adopted this kind of legislation, even though many of the Member States of the Council of Europe have begun law drafting work for precisely this purpose. Procedural delays can in Finland be tackled both in administrative adjudication and other judicial procedure by filing a complaint with one of the supreme overseers of legality in the country. Such complaints have in fact been on the increase. For instance, the greatest single part of the complaints filed with the Chancellor of Justice of the Government in 2004 concerned the activity of the courts. In the absence of legislation to the point, it is likely that there will be more liability cases against the state based expressly on procedural delay being contrary to the European Human Rights Convention. Indeed, the Supreme Court of Sweden has already in 2003 ruled that, as a matter of principle, it is quite possible to award damages directly on the basis of the European Human Rights Convention.

The author argues that the case-law pertaining to Articles 6 and 13 of the European Human Rights Convention gives rise to a need for urgent legislative measures, for the enactment of delay prevention legislation and compensation legislation alike. According to the position taken by the ECHR, it is not an adequately effective anti-delay mechanism to provide for complaint systems where the delay is brought to the attention of some other authority or higher instance. Instead, it is a characteristic of an effective mechanism that the application of the mechanism itself does not result in further delays and that delays are prevented either by taking the main issue directly up for a decision in a higher instance or by the higher instance setting a time limit for the completion of the case at the lower instance, reinforced by a sanction. The provisions of the Constitution on the independence of the judiciary are not a barrier against the development of such safeguards.

The promptness of administrative adjudication is examined also empirically. The data used in the research is taken from the rulings issued by the Hämeenlinna Administrative Court between 2000 and 2002 and from the further appeals against these decisions before the Supreme Administrative Court. The number of cases examined for the comparison of arguments at the different instances was 365. The number of cases examined from the point of view of time efficiency was 305.

The data shows that, when the cases decided in 2000 and the further appeals relating those cases were concerned, the Administrative Court operated more efficiently than the Supreme Administrative Court in 66 per cent of the cases. Correspondingly, the Administrative Court was more efficient in 55 per cent of the cases decided in 2001 and in 67 per cent of the cases decided in 2002. With respect to the cases where the Administrative Court had held an oral hearing, the Administrative Court was more efficient than the Supreme Administrative Court in 77.5 per cent of the cases.

The data shows also that the Administrative Court had decided one in five cases within a month of the conclusion of any intermediate measures, whereas the corresponding proportion in the Supreme Administrative Court was one in a hundred cases. The Administrative Court was able to close over one half (52 per cent) of the cases within three months of the intermediate measures, with the figure for the Supreme Administrative Court being 22 per cent. Again, the percentage of the Administrative Court for cases decided within six months of the intermediate stage was 68 per cent and in the Supreme Administrative Court 50 per cent. It appears from the data that approximately one in five further appeals to the Supreme Administrative Court was decided as late as one year or more after the conclusion of the intermediate measures.

The research shows that, overall, the preparation stage subsequent to the intermediate measures is much shorter in the Administrative Court than it is in the Supreme Administrative Court. Another research topic pertained to the total throughput time of the cases, from the issue of the administrative decision to the handing down of the ruling of the Supreme Administrative Court in that case. This examination showed that the total throughput times have become significantly long in view of the legal nature of the case; this is the situation especially in social welfare cases.

In the analysis of the arguments presented at the two instances, it was found that approximately two thirds of the appellants kept to the same basis of argument in their further appeals or merely developed on their earlier arguments. The development of arguments in further appeals was directed especially against the reasoning of the Administrative Court.

It is evident in the letters of appeal that private individuals may well be in considerable difficulty if they try to pursue their own cases without counsel. For instance, the data contained several cases where the appellant had not noticed that the case in fact had been decided to his or her advantage already in the Administrative Court. The parties clearly also had problems in understanding the reasons supplied by the courts. The use of attorneys and counsel can be expected to improve on the quality of legal argumentation and, at the same time, to make it easier for the courts to perform their adjudicative task.

The author looks at the development of the organisation of administrative adjudication from the premise that certain types of cases, now centralised to one

Administrative Court only, and certain matters for appellate boards could be reassigned to several Administrative Courts, at the same time allowing for specialisation in so far as the resources of the courts so allow. The author has also considered the possibility of more flexibility in terms of jurisdiction, by way of permitting the levelling of workloads by transferring cases from one court to another.

The author proposes a number of measures for the development of legislation governing administrative adjudication, partially by putting into effect certain practical adjustments to the current provisions and partially by carrying out significant reforms going into the very core of administrative adjudication. The proposed adjustments, shown to be necessary by practical experience, include the clarification of the provisions governing oral hearings and the insertion of provisions on substitution of parties into the AJPA.

The proposed significant reforms concern, firstly, the more precise definition of the valid grounds for filing an administrative appeal and of the procedural standing of the authority which issued the original decision. Especially in view of section 21 of the Constitution, it is important to define how the jurisdiction of the Administrative Court arises from the contents of the letter of appeal or other brief, as well as from the rule of law and the prohibition of *reformatio in peius*. In the case-law pertaining to the European Human Rights Convention, administrative sanctions are normally treated as equivalent to criminal charges. There is a need to examine the extent of the consequences of this equivalence, because the legal safeguards in the European Human Rights Convention relating to criminal matters differ somewhat from the legal safeguards available in other adjudication.

Secondly, it is a significant reform issue to determine whether the competence of the administrative courts should be expanded to some degree. Areas where broader competence could be useful are the possibility of amicable settlement, the possibility of ordering precautionary measures, the possibility of considering issues of compensation based on a public-law relationship, as well as the creation of remedies against passivity by the administrative authorities. There would also be some need to broaden the scope of administrative litigation. Finally, one proposed significant reform issue would be to broaden, considerably, the scope of the leave-to-appeal requirement in administrative adjudication.

Finnish Lawyers' Association 2005
ISBN 951-855-244-4

Oikeustapaushakemisto

Korkein oikeus

KKO 2004:117 s. 134
KKO 2004:116 s. 134
KKO 2004:110 s. 409
KKO 2004:97 s. 550
KKO 2004:58 s. 251–253
KKO 2004:42 s. 585
KKO 2003:101 s. 173
KKO 2003:35 s. 141, 587–588
KKO 2002:116 s. 541–542
KKO 2001:112 s. 575
KKO 2000:97 s. 736
KKO 1999:84 s. 584–585
KKO 1999:72 s. 773
KKO 1999:50 s. 777–778
KKO 1998:134 s. 591
KKO 1995:95 s. 585
KKO 1994:7 s. 584
KKO 1993:120 s. 390
KKO 1991:90 s. 410
KKO 1986 II 98 s. 773
KKO 1977 II 28 s. 497
KKO 1950 I 23 s. 772
KKO 1946 II 92 s. 772
KKO 1932 II 374 s. 775

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2004:117 s. 560
KHO 2004:86 s. 431
KHO 2004:82 s. 465
KHO 13.4.2004 taltio 795 s. 597–598
KHO 2003:102 s. 417
KHO 2003:81 s. 501
KHO 2003:69 s. 732
KHO 2003:68 s. 646
KHO 2003:57 s. 466
KHO 2003:39 s. 435
KHO 2003:29 s. 403
KHO 2003:24 s. 659
KHO 2003:17 s. 431
KHO 11.12.2003 taltio 3205 s. 732
KHO 2.9.2003 taltio 2022 (julkaisematon) s. 560
KHO 22.5.2003 taltio 1231 s. 398
KHO 27.3.2003 taltio 756 s. 141
KHO 2002:85 s. 559–560, 738
KHO 2002:75 s. 655
KHO 2002:70 s. 604
KHO 2002:61 s. 366
KHO 2002:43 s. 366
KHO 2002:21 s. 366
KHO 2002:11 s. 384
KHO 20.12.2002 taltio 3400 s. 403
KHO 17.12.2002 taltio 3338 (julkaisematon) s. 399
KHO 4.12.2002 taltio 3203 s. 403
KHO 9.10.2002 taltio 2463 s. 141
KHO 23.9.2002 taltio 2260 (julkaisematon) s. 434
KHO 4.9.2002 taltiot 2061 ja 2062 s. 560
KHO 17.5.2002 taltio 1165 (julkaisematon) s. 435
KHO 3.5.2002 taltio 1020 s. 480–481
KHO 7.2.2002 t. 268 s. 655
KHO 11.12.2001 taltio 3101 s. 141
KHO 9.11.2001 taltio 2782 s. 655
KHO 3.4.2001 taltio 675 s. 732
KHO 2000:64 s. 533
KHO 2000:63 s. 366
KHO 2000:11 s. 400
KHO 27.12.2000 taltio 3328 s. 141
KHO 27.9.2000 taltio 2431 s. 399
KHO 20.9.2000 taltio 2342 s. 141
KHO 11.9.2000 taltio 2237 (julkaisematon) s. 448
KHO 8.6.2000 taltio 1894 s. 626
KHO 10.2.2000 taltio 252 s. 400
KHO 1999:80 s. 400, 652
KHO 1999:69 s. 397
KHO 1999:47 s. 141
KHO 1999:33 s. 448
KHO 4.11.1999 taltio 2964 s. 397
KHO 23.4.1999 taltio 908 s. 689

KHO 18.3.1999 taltio 481 s. 403
KHO 1998:53 s. 531
KHO 1998:16 s. 727
KHO 1.12.1998 taltio 2685 s. 491
KHO 23.3.1998 taltio 501 s. 397
KHO 22.1.1998 taltio 92 s. 400
KHO 1997:128 s. 689
KHO 1997:109 s. 688
KHO 1997:108 s. 688
KHO 1997:66 s. 403
KHO 1997:11 s. 688
KHO 12.9.1997 taltio 2216 s. 483
KHO 1996 B 577 s. 559
KHO 1996 A 35 s. 309
KHO 1996 A 8 s. 431
KHO 1995 A 7 s. 778–779
KHO 23.6.1994 taltio 2965 (julkaisematon) s. 777
KHO 13.5.1994 taltio 2085 s. 628
KHO 1992 A 113 s. 430
KHO 1992 A 65 s. 431
KHO 12.6.1992 taltio 2295 s. 501
KHO 1991 A 23 s. 409
KHO 26.4.1990 taltio 1406 s. 429
KHO 1989 A 95 s. 429
KHO 1989 A 46 s. 405
KHO 1989 B 555 s. 485
KHO 1988 A 47 s. 385
KHO 1988 A 7 s. 481
KHO 1988 B 594 s. 501
KHO 1987 A II 88 s. 429
KHO 7.12.1987 taltio 5459 s. 430
KHO 1986 B II 561 s. 484, 486
KHO 24.3.1986 taltio 1091 (julkaisematon) s. 605
KHO 1985 A II 118 s. 597
KHO 1985 A II 55 s. 405
KHO 21.12.1983 taltio 5492 s. 405
KHO 2.9.1983 taltio 3300 s. 487–488
KHO 1982 B I 52 s. 491
KHO 1982 B I 51 s. 491
KHO 22.1.1981 taltio 332 s. 489
KHO 1980 A II 27 s. 400
KHO 1980 A II 19 s. 405
KHO 1980 B II 518 s. 501
KHO 1980 20.3.1980 taltio 1605 a s. 491
KHO 1979 A II 35 s. 400
KHO 1979 B II 557 s. 501
KHO 1978 A II 170 s. 564
KHO 1978 B I 51 s. 444
KHO 26.3.1977 taltio 1277 s. 400
KHO 1977 B II 596 s. 480
KHO 12.7.1976 taltio 2711 s. 502
KHO 13.5.1976 taltio 1926 s. 481
KHO 9.1.1976 taltio 49 s. 776
KHO 16.6.1975 taltio 2513 s. 501
KHO 26.5.1975 taltio 2153 s. 400
KHO 7.10.1974 taltio 3805 s. 428
KHO 11.2.1974 taltio 604 s. 776
KHO 1974 A II 45 s. 400
KHO 9.3.1973 taltio 983 s. 400
KHO 1971 A II 117 s. 564
KHO 1970 II 620 s. 776
KHO 1969 II 46 s. 405
KHO 1968 II 185 s. 564
KHO 1968 II 184 s. 564
KHO 1967 II 597 s. 776
KHO 1966 II 20 s. 405
KHO 1965 I 55 s. 486
KHO 14.7.1965 t. 2933 (julkaisematon) s. 564
KHO 1961 II 3 s. 405
KHO 1961 II 1 s. 405
KHO 1960 II 148 s. 405
KHO 1958 II 252 s. 564
KHO 1955 II 4 s. 405
KHO 25.5.1949 taltio 2006 (julkaisematon) s. 728
KHO 1944 I 2 s. 486
KHO 1943 II 281 s. 728
KHO 1942 II 487 s. 728
KHO 1942 II 15 s. 728
KHO 1941 I 5 s. 728
KHO 1938 I 6 s. 728

Vakuutusoikeus

Vakuutusoikeus 10.10.2002 (dn:o 4247:2001) s. 573
Vakuutusoikeus 30.5.2002 (dn:o 3696:2001) s. 572
Vakuutusoikeus 19.9.2002 (dn:o 7566:2000) s. 573, 574
Vakuutusoikeus 18.6.2001 (dn:o 9895:99) s. 572–573
Vakuutusoikeus 9.2.2001 (dn:o 8368:99) s. 573

Vakuutusoikeus 21.6.2000 (dn:o 5872:99) s. 572
Vakuutusoikeus 3.2.2000 (dn:o 5272:99) s. 572

Vesiylioikeus

VYO 10.1.1994 taltio 6 s. 777
VYO 22.10.1993 taltio 202 s. 777
VYO 29.1.1993 taltio 10 s. 776–777

Hallinto-oikeudet

Helsingin hallinto-oikeus 21.3.2003 taltio 156/2 s. 701
Hämeenlinnan hallinto-oikeus 4.9.2003 taltio 488/1 s. 474
Hämeenlinnan hallinto-oikeus 10.11.1999 taltio 1004/2 s. 502
Turun hallinto-oikeus 18.11.2002 taltio 630/1 s. 603
Turun hallinto-oikeus 30.12.2002 taltio 743/1 s. 416
Vaasan hallinto-oikeus 18.4.2002 t. 199/1 s. 650

Lääninoikeudet

Turun ja Porin lääninoikeus 26.5.1999 taltio 192/1 s. 397
Uudenmaan lääninoikeus 12.11.1998 taltio 694/2 s. 724

Laillisuusvalvontakäytäntö

Valtioneuvoston oikeuskansleri

AOKS 26.11.2004 (1196/1/03) s. 302
AOK 1.6.2004 (dn:o 1117/1/02) s. 82
AOK 31.5.2004 (dn:o 1301/1/03) s. 82
AOK 14.1.2004 (dn:o 709/1/03) s. 82
AOK 23.2.2001 (dn:o 16/50/99) s. 81

Eduskunnan oikeusasiamies

AOA 5.4.2004 (dn:o 292/4/03) s. 738
AOA 26.3.2004 (dn:o 3038/4/02) s. 738
AOA 9.12.2003 (dn:o 2170/4/03) s. 615
EOA 26.9.2003 (dn:o 1865/4/03) s. 615
EOA 14.7.2003 (dn:o 2475/4/02) s. 615
EOA 9.6.2003 (dn:o 1942/4/01) s. 615
EOA 30.5.2003 (dn:o 1574/4/02) s. 615
EOA 30.5.2003 (dn:o 2768/4/01) s. 615
AOA 26.5.2003 (dn:o 1637/4/01) s. 616
EOA 16.4.2003 (dn:o 577/4/01) s. 615
EOA 28.2.2003 (dn:o 741/4/01) s. 615
EOA 22.11.2002 (dn:o 1206/4/01) s. 613
EOA 28.8.2002 (dn:o 1314/4/01) s. 615
EOA 19.2.2002 (dn:o 2073/4/00) s. 615
AOA 14.3.2001 (dn:o 343/4/00) s. 614
AOA 18.6.2001 (dn:o 2704/4/99) s. 615
EOA 26.6.2001 (dn:o 1595/4/00) s. 712–715
AOA 13.11.2001 (dn:o 829/4/00) s. 613
AOA 20.12.2000 (dn:o 1887/4/98) s. 614
AOA 13.10.2000 (dn:ot 779/4/98 ja 1897/4/98) s. 724
AOA 23.7.2000 (dn:o 1274/4/98) s. 614
AOA 19.6.2000 (dn:o 1546/4/98) s. 614
AOA 12.5.2000 (dn:o 1297/4/01) s. 614

Kansainvälinen tuomioistuin

Case concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium) 14.2.2002 (http://www.icjcij.org/icjwww/idocket/iCOBE/icobejudgment/icobe_ijudgment_20020214.PDF) [käynti 9.1.2004] s. 391
LaGrand Case (Germany v. United States of America) 24.7.2001 (http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/igus/igusjudgment/igus_ijudgment_20010625.htm, [käynti 19.11.2003]) s. 692–693

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

C-169/03 *Florian W. Wallentin v. Riksskatteverket* 1.7.2004 (Kok. 2004, ei vielä julkaistu) s. 551

C-456/02 *Michel Trojani v. Centre public d'aide de Bruxelles (CPAS)* 7.9.2004 (Kok. 2004, ei vielä julkaistu) s. 552
C-319/02 *Petri Manninen* 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7498) s. 560
C-304/02 *Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta* (julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotus 29.4.2004) s. 330
C-263/02 P *Euroopan yhteisöjen komissio v. Jégo-Quéré et Cie SA* 1.4.2004 (Kok. 2004, ei vielä julkaistu) s. 333
C-234/02 P *Euroopan oikeusasiamies v. Frank Lamberts* 23.3.2004 (Kok. 2004, ei vielä julkaistu) s. 75
C-224/02 *Heikki Antero Pusa v. Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö* 29.4.2004 (Kok. 2004, ei vielä julkaistu) s. 552
C-201/02 *The Queen v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, ex parte Delena Wells* 7.1.2004 (Kok. 2004, s. I-723) s. 313
C-491/01 *The Queen v. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd ja Imperial Tobacco Ltd* 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11453) s. 789–790
C-482/01 ja C-493/01
Yhdistetyt asiat *Georgios, Natascha, Melina ja Sofia Orfanopoulos v. Land Baden-Württemberg ja Raffaele Oliveri v. Land Baden-Württemberg* 29.4.2004 (Kok. 2004, ei vielä julkaistu) s. 336
C-278/01 *Euroopan yhteisöjen komissio v. Espanjan kuningaskunta* 25.11.2003 (Kok. 2003, s. I-14141) s. 329–330
C-241/01 *National Farmers' Union v. Secrétariat général du gouvernement* 22.10.2002 (Kok. 2002, s. I-9079) s. 335
C-234/01 *Arnoud Gerritse v. Finanzamt Neukölln-Nord* 12.6.2003 (Kok. 2003, s. I-5933) s. 551
C-224/01 *Gerhard Köbler v. Itävalta* 30.9.2003 (Kok. 2003, s. I-10239) s. 87
C-189/01 *H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren ja Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren v. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* 2.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5689) s. 353
C-147/01 *Weber's Wine World Handels-GmbH, Ernestine Rathgeber, Karl Schlosser ja Beta-Leasing GmbH v. Abgabenberufungskommission Wien* 2.10.2003 (Kok. 2003, s. I-11365) s. 327
C-453/00 *Kühne & Heinz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren* 13.1.2004 (Kok. 2004, s. I-837) s. 330–332
C-436/00 *X ja Y v. Riksskatteverket* 21.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10829) s. 555
C-333/00 *Eila Päivikki Maaheimo* 7.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10087) s. 619
C-264/00 *Gründerzentrum-Betriebs-GmbH v. Land Baden-Württemberg* määräys 21.3.2002 (Kok. 2002, s. I-3333) s. 352
C-253/00 *Antonio Muñoz y Cia SA ja Superior Fruiticola SA v. Frumar Ltd ja Redbridge Produce Marketing Ltd* 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7289) s. 321–322
C-233/00 *Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta* 26.6.2003 (Kok. 2003, s. I-6625) s. 316
C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P
Yhdistetyt asiat *Aalborg Portland A/S, Irish Cement Ltd, Ciments français SA, Italcementi - Fabbriche Riunite Cemento SpA, Buzzi Unicem SpA (aiemmin Unicem SpA) ja Cementir - Cementerie del Tirreno SpA v. Euroopan yhteisöjen komissio* 7.1.2004, (Kok. 2004, s. I-123) s. 541
C-136/00 *Rolf Dieter Danner* 3.10.2002 (Kok. 2002, s. I-8147) s. 560
C-129/00 *Euroopan yhteisöjen komissio v. Italia* 9.12.2003 (Kok. 2003, s. I-14637) s. 89
C-101/00 *Tulliasiamies ja Antti Siilin* 19.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7487) s. 251, 560
C-99/00 *Kenny Roland Lyckeskog* 4.6.2002 (Kok. 2002, s. I-4839) s. 306
C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores v. Euroopan unionin neuvosto* 25.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6677) s. 333–338
C-27/00 ja C-122/00
Yhdistetyt asiat *The Queen v. Secretary of State for the Environment, Transport and*

the Regions, ex parte Omega Air Ltd ja Omega Air Ltd, Aero Engines Ireland Ltd ja Omega Aviation Services Ltd v. Irish Aviation Authority 12.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2569) s. 340

C-17/00 *François De Coster v. Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort* 29.11.2001 (Kok. 2001, s. I-9445) s. 476, 478

C-516/99 *Walter Schmid* 30.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4573) s. 476–477

C-513/99 *Concordia Bus Finland Oy Ab, aiemmin Stagecoach Finland Oy Ab v. Helsingin kaupunki ja HKL-Bussiliikenne* 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7213) s. 305

C-462/99 *Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH v. Telekom-Control-Kommission* 22.5.2003 (Kok. 2003, s. I-5197) s. 310–311

C-424/99 *Euroopan yhteisöjen komissio v. Itävalta* 27.11.2001 (Kok. 2001, s. I-9285) s. 335

C-413/99 *Baumbast ja R v. Secretary of State for the Home Department* 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7091) s. 622

C-385/99 *G. Müller-Fauré v. Onderlinge Waarborgmaatschappij OZ Zorgverzekeringen UA ja E. E. M. van Riet v. Onderlinge Waarborgmaatschappij ZAO Zorgverzekeringen* 13.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4509) s. 621

C-255/99 *Anna Humer* 5.2.2002 (Kok. 2002, s. I-1205) s. 619

C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-252/99 P ja C-254/99 P
Yhdistetyt asiat *Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM), DSM NV ja DSM Kunststoffen BV, Montedison SpA, Elf Atochem SA, Degussa AG (aiemmin Degussa-Hüls AG, sitä aiemmin Hüls AG), Enichem SpA, Wacker-Chemie GmbH, Hoechst AG, Imperial Chemical Industries plc (ICI) v. Euroopan yhteisöjen komissio* 15.10.2002 (Kok. 2002, s. I-8375) s. 319

C-184/99 *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193) s. 553

C-157/99 *B.S.M. Geraets, ent. Smits v. Sticting Ziekenfonds VGZ ja H.T.M. Peerbooms v. Sticting CZ Groep Zorgverzekeringen* 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5473) s. 621

C-85/99 *Vincent Offermans ja Esther Offermans* 15.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2261) s. 619

C-407/98 *Katarina Abrahamsson ja Leif Anderson v. Elisabet Fogelqvist* 6.7.2000 (Kok.2000, s. I-5539) s. 476

C-397/98 ja C-410/98
Yhdistetyt asiat *Metallgesellschaft Ltd ym. ja Hoechst AG sekä Hoechst (UK) Ltd v. Commissioners of Inland Revenue ja HM Attorney General* 8.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1727) s. 327

C-376/98 *Saksan liittotasavalta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto* 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8419) s. 340

C-352/98 P *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA (selvitystilassa) ja Jean-Jacques Goupil v. Euroopan yhteisöjen komissio* 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5291) s. 35

C-110–147/98 Yhdistetyt asiat *Gabalfrisa SL ym. v. Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)* 21.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1577) s. 476–477

C-17/98 *Emesa Sugar (Free Zone) NV v. Aruba,* määräys 4.2.2000 (Kok. 2000, s. I-665) s. 116

C-435/97 *World Wildlife Fund (WWF) ym. v. Autonome Provinz Bozen ym.* 16.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5613) s. 353

C-387/97 *Euroopan yhteisöjen komissio v. Helleenien tasavalta* 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5047) s. 328–329

C-258/97 *Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs-Gesellschaft mbH (HI) v. Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft* 4.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1405) s. 310

C-134/97 *Victoria-Film A/S* 12.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7023) s. 475

C-120/97 *Upjohn Ltd v. The Licensing Authority established by the Medicine Act*

1968 ym. 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-223) s. 35
C-111/97 *EvoBus Austria GmbH v. Niederösterreichische Verkehrsorganisations GmbH (Növog)* 24.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5411) s. 310
C-76/97 *Walter Tögel v. Niederöstrreichische Gebietskrankenkasse* 24.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5357) s. 310
C-63/97 *Bayerische Motorenwerke AG (BMW) ja BMW Nederland BV v. Ronald Karel Deenik* 23.2.1999 (Kok. 1999, s. I-905) s. 559
C-343/96 *Dilexport Srl v. Amministrazione delle Finanze dello Stato* 9.2.1999 (Kok. 1999, s. I-579) s. 326
C-314/96 *Ourdia Djabali v. Caisse d'allocations familiales de l'Essonne* 12.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1149) s. 353
C-274/96 *Horst Otto Bickel ja Ulrich Franz* 24.11.1998 (Kok. 1998. s. I-7637) s. 551
C-264/96 *Imperial Chemical Industries Plc (ICI) v. Kenneth Hall Colmer (Her Majesty's Inspector of Taxes)* 16.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4695) s. 555
C-262/96 *Sema Sürül v. Bundesamt für Arbeit* 4.5.1999 (Kok. 1999, s. I-2685) s. 558–559
C-158/96 *Raymond Kohll v. Union des caisses de maladie* 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1931) s. 620
C-122/96 *Stephen Austin Saldanha ja MTS Securities Corporation v. Hiross Holding AG* 2.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5325) s. 551
C-85/96 *Maria Martínez Sala v. Freistaat Bayern* 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691) s. 622
C-54/96 *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* 17.9.1997 (Kok. 1997, s. I-4961) s. 310
C-323/95 *David Charles Hayes ja Jeanette Karen Haeys v. Kronenberger GmbH, selvitystilassa oleva yhtiö* 20.3.1997 (Kok 1997, s. I-1711) s. 552
C-321/95 P *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) ym. v. komissio* 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1651) s. 419
C-265/95 *Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta* 9.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6959) s. 322
C-250/95 *Futura Participations SA ja Singer v. Administration des contributions* 15.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2471) s. 551
C-185/95 P *Baustahlgewebe v. Euroopan yhteisöjen komissio* 17.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8417) s. 318–320
C-166/95 P *Komissio v. Frédéric Daffix* 20.2.1997 (Kok. 1997, s. I-983) s. 316
C-127/95 *Norbrook Laboratories Ltd v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1531) s. 316
C-120/95 *Nicolas Decker v. Caisse de maladie des employés privés* 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1831) s. 620
C-72/95 *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. v Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland* 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403) s. 320, 324
C-70/95 *Sodemare SA, Anni Azzurri Holding SpA, Anni Azzurri Rezzato Srl, Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Fermarbel) ASBL:n osallistuessa asian käsittelyyn v. Regione Lombardia* 17.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3395) s. 316
C-68/95 *T. Port GmbH & Co. KG v. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung* 26.11.1996 (Kok. 1996, s. I-6065) s. 75
C-66/95 *Regina v. Secretary of State for Social Security, ex parte Sutton* 22.4.1997 (Kok. 1997, s. I-2163) s. 327
C-43/95 *Data Delecta Aktiebolag ja Ronny Forsberg v. MSL Dynamics Ltd* 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4661) s. 551
C-107/94 *P.H. Asscher v. Staatssecretaris van Financïen* 27.6.1996 (Kok. 1996, s. I-3089) s. 551
C-80/94 *G.H.E.J. Wielockx v. Inspecteur der directe belastingen* 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2493) s. 551
C-466/93 *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mBH v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* 9.11.1995 (Kok. 1995, I-3799) s. 323
C-430/93 ja C-431/93
Yhdistetyt asiat *Jeroen van Schijndel v. Sticting Pensioenfonds voor Fysiothera-*

peuten ja Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeutun 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4705) s. 320, 324–325
C-312/93 *Peterbroeck, van Campenhout & Cie SCS v. Belgia* 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4599) s. 320, 324–325
C-46/93 ja C-48/93
Yhdistetyt asiat *Brasserie du Pêcheur SA v. Saksan liittotasavalta ja R. v. Secretary of State for Transport ex parte Factotarme Ltd* 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029) s. 88
C-1/93 *Halliburton Services BV v. Staatssecretaris van Financiën* 12.4.1994 (Kok. 1994, s. I-1137; Kok. Ep. XV, s. I-101) s. 554
C-188/92 *TWD Textilwerke Deggendorf v. Bundesminister für Wirtschaft,* 9.3.1994 (Kok. 1994, s. I-833, Ep. XV, s. I-67) s. 335
C-137/92 P *BASF AG u.a. v. komissio* 15.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2555; Kok. Ep. XV, s. I-239) s. 315
C-330/91 *The Queen v. Inland Revenue Commissioners, ex parte Commerzbank AG* 13.7.1993 (Kok. 1993, s. I-4017) s. 554
C-271/91 *Marshall v. Southampton and SW Hampshire Area Health Authority* 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4367; Kok. Ep. XIV, s. I-349 ns. Marshall II -ratkaisu) s. 327–328
C-206/91 *Koua Poirrez,* 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6685) s. 183
C-112/91 *Hans Werner v. Finanzamt Aachen-Innenstadt* 23.1.1993 (Kok. 1993, s. I-429; Kok. Ep. XIV, s. I-7) s. 554
C-97/91 *Oleificio Borelli SpA v. Commission* 3.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6313; Kok. Ep. XIII, s. I-215) s. 308, 356
C-204/90 *Hans-Martin Bachman v. Belgian valtio* 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-249) s. 555
C-6/90 ja 9/90
Yhdistetyt asiat *Francovich ja Bonifaci v. Italia* 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357; Kok. Ep. XI, s. I-467) s. 88
C-358/89 *Extramet Industrie SA v. Euroopan unionin neuvosto* 16.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2501) s. 737
C-309/89 *Codorniu v. Euroopan unionin neuvosto* 18.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1853; Kok. Ep. XV, s. I-177) s. 334
C-213/89 *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factotarme* 19.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2433; Kok. Ep. X, s. I-453), ns. Factotarme I -asia s. 320, 323–324
C-188/89 *A. Foster and Others v. British Gas Plc* 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3313) s. 312
C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA* 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4135; Kok. Ep. X, s. I-599) s. 559
C-286/88 *Impresa Falciola Angelo SpA v. Commune di Pavia* 26.1.1990 määräys (Kok. 1990, s. I-191) s. 87
C-143/88 ja C-92/89
Yhdistetyt asiat *Zuckerfabrik Süderithmarcshen v. Hauptzollamt Itzehoe ja Zuckerfabrik Soest v. Hauptzollamt Paderborn* 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-415; Kok. Ep. XI, s. I-29) s. 320, 323
106/88 *Theo Dammer v. V.Z.W. Secureux Kinderbijslagfons Ghent, Riksdienst voor Kinderbijslag Werknemers* 14.12.1989 (Kok. 1989, s. 4553) s. 618
186/87 *I.W. Cowan v. Trésor Public* 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 195; Kok. Ep. X, s. 11) s. 551
222/86 *Unectef v. Heylens* 15.10.1987 (Kok. 1987, s. 4097; Kok. Ep. IX, s. 225) s. 308, 316, 356
314/85 *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost* 22.10.1987 (Kok. 1987, s. 4199; Kok. Ep IX, s. 235) s. 315
223/85 *RSV v. Commission* 24.11.1987 (Kok. 1987, s. 4617) s. 318
222/84 *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1651; Kok. Ep. VIII, s. 621) s. 308, 321, 335, 356
152/84 *M.H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* 26.2.1986 (Kok. 1986, s. 723) s. 312
14/83 *Sabine von Colson ja Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* 10.4.1984

(Kok. 1984, s. 1891; Kok. Ep. VII, s. 557) s. 308
283/81 *Srl CILFIT ja Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health* 6.10.1982 (Kok. 1982, s. 3415; Kok. Ep. VI, s. 537) s. 306
8/81 *Ursula Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt* 19.1.1982 (Kok. 1982, s. 53; Kok. Ep. VI, s. 295) s. 551
158/80 *Rewe-Handelsgesellschaft Nord v. Hauptzollamt Kiel* 7.7.1981 (Kok 1981, s. 1805; Kok. Ep. VI, s. 157) s. 308
807/79 *Giacomo Gravina and others v. Landesversicherungsanstalt Schwaben* 9.7.1980 (Kok. 1980, s. 2205) s. 618
148/78 *Publico Ministero v. Ratti* 5.4.1979 (Kok. 1979, s. 1629; Kok. Ep. IV, s. 473) s. 312
106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal Spa* 9.3.1978 (Kok. 1978, s. 629; Kok. Ep. IV, s. 73) s. 308
51/76 *Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen* 1.2.1977 (Kok. 1977, s.113) s. 551
45/76 *Comet Bv v. Produktschap voor Siergewassen* 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 2043; Kok. Ep. III, s. 271) s. 326
33/76 *Rewe-Zentralfinanz v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 1989; Kok. Ep. III, s. 271) s. 326
130/75 *Vivien Prais v. neuvosto* (Kok. 1976, s. 1589) s. 433
60/75 *Carmine Antonio Russo v. Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (AIMA) Russo v. Aima* 22.1.1976 (Kok. 1976, s. 45; Kok. Ep. III, s. 1) s. 88
43/75 *Gabrielle Defrenne v. Société Anonyme Belge de Navigation Aérinne Sabena* 8.4.1976 (Kok. 1976, s. 455; Kok. Ep. III, s. 63) s. 312
36/74 *Walrave and Koch v. Union Cycliste Internationale* 12.12.1974 (Kok. 1974, s. 1405; Kok. Ep. II, s. 415) s. 312
166/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* 16.1.1974 (Kok. 1974, s. 33; Kok. Ep. II, s. 195) s. 323
4/73 *J. Nold, Kohlen- und Baustoff-grosshandlung v. komissio* 14.5.1974 (Kok. 1974, s. 491; Kok. Ep. II, s. 293) s. 321
6/64 *Flaminio COSTA v. ente nazionale per l´energia ellettrica (ENEL)* 15.7.1964 (Kok. 1964, s. 1253; Kok. Ep. I, s. 211) s. 559
28-30/62 Yhdistetyt asiat *Da Costa en Schaake* 27.3.1963 (Kok. 1963, s. 59, Kok. Ep. I, s. 173) s. 305
26/62 *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* 5.2.1963 (Kok. 1963, s. 1; Kok. Ep. I, s. 211) s. 308, 558
25/62 *Plaumann & Co v. komissio* 15.7.1963 (Kok. 1963, s. 95; Kok. Ep. I, s. 181) s. 333
6/60 *Jean-E. Humblet v. Belgium* 16.12.1960 (Kok. 1960, s. 1125; Kok. Ep. I, s. 47) s. 88

Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

T-297/01 ja T-298/01
Yhdistetyt asiat *SIC – Sociedade Independente de Comunicaçäo SA v. Euroopan yhteisöjen komissio* 19.2.2004 (Kok. 2004, ei vielä julkaistu) s. 75
T-209/00 *Frank Lamberts v. Euroopan oikeusasiamies* (Kok. 2002, s. II-2203) s. 75
T-177/01 *Jégo-Quéré et CIE SA v. Euroopan yhteisöjen komissio* 3.5.2002 (Kok. 2000, s. II-2365) s. 338
T-172/98 ja T-175/98 - T-177/98
Yhdistetyt asiat Salamander AG, Una Film City Revue GmbH, Alma Media Group Advertising SA & Co. Partnership, Panel Two and Four Advertising SA, Rythmos Outdoor Advertising SA, Media Center Advertising SA, Zino Davidoff SA ja Davidoff & Cie SA v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto 27.6.2000 (Kok. 2000, s. II-2487) s. 334
T-135/96 *Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises*

(UEAPME) v. Euroopan unionin neuvosto 17.6.1998 (Kok. 1998, s. II-2335) s. 334
T-213/95 ja T-18/96
Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf (SCK) ja Federatie van Nederlandse Kraanverhuurbedrijven (FNK) v. Euroopan yhteisöjen komissio 22.10.1997 (Kok. 1997, s. II-1739) s. 318

Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin tai ihmisoikeustoimikunta

A

A ym. v. Tanska (EIT 8.2.1996, Reports 1996-I) s. 224–225
Al-Adsani v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 21.11.2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-XI) s. 27, 391
Al Akidi v. Bulgaria (EIT 31.7.2003) s. 609
Allen v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 10.9.2002, päätös, Reports of Judgments and Decisions 2002-VIII) s. 544
Andrasik ym. v. Slovakia (EIT 22.10.2002, päätös, Reports of Judgments and Decisions 2002-IX) s. 250
A.P., M.P. ja T.P. v. Sveitsi (EIT 29.8.1997, Reports 1997-V) s. 535
Appietto v. Ranska (EIT 25.2.2003) s. 239
Ashingdane v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 28.5.1985, A 93) s. 232

B

Bakker v. Itävalta (EIT 10.4.2003) s. 90
Balmer-Schafroth ym. v. Sveitsi (EIT 26.8.1997, Reports 1997-IV) s. 420
Basic v. Itävalta (EIT 30.1.2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-I) s. 240–241
Bassan v. Ranska (EIT 8.2.2000, päätös) s. 524
Beard v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 18.1.2001) s. 419
Beaumer v. Ranska (EIT 8.6.2004) s. 181
Bendenoun v. Ranska (EIT 24.2.1994, A 284) s. 536–537
Beneficio Cappella Paolini v. San Marino (EIT 13.7.2004) s. 212–213
Benhaim v. Ranska (EIT 4.2.2003) s. 239
Benham v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 10.6.1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-III) s. 511
Berlin v. Luxemburg (EIT 15.7.2003) s. 192
Beumer v. Alankomaat (EIT 29.7.2003) s. 180
Bock v. Saksa (EIT 29.3.1989 A 150) s. 200
Borgers v. Belgia (EIT 30.10.1991, A 214-B) s. 115–116
Boudier v. Ranska (EIT 21.3.2000) s. 224
Broca ja Texier-Micault v. Ranska (EIT 21.10.2003) s. 238–239
Brusco v. Italia (EIT 6.9.2001, päätös, Reports of Judgments and Decisions 2001-IX) s. 244
Buchholz v. Saksa (EIT 6.5.1981, A 42) s. 198
Buckley v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 25.9.1996, Reports 1996-IV) s. 419
Büker v. Turkki (EIT 24.10.2000) s. 219
Bryan v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 22.11.1995, A 335-A) s. 421–422

C

Castell v. Ranska (EIT 21.3.2000) s. 209
Cazenave de la Rochelle v. Ranska (EIT 9.6.1998, Reports 1998-III) s. 183
Cegielski v. Puola (EIT 21.10.2003) s. 204
Ceteroni v. Italia (EIT 15.11.1996, Reports 1996-V) s. 234
Chahal ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 15.11.1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V) s. 606
Chapman v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 18.1.2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-I) s. 419
Chappell v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 30.3.1989, A 152-A) s. 538
Charalambros v. Kreikka (EIT 8.2.2000, päätös) s. 525
Charzynski v. Puola (EIT 1.3.2005, päätös) s. 197
Ciagadlak v. Puola (EIT 1.7.2003) s. 205
Cocchiarella v. Italia (EIT 10.11.2004) s. 246–247

Coëme ym. v. Belgia (EIT 22.6.2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-VII) s. 759
Comingersoll SA v. Portugali (EIT 6.4.2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-IV) s. 246
Coste v. Ranska (EIT 22.7.2003) s. 213
Coster v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 18.1.2001) s. 419
Crémieux v. Ranska (EIT 25.2.1993, A 256-B) s. 537–538
Cruz Varas ym. v. Ruotsi (EIT 20.3.1991, A 201) s. 693

D

Dactylidi v. Kreikka (EIT 27.3.2003) s. 233
D'Andrea v. Italia (ihmisoikeustoimikunta 27.11.1996, päätös) s. 525
Darby v. Ruotsi (EIT 23.10.1990, A 187) s. 532–533
Davies v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 16.7.2002) s. 217
D.C. v. Italia (ihmisoikeustoimikunta 1.4.1992, päätös) s. 525
De Jong, Baljet ja Van der Brink v. Alankomaat (EIT 22.5.1984, A 77) s. 605–606
De Moor v. Belgia (EIT 23.6.1994 A 292-A) s. 234
Depiets v. Ranska (EIT 10.2.2004) s. 586
Deschamps v. Ranska (EIT 2.8.2000) s. 209
Deumeland v. Saksa (EIT 29.5.1986, A 100) s. 200
Dewicka v. Puola (EIT 4.4.2000) s. 221–222
Di Mauro v. Italia (EIT 28.7.1999, Reports of Judgments and Decisions 1999-V) s. 185
Di Sante v. Italia (EIT 24.6.2004, päätös) s. 245
Djangozov v. Bulgaria (EIT 8.7.2004) s. 237
Domanska v. Puola (EIT 25.5.2004) s. 221
Doran v. Irlanti (EIT 31.7.2003) s. 248
Döry v. Ruotsi (EIT 12.11.2002) s. 588–589

E

E. v. Norja (EIT 29.8.1990, A 181-A) s. 610
Earl v. Unkari (EIT 20.4.2004) s. 191
Editions Périscope v. Ranska (EIT 26.3.1992, a 234-B) s. 525
Efstratiou v. Kreikka (EIT 18.12.1996, Reports 1996-VI) s. 436
Elo v. Suomi (EIT 20.1.2004, päätös) s. 584
E.L., R.L. ja J.O. v. Sveitsi (EIT 29.8.1997, Reports 1997-V) s. 535
E.O. ja V.P. v. Slovakia (EIT 27.4.2004) s. 249
Epoux Goletto v. Ranska (EIT 4.2.2003) s. 239
Erkner ja Hofauer v. Itävalta (EIT 23.4.1987, A 117) s. 318, 420
Ernestina Zullo v. Italia (EIT 10.11.2004) s. 246–247
Eskelinen v. Suomi (EIT 3.2.2004, päätös) s. 277

F

Favre v. Ranska (EIT 2.3.2004) s. 239
F.E. v. Ranska (EIT 30.10.1998, Reports 1998-VIII) s. 217
Fernandes Magro v. Portugali (EIT 29.2.2000) s. 205
Fernandez-Molina ym. v. Espanja (EIT 8.10.2002, päätös, Reports of Judgments and Decisions 2002-IX) s. 240
Ferrazzini v. Italia (EIT 12.7.2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-VII) s. 548–550
Fertiladour v. Portugali (EIT 18.5.2000) s. 209
Filippello v. Italia (ihmisoikeustoimikunta 4.7.1995, päätös) s. 525
Fisanotti v. Italia (EIT 23.4.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-II) s. 206–207
Fischer, Franz v. Itävalta (EIT 29.5.2001) s. 517
Fischer, Josef v. Itävalta (EIT 26.4.1995, A 312) s. 588
Fogarty v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 21.11.2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-XI) s. 390
Fortum v. Suomi (EIT 15.7.2003) s. 67, 443
Fredin (n:o 2) v. Ruotsi (EIT 23.2.1994, A 283-A) s. 588

Freitas Lopes v. Portugali (EIT 21.12.1999) s. 205
Frydlender v. Ranska (EIT 27.6.2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-VII) s. 219
Funke v. Ranska (EIT 25.2.1993, A 256-A) s. 537–538

G

Galinho Carvalho Matos v. Portugali (EIT 23.11.1999) s. 223
Garcia v. Ranska (EIT 26.9.2000) s. 218
Garyfallou AEBE v. Kreikka (EIT 24.9.1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-V) s. 192
Gast ja Popp v. Saksa (EIT 25.2.2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-II) s. 202-203
Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. Alankomaat (EIT 23.2.1995, A 306-B) s. 524
Gaygusuz v. Itävalta (EIT 16.9.1996, Reports 1996-IV) s. 183
G.B. v. Sveitsi (EIT 30.11.2000) s. 610
Georgiou v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 16.5.2000) s. 534
G.H. v. Itävalta (EIT 3.10.2000) s. 184
Giacometti ym. v. Italia (EIT 8.11.2001, päätös, Reports of Judgments and Decisions 2001-XII) s. 244
Giummarra ym. v. Ranska (EIT 12.6.2001, päätös) s. 238
Glaser v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 19.9.2000) s. 228–229
Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 21.2.1975, A 18) s. 232
Gonzales Marin v. Espanja (EIT 5.10.1999, päätös, Reports of Judgments and Decisions 1999-VII) s. 239–240
Gorraiz Lizarraga ym. v. Espanja (EIT 27.4.2004) s. 421
Gozalvo v. Ranska (EIT 9.11.1999) s. 224
Guerra ym. v. Italia (EIT 19.2.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I) s. 420
Guillemin v. Ranska (EIT 21.2.1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-I) s. 211–212
Guincho v. Portugal (EIT 10.7.1984, A 81) s. 193, 197
Göçer v. Alankomaat (EIT 3.10.2002) s. 207

H

H. v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 8.7.1987, A 120) s. 188
H.A.L. v. Suomi (EIT 4.2.2003, päätös) s. 584
Halka ym. v. Puola (EIT 2.7.2002) s. 205
Hamanov v. Bulgaria (EIT 8.4.2004) s. 609
Hartman v. Tsekin tasavalta (EIT 10.7.2003, Reports of Judgments and Decisions 2003-VIII, extracts) s. 237
Hatton ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 2.10.2001, jaosto) s. 422
Hatton ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 8.7.2003, suuri jaosto, Reports of Judgments and Decisions 2003-VIII) s. 422
Havala v. Slovakia (EIT 13.9.2001, päätös) s. 249
Helle v. Suomi (EIT 19.12.1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-VIII) s. 135
Henra v. Ranska (EIT 29.4.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-II) s. 217
Hentrich v. Ranska (EIT 22.9.1994, A 296-A) s. 526
Herczegfalvy v. Itävalta (EIT 24.9.1992, A 244) s. 608
Hirvisaari v. Suomi (EIT 27.9.2001) s. 582
Holzinger (n:o 1) v. Itävalta (EIT 30.1.2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-I) s. 240, 242–243
Holzinger (n:o 2) v. Itävalta (EIT 30.1.2001) s. 240, 242–243
Horvat v. Kroatia (EIT 26.7.2001) s. 248
Hristov v. Bulgaria (EIT 31.7.2003) s. 609
Huart v. Ranska (EIT 25.11.2003) s. 238
Hutchinson Reid v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 20.3.2003, Reports of Judgments and Decisions 2003-IV) s. 608–609

I

I.J.L. ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 19.9.2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-IX) s. 540
Ilijkov v. Bulgaria (EIT 26.7.2001) s. 609
Immobiliare Saffi v. Italia (EIT 28.7.1998, Reports of Judgments and Decisions 1999-V) s. 187
Isaksen v. Norja (EIT 2.10.2003, päätös) s. 519

J

Jablonská v. Puola (EIT 9.3.2004) s. 219
Jacobsson, Mats v. Ruotsi (EIT 28.6.1990, A 180-A) s. 417
Jacquie ja Ledun v. Ranska (EIT 28.3.2000) s. 221
Jamil v. Ranska (EIT 8.6.1995, A 317 B) s. 218
Janosevic v. Ruotsi (EIT 23.7.2002, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII) s. 545–547
Jarlan v. Ranska (EIT 15.4.2003) s. 177, 239
Jarreau v. Ranska (EIT 8.4.2003) s. 222
J.B. v. Ranska (EIT 26.9.2000) s. 177
J.B. v. Sveitsi (EIT 3.5.2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-III) s. 539–540
J.J. v. Alankomaat (EIT 27.3.1998, Reports 1998-II) s. 115–116, 525
Jorge Nina Jorge ym. v. Portugali (EIT 19.2.2004) s. 181
J.R. v. Saksa (ihmisoikeustoimikunta 18.10.1995, päätös) s. 532
Johnston ym. v. Irlanti (EIT 18.12.1986, A 112) s. 533

K

Kadubec v. Slovakia (EIT 2.9.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-VI) s. 508, 537
Kampanis v. Kreikka (EIT 13.7.1995, A 318-B) s. 606
Kangasluoma v. Suomi (EIT 20.1.2004) s. 276–277
Kansal v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 27.4.2004) s. 543
Karlsson, Jan Åke v. Ruotsi (ihmisoikeustoimikunta 8.9.1988, päätös) s. 434
Katikaridis ym. v. Kreikka (EIT 15.11.1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-V) s. 234–235
K.D.B. v. Alankomaat (EIT 27.3.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-II) s. 115–116
Kerojärvi v. Suomi (EIT 19.7.1995, A 322) s. 583
Kitov v. Bulgaria (EIT 3.4.2003) s. 210
Klass ym. v. Saksa (EIT 6.9.1978, A 28) s. 232
Klein v. Saksa (EIT 27.7.2000) s. 202
Kolb ym. v. Itävalta (EIT 17.4.2003) s. 184
Kostovski v. Alankomaat (EIT 20.11.1989, A 166) s. 218
Koua Poirrez v. Ranska (EIT 30.9.2003) s. 183, 223
K.P. v. Suomi (EIT 31.5.2001) s. 583
Kress v. Ranska (EIT 7.6.2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-VI) s. 115–117
Kroenitz v. Puola (EIT 25.2.2003) s. 221
K.S. v. Suomi (EIT 31.5.2001) s. 584
Kudła v. Puola (EIT 26.10.2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-XI) s. 231–232, 275
Kurzac v. Puola (EIT 22.2.2001) s. 204–205
Kustannus Oy Vapaa Ajattelija, Vapaa-ajattelijoiden Liitto ja Kimmo Sundström v. Suomi (ihmisoikeustoimikunta 15.4.1996, päätös) s. 532
Kyrtatos v. Kreikka (EIT 22.5.2003, Reports of Judgments and Decisions 2003-VI, extracts) s. 189
König v. Saksa (EIT 28.6.1978, A 27) s. 21

L

Lamu v. Suomi (EIT 17.9.2002, päätös) s. 584
Lauko v. Slovakia (EIT 2.9.1998, Reports 1998-VI) s. 508, 537
Lechelle v. Ranska (EIT 8.6.2004) s. 239
Lee v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 18.1.2001) s. 419
Leclercq v. Ranska (EIT 28.11.2000) s. 208

Leterme v. Ranska (EIT 29.4.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-III) s. 217
Leutscher v. Alankomaat (EIT 26.3.1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-II) s. 535
Litoselitis v. Kreikka (EIT 5.2.2004) s. 211
Lobo Machado v. Portugali (EIT 20.2.1996, Reports 1996-I) s. 115–116
Lopez Ostra v. Espanja (EIT 9.12.1994, A 303-C) s. 420
Lundevall v. Ruotsi (EIT 12.11.2002) s. 588–589
Lutz (n:o 2) v. Ranska (EIT 17.6.2003) s. 220

M

M.A. ja 34 muuta v. Suomi (EIT 10.6.2003, päätös) s. 530
Magalhães Pereira v. Portugal (EIT 26.2.2000, Reports of Judgments and Decisions 2002-I) s. 608
Małasiewicz v. Puola (EIT 14.10.2003) s. 248
Mamatkulov ja Abdurasulovic v. Turkki (EIT 6.2.2003) s. 692
Mamatkulov ja Askarov v. Turkki (EIT 4.2.2005) s. 692
Manoussos v. Tsekin tasavalta ja Saksa (EIT 9.7.2002) s. 520
Marques Gomes Galo v. Portugali (EIT 23.11.1999) s. 223
Matos e Silva Lda. ym. v. Portugal (EIT 16.9.1996, Reports 1996-IV) s. 420
Matter v. Slovakia (EIT 5.7.1999) s. 220–221
Maugee v. Ranska (EIT 14.9.2004) s. 183
M.B. v. Puola (EIT 27.4.2004) s. 607
McMichael v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 24.2.1995, A-307 B) s. 188
McMullen v. Irlanti (EIT 4.7.2002, päätös) s. 248
Merit v. Ukraina (EIT 30.3.2004) s. 235
Metropolitan Church of Bessarabia ym. v. Moldova (EIT 13.12.2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-XII) s. 435
Meulendijks v. Alankomaat (EIT 14.5.2002) s. 534
Miailhe (n:o 1) v. Ranska (EIT 25.2.1993, A 256-C) s. 537–538
Mifsud v. Ranska (EIT 11.9.2002, päätös, Reports of Judgments and Decisions 2002-VIII) s. 238
Mihov v. Bulgaria (EIT 31.7.2003) s. 609
Mika v. Itävalta (ihmisoikeustoimikunta 26.6.1996, päätös) s. 532
Miller v. Ruotsi (EIT 8.2.2005) s. 24–25
Mitchell ja Holloway v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 17.12.2002) s. 207–208
Morel v. Ranska (EIT 6.6.2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-VI) s. 586
Mustafa v. Ranska (EIT 17.6.2003) s. 182
Muzenjak v. Kroatia (EIT 4.3.2004) s. 223
Müller v. Sveitsi (EIT 5.11.2002) s. 182

N

NAP Holdings UK Ltd v. Yhdistynyt kuningaskunta (ihmisoikeustoimikunta 12.4.1996, päätös) s. 531
The National & Provincial Building Society, The Leeds Permanent Building Society ja The Yorkshire Building Society v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 23.10.1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-VII) s. 527–530
Nekvedavcius v. Saksa (EIT 19.6.2003, päätös) s. 228
Nelissenne v. Belgia (EIT 23.10.2004) s. 207
Neves Ferreira Sande e Castro ym. v. Portugali (EIT 16.10.2003) s. 206
Niederböster v. Saksa (EIT 27.2.2003, Reports of Judgments and Decisions 2003-IV, extracts) s. 226–227
Niemietz v. Saksa (EIT 16.12.1992, A 251-B) s. 538
Nikolov v. Bulgaria (EIT 30.4.2003) s. 609
Nogolica v. Kroatia (EIT 5.9.2002, päätös, Reports of Judgments and Decisions 2002-VIII) s. 248
Nouhaud ym. v. Ranska (EIT 9.7.2002) s. 238
Nuutinen v. Suomi (EIT 27.6.2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-VIII) s. 190
Nuvoli v. Italia (EIT 16.5.2002) s. 232

O

Obasa v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 16.1.2003) s. 216
Oliveira Modesto ym. v. Portugali (EIT 8.6.2000) s. 184
Ortenberg v. Itävalta (EIT 25.11.1994, A 295-B) s. 418
Orzel v. Puola (EIT 25.3.2003) s. 220
Osman v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 28.10.1998, Reports 1998-VIII) s. 26

P

Pafitis ym. v. Kreikka (EIT 26.2.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I) s. 193
Pailot v. Ranska (EIT 22.4.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-II) s. 217
Pallanich v. Itävalta (EIT 30.1.2001) s. 240–242
Pammel v. Saksa (EIT 1.7.1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV) s. 201
Papageorgiou v. Kreikka (EIT 22.10.1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-VI) s. 534
Paulsen-Medalen v. Ruotsi (EIT 19.2.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-I) s. 228–229
Pellegrin v. Ranska (EIT 8.12.1999, Reports of Judgments and Decisions 1999-VIII) s. 218–219
Perks ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 12.10.1999) s. 511
Peterson Sarpsborg AS ym. v. Norja (ihmisoikeustoimikunta 27.11.1996, päätös) s. 512
Pibernik v. Kroatia (EIT 4.3.2004) s. 189
Piekara v. Puola (EIT 15.6.2004) s. 180
Piron v. Ranska (EIT 14.11.2000) s. 188
Pistorova v. Tsekin tasavalta (EIT 26.10.2004) s. 237
Pitkänen v. Suomi (EIT 9.3.2004) s. 213–214
Plaksin v. Venäjä (EIT 29.4.2004) s. 233
Poiss v. Itävalta (EIT 23.4.1987, A 117) s. 200
Ponsetti ja Chesnel v. Ranska (EIT 14.9.1999, päätös, Reports of Judgments and Decisions 1999-VI) s. 519–520
Posti ja Rahko v. Suomi (EIT 24.9.2002, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII) s. 444, 736
Powell and Rayner v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 21.2.1990, A 172) s. 420
Probstmeier v. Saksa (EIT 1.7.1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV) s. 199
P.V. v. Ranska (EIT 14.11.2000) s. 192

R

Reinhard ja Slimane-Kaïd v. Ranska (EIT 31.3.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-II) s. 115–116
Richart-Luna v. Ranska (EIT 8.4.2003) s. 224
Richeux v. Ranska (EIT 12.6.2003) s. 179
Riener v. Bulgaria (ihmisoikeustoimikunta 12.4.1996, päätös) s. 525
Riener v. Bulgaria (ihmisoikeustoimikunta, täysistunto, 11.4.1997, päätös) s. 525
Rodrigues Carolino v. Portugali (EIT 11.1.2000) s. 205
Roshka v. Venäjä (EIT 6.11.2003, päätös) s. 532
Rosenquist v. Ruotsi (EIT 14.9.2004, päätös) s. 521
Ruiz-Mateos v. Espanja (EIT 19.4.1991, päätös, DR 69) s. 737
Ruiz-Mateos v. Espanja (EIT 23.6.1993, A-262) s. 200
Rutten v. Alankomaat (EIT 24.10.2001) s. 610

S

S.A. Dangeville v. Ranska (EIT 16.4.2002, Reports of Judgments and Decisions 2002-II) s. 88, 526–527
Sabin Popescu v. Romania (EIT 2.3.2004) s. 189
Sailer v. Itävalta (EIT 6.6.2002) s. 517
Salabiaku v. Ranska (EIT 7.10.1988) s. 511
Salomonsson v. Ruotsi (EIT 12.11.2002) s. 588–589
Sanchez-Reisse v. Sveitsi (EIT 21.10.1986, A 107) s. 606
Sanglier v. Ranska (EIT 27.5.2003) s. 238

Sardinas Albo v. Italia (EIT 8.1.2004, päätös) s. 244
Satonnet v. Ranska (EIT 2.8.2000) s. 192
Saunders v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 17.12.1996, Reports 1996-VI) s. 512, 540
Schouten ja Meldrum v. Alankomaat (EIT 9.12.1994, A 304) s. 318, 534
Schüler-Zgraggen v. Sveitsi (EIT 24.6.1993, A 263) s. 589–590
Scordino ym. v. Italia (EIT 27.3.2003, päätös, Reports of Judgments and Decisions 2003-IV) s. 244
Scordino (n:o 1) v. Italia (EIT 29.7.2004) s. 244
Seidel v. Ranska (EIT 11.1.2000) s. 183
Shishkov v. Bulgaria (EIT 9.1.2003, Reports of Judgments and Decisions 2003-I, extracts) s. 609
Siegel v. Ranska (EIT 28.11.2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-XII) s. 178
Signe v. Ranska (EIT 14.10.2003) s. 238
Slaviček v. Kroatia (EIT 4.7.2002, päätös, Reports of Judgments and Decisions 2002-VII) s. 248
Smith, Jane v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 18.1.2001) s. 419
Société Colas Est ym. v. Ranska (EIT 16.4.2002, Reports of Judgments and Decisions 2002-III) s. 538–539
Somjee v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 15.10.2002) s. 179
Spacek s.r.o. v. Tsekin tasavalta (EIT 9.11.1999) s. 524
Spetz ym. v. Ruotsi (ihmisoikeustoimikunta 12.10.1994, päätös) s. 433
S.R. v. Italia (EIT 23.4.1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-II) s. 206–207
S.R. v. Ruotsi (EIT 23.4.2002, päätös) s. 520
Stamoulakatos (n:o 2) v. Kreikka (EIT 26.11.1997, Reports 1997-VII) s. 235
Stran Greek Refineries ja Stratis Andreatis v. Kreikka (EIT 9.12.1994, A 301-B) s. 530
Stratégies et Communications ja Dumeulin v. Belgia (EIT 15.7.2002) s. 233
Süssmann v. Saksa (EIT 16.9.1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV) s. 200–201

T

Thlimmenos v. Kreikka (EIT 6.4.2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-IV) s. 207
Tímár v. Unkari (EIT 25.2.2003) s. 215–216
T.O. v. Suomi (EIT 1.12.1998, päätös) s. 583
Tomé Mota v. Portugali (EIT 2.12.1999, päätös, Reports of Judgments and Decisions 1999-IX) s. 241–242
Torri v. Italia (EIT 1.7.1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV) s. 210
Toth v. Itävalta (EIT 12.12.1991, A 224) s. 607
T.P. ja K.M. v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 10.5.2001) s. 26

U

Ullrich v. Itävalta (EIT 21.10.2004) s. 243
Union Alimentaria Sanders SA v. Espanja (EIT 7.7.1989, A 157) s. 199
Uthke v. Puola (EIT 18.6.2002) s. 211

V ja W

Walden v. Liechtenstein (EIT 16.3.2000, päätös) s. 532
Valsamis v. Kreikka (EIT 27.11.1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI) s. 436
Van Orshoven v. Belgia (EIT 25.6.1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-III) s. 115
Van Raalte v. Alankomaat (EIT 21.2.1997, Reports 1997-I) s. 533
Wasilewski v. Puola (EIT 21.12.2000) s. 223
Weh v. Itävalta (EIT 8.4.2004) s. 543–545
Vermeulen v. Belgia (EIT 20.2.1996, Reports 1996-I) s. 115–116
W.F. v. Itävalta (EIT 30.5.2002) s. 517
Vidacar S.A. ja Opergroup S.L. v. Espanja (ihmisoikeustoimikunta 20.4.1999, päätös, Reports of Judgments and Decisions 1999-V) s. 525
Wierciszewska v. Puola (EIT 25.11.2003) s. 214–215

Winterwerp v. Alankomaat (EIT 24.10.1979, A 33) s. 606–607
Wiot v. Ranska (EIT 7.1.2003) s. 178
Włoh v. Puola (EIT 19.10.2000, Reports of Judgments and Decisions 2000-XI) s. 235
Voggenberger Transport GmbH v. Itävalta (ihmisoikeustoimikunta 12.10.1994, päätös) s. 531
Voggenreiter v. Saksa (EIT 8.1.2004) s. 203–204
Wohlmeyer Bau Gmbh v. Itävalta (EIT 8.7.2004) s. 243
Wolfhard Koop-Automaten Goldene 7 GmbH & Co. KG v. Saksa (EIT 30.3.1999) s. 524
W.R. v. Itävalta (EIT 21.12.1999) s. 182
W.Z. v. Puola (EIT 24.10.2002) s. 225–226
Västberga Taxi Aktiebolaget ja Vulic v. Ruotsi (EIT 23.7.2002) s. 547–548

X

X v. Ranska (EIT 31.3.1992, A 234-C) s. 183
X v. Tanska (ihmisoikeustoimikunta 8.3.1976) s. 432–433

Y

Yankov v. Bulgaria (EIT 11.12.2003) s. 609
Yvon v. Ranska (EIT 24.4.2003, Reports of Judgments and Decisions 2003-V) s. 557

Z

Z. ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta (EIT 10.5.2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-V) s. 26
Zand v. Itävalta (EIT 12.10.1978) s. 759
Zappia v. Italia (EIT 26.9.1996, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV) s. 187
Zimmermann ja Steiner v. Sveitsi (EIT 13.7.1983, A 66) s. 193, 198

Ö

Öneryildiz v. Turkki (EIT 18.6.2002) s. 420
Öztürk v. Saksa (EIT 21.2.1984, A 73) s. 22

Regeringsrätten (Ruotsi)

RÅ 2004 not. 99 s. 102
RÅ 2003 ref. 56 s. 509
RÅ 2002 not. 57 s. 101
RÅ 2002 ref. 79 s. 520
RÅ 2000 ref. 66 I ja II s. 511, 513
RÅ 1997 ref. 65 s. 697
RÅ 1995 ref. 58 s. 696–697
RÅ 1990 ref. 108 s. 23
RÅ 1990 ref. 87 s. 103
RÅ 1990 ref. 64 s. 23
RÅ 1987 ref. 42 s. 512

Högsta domstolen (Ruotsi)

HD 28.12.2004 (Mål Nr B 948-03, Riksåklagaren mot MA, ei vielä julkaistu) s. 520
HD 28.12.2004 (Mål Nr B 2600-02, Riksåklagaren mot MA, ei vielä julkaistu) s. 520
HD 2003:32 (NJA 2003 s. 217) s. 250–251
HD 2001:4 (NJA 2001 s. 22) s. 698
HD 2000:89 (NJA 2000 s. 622) s. 519–520
HD 1998:100 (NJA 1998 s. 656 (I)) s. 73
HD 1996:30 (NJA 1996 s. 202) s. 697
HD 1994:188 (NJA 1994 s. 657) s. 696
HD 1984:113 (NJA 1984 s. 648) s. 697

Høyesterett (Norja)

Rt. 2002 s. 1247 (BP Norge) s. 518
Rt. 2002 s. 557 (Angell/Goli) s. 517
Rt. 2002 s. 509 (Sundt) s. 517–518
Rt. 2002 s. 497 (Drevik) s. 517
Rt. 2001 s. 1265 (Agip) s. 518
Rt. 2000 s. 996 (Bøhler) s. 511–512, 516
Rt. 1999 s. 1980 (Møller) s. 518
Rt. 1994 s. 610 (Bølgepapp) s. 512
Rt. 1988 s. 539 (Dahle) s. 518

Højesteret (Tanska)

UfR 2005.523 H s. 236

Verfassungsgerichtshof (Itävalta)

No. B 2300/95 11.12.1995, Samlungsnummer 14390 s. 89

Asiahakemisto

A
Access to court s. 142
Access to justice s. 142
Act of State -oppi s. 393
Ahvenanmaan hallintotuomioistuin s. 381–383
Aineellisen totuuden periaate s. 125
Akkusatorinen menetelmä s. 125
Alueiden komitea s. 357
Alueperiaate s. 386
Amparo (Espanja) s. 240
Arvonlisäverotus s. 461, 463
Arvopaperimarkkinalainsäädäntö s. 704–705
Asianajajalle annettujen tietojen luottamuksellisuus s. 317
Asianajajat s. 656–657
Asiakirjojen julkisuus s. 79, 103–104, 383–384, 466, 480, 542, 556–557, 625, 734
Asianosaiskäsite 144, 171
– materiaalinen s. 171
– muodollinen s. 144, 171
Asianosaisseuraanto s. 172–173, 247, 769–779
– oikeudenkäyntikulujen korvausvastuun jakautuminen s. 775
– rikosprosessissa s. 773–774
– siviiliprosessissa erityisseuraantona s. 774–775
– siviiliprosessissa yleisseuraantona s. 772–773

B
Bryssel I -asetus s. 345
Bryssel II -asetus s. 345
Bryssel IIa -asetus s. 345
Budjettivalta s. 123, 127
Byret (Tanska) s. 264, 269, 272
Börsens ansvarsnämnd (Ruotsi) s. 105

C
Conseil d'État (Ranska, ks. myös hallintotuomioistuimet)
– avis s. 113–114
– commissaire du gouvernement s. 112–113, 115–117
– commission du contentieux s. 112
– renvoi s. 113–114
Conseil du Roi (Ranska) s. 112
Corpus Juris -hanke s. 145

D
Diaarijärjestelmä (hallintotuomioistuimet) s. 56–57
Declaration (UK) s. 339–342
Diplomaattiedustajat s. 392–393
Domstolsstyrelsen (Tanska) s. 266
Domstolsverket (Ruotsi) s. 65
Dualismi s. 352, 450
Dysfunktio s. 154

E
Ekumeeninen patriarkanistuin s. 437
Elatusturva s. 20, 600
Empiirinen tutkimus s. 42–43, 45, 51, 65, 137–139, 281–282, 287–291, 493, 595
Ennakkoratkaisujärjestelmä (verotus) s. 463
– ennakkoratkaisu s. 463
– ennakkotieto s. 463
– sitova tariffitieto s. 463
Ennakkoratkaisumenettely (yhteisön oikeus) s. 73, 88–90, 183, 193–194, 305–307, 315, 323, 330–331, 345, 349, 352–354, 359, 376, 475–479, 710, 738
– konkreettinen teoria s. 305–306
– pyytämiseen velvollinen tuomioistuin s. 305–306
Erikoistuminen s. 15, 506–507
Erityistuomioistuimet s. 14–15, 50, 106, 561, 708
Erityistuomioistuimet (Ruotsi) s. 105–110
– markkinatuomioistuin (marknadsdomstolen) s. 105
– patenttioikeus (patentbesvärsrätten) s. 105–106
– työtuomioistuin (arbetsdomstol) s. 105

– vakuutusoikeudet (försäkringsrätter) s. 105
– vakuutusylioikeus (försäkringsöverdomstol) s. 105
– ympäristöoikeudet (miljödomstolar) s. 106–110
– ympäristöylioikeus (miljööverdomstol) s. 108–109
Esitedirektiivi s. 386
Esteellisyys s. 77, 79, 82, 172, 272, 380, 382, 465–466, 482–483, 585–586, 626–628
Euroopan oikeusasiamies s. 75
Eurooppalainen prosessioikeus s. 343
Eurooppalainen valtiosääntöoikeus s. 352
Eurooppa-asetus s. 351–352
Eurooppalaki s. 350–351, 357–358
Eurooppaoikeus s. 37, 170
Eurooppapuitelaki s. 350–351, 358
Eurooppapäätös s. 351–352, 359
Eurooppavero-oikeus s. 365

F

Favor defensionis s. 125
Fastighetstaxeringsrätten (Ruotsi) s. 96
Finanssihallinto-oikeus s. 37
Finlex-tietokanta s. 24, 46, 139–140
Flygtningenævnet (Tanska) s. 266

G

Globalisoituminen s. 16, 687
Good administration s. 722–723
Good governance s. 722–723
Good management s. 722–723

H

Hakemuslainkäyttö s. 694, 703–704
Hallinnolliset sanktiot, yleistä s. 22, 37, 70, 145
– Alankomaissa s. 145
Hallinnon lainalaisuus s. 128, 171, 314, 441, 689
Hallintokantelu s. 84–85
Hallintolainkäytön funktiot s. 49, 153–166, 170
– hallinnon valvontafunktio s. 156–166, 170
– oikeussuojafunktio s. 156–166
– Ruotsissa s. 158–159
Hallintolainkäytön historiallinen kehitys s. 33–34, 149–153, 727–729
Hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmä Tanskassa
– muutoksenhakulautakunnat s. 266, 270–271
– toimivaltaiset tuomioistuimet s. 264, 267–268, 292
– veroasioissa s. 264–265
Hallintolainkäytön ominaispiirteet
– indispositiivisuus s. 21
– kaksiasianosaissuhde s. 22, 28, 278, 499, 501
– kirjallinen menettely s. 21, 28, 291, 443–444
– kuuleminen s. 28, 82, 291, 295, 442
– materiaalinen prosessinjohto s. 27, 39, 69, 302, 441
– näyttö- ja todistustaakka s. 28, 69–70, 291, 472–473, 500–502
– oikeudenkäyntikulujen korvaaminen s. 41, 55, 285, 291, 410–412
– selvittämisvelvollisuus s. 28, 44, 70, 141, 289, 295, 499–509
– tutkintamenetelmä s. 21
– valitusperusteet s. 39, 50–51, 166, 487–489
– virallisperiaate s. 27, 40, 51, 69, 138, 142–143, 145, 165–166, 289, 314, 443, 485, 487–488, 498–499, 502, 591
– yleistä s. 21, 139–142, 149–153
Hallintolainkäytön tehokkuus käsitteenä s. 29–33
Hallintolainkäytön tutkimus s. 7–9, 33–34, 41, 67–70, 281–291
Hallintolaki (Alankomaat) s. 332
Hallintolaki (Espanja) s. 334–335
Hallintolaki (Itävalta) s. 236, 240–241
Hallintolaki (Norja) s. 72, 271, 512
Hallintolaki (Ruotsi) s. 74, 94, 99, 101–102, 476
Hallintolaki (Suomi) s. 29, 73, 77, 331–332, 414, 425, 465–474, 481–482, 579–580, 625–631, 725, 733
Hallinto-oikeus oikeudenalana s. 16–17, 21–22, 37, 170–173, 368–369
Hallintoprosessi (Ruotsi, förvaltningsprocesslag) s. 23–25, 94, 98–100, 156, 295
– kaksiasianosaisuus s. 99

– reformatio in melius -kielto s. 156, 169
– suullinen käsittely s. 24–25, 100
– tarpeettoman todistelun torjunta s. 295
– valitusperusteet s. 156

Hallintopäätösten vastavuoroinen tunnustaminen s. 315, 387–388

Hallinto-oikeudellinen täytäntöönpanojärjestelmä
– Ruotsissa s. 73–74, 101, 688, 690, 698–699
– verrattuna ulosottomenettelyyn s. 172
– yleistä s. 36–37, 69, 92

Hallinto-oikeudet
– asiamäärät s. 56–58, 80, 502–503, 594
– asiaryhmät (uudet) s. 56, 296–302, 423–424
– esittelijät s. 61
– henkilöstö s. 59–61, 65–65,
– keskitetyt asiaryhmät s. 56–57
– kokoonpanot s. 274–300
– käsittelyajat s. 57–58, 65, 293–302
– ratkaisutoiminnan taloudellisuus s. 64
– tuomarit s. 60–61, 289–290, 302–303

Hallinto-oikeusuudistus s. 59–60, 748–754

Hallintoriita s. 71–76, 89, 173, 273, 341–342, 366, 373, 400–401, 408–410, 426

Hallintosopimukset s. 73

Hallintotuomioistuimet (Ranska)
– alueelliset hallintotuomioistuimet s. 112–115
– asiamäärät s. 63
– chambres regionales des comptes s. 113
– Conseil d'État s. 63, 112–117
– cours des comptes s. 113
– kehitys s. 49, 93, 112–118
– keskimääräiset käsittelyajat s. 63
– sovintomenettely s. 278
– suhde yleisiin tuomioistuimiin s. 112
– väliasteen tuomioistuimet s. 112–115

Hallintotuomioistuimet (Ruotsi)
– asiamäärät s. 65–66
– kehitys s. 49, 93–97, 99–101
– toimivaltasuhteet yleisiin tuomioistuimiin s. 73, 100–103

Hallintotuomioistuinjärjestelmän kehittäminen s. 6–9, 11–14, 33–34, 38–42, 67–69, 93, 106, 171, 273–279, 461, 565–566, 591–594

Hallintotuomioistuinten tutkimistoimivalta s. 40, 45, 50–51, 72, 76, 143, 156, 166, 170, 273, 278, 368, 483–490

Hallitusohjelma (pääministeri Matti Vanhasen hallitus) s. 299–300

Henkilötietolaki s. 733–734

Henkilötietojen suoja s. 734

Hovioikeudet s. 64

Hovioikeusmenettely s. 124–125, 131–136, 166–168
– asiamäärät s. 134
– käsittelyajat s. 134
– seulonta s. 131–136

HUDOC-tietokanta (ihmisoikeustuomioistuin) s. 24, 46, 507

Human Rights Act (UK) s. 27

Hyvinvointivaltio s. 17, 158–159

Hyvitysmenetelmä s. 389

Hyvä hallinto (käsitteenä ja periaatteena) s. 75, 150, 722–723

Hyvä hallintotapa s. 77, 317, 729

Hyvä tuomarintapa s. 86

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (Ruotsi) s. 105

I

Ihmisoikeussopimus, yleistä
– hallintoasiat syyteasioina s. 21–23, 70, 145, 177, 275, 347, 508
– 6 artiklan soveltamisala s. 122, 417, 432–434, 510–511, 525, 534–550
– harkintamarginaali s.
– ratkaisukokoonpanot s. 257–258
– tuomioistuimen työskentelyn kehittäminen s. 255–259
– yksilövalitusjärjestelmä s. 256–258, 421

Ihmisoikeusloukkaus oikeudenkäynnin viivästymisen perusteella (EIOS 6.1 art.)
– arviointikriteerit s. 20–21, 32, 191–195
– heikossa prosessuaalisessa asemassa olevat 49, 216–222, 227–228
– hyvitys (41 art.) 187, 246–247, 275
– kansalliset käsittelyn tehostamistoimet s. 184–186, 193, 197–209
– prosessinjohtokykyisyys s. 222–227
– rakenteelliset viivästystekijät s. 49, 209–216

– ruuhkautuneet tuomioistuimet s. 49, 120, 193, 197–209
– tehokas kansallinen oikeussuojakeino s. 49, 186–187, 196, 213–253
– todettujen loukkausten yleisyys s. 23, 196
– viivästyksen keston laskenta s. 49, 177–184, 187–190
– viivästys veroasioissa s. 508–509, 525, 534, 545–550
– yleistä s. 49, 120, 123, 177–258, 507
In dubio mitius s. 125
In dubio pro reo s. 125
Insolvenssioikeus s. 171

J

Judicial review (UK) s. 421–422
Julkinen hallintotehtävä (PL 124 §) s. 383–385, 731
Julkiset hankinnat s. 35, 66, 309–310, 427–428
Julkinen palvelu (service public, Ranska) s. 65
Jura novit curia -periaate s. 161, 166

K

Kaksinkertaisen verotuksen poisto s. 389
Kamarioikeudet (kammarrätter, Ruotsi) 59, 66, 93, 96–98, 504
– asiamäärät s. 66, 504
– henkilöstö s. 59
– kokoonpanot s. 97–98
– perustaminen s. 93, 96–97
Kansainvälinen insolvenssioikeus s. 344
Kansainvälinen konkurssioikeus s. 344
Kansainvälinen oikeus s. 37, 89
Kansainvälinen prosessioikeus s. 343–344
Kansainvälinen tuomioistuin s. 693
Kansainvälinen ulosotto-oikeus s. 344
Kansainvälinen vero-oikeus s. 365
Kansainvälinen yksityisoikeus s. 344
Kehitysvammaisten erityishuolto s. 598–599
Keskitysperiaate s. 125–126, 133, 270
Kidutuksen kielto s. 391
Kielilaki s. 626
Kiistämistaakka s. 169
Kilpailuasiat s. 16, 22, 38, 309, 318–320, 322, 334, 375–377, 541
– kilpailunrikkomismaksu s. 22, 377
– tarkastus s. 377
Kirkollinen kurinpitomenettely s. 425, 431
Kirkollinen ojennusmenettely s. 437–438
Kirkollinen ylioikeus s. 437
Kirkollisoikeus s. 38
Kirkollisvalitus s. 50, 423–439
Klagenævnet for Udbud (Tanska) s. 266
Kohtuullisen käsittelyajan vaatimus yhteisön oikeudessa s. 318–320
Kontradiktorinen periaate s. 125, 270
Konkurranceankenævnet (Tanska) s. 266
Konkurssimenettely s. 129
Konkurssioikeus s. 171
Konserniverokeskus s. 464
Konsuliedustajat s. 393
Korkein oikeus s. 12, 62, 93
– asiamäärät s. 62
– käsittelyajat s. 62
– valituslupajärjestelmä s. 793–795
Korkein hallinto-oikeus
– asiamäärät s. 62
– esittelijät s. 13, 284
– käsittelyajat s. 62–63, 283–284, 287, 293–302, 458
– kokoonpanot s. 98–99, 274, 452–453
– sivutoimiset jäsenet s. 5
– oikeudenkäyntimenettely s. 12–13, 283–284, 456–457
Kotirauha s. 377
KP-sopimus s. 433, 435, 512, 718–719
Kunnallisvalitus s. 39, 41, 50, 285, 365, 371, 395–406, 428
– käyttöala suhteessa hallintovalitukseen s. 395–396, 600–601
– suhde erityistuomioistuimen toimivaltaan kuuluviin asioihin s. 50, 400–403
– suhde yksityisoikeudellisiin riita-asioihin s. 50, 399–403, 430–431
– jatkovalitus s. 407–408
– valituskelpoisuus s. 403
– valitusperusteet s. 403–406
Kunnallisverotus (PL 121 §) s. 490
Kunnalliset viranhaltijat s. 408–410, 688–689
Kurinpitoasiamies (tuomiokapituli) s. 431
Kutsunta-asiain keskuslautakunta s. 378, 380
Käsittelymenetelmä s. 168, 270

L

Laillinen oikeudenkäyntijärjestys s. 22, 149, 151–152, 380

Lainsäädäntöintensiivisyys s. 57, 144
Landsret (Tanska) s. 264, 267, 269, 272
Landsskatteret (Tanska) s. 264–265
Lapsen oikeuksien yleissopimus s. 433, 597
Lastensuojelu s. 20–21, 28, 64, 182, 188, 227–229, 289, 291, 293, 345–346, 594, 597–598, 724
Lex in casu s. 710
Liikevaihtovero-oikeus s. 451, 461, 492
Loukatun asema (EIOS 34 art.) s. 242–243
Luottamuksensuoja (verotuksessa) s. 445–449
Luottamustutkimukset s. 155, 287–289
Lähestymiskielto s. 129
Lääninoikeudet (länsrätter, Ruotsi) s. 59, 66, 93, 95–96, 504
– asiamäärät s. 66, 504
– henkilöstö s. 59
– kokoonpanot s. 96
– perustaminen s. 93, 95–96
Lääninoikeudet (Suomi) s. 7, 59–60, 96, 274–275, 281–283, 425, 459–462, 493
– asiamäärät s. 7, 462
– käsittelyajat s. 281, 493
– toiminnan kehittämisestä s. 282–283, 459–461
– yhteiset tuomiopiirit s. 274–275
Lääninvero-oikeudet (länsskatterätter, Ruotsi) s. 96

M

Maa-ainesasiat s. 413
Maankäyttö- ja rakennusasiat s. 7, 20, 41, 56–57, 63–64, 296–302, 412–422
– asemakaavat s. 56
– EIOS:ta sovellettaessa s. 417–422
– käsittelyajat s. 296–302
– oikaisukehotusmenettely s. 414–416
– poikkeamisluvat s. 56
– rakennusluvat s. 56
– rakennusvalvonta s. 56
– ranta-asemakaavat s. 56
– valitustyypit s. 412–417
Maaoikeudet s. 695
Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta s. 378–380, 739, 741–748
– kokoonpano s. 741–742
– käsittelytietoja s. 745
– suullinen käsittely s. 741, 744
Maatilahallitus s. 741
Managerismi s. 29
Markkinaoikeus s. 22, 61, 375–377, 427
Metsähallitus s. 741
Mielenterveysasiat s. 21, 80, 232, 283–284, 367, 602–605
Monismi s. 352
Määräämisperiaate s. 169, 270

N

Ne bis in idem s. 125, 315, 317, 376 (ks. myös veroasiat syyteasioihin rinnastuvina)
Nedre justitierevision (Ruotsi) s. 95
New Public Management s. 29
Nizzan sopimus s. 353–354
Normipäätös s. 736
Nulla poena sine lege s. 315, 317

O

Ohivalitus (Tanska) s. 272
Oikaisuvaatimusmenettely
– yleistä s. 40, 177, 626–631
– kirkollisasioissa s. 71, 365, 424–425, 427, 439
– kunnallisasioissa 40, 50, 71, 91, 93, 365, 396–398, 404, 408, 410
– verotuksessa s. 40, 50, 55, 69, 71, 91, 93, 367, 452–458, 460–462, 464–479, 483–490, 502–503
Oikeudellinen yhteistyö siviilioikeuden alueella s. 344–345
Oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa s. 343
Oikeuden kudosrakenne s. 146–147
Oikeuden pintataso s. 43–44, 122–123
Oikeuden syvärakenne s. 43, 122–123
Oikeudenkäynnin julkisuus s. 79, 382, 482, 625
Oikeudenkäynnin ulkoista järjestämistä koskeva doktriini (EIT) s. 117
Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa s. 116–117, 352–354
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti (PL 21 §)
– hallintolainkäytön tutkimuksessa s. 8–9, 68–69
– kuulemisvelvoitteena s. 129, 467–474, 576–577
– lainsäätämistehtävänä s. 51, 70, 119–127, 143–146, 486, 489–490

– muutoksenhakuoikeutena s. 127–128, 130–132, 381, 388, 409, 427, 432, 437, 705–706, 708, 717–727, 735
– oikeutena saada asiansa käsitellyksi s. 123, 723–724
– perustelemisvelvollisuutena s. 81–82, 132, 135–136, 388
– tehokkuutena s. 31, 82–83, 123, 126, 130–132, 302
– tuomioistuimen riippumattomuutena ja puolueettomuutena s. 129–130, 426, 437

Oikeusapu s. 36, 91, 302, 761
Oikeusfilosofia s. 43
Oikeusdogmaattinen tutkimus s. 42, 138
Oikeushallinnon kehittäminen s. 5–6, 265–266
Oikeusjärjestyksen polysentria s. 144, 146
Oikeuskulttuuri s. 43, 122, 146
Oikeuslähdeoppi s. 146–147, 448
Oikeuspoliittinen tutkimus s. 33, 154
Oikeussosiologia s. 52
Oikeussuoja viranomaisen passiivisuutta vastaan s. 25–26, 71–76, 85, 273
Oikeustaloustiede s. 29–30
Oikeusteoria s. 43, 52
Oikeusturva-asiain neuvottelukunta s. 20, 137, 287–291, 368
Oikeusturvavakuutus s. 91
Oikeusvarmuus (verotus) s. 445–446, 448–451
Oikeuteen pääsy (EIOS 6.1 art.) s. 26–27, 52, 101, 103, 142, 213, 217, 227–228, 232
OK 10:26:n tulkinnasta s. 33–34
Omaisuudensuoja (EIOS) s. 187–188, 201, 203, 212–213, 244, 420, 447–449, 511, 523–533

P

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunta s. 106, 730, 378–380, 425
Peitellyt päätökset s. 333
Perhe-elämän suoja (EIOS 8 art.) s. 23, 26, 188, 190, 228–229
Perusoikeudet yleistä
– perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta s. 15, 170, 295, 417, 446, 448
– perustuslain 106 § s. 170, 417, 447, 687, 726-727
– suora sovellettavuus s. 68–69, 126–127, 417, 721
– tulkintavaikutus s. 119–120, 417
– turvaamisvelvoite s. 126–127, 144, 171
– yleiset rajoitusedellytykset s. 128, 447, 487, 720, 726, 730

Perusoikeuskirja s. 182, 338, 355, 420, 511
Perustevalitus (verotus) s. 456
Perustuslaillinen sopimus s. 309, 332, 342–343, 350–351, 355–359
Perustuslain 81 §:n vaatimukset s. 444, 449–450, 460, 486, 489–490
Perustuslaki (Irlanti) s. 248
Perustuslaki (Islanti) s. 75
Perustuslaki (Italia) s. 186
Perustuslaki (Itävalta) s. 241
Perustuslaki (Kroatia) s. 247–248
Perustuslaki (Norja) s. 512
Perustuslaki (Slovakia) s. 250
Perustuslaki (Tanska) s. 267–268, 270
Perustuslakituomioistuin (Itävalta) s. 90
Pinto-laki (Italia) s. 186–187, 244–245
Prosessioikeuden eurooppalaistuminen s. 342–348
Prosessioikeus s. 37, 42, 52, 123–124, 170
Prosessiperiaatteet rikosoikeudenkäynnissä s. 125
Päihdehuolto s. 599–600
Päästökauppa s. 128
Päätöksen poistaminen s. 82, 564, 570, 572–574, 580–581, 591, 593–594

R

Rantavaltion oikeudet s. 392
Rauhantuomarit (Italia) s. 185–186
Reformatio in peius -kielto s. 314, 317
Resegarantinämnden (Ruotsi) s. 105
Regeringsrätten s. 23, 62, 66, 93–94, 690, 696
Rikesakkomenettely s. 705–706
Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate s. 159
Rikosoikeus s. 37, 86–87
Rikosprosessin funktiot s. 158
Rikosprosessioikeus s. 124–126, 156–157, 171
Ryhmäkanne (Ruotsi) s. 110–111
Rättsprövning (Ruotsi) s. 101–105, 418

S

Saint-Germainin edikti (Ranska) s. 112

Schengen-säännöstö s. 702
Senaatti s. 11–12, 34
Siviiliprosessi (UK) s. 208
Siviiliprosessi (Puola) s. 196–197
Siviiliprosessi (Ranska) s. 325–326
Siviiliprosessin funktiot s. 153–154, 157–158, 160–163
Sivutoimiset lääkärijäsenet s. 760
Skandinaavinen realismi s. 44
Soft law s. 350
Sopimusasetus s. 382
Sosiaalihuolto s. 596–597
Sosiaalioikeus s. 16, 36–38, 561
Sosiaaliturvaa koskevien asioiden oikaisujärjestelmän erityispiirteet s. 565, 575–582
– lainvoimaisen ratkaisun uudelleen käsittely s. 581–582
– myöhästyneen valituksen käsittely s. 577–578
– oikaisupäätös 578–579
– väliaikainen päätös 578–579
Sosiaalivalitus s. 50, 365–367, 371, 395, 561–616
Sovintomenettely s. 173, 278, 497
Storme Report s. 347
Suhteellisuusperiaate s. 35, 232, 511
– verotuksessa s. 441–442, 447–448
Suullinen kuulustelu s. 456
Suullinen käsittely (EIOS) s. 24–25, 90, 131–132, 141, 271, 587–590, 607–608
Suullinen käsittely (HLL) s. 24–25, 55, 137, 141, 289, 294, 303, 375, 377–378, 416, 571–574, 587–590
– suullista käsittelyä koskevien säännösten täsmentäminen s. 779–787
– todistajia koskevien säännösten täsmentäminen s. 779–786
Suullisuusperiaate s. 125–126, 133, 270
Syrjintä
– EIOS 14 art. s. 183, 258–259, 419, 507
– EIOS 12. lisäpöytäkirja s. 258–259
– yhteisön oikeudessa s. 183, 551–555
Sähköinen asiointi s. 383–384, 452
– Italiassa s. 16
Sø- og Handelsretten (Tanska) s. 272

T

Taannehtivan verolainsäädännön kielto s. 449–450
Tahdonvastaiset hoitotoimenpiteet s. 21, 367, 602–611
– käsittelyaikavaatimus (EIOS 5.4 art.) s. 605–611
Takaporttiteoria s. 351
Talousvyöhyke s. 392
Tapaustutkimus s. 43
Tarkoituksenmukaisuusperiaate s. 125
Tehokas kansallinen oikeussuojakeino (EIOS 35 art.) s. 233–236, 240–243
Tehokas oikeussuojakeino (EIOS 13 art.) s. 23, 25–26, 231–250, 277, 435–436, 692
Tehokkuus taloustieteessä s. 29–30
Tekniset apuvälineet s. 785–787
– hallintotuomioistuimissa Ruotsissa s. 785
– yleisissä tuomioistuimissa Suomessa s. 786–787
Teoreettinen lainoppi s. 43, 45
Terveydenhuollon oikeussuojakeinot s. 365–366
Terveydenhuolto-oikeus s. 561
Tietosuojavaltuutettu s. 731, 733
Todistustaakka s. 169
Toimeentulotuki s. 42, 64, 80–81, 293–296, 366, 594–595
Toimivallan määräytyminen yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä s. 694–705
TSS-sopimus s. 433, 512
Tullialue s. 390
Tullilautakunta s. 451
Tulliverotuksen muutoksenhaku s. 498–499
Tuomareiden valvontalautakunta s. 86
Tuomarit s. 78–79, 91, 612, 709–710, 714–715
– koulutus s. 91
– käytös s. 78–79, 612
– nimittäminen s. 91
– palkkaus s. 709–710, 712, 714
– pätevöityminen s. 91
– tulosohjaus s. 709, 712, 714–715
Tuomaripainotteisuus s. 766–767
Tuomioistuinlait (Itävalta) s. 241–243
Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea s. 61, 86, 173, 236, 265, 273–279, 369–370, 383
Tuomioistuinlaitoksen kehittämistoimista Ruotsissa s. 263, 269, 272, 506–508

Tuomioistuinlaitoksen kehittämistoimista Tanskassa s. 263–272
Tuomioistuinten riippumattomuus s. 6, 16, 76–77, 83, 86, 93, 123, 275, 382, 494, 567, 689–690, 693–694, 709–715
Tuomioistuinten velvollisuus soveltaa ex officio yhteisön oikeutta s. 324–325
Tuomittujen siirtäminen s. 701–702
Työtuomioistuin s. 410
Täytäntöönpanon keskeytys (EIOS) s. 690

U

Ulkomaalaisasiat s. 23, 65, 113, 128, 266, 293–295, 348, 387–388, 606, 637, 690–691, 700–701
– oleskelulupa s. 128
– maastapoistaminen s. 606
– Ranskassa s. 113
– Ruotsissa s. 690–691
– säilöönotto s. 700–701
– turvapaikka s. 23, 128
– täytäntöönpano s. 637
Ulosottomenettelyn asianmukaisuusvaatimus s. 172
Ulosotto-oikeus s. 171
Ulosottovalitus s. 85
Uskonnon- ja omantunnon vapaus s. 432–433
Uuspragmatismi s. 44

V/W

Vaatimistaakka s. 169
Vahingonkorvaus 25–26, 36, 72–73, 87–90, 111, 173, 216, 221, 224–226, 233–240, 273, 276, 244–247, 363–364, 410, 525
– Camparo-testi (UK) s. 25
– Duty of care (UK) s. 25
– hallintotuomioistuimissa s. 173, 273, 276
– ihmisoikeussopimusta sovellettaessa s. 216, 221, 224–226, 233–234, 236–240, 244–247, 525
– passiivisessa viranomaistoiminnassa s. 25–26, 36, 72–73
– PL 118 §:ssä s. 87
– Ranskassa s. 117, 239
– suhde hallintoriitaan s. 410
– yhteisön oikeudessa s. 73, 75, 87–90, 236
– ympäristöasioissa (Ruotsi) s. 111 ja (Suomi) s. 363–364
Vakuutusneuvosto s. 562
Vakuutusoikeus s. 82, 90–91, 129–130, 366, 375, 382, 428, 561–565, 567, 664
– asiamäärät s. 570
– henkilökunta s. 564, 569–570
– kokoonpanot s. 569, 574
– käsittelyajat s. 570, 613–615
– suulliset käsittelyt s. 571, 587–588
Vakuutusoikeusjärjestelmään kuuluva muutoksenhakujärjestelmä s. 82, 90, 129–130, 366, 377–378, 565, 567, 614
– alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat s. 377–378
– eläkelautakunta s. 129, 378, 567
– kuntien eläkelautakunta s. 378, 567
– opintotuen muutoksenhakulautakunta s. 378, 567
– tarkastuslautakunta s. 82, 377–378, 567
– tapaturmalautakunta s. 129, 378, 567
– työttömyysturvalautakunta s. 129, 378, 567
– valtion eläkelautakunta s. 378, 567
Valituskelpoisuus s. 308–309, 366, 384, 429, 480–482, 731–733, 736–737
Valitusoikeuden rajoittaminen 12, 14, 30–31, 39, 56, 128–130, 136, 267–268, 272, 279, 284, 300–301, 708
– valituslupajärjestelmä (Ruotsi) s. 98, 103, 505
– valituslupajärjestelmä (Suomi) s. 98–99, 130, 490–499, 568, 744–745
Vallanjako-oppi s. 68, 72, 76, 83, 311, 342, 687, 711–712
Valtakunnanoikeus s. 87
Valtion elokuvalautakunta s. 378, 380
Valtion lainkäytöllinen immuniteetti s. 27, 390–391
– alusten oikeudellinen koskemattomuus s. 391
Valtion talousarvioehdotus 2005 s. 64–65
Valtion tilintarkastuslautakunta s. 378, 380
Vammaispalvelut s. 64, 198, 366, 594, 600
Vapaa todistusharkinta s. 125, 270
Vapautusmenetelmä s. 389
Veronkorotukset syyteasioihin rinnastuvina 508–518, 536–550

– inkriminaatiokielto s. 441, 508–514, 537–546
– laiminlyöntimaksu s. 509–510
– ne bis in idem s. 508, 516–522
– oikeus avustajaan s. 509, 511
– oikeuskäytäntöä Norjasta s. 510–512, 516–518
– oikeuskäytäntöä Ruotsista s. 510–514, 519–520
– syyttömyysolettama s. 509, 535–536, 546–547
– uhkasakko tietojenantovelvoitteen tehosteena s. 508–509, 514–515, 522, 537

Vero-oikeus s. 38
Verotuksen oikeusperiaatteet s. 441–451
Verovalitus s. 50, 55, 281–282, 365, 367, 371, 395, 428, 451–499
Verotuksen legaliteettiperiaate s. 70, 444–445, 448–450, 495
Verotuksen oikeussuojaperiaatteet s. 441–451
Verotuksen oikeusvoima s. 489
Verotuksen valituslupajärjestelmä s. 451–456, 461, 490–498
– ennakkopäätösperuste s. 493–496
– ilmeinen virhe s. 496
– painava taloudellinen tai muu syy s. 496–497

Verotusmenettely (Ruotsi) s. 503–507
Verovalitus
– kanteenmuutoskielto s. 484–489
– muutoksenhakujärjestelmän kehityksestä s. 451–463
– muutoksenhakuviranomaisen toimivalta suhteessa valitukseen s. 488–490
– reformatio in peius -kielto s. 484–485

Verovelvollisen suosimisen periaate s. 444, 447
Verovelvollisuus s. 389, 551
– rajoitetusti verovelvollinen s. 389, 551
– yleisesti verovelvollinen s. 389, 551

Veroviranomaisen selvittämisvelvollisuus s. 499–509
Vesioikeudet s. 695
Vesiylioikeus s. 56, 59, 752
Viaton kauttakulku s. 391–392
Wienin valtiosopimusyleissopimus s. 692–693
Viestintäoikeus s. 16
Viivästyskantelu s. 275–277
Virallisperiaate rikosoikeudenkäynnissä s. 125
Viraltapano (RL 2:10) s. 86–87
Viranomaisen valitusoikeus s. 69, 99, 142, 278, 372, 397, 413–416, 429, 499
– Ruotsissa s. 99
– Tanskassa s. 268

Virkamiesasiat (Ruotsi) s. 104
Virkamieslautakunta s. 81, 737
Virkamiesoikeus s. 22, 37, 85–86, 218–219, 408–412
– EIOS:n kannalta s. 218–219
– kirjallinen varoitus s. 86
– kurinpidollinen erottaminen s. 22, 86
– oikeussuojakeinot s. 408–412
– virkavelvollisuus s. 85

Virkarikokset s. 86–87
Väittämistaakka s. 169
Välillistä verotusta koskevien asioiden hajauttaminen useampaan hallinto-oikeuteen s. 754–755
Välimiesmenettely s. 73, 410
Välittömyysperiaate s. 125–126, 133, 270

Y

Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin s. 75, 353–354
Yhteisön oikeus, yleistä
– ensisijaisuus s. 36, 90, 170, 306, 315, 326, 351–352, 558–559
– jäsenvaltion lojaliteettivelvoite s. 310, 313, 330–331, 336
– jäsenvaltioiden vahingonkorvausvastuu s. 306, 308, 310, 312, 322
– jäsenvaltioiden prosessiautonomia s. 34–36, 308, 311, 315
– jäsenyysvelvoitteiden rikkominen s. 89, 328–330
– kanneperusteet s. 357
– kehitys s. 17, 305–327
– kohtuullisen käsittelyajan vaatimus s. 75
– kumoamiskanne (230 art.) s. 75, 332–339, 349, 421
– laiminlyöntikanne (232 art.) s. 74–75
– pätevyysolettama s. 315–316
– suora sovellettavuus s. 308, 312, 315

– tehokkuusperiaate s. 34–35, 50, 73, 75, 90, 157, 309, 315–317, 320–331, 336, 356, 552, 695, 735
– tulkintavaikutus s. 170, 307, 310–312, 559
– vastaavuusperiaate s. 35, 309, 316, 324, 326, 552,
– välitön (oikeus)vaikutus s. 170, 307, 311–315, 551–552, 558–559
– yhteinen valtiosääntöperinne s. 315, 335
– yksityisten käytössä olevat oikeussuojakeinot (230.4 art.) s. 332–342, 356–358
Yhteisön oikeuden oikeusperiaatteet s. 308, 314–318
– luottamuksensuoja s. 315, 317, 322
– oikeusvarmuus s. 308, 315, 317, 321, 332, 554, 559
– suhteellisuusperiaate s. 315, 317, 336, 555
– taannehtivan lainsäädännön kielto s. 308
Yhteisön oikeuden vaikutus verotukseen s. 550–560
Yhteisön oikeuden vastaisten suoritusten palauttamisesta s. 326–328
Yhteisön sosiaaliturvalainsäädäntö s. 616–623
Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen s. 35, 145
Yhteisön tullilainsäädäntö s. 389
Yleiset tuomioistuimet s. 11, 13–15, 62, 64
Ylimmät laillisuusvalvojat s. 36, 74, 77–84, 86, 277, 293–296, 302, 611–616, 731
– eduskunnan oikeusasiamies s. 77–84, 611–616, 731
– laillisuusvalvonnasta Ruotsissa s. 74, 78, 83
– valtioneuvoston oikeuskansleri s. 77, 80–84
– valvontakeinot s. 77
Ylimääräinen muutoksenhaku s. 97, 102–103, 178, 331, 372, 377, 560, 564, 574, 580
– Ruotsissa s. 97, 102–103
Ympäristöjärjestöjen valitusoikeus s. 111, 160, 417–418, 420–421
– Ruotsissa s. 111, 418
– EIOS:n osalta s. 417–418, 420–421
Ympäristökaari (miljöbalken, Ruotsi) s. 107, 418
Ympäristöoikeus s. 38, 144, 146, 148, 363–364
– maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön uudistus s. 56
– ympäristönsuojelulainsäädännön uudistus s. 56
YVA-direktiivi s. 313, 419

Å

Århusin sopimus s. 418–419

Ö

Öljypäästömaksu s. 702–704
Överklagandenämnden för högskolan (Ruotsi) s. 105, 476

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 265

Hallintotuomioistuinten menettelystä säädetään 1996 joulukuussa voimaan tulleessa hallintolainkäyttölaissa. Tämän lain lisäksi muutoksenhakuasioiden käsittelystä on runsaasti muuta lainsäädäntöä. Lain keskeisiä menettelysäännöksiä tuomioistuimen selvittämisvelvollisuudesta, suullisen käsittelyn järjestämisestä sekä osapuolten asemasta prosessissa sovelletaan yleisesti kaikissa hallintolainkäyttöasioissa. Koska menettelysäännökset ovat suppeita ja puitelainsäädännön omaisia, ratkaisutoiminnassa merkityksellisiä ovat oikeuskäytännössä syntyneet oikeusperiaatteet. Tällainen menettely ei ole prosessin osapuolten kannalta selkeää.

Väitöskirjatutkimuksessa tarkastellaan keskeisten menettelysäännösten kehittämistarpeita lähtien erityisesti perustuslain 21 §:ssä säädetystä velvoitteesta turvata lailla oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen. Hallintolainkäytössä käsiteltäviä asiaryhmiä ominaispiirteineen tarkastellaan tarkemmin ryhmiteltyinä kunnallisvalitukseen, sosiaalivalitukseen ja verovalitukseen. Tarkastelulla havainnollistetaan tuomioistuimen toimivallassa ja siten myös virallisperiaatteen toteutumisessa olevia huomattavia käytännön eroja.

Keskeinen näkökulma hallintolainkäytön kehittämiseen on ratkaisutehokkuuden ajallinen ja sisällöllinen parantaminen. Nykyisin useimmat asiat käsitellään samassa laajuudessa kahdessa peräkkäisessä, samalla tavoin organisoidussa tuomioistuinasteessa.

Tehostamistarpeita tarkastellaan myös suhteessa ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännössä kehittyneisiin kantoihin koskien erityisesti 6.1 artiklassa säädettyä käsittelyn joutuisuutta sekä suhteessa yhteisön oikeuden tehokkuusperiaatteeseen.

Juttujen viipymistä tarkastellaan lisäksi pienimuotoisen empiirisen tutkimuksen avulla, jossa aineistona on käytetty Hämeenlinnan hallinto-oikeuden vuosina 2000–2002 hallintovalituksena ratkaisemia asioita sekä näiden jatkovalituksia. Tutkimuksen perusteella erityisesti sellaisissa asiaryhmissä, joissa valittaja on muutoinkin heikossa prosessuaalisessa asemassa mm. sairauden tai heikon toimeentulon vuoksi, juttujen kokonaiskäsittelyajat ovat muodostumassa kohtuuttoman pitkiksi.

Hallintolainkäytön lainsäädännöllistä kehittämistä pidetään tarpeellisena mm. sen vuoksi, että Suomessa ei ole voimassa tehokasta kansallista oikeussuojakeinoa oikeudenkäyntien viipymisen estämiseksi eikä jo tapahtuneen viipymisen korvaamiseksi. Tutkimuksessa esitetään muutoin hallintolainkäytön menettelysäännösten ja oikeussuojakeinojen täsmentämistä ja täydentämistä.

LAKIMIESKUNNAN OMA LAATUKUSTANTAJA VUODESTA 1934

www.lakimies.org
sly@lakimies.org

ISSN 0356-7206
ISBN 951-855-244-4

9 789518 552447