

Juhlajulkaisu  
Pekka Hallberg  
1944 – 12/6 – 2004

*Toimittajat*

Risto Nuolimaa  
Pekka Vihervuori  
Hannele Klemettinen

*Tilausosoite*

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

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa  
Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

---

Leena Halila

## **Access to a court ja valituskiellon käyttöedellytykset kansallisessa hallintoprosessissa**

### Lähtökohtia

#### Valituskieltojärjestelmän taustaa

Yleinen muutoksenhakuoikeus on vanhastaan hallintolainkäyttöjärjestelmämme kulmakiviä. Tämä periaatteellinen lähtökohta vahvistetaan nyttemmin perustuslain 21 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen tarkoituksena on myös turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa.<sup>1</sup> Tämän oikeuden ulottuvuuksia on yksilön mahdollisuus saada kannaltaan tärkeä asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla.

Ennen nykyistä oikeustilaa yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa lainkäyttöelimestä johdettiin kansalaisten yhdenvertaisuutta ja hallinnon lainalaisuutta koskevista hallitusmuodon säännöksistä (HM 5 ja 92 §). Yleiselle muutoksenhakuoikeudelle pyrittiin siis löytämään tätä kautta perustuslakitasoiset kiinnkohdat. Tuomioistuinkontrollin saatavuutta turvattiin myös hallintolainkäyttölain (586/1996) edeltäjässä, laissa muutoksenhausta hallintoasioissa (154/1950, HVaL). Tuossa laissa säädettiin muutoksenhaku mahdolliseksi niin valtioneuvoston ja ministeriöiden kuin ylempien ja alempien hallintoviranomaisten päätöksistä.

Vaikka yleisellä muutoksenhakuoikeudella katsottiin olevan tärkeä merkitys yksilön oikeusturvan ja jopa hallintolainkäyttöjärjestelmän uskottavuuden kannalta, periaatteellista estettä ei toisaalta katsottu olevan muutoksenhakuoikeutta nimenomaisesti rajoittavalle sääntelylle.

---

<sup>1</sup> Ks. HE 309/1993 vp s. 73.

HValL 4 § sisälsi valtuutuksen säätää poikkeuksia valitusoikeudesta.<sup>2</sup> Valituskieltoja saatettiin asettaa paitsi lakitasolla myös asetuksentasoisesti. Niinpä 1970-luvulle tultaessa HValL:n soveltamisalalta olikin löydettävissä useita satoja valituskieltoja. Valituskiellot saattoivat esimerkiksi koskea määrättyjä asiaryhmiä tai tietyn viranomaisen päätöksiä. Pekka Hallbergin väitöskirjatyön, jossa selvitettiin hallintolainkäytön kehitystä ja valitusinstituutin soveltuvuutta oikeusturvakeinoksi, yhtenä tutkimusteemana oli valituskieltojärjestelmän käyttöalan kartoittaminen.

Hallberg kiinnitti väitöskirjassaan huomiota muun ohella siihen, että valituskieltoja oli perusteltu lakiesityksissä vain poikkeuksellisesti.<sup>3</sup> Silloinkin, kun näin oli tehty, perustelujen tarkoituksena lienee Hallbergin mukaan ollut yleisesti vain viitata tosiasiallisiin olosuhteisiin. Tämä argumentointi jätti avoimiksi muutoksenhakurajoitusten tosiasialliset tarkoituserät samoin kuin oikeussuojajärjestelmää koskevat systemaattiset näkökohdat. Hallberg suhtautui valituskieltojen käyttämiseen kaiken kaikkiaan pidättyvästi katsoen perustelluksi rajoittaa niiden käyttöalaa ainoastaan poikkeustilanteisiin.<sup>4</sup>

Näiden valituskieltojen huippuvuosien jälkeen muutoksenhaun rajoittaminen on kääntynyt 1990-luvulta alkaen selvään laskusuuntaan. Yhtenä syynä on oikeustieteessä käyty keskustelu, jossa valituskieltoihin on suhtauduttu ajoittain hyvinkin kriittisesti.<sup>5</sup> Tämän ohella selkeä rajataite on ihmis- ja perusoikeuksien merkityksen kasvussa suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Perustus oikeuskomitean mietinnössä todettiin ikään kuin jatkona aikaisemmalle keskustelulle, että ongelmallisia olivat sellaiset laissa tai asetuksessa säädetyt valituskiellot, joissa oli kysymys yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta asiasta. Komitean mukaan tulikin selvittää olemassa olevien valituskieltojen suhde Suomen ratifioimiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>6</sup>

## Tehtävärajaus

Valituskieltoihin on siten suhtauduttu kansallisessa keskustelussa jo pitemmän aikaa varauksellisesti. On lähdetty siitä, että nämä järjestelmässämme varsin yleiset mutta usein heikoin

<sup>2</sup> Kielto valittaa ylemmän ja alemman hallintoviranomaisen päätöksestä sidottiin kuitenkin erityisiin tapauksiin. Ks. KHO:n lausunto 6.3.1950 HValL:sta (KHO II 1950 s. 518–530), jossa osin puollettiin valituskieltojärjestelmän laajentamista ja ulottamista muun muassa nimitysvalitukseen.

<sup>3</sup> Ks. Pekka Hallberg, Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta, Vammala 1978 s. 146–149.

<sup>4</sup> Hallbergin mukaan muutoksenhaun rajoittamiseen oli suhtauduttava pidättyvästi ainakin niissä tapauksissa, joissa päätös koski välittömästi yksityistä kansalaista ja sen merkitys ei ollut vähäinen. Hallbergin mukaan valituskiellot olivat kansalaisten kannalta ymmärrettäviä lähinnä niissä tapauksissa, joissa muutoin oli riittävät oikeusturvan takeet tai joissa muutoksenhaulla ei oikeusturvan kannalta selvästikään ollut merkitystä. Ks. Hallberg 1978 s. 153–154.

<sup>5</sup> Ks. esimerkiksi hallinnon oikeusturvakomitean mietintö, KM 1981:64 s. 217–220. Komitean mukaan valituskiellot olivat yleisiä sellaisia etuuksia koskeviin päätöksiin, joihin nähden kenelläkään ei ollut nimenomaista oikeutta (vuosittaiseen tulo- ja menoarvioon perustuvat etuudet). Komitea katsoi, ettei hallintoviranomaiselle säädetyt harkintavallan laajuus kuitenkaan näissä tapauksissa saanut olla peruste valituskiellon säätämiseksi. Komitea painotti sitä, että valituskiellot oli tarkoitettu poikkeukselliseksi. Sen mukaisesti oli edellytettävä, että muutoksenhakurajoituksia kulloinkin erikseen perusteltiin ja että ne rajattiin tiettyihin tapauksiin. Tällöin oli kiinnitettävä huomiota siihen, että oikeusturva oli muutoin riittävästi järjestetty. Ks. myös Edward Andersson, Överklagbarhet och besvärssystemet i förvaltningsrätten, Helsingfors 1964 s. 149–153 ja Toivo Holopainen, Valitusoikeus ja valituskielto hallinnossa, Juhlajulkaisu Lassi Kilpi 1920 – 4/2 – 1990, Vammala 1989 s. 54–58.

<sup>6</sup> Ks. KM 1992:3 s. 210. Ks. myös HE 309/1993 vp s. 73–74.

perustein asetetut muutoksenhakurajoitukset kaventavat oikeussuojajärjestelmämme pääperiaatetta, yleistä valitusoikeutta. Tilanne on nähty ongelmallisena yksilön oikeusturvan kannalta. Sittemmin keskustelu on saanut selvemmän valtiosääntöoikeudellisen normiperustan, kun perusoikeussääntelyyn on sisällytetty ihmisoikeuspohjaiset säännökset yksilön muutoksenhakuoikeudesta ja oikeusturvasta oikeudenkäynnissä. Tapahtuneeseen kehitykseen viitaten voidaan kysyä, millä tavalla perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat mahdollisuuteen rajoittaa muutoksenhakua valituskiellolla. Erityisesti tulee esille se, asetetaanko muutoksenhakurajoituksille ihmisoikeustasolla sellaisia nimenomaisia edellytyksiä, jotka heijastuvat tai joiden ainakin pitäisi heijastua valituskiellon käyttöedellytyksiin kansallisessa hallintoprosessissa.<sup>7</sup>

## Access to a court -vaatimuksen sisällöstä ihmisoikeutena

Kansallisen valituskieltojärjestelmän ylikansallinen arviointi on mahdollista ennen muuta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitetyn access to a court -vaatimuksen avulla. Vaatimusta koskeva kantaratkaisu annettiin vuonna 1975 (Golder 1975 A 18). Ratkaisussa lähdettiin perusteellisen punninnan jälkeen siitä, että mikäli asiassa päätetään yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista, hänellä on lähtökohtaisesti oltava oikeus saada asiansa vireille Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tarkoitettussa tuomioistuinmenettelyssä. Yksilöllä tulee toisin sanoen olla oikeus tuomioistuinkäsittelyyn (access to a court).<sup>8</sup>

Golder-tuomiossa painotettiin sitä, ettei 6(1) artiklan lausuma ”in the determination of his civil rights and obligations” välttämättä viitannut vain sellaisiin prosesseihin, jotka olivat vireillä lainkäyttömenettelyssä. Jotta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeilla (the fair, public and expeditious characteristics of judicial proceedings) olisi todellista merkitystä, niiden oli katsottava sisältävän myös oikeuden panna vireille nuo vaatimukset täyttävä prosessi. Ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla siten ”secures to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations brought before a court or tribunal”. Ratkaisun taustalla vaikutti osaltaan rule of law -periaate.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Tässä kirjoituksessa keskitytään niihin kysymyksiin, jotka koskevat valittamista hallintoviranomaisen päätöksestä tuomioistuimeen (hallinto-oikeuteen). Jatkomuutoksenhaun rajoittamiseen liittyvät ongelmanasettelut jäävät siten kirjoituksen ulkopuolelle. Tarkastelun ulkopuolelle rajataan myös valitusoikeuden rajoittamisen toinen päämuoto, valituslupajärjestelmä. Ks. yleisesti Laura Ervo, Perustuslaki ja oikeuden saatavuus, Lakimies 2000 s. 1098 ss.

<sup>8</sup> Ks. tässä yhteydessä tapaus Tolstoy Miloslavsky v. Yhdistynyt kuningaskunta (1995 A 316-B), jossa on todettu seuraavaa: ”It follows from established case-law that Article 6 para. 1 does not guarantee a right of appeal. Nevertheless, a Contracting State which sets up an appeal system is required to ensure that persons within its jurisdiction enjoy before appellate courts fundamental guarantees in Article 6.” Ks. access to a court -vaatimuksesta yleisesti Hans Danelius, Mänskliga rättigheter, femte upplagan, Stockholm 1993 s. 149–152 ja P. van Dijk – G. J. H. van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, Second Edition, 1990 s. 296.

<sup>9</sup> Tässä kohden voidaan todeta, että EIS 6 artiklan, josta access to a court -vaatimus on johdettu, on katsottu olevan lex specialis -asemassa sopimuksen 13 artiklaan nähden. Ks. esimerkiksi Mahon ja Kent v. Yhdistynyt kuningaskunta (2003). Mainitun 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauk-

Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu ei nojautunut suoraan ihmisoikeussopimukseen. Tämän mukaisesti olisi saatettu hyvinkin ajatella, että 6 artikla turvasi ainoastaan vireillä olevien oikeudenkäyntien menettelytakeita. Ratkaisu kuitenkin johdettiin sopimuksen 6 artiklasta teleologista tulkintatapaa käyttäen; sopimuksen tarkoituksella ja päämäärällä oli keskeinen tulkintarooli.<sup>10</sup> Yksilönsuoja asetettiin siten keskeiseksi tulkintatoimintaa ohjaavaksi vaatimukseksi. Ratkaisulla oli kaiken kaikkiaan selvä perusviesti kansalliselle tasolle: oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin kuului myös oikeus saattaa asia vireille tuomioistuimessa. Access to a court -vaatimus toisin sanoen turvasi muutoksenhakuoikeutta hallintoviranomaisen päätökseen.

Ihmisoikeustuomioistuin katsoi samalla, ettei vaatimus ollut absoluuttinen, vaan siihen voitiin kohdistaa tiettyjä rajoituksia. Tuomioistuin ei tapansa mukaan lähtenyt määrittämään tai luettelemaan tarkemmin näitä poikkeusmahdollisuuksia.<sup>11</sup> Hallintolainkäytön näkökulmasta katsottuna oli kuitenkin selvää, että access to a court -vaatimus turvasi ensinnäkin ainoastaan yksityisten oikeuksien ja velvollisuuksien (civil rights and obligations) tuomioistuinkäsittelyä.<sup>12</sup> Ihmisoikeustuomioistuimen määrittelyn mukaan oikeuden tuli siten perustua asianomaisen maan lainsäädäntöön. Ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei toisin sanoen itsessään luo oikeuksia.<sup>13</sup> Riidan tuli lisäksi olla aito ja vakava, ja oikeudenkäynnin lopputuloksella oli oltava välitön merkitys yksityisille oikeuksille.<sup>14</sup> Vielä oikeuden tuli olla yksityisluon-

---

nessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Artiklassa on siten kysymys oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. EIS 13 artikla ei välttämättä edellytä, että siinä tarkoitettu tehokas oikeussuojakeino on tuomioistuin. Mainitusta artiklasta ei myöskään seuraa, että valtion sisäisen muutoksenhakuelimen tulisi voida tutkia nimenomaisesti väite jonkin ihmisoikeussopimuksen määräyksen rikkomisesta. Näin Matti Pellonpää, Euroopan ihmisoikeussopimus, 3.p., Helsinki 2000 s. 449–450. Ks. kuitenkin Kudla v. Puola (2000), jonka mukaan 13 artiklan katsotaan nyttemmin soveltuvan myös 6 artiklan osalta tehtyihin valituksiin prosessin pituudesta. Samoin Nouhaud ym. v. Ranska (2002) ja D.M. v. Puola (2003). Voidaan siten todeta, että 6 ja 13 artiklan käyttöalat ovat jossakin määrin päällekkäiset. Tässä lähdetään kuitenkin siitä, että kysymystä mahdollisuudesta valittaa tuomioistuimeen voidaan tarkastella keskeisesti access to a court -vaatimuksen avulla.

<sup>10</sup> Ks. Golder-tuomion kohta 35: ”The principle whereby a civil claim must be capable of being submitted to a judge ranks as one of the universally recognised fundamental principles of law; the same is true of the principle of international law which forbids the denial of justice. Article 6 para. 1 must be read in the light of these principles.”

<sup>11</sup> Ihmisoikeustuomioistuin totesi (kohta 38), ettei vaatimuksella ollut tarkkaa sisältöä; lisäksi kansallinen sääntely muuttui aikojen kuluessa. Tuomioistuin totesi edelleen seuraavaa (kohta 39): ”The Government and the Commission have cited examples of regulations, and especially of limitations, which are to be found in national law of states in matters of access to the courts, for instance regulations relating to minors and persons of unsound mind. Although it is of less frequent occurrence and of a very different kind, the restriction complained of by Golder constitutes a further example of such a limitation.” Ratkaisussa pyrittiin välillisesti kuitenkin jonkinlaiseen käsitelmäärittelyyn, mikä tapahtui esimerkkien avulla.

<sup>12</sup> Esimerkiksi tuomiossa Z ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta (2001) vaatimus on kiteytetty seuraavasti (kohta 87): ”The Court recalls its constant case-law to the effect that Article 6 § 1 extends only to contestations (disputes) over (civil) rights and obligations which can be said, at least on arguable grounds, to be recognised under domestic law; it does not itself guarantee any particular content for (civil) rights and obligations in the substantive law of the Contracting States. It will however apply to disputes of a genuine and serious nature concerning the actual existence of the right as well as to the scope or manner in which it is exercised.” Ks. myös Athanassoglou ym. v. Sveitsi (2000), jossa vielä todettiin seuraavaa: ”The outcome of the proceedings must be directly decisive for the right in question. As the Court has consistently held, mere tenuous connections or remote consequences are not sufficient to bring Article 6 § 1 into play.”

<sup>13</sup> Ks. esimerkiksi Chevrol v. Ranska (2003).

<sup>14</sup> Ks. esimerkiksi Balmer-Schafroth ym. v. Sveitsi (1997).

teinen (private).<sup>15</sup> Access to a court -vaatimus antoi siten prosessuaalista suojaa ihmisoikeus-sopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetuissa asioissa.

Vaikka Golder-tuomiossa ei lähdetty nimenomaisesti käsitelmäärittelyihin, access to a court -vaatimuksen rajoitusedellytykset ovat vähitellen kuitenkin täsmentyneet ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Lähtökohtana on valtioiden tietynasteisen harkintavallan tunnustaminen (margin of appreciation), mutta samalla tähdennetään siitä, että muutoksenhaku-oikeuden rajoittaminen on mahdollisia vain tietyissä rajoissa (esimerkiksi Ashingdane 1985 A 93).

Rajoituksilla on ensinnäkin oltava legitimi tarkoitus. Esimerkiksi useita oikeudenomistajia koskevan kansallistamisen kohdalla on pidetty hyväksyttävänä sitä, että kansallistettujen osakkeiden omistajille on lainsäädännöllä järjestetty riitojenratkaisuelimessä kollektiivinen edustus (Lithgow ym. 1986 A 102). Lakisääteinen kanneajan rajoittaminen on lisäksi mahdollista.<sup>16</sup> Sama on todettu tilanteesta, jossa valituksen tutkimisen edellytyksenä on vaadittu vakuus vastapuolen kuluista.<sup>17</sup> Rajoitussääntely voi tulla kysymykseen myös alaikäisyyden tai henkilön mielenterveyden vuoksi. Rajoitukset eivät kuitenkaan saa mitätöidä puheena olevaa oikeutta.<sup>18</sup>

Rajoitukset eivät edelleen kuitenkaan saa tehdä muutoksenhakuoikeuden olennaista sisältöä (the very essence) merkityksettömiksi.<sup>19</sup> Rajoituksella on ihmisoikeustuomioistuimen mukaan oltava myös hyväksyttävä päämäärä, ja sen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen. Käytettyjen keinojen ja päämäärän tulee toisin sanoen olla kohtuullisessa suhteessa toisiinsa.<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Ks. esimerkiksi tapaus Kajanen ja Tuomaala v. Suomi (2000), jossa katsottiin, etteivät julkisen sektorin työntekijöiden nostamat työriidat kuuluneet EIS 6 artiklan soveltamisalaan. Siten artikla ei soveltunut tapaukseen.

<sup>16</sup> Ratkaisussa Stubbings ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta (1996) katsottiin, että henkilövahinkoja koskevien kanteiden rajoittaminen kannejoin oli yhteinen piirre ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltioille. Rajoitusten tarkoitus oli turvata vastaajia kanteilta, joihin ajan kulumisen vuoksi olisi vaikea vastata tai joissa todisteet olisivat käyneet epäluotettaviksi tai puutteelliseksi. Rajoituksilla pyrittiin oikeusvarmuuteen ja oikeudenmukaisuuteen. EIS 6 artiklan 1 kappaletta ei siten ollut rikottu, vaikka henkilöiden oli ollut vaadittava korvausta henkilövahingosta määrääjassa nostettavalla kanteella.

<sup>17</sup> Ratkaisussa Tolstoy Miloslavsky v. Yhdistynyt Kuningaskunta (1995 A 316-B) oli kysymys pääsystä tuomioistuimeen, kun valituksen tutkimisen edellytyksenä vaadittua vakuutta vastapuolen kuluista ei ollut kyetty antamaan. Ihmisoikeustuomioistuin muun ohella katsoi, että toimenpiteellä oli ollut hyväksyttävä päämäärä. Asianomaisella henkilöllä oli myös ollut pääsy ensiasteen tuomioistuimeen. Henkilön oikeutta päästä tuomioistuimeen ei ollut olennaisesti rajoitettu, eikä 6 artiklaa siten ollut rikottu. Tapauksessa Reuther v. Saksa (2003) katsottiin, että tuomioistuimeen pääsyn rajoitukset voivat olla myös taloudellisia. Siten 750 euron suuruista tuomioistuinmaksua ei voitu pitää itsessään EIS 6 (1) artiklan kanssa yhteensopimattomana. Sen sijaan tapauksessa Garcia Manibardo v. Espanja (2000) katsottiin, että valittajan pääsyä tuomioistuimeen oli estetty, kun häneltä oli vaadittu tuomitun summan tallettamista valituksen tutkimisen edellytyksenä. Samoin tapauksessa Ait-Mouhoub v. Ranska (1998), jossa katsottiin, että varattomaksi todetulta henkilöltä vaadittu 80 000 frangin suuruinen vakuus loukkasi sopimusta. Oikeudenloukkaus todettiin myös tapauksessa Kreuz v. Puola (2001). Korkea oikeudenkäyntimaksu tai vaadittava vakuus voi siis tarvittaessa merkitä access to a court -vaatimuksen loukkausta.

<sup>18</sup> Winterwerp-tapauksessa (1979 A 33) todettiin mm. seuraavaa: ”Whatever the justification for depriving a person of unsound mind of the capacity to administer his property, the guarantees laid down in Article 6 para. 1 must nevertheless be respected. While mental illness may render legitimate certain limitations upon the exercise of the right to a court, it cannot warrant the total absence of that right as embodied in Article 6 para. 1.” Ratkaisussa päädyttiin ihmisoikeusrikkomuksen kannalle.

<sup>19</sup> Ks. Ashingdane-tapaus (kohta 57): ”Nonetheless, the limitations applied must not restrict or reduce the access left to the individual in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired.”

<sup>20</sup> Näin Ashingdane-tapaus kohta 57. Ks. suhteellisuusperiaatteen merkityksestä myös tapaus Waite ja Kennedy v. Saksa (1999), Cordova (n:ot 1 ja 2) v. Italia (2003) ja Mond v. Yhdistynyt kuningaskunta (2003).

Esimerkiksi tapauksessa *Canete de Goni v. Espanja* (2002) oli kysymys siitä, loukkasiko kansallisen säännöksen tulkinta oikeutta päästä tuomioistuimeen, kun säännöksen nojalla katsottiin, että virkoihin nimittämiseen johtaneessa kilpailussa hylättyjen ehdokkaiden valituksia ei tarvinnut antaa erikseen tiedoksi hyväksytyille ja viran saaneille henkilöille. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kyseinen tulkinta ei ollut mielivaltaisen eikä sellainen, että se olisi ollut omiaan loukkaamaan tuomioistuimeen pääsyä koskevan valittajan oikeuden olennaista sisältöä. Ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklaa ei siten ollut rikottu.<sup>21</sup> Sen sijaan tapauksessa *Societe Anonyme "Sotiris and Nikos Koutras Attee" v. Kreikka* (2000) katsottiin, että tuomioistuimeen pääsyä oli estetty suhteettomalla tavalla, kun korkeimmalle hallinto-oikeudelle osoitettua ja toiselle viranomaiselle jätettyä valitusta ministeriön päätöksestä ei ollut tutkittu valituksen jättämisen yhteydessä tapahtuneen muodollisen virheen perusteella.

Tapauksessa *Brualla Gómez de la Torre v. Espanja* (1997) valittajan valitus korkeimpaan oikeuteen oli jätetty tutkimatta uuden prosessilainsäädännön muodollisella tulkinnalla. Espanjan vuokralakia oli muutettu 30.4.1992 annetulla ja 6.5.1992 voimaan tulleella lailla siten, että lain tarkoittamissa asioissa korkeimpaan oikeuteen voitiin valittaa vain silloin, kun vuokran määrä ylitti miljoonaa pesetaa. Aikaisempien säännösten mukaan oli pidetty riittävänä, että vuokra ylitti 500 000 pesetaa. Valittaja oli ilmoittanut tyytymättömyyttä lain edellyttämällä tavalla, ja häntä oli 7.4.1992 kehoitettu viemään valituksensa perille 40 päivän määräajassa. Hänen 22.5.1992 jättämänsä valitus jätettiin tutkimatta sillä perusteella, että 6.5.1992 voimaan tulleen uuden lain mukaan asiassa ei saanut hakea muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, kun sovitun vuokran määrä 800 000 pesetaa ei noussut minimiin, jota valituksen tutkiminen uuden lain mukaan edellytti. Ihmisoikeustuomioistuin pani painoa sille, että kysymyksessä oli korkeimpaan oikeuteen tehty valitus tapauksessa, jossa asiaa oli jo käsitelty kahdessa tuomioistuimessa. Ihmisoikeusloukkausta ei siten katsottu asiassa olleen.<sup>22</sup>

Edelleen tapauksessa *Glod v. Romania* (2003) oli kysymys siitä, oliko tuomioistuimeen pääsy evätty, kun tuomioistuimelta oli puuttunut valta tutkia omaisuuden palauttamisesta tehdyn hallintoviranomaisen päätöksen lainmukaisuutta. Hallitus oli todennut, ettei oikeus päästä tuomioistuimeen ollut ehdoton, vaan sille voitiin asettaa hyväksyttäviä rajoituksia. Lisäksi vuonna 1997 annetulla lailla mainittu toimivallan puute oli korjattu. Siten tuon muutoksen voimaantulon jälkeen tuomioistuimilla oli valta tutkia hallintoviranomaisen päätöksiin liittyviä oikeus- ja tosiasiakysymyksiä kaikilta osin. Ihmisoikeustuomioistuin puolestaan

<sup>21</sup> Sen sijaan tapauksessa *de Geouffre de la Pradelle v. Ranska* (1992) katsottiin EIS 6 artiklan 1 kappaletta rikotaan, kun valittajilla ei ollut selvää, käytännöllistä ja tehokasta tilaisuutta riitauttaa hallintotoiminta, jolla välittömästi oli puututtu hänen omistusoikeuteensa. Ihmisoikeustuomioistuin muun ohella totesi, että hallintotoimi olisi tullut antaa henkilökohtaisesti tiedoksi valittajalle ilman, että hänen olisi tarvinnut seurata virallista lehtä kuukausien tai vuosien ajan. Vrt. *Geffre v. Ranska* (2003), jossa hallintopäätöksen tiedoksiannon (kollektiivinen julkipano) ei katsottu muodostavan 6 artiklan loukkausta.

<sup>22</sup> Tapauksessa *Tinnelly & Sons Ltd ym. ja McElduff ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1998) katsottiin *access to a court* -vaatimusta kuitenkin loukatun, kun julkisyhteisöjen Pohjois-Irlannissa järjestämissä tarjouskilpailuissa hävinneet osapuolet eivät saaneet tuomioistuimeen tutkittaviksi väitteitään uskonnollisesta ja poliittisesta syrjinnästä. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kysymyksessä oli suhteellisuusperiaatteen vastainen rajoitus valittajien oikeudelle saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Ks. myös *Devenney v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2002).



totesi, että 6 artiklan 1 kappale edellytti mahdollisuutta saattaa yksityisluonteisia oikeuksia koskevat hallintoviranomaisten päätökset tuomioistuinten tutkittaviksi, elleivät hallintoviranomaiset itse täyttäneet tuon kappaleen vaatimuksia. Vaikka säännöksiä oli hallituksen ilmoituksen mukaan muutettu, tapahtuma-aikaan voimassa olleista säännöksistä oli johtunut, ettei valittaja ollut voinut saattaa tuomioistuinten tutkittavaksi kysymystä siitä, oliko hänellä oikeus vaatia alueen palauttamista. Siten hänen oikeuttaan päästä tuomioistuimeen oli olennaiselta osin loukattu.<sup>23</sup>

Yhteenvedona voidaan todeta, että access to a court -vaatimuksen johtaminen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta kertoo yksilönsuojan asettamisesta keskeiseksi tulkintatoimintaa ohjaavaksi vaatimukseksi (principle of effectiveness).<sup>24</sup> Hallintoviranomaisen päätettyä yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista yksilöllä on lähtökohtaisesti oltava oikeus saada asiansa vireille ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettussa oikeudenkäyntimenettelyssä. Access to a court -vaatimusta edeltää siten sen harkitseminen, onko asiassa päätetty yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista, ja myönteisessä tapauksessa, onko siinä samalla kysymys piirteiltään yksityisluonteisesta oikeudesta. Kansallisen valituskiellon kannalta merkitystä on siten sillä, millä tavalla käsite ”oikeus tai velvollisuus” määritellään ihmisoikeustasolla.

Vaikka ihmisoikeustuomioistuin on painottanut kansallista harkintavaltaa ja myös hyväksynyt muutoksenhakuoikeuden rajoittamisen, se on samalla pyrkinyt asettamaan kriteerejä access to a court -vaatimuksesta poikkeamiselle. Kovinkaan helposti avautuvasta tulkintakehikosta ei kuitenkaan ole kysymys. Matti Pellonpää on tiivistetysti todennut, että kansallisen prosessilain asettamia muodollisia vaatimuksia ei kovin helposti pidetä kiellettyinä esteenä tuomioistuimeen pääsulle.<sup>25</sup> Tähän liittyy se, että ihmisoikeustuomioistuin on muutenkin pidättäytynyt ryhtymästä kansallisten prosessinormien tulkitsijaksi.<sup>26</sup> Näin on erityisesti silloin, kun kysymys on prosessuaalisten sääntöjen kuten muutoksenhaun muotomääräysten ja määräaikaisten tulkinnasta. Sen sijaan ihmisoikeustuomioistuin tehtävänä on ollut sen tutkiminen, ovatko kansallisen tulkinnan vaikutukset yhteensopivia ihmisoikeussopimuksen kanssa.

<sup>23</sup> Ks. myös Sommerfeld v. Saksa (2001), jossa muutoksenhakurajoituksen katsottiin olevan EIS 6 artiklan 1 kappaleen vastainen.

<sup>24</sup> Ks. Bellet v. Ranska (1995), jossa korostettiin rule of law -periaatteen merkitystä tämän vaatimuksen kohdalla. Access to court -vaatimuksen toteuttamisella yksilönsuojan näkökulmasta on kuitenkin rajansa. Ks. Kreuz v. Puola (2001): ”The Court considers that while under Article 6 § 1 fulfilment of the obligation to secure an effective right of access to a court does not mean merely the absence of an interference but may require taking various forms of positive action on the part of the State, neither an unqualified right to obtain free legal aid from the State in a civil dispute, nor a right to free proceedings in civil matters can be inferred from that provision.” Vrt. Airey 1979 A 32.

<sup>25</sup> Ks. Pellonpää 2000 s. 288. Ks. myös Beles ym. v. Tsekin tasavalta (2002, kohta 60): ”The rules on the procedure and time-limits for appeals are designed to ensure the proper administration of justice and, in particular, legal certainty. Litigants should normally expect those rules to be applied.”

<sup>26</sup> Ks. esimerkiksi tapaus Kreuz v. Puola (2001), jossa on todettu seuraavaa (kohta 56): ”The Court further recalls that, when assessing compliance with the above-mentioned standards, its task is not to substitute itself for the competent domestic authorities in determining the most appropriate means of regulating access to justice, nor to assess the facts which led those courts to adopt one decision rather than another. The Court’s role is to review under the Convention the decisions that those authorities have taken in the exercise of their power of appreciation and ascertain whether the consequences of those decisions have been compatible with the Convention.”

Tuomioistuin tarkastelee tuolloin esimerkiksi tuomioistuimeen pääsyn rajoittamisen oikeasuhtaisuutta. Lähtökohtana tuolloin on ollut, ettei prosessisääntöjä tule soveltaa tavalla, joka estää asianosaista käyttämästä saatavillaan olevaa oikeussuojakeinoa.

Kansallista harkintavaltaa painottavasta lähestymistavasta huolimatta ihmisoikeustuomioistuin on kaiken kaikkiaan lähtenyt valitusoikeuden perustavanlaatuisesta merkityksestä yksilön oikeusturvan kannalta. Pelkästään access to a court -vaatimuksen johtaminen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta on ollut omiaan korostamaan muutoksenhakurajoitusten marginaalisuutta. Se, että asia on pyritty näkemään myös suhteellisuusperiaatteen kannalta, on osoittanut ihmisoikeustuomioistuimen nojautuvan kokonaisharkintaan ihmisoikeusloukkauksen arvioinnissa. Viestinä kansalliselle tasolle on ollut se, että muutoksenhaun rajoittaminen kytkeytyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen, ja että rajoitusedellytykset perimmältään liikkuvat suhteellisen kapealla alueella. Jos yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta hallintopäätöksestä on kielletty tai estetty muutoksenhaku, asiassa on olemassa indiso ihmisoikeusloukkauksen olemassaolosta.

## Valituskiellot kansallisessa lainvalmistelussa

Tapahtunut kehitys ihmisoikeuksien alueella on ollut omiaan konkretisoimaan muutoksenhaun rajoitusedellytyksiä kansallisella tasolla. Perustuslain 21 §:n 2 momentin nojalla on nyttemmin selvää, että valituskielloista on säädettävä lakitasolla.<sup>27</sup> Asetuksentasoinen sääntely ei siten enää tule kysymykseen.<sup>28</sup> Myös lakitasoiselle sääntelylle asetetaan omat vaatimuksensa: valituskiellot eivät saa perustua yleisluonteisiin eivätkä perusteluiltaan erittelemättömiin säännöksiin.<sup>29</sup> Kysymys on taustaltaan perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta.

Samoin sitä, onko asiassa kysymys yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista eli keskeisestä valituskiellon käyttämisestä rajoittavasta seikasta, pyritään arvioimaan entistä tarkemmin.<sup>30</sup> Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus ”oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös” liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeudeksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomais toimi ei valiokunnan mukaan kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein

<sup>27</sup> Asiaa tarkennetaan hallintolainkäyttölain 13 §:ssä. Ks. HE 217/1995 vp s. 42 ja Pekka Hallberg et al., Hallintolainkäyttölaki, Helsinki 1997 s. 160–162.

<sup>28</sup> Ks. PeVL 12/1998 vp.

<sup>29</sup> Ks. PeVL 15/1999 vp, PeVL 40/2002 vp ja PeVL 70/2002 vp. Ks. perustuslakivaliokunnan roolista perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoittaminen, teoksessa Pekka Hallberg et al., Perusoikeudet, Juva 1999 s. 163–164. Ks. perustuslakivaliokunnan asemasta myös Antero Jyränki, Uusi perustuslakimme, Turku 2000 s. 260–263.

<sup>30</sup> Ks. esimerkiksi Pekka Hallberg, Oikeusturva, teoksessa Pekka Hallberg et al., Perusoikeudet, Juva 1999 s. 658–660. Ks. muun muassa myös PeVL 15/1999 vp, PeVL 20/2003 vp ja PeVL 4/2004 vp.

tällainen peruste on perustuslakivaliokunnan mielestä niin sanottu subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeus lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täyttyessä. Valiokunta on edelleen katsonut, että myös jossain määrin tätä harkinnanvaraisempien oikeuksien ja etuuksien voidaan katsoa täyttävän perustuslaissa tarkoitetun oikeuden syntymiseen vaadittavan kriteerin oikeuden tai etuuden myöntämisperusteen riittävästä täsmällisyydestä.<sup>31</sup>

Jos kuitenkin etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista, perustuslakivaliokunnan mukaan kysymyksessä ei yleensä voi olla kiinteydeltään tai oikeussuojan tarpeiltaan niin vahva oikeus, että se kuuluisi perustuslain 21 §:n 1 momentin alaan.<sup>32</sup> Vertailun vuoksi todettakoon, että ihmisoikeustuomioistuin on saattanut tuolloinkin löytää oikeuden taustalta viranomaisen harkintavaltaa rajoittavia elementtejä, jolloin asia on voinut sisältyä civil rights and obligations -käsitteeseen ja siten ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen soveltamisalaan.<sup>33</sup> Perustuslakivaliokunnan kanta on sittemmin täsmentynyt ihmisoikeustuomioistuimen viitoittamaan suuntaan. Vaikka perustuslakivaliokunta on edelleenkin pitänyt valituskieltoa mahdollisena sellaisista päätöksistä, jotka ovat ”avoimesti harkinnanvaraisia”, valiokunta on eräissä yhteydessä kritisoinut sitä, ettei viranomaispäätöksentekoa sidottaisi säännöksiin millään tavalla. Avoimesti harkinnanvaraisten päätösten on ilmeisesti katsottu johtavan liian helposti valituskieltoa tukeviin ratkaisuihin.<sup>34</sup>

Perustuslakivaliokunta on saattanut edelleen todeta, ettei viranomaiselle jätetty harkintavalta sellaisenaan poista muutoksenhaun tarvetta. Esimerkiksi työttömyysturvalain yhteydessä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta on löytänyt asianomaisista säännöksistä päätöksenteon harkinnanvaraisuuden ohella sellaisia kiinnekohtia, jotka muodostuvat asian ratkaisun laillisuusedellytyksiksi.<sup>35</sup> Tämä on valiokunnan mukaan puoltanut viranomaistoiminnan kontrollin järjestämistä yksilöiden muutoksenhakuoikeuden avulla. Vielä perustuslakivaliokunta on painottanut sitä, että valitusmahdollisuus on tarpeen esimerkiksi viranomaistoiminnan tasapuolisuuden valvomiseksi ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Valiokunta on siten tuossa asiassa katsonut, että perustuslaista johtuvista syistä oli vakavasti harkittava valituskieltojen poistamista.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 46/2002 vp, jossa on katsottu, että työmarkkinatuen takaisinperintää koskeva päätös on tällainen oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös. Samoin PeVL 47/2002 vp, jossa koulutuksen keskeyttämisspätös rinnastettiin perustoimeentuloa turvaavan etuuden menettämiseen, ja sen katsottiin siten koskettavan asianomaisen oikeuksia ja velvollisuuksia PL 21 §:ssä tarkoitettuun tavoin. Ks. vielä HaVL 13/2000 vp, jossa katsottiin, että oikeusharkinnan piiriin kuuluvia kysymyksiä näyttää olevan mahdollista ilmetä myös päätöksissä, joissa ei katsota olevan kysymys subjektiivisesta oikeudesta. Näissäkin tapauksissa muutoksenhakuoikeutta on pidetty tarpeellisena.

<sup>32</sup> Ks. PeVL 16/2000 vp.

<sup>33</sup> Ks. esimerkiksi Mats Jacobsson (1990 A 180-A).

<sup>34</sup> Ks. PeVL 14/2002 vp. Valiokunta onkin katsonut, että viranomaispäätöksentekoa sitovan sääntelyn myötä tulisi arvioitavaksi myös kysymys valituskiellon aiheellisuudesta sen PL 21 §:n 2 momentin säännöksen näkökulmasta, jonka mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla.

<sup>35</sup> Ks. PeVL 46/2002 vp.

<sup>36</sup> Ks. vastaaventyyppisistä pohdintoista PeVL 47/2002 vp (laki julkisesta työvoimapalvelusta), PeVL 55/2002 vp (kunnallinen eläkelaki) ja PeVL 70/2002 vp (perusopetuslaki).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kaiken kaikkiaan suhtautunut valituskieltoihin tiukasti, ja tämä linja on jopa jossakin määrin tiukentunut vuosien saatossa. Muutoksenhaku-rajoituksille on edellytetty hyväksyttäviä perusteita, ja kieltojen on tullut täyttää myös suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.<sup>37</sup> Samalla on kontrolloitu sitä, ettei kiellolla puututa perustuslain 21 §:n ydinalueeseen – yleisen muutoksenhakuoikeuden pääsääntöön. Sisällöllisesti perustuslakivaliokunnan linjaukset ovat pitkälti samansuuntaiset kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella. Perustuslakivaliokunnan kannanotot ovatkin vaikuttaneet siihen, että valituskieltoja on paikoitellen poistettu lakiesityksistä.<sup>38</sup>

## Mihin kehitys on johtanut?

Tapahtunut kehitys on johtanut siihen, että muutoksenhaun rajoittaminen hallintopäätöksistä on käynyt aikaisempaa selvästi harvalukuisemmaksi. Kokonaan valituskiellot eivät kuitenkaan ole poistuneet järjestelmästä.<sup>39</sup> Muutoksenhakuoikeuden rajoittamista on saatettu perustella asian vähäisellä merkityksellä tai asian luonteella. Esimerkkinä asian luonteeseen liittyvästä muutoksenhakurajoituksesta voidaan mainita apurahaa tai avustusta taikka opintosuoritusten arvostelua koskevat valituskiellot.<sup>40</sup> Näissä asioissa saattaa olla kysymys siinä määrin hakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioinnista, että valituskieltoa voidaan pitää perusteltuna. Kiellon edellytykseksi on voitu kuitenkin asettaa oikeusturvavaatimus kuten mahdollisuus oikaisuvaatimuksen tekemiseen.

Toisena esimerkkinä voidaan nostaa esille valtion virkamieslain (750/1994) 59 §:ään sisältyvä kiello valittaa virkanimityspäätöksestä.<sup>41</sup> Samanlainen valituskieltosäännös sisältyy hiljat-

<sup>37</sup> Ks. PeVL 19/2002 vp, jossa on todettu, että lääkelakiin sisältyvälle muutoksenhakurajoitukselle oli väestön terveyden edistämiseen liittyvät ja siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Edelleen valiokunnan mukaan rajoitus kohdistui oikeuteen hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen tarkasti rajatuissa asioissa, eikä kiello ollut asioiden luonne ja tavoiteltu päämäärä huomioon ottaen suhteettoman laaja. Ks. myös PeVL 40/1998 vp, jossa valituskieltoa perusteltiin puolustusvoimien virkamiesten erityisasemalla.

<sup>38</sup> Viime kädessä muutoksenhakurajoituksia joudutaan kuitenkin arvioimaan tuomioistuinvaiheessa. Ks. esimerkiksi KHO 1996 A 23 ja KHO 31.12.1999 taltio 4399.

<sup>39</sup> Tällainen kiello sisältyy esimerkiksi vaalilakiin (714/1998, 45, 66, 83 ja 100 §), puolustustilalakiin (1083/1991, 37 §), arkistolakiin (831/1994, 21 §), lakiin virallisista kääntäjistä (1148/1988, 9 §), kuntien valtionosuuslakiin (1147/1996, 22 §), perusopetuslakiin (628/1998, 42 §), lukiolakiin (629/1998, 34 §), ammattikorkeakoululakiin (351/2003, 42 §), ympäristönsuojelulakiin (86/2000, 96 §), aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annettuun lakiin (300/1979, 33 §), lakiin potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992, 15 §) sekä ulkomaalaislakiin (301/2004, 191 §).

<sup>40</sup> Ks. esimerkiksi yliopistolain (645/1997) 35 §. Yliopistolain 35 §:n 3 momentin mukaan myöskään hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee opiskelijaksi ottamista tai opiskelijan kurinpittoa, ei saa hakea muutosta valittamalla. Valituskiello koskee siten toista tuomioistuinporrasta, valittamista KHO:een. Alun perin esitettiin, ettei näistäkään asioista saisi lainkaan hakea muutosta valittamalla. Perustuslakivaliokunta kiinnitti asiaan lainsäädäntövaiheessa huomiota katsoen valituskiellon tältä osin loukkaavan HM 16 §:n säännöstä jokaisen oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ks. PeVL 3/1997. Näin ollen valituskiello säädettiin koskemaan ainoastaan jatkomuutoksenhakua.

<sup>41</sup> PeVL:ssä 5/1994 vp valituskieltoa ei tarkasteltu erikseen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Sinänsä virkamiesoikeudellisesta näkökulmasta EIS 6 artikla edustaa PL 21 §:ään verrattuna suppeampaa soveltamisalaa. Ks. Pellonpää 2000 s. 304 ja ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännöstä Pellegrin v. Ranska (1999). Kysymystä oikeudesta päästä tuomioistuimeen voidaan siten lähestyä näissä asioissa ennen muuta kansallisen perusoikeussäännöksen (21 §) valossa.

tain annettuun lakiin eduskunnan virkamiehistä (1197/2003, 63 §). Hallintovaliokunta on viimeksi mainitusta lakiesityksestä antamassaan mietinnössä kiinnittänyt huomiota valituskiellon perusteltavuuteen. Valiokunnan mukaan nimitystoimivallan käyttämistä ei ole yleensä pidetty suoranaista oikeutta koskevana päätöksenä. Tämä perustuu paljolti perinteiseen virkamiesoikeudelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan kenelläkään ei ole subjektiivista oikeutta päästä julkiseen virkaan. Nimityspäätös saattaa kuitenkin olla lainvastainen, tai se saattaa perustua puutteelliseen valmisteluun. Hallintovaliokunta on siksi kiinnittänyt de lege ferenda-näkökulmasta huomiota tarpeeseen arvioida yleisemmin, esimerkiksi valtion virkamieslain osalta, muutoksenhakuoikeuden sallimista nimitysasioissa laillisuusperusteella.<sup>42</sup>

Virkanimityspäätösten valituskieltoa on saatettu kritisoida suomalaisessa oikeuskeskustelussa myös EU-oikeudellisesta näkökulmasta.<sup>43</sup> Perustuslain 21 §:n kannalta huomionarvoista on ennen muuta kuitenkin se, että vaikka virkanimityspäätöksen ei katsota koskevan kenenkään subjektiivista oikeutta, siinä ei ole toisaalta kysymys täysin vapaaseen harkintaan kuuluvasta asiasta.<sup>44</sup> Kuten aikaisemmin on todettu, perustuslakivaliokunta on saattanut nostaa yksittäisistä harkintavaltaa sisältävistä säännöksistä esille sellaisia kiinnekohtia, jotka muodostuvat ”asian ratkaisun laillisuusedellytyksiksi”.<sup>45</sup> Perustuslakivaliokunta on tuolloin puoltanut yksilöiden muutoksenhakuoikeuden järjestämistä. Esitetyt seikat huomioon ottaen virkanimityspäätöksiin liittyviin valituskieltoihin voidaan suhtautua nykyisissä oloissa varauksellisesti. Tapahtunut kehitys vaikuttaa näin ollen myös oikeusjärjestelmäämme perinteisesti kuuluneiden valituskieltojärjestelmien uudelleenarvioinnin tarpeeseen.

<sup>42</sup> Ks. HaVM 10/2003 vp.

<sup>43</sup> Ks. Olli Mäenpää, Eurooppalainen hallinto-oikeus, Helsinki 2001 s. 379. Mäenpään mukaan konkreettisenä esimerkkinä Suomen lainsäädännön sisältämästä oikeusnormista, joka voisi joutua väistymään oikeusturvan toteuttamiseksi, on valtion virkamieslain sisältämä yleinen valituskielto virkanimitysasioissa. Mikäli muutoksenhaun perusteena on EU-oikeudellisesti relevantissa tapauksessa esimerkiksi kansalaisuuteen perustuva syrjintä, nimityspäätöksen lainmukaisuus on voitava saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi ja tällainen muutoksenhaku on tutkittava nimenomaisesta valituskiellosta huolimatta. Mäenpää on katsonut, että tuomioistuimen tutkimisvelvollisuus perustuu oikeusturvan saatavuutta koskevaan oikeuskäytäntöön ja EU-oikeuden etusijaan. Ks. myös Seppo Koskinen – Heikki Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet, Saarijärvi 2001 s. 219.

<sup>44</sup> Ks. esimerkiksi Koskinen – Kulla s. 51ss.

<sup>45</sup> Ks. Olli Mäenpään lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ehdotuksesta laiksi eduskunnan virkamiehistä ym. (PeVL 12/2003 vp).